

เรื่อง

ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน

กลุ่มที่ 5

ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการเพื่อการขจัดความยากจน

เอกสารประกอบการประชุมกลุ่มย่อย

การประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ.

ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (2540-2544)

**(An Assessment of the Implementation of Rural Development Programs
under the Prosperity Decentralization Policy Committee
during the 8th National Economic and Social Development Plan)**

โดย

สรารุท ไพฑูรย์พงษ์

พิมลพรรณ อิศรภักดี

ใจจินต์ พลายเวช

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และมหาวิทยาลัยมหิดล

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานประมาท

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

Executive Summary	v
1. บทนำ.....	1
2. ระบบการพัฒนาระบบภายใต้ระบบ กนก.....	3
2.1 กลไก.....	3
2.2 ระบบข้อมูล.....	3
2.3 งบประมาณ.....	4
3. ผลการดำเนินงานพัฒนาระบบภายใต้ระบบ กนก.....	4
3.1 กรอบนโยบาย.....	4
3.2 แผนงาน/โครงการและงบประมาณ.....	5
3.3 การประเมินผลการพัฒนา.....	6
4. ปัญหา อุปสรรค และโอกาส	10
4.1 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและกลไกที่เกี่ยวข้อง.....	10
4.2 กระบวนการทำงานภายใต้ระบบ กนก.....	11
4.3 ฐานข้อมูล.....	11
4.4 งบประมาณ.....	12
4.5 การบูรณาการ.....	12
4.6 การขาดการประเมินผลสำเร็จ.....	12
4.7 สถานการณ์ที่เปลี่ยนไป.....	13
5. ข้อเสนอแนะ	15
5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	15
5.2 ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้าง.....	15
5.3 ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการดำเนินงาน.....	16

**An Assessment of the Implementation of
Rural Development Programs under the
Prosperity Decentralization Policy Committee
during the 8th National Economic and Social Development Plan**

*Srawooth Paitoonpong**

Pimonpan Isarabhakdi

Jaijin Plywej

Executive Summary

Rural development programs under the supervision and policy guidance of a national-level committee have been implemented for almost two decades. The present Prosperity Decentralization Policy Committee (PDPC), chaired by Deputy Prime Minister, is responsible for formulating a national rural development policy framework, integrating development plans at every level, and monitoring development activities of 8 responsible ministries and 2 related agencies. The National Economic and Social Development Committee is secretariat of the Committee.

This paper is drawn from TDRI's final report of a study project on *An Assessment of the Implementation of National Rural Development Programs under the Prosperity Decentralization Policy Committee*. The project, commissioned by NESDB, is aimed at assessing the overall National Rural Development Programs implementation under the framework of the PDPC during the 8th National Economic and Social Development Plan period (1997-2001) and providing recommendations for improving the monitoring framework under the PDPC. The assessment is a broad review based on official documents and data/information collected from interviewing with officials as well as results from brainstorming workshops.

According to the study, the implementation of rural development projects under the framework and policy guideline of the PDPC faced a number of problems resulting in the low level of success of the overall rural development. For example, the Committee had only 2 meetings per year. During the early 8th plan period, although the Committee set up four policy strategic guidelines for program implementation, the guidelines were not prioritized. As a result, most of the projects and funds were concentrated in the first 2 guidelines which aimed to strengthen the capacity of community and to increase opportunities in occupation and employment of rural population, while the remaining two guidelines did not receive much attention. In summary, the problems (weaknesses) of the implementation were classified into 6 groups: first, the structure of organizational

* Authors of this paper only. The full research team for the project is not listed.

relationship and related mechanism; second, the work process; third, data base; fourth, budget; fifth, integration; and sixth, the evaluation of the program results.

The above-mentioned problems point to the need for a civil service reform. The study team takes a note of a new situation, which gives rise to opportunities for such a reform. The opportunities include: first, the decentralization of administrative power to local administration organizations; second, the introduction or application of “performance based budgeting;” and third, the policy of the current government to fight with poverty and for rural development.

The final report gives recommendations in three aspects. First, on the policy aspect, the PDPC should narrow down its scope of emphasis to strengthening the effort to alleviate poverty and increase its role in budgeting. Second, on the structural aspect, the PDPC should reform its secretariat, improve its coordination mechanism between the central agency and local administration organizations, and strengthen the screening and monitoring of rural development programs and projects. Third, on the work process aspect, the areas to be strengthened include the role of PDPC in monitoring and follow-up, data base development and strengthening, and budgeting system.

การประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนก. ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (2540-2544)

สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์
พิมลพรรณ อิศรภักดี
ใจจินต์ พลายเวช*

1. บทนำ

การดำเนินงานด้านการพัฒนาชนบทภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการระดับชาติมีมานานเกือบสองทศวรรษ โดยเดิมเรียกว่าคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2525 ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อคณะกรรมการและการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหลายครั้ง จนในปัจจุบันคือ คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนก.) ซึ่งเดิมมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนหัวหน้าหน่วยงานส่วนราชการต่างๆ เป็นกรรมการ โดยมีกองประสานการพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน คณะกรรมการชุดนี้เป็นกลไกสำคัญระดับชาติ ในการกำหนดและกำกับทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ระบบการพัฒนาชนบท ภายใต้ระบบ กนก. เป็นรูปแบบการพัฒนาชนบทที่ปรับปรุงใช้มาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เนื่องจากเดิมการพัฒนาชนบทของไทยเป็นระบบโครงการที่ประกอบด้วยโครงการจำนวนมากกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม และพื้นที่ ซึ่งต่างมีงบประมาณและการบริหารงานที่เป็นเอกเทศ ไม่มีการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทำให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาไม่เต็มศักยภาพ ไม่มีกลไกกลางในการประสานนโยบาย แผนงานและงบประมาณ ส่งผลให้การพัฒนาไม่มีความเป็นเอกภาพ การวางแผนโครงการพัฒนากำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลาง ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน และการทำงานที่เป็นพหุภาคีในการพัฒนาชนบท ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานและเพื่อให้การพัฒนาภาคชนบทมีผลเป็นรูปธรรม มีการใช้ทรัพยากรในระดับพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้เกิด

* ดร. สราวุธ ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญอาวุโส ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย; ดร. พิมลพรรณ เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล; และ ใจจินต์ เป็นนักวิจัย ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาสังคม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

แนวความคิดพัฒนาชนบทแผนใหม่ที่เป็นระบบแผนที่กำหนดโดยผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่ มีการประสานงานเพื่อลดความซ้ำซ้อน

การพัฒนาชนบทได้มีการปรับทิศทางนโยบาย ขอบเขต และวิธีการดำเนินงานเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ และนโยบายรัฐบาลในแต่ละสมัย รวมทั้งได้มีความพยายามในการปรับปรุงแบบและแนวทางการบริหารงานของ กนภ. ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารการปกครอง

ด้วยความพยายามที่จะปรับปรุงแนวทางการบริหารงานของ กนภ. ดังกล่าว สศช. ซึ่งทำหน้าที่เลขานุการของ กนภ. จึงได้ให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ทำการศึกษาวิจัยเพื่อประเมินผลการดำเนินงานและการบริหารงานของ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 สองครั้ง ครั้งแรกในปี 2542-2543 เป็นการศึกษาเพื่อประเมินผลการพัฒนาชนบทในช่วง 3 ปีแรกของการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 เพื่อให้ทราบถึงขีดความสามารถและปัญหาอุปสรรคของระบบและกลไก กนภ. ว่ายังสามารถตอบสนองต่อการแก้ปัญหาของประชาชนในชนบทได้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแผนงานและโครงการหลักภายใต้ระบบ กนภ. คือ แผนงานของกระทรวงหลัก และโครงการพัฒนาตำบล เพื่อนำข้อมูลไปสู่การปรับปรุงระบบบริหารและดำเนินงานพัฒนาภายใต้ระบบ กนภ. ให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผลและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2543-2544 เพื่อศึกษาภาพรวมการดำเนินงานพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ให้มีความสมบูรณ์ตลอดช่วงแผน เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการหาแนวทางการปรับระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับกระบวนการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง โดยเฉพาะในประเด็นที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน การประสานแผน และการประเมินผล รวมทั้งหาแนวทางในการปรับปรุงแผนงาน/โครงการ ระบบการประสานแผน ระบบข้อมูลที่ใช้ในการวางแผนภายใต้ระบบ กนภ. เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาความยากจน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเพื่อทบทวนและยืนยันผลการศึกษาในระยะที่หนึ่ง¹

รายงานฉบับนี้สรุปจากรายงานฉบับสมบูรณ์อันเป็นผลการศึกษาตามโครงการประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ระยะที่สอง โดยมีเนื้อหาประกอบด้วย การทบทวนระบบการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. เพื่อให้เข้าใจภาพรวมของระบบ กนภ. การแสดงผลการประเมินผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. การประเมินปัญหา อุปสรรคและโอกาสในการดำเนินงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุง แนวทาง บทบาทและวิธีการของการดำเนินงานภายใต้ระบบ กนภ. เพื่อให้งานพัฒนาชนบทดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

¹ วิธีการศึกษาของทั้งสองระยะใช้ศึกษาข้อมูลจากเอกสารประกอบกับการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทและการประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งเจ้าหน้าที่ นักวิชาการและประชาชน

2. ระบบการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ.

2.1 กลไก

คณะกรรมการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น (กนภ.) เป็นกลไกที่สำคัญระดับชาติในการกำหนดและกำกับทิศทางการพัฒนาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยทำหน้าที่กำกับนโยบายและประสานแผนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับชาติ จังหวัดและระดับอำเภอ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 นั้น กนภ. ได้กำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวทั้งสิ้น 4 ด้าน คือ

1. นโยบายการเสริมสร้างและเพิ่มศักยภาพของคนและชุมชนในชนบทให้เข้มแข็ง
2. นโยบายการเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพ การมีงานทำทั้งในและนอกภาคเกษตร
3. นโยบายการอนุรักษ์ฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. นโยบายการเพิ่มบทบาทของประชาชนและองค์กรท้องถิ่นในการบริหารจัดการ

เพื่อให้การพัฒนาชนบทภายใต้ระบบของ กนภ. ทุกระดับนับแต่ระดับจังหวัด อำเภอ ไปจนถึงตำบลเป็นไปในทิศทางเดียวกันนั้น ทุกระดับได้มีหลักยึดร่วมกันคือ แผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาของพื้นที่กับการให้ความสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนกลาง นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 ยังได้กำหนดให้มืองค์การบริหารงานในระบบ กนภ. ที่รับผิดชอบการจัดทำแผนในระดับต่างๆ เชื่อมโยงขึ้นมาจากระดับท้องถิ่น ตำบล อำเภอ และจังหวัด ในขั้นสุดท้ายแผนจากทุกระดับจะเชื่อมโยงสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ โดยมีคณะกรรมการประสานการวางแผนจังหวัด (อผจ.) ซึ่งอยู่ภายใต้ กนภ. เป็นผู้ดูแล

2.2 ระบบข้อมูล

ระบบข้อมูลหลักที่ใช้ในการกำหนดและจัดทำแผนงานโครงการ รวมทั้งจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาชนบททุกระดับ ได้แก่ (1) ข้อมูล กชช. 2 ค. ซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านที่แสดงสภาพทั่วไปของหมู่บ้าน (2) ข้อมูล จปฐ. หรือความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งเป็นข้อมูลในระดับครัวเรือนแสดงความจำเป็นขั้นต่ำสุดที่ทุกคนในชุมชนพึงจะมี เพื่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และ (3) ข้อมูลซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดเก็บและประมวลผลเอง อาทิ ข้อมูลแหล่งน้ำ ข้อมูลจากความคิดเห็นของประชาชนในการทำเวทีประชาคม ข้อมูลแรงงาน เป็นต้น

2.3 งบประมาณ

งานการพัฒนาชนบทนั้นได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหลายแหล่งด้วยกัน โดยงบประมาณหลักที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท มาจากงบประมาณจากภาครัฐ โดยจัดสรรผ่าน 8 กระทรวงหลัก และ 2 หน่วยงานเสริม เพื่อกระจายลงสู่พื้นที่ ซึ่งในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ภาครัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 456,255 ล้านบาท ส่วนงบประมาณในการพัฒนาชนบทจากแหล่งอื่นๆ จะสนับสนุนในรูปของโครงการ หรือจัดตั้งเป็นกองทุน ที่สำคัญได้แก่ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม ดำเนินการโดยธนาคารออมสิน งบโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ซึ่งกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบ และงบประมาณจากหน่วยงานอื่นในรูปของเงินกู้ต่างประเทศ/องค์กรพัฒนาเอกชน/หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

3. ผลการดำเนินงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ.

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของ กนภ. ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 แบ่งการวิเคราะห์เป็น 3 ส่วนดังนี้

3.1 กรอบนโยบาย

กรอบนโยบายของ กนภ. แบ่งออกเป็น 4 กรอบตามแนวทางของแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 และ กำหนดแผนงาน/โครงการที่ทำภายใต้กรอบนโยบาย กนภ. โดยเน้นการดำเนินการแบบองค์รวม หรือการบูรณาการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน หรือเป็นการพัฒนาที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมประสานการวิเคราะห์ ร่วมรับผิดชอบ เป็นกรอบในการจัดทำแผนงาน/โครงการเพื่อให้มีการดำเนินการ และเกิดผลในทางปฏิบัติ การศึกษานี้พบว่า ปี พ.ศ. 2541 มีโครงการที่ประสานแผนภายใต้ระบบ กนภ. จำนวน 181 โครงการ จาก 47 กรม โดยโครงการส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ที่แนวทางที่ 1 และ 2 ขณะที่สองแนวทางหลัง แทบไม่มีโครงการมาบรรจุ

จากการวิเคราะห์ข้อมูล กขช. 2 ค. ปี พ.ศ. 2542 พบว่า หมู่บ้านส่วนใหญ่ที่ถูกจัดเป็นหมู่บ้านเร่งรัดพัฒนาอันดับที่ 1 (หมายถึง หมู่บ้านที่มีปัญหาหนักและต้องพัฒนาโดยเร่งด่วนเป็นลำดับแรก) ล้วนแต่ประสบปัญหาในหมวดที่ 2 คือ กลุ่มผลผลิต รายได้และการมีงานทำ และปัญหาเร่งด่วนหลักที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข คือ กลุ่มรายได้และการมีงานทำ กลุ่มการเกษตร ซึ่งปัญหาเหล่านี้ตรงกับกรอบแนวทางที่ 2 ของนโยบาย กนภ. (การเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพ การมีงานทำทั้งในและนอกภาคเกษตร) รวมทั้งแผนงาน/โครงการของ 8 กระทรวงหลักและ 2 หน่วยงานเสริมก็เน้นงานโครงการตามแนวทางที่ 1 และ 2 เช่นกัน ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า การกำหนดกรอบแนวทางของ กนภ. สอดคล้องกับปัญหาของประเทศ

อย่างไรก็ตาม การจัดโครงการตามแนวทางที่ 1 และ 2 อาจมิได้จัดตรงกับกรอบแนวทางที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง จากการวิเคราะห์วัตถุประสงค์และเนื้อหาของโครงการพบว่า บางหน่วยงานพิจารณาจัดสรรโครงการซึ่งมีวัตถุประสงค์และเนื้อหาของโครงการไม่สอดคล้องกับแนวทางที่ระบุไว้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการจัดโครงการเข้ากรอบแนวทางยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีความเป็นอัตวิสัย นอกจากนี้ ยังไม่มีการให้เจ้าหน้าที่ความสำคัญไปที่แนวทางใดแนวทางหนึ่ง และการตีความของแต่ละหน่วยงานมักพยายามตีความและจัดแผนงาน/โครงการให้เข้ากับแนวทางที่ 1 และ 2 เพื่อให้ของงบประมาณได้ง่ายขึ้น บางโครงการเลือกจัดให้ลงแนวทางที่เห็นว่าเป็นที่สนใจด้วยเหตุผลเพื่อให้ได้งบประมาณ

จากผลการศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากรอบแนวทางทั้ง 4 เป็นเพียงรูปแบบให้หน่วยงานปฏิบัติ แต่ไม่มีการกำหนดขอบเขตและลักษณะของแผนงาน/โครงการในแต่ละแนวทางให้ชัดเจน ไม่มีการกำหนดเป้าหมายผลงานที่ต้องการและกำหนดเกณฑ์การติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละแนวทาง อีกทั้งกลไกของกนภ. ขาดการกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดแผนงาน/โครงการให้กระจายทั้งสี่แนวทางเพื่อให้การพัฒนารอบคลุมทุกด้าน

3.2 แผนงาน/โครงการและงบประมาณ

โดยภาพรวมของทั้งประเทศ รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาชนบทให้แก่ 8 กระทรวงหลัก 2 หน่วยงานเสริมในแต่ละปีไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ทั้งนี้หน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณมากเป็นอันดับหนึ่งยังคงเป็น 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

งบประมาณกว่าครึ่งของงบประมาณเพื่อการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ.ทั้งหมด ลงทุนไปในแนวทางที่ 1 การเสริมสร้างศักยภาพของคน รองลงมาคือแนวทางที่ 2 การเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพและการมีงานทำ รัฐบาลลงทุนในแนวทางที่ 3 และ 4 ค่อนข้างน้อย

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบแผนงาน/โครงการกับข้อมูล กชช. 2 ค. พบว่าแผนงาน/โครงการมุ่งไปที่การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ถึง 46 โครงการ ซึ่งสอดคล้องกับปัญหาเรื่องอาชีพที่เป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องเร่งแก้ไข แต่โครงการที่เน้นการประกอบอาชีพไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นโครงการที่ไม่ครบวงจร ส่วนใหญ่มาในรูปแบบของเงินกองทุนที่มีจำนวนจำกัด และไม่มีอย่างต่อเนื่อง ทำให้เป็นงบประมาณแบบเบียดหัวแตก

และจากข้อมูล จปฐ. พบว่า แม้ กนภ. จะทุ่มงบประมาณมหาศาล มีแผนงาน/โครงการจำนวนมาก และหลายหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการส่งเสริมอาชีพ แต่คุณภาพชีวิตของประชาชนกลับไม่ดีขึ้นมากนัก เห็นได้ว่าตลอดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีตัวชี้วัด จปฐ. ที่ไม่บรรลุเป้าหมาย 14 ตัว ซึ่งเป็นตัวเดิมทุกปี ตัวชี้วัดที่ไม่ถึงเกณฑ์เหล่านี้เป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง จึงอาจกล่าวได้ว่าผลการดำเนินงานของ กนภ. ยังไม่เห็นเป็นรูปธรรมมากนัก

จากการสำรวจข้อมูลภาคสนาม พบว่าปัจจัยที่ทำให้ผลการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนก. ยังไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก คือ (1) มีการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากหน่วยงานมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบมาก แต่มีจำนวนบุคลากรน้อย (2) มีการเบี่ยงเบนข้อมูลจากผู้รวบรวมข้อมูลรวมทั้งประชาชนโดยเฉพาะด้านรายได้ และ (3) งบประมาณส่วนใหญ่ของหน่วยงานถูกจัดสรรไปใช้ในการบริหารจัดการมากเกินไป และเหลืองบประมาณเพื่อการพัฒนาน้อย

ในขณะเดียวกันการประเมินการจัดสรรและเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการพัฒนาทำได้ยากเช่นกัน เนื่องจาก กนก. และหน่วยงานต่างๆ ไม่ได้สร้างกลไกที่ทำให้การประเมินผลการดำเนินงานเกิดผลสัมฤทธิ์

3.3 การประเมินผลการพัฒนา

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน

ก. การมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผน

กระบวนการที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐนิยมนำมาใช้เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนในทุกระดับ ได้แก่ การจัดทำเวทีชาวบ้าน หรือเวทีประชาคม ดังตัวอย่างเช่น กรมการปกครองได้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาคมหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพอ.) จัดทำแผนพัฒนาอำเภอทุกชั้นตอน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสรรหาโครงการที่เป็นความต้องการของชุมชน

จากการสำรวจภาคสนามพบว่า ทั้งภาครัฐและประชาชนมีการรับรู้ในเรื่องการจัดทำเวทีประชาคม แต่ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งผลของการจัดประชาคมยังไม่สามารถวัดผลสำเร็จได้ แม้ว่าในขั้นตอนการจัดทำแผนความต้องการของชุมชน องค์กรชุมชนและผู้นำชุมชนในท้องถิ่นจะระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของชุมชน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าในหลายพื้นที่ การเขียนแผนงาน/โครงการ กรมการปกครององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นผู้จัดลำดับความสำคัญเอง และการจัดทำข้อบังคับของ อบต. ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของปัญหาแผนงาน/โครงการอย่างแท้จริง

ข. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการ

แม้ว่าหน่วยงานต่างๆ ใช้เวทีประชาคมในการสรรหาโครงการที่เป็นความต้องการของชุมชน นำไปสู่การจัดทำแผนของงบประมาณ แต่ส่วนใหญ่เป็นการรับคำสั่งจากส่วนกลางให้ดำเนินการมากกว่าจะเป็นการริเริ่มดำเนินการโดยหน่วยงานเอง โดยมีระดับและรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่แตกต่างกันไป ซึ่งการศึกษาพบว่า ในบางพื้นที่ เจ้าหน้าที่ยังไม่มีความเข้าใจวิธีการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างแท้จริง โดยมองเพียงว่าการให้ประชาชนหรือตัวแทนประชาคมเข้าร่วมดำเนินการในโครงการของรัฐ ก็ถือว่าเป็นการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว โดยมีได้มองว่าประชาชนได้มีส่วนร่วมคิด ร่วมวิเคราะห์ และร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาหรือไม่

สำหรับบางพื้นที่ที่มีชุมชนเข้มแข็ง นอกจากประชาชนจะมีส่วนร่วมในการวางแผนและดำเนินโครงการต่างๆ ร่วมกับภาคราชการแล้ว ยังมีโครงการในระดับท้องถิ่นหรือชุมชนที่ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนริเริ่ม พัฒนา ดำเนินการด้วยตัวเอง จากการศึกษาภาคสนามพบว่า ชุมชนเข้มแข็งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากกระบวนการส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีศักยภาพการพัฒนาที่เข้มแข็ง ภายใต้แผนความร่วมมือไทย-สหประชาชาติ (Thai-UNCAP) และจากแผนปฏิบัติการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤต (CERCAP) แต่ผู้ให้ข้อมูลภาคราชการในจังหวัดที่มีโครงการภายใต้ Thai-UNCAP และ CERCAP หลายพื้นที่ไม่มีการเชื่อมโยงโครงการ/กิจกรรมเหล่านั้นว่าเป็นโครงการพัฒนาโดยใช้กระบวนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบกนภ. แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่เห็นความสัมพันธ์ของแผนงาน/โครงการภายใต้โครงการทั้งสองกับการพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ.

ค. ผลการประเมินการมีส่วนร่วมของประชาชน

หน่วยงานที่มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ประโยชน์จากการทำงานของหน่วยงานมาก หน่วยงานได้รับกรอบแนวคิด และข้อมูลเพื่อใช้ในการจัดทำแผนงาน/โครงการ ทำให้การดำเนินงานมีความสะดวก รวดเร็ว ถูกต้องมากขึ้น ชุมชนยอมรับโครงการ ให้ความร่วมมือ ประสานงานและสร้างความสัมพันธ์อันดีในการดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ต่อไป อย่างไรก็ตาม การศึกษายังคงพบปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

- การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนยังไม่ได้ดำเนินการจากทั้งภาครัฐและประชาชนอย่างจริงจัง ประชาคมยังคงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากนัก เพราะการจัดเวทีประชาคมของภาครัฐส่วนใหญ่มาจากการสั่งการของส่วนกลาง ไม่ได้เกิดจากการรวมตัวของประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของหน่วยงาน มีเพียงผู้นำชุมชนและอาสาสมัครเท่านั้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม
- บางครั้งแผนงาน/โครงการที่ได้มาจากเวทีประชาคมไม่ได้รับการตอบสนอง เพราะไม่เข้ากรอบแผนงานของส่วนราชการ ทำให้ไม่มีงบประมาณรองรับ
- ระบบประชาคมยังคงได้รับการชี้แนะจากหน่วยงานที่เข้าไปทำประชาคม
- ประชาชนไม่คุ้นเคยและไม่เข้าใจเรื่องเวทีประชาคม และไม่ตระหนักถึงประโยชน์ของการเข้าไปมีส่วนร่วม
- ประชาชนที่เข้าร่วมทำประชาคมไม่ทราบและเข้าใจแผนพัฒนาของรัฐ
- ภาครัฐขาดการประชาสัมพันธ์ประชาชน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็ไม่เห็นความสำคัญ ขาดความกระตือรือร้น ขาดความเข้าใจในกระบวนการมีส่วนร่วม
- เมื่อโครงการที่เสนอไปไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐ ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่าย ไม่มาเข้าร่วม และไม่ให้ความสำคัญต่อการทำประชาคม

2. ความยากจน

การศึกษานี้ตระหนักว่าความยากจนมีหลายมิติ นอกจากรายได้แล้วยังรวมถึงการมีส่วนร่วม การมีอำนาจ การขาดโอกาสต่างๆ ทางสังคม ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความยากจนมิอาจแก้ด้วยการยกระดับรายได้เพียงอย่างเดียวแต่จะต้องพยายามส่งเสริมการมีโอกาสต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น

การพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กนภ. ได้เล็งเห็นความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเพื่อขจัดภาวะความยากจนของคนในประเทศ ในการจัดให้มีกรอบแนวทางที่ 2 การเสริมสร้างโอกาสในการพัฒนาอาชีพการมีงานทำ ทั้งในและนอกภาคการเกษตร ซึ่งโครงการที่ดำเนินการตามกรอบแนวทางที่ 2 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 นั้นมีมากถึง 81 แผนงานโครงการ จากจำนวนทั้งหมด 181 แผนงานโครงการ จากการศึกษาเอกสารการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัด ประจำปี พ.ศ. 2544 พบว่ามีโครงการที่ดำเนินงานตามกรอบแนวทางที่ 2 ถึง 54 โครงการ ใช้งบประมาณถึงร้อยละ 46.7 ของงบประมาณทั้งหมดที่สนับสนุนให้ดำเนินงานทุกแนวทางพัฒนา

ก. ผลการประเมินการแก้ไขปัญหาความยากจน

การประเมินผลการดำเนินงานของแผนงาน/โครงการภายใต้ระบบ กนภ. ต่อการแก้ไขปัญหาความยากจนยังทำได้ยาก เพราะไม่มีการจัดตั้งระบบการติดตามประเมินผลความสำเร็จของโครงการที่ชัดเจน ต่อเนื่องเพียงพอ ขาดการเก็บข้อมูลการประเมินผลโครงการที่ระบุถึงผลสัมฤทธิ์ความคุ้มค่าของโครงการ นอกจากนี้ ภาพรวมผลสำเร็จการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนเป็นผลพวงมาจากความสำเร็จร่วมกันของแผนงาน/โครงการจากหลายองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนในพื้นที่

จากการวิเคราะห์ข้อมูล จปฐ. ตัวชี้วัดที่ 29 ได้แก่ คริวเรือนที่ประกอบอาชีพและมีรายได้เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าคนละ 20,000 บาทต่อปี เป็นตัวชี้วัดเกณฑ์ความยากจนอย่างเป็นรูปธรรมตัวหนึ่ง แสดงว่า แม้รัฐจะดำเนินกิจกรรมมากมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ภาพรวมผลสัมฤทธิ์ด้านการเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีของประชาชนทั่วประเทศกลับไม่ดีขึ้น กล่าวคือ ยังคงต่ำกว่าเกณฑ์ตลอด 3 ปี (พ.ศ. 2541-2543) และรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีในปี พ.ศ. 2542 และ 2543 กลับลดลงจากปี พ.ศ. 2541

โดยภาพรวมการดำเนินงานของ กนภ. ก่อนและหลังวิกฤตเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2540 ไม่สามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจาก

- กรอบแผนงาน/โครงการมักยึดนโยบายและแนวทางของกรมเป็นหลัก มิได้เพิ่มเติมโครงการที่สอดคล้องหรือตอบสนองต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของส่วนกลางมักเป็นการกำหนดจากภาพรวมของประเทศ โดยมิได้กำหนดตามสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่
- การดำเนินกิจกรรมภายใต้ระบบ กนภ. ไม่ต่อเนื่อง ครบวงจร อาทิ กรณีโครงการฝึกอบรมเพื่อประกอบอาชีพที่หน่วยงานฝึกอบรมเฉพาะอาชีพ แต่ไม่มีการวางแผนการตลาดให้

- ขาดการกำกับติดตามและประเมินผลแผนงาน/โครงการอย่างต่อเนื่องใกล้ชิดในระดับพื้นที่ มีเพียงการรายงานผลการปฏิบัติงาน และมีได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงการทำงาน

ก. โครงการที่ประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความยากจน

แม้ว่าโครงการภายใต้ระบบ กนก. จะสามารถตอบสนองการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ปานกลาง แต่จากการศึกษาพบว่าโครงการที่ประสบผลสำเร็จ เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานราชการและชุมชนคือโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ที่มีลักษณะให้โอกาสประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อประกอบอาชีพ เช่น ในรูปของกองทุนที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเงินกองทุนด้วยตัวเอง และมีลักษณะเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้เงินกู้แก่สมาชิกในชุมชน และรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนในรูปของเงินให้เปล่า

ชุมชนมักมีความพอใจในโครงการที่ให้การช่วยเหลือในรูปกองทุนหรือเงินสินเชื่อมากกว่าแบบอื่นๆ เนื่องจากชุมชนสามารถได้รับเม็ดเงินโดยตรงและเต็มจำนวน และสามารถบริหารจัดการเงินกองทุนได้ด้วยตัวเอง สร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ ทั้งนี้ ชุมชนต้องมีการรวมกลุ่มการบริหารงานที่เข้มแข็ง โปร่งใส ชัดเจน อยากรักก็ตาม ยังมีปัจจัยบางประการที่อาจส่งผลให้โครงการไม่สัมฤทธิ์ผล ได้แก่

- ข้อเสนอโครงการไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุน หรือได้งบประมาณจำนวนจำกัดจนไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- หน่วยงานเจ้าของโครงการขาดการติดตามประเมินผลการดำเนินงานกองทุน ส่วนใหญ่เป็นเพียงการรายงานผลการดำเนินงานเท่านั้น โดยมีได้ให้ความสำคัญกับผลงาน (output) ผลสัมฤทธิ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) ของโครงการ ทำให้โครงการไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง
- ชุมชนขาดการรวมกลุ่มอาชีพอย่างเหนียวแน่น และขาดความร่วมมือของคนในชุมชน ทำให้มีปัญหาการบริหารจัดการ

กนก. ได้ให้ความช่วยเหลือประชาชนในรูปแบบกองทุนหมุนเวียนทั้งสิ้น 12 โครงการ จาก 7 หน่วยงาน โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพและขยายธุรกิจ รวมทั้งการชำระหนี้ที่เกิดจากการลงทุนประกอบอาชีพ

ข. การบูรณาการกองทุน

ลักษณะของกองทุนเพื่อการพัฒนาชนบทโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นเบี้ยหวัด เนื่องจาก กองทุนต่างๆ ที่จัดสรรลงในแต่ละพื้นที่มาจากความช่วยเหลือของหลายหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและเอกชน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีกฎระเบียบ ข้อปฏิบัติเฉพาะ และระยะเวลาการดำเนินการที่แตกต่างกันไป ประกอบกับเมื่อหน่วยงานมีงบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง แต่ต้องจัดสรรงบประมาณดังกล่าวไปยังชุมชนกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ทำให้เงินกองทุนที่ได้รับการจัดสรรไปมีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามโครงการ

จากปัญหาดังกล่าว กนภ. จึงมีแนวคิดเรื่องการบูรณาการกองทุนขึ้น อันได้แก่ หากหน่วยงานภายใต้ระบบ กนภ. มีกองทุนช่วยเหลือชุมชนที่มีลักษณะโครงการ งบประมาณ วัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมายและระยะเวลาการดำเนินการใกล้เคียงกัน ให้หน่วยงานนั้นๆ จัดทำและบริหารโครงการร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนของโครงการ ประหยัดทรัพยากร ทั้งกำลังคนและงบประมาณ อย่างไรก็ตาม จากการประเมินความเป็นไปได้ของการบูรณาการกองทุนพบว่ามีความเป็นไปได้ค่อนข้างน้อย ทั้งนี้อาจสรุปปัญหาของการบูรณาการกองทุนได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ

(1) ปัญหาด้านนโยบายและแนวทางการบูรณาการ

- ส่วนราชการบางส่วนไม่เต็มใจที่จะบูรณาการกองทุน ด้วยเกรงว่าหากมีงบประมาณเหลือ จะถูกตัดทอนงบประมาณในปีต่อไป
- กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณไม่มีการปรับโครงสร้างการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ในกรณีที่มีการโอนเงินจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง

(2) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

- ขาดกลไกการประสานงานกลาง
- การบูรณาการขัดกับความต้องการของหน่วยงานบางแห่งที่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของกองทุน ต้องการบริหารงานอย่างเป็นเอกเทศ

4. ปัญหา อุปสรรค และโอกาส

จากการประเมินผลนี้สามารถประเมินได้ว่ายังมีอุปสรรคซึ่ง กนภ. ควรดำเนินการแก้ไข ขณะเดียวกันมีการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์หลายประการที่ถือเป็นโอกาสอันดีที่ กนภ. จะปรับปรุงโครงสร้างและระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นดังต่อไปนี้

4.1 โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและกลไกที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาระบบและกลไกการบริหารงานของ กนภ. ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากเท่าที่ควรด้วยอุปสรรคหรือข้อจำกัดบางประการ ได้แก่

- กนภ. นับเป็นองค์กรนโยบายระดับชาติ ในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งตามหลักการควรมีการประชุมหรือสร้างความเข้าใจในการพัฒนาชนบท ประสานข้อมูลและติดตามประเมินผลงานอย่างต่อเนื่อง แต่จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของคณะกรรมการ กนภ. ที่ผ่านมา ยังใช้ประโยชน์จากเวทีได้ไม่เต็มที่ กล่าวคือ มีการประชุมเพียงปีละ 2 ครั้ง และขาดความต่อเนื่องในการติดตามผลการพัฒนาชนบท

- บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะเลขานุการของ กนภ. ไม่ชัดเจน โดยทำหน้าที่เป็นเพียงแหล่งรวบรวมข้อมูลเท่านั้น แต่ไม่ได้ทำหน้าที่วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลต่างๆ เพื่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาชนบท ให้แก่ กนภ.
- กพจ./กพอ. ขาดอำนาจในการบริหารงาน โดยถูกกำหนดให้ดำเนินการตามนโยบายและแนวทางการพัฒนาตามกรอบนโยบายจากส่วนกลาง โดยมีได้คำนึงถึงแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาจังหวัด 5 ปี ของแต่ละพื้นที่
- การทำงานขององค์กรส่วนภูมิภาคยังขาดความเชื่อมโยงกับท้องถิ่น กล่าวคือ กพจ./กพอ. มิได้ส่งแผนปฏิบัติการของหน่วยงานส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นรับทราบ หรือหากหน่วยงานท้องถิ่นส่งแผนปฏิบัติการให้ส่วนภูมิภาคแล้ว หน่วยงานนั้นๆ กลับมิได้นำแผนพัฒนาของท้องถิ่นมาใช้ประกอบการทำแผนของส่วนราชการ ทำให้โครงการของส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในบางพื้นที่ซ้ำซ้อน เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ

4.2 กระบวนการทำงานภายใต้ระบบ กนภ.

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากระบบการประสานแผนของระบบในปัจจุบัน ได้แก่

- ระบบการประสานแผนไม่ครบวงจร ขาดการประสานแผนในแนวราบระหว่างกระทรวง/กรม
- วิธีการและขั้นตอนในการประสานแผนในระดับล่างกับกรอบแผนงานที่รับมาจากระดับบนถูกละเอียด
- ระบบการวางแผนเป็นแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง
- กรอบแผนงาน/โครงการถูกกำหนดมาจากส่วนกลาง และกรอบงบประมาณของกระทรวง/กรมขาดความยืดหยุ่น ทำให้โครงการบางโครงการที่เกิดจากความต้องการของประชาชนไม่ได้รับการอนุมัติ
- แผนงาน/โครงการไม่ตอบสนองความต้องการในปัจจุบัน
- แผนงาน/โครงการปราศจากการกำหนดเป้าหมาย ทำให้ไม่สามารถวัดผลสำเร็จของแผนงาน/โครงการได้ การปรับปรุงพัฒนาแผนงาน/โครงการจึงเป็นไปได้ยาก
- ขาดแคลนบุคลากรผู้รับผิดชอบการจัดทำแผนงานโดยตรง (เฉพาะหน่วยงานในส่วนภูมิภาค)

4.3 ฐานข้อมูล

มีปัญหาการละเอียดหรือใช้ประโยชน์เพียงเล็กน้อยจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ กชช. 2 ค. และ จปฐ. เนื่องจาก

- มีทัศนคติว่าข้อมูลไม่ถูกต้องและทันสมัย

- บุคลากรไม่มีความรู้เรื่องข้อมูล
- บุคลากรไม่เชี่ยวชาญด้านการอ่าน/วิเคราะห์ข้อมูล
- หน่วยงานส่วนกลางที่มีส่วนสนับสนุนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดเก็บข้อมูลเท่าที่ควร

4.4 งบประมาณ

การของบประมาณและการบริหารงบประมาณยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก

- ไม่มีระบบการแจ้งวงเงินงบประมาณล่วงหน้า
- การจัดสรรงบประมาณไม่ได้พิจารณาตามความต้องการของชุมชนและตามลำดับความสำคัญของโครงการ
- การเบิกจ่ายล่าช้า ต้องรอการแจ้งอนุมัติเงินประจำงวดจากส่วนกลาง
- กนภ. ไม่มีอำนาจในการสนับสนุนหรือผลักดันการอนุมัติงบประมาณโครงการ

4.5 การบูรณาการ

การดำเนินการในทางปฏิบัติทำได้ยาก เนื่องจาก

- การจัดสรรงบประมาณของแต่ละหน่วยงานไม่พร้อมกัน
- หน่วยงานต้องการบริหารงบประมาณโครงการของตนเองอย่างเต็มที่

ทั้งนี้ การบูรณาการภายในกระทรวงเดียวกันมีแนวโน้มประสบความสำเร็จสูงกว่าการบูรณาการระหว่างกระทรวง เนื่องจาก ลักษณะงาน รายละเอียดกิจกรรมคล้ายคลึงกัน และมีกลุ่มเป้าหมายส่วนใหญ่เป็นกลุ่มเดียวกัน

4.6 การขาดการประเมินผลสำเร็จ

- การจัดสรรงบประมาณของแต่ละแผนงานของกรมต่างๆ มีความซับซ้อนและไม่สามารถติดตามการกระจายงบประมาณได้ และไม่สามารถวัดผลงาน ผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าคุ้มทุนของแผนงานได้อย่างเป็นรูปธรรม
- ในส่วนภูมิภาค ยังไม่มีระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจน
- ไม่มีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ

4.7 สถานการณ์ที่เปลี่ยนไป

เพื่อกำหนดแนวทางปรับปรุงเพิ่มศักยภาพของระบบ กนภ. นอกจากการพิจารณาปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น ยังควรพิจารณาถึงปัจจัยสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อันได้แก่

1. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวคิดของรัฐที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเองได้มากขึ้น จึงได้เกิดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ทั้งนี้ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 – 2544 รัฐบาลได้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ดังนี้

ก. การถ่ายโอนงาน/กิจกรรมการบริการสาธารณะ

ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจที่ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง/ภูมิภาค และท้องถิ่นดำเนินการ ให้ส่วนงานท้องถิ่นที่มีความสามารถในการบริหารจัดการ มีบุคลากรที่มีคุณภาพและเทคโนโลยีที่มีสมรรถนะรับไปดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม จำนวนโครงการลักษณะดังกล่าวมีเพียง 18 โครงการในปี 2544 แม้ว่าหากพิจารณางบประมาณแผนงาน/โครงการที่มีการถ่ายโอนภารกิจแล้วมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีก็ตาม โดยกระทรวงมหาดไทยมีการถ่ายโอนงบประมาณมากที่สุด งานที่ถ่ายโอนไปส่วนใหญ่ ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ การถ่ายโอนงานกิจกรรม/การบริการสาธารณะยังเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ การถ่ายโอนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ แต่ยังไม่มีการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

ปัญหาที่พบจากการถ่ายโอนงานกิจกรรม/การบริการสาธารณะ อาทิ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมทั้งในด้านความรู้ความเข้าใจ ทักษะการจัดทำแผน ความรู้ด้านเทคนิคและวิศวกรรม และด้านอุปกรณ์เทคโนโลยีขนาดใหญ่ที่ทันสมัยเพียงพอรองรับโครงการขนาดใหญ่ได้ รวมทั้งงบประมาณที่ถ่ายโอนมาก็ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการให้แล้วเสร็จทั้งโครงการได้
- ระบบการตรวจสอบงบประมาณล่าช้า
- บทบาทหน้าที่ ระยะเวลาและภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนมายังไม่มีความชัดเจน

ข. การถ่ายโอนภารกิจด้านการประสานแผนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

การถ่ายโอนภารกิจยังครอบคลุมถึงการประสานการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาของตนเองขึ้น โดยมอบหมายให้ อบจ. เป็นผู้ประสานงาน และเป็นศูนย์รวมข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งของจังหวัด

อย่างไรก็ตาม อบจ. ถูกมองว่ายังไม่มีความพร้อมที่จะรับโอนภารกิจ เนื่องจาก

- บุคลากรของ อบจ. ขาดความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น
- ขาดความรู้ในการดำเนินงานตามระบบงานต่างๆ ของรัฐ
- ไม่มีการจัดเก็บรวบรวม วิเคราะห์ ประมวลผลข้อมูลที่เป็นระบบและมีคุณภาพเพียงพอ

ค. บทบาทของภาครัฐในการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาครัฐควรเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดการฝึกอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจในด้านต่างๆ การให้คำปรึกษาทางวิชาการ ความรู้ทางเทคนิคและความรู้เฉพาะด้าน กำหนดกรอบนโยบาย ขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน สอดคล้องกับขีดความสามารถของท้องถิ่น และจัดตั้งที่ปรึกษาด้านการพัฒนาชนบท เป็นต้น

2. การปรับระบบงบประมาณ

ได้แก่ การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณแบบแบบแผน (Programme Budgeting) ซึ่งไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มาเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ตามแนวความคิดของรัฐบาลที่ต้องการปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะช่วยทำให้หน่วยงานปฏิบัติ มีอิสระในการจัดการทรัพยากรได้คล่องตัวมากขึ้นทั้งนี้ สำนักงานประมาณจะปรับบทบาทตนเองมาเป็นผู้วางนโยบายการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานปฏิบัติ โดยสำนักงานประมาณได้จัดทำโครงการนำร่องขึ้นใน 7 หน่วยงานได้แก่ (1) กองโรงพยาบาลภูมิภาค สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2) กรมทะเบียน กระทรวงพาณิชย์ (3) สำนักงานก.พ. (4) กระทรวงต่างประเทศ (5) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (6) กรมสามัญศึกษา และ (7) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. นโยบายรัฐบาล

รัฐบาลชุดปัจจุบันมีนโยบายหลัก ได้แก่ การเน้นการบริหารเชิงรุกในระดับชาติ ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของภาครัฐให้เน้นการให้การสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งเสริมชุมชนให้มีความเข้มแข็ง และเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลให้ความสำคัญต่อการแก้ปัญหาความยากจน และการพัฒนาชนบทค่อนข้างมาก ดังเห็นได้จากนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท และการแก้ปัญหาความยากจน อาทิ นโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร นโยบายพัฒนาสังคม นโยบายสาธารณสุข เป็นต้น

โดยรัฐบาลได้มีแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจนหลักๆ อยู่ 2 มาตรการ ได้แก่ (1) แผนงาน/โครงการ และมาตรการที่รัฐบาลริเริ่มและดำเนินการเองโดยตรง และ (2) แผนงาน/โครงการ และมาตรการที่ส่วนราชการต่างๆ เป็นหน่วยงานดำเนินการตามภารกิจปกติที่สอดคล้องกับนโยบายทั่วไป

ทั้งนี้ แนวทางและนโยบายต่างๆ เหล่านี้ ล้วนแต่เกี่ยวพันกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนที่อาศัยโอกาสทั้งในเมืองและชนบท ในด้านการลดปัญหาความยากจนและส่งเสริมคุณภาพชีวิต อันเป็นภารกิจหลักของ กนภ. เช่นกัน

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาความยากจน ได้แก่

- * การพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและโอกาสกลุ่มเป้าหมายคนจน (Empowerment) เป็นการสร้างกลไกดึงกลุ่มเป้าหมายคนจนให้หลุดพ้นจากวงจรความยากจน อาทิ การให้การศึกษาและพัฒนาทักษะด้านต่างๆ การพัฒนาอาชีพและทักษะการประกอบอาชีพอย่างครบวงจร การส่งเสริมและรักษาสุขภาพในเชิงรุก เป็นต้น
- * การพัฒนาเพื่อสร้างฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม (Enabling) เป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่กลุ่มเป้าหมายคนจนให้สามารถอยู่ในสังคมได้ ได้แก่ การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ โดยภาครัฐ อาทิ กิจกรรมปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและการเพิ่มผลผลิต กิจกรรมส่งเสริมอุตสาหกรรม การตลาดและการรวมกลุ่ม การพัฒนาเครือข่าย ICT (Information Communication Technology) เป็นต้น
- * การพัฒนาความมั่นคงทางสังคมสำหรับกลุ่มคนยากจนซ้ำซ้อน ได้แก่ การพัฒนาทางด้านจิตใจและคุณธรรม อาทิ โครงการปลูกจิตสำนึกให้รักถิ่นฐาน และสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ โครงการขจัดปัญหายาเสพติด การพนันและอบายมุขต่างๆ โครงการสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) และหลักประกันทางสังคม (Social Safety Nets) เป็นต้น

- กนภ. ควรมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ โดยการหลอมงบประมาณของกระทรวงหลักภายใต้ระบบ กนภ. ที่เหลือจากโอนให้ท้องถิ่นแล้ว และจัดสรรใหม่ให้ กนภ. เป็นผู้ดูแลจัดสรร โดยให้สอดคล้องกับทิศทางนโยบายและกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ทั้ง 3 ระดับ คือ (1) ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง/กรม (2) จังหวัด และ (3) องค์กรเอกชน หรือ NGO

5.2 ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้าง

- ปฏิรูปการทำงานของฝ่ายเลขานุการ อันได้แก่ สศช. ทั้งในด้านการให้ข้อมูลเสนอแนะทางนโยบายและวิชาการ แนวทางการดำเนินงาน การติดตามประเมินผล การพัฒนาศักยภาพบุคลากร รวมทั้งเป็นผู้วิเคราะห์และกำหนดกลุ่มเป้าหมายคนจนที่ชัดเจน

- การปรับปรุงกลไกระดับจังหวัด โดยใช้ กพจ. เป็นผู้ประสาน ทำหน้าที่บูรณาการแนวทางการพัฒนาระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น
- การจัดตั้งกลไกการกลั่นกรองและติดตามผล ทั้งนี้โดยอาจจัดตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้น 2 คณะ ได้แก่ อนุกรรมการกลั่นกรองงบประมาณ และ อนุกรรมการติดตามรายงานผล

5.3 ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการดำเนินงาน

- กนก. ควรมีบทบาทในการกำกับติดตาม ประเมินผลงานการดำเนินงานโดยเน้นที่ผลงาน (outputs) เพื่อให้สามารถวัดประเมินและรายงานผลได้อย่างเป็นรูปธรรม
- กนก. ต้องสามารถทำหน้าที่ในการริเริ่มโครงการ (Project Design) การปรับปรุงแผนงาน/โครงการ (Project Revision) และการยกเลิกโครงการ (Project Termination) ได้
- การดำเนินงานในระดับพื้นที่ต้องปรับให้ดำเนินงานร่วมกับท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดทำแผนงานโครงการ ให้เป็นในลักษณะจากระดับล่างขึ้นบน
- การพัฒนาระบบฐานข้อมูล ได้แก่
 - * การพัฒนาฐานข้อมูลที่มีอยู่ อาทิ กชช. 2 ค. จปฐ. GIS ข้อมูลจังหวัดและอื่นๆ ให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และตรวจสอบความเที่ยงตรงถูกต้องสมบูรณ์ได้ โดยอาจจัดเก็บและประมวลฐานข้อมูลเหล่านี้ที่ระดับจังหวัด และจัดการเชื่อมโยงระบบข้อมูลระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและระดับปฏิบัติ
 - * พัฒนาดัชนีความยากจนจากดัชนีที่มีอยู่ ได้แก่ กชช. 2 ค. และจปฐ. โดยปรับปรุงการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพมากขึ้น โดยอาจสร้างดัชนีชี้วัดความยากจนที่มีความชัดเจนขึ้น และสามารถระบุพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายคนจนได้
 - * พัฒนาระบบติดตามประเมินผลให้เป็นรูปธรรม โดยเน้นการใช้ข้อมูลในการวางแผน และกำหนดเป้าหมาย
- การปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยใช้แนวทางการจัดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน และจัดงบประมาณเพิ่มเป็นกรณีพิเศษเพื่อผลักดันนโยบายรัฐบาล “การประกาศสงครามกับความยากจน”