

ปฏิธาน ๖ กรกฎาคม ๒๐๑๖

บทที่ ๒

### แนวคิดในการจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบท

ปัจจุบันนี้ ภารกิจด้านการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่ดำเนินงานโดยระบบราชการ องค์การระบบราชการเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการสนองตอบต่อจุดมุ่งหมายของการพัฒนาให้ประสบผลสำเร็จได้ในหลายประการได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการพัฒนาที่ต้องการบรรลุถึงการกำหนดแนวนโยบาย การจัดทำแผนพัฒนาและการแปลให้เป็นแผนงานโครงการ การจัดเตรียมและบริหารงบประมาณเพื่อการปฏิบัติตามโครงการ และการระดมสรรพกำลังและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของชาติในการบริหารโครงการ กิจกรรมเหล่านี้ล้วนแต่ดำเนินการโดยผ่านองค์การระบบราชการทั้งสิ้น

ในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่สถาบันทางการเมืองมีความอ่อนแอและขาดความต่อเนื่องกว่าสถาบันการบริหารราชการ ดังนั้นนโยบายที่สำคัญ ๆ จึงถูกกำหนดโดยข้าราชการมากกว่าผู้นำทางการเมืองที่มาจากพรรคการเมืองและรัฐสภา นั่นก็หมายความว่า องค์การระบบราชการได้เป็น เครื่องมือสำคัญของรัฐที่มีอยู่เพื่อบริหารงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายหลักของประเทศคือ การพัฒนาซึ่งปัจจุบันนี้มิได้จำกัดอยู่แต่เพียงการเพิ่มผลผลิตและความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกระจายความมั่นคงและรายได้อย่างเป็นธรรม และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ตลอดจนสังคม การเมืองและปัจจัยอื่น ๆ ของการพัฒนาอย่างเต็มที่ ดังนั้นกล่าวได้ว่าภารกิจหลักขององค์การระบบราชการในปัจจุบันนี้ก็คือการบริหารงานพัฒนาของรัฐให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการซึ่งในปัจจุบันนี้ได้มุ่งเน้นการพัฒนาชนบทเพื่อขจัดปัญหาความยากจนของชาวชนบทซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

#### แนวคิดในการพัฒนาชนบท

ดังกล่าวแล้วข้างต้นว่า จุดมุ่งหมายของการพัฒนาในปัจจุบันนี้มิได้จำกัดอยู่เพียงความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงการกระจายความมั่นคงและรายได้อย่างเป็นธรรมแก่ประชาชนในสังคมโดยรวมด้วย ในหลายทศวรรษที่ผ่านมาประเทศ



กำลังพัฒนาทั้งหลายได้หุ้ม เทพพยากรณ์จำนวนมาก เพื่อพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าจนหลาย ประเทศมีอัตราความจำเป็นทาง เศรษฐกิจสูง แต่ก็ปรากฏว่ายังไม่สามารถจัดปัญหาที่ประเทศ กำลังพัฒนาเหล่านี้ประสปร่วมกันคือ ปัญหาความยากจน ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบท ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนนับวันแต่จะขยายห่างออกไปเรื่อย ๆ ประชาชนในชนบทมีแนวโน้มที่จะมีความ เป็นอยู่ที่เลวร้ายลงในขณะที่ปัญหาความไม่สงบในชนบทเริ่มสูงมากขึ้น ทำให้ รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาหันมาให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทมากขึ้น

การพัฒนาชนบท เป็นแนวความคิดที่ได้รับการเห็นพ้องต้องกันว่า มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ การขจัดความยากจนในชนบท เพียงแต่มีความแตกต่างในกลยุทธ์ของการพัฒนาชนบทเท่านั้น สำหรับความหมายของ "การพัฒนาชนบท" มีผู้ให้คำอธิบายไว้ต่าง ๆ กันดังนี้

Desmond L.W. ANKER ให้ความหมายว่า การพัฒนาชนบทเป็นนโยบาย และแผนงาน เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นชนบทและส่งเสริมกิจกรรมในด้านต่าง ๆ (เกษตรกรรม, ป่าไม้, ประมง, อุตสาหกรรมและงานฝีมือของชนบท, การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทางสังคมและ เศรษฐกิจ) โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดอยู่ที่การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางกายภาพและมนุษย์อย่างเต็มที่, การมีรายได้สูงขึ้น และสภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบทโดยรวมดีขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวชนบทที่ยากจน และการเข้ามามีส่วนร่วมของชาวชนบทยากจนในกระบวนการพัฒนา<sup>๑</sup>

Bo Bengtsson มีความเห็นว่า การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในสังคมโดยที่ความยากจนจะลดลง และความรู้ของคนยากจนที่มีอยู่เต็มและที่ มีขึ้นใหม่จะถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> Desmond L.W. ANKER, "Rural Development : Problems and Strategies," International Labour Review. 108 (6 December 1973), p.42.

<sup>๒</sup> Bo Bengtsson, "Rural Development Research-the Role of Power Relations," SAREC REPORT Swedish Agency For Research Cooperation with Developing Countries, 1979, p.27.



Gayl D. Ness ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาชนบทที่มีความหมายที่ครอบคลุมกว่าการพัฒนาการ เกษตรโดยให้ความหมายการพัฒนาชนบทว่า เป็นการปรับปรุงในระดับของความ เป็นอยู่ของชาวชนบทอย่างต่อเนื่องและพึ่งตนเอง ในขณะที่การพัฒนาการเกษตรสนใจเฉพาะ การจำ เร็ยอย่างรวดเร็วในผลผลิตทางการ เกษตร ตลอดจนการกระจายผลประโยชน์ของ การพัฒนาอย่าง เท่าเทียมภายในหมู่ เกษตรกร<sup>๑</sup> สำหรับธนาคารโลกได้อธิบายว่า การพัฒนา ชนบท เป็นกลไกที่จัดทำขึ้น เพื่อปรับปรุงชีวิตทาง เศรษฐกิจและสังคมของคนยากจน<sup>๒</sup>

จากความหมายของการพัฒนาชนบทดังกล่าวข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า ได้เป็นที่ยอมรับกันว่าจุดมุ่งหมายหลักของการพัฒนาชนบทคือ การจัดความยากจน โดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนคือ คนยากจนในชนบท ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาชนบทเป็นกระบวนการของความพยายามปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น และให้ประชาชนชนบทสามารถพึ่งตนเองได้โดยการประสานความร่วมมือกันระหว่างรัฐกับ ประชาชนในการบรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ การจัดความยากจนในชนบท

#### แนวคิดในการบริหารการพัฒนา

การบริหารการพัฒนา (Development Administration) นอกจากจะมีความหมายง่าย ๆ ว่าเป็นการบริหารที่มุ่งให้บังเกิดการพัฒนาแล้ว ยังมีผู้ให้ความหมายต่าง ๆ กันไปอีก Edward W. Weidner ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มคนหนึ่งในด้านการบริหารการพัฒนาได้ให้ความหมายว่า "การบริหารการพัฒนาเป็นการปรับกลไกหรือมรรควิธีทางการบริหารให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของรัฐซึ่งหมายความว่า ก่อนอื่นต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไร แล้วจึงนำเอาการบริหารมาช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จ

<sup>๑</sup> Gayl D. Ness, Bureaucracy and Rural Development in Malaysia: A Study of Complex Organizations in Stimulating Economic Development States (California : University of California Press, 1967), pp.257.

<sup>๒</sup> Bo Bengtsson, "Rural Development Research - the Role of Power Relations," SAREC REPORT. p.27.





ผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว<sup>๑</sup>

Fred W. Riggs อธิบายว่า การบริหารการพัฒนามีความหมายเป็นสองทาง  
ทางหนึ่งคือ การบริหารโครงการพัฒนาและวิธีการที่ใช้โดยองค์การขนาดใหญ่โดยเฉพาะองค์  
การของรัฐที่จะนำเอานโยบายและแผนซึ่งวางไว้ตามเป้าหมายของการพัฒนาไปปฏิบัติอีกทาง  
หนึ่ง การสร้างสมรรถนะทางการบริหารให้ดียิ่งขึ้น Riggs ได้สรุปว่า การบริหารการ  
พัฒนาหมายถึงทั้งการบริหารการพัฒนาและการพัฒนาการบริหาร<sup>๒</sup>

องค์การสหประชาชาติอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาหมายถึง "การปรับ  
ปรุงสมรรถนะทางการบริหารเพื่อการพัฒนา สมรรถนะทางการบริหารใหม่ ความสามารถ  
ในการบรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการโดยผ่านองค์การ"<sup>๓</sup>

สำหรับนักวิชาการชาวเอเชียได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้ดังนี้

Shou - Sheng Hsueh อธิบายว่า การบริหารการพัฒนามีใช้การบริหารชนิด  
ใหม่ที่แยกออกจากการบริหารรัฐกิจ หากเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่แน่ชัด และ  
ให้ความสำคัญแก่การบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะเรื่องไปคือ เป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา<sup>๔</sup>

---

<sup>๑</sup> Edward W. Weidner, "The Elements of Development Administra-  
tion," In Development Administration in Asia, p.4 Edited by Edward W.  
Weidner (Kingsport, Tennessee : Kingsport Press, 1970)

<sup>๒</sup> Fred W. Riggs, "Introduction," In Frontiers of Development  
Administration, pp. 6-7 Edited by Fred W. Riggs (Durham, Duke University  
Press, 1970)

<sup>๓</sup> United Nations Development Administration : Current  
Approaches and Trends in Public Administration For National Development  
(New York : United Nations Publication, 1975), p.41.

<sup>๔</sup> Shou Sheng Hsueh, "Technical Co-operation in Development  
Administration in South and Southeast Asia," In Development Administration  
in Asia, p.340.



Hahn-Been Lee ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าหมายถึง "ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐหรือขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งจะต้องได้รับการเพิ่มพูนสมรรถนะในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ และจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอยู่แล้วโดยมุ่งจะก่อให้เกิดความเจริญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม"<sup>๑</sup>

V.A. Panandiker และ S.S. Kshirsager ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า หมายถึงโครงสร้างองค์กรและพฤติกรรมที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามแผนและโครงการที่มุ่งเปลี่ยนแปลง เศรษฐกิจและสังคมซึ่งดำเนินงานโดยรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา<sup>๒</sup>

จากความหมายของการบริหารการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น สรุปลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนาได้ดังนี้คือ

๑. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง (change-oriented) อันเป็นลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากการบริหารแบบดั้งเดิมหรือการบริหารทั่วไปซึ่งมุ่งรักษาสถานภาพเดิม (status quo) เป็นสำคัญ การบริหารการพัฒนาจึงเป็นความพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในแง่ของกิจกรรมและค่านิยม ทักษะคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่เดิม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ

๒. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการไปสู่จุดมุ่งหมาย (goal-oriented) ที่วางไว้หรือเน้นผลลัพธ์ (result-oriented) ที่เฉพาะเจาะจงมีความชัดเจนในการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนว่าจะต้องทำอะไรให้สำเร็จบ้างและเพื่อวัตถุประสงค์อะไรกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงให้ไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางหรือผลลัพธ์ที่มุ่งหวังโดยยึดจุดมุ่งหมายการพัฒนาประเทศเป็นหลัก

๓. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่ต้องพึ่งพาสมรรถนะทางการบริหาร

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓.

<sup>๒</sup>



( administrative capability) สูงเพราะกิจกรรมการพัฒนาเป็นงานที่มีขอบเขต กว้างขวางและสลับซับซ้อนมากกว่ากิจกรรมแบบ เดิมของรัฐที่มีขอบเขตอยู่เพียงการรักษา ความสงบเรียบร้อยการจัดเก็บภาษี และการบริหารงานประจำวัน ดังนั้นเมื่อรัฐได้ทุ่มเท ทรัพยากรในการพัฒนาประเทศและ เพื่อให้กิจกรรมการพัฒนาระบุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ จึง ต้องพึ่งพาอาศัยระบบราชการที่มีสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนานี้ สมรรถนะทางการ บริหารจึง เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของความพยายาม ในการพัฒนาของรัฐ

๔. การบริหารการพัฒนาจะต้องมีการวางแผนระยะยาวและการเตรียมการปรับปรุงองค์การบริหารให้พร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจในการดำเนินการตามแผนซึ่งจะ เกิดขึ้นในระยะ ยาวด้วย

๕. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่จะต้องสามารถปรับตัวและดัดแปลงให้ เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา มิใช่เป็นการบริหารที่ ขาดความยืดหยุ่นหรือขึ้นอยู่กับ เหตุการณ์เฉพาะหน้าหรือความพอใจของผู้บริหาร การปรับตัว ของการบริหารจะต้อง เป็นไปในลักษณะที่ควบคู่กันทั้งทางด้านโครงสร้างการจัดองค์การ การ จัดการและระ เียบวิธีปฏิบัติ

๖. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มีลักษณะของการสร้างสรรค์ การริเริ่ม ในการปฏิบัติงานและมีความตื่นตัวอยู่เสมอ

๗. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มีลักษณะเปิดซึ่งหมายความว่า การ ปฏิบัติภารกิจการพัฒนามิได้ผูกขาดอยู่แต่เฉพาะ เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยราชการเท่านั้น แต่ ประชาชนองค์กรปกครองท้องถิ่นตลอดจนองค์กร เอกชนจะต้องได้รับการกระตุ้นและเปิดโอกาส ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงนี้ด้วย ดังนั้นทัศนคติ (ของฝ่ายบริหาร) ที่ จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงจึง เป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของ การบริหารการพัฒนา

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การบริหารการพัฒนาชนบทจึงเป็นการบริหารการพัฒนาที่ มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้แน่ชัด การขจัดความยากจน

ในการดำเนินการบริหารการพัฒนาชนบท เพื่อมุ่งขจัดปัญหาความยากจนในชนบท



นั้นจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมโดยเฉพาะทางด้านการเมือง-การบริหารด้วย จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท Bo Bengtsson สรุปว่า ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญของการพัฒนาชนบทคือเจตนารมณ์ทางการเมือง (political will) และการปฏิรูปสถาบัน (institutional reform)<sup>๑</sup> ซึ่งปัจจัยทั้งสองประการนี้เป็นสิ่งที่หาได้ยากยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาที่ระบบการเมืองถูกรองรับโดยระบบราชการซึ่งมักจะมีสายสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เจตนารมณ์ที่แน่วแน่ของนักการเมืองในการแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวชนบทมีน้อย เพราะปัญหาความยากจนของชาวชนบทมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบผูกขาดในปัจจุบันการผลิตที่สำคัญๆ เช่น ที่ดิน ระบบการตลาด ทุน เป็นต้น นอกจากนี้การดำเนินการเพื่อปฏิรูปสถาบันการบริหาร (ระบบราชการ) ยังไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังและจริงจังจากรัฐบาลที่ขึ้นมาบริหารประเทศเพราะผู้บริหารประเทศส่วนใหญ่มาก็มาจากระบบราชการ ดังนั้นกิจกรรมการพัฒนาชนบทจึงยังถูกมอบหมายให้องค์การระบบราชการแบบดั้งเดิมซึ่งมุ่งรักษาสถานภาพเดิมเป็นผู้ดำเนินงาน

#### การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการ

การจัดองค์การเป็นการจัดสร้างระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บุคคลและทรัพยากรการบริหารอื่น ๆ ให้สามารถดำเนินงานบรรลุสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ William J. Melarney อธิบายว่า การจัดองค์การคือ การวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การสมดุลกันโดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>๒</sup>

ในแง่ของการจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาแล้ว เมื่อรัฐได้มีจุดมุ่งหมาย

<sup>๑</sup> William J. Melarney, Management Training (Illinois : Richard D. Irwin, Inc. 1968), p.38.

<sup>๒</sup> Bo Bengtsson, "Rural Development Research -the Role of Power Relation," SAREC REPORT, pp.51-56.



ใหม่ มีนโยบายที่แตกต่างไปจากแบบเดิมที่รัฐปฏิบัติอยู่แล้ว บางครั้งอาจเป็นความผิดพลาดอย่างร้ายแรงที่ยังคงพึ่งพาทฤษฎีการระบบราชการแบบเดิมในการนำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมายใหม่ที่รัฐกำหนดจากการศึกษาของ John C. Ickis พบว่าการที่รัฐบาลในประเทศอเมริกากลางหลายประเทศประสบความสำเร็จในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น สืบเนื่องมาจากการที่โครงสร้างองค์การระบบราชการไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับนโยบายของการพัฒนาชนบทแบบใหม่ได้<sup>๒</sup>

การบริหารราชการสมัยใหม่มีความแตกต่างไปจากการบริหารราชการแบบเดิม ทั้งนี้ เพราะการบริหารราชการแบบเดิมมีขอบเขตจำกัดและมีเป้าหมายคนละอย่างกับเป้าหมายของการบริหารราชการสมัยใหม่ การบริหารราชการแบบเดิมนั้นมุ่งที่จะทำหน้าที่สำคัญ ๆ ๓ ประการคือ

๑. รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
๒. เก็บภาษีอากรและรายได้ต่าง ๆ ของรัฐ
๓. บริหารกิจการที่เป็นภารกิจประจำวันให้มีประสิทธิภาพ

การบริหารราชการในลักษณะนี้มีลักษณะที่คงที่ (static) และมุ่งรักษาสถานภาพเดิม (maintenance of status quo) เป็นสำคัญ ลักษณะการจัดองค์การระบบราชการจะเป็นแบบรวมอำนาจ (centralized organization) เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวซึ่งมีขอบเขตจำกัดแต่ในสมัยปัจจุบัน ขอบเขตการบริหารงานของรัฐได้ขยายออกไปกว้างขวางกว่าเดิมและมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนกว่าที่เคยเป็นอยู่และ

---

<sup>๑</sup> John C. Ickis, "Structural Responses to New Rural Development Strategies," In Bureaucracy and The Poor, pp.4-32. Edited by David C. Karton and Felipe B. ALaenso (Singapore : Singapore National Printers, (Pte.) Ltd, 1981)



ที่สำคัญที่สุดก็คือ เป้าหมายของการบริหารได้เปลี่ยนไปจาก เดิมอย่างสิ้นเชิงจากการบริหารราชการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อจัดเก็บภาษีอากรได้กลายเป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา เพื่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการคิดริเริ่มมีการนำความคิดใหม่ ๆ มาใช้โดยเฉพาะในแง่ของการพัฒนาชนบทต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจของรัฐจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่นด้วย

โดยเหตุที่ระบบราชการแบบ เดิมมีลักษณะการจัดองค์การแบบรวมอำนาจเพื่อประสิทธิภาพในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการจัดเก็บภาษีอากรอันเป็นภารกิจสำคัญดั้งเดิมและเมื่อระบบราชการแบบ เดิมต้องเข้ามารับภาระหน้าที่ด้านการพัฒนาด้วยซึ่งเป็นภารกิจที่แตกต่างไปจากภารกิจ เดิมอย่างสิ้นเชิงเพราะ เงื่อนไขความสำเร็จของการพัฒนาต้องอาศัยโครงสร้างองค์การบริหารที่เป็นประชาธิปไตย (democratic administrative structure) ซึ่งมีเป้าหมายที่การมีส่วนร่วมของประชาชนควบคู่กับการกระจายอำนาจแทนการอาศัยกลไกของระบบราชการแบบรวมอำนาจเพียงฝ่ายเดียวดังแต่ก่อน ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือ รูปแบบการจัดองค์การระบบราชการที่จะทำหน้าที่ด้านการพัฒนาจะมีลักษณะ เป็น เช่นไร

จากการศึกษาการจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาสามารถแยกออกได้ ๓ รูปแบบคือ

๑. การจัดองค์การแบบรวมอำนาจ (centralized organization)
๒. การจัดองค์การแบบประสานงาน-การกระจายอำนาจ (coordinated-decentralization) ซึ่งหมายถึงว่าการวางแผนและการจัดการจะดำเนินงานโดยบุคคลากรในพื้นที่ภายใต้กรอบของงบประมาณและลำดับความสำคัญที่หน่วยงานระดับชาติเป็นผู้กำหนด
๓. การจัดองค์การแบบกระจายอำนาจ (decentralized organization)

(ดูตารางที่ ๑ )

การจัดองค์การตามรูปแบบแรกยัง เป็นการจัดองค์การระบบเดิม ทั้งนี้จะ



ตารางที่ ๑

การจัดองค์การระบบราชการกับการพัฒนาชนบท

ยุทธศาสตร์	ความจำ ړุญเติบโต	สวัสดิการสังคม	ความเป็นธรรม เน้นสังคม
เป้าหมายหลัก	การเพิ่มปริมาณผลิตผลการเกษตร	ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ทางกายภาพของชาวชนบทให้ดีขึ้น	แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท
วิธีการ	การรักษาบรรยากาศการลงทุน	การให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในรูปของอาหารและบริการสาธารณสุข	การเสริมสร้างสมรรถนะของชุมชนให้สามารถเข้าร่วมงานพัฒนากับรัฐ
ภารกิจระดับชุมชน	การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน	การให้บริการสาธารณสุข	แตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาและพื้นที่
บทบาทชุมชน	ไม่มี	เป็นผู้รับบางครั้งก็สมทบในรูปแบบแรงงาน	ร่วมมือกับรัฐอย่าง เท่าเทียม
ฐานคติสำคัญ	ผลประโยชน์จากการเพิ่มผลผลิตจะสะท้อนกลับไปสู่ชาวชนบทยากจน	ผู้อำนวยการในส่วนกลางสามารถระบุถึงความต้องการของคนจนได้ถูกต้อง และกลไกการบริหารมีขีดความสามารถเพียงพอ	รัฐบาลสามารถดำเนินตามนโยบายในการปรับโครงสร้างอำนาจทางสังคม และระบบราชการที่รวมอำนาจสามารถเรียนรู้ที่จะใช้อำนาจร่วมกับกลุ่มคนอื่น
การจัดองค์การ	รวมอำนาจ	รวมอำนาจ	กระจายอำนาจ



พบว่าในระยะเริ่มแรกของการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ประเทศกำลังพัฒนายังคงอาศัยระบบราชการแบบเดิม เข้ามาบริหารงานพัฒนาของประเทศซึ่งในระยะนั้น เน้นความจำเริญเติบโต (growth) ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญโดยมุ่งการเพิ่มปริมาณผลผลิตผลการเกษตรอย่างรวดเร็ว เพื่อการส่งออกด้วยการให้ความสนับสนุนแก่เกษตรกรที่มีศักยภาพในการพัฒนาหรือพื้นที่ที่มีแล้วการพัฒนาสูงเป็นลำดับแรก ในการนี้รัฐจำเป็นต้องมีการรวมศูนย์อำนาจเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามแผนที่ เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางเป็นผู้กำหนดโดยมิได้ให้ความสนใจในเรื่องของความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างไร ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๖๐ รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาเริ่มให้ความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทางด้านสังคม ดังจะเห็นได้ว่ากลไกการพัฒนาได้เริ่มเน้นการปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยอาศัยโครงการขนาดใหญ่ที่ดำเนินการแบบเดียวกันทั่วประเทศ เช่น การสร้างถนนในชนบท การฝึกอาชีพ การอนามัยและโภชนาการ เป็นต้น แต่โครงการเหล่านี้มีลักษณะของ "การประชาสัมพันธ์" กล่าวคือ เป็นการที่รัฐหยิบยื่นสิ่งที่ดีที่รัฐคิดว่าเหมาะสมกับชนบทโดยมิได้มีการจำแนกกลุ่มบุคคลและพื้นที่ให้ชัดเจนและไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะการดำเนินการตามนโยบายและกลไกดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างองค์การระบบราชการแบบเดิมคือการรวมอำนาจ

แต่จากประสบการณ์ในการพัฒนาของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงร่วมกันประการหนึ่งคือ งานพัฒนาส่วนใหญ่ที่ไม่ประสบความสำเร็จ เป็นเพราะไม่ได้ให้ออกาสประชาชนในการวางแผนและตัดสินใจ ถ้าเป้าหมายในการพัฒนาคือการพัฒนาคนไม่ใช่การพัฒนาวัตถุแล้ว ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนานั้น ประชาชนจะต้องเป็นผู้กระทำมิใช่ผู้ถูกกระทำ ดังนั้นนโยบายและกลไกการพัฒนาในระยะหลังนี้จึงหันมาเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทโดยการส่งเสริมความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมทางการเมืองซึ่งจะต้องมีการกระจายอำนาจควบคู่ไปด้วย รูปแบบการจัดองค์การระบบราชการที่จะบริหารงานพัฒนาชนบทตามแนวทางดังกล่าวนี้จึงได้แก่การจัดองค์การแบบกระจายอำนาจซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

๑. จะต้องมีเอกภาพในการนำนโยบาย แผน แผนงานโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีโครงสร้างองค์การ



บริหารราชการที่ไม่เชื่ออำนาจต่อการบริหารงานพัฒนา เช่น มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานพัฒนาแยกกันต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่โดยขาดการประสานงานกับหน่วยอื่น ทำให้การปฏิบัติตามแผนไม่ประสบผลเท่าที่ควร จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดรูปองค์การและสายการบังคับบัญชาเสียใหม่ให้มีเอกภาพกว่าเดิม ทั้งนี้เนื่องจากในการบริหารงานพัฒนานั้นนโยบาย แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้นล้วนแต่มีวัตถุประสงค์แน่ชัด และเป้าหมาย ลำดับความสำคัญที่แน่นอน หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานพัฒนาจึงต้องจัดองค์การและสายการบังคับบัญชาให้สอดคล้องตามลักษณะงานที่ได้รับมอบหมายมา กล่าวคืออำนาจหน้าที่ในการบริหารการควบคุมบังคับบัญชาในกิจกรรมหนึ่ง ๆ จะมารวมอยู่ที่หน่วยเดียวหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนว่า รับผิดชอบอะไรบ้าง และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาหรือดำเนินกิจกรรมนั้นเพียงไร แค่นั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการปฏิบัติงานก้าวก่ายและซ้ำซ้อนกัน

๒. จะต้องมีระบบข่าวสารและข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การตัดสินใจหรือการวางแผน เป็นไปอย่างถูกต้องรวดเร็ว ระบบราชการที่จะสามารถเป็นตัวการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้จะต้องมีสมรรถนะในการ ๑) คาดการณ์และเข้าใจทิศทางและจังหวะของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ระบบราชการดำรงอยู่ ๒) วางแผนสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นหรือตามที่ปรารถนา ๓) ปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่ไม่คาดคิด และ ๔) คิดสร้างสรรค์ขึ้นเอง<sup>๑</sup> ซึ่งสมรรถนะต่าง ๆ เหล่านี้ที่องค์การระบบราชการต้องมีจำเป็นต้องอาศัยข่าวสารและข้อมูลที่ถูกต้องรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์โดยต้องมีระบบข้อมูลที่สัมพันธ์กันทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน ทั้งนี้ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยแผนงานหรือหน่วยวิชาการและหน่วยงานปฏิบัติต้องมีระบบการจัดข้อมูลข่าวสาร (management information system) ที่เหมาะสมและรายงานข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดเวลาเพื่อให้ทุกระดับได้รับข้อมูลเดียวกัน

<sup>๑</sup> United Nations, Development Administration : Current Approaches and Trends in Public Administration For National Development, p.41.



ในประเทศกำลังพัฒนาที่ใช้องค์การระบบราชการแบบเดิมซึ่งมีการแบ่งงานตามสายงานกระทรวงแทนที่จะแบ่งตามแผนงานโครงการ ข้อมูลข่าวสารมักจะเป็นไปในลักษณะทางตั้งจากบนสู่ล่างในรูปของการสั่งการ การวางแผนจากเบื้องบนเป็นส่วนใหญ่ แต่ในการบริหารการพัฒนา ข้อมูลข่าวสารจะต้องมาจากทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง และมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบและสายการบังคับบัญชาใหม่ให้สอดคล้องกับการบริหารการพัฒนาตามรูปแบบและสายการบังคับบัญชาใหม่นี้จุดศูนย์กลางของการบริหารงานอยู่ที่หน่วยงานกลาง ซึ่งเป็นองค์การแผนงาน (programming organization) ในระดับชาติ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กลยุทธ์การพัฒนาโดยส่วนรวม ประสานแผนงานสาขาต่าง ๆ ตลอดจนติดตามประเมินผล สำหรับในหน่วยงานปฏิบัติ (operating agency) จะมีหน่วยงานแผนงาน (programming unit) ซึ่งจะทำหน้าที่ ๑) ผสานโครงการและข้อเสนอของหน่วยงานปฏิบัติเป็นแผนงานสาขาในระยะปานกลางและระยะสั้น ๒) ส่งแผนงานสาขาและชี้แจงต่อหน่วยงานวางแผนและงบประมาณกลาง ๓) เสนอแนะนโยบาย มาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติตามโครงการ ๔) พิจารณาและประเมินแผนงานโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงหรือกรม นั้น ๕) ประสานความต้องการของหน่วยงานย่อย ๆ ในหน่วยงานนั้น

Albert Waterston ได้ชี้ให้เห็นถึงว่า ปัญหาที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายประสบในการนำเอาแผนการลงทุนของภาครัฐบาลไปปฏิบัติคือ การขาดแผนงานโครงการที่มีการเตรียมการที่ดีมีจำนวนเพียงพอตลอดจนขาดระบบการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการเตรียมแผนงานโครงการที่ดีและประสานเข้ากับแผนสาขาที่กระทรวงดำเนินการซึ่งได้คำนึงถึงลำดับความสำคัญและทรัพยากรนั้น เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการเร่งรัดพัฒนาประเทศ ดังนั้นหน่วยแผนงานในระดับกระทรวง กรมจึงมีความสำคัญเท่า ๆ กับหน่วยแผนงานกลาง เพราะหน่วยแผนงานในหน่วยปฏิบัติจะช่วยทำให้แผนพัฒนาที่หน่วยงานแผนกลางจัดทำขึ้นมีความสม เหตุสมผลมากขึ้นและสามารถปฏิบัติได้ เนื่องจากหน่วยแผนงานในกระทรวง กรมจะทำแผนสาขาในขอบเขตที่ตนรับผิดชอบ เช่น กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข

<sup>๑</sup> Albert Waterston, Development Planning : Lesson of Experience (Baltimore and London : The John Hopking University Press, 1965)pp.375-378.



ก็จัดทำแผนสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทยก็จัดทำแผนมหาดไทย เป็นต้น มีความเชื่อม  
ต่อกันระหว่างแผนพัฒนาประเทศกับแผนงานพัฒนาในแต่ละสาขา แต่ทั้งนี้กระทรวง กรม  
จะต้องมีขอบ เขตหน้าที่ที่ชัดเจนและไม่มีหรือมีการซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกันน้อยที่สุด

๓. จะต้องสะท้อนหรือ เปิดโอกาสให้ประชาชนและองค์กร เอกชนเข้ามามีส่วน  
ร่วมในกระบวนการบริหารการพัฒนาด้วย การเข้ามามีส่วนร่วมนี้มีความหมายครอบคลุมถึง  
การเข้ามามีส่วนร่วมใน ๑) การตัดสินใจ ๒) การปฏิบัติตามที่มีการตัดสินใจ ๓) ผลประ-  
โยชน์ที่จะได้รับ และ ๔) การติดตามประเมินผล<sup>๑</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่งสิ่งที่ควบคู่ไปกับการเข้า  
มามีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ การกระจายอำนาจ ในการจัดองค์การเพื่อการบริหาร  
การพัฒนาชนบทหลักหนีไม่พ้นที่จะต้องพิจารณาถึงหลักการกระจายอำนาจ ปัจจุบันนี้การจัด  
องค์การของระบบราชการให้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจผสมกันไปแต่การที่  
จะใช้หลักการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจ นอกจากต้องคำนึงถึงประวัติศาสตร์การ  
ปกครองชนบทธรรม เนียมที่มีมานานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบและความสามารถ  
ในการปกครองตนเองของประชาชนในประเทศนั้น นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง  
ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายได้ตื่นตัวหันมา เร่งรัดพัฒนาประเทศทำให้สภาพทาง เศรษฐกิจ  
สังคมของประเทศได้เพิ่มความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้นทำให้ขอบ เขตภารกิจของรัฐขยายออกไป  
อย่างกว้างขวาง การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์ขององค์การบริหารราชการแบบเดิมเพียงอย่าง  
เดียวก่อให้เกิดปัญหาการบริหารที่ยุ่งยากขึ้น เกิดความล่าช้า ทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น  
ความคิดสร้างสรรค์มีน้อย ก่อให้เกิดการอุดตันในกระบวนการพัฒนา ดังนั้นในปัจจุบันนี้ได้  
มีแนวโน้มที่จะกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางมากขึ้น

ในประเทศที่มีการปกครองแบบเอกรัฐ เช่น ประเทศไทย ซึ่งคำนึงถึง  
เอกภาพในการบริหารประเทศเป็นสำคัญโดยใช้หลักการรวมอำนาจนั้น ในสภาพการณ์ที่

<sup>๑</sup> John M. Cohen and Norman T. Uphoff, Rural Development

Participation : Concepts and Measures For Project Design, Implemen-  
tation and Evaluation (Ithaca, New York : Rural Development Committee  
Centre for International Studies, 1977), p.7.



ประเทศกำลังพัฒนามุ่งเน้นการพัฒนาโดยเฉพาะในปัจจุบันได้ให้ความสนใจต่อการพัฒนาชนบทมาก หนทางเดียวที่จะบรรลุถึงการรวมอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพก็โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เว้นแต่ในเรื่องที่เกี่ยวกับเอกราชและความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนกลางสามารถมีเวลาในการพิจารณาเฉพาะประเด็นสำคัญ ๆ ที่จะเป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของความพยายามในการพัฒนาประเทศโดยรวม

อำนาจหน้าที่ขององค์การระบบราชการในส่วนกลางจะต้องมีการมอบหมายและกระจายไปยังเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ในพื้นที่โดยพิจารณาตามความต้องการและหน้าที่เฉพาะด้าน และการกระจายอำนาจควรลงไปถึงหน่วยล่างสุดของการปกครองคือ องค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในกระบวนการพัฒนา นโยบายและแผนพัฒนาของส่วนกลางไม่สามารถจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายได้ หากประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีการจัดองค์กรเป็นกลุ่มก้อนและเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาด้วย

๔. จะต้องมีระบบการประสานงาน ทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การในทุกระดับทั้งแนวตั้งและแนวนอน จากการที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐขยายออกไปมากขึ้น อันเป็นผลมาจากการพัฒนาทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ขยายใหญ่ขึ้นและมีหน่วยงานต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายเพื่อทำหน้าที่ใหม่ ๆ นี้ จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบการประสานงานทั้งภายในองค์การและระหว่างองค์การ ทั้งนี้เพราะการดำเนินการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของการพัฒนาชนบทจะต้องมีการประสานงานทุกขั้นตอนของการดำเนินงานนับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดทำแผน แผนงานและโครงการ และการปฏิบัติตามแผน และโดยที่ในการบริหารการพัฒนา นั้น นโยบาย แผนงานและโครงการที่กำหนดขึ้นล้วนแต่มีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด มีเป้าหมายที่ชัดเจน ดังนั้นการประสานงานจึงเกิดขึ้นโดยมีจุดร่วมในวัตถุประสงค์ที่แน่ชัด ดังนั้นการประสานงานจึงเกิดขึ้นโดยมีจุดร่วมในวัตถุประสงค์และเป้าหมายเดียวกัน การประสานงานจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากจุดมุ่งหมายร่วม กลไกที่องค์การบริหารการพัฒนาใช้มากในการประสานงานคือ การวางแผนและงบประมาณ

นอกจากนี้ในการบริหารการพัฒนาชนบทที่มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่และกระจายอำนาจไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น รัฐบาลกลางจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมและประสาน



การพัฒนาระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อให้กิจกรรมการพัฒนาในแต่ละส่วนแต่ละระดับมุ่งไปสู่จุดหมายเดียวกันคือ การแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น แทนซาเนีย ศรีลังกา เป็นต้น ได้สร้างกลไกการประสานกิจกรรมการพัฒนาในระดับภาค เพื่อกำกับดูแลและประสานกิจกรรมการพัฒนาของหน่วยงานส่วนกลางภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ระดับภาค ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นการประสานแผนพัฒนาประเทศ แผนสาขา (ของกระทรวง) และแผนท้องถิ่นเข้าด้วยกันโดยภูมิภาคเป็นพื้นที่ในการประสาน กลไกการประสานงานในระดับภาคนี้จะมีตัวแทนของฝ่ายบริหาร เป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลและประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล อย่างไรก็ตามต้องตระหนักอยู่เสมอว่า กลไกการบริหารการพัฒนาที่จัดตั้งขึ้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีความสอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองด้วย

๕. จะต้องมีกลไกในการติดตามและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ การติดตามและประเมินผลเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้นโยบาย แผนงานและโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ บรรลุสู่จุดหมายที่กำหนดไว้ เพราะเปรียบเสมือนเครื่องคอยวัดความผิดพลาดและป้อนข้อมูลสัญญาณความผิดพลาดกลับไปยังหน่วยงานนั้น เพื่อแก้ไขทิศทางตลอดเวลาให้ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ เท่าที่ผ่านมาในขณะที่หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสนใจในการวางแผนกันอย่างกว้างขวาง แต่เมื่อถึงขั้นดำเนินงาน (implementation) กลับไม่มีการติดตามและประเมินผล (monitoring and evaluation) ว่าได้ดำเนินการเป็นไปอย่างไร ผิดพลาดจากที่คาดคิดไว้หรือไม่ เป้าหมายที่ตั้งไว้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างไร เพื่อจะได้แก้ไขได้ทันทั่วทั้ง การติดตามและประเมินผลจะต้องทำอยู่ตลอดเวลา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้การวางแผนกับการติดตามและประเมินผลนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเป็นกรรมวิธีเดียวกัน

๖. การบริหารการพัฒนาแตกต่างไปจากการบริหารงานทั่วไปโดยที่การบริหารทั่วไปไม่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน แต่การบริหารการพัฒนามีวัตถุประสงค์เป้าหมายที่ต้องการจะบรรลุถึงอย่างชัดเจน นอกจากมีวัตถุประสงค์เป้าหมายของกิจกรรมแล้ว ยังต้องมีเป้าหมายทางพฤติกรรมของการทำงานด้วย นั่นก็หมายถึงการปฏิบัติงานใด ๆ ขององค์การเพื่อ



การบริหารการพัฒนาต้องมุ่งไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้แน่ชัดโดยหนทางเลือกปฏิบัตินั้นได้ผ่านกระบวนการตัดสินใจมาแล้วอย่างรอบคอบ เป็นระบบ

๗. ผู้ทำงานในองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาต้องมีคุณสมบัติหรือความสามารถที่เหมาะสม ทั้งนี้โดยบุคคลากรในแต่ละระดับมีคุณสมบัติและความรู้ความสามารถขั้นต่ำที่แตกต่างกันไปตามระดับของหน้าที่ความรับผิดชอบ เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ฯ ในระดับส่วนกลาง จังหวัดต้องมีความรู้ทางด้าน การวางแผน การจัดทำโครงการ การวิเคราะห์และประเมินโครงการ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในระดับอำเภออาจจะต้องมีความรู้ในการเขียนโครงการและบริหารโครงการ การจัดลำดับความสำคัญ การระบุปัญหา เป็นต้น

การจัดองค์การแบบกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดในการบริหารงานพัฒนาชนบท แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางการเมืองการบริหารของแต่ละประเทศด้วยว่า การจัดองค์การแบบกระจายอำนาจจะเป็นไปได้หรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะในประเทศที่ระบบราชการเป็นสถาบันที่มีอำนาจมากกว่าสถาบันใดในสังคม เพราะแม้แต่การปรับองค์การระบบราชการให้เป็นแบบประสานงานกระจายอำนาจก็มีใช้เรื่องง่าย กระนั้นก็ตามการจัดองค์การแบบกระจายอำนาจถือ เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทโดยมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะก้าวไปสู่จุดนี้ ในขณะที่รูปแบบที่สองคือ การจัดองค์การแบบประสานงาน-กระจายอำนาจนับได้ว่าเป็นรูปแบบที่อยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลง (transitional period) จากรูปแบบแรกไปสู่รูปแบบที่สาม

นอกจากองค์การระบบราชการในรูปกระทรวง กรมแล้ว ยังมีองค์การอีกประเภทหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนาชนบทคือ องค์การในรูปคณะกรรมการ คณะกรรมการเป็นกลุ่มคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปเข้ามารวมกันเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ คณะกรรมการส่วนใหญ่จะมีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อรวมเอาบุคคลที่มีความรู้ ประสบการณ์จากหน่วยงานต่าง ๆ มาช่วยพิจารณาและแก้ไขปัญหาเฉพาะอย่างหรือปัญหาทั่ว ๆ ไป

คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมี ๒ ลักษณะคือ คณะกรรมการถาวร (standing committee) เพื่อใช้สำหรับปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องระยะยาวหรือเรื่องที่จะต้องปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น และ



คณะกรรมการชั่วคราว ( ad hoc committee ) เพื่อใช้สำหรับในการแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องหรือทำงานเป็นครั้งคราว ทั้งนี้โดยปกติทั่วไป การจัดตั้งคณะกรรมการส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการคือ

๑. การอำนวยการและการตรวจตรา ( supervision )
๒. การประสานงาน ( coordination )

ในการจัดองค์การบริหารการพัฒนาชนบทในรูปแบบคณะกรรมการมีหลักการที่สำคัญดังนี้

๑. ยึดหลักการประสานงานและเอกภาพในการบริหารการพัฒนาชนบทโดยการปรับปรุงและใช้ประโยชน์จากองค์การที่มีอยู่เดิมให้มากที่สุด และให้มีคณะกรรมการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทเพียงชุดเดียวในแต่ละระดับ
๒. ยึดพื้นที่เป็นหลักในการบริหารการพัฒนาชนบท
๓. ส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคือช่วยเหลือตนเองให้มากที่สุด

นอกจากนี้แล้ว การที่องค์การบริหารการพัฒนาชนบทในรูปแบบคณะกรรมการจะสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ จำเป็นต้องมีหน่วยงานฝ่ายอำนวยการ ( staff ) ที่ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทก็เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาชนบทโดยการจัดองค์การเปรียบเสมือนพาหนะในการแปลงแนวคิดคือ นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทแนวใหม่ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ นอกจากปัจจัยทางการจัดองค์การแล้วยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายประการที่มีส่วนเกื้อหนุนต่อความสำเร็จในการพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาคือความยากจนในชนบท เช่น ระบบบริหาร พฤติกรรมของบุคคลในองค์การ ค่านิยม เป็นต้น แต่ในที่นี้จะได้นั้นเฉพาะการจัดองค์การ ( organization arrangement ) ในการบริหารการพัฒนาชนบทซึ่งความสำเร็จของการจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมืองการบริหารที่สำคัญหลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสนับสนุนทางการเมือง ( political support ) จากผู้บริหารประเทศที่มีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะปรับปรุงระบบราชการให้สามารถเป็นกลไกของรัฐที่มีประสิทธิภาพและพร้อมที่จะนำเอาแนวคิด นโยบายและยุทธศาสตร์การ



พัฒนาชนบทแนวใหม่ไปปฏิบัติให้ได้ผลอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ก็จะช่วยเสริมให้การจัดการเพื่อการบริหารการพัฒนาซึ่งมีความแตกต่างไปจากการจัดการแบบเดิมสามารถบรรลุถึงเป้าหมายของการจัดการได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย