



บทที่ 4

ปัญหา นโยบาย และกระบวนการในการวางแผนพัฒนาตำบล

1. นโยบายของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ในระบบ กชช.

1.1 แนวความคิดในการพัฒนาชนบทแนวใหม่

จากรายงานของ "คณะกรรมการศึกษาแนวทางการพัฒนาชนบท" ได้สรุปสภาพปัญหาในชนบทเพื่อเสนอแนะในการจัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่เกี่ยวกับปัญหาชนบทคือ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ดังความตอนหนึ่งว่า (1)

".... ผลการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา หากพิจารณาแต่เพียงในแง่ของการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพที่ค่อนข้างน่าพอใจ ดังข้อมูลชี้ให้เห็นอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 7 - 8 ค่ะปี แต่เมื่อพิจารณาการพัฒนาให้ลึกซึ้ง โดยเฉพาะในแง่ของการกระจายผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนา ข้อเท็จจริงจะปรากฏให้เห็นชัดว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เป็นไปอย่างขาดความสมดุล จนยังผลให้เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานะ รายได้ ซึ่งนับวันจะมีช่องว่างแตกต่างกันออกไปทุกที ๆ ในแต่ละภาคระหว่าง เขตชนบทและ เขตเมืองของประเทศ...."

1.2 การเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การวางแผนพัฒนาชนบทแนวใหม่ ได้มีการกำหนดหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

- จะต้องเพิ่มความพยายามในการขยายขอบ เขตของการพัฒนาให้ครอบคลุมถึงชนบททั่วไป
- จะต้องจัดการพัฒนาโดยยึดข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก

¹ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, กชช. (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, 2527). หน้า 2 .

- ในการพัฒนาจะต้องให้ความสำคัญแก่พื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ
- ยุทธศาสตร์ของการพัฒนาชนบทจะต้องมุ่งเน้น เพื่อเพิ่มคุณภาพของชีวิตชาวชนบท
- บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทควรเป็นการกระตุ้นให้ชาวชนบทเข้าใจปัญหาและเพิ่มพูนสติปัญญาความสามารถในการต่อสู้ปัญหาด้วยตนเองอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น
- เงื่อนไขที่สำคัญในการพัฒนาชนบทที่ถาวร คือ การมีส่วนร่วมของชาวชนบทในการต่อสู้กับปัญหาของตน
- ความสำเร็จของการพัฒนาชนบทจะต้องวัดจากความสามารถในการพึ่งตนเองของชาวชนบทเป็นสำคัญ

ในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าว จึงได้ถูกนำมากำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และในขณะเดียวกัน ก็ได้มีประกาศนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ขึ้นเป็นครั้งแรก ในรูปสาสน์ของนายกรัฐมนตรี แค่นั้นเองประชาชนชาวไทย เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ คอนหนึ่งว่า

".... ปัญหาที่เป็นพื้นฐานระยะยาวและสำคัญอย่างยิ่งก็คือ ปัญหาชนบทของเรา ซึ่งจำเป็นต้องมีการทบทวนและกำหนดแนวทางที่เหมาะสม และถูกต้องก่อนอื่น เราต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงว่าสังคมของเราเป็นสังคมเกษตรแนวทางการพัฒนาประเทศที่จะพึงเป็นไปได้อย่างสัมฤทธิ์ผล จึงขึ้นอยู่กับขีดความสามารถด้านเกษตรกรรมเป็นเบื้องแรก ดังนั้น เป้าหมายหลักของนโยบายและแผนพัฒนาที่ถูกต้องที่ควร จึงจะมุ่งบูรณะสร้างเสริมขีดความสามารถของเกษตรกร ผู้ได้ชื่อว่า เป็นกระดูกสันหลังของชาติให้มีโอกาสและช่องทาง ที่จะยกฐานะรายได้และชีวิตความเป็นอยู่ให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นสืบไป.... การพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ผลประโยชน์จากการพัฒนาที่รวดเร็วนี้ตกอยู่ใน เขคเมืองใหญ่.... แต่ชาวชนบทส่วนใหญ่ยังได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมาก หรือบางส่วนแทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเลย... จากข้อมูลเท่าที่เรามีอยู่ชี้ให้เห็นว่าชาวชนบทที่จัดว่าอยู่ในฐานะยากจน มีอยู่ถึงกว่า 10 ล้านคน ที่ร้ายยิ่งไปกว่านั้น คือ ทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ ซึ่งเคยอยู่ในสภาพอุดมสมบูรณ์และได้เคยมีส่วนในการบรรเทาปัญหาความยากจนของคนชนบท ส่วนหนึ่งในอดีตได้ทรุดโทรมลง.... ชาวชนบทส่วนที่ไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยตัวเองได้อยู่แล้ว ต้องมีภาระยิ่งขึ้น สภาพความเหลื่อมล้ำและความยากจนดังกล่าว

ย่อมจะไม่ใช้สิ่งที่พึงประสงค์อย่างแน่นอน... แม้การพัฒนาชนบทจะได้กระทำกันมานานแล้ว และเป็นสิ่งที่กล่าวขวัญถึงตลอดมาไม่ขาดสาย แต่น่าเสียดายที่แผนพัฒนา ฯ ในอดีตมักจะมองชนบทในแง่ที่มีความสำคัญเป็นอันดับสอง กลับไปมุ่งเน้นความเจริญเติบโตเป็นส่วนรวมเป็นอันดับสูงสุด.... เมื่อวันเวลาผ่านไป จึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องปรับทัศนคติในการมองชนบทเสียใหม่ คือ จะต้องหยิบยกปัญหาของชนบทขึ้นมาเป็นเป้าหมายอันดับแรก และจะต้อง เน้นการพัฒนา โดยมุ่งยึดหลักการ เพื่อให้ชนบทสามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วย น้ำพักน้ำแรงของตนเอง ดังนั้น เราจึงต้องปรับปรุงแนวทางการพัฒนาประเทศกันเสียใหม่... นอกจากจะกำหนดให้การพัฒนาชนบท เป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญสูงสุดแล้ว ยังจะต้องปรับแนวทางการพัฒนาชนบทที่มีมาแต่เดิมให้ เข้าสู่แนวทางใหม่ด้วย... การแก้ปัญหาชนบทตามความแนวทางใหม่ จะต้องยึดถือหลัก เพื่อให้... ชาวชนบทสามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริง... รัฐบาลตระหนักดีว่าชนบทไทย คือ หัวใจของ - ประเทศชาติ ถ้าชนบทอยู่ไม่ได้ประเทศชาติอยู่ไม่ได้ รัฐบาลนี้จึงถือว่าการพัฒนาชนบท เป็นภาระหน้าที่ที่พี่น้องประชาชนชาวไทยทุกกลุ่มทุกฝ่าย ไม่ว่าจะ เป็นในภาครัฐบาล หรือ เอกชน จะต้องร่วมมือร่วมใจกันทำให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง และต่อเนื่องต่อไปอย่างน้อยในระยะ 10 ปีข้างหน้า ผมจึงตั้งความหวังไว้ว่า แนวทางการพัฒนาชนบทใหม่นี้ จะเป็นการเปิดศักราชของทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท อันเป็นการสร้างหลักประกันให้เกิดเสถียรภาพและสันติสุขให้แก่พี่น้องทั้งหลายและประเทศชาติอันเป็นที่รักของเราสืบไป..." (1)

1.3 การแปลงนโยบายสู่การพัฒนาชนบท

สาระสำคัญของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 ได้เน้นการจัดทำแผนพัฒนาชนบท ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

¹ สำนวนของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีแก่พี่น้องประชาชนชาวไทย
เนื่องในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2524

1.3.1 ยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน

1.3.2 พัฒนาระบบประชาชนให้พออยู่พอกินและมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึงในเขตชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น

1.3.3 เน้นการปรับปรุง เพื่อให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ

1.3.4 แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงให้ทั่วถึงพื้นที่ยากจนชนบทโดยเน้น - เทคนิคที่ประชาชนทำได้เองและมีการลงทุนต่ำ

1.3.5 ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองให้มากที่สุด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมาย เพื่อการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 5 หรือต่อมาได้มีการเรียกว่า "พื้นที่ชนบทยากจน"

1.4 เป้าหมาย แผนงานและโครงการพัฒนาชนบท ในการดำเนินการวางแผนพัฒนาชนบทได้มีการกำหนดให้ตัวแทนของ 4 กระทรวงหลัก ร่วมกันกำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาชนบท ตลอดจนวิธีการประสานแผนและงบประมาณในการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาชนบท

1.5 การกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 โดยมีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญ ดังนี้ คือ

ระบบการพัฒนาชนบท(กชช.) การพัฒนาชนบทแนวใหม่ก็มีจุดมุ่งหมายในการแก้ไข-ปัญหาการดำเนินงานพัฒนาชนบทในอดีต และปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่วนกลาง เป็นผู้กำหนดพื้นที่ในการพัฒนา ไม่มีการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วยเหตุนี้ การพัฒนาชนบทแนวใหม่ จึงได้มีการกำหนด - เป้าหมายที่สำคัญ ในการหมึกกำลังของกระทรวง ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทให้มีการประสานงานกันตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยให้มีการดำเนินงานอย่างมีระบบ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสในการเข้ามามีส่วนร่วมในการ - พัฒนาชนบท โดยได้มีการปรับปรุงและจัดตั้งองค์กรที่รับผิดชอบในการพัฒนาชนบท ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กชช. กพจ. กพอ. และ กสค. โดยให้ตัวแทนของ 4 กระทรวงหลัก ร่วมในองค์กรดังกล่าวด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อนโยบายการพัฒนาชนบทภายใต้

ระบบ กชช. ก็ด้วยความหวังที่ว่าเพื่อความอยู่ดีกินดีของชาวชนบท อันเป็นเป้าหมายสำคัญของกระบวนการพัฒนาชนบทแนวใหม่ภายใต้ระบบ กชช. นั้นเอง

2. การวางแผนพัฒนากับการพัฒนาชนบท

การวางแผนพัฒนา หมายถึง การวางแผนทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวทางปฏิบัติในอนาคตอย่างมีหลักเกณฑ์ และเป็นการใช้ความพยายามที่ต่อเนื่อง เพื่อเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดทิศทางและควบคุมการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ของประเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ (1)

จากการที่รัฐบาลได้มีนโยบายอย่างแน่วแน่ในการที่จะพัฒนาชนบทและจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบทให้มีเอกภาพนั้น ปรากฏว่าได้มีการประกาศให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีกับแผนของกระทรวง พ.ศ. 2525 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการวางแผนพัฒนา พ.ศ. 2526 ขึ้น

3. การวางแผนพัฒนาตำบล

3.1 ถึงแม้ว่าการวางแผนพัฒนาตำบลจะไม่ใช่ของใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในประเทศก็ตามในปัจจุบัน การวางแผนพัฒนาตำบล ก็ยังคงอยู่ในระยะของการพัฒนา แผนพัฒนาตำบลได้เริ่มอย่างเป็นทางการ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดำเนินการทดลองหารูปแบบ และแนวทางปรับปรุงแก้ไขให้ผู้เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติในการกำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับแผนพัฒนา

¹ ท้องสมุทกรมการปกครอง, การบริหารงานพัฒนาชนบท, บทความย่อ หนึ่งสี่
วิชาการ (ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528) หน้า 18 - 19 .

ตำบล ก็เป็นไปตามช่วงของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (1) ซึ่งการจัดทำแผนพัฒนา-
ตำบลจนถึงปัจจุบันมีดังนี้ คือ

3.1.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี พ.ศ.2505

3.1.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี พ.ศ.2510
โดยกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาตำบล (กพต.) เป็นผู้จัดทำแผนพัฒนาตำบล

3.1.3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี พ.ศ.2515

3.1.4 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี พ.ศ.2521

และต่อมาสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้ให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาตำบล
ให้เป็นไปตามแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ลงวันที่ 4 กันยายน 2524 และกระทรวง
มหาดไทย ได้มีหนังสือสั่งการให้จังหวัดถือปฏิบัติ ตามหนังสือ ที่มท 0405/ว1337 ลงวันที่ 10
พฤศจิกายน 2524 เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาตำบลดังกล่าว และในปัจจุบัน
นี้ ก็ได้มีการยกเลิกการจัดทำแผนพัฒนาตำบลดังกล่าว โดยได้มีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการ วางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2526 ขึ้นมาแทน ซึ่งก็ได้มีการกำหนดขึ้นตอนไว้ครบถ้วน
ตั้งแต่การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน อันนับได้ว่าเป็นการดำเนินงานที่ครบถ้วน

3.2 แผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นมานั้น ส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงาน -
กระทรวงมหาดไทย อันได้แก่ กรมการพัฒนาชุมชน ทั้งนี้ หน่วยงานดังกล่าวจะมีบทบาทสำคัญ
ในการกำหนดเค้าโครง ขึ้นตอน ในการจัดทำแผนเพื่อให้สภาตำบลถือเป็นแนวปฏิบัติ ดังนั้น เค้า-
โครงและวิธีการวางแผนของสภาตำบลต่าง ๆ จึงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ไม่แตกต่างกัน

¹ วีระ รอดชีวิต และปัญญา กิติคุณ, การวางแผนพัฒนาความสามัคคี ในระดับ ตำบล
หมู่บ้าน, เทศาภิบาล (ปีที่ 77 เล่มที่ 12 ธ.ค.2525) หน้า 43 .

3.3 แม้ว่ารัฐบาล จะได้ให้ความสนใจและให้การสนับสนุนเรื่องการวางแผนพัฒนาตำบล เพื่อให้สภาพตำบลจัดทำแผนพัฒนาพร้อมกับการปฏิบัติตามแผนไปแล้วก็ตาม แต่จากการศึกษาก็พบว่า การวางแผนพัฒนาตำบล เท่าที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ยังประสบกับปัญหาและความสับสนในวิธีการวางแผน และการปฏิบัติตามแผนอยู่มาก ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

3.3.1 วัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาตำบล ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาตำบลไว้ก็ตามแต่ก็หาได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เหล่านั้นไม่ ดังจะเห็นได้จากวัตถุประสงค์ในเรื่อง การตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้นมิได้มีการกำหนดถึงความหมายและขอบเขตของความต้องการของประชาชนไว้ให้เป็นที่เข้าใจชัดเจนตรงกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ ต่างฝ่ายต่างก็มีความเข้าใจที่แตกต่างกัน เช่น หน่วยงานของรัฐกับท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะแปลความหมายของความต้องการไปในลักษณะที่กว้าง หมายถึง โครงการทุกชนิดที่ใครอยากจะได้อะไรก็เสนอขอไป หรือ โครงการอะไรที่รัฐบาลให้นำมาดำเนินการในท้องถิ่นก็ถือว่าตรงกับความต้องการทั้งสิ้น ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2523 และ 2524 ของจังหวัดภาคกลาง ⁽¹⁾พบว่าโครงการ กสช. พ.ศ.2524 ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก แต่ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของจังหวัด และอำเภอกลับเห็นว่า โครงการ กสช. ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้น้อยมาก กล่าวคือ โครงการ กสช. ที่จัดทำส่วนใหญ่เป็นโครงการขั้นพื้นฐาน เช่น โครงการแหล่งน้ำเพื่ออุปโภค บริโภค สะพาน ไฟฟ้า ประปา ถนน ฯลฯ ซึ่งเป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในชนบทโดยทั่วไปอยู่แล้ว ประกอบกับโครงการ กสช. เป็นโครงการที่รัฐบาลให้เปล่าประชาชนก็ย่อมรู้สึกว่าเป็นโครงการที่ให้ผลดีต่อท้องถิ่นของตน เพราะคิดว่าไม่ได้อะไรเลย และในข้อเท็จจริงแล้วโครงการดังกล่าว อาจจะไม่ใช่สิ่งจำเป็นที่มีความสำคัญอันดับแรกของท้องถิ่นก็ได้

¹ พรศักดิ์ ห่องแก้วและคณะ, รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2523 และ 2524 ภาคกลาง (กรุงเทพ ฯ ; สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี2525),

ดังนั้น ความต้องการของประชาชนที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล จึงมีทั้งความต้องการ-
 การพื้นฐาน ของประชาชนและความต้องการพื้นฐาน ของประชาชนและความอยากได้ผสมปะปนกันอยู่
 ซึ่งมีผลทำให้แผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้น เป็นแผนที่มิโครงการจำนวนมากมาย และเกินกำลังขีดความ
 สามารถที่รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้ได้ในแต่ละปี ด้วยเหตุนี้ ความเป็นไปได้ของแผนพัฒนา
 ตำบลที่จัดทำในอดีตจึงต่ำ

สำหรับวัตถุประสงค์ในเรื่องการเสริมสร้างบทบาทและเพิ่มขีดความสามารถของสภา
 ตำบล ก็ได้มีการกำหนดปัจจัยพื้นฐานในเรื่องนี้แต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่มีปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการ -
 เสริมสร้างบทบาทและเพิ่มขีดความสามารถของสภาตำบลนั่นก็คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง
 การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ และเห็นคุณค่าของส่วนรวม ตลอดจนการ
 สนับสนุนอย่างจริงจังทั้งด้านการจัดหารายได้และการบริหารด้านอื่น ๆ ของสภาตำบล แต่ปรากฏว่า
 มิได้มีการกล่าวถึงหรือมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง ในเรื่องนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด
 ไว้แต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งในวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกันในแต่ละระดับ จะเป็น
 ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยลดความสับสนในการวางแผนและปฏิบัติตามแผน ทั้งนี้ เพราะ
 แผนพัฒนาตำบลจะช่วยชี้แนะ การกำหนดแนวทางในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง
 ฉะนั้น การให้สภาตำบล เข้ามามีบทบาทสำคัญในการวางแผนพัฒนาชนบทในการรวบรวมปัญหาและ
 ความต้องการพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพสภาตำบล จึง เป็นสิ่งจำเป็น

3.3.2 ขอบข่ายของการวางแผนพัฒนาตำบล ตามที่กำหนดขึ้นนั้น มีลักษณะกว้างและ-
 ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากนัก กล่าวคือ นอกจากจะให้มีการจัดทำแผนตาม ความต้อง
 การของประชาชนแล้ว จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและตามแนวทางของแผนพัฒนาอำเภอและแผน
 พัฒนาจังหวัดอีกด้วย การจัดทำแผนพัฒนาตำบลภายใต้ขอบข่ายดังกล่าวนี้ ตำบลจำเป็นจะต้องทราบ
 ถึงนโยบายและแนวทางการพัฒนาจากระดับชาติ ที่ชัดเจนพอที่สภาตำบลจะรวบรวมแผนงานและ
 โครงการส่วนราชการต่าง ๆ เข้าไปดำเนินการในตำบลได้แต่ในข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่เช่น แผนงาน
 โครงการของกระทรวง ทบวง กรม ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้แน่ชัดในการนี้ จะดำเนินการ
 ในท้องถิ่นใดด้วยจำนวนเงินเท่าใดและเมื่อไร

ฉะนั้น จึงทำให้แผนพัฒนาตำบล มีแต่โครงการ แต่ไม่มีงบประมาณ ผลก็คือ แผนพัฒนา
 ตำบลขาดความสมบูรณ์และความชัดเจนดีพอ

3.3.3 การจัดโครงสร้างขององค์กรในการบริหาร การจัดองค์การบริหารที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาตำบลนั้น แม้จะมุ่งให้เกิดการดำเนินการในทางปฏิบัติด้วย การจัดองค์การต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่เหล่านั้นก็ตาม แต่หากพิจารณาโดยรวมแล้ว จะพบว่า

ก. การจัดองค์การบริหารในลักษณะหลายรูปแบบ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ว่า นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นในครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบัน เราได้มีการเปลี่ยนองค์การบริหารสภาตำบลมาถึง 4 ครั้ง มีทั้งการจัดตั้งโดยกฎหมาย และตามประกาศของคณะปฏิวัติ โดยไม่มีการยอมรับและใช้องค์กรเดิมที่มีอยู่ก่อนแล้ว แต่ในความเป็นจริงแม้จะเรียกชื่อต่าง ๆ กัน แต่ก็มักจะประกอบด้วยกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันนั่นเอง และก่อให้เกิดการขาดเอกภาพในการปฏิบัติ เป็นปัญหาในการดำเนินงานทั้งในด้านระเบียบและแนวทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้ว่า แนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี กำหนดให้สภาตำบล พิจารณาปัญหาที่กรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (ปัจจุบันเรียกว่ากรรมการหมู่บ้าน) และหมู่บ้าน อ.พ.ป. เสนอ เพื่อนำมาจัดทำโครงการเสนอให้คณะกรรมการพัฒนาอำเภอและคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดพิจารณาต่อไป แต่สำหรับในหมู่บ้าน อ.พ.ป. (หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง) การจัดทำโครงการต่าง ๆ ได้มีการกำหนดให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. จัดระเบียบหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณและการคลัง ของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2521 เมื่อหมู่บ้าน อ.พ.ป. ดำเนินการจัดทำโครงการแล้วเสร็จให้เสนอนายอำเภอให้ความเห็นชอบแล้วส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานในการจัดทำแผนพัฒนาของหมู่บ้าน อ.พ.ป.ตามระเบียบดังกล่าว กับแนวทางในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ให้สภาตำบลพิจารณาปัญหาจากกรรมการหมู่บ้านและหมู่บ้าน อ.พ.ป. แล้ว จัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบล ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ กล่าวคือ นอกจากปัญหาความซ้ำซ้อนขององค์การบริหารแล้ว ระเบียบต่าง ๆ ก็ยังได้สร้างความสับสนต่อบทบาทและหน้าที่ของสภาตำบลในปัจจุบันอีกด้วย .

ข. องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมา ในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกรรมการสภาตำบล กรรมการหมู่บ้าน ล้วนแต่มีลักษณะเป็นการตอบสนองนโยบายแต่ละเรื่องออกมา ทั้ง ๆ ที่ต่างก็มีส่วนสัมพันธ์กับการพัฒนาตำบลของตนทั้งสิ้น และยังได้มีการกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกันเกิดความสับสนยุ่งยากอยู่เสมอ เช่น กรรมการสภาตำบล ก็ยังเป็นกรรมการหมู่บ้านด้วย

ค. องค์กรแต่ละระดับ มิได้มีแนววิधिปฏิบัติที่ชัดเจน การวางแผนพัฒนาในระยะเริ่มแรก จำเป็นต้องมีแนวทางและกระบวนการที่ชัดเจนพอสมควร เพื่อที่จะสามารถยึดถือ เป็นแนวพสานการทำงานในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ความไม่ชัดเจนในแนววิधिปฏิบัตินี้ได้ปรากฏให้เกิดปัญหาสำคัญบางประการ เช่น คณะกรรมการสภาตำบลยังขาดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ในฐานะกรรมการอย่างชัดเจน ดังจะเห็นได้จากคำที่ผู้เขียนได้รับทราบจากการบอกกล่าวจากผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ในการจัดอบรมการจัดทำแผนพัฒนาตำบลซึ่งสำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ดำเนินการจัดอบรมกรรมการสภาตำบลขึ้นในช่วงระหว่างวันที่ 7 มิถุนายน ถึงวันที่ 27 กรกฎาคม 2526 ปรากฏว่าประมาณร้อยละ 85 ที่ไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลเนื่องจากว่า การประชุมสภาตำบล เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแทบจะไม่มีหรือมีก็จำนวนน้อยครั้ง ทั้ง ๆ ที่การวางแผนจะต้องมีการพิจารณาทั้งในด้านการกำหนดจุดมุ่งหมาย การวางแผน การคัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของโครงการและการอนุมัติโครงการ (ในเรื่องนี้ก็มีข้อที่น่าสังเกตบางประการว่า ผลการศึกษายังพบว่าแม้แต่ในระดับกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ร้อยละ 63 (1) ที่ยังไม่เข้าใจในหน้าที่บทบาทของตนเองในการจัดทำแผนพัฒนาเช่นกัน)

นอกจากนี้ ผลการวิจัยของแก้วตา คณะวรรณและคณะ ในการติดตามผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ (2) พบว่า การจัดทำหนังสือ "แนวทางการทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เป็นคู่มือแก่สภาตำบล ใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาตำบลระยะยาว ตลอดจนจะต้องมีการอบรมให้ความรู้แก่สภาตำบลในการจัดทำแผนพัฒนาด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากสภาตำบลยังไม่มีความรู้และความเข้าใจขั้นตอนในการจัดทำแผนดีพอ

ง. กรรมการสภาตำบล ซึ่งเป็นกรรมการหลักที่ทำหน้าที่ประสานนโยบาย จากอำเภอและจังหวัดกับแผนงาน โครงการในตำบลของตนนั้น เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่กรรมการ

¹ ประสิทธิ์ ตงยั้งศิริและคณะ, การศึกษาทบทวนเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด (กรุงเทพ ฯ : สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 5 .

² แก้วตา คณะวรรณและคณะ, รายงานการติดตามผลโครงการพัฒนาประสิทธิภาพ การวางแผนตำบลและอำเภอ (กรุงเทพ ฯ : สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 2525), หน้า 67 .

สภาตำบลมีขีดความสามารถต่ำ ยังไม่สามารถบริหารงานได้ด้วยตนเองผลจากการวิจัยของกองวิจัยและประเมินผลกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เกี่ยวกับการรายงานประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ปี 2524 ในเขตจังหวัดภาคใต้ พบว่า

1. กรรมการสภาตำบล ส่วนใหญ่ไม่เข้าใจบทบาท หน้าที่ของตนดีพอ
2. เลขานุการสภาตำบล ส่วนใหญ่มุ่งงานประจำรับผิดชอบมาก ไม่สามารถปลีกเวลาช่วยงานได้เต็มที่
3. เลขานุการสภาตำบล บางรายไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร การดำเนินงาน เกือบทั้งหมดเป็นภาระของพัฒนากร
4. หน่วยงานดำเนินงานบางแห่ง ไม่มีอิสระในการบริหารงานเท่าที่ควร
5. หน่วยงานดำเนินงานบางแห่ง ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลบางคน เช่น กำนัน เลขานุการสภาตำบล (1)

3.4 วิธีการวางแผนพัฒนาตำบล นอกจากจะไม่ได้มีการกำหนดถึงวิธีการที่จะกลั่นกรองปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อเป็นหลักในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลแล้ว ซึ่งความถูกต้องของแผนพัฒนาตำบล ควรที่จะมีการศึกษาสภาพปัญหาและจัดทำขึ้นตามความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นโดยให้สอดคล้องกับสภาพการณืทั่วไปของจังหวัดและของประเทศโดยส่วนรวม (2) ดังนั้น การวางแผนพัฒนาตำบลที่ถูกต้องจะช่วยให้ เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาชนบทได้ตามลำดับความต้องการและความจำเป็น ก่อนหลังของโครงการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาและประเด็นการพัฒนาที่ใช่เป็นหลักในการวางแผน มี 2 ประการด้วยกัน คือ

1. ปัญหาและความต้องการของประชาชน ที่ได้จากการสำรวจ และ

¹ แก้วตา คณะวรรณและคณะ, รายงานศึกษาผลโครงการพัฒนาประสิทธิ์ภาพการวางแผนตำบลและอำเภอ (กรุงเทพ : สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 2525). หน้า 67.

² กองวิจัยและประเมินผล กรมการพัฒนาชุมชน, รายงานการประเมินโครงการสร้างงานในชนบทปี 2524 ในเขตจังหวัดภาคใต้ (กรุงเทพ : กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, 2525), หน้า 61.

สอบถามจากประชาชน

2. ปัญหาและประเด็นการพัฒนาที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษา พบว่าปัญหาและประเด็นการพัฒนาที่สรุปได้จากการศึกษาวิเคราะห์ ทั้ง 2 วิธี, ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาตำบล ยังมีความไม่สอดคล้องตรงกัน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า จะให้สภาตำบล ดำเนินการอย่างไรเมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้สภาตำบล ต้องประสบกับปัญหาการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ การเพิ่มเติมวิธีการวางแผนพัฒนาตำบล ซึ่งส่วนกลางกำหนดให้โดยที่ทางสภาตำบลไม่เห็นความจำเป็นและคุณประโยชน์ นับว่าเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งด้วย

3.5 งบประมาณเพื่อการพัฒนาตำบล งบประมาณ ก็เป็นเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญที่จะทำให้แผนสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงจิ่ง จากการศึกษารายละเอียดพบว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ เพื่อการพัฒนาตามแผนยังประสบกับปัญหาในด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีความแน่นอนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเพื่อการปฏิบัติตามแผน และงบประมาณที่จัดสรรให้ก็มีจำนวนไม่มาก

3.6 การประสานแผนพัฒนาตำบล การประสานแผนพัฒนาตำบลนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจะพบว่ายังมีปัญหาในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการประสานแผนพัฒนาตำบลเข้ากับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน ได้แก่

3.6.1 การขาดความเข้าใจในหลักการและวิธีการของการประสานแผนอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพราะนโยบาย วัตถุประสงค์ของอำเภอและจังหวัดไม่ชัดเจน พอที่สภาตำบลจะนำมากำหนดเป็นแนวประกอบการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลตำบล จึงทำให้เป็นปัญหา

ในการประสานแผนและสอดคล้องในโครงการกับระดับอื่น ๆ

3.6.2 ความร่วมมือในการวางแผนของเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอมีน้อย ทำให้การกำหนดแผนและโครงการตามแผนขาดความเหมาะสมในทางวิชาการและงบประมาณ นอกจากนี้ ผลการวิจัย⁽¹⁾ ยังพบว่า หน่วยงานดำเนินการของสภาตำบลยังมีขีดความสามารถต่ำ ไม่สามารถบริหารงานได้เอง จำเป็นที่จะต้องอาศัยข้าราชการ เป็นที่เลี้ยงชีพและเลขานุการสภาตำบล ส่วนใหญ่ก็มิได้ให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบลได้เต็มที่ เพราะมีงานประจำและบางคนไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร ดังนั้น ภาระหน้าที่หนักจึงตกอยู่กับพัฒนากรทั้งหมดมากกว่าปลัดอำเภอ ฯลฯ ทั้งอาจจะเป็นเพราะว่าเท่าที่ผ่านมาแผนพัฒนาตำบล ไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานอื่น ๆ ยกเว้น กรมพัฒนาชุมชน เพียงกรมเดียวที่ต้องปฏิบัติตามโครงการในแผนพัฒนาตำบล

3.6.3 คณะกรรมการสภาตำบลเอง ก็ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบล ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางแผนและแนวทางในการพัฒนา เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดโครงการและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ส่วนใหญ่คณะกรรมการสภาตำบล จะเปิดโอกาสให้กรรมการหมู่บ้าน เป็นผู้เสนอโครงการ และคณะกรรมการสภาตำบล จะทำหน้าที่รวบรวมโครงการเท่านั้น นอกจากนี้ข้อมูลที่หวังจะได้จากหน่วยราชการอื่น ๆ ก็ไม่ได้กันอย่างจริงจัง และแผนงานที่หน่วยงานต่าง ๆ จะให้ความช่วยเหลือในการจัดทำแผนและโครงการของตำบลนั้น ก็ไม่แน่นอน ทั้งนี้ เพราะอำนาจการอนุมัติโครงการอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม และส่วนกลาง

3.7 การปฏิบัติตามแผน การปฏิบัติตามแผนนั้น ก็มีปัญหาอยู่หลายประการ ซึ่งพิจารณาได้ ดังนี้

3.7.1 ขาดการกระจายอำนาจในการปฏิบัติตามแผน กล่าวคือ ได้มีการกำหนดระเบียบให้สภาตำบลต้องขออนุมัติในการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ จากคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามแผนขาดความคล่องตัวเท่าที่ควร

¹ กองวิจัย และประเมินผล, รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ปี 2524 ในเขตจังหวัดภาคใต้, หน้า 55 .

3.7.2 ความไม่เหมาะสมของระเบียบปฏิบัติ อันก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติตามแผน ซึ่งได้แก่

- การอนุมัติโครงการล่าช้า
- การเบิกจ่ายเงินล่าช้า
- โครงการมีรายละเอียดไม่เพียงพอ
- การทุจริตของเจ้าหน้าที่
- ผู้รับผิดชอบไม่ค่อยมีความสนใจ
- การขาดความร่วมมือจากประชาชน

3.8 การติดตามและประเมินผล ส่วนใหญ่แล้วการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาตำบลจะเป็นการตรวจสอบการดำเนินงาน การใช้จ่ายเงิน และการตรวจรับงานเสียมากกว่าที่จะเป็นการประเมินผลในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบของการปฏิบัติตามแผนเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงการวางแผนให้ดียิ่งขึ้น

โดยสรุปแล้ว การวางแผนพัฒนาตำบลในอดีตที่ผ่านมา จะคำนึงถึงแต่รูปแบบความพึงประสงค์ของแผนพัฒนาตำบล ในลักษณะของการวางแผนสมบูรณ์แบบมากกว่าจะคำนึงถึงความเหมาะสมทางด้านความเป็นไปได้ของการวางแผนและการปฏิบัติตามแผน ฉะนั้นแผนพัฒนาตำบลส่วนใหญ่ มีลักษณะเป็นการรวมโครงการในระดับต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกันทำนอง แผน เย็บ เล็ม

บทเรียนสำคัญที่ได้จากการศึกษา ทบทวนในการวางแผนพัฒนาตำบล ก็คือ การวางแผนพัฒนาตำบล ถ้าหากจะให้ประสบความสำเร็จจะต้องมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ทั้งนี้เราจะต้องยอมรับถึงขีดความสามารถของสภาตำบลด้วยและการกำหนดขั้นตอนพร้อมทั้งรายละเอียดของการดำเนินงานให้มีความเหมาะสมแต่ละขั้นตอน นอกจากนี้ อำเภอและจังหวัดจะต้องให้ความร่วมมือมากกว่าที่จะทำหน้าที่คอยควบคุม เพื่อให้แผนพัฒนาตำบลมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดทั้งในด้านข้อมูล งบประมาณรวมทั้ง กลไก ในการดำเนินการของสภาตำบล

4. การวางแผนพัฒนาตำบลในปัจจุบัน

4.1 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2526 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการวางแผนพัฒนาตำบล เพื่อให้การดำเนินการพัฒนา

พัฒนาชนบทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการที่ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมกำหนด ปัญหาความต้องการของตนเอง และรู้จักใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น ตลอดจนให้สภาตำบลซึ่ง เป็น องค์การของประชาชน เป็นกลไกในการประสานแผนงานโครงการ และงบประมาณของส่วนราชการ กับความต้องการของประชาชนให้บรรลุวัตถุประสงค์และ เป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลในปัจจุบันได้ เน้นบทบาทให้สภา ตำบลมีหน้าที่ เกี่ยวกับพัฒนาชนบทระดับตำบลมากขึ้น

4.2 แผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นมานั้น จะได้รับความช่วยเหลือจากคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติ การพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

4.3 สำหรับของข่ายของการวางแผนพัฒนาตำบลในปัจจุบันจะประกอบด้วยแผนงานและ โครงการของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย และตามนโยบาย 4 ประการของรัฐบาล ได้แก่ นโยบายพัฒนาเพื่อความมั่นคง นโยบายการพัฒนาชนบทยากจนใน 37 จังหวัด นโยบาย การสร้างงานในชนบท และนโยบายในการพัฒนาแหล่งน้ำ

4.4 การวางแผนพัฒนาตำบล ได้มีการเปลี่ยนแปลงจากที่เคยเป็นการวางแผนอย่างสมบูรณ์ แบบมาเป็น การวางแผนแบบผสมผสาน กล่าวคือ มีการประสานระหว่างสาขาหรือแผนงาน และเป็น การประสานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการหรือกลุ่มต่าง ๆ ระหว่างชนบทที่ยากจนกับชนบททั่วไป ลักษณะของการวางแผนแบบผสมผสานเป็น 4 มิติ ด้วยกัน คือ

4.4.1 ยึดพื้นที่ คือ กำหนดพื้นที่ของแต่ละปัญหาให้ชัดเจน เพื่อให้มีการดำเนินงานโครงการแก้ไขปัญหานี้ ๑ ในแต่ละพื้นที่

4.4.2 กลุ่มคนเป้าหมาย คือ มีการบ่งชี้กลุ่ม บุคคล เป้าหมาย ที่ประสบปัญหา ในพื้นที่ต่าง ๆ ให้ชัดเจน เพื่อช่วยให้การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและโครงการ มีเหตุผล

4.4.3 โครงการ คือ การจัดโครงการ เข้าแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้อง ค่อนข้าง

4.4.4 ระยะเวลา คือ การกำหนดระยะเวลาในการแก้ไขปัญหานี้ ๑ ให้คำนึงถึงความเหมาะสมในการดำเนินการด้วย

4.5 มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารการวางแผนพัฒนาโดยระดับชาติ มีคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) เป็นองค์กรหลัก ระดับจังหวัด มีคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ระดับอำเภอ มีคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนากิ่งอำเภอ (กพอ.กิ่งอำเภอ) ในระดับตำบล มีคณะกรรมการสภาตำบล (กสต.) และคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.) องค์กรแต่ละระดับก็จะประกอบด้วยผู้แทนของ 4 กระทรวงหลัก (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงมหาดไทย) เพื่อให้เกิดการประสานงานในระหว่างสาขาทุกระดับ ผลการปรับปรุงโครงสร้างการบริหาร จึงเป็นการยกเลิกองค์กรที่ซ้ำซ้อนกันแต่เดิม ลงไปอย่างมาก

4.6 มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการงบประมาณ เพื่อสนับสนุนแผนพัฒนาตำบล ซึ่งแต่เดิมมีการของงบประมาณเป็นรายปีเป็นการให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา เป็นผู้จัดตั้งงบประมาณรายจ่าย ตามแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดที่ กชช. ให้ความเห็นชอบแล้ว

4.7 การวางแผนพัฒนาตำบลในปัจจุบันนี้ นับได้ว่าการเปลี่ยนแปลงไปหลายประการ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนพัฒนาตำบล ในอันที่จะนำไปสู่ภาคการปฏิบัติ ให้บังเกิดผลในการพัฒนาชนบทนั่นเอง

4.8 ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ⁽¹⁾ ได้มีกำหนดให้สภาตำบลจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาตำบล พ.ศ. 2526

- 4.8.1 ค้นหาปัญหาและความต้องการของตำบล โดยรวบรวมข้อมูลจากคณะกรรมการระดับหมู่บ้าน
- 4.8.2 จัดกลุ่มและจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ
- 4.8.3 กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการ
- 4.8.4 กำหนดแผนงานและโครงการที่จะดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการในช่วงระยะเวลา 5 ปี
- 4.8.5 ให้สภาตำบลปรึกษาหารือ คปต. ในการตรวจสอบความเป็นไปได้ของโครงการทั้งด้านเทคนิคและค่าใช้จ่ายของโครงการในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล
- 4.8.6 เมื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้สภาตำบลส่งแผนพัฒนาไปให้นายอำเภอเพื่อนำเสนอ กพอ. พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วแจ้งสภาตำบลทราบ
- 4.9 กรอบนโยบายและแนวทางการพัฒนาชนบทของ 4 กระทรวงหลัก ได้แก่
- 4.9.1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- การส่งเสริมการผลิต
 - เพิ่มประสิทธิภาพการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ
 - ปรับปรุงสถาบันทางการเกษตร
 - การบริการข่าวสารการตลาด
 - การอบรมยุวเกษตรกรและเคหะกิจเกษตรกร
- 4.9.2 กระทรวงศึกษาธิการ
- บริการขั้นพื้นฐาน
 - การผลิตและการพัฒนาอาชีพ
 - การพัฒนาองค์กรท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น
 - พัฒนาสตรีเด็กและเยาวชน
 - บริการการศึกษาแก่ประชาชนในชนบท
 - พัฒนาด้านวัฒนธรรมและการพัฒนาจิตใจ
- 4.9.3 กระทรวงสาธารณสุข
- การวางแผนครอบครัว อนามัยแม่และเด็ก

- การจัดทำแผนพัฒนาสาธารณสุขผสมผสาน
- สาธารณสุขมูลฐาน
- การควบคุมโรคติดต่อ
- โภชนาการ
- โรงพยาบาลชุมชน

4.9.4 กระทรวงมหาดไทย

- สร้างทางหลวงท้องถิ่น ไฟฟ้าหมู่บ้าน
- จัดหาน้ำสะอาดในท้องถิ่น
- พัฒนาเศรษฐกิจชนบท
- งานบริการพื้นฐานของรัฐ
- จัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวไร่ ชาวนา (1)

สรุป

ในการศึกษามัธยทานนโยบายและกระบวนการในการวางแผนพัฒนาตำบลอาจกล่าวโดยสรุปได้ 2 กรณีคือ มัธยทานนโยบายและปัญหากระบวนการ

1. มัธยทานนโยบายในการพัฒนาชนบท หากการพิจารณามัธยทานที่ว่าเพราะเหตุใดในการพัฒนาประเทศ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จึงมิใช่ชาวนาชนบทเราจะพบว่า เมื่อพิจารณากันอย่างถ่องแท้แล้วปัญหามีอยู่ 2 ประการคือ ระดับนโยบาย และระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตลอดระยะเวลาที่ผ่านมานโยบายในการพัฒนาประเทศของไทยเรามีได้มีการกำหนดนโยบายในการพัฒนาชนบทได้อย่างเด่นชัดและต่อเนื่อง จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมา

¹ หมายเหตุ กรอบนโยบายและแนวทางดำเนินการ อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยให้มีการปรับเปลี่ยนได้

รัฐบาลมุ่ง เน้นแต่การเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ส่วนรวม เป็นหลัก แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะได้มีการกล่าวถึงเป้าหมายในการพัฒนาชนบทโดยเน้น ในรูปแบบความเสมอภาคมากขึ้นก็ตาม แต่ผลของการพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้เป็นเพราะส่วนหนึ่งเนื่องมาจากปัญหาในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดนโยบายในการพัฒนาชนบทได้เริ่มเห็นเด่นชัดในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของนโยบายชนบทรวมทั้งวิธีปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ โดยได้มีการจัดองค์กรในระดับชาติจนถึงระดับตำบลในการที่ประสานนโยบายให้ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2. ปัญหากระบวนการวางแผนพัฒนา เราจะเห็นว่าในการปฏิบัติตามนโยบายมี ปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ เช่น

- โครงการหลายโครงการ ไม่มีแผนการที่แน่นอนว่าจะทำที่ใด เมื่อใด และใช้ ี เวลาเท่าใด
 - โครงการขาดการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติที่แน่ชัด
 - ขาดการประเมินผลของโครงการ ทำให้ขาดข้อมูลในการที่จะดำเนินการ ต่อไปได้ และผลทำให้การวางแผนขาดความชัดเจนเนื่องจากขาดข้อมูลที่เป็นพื้นฐาน
- ผลทำให้การวางแผนขาดความชัดเจน เนื่องจากขาดข้อมูลที่เป็นพื้นฐาน
- ด้วยเหตุผลดังกล่าวการขาดการประสานงานในระดับปฏิบัติ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรค ต่อกระบวนการวางแผนพัฒนา ผลก็คือ ทำให้เกิดมีการทำงานซ้ำซ้อนกัน เกิดการขัดแย้งและแข่ง ชันกันในทางที่ไม่เหมาะสม

จากสภาพปัญหา นโยบายและกระบวนการในการพัฒนาชนบทที่เกิดขึ้นนับว่ามีผลทำ ให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างไม่ประหยัด.

