

บทที่ 1

บทนำ



ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีแผนในระดับชาติ คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาแล้ว 4 ฉบับ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504-2524 ในปัจจุบันได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) สำหรับผลการดำเนินงานของแผนพัฒนาฯ ที่เสร็จสิ้นไปแล้วนั้นรวมทั้งสิ้น 4 ฉบับ ถ้ามองในแง่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว อาจกล่าวได้ว่าได้ผลน่าพอใจตามตัวเลข โดยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยร้อยละ 7-8 ต่อปี แต่เมื่อวิเคราะห์ให้ถ่องแท้แล้ว ก็ปรากฏชัดว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นเกิดขึ้นอย่างไม่สม่ำเสมอในทุกพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานรายได้ระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองของประเทศ

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าในช่วงเวลา 20 ปี ที่ได้มีการเร่งรัดพัฒนาประเทศนั้น ฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ประชาชาติได้ขยายขึ้นกว่า 14 เท่าตัว คือจากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง 60,000 ล้านบาทในปี 2524 ในขณะที่รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของไทยได้เพิ่มขึ้นถึง 18 เท่าตัวในช่วงเดียวกัน คือรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลในปี 2504 มีรายได้ 2,200 บาทต่อคน ได้เพิ่มขึ้นเป็น 17,200 บาทต่อคนในปี 2524 ส่วนมูลค่าการส่งออกของสินค้าและบริการของไทยได้เพิ่มขึ้นกว่า 16 เท่าตัว คือจากมูลค่าการส่งออกเพียง 9,900 ล้านบาทในปี 2524 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันว่าผลการพัฒนาและความเจริญทางเศรษฐกิจที่ผ่านมามีได้เกิดขึ้นเฉพาะบางบริเวณ หรือเกิดขึ้นในพื้นที่บาง

ส่วนของประเทศเท่านั้น กล่าวคือ การพัฒนามิได้กระจายไปอย่างทั่วถึง ยังมีพื้นที่และประชาชนในชนบทอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาที่ผ่านมา¹

วิวัฒนาการทางนโยบายทางเศรษฐกิจของไทยมีดังต่อไปนี้

1. ระยะตั้งแต่เปิดประเทศจนถึงราว ๆ ปี พ.ศ. 2480 ซึ่งเป็นปีที่เราได้เอกราชทางนโยบายเศรษฐกิจโดยสมบูรณ์ ระยะนี้ประเทศของเราถึงมีก็เป็นนโยบายที่ถูกควบคุมและบังคับจากอำนาจทางการเมืองจากต่างประเทศ² ดังในสมัยรัชกาลที่ 5 เรายอมรับว่าการตั้งใจจะเปลี่ยนแปลงประเทศไทยนี้เรียกว่า การนำประเทศให้ทันสมัย (modernization) ตามแบบตะวันตก (westernization) เหตุการณ์หลังจากรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังคงอยู่ในแนวเดิม คือยอมรับว่าจะพยายามทำให้ประเทศไทยให้เจริญเหมือนฝรั่ง แต่ได้เพิ่มประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และญี่ปุ่น มาเป็นแบบอย่างที่เราจะเจริญรอยตามอยู่³ จึงขอเรียกระยะนี้ว่า ระยะแรกของนโยบายเศรษฐกิจ
2. ระยะตั้งแต่ พ.ศ. 2480 ถึงราว ๆ พ.ศ. 2500 เป็นระยะที่ประเทศไทยใช้นโยบายการคลัง มีลักษณะของการใช้นโยบายภาษีอากรและออกกฎหมายส่งเสริมและควบคุมการค้าต่าง ๆ ระยะนี้คือระยะกลางของนโยบายเศรษฐกิจ ระยะนี้สิ้นสุดลงเมื่อประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2504-2506

¹พินิจ เนตรพุกณะ และคณะ, "แนวนโยบายแห่งรัฐและกฎหมายหลักในการบริหารราชการรวมทั้งแผนหลักของรัฐบาล," ใน การสอบปลัดอำเภอก (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2526).

²เพชร ชำมรงค์, วิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2518), หน้า 178.

³อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515), หน้า 913.

3. ระยะหลังของนโยบายเศรษฐกิจ คือหลังจากปี พ.ศ.2506 เป็นต้นมา แนวความคิดในการพัฒนาประเทศแต่เริ่มแรกนั้นมาจากนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งให้ความหมายของการพัฒนาประเทศไว้ว่า ได้แก่การเจริญเติบโตซึ่งวัดได้จากการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติ หรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) และรายได้ต่อหัว (per capita income) แนวความคิดในการพัฒนาของนักเศรษฐศาสตร์นี้มีพื้นฐานมาจากระบบการค้าเสรี (free enterprise) ซึ่งตั้งอยู่บนสมมุติฐานของการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfect competition) ในตลาดซึ่งมีเงื่อนไข เช่น การแข่งขันกันโดยไม่มีกีดกัน การมีข่าวสารข้อมูลอย่างพร้อมมูล ทั้งผู้ซื้อ ผู้ขาย และการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย เป็นต้น⁴

แนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาในระยะเริ่มแรกนี้ เป็นแนวความคิดที่มองชนบทแห่งที่มีความสำคัญเป็นอันดับรอง และมุ่งเน้นความเจริญเติบโตส่วนรวมเป็นอันดับสูง ซึ่งแนวคิดนี้เน้นหนักในด้านการลงทุน ประสิทธิภาพการลงทุน และอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป้าหมายของการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปในด้านที่เป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประเทศ อันจะเป็นการบรรเทาปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินลง มิได้มุ่งที่จะยึดถือการพัฒนาชนบทในฐานะที่ชนบทเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามแนวคิดนี้เป้าหมายในการกระจายผลการพัฒนาและบริการทางสังคมไปสู่ชนบทกลายเป็นเพียงผลของแนวทางการพัฒนาในรูปแบบเก่า ซึ่งผูกระบบเศรษฐกิจไทยไว้กับต่างประเทศมากขึ้นทุกที แทนที่จะมุ่งพัฒนาชนบทให้เขยิบฐานะพหิมพอกินเป็นพื้นฐานเสียก่อนเป็นอันดับแรก⁵ ดังจะเห็นได้จาก

⁴ ธีรพล ไตรทศาวีทย์, การวางแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบล : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง, 2523), หน้า 3.

⁵ เสน่ห์ จามริก และคนอื่น ๆ, "นโยบายในการพัฒนาชนบท," ใน ชนบทไทย (มปท., 2523), หน้า 20.

1. การพัฒนาชนบทในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2
พ.ศ.2504-2514

รัฐบาลมีแนวความคิดและนโยบายที่จะพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวม และมีความเชื่อในทฤษฎีความจำเป็นเร่งด่วนทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหลักการที่เน้นบทบาทของการลงทุนและอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งแสดงให้เห็นแนวความคิดในการพัฒนาแบบก้าวอย่างชัดเจน แนวทางสำคัญที่สุดของแผนการของรัฐบาลจึงได้แก่ การส่งเสริมให้มีความเจริญเติบโตในภาคเอกชนโดยรัฐบาลจะทุ่มเททรัพยากรของรัฐบาลเข้าไปในโครงการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งทางด้านสาขาเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิดที่เน้นหนักในด้านโครงการ "สิ่งก่อสร้างพื้นฐาน (infrastructure)" ซึ่งเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ผลของการพัฒนาในระยะนี้ อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนเสริมสร้างของปัจจัยพื้นฐานในรูปของระบบคมนาคมและขนส่ง ไฟฟ้า สาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลช่วยให้ชนบทพัฒนาไปได้มากบ้างน้อยบ้าง สุดแต่พื้นที่ใดจะอยู่ใกล้กับปัจจัยพื้นฐานนั้น ๆ ส่วนที่ยังไม่มีโอกาสในเรื่องปัจจัยพื้นฐานก็ยังคงได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก

2. การพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2515-2519

หลังจากที่รัฐบาลมีแนวความคิดและนโยบายที่จะปูพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และได้ทำสำเร็จลุล่วงไปบ้างตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 แล้วขั้นตอนมาในระยะของแผนฯ ฉบับที่ 3 ก็คือ เน้นที่จะให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากพื้นฐานและปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้มากขึ้น โดยการส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่ใกล้ปัจจัยพื้นฐานเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนให้มากขึ้น ได้เริ่มมีการมองการพัฒนาชนบทในรูปของการเพิ่มรายได้และผลผลิตให้กับชนบท อย่างไรก็ตาม แม้การพัฒนาเน้นถึงความสำคัญของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่ก็ได้เริ่มให้ความสำคัญของการพัฒนาด้านสังคมในชนบทเพิ่มเข้ามาในแผนฯ ด้วย โดยรัฐบาล ในระยะของแผนฯ ฉบับที่ 3 นี้มีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาเสียใหม่ โดยเน้นในด้านการกระจาย ซึ่งดำเนินการผ่านมาตรการใหม่ ๆ เช่น การวางแผนระดับภาค การลดอัตราเพิ่มของประชากรอย่างจริงจัง ฯลฯ อย่างไรก็ตามที่ปรากฏในแผนพัฒนา

ฉบับที่ 3 นี้ ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นแนวทางที่ใหม่แปลกไปจากแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ทั้งนี้เพราะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 ยังคงยึดหลักการคล้ายคลึงกับที่ใช้อยู่ในแผนฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 คือเน้นในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัย 2 ประการ คือ ความเจริญเติบโตส่วนรวมส่วนหนึ่งและอัตราเพิ่มของประชากรอีกส่วนหนึ่ง ในด้านความเจริญเติบโตส่วนรวมนั้นก็เพิ่งเล็งเห็นในการลงทุนและผลตอบแทนเป็นสำคัญ⁶

3. การพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เป็นแผนพัฒนาฯ ที่มีแนวความคิดและนโยบายมุ่งที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาที่ผ่านมา แม้ว่าในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้ตระหนักถึงปัญหาการกระจายรายได้ก็ตาม แต่ก็มีมาตรการที่จะแก้ปัญหาอย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว ประเทศไทยประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละภาคเศรษฐกิจพบว่า ภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคที่มีการขยายตัวรวดเร็วกว่าภาคอื่น เนื่องจากนโยบายการพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมามีความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีอัตราการขยายตัวช้าที่สุดและมีแนวโน้มที่จะขยายตัวลดลง อันจะมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

หลังจากการพัฒนาประเทศได้ก้าวเข้าสู่ช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า การพัฒนาประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างกลุ่มชนและระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศมากขึ้นซึ่งได้สร้างปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยากจน ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นการกระจายรายได้และความเป็นธรรม

⁶ โภษิต บันเปี่ยมวิรัช, "ชนบทไทย : ความก้าวหน้าและล้าหลัง," เอกสารวิชาการสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : แสงรุ่งการพิมพ์, 2520), หน้า 25.

ในสังคม โดยในช่วงของแผนพัฒนาฉบับนี้รัฐได้เน้นการกระจายบริการทางสังคมไปสู่ชนบทมากขึ้นภายใต้แนวความคิด "ความต้องการของประชาชน" ในรูปของการสร้างถนน ไฟฟ้า ชลประทาน อันเป็นไปตามความต้องการของประชาชน แต่การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ทำให้เป้าหมายการกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคมประสบความล้มเหลว เพราะแม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะเน้นในด้านการกระจายรายได้และความเป็นธรรม แต่ขาดความกระจ่างชัดในแง่ของการ กำหนดอันดับความสำคัญก่อนหลังระหว่างเป้าหมายเช่นว่านี้ กับเป้าหมายทางด้านการขยาย ตัวทางเศรษฐกิจส่วนรวม ปัญหาการกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคมจึงมิได้รับการเอาใจใส่แก้ไขอย่างจริงจัง มาจนกระทั่งในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่ง เมื่อมีการประเมินผลการพัฒนาฯ ที่ผ่านมา ได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาช่องว่าง ระหว่างรายได้ของคนในชนบทกับคนในเมืองซึ่งขยายห่างมากขึ้น และปัญหาความยากจนใน ชนบทซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของการขาดอาหาร การเกิดโรคภัยไข้เจ็บ และความไม่รู้ของ ชาวชนบทยากจน อันเป็นสภาพที่พบเห็นได้ชัดในเขตชนบทยากจน⁷

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทแล้ว ซึ่งเป็นการเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจากการเน้นการเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจเป็นอันสูงสุดมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมากกว่า⁸ ทำให้ในปัจจุบันมีสายการบริหารการพัฒนาชนบทที่สำคัญอยู่ 2 สาย คือ กชช. และ กสช. ซึ่งงานของ กชช. เป็นงานที่องค์กรของราชการลงไปทำเองอยู่ในกำกับดูแลของราชการ ส่วน กสช. เป็นเรื่องของการวางระบบวางรากฐานการพัฒนาชนบททั่วไปซึ่งส่วนราชการลงไปทำลงไปดูแล โดยอาศัยความรู้ในด้านปัญหาจากองค์กรของราชการเบื้องต้น คือสภาตำบล

⁷ชาน สุวรรณมงคล, "การจัดองค์การเพื่อการบริหารการพัฒนาในชนบทของ ระบบราชการไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎีบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 44.

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

แนวความคิด

จากประสบการณ์ในการพัฒนาประเทศของไทย ทำให้ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเปลี่ยนความคิดในการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งการขยายตัวด้านเศรษฐกิจ มุ่งแก้ปัญหาสังคมในชนบท โดยหวังจะให้ทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและประชาชนในชนบทมีส่วนร่วมที่จะช่วยพัฒนาชนบท กับมีจุดมุ่งหมายจะให้ชนบทเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญมากยิ่งขึ้นในการพัฒนาชนบท โดยอาศัยสภาตำบลเป็นองค์กร

ดังนั้น ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 จึงเน้นเรื่องการพัฒนาชนบทว่า การพัฒนาชนบทที่ถูกต้อง เป็นมาตรการที่จำเป็นและตรงเป้าที่สุดในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้คลี่คลายลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนด้วยวิธีการพัฒนาชนบทไม่ได้หมายถึงว่าจะให้ทุกคนและทุกส่วนของประเทศมีความเท่าเทียมกันในทุกสิ่งทุกอย่าง ซึ่งไม่มีทางเป็นไปได้ หากแต่โดยสาระสำคัญคือมีความมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างให้ชาวชนบททั้งหมดได้มีโอกาสพัฒนาอย่างเต็มกำลังสติปัญญาและทักษะความสามารถของตน

ตามนโยบายการเน้นการพัฒนาชนบทของรัฐที่เห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 นั้น ทำให้เกิดคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เน้นการทำงานอย่างประสานกันของ 4 กระทรวงหลัก ซึ่งในการพัฒนาชนบทใหม่นี้จะต้องมีแผนทุกระดับทั้งในระดับตำบล อำเภอ จังหวัด และระดับชาติ คือมีตั้งแต่แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด ไปจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5

เหตุที่รัฐบาลได้เน้นให้ความสำคัญของแผนทุกระดับ เพราะ

1. ในอดีตการพัฒนาเป็นแบบ top-down คือจากบนลงล่าง ส่วนกลางจะสั่งมาเอง ทำให้แผนการแก้ปัญหาไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ในปัจจุบันจึงให้มีการทำแผนโดยประชาชนเอง ตั้งแต่แผนพัฒนาตำบล เพื่อจะให้ เป็นแบบ bottom-up

คือจากล่างขึ้นบน โดยส่วนกลางจะมีกรอบนโยบายลงมาและทำแผนขึ้นไปให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายนั้น เพื่อจะได้แก้ปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชน

2. ในอดีตเป็นการพัฒนาไปตามสายงานของทางราชการ โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมแต่ประการใด ในปัจจุบันเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับองค์กรท้องถิ่น คือ สภาตำบล

3. ในอดีตประชาชนเพียงแต่ได้รับผลที่เกิดขึ้น ไม่ได้มีสิทธิ์มีส่วนในการแสดงความคิดเห็นใด ๆ เลย เท่ากับไม่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้สัมผัสและเรียนรู้จนจะเป็นการส่งเสริมปรับปรุงในระบอบประชาธิปไตย ในปัจจุบันประชาชนเป็นผู้ริเริ่ม ร่วมคิดร่วมแสดงความคิดเห็น มีสิทธิ์มีส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เท่ากับเป็นการให้ประชาชนได้สัมผัสเรียนรู้จนจะเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จากจุดที่รัฐบาลเน้นให้ความสำคัญนี้ แผนพัฒนาพื้นฐานและประชาชนมีสิทธิ์มีส่วนทำมาด้วยตนเองก็คือ แผนพัฒนาตำบล โดย กชช. ได้เน้นให้จังหวัดและอำเภอจัดทำแผนโดยยึดเอาความต้องการของประชาชนตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี (2525-2529) เป็นหลักในการจัดทำแผน โดยให้อำเภอพิจารณาจากแผนพัฒนาตำบล ซึ่งเป็นแผนหลักในการกำหนดขอบเขตความต้องการของประชาชน ซึ่งก็คือขอบเขตของแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัดว่าครอบคลุมอะไรบ้างนั่นเอง

เมื่อพิจารณาจากเหตุผลและความสำคัญดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรอย่างยิ่งต้องมีการวิจัยว่า แผนพัฒนาตำบลที่ทำกันอยู่ทุกปีนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปรับปรุงการพัฒนาในอดีตได้หรือไม่ เพราะหากแผนพัฒนาตำบลไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลทำไว้ นอกจากจะเป็นผลเสียต่อการพัฒนาชนบทแล้วยังจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่เป็นผลดีต่อราษฎรอีกด้วย ประเด็นที่น่าจะหยิบยกมาศึกษาในที่นี้คือ ประเด็นที่ว่าแผนพัฒนาตำบลได้สะท้อนความต้องการของประชาชนหรือไม่ และเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของรัฐบาลหรือไม่ โดยผู้เขียนได้ตั้งหัวข้อในการศึกษาว่า "ผลกระทบของแผนพัฒนาตำบลที่มีต่อการพัฒนาตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด"

รศ. - รศ.
- ๑๗๑ ๑๖๖๑๓

9

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาแผนพัฒนาตำบลนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อค้นหาผลที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาตำบลว่า สอดคล้องความต้องการของประชาชนหรือไม่ และเป็นไปตามเป้าหมายรัฐบาลที่วางไว้หรือไม่ จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังต่อไปนี้คือ

1. เพื่อศึกษาแนวนโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาตำบล ความสัมพันธ์กับการวางแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด ตลอดจนพิจารณาถึงนโยบายอื่นที่รับรองหรือสนับสนุนการวางแผนพัฒนาตำบล โดยศึกษาแผนพัฒนาตำบลว่า เป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้มุ่งหมายไว้หรือไม่เพียงใด
2. เพื่อศึกษาถึงผลที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนาตำบล ว่าสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้หรือไม่เพียงใด
3. เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบ้าง ที่ทำให้แผนพัฒนาตำบลสามารถสนองความต้องการของประชาชนได้และตรงตามจุดมุ่งหมายที่รัฐบาลได้วางไว้ และมีปัจจัยอะไรบ้างที่ทำให้แผนพัฒนาตำบลไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

วิธีการศึกษา

ใช้การพรรณนาและวิเคราะห์ (descriptive & analytical method) โดยอาศัยข้อมูลซึ่งได้มาด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. รวบรวมข้อมูลจากหนังสือหรือเอกสารต่าง ๆ (documentary data) ทั้งจากห้องสมุดและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง
2. รวบรวมข้อมูลสนาม (field data) โดยอาศัย
 - 2.1 แบบสอบถาม ได้จัดทำแบบสอบถามขึ้นเพื่อให้ทราบความคิดเห็นจากข้าราชการและประชาชนที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาตำบล โดยจะทำการสอบถามในระดับตำบล กสศ. (คณะกรรมการสภาตำบล), คปต. (คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล) ทั้งยังทำการสอบถามราษฎรที่เกี่ยวข้องในตำบลอีกด้วย

2.2 โดยวิธีสัมภาษณ์ เพื่อเจาะลึกกับเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาตำบล

2.3 อาศัยการสังเกตการณ์จากพื้นที่ โดยใช้เวลาประมาณ 2 เดือน เพื่อให้ทราบถึงสภาพที่แท้จริงของแผนพัฒนาตำบลที่ทาลงในพื้นที่ดังกล่าว

ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นจะนำเนื้อหาที่ได้จากเอกสาร และคำตอบที่ได้จากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์มาวิเคราะห์ แล้วเสนอเป็นตารางสถิติประกอบการวิเคราะห์ด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ *

1. ผลการศึกษาจะช่วยให้ทราบถึงแผนพัฒนาตำบล ว่าแนวนโยบายของรัฐกับกรอบนโยบายของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น สามารถประสานเข้ากับความต้องการของประชาชนที่ออกมาในรูปของแผนพัฒนาตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และส่งเสริมการพัฒนาองค์กรส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่เพียงใด

2. จะได้ทราบถึงปัจจัยที่สนับสนุนและส่งเสริม รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การทำแผนพัฒนาตำบล การติดตามผลของแผน การพัฒนาตำบล อันจะเป็นประโยชน์แก่ทางการ ซึ่งอาจใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงแผนพัฒนาตำบลให้ดียิ่งขึ้น

3. ผลจากการศึกษาอาจจะเป็นประโยชน์สำหรับนักวางแผนและนักบริหารการวางแผน โดยอาจใช้ข้อมูลนี้ในการพิจารณาประกอบการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาตำบล ซึ่งมีต่อการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

ขอบเขตของการศึกษา *

1. กลุ่มที่ศึกษา การศึกษาครั้งนี้จะจำกัดขอบเขตเฉพาะกับอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกันระหว่างตำบล ทั้งนี้เนื่องจากความจำกัดทางด้านงบประมาณ ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถจะศึกษาให้ครอบคลุมแผนพัฒนาตำบลในหลาย ๆ อำเภอได้ จึงได้คัดเลือกเอาตำบลทุกตำบลในอำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ซึ่งมีอยู่ทั้ง

หมด 3 ตำบล คือ ตำบลคลองใหญ่ ตำบลไม้รุต ตำบลหาดเล็ก และผู้ศึกษาเคยทำงานเป็นลูกจ้างของสมาคมพัฒนาการระหว่างประเทศ โครงการเงินกู้ I.D.A (International Development Association) จัดอบรมหลักสูตรการวางแผนพัฒนาจังหวัด และการจัดเตรียมโครงการ ผู้ศึกษาเคยร่วมคณะจัดอบรมไปที่จังหวัดลำพูน จันทบุรี พัทลุง นครสวรรค์ เห็นว่าจังหวัดตราดไม่ยากจนและไม่ร่ำรวยสามารถเป็นตัวอย่างได้ประกอบกับผู้ศึกษาเองก็เป็นปลัดอำเภออยู่ที่อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ทำให้สามารถได้ข้อมูลที่แท้จริง เพราะการศึกษาเรื่องนี้ต้องใช้ความไม่เป็นที่ทางการในการสังเกตการณ์อย่างมาก

2. ประเด็นที่ศึกษา จะศึกษาถึงผลกระทบของแผนพัฒนาตำบลที่มีต่อการพัฒนาตำบลทางด้านดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวนโยบายและวัตถุประสงค์ในการวางแผนพัฒนาตำบล
- 2.2 การประสานแผนพัฒนาตำบล เข้ากับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด
- 2.3 ประเมินผลโครงการที่เกิดจากแผนพัฒนาตำบลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
- 2.4 พิจารณาถึงปัจจัยที่เอื้ออำนวย และเป็นอุปสรรคในการวางแผนพัฒนาตำบลอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ประชากรศึกษา จะทำการวิจัยทั้งจากผู้มีหน้าที่วางแผนพัฒนาตำบลโดยตรงและโดยอ้อมและราษฎรในตำบลด้วย

สมมุติฐาน

โดยเหตุที่การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อดูผลที่เกิดจากแผนพัฒนาตำบลว่าสะท้อนความต้องการของประชาชนหรือไม่ และเป็นไปตามเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางไว้หรือไม่ จึงขอตั้งสมมุติฐานของการศึกษาไว้ดังนี้คือ "แผนพัฒนาตำบลที่ดีต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนได้และสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐที่วางไว้"

วิธีการเสนอวิทยานิพนธ์

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดลำดับขั้นการเสนอเรื่องไว้ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของปัญหา แนวความคิด วัตถุประสงค์ของการศึกษา วิธีศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ขอบเขตของการศึกษา สมมติฐาน วิธีการเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 2 กล่าวถึง แผนพัฒนาตำบล ความหมาย วัตถุประสงค์ และความเป็นมาของการพัฒนา องค์การที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา การเปรียบเทียบองค์การการพัฒนาในระดับจังหวัดและอำเภอ ความหมายและวิวัฒนาการของแผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาตำบลตามระบบ กชช. องค์การที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาตำบล ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การปฏิบัติตามแผนพัฒนาตำบล

บทที่ 3 วิเคราะห์ผลการวิจัย โดยกล่าวถึง ผลการวิเคราะห์คณะกรรมการสภาตำบล (กสศ.) และสรุป ผลการวิเคราะห์คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) และสรุป ผลการวิเคราะห์ราษฎร และสรุป ข้อเสนอแนะ

บทที่ 4 สรุป