



แผนพัฒนาตำบล

จากการที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีอัตราความเจริญที่แตกต่างอย่างมากกับเขตเมือง รายได้ของประชาชนส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม ซึ่งจะให้ผลดีหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของดินฟ้าอากาศและความอุดมสมบูรณ์ของดินและน้ำ ดังนั้นประชาชนในเขตชนบทจึงมักประสบปัญหาความยากจน เนื่องจากการมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ปัญหาความยากจนของประชาชนเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของประเทศ และเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมามากมายหลายประการ เช่น ปัญหาพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหาอาชญากรรม ดังนั้นถ้าแก้ปัญหาความยากจนได้แล้วก็จะสามารถแก้ปัญหาอื่น ๆ ให้ลดน้อยลงได้¹ การพยายามแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปนั้นจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนา เพื่อยกระดับความเจริญทางเศรษฐกิจให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดีและมีช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยน้อยที่สุด ฉะนั้นการพัฒนาชนบทจึงเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย และประเทศไทยก็ได้ทุ่มเททรัพยากรไปเป็นจำนวนมากเพื่อการพัฒนา²

ความหมายของการพัฒนา

เมื่อการพัฒนามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทย โดยเฉพาะกับชนบท การพิจารณาความหมายของคำว่า "การพัฒนา" จึงต้องทำอย่างละเอียดและลึกซึ้ง โดยจะต้องตระหนักในความจริงประการแรกว่า การพัฒนาเป็นแนวความคิดเชิงปทัสสถาน (develop-

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท" ใน ชนบทไทย 2525 รวมคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เกี่ยวกับการพัฒนาชนบท (กรุงเทพมหานคร : ยูนิทัพบลิเคชั่น, มปป.), หน้า 5.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

ment as a normative concept) นั่นคือการกำหนดความหมาย เป้าหมาย และการวัดผลการพัฒนานั้นเป็นการกระทำ และการตัดสินใจที่ใช้ค่านิยมเป็นพื้นฐานในการกำหนด (value judgement) และเนื่องจากทัศนคติทางสังคมเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลา ดังนั้นความหมาย เป้าหมายและแนวทางการพัฒนาย่อมเปลี่ยนแปลงไปได้ตามกาลเวลาเช่นกัน ประการที่สอง เป้าหมายของการพัฒนา (development as an objective) ทั้งในทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ ดังนั้นถ้าสามารถทำให้ความยากจน การว่างงาน และความไม่เสมอภาคของคนในสังคมนั้นลดน้อยลงได้ แสดงว่าการพัฒนานั้นก็ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง ประการสุดท้าย การพัฒนาในฐานะที่เป็นกระบวนการ (development as a process) ของการก้าวหน้าหรือการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นตามเกณฑ์หรือเป้าหมายของการพัฒนานั้นไม่ใช่สิ่งเดียวกับกระบวนการของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีขอบข่ายของเป้าหมายจำกัดอยู่เพียงการเพิ่มขึ้นของรายได้โดยเฉลี่ยของมวลรวมประชาชาติ (average GNP per capita) อย่างเดียวเท่านั้น³

อย่างไรก็ตาม การพัฒนายังมีความหมายได้ 3 แนวทาง คือ ในแง่ของความก้าวหน้าหรือขาดความก้าวหน้า ในแง่ที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตโดยการวางแผนและในแง่ของวิธีการในการที่จะทำการพัฒนา ยิ่งไปกว่านั้น การพัฒนายังมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้คือ

1. เป็นกระบวนการในการปรับปรุงคุณภาพชีวิต (quality of life) ของบุคคล ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม
2. มุ่งให้เกิดความเสมอภาค (equity) กันในสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม

³จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, (บรรณาธิการ) "บทนำ" ใน การบริหารงานพัฒนาชนบท หนังสือวิชาการประกอบการสัมมนา โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โอเคียนส์โตร์, 2527), หน้า 2-4.

3. ก่อให้เกิดการกระจายอย่างทั่วถึง (redistribution) ในเรื่องรายได้ของคนในชุมชน โดยให้มีช่องว่างแตกต่างกันให้น้อยที่สุด และการกระจายบริการที่รัฐพึงจะให้แก่ประชาชนไปสู่ชนบทให้มากและใกล้เคียงกับในเมืองยิ่งขึ้น⁴

ดังนั้น การพัฒนาจึงเป็นกระบวนการ (process) ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคลเป้าหมาย มุ่งให้เกิดความเสมอภาคและการกระจายอย่างเป็นธรรมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยน้อยที่สุด ทั้งนี้กระบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สามารถกำหนดทิศทางของการเปลี่ยนแปลง มีโครงสร้างและระบบที่เหมาะสมตลอดจนมีการควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลงได้อย่างบังเกิดผล⁵ และการพัฒนาที่ดีจะต้องเน้นไปที่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของมนุษย์ให้ดีขึ้น ซึ่งคุณภาพชีวิตนี้จะดีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการลดหรือขจัดปัญหาความยากจน การว่างงาน และการเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ลงไปได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็คือการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ โดยจะเน้นไปที่การพัฒนาทางการเกษตรสำหรับประเทศเกษตรกรรม เช่น ประเทศไทย นอกจากนั้นการพัฒนายังจะต้องเน้นไปที่ตัวบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เพื่อให้มนุษย์มีชีวิตอยู่ได้ตามอัธยาศัย เช่น มีการบริโภคที่เพียงพอ มีบริการสาธารณสุขที่จำเป็นสำหรับชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการมีงานทำเพื่อขจัดปัญหาความยากจน⁶ เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ก็คือการพัฒนาทางด้านสังคมเพื่อยุติฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมให้ดีขึ้นนั่นเอง

สำหรับความหมายของคำว่า "การพัฒนา" ในประเทศไทยนั้น ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้ระบุไว้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง "การขยายกำลังและเพิ่มผลการผลิตของชาติทุกระดับทั่วทั้งถิ่น การแจกแจงรายได้อย่างเป็นธรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การทำให้ดีขึ้น

⁴ ดิเรก ฤกษ์ห่วย, การพัฒนาชนบท พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2527), หน้า 1.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁶ ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ, "การวางแผนพัฒนาการพัฒนาชนบท" ใน การบริหารงานพัฒนาชนบท, หน้า 94-95.

โดยทั่วถึงและทัดเทียมกัน ซึ่งภาวะการศึกษา อนามัย ที่อยู่อาศัย โภชนาการและสวัสดิการ
อื่นของประชาชน ตลอดจนกิจการที่เกี่ยวกับการนั้น"⁷

จากความหมายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นก็อาจสรุปได้ว่า เป้าหมายที่สำคัญของ
การพัฒนาจะต้องเน้นไปที่การจัดความยากจน การว่างงาน และความไม่เท่าเทียมกัน
อย่างมากในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

วัตถุประสงค์ของการพัฒนา

เหตุที่ประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการพัฒนา โดยเฉพาะในเขตชนบทก็เพราะ
ชนบทไทยมีปัญหาใหญ่ ๆ 3 ประการ คือ ความขาดแคลน โรคภัยไข้เจ็บ และความไม่รู้
ซึ่งเป็นตัวปัญหาสำคัญ ที่ทำให้ประชาชนมีฐานะยากจนและก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างรายได้
ของชาวชนบทและชาวเมืองที่แตกต่างกันอย่างมาก ดังนั้นหากไม่มีการแก้ปัญหาเหล่านี้โดย
การพัฒนาชนบทอย่างจริงจังแล้ว ชาวชนบทก็จะมีฐานะยากจนและถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้
มีอำนาจเชิงเศรษฐกิจที่สูงกว่า และปัญหาเศรษฐกิจนี้เองจะนำไปสู่ปัญหาสังคม คือการที่
ชาวชนบทมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของมนุษย์ ในที่สุดปัญหานี้ก็จะทวีความ
รุนแรงขึ้น อันจะนำไปสู่ปัญหาทางการเมืองซึ่งจะเป็นการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มผู้กดขี่และกลุ่ม
ผู้ถูกกดขี่⁸ ด้วยเหตุนี้เองการพัฒนาชนบทจึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องทำอย่างมีหลักการ เพื่อลด
ปัญหาเหล่านี้ โดยมีกลุ่มบุคคลเป้าหมายของการพัฒนา คือ "คนยากจน" เป็นหลัก⁹

⁷ กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, "ประมวลระเบียบ
คำสั่ง และแผนนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)," หน้า 2. (อัครสาเนา)

⁸ ดิเรก ฤกษ์ห่วย, การพัฒนาชนบท, หน้า 6.

⁹ จักกฤษณ์ นรนิติผดุงการ, "แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท" ใน พิรพล
ไตรทศาวีทย์ (บรรณาธิการ) การวางแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอบ้านคา : ทฤษฎีและ
ปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สารมวลชน, 2523), หน้า 37.

หลักการของการพัฒนาชนบทนั้นส่วนใหญ่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงอยู่กับประชาชนในชนบทนั่นเอง และเน้นเป้าหมายไปยังพื้นที่ยากจน หลักการที่สำคัญของการพัฒนาชนบทมีดังนี้คือ ประการแรกจะต้องยึดความต้องการพื้นฐานของคนเป็นหลัก ซึ่งก็ได้แก่ปัจจัย 4 นั้นเอง โดยเฉพาะเรื่องของสุขภาพอนามัยและการขาดสารอาหารจำเป็นต่อร่างกายเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการแก้ไขอย่างรีบด่วน ประการที่สอง คือการพัฒนาต้องริเริ่มและดำเนินการโดยประชาชน ซึ่งไม่จำเป็นต้องรวมขึ้นมาเป็นกลุ่มผู้นำ แต่อาจจะเริ่มขึ้นจากประชาชนผู้สนใจต้องการแก้ไขปรับปรุงสภาพเดิมให้ดีขึ้น ประการที่สาม คือใช้หลักการให้ชาวบ้านพึ่งตนเองและเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน โดยราชการเข้าช่วยในจุดเริ่มต้นแล้วให้ชาวบ้านสามารถดำเนินการพึ่งตนเองต่อไปได้ สำหรับการเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะเน้นไปที่การมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำและบำรุงรักษามากกว่าร่วมสมทบในรูปเงินหรือวัสดุ ประการที่สี่ คือโครงการและกิจกรรมการพัฒนาต้องสอดคล้องกับสภาพสิ่งแวดล้อมและความพร้อมของชุมชน คือเน้นเรื่องการใช้ทรัพยากรในชุมชนให้เป็นประโยชน์ โดยรวมถึงทรัพยากรเรื่องคน ประการสุดท้าย คือการพัฒนาจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง คือมีโครงสร้างการตัดสินใจอย่างเป็นระบบ ตัวอย่าง เช่น โครงการสร้างงานในชนบทเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการตัดสินใจการดำเนินงานโดยตัวแทนของประชาชน คือสภาตำบล โครงสร้างการตัดสินใจที่ทุกอย่างเป็นระบบ หมายถึงการรู้จักใช้ข้อมูลจากการสำรวจและรู้จักวางแผนร่วมกันโดยหน่วยงานต่าง ๆ ¹⁰

สำหรับวัตถุประสงค์เบื้องต้นของการพัฒนาจริง ๆ แล้วนั้นคือต้องการพัฒนาตัวบุคคล โดยเน้นการพัฒนาคุณภาพของบุคคลเป็นหลัก เพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบและพัฒนาด้านวัตถุประสงค์ต่อไป เป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพของบุคคล คือต้องการให้สามารถพึ่งตนเองได้ ดังนั้นจึงต้องพัฒนาบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้คือ ความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์ทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ พฤติกรรม ความชำนาญ และการตั้งเป้าหมายชีวิต เมื่อบุคคลมีความเชื่อมั่นว่าสามารถพึ่งตนเองได้แล้ว ก็จะไปสู่เป้าหมายสุดท้าย อันได้แก่การระดมและจัดสรรทรัพยากรที่ยุติธรรม ความเสมอภาคในเรื่องของการกระจายรายได้ การ

¹⁰ไพรัตน์ เดชะรินทร์, "บททวนปรัชญาและหลักการพัฒนาชนบท" ใน ชนบทไทย 2525, หน้า 29-31.

ร่วมมือร่วมใจกันพัฒนา การยกระดับการผลิตและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เทคโนโลยีและ
 ปัจจัยการผลิตที่เหมาะสม การสร้างงานในชนบท การกินคืออยู่ดี และการมีสภาพแวดล้อมที่
 เหมาะสม วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ตรงกับวัตถุประสงค์ของการจัดระบบการพัฒนา
 ชนบทของรัฐบาลที่มุ่งปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนชนบทยากจน อันเป็นทรัพยากรที่
 มีค่าของประเทศให้สามารถยืนอยู่ได้ด้วยตัวเอง ตลอดจนเสริมสร้างการมีส่วนร่วมระหว่าง
 ประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายทุกระดับ เพื่อเป็นการเสริมสร้างรากฐานที่มั่นคงของ
 ระบอบประชาธิปไตย¹¹

ความเป็นมาของการพัฒนา

ประเทศไทยได้เริ่มบุกเบิกงานพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมขึ้นอย่างจริงจังตั้งแต่ปี
 พ.ศ. 2504 โดยรัฐได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมา เป็นระยะ ๆ
 ติดต่อกันมาถึง 4 แผนและปัจจุบันกำลังอยู่ระหว่างแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)
 ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นกรอบนำในการระดมและจัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจ กำลังเงิน กำลังคน
 และระบบงานของรัฐมาทำการบูรณะ ขยายกิจกรรมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเสริมสร้าง
 ระบบการผลิต การจำหน่ายและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สามารถมีฐานะความเป็นอยู่ที่
 ดีขึ้นอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนา¹²

สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแผนพัฒนาของประเทศนั้นคือ คณะ
 กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง
 และกรรมการอื่นที่มีความรู้ ความชัดเจน หรือมีประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมอีก

¹¹ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, "นโยบายการพัฒนาชนบท," เอกสารสรุปคำบรรยายในการประชุมผู้บริหารระดับสูง ณ ดิกลันดิโมเทรี ทำเนียบรัฐบาล วันที่ 25 พฤศจิกายน 2525 (กรุงเทพมหานคร : ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2525), หน้า 3-4.

¹² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, มปป.), หน้า 1.

ไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ กพ. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี
2. พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วนำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
3. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา
4. จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนา และในด้านการปฏิบัติงานตามแผน¹³

การดำเนินงานการพัฒนาประเทศในช่วงแรก ๆ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2504-2514 นั้น รัฐบาลมีแนวความคิดและนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวม เน้นบทบาทของการลงทุน ประสิทธิภาพของการลงทุนและการเพิ่มอัตราความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาชนบทยังไม่มีชัดเจนและเป็นเพียงส่วนประกอบของการพัฒนาด้านอื่น ๆ และโดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม รัฐบาลจึงมุ่งพัฒนาไปในด้านการเพิ่มผลผลิตด้านการเกษตรเป็นขั้นแรก โดยใช้วิธีการสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อเป็นการวางรากฐานทางด้านเศรษฐกิจ เช่น มีการสร้างเขื่อน สร้างทางหลวง และขยายบริการด้านไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งปัจจัยขั้นพื้นฐานนี้มีผลส่งผลให้ชนบทพัฒนาไปได้มากบ้างน้อยบ้าง แล้วแต่ว่าชนบทใดจะอยู่ใกล้ปัจจัยขั้นพื้นฐานเหล่านั้น ถ้าชนบทอยู่ใกล้ก็มีโอกาสได้รับ

¹³กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, ประมวลระเบียบคำสั่งและนนวนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529), หน้า 3.

ประโยชน์จากปัจจัยขั้นพื้นฐานทำให้มีการพัฒนาไปได้มากพอควร ในทางตรงกันข้ามถ้าชนบท โดยอยู่ไกลจากปัจจัยขั้นพื้นฐานก็ย่อมมีการพัฒนาน้อยมาก¹⁴ ดังนั้นจึงพอจะกล่าวได้ว่า ใน ระยะแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 นั้น การพัฒนาชนบทเป็นเพียงผลพลอยได้ ที่เกิดขึ้นจากการสร้างปัจจัยขั้นพื้นฐาน เพื่อวางรากฐานทางเศรษฐกิจเท่านั้น และผลที่เกิดขึ้นจริง ๆ ก็คือยังพัฒนาไปเท่าไรคนจนในประเทศก็ยิ่งจนลง ทั้งนี้เพราะแนวความคิดในการพัฒนาประเทศแต่แรกเริ่มนั้นมาจากนักเศรษฐศาสตร์ ซึ่งให้ความหมายของการพัฒนา ประเทศไว้ว่า ได้แก่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งวัดได้จากการเพิ่มขึ้นของรายได้ ประชาชาติหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) และรายได้ต่อหัว (per capita income) และแนวความคิดในการพัฒนาของนักเศรษฐศาสตร์นั้นมีพื้นฐานมาจากระบบการค้าเสรี (free enterprise) ซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานของการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ (perfect competition) ในตลาด แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงแล้ว ระบบการค้าเสรี หาได้ยากมาก แต่กลับมีระบบผูกขาดปรากฏอยู่อย่างแพร่หลาย เป็นเหตุให้การแข่งขันเป็น ไปอย่างไม่สมบูรณ์และนำไปสู่การกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรมในที่สุด ดังนั้น ปรากฏ การที่ยังพัฒนายิ่งจนก็เกิดจากการเน้นการเพิ่มของ GNP และรายได้ต่อหัวแต่ประการเดียว โดยการเร่งพัฒนาในสาขาที่จะให้ผลเร็วอันได้แก่สาขาอุตสาหกรรมนั่นเอง ซึ่งเมื่อมีพื้นฐาน ของระบบผูกขาดอยู่บ้างแล้ว จึงเท่ากับเป็นการไปเพิ่มรายได้ให้กับคนรวย คือ เจ้าของกิจการนั่นเอง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น การกระจายรายได้เป็นไป อย่างไม่เป็นธรรมและเกิดโครงสร้างของสังคมชั้น 2 แบบ คือ สังคมเมืองที่โตเร็วเกิน ขนาด (primate city) และสังคมชนบทที่ประกอบด้วย หมู่บ้านยากจน และกระจาย กระจายอยู่ทั่วประเทศ ผลการพัฒนายังกระจายไปไม่ถึงมือประชาชน เพราะการลงทุนของ รัฐบาลส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ และในเมืองนั้นเอง¹⁵

¹⁴ โฉมสิต ปิ่นเปี่ยมวิรัช, "แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศไทย : อดีตและปัจจุบัน" ใน การบริหารงานพัฒนาชนบท, หน้า 51-52.

¹⁵ พีรพล ไตรทศาวีทย์, "บทนำ" ใน การวางแผนพัฒนาจังหวัด อ่างทอง ตำบล : ทัศนคติและปฏิบัติ, หน้า 3-4.

ต่อมาในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519 รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมให้ประชาชนที่อยู่ใกล้ปัจจัยขั้นพื้นฐานเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนให้มากขึ้น แผนพัฒนาฉบับนี้ได้เริ่มให้ความสำคัญของการพัฒนาด้านสังคมในชนบท โดยมีนโยบายให้บริการด้านสังคมแก่ประชาชนในท้องถิ่นชนบทเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้กระบวนการและกลวิธีในการพัฒนาก็เน้นถึงความสำคัญของการเอกชนในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา และให้ความสำคัญของการรวมกลุ่มที่จะช่วยพัฒนาในระดับพื้นฐาน เช่น มีการจัดตั้งและรวมกลุ่มสหกรณ์ มีการอบรมผู้นำเยาวชนฝึกออาชีพ มีการจัดตั้งโรงเรียนชุมชน เป็นต้น และแผนพัฒนาฉบับนี้ยังมีโครงการวางแผนครอบครัวขึ้นเป็นครั้งแรกอีกด้วย เพราะจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและก่อให้เกิดปัญหาประชากรขาดคุณภาพ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในหลาย ๆ ปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการพัฒนาชนบท

เนื่องจากการที่ระบบการปกครองของไทยเน้นหนักไปในด้านการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ดังนั้น การตัดสินใจต่าง ๆ ทั้งที่สำคัญและไม่สำคัญก็ต้องรอนโยบายของส่วนกลางคือ กระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดเสียก่อน วิธีการทำงานแบบรวมอำนาจนี้ ประกอบกับแนวความคิด การพัฒนาแบบรวมศูนย์ คือ กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลาง ทำให้การวางแผนพัฒนาที่ผ่านมามีทั้งของสภาพัฒนา และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เน้นการวางแผนแบบบนลงล่าง คือ จากส่วนกลางลงไป ทำให้เกิดความผิดพลาดในการดำเนินการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้เพราะ ประการแรก ส่วนกลางจะได้รับข้อมูลที่คลาดเคลื่อนในแง่ของปัญหาและความต้องการของประชาชน ประการที่สอง ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา จึงไม่เกิดความรู้สึกหวงแหน หรือเป็นเจ้าของในโครงการพัฒนาต่าง ๆ และ ประการสุดท้าย คือ ผู้ตัดสินใจหรือผู้พิจารณาโครงการไม่รู้ปัญหาที่แท้จริงเพราะไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ที่มีปัญหา¹⁶

จากปัญหาความผิดพลาดต่าง ๆ ของแผนพัฒนาในอดีต ทำให้รัฐบาลต้องรีบแก้ไขโดยด่วน และได้วางแผนนโยบายดำเนินการแก้ไขในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524 นโยบายการพัฒนาชนบทของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เริ่มมีแนวโน้มที่จะเป็น

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5-7.

การพัฒนาแบบข้างล่างขึ้นไปสู่ข้างบน (bottom-up) ขึ้นบ้าง เพราะมีการยอมรับว่า ลักษณะของแต่ละพื้นที่เป้าหมายมีความแตกต่างกันออกไป จึงต้องใช้ความต้องการของ ประชาชนเป็นแกนนำในการพัฒนา เพื่อให้การพัฒนาชนบทสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ยังได้มีการจัดทำแผนขึ้นในรูปของแผนพัฒนาจังหวัด โดย ทางจังหวัดเป็นผู้คิดโครงการและส่งขึ้นมาร่วมพิจารณากับแผนของส่วนกลาง จึงอาจถือได้ ว่าเป็นการริเริ่มแนวความคิดการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดขึ้น อีกทั้งยังมีโครงการ เงินคั้น ซึ่งกระจายเงินงบประมาณออกไปให้สภาตำบลโดยตรง เป็นครั้งแรก แต่อย่างไรก็ดี ในส่วนของแนวทางการพัฒนานั้นก็ยังคงเหมือนกับแผนพัฒนาฉบับก่อน ๆ คืออยู่ใน รูปของ การพัฒนาสาขาต่าง ๆ อย่างเช่น ด้านการเกษตรก็มีนโยบายที่จะกระจายผลผลิตและเพิ่ม ประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกร ในด้านการพัฒนาอนุรักษ์ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมก็มีนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำต่าง ๆ ฯลฯ และการวางแผนพัฒนาชนบทในตัวของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็ยังมีได้แยกแยะออกมา เป็นแผนพัฒนาชนบทที่ชัดเจน ยังคงรวมอยู่กับแผนเศรษฐกิจส่วนรวม และ แผนกิจกรรม ตามสาขากิจกรรมต่าง ๆ อยู่นั่นเอง แต่ในส่วนที่มีเพิ่มขึ้นนั้นคือ บริการด้านสังคม เช่น มี แผนขยายการศึกษา การสาธารณสุข อาหาร และโภชนาการมากขึ้น มีการพัฒนาเยาวชน และสตรีในชนบท เป็นต้น ในด้านการพัฒนาประชกรนั้นก็ได้เพิ่มบริการวางแผนครอบครัว ในชนบทมากขึ้น¹⁷

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่า แนวทางการพัฒนาของไทยในแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4 นั้น แม้จะมีการพัฒนาด้านสังคม แต่ก็เน้นการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และ ใช้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งแบบการพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค (regional develop- ment model) ใช้ตัวแบบเศรษฐกิจสองสาขา (two-sector model) คือ ทั้งแนว ทางการส่งเสริมการจ้างงาน (employment oriented approach) โดยมุ่งให้มีการ สร้างปัจจัยพื้นฐานการผลิต เช่น สร้างถนนโดยชุมชนเอง (the basic services

¹⁷ โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์, "แนวทางและนโยบายการพัฒนาชนบทของประเทศไทย : อดีตและปัจจุบัน" ใน การบริหารงานพัฒนาชนบท, หน้า 53.

approach) ตลอดจนแนวทางแบบเอกภาพ (unified approach)¹⁸ ซึ่งเป็นแนวทางของการขจัดความยากจนและการว่างงาน กลุ่มทุกกลุ่มมีส่วนร่วมจากผลกำไรของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม และมีหลักการของการสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการประสานระหว่างสาขา¹⁹

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529 ซึ่งกำลังใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น แนวนโยบายในการพัฒนาประเทศมุ่งไปที่ "ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจที่จะก่อให้เกิดความปรองดองในชาติ" เป็นหลัก จึงมีการกำหนดจุดประสงค์ในการพัฒนาประเทศแนวใหม่ โดยการปรับระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถรับ กับสถานการณ์เปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต ขณะเดียวกันก็ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมให้มีการกระจายผลการพัฒนาให้ถึงมือประชาชนที่ยากจนให้ทั่วถึง และทำการประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจให้สอดคล้องกับการบริหารความมั่นคงของประเทศ²⁰

เหตุที่แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้มีการกำหนดแนวพัฒนาใหม่ ก็เพราะจากผลการดำเนินงานของแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นไม่น้อยไปกว่าประโยชน์ที่ได้รับ ถึงแม้ว่าในเขตเมืองและกรุงเทพมหานคร ได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในภาคอุตสาหกรรมและบริการ และสภาพการผลิตของภาคเกษตรกรรมในชนบทจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นการกระจายปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อการค้าการส่งออกแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีประชาชนในชนบทอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่ผ่านไป และมีส่วนร่วมต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวน้อยมาก บุคคลเหล่านั้นคือกลุ่มชาวนาชาวไร่ผู้ยากจนในเขตชนบทที่บริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่กระจายไปสู่พื้นที่ดังกล่าวมากนัก จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ระหว่างคนชนบทกับเมือง และระหว่างภาคต่าง ๆ มากขึ้น อีกทั้งได้สร้างความเสื่อมโทรมให้แก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ ๆ หลายด้าน โดย

¹⁸ คีเรก ฤกษ์หว่าย, การพัฒนาชนบท, หน้า 29.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529, หน้า 9.



เฉพาะที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ ทำให้สภาวะแวดล้อมในชนบททรุดโทรมลงไปมาก²¹ และแม้ว่าการพัฒนาชนบทของไทยจะใช้หลายแนวทางชนิกกันให้ผสมกลมกลืน ตามเงื่อนไขสถานการณ์ของทรัพยากร และขีดความสามารถของชุมชนที่แปรเปลี่ยนไปตามช่วงเวลาหนึ่ง ๆ เช่น สร้างเขื่อนเพื่อใช้พลังไฟฟ้า และประโยชน์ต่อระบบชลประทาน โดยเฉพาะในพื้นที่ภาคกลาง เป็นต้น เพื่อมุ่งให้เกิดการเพิ่มรายได้และคิดว่าการเพิ่มรายได้ของประชาชนนั้นคุณภาพชีวิตของประชาชนจะดีขึ้นเอง แต่ในที่สุด ผลก็ปรากฏว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนเพิ่มขึ้นในอัตราเร่งต่อปีร้อยละ 7.5 แต่ก็ไม่ปรากฏว่าคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในพื้นที่ยากจนได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นตามการเพิ่มรายได้ ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงเน้นแนวทางขจัดความยากจนและเน้นแนวทางการพัฒนาด้านสังคมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแนวทางที่พึ่งตนเองของประชาชน แนวทางการพบกันครึ่งทางระหว่างการวางแผนจากเบื้องล่าง (bottom-up approach) และการวางแผนจากเบื้องบน (top-down approach) รวมทั้งแนวทางการบริการพื้นฐาน ตลอดจนให้มีการชนิกกำลังและผนวกความคิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะการพัฒนาชนบทนั้นมีโครงสร้างที่มีหลายฝ่ายหลายเรื่องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน²²

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดจุดประสงค์หลักไว้ 6 ประการ ในการพัฒนาประเทศเพื่อให้สามารถดำเนินการไปสู่การแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจและสังคมในอดีตที่ผ่านมา จุดประสงค์หลักดังกล่าวมีดังนี้คือ

1. พื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ
2. ปรับโครงสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ
3. การพัฒนาโครงสร้างและการกระจายบริการทางสังคม
4. แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง
5. ประสานการพัฒนา เศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติ

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²² ดิเรก ฤกษ์หว่าย, การพัฒนาชนบท, หน้า 29.

6. ปฏิรูประบบบริหารงานพัฒนาของรัฐและกระจายสินทรัพย์²³

จะเห็นได้ว่าจุดประสงค์หลักประการหนึ่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้คือ การแก้ปัญหาความยากจนของชนบทล้าหลัง แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้เห็นความสำคัญของปัญหานี้และมุ่งแก้ไขปัญหานี้ให้ลดน้อยลง แผนพัฒนาชนบทยากจนยึดถือหลักการดำเนินงานพัฒนาโดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน ดำเนินการปรับปรุงให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้น และให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาที่พวกเขา กำลังเผชิญอยู่ให้มากที่สุด เท่ากับเป็นการเปลี่ยนระบบการดำเนินงานพัฒนาจากในอดีตที่เคยเป็นแบบรัฐบาลเป็นฝ่ายเดียวนี้ มาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น สำหรับพื้นที่ยากจนเป้าหมายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ครอบคลุม 216 อำเภอ 30 กิ่งอำเภอ ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ โดยมีการกำหนดให้ส่วนราชการจัดสรรงบประมาณ และโครงการลงในพื้นที่เป้าหมายดังกล่าวให้มากที่สุด แผนงานและโครงการพัฒนาชนบทยากจนนี้ได้มุ่งหลักประกัน 3 ประการที่จะนำไปสู่เป้าหมาย "พอกอยู่พอกกิน" คือให้หลักประกันที่จะให้ชาวชนบทล้าหลังมีระบบการศึกษา และความรู้เกี่ยวกับการทำมาหากิน และหลักประกันที่จะทำให้ชาวชนบทมีสุขภาพอนามัยที่สมบูรณ์ และได้รับสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตตามสมควรอย่างเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น โดยประกอบด้วยโครงการสำคัญ ๆ เช่น โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน โครงการธนาคารโค-กระบือ โครงการจัดสร้างโรงพยาบาลอำเภอ โครงการสาธารณสุขมูลฐาน โครงการเร่งรัดปรับปรุงดิน โครงการพัฒนาดินเค็มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นต้น รวมทั้งได้กำหนดเป้าหมายของการแก้ปัญหาไว้ 2 ทางคือ ทางเศรษฐกิจ เพิ่มระดับการผลิตขึ้นอีกโดยเฉลี่ยร้อยละ 2.0 ต่อปี ส่วนทางสังคมจะจัดให้มีระบบสาธารณสุขมูลฐานบริการทางการแพทย์ในระดับอำเภอ และหนังสือประกอบการเรียนรู้ให้ทั่วถึงในเขตชนบทยากจนภายใน 2 ปี และให้บริการทางโภชนาการแก่เด็กและหญิงมีครรภ์ 2.2 ล้านคน ให้บริการน้ำสะอาดแก่ประชาชน 3 ล้านคน และบริการทางกฎหมายแก่

²³สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529), หน้า 9.

เกษตรกรยากจนไม่ต่ำกว่า 5,000 คน²⁴ ประมาณวงเงินที่ใช้ในการพัฒนาชนบทยากจนในช่วงระยะแผนนี้คิดเป็นเงิน 8,593.38 ล้านบาท ในจำนวนนี้แยกเป็นรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินจำนวน 7,193.38 ล้านบาท และเงินกู้ต่างประเทศอีกจำนวน 1,400.00 ล้านบาท²⁵

การพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาฯ ฉบับปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนกระบวนการพัฒนาจากรบบเดิมที่เรียกว่า "ระบบโครงการ" มาเป็นระบบใหม่คือ "ระบบผสมผสาน" ซึ่งทุกฝ่ายและทุกระดับมีบทบาทและมีความหมายต่อระบบการพัฒนาชนบทของประเทศ²⁶ ตลอดจนมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่เป็น 5 ประการดังนี้²⁷

1. ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน
2. พัฒนาระบบของประชาชนให้พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น
3. เน้นการปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองให้มากขึ้นตามลำดับ
4. แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ โดยเน้นเทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ
5. ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองได้มากที่สุด

จากแนวนโยบายดังกล่าว ทำให้จำเป็นต้องมีการแบ่งเขตพื้นที่ชนบทออกเป็น 2 ประเภท อย่างชัดเจน คือ เขตพื้นที่ชนบททั่วไปประเภทที่พอจะช่วยตัวเองได้และเคยได้รับ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-14, 18.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 343.

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ชนบทไทย 2525, หน้า 18.

²⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529), หน้า 342.

ผลประโยชน์จากการพัฒนามาแล้ว กับเขตพื้นที่ชนบทยากจนซึ่งไม่สามารถช่วยตัวเองได้และไม่เคยได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนามาก่อนเลย

องค์กรที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา

การปฏิบัติการตามหลักการพัฒนาชนบทแนวใหม่²⁶ ได้จัดให้มีการประสานงานกันตั้งแต่ระดับนโยบายลงไปจนถึงระดับหน่วยปฏิบัติในองค์กรส่วนภูมิภาค โดยเพิ่งเล็งไปสู่เป้าหมายหลัก คือ ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ เข้าใจและเข้าร่วมกับการพัฒนาของรัฐ องค์กรระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาจัดเป็น 4 ระดับดังนี้คือ²⁶ (ดูภาคผนวก ก.)

1. องค์กรนโยบายระดับชาติ มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย 2 ชุด คือ

1.1 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งมีองค์ประกอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท พ.ศ.2524 ทั้งนี้มีองค์ประกอบประสานงานคือ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กชช. โดยประสานงานกับ 4 กระทรวงหลักคือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงสาธารณสุข นอกจากนี้ยังมีคณะอนุกรรมการคอยช่วยเหลืออีก 7 ชุด คือ

- ก. คณะอนุกรรมการประสานแผนในระดับชาติและแผนส่วนภูมิภาค
- ข. คณะอนุกรรมการแผนพัฒนาระดับภูมิภาคและท้องถิ่น
- ค. คณะอนุกรรมการแผนและโครงการ
- ง. คณะอนุกรรมการที่ดิน

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ชนบทไทย 2525, หน้า 20-21.

- จ. คณะอนุกรรมการแผนกำลังคนเพื่อการพัฒนาชนบท
- ฉ. คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การพัฒนาชนบท
- ช. คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล

1.2 คณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) มีองค์ประกอบที่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524

2. องค์การระดับจังหวัด ประกอบด้วยคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด ดังนี้

2.1 คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นเลขานุการ ประกอบด้วยกรรมการ 19 ท่าน กพจ. มีหน้าที่พิจารณาวางแผนพัฒนาจังหวัด ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามแนวนโยบายการพัฒนาชนบท และเป็นผู้จัดทำแผนปฏิบัติการบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัดตามระเบียบสำนักงบประมาณ และเพื่อเป็นการแสดงถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด จึงขออำนาจที่กการประชุม กพจ., อกช. ของจังหวัดตราคมมาแสดงไว้ในภาคผนวก (โปรดดูภาคผนวก ข.)

2.2 คณะอนุกรรมการชุดอื่น ๆ ตามแต่ กพจ. จะเห็นสมควรแต่งตั้งเฉพาะเรื่อง

3. องค์การระดับอำเภอ ประกอบด้วยคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ คือ นายอำเภอเป็นประธาน หรือคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.-ก.) มีปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธาน ปลัดอำเภอ (อาวุโส) เป็นกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่กำหนดพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่น ช่วยเหลือ อกช. วิเคราะห์และประสานโครงการที่สภาพตำบลขอมา และทำหน้าที่กลั่นกรองแผนพัฒนาตำบลโดยจัดทำในรูปแผนพัฒนาอำเภอเสนอต่อ กพจ. และขอเสนอถึงคณะกรรมการพัฒนาอำเภอคลองใหญ่ จึงนำคำสั่งอำเภอคลองใหญ่ที่ 200/2529 ลว. 19 กย. 2529 ดังแสดงไว้ในภาคผนวก (โปรดดูภาคผนวก ค.)

การเปรียบเทียบของโครงการพัฒนาในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

ในวัตถุประสงค์ของการศึกษา ข้อหนึ่งมีว่า เพื่อศึกษาแนวนโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาตำบล ความสัมพันธ์กับการวางแผนพัฒนาตำบล โดยศึกษาแผนพัฒนาตำบลว่าเป็นไปตามที่รัฐบาลได้มุ่งหมายไว้หรือไม่

ดังนั้น จึงต้องดูแนวนโยบายในการพัฒนาสภาพของรัฐบาลด้วยการวางแผนพัฒนาประเทศนั้น เริ่มมีการปฏิบัติตามแผนตั้งแต่ แผนชาติฉบับที่ 1 (2504-2509) จนกระทั่งปัจจุบันเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) โดยพยายามปรับปรุงและพัฒนาระบบการวางแผนอยู่ตลอดเวลา ในการพยายามแก้ปัญหาความยากจนในชนบท ได้มีระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทภายในระบบ "กชช." ได้เริ่มใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 5 โดยเงื่อนไขของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (2525-2529) มีดังนี้²⁹

1. อะไรคือการพัฒนา อะไรคือการบริหาร
2. โครงการที่เข้ากรอบต้องแก้ปัญหาความยากจน แท้จริงและเกิดผลระยะสั้น สำหรับงานใดที่รัฐต้องลงไปทำเอง เป็นหน้าที่อยู่แล้ว จะไม่มีในกรอบเช่นของกรมตำรวจ เป็นต้น
3. โครงการเหล่านั้น ต้องมีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและประชาชนต้องการ ไม่ใช่กระทรวงยึดเยื้อคให้ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วม ร่วมขอ ร่วมคิด ร่วมเห็น

ซึ่งในการพัฒนาชนบทในระบบ กชช. นี้ ก็มีองค์กรระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ในการพัฒนาโดยรัฐบาล กำหนดกรอบนโยบายเป็นแบบบนลงล่าง (top-down) และในระดับตำบลให้ราษฎรเข้ามีส่วนร่วมแบบล่างขึ้นบน (bottom-up) โดยหวังว่าจะสามารถขจัดความยากจนและสนองความต้องการของประชาชนได้ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบระดับชาติ คือศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการ

²⁹ ชานาญ รุ่งแสง, หัวหน้าฝ่ายแผนงานและโครงการ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สัมภาษณ์ 10 ตุลาคม 2529.

พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับงบประมาณ เป็นงบประมาณซึ่ง เป็นงบประมาณปกติของ กระทรวงที่อยู่ในระบบ กชช.

แต่อย่างไรก็ดี ยังมีการพัฒนาชนบทอีกระบบหนึ่ง เรียกว่าระบบ "กชช." แม้จะ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชน ในชนบท แต่ก็เป็นการพัฒนาชนบทเช่นเดียวกัน ซึ่งการพัฒนาชนบทในระบบ "กชช." และ หน่วยงานระดับชาติที่รับผิดชอบระบบ "กชช." คือ สำนักงานเลขาธิการ กชช. สำนักงาน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำหรับงบประมาณ เป็นงบกลางขึ้นอยู่กับการอนุมัติงบประมาณใน แต่ละปีของสภา

ข้อแตกต่างที่เด่นชัด คือในเรื่องงบประมาณ คือ ระบบ "กชช." เป็นงบพัฒนา ของกระทรวงในระบบ กชช. เป็นงบปรมาณปกติ แต่งบประมาณของระบบ "กชช." เป็น งบประมาณกลาง อาจจะไม่ให้ก็ได้ในบางปี ขึ้นกับการเมืองพอสมควร ซึ่งองค์กรในระดับ ชาติที่รับผิดชอบจะแตกต่างกัน เพื่อความสะดวกในการของบประมาณได้ง่ายขึ้น ถ้าระบบ "กชช." ขึ้นอยู่กับสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีแต่ในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัตินั้นควรจะเป็น ผู้ปฏิบัติในชุดเดียวกัน จะทำให้เกิดเอกภาพความสะดวก รวดเร็ว และง่ายต่อเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติด้วย ไม่ต้องมีกรรมการหลายชุด สิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่สำหรับองค์กรระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล ก็คล้ายคลึงกัน ดังจะเปรียบเทียบให้เห็นดังนี้

เปรียบเทียบองค์การระดับจังหวัดของระบบ "กชช." กับ "กสช."

คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)	คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.)
1. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน	1. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรอง ประธานกรรมการ	2. รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรอง ประธานกรรมการ
3. ประธานสภาจังหวัด เป็นกรรมการ	3. ปลัดจังหวัด เป็นกรรมการ
4. นายกเทศมนตรีทุก เทศบาลในจังหวัด เป็นกรรมการ	4. คลังจังหวัด เป็นกรรมการ
5. นายอำเภอท้องที่และ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัว หน้ากิ่งประจำกิ่งอำเภอ เภอท้องที่ เป็นกรรมการ	5. ศึกษาธิการจังหวัด เป็นกรรมการ
6. หัวหน้าส่วนราชการ ประจำจังหวัด ซึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นควรแต่งตั้งไม่ เกิน 7 คน เป็นกรรมการ	6. เกษตรจังหวัด เป็นกรรมการ
7. ผู้แทนส่วนราชการ ในจังหวัด ซึ่งผู้ว่า ราชการจังหวัด เห็นควรแต่งตั้ง ไม่เกิน 7 คน เป็นกรรมการ	7. นายแพทย์สาธารณสุข- สุขจังหวัด เป็นกรรมการ
8. หัวหน้าสำนักงาน จังหวัด เป็นกรรมการ และเลขานุการ	8. พัฒนาการจังหวัด เป็นกรรมการ
	9. แรงงานจังหวัด เป็นกรรมการ
	10. พาณิชยจังหวัด เป็นกรรมการ
	11. ผู้แทนกรมชลประทาน เป็นกรรมการ
	12. นายช่างของการทาง เป็นกรรมการ
	13. รพช. จังหวัด เป็นกรรมการ

(มีต่อ)

คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.)	คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.)"
ให้สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กพจ.	<p>14. โยธาธิการจังหวัด เป็นกรรมการ</p> <p>15. เสมียนตราจังหวัด เป็นกรรมการ</p> <p>16. หัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ</p> <p>17. เจ้าหน้าที่สำนักงานจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวน 2 คน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ</p> <p>ให้สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กสจ.</p>

เปรียบเทียบองค์การระดับอำเภอของระบบ "กชช." กับ "กสอ."

คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.)	คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับอำเภอ (กสอ.)
1. นายอำเภอท้องที่ เป็นประธาน	1. นายอำเภอ เป็นประธาน
2. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ	2. เกษตรอำเภอ เป็นกรรมการ 3. สหกรณ์อำเภอ เป็นกรรมการ 4. ประมงอำเภอ เป็นกรรมการ 5. ปศุสัตว์อำเภอ เป็นกรรมการ 6. ศึกษาธิการอำเภอ เป็นกรรมการ 7. หัวหน้าสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ เป็นกรรมการ
3. ปลัดอำเภอซึ่งนายอำเภอท้องที่แต่งตั้งไม่เกิน 2 คน เป็นกรรมการ	8. สาธารณสุขอำเภอ เป็นกรรมการ 9. ปลัดอำเภอซึ่งนายอำเภอเห็นควรแต่งตั้ง
5. ข้าราชการประจำอำเภอหรือราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในอำเภอ ซึ่งนายอำเภอท้องที่เห็นควรแต่งตั้งไม่เกิน 2 คน เป็นกรรมการ	คนหนึ่ง เป็นกรรมการ 10. เจ้าหน้าที่ด้านช่างที่ กสอ. แต่งตั้งจำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
6. พัฒนาการอำเภอ เป็นกรรมการ	11. เสมียนตราอำเภอ เป็นกรรมการ
7. ปลัดอำเภอ(อาวุโส)เป็นกรรมการและเลขานุการ	12. พัฒนาการอำเภอ เป็นกรรมการและเลขานุการ
	ให้ทำการพัฒนาการอำเภอปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กสอ.

การพัฒนาชนบท ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณตามระบบ "กชช." หรือ "กสช." โครงการต่าง ๆ ทุกโครงการต้องปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล จัดตั้งระบบ "กชช." และระบบ "กสช." ก็ต้องการให้มีโครงการตามแผนพัฒนาตำบล ต้องการยกระดับความสามารถของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุมการดำเนินงาน และการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติ อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ซึ่งทั้งระบบ "กชช." และ "กสช." ก็มีความมุ่งหมายในการพัฒนาชนบทเหมือนกัน แม้ว่า ระบบ "กสช." จะเป็นนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท แต่ก็เป็นการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาตำบล ดังนั้น องค์กรในระดับจังหวัดและระดับอำเภอ ควรจะเป็นองค์กรเดียวกัน เพราะจะทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ใช้ระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเดียวกัน มีคณะกรรมการชุดเดียวกัน ทำให้สามารถประหยัดงบประมาณ สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของข้าราชการในระดับปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น เพราะในปัจจุบัน ในระดับจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะกรรมการสร้างงานในชนบท ระดับจังหวัด (กสจ.) มีประธานกรรมการคนเดียวกัน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีรองประธานกรรมการคนเดียวกัน คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วน กสจ. จะเพิ่มรองประธานกรรมการอีก 1 ท่าน คือ ปลัดจังหวัดและผู้ทำหน้าที่กรรมการและเลขานุการ คือ กพจ. และ กสจ. ก็เป็นบุคคลคนเดียวกัน คือหัวหน้าสำนักงานจังหวัด และทั้งระบบ กพจ. และ กสจ. ก็ให้สำนักงานจังหวัดปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ สำหรับตำแหน่งกรรมการก็มีความคล้ายคลึงกัน แต่ข้อแตกต่างซึ่งเห็นเด่นชัด คือ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) จะมีฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย คือ ประธานสภาจังหวัด และนายกเทศมนตรีทุกเทศบาลในจังหวัด เป็นกรรมการ ซึ่งก็เป็นผลดี เพราะเขาคือผู้แทนของราษฎร น่าจะมีการรวมระบบ กพจ. กับ กสจ. เข้าด้วยกัน เพื่อลดงานให้กับสำนักงานจังหวัด และเพื่อความเป็นเอกภาพ ประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพ เพราะจำนวนบุคลากรของสำนักงานจังหวัดก็มีจำนวนน้อยอยู่แล้ว และตามความเห็นของผู้วิจัยและยังเห็นว่าควรเพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาในคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) จะเป็นผลดีกับการพัฒนาด้วย เพราะ ส.ส. ปัจจุบันมีงบประมาณให้ ส.ส. ไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองปีละ 2.5 ล้านบาท ปัจจุบันจากการสอบถามหลายแห่ง ส.ส. จะคุ้นเคยหน่วยเลือกตั้งใด ส.ส. ผู้นั้นได้รับคะแนนเสียงมาก งบประมาณท้องถิ่นของ ส.ส. ผู้นั้นก็จะลงไปพัฒนาพื้น

เป็นการพัฒนาตามคะแนนเสียง ถ้าสามารถนำ ส.ส.มาร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ก็จะสามารถพยายามดึงเงินงบประมาณปีละ 2.5 ล้านบาทของ ส.ส. มาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

เหตุผลที่สนับสนุนในการรวมระบบ "กชช." กับ "กสช." ในระดับจังหวัด คือ กพจ. กับ กสช. เข้าด้วยกันอีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ ในเรื่องงบประมาณ ในระบบ "กชช." เมื่อจะได้รับโครงการปี 2531 จะต้องทำแผนพัฒนาตำบลไปตั้งแต่ปี 2529 และการเสนอโครงการไปอาจไม่ได้รับงบประมาณทั้งหมด ขึ้นอยู่กับว่า งบพัฒนาของกระทรวง ในระบบ กชช. ในงบประมาณปี 2531 แต่ละกระทรวงได้รับเท่าใด แล้วจึงจะแบ่งกันไปสรุปได้ว่าในระบบ "กชช." ทำแผนไปโดยยังไม่ทราบงบประมาณ แต่ในระบบ "กสช." เป็นระบบกลาง ขึ้นอยู่กับว่าสภาจะอนุมัติงบประมาณให้ในแต่ละปีเท่าใด มีเงินแล้วจึงแจ้งให้ทำโครงการขึ้นมา สรุปได้ว่าในระบบ "กสช." มีงบประมาณแล้วจึงทำโครงการ ทำให้ผู้ปฏิบัติเห็นความแตกต่างของทั้ง 2 ระบบ และเกิดการเปรียบเทียบการพัฒนาชนบทเหมือนกัน ต้องยึดโครงการในแผนพัฒนาตำบลเหมือนกันแต่ระบบ "กสช." ได้เงินง่ายกว่าระบบ "กชช." แต่ถ้ารวม กพจ. เข้ากับ กสจ. จะไม่มีการเปรียบเทียบ และข้าราชการในระดับจังหวัดทำงานง่ายขึ้นและปราศจากอคติ

สำหรับการพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ จากการเปรียบเทียบคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) กับคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับอำเภอ (กสอ.) มีประธานกรรมการคนเดียวกัน คือ นายอำเภอ แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ กรรมการและเลขานุการเป็นบุคคลคนละคนกัน คือ กพอ. มีปลัดอำเภอ (อาวุโส) เป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วน กสอ. มีพัฒนาการอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ โดย กสอ. ให้ความสำคัญการพัฒนาการอำเภอปฏิบัติหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ กสอ. ที่เป็นเช่นนั้นเพราะในระดับจังหวัดมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดให้ทำหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และในระดับอำเภอก็มีสำนักงานอำเภอ ซึ่งมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอและในปัจจุบันทางกรมการปกครอง ก็เน้นในเรื่องการทำแผนพัฒนาอำเภออยู่ นายอำเภอทั่วประเทศก็ได้แต่งตั้งปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบสำนักงานอำเภอทั่วประเทศ เพื่อความเป็นเอกภาพ ประหยัดและเพิ่มประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเองเห็นว่า ควรรวม

กพอ. กับ ระบบ กสอ. เข้าด้วยกัน โดยให้ปลัดอำเภอ (อาวุโส) หัวหน้าฝ่ายปกครอง และพัฒนา เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้ที่ทำการสำนักงานอำเภอปฏิบัติหน้าที่เป็น สำนักงานเลขานุการ การพัฒนาชนบทในระดับอำเภอ ควรให้พัฒนาการอำเภอเป็นผู้ช่วย เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาในระดับอำเภอ และให้ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบสำนักงาน อำเภอ เป็นผู้ช่วยเลขานุการเพิ่มขึ้นอีกด้วย เพราะปลัดอำเภอ (อาวุโส) มีงานมากอยู่ แล้ว จะได้ช่วยให้การพัฒนาชนบทสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

4. องค์กรระดับตำบลและหมู่บ้าน ประกอบด้วย

4.1 คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) เป็นผู้จัดทำโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเขตตำบล

4.2 คณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) มี กำนันท้องที่เป็นหัวหน้าคณะทำงาน เกษตรตำบล พัฒนาการตำบล สาธารณสุขตำบล ครูใน ตำบล และราษฎรเป็นผู้ทำงาน คปต. มีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางวิชาการและอุปกรณ์ที่จำเป็นแก่สภาตำบล พร้อมทั้งตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการที่ตำบลเสนอในแผนพัฒนา ตำบล

4.3 คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ในระดับหมู่บ้านมีคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. สำหรับหมู่บ้านที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งเป็นหมู่บ้านอาสาพัฒนา และป้องกันตนเอง (อพป.) และคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) สำหรับหมู่บ้านปกติที่มีได้ ประกาศจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน อพป.³⁰ องค์กรระดับหมู่บ้านนี้มีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรใน หมู่บ้านระดับล่างสุด ซึ่งอยู่ในพื้นที่หมู่บ้าน จึงเป็นผู้รู้สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และ ความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านมากที่สุด³¹

³⁰ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, ร่างคู่มือการบริหารการพัฒนาชนบท ขององค์กรและผู้บริหารในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล (มปท. : มปป.), หน้า 2.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102.

นอกจากองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบททั้ง 4 ระดับดังกล่าวแล้ว ยังมีองค์กรประสานงานอีกด้วย ซึ่งได้แก่ ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ในหมวด 2 ข้อ 5 ซึ่งกำหนดให้มีศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของ กชช. และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ กชช. จะมอบหมาย องค์กรประสานงานอีกแห่งหนึ่งคือสถาบันประมวลข้อมูลเพื่อการศึกษาและการพัฒนา ได้จัดตั้งขึ้นที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีเลขานุการ กชช. เป็นประธานกรรมการบริหารสถาบัน สถาบันฯ มีหน้าที่หลักดังนี้คือ

ก. ประมวลข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะระดับหมู่บ้านและตำบล เข้าเป็นคลังข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวางแผน

ข. ประมวลและจำแนกข้อมูลในด้านการปฏิบัติการตามโครงการ เพื่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ค. ติดตามประเมินความสำเร็จของโครงการในรูปผลโดยตรงของโครงการ และผลกระทบของโครงการ ทั้งในด้านพฤติกรรม สังคม และประสิทธิภาพการผลิต

ง. สนับสนุนงานด้านการเรียน การสอน การวิจัย การบริหาร และการบริการภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น³²

องค์กรในแต่ละระดับได้รับการแจกแจงภาระหน้าที่ของแต่ละระดับแต่ละฝ่ายเอาไว้ให้สอดคล้องประสานกันได้ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายให้ทุกฝ่าย ทุกระดับทุ่มเทลงไปถึงประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้คิดได้เลือก และได้มีส่วนร่วมภายใต้กรอบของการพัฒนาประเทศโดยรวม ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

³² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ชนบทไทย

ความหมายของแผนพัฒนาตำบล

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมของประเทศไทย ได้ดำเนินตามแนวทางที่วางไว้เป็นหลักในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งถือว่าเป็นแผนระดับชาติและการปฏิบัติการตามแผนระดับชาตินั้นก็มีไว้ว่าจะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปได้หมด การดำเนินงานตามแผนบางประการไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชนบทได้ เพราะการวางแผนระดับชาติส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในรูป top-down มากกว่า bottom-up จึงทำให้การพัฒนาไม่สามารถจะไปถึงผู้ยากไร้ได้ หรือแม้จะมีการพัฒนาแต่ก็ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้น วิธีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อให้การพัฒนาได้ผลอย่างจริงจัง จึงต้องมีการวางแผนพัฒนาในอีกระดับหนึ่งที่สามารถจะเจาะลึกถึงปัญหาและศึกษาอย่างละเอียดในแต่ละพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งแผนระดับนี้ก็คือแผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดนั้นก็จะเป็นแผนหลักที่ชี้แนะแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นระบบและอย่างผสมผสานที่หน่วยงานปฏิบัติจะยึดถือใช้เป็นหลักในการกำหนดและวางแผนงานโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบต่อไป อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาจังหวัดก็จะเป็นเพียงกรอบที่ชี้ปัญหาและแนวทางแก้ไขอย่างกว้าง ๆ เท่านั้น ส่วนในการปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ให้ได้อย่างจริงจังนั้น จำเป็นต้องมีแผนอีกระดับหนึ่งมารองรับ นั่นคือ แผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งเป็นแผนประสานโครงการและแผนงานของทุกหน่วยงานและทุกระดับ (คือส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) ที่จะดำเนินงานในท้องที่ของอำเภอ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาและสนองความต้องการของประชาชนในเขตอำเภอได้อย่างมีประสิทธิภาพ³³

แผนพัฒนาอำเภอ มีองค์ประกอบหลักดังนี้ คือ

1. ส่วนที่แสดงสภาพทั่วไปของอำเภอทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งก็คือข้อมูลด้านต่าง ๆ ของพื้นที่นั่นเอง

³³พีรพล ไตรทศาวิทย์, "ความสัมพันธ์ของแผนระดับชาติ ภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล," ใน การวางแผนพัฒนาจังหวัด อำเภอ ตำบล : ทฤษฎีและปฏิบัติ, หน้า 111-113.

2. ส่วนที่แสดงถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับหมู่บ้าน และตำบล
3. ส่วนที่แสดงถึงลำดับความสำคัญของปัญหาอำเภอ อันเป็นผลมาจากการผสมผสานข้อมูล^{๓๕}ที่ปัญหาอำเภอ เข้ากับปัญหาและความต้องการที่ประชาชนกำหนดขึ้น
4. ส่วนที่แสดงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาของอำเภอ และ แผนงานโครงการของหน่วยงานทุกแห่งและทุกระดับ ตลอดจนโครงการของตำบล ซึ่งมุ่งแก้ปัญหาของประชาชนอย่างผสมผสานกัน และสอดคล้องกับแนวทางพัฒนาภาค ตลอดจนวัตถุประสงค์นโยบาย และเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดอีกด้วย^{๓๔}

จะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาอำเภอ เป็นแผนในระดับที่มีความสำคัญ เพราะต้องผสมผสานแผนพัฒนาจังหวัดกับปัญหาความต้องการของประชาชนในหมู่บ้านและตำบล ซึ่งอยู่ในท้องที่ของอำเภอให้มีความสอดคล้องกันอย่างดียิ่ง เพราะต้องดำเนินงานตามแผนนโยบาย และวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาจังหวัด ขณะเดียวกันการปฏิบัติงานพัฒนาในพื้นที่นั้นก็ต้องกระทำโดยให้สามารถสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาในพื้นที่นั้น ๆ ได้ด้วย

ส่วนข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญที่แสดงให้เห็นปัญหา และความต้องการของประชาชนในหมู่บ้านและตำบลก็คือ แผนพัฒนาตำบล โดยมีลักษณะเป็นเอกสารที่รวบรวมและสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบลในรูปข้อมูลและข่าวสาร เพื่อให้หน่วยงานของแผนพัฒนาและหน่วยงานปฏิบัติทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ นำไปใช้วิเคราะห์ และหาทางแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ตลอดจนเป็นเอกสารที่รวมถึงโครงการพัฒนาหรืองานพัฒนาที่ประชาชนในตำบลจะดำเนินการโดยใช้ทรัพยากรของตนเองอีกด้วย

จากการที่พื้นที่ของจังหวัดนั้นครอบคลุมไปถึงอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน การกล่าวถึงแผนพัฒนาจึงจำเป็นต้องกล่าวหาพิงถึงแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และ

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

แผนพัฒนาตำบลไปด้วยกันจึงจะทำให้มองเห็นภาพของการพัฒนาได้อย่างชัดเจน แต่เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการศึกษาเฉพาะกรณีแผนพัฒนาตำบลเท่านั้น จึงจะกล่าวถึงแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภออย่างกว้าง ๆ และจะเน้นรายละเอียดในส่วนที่เกี่ยวกับแผนพัฒนาตำบลเป็นพิเศษ แต่อย่างไรก็ตาม แผนทั้ง 3 ระดับนี้มีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องกันอยู่ การประสานแผนพัฒนาจึงเป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

ตามระเบียบคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติว่าด้วยการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมระดับภูมิภาค พ.ศ. 2524 ได้กำหนดให้มีแผนพัฒนาใน 3 ระดับ ดังนี้คือ³⁵

1. แผนพัฒนาตำบล เป็นแผนที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในตำบล หมู่บ้าน โดยแสดงออกในรูปของโครงการ ทั้งที่เป็นโครงการที่ดำเนินการได้ตามขีดความสามารถของสภาตำบลและโครงการที่เกินขีดความสามารถของประชาชน
2. แผนพัฒนาอำเภอ เป็นแผนที่มุ่งแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ โดยพิจารณาถ่วงถ่วงโครงการจากแผนพัฒนาตำบลผสมผสานกับโครงการส่วนที่เป็นของอำเภอ ทั้งโครงการที่มุ่งแก้ไขปัญหของอำเภอโดยส่วนรวมและโครงการที่อำเภอต้องดำเนินการตามนโยบายของหน่วยเหนือ
3. แผนพัฒนาจังหวัด มีลักษณะของแผนที่สมบูรณ์กว่าระดับอำเภอและระดับตำบล มีการวิเคราะห์ปัญหาของจังหวัดโดยส่วนรวม กำหนดแนวทางในการดำเนินงานเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด โดยมุ่งแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน พิจารณาถ่วงถ่วงโครงการจากแผนพัฒนาอำเภอผสมผสานกับโครงการแก้ไขปัญหส่วนรวมของจังหวัด มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายและแผนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

³⁵ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (มปท. : มปป.), หน้า 17.

นอกจากนี้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ยังได้แบ่งแยกประเภทของแผนพัฒนาออกเป็น 2 ประเภท คือ แผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี แผนพัฒนา 5 ปี นั้นก็คือแผนที่มีระยะเวลาการจัดทำสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีระยะเวลา 5 ปี ส่วนแผนพัฒนาประจำปีก็คือ แผนที่มีระยะเวลาการจัดทำสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปี³⁶

และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนการพัฒนาจังหวัดประจำปี พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายของแผนพัฒนาประจำปีไว้ดังนี้ แผนพัฒนาจังหวัดประจำปีหมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524³⁷

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดดังกล่าวข้างต้นนั้น หมายถึงแนวทางการประสานแผนงานและโครงการของกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของประชาชนในท้องที่เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัด³⁸

"แผนพัฒนาอำเภอประจำปี" หมายความว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของอำเภอ อันมีลักษณะเป็นแนวทางและรายการประสานแผนงานและโครงการของจังหวัด อำเภอ ตำบล หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และการดำเนินงานของ

³⁶สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, "การศึกษาทบทวนเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด" (เอกสารงานการศึกษา, สิงหาคม 2525), หน้า 263.

³⁷กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, ประมวลระเบียบคำสั่งและนวนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529), หน้า 31.

³⁸"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524", หน้า 1. (อัครสำเนา)



ประชาชนในท้องที่ที่อำเภอได้จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม และแก้ไขปัญหาของประชาชนในอำเภอ³⁹

สำหรับ "แผนพัฒนาตำบลประจำปี" ก็หมายถึง แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของตำบล อันมีลักษณะเป็นแนวทางและรายการประสานแผนงานและโครงการของอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และประชาชนท้องที่ที่ตำบลได้จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี เพื่อพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมและแก้ไขปัญหาของประชาชนในตำบล⁴⁰

จะเห็นได้ว่าความหมายของแผนพัฒนาในทุกระดับนั้นมีลักษณะเหมือนกัน จะต่างกันแต่เพียงขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบของแผนพัฒนาๆ ในแต่ละระดับเท่านั้น

สำหรับขอบข่ายของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีนั้น ก็จะครอบคลุมถึงแผนพัฒนาตำบล 5 ปี แผนพัฒนาอำเภอประจำปี และเค้าโครงแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี เหตุที่มีการกำหนดแผนพัฒนาในทุกระดับ และให้ตำบลมีแผนระยะยาวก็เพราะคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ได้เน้นให้จังหวัดและอำเภอจัดทำแผนโดยยึดเอาความต้องการของประชาชนตามที่ปรากฏในแผนพัฒนาตำบล 5 ปี เป็นหลักในการจัดทำแผน โดยให้อำเภอพิจารณาจากแผนตำบลและจังหวัดพิจารณาจากแผนอำเภอ ดังนั้น แผนระดับตำบลจึงเป็น

วิวัฒนาการของแผนพัฒนาตำบล

แผนพัฒนาตำบลได้มีวิวัฒนาการมาจากแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี ของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย โดยเริ่มมีการทำแผนพัฒนาชุมชนขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2505 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทำแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี⁴² ซึ่งมี

³⁹ กระทรวงมหาดไทย, สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, ประมวลระเบียบคำสั่ง และแนวนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529), หน้า 32.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

แผนหลักในการกำหนดขอบเขตความต้องการของประชาชน ซึ่งก็คือขอบเขตของแผนพัฒนา
อำเภอและจังหวัดว่าจะครอบคลุมอะไรบ้างนั่นเอง⁴¹ ระยะเวลาในการดำเนินการตั้งแต่
พ.ศ. 2506-2510 ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนครั้งนี้ก็เพื่อ

1. ให้การพัฒนากิจกรรมแต่ละด้านได้ดำเนินไปภายในขอบเขตของความมุ่ง
หมายแห่งแผนการพัฒนาชุมชนแห่งชาติ โดยอาศัยเป้าหมายที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดไว้เป็น
แนวทางดำเนินงาน

2. เพื่อให้กรมการพัฒนาชุมชนบริหารงานภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์และ
อำนาจหน้าที่ของกรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยหลักการประสานงาน ติดตามผลงาน
และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคตามจังหวัดที่เหมาะสม

3. เพื่อให้ผู้ดำเนินงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทุกระดับ ทบวง กรม
ที่เกี่ยวข้องได้มีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดโครงการทำงานด้านต่าง ๆ
ในท้องถิ่นให้สอดคล้องและต่อเนื่องกันจนสำเร็จบริบูรณ์ตามความต้องการของประชาชน

ขั้นตอนการดำเนินงานจัดทำแผนการพัฒนาชุมชน 5 ปี เริ่มขึ้นที่นายอำเภอ
ประชุมคณะกรรมการพัฒนาชุมชนอำเภอ พัฒนาการ และพัฒนาพิเศษ เพื่อร่วมกันจัดทำแผน
พัฒนาตามหลักการที่กำหนดแล้วกรอกข้อความลงในแบบ พ.ช. 9 (ดูภาคผนวก ง.) ต่อจาก
นั้นให้เสนอไปยังคณะกรรมการพัฒนาชุมชนจังหวัดพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพัฒนาชุมชน
จังหวัดเห็นชอบด้วยกับแผนพัฒนาชุมชนดังกล่าวแล้ว ก็ให้รวมเข้าเป็นแผนการพัฒนาชุมชนจังหวัด
แล้วส่งไปยังกรมการพัฒนาชุมชน และส่งสำเนาให้ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนา
ชุมชน (ศ.ว.พ.) ด้วย

⁴¹ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, "การศึกษาทบทวนเกี่ยวกับการวางแผน
พัฒนาจังหวัด", หน้า 264.

⁴² "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทำแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี พ.ศ.
2505" (อัครสำเนา).

ศ.ว.พ. เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนิน

ศ. ว. พ. เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการทำงานเฉพาะกิจกรรมทุกโครงการของเขตพัฒนาอำเภอในจังหวัดที่อยู่ในอาณาเขตรับผิดชอบ ตลอดจนมีหน้าที่นี้เทศ์การดำเนินงานตามโครงการของเขตพัฒนาอำเภอและช่วยเหลือทางวิชาการและทางอื่น ๆ ที่จะทำให้การปฏิบัติตามโครงการนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี ของจังหวัด

แผนพัฒนาชุมชน 5 ปี ได้ถูกนำไปทดลองใช้เป็นครั้งแรกตามโครงการทดลองวางแผนพัฒนา 5 ปี ที่ตำบลโคกขี้หนอน อำเภอพานทอง จังหวัดชลบุรี⁴³

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ทุกตำบลในเขตพัฒนาจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาตำบลขึ้นตามระเบียบว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล พ.ศ. 2508 และให้ตำบลในบางท้องที่ดำเนินการในรูปสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 เรื่องระเบียบการบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2)⁴⁴ ดังนั้นการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนในระยะต่อมา เมื่อสิ้นสุดแผนฉบับแรกแล้วก็คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี พ.ศ. 2510 จึงมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และข้อกำหนดบางประการ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการพัฒนาตำบลและสภาตำบล ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ดูภาคผนวก จ.) อย่างเช่น เรื่องการให้คณะกรรมการพัฒนาตำบลเป็นผู้ริ้ววางแผนพัฒนาชุมชน โดยอาศัยข้อเท็จจริงจากผลการสำรวจเบื้องต้นและข้อเท็จจริงอื่น ๆ โดยมีพัฒนาการประจำกลุ่มเป็นที่ปรึกษา จากนั้นก็เสนอให้คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบ แผนพัฒนาชุมชนที่คณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอให้ความเห็นชอบแล้วนั้น จะถูกนำเสนอไปยังคณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนจังหวัดพิจารณาอนุมัติให้เป็นแผนพัฒนาชุมชนต่อไป นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ผู้แทนคณะกรรมการ

⁴³ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท 0405/5382 ลงวันที่ 28 เมษายน 2510,". (อัคราเนา)

⁴⁴ "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทำแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี พ.ศ. 2510". (อัคราเนา)

พัฒนาหมู่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการพัฒนาตำบลต้องจัดประชุมคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและประชาชนในหมู่บ้านของตน เพื่อพิจารณาถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในหมู่บ้าน ก่อนจะนำมาประชุมพิจารณาในคณะกรรมการพัฒนาตำบล เป็นต้น สำหรับแบบที่ใช้กรอกข้อความและรายละเอียดเพื่อจัดทำแผนพัฒนาชุมชนคือ แบบ พ.ช.9 เช่นเดียวกัน

การดำเนินงานตามแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ.2510 นี้ กรมการพัฒนาชุมชนได้จัดให้มีการแบ่งงานรับผิดชอบของกองต่าง ๆ รับผิดชอบพิจารณาดำเนินการเพื่อสนับสนุนระเบียบฯ ดังกล่าวให้สามารถถือปฏิบัติได้อย่างถูกต้องตามหลักการ และเป็นการเผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย การแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบดังกล่าวแบ่งออกเป็นกองวิจัยและประเมินผล, กองปฏิบัติการ, กองฝึกอบรม, กองส่งเสริมและเผยแพร่, สำนักงานเลขานุการกรม, ศ.ว.พ. และพัฒนาชุมชนเขต สำหรับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานก็มี เช่น กองวิจัยและประเมินผลจะจัดทำคู่มือการวิเคราะห์ข้อมูล จัดสัมมนา ตรวจสอบความถูกต้องของแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี เป็นต้น⁴⁵

ฉะนั้น จึงพอสรุปสาระสำคัญของแนวทางปฏิบัติตามแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี พ.ศ.2510 ได้ดังนี้คือ

1. นำข้อมูลจากการสำรวจเบื้องต้นมาใช้เป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน
2. การจัดทำแผนให้เริ่มจากระดับตำบล โดยคณะกรรมการพัฒนาตำบลเสนอคณะกรรมการประสานงานพัฒนาชุมชนส่วนอำเภอและจังหวัด พิจารณาอนุมัติให้เป็นแผนของตำบล
3. เป็นแผนที่ผนวกโครงการของหน่วยราชการอื่น ๆ เข้าด้วยกัน
4. ระยะเวลาดำเนินงานตามแผน 5 ปี

⁴⁵ กรมการพัฒนาชุมชน, "คำสั่งที่ 453/2510 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2510".

5. ให้ถือเป็นแผนหลัก (master plan) ในการวางโครงการทำงานเฉพาะกิจกรรมแต่ละปี
6. การวางโครงการแต่ละปีจะต้องเริ่มจากระดับหมู่บ้าน
7. ให้จังหวัดและอำเภอพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนโครงการเป็นปี ๆ ไป
8. กรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้ดำเนินการประเมินผลเมื่อดำเนินการพัฒนาครบ 5 ปี และรวบรวมสถิติตัวเลขการดำเนินงานโครงการแต่ละปีไว้⁴⁶

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปีเสียใหม่ โดยยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาชุมชน พ.ศ. 2510 และให้ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล 5 ปี พ.ศ. 2515 ลงวันที่ 11 กันยายน 2515 แทน สิ่งที่เพิ่มเติมขึ้นในระเบียบฯ ฉบับนี้คือการเปลี่ยนชื่อจากแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี มาเป็นแผนพัฒนาตำบล 5 ปี และให้ความหมายของแผนพัฒนาตำบลว่าหมายถึง "แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของตำบลในเขตอำเภอที่ได้เปิดเป็นเขตพัฒนาอำเภอ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาตำบลจัดทำขึ้น โดยกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และวิธีปฏิบัติในการจัดหรือแก้ปัญหา รวมทั้งค่าใช้จ่ายโดยประมาณในระยะเวลา 5 ปีติดต่อกัน"⁴⁷ นอกจากนี้ได้มีการกำหนดการวางแผนพัฒนาหมู่บ้านเน้นหนักขึ้น โดยให้คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านเป็นผู้วางแผนและมีพัฒนากรที่ปรึกษาอีกด้วย

เมื่อสิ้นสุดระยะของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามระเบียบฯ พ.ศ. 2515 แล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ได้วางระเบียบการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี พ.ศ. 2521 ขึ้นเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติ ในการวางแผนพัฒนาในระดับตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด นโยบายของกระทรวงมหาดไทยและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) อันจะทำให้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในระดับตำบล หมู่

⁴⁶กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท 0405/ว. ภาค ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2510".

⁴⁷"ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี พ.ศ. 2515 ลงวันที่ 11 กันยายน 2515".

บ้าน สามารถประสานสอดคล้องเป็นไปในแนวเดียวกันและเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง⁴⁸

อย่างไรก็ตาม การจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ตามระเบียบฯ พ.ศ. 2521 ที่ผ่านมาก็ปรากฏว่าผู้เกี่ยวข้องยังไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนและแนวทางที่ถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้ดำเนินการวางแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ในช่วงแผนปี 2525-2529 ให้สามารถดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำแนวนโยบายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดลงสู่ประชาชนอย่างถูกต้อง และนำปัญหาความต้องการของประชาชนจากหมู่บ้าน ตำบล สู่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้อย่างแท้จริง ดังนั้นแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจึงเป็นไปตามแนวทางขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี (พ.ศ. 2525-2529) ของสำนักงานเลขาธิการ กสช.

สำหรับแผนพัฒนาตำบลประจำปี ซึ่งเป็นแผนพัฒนาที่จัดทำขึ้นสำหรับใช้ในแต่ละปี เป็นปี ๆ ไปนั้น มีแนวทางและขั้นตอนการจัดทำภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. 2525 กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาตำบลและแผนพัฒนาอำเภอเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และมีการแบ่งแผนในระดับภูมิภาคออกเป็น 8 หมวด คือ

1. หมวดโครงการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. หมวดโครงการกระทรวงมหาดไทย
3. หมวดโครงการกระทรวงศึกษาธิการ
4. หมวดโครงการกระทรวงสาธารณสุข
5. หมวดโครงการพัฒนาแหล่งน้ำ

⁴⁸กรมการพัฒนาชุมชน, "หนังสือที่ มท 1405/1488 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2521".

6. หมวดโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคง
7. หมวดโครงการพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจน
8. หมวดโครงการเพื่อการสร้างงานในชนบท (กชช.)⁴⁹

สำหรับแบบที่ใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีเรียกว่า แบบ กชช.1

ดังนั้น จึงพอจะสรุปได้ว่าแผนพัฒนาตำบลในปัจจุบันนี้มี 2 ประเภท คือ แผนพัฒนาตำบล 5 ปี ซึ่งเป็นข้อมูลหลักกว้าง ๆ ครอบคลุมระยะเวลา 5 ปี และพร้อมกันนั้นก็จะมีแผนพัฒนาตำบลประจำปีที่จะใช้เป็นหลักในการพัฒนาในแต่ละปีให้เสร็จสิ้นไป

กล่าวได้ว่า แผนพัฒนาตำบลนั้นได้เกิดขึ้นจากการจัดทำแผนพัฒนาชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชนในระยะแรกเริ่ม และได้มีวิวัฒนาการมาเป็นแผนพัฒนาตำบลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันตลอดจนเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติขึ้น ก็ได้มีการกำหนดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีขึ้น โดยมีการบริหารงานตามระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบ กชช. และกำหนดให้มีแบบฟอร์ม กชช.1 เพื่อกลั่นกรองแผนงานและโครงการที่เป็นความต้องการในระดับตำบลอีกด้วย

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนพัฒนาตำบล คือกรมการปกครอง โดยมีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยประสานงาน เพราะในทางปฏิบัติ นายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครองจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักและมีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการในท้องที่ร่วมมือกันดำเนินการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบล ทั้งนี้โดยมีกรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยประสานงานที่สำคัญในการจัดทำแผน เพราะนักพัฒนาชุมชนซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการพัฒนาชุมชนจะเป็นผู้ค้นคว้า และรวบรวมปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบเสนอแก่นายอำเภอ เพื่อร่วมกันจัดทำแผนต่อไป

⁴⁹ กรมการพัฒนาชุมชน, "แนวนโยบายการพัฒนาชนบทและรูปแบบการวางแผนพัฒนาชนบทประจำปีตามระบบ กชช." เอกสารฝ่ายวิชาการที่ 1/2527, หน้า 6.

แผนพัฒนาตำบลตามระบบ กชช.⁵⁰

เนื่องจากการพัฒนาชนบทแต่เดิมนั้นยังไม่เป็นระบบ และไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เต็มที่ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้จัดตั้งและปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ตลอดจนขั้นตอนการประสานงานในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระบบการพัฒนาชนบทแนวใหม่หรือที่เรียกกันว่า ระบบ กชช. (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ) ซึ่งได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 2525 เป็นต้นมา ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีการพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างมีระบบเกิดพลังในการพัฒนาช่วยให้กิจกรรมต่าง ๆ ในการพัฒนาชนบทมีส่วนส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน ขจัดความซ้ำซ้อนสูญเสียเปล่า และที่สำคัญก็คือ เพื่อระดมความร่วมมือของประชาชนในชนบทให้เข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาที่ตนเผชิญอยู่จริงในหมู่บ้านของตน

การจัดทำแผนพัฒนาชนบทประจำปีตามระบบ กชช. นี้ ได้กำหนดให้มีแบบฟอร์ม กชช. ขึ้น เพื่อกลั่นกรองแผนงาน โครงการพัฒนาชนบทในระดับต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับตำบลมีแบบฟอร์ม กชช. 1 ที่ต้องการให้ประชาชนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับตำบลมีแบบฟอร์ม กชช. 1 ที่ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหา และเลือกโครงการของรัฐที่ตนต้องการสำหรับแก้ปัญหาของตน สำหรับหลักการสำคัญในการจัดทำแผนพอจะสรุปได้ดังนี้คือ

1. ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและมีส่วนในการเลือกโครงการเพื่อแก้ปัญหาเพิ่มขึ้น
2. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องร่วมมือกันดำเนินการจัดทำแผนให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

⁵⁰สุชาติ พงษ์เหนือ และสมชาย กรุสวนสมบัติ, "การปรับปรุงการเสนอขอโครงการจากสภาตำบล (กชช.1) " เอกสารประกอบการประชุมระดับปฏิบัติการ เรื่องการพัฒนาชนบทและการมีงานทำ เสนอที่โรงแรมแกนด์พาเลส พัทยา ระหว่างวันที่ 5-7 พฤศจิกายน 2526.

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเข้าไปช่วยประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับตำบล ขึ้นมาถึงอำเภอ จังหวัด จนกระทั่งถึงในระดับสูง คือระดับกระทรวง

กชช.1 เป็นแบบการเสนอขอโครงการจากสภาตำบลโดยมี คปต. เป็นหน่วยงานสนับสนุนสภาตำบลในการจัดทำ กชช.1 มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะ

1. เป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการให้ทุกฝ่ายทุกระดับ รวมพลังกันในการพัฒนาประเทศ
2. เป็นจุดเริ่มต้นของความร่วมมือระหว่างรัฐบาล กับประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
3. สภาตำบลเป็นผู้อยู่ใกล้ชิดปัญหา จึงสามารถเลือกโครงการของรัฐบาลไปดำเนินงานให้ตรงกับสภาพปัญหาของแต่ละหมู่บ้าน
4. ลดความซ้ำซ้อนและเกิดความต่อเนื่อง
5. พัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น
6. เพื่อให้ระบบการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีเป็นไปอย่างครบวงจร

ด้วยความสำคัญของ กชช.1 ดังกล่าว จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องได้ กชช.1 มาใช้ในการพัฒนาชนบท ความจำเป็นนั้นก็คือ

1. รัฐบาลสามารถแก้ปัญหา โดยใช้โครงการต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ตรงกับสาเหตุปัญหาที่แท้จริง และตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
2. เป็นการกลั่นกรองของประชาชนในท้องถิ่นกันเอง จึงช่วยให้การจัดทำแผนในระดับต่าง ๆ สะดวกและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น
3. หน่วยปฏิบัติซึ่งอยู่ในพื้นที่จะสามารถชี้แจงความเป็นไปได้ทางเทคนิคเบื้องต้น (ในขั้นตอน กชช.1) เมื่อได้รับอนุมัติโครงการและงบประมาณแล้วสามารถดำเนินงานได้ไม่เกิดปัญหาภายหลัง
4. หน่วยปฏิบัติงานในพื้นที่ สามารถร่วมกันพิจารณาจัดสรรโครงการให้สอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน ตั้งแต่เบื้องต้นในขั้นตอนการจัดทำ กชช.1

5. ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมรับรู้ในเบื้องต้นถึงโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้านของตนและสามารถเตรียมการเพื่อร่วมโครงการได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล

6. ขจัดความซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยปฏิบัติในพื้นที่

7. องค์กรต่าง ๆ เช่น องค์กรเอกชนสามารถคาดคะเนและเตรียมการล่วงหน้าที่จะเสริมโครงการต่าง ๆ ได้โดยอาศัย กชช. 1.

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายและเจตนารมณ์ที่จะให้เนื้อแท้ความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ที่อยู่ในพื้นที่ซึ่งยังช่วยตัวเองไม่ได้ และต้องพัฒนาโดยริบตัวนั้นได้รับการดูแล และตอบสนองอย่างจริงจัง โดยมีกติกาเป็นเครื่องยึดถือร่วมกัน ได้ปรากฏผลออกมาปัญหาในการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาและเลือกโครงการต่าง ๆ (กชช.

1) หรือการร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ใช่สิ่งที่เกินขีดความสามารถของข้าราชการในระดับพื้นที่ ซึ่งแน่นอนว่าปัญหาในการจัดทำ กชช. 1 โดยองค์กรประชาชนที่ผ่าน ๆ มาตั้งแต่ปี 2525 ยังคงมีเหลืออยู่ และแม้กระทั่งในส่วนของแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งเพิ่งเริ่มในปี 2527 เป็นปีแรกก็ต้องการเอาใจใส่อย่างจริงจังต่อไป ดังนั้นการร่วมมือร่วมใจกันแก้ไขปัญหายังจริงจัง และต่อเนื่องในทุก ๆ ระดับก็คงจะช่วยบรรเทาปัญหาในการจัดทำ กชช. 1 ให้ลดน้อยลงจนหมดสิ้นไปได้ในปีต่อ ๆ ไป

วัตถุประสงค์และนโยบาย

ในระดับตำบล ซึ่งเป็นหน่วยล่างสุดนั้น นโยบายของตำบลจะเป็นอย่างไรก็ต่อจากประมวลจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบลว่าเป็นปัญหาที่แท้จริง และต้องรีบแก้ไขโดยเร่งด่วน ทั้งนี้แนวทางการปฏิบัติงานของตำบลตามนโยบายที่กำหนดนั้น จะต้องคำนึงถึงนโยบายของหน่วยเหนือ คือ นโยบายของอำเภอและจังหวัดด้วย เพื่อมิให้เกิดการขัดแย้งกันกับนโยบายของรัฐบาล

การกำหนดนโยบายในการพัฒนานั้น คือการตัดสินใจว่าจะทำอะไรกับปัญหา และความต้องการของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เป็นการกำหนดแนวทางไว้อย่าง กว้าง ๆ ซึ่งสามารถปรับให้เข้ากับสถานการณ์ได้

ส่วนวัตถุประสงค์ของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลนั้นก็เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การพัฒนา ส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นของตนให้มีประสิทธิภาพ คียิ่งขึ้น เป็นแม่บทในการประสานงานระหว่างประชาชนกับรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท

ในระดับหมู่บ้านและตำบล องค์การที่มีบทบาทในการจัดทำแผนและโครงการก็คือ คณะกรรมการสภาตำบล จะเห็นว่าปัจจุบันทุกตำบลได้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ซึ่ง แม้ว่าจะมีคุณภาพไม่สมบูรณ์เต็มที่ แต่อย่างน้อยก็เป็นการแสดงความต้องการที่เรียงลำดับ ความสำคัญไว้เป็นปี ๆ และให้มีการทบทวนทุกปี เพื่อขอรับการสนับสนุนจากส่วนราชการ ต่าง ๆ นอกจากสภาตำบลแล้วยังมีคณะกรรมการกลุ่มต่าง ๆ ทำหน้าที่เสนอโครงการ ต่าง ๆ ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการนั้น ๆ ด้วย และพยายาม ให้ทุกโครงการไปปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาตำบล

จะกล่าวถึงองค์กรในระดับตำบล คือ คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) กับคณะ หน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) เท่านั้น ส่วนองค์กรในระดับ อื่น ๆ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.

1. คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.)

รูปแบบของ กสต. ในปัจจุบันเป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงให้การจัดระเบียบบริหารเป็นรูปแบบ

เดียวกันทั่วประเทศ ให้มีเจ้าหน้าที่ประจำ คือ เลขานุการสภาตำบล และเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น

โครงสร้างของ กสต. ในปัจจุบันมีกรรมการ 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีกำนันเป็นประธานกรรมการ และมีผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการ ส่วนอีกประเภทหนึ่งเป็นกรรมการโดยการเลือกตั้ง ซึ่งจะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นอกจากนั้นสภาตำบลจะมีที่ปรึกษา 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรในท้องที่มีเลขานุการสภาตำบลซึ่งแต่งตั้งจากครุประจำตำบลในตำบลนั้น 1 คน โดยนายอำเภอเป็นผู้เลือก แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง⁵¹ (ดูภาคผนวก ช.)

สำหรับงบประมาณและรายได้ของสภาตำบลนั้นมี 5 ประเภทคือ⁵²

- ก. เงินอุดหนุนจากรัฐ
- ข. ภาษีบำรุงท้องที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล
- ค. ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ (กับที่ดิน) ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้น (นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล)
- ง. เงินอากรฆ่าสัตว์, โรงพักสัตว์ที่เก็บได้นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล
- จ. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัด ในเขตตำบลนั้น หรืออาจมีรายได้อื่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้

ส่วนหน้าที่ของสภาตำบลในปัจจุบันนี้มีปรากฏอยู่ที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 และในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

หน้าที่ของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ได้แก่

1. บริหารงานสภาตำบลตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น ทะเบียนราษฎร, ไปรษณีย์
3. พัฒนาตำบลและหมู่บ้าน
4. ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการพัฒนา
5. ประชาสัมพันธ์งานพัฒนาของรัฐ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย⁵³

หน้าที่ของสภาตำบลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานพัฒนา

ฉบับ พ. ศ. 2524

1. พิจารณาปัญหาที่คณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. เสนอและจัดทำเป็นโครงการเพื่อเสนอ กพอ. หรือ กพอ. กิ่งอำเภอ เพื่อดำเนินการ
2. ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินงานตามโครงการ
3. ดำเนินการอื่นตามที่ กพอ. หรือ กพอ. กิ่งอำเภอมอบหมาย⁵⁴
2. คณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)⁵⁵

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท (ฉบับที่ 3) พ. ศ. 2525 ได้กำหนดให้สภาตำบลทุกแห่งมีคณะกรรมการสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล เรียกโดยย่อว่า "คปต." ซึ่งประกอบด้วยกำนันเป็นหัวหน้าคณะกรรมการ และมีผู้ทำงานซึ่งมาจากเจ้าหน้าที่เกษตรตำบล (ถ้าไม่มีก็ให้สภาตำบลตั้งจากอาสาสมัครเกษตร

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 154.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

ประจำตำบล 1 คน) สาธารณสุขประจำตำบล (ถ้าไม่มีก็ให้เจ้าหน้าที่สาธารณสุขอำเภอ หรือผู้ช่วยฯ เป็น) ครูในตำบลที่สภาตำบลแต่งตั้ง 1 คน ราษฎรที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านช่าง ซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง 1 คน พัฒนาการประจำตำบล (ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ทำงานและเลขานุการ) และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาตำบลแต่งตั้ง (เป็นทั้งผู้ทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ)

คปต. จะมีหน้าที่สำคัญดังนี้

1. ให้ความสนับสนุนทางด้านวิชาการ และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินการตามโครงการของสภาตำบล (กชช.1)
2. ช่วยในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการ ทั้งด้านเทคนิคและค่าใช้จ่าย
3. ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการและสภาตำบลมอบหมาย

ทั้งนี้ คปต. จะเป็นหน่วยที่มีบทบาทในการสนับสนุนสภาตำบล เพื่อจัดทำ กชช. 1 ดังนี้คือ

1. อธิบายวัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน และประโยชน์ที่จะได้รับภายใต้ระบบการบริหารพัฒนาชนบทแนวใหม่แก่สภาตำบล
2. อธิบายโครงการต่าง ๆ ภายใต้กรอบนโยบายของจังหวัดแก่สภาตำบล
3. ช่วยเหลือสภาตำบลในการวิเคราะห์ และเลือกโครงการที่จะบรรจุใน กชช. 1
4. ตรวจสอบความเป็นไปได้ และความเหมาะสมของโครงการที่เสนอมาใน กชช. 1⁵⁶

⁵⁶สุชาญ พงษ์เหนือ และสมชาย กรุสวนสมบัติ, "การปรับปรุงการเสนอขอโครงการจากสภาตำบล (กชช.1)".

ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล

โดยปกติแล้ว ลักษณะของการทำแผนพัฒนาตำบลได้มีการกำหนดไว้เป็นทางการ แล้วว่าจะต้องกล่าวถึงส่วนสำคัญ 3 ประการ

1. สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนที่สภาตำบลรวบรวมศึกษา และวิเคราะห์จากการสำรวจเบื้องต้น
2. กำหนดโครงการที่สภาตำบลสามารถจะดำเนินการได้เอง
3. แสดงโครงการที่ตำบลต้องการความช่วยเหลือสนับสนุนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ตำบล จัดลำดับความสำคัญ เพื่อให้อำเภอศึกษาวิเคราะห์และจัดลำดับความสำคัญเสนอจังหวัดต่อไป⁵⁷

สำหรับขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาตำบลจะเริ่มขึ้นจากระดับล่างสุด คือในระดับหมู่บ้าน ซึ่งจะเป็นการเสนอปัญหาและความจำเป็นของแต่ละหมู่บ้านในเขตพื้นที่ โดยมีขั้นตอนของการเสนอปัญหาและความจำเป็นดังนี้

1. คณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) หรือ คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. ประชุมชาวบ้านเพื่อรับฟังปัญหาและความจำเป็นของชาวบ้าน
2. กม. หรือ คณะกรรมการ อพป. ประชุมร่วมกันพิจารณากำหนดปัญหาและความจำเป็นของหมู่บ้าน และอาจกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ด้วยก็ได้
3. กม. หรือคณะกรรมการ อพป. เสนอปัญหาและความจำเป็นตามข้อ (2) ให้สภาตำบล⁵⁸

⁵⁷กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท 0405/ว. 327 เรื่อง แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ของสำนักงานเลขานุการ กสช. ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2523.

⁵⁸กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, เอกสารประกอบการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วางแผนระดับตำบล (กรุงเทพมหานคร : รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2527), หน้า

จากนั้น คณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) จะเป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล (กชช. 1) โดยการช่วยเหลือของ คปต. ดำเนินการดังนี้

1. พิจารณาทบทวนแผนพัฒนาตำบล 5 ปี
2. พิจารณาปัญหาและความจำเป็นของหมู่บ้านต่าง ๆ
3. กำหนดโครงการจากผลการพิจารณาตามข้อ (1) และข้อ (2) รวมทั้งกำหนดโครงการระดับตำบลหรือตามที่ กสต. เห็นว่าสมควร
4. ตรวจสอบโครงการตามข้อ (3) กับกรอบนโยบายของอำเภอ โครงการที่สอดคล้องกับกรอบนโยบายของอำเภอให้เขียนลงในแบบ กชช. 1 (ดูภาคผนวก ณ.) แยกเป็นรายหมวด รายกระทรวง และรายการเจ้าของงบประมาณ
5. โครงการนอกกรอบนโยบายของอำเภอ หากสภาตำบลมีความต้องการก็ให้เขียนลงในแบบ กชช. 1/1 (ดูภาคผนวก ณ.)
6. เสนอแผนพัฒนาตำบลให้อำเภอพิจารณา⁵⁹

รายละเอียดของขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล⁶⁰ ต้องเริ่มพิจารณากันตั้งแต่ระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ เพราะการจัดทำแผนพัฒนาตำบลปัจจุบันเป็นวิธีการประสานการพัฒนาแบบจากล่างสู่บน (bottom-up) กับบนสู่ล่าง (top-down) เข้าด้วยกัน คือเมื่อมีการเสนอปัญหาความต้องการของหมู่บ้านขึ้นมายังตำบล และตำบลกลั่นกรองส่งขึ้นไปยังอำเภอ/กิ่งอำเภอตามขั้นตอนนั้นเท่ากับเป็นการพัฒนาในแบบ bottom-up ขณะเดียวกันในระดับอำเภอ/กิ่งอำเภอ กพอ.-กิ่ง จะพิจารณาตรวจสอบจำนวนเป้าหมายที่ได้รับการจัดสรรตามแบบ กชช. 6 (คือกรอบนโยบายแผนงานโครงการของกระทรวง ทบวง กรม เพื่อเป็นแนวทางให้จังหวัดพิจารณาจัดทำแผนประจำปี) และศึกษาเงื่อนไขและวิธีการดำเนินงาน ส่วนนี้เท่ากับเป็นการพัฒนาแบบ top-down จากนั้น กพอ.-กิ่ง จะพิจารณาจุดเน้นว่า

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁶⁰ ไพโรจน์ สุจินดา และคณะ, "แผนประจำปี 2528 และการประสานโครงการในแผน" เอกสารประกอบการประชุมระดับปฏิบัติการ เรื่อง การพัฒนาชนบทและการมีงานทำ.

โครงการหรือแผนงานใดควรจะเน้นหนักพื้นที่ใด โดยพิจารณาจากผลการพัฒนาที่ผ่านมา ๆ มา การต่อเนื่อง การประสานเชื่อมโยงระหว่างโครงการตั้งแต่ 2 โครงการที่จะต้องดำเนินการในพื้นที่เดียวกัน จึงจะก่อให้เกิดประโยชน์ การสอดคล้องกับสภาพปัญหา ศักยภาพ ตลอดจนจุดเน้นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคง เป็นต้น โดย กพอ.-กึ่ง จะพิจารณาแบ่งสรรจำนวนเป้าหมายให้ตำบลที่เป็นจุดเน้นหนักตามโครงการนั้น ๆ โดยเฉพาะ หรือจะให้สภาตำบลทุกตำบลได้เสนอความต้องการตามโครงการนั้น ๆ ขึ้นมา แล้วกลั่นกรองให้เหลือเท่ากับเป้าหมายที่อำเภอ/กิ่งอำเภอได้รับการจัดสรรให้อยู่ในดุลพินิจของ กพอ.-กึ่ง ว่าวิธีใดจะมีความเหมาะสม ต่อจากนั้น กพอ.-กึ่ง จะประชุมชี้แจงทำความเข้าใจวิธีการกำหนดพื้นที่ตามโครงการ/เงื่อนไข แก่ คปต. ให้เข้าใจขั้นตอนและวิธีการดำเนินการอย่างแท้จริง และ คปต. จะประชุมหารือเพื่อพิจารณาแนวทางการคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมและมีสภาพที่สอดคล้องกับเงื่อนไข/วิธีการดำเนินงานตามโครงการแล้วนำเสนอ กสต. พิจารณา

เมื่อ กสต. เห็นชอบในการคัดเลือกหมู่บ้านดำเนินการตามโครงการแล้ว คปต. ต้องนำไปตรวจสอบพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการ โดยพิจารณาร่วมกับ กสต. หรือ คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. จากนั้น คปต. ก็จะเป็นผู้เขียนร่างโครงการตามแบบ กชช.1 แล้วนำมาประมวลเป็นร่างแผนพัฒนาตำบลประจำปี โดยมีเลขานุการ คปต. เป็นผู้ประสานและนำเข้าพิจารณาเบื้องต้นใน คปต. เสร็จแล้วก็จะเสนอ กสต. พิจารณาร่างแผนตำบลนั้นเพื่อให้ความเห็นชอบ ซึ่ง กสต. อาจพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมตัดทอน แก้ไขตามความเหมาะสม ในกรณีที่เปลี่ยนแปลงพื้นที่ใหม่ คปต. จะต้องนำไปวิเคราะห์เพื่อเสนอ กพอ.-กึ่ง ต่อไป และเมื่อ กพอ.-กึ่ง ได้ทำการพิจารณาตรวจสอบความเหมาะสมและเป็นไปได้ของโครงการที่ กสต. เสนอและกลั่นกรองให้เหลือเท่ากับเป้าหมายที่ได้รับจัดสรรจาก กพจ. แล้ว ก็จะมีการพิจารณาจัดทำตามแบบ กชช.2 โดยประมวลเป็นแผนพัฒนาอำเภอประจำปี เมื่อให้ความเห็นชอบแล้วก็เสนอ กพจ. พิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม กชช.1 ซึ่งเป็นการเสนอขอความต้องการของสภาตำบลยังเกิดขึ้น ไม่กว้างขวางเพราะ

1. สภาตำบลขาดความเข้าใจในระบบบริหารการพัฒนาชนบทแนวใหม่ เช่น ไม่ทราบว่ามีการอะไร จะเลือกโครงการอย่างไร หรือจะเสนอขอโครงการอย่างไร เป็นต้น
2. ในปีแรก ๆ การดำเนินงานบางขั้นตอนภายใต้ระบบบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่เกิดความล่าช้า เช่น การกำหนดกรอบนโยบาย จึงมีผลทำให้การเสนอขอโครงการจากสภาตำบลไม่ทันตามกำหนดเวลาที่ได้วางไว้
3. คปต. ที่เป็นตัวแทนของกระทรวงในตำบลไม่ทราบบทบาทและหน้าที่ของตน และยังไม่เข้าใจกรอบนโยบายเพียงพอที่จะให้คำปรึกษาแก่สภาตำบลได้ ในการเสนอขอโครงการ⁶¹

ดังนั้น การจะทำให้ กชช.1 เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางได้จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือและความร่วมมือจากระดับต่าง ๆ คือ กรม กระทรวง จะต้องจัดทำกรอบนโยบายให้แล้วเสร็จและส่งไปยังจังหวัดต่าง ๆ ให้ทันกับระยะเวลาตามปฏิทินการจัดทำแผนประจำปี ส่วนจังหวัดและอำเภอโดย กพจ. และ กพอ. จะต้องให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อข้อเสนอขอโครงการจากสภาตำบล โดยเฉพาะจังหวัดสามารถดำเนินการช่วยให้เกิด กชช.1 ได้เป็นอย่างดีด้วยการ

1. แปลงกรอบนโยบายของกระทรวงให้ชัดเจนง่ายต่อการทำความเข้าใจและส่งไปยัง กพอ.- คปต.
2. จัดให้มีการนิเทศก์ชี้แจงระบบและวิธีการทำงาน ภายใต้การบริหารงานพัฒนาชนบทแนวใหม่แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งในระดับจังหวัด อำเภอ และตำบล
3. เน้นให้ กพอ. จัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี (กชช.2) โดยใช้ กชช.1 เป็นพื้นฐานการจัดทำ
4. เน้นบทบาทของ คปต. ในฐานะที่เป็นฝ่ายสนับสนุนเพื่อให้เกิด กชช.1⁶²

⁶¹สุชาติ พงษ์เหนือ และสมชาย กรุสวนสมบัติ, "การปรับปรุงการเสนอขอโครงการจากสภาตำบล (กชช.1)".

⁶²เรื่องเดียวกัน.

จะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี ส่วนหนึ่งจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากแผนพัฒนาตำบล 5 ปีเป็นหลัก เพราะแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ก็เป็นแผนที่มาจากปัญหาและความต้องการของประชาชนในรูปแบบของปัญหา สภาพปัญหา วิธีการแก้ไขปัญหา และแผนการดำเนินงานแก้ไขปัญหา เพื่อเป็นการแสดงถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของตนเองในช่วงระยะ 5 ปี ข้างหน้า

สำหรับการที่จะให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาตำบล 5 ปีนี้ ก็จำเป็นต้องดำเนินการตามแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปีของสำนักงานเลขานุการ กสช. ที่ได้กำหนดแนวทางไว้ดังนี้คือ ขั้นแรกจะต้องสำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนในรายหมู่บ้าน แล้วรวบรวมเป็นข้อมูลตำบลเสนอนายอำเภอ ขั้นที่สองคือ การร่วมกันพิจารณารับรองปัญหาและความต้องการเพิ่มเติม (ถ้ามี) โดยมี กสช. พัฒนาการ นักวิชาการพัฒนาชุมชน หัวหน้าส่วนราชการ เป็นผู้ร่วมดำเนินการแล้วให้ กสช. เป็นผู้แยกปัญหาความต้องการเหล่านั้นจัดให้เข้าอยู่ตามแผนต่าง ๆ ของแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญของปัญหาที่จะแก้ไขตามลำดับ ขั้นที่สามเป็นการพิจารณาแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนหรือ เรียกได้ว่าเป็นขั้นของการวางแผน มีการกำหนดแผนงานที่จะดำเนินการและให้ที่ประชุม กสช. พิจารณากำหนดโครงการหรือกิจกรรมที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ขั้นที่สี่เป็นการนำแผนไปสู่ประชาชน คือ นำแผนไปเผยแพร่แก่ประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อขอรับการสนับสนุน และขั้นสุดท้ายเป็นการดำเนินงานตามแผนคือเป็นการจัดทำโครงการเฉพาะกิจประจำปี⁶³

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการจัดทำแผนพัฒนา ก็จำเป็นต้องมีการวางแผนเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อให้การพัฒนาได้ดำเนินไปในทิศทางและขั้นตอนที่ถูกต้อง สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่นั้น ๆ ได้มากที่สุด นอกจากนี้อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และพื้นที่อยู่ในลักษณะที่ไม่แน่นอน ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ตลอดจนความไม่แน่นอนในการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมเพื่อให้

⁶³ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท 0405/ว. 327 เรื่อง แนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ของสำนักงานเลขานุการ กสช. ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2523.

เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่คาดหวังผล สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้จำเป็นต้องมีการวางแผนขึ้น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในการดำเนินกลยุทธ์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่คาดหมายไว้ ดังนั้นการวางแผนจึงหมายถึงกระบวนการของการตัดสินใจภายใต้สภาวะการที่ไม่มีที่แน่นอนหรือกระบวนการของการเลือกกลยุทธ์ที่มีหลักการอันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีความแน่นอนได้นั่นเอง⁶⁴

นอกจากนี้การวางแผนก็ยังเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เพราะจะทำให้การปฏิบัติงานได้ผลดีที่สุดและประหยัดที่สุด อีกทั้งการวางแผนจะเป็นเครื่องมือนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ เพราะจะสามารถรู้ถึงเป้าหมายที่ต้องการจะไปให้ถึงและรู้ถึงแนวทางที่จะไปถึงเป้าหมายนั้น ตลอดจนการวางแผนล่วงหน้าจะทำให้มีโอกาสเลือกวิธีทางที่ดีที่สุด เพื่อที่การดำเนินการและการตัดสินใจจะได้ไม่เป็นไปตามยถากรรม ดังนั้นการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์ต่อการพัฒนาอย่างยิ่ง เช่น ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และทิศทางที่แน่นอน ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีการตรวจสอบควบคุมติดตามผลอย่างต่อเนื่อง เกิดการประหยัด สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างถูกต้องและให้เป็นประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้ยังช่วยจัดปัญหางานซ้ำซ้อน ลดการขัดแย้ง และหลีกเลี่ยงปัญหาการแย่งงานกันทำ ตลอดจนทำให้การบริหารและการพัฒนามีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น⁶⁵

ดังนั้นการจัดทำแผนพัฒนาตำบลจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนล่วงหน้า เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด และกระบวนการวางแผนในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลก็สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนดังนี้

⁶⁴สถาบันวิจัยสังคม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด (มปท. : 2525), หน้า 1-3.

⁶⁵กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ. หน้า 2.

1. การค้นหาปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านและตำบล
2. การวิเคราะห์ปัญหา
3. การเขียนโครงการเพื่อจัดทำแผน
4. การจัดทำแผนปฏิบัติการ

1. ขั้นที่ 1 การค้นหาปัญหาและความต้องการของหมู่บ้านและตำบล⁶⁶

"ปัญหา" คือ สภาพการณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา หรือสภาพการณ์ที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชน และเป็นสภาพการณ์ที่ไม่พึงปรารถนา

"ความต้องการ" หมายถึง สิ่งที่ต้องการให้มีขึ้น ไม่ได้เป็นเรื่องของความเดือดร้อน แต่เป็นเรื่องของความสะดวกสบาย

ก่อนที่จะค้นหาปัญหาและความต้องการ เราจะต้องมีการศึกษาสำรวจปัจจัย (ทรัพยากร) ที่เอื้ออำนวยในการแก้ไขปัญหามีอยู่ในหมู่บ้าน ตำบล ว่ามีอยู่เท่าใด และจะเอื้ออำนวยหรือนำมาใช้ประโยชน์ต่อการพัฒนาหมู่บ้านและตำบลได้อย่างไร เพียงใด และทรัพยากรที่เอื้ออำนวยนั้นก็สามารถแบ่งออกได้เป็น

- ทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กำลังคนหรือแรงงาน ซึ่งอาจจัดเป็นหมวดหมู่เพื่อการวางแผน เช่น แยกตามเพศ แยกตามอาชีพ และแยกตามกลุ่มอายุ
- ทรัพยากรธรรมชาติ หมายถึง ทรัพยากรที่มีอยู่เดิม เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่า ไม้ แร่ธาตุ สัตว์ป่า เป็นต้น

เมื่อศึกษาสำรวจปัจจัยเอื้ออำนวยเรียบร้อยแล้ว ก็ดำเนินวิธีการค้นหาปัญหา ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธีด้วยกัน ได้แก่

⁶⁶กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, เอกสารประกอบการฝึกอบรมเจ้าหน้าทีวางแผนระดับตำบล. หน้า 19.

1. สํารวจข้อมูลพื้นฐานทาง เศรษฐกิจและสังคมระดับหมู่บ้านและตำบล โดยใช้แบบสำรวจแล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ปัญหาของหมู่บ้านและตำบล
2. การประชุมประชาชนในหมู่บ้านเพื่อสอบถามปัญหา
3. การประชุมปรึกษาของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) อพป. หรือฝ่ายกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาของหมู่บ้าน
4. การสำรวจจากรายงานและสถิติข้อมูลของแผนการต่าง ๆ ของอำเภอจังหวัด

2. ขั้นที่ 2 การวิเคราะห์ปัญหา⁶⁷

การวิเคราะห์ปัญหาแบ่งเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

1. การรับรองปัญหา หมายถึง การยอมรับร่วมกันของผู้จัดทำแผน (กสท.) ว่าเป็นปัญหาที่แท้จริงของหมู่บ้าน ตำบล ที่ต้องแก้ไข โดยการกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกหรือรับรองปัญหาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการชี้วัดว่าสิ่งที่พิจารณานั้นเป็นปัญหาหรือไม่ โดยใช้เกณฑ์ประกอบการพิจารณา เช่น พิจารณาจากขนาดของกลุ่มคนที่ถูกระทบจากปัญหา พิจารณาจากความร้ายแรงเร่งด่วนของปัญหา หรือพิจารณาถึงผลเสียหายต่อการพัฒนาในอนาคต เป็นต้น หากสิ่งที่พิจารณาดังกล่าวเข้าตามหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง ก็ให้ถือว่าเป็นปัญหาได้ ทั้งนี้โดยมีข้อมูลหรือดัชนีตัวชี้วัดเป็นเครื่องยืนยันว่าปัญหานั้นได้เกิดขึ้นจริง
2. การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เป็นการพิจารณาเปรียบเทียบหาความสำคัญของปัญหาว่าปัญหาใดมีความสำคัญมากกว่ากัน โดยใช้เกณฑ์ในการกำหนดปัญหาและความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาที่มีต่อเกณฑ์แต่ละตัว ซึ่งจะช่วยให้ทราบได้ว่าปัญหาใดมีความสำคัญมากกว่ากัน

⁶⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.



วิธีจัดลำดับความสำคัญของปัญหา กระทำได้ดังนี้

- 1) กำหนดเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- 2) ให้นำหนักของหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น โดยพิจารณาว่า เกณฑ์ตัวใดมีความสำคัญมากก็ให้คะแนนสูง เกณฑ์ตัวใดมีความสำคัญน้อยก็ให้คะแนนต่ำ
- 3) นำปัญหาที่ได้จากการวิเคราะห์แล้ว มาเปรียบเทียบเกณฑ์แต่ละตัวว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร โดยพิจารณาว่าปัญหาใดมีความสัมพันธ์กับเกณฑ์ตัวใดมากที่สุดก็ให้คะแนนมาก ถ้ามีความสัมพันธ์น้อยก็ให้คะแนนน้อย เป็นต้น
- 4) หาผลรวมของคะแนนของแต่ละปัญหา ถ้าปัญหาใดมีคะแนนรวมมากที่สุดก็จะมีลำดับความสำคัญมากกว่าปัญหาที่มีคะแนนน้อย

3. การจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่ในแต่ละปัญหา เมื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาได้แล้ว ให้พิจารณาว่าในแต่ละปัญหาคงกล่าวว่ามีหมู่บ้าน (พื้นที่) ไດประสบปัญหาอย่างน้อยเป็นปริมาณเท่าใด โดยแสดงในรูปของการเปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ประสบปัญหาจำนวนครัวเรือนที่ประสบปัญหา ความร้ายแรงเร่งด่วนของปัญหาในพื้นที่ เป็นต้น เพื่อจะพิจารณาว่าหมู่บ้านใดประสบปัญหาในพื้นที่ที่มากน้อยกว่ากัน

การดำเนินการทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรโครงการเพื่อแก้ปัญหาไปยังพื้นที่ที่ประสบความเดือดร้อนมากที่สุดเป็นอันดับแรก

4. การหาแนวทางและการเลือกแนวทางการแก้ไขปัญหา เมื่อทราบปัญหาและจัดลำดับความสำคัญดังกล่าวแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือนำปัญหาที่จัดลำดับไว้แล้วนั้นมาหาสาเหตุโดยละเอียดสำหรับวิธีการหาสาเหตุของปัญหาก็อาจได้มาจากการใช้หลักเหตุผล จากประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ หรือจากการที่ได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยถึงสาเหตุของปัญหานั้น ๆ ไว้ เมื่อได้สาเหตุของปัญหาแล้ว ก็ให้นำเอาสาเหตุแต่ละสาเหตุมาหาแนวทางแก้ไข ซึ่งสาเหตุหนึ่ง ๆ อาจมีแนวทางแก้ไขได้หลายแนวทาง เช่น สาเหตุประการหนึ่งของปัญหาการขาดแคลนน้ำดื่มในหมู่บ้าน คือแหล่งน้ำที่มีอยู่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาบริโภค แนวทางแก้ไขอาจทำได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น โดยการขุดลอกแหล่งน้ำ และ/หรือการสร้างรั้วกั้นรอบแหล่งน้ำ

เพื่อไม่ให้ลัทธิเลียงลงไปทำน้ำสกปรก เป็นต้น จากนั้นก็เลือกแนวทางแก้ไขที่ได้นั้นมาจัดทำเป็นโครงการ ทั้งนี้การเลือกแนวทางแก้ไขมาจัดทำเป็นโครงการนั้น ให้คำนึงถึงความเป็นไปได้ทางเทคนิค ทางการเงิน กรอบนโยบายของ 4 กระทรวงหลัก (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย) และ 4 นโยบายของรัฐบาล (การพัฒนาชนบทยากจน การพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาเพื่อความมั่นคง การสร้างงานในชนบท) รวมทั้งคำนึงถึงความคุ้มค่าและพอเพียง ความเร่งด่วนที่ต้องการแก้ไขปัญหา ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น ตลอดจนการยอมรับของประชาชน เป็นต้น

3. ขั้นที่ 3 การเขียนโครงการเพื่อจัดทำแผน

1) ประเภทโครงการ โครงการที่กำหนดขึ้นจะต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา โดยแยกลักษณะโครงการออกเป็น 4 ประเภท คือ ⁶⁵

1.1) โครงการที่อยู่ในโครงข่าย ซึ่งเป็นโครงการที่หน่วยงานได้ทำการสำรวจความต้องการจากระดับตำบล อำเภอ และได้จัดทำเป็นแผนระยะยาวของหน่วยงานไว้แล้ว ตลอดจนได้ทำการสำรวจความเหมาะสมความเป็นไปได้ในพื้นที่ เพื่อกำหนดเป็นแบบแปลนค่างของโครงการไว้เรียบร้อยแล้ว ได้นำมาเน้นกรอบเพื่อให้ กพอ., กสศ. ได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมเท่านั้น เช่น การก่อสร้างและปรับปรุงถนน สะพานของ รพช. โครงการพัฒนาไฟฟ้า เป็นต้น

1.2) โครงการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่อง ได้แก่การส่งเสริมในกลุ่มสังกัดของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการต่อเนื่องในแต่ละปี จึงจำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ดำเนินการในหมู่บ้านที่มีกลุ่มอาชีพสังกัดอยู่แล้วเท่านั้น เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มเยาวชน รพช. อื่น ๆ เป็นต้น

1.3) โครงการที่ใช้เทคนิคเฉพาะ แบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

- โครงการที่เป็นเทคนิคเฉพาะของหน่วยงาน เช่น การทดลองพันธุ์พืช

⁶⁵ไพโรจน์ สุจินดา และคณะ, "แผนประจำปี 2528 และการประสานโครงการในแผน".

ต่าง ๆ หน่วยงานจะกำหนดรายละเอียดในแผนพัฒนาจังหวัดได้เลย โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจาก กสศ., กพอ.

- โครงการที่ใช้เทคนิคบางประเภท ถ้าเขาจะต้องกำหนดพื้นที่ไว้ล่วงหน้า หน่วยงานจะจัดส่งเจ้าหน้าที่มาประสานเพื่อสำรวจความเหมาะสมของพื้นที่ เช่น โครงการป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน เป็นต้น

1.4) โครงการที่ กสศ., กพอ.-กึ่ง จะต้องพิจารณาคัดเลือกพื้นที่ดำเนินการตามความเหมาะสม ซึ่ง กพจ. ได้พิจารณาแบ่งสรรจำนวนเป้าหมายให้และดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังที่กล่าวมาแล้ว

2) รูปแบบของการเขียนโครงการ มีรายละเอียดดังนี้⁶⁹

- 2.1) ชื่อโครงการ ให้ระบุชื่อโครงการ
- 2.2) หลักการและเหตุผล ให้อธิบายสาเหตุของปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีโครงการขึ้น
- 2.3) วัตถุประสงค์ บอกให้ทราบว่า การดำเนินการตามโครงการนั้นมีความต้องการให้มีอะไรเกิดขึ้น ซึ่งต้องสัมพันธ์กับหลักการและเหตุผล
- 2.4) เป้าหมาย บอกให้ทราบว่าโครงการนั้นมีขนาดปริมาณอย่างไร
- 2.5) ระยะเวลาดำเนินการ จะดำเนินการในปีใด กำหนดเดือนที่จะดำเนินการและสิ้นสุดโครงการ
- 2.6) วิธีดำเนินการ ให้บอกว่าจะดำเนินการ (บริหาร) โครงการนั้นอย่างไร
- 2.7) สถานที่ดำเนินการ ระบุพื้นที่ดำเนินการหรือที่ตั้งของโครงการ
- 2.8) ผู้รับผิดชอบโครงการ ระบุองค์กร หรือหน่วยงานที่จะรับผิดชอบทางด้านงบประมาณ วิชาการ และสนับสนุนด้านอื่น ๆ
- 2.9) งบประมาณ กำหนดงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ

⁶⁹กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย, เอกสารประกอบการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วางแผนระดับตำบล, หน้า 22.

2.10) ผลที่คาดว่าจะได้รับ ระบุว่าเมื่อโครงการสำเร็จแล้ว ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการมีอะไรบ้าง และใครเป็นผู้รับประโยชน์ดังกล่าว จำนวนผู้ได้รับประโยชน์เท่าใด

การตรวจสอบและพิจารณาให้ความเห็นชอบ ให้ กสศ. และเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาทบทวนดูว่าโครงการต่าง ๆ ในแผนนั้นมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นแผนงานที่สมบูรณ์เพียงใด เป็นต้น หลังจากนั้นจึงนำเข้าสู่ที่ประชุม กสศ. เพื่อให้ความเห็นชอบ

4. ขั้นตอนที่ 4 การจัดหาแผนปฏิบัติการ⁷⁰ ดำเนินการดังนี้

1) การจัดทำโครงการเฉพาะกิจกรรมประจำปี (แผนปฏิบัติการประจำปี) เมื่อได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปีเสนอ กพอ. พิจารณาแล้ว ภายหลังจากที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาสนับสนุนงบประมาณโครงการในแผนแล้ว ให้ กสศ. ร่วมกันกับ คปต. พิจารณาปรับปรุงโครงการในแผนที่ได้รับงบประมาณ ซึ่งอาจต้องศึกษารายละเอียดโครงการเพิ่ม เช่น จุดที่ตั้งกำหนดเวลา แรงงาน รายละเอียดค่าใช้จ่าย วิธีการดำเนินงาน ฯลฯ แล้วนำโครงการทุกโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณมารวบรวมจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการประจำปีของตำบล เพื่อใช้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานต่อไป

2) การควบคุมให้มีการปฏิบัติตามแผน ควบคุมเป็นรายโครงการที่วางไว้ โดยการจัดทำตารางควบคุมการดำเนินงาน โดยระบุว่าทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร และงบประมาณเท่าใด เป็นต้น

3) การติดตามผล หมายถึง การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานในแต่ละระยะเวลา และสภาพแวดล้อมของการปฏิบัติงาน เพื่อให้ทราบว่าความก้าวหน้าของโครงการดำเนินไปอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคประการใดบ้าง รวมทั้งความก้าวหน้าของผลงานที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจทำได้โดยการออกไปตรวจดูการปฏิบัติงานในพื้นที่ การจัดทำตารางควบคุมติดตามผลการปฏิบัติงาน หรือการกำหนดให้มีการรายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ เช่น ทุก 2 เดือน เป็นต้น

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

4) การประเมินผล หมายถึงการจัดเก็บข้อมูลในการดำเนินงานตามโครงการทุกรูปแบบ ทุกขั้นตอนของการดำเนินงานตามโครงการ เพื่อจะได้ใช้ข้อมูลทุก ๆ ด้าน มาวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานตามโครงการทุกขั้นตอน ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดปัญหาข้อขัดข้องและปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพในทุกขั้นตอนในปีต่อไป

นอกจากนี้สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลก็คือ กรอบนโยบายประจำปีของส่วนกลาง (กชช.6) ซึ่งจะถูกถ่ายทอดลงมาตามลำดับชั้น และเท่ากับเป็นการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนของกระทรวงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2525 ว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ โดยมีขั้นตอนของการประสานแผนดังนี้คือ

1. นโยบายการพัฒนาชนบท
2. ชื่อแผนงานและโครงการ
3. แนวทางการวางแผนของแต่ละกระทรวง

เมื่อกำหนดเสร็จเรียบร้อยก็ให้นำเสนอ กชช. ให้ความเห็นชอบ จากนั้นก็ให้คณะกรรมการประสานแผนระดับชาติ และแผนส่วนภูมิภาคส่งเอกสารตาม 1., 2. และ 3. ให้จังหวัดนำไปใช้เป็นแนวทางประกอบการวางแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี เมื่อจังหวัดจัดทำกรอบนโยบายการพัฒนาจังหวัดประจำปีเรียบร้อยแล้ว ก็จะเสนอให้ กพจ. พิจารณาเห็นชอบ จากนั้นก็จะแจ้งกรอบนโยบายนั้นไปยังอำเภอ และชี้แจงแนวนโยบายการปฏิบัติให้ กพอ. ทราบ เพื่อให้ กพอ. ถ่ายทอดไปยัง กสต. สำหรับเตรียมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลประจำปี เมื่อ กสต. ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาตำบลตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งแผนพัฒนาตำบลประจำปีไปให้อำเภอเพื่อเสนอ กพอ. จากนั้น กพอ. ก็จะดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอประจำปี (กชช.2) ซึ่งรวบรวมปัญหาและความต้องการมาจากแผนพัฒนาตำบลประจำปีของแต่ละตำบลในเขตพื้นที่ และจัดหมวดแผนงานและโครงการ ให้เป็นไปตามลักษณะเค้าโครงของแผนพัฒนาอำเภอตามที่มีกำหนดไว้ เมื่อเรียบร้อยแล้วก็จะส่งให้จังหวัดเพื่อนำไปรวบรวมศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำแผนงานโครงการเป็นแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีเสนอ กพจ. อนุมัติ แล้วจึงส่งแผนพัฒนาจังหวัด

ประจำปีนี้ไปยังศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ศปช.) และกระทรวงมหาดไทย จากนั้นก็จะเป็นขั้นของการดำเนินการของส่วนกลาง คือ ศปช. จะส่งแผนให้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง แล้วกระทรวงก็จะแยกแผนงานโครงการออกตามหมวดและกรมเจ้าของงบประมาณส่งไปยังกรมที่รับผิดชอบ เมื่อกรมได้รับแผนงานโครงการแล้วก็จะพิจารณาโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดที่สอดคล้องกับแผนงานโครงการที่กำหนดไว้ใน กชช.6 และวงเงินงบประมาณประจำปีที่กำลังจะได้รับ แล้วจึงกรอกรายการลงในแบบผลการพิจารณาโครงการ (กชช.4) เป็นรายจังหวัด และส่งแบบ กชช.4 ให้กระทรวงที่สังกัดเพื่อนำเสนอ ศปช. แล้วแจ้งผลการพิจารณาแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีให้จังหวัดทราบ เพื่อปรับแผนของจังหวัดให้สอดคล้องกัน จากนั้นก่อนที่จะเริ่มต้นงบประมาณประจำปี (ประมาณเดือนสิงหาคม - กันยายน) กรมเจ้าของแผนงานโครงการก็จะเตรียมจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาจังหวัดประจำปี (กชช.5) และเมื่องบประมาณประจำปีผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว กรมที่เกี่ยวข้องก็จะปรับปรุง กชช.5 ให้สอดคล้องกับวงเงินงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติ และส่งให้กระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อส่งจังหวัด, ศปช. และสำนักงานประมาณ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและจัดสรรงบประมาณประจำปี ส่วนการอนุมัติงบประมาณประจำปีนั้นก็ยึดพื้นที่การปฏิบัติที่กำหนดในแบบ กชช.5 เป็นหลักในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ตั้งโครงการจะต้องจัดทำแบบ กชช.7 และต้องได้รับความเห็นชอบจาก กพจ. และกรมเจ้าของแผนงานโครงการ⁷¹ (คูภาคผนวก ฎ.)

การปฏิบัติตามแผนพัฒนาตำบล

โดยเหตุที่ตำบลเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด จึงย่อมรู้ปัญหาและความต้องการตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ดีที่สุด และองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งในระดับตำบลได้แก่ "สภาตำบล" ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนเป็นหน่วยงานที่จะเป็นแกนนำในการพัฒนาของแต่ละตำบล ดังนั้นความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละตำบลจะมีมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของสภาตำบลเป็น

⁷¹กรมการพัฒนาชุมชน, กระทรวงมหาดไทย, "แนวนโยบายการพัฒนาชนบทและรูปแบบการวางแผนพัฒนาชนบทประจำปีตามระบบ กชช." หน้า 96-12.

สำคัญ⁷² นั่นก็หมายถึงว่าแผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำขึ้นมาจะได้รับการปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการในแผนหรือไม่และมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของสภาตำบลเป็นสำคัญ ดังนั้นหากตำบลใดที่มีสภาตำบลเข้มแข็งแล้วก็จะยอมเอื้ออำนวยหรือนำความสำเร็จในการพัฒนาชนบทให้แก่ตำบลของตนเองมากกว่าตำบลที่มีสภาตำบลไม่สู้จะเข้มแข็งนัก นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา และนโยบายที่สนับสนุนแผนพัฒนาตำบลก็เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งเช่นกัน เพราะการพัฒนาจะไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์ได้หากขาดความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้นประเด็นที่จะกล่าวถึงในส่วนของการปฏิบัติตามแผนพัฒนาตำบลจึงได้แก่

1. ประสิทธิภาพของสภาตำบล
2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา
3. นโยบายโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเป็นนโยบายสนับสนุนแผนพัฒนา

ตำบล

1. ประสิทธิภาพของสภาตำบล

จากรูปแบบและโครงสร้างของสภาตำบลในปัจจุบัน ที่เป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 362 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2525 นั้น ได้กำหนดให้สภาตำบลมีคณะกรรมการสภาตำบล 2 ประเภทคือ กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการโดยเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังมีที่ปรึกษาสภาตำบลอีก จำนวน 1 คน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรในท้องที่ และมีเลขานุการสภาตำบลซึ่งแต่งตั้งจากครูประจำบาลในตำบลนั้นอีก 1 คน ทั้งสองตำแหน่งนี้ นายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง แต่สำหรับหน่วยงานพื้นฐานของทางราชการ โดยเฉพาะเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นขั้นแรกในการศึกษาการปกครองตนเอง ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงรูปแบบและโครงสร้างของสภาตำบล เพื่อจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้นกว่ารูปแบบเดิมที่เคยใช้กันมาก็ตามที แต่สภาตำบลก็ยังคงมีจุดอ่อนในการดำเนินงานอยู่หลาย

ประการ อันเป็นสาเหตุให้สภาตำบลไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพของสภาตำบลนี้ ยังมีไม่เพียงพอที่จะทำให้การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาตำบลประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย

จุดอ่อนของสภาตำบลแยกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้⁷³

1. จุดอ่อนในด้านกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลโดยทั่วไปไม่มีพื้นฐานทางการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ ขาดความรู้และความสนใจในด้านกฎหมาย ระเบียบ และด้านวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นถึงแม้ว่ากรรมการสภาตำบลจะสามารถเสนอโครงการที่ตรงกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่กรรมการสภาตำบลก็ยังไม่สามารถจัดทำโครงการหรือควบคุมการดำเนินงานได้อย่างมีคุณภาพอย่างเพียงพอ ผลก็คือ การดำเนินงานและผลงานตามโครงการที่ปรากฏจึงมีปัญหาและมีข้อบกพร่องต่าง ๆ มากมาย นอกจากนี้กรรมการสภาตำบลส่วนมากยังขาดความรับผิดชอบและความกระตือรือร้นในบทบาทหน้าที่ของตน เนื่องจากกรรมการสภาตำบลไม่เข้าใจว่าตนเองมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพียงใด และการที่กรรมการส่วนมากเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง จึงทำให้มีความคิดว่าหน้าที่ในฐานะกรรมการสภาตำบลนั้นเป็นงานฝาก ไม่ใช่งานในหน้าที่ที่แท้จริง ประกอบกับประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจในการปฏิบัติงานและผลงานของ กสต. อยู่แล้ว รวมทั้งการติดตามประเมินผลการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของ กสต. นั้นก็แทบจะไม่มี หรือถ้ามีก็มีอยู่น้อยและไม่รัดกุม ดังนั้นจึงทำให้สภาตำบลไม่ค่อยกระตือรือร้น การปฏิบัติงานจึงเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้

2. จุดอ่อนในด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ ได้แก่ขั้นตอนในการปฏิบัติมีมากเกินไป กินความจำเป็น โดยเฉพาะด้านการเงินและการอนุมัติโครงการ จึงทำให้สภาตำบลไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวและบางครั้งก็ก่อให้เกิดปัญหา เช่น การอนุมัติโครงการล่าช้า

⁷³ ชิต นิลพานิช, "สภาตำบลกับการมีส่วนร่วมของประชาชน : นโยบายและกลวิธี," ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, หน้า 61-66.

เนื่องจากต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือการเงินงบประมาณซึ่งยังจัดเก็บไม่ได้ บางโครงการไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากมีเวลาจำกัดหรือกว่าจะอนุมัติโครงการก็เข้าสู่ฤดูฝนแล้วทำให้ต้องขอเปลี่ยนแปลงโครงการ อันมีผลทำให้ต้องเลือกโครงการที่มีความจำเป็นในอันดับรองลงไปดำเนินการ ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนมาก ส่วนในด้านงบประมาณนั้น การเบิกจ่ายก็มักประสบปัญหาในเรื่องไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามกำหนดเวลา ทำให้ประชาชนไม่พอใจและไม่ค่อยนิยมมารับจ้างกับราชการ นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านนโยบายของรัฐบาลที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของสภาตำบลด้วย ทำให้การปฏิบัติงานของสภาตำบลไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่อง และเกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ของตนเองอีกด้วย เนื่องจากในบางปีรัฐบาลก็มอบงานบางอย่างให้ตำบลทำบ้าง มอบให้อำเภอทำบ้าง มอบให้จังหวัดทำบ้าง จึงทำให้กรรมการสภาตำบลขาดความชำนาญงานในทางปฏิบัติและไม่ทราบหน้าที่โดยแน่ชัด

3. จุดอ่อนในด้านงบประมาณ งบประมาณในการดำเนินงานของสภาตำบลมีน้อยมาก เฉลี่ยแล้วแต่ละสภาตำบลมีรายได้ประมาณ 46,000 บาทต่อปี ทำให้ไม่สามารถกำหนดโครงการที่เป็นประโยชน์ได้ เพราะบางโครงการต้องใช้เงินจำนวนมาก แต่ปัญหาเรื่องงบประมาณนี้ก็ลดน้อยลงไปมาก หลังจากที่มีโครงการ กสช. ขึ้น เพราะแต่ละตำบลก็มีงบประมาณของตนมากขึ้น ก่อนหน้านั้นการกำหนดโครงการของสภาตำบลถูกจำกัดด้วยเงินงบประมาณ กสช. จึงต้องยึดเอาจำนวนเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้เป็นหลักในการทำโครงการ โครงการที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดดังกล่าวบางครั้งจึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และบางครั้งก็เป็นแบบสูญเปล่า การจัดสรรงบประมาณให้กับสภาตำบลโดยเฉพาะในรูปของเงินอุดหนุนหรือเงินสนับสนุนจากรัฐบาล จึงควรจัดสรรให้ตามความจำเป็น และความต้องการของท้องถิ่น โดยพิจารณาประกอบกับความสามารถและความรับผิดชอบของประชาชนและสภาตำบลนั้น ๆ ด้วย

4. จุดอ่อนในด้านการจัดทำแผนหรือการกำหนดโครงการของสภาตำบลปัจจุบันกรรมการสภาตำบลยังมีขีดความสามารถต่ำในการวางแผน โดยเฉพาะการกำหนดโครงการโดยมีเป้าหมายหรือแผนที่แน่นอนว่าในปีใดจะแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาในด้านใดก่อน ประกอบกับโครงการที่กำหนดขึ้นนั้น โดยทั่วไปแล้วกำหนดขึ้นโดยอาศัยความต้องการที่เสนอโดย กสช. แต่ไม่มีความรอบรู้ในหลักวิชาการสำหรับโครงการนั้น ๆ จึงทำให้โครงการมี

ข้อบกพร่องอยู่มาก บางครั้งก็ไม่สามารถดำเนินการได้ หรือดำเนินการได้ก็ไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร ซึ่งเป็นการสูญเสียงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์ นอกจากนั้นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนหรือตามโครงการของสภาตำบลก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

5. การประสานงานกับหน่วยงานของทางราชการ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ที่มีงานหรือโครงการอยู่ในเขตตำบล ยังไม่ให้ความสำคัญในการประสานงานกับสภาตำบลเท่าที่ควร โครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่จะไปดำเนินการในเขตตำบลไม่ได้ผ่านสภาตำบล หรือให้สภาตำบลรับทราบ ซึ่งทำให้สภาตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญในบทบาทหน้าที่ของตน และไม่สามารถประสานงานกับทางราชการได้ อย่่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการปฏิบัติงานพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) ขึ้นในปี 2524 ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จาก 4 กระทรวงหลักที่อยู่ในพื้นที่ ให้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงแก่สภาตำบลและช่วยการประสานงานระหว่างตำบลกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วก็สามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานงานในลักษณะดังกล่าวมากขึ้น

6. จุดอ่อนในด้านความรู้ความสนใจของประชาชนเกี่ยวกับสภาตำบลและกรรมการหมู่บ้าน การที่จะพัฒนาปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นหน่วยงานที่เข้มแข็ง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ประชาชนจะต้องให้ความสนใจและสนับสนุนสภาตำบลอย่างเต็มที่ แต่ในปัจจุบันนี้ประชาชนส่วนมากยังขาดความรู้ และความสนใจในการปฏิบัติงาน หรือความสำคัญของสภาตำบล จึงไม่ค่อยสนับสนุน หรือให้ความร่วมมือในการดำเนินงาน ทำให้กรรมการสภาตำบลไม่เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ทั้งยังไม่ชวนขยายที่จะพัฒนา หรือเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของตนอีกด้วย ดังนั้นการจะพัฒนาปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นหน่วยงานที่เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านความร่วมมือเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ ทรัพย์สิน และการเสนอความคิดเห็นในการกำหนดโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งเป็นองค์กรประชาชนในระดับพื้นฐานให้มีความเข้มแข็ง และต้องพัฒนาความรู้ความเข้าใจและความสามารถของกรรมการสภาตำบลควบคู่กันไปด้วย

นอกจากจุดอ่อนในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งทำให้สภาตำบลไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอแล้วนั้น ก็ยังมีสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขีด

ความสามารถของสภาตำบลให้สูงขึ้น นั่นก็คือนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาขาดเป้าหมายที่ชัดเจน ในส่วนที่เกี่ยวกับสภาตำบล ปัจจุบันรัฐบาลก็ยังมองว่าสภาตำบลเป็นโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนอยู่เหมือนเดิม ถึงแม้ว่าจะได้มีการมอบหมายบทบาทในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้กับสภาตำบลมากขึ้นก็ตาม แต่รัฐบาลก็มีความเชื่อว่าสภาตำบลยังไม่พร้อมที่จะก้าวไปสู่การปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้ว่าข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงสภาตำบลของกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเห็นว่าสภาตำบลที่จะปรับปรุงใหม่ ยังไม่ควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือยังไม่ควรเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ ในขณะที่รัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาสภาตำบลให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ก็มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การที่นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาสภาตำบลไม่แน่นอน เปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละยุคสมัยของรัฐบาลนี้ มีส่วนสำคัญในการทำให้สภาตำบลไม่พร้อมที่จะก้าวไปสู่การปกครองตนเอง ดังจะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องรายได้ของสภาตำบลไม่เพียงพอ โครงสร้างองค์กรสภาตำบลไม่เอื้ออำนวยต่อการเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ล้วนแล้วแต่มีสาเหตุมาจากความไม่แน่นอนในนโยบายการพัฒนาสภาตำบล ตลอดจนการรวบอำนาจสู่ศูนย์กลางในเรื่องการคลังส่วนท้องถิ่นอีกด้วย⁷⁴

ดังนั้นหากจะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานของสภาตำบลในปัจจุบัน ซึ่งทำให้สภาตำบลด้อยประสิทธิภาพในการดำเนินงานแล้ว ก็พอจะสรุปได้ดังนี้คือ

1. รัฐบาลไม่มีนโยบายและมาตรการในการพัฒนาสภาตำบลที่ชัดเจน และดำเนินการอย่างต้อเนื่องที่ทุกกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลางจะต้องนำไปปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน
2. กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยังไม่ได้ใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุก ๆ ด้านอย่างจริงจัง โดยส่วนใหญ่สภาตำบลเป็นของกระทรวงมหาดไทย

⁷⁴ धान สุวรรณมงคล, "ทัศนะบางประการในเรื่องสภาตำบลกับการมีส่วนร่วมของชุมชน", ใน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา, หน้า 88.

กระทรวงเดียว ดังนั้นกระทรวง ทบวง กรมอื่นจึงมักตั้งหน่วยงานของตนลงไปดำเนินการในสภาตำบล หมู่บ้าน เอง และแม้แต่ในกระทรวงมหาดไทยเอง ก็มองสภาตำบลในแง่มุมที่ต่างกัน ทำให้การใช้สภาตำบลให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ขาดความเห็นพ้องต้องกันในทิศทางเดียวกัน

3. จังหวัดและอำเภอไม่ได้ใช้สภาตำบลและกรรมการพัฒนาหมู่บ้านให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาทุกด้าน เช่น การขาดการตรวจสอบวัดผลงาน ขาดการช่วยเหลือแนะนำ ไม่ประชุมคณะกรรมการสภาตำบลตามระเบียบ เป็นต้น

4. เจ้าหน้าที่ระดับอำเภอและตำบลที่เกี่ยวข้องกับสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบลก้าวทำงานของสภาตำบลโดยเป็นผู้ดำเนินการในกิจกรรมของสภาตำบลเสียเอง เช่น ในการวางแผนและการทำงบประมาณ เป็นต้น

5. การจัดการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นซ้ำซ้อนกันในพื้นที่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น) กับจังหวัด (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) สภาตำบลกับตำบล ซึ่งเป็นการยากแก่การทำความเข้าใจของผู้ปฏิบัติภายในองค์กรนั้น ๆ และของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ และมีการใช้คน ทรัพย์สินและวัสดุซ้ำซ้อนกันจนแยกกันไม่ออก

6. คณะกรรมการสภาตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทของตนเองและของสภาตำบล

7. กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เข้าใจฐานะของตนเอง ในลักษณะของกรรมการสภาตำบล และใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านควบคุมการบริหารงานของสภาตำบล

8. งบประมาณในการดำเนินงานที่สภาตำบลได้รับจากภาษีอากร และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีน้อย ไม่นั่นเองและไม่ต่อเนื่อง การขออนุมัติเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างล่าช้า

9. สภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นั้น มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ขาดอิสระและความคล่องตัวในการบริหารและไม่สามารถดำเนินกิจการใด ๆ ที่จะเป็นการหารายได้ของสภาตำบลได้ตามกฎหมาย

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา

ความล้มเหลวของการพัฒนาที่ผ่านมาในอดีต มีสาเหตุมาจากการพัฒนาแบบรวมศูนย์ เน้นความเจริญทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของรายได้ส่วนรวม มากกว่าการกระจายรายได้และความเป็นธรรมทางสังคม และเน้นการพัฒนาวัตถุมากกว่าตัวคน ดังนั้นผลที่เกิดขึ้นก็คือในขณะที่วัตถุได้รับการพัฒนา แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพด้อยพัฒนา นอกจากนี้ผลจากการพัฒนายังจำกัดอยู่ในวงแคบ อันได้แก่คนส่วนน้อยของสังคม โดยเฉพาะในชุมชนเมือง คนส่วนใหญ่ที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาไม่ได้รับผลจากการพัฒนาเท่าที่ควร และไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาอย่างแท้จริง ในขณะที่ตัวคนชนบทยากจนก็ไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาลอย่างจริงจัง ด้วยเหตุนี้เองปรัชญาการพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงเน้นการพัฒนาคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนยากจนในชนบท โดยยึดหลักการสำคัญคือทำให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองโดยตนเอง โดยเฉพาะการทำให้ชาวชนบทยากจนรู้จักคิด วิเคราะห์ถึงสภาพการณ์ที่ตนเองเป็นอยู่ และพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเมื่อจำเป็น เมื่อคนมีความสำนึกและความปรารถนาที่จะเปลี่ยนแปลงแล้ว ขบวนการพัฒนาก็จะเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจและมีความเป็นตัวของตัวเอง การมีส่วนร่วมของชุมชนจะเป็นเครื่องค้ำประกันว่าผลแห่งการพัฒนาจะตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ และการมีส่วนร่วมของชุมชนยังเป็นการสร้างประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในชุมชนอีกด้วย อันเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในที่สุด⁷⁵

โครงการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่ที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เป็นเพราะไม่ได้ให้โอกาสประชาชนในการวางแผนและตัดสินใจ ความพยายามให้ชาวชนบทยากจนได้เข้ามามีส่วนร่วมนั้นเป็นเรื่องลำบาก เพราะมีความขัดแย้งกันเกิดขึ้นระหว่างทัศนะการพัฒนาชนบทแบบประชาธิปไตย ซึ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนกับทัศนะของข้าราชการนักวิชาการซึ่งเน้นประสิทธิภาพ ดังนั้นถ้าหากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การเปิดให้ชาวชนบทยากจนเข้ามามีส่วนแก้ไขปัญหาของตนเองมากขึ้น เพื่อความสำเร็จในการแก้ปัญหานั้นแล้ว เราก็ต้องยอมแลกกับการมีประสิทธิภาพที่น้อยลงกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดย

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนชาวชนบทยากจนเป็นกระบวนการเรียนรู้ (learning process) เพื่อก้าวไปสู่การยกระดับคุณภาพของชาวชนบทยากจน แม้ว่าจะต้องใช้เวลานานก็ตามที

ขอบเขตของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาชนบทที่มีบทบาทสำคัญ 4
ลักษณะ คือ

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ
2. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการดำเนินงาน
3. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการได้รับประโยชน์
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการตัดสินใจ จะเริ่มตั้งแต่การระบุปัญหา การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การจัดทำและคัดเลือกโครงการที่จะดำเนินการ เลือกพื้นที่ดำเนินงานและการเริ่มดำเนินการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเหล่านี้ มีระดับของการมีส่วนร่วม 3 ระดับคือ

- 1) ประชาชนหรือองค์กรประชาชน ตัดสินใจกำหนดกิจกรรมเองทั้งหมด (policy-making body) ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนา
- 2) ประชาชนหรือองค์กรประชาชนและองค์กรระบบราชการ ร่วมกันตัดสินใจ (shared-decision-making body)
- 3) ประชาชนหรือองค์กรประชาชนร่วมกันแสดงออกซึ่งความต้องการให้ข้อมูลข่าวสารและให้ความร่วมมือในการพัฒนา (information-input)

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน เป็นขั้นตอนของการปฏิบัติงาน (implementation) ตามที่มีการตัดสินใจแล้ว ซึ่งการมีส่วนร่วมด้านนี้แยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การมีส่วนร่วมในการสมทบทางด้านทรัพยากร ซึ่งเป็นทั้งในรูปของแรงงาน สิ่งของ เงิน และข้อมูลข่าวสาร

2) การมีส่วนร่วมในการบริหารและการประสานงาน โดยมีประชาชนเข้าอยู่ในคณะบุคคลที่รับผิดชอบโครงการนั้น ๆ เช่น การที่สภาตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกและประสานโครงการของหมู่บ้านในเขตตำบล ตลอดจนมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการด้วย เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์ เป้าหมายของการพัฒนาชนบท คือคนยากจนในชนบท ดังนั้นบุคคลเป้าหมายที่ควรจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาชนบทมากที่สุด คือคนยากจนเหล่านั้นเอง การที่จะรู้ว่าคนชนบทยากจนมีส่วนได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาบ่อยหรือมากนั้นก็สามารถพิจารณาได้จากตัวชี้วัด (indicator) สำคัญ ๆ ดังนี้

1) คุณภาพของชีวิต (quality of life) ซึ่งวัดได้จากอัตราการเจ็บป่วยระดับของโภชนาการที่ได้รับ อัตราคนอ่านออกเขียนได้ เป็นต้น

2) รายได้ การพัฒนาชนบทนอกจากจะมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนชนบทยากจนให้ดีขึ้นเป็นอันดับแรกแล้ว ยังคำนึงถึงการเพิ่มรายได้ให้แก่คนชนบทยากจนให้อยู่ในสภาพพอมีพอกินอีกด้วย ทั้งนี้หมายความว่ารายจ่ายของชาวชนบทจะลดลงเมื่อมีโครงการที่ช่วยให้ชาวชนบทพึ่งตนเองได้มากขึ้น เช่น การมีธนาคารโค-กระบือ เพื่อให้ชาวชนบทได้เข้าไปเพื่อใช้ไถนา เป็นต้น

3) การตื่นตัวหรือการตระหนักในความสำคัญของตนเอง แสดงออกมาในรูปของความเชื่อมั่นในตนเอง ที่จะสามารถเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของตนเองได้ด้วยการพึ่งพาตนเอง เป็นสำคัญ โดยมีการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจกรรมที่จะแก้ไขปัญหาก็พวกเขาเหล่านั้นเผชิญอยู่ พยายามทำให้มีการรวมกลุ่มอย่างถาวรเพื่อทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ แต่ทั้งนี้การรวมกลุ่มจะต้องเกิดจากการมองเห็นความจำเป็นของพวกเขาเอง

4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล การมีส่วนร่วมในการประเมินผลนั้นจะทำให้รู้ได้ว่าการดำเนินงานพัฒนาชนบทได้ผลตามเป้าหมายหรือไม่เพียงใด เท่าที่ผ่านมาบทบาทการมีส่วนร่วมในด้านนี้ส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยระบบราชการ ซึ่งบางครั้งมีอคติในการประเมินคือไม่กล่าวถึงผลลบของโครงการ ดังนั้นหากจะประเมินผลเพื่อให้ได้ภาพที่ถูกต้อง

ต้องแล้ว ก็ต้องประเมินจากตัวผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้น คือชาวชนบทยากจน โดยที่พวกเขาจะต้องมีส่วนร่วมในการประเมินตนเองด้วย โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดดังกล่าวแล้วข้างต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบทจะมีระดับ (degree) ที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญ 4 ประการดังนี้คือ

1. ระดับเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการ ความแตกต่างระหว่างเทคโนโลยีที่ใช้ในโครงการกับเทคโนโลยีที่ชาวชนบทคุ้นเคย หรือมีใช้อยู่ในท้องถิ่นจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน โครงการพัฒนาที่ใช้เทคโนโลยีที่ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนไปกว่าที่มีใช้อยู่ในท้องถิ่นมากนัก และมีวิธีการทำงานและใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นและคนในท้องถิ่นแล้ว โครงการพัฒนานั้นจะมีประชาชนเข้าร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ มาก

2. ระดับของรายได้ท้องถิ่น การที่ท้องถิ่นมีรายได้น้อยก็เป็นข้อจำกัดที่สำคัญประการหนึ่งของการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนในชนบท ดังนั้นโครงการพัฒนาทั้งหลายที่ลงไปในพื้นที่ จึงเป็นโครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากงบประมาณส่วนกลางใน 2 รูปแบบคือ ตามโครงการปกติของกรมต่าง ๆ และตามโครงการพิเศษ เช่น โครงการ กสช. อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการตัดสินใจเริ่มโครงการด้วยตนเองจะเป็นไปได้มากที่สุดย่อมขึ้นอยู่กับกรณีที่มีเงินทุนเป็นของตนเองด้วย ทั้งนี้ อาจเกิดขึ้นได้จากการที่รัฐบาลจัดสรรเงินเพื่อให้องค์กรท้องถิ่นระดับล่างสุดตัดสินใจกำหนดการใช้จ่ายได้เอง ซึ่งอาจเริ่มได้โดยเงินทุนไม่มากนัก อีกทางหนึ่งก็คือการที่องค์กรท้องถิ่นเหล่านั้นมีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาได้ ทั้ง 2 ประเภทจะต้องรวมอยู่และประสานกับแผนพัฒนาตำบล

3. ระดับของอำนาจ กลุ่มคนที่มิพบาตร่วมในการพัฒนาชนบทจะมีระดับของอำนาจที่แตกต่างกันไป จากสภาพในปัจจุบันนี้ปรากฏว่ากลุ่มข้าราชการจะมีบทบาทร่วมในการพัฒนาชนบทมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เพราะอำนาจที่แผ่เร้นอยู่ในตัวข้าราชการในแง่ของตำแหน่ง เกียรติยศ ความเคารพนับถือมีเหนือกลุ่มอื่น ๆ นอกจากนั้นผู้นำในโครงการและคณะกรรมการต่าง ๆ ในระดับหมู่บ้าน ส่วนใหญ่เป็นคนมีฐานะดีในท้องถิ่น แม้ว่าชาวชนบทยากจนจะได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาบ้าง แต่ก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะตัดสินใจกำหนดทิศทาง

การพัฒนาในท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าบุคคลในคณะกรรมการระดับหมู่บ้านจะเป็นบุคคลที่มีฐานะดี หรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้นำท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีคนจนอยู่ในคณะกรรมการบ้าง แต่ก็ไม่ได้มีส่วนในการตัดสินใจ หรือมีส่วนในการควบคุมเงินทอง ดังนั้นคณะกรรมการพัฒนาต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นจึงกลายเป็นการเสริมอำนาจและบารมีของผู้นำท้องถิ่น หรือกลุ่มคนที่มีฐานะดีในท้องถิ่นให้มากขึ้น ในขณะที่ความผูกพันที่มีต่อกลุ่มคนยากจนมีน้อยกว่าความผูกพันกับฝ่ายข้าราชการ การดำเนินการต่าง ๆ ของคณะกรรมการในท้องถิ่นจึงมักจะฟังเสียงของข้าราชการมากกว่าเสียงของกลุ่มคนยากจนในชุมชนนั้น

4. ความสอดคล้องระหว่างปัญหาและความต้องการของประชาชน จุดมุ่งหมายสำคัญประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชนคือให้ชาวชนบทได้มีส่วนร่วมในการแก้ไข ปัญหาของตนเองด้วยตนเองมากที่สุด การที่ชาวชนบทยากจนจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ก็ต่อเมื่อเขารู้สึกว่าโครงการนั้นได้ให้ในสิ่งที่เขาต้องการ หรือแก้ไขปัญหาที่เขาเผชิญอยู่ได้ ซึ่งวิธีการที่ดีที่สุดที่จะรู้ว่าชาวชนบทยากจนต้องการอะไรก็คือ การสอบถามจากตัวเขาเอง ดังนั้นการพัฒนาชนบท จึงต้องมีการวางแผนงานตั้งแต่แรกร่วมกันระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวชนบทยากจน เพราะการที่คนยากจนจะเข้าร่วมในโครงการพัฒนาได้จริง จึงหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับว่าเขาเหล่านั้นได้ร่วมตั้งแต่ "เริ่มคิด" หรือไม่ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีส่วนร่วมทำให้ชาวชนบทยากจนมีความรู้ความเข้าใจในปัญหาที่เขาประสบอยู่ อันก่อให้เกิดปัญหาความยากจนขึ้น และที่สำคัญคือให้ความเข้าใจในความจำเป็นที่จะกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลัง และความเหมาะสมของความต้องการอันจะเป็นไปตามความจำเป็นของการดำรงชีพและการพัฒนาคุณภาพของชีวิต

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดก็พอจะมองเห็นได้ว่าผู้ที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาสามารถแยกออกได้ 3 ประเภท คือ

1. ประชาชนในชุมชน
2. ผู้นำท้องถิ่น
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷⁶

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.

ดังนั้น จึงพอจะสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในงานพัฒนา เป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของความสำเร็จในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ การมีส่วนร่วมของชุมชนในประเทศกำลังพัฒนา เช่นประเทศไทยเราจะเป็นไปได้อย่างจริงจังนั้นจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเมืองอย่างจริงจัง จริงจัง และต่อเนื่อง

3. นโยบายโครงการสร้างงานในชนบท

เนื่องจากการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาตำบลแต่เพียงอย่างเดียว บางครั้งไม่อาจก่อให้เกิดผลสำเร็จและบรรลุวัตถุประสงค์สนองความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้นรัฐบาลยุคที่ค่ามาจึงได้มีการกำหนดโครงการพิเศษ ที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนแผนพัฒนาตำบลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในปัจจุบันนี้ก็มีโครงการ กสช. เป็นนโยบายสนับสนุนการดำเนินงานตามแผนพัฒนาตำบลที่สำคัญ

โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ได้เริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2518 โดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี มีชื่อเรียกโครงการอย่างเป็นทางการว่า "โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง" ใช้ชื่อย่อว่า โครงการ "ปชล." แต่คนทั่วไปเรียกกันอย่างติดปากว่า "โครงการเงินคัน" โครงการดังกล่าวนี้ใช้เงินในการพัฒนาเป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,500 ล้านบาท โดยจัดสรรให้สภาตำบล ตำบลละ 4.8 แสนบาท ใช้เวลาดำเนินงาน 3 เดือน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีงานทำในฤดูแล้ง และให้ได้ถาวรวัตถุเพื่อสาธารณะจากการดำเนินการนั้น ทั้งนี้รัฐบาลได้มอบหมายให้สภาตำบลมีบทบาทในการกำหนดโครงการขึ้นมาดำเนินการเอง⁷⁷ เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการเริ่มแรก และใช้เวลาดำเนินงานอย่างเร่งรีบ ดังนั้นจึงประสบปัญหามากมายหลายประการ ทั้งในด้านการประชาสัมพันธ์โครงการ การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดโครงการ การอนุมัติโครงการ และการติดตามประเมินผล นอกจากนี้

⁷⁷ เมธี ครองแก้ว และคณะ, โครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาล : การประเมินผลและการวิเคราะห์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), หน้า 2.

ยังมีคนเป็นจำนวนมากไม่น้อยที่เข้าใจว่า เงิน ปชล. เป็นเงินสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้แก่ตำบล โดยไม่ได้มุ่งหวังผลงานจริงจังแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางถึงการทุจริตในการทำโครงการและความคุ้มค่าของการใช้เงินในการทำโครงการดังกล่าว⁷⁶

ต่อมาใน พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้จัดทำโครงการในทำนองเดียวกันกับโครงการ ปชล. แต่เรียกชื่อว่า "โครงการพัฒนาตำบล" โดยมีวัตถุประสงค์คือเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท ช่วยให้ประชาชนมีงานทำในฤดูแล้ง และเพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่วนในด้านการเมืองมุ่งที่จะกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เน้นการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจด้านการเงิน และการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในชนบท โครงการนี้ใช้งบประมาณทั้งสิ้น 3,500 ล้านบาท โดยจัดสรรให้สภาตำบล ตำบลละ 6 ล้านบาท ให้สุขาภิบาลทั่วประเทศ 250 ล้านบาท ให้สภาจังหวัดทั่วประเทศ 250 ล้านบาท โดยสภาจังหวัดจะต้องจัดสรรเงินร้อยละ 50 ไปดำเนินการระหว่างตำบล หรือโครงการพัฒนาที่จังหวัดพิจารณาเห็นว่ามีควมสำคัญ โครงการนี้ใช้เวลาดำเนินการ 3 เดือน และประสบปัญหามากมายเช่นเดียวกับโครงการ ปชล. โดยเฉพาะปัญหาความเร่งรีบในการดำเนินการ ปัญหาการจัดทำโครงการ การอนุมัติโครงการ ตลอดจนการขาดการบำรุงรักษา หรือซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างที่ได้จากโครงการ⁷⁹

โครงการสร้างงานในชนบท ได้เว้นช่วงไปใน พ.ศ. 2520 ต่อมาก็ได้เริ่มขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2521 สมัยรัฐบาลของ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สาเหตุที่เกิดโครงการนี้ขึ้นก็เนื่องมาจากสภาวะฝนแล้งใน พ.ศ. 2520 ทำความเสียหายให้แก่พืชผลและเกษตรกรได้รับความเดือดร้อนมาก รัฐบาลจึงได้อนุมัติเงินจำนวน 1,600 ล้านบาท จัดทำ "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ" (โครงการ กฟป.) โดยมี

⁷⁶ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบทภาคกลาง พ.ศ. 2525-2526, เสนอต่อคณะกรรมการสร้างงานในชนบท พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526), หน้า 1.

⁷⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

วัตถุประสงค์หลัก เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในท้องที่ที่ประสบภาวะฝนแล้ง โครงการนี้ใช้เวลาดำเนินการ 6 เดือน และประสบปัญหาในด้านการดำเนินงานอยู่อย่างมาก ส่วนผลที่เกิดขึ้นก็เชื่อว่าจะช่วยผ่อนคลายความเดือดร้อนของประชาชนผู้ประสบภัยธรรมชาติโดยเฉพาะการมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการทำงานในโครงการ ทั้งยังช่วยสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่ในเมืองได้ส่วนหนึ่ง และช่วยเสริมสร้างพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามโครงการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่สภาตำบล ได้ผลพอสมควร นอกจากนี้ยังช่วยให้รู้ถึงปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนอีกด้วย⁵⁰

โครงการสร้างงานในชนบทในลักษณะดังกล่าวขาดช่วงไปอีกใน พ.ศ. 2522 และมาเริ่มดำเนินการใหม่อีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2523 และทำต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน เรียกชื่อโดยตรงว่า "โครงการสร้างงานในชนบท" โดยมีชื่อว่า "โครงการ กสช."

โครงการ กสช. พ.ศ. 2523 มีระยะเวลาดำเนินการ 3 เดือน (1 พฤษภาคม ถึง 31 กรกฎาคม 2523) ใช้งบประมาณ 3,500 ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือให้ราษฎรที่ยากจนและว่างงานเนื่องจากสภาวะฝนแล้งได้มีงานทำ มีรายได้ และเป็นการสกัดกั้นการอพยพเข้าไปทำงานในเมือง ช่วยให้ราษฎรในชนบทมีแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และเพื่ออุปโภคบริโภค เพื่อกระจายรายได้ตามอัตราส่วนประชากรและพื้นที่การเกษตรและเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบลในการพัฒนาและปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้จัดทำโครงการประเภทแหล่งน้ำ ร้อยละ 70 โครงการประเภทสิ่งสาธารณูปโภคอื่น ๆ ร้อยละ 30 หลังจากการดำเนินงานตามโครงการ กสช. ในปีแรกได้มีการประเมินผลพร้อมทั้งสำรวจความต้องการสภาตำบล อำเภอ และจังหวัด ปรากฏว่า โครงการ กสช. ก่อให้เกิดผลในด้านการกระจายรายได้ และสร้างงานในชนบทอย่างกว้างขวาง มีราษฎรร่วมทำงานตามโครงการประมาณ 3 ล้านคน มีรายได้เฉลี่ยจากการทำงานในช่วง 3 เดือน คนละ 500-600 บาท ราษฎรมีความพึงพอใจและต้องการให้มีโครงการ กสช. ต่อเนื่องไปอีก รัฐบาลจึงได้อนุมัติงบประมาณจำนวน 3,500 ล้านบาท

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-3.



สำหรับโครงการ กสช. ปี 2524 โดยกำหนดให้จัดทำโครงการประเภทแหล่งน้ำร้อยละ 50 โครงการประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์ร้อยละ 30 และโครงการประเภทเพิ่มผลผลิตและส่งเสริมสุขภาพอนามัยร้อยละ 20 และได้ดำเนินการในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน ในช่วงฤดูแล้ง การประเมินผลโครงการ กสช. ปี 2524 นี้ส่งผลให้มีการปรับปรุงโครงการ กสช. ในปี 2525 รวม 2 ประการ คือ ประการแรก การขาดความรู้ด้านช่าง ทำให้โครงการไม่มั่นคงแข็งแรง จึงได้จัดทำคู่มือด้านช่างขึ้นพื้นฐานด้านแหล่งน้ำ ถนน อาคารต่าง ๆ รวมทั้งจัดฝึกอบรมกรรมการสภาตำบล และช่างประจำตำบล หมู่บ้าน ทั่วประเทศ และประการที่สอง กำหนดให้สภาตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี เพื่อให้สภาตำบลได้กลั่นกรองและเรียงลำดับความต้องการไว้ล่วงหน้า และในปี 2525 รัฐบาลก็ได้จัดสรรเงินจำนวน 1,975.5 ล้านบาท สำหรับโครงการ กสช. และกำหนดให้จัดทำโครงการ 3 ประเภทดังนี้คือ ประเภทที่ 1 ก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภค ประเภทที่ 2 คือ ก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรเกี่ยวกับการส่งเสริมรายได้และปัจจัยการผลิต ประเภทที่ 3 คือ ให้ก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ต่อชุมชน ทั้งนี้กำหนดให้พิจารณาจัดทำโครงการประเภทที่ 1 เป็นลำดับแรก เมื่อพื้นที่นั้น ๆ ไม่มีความต้องการประเภทที่ 1 แล้ว จึงให้จัดทำโครงการประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 ตามลำดับ⁸¹

สำหรับโครงการ กสช. ปี 2526 รัฐบาลได้กำหนดให้จัดทำโครงการตามหลักเกณฑ์และนโยบาย กสช. ที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2526 ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

1. เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้ประชาชนในชนบทมีงานทำ ในช่วงว่างงานในการก่อสร้างสิ่งสาธารณสมบัติของชุมชนตามแผนพัฒนาตำบล

⁸¹สำนักงานเลขานุการ กสช., สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, นโยบายและแนวปฏิบัติโครงการ กสช. พ.ศ. 2526 พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เจริญผล, 2525), หน้า 3-6.

2. เพื่อพัฒนาและยกระดับความสามารถของสภาตำบลให้มีประสิทธิภาพในด้าน การวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุมการดำเนินการและการบำรุงรักษา สาธารณสมบัติ เป็นการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น

3. เพื่อส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งระดับอำเภอและ จังหวัดให้รับผิดชอบร่วมกันในการสนับสนุน ควบคุม และกำกับการดำเนินงานโครงการ กสช. ของคณะกรรมการสภาตำบล⁸²

การดำเนินงานตามโครงการ กสช. เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยโครงการสร้างงานในชนบท โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควบคุมดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้

สำหรับคณะกรรมการสร้างงานในชนบทของส่วนกลางจะมีนายกรัฐมนตรี เป็น ประธานและบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ

1. จัดสรรวงเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท และค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการให้แก่แต่ละจังหวัดและส่วนราชการตามความจำเป็น
2. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรวงเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท และค่าใช้จ่ายในการบริหารโครงการที่จังหวัดจะจัดสรรให้หน่วยงานดำเนินการภายในจังหวัด
3. กำหนดอัตราส่วนของค่าจ้างแรงงานกับค่าจ้างเหมาและค่าวัสดุ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ของวงเงินค่าใช้จ่ายในแต่ละโครงการของหน่วยงานดำเนินการ
4. ควบคุม อำนวยความสะดวก เร่งรัด ตรวจสอบ ประชาสัมพันธ์และติดตามผลการปฏิบัติงาน และค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท
5. จัดให้มีการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบททั้งโครงการ โดยอาจจะให้ส่วนราชการ สถาบัน หรือคณะบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการตามที่เห็นสมควร

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-18.

6. สืบสวนสอบสวนเบื้องต้นในกรณีที่พบว่ามี การทุจริต หรือมีการปฏิบัติที่มีข้อบกพร่องระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับโครงการสร้างงานในชนบท
7. แต่งตั้งคณะกรรมการได้ตามความเหมาะสม
8. ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย⁸³

ในระดับจังหวัดได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด เรียกว่า "กสจ." ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัดเป็นรองประธาน และมีเจ้าหน้าที่จากกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่เป็นกรรมการ กสจ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการ อนุมัติโครงการ การเปลี่ยนแปลง แก้ไขรายละเอียดและค่าใช้จ่ายของโครงการ อนุมัติการยกเลิกโครงการ กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานและราคาวัสดุ กำหนดหลักเกณฑ์ ความมั่นคงแข็งแรงของโครงการ ควบคุม ติดตาม เร่งรัด ตรวจสอบ และประชาสัมพันธ์ การปฏิบัติงานตามโครงการ พิจารณาเสนอแนะและประสานโครงการระดับตำบลที่สามารถทำร่วมกัน⁸⁴

ส่วนในระดับอำเภอก็มี กสอ. ประกอบด้วย นายอำเภอเป็นประธาน และข้าราชการกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องในเขตพื้นที่ เป็นกรรมการ กสอ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ คือ ตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของแบบ รายละเอียด และค่าใช้จ่ายของโครงการ ปรับปรุง ตัดทอน หรือเพิ่มค่าใช้จ่ายของโครงการของหน่วยงานดำเนินการ พิจารณาเสนอแนะและประสานโครงการระดับตำบลที่สามารถทำร่วมกัน ติดตามการปฏิบัติงานตามโครงการ โดยเฉพาะการเบิกจ่ายเงิน กำกับ ติดตามผล และให้คำแนะนำในการจัดทำโครงการของหน่วยงานดำเนินการ และให้ กสอ. แต่งตั้งกรรมการอย่างน้อย

⁸³"ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2527", หน้า 2.

⁸⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

3 คน เป็นผู้ตรวจรับโครงการ กสช. ของแต่ละโครงการ โดยแต่งตั้งจากกรรมการ กม. หรือ อพป. ที่มีโครงการในหมู่บ้านนั้น⁸⁵

ลักษณะของโครงการ กสช.

1. เป็นงานที่ทำเสร็จสิ้นได้ทั้งโครงการภายในเดือนมกราคม-มิถุนายน ของแต่ละปี
2. เป็นงานที่ไม่ผูกพันงบประมาณในปีต่อไป
3. เป็นงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับงานที่หน่วยราชการอื่น ๆ กำลังดำเนินการอยู่
4. เป็นงานที่มีความมั่นคงถาวร และสามารถใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมในระยะยาว
5. ใช้แรงงานประชาชนเป็นหลักในการก่อสร้างในกรณีจำเป็นเพื่อความมั่นคงถาวร อาจขอความร่วมมือใช้เครื่องจักรของส่วนราชการต่าง ๆ หรือเช่าเครื่องมือจักรกลเอกชนได้⁸⁶

สำหรับลักษณะของโครงการ กสช. ปี 2527 นั้นกำหนดไว้คล้ายกับปี 2526 แต่มีระบุเพิ่มขึ้นว่าโครงการ กสช. ต้องเป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล และเป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล และเป็นโครงการที่สามารถแก้ปัญหาที่ระดับตำบลให้แจ้งต่อสำนักงานเลขานุการ กสช. ส่วนการจัดลำดับความสำคัญว่าตำบลใดควรจะทำโครงการอะไรก่อนหลังก็ให้ กสช. พิจารณาจากข้อมูลปัญหาของตำบลที่แต่ละตำบลแจ้งให้ กสช. ทราบ⁸⁷

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

⁸⁶ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2526", หน้า 7. (อัครสาเนา)

⁸⁷ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2527", หน้า 4-5. (อัครสาเนา)

ในส่วนเกี่ยวกับขั้นตอนของการจัดทำโครงการและการปฏิบัติงานตามโครงการที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2527 ก็มี ความคล้ายคลึงกับที่กำหนดไว้ในปี 2526 เพียงแต่เพิ่มขึ้นในส่วนที่ให้ คปต. เข้าร่วม ประชุมเสนอความเห็นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน และให้ คปต. สืบหาโครงการ กสช. ในตำบลเพื่อที่จะเสนอสภาตำบลและ กสอ. ได้ทราบว่าเป็นโครงการใดควร ช่อมแซม ให้ใช้การได้ โครงการใดควรขยายผลต่อไป และส่งเสริมให้สภาตำบลร่วมกัน พัฒนาโครงการ กสช. โดยอาศัยความร่วมมือของประชาชนเป็นหลัก⁸⁸

ขั้นตอนการจัดทำโครงการ กสช. จะเริ่มขึ้นที่การประชุมสภาตำบลเพื่อพิจารณา เสนอโครงการ รวมตลอดทั้งความเหมาะสมของที่ตั้งและค่าใช้จ่ายของโครงการ จากนั้น สภาตำบลจะจัดทำรายละเอียดและประมาณการค่าใช้จ่ายของโครงการตามแบบ กสช. 2 โดยในการจัดทำโครงการให้คำนึงถึงความมั่นคงแข็งแรง โดยให้อาศัยคู่มือด้านช่างและ แบบมาตรฐานด้านช่างเป็นหลัก แล้วนำโครงการทั้งหมดนี้เสนอ กสอ. พิจารณา กสอ. จะ ตรวจสอบความเป็นไปได้ ความมั่นคงแข็งแรง ความถูกต้องของโครงการ ทั้งในด้านรายละเอียดและค่าใช้จ่ายของโครงการ และพิจารณาให้สภาตำบลแก้ไขหรือให้ความเห็นชอบ แล้วแต่กรณีให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน แล้วนำเสนอ กสจ. พิจารณา เมื่อ กสจ. พิจารณาเห็นสมควรก็อนุมัติให้ดำเนินการเป็นโครงการได้ และสภาตำบลต้องดำเนินงานให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติ⁸⁹

การประเมินผลโครงการ กสช.

โครงการ กสช. มีเป้าหมายในการช่วยเหลือให้คนในท้องถิ่นมีงานทำ ลดช่องว่าง เรื่องการกระจายรายได้และเพื่อเสริมกลไกการเมืองระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น แต่ จากการประเมินผลโครงการ กสช. ที่ผ่านมาพบว่า การดำเนินงานของโครงการยังมีข้อ บกพร่องและไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ ในเรื่องการจ้างงาน เนื่องจากกระยะ

⁸⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

เวลาของโครงการสั้น คนยากจนจริง ๆ จึงไม่มีโอกาสมาทำงานในโครงการ เนื่องจากต้องการเลือกทำงานที่ระยะยาวที่สุด เพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ในด้านการกระจายรายได้ ปรากฏว่าทั้งคณะกรรมการสร้างงานในชนบทและคณะกรรมการสภาตำบลยังไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการเลือกคนยากจนที่สุดก่อนเข้ามาทำงาน ทั้งยังเกิดปัญหาเรื่องการมีอคติในการเลือกคนเข้ามาทำงานของคณะกรรมการสภาตำบล กลุ่มคนที่เข้ามาทำงานจึงไม่ใช่เป็นคนที่มีความเดือดร้อนมากที่สุด หากแต่เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งทำให้เป้าหมายเรื่องการกระจายรายได้ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ไม่สามารถสกัดกั้นการอพยพเข้ามาทำงานทำในเมืองหลวงได้⁹⁰ ส่วนเป้าหมายเพื่อเสริมกลไกทางการเมืองระดับท้องถิ่น ยังมีข้อบกพร่องตรงที่ยังไม่มีการเสริมสร้างคุณภาพทางความรู้ ความคิดแก่คณะกรรมการสภาตำบลควบคู่ไปกับการให้อำนาจและงบประมาณในการดำเนินการ แต่สภาตำบลก็มีความตื่นตัวในเรื่องการพัฒนามากขึ้น รู้จักประชุมวางแผนงานและกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานมากขึ้น ส่วนประชาชนในท้องถิ่นก็รู้จักกรรมการสภาตำบลและเข้าใจหน้าที่ของสภาตำบลมากขึ้นกว่าเดิม⁹¹

อย่างไรก็ตามผลกระทบที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือ โครงการ กสช. สามารถสนองตอบตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และประชาชนก็ต้องการให้มีโครงการ กสช. ทุกปี โดยมีเหตุผลว่าท้องถิ่นของตนจะสามารถพัฒนาไปได้เร็วกว่าเมื่อเวลาไม่มีโครงการ กสช.

สรุปในส่วนของ การปฏิบัติตามแผนอาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาตำบลจะสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของสภาตำบลที่จะมีความรู้ความเข้าใจในการคัดเลือกโครงการ ที่จะ เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นนั้น นอกจากนั้นการมีส่วนร่วมในทุกระดับของประชาชนในการพัฒนา ก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาซึ่งปัจจุบันก็ยังมีความ และข้อจำกัดอยู่มาก เพราะชาวชนบทส่วนใหญ่คุ้นเคยกับ

⁹⁰ สำนักงานเลขาธิการ กสช., สำนักนายกรัฐมนตรี้, นโยบายและแนวปฏิบัติโครงการ กสช. พ.ศ. 2526, หน้า 62-70.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 73-80.

การดำรงชีวิตที่สุขสบาย ไม่เดือดร้อน ทำให้ขาดนิสัยการทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง คุณเคยกับการพึ่งหวังจากคนอื่นมากกว่าที่จะร่วมกันเพื่อช่วยตัวเอง อีกทั้งยอมรับว่าตัวเองมีฐานะต่ำในสังคม กลัวคนภายนอกดูถูก ซึ่งการนี้ทำให้เจ้าหน้าที่หรือนักพัฒนา มักไม่ได้ข้อมูลที่แท้จริงจากชาวชนบท สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่สามารถจะบอกได้ว่าแผนพัฒนาตำบลมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะช่วยในการพัฒนาตำบลไปได้มากน้อยแค่ไหน ตลอดจรรยาบรรณของแผนพัฒนาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดขึ้นจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นประสานกับการอบนโยบายจากส่วนกลางนั้น ก็ยังไม่ค่อยจะเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง เพราะประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจในวิธีการจัดทำโครงการต่าง ๆ ลงแผน

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด โดยทั่วไปจะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาตำบลยังมีปัญหาอยู่บ้างบางประการ และสภาพตำบลก็ยังมีอุปสรรคในด้านการพัฒนาอยู่มาก เนื่องจากการด้อยประสิทธิภาพในตัวเอง ดังนั้นเพื่อจะได้ทราบผลที่แน่ชัดเกี่ยวกับผลกระทบของแผนพัฒนาตำบลที่มีต่อการพัฒนาตำบลว่าจะสามารถสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้จริงหรือไม่เพียงใด ผู้เขียนจึงจะศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด โดยการออกแบบสอบถามด้วยการใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องและประเมินผลแบบสอบถามว่าผลที่ได้จะแสดงถึงความสำเร็จของแผนพัฒนาตำบลหรือไม่.