

บทที่ 3

ผลการวิจัย

โครงการ กสช. เป็นอีกโครงการหนึ่งที่มีประวัติยาวนานมากกว่าหนึ่งทศวรรษ ทั้งนี้ เพราะเป็นโครงการแก้ปัญหาให้แก่ชาวชนบทที่มีการดำเนินการเป็นปีต่อปี แต่มีลักษณะโครงการที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปดียิ่งขึ้น ตามลำดับ

3.1 การก่อรูปของนโยบายโครงการสร้างงานในชนบท

นโยบายสร้างงานในชนบทมีการก่อรูปมาจากโครงการระยะสั้น เพื่อแก้ไขปัญหาของชนบทในฤดูแล้งของรัฐบาลที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และรัฐบาลของ พล.เอก เกียติศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามรายละเอียดที่กล่าวไว้ในบทที่หนึ่ง

ในปีพ.ศ.2523 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาล พล.เอก เปรม ติณสูลานนท์ มีมติจัดตั้งโครงการสร้างงานในชนบท โดยอนุมัติให้ใช้งบกลางมาดำเนินงานเป็นเวลา 12 ปี (พ.ศ.2523 - 2534) โครงการ กสช. ดังกล่าวนี้อ ได้ปรับปรุงแนวการดำเนินงานมาจากโครงการ "เงินผัน" ในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติปีพ.ศ.2521" ซึ่งโครงการทั้งสองนี้มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อแก้ปัญหาการขาดรายได้ของชาวชนบทในฤดูแล้งเป็นหลัก

รัฐบาลที่ พล.เอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เริ่มโครงการสร้างงานในชนบทที่สานต่อจากสองรัฐบาลก่อนหน้านั้น โดยยังคงลักษณะเฉพาะของโครงการไว้เช่นเดิม กล่าวคือ ประการแรก เป็นการสร้างงานให้ชาวชนบทมีงานทำในช่วงฤดูแล้ง ประการที่สอง เป็นการสกัดกั้นไม่ให้ประชากรชาวชนบทอพยพย้ายถิ่นชั่วคราวเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานคร และเมืองใหญ่ ๆ และประการสุดท้าย การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง อันได้แก่ สภาตำบลได้มีโอกาสริเริ่มจัดทำโครงการพัฒนาชนบท และทำหน้าที่เป็นองค์กรบริหารงานเองด้วย อันเป็นการฝึกการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนมีส่วนร่วมในเกือบทุกขั้นตอน

นโยบายการสร้างงานในชนบทที่จัดทำในรูปโครงการสร้างงานในชนบทในสมัยรัฐบาล พล.เอก เปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี กล่าวได้ว่า มีจุดกำเนิดมาจากมูลเหตุหลักหลายประการ กล่าวคือ จากข้อมูลเอกสาร โครงการที่สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สน.เลขานุการ) สรุปได้ว่ามูลเหตุหลักของการกำเนิดโครงการสร้างงานในชนบทในปีแรกของโครงการ คือ พ.ศ.2523 มีดังต่อไปนี้

1. ในช่วงปี 2523 ประเทศไทยถูกกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกที่ถดถอย และการที่ราคาน้ำมันอันเป็นปัจจัยการผลิตสำคัญขยับราคาสูงขึ้น เป็นเหตุให้ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น

2. การที่ประชาชนในชนบทที่ประสบกับภัยความแห้งแล้ง การทำนาทำไร่ไม่ได้ผล เป็นเหตุให้ประชาชนต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร และเป็นผลต่อเนื่องให้มีปัญหาสังคมและขาดแคลนสาธารณูปโภค และปัญหาการจราจรในเมืองหลวงเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น

3. การที่ประชาชนต้องกังวลอยู่กับการประกอบอาชีพ ทำให้การสร้างองค์กรพื้นฐานทางการเมืองในระดับล่างที่จะให้เป็นหน่วยรู้จักช่วยตัวเอง ร่วมกันคิดร่วมกันทำ เพื่อสร้างสรรค์ให้ชนบทนำอยู่และเข้มแข็งเป็นจริงได้ยาก

จากมูลเหตุหลักของปัญหาที่มีผลกระทบต่อชนบทของโครงการสร้างงานในชนบทปี พ.ศ.2523 ดังกล่าวนี้นี้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายเช่นนี้เป็นนโยบายที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร เพื่อนำเอา นโยบายนั้น ๆ ไปให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป อย่างไรก็ตาม นโยบายการสร้างงานในชนบทมีลักษณะที่เรียกว่าเป็นการกำหนดนโยบายโดยฝ่ายบริหาร (executive branch) ดังนั้น การตัดสินใจ การปรับปรุงนโยบาย และการประเมินผลสำเร็จหรือความล้มเหลว จึงตัดสินใจในคณะรัฐมนตรีเป็นหลัก

เนื่องจากโครงการสร้างงานในชนบท เป็นการดำเนินงานพัฒนาชนบทที่มีลักษณะเป็นกิจกรรมหลากหลาย และต้องการความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะกระทรวง และกรมที่ต้องดำเนินงานพัฒนาชนบททั่วทุกภาคของประเทศไทย จากการทำโครงการสร้างงานในชนบทต้องอาศัยบุคลากรจากหลายหน่วยงาน ระดับกระทรวง ทบวง ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการโครงการสร้างงานในชนบทพ.ศ.2523 ขึ้น เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2523 อันประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ร.ม.ต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสองท่าน และ ร.ม.ต.ช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธาน กรรมการ มีกรรมการที่เป็นข้าราชการระดับสูงอีกจำนวนหนึ่ง โดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ (โปรดดูรายละเอียดใน ผผนวกที่ 1)

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการโครงการ กสช. ดังปรากฏในภาคผนวกที่ 1 ดังกล่าว ได้สะท้อนการผสมผสานระหว่างฝ่ายการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีบางกระทรวง กับข้าราชการระดับสูง ระดับปลัดกระทรวง และอธิบดี ร่วมประกอบเป็นกรรมการ นอกจากนี้ยังมีกรรมการจากหน่วยงานอื่นเข้ามาเป็นองค์ประกอบด้วย เช่น ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ผู้อำนวยการศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ กสช. จำต้องมีกรรมการและเลขานุการที่มีความใกล้ชิดกับนายกรัฐมนตรี คือ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพราะจะนำเอาดำริของนายกรัฐมนตรี มาปฏิบัติได้โดยพิจารณาในที่ประชุมได้ทันทั่วทั้งที่ และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น

ในช่วงต้นของการดำเนินโครงการ กสช. นั้น สำนักนายกรัฐมนตรีได้จัดสรรพื้นที่ในบริเวณทำเนียบนายกรัฐมนตรีส่วนหนึ่งให้เป็นสำนักงานเลขานุการโครงการ กสช. โดยสำนักงานเลขานุการโครงการแบ่งฝ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานเป็นฝ่ายอำนวยความสะดวก ฝ่ายการเงิน และเบิกจ่าย ฝ่ายประชาสัมพันธ์ และฝ่ายประสานงาน ซึ่งเปรียบเสมือนกองบัญชาการของโครงการ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขานุการโครงการ กสช. ในช่วงต้น ๆ จะเป็นข้าราชการที่ยืมตัวมาจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรรมการพัฒนาชุมชน สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย เป็นต้น นอกจากนี้ก็เป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นลูกจ้างโครงการ ที่จ้างโดยสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

การก่อรูปของโครงการ กสช. ในรัฐบาล พล.เอก เปรม ติณสูลานนท์ นั้น ได้นำเอารูปแบบของโครงการ "เงินผัน" หรือ ปชล. ของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และโครงการ "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติปีพ.ศ.2521" หรือ กฟ.ป. โดยที่ในปีพ.ศ.2522 ไม่มีโครงการในลักษณะเดียวกัน เพราะปัญหาความผันผวนทางการเมือง

การก่อรูปนโยบาย กสช. ในรัฐบาล พล.เอก เปรม ติณสูลานนท์ ในปีพ.ศ.2523 นั้น ดูได้จากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2523 ดังนี้

"...เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากความแห้งแล้งในปีที่แล้ว ลักษณะงานที่จะสร้างขึ้นนั้น จะต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานมาก และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะเกิดผลชะลอการอพยพเข้าสู่ตัวเมืองของชาวชนบท การสร้างงานในชนบทนั้นนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับชาวชนบทแล้ว ยังเป็นการสร้างปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ และอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย" (เมธี ครองแก้ว และคณะ, 2524)

จากนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาดังกล่าวมาแล้ว เป็นจุดเริ่มต้นของการจัดทำโครงการ กสช. ที่จะแก้ไขปัญหาชนบทในระยะสั้น และผลได้จะต้องส่งผลต่อการแก้ปัญหาของชาวชนบทจริง ๆ อันเป็นเหตุให้รัฐบาลใช้เงินงบกลางเพื่อดำเนินงานตามโครงการนี้อย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลา 12 ปี คือตั้งแต่พ.ศ.2523 อันเป็นปีเริ่มต้นโครงการ กสช. จนกระทั่งถึงปีพ.ศ.2534

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อ 25 มิถุนายน 2534 ให้เปลี่ยนชื่อเป็น "โครงการพัฒนาตำบล" (คพต.) และให้ตั้งงบประมาณประเภทงบกลางไว้ในระบบการบริหาร

การพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานเช่นกัน (สำนักงานเลขาธิการ
อศพต., สำนักงานเลขาธิการ กบภ., 2529)

จากผลการมีมติจัดทำโครงการพัฒนาตำบลต่อจากโครงการ กชช. สะท้อนให้เห็นว่า
รัฐบาลชุดต่าง ๆ ในระยะหลังยังคงเห็นว่า การแก้ปัญหาความยากจนและการขาดแคลนโครงสร้าง
พื้นฐานต่าง ๆ ในชนบท ยังคงเป็นแนวนโยบายที่รัฐบาลสานต่อให้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาชนบท
อย่างต่อเนื่องควบคู่ไปกับการแก้ปัญหาชนบทรูปแบบอื่น เช่น ระบบ กชช. เป็นต้น

3.2 การประมวลวัตถุประสงค์และนโยบายโครงการสร้างงานในชนบทตั้งแต่พ.ศ.2523-

เพื่อให้เห็นภาพรวมของนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการสร้างงานในชนบท
(กชช.) ตั้งแต่พ.ศ.2523 เป็นต้นมา ว่ามีจุดเน้นการดำเนินงานด้านใดอย่างต่อเนื่องเป็นด้านหลัก
อย่างไรก็ตาม นำจะนำเอาส่วนหนึ่งของคำแถลงนโยบายของรัฐบาล พล.เอก เปรม ติณสูลานนท์
เมื่อ 23 มีนาคม 2523 อันถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายสร้างงานในชนบท นำมาเสนอไว้เป็น
เบื้องต้นดังนี้

"...เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากความแห้งแล้งในปีที่แล้ว ลักษณะงาน
ที่จะสร้างขึ้นนั้น จะต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานมาก และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
ซึ่งจะเกิดผลชะลอการอพยพเข้าสู่ตัวเมืองของชาวชนบท การสร้างงานในชนบทนี้ นอกจากจะเป็น
การเพิ่มรายได้ให้กับชาวชนบทแล้ว ยังเป็นการสร้างปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ
และอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย" (เมธี ครองแก้ว, 2524)

จากคำแถลงนโยบายดังกล่าว เป็นเหตุให้รัฐบาลชุดนั้นและรัฐบาลชุดต่อ ๆ มาได้
กำหนดโครงสร้างและกระบวนการบริหารงานโครงการ กชช. หลายประการ

นโยบายและวัตถุประสงค์โครงการ กชช. ในปีต่าง ๆ พอจะประมวลได้ดังต่อไปนี้

1. นโยบายและวัตถุประสงค์โครงการในปีพ.ศ.2523 มีดังต่อไปนี้

1.1 เพื่อบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ อันเกิดจากภาวะฝนแล้ง ให้ราษฎรที่ยากจน
และว่างงานที่อยู่ในชนบท ให้มีรายได้จากการทำงาน ในอันที่จะสกัดกั้นการอพยพเข้าไปทำงาน
ในกรุงเทพมหานคร

1.2 เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่อยู่อาศัยนอกเขตพื้นที่ชลประทานให้มีแหล่งน้ำ
เพื่อการอุปโภคและเพื่อการเกษตรกรรม

1.3 เพื่อกระจายรายได้ไปสู่ประชากรทั่วประเทศมากขึ้นตามอัตราส่วนของ
ประชากรแต่ละพื้นที่เป้าหมาย

1.4 เพื่อฝึกฝนอบรมในทางปฏิบัติให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคให้รู้จักตัดสินใจในการบริหารตามหลักการมอบอำนาจ หรือการแบ่งอำนาจ

1.5 เพื่อทดสอบองค์การของประชาชนในระดับตำบล อันได้แก่สภาตำบล สามารถบริหารโครงการพัฒนาซึ่งตนเองเป็นผู้ริเริ่มกำหนดขึ้นมาเองได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่จะหาช่องทางที่จะปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่อไปในอนาคต

1.6 เพื่อฝึกฝนอบรมการพัฒนาการปกครองประชาธิปไตย ปฏิบัติขั้นพื้นฐานให้กับคณะกรรมการสภาตำบล

2. วัตถุประสงค์และนโยบายโครงการ กสข. 2524 มีดังต่อไปนี้

2.1 เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน นอกเหนือจากการประกอบอาชีพตามปกติ ทำให้ไม่ต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง

2.2 เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยการสร้างและซ่อมแซมแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

2.3 เพื่อส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยการก่อสร้างและซ่อมแซมแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค ตลอดจนถนนหนทางและสิ่งสาธารณประโยชน์อื่น

2.4 เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือร่วมใจระหว่างราษฎรกับรัฐบาลในการแก้ปัญหาท้องถิ่นด้วยความรวดเร็ว

วัตถุประสงค์และนโยบายแนวการดำเนินงาน กสข. 2527

1. เพิ่มพูนรายได้โดยให้ประชาชนในชนบทมีงานทำ
2. ก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ของชุมชนตามแผนพัฒนาตำบล
3. พัฒนาและยกระดับสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุม การดำเนินงาน และการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติ
4. ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างสภาตำบลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคเอกชน

วัตถุประสงค์และนโยบายของปีพ.ศ.2528

1. เพิ่มพูนรายได้ให้กับประชาชนในชนบท โดยการจัดให้มีการก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ของชุมชนตามแผนพัฒนาตำบล
2. พัฒนาและยกระดับความสามารถของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุมการดำเนินงาน และการรักษาสาธารณสมบัติ

3. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้แนะ และร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา และความเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติ
4. ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างสภาตำบลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

3.3 บทบาทข้าราชการระดับสูงในการกำหนดนโยบาย กสช.

ตั้งแต่ที่ ครม. อนุมัติให้มีโครงการ กสช. ครั้งแรกในปีพ.ศ.2523 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการโครงการสร้างงานในชนบท อันเป็นองค์กรทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในแต่ละปี องค์กรดังกล่าวนี้ประกอบไปด้วยนักการเมืองที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารจำนวนหนึ่ง มีข้าราชการประจำระดับสูง ระดับปลัดกระทรวง และอธิบดีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท จำนวนหนึ่งเป็นกรรมการ นอกจากนี้ยังมีข้าราชการประจำที่ ครม. เสนอโดยชื่อเป็นกรรมการ และทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ จากองค์ประกอบของคณะกรรมการโครงการสร้างงานในชนบทในปีพ.ศ.2523 และกรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งในปีต่อ ๆ มา มีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกันเป็นส่วนมาก ยิ่งกว่านั้น กรรมการเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีภารกิจในการบริหารงานอย่างมากมาย ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่กรรมการโครงการสร้างงานในชนบทต้องแต่งตั้งกรรมการหรืออนุกรรมการชุดต่าง ๆ ให้ดำเนินงานแทน เช่น กรรมการที่ทำหน้าที่เฉพาะกิจในปีพ.ศ.2523 ประกอบไปด้วย คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสป.) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น

โดยเหตุที่โครงการ กสช. เป็นโครงการพัฒนาชนบทที่ดำเนินการต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2523 จนถึงพ.ศ.2534 และปรับเปลี่ยนไปเป็นโครงการพัฒนาตำบลตั้งแต่พ.ศ.2535 จนกระทั่งปัจจุบัน คณะกรรมการโครงการ กสช. ในพ.ศ.2523 ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี 2 ท่าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมการปกครอง กรมบัญชีกลาง กรมการพัฒนชุมชน กรมชลประทาน เลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบท ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย มีกรรมการโดยชื่ออีก 5 คน และมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ (เมธี ครองแก้ว, 2524)

จากองค์ประกอบของคณะบุคคลที่เป็นกรรมการโครงการ กสช. ในปีแรกสะท้อนให้เห็นว่า องค์กรกำหนดนโยบายเป็นการผสมผสานระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำระดับ

สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลัดกระทรวงบางกระทรวง อธิบดีกรมที่ต้องเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท และอธิบดีกรมที่ต้องเกี่ยวข้องในการอำนวยความสะดวกให้การกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม การที่รัฐบาลกำหนดองค์ประกอบกรรมการเช่นนี้เป็นเหตุให้มีความจำเป็นต้องตั้งกรรมการ และอนุกรรมการด้านต่าง ๆ ช่วยในการกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติในโครงการ

เฉพาะโครงการ กสช. ในพ.ศ.2523 มีการตั้งกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสป.) เป็นกรรมการที่มีหน้าที่หลักในการประเมินโครงการที่ดำเนินการในพ.ศ.2523 โดยมีการตั้งอนุกรรมการ กสป. อีก 2 คณะ กล่าวคือ มีคณะอนุกรรมการประเมินผลโครงการ กสป. (1) ที่ประกอบไปด้วยคณะอาจารย์จากมหาวิทยาลัยและผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกคณะหนึ่งเป็นคณะอนุกรรมการ กสป. (2) ประกอบไปด้วยข้าราชการจากสำนักงานประมาณรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินผลที่ไม่ซ้ำกับคณะอนุกรรมการ กสป. (1) ที่มุ่งเก็บรวบรวมข้อมูลในสนาม

2. คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอีกชุดเรียกคณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีอนุกรรมการที่เป็นผู้ตรวจกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง ตามเขตที่รับผิดชอบ ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรรมการโดยชื่อจำนวนหนึ่งทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

จากองค์ประกอบของกรรมการและอนุกรรมการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วนี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานโครงการ กสช. มีกลุ่มบุคคลเข้าเกี่ยวข้องมากมาย จากการพูดคุยกับคุณศิริมาลย์ รัตนวรพงศ์ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (ศิริมาลย์ รัตนวรพงศ์ สัมภาษณ์เมื่อ 3 มีนาคม 2540 ตีกับบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี) ซึ่งเคยเป็นหัวหน้าฝ่ายอำนวยความสะดวกของโครงการ กสช. ในช่วงต้น ๆ มาหลายปี ได้กล่าวถึงโครงการ กสช. ว่า ตั้งแต่ 2523 มาจนเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525 ได้ออกระเบียบและปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ยิ่งกว่านั้นย้ำเน้นการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่นำเอาแหล่งข้อมูลหลากหลายมาประกอบในการจัดทำดังปรากฏในตารางที่ 3.1 ที่ชี้ให้เห็นว่าแหล่งข้อมูลที่นำมาใช้มีหลากหลาย และเป็นเครื่องยืนยันว่าบทบาทของข้าราชการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย กสช. อย่างใกล้ชิด

3.4 พัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. ตั้งแต่ พ.ศ.2523

เนื่องจากนโยบายโครงการ กสช. มีลักษณะเป็นนโยบายที่มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ที่คลี่คลายจากการศึกษาและประเมินผลในช่วงปีที่ล่วงมา เาามาประกอบกำหนดเป็นนโยบายต่อไป ในส่วนนี้จะเสนอนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. ตั้งแต่พ.ศ.2523 เพื่อชี้ให้เห็นการเพิ่มเติมนโยบายเสริมจากการดำเนินงานในปีที่ผ่านมาดังนี้

โครงการ กสช. พ.ศ.2523 นั้น มีนโยบายและวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อบรรเทาภัยพิบัติสาธารณภัยอันเกิดขึ้นจากภาวะฝนแล้งให้ราษฎรที่ยากจนและว่างงานที่อยู่ในชนบทให้มีรายได้จากการทำงาน ในอันที่จะสกัดกั้นการอพยพเข้าไปหางานทำในกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่ชลประทาน ให้มีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และเพื่อการเกษตรกรรม
3. เพื่อการกระจายรายได้ไปสู่ประชากรทั่วประเทศมากน้อยตามอัตราส่วนของประชากรในแต่ละพื้นที่เป้าหมาย
4. เพื่อฝึกฝนอบรมในทางปฏิบัติให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคให้รู้จักตัดสินใจในการบริหารตามหลักการมอบอำนาจหรือการแบ่งอำนาจ
5. เพื่อทดสอบองค์ประกอบของประชาชนในระดับตำบล อันได้แก่ สภาพตำบลสามารถบริหารโครงการพัฒนา ซึ่งตนเองเป็นผู้ริเริ่มกำหนดขึ้นมาเองได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่จะหาช่องทางที่จะปรับปรุงสภาพตำบลให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่อไปในอนาคต
6. เพื่อฝึกฝนอบรมการพัฒนาการปกครองประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานให้กับคณะกรรมการสภาตำบล (เมธี ครองแก้ว, 2524) น. 4.

จากวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. ในปี 2523 จะเห็นได้ว่าจุดมุ่งหมาย

เพื่อพิจารณาวัตถุประสงค์โครงการ กสช. ปี2524 แล้ว จะพบว่า วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่จะเหมือนปี 2523 แต่เพิ่มข้อ "เสริมสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ในด้านการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ของประชาชน" ซึ่งจะพบว่า คณะกรรมการได้ขยายผลขอบเขตโครงการเพิ่มมากกว่า 2523 ยิ่งกว่านั้นได้กำหนดสัดส่วนของโครงการ โดยให้จัดทำโครงการประเภทแหล่งน้ำร้อยละ 50 โครงการประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์ร้อยละ 30 และโครงการประเภทเพิ่มผลผลิตและส่งเสริมสุขภาพอนามัย ร้อยละ 20 และโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังเปิดโอกาสให้มีการจ้างงานทุกประเภทของโครงการเหมือนกับนโยบายปี 2523

ข้อมูลสำคัญที่ได้จากการประเมินผลในปี 2524 โดยสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ประการหนึ่งคือ การขาดแคลนช่างเทคนิคทุกระดับ ที่จะช่วยในการออกแบบและควบคุมการก่อสร้าง ทำให้สิ่งก่อสร้างของบางโครงการที่ต้องอาศัยเทคนิคการก่อสร้างค่อนข้างสูงทำไม่ได้ อันเป็นข้อเสนอกับกรรมการ กสช. ในปีต่อ ๆ มาต้องจัดหาช่างเทคนิคมาช่วย

จากผลการดำเนินงานใน 3 ปีแรกของโครงการ ประกอบกับผลการประเมินผล โครงการที่ผ่านมา และผลการตรวจติดตามผลของรองประธานกรรมการในทุกภาคได้เดินทางไปตรวจเยี่ยมโครงการ หรือประกวดโครงการ กสช. ดีเด่น เป็นเหตุให้คณะกรรมการตัดสินใจให้มีการออกแบบสอบถามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอทั่วประเทศในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการโครงการ กสช. ในระดับจังหวัดและอำเภอให้ตอบแบบสอบถาม เพื่อใช้มาเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายโครงการ กสช. ในปี 2526 ต่อไป ข้อมูลบางประการจากแบบสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอได้นำประโยชน์นำมาประกอบการกำหนดนโยบาย กสช. ในปี 2526 และปีอื่น ๆ โดยเฉพาะการเสนอให้นำเอาแผนพัฒนาตำบลมาใช้เป็นหลักในการจัดทำแผน ซึ่งผู้ว่าราชการส่วนใหญ่มองเห็นด้วย นอกจากนี้ ต่อข้อถามว่าควรให้อำนาจ กสจ. ใช้เงินงบประมาณส่วนหนึ่งประมาณร้อยละ 20 ดำเนินการแก้ไขปัญหาส่วนรวมของจังหวัดซึ่งเกินกำลังของสภาตำบล

โครงการ กสช. ปี 2526 นับได้ว่าเป็นปีที่น่าเอาข้อมูลมาใช้ประกอบในการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์จากแหล่งข้อมูลมากมายเป็นพิเศษดังกล่าวมาแล้ว ยิ่งกว่านั้น ในวันที่ 25 กรกฎาคม 2524 ค.ร.ม. ยังกำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ.2524 ที่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ของส่วนราชการได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้น โดยเน้นการวางแผนที่มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด (ศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, ไม่มีปีที่พิมพ์) จากการที่ ค.ร.ม. มีมติจัดทำแผนพัฒนาชนบทแนวใหม่ โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ในขณะที่เดียวกัน ค.ร.ม. ยังคงให้มีโครงการ กสช. ต่อไป จึงเป็นเหตุให้โครงการ กสช. ปรับปรุงแผนนโยบายหลาย ๆ ด้าน ให้สอดคล้องกับแผน กสช. และปรับการดำเนินงานให้ประสานกัน แต่ก็ยังคงเอกลักษณ์ของโครงการที่จะเป็นโครงการระยะสั้น ดำเนินการเสร็จสิ้นภายในหนึ่งปี ดังแนวทางการปรับปรุงโครงการ กสช. ตั้งแต่พ.ศ. 2523 จนถึง พ.ศ.2526 ตามตาราง 3.1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบการกำหนดนโยบาย กสช. ระหว่างปี 2523-2526

2523	ประชาชน เดือดร้อนจาก ภาวะฝนแล้ง	ก.ก.ฝนแล้ง เสนอแก้ปัญหา	ประชุม กสช. กำหนดนโยบาย 2523	งบประมาณที่ใช้ 3500 ล้านบาท - เป็นแรงงาน 30%	วัตถุประสงค์ของ โครงการ กสช. - มีรายได้ - แหล่งน้ำ - ภัยธรรมชาติ
2524	ผลการดำเนินงาน โครงการ กสช. 2523 การประเมินผล โดยกรรมการจาก มหาวิทยาลัย	การสัมมนาที่ เอ.ไอ.ที.	ประชุม กสช. กำหนดนโยบาย 2524	งบประมาณ 3500 ล้านบาท - แรงงาน 50%	วัตถุประสงค์ โครงการ กสช. - มีงานทำ - สกัดกั้นการอพยพ - แหล่งน้ำ - สุขภาพอนามัย

2525	ผลงาน กสช. 2524 การประเมินผล โดย....หน่วยงาน แบบสอบถาม ผวจ.	การสัมมนา ผวจ. หัวหน้าส่วนราชการ ที่ทำเนียบรัฐบาล	ประชุม กสช. กำหนดนโยบาย 2525	งบประมาณ 1975 ล้านบาท - แร่งงาน 50%	วัตถุประสงค์ กสช. - มีงานทำ - แหล่งน้ำ - บั๊จจัยเพิ่มผลผลิต - ประสิทธิภาพสภาพตำบล
2526	แบบสอบถาม ผวจ. นายอำเภอ การประเมินผล ตามภาคของ 4 มหาวิทยาลัย ผลการศึกษา 5 จังหวัดภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ประมวลข้อมูลทั้ง 7 แล้วยกร่างแนวนโยบาย และการดำเนินงาน	ประชุมหารือยกร่าง รองประธานภาค ประธาน คณะทำงาน เลขานุการ กสช. หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ หัวหน้าฝ่ายการเงิน และฝ่ายประชาสัมพันธ์	ประชุม กสช. พิจารณานโยบาย	งบประมาณ 2000 ล้านบาท วัตถุประสงค์ กสช. - มีงานทำ - แหล่งน้ำและ สาธารณสมบัติ - ประสิทธิภาพสภาพ ตำบล - บทบาทของอำเภอ จังหวัด

ข้อคิดเห็นรอง
ประธานภาคและ
ประธานคณะ
ทำงาน

10 โครงการอันดับ
แรกของทุกตำบล
ตามแผน

ข้อมูลอื่นประกอบ
4 เรื่อง

การสุ่มตัวอย่าง
ของหัวหน้าฝ่าย
การเงิน

วัตถุประสงค์โครงการ กสช. พ.ศ.2523-2527

โครงการ กสช. ปี 2523

1. ให้ประชาชนในชนบทมีงานทำ
2. เพิ่มรายได้ให้กับประชาชน
3. ช่วยเหลือในกรณีที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติ

โครงการ กสช. ปี 2524

1. ให้มีงานทำโดยไม่ต้องอพยพเข้าเมือง
2. เพิ่มรายได้
3. เพื่อให้เกษตรกรประชากรมีแหล่งน้ำ เพื่อเพิ่มผลผลิตและอุปโภคบริโภค
4. ให้มีสาธารณประโยชน์ด้านสุขอนามัยของประชาชน

โครงการ กสช. ปี 2525

1. ให้มีงานทำในช่วงว่างงานและเพื่อเพิ่มรายได้
2. ช่วยเหลือให้ประชาชนทั่วไปมีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค
3. ให้มีสิ่งก่อสร้างสาธารณประโยชน์
4. เสริมสร้างสภาพตำบลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โครงการ กสช. ปี 2526

1. เพิ่มทุนรายได้
2. ให้มีการก่อสร้างสิ่งสาธารณะ
3. พัฒนาระดับความสามารถของสภาตำบลเพื่อเสริมสร้างระบบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น
4. ส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้สนับสนุนการดำเนินงานของสภาตำบล

โครงการ กสช. ปี 2527

1. เพิ่มทุนรายได้
2. ก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์
3. พัฒนาระดับสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพ ในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุม การดำเนินงาน และการบำรุงสาธารณสมบัติ
4. ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่าง สภาตำบล ส่วนราชการและภาคเอกชน

สมชาย ภูฐานสมบัติ อธิบดีรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สัมภาษณ์เมื่อ 29 สิงหาคม 2539 ผู้เป็นหนึ่งในคณะศึกษายุทธศาสตร์การพัฒนารัฐ และร่วมอยู่ในคณะกรรมการโครงการ กสช. ได้ให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับ การดำเนินงานโครงการ กสช. ว่าตั้งแต่ 2523 เป็นต้นมา วัตถุประสงค์ของโครงการได้เปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมจากการมุ่งเน้นการสร้างงาน ประชาชนได้มีงานทำในฤดูแล้ง อันหมายถึงการมีรายได้เพิ่มในฤดูแล้ง แล้วเพิ่มวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ ดังนี้

ในปีพ.ศ.2524 ได้เพิ่มวัตถุประสงค์ด้านการเสริมสร้างทางสาธารณะ และสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ในด้านการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนและสิ่งสาธารณประโยชน์อื่น ๆ

ในขณะที่พ.ศ.2525 ได้เพิ่มจุดเน้นการพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบลในการบริหารงาน และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

พ.ศ.2527 ได้เพิ่มจุดเน้นคือ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้แนะปัญหา การร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา และมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของในสิ่งสาธารณประโยชน์อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น

จากนโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. ตั้งแต่ 2523 ถึง 2527 ได้สะท้อนให้เห็นว่า จากจุดเน้นการสร้างงานให้ชาวชนบทได้มีงานทำในฤดูแล้ง ได้เพิ่มในขอบเขตของโครงการสาธารณประโยชน์อื่นที่ทำให้สุขภาพอนามัยของประชาชนดีขึ้น จากนั้นก็ได้เพิ่มจุดประสงค์ประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบลเข้าไปอีก และในปี 2527 ได้มีวัตถุประสงค์เน้นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้แนะปัญหา และมีความรู้สึกร่วมเป็นเจ้าของในสิ่งสาธารณประโยชน์อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น

ตารางที่ 3.2 เป็นการเปรียบเทียบขององค์ประกอบของคณะกรรมการโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) 3 ปี คือ พ.ศ.2523 พ.ศ.2526 และพ.ศ.2527 จากโครงสร้างกรรมการของโครงการ กสช. ปีแรก พบว่า องค์ประกอบกรรมการที่มาจากฝ่ายการเมือง นอกจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานกรรมการแล้ว จะมี รมว.กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน่วยงานดำเนินการด้านการพัฒนาชนบทอยู่หลายหน่วยงานแล้ว รมว.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และ รมช.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเป็นรองประธานกรรมการดูแลแต่ละภาค

ในกลุ่มข้าราชการประจำนั้น นอกจากปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับโครงการแล้ว ยังมีอธิบดีหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่จะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้นำเอานโยบายที่ กรรมการ กสช. มีมติให้นำไปปฏิบัติ หน่วยงานในกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายแล้ว ยังนำเอานโยบายที่กำหนดขึ้นนำไปแปลงมาเป็นผลให้เกิดการปฏิบัติให้ได้ ทั้งนี้เพราะมีหน่วยงานตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ กสช. มีองค์ประกอบกรรมการที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานระดับนโยบายอยู่หลายหน่วย เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฯลฯ เพื่อช่วยประสานการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องและดำเนินการอย่างคล่องตัว

กรรมการ กสช. เหล่านี้จะดำเนินงานกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายแต่งตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ ตลอดจนการออกระเบียบ หนังสือสั่งการแนวปฏิบัติ และการเงินงบประมาณ กสช. โดยกลุ่มกรรมการและเลขานุการ และกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการจำนวนหนึ่ง ที่มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และเมื่อมีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ก็จะนำเสนอกรรมการ กสช. ตัดสินใจแก้ไขต่อไป

ตารางที่ 3.2 เปรียบเทียบโครงสร้างกรรมการโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) พ.ศ.2523, 2526, 2527

	พ.ศ.2523	พ.ศ.2526	พ.ศ.2527
นักการเมือง	- นายกรัฐมนตรี - รมว.กระทรวง มหาดไทย - รมว.ประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี (2 คน) - รมช.กระทรวงเกษตร และสหกรณ์	- นายกรัฐมนตรี - รมว.กระทรวง มหาดไทย - รมว.ประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี (3 คน)	- นายกรัฐมนตรี - รมว.กระทรวง มหาดไทย - รมว.ประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี (3 คน)
ปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า	- ปลัดกระทรวง มหาดไทย - ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ - ปลัดกระทรวงการคลัง - ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี - ปลัดกระทรวงการคลัง - ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ - ปลัดกระทรวง มหาดไทย - ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ	- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี - ปลัดกระทรวงการคลัง - ปลัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ - ปลัดกระทรวง มหาดไทย - ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ

	พ.ศ.2523	พ.ศ.2526	พ.ศ.2527
		- ปลัดกระทรวง สาธารณสุข	- ปลัดกระทรวง สาธารณสุข
อธิบดีหรือ เทียบเท่า	- อธิบดีกรมการ ปกครอง - อธิบดีกรมบัญชีกลาง - เลขาธิการเร่งรัด พัฒนาชนบท - อธิบดีกรมการพัฒนา ชุมชน - อธิบดีกรมชลประทาน - ผู้อำนวยการสำนัก นโยบายและแผน มหาดไทย	- อธิบดีกรมประชา- สัมพันธ์ - อธิบดีกรมบัญชีกลาง - อธิบดีกรมชลประทาน - อธิบดีกรมปกครอง - อธิบดีกรมการพัฒนา ชุมชน - อธิบดีกรมโยธาธิการ - อธิบดีกรมแรงงาน - เลขาธิการเร่งรัด พัฒนาชนบท - ผู้อำนวยการสำนัก นโยบายและแผน มหาดไทย - เลขาธิการคณะ กรรมการการประถม- ศึกษาแห่งชาติ	- อธิบดีกรมประชา- สัมพันธ์ - อธิบดีกรมบัญชีกลาง - อธิบดีกรมชลประทาน - อธิบดีกรมปกครอง - อธิบดีกรมการพัฒนา ชุมชน - อธิบดีกรมโยธาธิการ - เลขาธิการเร่งรัด พัฒนาชนบท - อธิบดีกรมแรงงาน - ผู้อำนวยการสำนัก นโยบายและแผน มหาดไทย - เลขาธิการคณะ กรรมการการประถม- ศึกษาแห่งชาติ
หน่วยงาน นโยบายอื่น ระดับกรมขึ้นไป	- ผู้ว่าการธนาคารแห่ง ประเทศไทย - ผู้อำนวยการสำนัก งานตรวจเงินแผ่นดิน - เลขาธิการคณะ กรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	- ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ - เลขาธิการคณะ กรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ	- ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ - ผู้อำนวยการสำนักงาน คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน - เลขาธิการคณะ กรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ

	พ.ศ.2523	พ.ศ.2526	พ.ศ.2527
	- ผู้อำนวยการสำนัก งบประมาณ		แห่งชาติ
กรรมการโดยชื่อ	- นายสาวิตรี โพธิวิหค	- นายดำรง สุนทรศารทูล - นายชลอ ธรรมศิริ - นายโมสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	- นายสุนทร เรืองเล็ก
กรรมการและ เลขานุการ	- เลขานุการนายก รัฐมนตรี	- เลขานุการนายก รัฐมนตรี	- เลขานุการนายก รัฐมนตรี
กรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ	- นายไพรัตน์ เดชะรินทร์ - นายประกายพฤกษ์ ศรุตานนท์ - นายอภิชาติ อนุกุลอำไพ - พ.ต.จารุภัทร เรืองสุวรรณ	- นายไพรัตน์ เดชะรินทร์ - นายเฉลียบ ไวยาทยาคม - นายจำนง กุมลภัย วิสัย	- หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ - หัวหน้าฝ่ายการเงิน และเบิกจ่าย - หัวหน้าฝ่ายประชา- สัมพันธ์

3.5 บทบาทของนักวิชาการต่อโครงการ กสช.

โครงการ กสช. เป็นผลของการพัฒนามาจากโครงการ ปชส. หรือ "โดยการเงินผัน" ในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี และ "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ" หรือโครงการ กฟป. ในสมัยรัฐบาล พล.เอก เกียติศักดิ์ ชมะนันท์ ซึ่งโครงการทั้งสองประเภทนี้เป็นโครงการที่ใช้แก้ไขปัญหาชาชนบทที่ขาดรายได้ในช่วงฤดูแล้ง โครงการทั้งสองประเภทนับได้ว่าเป็นโครงการที่ริเริ่มมาจากฝ่ายการเมืองล้วน ๆ แต่โครงการ กสช. เป็นโครงการที่กำหนดขึ้นในรัฐบาล พล.เอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นโครงการที่ ครม. ได้มีมติให้จัดตั้งกรรมการ กสช. เป็นองค์กรกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบาย และการดำเนินงานโครงการประจำปี รายละเอียดจำนวนคณะกรรมการและหน้าที่ความรับผิดชอบโปรดดูภาคผนวก 1

ความเกี่ยวข้องของนักวิชาการโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ในมหาวิทยาลัยกับโครงการ กสช. ที่เห็นเด่นชัดที่สุด ได้แก่ การติดตามและประเมินผลโครงการ กล่าวคือ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยทั้งในส่วนกรุงเทพมหานคร และมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค เข้าร่วมเป็นกรรมการประเมินผลตั้งแต่ปีแรกของการดำเนินโครงการ กสช. (เมธี ครองแก้ว และคณะ, พ.ศ.2524) โดยยกเว้นในปี พ.ศ. 2524 ที่รัฐบาลมอบหมายให้หน่วยงาน 4 แห่ง ได้แก่ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยประเมินผลโครงการ กสช. ปี 2524 (วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และศศิเพ็ญ พวงสายใจ, 2528)

คณะกรรมการประเมินผลโครงการ กสช. นอกเหนือจากปี พ.ศ.2524 คณะกรรมการจะมาจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพมหานคร และมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น ดังนั้น บทบาทของนักวิชาการในมหาวิทยาลัยจะเด่นในแง่เป็นนักประเมินผลโครงการเป็นหลัก

บทบาทของนักวิชาการ โดยเฉพาะอาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้งมหาวิทยาลัยในส่วนกลาง และมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค ส่วนใหญ่แล้วจะเข้าเกี่ยวข้องในแง่เป็นคณะกรรมการประเมินผลโครงการ ดังจะเห็นได้ว่า อาจารย์จากมหาวิทยาลัยเข้าร่วมเป็นกรรมการประเมินผลตั้งแต่ปีแรกของโครงการ กสช. (พ.ศ.2523) ยกเว้นในปี พ.ศ.2524 ซึ่งคณะกรรมการ กสช. ได้มอบหมาย 4 หน่วยงานต่อไปนี้ เป็นหน่วยประเมินผล คือ กองประเมินผลและรายงานสำนักงานประมาณ กองวิจัยและประเมินผล สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ฝ่ายแผนรวมและแผนพัฒนาจังหวัด สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย และกองวิจัยและประเมินผล กรรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งทั้ง 4 หน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินงานระหว่าง 10 มิถุนายน ถึง 11 กรกฎาคม พ.ศ.2524

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้อนุมัติให้มีการศึกษานโยบายพัฒนาชนบท ซึ่งประกอบไปด้วยอาจารย์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และนักวิชาการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนักวิชาการอาวุโสจากมหาวิทยาลัยมหิดล กระทรวงศึกษาธิการอีกจำนวนหนึ่ง ผลการศึกษาโดยสรุปได้เสนอยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทแบ่งเป็น 8 ยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทที่สำคัญ คือ ต้องให้ความสำคัญแก่พื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ จะต้องมุ่งเน้นเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของชาวชนบท เงื่อนไขที่สำคัญในการพัฒนาชนบทที่ถาวร คือ การมีส่วนร่วมของชาวชนบทในการต่อสู้กับปัญหาของตน และความสำเร็จของการพัฒนาชนบท จะต้องวัดจากความสามารถในการพึ่งตนเองของชาวชนบทเป็นสำคัญ (เสน่ห์ จามริกและคณะ 2523) จึงกล่าวได้ว่านอกจากผลการดำเนินงานของโครงการ ปชด. และโครงการ กพป. และผลจากการประเมินผลโครงการ กสช. ข้อมูลจากการศึกษาของ

คณะกรรมการเฉพาะกิจต่าง ๆ ได้ช่วยให้คณะกรรมการโครงการ กสช. ในปีต่อ ๆ มา ได้นำไปใช้เพื่อกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ต่อไป

ข้อมูลที่น่ามาใช้ในการจัดทำนโยบายโครงการ กสช. ในปี 2526 นับเป็นตัวอย่างของการใช้ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ หลากหลายในการกำหนดนโยบาย ดังรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ข้อมูลจากบุคคลภายนอก ได้แก่

1.1 การประเมินผลโครงการ กสช. 2523-2524 โดยคณาจารย์จาก 4 สถาบันการศึกษา

1.2 การประเมินโครงการ กสช. โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ศึกษาเฉพาะอำเภอศรีราชา

1.3 การประเมินผลโครงการ กสช. โดยอาจารย์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ)

2. ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ กสช. โดยตรง คือ

2.1 ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ กสช. โดยตรง คือ

2.2 ความเห็นของรองประธาน กสช. ทั้ง 4 ภาค

2.3 ความเห็นของประธานคณะกรรมการพิจารณาโครงการ กสช. ดีเด่นประจำปี 2525 ทั้ง 4 ภาค

2.4 ความเห็นของคณะกรรมการด้านช่าง

3. ข้อมูลจากผลการดำเนินโครงการ กสช. ปี 2525 คือ

3.1 การรายงานผลตามโครงการ กสช. ปี 2525

3.2 การดำเนินงานกรณีร้องเรียนโครงการ กสช. ปี 2525

3.3 แผนดำเนินงานโครงการ กสช. ปี 2526 ของสภาตำบลต่าง ๆ

3.4 ผลการจัดสรรงบประมาณ กสช. ปี 2525 เป็นกรณีพิเศษ

จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วช่วยชี้ให้เห็นว่า คณะกรรมการโครงการ กสช. ได้ใช้แหล่งข้อมูลหลายแหล่ง ด้วยวิธีประมวลแตกต่างกัน มาประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในปีต่อมาได้อย่างรอบด้าน

3.6 บทบาทของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับงานทางด้านเทคนิค

โครงการ กสช. แม้ว่าจะเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทระยะสั้นน้อยกว่า 1 ปี แต่เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่ยังคงต้องการความช่วยเหลือทางเทคนิคทางด้านโครงสร้าง เช่น เหมือง ฝ่าย ท่อเหลี่ยม ฯลฯ ดังนั้น คณะกรรมการโครงการ กสช. จึงแต่งตั้งอนุกรรมการด้านช่าง

(ดูภาคผนวกที่ 3) เพื่อมีอำนาจหน้าที่หลักสำคัญ คือ จัดทำคู่มือด้านช่างประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการก่อสร้างที่ระบุไว้ในระเบียบโครงการ กสช. ในแต่ละปี

คู่มือด้านช่างตามโครงการ กสช. ที่สร้างแบบก่อสร้างมาตรฐาน เพื่อให้ กสจ. กสอ. และ กสต. ปรึกษาให้เหมาะสม อนุกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้จัดทำมาตรฐานด้านช่างเป็นคู่มือให้หน่วยดำเนินการระดับตำบลนำไปใช้ ยิ่งกว่านั้น อนุกรรมการชุดนี้จำเป็นต้องเป็นผู้กำหนดหลักสูตรการอบรมงานด้านช่าง กสช. ซึ่งเป็นผู้ที่มีวุฒิการศึกษาในระดับ ปวช. ให้สามารถเป็นช่างประจำโครงการอยู่ที่อำเภอ และหมุนเวียนไปให้คำปรึกษาแก่ กสต. ในตำบล และออกแบบก่อสร้างตามแบบมาตรฐานด้วย

3.7 บทบาทคณะกรรมการโครงการ กสช. ในด้านการติดตามและประเมินผล

มีโครงการพัฒนาของรัฐบาลน้อยประเภทที่มีการเน้นความสำคัญของการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โครงการ กสช. เป็นโครงการในส่วนน้อยที่มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องตั้งแต่รัฐบาลมีมติให้จัดตั้งโครงการ กสช. ขึ้น กล่าวคือ การประเมินผลโครงการ กสช. ครั้งแรกมีการดำเนินการหลังจากการดำเนินงานตามโครงการ กสช. เสร็จสิ้นในปี 2523 แล้ว โดยเชิญนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะประเมินผล (โปรดดูภาคผนวกที่ 2)

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีกรรมการอีกชุดหนึ่งคือ คณะอนุกรรมการด้านช่าง ซึ่งจะเป็นกลุ่มบุคคลที่กำหนดคู่มือช่าง สำหรับใช้เป็นมาตรฐานในการก่อสร้างต่าง ๆ ให้กับหน่วยดำเนินการ นักวิชาการกลุ่มนี้ได้แก่ วิศวกร และสถาปนิก จากบางหน่วยงาน เช่น กรมโยธาธิการ กรมชลประทาน เป็นต้น คู่มือด้านช่างเหล่านี้จะแจกจ่ายให้กับอาสาสมัครด้านช่าง ซึ่งส่วนใหญ่จะรับสมัครผู้ที่จบ ปวช. และ ปวส. ให้ประจำอำเภอ ๆ ละ 2 คน นำไปใช้เป็นคู่มือปฏิบัติงาน อาสาสมัครด้านช่างนี้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ.2524 เป็นปีแรก

การนำอาสาสมัครด้านช่างเข้าร่วมปฏิบัติงาน เนื่องจากโครงการ กสช. ได้เพิ่มวัตถุประสงค์การก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคที่มีความมั่นคง แข็งแรงและมีความคงทนยาวนาน เพื่อให้ผลประโยชน์ตกกับประชาชนในชนบทเป็นระยะเวลายาวนาน โดยที่วัตถุประสงค์ให้ประชาชนในชนบทมีงานทำและมีรายได้ในช่วงฤดูแล้งก็ยังคงเป็นวัตถุประสงค์หลักอยู่เช่นเดิม

นอกจากคณะกรรมการ กสช. จะแต่งตั้งอนุกรรมการด้านช่างในโครงการดังกล่าวแล้ว บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ กสช. มาตั้งแต่ต้น ได้แก่ พัฒนาการ ซึ่งโดยหน้าที่จะได้รับการมอบหมายให้ดูแลงานพัฒนาชุมชนในระดับตำบล และเกี่ยวข้องกับโครงการ กสช. มา

ตลอด ดังนั้น กลุ่มบุคลากรเหล่านี้ควรมีความรู้ด้านช่างบางระดับ เพื่อให้โครงการก่อสร้างด้านช่างมีความมั่นคงแข็งแรง

ในพ.ศ.2525 คณะกรรมการ กสช. ได้อนุมัติให้มีการอบรมความรู้ด้านช่างขั้นพื้นฐานให้กับเจ้าหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ และหน่วยงานทางช่างต่าง ๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับโครงการ กสช. ตลอดจนกรรมการสภาตำบลและราษฎรที่เป็นช่างในหมู่บ้าน สามารถจัดทำโครงการ กสช. ในปี 2525 ให้มีความมั่นคงแข็งแรงและอำนวยความสะดวกต่อชุมชนในระยะยาว

คู่มือด้านช่างที่ใช้ในการฝึกอบรมในปี 2525 นั้นได้นำมาจากคู่มือฝึกอบรมด้านช่างที่วิทยาการส่วนใหญ่เป็นอาจารย์คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นจัดทำขึ้นอบรมพัฒนากรจากจังหวัดขอนแก่นและอุดรธานี จำนวน 40 คน ในพ.ศ.2521 1 ครั้ง และมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อีก 2 ครั้ง คือ ในพ.ศ.2522 และพ.ศ.2523 ดังนั้น คู่มือด้านช่างที่โครงการ กสช. นำมาใช้ในพ.ศ.2525 ได้รับอนุมัติใช้เป็นคู่มือด้านช่างในโครงการ กสช. 2526 และปีต่อ ๆ ไป (สำนักงานเลขานุการ กสช. 2525)