



แนวความคิดและผลงานที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิด

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยการสร้างบริการขั้นพื้นฐาน

บริการพื้นฐาน หรือโครงสร้างพื้นฐาน หรือทุนขั้นพื้นฐาน หรือ ปัจจัยขั้นพื้นฐาน เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน ซึ่งยังไม่ปรากฏคำนิยามที่ชัดเจน แต่พอจะจับความหมายอย่างกว้าง ๆ และง่าย ๆ ได้ว่า หมายถึง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่มีคุณลักษณะเป็นปัจจัยรากฐาน อันถือได้ว่า มีความจำเป็นในระยะเริ่มแรก และเป็นตัวนำในกระบวนการพัฒนาที่จะสามารถเอื้ออำนวยความสะดวกให้การประกอบกิจกรรมประเภทอื่น ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และสามารถใช้ทรัพยากร หรือช่วยเคลื่อนย้ายทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรงอีกด้วย¹ ซึ่งการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ โดยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงจากการพึ่งพิงผลิตผลทางการเกษตรมาเป็นการเน้นหนักผลิตทางด้านอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะสถานการณ์โลกต่างๆ ได้มุ่งเน้นการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ

การที่จะพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมให้เกิดผลสำเร็จนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ เพื่อรองรับการลงทุนของ

¹ณรงค์ วรรณชาติ และชาญวิทย์ อมตะมาทชาติ, "บริการพื้นฐาน: โอกาสและความหวังในการพัฒนา," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 29 (มีนาคม-เมษายน 2535): 6.

เอกชนเพราะการจะดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ให้ได้ดี ต้องขึ้นกับความพร้อมของปัจจัยในด้านต่าง ๆ หลายด้านซึ่งปัจจัยที่สำคัญคือ บริการพื้นฐานจะต้องตอบสนองความต้องการได้ทั้งปริมาณและคุณภาพ บริการพื้นฐานดังกล่าว เช่น บริการการขนส่ง ระบบการจราจร การสื่อสารและโทรคมนาคม ไฟฟ้า น้ำบริโภค และการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญ และมีผลต่อกระบวนการการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมาก²

ในทฤษฎีความจำเริญทางเศรษฐกิจแบบสมดุล จะมีความหมายได้ 2 นัย โดยนัยหนึ่งคือ "ขนาด" ต่ำสุดของโครงการเพื่อการพัฒนา ซึ่งต้องการเมื่อเริ่มพัฒนา อีกนัยหนึ่งอาจจะหมายถึง "วิถีทาง" ของการพัฒนาเศรษฐกิจ และแบบแผนของการลงทุน ซึ่งจำเป็นเพื่อให้เศรษฐกิจแต่ละสาขาเจริญขึ้นพร้อม ๆ กันทุกสาขาอย่างสมดุล ถ้าพิจารณานัยแรกของทฤษฎีนี้ซึ่งเน้นความจำเป็นของการพัฒนาไปพร้อม ๆ กันหรือไม่พัฒนาเลย (all-or-nothing approach) ซึ่งอาจจะแบ่งทฤษฎีนี้ออกเป็น 3 แบบด้วยกัน โดยที่แบบหนึ่งได้ประยุกต์ทฤษฎีความจำเริญทางเศรษฐกิจแบบสมดุล กับประเทศด้อยพัฒนาในเอเชียหรือแอฟริกา ซึ่งมีการขนส่ง การคมนาคม และพลังงานไฟฟ้าไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องรวมเอาการลงทุนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานไว้ในโครงการพัฒนาด้วย แต่การลงทุนในด้านนี้ต้องทำการใหญ่จะแยกออกเป็นโครงการเล็ก ๆ ไม่ค่อยได้ เพราะการลงทุนขนาดใหญ่จะทำให้บริการได้ในราคาต้นทุนต่ำ ดังนั้น ทฤษฎีความจำเริญทางเศรษฐกิจแบบนี้จะเน้น "ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวในทางเทคนิค" ในการลงทุนด้านกิจกรรมเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน และเน้นความจำเป็นที่จะต้องมีความสมดุลระหว่างสาขารูปโภค เช่น การขนส่ง การคมนาคม ไฟฟ้า และโรงงานที่ผลิตสินค้าบริโภค โดยพยายามไม่ให้เกิดการติดขัดและกำลังผลิตเหลือเฟือ³ ซึ่งได้มีงานการศึกษาหรือทฤษฎีของนักคิดที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดนี้หลายท่านด้วยกัน ได้แก่

² "ปัญหาบริการพื้นฐานต้องการการจัดการและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 29 (มีนาคม-เมษายน 2535): 2.

³ หลา มอห์น, เศรษฐกิจของประเทศที่กำลังพัฒนา, แปลโดย ผาสัก พงษ์ไพจิตร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 91.

โรเซนสไตน์-โรแดน (P.N. Rosenstein-Rodan) : ให้ความสำคัญในเรื่องการประหยัคภายนอก อันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในทฤษฎีว่าด้วยพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และโรเซนสไตน์-โรแดน ได้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยทุนพื้นฐานมาก อาทิเช่น พลังงาน การขนส่ง การสื่อสารคมนาคม การที่อยู่อาศัย และอื่น ๆ โดยผลได้ที่นับว่าสำคัญที่สุดจากปัจจัยทุนชั้นพื้นฐานคือ โอกาสของการลงทุนในอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นการลงทุนในปัจจัยทุนชั้นพื้นฐานนี้โดยทั่ว ๆ ไปมักจะต้อง "มีขนาดต่ำสุดที่มากพอ" ดังนั้นสมรรถภาพการผลิตส่วนเกินจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงไปได้ในระยะแรก ๆ ในประเทศด้อยพัฒนา การลงทุนในปัจจัยทุนชั้นพื้นฐานจำเป็นต้องเกิดขึ้นก่อนหน้าการลงทุนในกิจการที่ก่อให้เกิดผลิตผลโดยตรง บริการจากปัจจัยทุนชั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจนำเข้ามาจากต่างประเทศได้ การลงทุนในปัจจัยทุนชั้นพื้นฐานเป็นการลงทุนที่ก่อให้เกิดความคงทนถาวรในชั้นต่ำสุดที่สูงมาก มีช่วงเวลาของการให้ผลิตผลที่ยาวนาน และมีลักษณะของการ "ประสานอุตสาหกรรม" ประเภทสาธารณูปโภคชนิดต่างๆ เข้าด้วยกันอยู่ในระดับหนึ่งเป็นอย่างต่ำ⁴

แฮน ซิงเกอร์ (Han Singer) : มีแนวคิดว่าการพัฒนาประเทศให้หลุดพ้นจากวัฏจักรแห่งความยากจน จะต้องพยายามเปลี่ยนแปลงสภาพของประเทศเกษตรกรรม ให้เป็นประเทศอุตสาหกรรม เพราะการพัฒนาการอุตสาหกรรมจะช่วยลดปัญหาการว่างงานแบบแฝงในสาขาการเกษตรให้ลดลง ดังนั้นซิงเกอร์จึงสนับสนุนให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมทุก ๆ ด้านพร้อมกัน และส่งเสริมพัฒนาการด้านการเกษตรควบคู่กันไป ซึ่งต้องอาศัยเงินลงทุนที่สูง ใช้ทรัพยากรมาก ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถทำได้ แต่อาจหาทางออกได้โดยเลือกลงทุนในโครงการที่มีผลเชื่อมโยงสูง โดยเฉพาะโครงการสร้างทุนชั้นพื้นฐานและการลงทุนขนาดใหญ่ (Big Push)⁵

⁴ Benjamin Higgins, พัฒนาการเศรษฐกิจ เล่ม 2, แปลโดย นราทิพย์ ชูติวงศ์ (ม.ป.ท., ม.ป.ป), หน้า 605.

⁵ Han Singer, The Concept of Balanced Growth and Economic Development: Theory and Facts (Texas: University of Texas, 1958), p. 48, อ้างถึงใน ชีพร เฉลิมพงศ์, "ความไม่สมดุลของการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยและวิกฤตการณ์ทางการเมือง," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 9-10 .

อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert O. Hirschman) : ในประเทศด้อยพัฒนา โอกาสในการพัฒนาจะมาจากศักยภาพในการออม เพื่อที่จะเกิดการลงทุนอันก่อให้เกิดผลผลิต นอกจากนี้ยังขาดแคลนความสามารถในการจัดการและการตัดสินใจ ซึ่งความขาดแคลนเหล่านี้เรียกว่า "ความสามารถในการลงทุน" ซึ่งความสามารถในการลงทุนนี้จะได้มาหรือให้มีเพิ่มขึ้นได้ด้วยการฝึกฝน และขึ้นอยู่กับขนาดที่แท้จริงของภาคเศรษฐกิจสมัยใหม่ นอกจากนี้ ความชำนาญ ทักษะ ความสามารถที่จะก่อตั้งกิจการใหม่ ๆ ความสามารถในการมองเห็นโอกาสใหม่ ๆ และลงทุนในช่องทางนั้น ๆ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาและจัดอุปสรรคต่างๆ และการที่จะหลุดพ้นวัฏจักรแห่งความยากจน ต้องใช้วิธีการลงทุนอย่างมากทุกด้านพร้อมกัน แต่เนื่องจากขาดแคลนเงินทุนเพื่อการลงทุน ดังนั้นจึงใช้วิธีการลงทุนอย่างประหยัดโดยการตัดสินใจลงทุนในกิจการสาขาหลักก่อน และจะเป็นการชักจูงให้เกิดการลงทุนในสาขาการผลิตอื่นโดยอัตโนมัติต่อไป และเฮิร์ชแมนได้แบ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกเป็น 2 ประเภท คือ กิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลิตผลโดยตรง (Directly Productive Activities) และกิจกรรมที่เกี่ยวกับทุนขั้นพื้นฐานหรือปัจจัยสนับสนุนการผลิต (Social Overhead Capital) โดยกิจกรรมการผลิตทั้งสองจะอาศัยการสนับสนุนซึ่งกันและกัน กิจกรรมเหล่านี้จะก่อให้เกิดแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจแบบไม่สมดุล 2 ลักษณะคือ การพัฒนาโดยให้ปริมาณทุนขั้นพื้นฐานเป็นตัวชักนำ กับการพัฒนาโดยทำให้ขาดแคลนทุนขั้นพื้นฐานเป็นตัวชักนำ⁷

นิโคไล ดี. คอนดราเทียฟ (Nikolai D. Kondratieff) : สร้างทฤษฎีคลื่นยาวในช่วงปี ค.ศ. 1919-1928 โดยกล่าวว่าทฤษฎีคลื่นยาวมีใช่เรื่องที่เกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่เกิดจากแบบแผนการลงทุน เพื่อสร้างสรรค์พลังการผลิตขั้นพื้นฐานและนำมาลงทุน ดังนั้นคลื่นยาวในทฤษฎีนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเจริญเติบโตของระบบทุนนิยมที่เป็นอย่างต่อเนื่อง คอนดราเทียฟให้ความสำคัญกับการลงทุนใหม่ลงทุนคงที่ (Fixed Capital) ในระยะยาว และการพิจารณา

⁷ Albert O. Hirschman, The Strategy of Economic Development (New Haven: Yale University, 1958), p. 36.

⁸ ธีรพร เฉลิมพงศ์, "ความไม่สมดุลของการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจไทยและวิกฤตการณ์ทางการเมือง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 10.

โครงสร้างพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เช่น รถไฟ เครื่องจักรไอน้ำ และการปฏิบัติทางเทคนิค ซึ่งเป็นปัจจัยที่เห็นได้ในช่วงที่เศรษฐกิจเจริญเติบโต และได้อธิบายว่า คลื่นยาวเป็นผลสะท้อนของวัฏจักรธุรกิจของสินค้าทุนขั้นพื้นฐาน (Basic Capital Goods) ได้แก่ การเพาะปลูกขนาดใหญ่ การสร้างถนน การขุดแม่น้ำ คลอง เป็นต้น และการเพิ่มขึ้นของสินค้าทุนขั้นพื้นฐานนี้ จะทำให้เกิดการปรับตัวสูงขึ้น และการเพิ่มของการลงทุนขนาดใหญ่^๕

ดังนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า บริการพื้นฐาน เป็นปัจจัยรากฐานที่มีความจำเป็นเริ่มแรกในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และภาครัฐได้เล็งเห็นความสำคัญของการมีบริการพื้นฐานแก่ภูมิภาคต่าง ๆ โดยทั่วไป ตามความสำคัญที่แต่ละแผนวางไว้ โดยแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504-2509) ได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเน้นเฉพาะการลงทุนในบริการพื้นฐาน ในรูปของระบบการคมนาคมขนส่ง เช่น ส่วนในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (2510-2514) ยังคงมุ่งเน้นการสร้างบริการพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับการลงทุน และการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะการลงทุนและพัฒนาบริการพื้นฐานในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานในลักษณะที่ผูกขาดโดยภาครัฐ เนื่องจากโครงการพัฒนาบริการพื้นฐานต้องใช้เงินลงทุนสูง เทคโนโลยีที่ทันสมัย และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะหลายด้าน ซึ่งเอกชนโดยส่วนใหญ่จะไม่มีความพร้อมในเรื่องนี้มากนัก โดยเฉพาะด้านเงินทุน แต่อย่างไรก็ตาม ในทั้งแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ที่มุ่งเน้นการสร้างบริการพื้นฐานนี้ ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นการสร้างหรือพัฒนาในเขตนครหลวง คือ กรุงเทพมหานคร ทำให้กทม. เป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางในทุก ๆ ด้าน เป็นเมืองที่มีการพัฒนาในระดับสูงอยู่เพียงเมืองเดียว ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ดังที่ได้อธิบายไว้แล้ว ในส่วนของความสำคัญของปัญหา อาทิเช่น การเกิดอาชญากรรม ปัญหาการอพยพ ขาดแคลนสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ การจราจรติดขัด เป็นต้น

ดังนั้นในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (2515-2519) จึงได้กำหนดให้หันมาสนใจมาสู่การพัฒนาเมืองและท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะเมืองและท้องถิ่นที่มีการ

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-16.

ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และจะมีความสำคัญในอนาคตอันมีลักษณะเป็นศูนย์กลางพัฒนาภาคต่าง ๆ เช่น จังหวัดขอนแก่น , อุบลราชธานี , ลำปาง-เชียงใหม่ , สงขลา-หาดใหญ่ , ชัยนาท , ชลบุรี และ เพชรบุรี ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรของรัฐมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อเทียบกับความต้องการด้านสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกของท้องถิ่นต่าง ๆ จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ที่มีศักยภาพเป็นเมืองศูนย์กลางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แทนที่จะกระจายทรัพยากรที่มีอยู่น้อยนั้น ออกไปทุกพื้นที่ ซึ่งจะทำได้แต่ละพื้นที่ที่ได้รับทรัพยากรไม่เพียงพอเพื่อมาพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ^๑

แต่อย่างไรก็ตาม มั่นว่าจะเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์จากการพัฒนาที่มุ่งเน้นแต่เพียงเมืองศูนย์กลาง อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร มาเป็นการมุ่งพัฒนาความเจริญออกสู่ภูมิภาคแต่โดยนโยบายหรือการดำเนินงานยังคงเป็นในรูปแบบเดิม คือ ยังคงมุ่งเน้นให้มีการกระจายความเจริญ โดยเฉพาะทางด้านอุตสาหกรรมออกสู่ภูมิภาค การดำเนินการจึงยังเป็นการมุ่งสร้างบริการพื้นฐานให้แก่เมืองต่าง ๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะกิจการสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ และการบริการทางสังคม ให้มีปริมาณที่เหมาะสม และเพียงพอในอันที่จะเป็นศูนย์กลางอย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) ได้เน้นหนักในด้านการกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานคร โดยการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค เพื่อสกัดกั้นการอพยพของประชากรเข้ามาในกรุงเทพมหานคร และลดการขยายตัวของกรุงเทพมหานครให้อยู่ในอัตราที่ต่ำลง โดยได้เร่งกระจายการพัฒนาเมืองหลักในภาคต่าง ๆ ปรับปรุงฐานะเมืองหลักให้เป็นนครขนาดกลาง ที่มีขนาดประชากรตั้งแต่ 100,000-300,000 คน เพื่อช่วยยับยั้งการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีแนวนโยบายและมาตรการ ดังนี้

1. นโยบายและมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินในเมือง
2. นโยบายและมาตรการการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานของเมือง
3. นโยบายการจ้างงานทำ
4. นโยบายและมาตรการสนับสนุนให้การพัฒนาเมืองหลัก เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาชนบทและการพัฒนาภาค

^๑ โทษะ อารีชา และคนอื่น ๆ , รายงานสรุปอุตสาหกรรมและการจ้างงานในต่างจังหวัด (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2533), หน้า 56.

ซึ่งนโยบายในด้านการพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานของเมืองนี้พบว่า ยังขาดแคลนอยู่มาก จึงได้ทำการสนับสนุนการลงทุนก่อสร้างบริการขั้นพื้นฐาน ทั้งที่เป็นปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจในเขตเมืองหลักที่กำหนดไว้ให้เป็นศูนย์กลางในการรวมจุด และเชื่อมโยงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน ให้สามารถอำนวยความสะดวกการกระจายความเจริญ และลดความแออัดของนครหลวงเพิ่มการว่างงาน และลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคม

ต่อมาในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) ในด้านการพิจารณา "เมืองหลัก" ในส่วนภูมิภาคนี้ยังคงดำเนินต่อไป แต่มีปัญหาและประเด็นการพัฒนา ดังนี้คือ

1. เมืองหลักในส่วนภูมิภาค ยังไม่มีฐานทางเศรษฐกิจโตพอที่จะรองรับแรงงานในภาคเอกชน เนื่องจากโครงสร้างการผลิตแคบ อุตสาหกรรมและธุรกิจส่วนใหญ่เป็นธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

2. ขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมือง เป็นอุปสรรคต่อการที่จะดึงดูดอุตสาหกรรมและกิจการต่าง ๆ ให้ไปตั้งอยู่ในเมืองหลัก เช่น การขาดระบบป้องกันน้ำท่วม และการระบายน้ำ ขาดแคลนบริการประปา เป็นต้น

3. การใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองยังไม่เหมาะสม คือ เป็นการใช้ที่ดินในเมืองอย่างไม่เป็นระเบียบและปะปนกัน ไม่มีผังบังคับควบคุมในการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมือง

4. ปัญหารูานะการคลังท้องถิ่นมีจำกัด และการบริหารงานของเทศบาลยังขาดประสิทธิภาพที่ตีพอ ปัจจุบันเทศบาลมีรายได้น้อย และขาดกำลังคนที่มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนในเมือง

ในแผนฯ 5 นี้ ได้กำหนดเมืองหลักที่เป็นพื้นที่เป้าหมาย 5 เมือง คือ เมืองเชียงใหม่ เมืองขอนแก่น เมืองนครราชสีมา เมืองชลบุรี และเมืองสงขลา-หาดใหญ่ ที่ต้องเร่งพัฒนาต่อเนื่องมาจากแผนฯ 4 ให้สัมฤทธิ์ผล หลังจากได้กำหนดเมืองหลักต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว นโยบายในการพัฒนาได้มีการกำหนดไว้ในแผนฯ 5 หลายประการ ดังนี้

1. เร่งสร้างฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมให้แก่เมืองหลักให้เป็นแหล่งจ้างงาน
2. พัฒนาบริการทางสังคมของเมืองหลักให้เพียงพอยิ่งขึ้น
3. เร่งพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการขั้นพื้นฐานให้แก่เมืองหลักเป็นลำดับแรก
4. เร่งควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองให้มีประสิทธิภาพ และปรับปรุงเขตเทศบาลเมืองหลักต่าง ๆ

5. ปรับปรุงฐานะการคลังและบริหารงานพัฒนาของเทศบาลเมืองหลักให้มากขึ้น และ
รัฐบาลกลางจะต้องสนับสนุนทางการเงิน การคลัง เป็นกรณีพิเศษในระยะแรก
 6. สร้างเอกลักษณ์เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจให้แก่ประชาชนในเมืองหลัก
- จากแนวนโยบายทั้ง 6 จะพบว่าในข้อที่ 3 คือการให้เร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ
แก่เมืองหลัก เป็นแนวนโยบายที่สำคัญที่ควรดำเนินการในลำดับแรก ทั้งนี้เพื่อเป็นการจูงใจให้เกิด
การลงทุนต่อไปในอนาคต อันจะทำให้เกิดผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามมา เช่น การจ้างงานที่เพิ่มขึ้น
ซึ่งมาตรการการพัฒนาบริการพื้นฐานที่จำเป็นคือ

1. ปรับปรุงและขยายระบบขนส่งหลักที่จำเป็นของเมือง
2. ปรับปรุงบริการประปาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
3. เร่งขยายบริการสื่อสารโทรคมนาคม โดยเฉพาะโทรศัพท์
4. พัฒนาระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การสุขาภิบาล การกำจัดขยะมูลฝอย
ปรับปรุงขยายถนน สะพานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
5. สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนพัฒนาบริการพื้นฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นของ
เมืองหลัก

นอกจากนี้ยังมีแผนการสำคัญในการพัฒนาเมืองหลักอีก 9 แผน ดังนี้

1. แผนการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการขยายสินเชื่อแก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม
2. แผนการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม
3. แผนการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยเฉพาะการตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลือนักท่องเที่ยว
4. แผนการพัฒนากาสิโน คือ โครงการขยายสินเชื่อแก่เกษตรกร จัดตั้งตลาดกลาง
สินค้าเกษตร
5. แผนการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย
6. แผนการจัดน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ได้แก่ โครงการขยายประปา เป็นต้น
7. แผนการพัฒนากาสิโน โดยเฉพาะการขยายโทรศัพท์ในเมืองหลัก
8. แผนการพัฒนากาสิโน ที่สำคัญคือ โครงการทำเรื่อน้ำลึกสงขลา เป็นต้น
9. แผนการพัฒนากาสิโน เศรษฐกิจของเมือง คือโครงการจัดระบบระบายน้ำหลัก
ป้องกันน้ำท่วม กำจัดน้ำเสีย และโครงการกำจัดขยะมูลฝอย

นอกจากนี้รัฐจะให้ความสำคัญต่อโครงการ พัฒนาขยายบริการพื้นฐานในเมืองหลักทั้ง

4 เมืองเป็นกรณีพิเศษ โดยจะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนพิเศษและเงินกู้ให้แก่เทศบาล เพื่อดำเนินการพัฒนาระบบบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเร่งด่วน

ส่วนในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ยังคงมุ่งเน้นการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค โดยดำเนินงานพัฒนาเมืองหลักต่อเนื่องจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มีการสร้างโครงสร้างบริการพื้นฐานหลายประเภทในเมืองหลักต่าง ๆ ในด้านคมนาคมขนส่ง และปรับปรุงบริการพื้นฐานทางสังคมสำหรับชุมชน เช่น การระบายน้ำ ระบบจราจร สะพาน ในเขตเทศบาลเมือง 4 แห่ง คือ เมืองเชียงใหม่ เมืองขอนแก่น เมืองนครราชสีมา และสงขลา ซึ่งในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ในด้านการวางโครงสร้างบริการพื้นฐานก็มีแนวนโยบาย ที่จะพัฒนาเมืองศูนย์กลาง โดยมุ่งประสานการวางระบบโครงสร้างบริการพื้นฐานที่จำเป็น ควบคู่กับมาตรการทางผังเมืองและการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะการปรับปรุงระบบสาธารณูปการในเขตเมือง อันได้แก่ ระบบระบายน้ำ การป้องกันน้ำท่วม การกำจัดน้ำเสีย ระบบถนนและสะพาน การกำจัดขยะมูลฝอย โดยเฉพาะโครงการต่อเนื่องของเทศบาลเมืองหลัก 4 แห่งแรกให้แล้วเสร็จ ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 นี้ ได้มีการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาเขตเศรษฐกิจความเจริญเพิ่มขึ้นในภูมิภาคเป็น 24 เมือง (25 เทศบาล) ได้แก่ เมืองหลักที่ดำเนินการต่อเนื่องคือ 5 เมืองเดิม และเริ่มพัฒนาอีก 6 เมืองที่กล่าวแล้วข้างต้นและยังมีเมืองเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่จะเริ่มเตรียมการพัฒนา รวม 13 เมือง คือ ลำปาง เชียงราย อุบลราชธานี ร้อยเอ็ด สุรินทร์ สกลนคร ระยอง ฉะเชิงเทรา สระบุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี ปัตตานี และนครศรีธรรมราช ซึ่งรัฐก็ได้เร่งจัดระบบต่าง ๆ เช่น บริการพื้นฐาน ส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2534-2539) พบว่าผลการพัฒนาที่ผ่านมาในด้านการกระจายบริการพื้นฐานสู่ส่วนภูมิภาคยังจำกัดอยู่ โดยเฉพาะในช่วงปลายแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 บริการพื้นฐานมีสภาพปัญหาเป็น "คอขวด" ของการพัฒนา การขาดแคลนทั้งปริมาณและคุณภาพทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ¹⁰ ดังนั้นในแผนฯ 7

¹⁰ "ปัญหาบริการพื้นฐานต้องการการจัดการและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 29 (มีนาคม-เมษายน 2535) : 3.

นี้ ยังคงดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนฯ ต่าง ๆ ที่ผ่านมา และจะมุ่งพัฒนาเมืองเศรษฐกิจความเจริญในส่วนภูมิภาคให้เป็นฐานเศรษฐกิจหลักของแต่ละภาค ตลอดทั้งจะริเริ่มพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจใหม่เพิ่มขึ้น โดยเน้นการพัฒนาโดยจุดปัจจัยเด่นในแต่ละภาค เช่น ภาคเหนือ พัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยว สินค้าหัตถกรรม การผลิตทางการเกษตรให้ครบวงจร โดยพัฒนาเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจ การค้า บริการ เชื่อมโยงกับลำปาง เชียงราย และพัฒนาพิษณุโลกเป็นศูนย์กลางการค้า บริการ และอุตสาหกรรมแปรรูปวัตถุดิบในท้องถิ่น และนครสวรรค์เป็นศูนย์กลางการขนส่ง เป็นต้น

ส่วนแนวทางการพัฒนา จะมุ่งพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานระดับภาค เพื่อเชื่อมโยงฐานเศรษฐกิจเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเข้ากับเมืองบริวารรอบ ๆ และชนบท เพื่อกระจายการผลิตและรายได้ให้เมืองและชนบท โดยเฉพาะบริการพื้นฐานทางสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและเป็นกลไกในการกระจายรายได้ให้ชนบท เช่น การขนส่งทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ การสื่อสาร ประปา ไฟฟ้า เป็นต้น และพัฒนาโครงข่ายบริการพื้นฐานระดับเมือง ให้ประสานเข้ากับการจัดการที่ดินและสิ่งแวดล้อม โดยการเร่งรัดพัฒนาโครงข่ายสาธารณูปโภค-สาธารณูปการ การปรับปรุงผังเมือง การเร่งจัดทำแผนบำบัดน้ำเสีย การกำจัดขยะมูลฝอย และควบคุมมลภาวะต่าง ๆ จัดการจราจรและขนส่ง อีกทั้งเร่งกระจายอุตสาหกรรมสู่เมืองศูนย์กลางในภูมิภาค กระจายอำนาจการเงิน การคลังท้องถิ่น หาแนวทางพัฒนาอาชีพ และสภาพแวดล้อมของชนบทในชนบท ให้บริการด้านการศึกษา การฝึกอบรม บริการสาธารณสุข บริการสวัสดิการสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิต

ดังนั้นเป้าหมายของการกระจายความเจริญจากกรุงเทพฯ สู่ภูมิภาคโดยการกำหนดเป็นเมืองหลักต่าง ๆ นี้ก็คือการมุ่งเน้นการขยายตัวของสาขาอุตสาหกรรมในภูมิภาค โดยการเริ่มต้นจากนโยบายการกระจายแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมไปยังภูมิภาค ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ซึ่งใช้มาตรการให้สิทธิประโยชน์เป็นพิเศษแก่อุตสาหกรรมที่เข้าไปอยู่ในเขตส่งเสริมที่รัฐได้กำหนดไว้ในจังหวัดต่าง ๆ แต่มาตรการนี้ก็ยังไม่เป็นที่พอใจพอสำหรับนักลงทุน โดยพบว่า ยังคงมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นในภูมิภาคอื่นน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับบริเวณกรุงเทพฯ ดังนั้น รัฐจึงมีนโยบายที่จะเร่งรัดให้มีการกระจายอุตสาหกรรมออกจากเขตนครหลวง โดยอาศัยกฎหมายส่งเสริมการลงทุน อย่างไรก็ตามจะยังไม่ได้ผลนัก ถ้าในภูมิภาคยังไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยต่อการลงทุน นั่นคือ การสร้างโครงข่ายบริการขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะดึงดูดให้เกิดการลงทุนในภูมิภาค

รัฐจึงจะต้องเร่งสร้างบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อันได้แก่ สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการก่อตั้งอุตสาหกรรม รวมถึงความสะดวกสบายของแหล่งที่ตั้ง การคมนาคมต่าง ๆ ซึ่งในแผนฯ ทุกฉบับ ก็ให้ความสำคัญในการลงทุนและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างต่อเนื่องเพราะการเพิ่มผลผลิตของประเทศจะต้องอาศัยโครงสร้างพื้นฐานเหล่านี้ เป็นการสร้างรากฐานให้มีการลงทุนของเอกชนในสาขาต่าง ๆ เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว แม้ว่าในบางช่วงอาจจะให้ความสำคัญในการลงทุนด้านนี้ลดลงบ้าง เช่น ในระยะของแผนฯ 5 อันเนื่องมาจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำและความจำเป็นในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศ อย่างไรก็ตามในระยะของแผนฯ 6 ก็ได้เร่งรัดการพัฒนาทางด้านนี้ โดยได้ใช้เงินลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสูงถึง 344,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากในระยะของแผนฯ 5 ถึงเกือบเท่าตัว¹¹

ดังนั้น ในแต่ละเมืองหลักต่าง ๆ นั้น ก็ได้มีการส่งเสริมให้มีโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อส่งเสริมและดึงดูดให้เกิดการลงทุนในภูมิภาค ด้วยเหตุนี้รัฐจึงได้เริ่มจัดตั้งโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ นี้ในเมืองหลักแต่ละแห่ง ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มบุกเบิกงานพัฒนา บурณะ และขยายปัจจัยพื้นฐานทางกายภาพต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการสนับสนุนการผลิตทางอุตสาหกรรมมาตั้งแต่ปี 2504 โดยวางแผนทางและกรอบของโครงการไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นระยะ ๆ เรื่อยมา จนเป็นที่ยอมรับว่าประเทศไทยได้ประสบความสำเร็จในการขยายและกระจายฐานกำลังผลิตแทบทุกสาขาไปอย่างกว้างขวาง ถ้าเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน แต่ผลทางอ้อมที่คาดหวังไว้ว่าการกระจายระบบ และโครงสร้างทางอุตสาหกรรม จะเป็นหนทางแบ่งเบาภาระไหลบ่าของประชากรเข้าสู่เขตกรุงเทพมหานคร โดยให้ทิศทางของกระแสการย้ายถิ่นเหล่านั้น หักเหไปสู่อื่น ๆ ในเขตภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศบ้างนั้น ยังไม่เป็นที่น่าพอใจนัก¹²

¹¹ณรงค์ วรรณชาติ และชาญวิทย์ อมตะมาทุกชาติ, "บริการพื้นฐาน: โอกาสและความหวังในการพัฒนา," วารสารเศรษฐกิจและสังคม 29 (มีนาคม-เมษายน 2535): 6-7.

¹²สุนันทา สุวรรณาคม, ศิริวรรณ ศิริบุญ, จันท์เพ็ญ แสงเทียนฉาย และชาญวิทย์ วุฒิสายกร, ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเมืองกับการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 9.

อย่างไรก็ตามตามแนวทางของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ถึง ฉบับที่ 6 ที่จะพัฒนาเมืองในภูมิภาคให้เป็นเมืองหลักได้มีแนวทางและมาตรการหลักในการพัฒนาเมืองหลัก ดังนี้

1. เร่งพัฒนาโครงสร้างและบริการพื้นฐานเพื่อรองรับความเจริญในอนาคต
2. เร่งสร้างฐานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมให้เป็นแหล่งจ้างงาน และเป็นศูนย์กลางความเจริญระดับภาค
3. ปรับปรุงฐานะการคลังและการบริหารการพัฒนาของเทศบาลเมืองหลัก
4. ปรับปรุงบริการทางสังคมให้เพียงพอยิ่งขึ้น
5. ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เหมาะสม¹⁹

แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ

ในด้านแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการประเมินโครงการ ได้มีการจำแนกการประเมินผลโครงการในหลายรูปแบบ โดยสมคิด แก้วสนธิ ได้แบ่งการประเมินผลเป็นขั้นตอนต่าง ๆ 3 ขั้นตอนดังนี้

1. การประเมินโครงการก่อนการเริ่มดำเนินการ (Ex-ante evaluation) เป็นการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ เพื่อพิจารณาว่าโครงการนั้นเหมาะสมที่จะดำเนินการหรือไม่ อย่างไร

2. การประเมินโครงการขณะที่กำลังดำเนินการ (On going evaluation) เป็นการประเมินชี้วัดความสำเร็จระหว่างการค้าเนินโครงการเพื่อการติดตามงานและควบคุมให้เป็นไปตามแผนที่ได้กำหนดไว้

3. การประเมินโครงการ หลังจากการค้าเนินโครงการสิ้นสุดลง (Expost evaluation) เป็นการประเมินชี้วัดความสำเร็จ หรือล้มเหลวของโครงการเทียบกับเป้าหมาย

¹⁹ สำนักงานพัฒนาเมือง, โครงการพัฒนาเมืองหลัก: แนวความคิด (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพัฒนาเมือง กรมการปกครอง, มปป), หน้า 3. (อัดสำเนา).

และสรุปผลเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ¹⁴

โดยทั่วไปแล้วจะพบว่างานส่วนใหญ่มักจะเป็นการประเมินโครงการก่อนการดำเนินการ ซึ่งการวิเคราะห์ จะใช้หลักการวิเคราะห์ผลได้-ผลเสีย (Benefit-Cost Analysis) โดยการวิเคราะห์นี้จะช่วยตอบคำถามว่า ควรจะลงทุนในโครงการใดดี และถ้าเงินทุนมีอยู่อย่างจำกัดก็จะช่วยวิเคราะห์ได้ว่าโครงการใดในหลาย ๆ โครงการนั้นสมควรที่จะได้รับเลือก¹⁵ การวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสียนี้ ในหลักการแล้วเป็นวิธีการวิเคราะห์ที่เป็นระบบ กล่าวคือ การวิเคราะห์ประกอบไปด้วยขั้นตอนที่ชัดเจนและเป็นกิจจะลักษณะ ผลของการวิเคราะห์แสดงออกในรูปปริมาณ (quantitative) โดยเฉพาะในรูปของตัวเงินสำหรับผลได้และผลเสียของสิ่งที่วิเคราะห์¹⁶ ในหลักเกณฑ์การตัดสินใจนั้นจะต้องมีการแจกแจงผลได้ (Benefit) และผลเสีย (Cost) สำหรับแต่ละทางเลือก และเลือกทางเลือกที่ให้ผลได้ลบผลเสีย หรือ ผลได้สุทธิที่สูงที่สุด หรือหากทางลัดหรือวิธีทางอ้อมใดๆ ที่จะทำได้ทางเลือกนั้นมา¹⁷ และการที่จะเลือกดำเนินการใด ๆ นั้นจะต้องมีการเตรียมเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก ซึ่งวิธีการหามูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value Method) หรือวิธีอัตราผลตอบแทนภายใน (Internal Rate of Return Method) จะเป็นวิธีการที่ใช้กันมาก¹⁸ และนอกจาก 2 หลักเกณฑ์ข้างต้นนี้แล้วยังมีหลักเกณฑ์อื่น ๆ ในการตัดสินใจเลือก อาทิเช่น วิธีอัตราส่วนผลได้ต่อต้นทุน (Benefit-Cost Ratio) , วิธีพิจารณา

¹⁴ สมคิด แก้วสนธิ, "การประเมินโครงการเพื่อการพัฒนางานสาธารณสุข," ใน รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ, ไกรยุทธ ธีรธาดาพันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 55-56.

¹⁵ E.J. Mishan, Cost-Benefit Analysis New and Expanded Edition (New York: Praeger, 1976), p. x.

¹⁶ ไกรยุทธ ธีรธาดาพันธ์, เศรษฐศาสตร์การตัดสินใจทางสังคม: หลักการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 2.

¹⁷ Policy Study Organization, Policy Evaluation (Illinois: University of Illinois, 1992), p. 23.

¹⁸ Deepak Lal, Method of project Analysis: A Review (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1974), p. xiii.

จากระยะคืนทุน (pay-back period) เป็นต้น*

ส่วนการประเมินโครงการขณะที่กำลังดำเนินการ หรืออีกนัยหนึ่งคือการติดตามผลการปฏิบัติงาน และการประเมินโครงการหลังจากการดำเนินการสิ้นสุดลงแล้วหรือการประเมินผลสรุปของโครงการนั้นมักจะไปด้วยกัน และงานการศึกษาทางด้านนี้ก็จะมีน้อย เกณฑ์ในการประเมิน หรือพิจารณาาก็มิได้มีแบบแผนเชิงปริมาณที่ชัดเจนเหมือนการประเมินโครงการก่อนจะดำเนินการ โดยมากแล้ว มักจะเป็นไปในแนวทางสังคมศาสตร์เสียเป็นส่วนใหญ่ และในส่วนของ การประเมินผลนี้ ตามหลักการแล้วการประเมินผล จะเป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเที่ยงตรง ดังนี้

1. การศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของแผนงานโครงการที่จะทำการประเมินผล - ผู้ที่จะทำการประเมินผลต้องศึกษาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ของแผนงานโครงการ เช่น วัตถุประสงค์ วิธีการ , ระยะเวลา , งบประมาณ , ผู้รับผิดชอบ รวมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ
2. การแปลงวัตถุประสงค์เป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จที่สามารถวัดได้ - พยายามแปลงวัตถุประสงค์ที่เป็นนามธรรมให้ออกมาเป็นรูปธรรม
3. รวบรวมข้อมูลตามเครื่องชี้วัดและวัตถุประสงค์ - อาจเป็นข้อมูลเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือ การเก็บข้อมูลใหม่เอง
4. การเปรียบเทียบข้อมูลที่รวบรวมกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ - เป็นขั้นตอนการเปรียบเทียบข้อมูลที่รวบรวมกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ว่า โครงการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่
5. การสรุปผลข้อเสนอแนะ - เป็นการสรุปผลข้อเสนอแนะ รวมทั้งทางเลือกที่จะนำไปปรับปรุงโครงการนั้น หรือหาทางแก้ไขต่อไป¹⁰

*ในแง่รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ แนวทางการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสียนี้ ผู้สนใจสามารถหารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากหนังสือหรือบทความ อาทิเช่น ในหนังสือ "Project Appraisal and Planning for Developing Countries" by I.M.D. Little and J.A. Mirrlees (1974) หรือบทความเรื่อง "การวิเคราะห์โครงการสาธารณะ" ของ ศ.ดร. เทียนฉาย กิระนันท์ ใน หนังสือ รวมบทความเศรษฐศาสตร์ภาครัฐ (2533).

¹⁰สุรพล กาญจนะจิตรา, "การติดตามและประเมินผลแผนงานโครงการพัฒนาท้องถิ่น และชนบท," ใน การบริหารแผนงานโครงการพัฒนาท้องถิ่นและชนบท, เล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 516-519.

จากขั้นตอนทั้ง 5 ข้อข้างต้น จะพบว่า การพิจารณาจะเป็นแต่เฉพาะในเรื่องของวัตถุประสงค์ แต่ในงานการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้แนวทางการวิเคราะห์โดยใช้หลักเศรษฐศาสตร์ว่าด้วย "การวิเคราะห์ผลผลิต" (Output Analysis) ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ที่ลึกลงไปอีกระดับหนึ่งกล่าวคือ นอกจากวัตถุประสงค์แล้วยังได้ทำการพิจารณาในเรื่องของจุดหมายดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4

วรรณกรรมปริทัศน์

งานการศึกษาด้านความสำคัญของโครงสร้างพื้นฐาน หรือบริการพื้นฐานที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจหรือประเทศ พบว่า มีน้อยมาก เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วจะทราบถึงความสำคัญของในเรื่องนี้กันโดยทั่วไป ซึ่งมักจะแสดงความสำคัญของบริการพื้นฐานในด้านการศึกษาวางรากฐานของรัฐในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นแล้ว อย่างไรก็ตาม งานการศึกษาในด้านนี้ที่เด่นชัด คือ

ธีรพร เฉิมพงศ์ ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง "ความไม่สมดุลของการพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและวิกฤตการณ์ทางการเมือง" โดยได้พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อันมีผลให้เกิดความไม่สมดุลของขบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจไทย วิธีการศึกษาอาศัยทฤษฎีคลื่นยาว พิจารณาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ผลการศึกษาพบว่าขบวนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จะมีผลทำให้เกิดความไม่สมดุลของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมืองของไทย เช่น ความไม่สมดุลของโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศ งบประมาณ การกระจายรายได้ การผลิต เป็นต้น

ส่วนงานการศึกษาในด้านการประเมินผลโครงการที่ได้ดำเนินการสิ้นสุดลงแล้ว โดยใช้หลักเศรษฐศาสตร์ว่าด้วย "การวิเคราะห์ผลผลิต" เป็นงานการศึกษาในแนวทางใหม่ ดังนั้นจึงไม่สามารถที่จะเสาะหางานการศึกษาในด้านเดียวกันนี้ได้ อีกทั้งงานการประเมินผลส่วนใหญ่จะเป็นในรูปการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการก่อนที่จะดำเนินงาน ซึ่งใช้หลักการวิเคราะห์ผลได้-ผลเสียดังได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ก็จะขอกกล่าวถึงงานการศึกษาบางชิ้นที่เกี่ยวข้องกับงานการติดตามผลการปฏิบัติงาน หรือการประเมินผลการดำเนินการของโครงการต่าง ๆ ที่ได้

มีผู้ศึกษาไว้แล้วเป็นตัวอย่างส่วนหนึ่ง ดังนี้คือ

กอบกุล มิ่งมีศรี ได้ทำการศึกษาเรื่อง "การติดตามผลทางเศรษฐกิจของโครงการจัดรูปที่ดินขั้นสุด (ระยะที่ 2) จ.สิงห์บุรี" งานศึกษานี้เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างเกษตรกรในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินขั้นสุด ระยะที่ 1 ที่ได้ดำเนินการสมบูรณ์ตามเป้าหมายแล้ว กับ เกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกอยู่ในพื้นที่ในโครงการจัดรูปที่ดินขั้นสุด ระยะที่ 2 (ก่อนมีโครงการ) การวิเคราะห์ใช้วิธีแบบพรรณนา สถิติ และวิธีการทางคณิตศาสตร์ โดย การหาขนาดฟาร์มที่ดีที่สุด ซึ่งใช้วิธี Square Root Method และใช้การสุ่มตัวอย่างโดยวิธีแบบ Stratified Random Sampling จะพบว่า งานศึกษาชิ้นนี้มุ่งเน้นที่จะเปรียบเทียบฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรใน 2 พื้นที่ จึงเป็นการเปรียบเทียบฐานะของเกษตรกร 2 พื้นที่เท่านั้นมิได้เป็นการเปรียบเทียบผลสำเร็จของการดำเนินโครงการกับเป้าหมาย หรือผลที่เกิดขึ้นจริงกับผลที่ได้คาดหวังไว้ก่อนหน้าที่จะดำเนินโครงการ อีกทั้งการเน้นทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว มิได้ดูในแง่สังคม หรือคุณภาพชีวิตของประชากร จึงไม่มีการวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการดำเนินการโครงการ มิได้แยกแยะประเด็นของผลผลิต ผลลัพธ์ ออกมาให้เห็นในงานการศึกษาชิ้นนี้

กองประเมินแผนงานและโครงการ 1 สำนักงบประมาณ ได้ทำ "รายงานการติดตามผลการปฏิบัติงานโครงการพัฒนาจังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535" เป็นงานการติดตามผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการพัฒนาจังหวัด การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้ทำการคัดเลือกจังหวัดตัวอย่างโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างพื้นที่แบบ Multistage Random Sampling และทำการสัมภาษณ์ กำหนดแบบสอบถาม และการดูงานโครงการนั้นในแต่ละหมู่บ้านที่สุ่มเลือกเป็นตัวอย่าง งานศึกษาชิ้นนี้เป็นการวัดผลสำเร็จของโครงการนี้เทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นเพียงการเปรียบเทียบในด้านผลผลิต (Output) เท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงจุดหมายหรือผลลัพธ์ที่จะเป็นผลต่อเนื่องจากผลผลิตต่อไป ซึ่งเป็นจุดที่จะต้องมีความละเอียดอ่อนที่จะพิจารณาและลงลึกแจกแจงมากยิ่งขึ้น

กองประเมินแผนงานและโครงการ 2 สำนักงบประมาณ ได้ทำ "รายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานโครงการก่อสร้างถนนโศภิษฐ์นรางงานเป็นหลัก" เป็นการประเมินประสิทธิภาพ

การก่อสร้างถนน เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดในแผนปฏิบัติการ และประเมินประสิทธิผล เกี่ยวกับการกระจายรายได้ ออกไปสู่ชนบทในบริเวณที่มีการก่อสร้างถนน โดยใช้แรงงาน เป็นหลักเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในแผน การกำหนดกลุ่มประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ใช้จากจำนวนถนนโดยใช้แรงงานเป็นหลักที่มีอยู่ทั้งสิ้น และรวมเอาการศึกษาจากข้อเท็จจริงใน ภาคสนามควบคู่ไปด้วย โดยอาศัยหลักเกณฑ์จากวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบ Random Sampling ในจำนวน 23 สายทางใน 11 จังหวัด งานการศึกษานี้ พบว่าจะมี 2 ส่วนที่สำคัญ คือ ส่วนหนึ่ง จะมีรูปแบบเช่นเดียวกับรายงานข้างต้นที่ผ่านมา กล่าวคือ เป็นการเปรียบเทียบผลการก่อสร้าง ที่เกิดขึ้นจริง กับแผนปฏิบัติการของกรมโยธาฯ ซึ่งก็คือ เป้าหมายนั่นเอง ดังนั้นจึงเป็นเพียงการ เปรียบเทียบในด้านผลผลิต (Output) เท่านั้น แต่อีกส่วนที่สำคัญที่เพิ่มเติมจากรายงานข้างต้น คือ การพิจารณาทางด้านประสิทธิผลของการกระจายรายได้ ออกไปสู่ชนบทและการแก้ไขปัญหาการ อพยพและย้ายถิ่นฐานของประชากร โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดในแผนฯ เช่นกัน ซึ่งราย ใต้จะพิจารณาจาก ค่าใช้จ่ายที่ใช้จ้างงานทั้งสิ้นเปรียบเทียบกับจำนวนการจ้างแรงงานทั้งสิ้น ซึ่ง พบว่า รายได้ของคนในชนบทเพิ่มขึ้นแต่ยังมีสัดส่วนที่น้อย ดังนั้นจึงไม่สามารถหยุดยั้งการย้ายถิ่น ของคนในชนบทได้ตามเป้าหมาย ในส่วนนี้ถือว่าเป็นการลงในรายละเอียดมากขึ้น แต่ก็ยังมิได้ พิจารณาแยกแยะว่าเป็นผลผลิต หรือผลลัพธ์อย่างแท้จริง จะเห็นได้จากรวมเป้าหมาย ของ การกระจายรายได้และแก้ไขปัญหาการอพยพเข้าด้วยกัน โดยมีได้กล่าวถึงจุดหมายอันเป็นข้อความที่ระบุ ผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะในความเป็นจริงแล้วจะพบว่า ผลผลิตควรเป็นรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการมี โครงการนี้ ซึ่งจะส่งผลให้ประชากรไม่อพยพย้ายถิ่นฐาน อันเป็นผลที่ต่อเนื่องจากผลผลิตที่รายได้ เพิ่มขึ้นอีกทีหนึ่ง

พจนาน ผลสวัสดิ์ ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง "เกณฑ์ประเมินความสำเร็จของสหกรณ์ การเกษตร" วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้เสนอ แนวความคิดในการตั้งเกณฑ์ประเมินความสำเร็จของ สหกรณ์การเกษตร โดยอาศัยวัตถุประสงค์ของสหกรณ์การเกษตรเป็นหลักในการประเมิน ซึ่งเกณฑ์ นี้จะสามารถครอบคลุมได้ทุกวัตถุประสงค์ ซึ่งตั้งเกณฑ์ประเมินขึ้น 6 เกณฑ์ และมีเกณฑ์รวมของ ความสำเร็จจากทั้ง 6 เกณฑ์นี้ เพื่อดูความสำเร็จของสหกรณ์นั้น ๆ ซึ่งผลการประเมินจะได้แตก ต่างกันไปในแต่ละเกณฑ์ และเมื่อรวมความสำเร็จทุกเกณฑ์เข้าด้วยกันเป็นเกณฑ์ความสำเร็จรวม พบว่า มีสหกรณ์การเกษตรประสบความสำเร็จคิดเป็นร้อยละ 42.31 ของสหกรณ์ตัวอย่างทั้งสิ้น

สุชาติ เอกณรงค์ ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง "การประเมินผลความสำเร็จของสหกรณ์ออมทรัพย์" วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ เป็นการประเมินผลความสำเร็จของสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยอาศัยวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นหลักในการประเมิน ซึ่งได้ยึดวัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุด คือ การส่งเสริมการออมทรัพย์ มาตั้งเป็นเกณฑ์ในการประเมินขึ้นมา 2 เกณฑ์ คือ การพิจารณาในด้านของการส่งเสริมการออมทรัพย์เป็นหลัก และการพิจารณาในด้านของความมั่นคงของกิจการออมทรัพย์ โดยการประเมินทั้งสองเกณฑ์จะอาศัยจากรายงานผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ต่าง ๆ เมื่อสิ้นปีดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ มากำหนดเป็นเกณฑ์มาตรฐานแล้วจึงนำเกณฑ์ไปทดสอบ ข้อมูลจะได้จากแบบสอบถาม สถิติ ผลการศึกษาพบว่า เกณฑ์ที่ตั้งขึ้นมามีการประเมินผล จะเป็นเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้ประเมินผลสหกรณ์ออมทรัพย์ว่าได้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์หรือไม่ มากน้อยเพียงใด

อัมมร วัฒนพานิช ได้ทำวิทยานิพนธ์เรื่อง "การประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทย พ.ศ. 2507-2516" วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ เป็นการประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทย โดยยึดวัตถุประสงค์ที่เป็นหลักสำคัญของสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ การส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกว่า สามารถส่งเสริมให้สมาชิกออมทรัพย์ได้อย่างไร เปรียบเทียบกันระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละประเภท โดยทำการแบ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ประเภทต่าง ๆ นี้ออกเป็น 2 จำพวก คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีทุนดำเนินงานซึ่งได้มาจากทุนของสหกรณ์เองเป็นส่วนใหญ่ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ครู , สหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจ เป็นต้น และอีกจำพวกคือ สหกรณ์ออมทรัพย์สถาบันการศึกษาระดับสูง ซึ่งมีส่วนประกอบของทุนดำเนินงานที่สำคัญคือเงินรับฝาก (ร้อยละ 60)

ตั้งนั้นจากงานการศึกษาใน 3 ชิ้นแรก จะพบว่า ไม่มีชิ้นใดที่มีการแยกแยะผลในด้านผลผลิต ผลลัพธ์อย่างครอบคลุมและจริงจัง ส่วนงานใน 3 ชิ้นหลังคือ งานวิทยานิพนธ์ของพจนานุกรมสุชาติ และอัมมร จะพบว่า การประเมินผลทั้งสามชิ้นนี้ เป็นการประเมินผลโดยอาศัยวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นหลักในการประเมินความสำเร็จขององค์กร โดยการกำหนดเกณฑ์ที่จะใช้วัดว่า การดำเนินงานนั้นได้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งในงานวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับงานวิทยานิพนธ์ทั้งสามชิ้น แต่มีจุดที่แตกต่างกันดังนี้คือ

-งานวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ เป็นการประเมินความสำเร็จของ โครงการ มิใช่การประเมิน ความสำเร็จหรือการดำเนินงานของ องค์การ

-การวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ เป็นการวิเคราะห์ที่มีได้พิจารณาในแง่ วัตถุประสงค์ เพียง ประการเดียว แต่มุ่งที่จะพิจารณาถึง จุดมุ่งหมาย ซึ่งสื่อแสดงถึงผลลัพธ์อันเป็นสิ่งที่เป็นตัวหลัก สำคัญที่โครงการต้องการ

ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการพิจารณาแยกแยะและลงรายละเอียด โดยการแบ่ง แยกประเด็นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในเรื่องของ วัตถุประสงค์ จุดหมาย เพื่อความกระจ่างชัดของการ ประเมินผลในด้านผลผลิต ผลลัพธ์ อย่างจริงจัง อันเป็นการพิจารณาประเมินผลโครงการที่ได้ ต่าเนินการเสร็จสิ้นแล้วว่า ประสบความสำเร็จตามที่ได้คาดหวังไว้แค่ไหน ซึ่งการประเมินผลใน ลักษณะนี้มันยังมีผู้ที่เคยทำการศึกษามาก่อน จึงมีความสามารถทางานศึกษาได้ขึ้นมาเสนอได้ คงมี แต่เพียงงานที่คล้ายคลึงดังที่ได้เสนอไว้แล้ว

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย