



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและสภาพปัญหา

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) คือ แผนที่มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดและสาระสำคัญในแง่มุมต่าง ๆ ของการพัฒนาชนบท จากการพัฒนาชนบทแบบเก่าในอดีตให้กลายมาเป็นการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งมีสาระและหลักการสำคัญที่อาจกล่าวได้โดยย่อ 5 ประการ คือ <sup>1</sup>

ประการแรก มุ่งเน้นการฝึกกำลังและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ลงไปดำเนินการแก้ไขปัญหาของชาวชนบท ในลักษณะการผสมผสานกิจกรรมหลาย ๆ กิจกรรม เข้าด้วยกันโดยยึดถือ "แผนงาน" เป็นหลัก

ประการที่สอง มุ่งเน้นการแก้ปัญหาที่ชาวชนบทในแต่ละพื้นที่เผชิญอยู่จริง โดยการจัดลำดับความสำคัญของสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ให้พื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงมากกว่าได้รับการแก้ไขและพัฒนา ก่อน

ประการที่สาม มุ่งเน้นการสนับสนุนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วยตนเอง ให้มากขึ้น เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้ในที่สุด

ประการที่สี่ มุ่งเน้นการจัดให้มีระบบการติดตามและประเมินผลทั้งในการดำเนินโครงการและผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อที่จะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน ตลอดจนสามารถวัดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบทได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

---

<sup>1</sup> ประยุกต์จากหลักการพัฒนาชนบทแนวใหม่และข้อเสนอในการจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาชนบทยากจนในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2525-2529), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ Comaldo, ม.ป.ป.), หน้า 7 และ 10.

ประการที่ห้า มุ่งเน้นการพัฒนาฐานะของประชาชนให้หลุดพ้นจากความยากจน กล่าวคือ การพัฒนาฐานะของประชาชนให้อยู่ในระดับพออยู่พอกินและได้รับบริการพื้นฐานอย่างทั่วถึงและเพียงพอแก่ความต้องการ

อย่างไรก็ตาม การที่จะทำให้การพัฒนาชนบทแนวใหม่บรรลุถึงความสำเร็จและดำเนินไปตามสาระและหลักการสำคัญดังกล่าวข้างต้นได้นั้น รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างและพัฒนาปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ขึ้นรองรับให้ได้อย่างสอดคล้องและเหมาะสมด้วย โดยเฉพาะปัจจัยพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งที่สำคัญเป็นอย่างมากคือ การมีระบบการบริหารและการจัดองค์กรเพื่อการพัฒนาชนบทที่สอดคล้องและเหมาะสมกับแนวความคิดการพัฒนาชนบทแนวใหม่ดังกล่าว ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลคงตระหนักดี จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524 ขึ้นประกาศใช้บังคับ โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นไป ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อขจัดปัญหาที่เกิดจากระบบการบริหารและการจัดองค์กรในการพัฒนาชนบทที่อยู่น้อยลงหรือหมดสิ้นไป โดยปรับปรุงระบบการบริหารเพื่อการพัฒนาชนบทขั้นใหม่ให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยยึดหลักการสำคัญคือ ต้องทำให้การบริหารการพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างมี "เอกภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถภาพ" เป็นสำคัญ<sup>2</sup> ด้วยเหตุนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงกำหนดให้การบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารของ "คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ" หรือที่นิยมเรียกโดยย่อว่า "ระบบ กชช." นั่นเอง<sup>3</sup>

นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ข้างต้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 จึงมีคำสั่งจัดตั้งองค์กรขึ้นรองรับในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ในองค์กรแต่ละระดับนั้นจะประกอบด้วยมีแผน 4 กระทรวงหลักคือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้การประสานงานระหว่างสาขาทุกระดับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น<sup>4</sup>

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>3</sup> จันทนา ศรีตงกุล, "กชช. การพัฒนาชนบทอย่างเป็นขบวนการ," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 21 : 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2527) : 5.

<sup>4</sup> ประสิทธิ์ ดารงชัย และคณะ, "ปัญหาและการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลในการพัฒนาชนบท" (เอกสารรายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ก.พ., 2528), หน้า 23.

ครั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) รัฐบาลก็ยังคงถือว่าการพัฒนาชนบทยากจนเป็นนโยบายหลักที่สำคัญที่ต้องกระทำต่อเนื่องจากการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ปรับปรุงกลยุทธ์ เป้าหมาย ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น อันเป็นผลมาจากการดำเนินการที่ผ่านมา และในขณะเดียวกันก็ได้นำบทเรียนและอุปสรรคที่ได้รับมาแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้การบริหารการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงเป้าหมาย สามารถแก้ไขปัญหาความยากจน ตลอดจนยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนได้อย่างแท้จริง และสามารถกระจายความเจริญให้เกิดความสมดุลอย่างทั่วถึงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>5</sup>

ส่วนระบบการบริหารการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ยังคงใช้ระบบการบริหารการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. เหมือนเช่นที่ได้ดำเนินการมาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 แต่ได้เพิ่มกระทรวงหลักในการพัฒนาชนบทยากจนขึ้นเป็น 6 กระทรวง โดยเพิ่มกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์<sup>6</sup> และยังคงเน้นการดำเนินงานในรูปแบบการใช้แผนงานเป็นหลักและร่วมผนึกกำลังประสานงานกันอย่างเป็นระบบเหมือนเช่นเดิมอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ดี ระบบการบริหารการพัฒนาชนบทดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ อยู่พอสมควร กล่าวคือ ระบบการบริหารที่กำหนดไว้ยังไม่มีเอกภาพและประสิทธิภาพที่แท้จริง การประสานแผนยังไม่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน รูปแบบการบริหารงานยังไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ปัญหาการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานพัฒนาชนบท ตลอดจนปัญหาการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการบริหารการพัฒนาชนบท เป็นต้น<sup>6</sup>

<sup>5</sup> จินตนา ศรีตงกุล, " กชช. 5 ปีกับการพัฒนาชนบท," วารสารเศรษฐกิจและสังคม, 24 : 2 (มีนาคม-เมษายน 2530) : 14.

<sup>6</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, แผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534), (กรุงเทพมหานคร : อรุณการพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า 5.



ดังนั้น ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการบริหาร การพัฒนาชนบทเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ รวมทั้งดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา และการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติให้มากยิ่งขึ้น เพื่อจะได้ใช้เป็นกลไกในการนำแผนและ นโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นให้บังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่จะต้องปรับปรุงคือ การปรับปรุงระบบและองค์การบริหารการพัฒนา ชนบทในระดับจังหวัดให้มีความคล่องตัว และมีความสามารถในการทำหน้าที่เป็นกลไกและองค์กร การประสานแผนที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากแนวทางการปรับปรุงระบบและองค์กร บริหารการพัฒนาชนบทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ที่มุ่งปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงาน จังหวัด รวมทั้งให้มีหน่วยงานวางแผนของกระทรวงหลักในระดับจังหวัด เพื่อให้มีความเหมาะสม คล่องตัวและสามารถเป็นศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัดได้อย่างแท้จริงต่อไป<sup>7</sup>

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย แนวทางและ วิธีปฏิบัติงานการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหาร การพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะ อนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) โดยมีสมาชิกจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็น องค์ประกอบของคณะกรรมการแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากสมาชิกของ กพจ. และ อกช. เป็นเพียง ผู้แทนกระทรวงหรือผู้แทนของหน่วยงานในระดับผู้บริหารที่จะเข้าไปร่วมประชุมประสานงานเป็น ครั้งคราวเท่านั้น ยังขาดกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะศูนย์รวมของการพัฒนาชนบทใน จังหวัด ทำให้การดำเนินการของ กพจ. และ อกช. ยังไม่บรรลุเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะ กรรมการเพื่อประสานการพัฒนาชนบทในจังหวัด เป็นผลทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาหลาย ประการ

ด้วยเหตุนี้เองในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2529 เมื่อ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2529 จึงมีมติให้ปรับปรุงระบบการบริหารการพัฒนาชนบท โดยให้จังหวัดตั้ง ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (สพช.จ.) ขึ้น เพื่อเป็นศูนย์กลางช่วยเหลือการปฏิบัติงาน ของ กพจ. และ อกช. ในลักษณะการระดมสรรพกำลังด้านบุคลากร วัสดุ และงบประมาณ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด และให้มีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของ กพจ. และ อกช. เพื่อให้สามารถบริหารงานพัฒนาชนบทอย่างได้ผล ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้คณะ อนุกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล<sup>8</sup>

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

<sup>8</sup> กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, "รายงานการประชุมคณะ กรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, ครั้งที่ 3/2529," 5 พฤศจิกายน 2529.

ต่อกระทรวงมหาดไทย ในนามของคณะอนุกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท 0306 ว 174 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2530<sup>9</sup> สั่งการให้ทุกจังหวัดจัดตั้ง สปช.จ. โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นเลขานุการศูนย์ฯ และมีคณะทำงาน 5 คณะ ได้แก่

1. คณะทำงานประสานการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด
2. คณะทำงานบริหารและประสานการฝึกอบรม
3. คณะทำงานบริหารข้อมูล
4. คณะทำงานติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาชนบท
5. คณะทำงานประชาสัมพันธ์การพัฒนาชนบท

จากความเป็นมาและความสำคัญของการจัดตั้ง สปช.จ. ดังกล่าว จึงเปรียบเสมือนความหวังใหม่ในการแสวงหาความสำเร็จอีกหนทางหนึ่งของระบบการบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ แต่อย่างไรก็ตามในข้อเท็จจริงนั้นยังไม่เคยปรากฏว่า มีผู้ใดได้เคยศึกษาวิจัยในเรื่องของ สปช.จ. มาก่อน ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมระบบและองค์การบริหารการพัฒนาชนบทรวมทั้งเพื่อเป็นการศึกษาถึงสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติของการบริหารงานของ สปช.จ. ว่ามีส่วนเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของการพัฒนาชนบทจริงหรือไม่ จึงเห็นสมควรที่จะได้ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงการบริหารงาน ตลอดจนสภาพและสาเหตุแห่งปัญหา รวมทั้งเพื่อจะได้แสวงหาวิธีการแก้ไขปรับปรุง ตลอดจนข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของ สปช.จ. ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการบริหารงานของ สปช.จ. ในมิติที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทาง  
การบริหาร บัญชีเบื้องต้นทางการบริหาร กระบวนการทางการบริหาร และการบรรลุผลสัมฤทธิ์  
ในการจัดตั้ง สปช.จ.
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคการบริหารงานของ สปช.จ. ในมิติต่าง ๆ  
ข้างต้น

<sup>9</sup> กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, ประมวลระเบียบปฏิบัติ คำสั่ง หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบท ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การส่งกระจายที่ทหารผ่านศึก, ม.ป.ป.), หน้า 93.

3. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงสภาพปัญหาและอุปสรรคอื่น ๆ ที่ล่วงไป อันจะเป็นผลทำให้การบริหารงานของ สปช.จ. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ปัจจัยเบื้องต้นทางการบริหาร กระบวนการทางการบริหาร และการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้ง สปช.จ. ระหว่างกลุ่มผู้บริหารงานของ สปช.จ. กับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานของ สปช.จ.

5. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ปัจจัยเบื้องต้นทางการบริหาร กระบวนการทางการบริหาร และการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้ง สปช.จ. ของกลุ่มผู้บริหารงานและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานของ สปช.จ. ระหว่างจังหวัดที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัด (ทน.สนจ.) ระดับ 8 กับจังหวัดที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดระดับ 7

6. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้ง สปช.จ.

#### ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาวิจัยเฉพาะการบริหารงานของ สปช.จ. ในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น ทั้งนี้ มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกจังหวัดที่จะศึกษาว่าจะต้องเป็นจังหวัดที่ได้ดำเนินการจัดตั้ง สปช.จ. มาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงเดือนกันยายน 2531 และจะต้องเป็นจังหวัดที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดระดับ 8 กับจังหวัดที่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานจังหวัดระดับ 7 ในจำนวนจังหวัดที่เท่า ๆ กัน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาซึ่งเปรียบเทียบด้วย ซึ่งเมื่อตรวจสอบจากจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้ว ปรากฏว่ามีจังหวัดต่าง ๆ ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกรวมทั้งสิ้น 8 จังหวัด ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่อยู่ในขอบเขตการวิจัย

ลำดับที่	จังหวัด	วันที่จัดตั้ง ค.ศ. 10	ระดับของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด <sup>11</sup>
1	มหาสารคาม	15 เม.ย. 2530	8
2	อุดรธานี	7 พ.ค. 2530	8
3	นครราชสีมา	18 พ.ค. 2530	8
4	ขอนแก่น	1 ก.ย. 2530	8
5	สุรินทร์	6 มี.ค. 2530	7
6	เลย	23 มี.ค. 2530	7
7	บุรีรัมย์	23 มี.ค. 2530	7
8	ศรีสะเกษ	16 มิ.ย. 2530	7

นอกจากนี้ เนื่องจากการศึกษาวิจัยได้ใช้กรอบแนวความคิดการประเมินโครงการตามแบบจำลอง CIPP ของ Daniel L. Stufflebeam ซึ่งเน้นการประเมินสภาพแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้น กระบวนการ และผลผลิต (Context-Input-Process-Product Evaluation) โดยการประเมินผลผลิตหรือผลสัมฤทธิ์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่และคณะทำงานของ ค.ศ. 10 ปี 2531 เป็นผู้ประเมินเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงการประเมินจากบุคคลภายนอก เนื่องจาก ค.ศ. 10 เป็นองค์กรที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นไม่นาน ผู้วิจัยจึงเห็นว่าเจ้าหน้าที่และคณะทำงานของ ค.ศ. 10 เป็นผู้ที่สามารถประเมินผลในเรื่องดังกล่าวได้ดีที่สุด

<sup>10</sup> ศึกษาจากคำสั่งของจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ส่งกลับมายังสำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย ในนามของคณะกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

<sup>11</sup> ในกรณีระดับของหัวหน้าสำนักงานจังหวัด ระดับ 8 นั้น ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์จากคณฤช เสริมพาณิชย์ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 6 กองตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ 2 สำนักงาน ก.พ. ทศรดาให้ข้อมูล ซึ่งปรากฏว่ามีเพียง 4 จังหวัดข้างต้นเท่านั้น ที่ได้ระดับ 8 ส่วนจังหวัดที่เหลือหัวหน้าสำนักงานจังหวัดดำรงตำแหน่งระดับ 7 จึงต้องสุ่มอย่างง่าย (Simple Random) และได้จังหวัดที่หัวหน้าสำนักงานจังหวัดดำรงตำแหน่งระดับ 7 จำนวน 4 จังหวัดดังกล่าว

### กรอบแนวความคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ได้ประยุกต์ใช้กรอบแนวความคิดตามแบบจำลองในการประเมินโครงการของ Daniel L. Stufflebeam ที่เรียกว่าแบบจำลอง CIPP (Context-Input-Process-Product Model)<sup>12</sup> ทั้งนี้ เนื่องจากแบบจำลองดังกล่าวไม่เพียงแต่ประเมินว่าโครงการจะบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เท่านั้น แต่ยังเป็นการประเมินเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมิน เพื่อแสวงหาแนวทางที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้บริหารอีกด้วย โดยแบบจำลอง CIPP นี้ ได้แยกจุดเน้นของการประเมินผลออกเป็น 4 ด้าน คือ

1. การประเมินสภาพแวดล้อม (Context Evaluation) เป็นการประเมินผลพื้นฐานเกี่ยวกับการค้นหาข้อมูลอันจะนำไปสู่การพัฒนาวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ โดยจะเน้นในด้านความสัมพันธ์เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม ความถูกต้อง และเงื่อนไขที่เป็นจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อค้นหาตัวประกอบหรือแนวทางที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพที่จะอำนวยความสะดวกให้โครงการดำเนินไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อตรวจสอบว่า โครงการได้ดำเนินไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ มีความคลาดเคลื่อนประการใด การประเมินผลช่วงนี้จะนำไปสู่การประเมินผลขั้นผลผลิต

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างผลสัมฤทธิ์จากโครงการกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการหรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้รายละเอียดของการประเมินในแต่ละด้านดังกล่าว อาจนำมาประยุกต์ใช้กับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ ดังตารางที่ 2

<sup>12</sup> จำเนียร สุขหลาย และคณะ, "แบบจำลอง CIPP" อ้างถึงใน รวมบทความทางการประเมินโครงการ, สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 182-195.



ตารางที่ 2 การประเมินผลการบริหารงานของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด  
ตามแบบจำลอง CIPP

รูปแบบของการประเมิน	รายละเอียดของการประเมิน
1. การประเมินสภาพแวดล้อมทาง การบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเห็นความจำเป็นและประโยชน์ในการจัดตั้ง สปช.จ.</li> <li>- ความเข้าใจขององค์กร</li> <li>- รูปแบบการจัดองค์กรของ สปช.จ.</li> <li>- จำนวนคณะทำงานของ สปช.จ.</li> </ul>
2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้นทาง การบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนอัตรากำลังในคณะทำงาน</li> <li>- ลักษณะภูมิหลังของเจ้าหน้าที่</li> <li>- ความสะอาดและความเพียงพอของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้</li> <li>- ความสะอาดเกี่ยวกับสถานที่ปฏิบัติงาน</li> <li>- งบประมาณ</li> </ul>
3. การประเมินกระบวนการทาง การบริหาร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความเข้าใจในนโยบายและวัตถุประสงค์ของ สปช.จ.</li> <li>- การวางแผนการปฏิบัติงาน</li> <li>- การประสานงาน</li> <li>- ขวัญและแรงจูงใจ</li> <li>- เอกภาพการบังคับบัญชา</li> <li>- ภาวะผู้นำ</li> <li>- การรายงานผลการปฏิบัติงาน</li> <li>- การประเมินและติดตามผล</li> </ul>
4. การประเมินผลผลิต	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้ง สปช.จ.</li> </ul>



## การนิยามตัวแปรที่เกี่ยวข้อง

1. ตัวแปรอิสระเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดค่านิยามของสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ดังนี้

1.1 การเห็นความจำเป็นและประโยชน์ในการจัดตั้ง สปช.จ. หมายถึงทัศนคติ หรือความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้เข้าร่วมปฏิบัติงานใน สปช.จ. และคณะทำงานที่เห็นว่าการจัดตั้ง สปช.จ. มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารการพัฒนาชนบทในปัจจุบัน

1.2 ความซ้ำซ้อนขององค์กร หมายถึง การจัดตั้ง สปช.จ. และคณะทำงานต่าง ๆ ทั้ง 5 คณะทำงานของ สปช.จ. นั้น ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนกับองค์กรต่าง ๆ ในการบริหารการพัฒนาชนบทที่มีอยู่เดิมก่อนการจัดตั้ง สปช.จ. ทั้งในด้านตัวบุคคล หน้าที่ความรับผิดชอบ และด้านอื่น ๆ

1.3 รูปแบบการจัดองค์กรของ สปช.จ. หมายถึง ความเหมาะสมของรูปแบบการจัดองค์กรที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของ สปช.จ. ว่ามีความเหมาะสมเพียงพอที่จะทำให้การดำเนินงานของ สปช.จ. บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด

1.4 จำนวนคณะทำงานของ สปช.จ. หมายถึง ความเหมาะสมทั้งในเรื่องของจำนวนและภารกิจของคณะทำงานทั้ง 5 คณะทำงานของ สปช.จ. คือ คณะทำงานประสานการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด คณะทำงานบริหารและประสานการฝึกอบรม คณะทำงานบริหารข้อมูล คณะทำงานติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาชนบท และคณะทำงานประชาสัมพันธ์การพัฒนาชนบท ว่ามีความเหมาะสมในเรื่องของจำนวนและภารกิจที่จำเป็นต่อการบริหารการพัฒนาชนบทในปัจจุบันมากน้อยเพียงใด หรือไม่ อย่างไร

2. ตัวแปรอิสระเกี่ยวกับปัจจัยเบื้องต้นทางการบริหาร การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดค่านิยามของปัจจัยเบื้องต้นทางการบริหาร ดังนี้

2.1 จำนวนอัตรากำลังในคณะทำงาน หมายถึง ความเหมาะสมของจำนวนอัตรากำลังในคณะทำงานแต่ละคณะทำงานว่าเป็นจำนวนที่เหมาะสมหรือไม่ อย่างไร เมื่อเทียบกับปริมาณงานที่คณะทำงานต้องรับผิดชอบ

2.2 ลักษณะภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ หมายถึง ความเหมาะสมของลักษณะภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ของ สปช.จ. ซึ่งในที่นี้ได้แก่ คุณวุฒิทางการศึกษา ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน การได้รับการฝึกอบรมและพัฒนา และอุดมการณ์ในการพัฒนาชนบทว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

2.3 ความสะอาดและความเพียงพอของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หมายถึง ความสะอาดและความเพียงพอของวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ทั้งในและนอกสำนักงานที่มความจำเป็นต่อการปฏิบัติงานของ สปช.จ. ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 ความสะอาดเกี่ยวกับสถานที่ปฏิบัติงาน หมายถึง การมีสถานที่ในการปฏิบัติงานที่แน่นอนและถาวร รวมทั้งสถานที่ในการปฏิบัติงานดังกล่าวจะต้องมีเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติงานด้วย

2.5 งบประมาณ หมายถึง จำนวนความเพียงพอของงบประมาณที่ได้รับ และระยะเวลาของการได้รับงบประมาณที่จะต้องสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของ สปช.จ.

3. ตัวแปรอิสระเกี่ยวกับกระบวนการทางการบริหาร การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดค่านิยามของกระบวนการทางการบริหาร ดังนี้

3.1 ความเข้าใจในนโยบายและวัตถุประสงค์ของ สปช.จ. หมายถึง ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของ สปช.จ. และคณะทำงานที่มีต่อนโยบาย วัตถุประสงค์ ขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบ และบทบาทการดำเนินงานของ สปช.จ. และคณะทำงาน

3.2 การวางแผนการปฏิบัติงาน หมายถึง ในการปฏิบัติงานหรือดำเนินงานของ สปช.จ. และคณะทำงานได้มีการจัดวางแผนการปฏิบัติงานล่วงหน้าเพื่อให้การบริหารงานสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.3 การประสานงาน หมายถึง ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของ สปช.จ. และคณะทำงานที่มีต่อกันทั้งในคณะทำงานเดียวกัน ระหว่างคณะทำงาน และระหว่างคณะทำงานกับ สปช.จ. เพื่อให้การปฏิบัติงานของ สปช.จ. และคณะทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

3.4 ขวัญและแรงจูงใจ หมายถึง ความพร้อมทั้งทางจิตใจและร่างกายของเจ้าหน้าที่ใน สปช.จ. และคณะทำงานที่เต็มใจจะอุทิศเวลา แรงกาย และสติปัญญาของตนเองอย่างเต็มที่เพื่อให้การบริหารงานของ สปช.จ. และคณะทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.5 เอกภาพการบังคับบัญชา หมายถึง การบริหารงานที่ยังบังคับบัญชาของ ศปช.จ. หรือคณะทำงานมีอำนาจในการควบคุมและสั่งการเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างเด็ดขาดและเป็นเอกภาพอย่างเด่นชัด ซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานของ ศปช.จ. หรือคณะทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.6 ภาวะผู้นำ หมายถึง การที่ผู้บริหารสามารถใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ตามความสัมพันธ์ของตนที่มีต่อผู้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่าง ๆ ให้คล้อยตามหรือปฏิบัติตามที่ตนเองปรารถนาได้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของ ศปช.จ. และคณะทำงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3.7 การรายงานผลการปฏิบัติงาน หมายถึง ในการปฏิบัติงานของ ศปช.จ. และคณะทำงานได้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ หรือตลอดเวลา

3.8 การประเมินและติดตามผล หมายถึง กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ทราบถึงความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของ ศปช.จ. และคณะทำงาน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานให้เป็นไปตามระยะเวลาและแผนงานที่ได้กำหนดไว้

4. ตัวแปรตามเกี่ยวกับการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้ง ศปช.จ. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดค่านิยมของการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการจัดตั้ง ศปช.จ. หมายถึง การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของคณะทำงานทั้ง 5 คณะทำงานของ ศปช.จ. โดยการประเมินผลจากเจ้าหน้าที่และคณะทำงานของ ศปช.จ. ปี 2531 ในเรื่องดังต่อไปนี้

4.1 คณะทำงานประสานการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด ได้แก่ การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในเรื่อง

- 4.1.1 การกำหนดแนวทางการพัฒนาชนบทประจำปีระดับจังหวัด
- 4.1.2 การจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปีระดับจังหวัด

4.2 คณะทำงานบริหารและประสานการฝึกอบรม ได้แก่ การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในเรื่อง

- 4.2.1 การจัดทำแผนฝึกอบรมประจำปีของจังหวัด
- 4.2.2 การจัดหา สร้างและจัดทำทะเบียนวิทยากร และผู้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ในจังหวัด
- 4.2.3 การกำหนดแนวทางการติดตามและประเมินผลการฝึกอบรมประจำปีของจังหวัด

- 4.3 คณะทำงานบริหารข้อมูล ได้แก่ การบรรลุผลสัมฤทธิ์ในเรื่อง  
วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท
- 4.3.1 การเป็นแกนกลางในการจัดเก็บ รวบรวม ประมวล และ  
วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการพัฒนาชนบท
- 4.4 คณะทำงานติดตามและประเมินผลโครงการพัฒนาชนบท ได้แก่ การบรรลุ  
ผลสัมฤทธิ์ในเรื่อง
- 4.4.1 การติดตามความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของ  
โครงการพัฒนาชนบท
- 4.4.2 การประเมินผลกระทบของการพัฒนาชนบทตามกลุ่มปัญหาต่าง ๆ
- 4.5 คณะทำงานประชาสัมพันธ์การพัฒนาชนบท ได้แก่ การบรรลุผลสัมฤทธิ์ใน  
เรื่อง
- 4.5.1 การเผยแพร่ความรู้ หลักการและวิธีการพัฒนาชนบทของรัฐและ  
การพัฒนาชนบทของจังหวัด
- 4.5.2 การสร้างความเข้าใจ ความศรัทธาและความร่วมมือระหว่าง  
ข้าราชการและประชาชนในงานพัฒนาชนบทของจังหวัด

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงการบริหารงานของ สบช.จ. ในมิติที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทาง  
การบริหาร บัญชีเบื้องต้นทางการบริหาร กระบวนการทางการบริหาร และการบรรลุผลสัมฤทธิ์  
ในการจัดตั้ง สบช.จ. รวมทั้งทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของ สบช.จ.  
พร้อมทั้งขอเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว
2. ทำให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบุคคลที่สนใจหรือ  
ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทที่จะสามารถนำผลการศึกษานี้ไปปรับใช้เพื่อดำเนินการแก้ไข  
ปัญหาการบริหารของ สบช.จ. หรือองค์กรอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน เพื่อให้การบริหารการพัฒนา  
ชนบทโดยส่วนรวมมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดยิ่งขึ้น
3. ทำให้เป็นประโยชน์ต่อการระดมความคิดเห็นที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาชนบท  
ในอีกแง่หนึ่ง ซึ่งจะสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในหัวข้อที่เกี่ยวข้องได้ดียิ่งขึ้น  
รวมทั้งจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปบรรยาย อธิบาย และพยากรณ์ปรากฏการณ์ที่อาจเกิดขึ้น  
คล้ายคลึงกันต่อไปในอนาคต