

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมีหน้าที่และวัตถุประสงค์ไม่เหมือนกัน

1. แนวความคิด

องค์การหมายถึงการจัดรวมบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อบรรลุความมุ่งหมายบางประการ หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงการประสานกิจการต่าง ๆ อย่างมีเหตุผลของบุคคลจำนวนหนึ่งเพื่อบรรลุเจตนารมย์อันชัดแจ้งร่วมกัน อาศัยการแบ่งสรรแรงงาน พันธกิจ (Function) และอาศัยความสัมพันธ์ร่วมกันในสายการบังคับบัญชา<sup>1</sup> และสิ่งคมก็คือองค์การขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วยองค์การต่างๆ มากมายหลายชนิด หลายลักษณะ และหลายวัตถุประสงค์ องค์การต่าง ๆ เหล่านี้จึงเปรียบเสมือนกองต่าง ๆ ในกรมหนึ่งนั่นเอง ภัยเหตุนี้ ในการที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การใหญ่ได้ ก็จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมืออย่างค้ำยำในระหว่างองค์การที่ประกอบอยู่ในองค์การใหญ่นั้น<sup>2</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์การนั้นก็คือระบบพฤติกรรมเชิงร่วมมือ (System of Cooperative Behavior)<sup>3</sup> นั่นเอง และพฤติกรรมเชิงร่วมมือระหว่างองค์การจะมีลักษณะดังนี้ คือ

- 1.1 มีการประสานงานกันระหว่างองค์การ
- 1.2 มีกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน

<sup>1</sup>สุรชัย สุฟโปฏก, การศึกษาคอประสานงาน, จากเอกสารรายงานการสัมมนาข้าราชการ ศวพ. อุบลราชธานี สพช.เขต 1,4 และพัฒนาการจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประจำปี 2515, หน้า 82. (อักษาสานา,)

<sup>2</sup>James L. Price, Organizational Effectiveness (Momewood, Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1968), p. 25.

<sup>3</sup>Herbert A. Simon, Administrative Behavior (New York: The Free Press, 1965), p. 72.

1.1 การประสานงานนั้น เป็นกุศโลบายอย่างหนึ่งที่จะดึงเอาความชำนาญและผลประโยชน์ขององค์การที่แตกต่างกันมารวมกัน และนำไปสู่จุดหมายปลายทางร่วมกัน และเลียวนาร์ค ก็. ไวท์ ผู้เชี่ยวชาญการบริหารผู้หนึ่ง ได้ให้ความหมายไว้ว่า

การประสานงาน คือการปรับปรุงส่วนต่าง ๆ ให้ได้จังหวะเวลา เพื่อว่าแต่ละส่วนจะโคอุทิศความรู้ ความสามารถ เพื่อผลผลิตหรือประสิทธิภาพขององค์การเป็นส่วนรวม<sup>4</sup>

หรือที่ศาสตราจารย์ชูป กาญจนประกร ได้ให้ความหมายไว้ว่า "การประสานงานหมายถึง การจัดระเบียบการทำงาน เพื่องานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการให้เป็นไป น่าหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อนกัน ซักแย้งกัน ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบายขององค์การอย่างสมานฉันท์ และมีประสิทธิภาพ"<sup>5</sup>

การประสานงานนี้มีความสำคัญต่อการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล หรือองค์การเอกชนก็ตาม เพราะถ้าไม่มีการประสานงานโดยให้ต่างฝ่ายต่างทำ ไม่เกี่ยวข้อง ซึ่งกันและกันแล้ว การบริหารงานก็ยากที่จะเป็นไปโดยเรียบร้อยได้ ฉะนั้น เพื่อที่จะสร้างสัมพันธภาพฝ่ายส่วนต่าง ๆ ขององค์การ ก็จำเป็นต้องจัดให้มีการประสานงานขึ้น นอกจากนั้นแล้ว การประสานงานยังมีประโยชน์ในการขจัดข้อขัดแย้งของกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ ที่มีความคิดเห็นไม่ลงรอยกันในหน่วยงานให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ยิ่งเป็นองค์การขนาดใหญ่ที่มีการแบ่งงานกันทำเป็นส่วนสัค ตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization) ก็จะได้เห็นได้เด่นชัดยิ่งขึ้นว่า การที่จะให้งานขององค์การดำเนินไปด้วยดี และบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จะต้องพยายามจัดให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม (Group Effort) ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์ (Harmony) โดยให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องกัน (Synchronize) และเสร็จในเวลา (Time) ที่กำหนดไว้

<sup>4</sup> Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: The Macmillan Co., 1955), p. 38.

<sup>5</sup> ชูป กาญจนประกร, "ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 5, ฉบับที่ 3 (2508), หน้า 67.

1.2 การแลกเปลี่ยนระหว่างองค์การหมายถึง "กิจกรรมที่กระทำร่วมกันด้วยความสมัครใจระหว่าง 2 องค์การ ซึ่งการกระทำนี้ก่อให้เกิดผล หรือคาดว่าจะก่อให้เกิดผลที่ทำให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของทั้ง 2 องค์การได้"<sup>6</sup>

และกระบวนการแลกเปลี่ยนนี้จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องมาจากการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างองค์การ ซึ่งการพึ่งพาอาศัยกันนี้ตามธรรมชาติจะเกิดขึ้นในระหว่างองค์การที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์สนับสนุนซึ่งกันและกัน (Complimentary Goals and Function) กล่าวคือในแต่ละองค์การนั้นจะมีความต้องการทรัพยากรที่สำคัญ 3 อย่าง คือ

1.2.1 ลูกค้า (Client)

1.2.2 แรงงาน (Labor Service)

1.2.3 ทรัพยากรอื่นที่นอกเหนือแรงงาน<sup>7</sup>

ตามปกติ ในแต่ละองค์การจะได้รับทรัพยากรอย่างเพียงพอในการดำเนินงานตามหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละองค์การได้ ซึ่งทรัพยากรของแต่ละองค์การจะแตกต่างกันไปตามหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น ๆ ในภาวะเช่นนี้ การพึ่งพาอาศัยระหว่างองค์การก็เกิดขึ้นได้ แต่ถ้าในสภาวะการณ์ใดที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างมากมาย และไม่มีการควบคุมองค์การ องค์การต่าง ๆ ก็จะพยายามขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของการให้บริการขององค์การให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จนองค์การเหล่านี้อาจจะกลายเป็นองค์การที่มีทุกสิ่งทุกอย่างพร้อมบริบูรณ์ (Self-contained Organization) ซึ่งจะเป็นองค์การที่มีอิสระเป็นเอกเทศ ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยความช่วยเหลือจากองค์การอื่นเลย สภาวะการณ์เช่นนี้ ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างองค์การก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ในทางตรงกันข้าม ใน

---

<sup>6</sup>Sol Levine and Paul E. White, "Exchange as a Conceptual Frame work for the study of Interorganizational Relationships," Administrative Science Quarterly, Vol.2, (March, 1962), p. 586.

<sup>7</sup>Ibid., p. 586.

สภาวะการณ์ที่ทรัพยากรขาดแคลน รัฐบาลไม่สามารถกระจายแจกจ่ายทรัพยากรให้องค์กรต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ทั้งหมด องค์กรต่าง ๆ ก็จะถูกจำกัดหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กรให้เหลือน้อยลงจนอาจจะเหลือเพียงหน้าที่และวัตถุประสงค์เกี่ยวเท่านั้นก็ได้ เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กรถูกควบคุมโดยทรัพยากรที่จำกัด เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว องค์กรต่าง ๆ ก็จะไม่สามารถบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายโดยปราศจากความสัมพันธ์เชิงร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร ซึ่งการแลกเปลี่ยนอาจจะเป็นไปในรูปของการให้ยืมหรือให้เปล่าในทรัพยากร เช่น เงิน เครื่องไม้ เครื่องมือ หรือเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น และความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างองค์กรที่เกิดขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับว่า

- 1) แต่ละองค์กรจะต้องทราบว่าทรัพยากรที่ต้องการจะหาได้จากองค์กรใดบ้าง
- 2) แต่ละองค์กรจะต้องมีหน้าที่และวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง
- 3) ขอบเขตหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กรจะต้องสอดคล้องต่อกัน<sup>8</sup>

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า ทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับองค์กรคือ ลูกจ้าง กำลังแรงงาน และทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งทรัพยากรเหล่านี้สามารถแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันได้ แต่การแลกเปลี่ยนทรัพยากรเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าแต่ละองค์กรไม่รู้ถึงลักษณะความเป็นอยู่หรือหน้าที่และวัตถุประสงค์ซึ่งกันและกัน เพราะไม่อาจทราบได้ว่าองค์กรนั้นมีทรัพยากรอะไรบ้างที่จะเป็นประโยชน์สำหรับองค์กรของตน ดังนั้น องค์กรที่อยู่ในระบบเดียวกันจะต้องรู้ถึงความเป็นอยู่ขององค์กรอื่นว่ามีหน้าที่และวัตถุประสงค์อะไรบ้าง เพราะโดยทั่วไปแล้ว หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์กรจะเป็นเครื่องกำหนดว่าองค์กรนั้นมีทรัพยากรอะไรบ้าง และทรัพยากรอะไรที่องค์กรของตนต้องการ และทรัพยากรของเรามีอะไรบ้างที่องค์กรอื่นต้องการ ทั้งนี้ เพราะการแลกเปลี่ยนจะมีขึ้นได้ ต้องมีการตกลงเห็นพ้องต่อกันด้วยความสมัครใจ และเข้าใจกันระหว่างองค์กรเสียก่อน

<sup>8</sup> Ibid., p. 856.

การตกลงเห็นพ้องต้องกันนี้จะเกิดขึ้นได้ก็เนื่องจากขอบเขตขององค์การ (Domain of Organization) มีความสอดคล้องกัน ขอบเขตขององค์การนี้จะประกอบด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างและหน้าที่ขององค์การที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น ขอบเขตขององค์การต่าง ๆ จึงคล้ายกับส่วนต่าง ๆ ของระบบหนึ่ง ซึ่งแต่ละส่วนจะมีหน้าที่และวัตถุประสงค์แตกต่างกัน แต่มีความสอดคล้องกัน จึงก่อให้เกิดมีการพึ่งพาอาศัยกัน ขอบเขตขององค์การก็เช่นเดียวกัน ต้องมีความสอดคล้องกัน จึงจะมีการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกัน เพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์การและของส่วนรวมด้วย

ความสอดคล้องในขอบเขตของแต่ละองค์การจะเกิดขึ้นได้ก็โดยวิธีเจรจาประนีประนอม การปรับตัว และการให้อำนาจความชอบธรรม (Negotiation, Orientation or Legitimation) ระหว่างองค์การ กล่าวคือ เมื่อหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การเกิดมีการขัดแย้งกัน ก็จะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่ และการเจรจาประนีประนอมระหว่างองค์การก็จะเกิดขึ้น ซึ่งกระบวนการนี้เรียกว่าการเจรจาหรือการต่อรอง และกรณีการปรับตัวจะเกิดขึ้นเมื่อหน้าที่ยังมีความเป็นเฉพาะอย่างมากขึ้นเท่าใด การที่จะทำให้ขอบเขตของแต่ละองค์การมีความสอดคล้องกัน ก็จะทำให้ด้วยวิธีการปรับตัวเข้าหากันเท่านั้น สำหรับการให้อำนาจความชอบธรรมนั้นจะเกิดขึ้นในภาวะที่มีความเป็นทางการมาก เครื่องมือที่จะทำให้บรรลุถึงความสอดคล้องของขอบเขตระหว่างองค์การได้ ก็โดยการให้อำนาจ (Empower) การอนุญาต (Licensing) หรือการให้ความชอบธรรม (Legitimizing) แก่องค์การที่ปฏิบัติงานภายในชุมชนนั้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การประนีประนอมนั้นเป็นเครื่องมือที่จะทำให้ขอบเขตขององค์การต่าง ๆ สอดคล้องกัน ก็เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการให้อำนาจที่มีการขยายหน้าที่ออกไปกว้างขวาง ส่วนความหมายของการปรับตัวเข้าหากันนั้นมีความหมายที่ตรงกันข้ามกับการเจรจา เพราะเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับองค์การมีหน้าที่เฉพาะอย่างมากเกินไป

## 2. ความสัมพันธ์ในเชิงร่วมมือระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

### 2.1 ปัญหาในการประสานงานระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท

สำหรับการบริหารงานพัฒนาชนบทหรือส่วนภูมิภาคของไทยตั้งแต่ได้กล่าวดำเนินการมาแล้ว ยังคงอาศัยโครงสร้างทางการบริหารแบบเดิมที่กรมพระยาคำรงราชานุภาพได้ทรงวางไว้ คือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งสังกัดในกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง ตามลำดับ เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ประสานงานของกรมต่าง ๆ ในชนบทให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและสอดคล้องกัน โดยผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอจะต้องทำแผนการดำเนินงานในแต่ละปีของจังหวัดและอำเภอส่งไปยังส่วนกลาง<sup>9</sup> แต่ต่อมา อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอถูกตัดทอนโดยส่วนราชการจากกรมและกระทรวงต่าง ๆ ลงไปอย่างมาก จนผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่อาจควบคุมรับผิดชอบให้เป็นไปตามที่ ต้องการได้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอหาได้มีความเป็นอิสระและใช้ดุลยพินิจ ได้อย่างเต็มที่ไม่ การดำเนินการของกรมต่าง ๆ ยังคงต้องคอยคำสั่งและนโยบายจากส่วนกลางอยู่ และยิ่งกว่านั้น บางกรมฯ ได้ขยายหน่วยงานสาขามาปฏิบัติในส่วนภูมิภาค โดยตั้งเป็นภาคบ้าง เป็นเขตบ้าง เป็นหน่วยงานทางวิชาการบ้าง และส่งข้าราชการจากส่วนกลางออกไปควบคุมงานของตนในส่วนภูมิภาคเสียเองอีกชั้นหนึ่ง โดยไม่ยอมให้ทางจังหวัดหรืออำเภอใช้ดุลยพินิจ และทางจังหวัดหรืออำเภอจะดำเนินการใด ๆ ก็ต้องอยู่ในกรอบของอำนาจในการบริหารงานที่มีอยู่ และบางครั้งจะต้องขออนุมัติจากกรมเจ้าของเรื่องเสียก่อน ความลั้ลั่นดังกล่าวนี้ ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานสนส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก ดังที่ ฯพณฯ พลเอกประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวไว้

<sup>9</sup>จากการบรรยายสรุปของปลัดจังหวัดอุดรธานี แก่นักศึกษานายอำเภอรุ่นที่ 9 ที่ไปศึกษาการวางแผนของจังหวัด ณ ศาลากลางจังหวัดอุดรธานี, เมื่อวันที่ 18 กันยายน

การปฏิบัติงานราชการตามโครงการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคยังประสบปัญหาข้อขัดข้องยุ่งยากอย่างมาก ทั้งนี้เพราะข้าราชการที่ไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคยังเข้าใจเรื่องอำนาจไม่ถ่องแท้ คือเข้าใจไปว่า อำนาจคือการปกครองส่วนกลางใหญ่ๆ คนต่างไปทำหน้าที่ของตนในส่วนภูมิภาค การประสานงานก็ไม่เกิดผล งานราชการไม่สำเร็จตามเป้าหมาย การดำเนินการใด ๆ ก็ต้องคอยคำสั่งนโยบายจากกระทรวง ทบวง กรม คนสั่งก็คอย<sup>10</sup>

และในการดำเนินงานที่จะวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อจะได้เป็นการสะดวกในการประสานงาน และเพื่อจะได้แก้ไขการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในจังหวัดด้วย แต่ปรากฏว่าการดำเนินงานวางแผนพัฒนาจังหวัดไม่อาจดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์ เพราะไม่ค่อยได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นกับจังหวัด และหน่วยราชการที่ไม่ขึ้นกับจังหวัด กล่าวคือ

ส่วนราชการที่ขึ้นกับจังหวัดและไม่ขึ้นกับจังหวัดที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรมการหรืออนุกรมการสาขาต่าง ๆ มักแสดงความรู้สึกเฉื่อยชา ไม่กระตือรือร้น อาจว่างงานประจำมาก นักดูแลไม่คอยมาประชุม บางครั้งก็มอบหมายให้ผู้ชายมาประชุมแทน ซึ่งทำให้ไม่สามารถตัดสินใจในที่ประชุมได้ การส่งงานก็มักไม่ส่งตามที่กำหนดนัด สำหรับหน่วยราชการที่ขึ้นกับจังหวัดบางหน่วยไม่ให้ความร่วมมือ มีหนังสือเชิญประชุมก็ไม่มา มีหนังสือถามรายละเอียดก็ไม่ตอบ เมื่อคิดความไปสอบถามก็มักตอบบิดว่าไม่ทราบหรือไม่มีอำนาจจะบอกอะไรได้ และขอให้ไปติดต่อสอบถามกรมเจ้าสังกัดโดยตรง เป็นเหตุให้การวางแผนพัฒนาประสบความสำเร็จ<sup>11</sup>

<sup>10</sup>ไม่ปรากฏชื่อผู้เขียน, ๗๗๗ พลเอกประภาส จารุเสถียร กับงานพัฒนาชุมชน, "ใน, 5 รอบประภาส จารุเสถียร (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 82.

<sup>11</sup>ศรีรัตน์ ทรัพย์, รอ., และคณะ, ขบวนการขั้นตอนในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จังหวัดกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2515 - 2519, รายงานการศึกษาวิชาการวางแผนพัฒนาจังหวัดของนักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ รุ่นที่ 9 กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, 2515, หน้า 11 - 12 (อัคราเนา.)

จากอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารงานส่วนภูมิภาคดังกล่าว เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง จึงได้แยกงานพัฒนาชุมชนออกจากกรมมหาดไทย (ปัจจุบันคือกรมการปกครอง) โดยจัดตั้งกรมขึ้นใหม่จากส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทย เป็นกรมพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2505<sup>12</sup> เพื่อที่จะดำเนินการประสานงาน การปฏิบัติงานของทุกกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการพัฒนาในระดับ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค รวมทั้ง แทนที่ต่างฝ่ายต่างทำ โดยยึดถือความมุ่งหมายที่จะพัฒนาหมู่บ้าน ในชนบทเป็นหลักอันเดียวกัน และดำเนินกิจกรรมในหมู่บ้านโดยอาศัยโครงการช่วยตนเองเป็นหลัก ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน คณะกรรมการพัฒนาตำบล และพัฒนากร (เจ้าหน้าที่ของ กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับประชาชนในระดับหมู่บ้านและตำบล) ร่วมกัน โดยพัฒนากรเป็นฝ่ายช่วยเหลือในการส่งเสริมเผยแพร่โครงการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ กระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ในหมู่บ้านให้บรรลุผลสำเร็จสมความมุ่งหมาย ทั้งนี้ โดยหลักการแล้ว กรมการพัฒนาชุมชนเป็นสื่อกลางในการประสานงานกับกรมต่าง ๆ ไม่ใช่เป็นกรม วิชาการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่าง ๆ โดยตรง การประสานงานจึงเป็นหัวใจของงาน พัฒนาชุมชน และเพื่อให้การประสานงานพัฒนาชุมชนได้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง จึงได้ กำหนดแผนการพัฒนาชุมชนแห่งชาติขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานในระดับ ต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จนถึงหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการบริหารและ ประสานงานพัฒนาชุมชนแห่งชาติ คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนจังหวัด คณะกรรมการ ประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอ คณะกรรมการพัฒนาตำบล และ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน<sup>13</sup>

<sup>12</sup> สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, เรื่องเดิม หน้า 102.

<sup>13</sup> ปริญญา วิสุทธิประภาณนท์, คณะกรรมการดำเนินงานพัฒนาชุมชน, 2514, หน้า 1 - 4. (อักษราเนาว.)



คณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชนประกอบด้วย

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| 1. อาณา รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | ประธาน                      |
| 2. อาณา รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย               | รองประธาน                   |
| 3. ปลัดกระทรวงมหาดไทย                                  | กรรมการ                     |
| 4. ผู้แทนกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติฝ่ายสหกรณ์             | กรรมการ                     |
| 5. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ                           | กรรมการ                     |
| 6. เลขาธิการ กพ.                                       | กรรมการ                     |
| 7. เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ                | กรรมการ                     |
| 8. อธิบดีกรมกสิกรรม                                    | กรรมการ                     |
| 9. อธิบดีกรมการข้าว                                    | กรรมการ                     |
| 10. อธิบดีกรมการลาภายใน                                | กรรมการ                     |
| 11. อธิบดีกรมชลประทาน                                  | กรรมการ                     |
| 12. อธิบดีกรมการปกครอง                                 | กรรมการ                     |
| 13. อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี                              | กรรมการ                     |
| 14. อธิบดีกรมทางหลวง                                   | กรรมการ                     |
| 15. อธิบดีกรมประมง                                     | กรรมการ                     |
| 16. อธิบดีกรมปศุสัตว์                                  | กรรมการ                     |
| 17. อธิบดีกรมป่าไม้                                    | กรรมการ                     |
| 18. อธิบดีกรมวิเทศสหการ                                | กรรมการ                     |
| 19. อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม                        | กรรมการ                     |
| 20. อธิบดีกรมสามัญศึกษา                                | กรรมการ                     |
| 21. อธิบดีกรมอนามัย                                    | กรรมการ                     |
| 22. เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท                  | กรรมการ                     |
| 23. อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน                             | เป็นกรรมการและ<br>เลขานุการ |
| 24. รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน                          | เป็นกรรมการและช่วยเลขานุการ |

คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนจังหวัดประกอบด้วย

- |  |                     |
|--|---------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด                                     | เป็นประธาน          |
| 2. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด                           | กรรมการ             |
| 3. นายช่างแขวงการทาง                                       | กรรมการ             |
| 4. นายช่างชลประทานส่วนหรือโครงการ                          | กรรมการ             |
| 5. นายอำเภอที่เป็นเขตพัฒนา                                 | กรรมการ             |
| 6. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด                            | กรรมการ             |
| 7. บุคคลอื่นที่เห็นสมควร 2 คน ซึ่งอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี | กรรมการ             |
| 8. พัฒนาการจังหวัด   | กรรมการและเลขานุการ |

คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอประกอบด้วย

- |   |                     |
|---|---------------------|
| 1. นายอำเภอ   | เป็นประธาน          |
| 2. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ                            | กรรมการ             |
| 3. ปลัดอำเภอฝ่ายบำรุง                                     | กรรมการ             |
| 4. บุคคลอื่นซึ่งเห็นสมควร 2 คน (อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี) | กรรมการ             |
| 5. ประธาน กพม. ทุกตำบลในอำเภอ                             | กรรมการ             |
| 6. พัฒนาการอำเภอ  | กรรมการและเลขานุการ |

คณะกรรมการพัฒนาตำบลประกอบด้วย

- |  |            |
|--|------------|
| 1. กำนัน   | เป็นประธาน |
| 2. แพทย์ประจำตำบล  | กรรมการ    |
| 3. ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล  | กรรมการ    |
| 4. รองประธาน กพม. หมู่บ้านละ 1 คน  | กรรมการ    |
| 5. เลขานุการ (กพต. เลือกตั้งจากกรรมการหรือบุคคลอื่น<br>หรือที่ประชุมเห็นสมควร) | กรรมการ    |

คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านประกอบด้วย

1. ผู้ใหญ่บ้าน เป็นประธานกรรมการ
2. กรรมการที่ได้รับเลือกตั้ง กรรมการ
3. เลขานุการ กพม. เลือกจากกรรมการหรือจากคนอื่นที่  
กพม. เห็นสมควร

แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานประสานงานในรูปคณะกรรมการของคณะกรรมการของกรมการพัฒนาชุมชน ไม่อาจปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะขาดความสนใจหรือให้ความสนับสนุนจากกรมต่าง ๆ ที่เป็นกรรมการ เช่น ขาดการประชุมบ้าง หรือตัวไม่ขาดการประชุมก็ส่งผู้แทนมา ดังที่ปรากฏในบันทึกข้อความของกรมการพัฒนาชุมชน เรื่อง การปรับปรุงคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชนแห่งชาติว่า

เนื่องจากการประชุมคณะกรรมการบริหารและประสานงาน  
ปรากฏว่ากรรมการบางคนไม่ส่งผู้แทนมาประชุมในนาม แต่ผู้แทน  
นั้นไม่สามารถให้คำวินิจฉัยหรือให้ความตกลงใจ ๆ ใดก็ตามที่ควร  
มักจะตองนำกลับไปปรึกษาหารืออีกครั้งหนึ่ง เป็นเหตุให้การปฏิบัติ  
งานของคณะกรรมการบริหารงานขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถ  
ก้าวเนื้องานได้รวดเร็วทันทางที่ ทำให้การพัฒนาสัมฤทธิ์ผลได้ไม่  
เท่าที่ควร<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>บันทึกข้อความ ที่ 3083/2506 ของกรมการพัฒนาชุมชน วันที่ 2 กันยายน  
2506, เรื่อง การปรับปรุงคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชนแห่งชาติ,  
(อักษฺาเนา.)

ตารางที่ 1 การประชุมคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชน  
แห่งชาติ<sup>15</sup>

ปี พ.ศ.	จำนวน ครั้งที่ ประชุม	มีอธิบดีหรือ ตัวกรรมการ จริงเข้าร่วม	ผู้แทนเข้า รวมประ- ชุมแทน	มีผู้ไม่ เข้า รวม	เรื่องของกรม กศพัฒนาชุมชน เป็นผู้เสนอ	เรื่องของกรม อื่นหรือกรมอื่น เป็นผู้เสนอ	หมายเหตุ
2507	2 ครั้ง						
	ครั้งที่ 1	10	7	2	3	-	แต่งตั้ง
	ครั้งที่ 2	8	9	6	3	-	กรรมการ เพิ่ม 4คน
2508	1 ครั้ง	5	15	3	5	-	
2509	3 ครั้ง						
	ครั้งที่ 1	9	9	5	3	-	
	ครั้งที่ 2	5	13	5	6	-	
	ครั้งที่ 3				3	-	
2510	1 ครั้ง	7	14	3	7	-	แต่งตั้ง กรรมการ เพิ่ม 1คน คือเลขาธิการ รพช.
2511	1 ครั้ง	6	14	4	4	-	

<sup>15</sup> สุวิทย์ บึงวรพันธ์, เรื่องเดิม, หน้า 253.

จากตารางข้างต้นจะแสดงให้เห็นว่า การประชุมแต่ละครั้ง กรรมการจริง ๆ มาน้อยมาก ส่วนมากเป็นผู้แทนมา ทำให้การสื่อสารเพื่อให้เกิดการประสานงานระหว่างกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ราบรื่นเท่าที่ควร เว้นแต่หากผู้มาประชุมแทนได้ปฏิบัติหน้าที่โดยสมบูรณ์ คือ รายงานให้กรรมการตัวจริงผู้มีอำนาจทราบและสั่งการ แต่ส่วนใหญ่อาจล้มเพราะงานมาก และจากตารางจะเห็นว่า การประชุมมีลักษณะเป็นการแจ้งเรื่องงานของกรมเจ้าของเรื่องให้หน่วยงานอื่นทราบมากกว่า กรมอื่นไม่มีการเอาโครงการทั้งหมดมาเสนอและวางแผนประสานงานกันอย่างจริงจังเลย ทำให้วัตถุประสงค์ที่จะให้การประชุมเพื่อการประสานงานไม่อาจปฏิบัติได้อย่างจริงจัง และการประชุมในระดับนี้ในระยะหลัง ๆ ก็ไม่ได้มีการประชุมมาเป็นเวลานานแล้ว จึงเห็นได้ว่าการประชุมในระดับนี้ล้มเหลว ไม่อาจประสานงานอย่างเป็นทางการได้

สำหรับในระดับอื่นคือ ในส่วนภูมิภาคก็อยู่ในภาวะคล้ายคลึงกัน ดังที่ พลเอกประภาส จารุเสถียรประธานคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชนได้กล่าวในที่ประชุมว่า

การกำหนดนโยบายถูกต้อง การปฏิบัติถูกต้องตามนโยบายก็ดี ปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคที่มักเข้าใจว่าทางคนต่างทำงาน โดยไม่คำนึงถึงกลุ่มบุคคลหรือส่วนรวมว่า ในการปฏิบัติงานนั้นจะต้องมีการประสานงานซึ่งกันและกัน ทางก็ยึดถือหลักการและงานของตนเป็นใหญ่ โดยไม่ค่อยมีการร่วมกันคิดปรึกษาหารือกัน ปัญหาอาจเกิดขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดและอำเภอไม่รู้จักแยกงานปกติของหน่วยงานของตน กับงานที่ต้องประสานกับหน่วยงานอื่น<sup>16</sup>

<sup>16</sup>กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารงานพัฒนาชุมชน, (ครั้งที่ 1/2512 เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2512), หน้า 3. (อัคราเนา.)

และการประชุมของคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชนในระดับจังหวัดก็มักประชุมต่อทำการประชุมประจำเดือนกรมการจังหวัด คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนจังหวัดจึงไม่ค่อยสนใจหรือมาประชุมบ่อย<sup>17</sup>

และในระดับอำเภอก็เช่นเดียวกัน เช่น จากการสัมภาษณ์สรรพากรอำเภอ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการคนหนึ่งของคณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนอำเภอ แต่ก็รู้สึกว่าคุณเองไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนาชุมชนเลย<sup>18</sup> และจากการสัมภาษณ์สหกรณ์อำเภอก็เห็นว่าเป็นการทำงานเป็นแบบต่างฝ่ายต่างทำ โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน<sup>19</sup> การประชุมคณะกรรมการประสานงานอำเภอนี้ปีหนึ่งจะมีสัก 2 - 3 ครั้ง และลักษณะการประชุมส่วนมากก็เป็นไปในลักษณะเพื่อพิจารณาอนุมัติ พ.ช.3<sup>20</sup> (โครงการที่เสนอขึ้นมาจากคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน) และการนัดหมายเพื่อประชุมให้พร้อมเพรียงกัน ก็มักจะใช้เวลานัดหมายหลายครั้ง หรือถ้าหากประชุมได้ตามกำหนด บางครั้งผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ไม่สามารถร่วมประชุมได้ ต้องส่งตัวแทนมาประชุมมากกว่าที่จะประชุมเพื่อเอางานหน่วยงานต่าง ๆ มาประสานกันภายหลังเมื่อประชุมแล้วก็มักไม่ค่อยสนใจเรื่องนั้นอีกต่อไป<sup>21</sup>

<sup>17</sup> กองฝึกอบรม กรมการพัฒนาชุมชน, บันทึกการรายงานการประชุมสัมมนาพัฒนาการจังหวัด พัฒนานิเทศกให้ทั่วประเทศ, เมื่อวันที่ 7 - 28 ธันวาคม 2514, หน้า 213  
(อัครสำเนา.)

<sup>18</sup> กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานโครงการศึกษาเรื่อง การประสานงานระหว่างพัฒนากรและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการอื่น ๆ ระดับอำเภอที่อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม, 2516, หน้า 11 (อัครสำเนา.)

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

และในที่ประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลาได้กล่าว  
ว่า "เก็บนายอำเภอสนใจงานกรมการพัฒนาชุมชนมาก แต่เมื่อแยกเป็นกรมต่างหาก จึงทำ  
ให้นายอำเภอสนใจในค่านพัฒนาชุมชนน้อยไป"<sup>22</sup>

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การประสานงานของกรมการพัฒนาชุมชนในรูปคณะกรรมการ  
ในระดับต่าง ๆ ตามแผนการพัฒนาชุมชนแห่งชาติล้มเหลว ไม่อาจปฏิบัติอย่างเป็นทางการได้  
อย่างจริงจังและอย่างมีประสิทธิภาพได้ การติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นจึงมีลักษณะเป็นการ  
ติดต่อร่วมมือในแบบส่วนตัวมากกว่า<sup>23</sup> และการดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชนในระยะ  
หลัง ๆ จึงมีแนวโน้มที่เป็นเสมือนกรมหนึ่งที่มีหน้าที่ในการพัฒนาชนบท และมีลักษณะเป็นอิสระ  
อีกกรมหนึ่งขึ้นมาแทนที่ หน้าที่หลักที่สำคัญคือการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่  
ปฏิบัติงานในการพัฒนาชนบท การบริหารงานพัฒนาชนบทในส่วนภูมิภาคจึงกลับไปสู่ในลักษณะ  
เช่นเดิม คือแต่ละหน่วยงานต่างแยกเป็นอิสระ ต่างคนต่างทำ ดังที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยก็  
ได้ให้ข้อสังเกตว่า "ขณะนี้การบริหารงานของเราในภูมิภาค ทุกกรมทุกกระทรวงต่างคนต่าง  
ทำงานทั้งในค่านวิชาการและค่านธุรการ"<sup>24</sup>

การบริหารงานพัฒนาชนบทของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ จึงไม่สอดคล้องเป็นอันหนึ่ง  
อันเดียวกันอย่างสมานฉันท์ การดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานจึงมีลักษณะเป็นไปในรูปการ  
ยึดถือหน่วยงานเป็นหลัก จึงสังเกตได้ว่า โครงการประเภทเดียวกันได้จัดทำโดยหลายหน่วย  
งาน เพราะต่างก็จะขยายหน้าที่ของหน่วยงานของตนออกไปเรื่อย ๆ และมีแนวโน้มที่จะนำไป

<sup>22</sup>กระทรวงมหาดไทย, การประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ, หน้า 4  
(อัครสำเนา.)

<sup>23</sup>กองวิจัยและประเมินผล, เรื่องเกม, หน้า 15.

<sup>24</sup>ถวิล สุนทรศารทูล, ปัญหาในการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทย (ครั้งที่ 1-2,  
รายงานการประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 73  
(อัครสำเนา.)

สองคือการที่ช่วยตัวเองได้สมบูรณ์ ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานอื่นมีหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะ  
เมื่อหน่วยงานหนึ่งเสนอโครงการขึ้นมา ก็มักจะดำเนินการไปด้วยตัวเอง หลักการประสานงาน  
ร่วมกันรับผิดชอบดำเนินการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงปรากฏว่าไม่ได้รับผลเป็นที่พอใจ<sup>25</sup>

เมื่อการประสานงานของกรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชนไม่อาจดำเนินการไป  
ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพสมความมุ่งหมายแล้ว การดำเนินงานของกรมต่าง ๆ จึงขาด  
การรวมกำลังอย่างจริงจัง ต่างคนต่างทำอย่างไม่เต็มที่นัก และยังไม่อาจให้บริการครอบคลุม  
พื้นที่ที่ราษฎรอาศัยอยู่ได้ครบสมบูรณ์ โดยเฉพาะในเขตทุรกันดาร ประกอบกับการแทรกซึม  
ยุหยาบของคอมมิวนิสต์ที่มีต่อราษฎรได้เริ่มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นโดยลำดับ โดยเฉพาะในเขต  
จังหวัดชายแดนและในท้องที่ที่แร้นแค้นทุรกันดารห่างไกลจากการปฏิบัติงานตามปกติของหน่วย  
ราชการ คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติ  
งานพัฒนาชนบทขึ้นในเดือนกันยายน 2506 โดยเริ่มปฏิบัติงานในเขต 6 จังหวัดชายแดนของ  
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีการแทรกซึมและล่อแหลมก่อน ซึ่งได้แก่จังหวัดนครพนม สกลนคร  
อุตรธานี เลย และอุบลราชธานี ต่อมา ในเดือนมีนาคม 2507 รัฐบาลได้ยกฐานะ  
อนุกรรมการฯ ขึ้นเป็นคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบท โดยให้  
นายบุญธรรม ทองไข่มุกข์ รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เป็นประธานกรรมการ และ  
ทางสำนักงานยูซอม ซึ่งเป็นตัวแทนให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้ความ  
สนับสนุนและความช่วยเหลือ จัดซื้อเครื่องจักรกลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 6 จังหวัด  
เป็นผู้ดำเนินการ ทางรัฐบาลไทยก็ได้สมทบเงินเพื่อกำเนินการค้ำเครื่องจักรกล ค้ำนเกษตร  
พัฒนาที่ดิน และอนามัย อีกเป็นเงินประมาณ 60 ล้านบาท ในการจัดตั้งโครงการเร่งรัดพัฒนา  
ชนบทขึ้นนี้ รัฐบาลมีเจตจำนงที่จะเร่งรัดและทุ่มเทในการพัฒนาในเขตล่อแหลมโดยเฉพาะ  
ถึงที่นายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงไว้ดังนี้คือ

<sup>25</sup>สาย หุตะเจริญ, ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ  
เฉียงเหนือ, 2511, หน้า 1 (อัคราเนา.)



งานนี้มีใช้เป็นงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามปกติ รัฐบาลก็มีโครงการอยู่แล้วเป็นลำดับมา แต่เป็นงานพัฒนาที่เราจะครองเรงรักและทุ่มเทให้ผลงานของเราได้ไปถึงมือและถึงจิตใจประชาชนโดยเร็วที่สุด และต้องให้โคผลอย่างจริงจังที่สุด ทั้งนี้เพราะเราคงเผชิญกับสภาพการณ์และเหตุการณ์ที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติไทยเรา งานนี้จึงมีใช้งานของหน่วยใดหน่วยหนึ่ง แต่เป็นงานของพวกเราทุกคน และของประชาชนชาวไทยทุกคน ที่จะต้องร่วมกันรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติไทยเราไว้ และเป็นงานที่หน่วยที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันปฏิบัติงานและประสานงานกันอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน เพื่อให้งานนี้เป็นผลสำเร็จจุลวงไปโคทันต่อเหตุการณ์

ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้ารัฐบาลใคร่ขอรายงานให้ท่านโคทราบถึงเหตุการณ์และสภาพการณ์บางอย่างในท้องที่ทางไกล ซึ่งเป็นดินแดนของประเทศไทยที่รักของเราเอง และสภาพการณ์โคก่อให้เกิดความจำเป็นในการที่เราจะต้องร่วมกันวางแผนและดำเนินการเรงรักพัฒนาชุมชนอย่างจริงจัง นอกเหนือไปจากการพัฒนาตามปกติ ของที่เหล่านีโคแก่อำเภอที่ไกลชายแดนในเขตจังหวัด เชียงราย นาน อัครคีถิถ เลย หนองคาย อัครธานี สกลนคร นครพนม และ อุบลราชธานี

การพัฒนาท้องที่ในเขตล่อแหลมนี้ ในทางปฏิบัติกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก็มีโครงการอยู่แล้ว แต่ต่างกระทรวงต่างก็จัดห่าเป็นโครงการขึ้นตามนโยบายของตน ฉะนั้น หากโครงการเหล่านีโคจะมาประสานและรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว ก็จะทำให้ไม่เกิดการท่างวนซ้อนกัน ไม่เสียกำลังคน เงิน และเวลาไปโคโยเปลลาประโยชน์ และอาจก่อให้เกิดการขัดแย้งกันภายภาคหน้าโค ดังนั้น การเรงรักพัฒนาชุมชนจึงจำเป็นต้องมีกรวางแผนปฏิบัติการที่แน่นอนและสมบูรณ์ ซึ่งหมายถึงการประสานโครงการของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ในการดำเนินงานในเขตล่อแหลมนี้ เขาควยกัน แต่ทั้งนี้มีโคหมายความว่า รัฐบาลนี้โคทอดทิ้งแผนงานเดิม แต่เป็นการรวมกำลังคน เงิน และเครื่องมือเครื่องใช้ทั้งหมดของกระทรวงต่าง ๆ ที่จะดำเนินงานในเขตล่อแหลมนี้ เขาควยกัน ให้เกิดผลสมบูรณ์โหมมากที่สุด ไหวเร็วและประหยัดที่สุดควย

เพื่อให้นโยบายและโครงการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในเขตล่อแหลมโคประสานงานกันถึงกลาว คณะรัฐมนตรีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบทขึ้น โดยที่คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้แทนของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการชุดนี้ได้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาเขตล่อแหลมนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 6 จังหวัด คือ จังหวัด บุกรพม เลย สกลนคร หนองคาย อุดรธานี และอุบลราชธานี ว่าจะดำเนินการในโครงการใดก่อนหลัง และให้มีเจ้าหน้าที่ในการประสานโครงการของกระทรวงต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในเขตล่อแหลมนี้ด้วย เมื่อคณะกรรมการชุดนี้กำหนดนโยบายไว้แล้ว กระทรวงทบวงกรมเจ้าของเรื่องซึ่งเป็นบูรณการอยู่แล้ว ก็จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดและเป็นปฏิบัติต่อไป<sup>26</sup>



และในปี 2508 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ขยายเขตปฏิบัติการเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้นอีก 5 จังหวัด งานในระยะแรกก็ยังคงหนักไปในทางก่อสร้างถนนชนบท(ขนาดเล็ก) ที่ใช้ได้ทุกฤดูกาลไปยังท้องที่ห่างไกลและทุรกันดารในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท และรัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้นเป็นส่วนราชการ มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อบริหารงานถึงกลาว และคณะรัฐมนตรีได้ปรับปรุงคณะกรรมการประสานงานและวางแผนปฏิบัติงานพัฒนาชนบทใหม่ มี ฯพณฯ พลเอก ประภาส จารุเสถียร รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ โดยให้ชื่อใหม่ว่า "คณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท" เมื่อเดือนธันวาคม 2508 เพื่อกำหนดนโยบายและความคุ้มครองเร่งรัดพัฒนาชนบทให้ก้าวหน้าต่อไป<sup>27</sup> ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หน่วยราชการต่าง ๆ คือ

<sup>26</sup>จากสุนทรพจน์ ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เรื่อง "ความจำเป็นในการที่ต้องดำเนินการเร่งรัดพัฒนาชนบทในเขตแทรกซึม," เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2508 ณ คีตสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

<sup>27</sup>สุวิทย์ ยี่งวรพันธ์, เรื่องเกม, หน้า 451 - 452.

คณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทประกอบไปด้วย

- |   |                            |
|---|----------------------------|
| 1. รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย                                 | ประธานกรรมการ              |
| 2. ผู้ช่วย ผบ. กอ.ปค.   | รองประธาน                  |
| 3. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ  | รองประธาน                  |
| 4. ปลัดกระทรวงมหาดไทย   | รองประธาน                  |
| 5. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี   | กรรมการ                    |
| 6. เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ   | กรรมการ                    |
| 7. ปลัดกระทรวงสาธารณสุข   | กรรมการ                    |
| 8. อธิบดีกรมการปกครอง   | กรรมการ                    |
| 9. อธิบดีกรมวิเทศสหการ  | กรรมการ                    |
| 10. อธิบดีกรมโยธาเทศบาล   | กรรมการ                    |
| 11. อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน  | กรรมการ                    |
| 12. อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน  | กรรมการ                    |
| 13. อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร   | กรรมการ                    |
| 14. อธิบดีกรมที่ดิน   | กรรมการ                    |
| 15. ผู้บังคับบัญชาผู้อำนวยการและประสานงาน   | กรรมการ                    |
| 16. หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการค่านพลเรือน กองอำนาจการป้องกัน<br>และปราบปรามคอมมิวนิสต์ | กรรมการ                    |
| 17. หม่อมหลวงเกษ สนิทวงศ์   | กรรมการ                    |
| 18. นายพรหม สุทรสุคนธ์  | กรรมการ                    |
| 19. นายจันท์ รักการดี   | กรรมการ                    |
| 20. นายช่วย นนทนาคร   | กรรมการ                    |
| 21. เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท   | กรรมการและเลขานุการ        |
| 22. รองเลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท  | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 23. ผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท                                      | ผู้ช่วยเลขานุการ           |
| 24. เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท   | ผู้ช่วยเลขานุการ           |

25. หัวหน้ากองการเงินและบัญชี สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	ผู้ช่วยเลขานุการ
26. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรี	ที่ปรึกษา
27. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ	ที่ปรึกษา
28. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร	ที่ปรึกษา
29. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ	ที่ปรึกษา
30. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ	ที่ปรึกษา
31. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข	ที่ปรึกษา
32. ประธานคณะเสนาธิการ กรป.กลาง	ที่ปรึกษา
33. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ที่ปรึกษา
34. ที่ปรึกษากกระทรวงมหาดไทย	ที่ปรึกษา
35. เลขาธิการกองอำนวยการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์	ที่ปรึกษา
36. ผู้อำนวยการยุทธวม	ที่ปรึกษา

คณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทมีหน้าที่ให้คำปรึกษาในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) นโยบาย เศรษฐกิจการ และแนวทางปฏิบัติในการเร่งรัดพัฒนาชนบท
- 2) แผนปฏิบัติงาน งบประมาณ และความช่วยเหลือในงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
- 3) การประสานงานเร่งรัดพัฒนาชนบทกับฝ่ายปราบปรามและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 4) การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

นอกจากคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทแล้ว ยังมีคณะกรรมการย่อยออกไป คือ

- 1) คณะกรรมการส่งเสริมงานรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่ในเขตเร่งรัดพัฒนา

ชนบท

- 2) คณะกรรมการนโยบายธุรกิจเศรษฐกิจชนบท
- 3) คณะกรรมการส่งเสริมเยาวชนวัยฉกรรจ์ในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท

4) คณะกรรมการประสานงานเร่งรัดพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบ<sup>28</sup>

การดำเนินงานประสานงานในรูปคณะกรรมการต่าง ๆ ในการบริหารงานเร่งรัดพัฒนาชนบทนี้ ได้มีการประชุมพบปะกันอยู่เสมอ เช่น คณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบทมีการประชุมทุกเดือนติดต่อกันมาจนถึงทุกวันนี้ ซึ่งก็คือคณะกรรมการบริหารงานและประสานงานงานพัฒนาชุมชนแห่งชาติของกรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งตั้งแต่ตั้งมา ประชุมกันไม่กี่ครั้ง และปัจจุบันนี้ก็สลายไป ไม่มีการประชุมกันอีกแล้ว แต่อย่างไรก็ดี การประชุมสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ประสานงานตามวัตถุประสงค์ได้เต็มที่ ปัญหาเรื่องการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันทั้งในลักษณะงานและพื้นที่ก็ยังคงมีอยู่ และการปฏิบัติงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทกลับเพิ่มการซ้ำซ้อนมากขึ้นในการบริหารงานพัฒนาชนบทขึ้นอีก ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานในกิจกรรมเช่นเดียวกับที่สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทปฏิบัติ แต่ไม่ได้เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท จึงปรากฏอยู่เสมอ ๆ ว่า โครงการที่ได้รับอนุมัติของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทซ้ำกับของหน่วยงานอื่น เช่น งานสร้างถนนซ้ำกับของกรมทาง และการสร้างบ่อน้ำซ้ำกับของกรมทรัพยากรธรณี กรมอนามัย เป็นต้น ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 5 และการประชุมของคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นไปในลักษณะที่เสนอปัญหาหรือขอให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องช่วยเหลืองานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท มากกว่าเป็นการประสานงานของกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยการปฏิบัติการในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบท นอกจากนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ากรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานอื่นไม่ค่อยให้ความสนใจอย่างจริงจังต่องานเร่งรัดพัฒนาชนบทมากนัก กล่าวคือ จากการประชุมที่แล้วมา ดังเช่นตัวอย่างจากตารางข้างล่างนี้

<sup>28</sup> สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักนายกรัฐมนตรี้, งานเร่งรัดพัฒนาชนบท 2509 - 2513 (พระนคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2514), หน้า 118.

ตารางที่ 2 การประชุมคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท  
ในปี พ.ศ. 2513 และ 2514

พ.ศ.	จำนวน ครั้งที่เขา ประชุม	ครั้งที่	กรรมการ เขารวม ประชุม	ตัวแทน เขารวม ประชุม	ผู้ไม่เข้า รวมประชุม	หมายเหตุ
2513	12	1	19	8	8	คณะกรรมการเป็น เจ้าหน้าที่ของ รพช. 8 คน
		2	19	8	8	
		3	18	10	7	
		4	15	10	9	
		5	19	10	6	
		6	20	8	7	
		7	19	11	4	
		8	16	10	9	
		9	12	12	11	
		10	20	9	7	
		11	14	12	11	
		12	18	9	8	

1 ตารางที่ 2 (ต่อ)

พ.ศ.	จำนวน ครั้งที่เข้า ประชุม	ครั้งที่	กรรมการ เข้าร่วม ประชุม	ตัวแทน เข้าร่วม ประชุม	ผู้ไม่เข้า ร่วมประชุม	หมายเหตุ
2514	12	1	18	11	7	คณะกรรมการฯ เป็น เจ้าหน้าที่ของ รพช. 9 คน
		2	19	12	5	
		3	17	10	10	
		4	19	13	5	
		5	19	12	6	
		6	23	10	4	
		7	20	11	6	
		8	19	11	7	
		9	18	11	8	
		10	18	12	7	
		11	21	9	4	
		12	18	13	4	



ตารางที่ 3 แสดงจำนวนครั้งที่เข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการแต่ละคน  
ตั้งแต่ครั้งที่ 36 - 61 รวม 26 ครั้ง

ครั้งที่	รายชื่อ	ตำแหน่ง	จำนวน ครั้งที่ มา	จำนวน ครั้งที่ ไม่มา	จำนวน ครั้งที่ส่ง ผู้แทน
1	พลเอกประภาส จารุเสถียร	ประธานกรรมการ	-	26	-
2	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา- ธิการ	ที่ปรึกษา	1	23	2
3	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใน สำนักนายกรัฐมนตรี	ที่ปรึกษา	-	-	26
4	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง- เศรษฐการ	ที่ปรึกษา	23	2	1
5	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง- สาธารณสุข	ที่ปรึกษา	-	10	16
6	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร	ที่ปรึกษา	6	20	-
7	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง พัฒนาการแห่งชาติ	ที่ปรึกษา	-	26	-
8	ประธานคณะเสนาธิการรปลด ที่ปรึกษา	ที่ปรึกษา	-	1	23
9	ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย	ที่ปรึกษา	18	4	2
10	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ที่ปรึกษา	25	1	-
11	เสนาธิการกองอำนวยการป้องกัน และปราบปรามคอมมิวนิสต์	ที่ปรึกษา	11	11	3
12	ผู้อำนวยการยุทธวม	ที่ปรึกษา	6	1	19
13	ผช.ผบ.กอ.ปค.	รอง ประธานกรรมการ	-	16	10
14	ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	รอง ประธานกรรมการ	13	4	10



ครั้งที่	รายชื่อ	ตำแหน่ง	จำนวนครั้งที่มา	จำนวนครั้งที่ไมามา	จำนวนครั้งที่ส่งผู้แทน
15	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	กรรมการ	-	-	26
16	เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ	กรรมการ	-	1	25
17	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ	19	7	-
18	อธิบดีกรมการปกครอง	กรรมการ	19	3	4
19	อธิบดีกรมวิเทศสหการ	กรรมการ	18	-	8
20	อธิบดีกรมโยธาเทศบาล	กรรมการ	3	-	23
21	อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน	กรรมการ	21	1	4
22	อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร	กรรมการ	23	2	1
23	ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	กรรมการ	-	-	25
24	ผบ.ศอป.กอ.ปค.	กรรมการ	20	2	4
25	อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน	กรรมการ	21	1	4
26	มล.เดช สนิทวงศ์	กรรมการ	4	22	-
27	นายพรหม สุทรสุคนธ์	กรรมการ	26	-	-
28	นายจันทน์ รักการดี	กรรมการ	26	-	-
29	เลขาธิการ รพช.	กรรมการและ เลขานุการ	24	2	-
30	รองเลขาธิการ รพช.	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	24	2	-
31	รองเลขาธิการ รพช.	กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	26	-	-
32	ผู้ช่วยเลขาธิการ รพช.	ผู้ช่วยเลขานุการ	24	2	-
33	หัวหน้ากองการเงินและบัญชี รพช.	ผู้ช่วยเลขานุการ	23	-	3
34	เลขานุการ รพช.	ผู้ช่วยเลขานุการ	26	-	-

จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งบ้างก็ขาดประชุม บ้างก็เพียงส่งตัวแทนมารับฟังเท่านั้น เมื่อเลิกประชุมแล้วก็หมกหน้าที่เพียงเท่านั้น หรือไม่ก็เป็นเพียงไปรับทราบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และถ้ามีเรื่องใดที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน ก็ให้ความร่วมมือเฉพาะในกิจการที่ร้องขอความช่วยเหลือมาเท่านั้น และในการประชุมแต่ละครั้ง กรรมการในระดับสูง เช่น รัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวง ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจและสั่งการได้ทันที มักไม่ค่อยมาประชุมด้วยตนเอง เพราะหน้าที่ในความรับผิดชอบต่างก็รัดตัว ทำให้ไม่มีเวลาพอมาร่วมประชุมทุกครั้งได้ เช่น พลเอกประภาส จารุเสถียร ซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทมาประชุมเพียง 2 - 3 ครั้งเท่านั้น และจากการประชุมตั้งแต่ครั้งที่ 36 - 62 ก็ปรากฏว่าประธานคณะกรรมการฯ ไม่เคยมาประชุมเลย และในการประชุมครั้งที่ 13 ประธานคณะกรรมการฯ ก็เคยชี้แจงในที่ประชุมว่า

เนื่องจากแนวทางการดำเนินงานของโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทนั้น เป็นไปในรูปคณะกรรมการ และโดยมากกรรมการที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบทส่วนมากมีงานในหน้าที่ปฏิบัติ เป็นปกติมากอยู่แล้ว ฉะนั้น โอกาสที่คณะกรรมการจะมาร่วมประชุมได้ครบทุกครั้งนั้น มีน้อย ผมเองในฐานะประธานกรรมการก็มักติดธุระที่อื่นอยู่เสมอ<sup>29</sup>

และเป็นที่น่าสังเกตว่า พลเอกประภาส จารุเสถียร เป็นประธานทั้งคณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชน และคณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งนอกจากประธานแล้วยังมีกรรมการอีก 8 คน ที่เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการทั้ง 2 นี้ คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมวิเทศสหการ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน และ เลขาธิการ รพช.

<sup>29</sup> สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, รายงานการประชุมคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท, ครั้งที่ 13 วันที่ 28 มิถุนายน 2510, หน้า 3 (อัครสำเนา.)

สำหรับการประสานงานในระดับคณะกรรมการย่อยในการเร่งรัดพัฒนาชนบทในโครงการต่าง ๆ ต่างก็ประสบปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกันเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ในกรณีโครงการโคกระบือ ที่อำเภอศรีเชียงใหม่ สัตวแพทย์อำเภอมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการควบคุมและตรวจโรคสัตว์ให้กับเกษตรกร ซึ่งจะปฏิบัติงานได้ก็ต่อเมื่อมีคอกกลาง แต่ปรากฏว่ามีการล่าช้าเกิดขึ้น เพราะผู้รับเหมาใช้วัสดุไม่ถูกต้อง ทำให้การดำเนินงานของสัตวแพทย์ต้องล่าช้าไปด้วย<sup>30</sup> และยังปรากฏว่าการประสานงานระหว่างคณะปฏิบัติงานสนามและคณะผู้ปฏิบัติงานประจำอำเภอยังไม่ใกล้ชิดพอ คณะปฏิบัติงานสนามซึ่งได้รวมดำเนินงานกับแผนงาน รพช. สมบูรณ์แบบมาตั้งแต่เริ่มต้น และเป็นผู้รู้ความเป็นไปของแผนงานอย่างแท้จริง แต่ก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่สามารถที่จะถ่ายทอดวิชาการให้แก่สัตวแพทย์อำเภอ ซึ่งมีโอกาสพบกันชั่วระยะเวลาอันสั้นและน้อยครั้ง<sup>31</sup>

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการประสานงานในรูปคณะกรรมการในการบริหารงานพัฒนาชนบทของไทยไม่อาจจะประสานกันอย่างเป็นทางการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้ง ๆ ที่การประสานงานเป็นสิ่งที่ทุกคนปรารถนา แม้จะมีการกำหนดไว้บนกระดาษเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม ทั้งนี้ เพราะไม่มีใครชอบถูกผู้อื่นนำไปประสานงานด้วย ทุกหน่วยงานชอบมุ่งหน้าทำงานฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงหน่วยอื่น ๆ เพื่อสร้างจุดเด่นฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายของส่วนรวม และต้องการให้หน่วยอื่น ๆ ทำงานของฝ่ายตนโดยไม่แยแสว่าจะประสานงานกันหรือไม่<sup>32</sup> พฤติกรรมเช่นนี้จะปรากฏอยู่เสมอ ๆ ดังเช่นในรายงานของคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่อสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

<sup>30</sup> สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, รายงานของคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารพัฒนาเอเชีย ซึ่งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่อสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, 2514, หน้า 53

(อัครสาเนา.)

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>32</sup> สุวิทย์ ยี่งวรพันธุ์, เรื่องเกม, หน้า 276.

การที่จะขอความร่วมมือจากส่วนราชการอื่น เพื่อให้แผนงาน รพช. สมบูรณ์แบบค่าเงินไปตามเป้าหมายจะเป็นการยากมีใช้อยู่ แม้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แผนงาน รพช. สมบูรณ์แบบเป็นโครงการระดับชาติก็ตาม ทั้งนี้ เพราะหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องของโครงการมีความจริงใจไปว่า งานนี้เป็นงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท หากงานนี้ได้รับผลดี สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็จะเป็นผู้รับความดีไปเสียเอง หากโครงการล้มเหลว สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทจะเป็นผู้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์แต่เพียงแห่งเดียว<sup>33</sup>

การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในการบริหารพัฒนาชนบทไม่ได้รับผลเป็นที่น่าพอใจเช่นนี้ อีกข้อริบกิจกรรมการพัฒนาชุมชนได้ให้ข้อสังเกตว่า สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ คือ

- 1) การวางแผนพัฒนายังไม่ได้จัดทำในรูปการวางแผนร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของแต่ละระดับคน และไม่มีการตกลงร่วมกันว่าตามบทบาทและภาระหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานควรจะรับผิดชอบดำเนินงานในเรื่องใดบ้าง
- 2) การวางแผนพัฒนายังทำกันแบบกระจัดกระจายตามท้องที่ต่าง ๆ ข้อมูลพื้นฐานที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีอยู่ยังมีไม่เคยนำมาใช้ประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาในการวางแผนอย่างเต็มที่
- 3) แผนงานหรือโครงการที่จัดทำขึ้นไม่ได้คำนึงถึงแผนการระยะยาว และไม่โครงสร้างระบบงาน (Net work) ของแต่ละโครงการให้คงทนถาวรต่อไปภายหน้า โครงการที่เกิดขึ้นใหม่มักคงตัวอยู่ในระยะหนึ่ง แลวก็น่าสลายตัวไปในที่สุด เพราะขาดการวางโครงการสนับสนุนต่อเนื่องกันให้สมบูรณ์

<sup>33</sup> รายงานคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารพัฒนาเอเชีย, เรื่อง เกม, หน้า 54.

4) การจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยงานเจ้าของโครงการที่เป็นอยู่ขณะนี้ จักให้ตามลักษณะโครงการหนึ่ง ๆ งบประมาณใดถูกนำไปใช้ประโยชน์ในโครงการที่ไม่สมบูรณ์เต็มที่ แต่ละโครงการได้รับแบ่งสรรปันส่วนตามขอจำกัดของรายได้อันเป็น การสูญเสียทรัพยากรในกรณี เพราะแทนที่จะทำโครงการเป็นกอบเป็นกำ ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในระยะยาว<sup>34</sup>

ดังนั้น การดำเนินงานพัฒนาชนบทของไทยนั้น เมื่อศูนย์กลางที่ทำหน้าที่ประสานงานพัฒนาชนบทไม่สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียว ไม่อาจดำเนินการให้บรรลุจุดหมายได้อย่างแท้จริง เช่นนี้แล้ว หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบท จึงเป็นอิสระเอกเทศต่อกัน ต่างมุ่งเฉพาะงานของตนเป็นใหญ่ โดยดำเนินงานภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น ถ้างานใดต้องเกี่ยวข้องกับทรัพยากรของหน่วยงานอื่น ๆ ต่างก็มุ่งแสวงหาทรัพยากรนั้นมาเป็นสมบัติของตัวเอง โดยการขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้นเพื่อจะได้มาซึ่งทรัพยากรนั้น แต่หาไม่สามารถแสวงหาได้ จึงจะขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานที่มีทรัพยากรนั้น ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติการบริหารชนบทจะมีอยู่หลายอย่าง ซึ่งบางอย่างก็ซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างงานเหล่านี้จึงมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. ความสัมพันธ์แบบร่วมมือประสานงานกัน
2. ความสัมพันธ์แบบแข่งขันกัน

ซึ่งความสัมพันธ์ทั้ง 2 ลักษณะนี้จะมีอยู่ควบคู่กันไป แต่ความสัมพันธ์จะเป็นไปในรูปใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยภายในของแต่ละหน่วยงาน กล่าวคือปัจจัยที่แต่ละหน่วยงานมีอยู่จะเป็นสิ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน สำหรับในบทนี้จะศึกษาเฉพาะความสัมพันธ์ในแบบร่วมมือประสานงานกัน

<sup>34</sup> สาย หุตะเจริญ, เรื่องเดิม, หน้า 1.

## 2.2 ความสัมพันธ์เชิงรวมมีระหว่างองค์การ

กรมที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท ถ้าแบ่งตามลักษณะของงานในหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว ก็จะแบ่งได้อย่างกว้าง ๆ ได้ 2 ลักษณะ คือ

### 2.2.1 กรมวิชาการ (Staff)

### 2.2.2 กรมบริหารหรือประสานงาน (Line or Organizer)

2.2.1 กรมวิชาการ หมายถึงกรมที่มีหน้าที่และอาศัยความชำนาญเฉพาะอย่าง คือ มีความชำนาญเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเกี่ยวกับชื่อของกรม นั้น ๆ เช่น กรมอนามัย กรมการข้าว กรมกสิกรรม กรมปศุสัตว์ กรมประมง เป็นต้น กรมเหล่านี้จะมีวัสดุอุปกรณ์ เจ้าหน้าที่ มีความเป็นเฉพาะอย่าง แต่มีข้อที่นำสังเกต กรมใดมีลักษณะที่เป็นวิชาการนั้น นอกจากพิจารณาจากภาวหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของกรมนั้นแล้ว บางครั้งอาจจะต้องพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างกรมที่มีการติดต่อกัน เช่น กรมการข้าว กรมกสิกรรม และกรมส่งเสริมการเกษตร การติดต่อกันสัมพันธ์กันของกรมทั้ง 3 นี้ กรมการข้าว และกรมกสิกรรมจะเป็นกรมวิชาการ ส่วนกรมส่งเสริมการเกษตร กรมสหกรณ์-ที่ดิน กรมประชาสัมพันธ์ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงาน รพช. มีการติดต่อกันสัมพันธ์กันในเรื่องการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตรก็จะเป็นกรมวิชาการ เป็นต้น

2.2.2 กรมบริหารหรือประสานงาน หมายถึงกรมที่ไม่มีหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ และเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะอย่าง แต่จะเป็นกรมที่มีหน้าที่คล้ายกับเป็นสื่อกลางที่จะรวบรวมกิจการของกรมวิชาการที่เกี่ยวข้องไปให้บริการแก่ประชาชนอีกทีหนึ่ง โดยที่กรมวิชาการสามารถดำเนินการในลักษณะที่พร้อมกัน แต่จะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องสนับสนุนซึ่งกันและกัน หรือกรมบริหารก็อาจจะรวบรวมและจำแนกประชาชนเป็นกลุ่มก้อน เพื่อให้กรมวิชาการสามารถให้การบริการแก่กลุ่มคนที่ต้องการ หรือมีความจำเป็นต้องรับบริการนั้นอย่างถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว และอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

แต่การบริหารงานพัฒนาชนบทนี้ ในข้อเท็จจริงแล้ว งานพัฒนาชนบทไม่ได้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ดังที่ใครกล่าวมาแล้ว เพราะกรมที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทระจัด

กระจายไปตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และเมื่อไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทให้ดำเนินสอดคล้องกัน กรมต่าง ๆ ก็มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะ กรมวิชาการต่างก็มุ่งในงานของตนเป็นใหญ่ ต่างพยายามขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของคนที่กว้างขวางออกไป กลายเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระเอกเทศไม่ต้องพึ่งพาอาศัยความช่วยเหลือจากกรมใด แม้บางหน่วยงานบางอย่างจะเกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกรมอื่น ก็กระจายหน้าที่ออกไปครอบคลุมมาดำเนินการเสียเอง เช่น กรมชลประทานได้เข้าไปดำเนินการรวมกลุ่มสมาคมผู้ใช้น้ำชลประทาน ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมสหกรณ์ที่ดิน และการที่กรมต่าง ๆ พยายามที่จะขยายหน้าที่ของตนให้กว้างขวางออกไปนี้ ก็เพราะว่าเมื่อหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกรมขยายกว้างออกไปจนกลายเป็นกรมที่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์หลายอย่าง (Multiple Organization) แล้ว ก็หมายความว่ากำลังคน วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณของกรมก็จะขยายเพิ่มมากขึ้นด้วย ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในงานพัฒนาชนบทจะมีขนาดหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน บางกรมมีขนาดใหญ่ และได้รับทรัพยากรต่าง ๆ มากกว่ากระทรวง บางกระทรวงเสียอีก เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง สำนักงาน รพช. เป็นต้น จนอาจกล่าวได้ว่า กรมหนึ่งได้ทำหน้าที่เสมือนเป็นกระทรวงอีกกระทรวงนั่นเอง และการที่กรมต่าง ๆ จะขยายออกไปให้ใหญ่กว้างขวางได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับว่าหัวหน้ากรมนั้นมีอิทธิพลหรือความสามารถแค่ไหน เพราะกรมยังมีขนาดใหญ่แค่ไหน ชื่อเสียงเกียรติคุณในเรื่องความสามารถของหัวหน้าหน่วยงานก็ยังมีมากขึ้นตามนั้นเช่นกัน ดังนั้น จึงพบอยู่เสมอว่ากรมต่าง ๆ โดยเฉพาะกรมวิชาการ จะมีการขยายหน้าที่การให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนด้วยตนเอง ไม่พยายามอาศัยกรมบริหารเป็นสื่อกลาง แต่จะพยายามแสวงหากำลังเจ้าหน้าที่เป็นของตนเองในการดำเนินงานเช่นนี้ เช่น กรมอนามัย เป็นต้น แทนที่จะดำเนินงานในหน้าที่เฉพาะด้านวิชาการแต่เพียงอย่างเดียวโดยให้ความสนับสนุนในการปฏิบัติงานของกรมบริหาร เช่น กรมการปกครอง หรือ กรมการพัฒนาชุมชน ก็พยายามขยายหน้าที่ของตนออกไปให้บริการแก่ประชาชนด้วยกำลังเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งก็ได้ใช้วิธีการเช่นเดียวกับกรมบริหารที่มีหน้าที่อยู่แล้ว เช่น การจัดตั้งโครงการพัฒนาอนามัยของกรมอนามัย โดยมีเจ้าหน้าที่พัฒนาอนามัยเข้าไปดำเนินการด้านอนามัยในหมู่บ้านคานต่าง ๆ คล้ายกับพัฒนากรของกรมการพัฒนาชุมชน

แต่ต่างคนต่างทำ ไม่มีการวางแผนสนับสนุนซึ่งกันและกันเป็นการล่วงหน้ามาก่อน ปัจจุบันนี้ จึงเห็นได้ว่าในหมู่บ้านต่าง ๆ จะมีคณะกรรมการที่กรมต่าง ๆ เข้าไปจัดตั้งในหมู่บ้านมากกว่า 20 คณะ<sup>35</sup> ก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนในหมู่บ้านเป็นอย่างมาก

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากรมที่มีการขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ออกไปนี้ ส่วนใหญ่เป็น กรมวิชาการมากกว่ากรมที่มีลักษณะบริหาร ทั้งนี้ เพราะกรมวิชาการสามารถแสวงหา ทรัพยากรที่จะนำมาขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของตนได้ง่ายกว่า เพราะส่วนใหญ่เป็นค่าน กำลังคนซึ่งไม่ต้องมีความชำนาญเฉพาะมากนัก และมีอยู่อย่างมากมายในตลาดแรงงาน ส่วน กรมบริหารขยายหน้าที่และวัตถุประสงค์ของตนออกไปได้มาก เพราะทรัพยากรที่จะนำมาขยาย ส่วนใหญ่เป็นค่านวิชาการ ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดแล้ว ดังนั้น สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ กรมที่เป็น กรมวิชาการดำเนินการทั้งที่เป็นวิชาการและบริหารอยู่ในตัวด้วยทั้ง 2 ลักษณะ

ด้วยเหตุนี้ ในการดำเนินงานของกรมที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท ใช้น่าจะไม่มี ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือกันเสียเลยก็หาไม่ กรมบางกรมยังคงต้องติดต่อกันอยู่ มีกระบวนการ แลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน เพราะทรัพยากรมีอยู่จำกัด กรมต่าง ๆ ได้รับความทรัพยากรไม่เท่า เทียมกันหรือเหมือนกัน ความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันจึงยังคงมีอยู่ กล่าวคือ กรมที่มีทรัพยากร ไม่เหมือนกัน อาจจะทำร่วมกันดำเนินการในกิจการใดกิจการหนึ่งก็ได้ และยังกรมที่มีความ ขาดแคลนทรัพยากร (Input Resource) ก็จำเป็นต้องติดต่อกับกรมที่มี ทรัพยากรที่คนต้องการ (Input Organization) มากขึ้นด้วย ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิง ร่วมมือระหว่างกรมส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นจะเนื่องมาจากทรัพยากรเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิด มากกว่าเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากระเบียบข้อบังคับที่วางไว้อย่างเป็นทางการแต่อย่างเดียวน ี่ ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนี้อาจจะเป็นได้ ทั้งที่เป็นแบบทางการ และไม่ใช่วางการ หรืออาจจะเป็นแบบชั่วคราวชั่วคราวเฉพาะบางโครงการหรือเป็นประจำก็ได้ แล้วแต่ว่าความ

<sup>35</sup> พันธ์ บุณยรัตพันธุ์, การพัฒนาส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นโดยขบวนการพัฒนาชุมชน, 2516, หน้า 27 (อัครสาเนา.)



จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรมากน้อยเพียงใด และกระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกรมนั้นมีอยู่ 3 แบบ คือ<sup>36</sup>

1) แบบให้ฝ่ายเดียว (Unilateral) หมายถึงองค์การที่เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่องค์การอื่นแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น

2) แบบให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Reciprocal) หมายถึงองค์การซึ่งมีความสัมพันธ์แบบเป็นทั้งผู้ให้ความช่วยเหลือและรับความช่วยเหลือด้วยกันทั้ง 2 ฝ่าย

3) แบบร่วมกัน (Joint) หมายถึงสภาพการณ์ที่องค์การ 2 องค์การหรือมากกว่านั้นดำเนินการร่วมกันในกิจการใดกิจการหนึ่ง ซึ่งความสัมพันธ์แบบนี้จะไม่มีองค์การใดของกิจการหนึ่งให้หรือรับทรัพยากรแต่อย่างใด แต่เป็นความสัมพันธ์เชิงร่วมมือกันในเฉพาะกิจการใดกิจการหนึ่งที่ทั้ง 2 องค์การเข้าดำเนินการร่วมกัน

2.3 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างองค์การที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบท  
สำหรับกรมนั้นที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทนี้ ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างกรมที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะดังนี้ คือ

2.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกรมวิชาการด้วยกัน แม้ว่ากรมวิชาการส่วนใหญ่จะมุ่งในงานเฉพาะที่เป็นของตนเป็นใหญ่ การดำเนินงานมีความเป็นอิสระเอกเทศซึ่งกันและกันก็ตาม แต่บางครั้งกรมเหล่านี้ก็อาจมีความสัมพันธ์เชิงร่วมมืออยู่ด้วย เพราะเนื่องจากว่าทรัพยากรมีอยู่จำกัด กรมต่าง ๆ ไม่สามารถแสวงหาทรัพยากรทุกอย่างตามที่ต้องการได้ทั้งหมด ก็จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกัน ดังนั้น ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือที่เกิดขึ้นนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรของแต่ละกรมมีอยู่และโครงการที่จะดำเนินการด้วยกัน ถ้าโครงการใดจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรของกรมต่าง ๆ หลายกรมความสัมพันธ์เชิงร่วมมือก็จะเกิดขึ้น และส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละโครงการจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกรมเพียง 2 - 3 กรมเท่านั้น และเป็นความสัมพันธ์เฉพาะโครงการหนึ่งเท่านั้น หากมีความสัมพันธ์ตลอดเวลาทุกโครงการก็หาไม่ และลักษณะการแลกเปลี่ยน

<sup>36</sup>Sol Levine and Paul E. White, Op. cit., p. 600.

ทรัพยากรระหว่างกรมที่เกิดขึ้น ส่วนใหญ่จะมีลักษณะช่วยกัน (Joint) ดำเนินการในกิจกรรม หรือโครงการใดโครงการหนึ่ง เช่น กรมอนามัย กรมประมง ในโครงการพัฒนาอาหารและโปรตีน เพื่อปรับปรุงส่งเสริมการบริโภคอาหารโปรตีนที่มีคุณภาพสูง ราคาถูก เข้าไปในอาหารประจำวัน<sup>37</sup> หรือกรมอนามัยร่วมกับกรมส่งเสริมการเกษตรในโครงการ โภชนาการชนบท เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทผลิตผลพืชอาหารที่จำเป็นต่อครอบครัวไว้บริโภค เนื่องจากกรมอนามัยได้เห็นว่ากลไกการตามชนบทโดยทั่วไปมักเป็นโรคขาดอาหาร เขียวชนมีสมองเสื่อม คาพิการ แคระแกรน อันจะทำให้ผู้ใหญ่ของประเทศชาติในอนาคตไม่แข็งแรง กรมอนามัย จึงได้พิจารณาตั้งโครงการนี้ร่วมกับกรมส่งเสริมการเกษตร<sup>38</sup> หรือการที่กรมทรัพยากรธรณี กับกรมในกระทรวง เกษตรร่วมกันทดลองใช้น้ำบาคาลเพื่อการปลูกพืชไร่ และพืชผักทางภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ และทดลองใช้น้ำบาคาลเพื่อการทำนาที่ภาคใต้ และยังได้ร่วมมือกันใช้น้ำบาคาลในการปลูกพืชหมุนเวียนอีก 2 - 3 แห่ง<sup>39</sup> เป็นต้น

และความสัมพันธ์เชิงร่วมมืออีกแบบหนึ่ง คือความสัมพันธ์แบบให้ความช่วยเหลือฝ่ายเดียว (Unilateral) กล่าวคือ ในการวางโครงการดำเนินการของแต่ละกรมนั้น บางครั้งโครงการนั้นจำเป็นต้องอาศัยวัสดุอุปกรณ์ ความรู้ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอื่น เพราะถ้าขาดความร่วมมือจากกรมอื่นแล้ว จะทำให้การดำเนินการของโครงการนั้นหยุดชะงัก หรือถ้าสามารถดำเนินการเองได้ แต่ก็อาจจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและเวลาไปโดยได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่าถ้าดำเนินการเอง เช่น กรมการข้าว และกรมกสิกรรมติดต่อขอความร่วมมือจาก

<sup>37</sup> กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, รายงานประจำปี พ.ศ. 2513 (พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 77.

<sup>38</sup> กองประสานงานวิชาการ, กรมส่งเสริมการเกษตร, รายละเอียดประกอบการชี้แจงงบประมาณปี 2514 งานส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ, 2514, หน้า 79 (อัครสำเนา.)

<sup>39</sup> กองน้ำบาคาล กรมทรัพยากรธรณี, ประวัติและกิจกรรมโดยย่อของโครงการสำรวจและพัฒนาบ้ำบาคาล, หน้า 12 (อัครสำเนา.)

กรมพัฒนาที่ดิน ขอข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่กรมพัฒนาที่ดินได้ดำเนินการสำรวจและวิจัยไว้แล้ว มาใช้ในการดำเนินงานทดลองและวิจัยต่าง ๆ เป็นต้น<sup>40</sup> แต่ในการดำเนินการทดลองเกี่ยวกับการปลูกพืชชนิดต่าง ๆ ในดินแต่ละชนิด กรมพัฒนาที่ดินกลับดำเนินการเอง ไม่อาศัยข้อมูลที่กรมชลประทานได้ดำเนินการไว้แล้ว<sup>41</sup> หรือการที่กรมพัฒนาที่ดินให้ความช่วยเหลือกรมชลประทาน กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมชลประทาน ซึ่งได้ขอความช่วยเหลือมายังกรมพัฒนาที่ดินให้เข้าไปช่วยสำรวจ จำแนกสมรรถนะที่ดิน วางแผนปรับปรุงที่ดิน และการอนุรักษ์ดินและน้ำ ซึ่งความช่วยเหลืออื่น ๆ จะขอความร่วมมือมายังกรมพัฒนาที่ดินอยู่เสมอ และในการเข้าไปสำรวจส่วนใหญ่ กรมพัฒนาที่ดินจะออกค่าใช้จ่ายเอง ส่วนกรมที่ขอความช่วยเหลือส่วนใหญ่ก็ช่วยในด้านการอำนวยความสะดวกเท่านั้น<sup>42</sup> ที่เป็นเช่นนี้เพราะกรมพัฒนาที่ดินนั้นมีโครงการที่จะสำรวจทั่วประเทศอยู่แล้ว การมาสำรวจในพื้นที่ที่กรมอื่นรับผิดชอบอยู่ก็เป็นประโยชน์ต่อกรมพัฒนาที่ดิน อยู่เหมือนกัน และความสัมพันธ์นี้ เมื่อหมดโครงการหนึ่งความสัมพันธ์ก็สิ้นสุดลงไปด้วย เป็นต้น

2.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างกรมบริหารกับกรมบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างกรมเหล่านี้ ส่วนใหญ่มีหน้าที่และวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันมาก และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ก็มีอยู่คล้าย ๆ กัน ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือยังไม่ค่อยจะมี ส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชามากกว่า เช่น เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคของกรมการปกครองและกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น

<sup>40</sup>จากการสัมภาษณ์ นายพิศิษฐ์ ศศิณลิน, ผู้อำนวยการกองทดลองและค้นคว้า กรมชลประทาน, เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2515.

<sup>41</sup>เรื่องเดียวกัน.

<sup>42</sup>จากการสัมภาษณ์ นายสิทธิลาภ วสุวัต นักเกษตรเอก หัวหน้าฝ่ายจัดทำโครงการและวางแผนงาน กรมพัฒนาที่ดิน, กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2515.

2.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างกรมบริหารกับกรมวิชาการ แม้ว่ากรมบริหารซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารประสานงานของกรมวิชาการต่าง ๆ ไปสู่ประชาชนในลักษณะที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรนัก เพราะขาดความร่วมมือร่วมใจจากเจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการเท่าที่ควร ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กรมวิชาการพยายามจะขยายกำลังเจ้าหน้าที่แรงงานเพิ่มขึ้นเพื่อจะดำเนินการให้บริการแก่ประชาชนด้วยตนเอง ไม่ต้องการติดต่อบริการประสานงานของกรมบริหาร ดังนั้น การดำเนินงานของกรมวิชาการจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นอิสระเอกเทศมากขึ้น แต่กรมบริหารนั้น ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีทรัพยากร ในด้านเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญเฉพาะอย่าง หรือวัสดุอุปกรณ์ มีแต่กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น กรมบริหารจึงไม่อาจดำเนินการในโครงการต่าง ๆ ได้โดยลำพังตนเอง ต้องพึ่งพาอาศัยกรมวิชาการอยู่ ยังคงต้องติดต่อบริการขอความช่วยเหลืออยู่ แต่ไม่ใช้ในลักษณะตามโครงสร้างที่วางไว้ เป็นความสัมพันธ์ในรูปที่ว่า เมื่อต้องการทรัพยากรชนิดใดก็ดำเนินการติดต่อบริการขอความร่วมมือจากกรมที่มีทรัพยากรนั้น ๆ ส่วนการติดต่อบริการขอความร่วมมืออาจจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ หรืออาจจะเป็นครั้งคราวเฉพาะโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กรมวิชาการให้เป็นกรรมการร่วมด้วยก็ได้ เช่น กรรมการปกครองได้ขอความร่วมมือกรมพัฒนาที่ดินและกรมการข้าว ซึ่งกรมทั้ง 2 นี้ เป็นกรมที่ไม่มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการส่วนภูมิภาค การติดต่อบริการเกี่ยวข้องกันตามหน้าที่สายการบังคับบัญชาจึงไม่มี แต่เมื่อกรมการปกครองจะดำเนินการตามโครงการทุ่งกุลาร้องไห้ ก็จะขอความร่วมมือกรมพัฒนาที่ดินให้มาช่วยสำรวจปรับปรุงที่ดินในโครงการนี้<sup>43</sup> หรือในโครงการส่งเสริมปลูกข้าวสาลี ที่กรมการปกครองริเริ่มขึ้น กรมการปกครองก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากกรมการข้าว ให้ช่วยทำการวิเคราะห์ดินและวางแผนทดลองปลูกข้าวบาเลย์ ข้าวสาลี<sup>44</sup> ทั้งนี้ เพราะกรมการปกครองไม่มีความรู้ในด้านนี้ ถ้าไม่ขอความร่วมมือกรมวิชาการดังกล่าวแล้ว ก็ไม่อาจดำเนินการโครงการดังกล่าวได้

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>44</sup> กระทรวงเกษตร, งานพัฒนาการเกษตรประจำปี 2513 (พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 187.

กรมการพัฒนาชุมชนก็เช่นเดียวกัน เมื่อไม่อาจดำเนินการสัมพันธ์กับกรมอื่นตาม โครงสร้างที่วางไว้ เพราะกรมต่าง ๆ ที่เป็นคณะกรรมการไม่ให้ความร่วมมือปฏิบัติตาม โครงสร้างนั้น แต่เนื่องจากเป้าหมายที่กรมการพัฒนาชุมชนวางไว้ 6 ประการ กรมการพัฒนาชุมชนไม่อาจดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายทั้ง 6 ได้อย่างแท้จริงโดยลำพัง ต้องอาศัย ความร่วมมือช่วยเหลือจากกรมอื่น โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 1 คือ ส่งเสริมการผลิตให้ ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากกรมส่งเสริมการเกษตร กรมการข้าว กรมกสิกรรม และกรมประมง เป็นต้น และเป้าหมายที่ 3 คือ ส่งเสริมการอนามัยและ สุขาภิบาล ต้องอาศัยความร่วมมือช่วยเหลือจากกรมอนามัย เป็นต้น ส่วนเป้าหมายอื่น กรมการพัฒนาชุมชนสามารถดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรของตนได้ ดังนั้น กรมการพัฒนา ชุมชนจึงต้องติดต่อสัมพันธ์กับกรมส่งเสริมการเกษตร กรมการข้าว กรมกสิกรรม กรมปศุสัตว์ กรมประมง และกรมอนามัย อยู่เสมอ ทั้งนี้ โดยที่เป็นทางการ และโดยไม่เป็นทางการอยู่ เป็นประจำ และการขอความช่วยเหลืออาจจะเป็นไปเฉพาะกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งก็ได้ ตัวอย่าง เช่นในการฝึกอบรมพัฒนากิจการธนาคารเกษตรกร รุ่นที่ 1 ผู้อำนวยการ ศวพ.เขต 3 ได้กล่าวไว้ว่า

เนื่องจากการฝึกอบรมด้านกิจการเกษตรกรรุ่นนี้ เป็นการฝึกอบรม คำนวณวิชาการเฉพาะอย่างที่เป็นการยากแก่ ศวพ.อย่างยิ่ง ใน การจัดทำวิทยากรบรรยาย แต่ความสนใจเรื่องนี้ก็หมดไป หลังจาก ศวพ.ได้จัดส่งโครงการฝึกอบรมไปยังกรมกสิกรรม ซึ่ง ทานอธิบดีกรมกสิกรรมได้ทรงให้ความสนับสนุนร่วมมือเป็นอย่างดี โดยรับที่จะส่งวิทยากรบรรยาย<sup>45</sup>

<sup>45</sup>ศวพ.อุบลฯ กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานการฝึกอบรมพัฒนากิจการธนาคาร รุ่นที่ 1 ศวพ.อุบลฯ (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2507), หน้า 10-11.

หรือตัวอย่างในโครงการน้ำสะอาด กรมการพัฒนาชุมชนชาวต่างชาติที่จะมาดำเนินการ ทาง ศวพ. จึงได้ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีกรมอนามัย และกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>46</sup>

และในการติดต่อกับสัมพันธ์ระหว่างกรมการพัฒนาชุมชนกับกรมวิชาการดังกล่าว ในลักษณะที่กรมการพัฒนาชุมชนขอความช่วยเหลือนี้ กรมการพัฒนาชุมชนจะได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากกรมวิชาการดังกล่าว โดยส่งเจ้าหน้าที่ของตนมาประจำอยู่ในหน่วยงานของกรมการพัฒนาชุมชน เพื่อให้ความช่วยเหลือในค่านนี้เป็นประจำ เช่นใน ศวพ. อุบลราชธานี ซึ่งเป็นศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน ดำเนินการให้ความช่วยเหลือจังหวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตรับผิดชอบ กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องส่งเจ้าหน้าที่ของตนมาประจำ แต่ในความเป็นจริง กรมที่ส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมด้วยมีเฉพาะกรมอนามัยและกรมส่งเสริมการเกษตรเท่านั้น<sup>47</sup> ส่วนกรมอื่นไม่ยอมส่งเจ้าหน้าที่มาประจำ โดยอ้างว่าไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอบ้าง และไม่เห็นความสำคัญบ้าง กรมดังกล่าว นอกจากส่งเจ้าหน้าที่มาร่วมในโครงการด้วยแล้ว ในบางโครงการก็อาจร่วมสมทบโดยออกค่าวัสดุอุปกรณ์หรืองบประมาณก็ได้ เช่น โครงการจัดทำประปาในหมู่บ้านในเขตพัฒนาอำเภอ ที่กรมการพัฒนาชุมชนเข้าร่วมดำเนินการจนถึงเดือนกันยายน 2508 มีทั้งสิ้น 27 แห่ง ซึ่งกรมการพัฒนาชุมชนได้มีส่วนสมทบให้ความช่วยเหลือในรูปวัสดุต่าง ๆ คิดเป็นเงินถึง 1,226,106 บาท หรือเป็น 37.4% ของทุนดำเนินการ และกรมอนามัยหรือกรมทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้สมทบเป็นเงิน 751,181 บาท หรือเป็นเงิน 23.9 % ของทุนดำเนินการ<sup>48</sup> เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในการให้ความช่วยเหลือของกรม

<sup>46</sup> กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานการประชุมพัฒนาการจังหวัด พัฒนานิเทศก์โท ในเขต 3, ครั้งที่ 1/2512, หน้า 24 (อัคราเนนา.)

<sup>47</sup> กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานการศึกษาบทบาทของ ศวพ. ในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนงาน, 2516, หน้า 2 - 3 (อัคราเนนา.)

<sup>48</sup> กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, การประเมินผลโครงการประปาในหมู่บ้าน (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2509), หน้า 38 และ หน้า 112.

วิชาการบางครั้งก็มีปัญหา เพราะแต่ละหน้าที่ของกรมเหล่านี้ต่างก็มุ่งในงานของตนก่อนเสมอ เมื่อปลีกตัวจากงานประจำได้จึงจะไปช่วยเหลือ เช่น จากรายงานของการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างใกล้ชิดระยะยาว ได้กล่าวไว้ว่า

ในเรื่องนี้พัฒนากรปรารถนาเรื่องจำนวนเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการอื่นที่พัฒนากรจะต้องการรวมหรือขอความช่วยเหลือทางวิชาการว่ามีอยู่น้อย ไม่พอที่จะออกไปช่วยเหลือพัฒนากรได้เมื่อขอรองมา เช่น เจ้าหน้าที่อนามัยอำเภอ กสิกรรมอำเภอ สัตวแพทย์อำเภอ ฯลฯ และบางครั้งถึงแม้เจ้าหน้าที่หมอยามันยินดีที่จะออกไปช่วยเหลือพัฒนากรตามที่ร้องขอ ก็มีปัญหาเรื่องเบียดเบียน พาหนะ ซึ่งหน่วยงานของตนไม่มีให้ไว้ หรือไม่สามารถปลีกตัวไปจากงานประจำที่ต่องกระทำในหน้าที่ของสังกัดตนเอง โดยมากเพราะขาดเจ้าหน้าที่รวมคอยรับผิดชอบ<sup>49</sup>

สำหรับสำนักงาน รพช. ซึ่งเป็นกรมตั้งขึ้นใหม่ ก็เคยมี เอ.ไอ.ที. (ยูซอม) เป็นฝ่ายสนับสนุน ซึ่งมีเป้าหมายในระยะสั้น เพื่อต่อต้านการแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ และโครงการระยะยาวก็เพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<sup>50</sup> และสำนักงาน รพช. ได้กำหนดงานเร่งรัดพัฒนาชนบทไว้ 11 ประการ<sup>51</sup> นั้น เป็นงานที่กรมอื่นได้ดำเนินการอยู่แล้ว แต่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึง โดย

<sup>49</sup> พัทธา สายหู, และกองวิจัยประเมินผล, รายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาสภาพหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างใกล้ชิดระยะยาว (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2509), หน้า 38 และหน้า 112.

<sup>50</sup> ปีเตอร์ เจ. เควิส ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานกิจการในชนบทของยูซอม "เบื้องหลังสำนักงาน รพช. กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานกิจการชนบทของยูซอม," วารสารสมาคมไทย-อเมริกัน, ปีที่ 1, ฉบับปฐมฤกษ์ (2510), หน้า 28 - 29.

<sup>51</sup> สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, สำนักงานกฤษฎมนตรี, งานเร่งรัดพัฒนาชนบท 2509 - 2513 (พระนคร: โรงพิมพ์การศาสนา, 2514), หน้า 28 - 28.

เฉพาะในเขตที่มีผู้ก่อการร้าย เช่น งานด้านการสร้างถนน อนามัย พัฒนาแหล่งน้ำ ส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น ลักษณะงานของ รพช. นั้นมีอยู่ทั้ง 2 ลักษณะ คือ มีทั้งงานที่เป็นวิชาการ และงานที่เป็นบริหารประสานงาน ซึ่งถ้าพิจารณาให้ดีแล้ว รพช. มีลักษณะที่เป็น mission มากกว่าเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณประจำ<sup>52</sup> คืองานที่มีสำนักงาน รพช. สามารถดำเนินได้ด้วยตนเอง เพราะมีวัตถุประสงค์และกำลังคนพร้อมแล้ว เช่น โครงการสร้างถนนและ พัฒนาแหล่งน้ำ สำหรับโครงการอื่น เช่น งานด้านอนามัยและส่งเสริมอาชีพ สำนักงาน รพช. ที่จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารประสานงาน เพราะต้องอาศัยทรัพยากรความช่วยเหลือจากกรมอื่น ดังนั้น สำนักงาน รพช. จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากกรมอื่นมากมายหลาย กรมด้วยกัน เพราะสำนักงาน รพช. ไม่สามารถจะแสวงหามาเป็นของกรมได้ เช่น ใน ด้านตัวบุคคลในการบริหารงานระดับสูงในส่วนท้องถิ่น ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จากกรมการปกครอง มาช่วยบริหารงาน รพช. คือตำแหน่งผู้ช่วยปลัดจังหวัดเอก<sup>53</sup> และงานด้านอนามัยคือโครงการ รักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่ ก็ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จากกรมการแพทย์และอนามัย ฯลฯ<sup>54</sup> และงานด้านการส่งเสริมการอาชีพการเกษตร ก็ต้องอาศัยกำลังเจ้าหน้าที่และทรัพยากรจาก กรมกสิกรรม กรมการข้าว กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง และ กรมปศุสัตว์ เป็นต้น<sup>55</sup>

<sup>52</sup>จากการสัมภาษณ์ นายแพทย์สมพงษ์ ยุทธานนท์, ผู้อำนวยการกองพัฒนาอนามัย, เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2515.

<sup>53</sup>สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, เรื่อง เติม, หน้า 22.

<sup>54</sup>สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, งานรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่ตามแผนงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (พระนคร: โรงพิมพ์พิชิต, 2512), หน้า 6 - 43.

<sup>55</sup>รายละเอียดอยู่ใน "งานเร่งรัดพัฒนาชนบทสมบูรณ์แบบ;" (สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท, 2515), หน้า 11 - 19 (อีกสำเนา.)



และในการสัมพันธ์ร่วมมือกับกรมอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น ส่วนใหญ่กรมต่าง ๆ ก็เพียงแต่ส่งเจ้าหน้าที่ของแต่ละกรมเข้ามาดำเนินการในเขต รพช. เพิ่มขึ้น โดยที่สำนักงาน รพช. จะสนับสนุนในค่านงงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์บางอย่างในการปฏิบัติงาน เช่น โครงการรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่ในเขตเร่งรัดพัฒนาชนบทในระยะ 2 ปี คือ พ.ศ. 2510 - 2511 ได้ใช้งบประมาณในส่วนเป็นของ รพช. ไปทั้งสิ้น 5,165,477 บาท จำนวนเงินดังกล่าวได้ใช้ไปในการรักษาพยาบาลฉุกเฉินใช้เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 602,319 คน<sup>56</sup> หรือในการดำเนินงานด้านการเกษตรในเขต รพช. ทางเจ้าหน้าที่การเกษตรก็อาศัยงบประมาณจากรพช.

ตัวอย่างเช่น ในการปฏิบัติภารกิจสำคัญของการส่งเสริมการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตรได้จัดส่งปุ๋ยสูตร 16-20-0 ไปให้จังหวัดต่าง ๆ จำนวน 1,068,255 กก. ปุ๋ยจำนวนนี้เป็นปุ๋ยที่ เอ.ไอ.จี. ช่วยเหลือจังหวัดในเขต รพช. และในการส่งเจ้าหน้าที่จากกรมวิชาการเข้าไปปฏิบัติงานในเขต รพช. ก็อาศัยงบประมาณของสำนักงาน รพช. เช่น ในการส่งเจ้าหน้าที่ควบคุมและแนะนำการทำนาสาธิตแปลงใหญ่ 68 จังหวัด เป็นเวลาครั้งละ 30 วัน สิ้นค่าใช้จ่าย 133,640 บาท เป็นค่าใช้สอย 74,040 บาท ค่าวัสดุ 39,040 บาท จำนวนเงินนี้เป็นงบประมาณที่ เอ.ไอ.จี. ได้ให้กรมต่าง ๆ ที่ดำเนินงานให้โครงการ รพช.<sup>58</sup>

น่าจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน รพช. กับกรมวิชาการต่าง ๆ นั้น เป็นไปในลักษณะที่ให้การวิชาการขยายการให้บริการงานในหน้าที่ของกรมนั้น ๆ เข้ามาในเขต รพช. โดยใช้งบประมาณของสำนักงาน รพช. ดำเนินการ แต่อย่างไรก็ดี ความรู้สึกที่

<sup>56</sup> นายแพทย์เชิด โทณวนิก ผู้อำนวยการโครงการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ กรมการแพทย์ "งานของแพทย์เพื่อประชาชน," งานรักษาพยาบาลและอนามัยเคลื่อนที่ตามแผนเร่งรัดพัฒนาชนบท (พระนคร: โรงพิมพ์พิชิต, 2512), หน้า 7.

<sup>57</sup> กองประสานงานวิชาการ, กรมส่งเสริมการเกษตร, รายละเอียดประกอบภารกิจแห่งงบประมาณปี 2514 งานส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ, 2514, หน้า 21 (อัครสำเนาะ.)

จะมุ่งในงานเฉพาะของคนของเจ้าหน้าที่กรมวิชาการก็ยังคงมีอยู่มาก ดังที่เห็นได้จากรายงานจากเจ้าหน้าที่ธนาคารพัฒนาเอเชียว่า

เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอจากส่วนราชการอื่นที่ได้รับมอบหมายให้  
ดำเนินการตามแผนงาน รพช. สมบูรณ์แบบ มักไม่ใคร่จะให้ความ  
สนใจเท่าที่ควร เพราะยังถือว่าเป็นงานของสำนักงานเรงรัก  
พัฒนาชนบทหรืองานฝาก และเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอมีงานเต็มมือ  
อยู่แล้ว ปัญหาเช่นนี้อาจแก้ไขได้โดยควาใจให้ค่าเบี่ยงพิเศษ  
หรือเงินรางวัลอย่างหนึ่ง เพื่อกระตุ้นเตือนการปฏิบัติงาน  
ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว<sup>59</sup>

จึงเห็นได้ว่า สำนักงานเรงรักพัฒนาชนบทมีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยเจ้าหน้าที่  
ของกรมวิชาการอยู่มาก แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของกรมวิชาการไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร ก็  
พยายามที่จะชักจูงให้เจ้าหน้าที่กรมวิชาการให้ช่วยปฏิบัติในโครงการของสำนักงาน รพช.  
อย่างเต็มที่ต่อไป เพราะงานค่านนี้สำนักงาน รพช. ไม่สามารถที่จะแสวงหามาไว้เป็นของตน  
ได้ จึงต้องขอความร่วมมือจากกรมอื่น ส่วนโครงการใดที่แสวงหาทรัพยากรที่จำเป็น  
สำหรับโครงการนั้นได้ ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือกับกรมอื่นก็ไม่ปรากฏ เช่น โครงการสร้าง  
ถนน ซึ่งเป็นโครงการหลักของ รพช. สำนักงาน รพช. สามารถแสวงหาทรัพยากรที่จำเป็น  
สำหรับในโครงการนี้ เช่น เครื่องจักร วัสดุอุปกรณ์ กำลังคนได้ ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือ  
ระหว่างกรมทางกับสำนักงาน รพช. จึงแทบจะไม่มี แม้แต่คณะกรรมการกลาง รพช. ก็ไม่มี  
ผู้แทนจากกรมทางหลวงเลย หรือโครงการอื่น เช่น โครงการพัฒนาแหล่งน้ำ ในระยะแรก ๆ  
ที่ยุซอมได้ส่งเครื่องจักรกลสำหรับเจาะบ่อน้ำบาดาลจำนวน 6 ชุด แต่ในระยะแรกเจ้าหน้าที่  
ที่อบรมแล้ว ฝ่ายยูซอมเห็นว่ายังไม่มีความสามารถพอ จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากกรม  
อนามัย<sup>60</sup> เข้ามาช่วยดำเนินการ โดยมีโครงการดำเนินการร่วมกันเป็นชั้น ๆ จนกระทั่ง  
เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน รพช. มีความชำนาญจนสามารถดำเนินการได้เอง ความสัมพันธ์ใน

<sup>59</sup> รายงานคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารพัฒนาเอเชีย, เรื่องเดิม, หน้า 53.

<sup>60</sup> สำนักงานเรงรักพัฒนาชนบท, รายงานการประชุมคณะกรรมการกลาง รพช.  
ครั้งที่ 30 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2512, หน้า 3 - 4 (อัคราเนนา.)

งานนี้กับกรมอนามัยก็คอย ๆ หายไป จนกลายเป็นต่างคนต่างทำ ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยกันอีก

สำหรับกรมกสิกรรมและกรมการข้าว และกรมส่งเสริมการเกษตร นั้น กรมส่งเสริมการทำหน้าที่คล้ายกับเป็นกรมบริการของกรมกสิกรรมและกรมการข้าว ทั้ง 3 กรมนี้มีความสัมพันธ์ร่วมมือประสานงานกันตลอดเวลา ทั้งนี้ เพราะกรมการข้าวและกรมกสิกรรมเป็นกรมวิชาการหาได้เกี่ยวข้องให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง กรมส่งเสริมการเกษตรเป็นผู้ทำหน้าที่นำผลจากการค้นคว้าของกรมวิชาการทั้ง 2 ไปถ่ายทอดสู่ประชาชน<sup>61</sup> เช่น กรมส่งเสริมการเกษตรจัดขยายพันธุ์ข้าวโพกพันธุ์พระพุทธรบาท 5 ซึ่งกรมกสิกรรมได้ทดสอบแล้วว่าเป็นพันธุ์ดี เพื่อให้กสิกรได้ใช้เป็นพันธุ์ขยายให้พอปลูกในเนื้อที่ 100,000 ไร่ในปี 2514<sup>62</sup> และกรมส่งเสริมการเกษตรได้จัดสรรจำหน่ายพันธุ์ข้าวดีที่กรมการข้าวผลิตขึ้นได้ เป็นพันธุ์ข้าวลูกผสม กข.1, กข.3 ซึ่งเป็นพันธุ์ข้าวที่สามารถต้านทานโรคใบสีส้มได้ ให้แก่ชาวนาทั่วประเทศ<sup>63</sup> เป็นคนหรือโครงการกินและปลูก กรมการข้าว กรมกสิกรรม และกรมส่งเสริมการเกษตร ได้ร่วมกันดำเนินงาน ได้ทำแปลงสาธิตปรับปรุงดินเปรี้ยวและดินเค็ม โดยกรมการข้าวและกรมกสิกรรมเป็นผู้วิเคราะห์ดินให้แก่เกษตรกร เพื่อความอุดมสมบูรณ์ของดินและความเหมาะสมในการปลูกพืชต่าง ๆ โดยมีกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นผู้แนะนำส่งเสริมแก่เกษตรกร<sup>64</sup> และในทำนองเดียวกัน กรมส่งเสริมการเกษตรจะนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกษตรกรประสบมาให้กรมทั้ง 2 ดำเนินการค้นคว้าแก้ไขอยู่เสมอ<sup>65</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรมทั้ง 3 มีความสัมพันธ์ร่วมมือสนับสนุน

<sup>61</sup>ทำนอง สิงคาลวณิช, การเกษตรกับการพัฒนา (พระนคร: โรงพิมพ์ร่วมมิตรไทย, 2514), หน้า 111.

<sup>62</sup>รายละเอียดประกอบการชี้แจงงบประมาณปี 2514, เรื่องเดิม, หน้า 22.

<sup>63</sup>กองส่งเสริมการเกษตร, รายงานผลการปฏิบัติงาน "งานนาสาธิตแปลงใหญ่" ประจำปีงบประมาณ 2513, หน้า 25 (อัคราเนาว.)

<sup>64</sup>รายละเอียดประกอบการชี้แจงงบประมาณปี 2514, เรื่องเดิม, หน้า 23.

<sup>65</sup>จากการสัมภาษณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร, เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2516.

ซึ่งกันและกันตลอดมา และความสัมพันธ์ของทั้ง 3 กรมมีลักษณะที่ความร่วมมือทั้งในวัตถุประสงค์และหน้าที่ มีขบวนการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน และนอกจากนี้ ยังมีความร่วมมือทั้งโดยความสมัครใจและทางกฎระเบียบอีกด้วย จากการศึกษามาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาชนบทของไทยมีแนวโน้มที่จะสร้างหน่วยงานของตนให้เป็นหน่วยงานที่มีความสมบูรณ์ในตัวเอง (Self-contained Organization) เพื่อที่จะได้ดำเนินงานแบบอิสระเป็นเอกเทศ ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานอื่น แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถจะกระจายแจกจ่ายทรัพยากรให้หน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ต้องการทั้งหมด ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน จึงยังคงต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรซึ่งกันและกันอยู่ ดังนั้น ความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันนี้จะเกิดขึ้นบนรากฐานของทรัพยากรที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยงาน และหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละหน่วยงานจะเป็นเครื่องกำหนดว่าหน่วยงานใดมีทรัพยากรอะไรบ้าง หน่วยงานใดมีหน้าที่และวัตถุประสงค์สอดคล้องกัน หน่วยงานเหล่านี้ก็จะมีทรัพยากรที่สอดคล้องสนับสนุนซึ่งกันและกันด้วย ความสัมพันธ์แบบร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกันก็จะเกิดขึ้น เช่น โครงการพัฒนาอาหารและโปรตีน ซึ่งมีหลายหน่วยงานดำเนินงานประสานร่วมกันอยู่ เป็นต้น

และในการดำเนินงานบางโครงการ ถ้าหน่วยงานใดไม่มีทรัพยากรบางอย่าง ก็จะต้องขอกขอความร่วมมือช่วยเหลือจากหน่วยงานที่มีทรัพยากรนั้น แม้ว่าบางครั้งหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือไม่คอยให้ความสนใจมากนัก แต่ด้วยความจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรจากกรมอื่นก็จะยิ่งเพิ่มความร่วมมือมากยิ่งขึ้นด้วย เช่น อาจจะมีเบี้ยเลี้ยงหรืออำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ที่มาช่วยเหลือ เป็นต้น และความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างหน่วยงานนี้ มิได้หมายความว่าจะเป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงานเสมอไป อาจจะเป็นการคิดต่อสัมพันธ์เชิงร่วมมือเฉพาะกิจกรรมหรือโครงการใดโครงการหนึ่งก็ได้ เมื่อโครงการนั้นสิ้นสุดลง ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือนี้ก็อาจจะสิ้นสุดลง หรืออาจจะมีความสัมพันธ์เชิงร่วมมือต่อไปอีกก็ได้ ถ้ามีโครงการหรือกิจกรรมที่ต้องอาศัยทรัพยากรซึ่งกันและกัน ดังนั้น ทั้งหมดนี้จึงพอจะสรุปได้ตามข้อสมมติฐานข้อที่ 1 ที่ว่า "หน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การหนึ่งยังมีลักษณะที่สอดคล้องสนับสนุน (Complementary) กับอีกองค์การหนึ่งมากเท่าใด ก็ยิ่งมีความสัมพันธ์แบบร่วมมือกันมากขึ้นเท่านั้น และถ้าองค์การหนึ่งยิ่งขาดแคลนทรัพยากรที่ต้องใช้มากเท่าใด

องค์การนั้นยังให้ความร่วมมือกับองค์การที่ให้ทรัพยากรมากขึ้นเท่านั้นด้วย

### สรุป

การบริหารงานในส่วนภูมิภาคซึ่งใกล้ชิดกับชนบทมากที่สุดนั้น ประเทศไทยยังอาศัยโครงสร้างแบบเคมที่กรมพระยาคำวรางราชานุภาพได้ทรงวางไว้ คือ ให้กรมการปกครองเป็นหลักในการบริหารงานในส่วนภูมิภาค ต่อมา รัฐบาลได้มีนโยบายที่จะพัฒนาชนบทให้เจริญขึ้น จึงได้จัดตั้งกรมการพัฒนารัฐบาลใหม่ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติงานของทุกกระทรวง ทบวงกรมที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทร่วมกัน โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จนถึงหมู่บ้าน ต่อมา คอมมิวนิสต์ได้แทรกซึมและยุแหย่ประชาชนในเขตทุรกันดาร ซึ่งไม่ค่อยได้รับการจากการปฏิบัติงานของรัฐบาลมากขึ้น รัฐบาลก็ได้จัดตั้งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานโครงการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในการดำเนินงานในเขตล่อแหลมนี้ โดยมีคณะกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

แต่การดำเนินงานในรูปคณะกรรมการของกรมการพัฒนารัฐบาล และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทไม่อาจจะประสานกันอย่างเป็นทางการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะกรมต่าง ๆ ไม่ให้ความร่วมมือด้วยดี ต่างคนต่างมุ่งทำงานฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงหน่วยงานอื่น ๆ และต่างก็มุ่งที่จะขยายหน่วยงานของตนให้กว้างขวางออกไป เพื่อที่จะได้ดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาอาศัยหน่วยงานอื่น แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถกระจายแจกจ่ายทรัพยากรให้ตามความต้องการของกรมต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นแม้ว่ากรมต่าง ๆ มุ่งจะดำเนินงานด้านเดียวอย่างเป็นอิสระก็ตาม แต่กิจกรรมหรือโครงการบางอย่างจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรของกรมต่าง ๆ ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือกันก็จะเกิดขึ้น จึงเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือกันเกิดขึ้นเนื่องมาจากความต้องการในทรัพยากร และหน้าที่และวัตถุประสงค์ของกรมต่าง ๆ เป็นเครื่องกำหนดว่าหน่วยงานนั้นจะมีทรัพยากรอะไรบ้าง จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างกรมต่าง ๆ จะเกิดขึ้นขึ้นอยู่กับหน้าที่และวัตถุประสงค์ของแต่ละกรม กล่าวคือ ถ้าหน้าที่และวัตถุประสงค์มีความสอดคล้องกัน

ทรัพยากรในกรมเหล่านี้ก็จะสอดคล้องกันด้วยความสัมพันธ์เชิงร่วมมือก็จะเกิดขึ้นด้วยประการ  
 ฉะนั้น ถ้าหน่วยงานใดมีความต้องการทรัพยากรจากกรมอื่นมากเท่าใด กรมนั้นก็ยิ่งให้ความ  
 ร่วมมืออำนวยความสะดวกแก่กรมที่ให้ความช่วยเหลือมากขึ้นด้วย ดังที่จะเห็นได้จากความ  
 สัมพันธ์ระหว่างกรมที่มีลักษณะบริหารหรือประสาน กับกรมวิชาการ

ความสัมพันธ์เชิงร่วมมือระหว่างกรมที่มีหน้าที่รับวัตถุประสงค์สอดคล้องกันนี้ จะมี  
 กระบวนการแลกเปลี่ยนทรัพยากรซึ่งกันและกันอยู่ 3 แบบ คือ

1. แบบให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Reciprocal)
2. แบบร่วมกัน (Joint)
3. แบบให้ฝ่ายเดียว (Unilateral)