

## การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน กับการวิเคราะห์เชิงระบบ

ในปัจจุบันปัญหาการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน (Integrated rural development) นับได้ว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญยิ่งและได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ในฐานะปัญหาของชาติปัญหาหนึ่งไม่ด้อยไปกว่าปัญหาความมั่นคงของประเทศ หลักฐานที่สนับสนุนคำกล่าวข้างต้นนี้มีอยู่หลายประการที่สำคัญ ๆ ก็มีเช่น การที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทไว้เป็นครั้งแรกในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524<sup>1</sup> การสัมมนาเรื่องการวิจัยการพัฒนาชนบทในประเทศไทย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยเป็นผู้จัดให้มีขึ้นระหว่างวันที่ 9 - 11 มิถุนายน 2521<sup>2</sup> การสัมมนาระดับชาติเรื่องความร่วมมือและการประสานงานในการพัฒนาชนบท ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียจัดให้มีขึ้นระหว่างวันที่ 17-19 ตุลาคม 2522<sup>3</sup> และการสัมมนาเรื่องการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของกระทรวงมหาดไทยซึ่งกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดระหว่างวันที่ 26-29 พฤศจิกายน 2522<sup>4</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ในการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาการพัฒนาชนบทของผู้อภิปราย ยังได้มีการกล่าวถึงความสำคัญของการพัฒนาชนบทที่มีต่อความอยู่รอดของชาติอีกด้วย

อย่างไรก็ดี จากหลักฐานทั้งกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการพัฒนาชนบทนี้เพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากรัฐบาลและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่นานมานี้เอง แม้ประเทศไทยจะได้ดำเนินการพัฒนาประเทศด้วยการประกาศใช้แผนพัฒนาฯ อย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 จนถึงปัจจุบันรวม 4 ฉบับโดยใช้งบประมาณพัฒนาเกือบสามแสนล้านบาท เพื่อปูพื้นฐานและปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของ

ประเทศหลายด้าน เช่น ข่ายงานทางหลวง เชื้อเพลิงน้ำเพื่อการชลประทานและพลังไฟฟ้า การพัฒนาแหล่งน้ำ ตลอดจนบริการขั้นพื้นฐานทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งมีส่วนช่วยสนับสนุนให้การขยายผลผลิตโดยรวมของประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ ๗ ต่อปีก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่ามีหลายแห่งแทบทุกภาคของประเทศยังมีพื้นที่ล้าหลัง ยากจน และตกอยู่ภายใต้การคุกคามของผู้ก่อการร้าย การพัฒนาที่ผ่านมายังไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในชนบทได้อย่างแท้จริง แม้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 รัฐบาลจะให้ความสำคัญในการพัฒนาชนบทก็ตาม แต่การพัฒนาที่ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควร โดยเฉพาะผลประโยชน์จากการพัฒนามิได้กระจายไปสู่ชาวชนบทผู้ยากจน แต่ไปตกอยู่กับชนส่วนน้อยบางกลุ่ม จนถึงกับมีการกล่าวกันว่า “ยังพัฒนาเท่าไรคนจนยิ่งจนลง ส่วนคนรวยยิ่งรวยขึ้น” ประเด็นที่น่าพิจารณาก็คือ เพราะเหตุใดผลการพัฒนาจึงไม่กระจายไปสู่คนยากจน และจะมีช่องทางในการผ่อนคลายน้ปัญหาดังกล่าวอย่างไร

บทความสั้นเรื่องนี้มีเป้าหมายที่สำคัญสองประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อเสนอทัศนะของผู้เขียนอีกทัศนะหนึ่ง ในการมองปัญหาการพัฒนาชนบทของประเทศว่ามีสาเหตุที่แท้จริงจากอะไร โดยพิจารณาปัญหาระดับมหภาค (Macro level) ซึ่งจะส่งผลต่อปัญหาระดับจุลภาค (Micro level) ประการที่สอง เพื่อเสนอแนวทางในการผ่อนคลายน้ปัญหาในข้อแรก ทั้งนี้โดยหวังว่าทัศนะของผู้เขียนจะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์กันกว้างขวางยิ่งขึ้น อันจะนำไปสู่การวิจัยอย่างมีระบบในขอบข่ายที่กว้างขวางและเนื้อหาที่ละเอียดลึกซึ้งต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าวข้างต้น จะขอกำหนดขอบเขตการเสนอเรื่องไว้ 4 หัวข้อคือ 1) ปัญหาการพัฒนาชนบทของไทย 2) หลักการที่สำคัญของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานกับการวิเคราะห์เชิงระบบ 3) การประยุกต์ใช้วิธีวิเคราะห์เชิงระบบในประเทศไทย และ 4) สรุป

#### ๑. ปัญหาการพัฒนาชนบทของไทย

หากเราพิจารณาปัญหาที่ว่าเพราะเหตุใดชาวชนบทจึงไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศและยากจนโดยพิจารณาในระดับมหภาคหรือเชิงระบบแล้วจะพบว่า

ปัญหาอยู่สองระดับ คือ ระดับนโยบาย (policy) และระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล (policy implementation) สำหรับนโยบายนั้นหมายถึงนโยบายเกี่ยวกับการเลือกรูปแบบในการพัฒนาประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปอาจจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่มุ่งประสิทธิภาพ (efficiency model) กับรูปแบบที่เน้นความเสมอภาค (equity model) ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบประสิทธิภาพนั้น ถ้อยหลักว่าการลงทุนในโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลจะต้องได้รับผลตอบแทนคุ้มค่าเป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันในบรรดานักเศรษฐศาสตร์ ส่วนรูปแบบความเสมอภาคนั้น ถ้อยหลักว่าบริการของรัฐจะต้องให้แก่ประชาชนทุกคนโดยเสมอหน้ากัน<sup>๕</sup> เป็นรูปแบบที่ได้รับความสนับสนุนอย่างมากจากนักเศรษฐศาสตร์

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ 3 ฉบับที่ผ่านมา<sup>๖</sup> นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการยึดถือรูปแบบแรก กล่าวคือ ได้เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก จึงทำให้ผู้ที่อยู่ใกล้บริการพื้นฐานในทางเศรษฐกิจสังคม และปัจจัยการผลิตสามารถใช้ประโยชน์จากบริการของรัฐบาลในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของตนได้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลหรือผู้ที่ขาดแคลนปัจจัยการผลิต เช่น ชาวนาชนบท ผลก็คือทำให้เกิดช่องว่างในทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น และทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม<sup>๗</sup> แม้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะมีเป้าหมายในการลดช่องว่างของความแตกต่างของรายได้ ในหมู่ประชาชนโดยได้เน้นรูปแบบความเสมอภาคมากขึ้นก็ตาม แต่ผลของการพัฒนาชนบทเกือบจะสิ้นแผนที่ 4 แล้ว ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งเนื่องมาจากปัญหาการผสมผสานในการพัฒนาชนบท ทั้งในระดับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่ว่าการพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาฉบับที่ 4 มีปัญหาการผสมผสานด้านนโยบายนั้น หมายถึงการจัดองค์กรในปัจจุบันที่ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กศช.) เป็นผู้ประสานนโยบายโดยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผนงานและโครงการของแต่ละกระทรวงทบวงกรมนั้น ในปัจจุบันยังไม่อาจกล่าวได้ว่า กศช. ได้ทำหน้าที่ในการประสานนโยบายการพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ และแม้รัฐบาล

จะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัด (กทพจ) เพื่อทำหน้าที่ประสานนโยบายการพัฒนาชนบทในระดับชาติ และคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดทำโครงการประสานโครงการและแผนงานในระดับจังหวัด เมื่อ ปี พ.ศ. 2520 และรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการตามแผนและโครงการพัฒนาได้เมื่อปีงบประมาณ 2522<sup>9</sup> ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีปัญหาหลายประการและยังไม่อาจกล่าวได้ว่าได้รับผลสำเร็จตามที่คาดหมายไว้ โดยเฉพาะ กพจ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการที่สำคัญก็คือ สำนักงานจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เลขานุการของ กพจ ยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการจัดทำและวิเคราะห์แผนงานและโครงการพัฒนาจังหวัด นอกจากนี้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กทพจ และ กพจ นั้นมีจำกัด คือมีอำนาจหน้าที่พิจารณาแผนและโครงการพัฒนาในเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น และที่สำคัญที่สุดก็คืองบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อการนี้มีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือ เพียงประมาณร้อยละ 1 ของยอดงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ซึ่งน้อยมากจนไม่สามารถไปเสริมต่อหรือแก้ปัญหชนบทในส่วนที่งบประมาณร้อยละ 99 ไปไม่ถึง<sup>10</sup> อันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการจัดสรรงบประมาณร้อยละ 1 ดังกล่าวนี

ส่วนในระดับการปฏิบัติตามนโยบายนั้น มีปัญหาที่สำคัญพอจะกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1) โครงการหลายโครงการไม่มีแผนการที่แน่นอนว่าจะทำที่ใด เมื่อใด และใช้เวลาเท่าใด

2) แต่ละหน่วยงานต่างก็มีแผนงานของตนเอง ไม่มีการประสานงานกัน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการบางประเภทที่รัฐบาลได้ทำไปแล้ว แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประชาชนมีถนน แต่ไม่มีใครไปแนะนำชาวบ้านว่าจะมีวิธีการเพิ่มผลผลิตได้อย่างไร เป็นต้น

3) หน่วยงานหลายแห่งทำงานอย่างเดียวกัน แต่ต่างฝ่ายต่างก็ไม่ทราบว่ามีหน่วยงานใดมีแผนที่จะทำในที่แห่งใด

- 4) เกือบทุกหน่วยงานขาดการประเมินผลงานของตนเองว่า ชาวชนได้รับประโยชน์คุ้มค่างบประมาณหรือไม่หรือมีปัญหาอุปสรรคที่จะต้องแก้ไขอย่างใดบ้าง
- 5) โครงการส่วนใหญ่ประชาชนไม่มีส่วนรับรู้หรือเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกที่ตนเองมีส่วนเป็นเจ้าของและช่วยกันทำนุบำรุงรักษาเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเอง<sup>11</sup>

ผลที่สำคัญซึ่งเกิดจากการขาดการประสานงานในระดับปฏิบัติก็คือ การทำงานซ้ำซ้อนกัน บางครั้งทำให้เกิดความขัดแย้งและแข่งขันกันในทางที่ไม่เหมาะสม ซึ่งมีผลทำให้การใช้ทรัพยากรของชาติเป็นไปอย่างไม่ประหยัด

## 2. หลักการที่สำคัญของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานกับการวิเคราะห์เชิงระบบ

การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน หมายถึงการผสมผสานและเสริมต่อกันและกันระหว่างทุกฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาชนบท เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาร่วมกัน การพัฒนาชนบทในประเทศเกษตรกรรม เช่น ประเทศไทย จะสามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานได้นั้น นอกจากจะต้องมีโครงการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรแล้ว โครงการพัฒนาจะต้องมุ่งพัฒนาค่านอนามัย โภชนาการ การศึกษา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสถาบันอื่น ๆ ของชาวชนบทในขณะเดียวกันด้วย การผสมผสานดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ต้องให้บังเกิดขึ้นทั้งในฐานะที่เป็นมรรควิธี (means) และเป้าหมาย (end) ของการพัฒนาชนบท<sup>12</sup>

คำว่าผสมผสานนั้น หมายถึงการผสมผสานนโยบายและการปฏิบัติทั้งในแนวดิ่ง (Vertical integration) และแนวนอน (Horizontal integration) การผสมผสานกันในแนวดิ่งนั้นหมายถึงนโยบาย แผนการ และโครงการพัฒนาชนบทในระดับตำบล โดยเฉพาะระดับจังหวัดจะต้องสอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย แผนการและโครงการระดับชาติ ในขณะเดียวกันแผนการและโครงการพัฒนาชนบทในระดับชาติจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและความต้องการของจังหวัดซึ่งแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกันขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ส่วนการผสมผสานในแนวนอนนั้นเป็นการผสมผสานในนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาชนบท นั่นก็คือ นโยบายในการพัฒนาชนบทของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางต้องมีลักษณะผสมผสานและเสริมต่อซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาชนบทของชาติร่วมกัน สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับปฏิบัติก็เช่นกัน โครงการและแผนงานพัฒนาชนบทของส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัดจะต้องมีลักษณะผสมผสานและเสริมต่อซึ่งกันและกันเพื่อให้การใช้ทรัพยากรของชาติในจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายการพัฒนาชนบทในจังหวัดร่วมกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรอบในทางทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนั้นอย่างน้อยควรประกอบด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้<sup>๕๖</sup>

1) การกำหนดและเลือกเป้าหมายในการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำอย่างไรจึงจะสามารถรักษาความสมดุลระหว่างเป้าหมายที่เพิ่มความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมในชนบทในกรณีที่เป้าหมายทั้งสองขัดกัน

2) การเลือกเครื่องมือหรือวิธีการที่จะให้เป้าหมายการพัฒนาชนบทบรรลุผล

3) บทบาทของการวิจัยและประเมินผลในการประเมินประสิทธิผล และพัฒนาเครื่องมือหรือกลยุทธ์ที่จะใช้ในการพัฒนาชนบทให้บรรลุผล รวมถึงลดงานการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สามารถมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) การจัดองค์กรที่เหมาะสมเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาชนบท ซึ่งอาจจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงหน่วยงานที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงลดงานดำเนินการในด้านการบริหารและทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการพัฒนาชนบท

ส่วนการวิเคราะห์เชิงระบบนั้น “เป็นเทคนิคการวิเคราะห์ปัญหาที่พยายามมองปัญหาทั้งระบบว่ามีปัญหาที่สำคัญ ๆ อะไรบ้าง มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาเหล่านั้นอย่างไร

ส่วนการผสมผสานในแนวนอนนั้นเป็นการผสมผสานในนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาชนบท นั่นก็คือ นโยบายในการพัฒนาชนบทของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องในส่วนกลางต้องมีลักษณะผสมผสานและเสริมต่อซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาชนบทของชาติร่วมกัน สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับปฏิบัติก็เช่นกัน โครงการและแผนงานพัฒนาชนบทของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัดจะต้องมีลักษณะผสมผสานและเสริมต่อซึ่งกันและกันเพื่อให้การใช้ทรัพยากรของชาติในจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายการพัฒนาชนบทในจังหวัดร่วมกัน

ในส่วนที่เกี่ยวกับกรอบในทางทฤษฎีที่ใช้วิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานนั้นอย่างน้อยควรประกอบด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้<sup>18</sup>

1) การกำหนดและเลือกเป้าหมายในการพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำอย่างไรจึงจะสามารถรักษาความสมดุลระหว่างเป้าหมายที่เพิ่มความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจกับเป้าหมายการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมในชนบทในกรณีที่เป้าหมายทั้งสองขัดกัน

2) การเลือกเครื่องมือหรือวิธีการที่จะให้เป้าหมายการพัฒนาชนบทบรรลุผล

3) บทบาทของการวิจัยและประเมินผลในการประเมินประสิทธิผล และพัฒนาเครื่องมือหรือกลยุทธ์ที่จะใช้ในการพัฒนาชนบทให้บรรลุผล รวมถึงลดจนการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สามารถมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4) การจัดองค์กรที่เหมาะสมเพื่อกำหนดที่ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาชนบท ซึ่งอาจจะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงหน่วยงานที่มีอยู่เดิมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงลดจนดำเนินการในด้านการบริหารและทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อการพัฒนาชนบท

ส่วนการวิเคราะห์เชิงระบบนั้น “เป็นเทคนิคการวิเคราะห์ปัญหาที่พยายามมองปัญหาทั้งระบบว่ามีปัญหาที่สำคัญๆ อะไรบ้าง มีเป้าหมายในการแก้ปัญหานั้นอย่างไร

2) ทั้งสองระบบต่างเป็นการเสาะแสวงหาทางเลือกหรือกลยุทธ์ที่จะใช้เพื่อ  
ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายรวมตลอดจนการประเมินประสิทธิผลของแต่ละทางเลือก

3) การวิเคราะห์เชิงระบบเน้นในเรื่องการพิจารณาปัญหาทั้งระบบมิใช่มุ่ง  
แก้ปัญหาที่จุดใดจุดหนึ่ง การจะพิจารณาปัญหาทั้งระบบได้อย่างรอบคอบจำเป็นจะต้อง  
ใช้ผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ (interdisciplinary approach) ซึ่งสอดคล้องกับการพัฒนา  
ชนบทแบบผสมผสานที่เน้นการระดมผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบททุกฝ่ายมาช่วย  
กันแก้ปัญหาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนารวมกัน

4) ทั้งการวิเคราะห์เชิงระบบและการวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาชนบทต่าง  
เน้นความสำคัญของการประเมินผลในการที่จะปรับปรุงการเลือกและเกณฑ์การวัด  
ประสิทธิผลและค่าของแต่ละทางเลือกให้เหมาะสมและรัดกุมที่สุด แม้การวิเคราะห์เชิง  
ระบบจะมีได้กล่าวถึงบทบาทของการวิจัยอย่างแจ่มชัดเหมือนการวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนา  
ชนบทแบบผสมผสานก็ตาม ในทางปฏิบัติการที่จะสามารถวิเคราะห์และปรับปรุงทางเลือก  
และเกณฑ์การวัดทางเลือกดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง  
ซึ่งทางหนึ่งอาจได้มาจากการวิจัยนั่นเอง

ประเด็นที่น่าสนใจและมีผู้ตั้งคำถามอยู่เสมอก็คือ เราจะนำการวิเคราะห์  
เชิงระบบมาใช้ในการแก้ปัญหาการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานได้อย่างไร เพราะแม้แต่  
การทำงานในรูปคณะกรรมการประสานงานซึ่งนิยมปฏิบัติกันในราชการไทยก็ยังไม่อาจ  
กล่าวได้ว่าประสบผลสำเร็จ การที่จะให้ข้าราชการไทยซึ่งเคยชินกับการทำงานแบบต่างคน  
ต่างทำ เปลี่ยนมาทำงานเป็นเชิงระบบคือเป็นทีมหรือคณะ ก็ยังจะก่อประสิทธิผลไปอีก  
ผู้เขียนเห็นว่าในระยะแรกผู้ปฏิบัติอาจรู้สึกอึดใจเพราะยังไม่คุ้นเคยกับระบบใหม่ แต่  
เมื่อปฏิบัตินานไปก็คงจะเคยชินไปเอง ตัวอย่างที่พอจะหยิบยกมากล่าวในที่นี้ก็คือ การที่  
**Mekong Secretariat** ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาลุ่มน้ำโขง  
ได้เป็นผู้ริเริ่มที่กล้าหาญนำวิธีการวิเคราะห์เชิงระบบมาทดลองใช้ในโครงการวิจัยการจัด  
การทรัพยากรในลุ่มน้ำโขง ซึ่งผลของการทดลองเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าได้ผลเป็นที่น่า



สนใจไม่น้อยทีเดียว ด้วยเหตุนี้ จึงน่าจะได้นำโครงการวิจัยการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำพอง มาเสนอโดยสังเขปเพื่อเป็นอุทาหรณ์แก่ผู้สนใจต่อไป

### 3. การประยุกต์ใช้วิธีวิเคราะห์เชิงระบบในประเทศไทย : โครงการวิจัยการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำพอง\*

สาระสำคัญของโครงการวิจัยการจัดการทรัพยากรลุ่มน้ำพองก็คือ การนำเทคนิคในการวิเคราะห์เชิงระบบซึ่งเรียกว่าเทคนิค AEAM (Adaptive Environmental Assessment and Management)<sup>16</sup> มาประยุกต์ใช้ในโครงการวิจัยลุ่มน้ำพองดังกล่าว เทคนิค AEAM นี้เป็นเทคนิคที่ค่อนข้างจะคุ้นเคยกันในประเทศแคนาดาและบางประเทศในทวีปอเมริกาใต้ องค์ประกอบที่สำคัญของเทคนิคดังกล่าวก็คือ การใช้เทคนิคการจำลองแบบ (Simulation model) กับการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ชนิดเล็กเคลื่อนที่ได้ (mini Apple II computer) ซึ่งราคาไม่แพงมาช่วยในการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์คณะผู้วิจัยของ Mekong Secretariat มองปัญหาการจัดการทรัพยากรในลุ่มน้ำพองในฐานะที่เป็นระบบหนึ่ง ประกอบด้วยกิจกรรมหลักหรือระบบย่อยที่สำคัญรวม 4 ระบบย่อยด้วยกัน คือ

- 1) การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ (Management of water resources)
- 2) การจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน ป่าและสัตว์ป่า (Management of land, forest, and wildlife resources)
- 3) การจัดการเกี่ยวกับการประมงในอ่างเก็บน้ำ (Management of reservoir fisheries) และ
- 4) การจัดการเกี่ยวกับการให้บริการด้านสังคมและเศรษฐกิจ (Management of Socio — economic services)<sup>17</sup>

แต่ละระบบย่อยต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อกันและกัน การเปลี่ยนแปลงในระบบย่อยหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบย่อยอื่น เช่น การจัดการ

\* รายงานผลการวิจัยเรื่องนี้ คาดว่าจะสามารถจัดพิมพ์เสร็จประมาณเดือนกันยายน 2524

เกี่ยวกับทรัพยากรน้ำนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงสองหน่วยงาน คือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตและกรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตรับผิดชอบในการบริหารเขื่อนอุบลรัตน์ ซึ่งมีเป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการคือการผลิตกำลังไฟฟ้าจากพลังน้ำ การชลประทานและการบรรเทาภาวบน้ำท่วมและฝนแล้ง โดยปกติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะดำเนินการจัดการเกี่ยวกับเขื่อนอุบลรัตน์ภายใต้ข้อจำกัดสองประการ คือ การรักษาระดับน้ำเหนือเขื่อนให้อยู่ในระดับที่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้สูงสุดเท่าที่กำลังความสามารถของเขื่อนจะผลิตได้ (คือ 25 MW) ในขณะที่เดียวกันจะต้องรักษาระดับน้ำเพื่อให้เพียงพอแก่การเพาะปลูกในฤดูแล้งด้วย

ส่วนกรมชลประทานนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดส่งน้ำให้แก่ชาวนาให้เพียงพอแก่การเพาะปลูก การส่งน้ำของกรมชลประทานขึ้นอยู่กับการปล่อยน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต ในขณะเดียวกันการไฟฟ้าฝ่ายผลิตจะปล่อยน้ำได้มากน้อยเพียงใด นอกจากจะขึ้นอยู่กับข้อจำกัดสองประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนอีกด้วย เช่น ในปีที่มีฝนตกชุก หากปริมาณน้ำเหนือเขื่อนมีมากจนเกินความสามารถของเขื่อนที่จะเก็บรักษาไว้ได้ด้วยความปลอดภัย (2,550 ล้านลูกบาศก์เมตร) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตจำเป็นต้องระบายน้ำออกเพื่อป้องกันมิให้เขื่อนพังทลาย ซึ่งจะเป็นอันตรายอย่างใหญ่หลวงแก่ประชาชนและทรัพย์สินซึ่งอยู่ใต้เขื่อน ในขณะเดียวกันถ้าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตระบายน้ำออกมากเกินไปก็อาจเกิดภาวบน้ำท่วมพืชผลของเกษตรกรได้ โดยการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ Apple II และการใช้เทคนิคการจำลองแบบดังกล่าวข้างต้น ก็จะสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับการพยากรณ์ผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้ทางเลือกต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์อย่างมากแก่นักบริหารหรือผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจ

#### 4. สรุป

บทความเรื่องนี้ ผู้เขียนพยายามชี้ให้เห็นว่าปัญหาของการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของไทยมิใช้อยู่ที่ว่าผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่ทราบว่าจะอะไรคือปัญหา หากแต่

เนื่องมาจากวิธีการแก้ปัญหาที่ใช้ตลอดระยะเวลาของการใช้แผนพัฒนาฯ 3 ฉบับที่ผ่านมา ยังไม่เหมาะสมและสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทางเลือกทางหนึ่งซึ่งผู้เขียนเสนอแนะก็คือการนำการวิเคราะห์เชิงระบบมาใช้ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาฯ นำร่องกำลังทดลองใช้และอาจกล่าวได้ว่าได้รับผลสำเร็จเกินกว่าที่คาดหวังไว้

เป็นที่น่ายินดีที่ในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสนใจต่อปัญหาการพัฒนาชนบท มากเป็นพิเศษ และเป็นไปในทิศทางที่ใกล้กับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบทขึ้นเป็นพิเศษในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5<sup>18</sup> ในแผนฯ ดังกล่าวได้กำหนดประชาชนกลุ่มเป้าหมายไว้ชัดเจนกว่าเดิมและแผนงานและโครงการที่จะพัฒนาที่สอดคล้องหลักเหตุผลและดูเหมือนจะสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มมากยิ่งขึ้น แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ในขณะที่เรียบเรียงบทความนี้รัฐบาลยังจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนฯ นั้นยังไม่เสร็จ การวิเคราะห์แผนปฏิบัติการพัฒนาชนบทในลักษณะการคาดการณ์หรือพยากรณ์ผลกระทบในอนาคตจึงไม่อาจจะทำได้ เพราะขาดข้อมูลดังกล่าวแล้ว

อย่างไรก็ดี ก็น่าจะได้ทดลองนำวิธีวิเคราะห์เชิงระบบมาใช้ในการแก้ปัญหา การพัฒนาชนบทแบบผสมผสาน การวิตกว่าการวิเคราะห์เชิงระบบอาจจะใช้ไม่ได้ผล ไม่น่าจะเป็นเหตุผลที่มีน้ำหนักมากจนถึงกับตัดสินใจไม่ลองนำมาใช้ ถ้าเราไม่ทดลองใช้ คุก่อน เราจะแน่ใจได้อย่างไรว่าวิธีการใหม่ๆ เช่น การวิเคราะห์เชิงระบบจะใช้ได้ผลดีหรือไม่

ถวัลย์ วรเทพพิพิธ

## เชิงอรรถ

1. ผู้สนใจในรายละเอียดโปรดดูสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524*
2. คู่มือใน สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, *รายงานสรุปผลการสัมมนาเรื่องการวิจัยการพัฒนาชนบทในประเทศไทย* ซึ่งจัดให้มีขึ้น ณ โรงแรมสยาม-เบซอร์ พัทยา ระหว่างวันที่ 9-11 มิถุนายน 2521
3. โปรดพิจารณารายละเอียดใน สำนักงานรัฐมนตรีและสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย, *เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาชีพเรื่องความร่วมมือและการประสานงานในการพัฒนาชนบท* ณ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ระหว่างวันที่ 17-19 ตุลาคม 2522
4. สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, *การสัมมนาเรื่องการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของกระทรวงมหาดไทย*, ณ โรงแรมโรสการ์เดนท์ จังหวัดนครปฐม ระหว่างวันที่ 26-29 พฤศจิกายน 2522
5. ประธาน สุขรังสรรค์ "สรุปนโยบายการพัฒนาชนบท ตามแผนชาติ รัฐบาล และกระทรวงมหาดไทย" ในสำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, *เอกสารวิชาการประกอบการสัมมนาเล่ม 3 เรื่องการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานของกระทรวงมหาดไทย* ระหว่างวันที่ 26-29 พฤศจิกายน 2522, หน้า 1-7
6. คู่มือใน Oliver Popenoe, "The Importance of Education in National Development," *International Development Review*, Vol. 8, No. 4 (December, 1966), 8-10
7. ไพโรจน์ สุจินดา และ ปดิธาน ยามวินิจ, "การเพิ่มสมรรถนะขององค์กรวางแผนพัฒนาชนบท" ในสำนักงานรัฐมนตรีและสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย, *op.cit.*, หน้า 46 และ จักรกฤษณ์ นรนิติผลกุงการ, *แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท* (กทม : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 7
8. ไพโรจน์ สุจินดา และ ปดิธาน ยามวินิจ, *op.cit.*, หน้า 46
9. ระเบียบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 ข้อ 6 และ ข้อ 12
10. กองวางแผนภาค กคช. *นโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาจังหวัด ปี 2523*, หน้า 3
11. พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์, *คำปราศรัยของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีต่อการประชุมสัมมนาเรื่องความร่วมมือและการประสานงานในการพัฒนาชนบท* ณ สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2522

12. Ali A. Khan, "Integrated Rural Development," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. 21, No. 1 (January, 1977), 21.
13. *Ibid.*, p. 21.
14. Alexander H. Cornell, *The Decision - Maker's Handbook*, (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1980), p. 17.
15. *Ibid.*, pp. 27 - 36.
16. โปรดดูรายละเอียดใน C.S. Holling (ed.), *Adaptive Environmental Assessment and Management*. (New York : John Wiley & Sons, 1978).
17. โปรดดูรายละเอียดใน Interim Committee for Coordination of investigations of the Lower Mekong Basin, *Environmental Management and Water Resource Development in the Nam Pong Basin of Northeastern Thailand* (November, 1979), pp. 43 - 46.
18. ดูรายละเอียดในกองการพัฒนารชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *วางแผนปฏิบัติการพัฒนารชนบท 2525-2529*