

# การประเมินการใช้กำลังคนในการพัฒนาชนบท<sup>1</sup>

## Evaluating Manpower Utilization in Rural Development (Poverty Area)

ดิเรก ฤกษ์หรัย <sup>2</sup>, ยูวัฒน์ วุฒิเมธี<sup>3</sup> และบุญร่วม นภาโชติ<sup>4</sup>

Direk Rerkrai, Yuwat Wootimatee and Boonruam Napachot

### ABSTRACT

The objectives of this study were to evaluate rural manpower utilization under the National Committee of Rural Development Projects (NCRD) in the aspects of : 1) How suitable of manpower utilization in terms of quantitative, qualitative and distribution?, 2) What were critical problems in manpower utilization? 3) Methods of efficiency use of manpower utilization. Population of this study were the officials in 4 ministries at provincial level. The data were collected from 631 officials including the information that gathered by interviewing the 41 provincial officials and 48 central administrators. The result of this study were as following (1) NCRD projects offered for the benefits of cooperation and spirit of working for rural people, (2) There were some shortage of manpower for community development workers in Tambol level, and Fishery officials in District level, etc. (3) Mostly of organizations has a sound distribution of manpower to provincial level. (4) The officials' quality especially for educational attainment were mostly improved. (5) The critical problems in manpower utilization were : (5.1) Shortage of manpower, therefore they worked overtime frequently (5.2) Some obstracles came from low allowance, lately of material allocated and so on.

- 
- 1 ได้ทุนวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
ปี 2528
  - 2 สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
Extension and Training Center, Kasetsart Univ.
  - 3 กรมการพัฒนาชุมชน
  - 4 กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

## บทนำ

### ความสำคัญและที่มาของปัญหาในการวิจัย

1. สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารการพัฒนาชนบทของไทยนั้น อาจสรุปได้ 3 ประเด็นหลัก (มีชัย, 2528.) 1.1 ขาดพลังในการใช้ทรัพยากร ทั้งทางด้านบุคลากรและทางด้านเงินงบประมาณ การทำงานของหน่วยราชการต่างๆ มีการซ้ำซ้อน และก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยในบางโอกาส ผลที่เกิดขึ้นไม่เป็นตามมุ่งหวัง 1.2 การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น มีการแก้จากข้างบนลงล่าง การแก้ปัญหาหลายกรณี จึงไม่ตรงกับปัญหา ความต้องการของราษฎร 1.3 ขาดระบบที่จะเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างจริงจังของประชาชน

2. ปัญหาและข้อจำกัดด้านการใช้กำลังคนเท่าที่ปรากฏ อาจสรุปได้ในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ 2.1 การใช้บุคลากรไม่ตรงกับสายงาน ซึ่งเกิดจากสาเหตุหลายประการ ได้แก่ (ก) ขาดบุคลากร (ข) ใช้ระบบพรรคพวก (ค) บุคลากรที่ผลิตไม่ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ ทั้งประเภทและคุณภาพ (ง) ผู้บริหารขาดความรู้ด้านบริหารงานบุคคล (กระทรวงสาธารณสุข, 2522, หน้า 31) 2.2 การใช้กำลังคนด้านการวางแผนงานมีปัญหา เพราะต้องมีการใช้เวลานาน ในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีทักษะเพียงพอในการปฏิบัติงาน (กระทรวงสาธารณสุข, 2528.)

### วัตถุประสงค์

เพื่อประเมินการใช้กำลังคนของรัฐในการพัฒนาชนบท โดยพิจารณาถึงปริมาณคุณภาพ และการกระจายกำลังคน ว่าเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการตามโครงการพัฒนาชนบทต่างๆ หรือไม่ มีข้อบกพร่องหรือปัญหาใดบ้าง ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการเสนอขั้นตอน และวิธีการในการใช้กำลังคนของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนแนวทางการวางแผนการผลิตกำลังคน และการรับคนเข้าทำงานในภาคราชการ

การศึกษาจะเน้นหนักในประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

1. ลักษณะงานพัฒนาชนบทต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณลักษณะอย่างไรบ้าง
2. กำลังของคนของรัฐที่ปฏิบัติงานพัฒนาชนบทอยู่ในปัจจุบัน มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานหรือไม่ อย่างไร ยังขาดคนที่มีคุณสมบัติด้านใดบ้าง
3. ขั้นตอนและวิธีการใช้กำลังคนของรัฐในงานพัฒนาชนบทให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดควรเป็นอย่างไร

### คำนิยามเชิงปฏิบัติการ

**การสังเคราะห์** เป็นการนำเอาหน่วยย่อยๆ หรือส่วนต่างๆ มาประกอบให้เป็นเนื้อเรื่องเดียวกัน โดยไม่เคยมีการนำเอาสิ่งต่างๆ เหล่านี้มารวมเข้าด้วยกันมาก่อน (อุทุมพร, 2527.)

**การวิเคราะห์** (analysis) หมายถึง การค้นหาและใช้คำอธิบายว่า องค์ประกอบหรือตัวแปรมีความสัมพันธ์กันอย่างไร โดยเฉพาะตัวแปรในเรื่องที่เราารู้อยู่แล้ว ให้สัมพันธ์กับสิ่งที่เรายังไม่รู้ มีอะไรบ้างที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ที่เหมาะสม และมีประโยชน์ กระบวนการนี้เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อได้มีการสังเคราะห์ (synthesis) มาก่อนแล้ว

**จังหวัดในเขตพื้นที่ยากจน** คือ จังหวัดรวม 38 จังหวัด และหมู่บ้าน (เกือบทั้งหมด) รวม 12,495 หมู่บ้าน ที่เป็นพื้นที่เป้าหมายของแผนพัฒนาชนบทยากจน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ซึ่งทุกกระทรวงที่มีส่วนในการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนจะยึดพื้นที่เป้าหมายนี้เป็นหลักของการปฏิบัติการ

## การตรวจเอกสาร

ข้อมูลที่สำคัญในการวิเคราะห์การใช้กำลังคน (ทิพาวดี, 2528.)

ประกอบด้วย 1. หน่วยงานนั้นมีงานค้างประจำหรือไม่ 2. เจ้าหน้าที่แต่ละคนใช้เวลาในแต่ละวันเหมาะสมหรือไม่ 3. เจ้าหน้าที่ต้องทำงานล่วงเวลาอยู่เสมอหรือไม่ 4. เจ้าหน้าที่ใช้เวลาส่วนใหญ่ทำหน้าที่หลักมากน้อยเพียงใด 5. มีเจ้าหน้าที่บางคนทำงานน้อยในขณะที่คนอื่นทำงานจนล้นมือหรือไม่ 6. มีงานใดที่มีขั้นตอนที่มีปัญหา “คั่งคอกขวด” หรือล่าช้าหรือไม่ 7. มีช่วงที่มีปริมาณงานมีมากหรือน้อยเป็นพิเศษบ้างหรือไม่ 8. ผลงานของหน่วยงานนั้นลดลง หรือเพิ่มขึ้นอย่างไร 9. จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ได้สัดส่วนกับปริมาณเข้าออกหรือไม่ 10. จำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และทักษะเหมาะสมกับงานในหน้าที่หรือไม่ เช่น มีทักษะใดบ้างที่ไม่ได้นำออกมาใช้งาน ยังขาดทักษะและความรู้ในด้านใดอีก 11. ควรลดหรือเพิ่มงานใดให้แก่หน่วยงานนั้นบ้าง 12. ควรปรับปรุงระบบงานหรือโครงสร้างของหน่วยงานให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน และอนาคตอย่างไร อย่งไรก็ตาม มาตรฐานการทำงาน (work standard) เป็นสิ่งจำเป็นในการวิเคราะห์ ซึ่งจะช่วยให้การคำนวณกำลังคนมีความคงเส้นคงวา (consistency) และได้มาตรฐาน

## สมมติฐานในการวิจัย

ได้กำหนดสมมติฐานที่จะต้องทำการพิสูจน์ คือ ไม่มีความสัมพันธ์ (ค่าสหสัมพันธ์  $r_{xy}$ ) ระหว่างตัวแปรอิสระ (X) คือ อายุการทำงานของเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัดของ 4 กระทรวงหลัก (19 ตำแหน่ง) กับตัวแปรตาม (Y) คือ ระดับคะแนนของปัญหาในการใช้กำลังคนบางอย่าง รวม 18 ปัญหา (10 หมวดปัญหาใหญ่)

**ฐานคติของการตั้งสมมติฐาน** ก็คือ สภาพแวดล้อมในการทำงานกับประชาชน อยู่ในพื้นที่เดียวกันที่ทำการสูมตัวอย่าง ความแตกต่างจะมีน้อยมากในเรื่องของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย ในพื้นที่และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของกลุ่มคนเหล่านั้น

**เจ้าหน้าที่ 19 ตำแหน่ง** คือ 1) เกษตรจังหวัด (กษจ.) 2) เกษตรอำเภอ (กษอ.) 3) เกษตรตำบล (กษต.) 4) ประมงจังหวัด (ปมจ.) 5) ประมงอำเภอ (ปมอ.) 6) ปศุสัตว์จังหวัด (ปศจ.) 7) ปศุสัตว์อำเภอ (ปศอ.) 8) เจ้าหน้าที่พัฒนาที่ดิน 9) พัฒนาการจังหวัด (พขจ.) 10) พัฒนาการอำเภอ (พขอ.) 11) พัฒนาการ 12) เจ้าหน้าที่ รพช. 13) สาธารณสุขจังหวัด (สสจ.) 14) สาธารณสุขอำเภอ (สสอ.) 15) สาธารณสุขตำบล (สสต.) 16) ผู้อำนวยการสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (สปช.-จ.) 17) หัวหน้าสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ (สปช.-อ.) 18) คปต. ฝ่ายการศึกษา 19) เจ้าหน้าที่กรมการศึกษานอกโรงเรียน (กศน.)

ปัญหาที่อยู่ในกรอบของการใช้กำลังคน 18 ปัญหา คือ

$Y_1$  = ความรู้ ประสบการณ์ คุณสมบัติในการทำงาน  $Y_{2.1}$  = เป้าหมายของโครงการ  $Y_{2.2}$  = ขอบเขตของการปฏิบัติงาน  $Y_{2.3}$  = ขั้นตอนของการปฏิบัติงาน  $Y_{2.4}$  = ทรัพยากรด้านต่าง ๆ  $Y_{3.1}$  = การประสานระหว่างกระทรวง  $Y_{3.2}$  = การประสานภายในกระทรวง  $Y_4$  = บรรยากาศในที่ทำงาน สิ่งจูงใจขวัญกำลังใจ  $Y_5$  = ความเหมาะสมของกำลังคนในพื้นที่  $Y_{6.1}$  = การพัฒนาความรู้ กำลังคน  $Y_{6.2}$  = การนิเทศงาน  $Y_{6.3}$  = การสนับสนุนข้อมูล แจ้งข่าวเคลื่อนไหว  $Y_7$  = การประเมินผล ควบคุมติดตาม  $Y_8$  = การทำงานเป็นทีม  $Y_{9.1}$  = ค่าตอบแทนเป็นตัวเงิน เช่น เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง  $Y_{9.2}$  = ค่าตอบแทนในรูปประโยชน์เกื้อกูล  $Y_{9.3}$  = ค่าตอบแทนในรูปสวัสดิการ  $Y_{10}$  = เรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี)

ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาทางประการในกรอบของเครื่องชี้ของการประเมินการใช้กำลังคน และเป็นปัญหา

ที่สามารถประเมินค่าของความมากน้อยในการให้คะแนน (มาก = 3, มีปัญหาบ้าง = 2, ไม่มีปัญหาหรือแทบไม่มีปัญหา = 1) และปัญหาเหล่านี้หากจัดหมวดหมู่ตามกรอบของการวิเคราะห์การใช้กำลังคน (ดูรายละเอียดในหัวข้อการตรวจเอกสาร) หัวข้อ  $Y_1, Y_{6.1}$  อยู่ในหมวดของความรู้ และทักษะที่เหมาะสมกับงาน หัวข้อ  $Y_5$  อยู่ใน 2 หมวด คือ (ก) การใช้เวลาทำงานของเจ้าหน้าที่ และ (ข) การลดหรือเพิ่มงานแก่หน่วยงาน ส่วนหัวข้อ  $Y_{2.2}, Y_{2.3}, Y_{2.4}$  และ  $Y_7$  อยู่ในหมวดของ “งานใดที่มีปัญหา “คลังขอมูล” หรือล่าช้า” นอกนั้นอยู่ในหัวข้อหมวดการปรับปรุงระบบงานหรือโครงสร้างให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันและอนาคต

## วิธีการวิจัย

### หน่วยตัวอย่างของการวิจัย

(1) เจ้าหน้าที่ในส่วนกลาง 33 โครงการ ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง คือ (1.1) ผู้อำนวยการโครงการ หรือผู้ช่วย หรือเลขานุการของ กชช. ใน 4 กระทรวง รวม 33 โครงการ รวม 40 คน (บางโครงการมากกว่า 1 คน) (1.2) ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่วางแผน คือ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2 ราย) เจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการกอง รองอธิบดี ในกระทรวงเกษตรฯ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงละ 2 ราย) รวมทั้งสิ้น 10 ราย รวมในส่วนกลาง 50 ราย

(2) หน่วยตัวอย่างในระดับจังหวัด (2.1) หัวหน้าส่วนราชการทุกจังหวัด หรือผู้แทนของ 38 จังหวัด ของหน่วยงาน 4 กระทรวง (ส่งทุกคน) คือ (1) เกษตรจังหวัด (2) ประมงจังหวัด (สำนักงานจังหวัด 28 จังหวัด) (3) ปศุสัตว์จังหวัด (4) หัวหน้าศูนย์พัฒนาที่ดิน (มีบางจังหวัด) (5) รพช.จังหวัด (มีบางจังหวัด) (6) พัฒนาการจังหวัด (7) ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียน (มีบางจังหวัด) (8) ผู้อำนวยการสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด (9) สาธารณสุขจังหวัด และ

ได้รับคำตอบมารวม 195 ราย ทั้งยังสัมภาษณ์สมทบอีกจังหวัดละ 5-8 คน รวม 48 คน ใน 8 จังหวัด (2.2) หัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ โดยการสุ่มตัวอย่างจาก 15 จังหวัด ๆ ละ 3 อำเภอ หน่วยตัวอย่างของกลุ่มนี้ คือ (1) เกษตรอำเภอ (2) ปศุสัตว์อำเภอ (3) พัฒนาการอำเภอ (4) หัวหน้าสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ (5) สาธารณสุขอำเภอ และส่งให้แก่ประมงอำเภอทั้งหมดทุกคน ซึ่งมีเพียง 39 อำเภอ ในเขตพื้นที่ยากจนทั้ง 38 จังหวัด ทั้งหมดนี้ได้รับคำตอบรวม 179 ราย (รวมทั้งเจ้าหน้าที่พัฒนาที่ดิน และเจ้าหน้าที่ของ รพช. ในสำนักงานด้วย) (2.3) เจ้าหน้าที่ระดับตำบล คือ เกษตรตำบล สาธารณสุขตำบล พัฒนาการ และ กปต. ฝ่ายการศึกษา โดยสุ่มตัวอย่างจากเจ้าหน้าที่ใน 3 อำเภอ ๆ ละ 3 ตำบล และได้รับแบบสอบถามคืนรวมทั้งสิ้น 257 ราย รวมในส่วนภูมิภาค 631 ราย

### วิธีการสุ่มตัวอย่าง

ได้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง คือ 1. ในระดับจังหวัด ไม่มีการสุ่มตัวอย่าง คือ ส่งแบบสอบถามถึงหัวหน้าส่วนราชการทุกจังหวัด มีเจ้าหน้าที่บางหน่วยไม่ครบทุกจังหวัด เช่น ประมง ประมงจังหวัด มีสำนักงานจังหวัดเพียง 28 จังหวัด ใน 38 จังหวัด 242 อำเภอ และ 44 กิ่งอำเภอ ของเขตพื้นที่ยากจน\* หรือหัวหน้าสถานีพัฒนาที่ดิน ซึ่งมี 35 จังหวัด 2. ในระดับอำเภอและตำบล ได้ทำการสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ได้จังหวัดที่เป็นตัวแทนของ 38 จังหวัด มาใช้ในการศึกษาครั้งนี้ โดยที่จังหวัดทั้ง 38 จังหวัด มีโอกาสถูกเลือกอย่างเท่าเทียมกัน ได้ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างโดยวิธีสุ่มธรรมดา (Simple random sampling) ด้วยการจับสลาก สุ่มให้ได้ 15 จังหวัด ของ 38 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มี 7 จังหวัด จาก 17 จังหวัด ภาคเหนือ 5 จังหวัด จาก 16 จังหวัด และภาคใต้ 3 จังหวัด จาก 5 จังหวัด (ภาคละไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของจังหวัดที่มี) จังหวัดที่เป็น

\*จังหวัดในเขตพื้นที่ยากจน ดูรายละเอียดของความหมายในคำนิยามเชิงปฏิบัติการ

ตัวแทนของ 38 จังหวัด คือ (1) อุตรธานี (2) สกลนคร (3) อุบลราชธานี (4) สุรินทร์ (5) มหาสารคาม (6) ขอนแก่น (7) นครราชสีมา (8) เชียงใหม่ (9) สุโขทัย (10) ลำปาง (11) นครสวรรค์ (12) กำแพงเพชร (13) สงขลา (14) นครศรีธรรมราช (15) ปัตตานี และในจำนวน 15 จังหวัด ที่เป็นตัวแทนของ 38 จังหวัดนี้ หลังจากนั้นสุ่มตัวอย่างทำการคัดเลือกพื้นที่เป้าหมาย โดยใช้เกณฑ์เลือกอำเภอที่มีโครงการครบทั้ง 4 กระทรวง ก่อน (ส่วนมากจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมีโครงการของ กระทรวงศึกษาธิการครบ ไม่เกิน 5 อำเภอ เพราะบางโครงการเพิ่งเริ่มปี 2527) แล้วจับสลากสุ่มตัวอย่างคัดเลือกจังหวัดละ 3 อำเภอ (ยกเว้นกำแพงเพชร ที่มีเขตพื้นที่ยากจน 2 อำเภอเท่านั้น) และอำเภอละ 3 ตำบล

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) ใช้แบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างพื้นฐานเหมือนกัน แต่รายละเอียดต่างกันบ้างตามหัวหน้าโครงการหรือผู้แทน รวม 33 โครงการ และถามผู้บริหารเกี่ยวข้องด้วย

2) ใช้แบบสอบถาม (ส่งทางไปรษณีย์) แก่เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด เป็นแบบสอบถามที่มีโครงสร้างทำนองเดียวกัน แต่แยกแยะออกมาเป็นแบบย่อย รวม 21 แบบ ซึ่งกรอรายละเอียดของชื่อโครงการที่รับผิดชอบให้เจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวง รวม 9 หน่วยงาน (8 กรม และ 1 สำนักงานปลัดกระทรวง) เพื่อให้เกิดความสะดวกในการรวบรวมข้อมูล และได้ข้อมูลครบถ้วน

3) แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหารโครงการ (ระดับรองอธิบดี และผู้กำหนดนโยบายในหน่วยงานวางแผนของ 4 กระทรวง) โดยยึดโครงสร้างของปัญหาที่ได้จากส่วนภูมิภาค แล้วมาสัมภาษณ์ หาแนวทางแก้ไขปัญหา

### ผลและวิจารณ์

การใช้กำลังคนในการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ยากจน มีข้อสรุปที่สำคัญตามกรอบของเครื่องชี้ทางด้านการใช้กำลังคน คือ

1. การใช้เวลาของเจ้าหน้าที่แต่ละวัน และการทำงานล่วงเวลา พบว่าเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวง 6 หน่วยงานหลัก รวม 619 คน ในระดับจังหวัด (133 คน) อำเภอ (138 คน) และตำบล (278 คน) เฉลี่ยแล้วทำงานวันละประมาณ 11.1 ชั่วโมง นั่นหมายความว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ใช้เวลาทำงานล่วงเวลาอยู่เสมอ (ดูรายละเอียด ตารางที่ 1)

2. มีช่วงที่มีปริมาณงานมาก หรือน้อยเป็นพิเศษบ้างหรือไม่ จากการจัดช่วงราย 3 เดือน (พฤศจิกายน - มกราคม, กุมภาพันธ์ - เมษายน, พฤษภาคม - กรกฎาคม, และ สิงหาคม - ตุลาคม) แล้วให้เจ้าหน้าที่ระบุเป็นจำนวนชั่วโมง เป็นรายโครงการตามงานของ กชช. และงานหลักอื่น ๆ ข้อมูลมีผลสรุปคือ (1) เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยออกปฏิบัติเกี่ยวกับฤดูกาลผลิตของเกษตรกร (2) เจ้าหน้าที่เกษตรมักปฏิบัติงานในช่วงเตรียมการผลิตมากกว่าช่วงอื่น คือมักออกช่วงเดือนพฤษภาคม ถึงกรกฎาคม มากที่สุด แต่เจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชนและเจ้าหน้าที่สาธารณสุขตลอดจนเจ้าหน้าที่ของกรมการศึกษานอกโรงเรียน ช่วงที่ปฏิบัติงานในพื้นที่มากที่สุด ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเมษายน ซึ่งเป็นช่วงเกษตรกรว่างงานอาชีพ ส่วนช่วงที่ปฏิบัติงานน้อยที่สุดของเกือบทุกกลุ่มมักเป็นช่วงเดือนพฤศจิกายน ถึงมกราคม (ช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิต) และช่วงสิงหาคม - ตุลาคม (ช่วงฤดูฝน และเกษตรกรออกไปทำฟาร์ม) และพบว่ามีหลายครั้งที่ต้องออกไปประชุมเกษตรกรตอนกลางคืน หลังเลิกงานของเกษตรกร

3. เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ใช้เวลาทำงานหลักอื่น ๆ ของหน่วยงานไม่น้อยเพียงใด งานหลักอื่น ๆ นี้ ไม่นับรวมถึงงานธุรการ/บริหารอื่น ๆ หรืองานที่ต้องร่วมกับงานหลักของกรมอื่น หรือตามนโยบายของจังหวัดโดยตรง จากตารางที่ 1 พบว่า เฉลี่ยแล้วเจ้าหน้าที่ใช้เวลาร้อยละ 35.8 ทำงานของ กชช. ซึ่งถ้าดูรายละเอียดจะมีการกระจายตั้งแต่ร้อยละ 9.4-73.4 ทั้งนี้ เพราะกรมหนึ่ง ๆ มีจำนวนโครงการของ กชช. ต่างกัน คือ ตั้งแต่ 1-5 โครงการ ส่วนเวลาที่ทำงานหลัก

อื่น ๆ เฉลี่ยร้อยละ 42.2 รวมแล้วทั้งทำงานโครงการของ กชช. และงานหลักอื่น ๆ ของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ใช้เวลาประมาณร้อยละ 77.8 ทำงานหลักของหน่วยงานของตน นอกนั้นเป็นเวลาที่ต้องใช้ในการประสานงานกับโครงการอื่น และงานตามนโยบายของจังหวัด

4. เจ้าหน้าที่ที่มีปริมาณงานค้างเป็นประจำหรือไม่ มีร้อยละ 11.8 ที่ระบุว่ามีงานค้างเป็นประจำ หากจำแนกตามรายละเอียด หัวหน้าส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้ประเมินงานของผู้ได้บังคับบัญชาทั้งหมดในหน่วยงานของตนนั้น มีร้อยละ 18.9 ที่ระบุว่า มีงานค้าง หัวหน้าส่วนอำเภอประเมินผู้ได้บังคับบัญชาในระดับอำเภอในหน่วยงานสังกัดของตนนั้น มีร้อยละ 13.4 ที่ระบุว่า มีงานค้างประจำ ส่วนระดับตำบลประเมินตนเองเพียงร้อยละ 5.4 ที่ระบุว่ามีงานค้าง (ดูรายละเอียดในตารางที่ 1) และงานที่ค้างนั้นคือ 2 เรื่อง คือ (ก) โครงการทำไม่บรรลุเป้า ลำบากกว่ากำหนด (ข) งานมาก โครงการมาก ช้ายังมีงานจรมาก ทำไม่ทัน อย่างไรก็ตาม ถ้าดูระดับความรุนแรงของปัญหาเรื่องงานค้างจากคะแนน

เฉลี่ย (มีมาก = 3, มีบ้าง = 2, แทบไม่มีเลย = 1) พบว่า มีคะแนนเท่ากับ 1.16 ในคะแนน 3.0 คะแนน ซึ่งก็อาจกล่าวได้ว่ามีปัญหาเล็กน้อย

5. มีงานที่มีขั้นตอนที่มีปัญหา “คั่งคองขวด”

ใหม่ แม้จะมีจำนวนถึงร้อยละ 20.3 ที่ระบุว่า งานที่ตนรับผิดชอบมีปัญหา “คั่งคองขวด” (ปัญหาวิกฤติ) ในหลาย ๆ เรื่อง แต่ถ้าดูความรุนแรงของปัญหาแล้ว จากคะแนน 3 ระดับ (มาก, มีบ้าง, แทบไม่มีเลย) มีคะแนนเฉลี่ยที่ระบุทั้งหมด (N = 631) เพียง 1.32 ใน 3.0 คะแนน ซึ่งก็กล่าวได้ว่า มีความรุนแรงน้อย เรื่องที่เป็นปัญหาวิกฤติ หรือปัญหา “คั่งคองขวด” มีเรื่องสำคัญ ๆ 4 เรื่อง คือ (ก) โครงการมีมากขั้นตอนและยากต่อการปฏิบัติ และมีขอบเขตไม่แน่นอน (ร้อยละ 5.4) (ข) การขาดการสำรวจข้อมูล ทำให้โครงการไม่ตรงตามความต้องการของหมู่บ้าน (ร้อยละ 4.3) (ค) โครงการมีหลักการดี แต่มีแผนปฏิบัติไม่ชัดเจน (ร้อยละ 4.0)

ตารางที่ 1 ตัวแปรเกี่ยวกับการใช้กำลังคนในบางเรื่อง และการกระจายของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวง ในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล ในปี 2528

ข้อกระทง	เจ้าหน้าที่				หมายเหตุ
	ระดับจังหวัด (N = 133)	ระดับอำเภอ (N = 138)	ระดับตำบล (N = 248)	รวม (N = 519)	
1. การใช้เวลาของเจ้าหน้าที่แต่ละวัน (เฉลี่ยชั่วโมงต่อวัน) รวมเฉลี่ยทั้งหมด	11.6	10.8	10.9	11.1	
1.1 เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร	11.5 (N = 23)	8.7 (N = 19)	10.5 (N = 135)	10.4 (N = 177)	หน่วยคิดเป็นชั่วโมง
1.2 เจ้าหน้าที่กรมประมง	12.2 (N = 26)	10.8 (N = 20)	-	11.6 (N = 46)	
1.3 เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์	10.5 (N = 18)	9.4 (N = 24)	-	9.9 (N = 42)	
1.4 เจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชน	12.6 (N = 28)	11.2 (N = 36)	11.2 (N = 55)	11.5 (N = 119)	
1.5 เจ้าหน้าที่สาธารณสุข	10.1 (N = 19)	12.6 (N = 20)	9.9 (N = 20)	10.9 (N = 59)	
1.6 เจ้าหน้าที่สำนักงานการประถมศึกษา	12.1 (N = 19)	12.3 (N = 19)	12.2 (N = 38)	12.2 (N = 76)	

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

ข้อกระทง	เจ้าหน้าที่			รวม (N = 519)	หมายเหตุ
	ระดับจังหวัด (N = 133)	ระดับอำเภอ (N = 138)	ระดับตำบล (N = 248)		
2. เจ้าหน้าที่ใช้เวลาทำงานในโครงการของ กชช. และงานหลักอื่น ๆ (ในวงเล็บ) คิดเป็นร้อยละของชั่วโมงทำงาน รวมเฉลี่ยทั้งหมด	33.8% (39.7%)	34.3% (42.6%)	37.3% (43.7%)	35.6% (42.2%)	โครงการของ กชช. บางหน่วยงานมีน้อย โครงการ เจ้าหน้าที่จึงทำงานหลักอื่น ๆ
2.1 เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตร	39.1% (27.6%)	50.3% (27.2%)	48.5% (36.4%)	47.5% (34.3%)	
2.2 เจ้าหน้าที่กรมประมง	26.7% (41.1%)	17.0% (41.4%)	-	22.5% (41.2%)	
2.3 เจ้าหน้าที่กรมปศุสัตว์	61.7% (33.6%)	65.6% (31.7%)	-	58.4% (32.5%)	
2.4 เจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชน	10.4% (64.6%)	9.4% (67.5%)	11.4% (65.2%)	10.6% (65.7%)	
2.5 เจ้าหน้าที่สาธารณสุข	53.1% (10.6%)	58.9% (13.6%)	73.4% (15.4%)	61.9% (13.2%)	
2.6 เจ้าหน้าที่สำนักงานการประถมศึกษา	25.6% (50.8%)	18.2% (56.6%)	15.8% (51.5%)	18.9% (52.6%)	
3. ปริมาณงานค้างเป็นประจำ (รวม)	37 คน (18.9%)	24 คน (13.4%)	14 คน (5.4%)	75 คน (11.8%)	รวมคะแนนเฉลี่ย = 1.16 คะแนน (ใน 3 คะแนน)
3.1 โครงการไม่บรรลุเป้า-ล่าช้า	17 คน (8.7%)	23 คน (12.8%)	8 คน (3.1%)	48 คน (7.6%)	
3.2 งานมาก โครงการมาก งานจรมาก ทำให้ไม่ทัน	20 คน (10.2%)	1 คน (0.5%)	6 คน (2.3%)	27 คน (4.2%)	
4. งานที่มีขั้นตอนที่มีปัญหา "ค้างคอบวด" (รวม)	55 คน (28.2%)	23 คน (12.8%)	52 คน (20.2%)	130 คน (20.3%)	รวมคะแนนเฉลี่ย = 1.32 คะแนน (ใน 3 คะแนน)
4.1 ขาดการสำรวจข้อมูล ทำให้โครงการไม่ตรงความต้องการของชุมชน	6 คน (3.1%)	10 คน (5.6%)	11 คน (4.3%)	27 คน (4.3%)	
4.2 มากขั้นตอนและยากต่อการปฏิบัติ และขอบเขตไม่แน่นอน	17 คน (8.7%)	4 คน (2.2%)	13 คน (5.1%)	34 คน (5.4%)	
4.3 โครงการมีหลักเกณฑ์ แต่แผนปฏิบัติไม่ชัดเจน	10 คน (5.1%)	2 คน (1.1%)	13 คน (5.1%)	25 คน (4.0%)	
4.4 การอนุมัติจัดซื้อวัสดุล่าช้า โอนเงินช้า	12 คน (6.2%)	3 คน (1.7%)	12 คน (4.6%)	27 คน (4.3%)	
4.5 อื่น ๆ	10 คน (5.1%)	4 คน (2.2%)	3 คน (1.1%)	17 คน (2.7%)	

หมายเหตุ คะแนนรวมเฉลี่ยคิดจาก มีปัญหามาก = 3 คะแนน มีปัญหาบ้าง = 2 คะแนน ไม่มีปัญหา = 1 แล้วคูณด้วยความถี่ที่ระบุ

## 6. กำลังคนในการพัฒนาชนบทของทุกโครงการในปัจจุบันเป็นที่เพียงพอหรือไม่ อาจจะสรุปได้ว่า

6.1 เจ้าหน้าที่ในส่วนกลางของ 33 โครงการที่ใช้ในการติดต่อประสานงานเกือบทุกโครงการ ระบุว่ากำลังคนพอเพียง แม้จะมีบางโครงการระบุว่า ในส่วนกลางนั้นอาจจะขาดกำลังบ้าง แต่ก็เป็นเรื่องที่แก้ไขได้โดยหน่วยงานดำเนินการในเรื่อง (ก) ข้างถูกข้างชั่วคราว (ข) หยิบยืมจากหน่วยงานอื่นในสังกัดเดียวกัน จากส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค (ค) ประสานงานกับหน่วยงานอื่นให้ช่วยเหลือโดยตั้งเป็นคณะทำงานร่วม (ง) ฝึกอบรมคนที่มีเพิ่มเติม เป็นต้น

6.2 เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่พอเพียงในการปฏิบัติงานตามโครงการและขอบข่ายของงานที่รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน ยกเว้นในบางหน่วยงานข้อสรุปในเรื่องนี้ก็คือ

6.2.1 จำนวนเจ้าหน้าที่ของ 4 กระทรวง โดยเฉพาะ 9 หน่วยงานที่รับผิดชอบ 31 โครงการ ใน 33 โครงการของ กษช. นอกจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (หน่วยนี้มีในภูมิภาคมากกว่า 3 แสนคน แต่ทำหน้าที่เป็น คปต. ฝ่ายการศึกษา ตำบลละ 1 คน รวม 6,283 ตำบล) หน่วยอื่น ๆ มีเจ้าหน้าที่รวม 144,680 คน ที่ทำงานในภูมิภาคในด้านการพัฒนา จึงนับว่าพอเพียง และจะสมบูรณ์มากขึ้นถ้าหากได้มีการจัดระบบให้ คปต.ฝ่ายการศึกษา ได้ปฏิบัติงานจริงซึ่งทางพัฒนาชนบทมากขึ้น

6.2.2 กำลังของเจ้าหน้าที่เฉลี่ยต่อจังหวัดในเขต 38 จังหวัดพื้นที่ยากจน ทางด้านกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 3 หน่วยงาน (กรมส่งเสริมการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์) มีประมาณจังหวัดละ 220 คน กระทรวงมหาดไทย เฉพาะกรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท มีประมาณจังหวัดละ 197 คน สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีประมาณ 1,298 คน (ประจำตามโรงพยาบาลต่าง ๆ รวมอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย) และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาแห่งชาติ มีเฉลี่ยถึง 5,884 คน อาจจะเป็นการยืนยันว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันกำลังคนควรจะพอเพียง

6.2.3 ในระดับอำเภอ แม้ข้อมูลจะสรุปให้เห็นว่าการขาดกำลังคนเป็นปัญหาอันดับ 1 แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เป็นปัญหามาก (เพราะระดับคะแนนของปัญหาเท่ากับ 1.65 ในคะแนนเต็ม เท่ากับ 3) และเจ้าหน้าที่ที่ระบุว่า มีปัญหาก็คือ ประมงจังหวัด (คะแนนเท่ากับ 2.27) เจ้าหน้าที่พัฒนาที่ดิน (คะแนน เท่ากับ 2.0) พัฒนาการจังหวัด (คะแนน เท่ากับ 1.89) เกษตรจังหวัด (คะแนน เท่ากับ 1.87) เป็นต้น

6.2.4 ในระดับตำบลมีปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่เฉพาะพัฒนาการ ซึ่งประมาณร้อยละ 25 ต้องรับผิดชอบ 2 ตำบล และเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการเกษตรระดับตำบลที่ยังคงขาดอยู่บ้างบางตำบล

7. การกระจายกำลังคน ในงานพัฒนาชนบทส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่เหมาะสมแล้ว ข้อสรุปในเรื่องนี้คือ หน่วยงาน 5 หน่วยงาน ใน 9 หน่วยงาน มีการกระจายกำลังคนมากกว่าร้อยละ 73 ลงไปในส่วนภูมิภาค มีบางหน่วยงานยังคงกระจายกำลังคนทั้งหมดไปส่วนภูมิภาค น้อยกว่าร้อยละ 50 (ดูรายละเอียดตารางที่ 2)

8. คุณภาพของกำลังคน มีสภาพที่พอจะทำงานในขอบข่ายของงานปัจจุบันได้ โดยพิจารณาจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อไปนี้ คือ

8.1 อันดับของปัญหาเรื่องความรู้ ประสบการณ์ และคุณสมบัติในการปฏิบัติงานนั้น เจ้าหน้าที่ทุกหน่วยระบุว่า มีปัญหาน้อยมาก (คะแนนเฉลี่ย เท่ากับ 1.31)

8.2 วุฒิการศึกษาของเจ้าหน้าที่พัฒนาชนบทในส่วนภูมิภาคของในเกณฑ์ที่พอใช้ได้ และมีการเพิ่มวุฒิของตนเองโดยการศึกษาต่อด้วย เรื่องนี้มีข้อสรุปที่สำคัญคือ (1) เจ้าหน้าที่ที่จบปริญญาตรีและสูงกว่า มีตั้งแต่ร้อยละ 7-34 ที่มีวุฒิปริญญาตรีมากที่สุด ได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมการพัฒนาชุมชน (ร้อยละ 34) และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ร้อยละ 24) และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

(ร้อยละ 16) (2) ส่วนมากของเจ้าหน้าที่มีวุฒิการศึกษาาระดับ ปวส. และ ป.กศ.สูง หรือเทียบเท่าเจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อย ได้มีการศึกษาเพิ่มเติมในระดับปริญญาตรี และจะปรับวุฒิในช่วงปี 2528-2532 เช่น เจ้าหน้าที่ในภูมิภาคของกรมประมง และของกรมปศุสัตว์ (ร้อยละ 24.5 ทั้ง 2 องค์กร) สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (ร้อยละ 22.5) กรมการศึกษานอกโรงเรียน (ร้อยละ 20.6) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร้อยละ 20.0) กรมพัฒนาที่ดิน (ร้อยละ 18.5) กรมการพัฒนาชุมชน (ร้อยละ 15.1) สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (ร้อยละ 14.5) และกรมส่งเสริมการเกษตร (ร้อยละ 9.8)

8.3 ประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่มีอายุการทำงานที่น้อยอยู่ นับว่ามีปัญหาอยู่บ้างโดยเฉพาะกลุ่มของพัฒนากร (ดูตารางที่ 3) ซึ่งใช้ค่าสหสัมพันธ์พิสูจน์สมมติฐานระหว่างอายุการทำงาน กับระดับคะแนนปัญหาต่าง ๆ รวม 10 เรื่องใหญ่ (19 เครื่องชี้วัด) นั้น มีข้อสรุปที่สำคัญดังนี้คือ (1) อายุการทำงานน้อยของพัฒนากร มีค่าสหสัมพันธ์เป็นลบ กับระดับคะแนนปัญหาหลายเรื่อง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นคือพัฒนากรอายุการทำงานน้อย มีระดับคะแนนที่เป็นปัญหามากกว่าพวกเขาอายุการทำงานมากกว่า ในเรื่องต่อไปนี้คือ (ก) ความเข้าใจเป้าหมายของโครงการ (ข) การปฏิบัติงานในท้องที่โดยมีปัญหारेื่องก้ำกัคน (บางคนรับผิดชอบ 2 ตำบล) (ค) การได้รับการสนับสนุนข้อมูลแจ้งข่าวการเคลื่อนไหว (ง) ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินฯ (จ) ค่าตอบแทนในรูปประโยชน์เกื้อกูล (2) อายุการทำงานมีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับคะแนนปัญหาต่อไปนี้ คือ (ก) การนิเทศงาน (ในกลุ่มของเกษตรจังหวัด) (ข) ปัญหาเรื่องขั้นตอนการดำเนินงาน (ในกลุ่มของปศุสัตว์จังหวัด) เป็นต้น นั่นก็คือ อายุทำงานมีทั้งความสัมพันธ์ที่มีค่าสหสัมพันธ์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ทั้งทางบวกและทางลบ ในกลุ่มที่ต่างกันและในเรื่องต่างกันในบางกลุ่ม

8.4 ลักษณะงานพัฒนาชนบทต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณลักษณะต่อไปนี้คือ (1) เจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด ผู้ปฏิบัติงาน นอกจากจากระดับผู้บริหารแล้ว ต้องการผู้ที่เป็นนักวิชาการที่มีความชำนาญเฉพาะอย่างมากกว่าระดับอำเภอ และตำบล ซึ่งมักจะต้องการคนที่มีความรู้แบบกว้าง ๆ หรือรู้ทั่ว ๆ ไป หลาย ๆ อย่าง แต่ในสภาพของอนาคต มีแนวโน้มที่จะต้องการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความชำนาญเฉพาะอย่างมากขึ้น (2) เจ้าหน้าที่ต้องมีอุดมการณ์การทำงานเพื่อประชาชนมากกว่าที่จะอุทิศเพียงเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเพียงเพื่อหน่วยงานของตนแต่เพียงอย่างเดียว (3) เจ้าหน้าที่ต้องมีความรู้มีความเข้าใจในกรอบเป้าหมาย ขอบเขตของโครงการ และมีการปฏิบัติตามอย่างแท้จริง (4) มีการพัฒนาขีดความสามารถ และคุณลักษณะที่ดีของตนเองอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงาน การมีความคิดริเริ่มในการปฏิบัติงาน (5) สร้างสมความอดทน ความซื่อสัตย์สุจริต การเสียสละเพื่อส่วนรวม และทำงานเพื่อประชาชน มีความกระตือรือร้นที่จะทำงานและประสานงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ทั้งในกระทรวงและต่างกระทรวง (6) พัฒนาขีดความสามารถ และประสิทธิภาพด้านการวางแผนประเมินผลโครงการอย่างมีระบบ รวมทั้งกลยุทธ์ในการทำงานติดต่อเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างบังเกิดผล

อย่างไรก็ตาม พบว่าปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานของส่วนกลาง มีหลายเรื่องที่จะแก้ไข คือ (1) การอนุมัติโครงการล่าช้าในหลายครั้ง (2) การอนุมัติวัสดุอุปกรณ์ล่าช้า (3) แบบฟอร์มของรายงานต่าง ๆ มีความยุ่งยาก และเสียเวลารอคอยค่อนข้างมาก ให้ความเวลาน้อยในการรวบรวมข้อมูล (4) ระบบการประสานงานทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน และต่างกระทรวงยังคงมีปัญหาอยู่

ส่วนปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการทำงาน อาจจะสรุปได้ดังนี้ (1) ปัญหาความไม่พอเพียงในเรื่องค่าน้ำมัน ค่าเบี้ยเลี้ยงที่เบิกจ่ายไม่ได้ตามความเป็นจริง

ตารางที่ 2 การกระจายของกำลังคนของ 4 กระทรวง ในปี 2528

หน่วยงาน		ส่วนกลาง (คน)	ส่วนภูมิภาค
1. กรมส่งเสริมการเกษตร (16 เมษายน 2528)	ข้าราชการ	1,791 (15.7%)	9,665 (84.3%)
	ลูกจ้างประจำ	1,010 (41.5%)	1,422 (58.5%)
	ลูกจ้างชั่วคราว	313 (23.0%)	1,049 (77.0%)
	รวม	3,114 (20.4%)	12,136 (79.6%)
2. กรมประมง	ข้าราชการ	1,739 (61.8%)	1,074 (38.4%)
	ลูกจ้าง	(2,227 + 689)	
3. กรมปศุสัตว์ (สิงหาคม 2528)	ข้าราชการ	2,891 (58.7%)	1,895 (41.3%)
	ลูกจ้างประจำ	1,821 (52.7%)	1,455 (47.3%)
	รวม	4,312 (56.3%)	3,350 (43.7%)
4. กรมพัฒนาที่ดิน	ข้าราชการ	1,102 (55.6%)	879 (44.4%)
5. สำนักงานคณะกรรมการ การประถมศึกษาแห่งชาติ	ข้าราชการ	2,022 ( 0.6%)	327,352 (99.4%)
6. กรมการศึกษานอกโรงเรียน	ข้าราชการ	889 (36.9%)	1,518 (63.1%)
	ลูกจ้าง	252 (13.3%)	1,641 (86.7%)
	รวม	1,141 (26.5%)	3,159 (73.5%)
7. สำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุข (รวมทั้งกระทรวงฯ 124,826 คน)	ข้าราชการ	3,104 ( 4.5%)	65,213 (95.5%)
	ลูกจ้าง	1,851 (5.5%)	28,141 (94.5%)
	รวม	4,755 ( 4.8%)	93,354 (95.2%)
8. สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท	ข้าราชการ	2,105 (91.7%)	190 ( 8.3%)
	ลูกจ้าง	2,399 (39.7%)	3,650 (60.3%)
	รวม	4,504 (54.0%)	3,840 (46.0%)
9. กรมการพัฒนาชุมชน	ข้าราชการ	377 ( 5.3%)	6,894 (94.7%)
	ลูกจ้าง	(414 + 100)	

ในการปฏิบัติงาน หรือบางโครงการเจ้าหน้าที่ไม่มีเบี่ยงเสีย  
หรือมีก็น้อยมาก เช่น ครูในโรงเรียนประถมศึกษาที่  
ทำหน้าที่เป็น คปต.ฝ่ายการศึกษา (2) โครงการพัฒนา  
ที่ทำในหมู่บ้าน มักไม่เป็นไปตามปัญหาความต้องการ  
ของประชาชนในหมู่บ้านนั้น

ตารางที่ 4 ค่าสหสัมพันธ์ ( $r_{xy}$ ) ของอายุการทำงาน (X) กับระดับคะแนนปัญหาต่าง ๆ ( $Y_1 - Y_{10}$ ) ในการใช้กำลังคนของเจ้าหน้าที่ 4 กระทรวงหลัก ในโครงการของ กชช. ในปี 2528

เจ้าหน้าที่	ค่าสหสัมพันธ์																		
	( $r_{xy}$ )	$XY_1$	$XY_{2,1}$	$XY_{2,2}$	$XY_{2,3}$	$XY_{2,4}$	$XY_{3,1}$	$XY_{3,2}$	$XY_4$	$XY_5$	$XY_{6,1}$	$XY_{6,2}$	$XY_{6,3}$	$XY_7$	$XY_8$	$XY_{9,1}$	$XY_{9,2}$	$XY_{9,3}$	$XY_{10}$
กษจ.	(N=23)	-0.182	0.206	0.035	-0.065	0.119	0.284	-0.145	0.379	0.036	-0.049	0.612*	0.054	0.308	0.162	0.199	0.262	0.444*	-0.085
กษอ.	(N=19)	-0.020	0.392	0.260	0.186	0.095	0.058	-0.232	-0.025	0.147	0.140	-0.088	0.020	-0.188	-0.118	-0.160	-0.195	0.016	-0.025
กษค.	(N=135)	-0.014	-0.170	-0.150	-0.166	0.088	0.012	-0.080	0.154	0.058	-0.094	-0.134	-0.063	-0.001	0.013	0.028	-0.001	-0.032	-0.072
ปมจ.	(N=28)	0.060	0.030	-0.043	0.023	0.127	0.004	-0.170	0.166	0.308	-0.116	-0.482*	-0.149	-0.067	-0.091	-0.463*	-0.080	0	0
ปมอ.	(N=21)	-0.180	0.062	-0.036	-0.432	-0.205	0.204	-0.198	-0.168	-0.151	-0.148	0.011	0.184	-0.242	-0.174	-0.063	-0.022	0	0.168
ปศจ.	(N=22)	0.000	0.221	0.107	0.613*	-0.124	-0.101	-0.016	0.050	-0.025	-0.253	-0.157	-0.228	0.086	-0.157	-0.228	-0.021	0	0
ปศอ.	(N=31)	0.139	-0.275	-0.197	0.073	-0.176	-0.410	-0.262	-0.040	-0.023	-0.308	-0.161	0.003	0.277	-0.013	-0.065	0.192	-0.178	-0.300
พัฒนาที่ดิน	(N=27)	-0.127	-0.199	0.154	-0.011	0.008	-0.435*	0.042	-0.221	0.035	-0.257	-0.178	-0.233	-0.338	-0.399*	-0.339	-0.334	0.120	0
พจร.	(N=28)	-0.133	0.106	-0.106	-0.243	-0.051	0.287	-0.235	-0.922*	0.210	0.053	0.202	0.235	0.010	0.184	-0.199	0.291	-0.071	0
พจอ.	(N=36)	-0.237	-0.099	0.070	-0.063	-0.101	0.156	-0.059	-0.195	0.072	0.004	0.153	0.063	0.156	-0.076	0.046	0.197	0.034	0.063
พัฒนากร	(N=55)	-0.485*	-0.266*	-0.222	-0.173	-0.247	-0.152	-0.179	-0.195	-0.282*	-0.126	-0.186	-0.381*	-0.230	-0.057	-0.284*	-0.408*	-0.098	-0.050
รพช.	(N=28)	-0.108	-0.138	0.034	-0.080	-0.287	-0.003	-0.202	0.129	0.085	0.314	0.229	-0.066	0.178	0.109	0.165	0.065	-0.034	0
สจจ.	(N=19)	0.188	0.111	0.154	0.111	-0.065	-0.192	0.075	-0.373	-0.539*	-0.132	-0.049	-0.289	0.036	-0.184	0.040	0.138	0.064	0
สจอ.	(N=23)	0.099	-0.091	0.152	0.060	-0.234	0.104	-0.004	0.013	-0.103	-0.105	-0.097	0.043	0.252	-0.145	-0.114	-0.114	0.046	-0.164
สศค.	(N=29)	0.188	-0.260	-0.260	-0.171	-0.015	-0.302	-0.054	0.063	0.111	-0.094	-0.342	-0.381*	-0.281	-0.239	-0.033	-0.053	0.052	0.171
กชน.	(N=29)	-0.017	-0.180	-0.151	-0.176	0.013	0.184	-0.218	0.060	-0.014	-0.070	0.032	0.067	0.044	0.018	0.096	0.104	-0.101	0.069
สปช.-จ.	(N=19)	-0.069	0.050	-0.036	-0.327	-0.281	0.514*	-0.196	-0.426	-0.199	-0.102	-0.252	-0.186	-0.110	-0.090	0.061	0.062	0	-0.224
สปช.-อ.	(N=19)	-0.077	-0.204	0.077	0.091	0.099	0.122	0.068	-0.322	-0.215	-0.148	-0.131	-0.084	0.008	-0.069	-0.304	-0.044	0.082	0
คปค-การศึกษา	(N=38)	0.119	0.103	-0.088	-0.159	-0.080	-0.210	-0.146	-0.078	-0.048	-0.133	-0.089	-0.165	-0.281	-0.101	-0.257	0.286	-0.040	-0.093

หมายเหตุ \* หมายถึง มีนัยสำคัญทางสถิติ, และ \*\* หมายถึง มีนัยสำคัญยิ่งทางสถิติ นอกนั้นไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

## ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การใช้กำลังคนในการพัฒนาชนบทของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการใช้กำลังคนของรัฐ ควรจะกระทำดังนี้

1. คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. อนุกรรมการฯ กำลังคน และสำนักงานประมาณ ฯลฯ วิเคราะห์ (1.1) โครงสร้างการขยายตัวของงานและหน่วยงานที่จำเป็น เพื่อให้เกิดระบบโครงสร้างของกำลังคนที่เหมาะสมในการเพิ่มกำลังคนของแต่ละหน่วยงาน ให้เป็นไปตามรูปแบบการขยายตัวตามความจำเป็นในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ (1.2) หน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจเสร็จสิ้นหรือยกเลิกไป ควรจัดให้มีระบบการกระจายกำลังคนไปหน่วยอื่นตามความเหมาะสม

2. สำนักงาน ก.พ. กำหนดกรอบนโยบายและเส้นทางที่ชัดเจนที่จะขจัดความล้าสมัยของการกำหนดตำแหน่ง

3. คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ กำหนดให้ 4 กระทรวงหลัก ที่รับผิดชอบการพัฒนาชนบท ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ประสานงาน ทำการพัฒนา (3.1) เทคนิคและวิธีการด้านการวางแผนกำลังคน โดยมีคู่มือและรูปแบบที่เหมาะสมที่หน่วยงานพัฒนาชนบท ใช้ร่วมกันได้ในแนวทางเดียวกัน และปรับใช้ได้ตามความเหมาะสม (3.2) มาตรการที่จะให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการใช้กำลังคน แนวทางปรับปรุงกำลังคนเสื่อมว่า ควรจะพัฒนาอย่างไร กำลังคนที่ล้นลานควรจะกระจายหรือดำเนินการอย่างไร (3.3) ระบบการประสานการใช้เครื่องมือสื่อสารทางไกล เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ให้บังเกิดผลเต็มที่ในด้านการพัฒนาขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และของประชาชนในการประกอบอาชีพ และการดำรงชีพ

4. หน่วยงานที่ขาดแคลนกำลังคน สำนักงาน ก.พ. จะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการจัดสรรอัตรากำลังคนไปให้ ซึ่งอาจจะสรุปแนวทางการพิจารณา

ในเรื่องนี้ คือ (4.1) ในกรณีที่ระดับจังหวัดขาดแคลนนักวิชาการ การประสานงานภายในกระทรวงจะช่วยเรื่องนี้ได้อย่างมาก เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร ควรจะประสานงานอย่างดีกับกรมวิชาการเกษตร เพื่อใช้ทรัพยากรคน และอื่น ๆ ในกรมวิชาการเกษตร ให้เกิดผลสูงสุด (4.2) การขาดแคลนเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ในระดับจังหวัดนั้น ในส่วนกลาง โดยเฉพาะกองแผนงานของแต่ละกรม จะดำเนินการชดเชยในเรื่องนี้ได้ดีกว่า โดยกำหนดแผนงานและโครงการ กำหนดการที่รัดกุมให้กับระดับจังหวัด ตามที่จังหวัดต้องการ (4.3) การกำหนดอัตรากำลังที่จำเป็นควรเน้นที่ระดับจังหวัดมากกว่าที่จะขยายอัตรากำลังไปที่อำเภอ เพื่อที่จะได้ใช้กำลังคนเท่าที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดผลสูงสุด และกำลังคนในระดับจังหวัดหากจะมีการเพิ่มอัตรากำลังนั้น ควรมีความรู้วิชาการระดับปริญญาตรี และมีความชำนาญเฉพาะอย่าง (4.4) กรมต่าง ๆ ที่รับผิดชอบควรปรับโครงสร้างของหน่วยงาน และบุคลากรให้เหมาะสม โดยยกย้ายถ่ายเทเจ้าหน้าที่ที่มีภาระกิจน้อยไปอยู่ในหน่วยที่ต้องรับภาระงานมากขึ้น ขณะเดียวกันการวางแผนจากส่วนกลางร่วมกับระดับจังหวัดต้องกระทำอย่างบังเกิดผลเพื่อที่จะใช้กำลังคนที่มีจำกัดเคลื่อนย้ายในพื้นที่อย่างเต็มที่ (4.5) ในหน่วยงานที่มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ เช่น โรงพยาบาลชุมชน ก็ควรจะพิจารณาจัดสรรบุคลากรให้ตามความจำเป็น

5. คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ควรกำหนดให้คณะอนุกรรมการประสานแผนในระดับชาติ และแผนส่วนภูมิภาค แต่งตั้งคณะทำงาน หรือให้ความสนับสนุนการปฏิบัติงานในเรื่องต่อไปนี้ อย่างจริงจัง และให้ได้ผล คือ (5.1) ระบบการพัฒนาการพึ่งพาตนเอง โดยองค์กรประชาชน กล่าวคือ เน้นประชาชนเป็นหลักในการพัฒนา โดยเป็นผู้ริเริ่ม และเจ้าหน้าที่เป็นผู้สนับสนุน เพื่อที่จะปลูกฝังการร่วมรับรู้ปัญหาของชุมชน การแก้ปัญหาโดยชุมชนเอง โดยการพึ่งพาตนเอง และเลือกโครงการของรัฐที่มีอยู่อย่างเหมาะสมภายใต้เงื่อนไข และข้อจำกัดของสถานการณ์ปัจจุบัน (5.2) การสนับสนุน

สนับสนุนให้มีการใช้เครื่องมือ ความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ให้เป็นเครื่องมือของประชาชนในการพัฒนาหมู่บ้านของตน โดยที่ประชาชนมีการเก็บข้อมูลบางส่วนของทุกหมู่บ้าน และเก็บทุกปี และเรื่องใดที่ไม่เข้าเกณฑ์ก็เป็นปัญหาของชุมชน กรรมการหมู่บ้านก็ค้นหาสาเหตุของปัญหาอะไรที่แก้เองได้ก็ดำเนินการเอง อะไรที่แก้ไม่ได้ด้วยตนเอง ก็ขอรับการสนับสนุนจากรัฐ (5.3) การสนับสนุนกองทุนเฉพาะกิจให้ดำเนินการเชื่อมต่อกับกองทุนพัฒนาชนบทของรัฐที่เริ่มทำอย่างบังเกิดผลแท้จริง เพื่อที่ประชาชนจะได้มีโอกาสระดมทรัพยากรของชุมชนไว้ในการพัฒนาตนเอง (5.4) การประสานระบบข้อมูลของทุกฝ่ายทั้งในส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ ตำบล ให้เป็นระบบข้อมูลร่วมของทุกฝ่าย เพื่อให้เกิดศูนย์ข้อมูลร่วมกันอย่างแท้จริง (5.5) การประสานแผนและโครงการได้ระดับต่าง ๆ ให้เกิดผลจริงยิ่งขึ้น โดยให้จังหวัดเป็นจุดพบกันครึ่งทาง และได้รับการมอบอำนาจมากยิ่งขึ้นตามความเหมาะสม

8. สำนักงาน ก.พ. ด้วยความร่วมมือของ 4 กระทรวงหลัก กำหนด (6.1) ให้หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับกรมฯ หรือแม้กระทั่งระดับกองฯ ที่มีอัตรากำลังคนมาก ๆ มีหน่วยและมีบุคลากรที่รับหน้าที่วางแผนพัฒนา กำลังคน โดยในระดับกรมฯ นั้น กองการเจ้าหน้าที่ควรรับผิดชอบเรื่องนี้ (6.2) รูปแบบที่เหมาะสมที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบข้อมูล กำลังคนให้ถูกต้องซึ่งประกอบด้วยข้อมูลทั้งอดีต ปัจจุบัน และอนาคต ในเรื่องของปริมาณคุณภาพกำลังคน (6.3) กำหนดระบบการประเมินความสำเร็จของงาน และโครงการที่เหมาะสมโดยเฉพาะด้าน การใช้กำลังคนเพื่อเป็นเครื่องมือให้หน่วยงานเกี่ยวข้องสามารถประเมินการใช้กำลังคนในหน่วยงานของตนเอง และมีแนวทางให้สามารถพัฒนาปรับปรุงเรื่องการใช้กำลังคนของตนเองได้

7. กำหนดกรอบให้ทบวงมหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาวางแผนผลิตกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลน ให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงาน

8. สำนักงาน ก.พ. และหน่วยงานฝึกรวมกลางควร (8.1) กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมในการฝึกรวม

ที่จะสร้างให้ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจทักษะ และทัศนคติที่ดี จนเกิดระบบการทำงานร่วมกันอย่างแท้จริง และมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนมากกว่าผลประโยชน์ของหน่วยงานของตน (8.2) การรับคนเข้าทำราชการ ทำงานในชนบทคันทน นอกเหนือจากความรู้พื้นฐานแล้ว จำเป็นต้องคัดเลือกบุคคลที่มีความตั้งใจทำงานเพื่อประชาชนเป็นที่ตั้ง

9. การปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งการจัดระบบองค์กร การพัฒนาชนบทที่จะส่งเสริมและสนับสนุน การประกอบอาชีพ ตลาดและราคา รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชาติ ในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ ให้ได้รับการกระจายความเป็นธรรมที่สมบูรณ์ขึ้นด้วย

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงสาธารณสุข. 2522 ข้อเสนอและผลการสัมมนา เรื่องประเด็นสำคัญในการกำหนดแนวนโยบาย พัฒนาสาธารณสุข และวางแผนกำลังคนระยะยาว (ฉบับแก้ไข ครั้งที่ 2). โรงพิมพ์สามเจริญพานิช.
- กระทรวงสาธารณสุข 2528, ปัญหาและข้อจำกัดด้านกำลังคน สำหรับการวางแผน และบริหารงานการพัฒนาชนบท, โรเนียว.
- ทิพาวดี เมฆสวรรค์ 2528, “เทคนิคการวางแผนกำลังคน” วารสารทรัพยากรมนุษย์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2, หน้า 70 - 86.
- บุญร่วม นาโชติ, 2527, การวางแผนทรัพยากรบุคคลภาครัฐบาล, วารสารข้าราชการ, ปีที่ 29, สิงหาคม 2527, หน้า 41-47.
- ปรัชญา เวสารัชช 2527, มาวางแผนพัฒนากำลังคนกันเสียที, วารสารข้าราชการ, ปีที่ 29, สิงหาคม 2527 หน้า 29-32.

ประภัสร์ เลี้ยวไพโรจน์, มัธนา พนานิรามย์, บุญช่วย ศรีคำพร 2523, รายงานการวิจัยเรื่องความต้องการกำลังคนระดับปริญญาของประเทศ ไทย ในช่วงปี 2523-43.

พันธุ์สุรย์ ถดาวัลย์, สิทธิชัย ประพุทธนิติสาร, และ โรเบิร์ต บี. เท็กซ์เตอร์. 2527, ทางเลือกในอนาคตของสังคมไทย : ในทัศนะของนักวิชาการ, โรงพิมพ์ชนบทบรรณการพิมพ์.

มีชัย ฤชุพันธ์ 2528, “นโยบายการบริหารงานพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6”. สรุปผลการสัมมนาระดับชาติ : ทิศทางการพัฒนาชนบท ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6, สปช.

สวัสดิ์ สุคนธรังสี 2517, การวัดในการจัดงานบุคคล, โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด.

อุทุมพร จามรมาน 2527, การสังเคราะห์งานวิจัย : เชิงปริมาณโรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
อัญญา วัฒนานุกิจ 2528, แนวทางใหม่ทางการวางแผนการศึกษาและกำลังคน, วารสารทรัพยากรมนุษย์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2 (พฤษ.-กพ. 2528), หน้า 42-56.

Granger, C.W.J. 1980, Forecasting in Business and Economics, New York : Academic Press, Inc.

Makridakis, S., and S.C. Wheelwright. 1978 Forecasting : Methods and Applications, John Wiley & Son.

Sullivan, W.G., and et al. 1977, Fundamentals of Forecasting, Virginia : A Prentice-Hall Comp.