



บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาของการศึกษา

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าในการบริหารหรือการพัฒนาใด ๆ ก็ตามเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ด้วยกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเตรียมแผนที่ตีไว้ล่วงหน้า ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการ เตรียมการ เพื่อการปฏิบัติ การวางแผนเป็นเรื่องที่คาดหวังจะให้เกิดขึ้นหรือมีขึ้นในอนาคต ไม่ใช่ปล่อยให้เกิดขึ้นตามยถากรรม การวางแผนอย่างรอบคอบจะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ คือ ช่วยในการจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้อย่างเหมาะสม ประหยัดเวลา ควบคุมผลงานและขั้นตอนการทำงานได้อย่างใกล้ชิด ตลอดจนการประสานงานและการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันจะพบว่าประเทศต่าง ๆ ที่กำลังพัฒนามักจะ เน้นถึงการวางแผนพัฒนาในสาขาต่าง ๆ ทั้งทางด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม เป็นหลักในการพัฒนาประเทศ

ในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นมา ประเทศไทยก็เริ่มมีการวางแผนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการพัฒนาทั้งประเทศ ภูมิภาค และจังหวัด มาแล้วทั้งสิ้น ๔ แผนด้วยกัน ปัจจุบันกำลังดำเนินการอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ แผนพัฒนาทั้ง ๔ ฉบับที่ผ่านมามีส่วนใหญ่มุ่งจะพิจารณาจังหวัดเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งที่จะได้รับส่วนแบ่งการพัฒนาตามแก่งหน่วยงานส่วนกลางจะ เป็นผู้กำหนดโดยอาศัยระบบการตัดสินใจ ด้านการบริหารและงบประมาณมาเป็นเครื่องมือสนับสนุน (Top to bottom procedure)

John.D.Millet. Management in the Public Service. New York :
Mc Graw-Hill Book., 1954 , p.55.

๒สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย, โครงการศึกษา
และจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุรินทร์, ๑:๔

ดังนั้นกิจกรรมการพัฒนาจึงเป็นการหยิบยื่นจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่นไม่ให้ความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อีกทั้งสภาพความเป็นจริงที่พบอยู่ในประเทศไทย คือ ระบบบริหารและงบประมาณประเทศเป็นระบบตามรายสาขา ตามสายงาน นั่นคือ เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (CENTRALIZATION) ซึ่งในทางปฏิบัติจะพบว่าแต่ละส่วนราชการในจังหวัดจะแยกกันจัดทำแผนงานประจำปีของตัว เป็นอิสระ เพื่อเสนอขอของบประมาณประจำปีจากส่วนราชการของตน นอกจากนั้นหน่วยราชการส่วนกลางจะจัดทำโครงการขนาดต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดเป็นเอกเทศ ทำให้เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในระดับจังหวัด และระหว่างจังหวัดกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อีกทั้งแผนพัฒนาจังหวัดที่แต่ละจังหวัดจัดทำขึ้นในปัจจุบันมีลักษณะ เป็นการรวบรวมโครงการต่าง ๆ ที่จะจัดทำขึ้นในจังหวัดไว้ให้เป็นรูปเล่ม และมองการพัฒนาเฉพาะในรูปวัตถุประสงค์เท่านั้น เช่น การสร้างถนน ขุดบ่อน้ำ ฯลฯ มากกว่าจะเป็นแผนพัฒนาจังหวัดในระยะยาวอย่างแท้จริง จากเหตุผลที่กล่าวมาทำให้ผู้วิจัยเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดแผนโครงสร้าง (Structure Plane) ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อรองรับกิจกรรมและความเจริญจากการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

เหตุที่ให้ความสนใจแก่จังหวัดสุราษฎร์ธานีเพราะว่า เป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของภาคใต้มีพื้นที่ ๑๒,๘๕๐ ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ ๘ ล้านไร่ เป็น ๑๘.๒๖% ของพื้นที่ภาคใต้ มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ป่าไม้ แหล่งแร่ แหล่งประมง และแหล่งท่องเที่ยว นอกจากนี้สภาพพื้นที่โดยทั่วไปมีความอุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การทำกรเกษตรกรรม มีการคมนาคมติดต่อกับจังหวัดอื่น ๆ ได้สะดวกอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไปทางใต้ประมาณ ๖๕๐ กิโลเมตร ไม่เพียงแต่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นเมืองหลักของภาคใต้ตอนบน ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้มอบหมายให้ JICA* ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาภาคใต้ตอนบน ซึ่งก็ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีไว้ด้วย

* JAPAN INTERNATIONAL COOPERATIVE AGENCY.

ในอดีตการพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานีในบางพื้นที่อาจจะมีอุปสรรคอยู่บ้าง เนื่องจากมีปัญหา
 ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ แต่เมื่อมีการนำยุทธการไคร้มเย็นของกองทัพภาคที่ ๔ มาใช้ ก็
 ทำให้อุปสรรคนี้อันตรายไปในทางที่ดี จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ
 และโอกาสที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีจะเจริญและพัฒนายิ่ง ๆ ขึ้นไป จึงควรจะได้มีการศึกษา
 เป็นแนวทางในการกำหนดแผนโครงสร้างเพื่อการพัฒนาของจังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้
 สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างเพียงพอและสอดคล้องกับ
 ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงที่อาจ
 เกิดขึ้นในอนาคต

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑) เพื่อศึกษาสภาพการณ์ปัจจุบัน ทั้งทางด้านกายภาพ ประชากร เศรษฐกิจ
 และสังคม เพื่อใช้ในการพิจารณาแนวโน้ม และปัจจัยที่ส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการ
 เกือบโตหรือการพัฒนาจังหวัดในอนาคต

๒) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานี

๓) เพื่อวิเคราะห์โครงสร้างปัญหาหลักของจังหวัดสุราษฎร์ธานี

๔) ศึกษาแนวทางในการกำหนดการพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพ เศรษฐกิจ
 และสังคม ของจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดการวางแผนพัฒนา
 จังหวัดสุราษฎร์ธานี

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

เป็นการวิจัยเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดแนวนโยบายในการพัฒนา
 จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อเป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นได้ต่อไป

๑.๔ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑) ทราบปัญหาในพื้นที่ ตลอดจนแนวโน้มการ เกือบโตและศักยภาพในการพัฒนา
 จังหวัดสุราษฎร์ธานี

๒) กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมกับพื้นที่

๓) เป็นแนวทางในการกำหนดที่เหมาะสมเพื่อการพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพื่อรองรับกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น

๔) แนวทาง รูปแบบ และทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ หรือเป็นตัวอย่างในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดในพื้นที่อื่น ๆ

๕) แนวทางในการกำหนดแผนพัฒนาจังหวัดสุราษฎร์ธานีนี้อาจจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๕ วิธีดำเนินการวิจัย

๑) เก็บรวบรวมข้อมูลขั้นทุติยภูมิและคิยภูมิจากหน่วยงานของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ห้างสรรพสินค้าในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น

- กระทรวงมหาดไทย
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กระทรวงสาธารณสุข
- กระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงอุตสาหกรรม
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฯลฯ

๒) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นจากข้อ ๑ โดยอาศัยหลักวิชาการทางผังเมืองและสถิติ

๓) การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาพื้นที่ เป็นรายตำบลดำเนินการโดยใช้การประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรม SPSS โปรแกรมย่อย Factor Analysis ประกอบกับ Overlay Technique

๔) สรุปผลการวิเคราะห์ที่ได้ในรูปคำบรรยาย แผนภูมิ รูปภาพ ฯลฯ

๕) หาข้อเสนอแนะ และแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมในรูปของ

Structure Plans

๑.๖ ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาด้านความมั่นคงอยู่ในบางแห่ง
แต่ข้อมูลในเรื่องนี้เป็นข้อมูลที่เป็นความลับทางราชการไม่สามารถเผยแพร่ได้ ทำให้ทาง
ผู้วิจัยไม่สามารถดำเนินการศึกษาในเรื่องนี้ได้ในทันที



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย