

สรุปแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (2530-2534)

ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ*

ส่วนที่ 1

สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาชนบท

1.1 การพัฒนาชนบทในระยะที่ผ่านมา

1) การพัฒนาชนบทในอดีตที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าผลของการพัฒนายังไม่กระจายไปสู่ประชาชนที่ยากจนในชนบทอย่างทั่วถึง ที่ประจักษ์อย่างชัดเจนก็คือ ประชาชนในชนบทของแต่ละชุมชนในระดับหมู่บ้านเป็นจำนวนไม่น้อยยังคงเผชิญอยู่กับปัญหาขั้นพื้นฐานที่เป็นต้นเหตุและรากเงาของความยากจนอยู่ โดยยังมีได้หรือรับบริการแก้ไขในรูปแบบและวิธีการที่เหมาะสม ปัญหาขั้นพื้นฐานดังกล่าวก็คือภาวะการขาดแคลนอาหารการกิน การมีโรคภัยไข้เจ็บและสุขภาพอนามัยเสื่อมโทรม และด้อยในความรู้ความสามารถและการศึกษา ปัญหาทั้งหมดดังกล่าวนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ปิดกั้นโอกาสประชาชนที่ยากจนให้สามารถปรับปรุงคุณภาพชีวิตของครอบครัวหรือของชุมชนให้ดีขึ้นได้ สภาพที่กล่าวมานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศในอดีต ก่อนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งเน้นให้ความสำคัญการพัฒนาชนบทเฉพาะในแหล่งทรัพยากรหรือชุมชนชนบทที่มีแนวหรือ

* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ศักยภาพการพัฒนาสูงเป็นลำดับสำคัญ ยังผลให้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ และอื่น ๆ ซึ่งเคยมีส่วนบรรเทาปัญหาความยากจน และความขาดแคลนของประชาชนมา โดยตลอด ถูกนำไปใช้ในลักษณะขาดการอนุรักษ์ จึงทรุดโทรมลงตามลำดับ ความแตกต่างในทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งความมั่นคงระหว่างประชาชนในเมืองและในชนบท มีความเด่นชัดมากขึ้น หรือแม้แต่ในระหว่างชนบทที่ก้าวหน้าและชนบทที่ล้าหลังก็เริ่มขยายช่องว่างของความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จึงได้มุ่งลดความแตกต่างในปัญหาของสังคมดังกล่าว โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาชนบทเขตพื้นที่ยากจนที่เป็นลำดับความสำคัญ พร้อมกันนั้นก็ได้กำหนดรูปแบบการบริหารและกลยุทธ์ในการพัฒนาที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมและการประสานงานของทุกฝ่าย โดยเฉพาะในระบบราชการและองค์กรประชาชนให้สามารถดำเนินการเข้าถึงการแก้ไข ปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในชนบท

2) การบริหารการพัฒนาชนบท ที่ได้ดำเนินการมาในช่วงต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จนถึงปลายแผน ได้ก่อให้เกิดรูปแบบของการพัฒนาอย่างเป็นกระบวนการและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความพยายามลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานรับผิดชอบการพัฒนาชนบท การปรับระบบการทำงานที่ยึดระบบแผนงานเป็นหลัก ตลอดจนการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรบริหารการพัฒนาในระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และในระดับตำบลและหมู่บ้าน แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาอีกหลายประการที่จะต้องได้รับการแก้ไข นับตั้งแต่การจัดรูปแบบองค์กรที่ต้องให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น การหารูปแบบของการประสานโครงการจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้อยู่ในรูปของแผนงานที่ชัดเจน ตลอดจนการได้รับความสนับสนุนทางด้านการจัดสรรงบประมาณตามแผนงาน การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาบุคคลที่เกี่ยวข้องในระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทในทุกๆ ระดับและที่สำคัญคือ การเร่งรัดพัฒนาระบบข้อมูล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งในแง่ของความเร็วของการจัดหาข้อมูล

การประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่างๆ และความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อช่วยให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพลดความสับสนและความสูญเปล่าในการปฏิบัติงานของรัฐ

3) การพัฒนาทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ การคมนาคมและการผลิตนั้น พบว่าการแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมโทรมของที่ดินทำกินของราษฎรในชนบท ทั้งในเรื่องดินเปรี้ยวดินเค็มและการชะล้างพังทลายของดิน ซึ่งได้ดำเนินการในช่วงของแผนฯ ต่างๆ ที่ผ่านมา กล่าวได้ว่ามีความคืบหน้าไปบ้างเพียงบางส่วนเท่านั้น ที่ดินทำกินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกว่า 17 ล้านไร่ ยังอยู่ในสภาพเป็นดินเค็มที่จะต้องได้รับการแก้ไขต่อไป เพื่อให้ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดินเค็มเหล่านั้นสามารถใช้ประโยชน์ได้คุ้มค่ากับการลงทุน เช่นเดียวกัน ที่ทำกินของราษฎรกว่า 29 ล้านไร่ทั่วประเทศ ยังประสบกับการสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ของดิน อันเนื่องมาจากการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องลดหรือแก้ไขปัญหามาให้ได้จริงๆ ในด้านการมีที่ดินเป็นของตนเองของราษฎรในชนบท ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญต่อฐานะความเป็นอยู่และการประกอบอาชีพขั้น พบว่าราษฎรเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่าล้านครัวเรือนยังคงถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินภายใต้เอกสารที่ยังไม่ใช่โฉนดที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งราษฎรที่ทำมาหากินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรถูกจัดว่าเป็นผู้บุกรุกที่ผิดกฎหมาย การแก้ไขปัญหาลำนี้จำเป็นต้องดำเนินการต่อจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดในเขตป่าไม้ถาวรและเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อวางรากฐานการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินต่อไป ตลอดจนการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การให้ออกสารสิทธิทำกินในรูป สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการถือครองมีที่ดินเป็นของตนเองของราษฎรในชนบทระดับหมู่บ้าน จากข้อมูล กชช. 2 ค ปี 2527 พบว่ามีหมู่บ้านที่จำนวนครัวเรือนเกิน 8 ครัวเรือนขึ้นไป

ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเอง และต้องเช่าที่ดินทำกินมีอยู่ถึง 3,658 หมู่บ้าน กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่จะต้องได้รับการเอาใจใส่แก้ไขปัญหาคือ

สำหรับในทำนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและแหล่งน้ำกินน้ำใช้ ถึงแม้ว่าจะได้มีการลงทุนพัฒนาปรับปรุงและก่อสร้างมาโดยตลอดของระยะแผนพัฒนาที่ผ่านมา เพื่อให้เพียงพอและบรรเทาความขาดแคลนน้ำของราษฎรโดยเฉพาะในฤดูแล้ง แต่อย่างไรก็ดีก็ยังพบว่าราษฎรในชนบทยังประสบกับปัญหาการขาดแหล่งน้ำเพื่อทำการเกษตรอยู่ 3,824 หมู่บ้านกระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ และข้อมูล กชช.2 ค ยังชี้ให้เห็นอีกว่ามีจำนวนหมู่บ้าน 6,160 หมู่บ้านยังคงตกอยู่ในภาวะขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ ในด้านการคมนาคมถึงแม้ว่าการพัฒนาของรัฐที่ผ่านมาได้ลงทุนเพื่อก่อสร้างถนนในชนบทไปเป็นระยะทางค่อนข้างมาก แต่ก็ยังพบว่าประชาชนใน 1,181 หมู่บ้านทั่วทุกภาคของประเทศ ประสบกับปัญหาไม่มีถนนติดต่อกับอำเภอ การเดินทางไปอำเภอหรือแหล่งธุรกิจต้องอาศัยการคมนาคมอื่น ๆ ซึ่งต้องใช้เวลามากกว่า 30 นาทีในการเดินทางและเช่นเดียวกันในการประกอบอาชีพของราษฎร จากข้อมูล กชช.2 ค พบว่าประชาชนในชนบทที่มีอาชีพทำนาทำไร่ยังคงเผชิญกับปัญหาการผลิตที่ได้รับผลผลิตต่ำ ซึ่งมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น การใช้ทรัพยากร เทคโนโลยีและการจัดการที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นผลให้มีรายได้ต่ำหรือ

ตารางจำนวนหมู่บ้านที่มีปัญหา

ปัญหา	กลาง	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ใต้	รวม
ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดิน	452	759	1,817	630	3,658
ปัญหาแหล่งน้ำกินน้ำใช้	1,577	1,040	2,041	1,142	6,160
ขาดแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	906	640	1,168	1,110	3,824
ขาดการคมนาคม	375	317	236	253	1,181
ผลผลิตต่ำ	982	1,699	6,880	1,679	11,240

ผลิตไม่พอบริโภค ซึ่งปัญหาเหล่านี้พบอยู่ใน 11,240 หมู่บ้าน ของภาคต่าง ๆ ดังนั้นการพัฒนาในระยะต่อไปจึงต้องควรเอาใจใส่ในหมู่บ้านดังกล่าว

4) ในทำนการมีงานทำในชนบทนั้น จากการทำเนิการที่ผ่านมา (2525—2528) พบว่าประชาชนได้ให้ความสนใจเข้าร่วมดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นผลให้องค์กรและประชาชนในชนบท โดยเฉพาะในพื้นที่ๆ ต้อยโอกาสในการหางานทำทดแทนในช่วงหลังฤดูเก็บเกี่ยวข้าว มีการรวมกันคิดร่วมกันพัฒนา และมีรายได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามจากการพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านการสร้างงานในฤดูแล้ง จากการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ช่วยให้คนมีงานทำเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ 0.6 ล้านคน ในปี 2528 และเมื่อรวมกับจำนวนการสร้างงานจากโครงการสร้างงานในชนบทในปีเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดการจ้างจำนวน 1.2 ล้านคน ซึ่งก็นับได้ว่าโครงการทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานตามฤดูกาลไปได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงจำนวนผู้ว่างงานตามฤดูกาลทั่วประเทศในอนาคต ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น 4 ล้านคนในปี 2530 เป็น 4.4 ล้านคนในปี 2535 แล้ว จะเห็นได้ว่าตัวเลขการสร้างงานในระยะที่ผ่านมา ยังต่ำกว่าจำนวนผู้ที่จะว่างงานตามฤดูกาลในอนาคตอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการพัฒนาในระยะต่อไปจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างงานในชนบทเพิ่มขึ้นจากที่ได้ดำเนินการมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบททั้งในระดับหมู่บ้านและในระดับจังหวัด

5) การพัฒนาในด้านการศึกษาและสาธารณสุขในระยะที่ผ่านมาพบว่า แม้ว่าจะได้ลงทุนในการแก้ไข้ปัญหาและพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุขแก่ราษฎรในชนบทมาเป็นระยะเวลายาวนานแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่าร้อยละ 5 ของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งมีอยู่ถึง 12,306 หมู่บ้าน กระจายอยู่ทั่วทุกภาคของประเทศ มีการศึกษาค่ำกว่าชั้นประถมปีที่ 6 และประชาชนในหมู่บ้านดังกล่าวส่วนใหญ่ขาดความรู้และความเข้าใจในเรื่องสุขภาพอนามัยของตนเอง ในขณะที่เดียวกันข้อมูล กชช. 2ก ได้ชี้ให้เห็นว่าใน

7,094 หมู่บ้าน ทั้งเด็กและผู้ใหญ่ต้องเผชิญกับความเจ็บไข้ได้ป่วยในโรคทางเดินอาหาร โรคไข้ป่าและไข้มาเลเรีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากข้อมูลดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงการตายของเด็กแรกเกิดมีอัตราค่อนข้างสูง (มากกว่า 10 คนต่อปี ต่อหนึ่งหมู่บ้าน) ใน 1,420 หมู่บ้าน ซึ่งเป็นปัญหาจะต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

จำนวนหมู่บ้านที่พบปัญหาการศึกษาและสาธารณสุข

ปัญหา	ภาค				
	กลาง	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	รวม
ความรู้และการศึกษาต่ำ	1,652	2,006	7,271	1,377	12,306
ค้อยในสุขภาพอนามัย	1,411	1,665	2,856	1,162	7,094
การตายของเด็กแรกเกิด-5 ปี	104	209	825	282	1,420

6) ในด้านการพัฒนาชนบท ในพื้นที่ความมั่นคง ซึ่งได้เริ่มมาตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 โดยการดำเนินการในรูปโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงเฉพาะพื้นที่ การพัฒนาได้ลดปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติได้ในระดับหนึ่งแต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งมาจากทั้งภายนอกและภายในที่ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการทหารในกลุ่มประเทศอินโดจีน และการเปลี่ยนแปลงในกลยุทธ์ของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของชาติ ซึ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงภายในต่อเนื่องจากที่ดำเนินการมาแล้ว และนอกจากนี้ควรเพิ่มความสำคัญของการพัฒนาชนบท เพื่อความมั่นคงตามชายแดน ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และยุทธศาสตร์ในการป้องกันประเทศอย่างเป็นระบบทั่ว

7) ในด้านการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท แม้ว่าหลักการของการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 จะได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติจนเกิดผลได้อย่างชัดเจนในระดับหนึ่งก็ตาม เช่น การพัฒนาหรือเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน ของสภาตำบล และคณะกรรมการหมู่บ้านภายใต้ โครงการสร้างงานในชนบท การรณรงค์ให้ประชาชนปรับปรุงคุณภาพชีวิตตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานและการพัฒนากองทุนในระดับหมู่บ้าน ภายใต้การสนับสนุนของกองทุนพัฒนาชนบท แต่การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวนี ก็เป็นเพียงอยู่ในขั้นเริ่มต้นการดำเนินการอยู่ในวงจำกัด จำเป็นจะต้องดำเนินการต่อไปและขยายการดำเนินการให้กว้างขวางและครอบคลุมประชากรในชนบทให้ได้มากยิ่งขึ้น และเช่นเดียวกันสำหรับสถาบันธุรกิจของประชาชนในชนบทในรูปสหกรณ์ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนามาเป็นระยะเวลายาวนานแล้ว ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร และกลุ่มเกษตรกร ยังพบว่ากว่าร้อยละ 50 ของจำนวนสถาบันทั้ง 2 ยังประสบปัญหาการขาดทุน มีความอ่อนแอในการบริหารและการจัดการในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก ซึ่งจำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขและพัฒนาต่อไป และอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาชนบทในระยะเวลาที่ผ่านมา พบว่าภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนนั้นมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาชนบทอย่างกว้างขวาง ทั้งในแง่เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบทก้าวหน้า ฉะนั้นเพื่อให้เกิดพลังในการร่วมมือการพัฒนาชนบทในทุกพื้นที่ (พื้นที่ก้าวหน้า พื้นที่ปานกลาง และพื้นที่ล้าหลัง) การพัฒนาในระยะต่อไปจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบขั้นตอนและวิธีการประสานงานและการร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในชนบท เพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้อย่างบังเกิดผล

ทั้ง 7 ประเด็นดังกล่าวข้างต้น นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาชนบทของชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาชนบทในร่างแผนฯ ๘

จากการประเมินผลการพัฒนาชนบทในระยะที่ผ่านมา ตลอดจนการพิจารณาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังได้กล่าวแล้วนั้น การพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ เป้าหมาย แนวทาง และแผนงาน ไว้ดังต่อไปนี้

1.2.1 วัตถุประสงค์

เพื่อให้ประชาชนในชนบทที่ค้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคม ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

1.2.2 กลยุทธ์

เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาชนบทในระยะแผนฯ ฉบับที่ 6 จะมีกลยุทธ์ที่สำคัญ 4 ประการคือ

ก. ดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก โดยมุ่งแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตนเอง

ข. มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ คือ พื้นที่ล้าหลังในการพัฒนาพื้นที่พัฒนาในระดับปานกลาง และพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนา ให้ขยับขึ้นสู่ระดับดีขึ้น โดยรัฐจะทุ่มเททรัพยากรในเขตพื้นที่ล้าหลังและปานกลางเป็นหลัก จะสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากขึ้น

ค. เน้นการฉีกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐเองและระหว่างรัฐกับเอกชนและประชาชน เพื่อร่วมกันมุ่งแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของชุมชนในชนบทควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางด้านการผลิต การเพิ่มรายได้และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

ง. สนับสนุนบทบาทขององค์กรประชาชนและประชาชนในการตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

1.2.3 เป้าหมาย

1.2.3.1 เป้าหมายด้านการพัฒนา ได้แก่

(1) *ด้านเศรษฐกิจ* แก้ปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท 10 ล้านคน ต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการไว้แล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการทำการผลิตในด้านการเกษตร ของประชาชนในชนบทในเขตเกษตรล้าหลังให้มีอาหารเพียงพอแก่การบริโภค มีรายได้เพิ่มขึ้นรวมทั้งให้ชาวชนบทโดยทั่วไปที่ว่างงานตามฤดูกาลมีโอกาสดำรงงานเพิ่มขึ้น

(2) *ด้านสังคม* ให้ประชาชนในชนบทเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งให้มีความสามารถพึ่งตนเองได้ ในที่สุดและมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่และกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนในชาติ (จปร.)

1.2.3.2 เป้าหมายทางด้านพื้นที่

ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาทั้งในด้านการเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงในพื้นที่เป้าหมายระดับหมู่บ้านที่กระจายอยู่ทั่วประเทศตามลำดับความสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) พื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับล้าหลัง ซึ่งมีอยู่จำนวน 5,787 หมู่บ้าน
- (2) พื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีอยู่จำนวน 35,514 หมู่บ้าน
- (3) พื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับก้าวหน้า ซึ่งมีอยู่จำนวน 11,621 หมู่บ้าน

1.2.4 แนวทางการพัฒนา

เพื่อให้การพัฒนาชนบทเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และให้มีส่วนสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาส่วนรวมทั้งในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจการกระจายราย-

ได้ บริการสังคม และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต แผนพัฒนาชนบทจะมีแนวทางพัฒนาหลัก 3 ประการดังต่อไปนี้

1.2.4.1 การพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางด้านการผลิตและการตลาดในชนบท จะเน้นการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ก. การพัฒนาทรัพยากรที่ดินและแหล่งน้ำ โดยการกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินและปรับปรุงดินที่มีปัญหาพิเศษ การเร่งรัดการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน การเร่งรัดพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในแง่ของการส่งเสริมการใช้ประโยชน์

ข. การพัฒนาสถาบันเกษตรกร โดยการสนับสนุนให้สถาบันเกษตรกรมีความเป็นเอกภาพและเข้มแข็งในทางธุรกิจ การใช้กลไกการให้เงินกู้ยืมของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอาชีพ

ค. การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการกระจายเทคโนโลยีด้านการเกษตรและอุตสาหกรรมในชนบท เพื่อเพิ่มรายได้ของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมให้เกษตรกรใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงทั้งทางด้านขนาดของการผลิตและระยะเวลาในการทำงาน โดยเฉพาะเทคโนโลยีที่ช่วยลดต้นทุนการผลิต

1.2.4.2 การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการแก้ปัญหาของประชาชนในชนบทในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. การแก้ปัญหาทางด้านความไม่สะดวกในการคมนาคม โดยมุ่งปรับปรุงและขยายโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้ครอบคลุมในเขตพื้นที่ที่ระดับการพัฒนาต่ำหลัง

ข. การแก้ปัญหาทางด้านรายได้ไม่เพียงพอและการว่างงาน โดยมุ่งพัฒนาและส่งเสริมอาชีพทั้งทางด้านเกษตรและนอกภาคเกษตร เพื่อมิให้เกิดการว่างงานตามฤดูกาล และส่งเสริมให้ประชาชนผู้ยากจนที่เข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร

ได้กลับคืนสู่ชนบท ส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพวิชาการเกษตร โดยเน้นการลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกรในส่วนที่สนับสนุนการใช้ปัจจัยการผลิตที่มีในประเทศและท้องถิ่นแทนปัจจัยการผลิตที่ต้องนำเข้ารวมทั้งการปรับปรุงพันธุ์พืชและสัตว์ที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

ค. การแก้ปัญหาทางด้านการขาดแคลนแหล่งน้ำอุปโภคและบริโภค โดยส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในโครงการจัดหาน้ำสะอาดและสนับสนุนเรื่องกรรมมีน้ำบริโภคและการสุขาภิบาลอย่างเพียงพอในทุกพื้นที่

ง. การแก้ปัญหาทางด้านสุขภาพอนามัย โดยขยายงานสาธารณสุขมูลฐานให้ประชาชนสามารถแก้ปัญหาสาธารณสุขได้ตามสภาพปัญหา รวมทั้งแสวงหาทางเลือกหรือวิธีเริ่มวิธีการและระบบการเงินเกี่ยวกับสาธารณสุข โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการประหยัดค่าใช้จ่าย ค่าบริการตามความเหมาะสมกับสภาพปัญหา

จ. การแก้ปัญหาทางด้านการขาดแคลนความรู้เพื่อคุณภาพชีวิตของตนเอง โดยส่งเสริมและหาโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่เน้นความสำคัญของความจำเป็นพื้นฐาน ในขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทของระบบการศึกษาของโรงเรียนให้มีส่วนในการปรับปรุงคุณภาพคนในชนบทมากขึ้น

1.2.4.3 ปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีการฉีกก้ำกั้วทุก ๆ ฝ่ายเป็นระบบครบวงจรในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. ปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาชนบทภายใต้ระบบ กชช. ให้มีเอกภาพเพื่อรองรับการขยายรูปแบบการบริหารการพัฒนาในเขตพื้นที่ยากจน ให้ครอบคลุมพื้นที่ทุกจังหวัดในทุกภาค

ข. ประสานกลยุทธ์และมาตรการในการพัฒนาชนบททั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงเข้าด้วยกัน โดยดำเนินการพัฒนาพื้นที่เป้าหมายที่มีปัญหาความมั่นคง ทั้งภายในและตามแนวชายแดนเพื่อให้ราษฎรในพื้นที่ได้รับผลตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงไปพร้อมกัน

ค. ปรับปรุงระบบและองค์การประสานแผนพัฒนาฯ โดยเน้นการปรับปรุงขั้นตอนการประสานแผน การกระจายความรับผิดชอบให้กระทรวงและจังหวัดเพิ่มขึ้น และการประสานโครงการขององค์กรเอกชน โดยใช้องค์กร กชช. เป็นหลัก

ง. ปรับปรุงแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดเพื่อใช้เป็นกรอบในการบริหารงานพัฒนาชนบทโดยให้แผนงานและโครงการ ของหน่วยงานรัฐบาลและของเอกชนประชาชนอยู่ภายใต้กรอบของแผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัด และให้องค์กรเอกชนใช้แผนพัฒนาชนบทระดับจังหวัดเป็นหลักในการกำหนดโครงการดำเนินการ

จ. พัฒนาระบบข้อมูลเพื่อประสานแผนและติดตาม ประเมินผลการพัฒนาชนบท โดยจัดให้มีระบบข้อมูลกลางที่ใช้ร่วมกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตลอดจนกำหนดมาตรฐานข้อมูลหลักที่ใช้ร่วมกัน และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ข้อมูลให้แก่องค์กรทุกระดับ

ฉ. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำแผนพัฒนาชนบทระดับตำบล โดยกำหนดให้มีการวางแผนพัฒนาชนบทระดับตำบลสำหรับใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ตลอดจนจัดปัญหาทางกายภาพที่ซ้ำซ้อนขัดแย้งไม่ประสานกัน โดยกำหนดให้มีการวางแผนแนะแนวทางการใช้ที่ดินในอนาคต และการกำหนดชุมชนที่สมควรพัฒนาให้เป็นศูนย์ตำบลและศูนย์หมู่บ้าน ตลอดจนที่ตั้งของบริการสาธารณสุขต่างๆ ที่เหมาะสม โดยเริ่มดำเนินการเป็นจังหวัดๆ ไปประมาณปีละ 3-4 แห่ง ตลอดช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

ช. ปรับปรุงให้สมาคมตำบลมีเอกภาพในการบริหารอย่างแท้จริง โดยสนับสนุนให้สมาคมตำบลเป็นหน่วยบริหารงานท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพสามารถวางแผนและบริหารงานของตนเองได้ โดยหน่วยงานของราชการจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้การศึกษาและแนะนำมากกว่าจะเป็นผู้บริหาร ดำเนินงานหรือควบคุมกิจกรรมต่างๆ ของสมาคมตำบล และดำเนินการส่งเสริมและสร้างผู้นำระดับท้องถิ่นทั้งในด้านการริเริ่มและคุณภาพ รวมทั้งการส่งเสริมประชาธิปไตยระดับตำบล โดยเน้นการปฏิบัติอย่างจริงจัง

1.2.4.4 เพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนาชนบท โดย

ก. การสนับสนุนบทบาทของสภาตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยให้กำหนดให้มีแผนงานสร้างงานในชนบทต่อไป ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาชนบทแห่งชาติ พร้อมทั้งใช้องค์กรและขบวนการในการจัดทำโครงการเดียวกันกับ กชช.

ข. การสนับสนุนการระดมทุนในท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาตนเองโดยผ่านกองทุนพัฒนาชนบท ซึ่งได้กำหนดแนวทางดำเนินการ เพื่อให้การสนับสนุนกองทุนเฉพาะกิจต่าง ๆ ในหมู่บ้านให้เกิดพลังในการพัฒนาและเป็นเครื่องมือในการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนเข้ามาสนับสนุนการพัฒนาชนบท

ค. การสนับสนุนให้ประชาชนในชนบทมีส่วนร่วมในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของตนเองเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองมากขึ้น โดยใช้ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) เป็นเครื่องมือและให้คณะกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อปป. เป็นแกนกลางในการดำเนินงาน

ง. สนับสนุนบทบาทของ กรอ. ภาคและ กรอ. จังหวัด ในการพัฒนาชนบท และเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชน ประชาชนและภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้ กรอ. ภาค และ กรอ. จังหวัด ตลอดจนองค์กรเอกชนเข้าร่วมในการพัฒนาชนบทมากขึ้น

1.3 แผนงานดำเนินการ

เพื่อให้สอดคล้องตามแนวทางการพัฒนาชนบทในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 แผนพัฒนาชนบทจะประกอบด้วยแผนงาน 3 กลุ่มดังนี้

1.3.1 กลุ่มแผนงานของหน่วยงาน 5 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวง

ทรงศึกษาธิการ รวมเป็นโครงการทั้งสิ้น 156 โครงการ กระจายอยู่ใน 5 แผนงาน ได้แก่

ก. แผนงานปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วยโครงการทางด้านการก่อสร้างและซ่อมแซมถนน ไฟฟ้า การจัดที่ดินทำกิน การออกกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นหลัก มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 23 โครงการ

ข. แผนงานเพิ่มผลผลิต รายได้ และการจ้างงานทำ ประกอบด้วยโครงการทางด้านการส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตร การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเป็นหลัก มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 65 โครงการ

ค. แผนงานพัฒนาแหล่งน้ำ ประกอบด้วยโครงการทางด้านการก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำขนาดเล็ก การพัฒนาที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำขนาดเล็กเป็นหลัก โดยมีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 25 โครงการ

ง. แผนงานสาธารณสุข ประกอบด้วยโครงการทางด้านบริการสาธารณสุขและสุขภาพอนามัย โครงการส่งเสริมกีฬาและนันทนาการแก่ประชาชนเป็นหลัก โดยมีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 16 โครงการ

จ. แผนงานส่งเสริมความรู้และการศึกษา ประกอบด้วยโครงการทางด้านการส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียน การอบรมด้านอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรเป็นหลัก โดยมีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 55 โครงการ

1.3.2 กลุ่มแผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ประกอบด้วย 5 แผนงาน ได้แก่

ก. แผนงานสร้างงานในชนบท (กสช.)

ข. แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท ตามเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.)

ค. แผนงานกองทุนพัฒนาชนบท (กพช.)

ง. แผนงานร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.)

จ. แผนงานขององค์กรภาคเอกชน

1.3.3 แผนงานบริหารการพัฒนาชนบท ประกอบด้วยกิจกรรมหลักดังต่อไปนี้

ก. การจัดทำแผนภูมิภาค เพื่อให้หน่วยงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบการบริหารการจัดทำแผน ได้รับงบประมาณและประสานงานที่ได้รับมอบหมายให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชนบทอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องทุกปี

ข. การฝึกอบรมและนิเทศงาน เพื่อเป็นการยกระดับความรู้และเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในเรื่องของการบริหารงานพัฒนาชนบท

ค. การติดตามและประเมินผลการพัฒนาชนบท สนับสนุนให้กระทรวงที่รับผิดชอบแผนงานตามแผนพัฒนาชนบทได้มีการติดตามและประเมินผลโครงการของตนเอง

1.4 งบประมาณตามแผนงานปี 2530 และปี 2531—2534

1.4.1 งบประมาณปี 2530

1.4.1.1 ภายใต้กลุ่มแผนงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนงานหลัก ในปี 2530 นี้จะมีโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงอุตสาหกรรม รวม 156 โครงการ วงเงินค่าใช้จ่ายรวม 13,020.93 ล้านบาท แยกตามหน่วยงานรับผิดชอบ คือ

ก. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 83 โครงการ วงเงิน 5,790.66 ล้านบาท

ข. กระทรวงมหาดไทย 34 โครงการ วงเงิน 3,314.58 ล้านบาท

ค. กระทรวงสาธารณสุข 13 โครงการ วงเงิน 2,801.38 ล้านบาท

ง. กระทรวงศึกษาธิการ 24 โครงการ วงเงิน 787.67 ล้านบาท

จ. กระทรวงอุตสาหกรรม 2 โครงการ วงเงิน 326.64 ล้านบาท

1.4.1.2 ภายใต้กลุ่มแผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ซึ่งประกอบด้วย 5 แผนงานหลัก ในปี 2530 นี้ โครงการที่พร้อมจะดำเนินการทันที 3 แผนงาน คือ แผนงานสร้างงานในชนบท (กสช.) อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการโครงการสร้างงานในชนบท สำนักนายกรัฐมนตรี แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทอยู่ในความรับผิดชอบของศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนงานกองทุนพัฒนาชนบท อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการกองทุนพัฒนาชนบท สำนักนายกรัฐมนตรี สำหรับวงเงินค่าใช้จ่ายใน 2 แผนงานรวม 2,130.00 ล้านบาท แยกเป็นรายละเอียดได้ดังนี้

ก. แผนงานสร้างงานในชนบท (กสช.) วงเงิน 2,100.00 ล้านบาท

ข. แผนงานกองทุนพัฒนาชนบท วงเงิน 30.00 ล้านบาท

ทั้ง 2 แผนงานนี้เป็นแผนงานต่อเนื่องจากที่ดำเนินการมาแล้วในช่วงแผนฯ 5

1.4.1.3 ในการบริหารงานพัฒนาชนบท ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 มีองค์กรรับผิดชอบในการกำกับ ควบคุมประสานการปฏิบัติงาน การฝึกอบรม รวมทั้งการติดตามและประเมินผล คือ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดวงเงินงบประมาณสำหรับแผนงานบริหารในปี 2530 นี้ จำนวน 29.75 ล้านบาท

1.4.2 งบประมาณปี 2531—2534

การดำเนินงานตามแผนพัฒนาชนบทในช่วงปี 2531—2534 สามารถกำหนดวงเงินงบประมาณที่ชัดเจนได้เพียง 2 แผนงาน คือ แผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน และแผนงานบริหารการพัฒนาชนบท โดยทั้ง 2 แผนงาน มีวงเงินงบประมาณในแต่ละปีเท่ากับวงเงินงบประมาณที่ได้ตั้งไว้ในปี 2530

ส่วนแผนงานของ 5 กระทรวง ให้แต่ละกระทรวงยึดสัดส่วนงบประมาณตามโครงการปี 2530 เปรียบเทียบกับงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงเป็นเกณฑ์ ในการกำหนดวงเงินงบประมาณแต่ละปี ตลอดในช่วงปี 2531—2534

สรุปงบประมาณโครงการตามแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผน ๓ 6 ปีงบประมาณ 2530-2534

แผนงาน	ปีงบประมาณ					
	2530		2531	2532	2533	2534
	วงเงิน	ร้อยละของงบ ของกระทรวง				
1. แผนงานของ 5 กระทรวงสำหรับ แก้ปัญหา 5 กลุ่ม	13,020.93	—				
1.1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	5,790.66	35.82	←— สักส่วนร้อยละ 35.82 —→			
1.2 กระทรวงมหาดไทย	3,314.58	15.03	←— สักส่วนร้อยละ 15.03 —→			
1.3 กระทรวงศึกษาธิการ	787.67	2.29	←— สักส่วนร้อยละ 2.29 —→			
1.4 กระทรวงสาธารณสุข	2,801.38	29.72	←— สักส่วนร้อยละ 29.72 —→			
1.5 กระทรวงอุตสาหกรรม	326.64	37.83	←— สักส่วนร้อยละ 37.83 —→			
2. แผนงานสนับสนุนการมีส่วนร่วม ร่วมประชาชนและภาคเอกชน	2,130	—	2,130	2,130	2,130	2,130
2.1 แผนงานสร้างงานในชนบท	2,100	—	2,100	2,100	2,100	2,100
2.2 แผนงานกองทุนพัฒนาชนบท	30	—	30	30	30	30
3. แผนงานบริหารการพัฒนาชนบท	29.75	—	29.75	29.75	29.75	29.75
3.1 การจัดทำแผนภูมิภาคประจำปี	14.00	—	14.00	14.00	14.00	14.00
3.2 การฝึกอบรมและนิเทศงาน	4.03	—	4.03	4.03	4.03	4.03
3.3 การบริหารงานติดตามและ ประเมินผลการพัฒนาชนบท	11.72	—	11.72	11.72	11.72	11.72
รวมทั้ง 3 แผนงาน	15,180.68					