

การบริหารงานพัฒนาชนบท

โฆสิต บันเปี่ยมรัษฎ์

การพัฒนาชนบทเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลติดต่อกันมาเป็นเวลานาน วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาชนบทมุ่งเพื่อจะปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบท ซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้โดยเน้นหนักประชาชนชนบทที่มีฐานะยากจนเป็นเป้าหมายสำคัญที่สุด แม้เป้าหมายของการพัฒนาชนบทจะค่อนข้างชัดเจน แต่การปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายนั้นเป็นเรื่องที่ยอมรับกันทั่วไปว่าทำได้ยาก ทั้งนี้เพราะการพัฒนาชนบทนั้นครอบคลุมกิจกรรมการพัฒนาเกือบทุกสาขา นอกจากนั้นยังเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ซึ่งมีลักษณะผิวดินแตกต่างกันไปหลายประเภท บัญญัติทั้งสองนี้ชี้ให้เห็นว่า ถ้าจะให้การพัฒนาชนบทประสบความสำเร็จ การจัดรวมแนวความคิดรูปแบบขององค์กร ตลอดจนปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่ง บทความนี้จะได้เสนอแนะความคิดเกี่ยวกับข้อบกพร่องที่มีอยู่ในด้านแนวความคิดเกี่ยวกับการประสานงานการปฏิบัติงานของรัฐในด้านพัฒนาชนบท เพื่อที่จะได้หาข้อเสนอแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น

ปัญหาหลักประการหนึ่งที่ผู้สนใจเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทต้องประสบอยู่เสมอ ได้แก่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความรู้สึกที่ว่า ผลงานในด้านการพัฒนาชนบทที่ตกถึงมือประชาชนโดยทั่วถึงกันนั้นมีอยู่ไม่มากนัก ทั้ง ๆ ที่งบประมาณของรัฐซึ่งใช้เพื่อกรณีนี้มีจำนวนไม่น้อยและเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทุกปี ปัญหาที่เกิดขึ้นมากก็คือ ทำไมการใช้จ่ายเงินของรัฐอย่างมาก

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณวินา พันธุ์รัตน์ และ คุณกิติ อธิวิทย์ ที่ช่วยให้บทความนี้มีความสมบูรณ์ เช่นที่เป็นอยู่

มายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร รายงานของธนาคารโลกซึ่งอ้างอิงสถิติจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ แสดงว่า แม้จะพัฒนาชนบทมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ในปี 2518-19 ยังมีประชาชนชนบทที่ยากจนอยู่ในชนบทของประเทศไทยถึง 11 ล้านคน ถ้ากิจกรรมการพัฒนาชนบทยังเป็นไปอย่างที่กำลังดำเนินอยู่นานเท่าใดเล่าประชาชนเหล่านี้จึงจะรอดพ้นจากสภาพความยากจน คำถามเช่นนี้เป็นเรื่องที่รัฐบาลและวงการต่าง ๆ จะต้องให้ความสนใจ อย่างไรก็ตาม การตอบคำถามดังกล่าวนี้ ประเด็นที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่ ประเด็นที่ว่า เราจะสามารถปรับปรุงระบบต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทของรัฐให้ดีขึ้นได้อย่างไร เพื่อให้เป้าหมายของชาติในการพัฒนาชนบทสามารถประสบความสำเร็จเร็วขึ้น

หลักการกระจายอำนาจ

สาเหตุประการหนึ่งของความรู้สึกที่ว่า การพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างเชื่องช้านั้น เนื่องจากโครงการของรัฐส่วนใหญ่ยังครอบคลุมพื้นที่เป็นส่วนน้อยของประเทศ นอกจากนี้แม้ในพื้นที่ที่รัฐเข้าไปมีส่วนในการพัฒนาบ้างแล้ว การสำรวจต่าง ๆ ชี้ให้เห็นว่าบทบาทของรัฐนั้นยังไม่เพียงพอที่จะช่วยดึงประชาชนให้หลุดพ้นจากสภาพความยากจน และในหลายกรณี ประชาชนไม่มีความรู้สึกว่าได้รับการพัฒนาให้ดีขึ้นแต่ประการใด ความรู้สึกเช่นนี้เป็นประเด็นสำคัญในทางวิชาการ เพราะเป็นสิ่งบอกเหตุประการหนึ่งว่าประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ให้ความคิดหรือร่วมปฏิบัติในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา ตัวอย่างซึ่งแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกรณีที่เป็นโครงการจากกระทรวงมหาดไทยส่วนกลาง ประชาชนโดยเฉพาะส่วนที่ยากจนในชนบทซึ่งยังไม่มีโอกาสได้รับบริการที่จำเป็นในการครองชีพนั้นยังมีอีกมาก นอกจากนั้นโครงการประเภทจากส่วนกลางในหลายกรณีก็ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์หรือดูแลจากใครเลย เช่น โครงการชลประทานที่ประชาชนใช้ไม่ได้ โครงการจัดหาหน้าสะอาดซึ่งชำรุดไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ ฯลฯ

ถ้าหากว่าเราจะยอมรับข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้น เราอาจจะเห็นได้ว่า ในหลายกรณีอาจจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการ และแนวความคิดในการจัดโครงการของรัฐในชนบท ทั้งนี้เพราะการจัดโครงการพัฒนาชนบทจากส่วนกลางนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่ามีข้อบกพร่องทางวิชาการอยู่หลายประเด็น ดังอาจสรุปได้ต่อไปนี้

1. สภาพพิเศษของพื้นที่ โครงการจากส่วนกลางนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าไม่อาจที่จะพิจารณาครอบคลุมถึงสถานะในท้องถิ่นได้อย่างรอบคอบ ไม่มีข้าราชการคนใดที่นั่งทำงานอยู่ที่กรุงเทพฯ หรือที่ตัวจังหวัดจะมีความสามารถพอที่จะรู้สภาพต่างๆ ที่เป็นข้อเท็จจริงในท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันอย่างมาก ด้วยเหตุนี้โครงการจากส่วนกลางจึงเป็นโครงการที่คิดขึ้นอย่างเป็นกลาง ถ้าพื้นที่ใดอยู่ในสภาพเหมาะสมกับโครงการนั้น พื้นที่นั้นก็อาจได้รับประโยชน์ แต่โครงการเช่นนั้นจะไม่มีวันที่จะประสบความสำเร็จในทุกพื้นที่ เพราะไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่แต่ละแห่ง นอกจากนั้นเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า โครงการประเภทนี้จากส่วนกลางมักทำเป็นบางจุดโดยเหตุผลที่ว่างงบประมาณมีไม่พอ นอกจากนั้นจุดที่ได้ผลก็มักเป็นจุดที่มีความเจริญก้าวหน้าที่อยู่บ้างแล้ว ดังนั้น เขตพื้นที่ยากจนจึงยังมีอีกมากที่โครงการประเภทต่างๆ เข้าไม่ถึง ประชาชนเหล่านั้นจึงไม่ได้รับผลการพัฒนาแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้ใช้จ่ายทุ่มเทกำลังเจ้าหน้าที่ไปเป็นจำนวนมากก็ตาม

2. ความร่วมมือจากประชาชน โครงการที่วางแผนและบริหารจากส่วนกลางเป็นโครงการที่ไซ้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้คิดและผู้ปฏิบัติ โครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่ประชาชนในระดับหมู่บ้านหรือตำบลมักจะไม่รู้หรือไม่เข้าใจว่าเขากำลังทำอะไรกัน ในทางวิชาการประชาชนจึงตกอยู่ในฐานะผู้รับ และมีผลทำให้ประชาชนไม่มีส่วนรู้ร้อนรู้หนาวกับปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการซึ่งถือได้ว่าเป็นเรื่องของรัฐบาล ผลเสียของกรณีเช่นนี้ ได้แก่การละเลยไม่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและแนวความคิดที่มีอยู่ในท้องถิ่น เมื่อรัฐบาลไม่สามารถจะใช้ประโยชน์จากสิ่งเหล่านี้ได้ การดำเนินการของรัฐจึงค่อยๆ กลายเป็นการตบมือข้างเดียวในที่สุด

3. ความไม่ยืดหยุ่นของระบบ โครงการที่วางแผนและดำเนินการไปจากส่วนกลางนั้นมีระเบียบปฏิบัติควบคุมกำกับจนไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ จริงอยู่ระเบียบปฏิบัติเหล่านี้ อาจถือได้ว่าเป็นความจำเป็นเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติราชการ แต่สิ่งเหล่านี้บางครั้งกลับเป็นอุปสรรคขัดขวางการแก้ปัญหาในท้องถิ่น เช่น ในโครงการก่อสร้าง ความสะดวกและประสิทธิภาพทำให้ต้องอาศัยเครื่องจักร ในขณะที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอัตราการว่างงานสูง

หรือแบบการก่อสร้างอาคารซึ่งจำเป็นจะต้องใช้วัสดุ ซึ่งไม่อาจหาได้ในท้องถิ่น ในด้านวิธีปฏิบัติระเบียบและความไม่ยืดหยุ่นเหล่านี้จึงมักจะขัดกับวัตถุประสงค์ของ โครงการที่ต้องการจะช่วยเหลือประชาชน ดังนั้น โครงการจากส่วนกลางจึงถูกมองว่าล้มเหลวในสายตาของชาวบ้าน

การกระจายอำนาจ

ผลประโยชน์ของหลักการในการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นสิ่งที่ได้รับยอมรับอย่างกว้างขวางในระยะเวลา 3-4 ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม การใช้หลักการกระจายอำนาจในทางปฏิบัตินั้น ได้กลายเป็นที่ถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง รัฐบาลแต่ละชุดต่างก็มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจของตนเอง ดังนั้น ในระยะที่ผ่านมาจึงปรากฏว่าประเทศไทยไม่ได้ยึดถือหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งเป็นระบบต่อเนื่องกันแต่อย่างใด แผนปฏิบัติการในด้านการกระจายอำนาจเท่าที่ผ่านมามีอยู่หลายแผน แต่จนกระทั่งทุกวันนี้ทุกแผนได้รับการปฏิบัติเพียงครั้ง ๆ กลาง ๆ เริ่มต้นตั้งแต่การปรับปรุงสภาพคล่องและการมอบอำนาจให้สภาพคล่องตามโครงการเงินผัน การกระจายอำนาจให้แก่จังหวัดและอำเภอตามโครงการ กฟป. และการจัดวางโครงสร้างเกี่ยวกับแผนจังหวัด ฯลฯ เป็นต้น

แม้ในทางทฤษฎีนโยบายจะไม่สามารถระบุแนวทางการกระจายอำนาจที่แน่นอน แต่ระบบที่มีอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวเนื่องกับการกระจายอำนาจ อาจนำมาประมวลสรุปเฉพาะประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. ระบบราชการ ในปัจจุบันยังคงเน้นการจัดวางโครงการและการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการโดยหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งขึ้นตรงกับหน่วยงานส่วนกลางเป็นสำคัญ โครงการที่ริเริ่มและ/หรือดำเนินการ ในระดับท้องถิ่น ไม่ปรากฏว่ามีกรอบแนวทางชัดเจนแต่อย่างใดในขณะนี้

2. จุดเน้นของระบบการกระจายอำนาจในปัจจุบันน่าจะได้แก่กระบวนการที่เรียกว่า "แผนพัฒนาจังหวัด" กระบวนการดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคได้เข้าร่วมในกิจการเกี่ยวข้องกับการริเริ่มและปฏิบัติตามโครงการ ในขณะที่เดียวกันโครงการระดับท้องถิ่นก็จะต้องผ่านการพิจารณาของกระบวนการนี้ โดยมี "คณะกรรมการวางแผนพัฒนา

ระดับจังหวัด” ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาค คือผู้ว่าราชการจังหวัดและคณะเป็นตัวจักรสำคัญตั้งจะได้อีกกล่าวในรายละเอียดต่อไป

3. ในกรอบของการวางแผนพัฒนาจังหวัดเท่าที่พิจารณาได้จาก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด” ไม่มีการระบุถึงขั้นตอนของอำนาจขององค์กรส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับต่ำกว่าจังหวัดไม่ปรากฏว่าองค์กรระดับล่าง เช่นสภาตำบลมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในอำนาจที่แน่นอนแต่อย่างใด

4. ในระดับตำบลและหมู่บ้านซึ่งเป็นพื้นที่หลักในการพัฒนาประเทศ หลักการกว้าง ๆ ของแผนพัฒนาจังหวัดได้ระบุให้มีการรวบรวมความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ดี เท่าที่พิจารณาได้จากแผนจังหวัดไม่ปรากฏว่า ความต้องการของประชาชนดังกล่าวมีระบบการรวบรวมที่แน่นอนแต่อย่างใด นอกจากนี้ แผนพัฒนาตำบลซึ่งในหลักการเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ พัฒนาการตำบลเป็นผู้รับผิดชอบในการร่างก็มีได้มีบทบาทที่เด่นชัดในแผนพัฒนาจังหวัดแต่อย่างใด

5. ในทางการเงิน คณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัดได้รับมอบอำนาจในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณส่วนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัด โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานเป็นผู้จัดสรรให้แก่จังหวัดต่าง ๆ งบประมาณดังกล่าวนี้มีจำนวน 959 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 และประมาณ 900 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523

การวิเคราะห์ระบบที่ใช้ปฏิบัติอยู่ขณะนี้ดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่าแม้การพัฒนาจะเน้นหนักเพิ่มขึ้นบ้างในระดับจังหวัด แต่ก็ยังไม่สามารถจะเห็นได้ชัดว่าการอาศัยแผนพัฒนาจังหวัดเป็นกลไกสำคัญนั้นจะสามารถทำให้บรรลุความต้องการในด้านการกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. แผนพัฒนาจังหวัดเป็นการกระจายอำนาจจากข้าราชการส่วนกลางไปสู่ข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่ใช่ไปสู่ประชาชน

2. แผนจังหวัดควรจะเป็นแผนซึ่งประสานการดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งริเริ่มจากส่วนกลาง แต่ในขณะนี้ ประเด็นใหญ่ของแผนพัฒนาจังหวัดมุ่งเน้นเฉพาะเงินส่วนที่ได้รับการจัดสรรเป็นพิเศษให้แผนจังหวัด ดังนั้น โครงการจากส่วนกลางซึ่งมีปัญหาต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อ 4 จึงยังคงเป็นปัญหาที่มีได้แก้ไขโดยกระบวนการแผนพัฒนาจังหวัด

3. วงเงินที่กำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดนั้นมีเพียงไม่ถึงร้อยละ 1 ของงบประมาณแผ่นดิน เมื่อเป็นเช่นนี้ เจตนารมณ์ของวงเงินเล็กน้อยเช่นนี้คงจะเป็นเพื่อเสริมบทบาทและอำนาจของข้าราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าที่จะกระจายไปให้ถึงประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อวัตถุประสงค์ในการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนที่ยากจนในชนบท

วิเคราะห์แผนจังหวัด

ในเมื่อระบบการกระจายอำนาจในปัจจุบันยึด “แผนจังหวัด” เป็นแกนหลัก การวิเคราะห์ระบบแผนจังหวัดที่ใช้ปฏิบัติกันอยู่ในเวลานี้ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ในตอนต่อไปนี้จะได้ทำการพิจารณารายละเอียดบางประการของแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้โดยยกเอาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเป็นเป้าหมายหลัก ในการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงประเด็นหลัก ๆ ที่ควรแก่การสนใจในด้านการกระจายอำนาจของประเทศในปัจจุบัน

ในทันทีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 ในข้อ 9. ได้ระบุไว้ว่า ในการดำเนินการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้ใช้วิธีหนึ่งวิธีใดดังต่อไปนี้

(1) สืบราชสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน จากตำบลทุกตำบล สุขาภิบาล และเทศบาลทุกแห่ง โดยวิธีขอทราบมติของสภาตำบล มติคณะกรรมการสุขาภิบาล และมติของคณะเทศมนตรี ซึ่งรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนจากสมาชิกสภาจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอด้วย

(2) ขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และเทศบาลทุกแห่งเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(3) วิธีการอื่นที่คณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เห็นสมควร และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัด (กพพจ.)

นอกจากในด้านการกระจายอำนาจแล้ว ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 ดังกล่าว ได้เน้นประเด็นเกี่ยวกับการประสานงานของกิจกรรมของรัฐภายในเขตจังหวัด ทั้งนี้ไทยได้ระบุไว้ในข้อ 11 ว่า “ให้ส่วนราชการในจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาลดำเนินการจัดตั้งหรือจัดสรรงบประมาณประจำปี และขอเงินอุดหนุนเป็นกรณีพิเศษให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด สำหรับเงินอุดหนุนเป็นกรณีพิเศษให้เสนอไปยัง กพพจ. เพื่อพิจารณา” ข้อกำหนดดังกล่าวนี้ยังขยายความต่อไปในข้อ 15 ว่า “ให้สำนักงานงบประมาณให้สอดคล้องกันตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด”

แม้ในค่านหลักการโดยพิจารณาจากระเบียบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรระดับล่างในชนบทที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนจังหวัด คือ สภาตำบลนั้น หากได้มีบทบาทที่ชัดเจนแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้เพราะหลักการวางแผนจังหวัดเพียงแต่ระบุให้มีการสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนจากตำบลทุกตำบล โดยวิธีการขอทราบมติของสภาตำบลเท่านั้น ไม่มีการระบุให้สภาตำบลเสนอโครงการหรือช่วยพิจารณาโครงการแก้ไขปัญหาคืออย่างใด นอกจากนี้บทบาทของประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามโครงการก็ไม่ได้รับระบุไว้ให้ชัดเจนแต่อย่างใด สถานการณ์เช่นนี้ทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่า บทบาทและอำนาจของประชาชนจะมีมากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับข้าราชการซึ่งเป็นกรมการ กพจ. ส่วนใหญ่

การวิเคราะห์แผนพัฒนาจังหวัดนี้จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจว่าในหลายกรณีหลักการที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นเป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ ทั้งนี้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ กพจ. จึงมีอำนาจที่จะเลือกวิธีดำเนินการอย่างมากมาย นอกจากนั้นวิธีการทำในทางเทคนิคก็เป็นประเด็นที่มีปัญหาอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ระเบียบกำหนดให้มีการสำรวจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชน คำถามในทางปฏิบัติก็คือ จะทำการสำรวจเพื่ออะไร เข้าใจว่า กพจ. มีอำนาจกำหนดวัตถุประสงค์ในการสำรวจของตนเอง ซึ่งอาจเป็นวัตถุประสงค์เพื่อวัตถุประสงค์หลักของชาติ หรือเป็นวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับความ

ต้องการของประชาชน หรือแม้แต่ไม่มีวัตถุประสงค์อะไรเลยก็ได้ ในกรณีที่วัตถุประสงค์หลายอย่าง สภาพการณ์ก็ไม่ชัดเจนว่าจะสำรวจหรือตัดสินใจกันอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งใครจะเป็นผู้ตัดสินใจ คณะกรรมการ กพจ. ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการนั้น จะฟังเสียงชาวบ้านมากน้อยเพียงใด ตัวอย่างเช่น จากการสำรวจแผนพัฒนาจังหวัดปี 2522 ปรากฏว่าจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีอัตราการว่างงานในฤดูแล้งสูง กลับมีสัดส่วนของการจ้างงานเพียงร้อยละ 23.6 ของโครงการพัฒนาในแผนจังหวัดนั้นเท่านั้น สถานการณ์เช่นนี้ทำให้สงสัยว่าแผนพัฒนาจังหวัดนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไรกันแน่ เพราะสิ่งที่ชาวบ้านขาดแคลนก็คือ ไม่มีโอกาสทำงานในฤดูแล้ง แต่แผนจังหวัดกลับไม่รู้ไม่ชี้กับปัญหาเลย ตัวอย่างเช่นนี้มีเป็นจำนวนมาก อีกกรณีหนึ่งซึ่งน่าสนใจเกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ก็คือ จากข้อมูลของแผนจังหวัด 16 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปรากฏว่า ได้มีการจัดสรรให้โครงการประเภทพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำเพียงร้อยละ 29 ทั้ง ๆ ที่ในภูมิภาคนี้เป็นภูมิภาคที่แห้งแล้งเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากปัญหาในค่านิยมวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นนี้ เมื่อพิจารณารายละเอียดลงลึกอีกชั้นหนึ่งจะเห็นได้ว่า ประเด็นที่สำคัญที่สุดทางค่านิยมวิชาการ ได้แก่ประเด็นที่ว่า แม้จะสมมติว่ามีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แน่นอน เช่น แก้ไขปัญหาการผลิตในหมู่บ้านยากจนก็ตาม ในกรณีที่ได้มีการสำรวจความต้องการของชาวบ้านเหล่านั้นแล้วว่าเขาต้องการอะไรบ้างเพื่อแก้ปัญหาการผลิตของเขาเอง ขั้นตอนต่อไปก็คือ ใครจะเป็นผู้สนองความต้องการเหล่านั้นและจะทำได้โดยวิธีใด ระบบการวางแผนพัฒนาจังหวัดเกือบจะไม่ได้ให้คำขอบในเรื่องเหล่านั้นเลย ทั้งนี้เพราะชาวบ้านไม่ได้มีส่วนมาช่วยคิดกันว่า จะแก้ไขโดยร่วมมือกันเองหรือร่วมมือกับรัฐได้อย่างไร หรืออีกนัยหนึ่ง สถานการณ์ทำให้คล้ายกับว่า ชาวบ้านบอกความต้องการไปแล้วก็แล้วกัน ใครจะทำอะไร ทำอย่างไรต่อไปนั้นไม่ใช่เรื่องของชาวบ้าน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการของการพัฒนาชนบทอย่างสิ้นเชิง ที่ข้าราชการคือ ถ้าจะให้ข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเป็นผู้แก้ไข ข้าราชการพวกนี้จะมีจำนวนเพียงพอหรือไม่ เขาเหล่านั้นจะเข้าใจสภาพหมู่บ้านแต่ละแห่งได้อย่างไร สิ่งเหล่านี้ดูเหมือนว่าไม่มีคำขอบอยู่ในกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดปัจจุบัน

นอกจากปัญหาในด้านหลักการและวิธีปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเด็นเกี่ยวกับ การประสานงานในการวางแผน การจัดทำโครงการและการดำเนินโครงการระหว่างหน่วยงานระดับต่างๆ ของรัฐก็นับว่าเป็นประเด็นที่น่าสนใจ ในปัจจุบันนี้ โครงสร้างที่มีอยู่พอจะสรุปได้ว่า การประสานงานของส่วนราชการส่วนกลาง กระทำโดยผ่านกระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่การประสานงานเฉพาะจุดที่มีความสัมพันธ์กับแผนจังหวัด ดำเนินการโดยผ่านคณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีปลัดกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการอยู่ คณะกรรมการกลางนี้มีหน้าที่ที่เด่นชัดในการพิจารณาวงเงินงบประมาณ ดังปรากฏในข้อ 13 (4) ว่ามีหน้าที่พิจารณาวงเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และ (5) อนุมัติการเปลี่ยนแปลงวงเงินพัฒนาที่ กพพจ. เสนอ นอกจากนี้ที่ที่ชัดเจนเหล่านี้แล้ว การประสานสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับจังหวัดพอจะคาดการณได้จากระเบียบข้อ 13 (1) ที่กำหนดให้ กพพจ. พิจารณากำหนดนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาระดับภาคและระดับประเทศ ข้อกำหนดหน้าที่เช่นนี้จะเห็นได้ว่า เป็นข้อกำหนดซึ่งกว้างขวาง ยากที่จะสามารถคาดคะเนได้ว่า ในทางปฏิบัติจะดำเนินการได้จริงจังอย่างไร การพิจารณาผลการปฏิบัติงานในปี 2522 สรุปได้ว่า การกำหนดแนวทางจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนจังหวัด ตลอดจนการควบคุมดูแลนั้น มีน้อยมาก ดังปรากฏชัดเจนจากตัวอย่างของความขัดแย้งในกรณีการจ้างงานฤดูแล้งและการพัฒนาทรัพยากรแหล่งน้ำดังกล่าวในข้อ 12 เป็นต้น

เมื่อเกือบจะไม่มี การกำหนดแนวทางและการควบคุมติดตามที่แน่ชัด¹ จากส่วนกลาง กรรมการระดับจังหวัดจึงมีบทบาทอย่างกว้างขวาง ถ้าพิจารณาเรื่องนี้ประกอบเข้า

1 ความระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ ได้ระบุอำนาจหน้าที่ในการติดตามผลไว้กว้างขวางจนดูเหมือนไร้ทิศทางให้แก่คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลประจำภาคต่างๆ (อศค.) ดังนี้

- (1) กำหนดวิธีการตรวจสอบและติดตามประเมินผล โดยให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องทำรายงานตามที อศค. กำหนด
- (2) ตรวจสอบและติดตามประเมินผลโครงการพัฒนาแล้วรายงานให้ กพพจ. ทราบเป็นระยะๆ
- (3) เสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงานก่อนประธาน กพพจ.
- (4) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่ กพพจ. มอบหมาย

กับการที่สภาพแวดล้อมไม่มีบทบาทอะไรเลยในกระบวนการวางแผนพัฒนาทั้งกล่าวในข้อ 11 แล้ว ข้อสรุปซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในขั้นนี้ได้แก่ แผนพัฒนาจังหวัดในระบบปัจจุบันมีส่วนในการกระจายอำนาจลงสู่ประชาชนและประสานงานโครงการส่วนกลางให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้น้อยมาก

ในทางหลักการ การกระจายอำนาจสู่ประชาชนและการปรับโครงการส่วนกลางให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนนั้น อาจจัดได้ว่าเป็นเป้าหมายคนละประเภทในขณะนี้ กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดไม่ได้แยกแยะข้อแตกต่างระหว่างเป้าหมายทั้งสองแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่กำลังเกิดขึ้นในทางวิชาการแล้วอาจจำต้องสรุปว่า กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดในรูปแบบปัจจุบันเป็นเพียงกรรมวิธีซึ่งช่วยให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด มีสิทธิ์มีเสียงในกิจการดำเนินการพัฒนาและมีอำนาจทางการเงินเพิ่มขึ้นเท่านั้น ส่วนการจะใช้สิทธิ์เสียงและอำนาจไปอย่างไรและเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดนั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่แน่ชัดอยู่แต่ประการใด

ความยากลำบากในการวัดผลที่แน่นอนของแผนพัฒนาจังหวัดในขณะนี้ในส่วนหนึ่งเป็นเพราะความวุ่นวายสับสนในแนวความคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดทั้งกล่าวข้างต้น การขาดแนวความคิดที่แน่นอนนอกจากทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้แล้ว ยังทำให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบของการวางแผน ตลอดจนประสิทธิภาพของแผน ในระหว่างจังหวัดแต่ละจังหวัดอย่างมากมาย แน่หนอนที่สุด ในความสับสนของระบบเช่นนี้ไม่มีใครจะสามารถแน่ใจได้ว่าประชาชนชนบทจะได้อะไรจากการกระจายอำนาจในรูปแบบที่เป็นอยู่ อย่างไรก็ตามข้อเท็จจริงที่ว่าแผนพัฒนาจังหวัดนั้นเป็นเครื่องมือที่เพิ่งมีการริเริ่มขึ้นใหม่ โดยเพิ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นปีแรกเมื่อปีงบประมาณ 2522 นี้เอง ดังนั้น ข้อบกพร่องต่างๆ จึงย่อมมีอยู่เป็นของธรรมดา อย่างไรก็ตามหากไม่มีการพิจารณาใคร่ครวญถึงวัตถุประสงค์และแนวทางที่ชัดเจนแล้วนำกล่าวกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดอาจจะอยู่ในสภาพที่เลือนลอยและไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร

ต่อไปอีกเป็นเวลานาน ดังนั้นเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกได้แก่ ประชญาและเป้าหมายที่แน่นอนของแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งจะได้อภิปรายในข้อต่อไป

ประเด็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับหลักการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ในกรณีที่มีนโยบายที่จะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาชนบทนั้น จำเป็นจะต้องแยกแยะเสียก่อนว่า จะใช้เครื่องมือชนิดนี้เพื่อวัตถุประสงค์หลักอย่างไร ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า วัตถุประสงค์หลักอาจเป็นได้ 2 ประการ คือ ก) เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในชนบท หรือ ข) เพื่อเป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างส่วนกลางให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการในท้องถิ่นชนบทในขณะเดียวกันกับที่ส่งเสริมเป้าหมายและนโยบายในระดับชาติ โดยเหตุที่ทั้งสองเรื่องนี้ต่างก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ในตอนต่อไปนี้จะได้อภิปรายถึงประเด็นทั้งสองที่ละประเด็น

การกระจายอำนาจสู่องค์กรชนบท

ในประเด็นแรกเกี่ยวกับการใช้แผนจังหวัดเป็นเครื่องมือในการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในชนบท ประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ อาจแยกได้เป็น 3 กรณี คือ กรณีปัญหาเกี่ยวกับแนวความคิด ปัญหาเกี่ยวกับองค์กร และปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติ ซึ่งจะได้พิจารณาคิดต่อกันไป ในด้านประเด็นปัญหาเกี่ยวกับแนวความคิดนั้น หลักสำคัญที่สุดในเรื่องนี้ได้แก่ ปัญหาการประสานระหว่างความต้องการของประชาชน กับแนวนโยบายส่วนรวมของประเทศ ทั้งนี้เพราะการจัดโครงการพัฒนาชนบทในระดับท้องถิ่นนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงในท้องถิ่นแล้วยังจำต้องคำนึงถึงแนวนโยบายการพัฒนาของประเทศโดยส่วนรวมพร้อมกันไปด้วย ในหลายกรณีประเด็นทั้งสองนี้อาจไม่ขัดกัน เช่น ในกรณีที่ท้องถิ่นชนบทได้มีการวางแผนงานนอกฤดูการเกษตร นโยบายในระดับชาติ ก็มีความมุ่งหมายที่จะสร้างงานนอกฤดูการเกษตรเช่นเดียวกัน การจัดทำโครงการเพื่อการนี้จึงนับว่าเป็นการสอดคล้องกันระหว่างระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันบางกรณีก็อาจเกิดการขัดแย้งได้ เช่น ในระดับชาติรัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานให้ทั่วถึงเป็นประเด็นสำคัญ แต่ในกรณีความต้องการท้องถิ่นโดยเฉพาะท้องถิ่นชนบทที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจแล้ว อาจมีความต้อง

การที่จะยกระดับคุณภาพของบริการของรัฐในต่าง ๆ ให้อยู่ในขั้นสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในกรณีนี้เนื่องจากทรัพยากรของรัฐมีจำกัด ความต้องการระดับท้องถิ่นที่เจริญแล้วและนโยบายส่วนรวมของประเทศย่อมมีการขัดแย้งกันอย่างไม่ต้องสงสัย ประเด็นที่ว่าจะมีการคัดสรรปัญหาความขัดแย้งน้อย่างไร จึงเป็นประเด็นทางวิชาการที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบโดยรัฐจะต้องกำหนดกรอบนโยบายในเรื่องเหล่านี้ให้ชัดเจนเพื่อมิให้เกิดปัญหาชนบทที่เจริญแล้วแย่งทรัพยากรจากชนบทล้าหลังดังที่ได้เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา

ในต้นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับองค์กรชนบท ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาจังหวัด ปัจจุบันองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดมากที่สุดได้แก่ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” การคัดเลือกองค์กรหลักในเขตชนบทนี้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะองค์กรที่จะทำหน้าที่แทนองค์กรประชาชนชนบทนั้น ไม่เพียงแต่จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของชนบทของตนเอง แต่ยังจำต้องเป็นองค์กรที่กระตือรือร้นเพื่อความก้าวหน้าของท้องถิ่นอย่างจริงจังอีกด้วย ด้วยเหตุผลเช่นนี้ การคัดเลือกองค์กรจึงน่าจะยึดถือหลักการคัดเลือกองค์กรขนาดเล็ก ซึ่งทำให้ประชาชนในระดับหมู่บ้านได้เข้ามีส่วนร่วมในการให้ความคิดความเห็นและในกิจกรรมต่าง ๆ ได้เต็มที่ ทั้งนี้เพราะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมนั้น ๆ ในขณะนี้ องค์กรขนาดเล็กเช่นที่ว่ามีอยู่แล้ว ใต้แก่ สภาตำบลไม่ใช่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นที่ทราบกันดีทั่วไปว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นถูก “กำกับ” โดยข้าราชการแม้จะมีการคัดเลือกสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) แต่สมาชิกเหล่านี้ก็เป็นที่รู้กันทั่วไปว่ามีจำนวนไม่น้อยที่เป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ข้าราชการสภาจังหวัดจำนวนมากเป็นพวกที่มาจากเขตตัวอำเภอ และประกอบอาชีพนอกการเกษตร เขาเหล่านี้จะมีความสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทอย่างจริงจังก็น้อยแก่ไหนนั้นเป็นเรื่องที่น่าสงสัยมาก แต่ที่สำคัญที่สุดคือแม้บรรดาสมาชิกสภาจังหวัดเหล่านี้จะมีความสนใจกับสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นชนบทอย่างจริงจัง แต่เขาเหล่านี้จะมีความเข้าใจลึกซึ้งซึ่งเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาชนบทเพียงใด

ในต้นปัญหาทางปฏิบัตินั้น ไม่ว่าจะเลือกองค์กรระดับใดประเด็นสำคัญจะอยู่ที่องค์กรนั้นมีความสามารถในการดำเนินการภาคปฏิบัติมากน้อยเพียงใด ในกรณีนี้ องค์กร

บริหารส่วนจังหวัดอาจมีโครงสร้างซึ่งทำให้มีขอบเขตความสามารถสูงกว่าสภาตำบล แต่ขอบเขตความสามารถดังกล่าวนี้ ก็ครอบคลุมเนื้อที่รับผิดชอบอย่างกว้างขวางกว่าสภาตำบล ในขณะที่ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาใดๆ ที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับความสามารถในทางบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เมื่อพิจารณาผลงานที่ผ่านมาโดยเฉพาะเมื่อเทียบโครงการเงินผัน กับโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดแล้ว ก็ยังไม่มีใครสามารถแน่ใจได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นองค์กรที่เหมาะสมในแง่การคัดเลือกและดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าสภาตำบล ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ ประเด็นที่ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นตัวแทนซึ่งปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรชนบท เช่น สภาตำบลหรือไม่ มีหลักการ ขึ้นตอนอย่างไร เพื่อที่จะแน่ใจได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือตัวแทนที่แท้จริงของสภาตำบลและประชาชนในระดับหมู่บ้านในกรณีนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้เป็นตัวแทนของสภาตำบลอย่างจริงจัง เหตุผลในการขยายอำนาจให้สภาตำบลเพิ่มขึ้นตลอดจนปรับปรุงประสิทธิภาพของสภาตำบล เพื่อให้มีความสามารถรับผิดชอบเป็นแกนกลางในด้านการพัฒนาชนบทของประเทศนั้นมิใช่น้อย และเป็นเรื่องที่สมควรพิจารณาให้รอบคอบเป็นอย่างยิ่ง

การปรับโครงการของรัฐให้สอดคล้องกับท้องถิ่น

ในด้านการปรับโครงการโดยเฉพาะโครงการจากส่วนกลางนั้นอาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างของระบบแผนพัฒนาจังหวัด ปัจจุบันได้ดำเนินถึงประเด็นนี้ไว้บ้างแล้ว จุดที่น่าคิดต่อไปได้แก่จุดที่ว่าหน่วยงานส่วนภูมิภาคภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถเป็นแกนกลางในการประสานงานเพื่อปรับปรุงโครงการของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการท้องถิ่นได้ดีเพียงไร จากการสำรวจจำนวนเจ้าหน้าที่วิชาการที่มีอยู่ในเขตจังหวัด โดยการออกแบบสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลปรากฏว่า จังหวัดที่ตอบแบบสอบถามจำนวน 10 จังหวัด ให้ข้อมูลดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

การกระจายของบุคลากรวิชาชีพใน 10 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

	วิศวกรโยธา	วิศวกรไฟฟ้า	วิศวกร ชลประทาน	สถาปนิก	ช่างเทคนิค* ประเภทอื่นๆ
จำนวน (คน)	29	3	2	3	472
สัดส่วนต่อประ- ชากรทงสน	1 : 335,000	1 : 3,242,000	1 : 4,863,000	1 : 3,242,000	1 : 20,000
สัดส่วนต่อพื้นที่ (ตร.กม.)	1 : 4020	1 : 38,867	1 : 58,300	1 : 38,867	1 : 247

ที่มา : กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและเผยแพร่การพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

* หมายถึง ระดับอาชีวศึกษา ได้แก่ ช่างโยธา ช่างกล ช่างก่อสร้าง ช่างรังวัด ช่างชลประทาน ช่างไฟฟ้า

หมายเหตุ สำหรับรายละเอียดรายจังหวัดโปรดดูตารางแนบท้ายบทความนี้

ผลการสำรวจข้างต้นนั้นยืนยันให้เห็นได้ชัดเจนว่าอย่างน้อยๆ ในด้านบุคลากรเทคนิคที่จังหวัดอาจจะอาศัยได้นั้น ไม่เพียงพอที่จะทำให้จังหวัดสามารถที่จะรับงานในด้านการประสาน และริเริ่มโครงการพัฒนาได้อย่างเป็นอิสระ การพัฒนาชนบทนั้นเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถทางเทคนิคเป็นอย่างมาก เมื่อจังหวัดซึ่งเป็นแกนกลางของการพัฒนาท้องถิ่นชนบทอยู่ในสภาพอ่อนแอทางวิชาการ จะหวังให้การพัฒนาชนบทของประเทศมีความเข้มแข็งได้อย่างไรเล่า ทั้งนี้แม้จะไม่พิจารณาถึงประเด็นอื่นๆ เราก็อาจสรุปได้ว่า ความเข้มแข็งทางวิชาการในระดับจังหวัดนั้นเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งจะต้องรีบแก้ไข ถ้าหากนโยบายของรัฐต้องการจะให้จังหวัดเป็นแกนกลาง ในการประสานกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทได้อย่างจริงจัง

ข้อเสนอการปรับปรุงระบบบริหารเพื่อการพัฒนาชนบท

จากผลการวิเคราะห์ระบบปัจจุบันดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การที่จะจัดระบบรูปแบบการประสานงานระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถรับใช้การพัฒนาชนบท

ได้อย่างจริงจังยิ่งขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีการพิจารณาแก้หรือบรรเทาปัญหาต่างๆ ตามที่ได้กล่าวแล้ว ทั้งนี้โดยยึดวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ระบบการพัฒนาชนบทสามารถสนองนโยบายในด้านการกระจายอำนาจสู่องค์กรประชาชนในชนบท และการปรับโครงสร้างของรัฐให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการในท้องถิ่นชนบทให้ดียิ่งขึ้น ข้อเสนอในการแก้ไขดังกล่าวอาจแยกได้เป็น 4 หัวข้อใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

การยกระดับขอบเขตความสามารถของจังหวัดและตำบล ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่สุด เพราะการพัฒนาชนบทไม่มีวันสำเร็จได้โดยทั่วถึงถ้าปราศจากองค์กรที่เข้มแข็ง ในสถานการณ์ปัจจุบัน การยกระดับความสามารถนั้นจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กันไปทั้งในระดับการบริหารส่วนภูมิภาค คือจังหวัด และสภาตำบล ดังนี้

ก. ระดับจังหวัด ควรพิจารณาเพิ่มอัตรากำลังด้านวิชาการให้แก่จังหวัด เช่น ควรกำหนดให้มีโยธาธิการจังหวัดให้ครบทุกจังหวัด และให้มีเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคตามสมควร โดยให้สำนักงานโยธาธิการจังหวัดทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ทางเทคนิค กลั่นกรองโครงการและช่วยเหลือประชาชน จัดทำโครงการระดับท้องถิ่นแทนการเป็นผู้ปฏิบัติตามโครงการจากส่วนกลาง รวมทั้งให้มีหน้าที่ซ่อมแซมบำรุงรักษาเกี่ยวกับงานช่างทั่วไปของจังหวัด เช่น งานทางด้านวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล การซ่อมแซมทางหลวงท้องถิ่น สะพาน บ่อน้ำ อุปกรณ์เครื่องจักรกลต่างๆ ของจังหวัด หรือส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดซึ่งไม่มีเจ้าหน้าที่ซ่อมบำรุงดูแลรักษา อันเป็นเหตุให้เครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ไร้ประโยชน์ได้น้อยและมีอายุใช้งานสั้น หรือต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงแพงเกินไป นอกจากนี้หน่วยงานสำคัญ ๆ เช่น กรมชลประทาน ควรมีเจ้าหน้าที่เทคนิคในระดับจังหวัดสำหรับช่วยองค์กรท้องถิ่น เช่น สภาตำบลเตรียมโครงการหรือแก้ไขปัญหาทางเทคนิคในท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชน

ข. ระดับตำบล ควรให้พัฒนากรตำบลทำหน้าที่เป็นเลขานุการตำบล และควรกำหนดอัตรากำลังพัฒนากรตำบลให้ครบจำนวนตำบลโดยเร็ว การคัดเลือกพัฒนากรตำบลนี้ ควรเป็นความต้องการทางด้านช่างเทคนิคเป็นกรณีพิเศษ และถ้าเป็นไปได้ควรรับผู้ที่มีการศึกษาซึ่งเป็นชาวท้องถิ่น

การปรับระบบและขอบเขตขององค์กรระดับต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การพัฒนาชนบทที่จะให้ผลจริงจางั้น องค์กรประชาชนในชนบทควรจะเข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการพัฒนาชนบทโดยมีทิศทางและบทบาทที่แน่นอน ดังนั้นจึงควรได้มีการปรับกระบวนการวางแผนพัฒนาชนบทและกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดเสียใหม่ โดยระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรระดับต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น ควรมีการกำหนดประเด็นสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. เน้นหนักในเป้าหมายการกระจายรายได้ให้มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้รายจ่ายในแผนจังหวัดส่วนที่ดำเนินการในเขตชนบทมุ่งไปสู่เกษตรกรน้ำฝนเป็นหลักใหญ่

ข. ในการดำเนินโครงการตามแผนจังหวัดในเขตชนบท ควรให้สภาตำบลเป็นผู้ที่เสนอโครงการและดำเนินโครงการอย่างน้อยร้อยละ 50 ของยอดเงินตามแผนพัฒนาจังหวัด

ค. รายจ่ายของโครงการที่ดำเนินการในเขตชนบทของแต่ละจังหวัดซึ่งมีปัญหาการว่างงานนอกฤดูการเกษตรไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ควรเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการจ้างแรงงานและใช้แรงงานในท้องถิ่น สำหรับรายละเอียดของข้อเสนองการจักระบบโครงการนี้โปรดดูในแผนภูมิที่ 1 และที่ 2 ซึ่งได้เสนอว่าควรกำหนดบทบาทและเป้าหมายที่แน่นอนให้แก่สภาตำบลในเขตเนื้อที่ต่าง ๆ เช่น สภาตำบลในเขตเนื้อที่ยากจนควรมีหน้าที่หลักในการจัดบริการขั้นพื้นฐานและจัดปัญหาความยากจน เช่น ธนาคารข้าว สหกรณ์ยา ฯลฯ เป็นต้น²

การปรับปรุงการศึกษาในระดับภาคและชนบท ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับแนวความคิดและความรู้เกี่ยวกับข้อเท็จจริงของสภาพชนบทนั้นเป็นประเด็นที่ยังจะต้องพิจารณาปรับปรุงอีกมากในระบบการพัฒนาชนบทของประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะการขาดแนวความคิดและความรู้ที่แน่นอน ย่อมมีผลทำให้การปฏิบัติขาดทิศทาง และไม่ให้ผลที่มีประสิทธิภาพ แนวความคิดหลักที่จะต้องตกลงยอมรับเสียก่อน ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และนโยบาย เพื่อการนี้ควรมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทที่มุ่ง

2 รายละเอียดโปรดดูแผนภูมิที่ 1 และที่ 2 ประกอบ

ปรับปรุงเขตชนบทหลังยากจนเป็นกรณีพิเศษ การดำเนินการตามแนวความคิดนี้ จำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาทั้งในระดับภาคและระดับจังหวัดเพื่อให้ทราบอาณาเขตพื้นที่ยากจนในแต่ละจังหวัด สาเหตุของความยากจนในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนศักยภาพทางเศรษฐกิจของทรัพยากรท้องถิ่นประเภทต่างๆ ให้ชัดเจน ถ้าหากขาดการศึกษาเหล่านี้ แผนพัฒนาจังหวัดก็จะไร้ความหมาย ทั้งนี้เพราะกิจกรรมของรัฐส่วนใหญ่จะให้ประโยชน์แก่เขตที่มีความเจริญบ้างแล้วเป็นส่วนใหญ่ ดังเช่น เหตุการณ์ที่ได้ผ่านไปในอดีต การศึกษาทั้งสองระดับดังกล่าวจะทำให้สามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาระดับภาคและระดับชาติได้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในระดับจังหวัดได้ตรงจุดยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน

ระบบข้อมูลเพื่อการติดตามและประเมินผล การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะผลจากการศึกษาในด้านการติดตามและประเมินผล จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงผลสำเร็จ หรือความล้มเหลวของวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาจังหวัดที่วางไว้ และในกรณีที่มีการดำเนินงานแผนพัฒนาจังหวัดที่ต่อเนื่องกันทุก ๆ ปี ดังเช่นนโยบายของรัฐบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ผลจากการติดตามและประเมินผลดังกล่าวย่อมจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปรับปรุงแก้ไขแผนงานและการดำเนินการให้รัดกุมยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระบบข้อมูลเพื่อการติดตามและประเมินผลนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ในการวางกรอบและแนวทางการดำเนินงานติดตามและประเมินผลให้มีระบบอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ การจัดทำระบบข้อมูลจำเป็นที่จะต้องแยกออกเป็น 2 ระยะคือ ระยะดำเนินงานเพื่อให้ทราบถึงผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะมีขึ้นในระหว่างที่ดำเนินงาน ในขั้นนี้จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดระยะเวลาให้ทางฝ่ายดำเนินงาน อันได้แก่เจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดเป็นผู้จัดทำรายงานผลให้ทราบทุกระยะตลอดจนมีการติดตามหาข้อเท็จจริงในสนามประกอบไปด้วย สำหรับในระยะประเมินผลของโครงการนั้น จำเป็นที่ต้องมีเจ้าหน้าที่โดยตรงเป็นผู้จัด

รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ ตลอดจนมีผลกระทบทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองอย่างไร สำหรับการดำเนินการติดตามและประเมินผลทั้ง 2 ขั้นตอนนี้ ขั้นตอนที่สำคัญๆ ได้แก่ การออกแบบฟอร์มสำรวจ การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ซึ่งส่งต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนแต่ต้องการเจ้าหน้าที่เฉพาะซึ่งทำงานตามเวลา นอกจากนี้คณะเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการในตำแหน่งเหล่านี้ควรทำงานใกล้ชิดกับผู้สั่งการและผู้วางนโยบาย เพื่อให้สามารถนำผลการติดตามและประเมินผลไปใช้เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติได้โดยฉับพลัน

ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นเป็นแต่เพียงแนวความคิดเพื่อที่จะปรับปรุงระบบปัจจุบันให้ได้ผลยิ่งขึ้น การจะนำข้อเสนอดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติจะต้องมีการพิจารณาในรายละเอียดเพิ่มขึ้นอีกมาก อย่างไรก็ตามในทางวิชาการแล้ว ประเด็นเหล่านี้เป็นประเด็นที่สำคัญและจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณากำหนดนโยบายในระดับสูง และที่สำคัญที่สุดก็คือควรมีการกำหนดแผนระยะยาวซึ่งจะต้องได้รับการเอาใจใส่จากระดับสูงตลอดจนมีการปฏิบัติตามแผนอย่างเคร่งครัดติดต่อกันไปเป็นระยะเวลานาน โดยมีการกำหนดหน่วยงานและบุคคลที่รับผิดชอบที่แน่นอน มิฉะนั้นแล้วการพัฒนาชนบทของประเทศไทย ก็จะอยู่ในสภาพเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต

ตารางการกระจายของบุคคลากรวิชาชีพในบางจังหวัดทาง
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

	วิศวกร			สถาปัตย์	เทคนิคอื่น ๆ *
	วิศวกรโยธา	วิศวกร ชลประทาน	วิศวกรไฟฟ้า		
1. อุบลราชธานี	2	-	-	-	51
2. นครพนม	1	-	-	-	8
3. ร้อยเอ็ด	2	-	-	-	39
4. ชัยภูมิ	2	-	-	-	46
5. เลย	4	1	-	-	82
6. อุครธานี	6	1	-	2	133
7. สกลนคร	4	-	-	1	38
8. นครราชสีมา	3	-	1	-	41
9. ยโสธร	2	-	2	-	-
10. สุรินทร์	3	-	-	-	34

* ได้แก่ ระดับกิจวิะอื่น เช่น ช่างโยธา ช่างกล ช่างก่อสร้าง ช่างรังวัด ช่าง
ชลประทาน ช่างไฟฟ้า

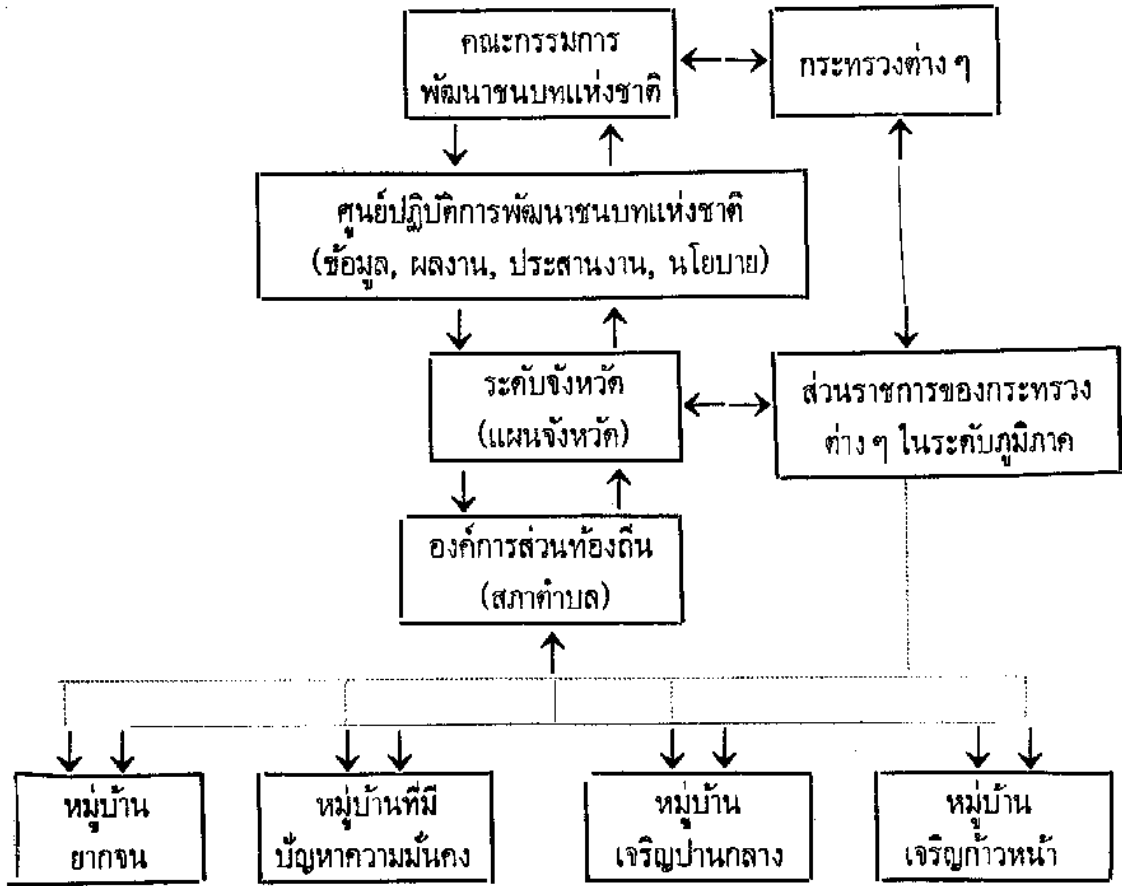
ในกรณีไม่มีบุคคลากรวิชาชีพในจังหวัดได้ขอความช่วยเหลือไปยัง

- (1.) กรมโยธาธิการ
- (2.) กรมเจ้าสังกัด
- (3.) วิทยาลัยเทคนิค
- (4.) สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท
- (5.) กรมชลประทาน
- (6.) กรมทางหลวง

ที่มา : กองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ

แผนภูมิที่ 1

การดำเนินงานการพัฒนาชนบทระดับต่าง ๆ



- (1.) โครงการสร้างงาน
- (2.) โครงการบริการพื้นฐานโดยประชาชน : ธนาคารข้าว, สหกรณ์ฯ แหล่งน้ำ และบำรุงรักษา

- (1.) บริการทางพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม
- (2.) โครงการสร้างงาน
- (3.) เทคนิคต่างๆ

- (1.) โครงการบัจฉัยการผลิตสมัยใหม่
- (2.) โครงการพื้นฐานแหล่งน้ำและบำรุงรักษา ทางหลวงท้องถิ่น ฯลฯ

- (1.) ระบบตลาด (MARKETING)

แผนภูมิที่ 2
 รายละเอียดขอบเขตขององค์กรแยกตามประเภทงาน

