



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การวางแผนพัฒนาจังหวัดเป็นระบบงานพัฒนาอย่างหนึ่งของรัฐบาลไทย ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - พ.ศ. 2524) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ วิธีการคือ ถือจังหวัดเป็นศูนย์กลางการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ ส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่นและส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีการจัดรูปองค์กรภายใต้ชื่อของคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ) ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนและบริหารแผนพัฒนาจังหวัด และมีอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช) เป็นผู้ดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด องค์กรดังกล่าวทำหน้าที่ประสานเชื่อมโยง แผนพัฒนาจากเบื้องบน กับแผนพัฒนาจากเบื้องล่างด้วยตัวแผนพัฒนาจังหวัด ในที่นี้แผนพัฒนาจากเบื้องบนหมายถึง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนงานโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่วนแผนพัฒนาจากเบื้องล่าง หมายถึง แผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนาอำเภอ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 ข้อ 9 กำหนดเป็นแนวทางว่า ในการดำเนินการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้ใช้วิธีหนึ่งวิธีใดดังต่อไปนี้

1. สํารวจสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนจากตำบลทุกตำบล สุขาภิบาลและเทศบาลทุกแห่ง โดยวิธีขอทราบมติของสภาตำบล มติคณะกรรมการสุขาภิบาล และมติของคณะเทศมนตรี ซึ่งรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนจากสมาชิกสภาจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ

2. ขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และเทศบาลทุกแห่ง เสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

3. วิธีการอื่นที่ กพจ เห็นสมควร

จากหลักเกณฑ์เบื้องต้นดังกล่าวทำให้การจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดประจำปีเท่าที่เป็นอยู่ มีลักษณะเป็นเพียงการนำโครงการต่าง ๆ ทั้งของหน่วยราชการและของประชาชน โดยผ่านสภาตำบลมารวบรวมเสนอเท่านั้น ลักษณะของโครงการจะเป็นโครงการขนาดเล็ก ปีต่อปีในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ไม่มีการศึกษาอย่างผสมผสานในสาขาต่าง ๆ เพื่อจะได้ทราบถึงโครงสร้างของปัญหาทั้งระบบ อันเป็นลักษณะของการกำหนดการพัฒนาพื้นที่ทั้งหมดในระยะยาว

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ส่วนหนึ่งแล้วเป็นการหารูปแบบและแสดงแนวทางในการวางแผนอย่างเป็นกระบวนการ คือ ครอบคลุมสภาพการณ์ของจังหวัดทุกด้าน ทั้งกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร โดยอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ รูปแบบที่ใช้ดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงแนวทางการพัฒนาที่จะแก้ปัญหา โดยเฉพาะปัญหาในอนาคตหรือปัญหาระยะยาว

ประเด็นปัญหาที่สำคัญของจังหวัดระนองที่นำไปสู่ความสนใจที่จะวางแผนพัฒนาต่อไปได้แก่ ประเด็นปัญหา 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับฐานเศรษฐกิจ ฐานเศรษฐกิจของจังหวัดระนองได้แก่ การทำเหมืองแร่ดีบุก ซึ่งมีทั้งเหมืองขนาดใหญ่ เหมืองขนาดเล็ก และการร่อนแร่รายย่อย ๆ การทำเหมืองเป็นอาชีพนำของประชากรมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และยังคงเป็นฐานเศรษฐกิจที่สำคัญจนถึงปัจจุบัน และนับตั้งแต่ยี่สิบปีเป็นต้นมานี้ การทำป่าไม้และการประมงทะเล ก็มีบทบาทสำคัญในทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของจังหวัดด้วย

ประเด็นในการพิจารณาเกี่ยวกับฐานเศรษฐกิจของจังหวัดระนองได้แก่ ปัญหาที่ว่าถ้าทรัพยากรสำคัญต่าง ๆ ดังกล่าวหมดสิ้นไปในอนาคตแล้ว จังหวัดระนองจะมีบทบาททางเศรษฐกิจในรูปแบบใด

2. ปัญหาเกี่ยวกับที่ตั้ง จังหวัดระนองตั้งอยู่ภาคใต้ตอนบนต่อเนื่องกับจังหวัดชุมพร ในอดีตการเดินทางและการขนส่งใช้ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 ที่ตัดผ่านจังหวัดระนองด้วย ทำให้มีการเคลื่อนไหวด้านธุรกิจการขนส่งมากพอสมควร แต่เมื่อมีการตัดเส้นทางสายใหม่ ชุมพร-หลังสวน-สุราษฎร์ธานี ทำให้เส้นทางสัญจรในภาคใต้ส่วนใหญ่เบนไปทางฝั่งตะวันออก ระนองจึงมีสภาพเป็นเมืองปิดมากขึ้น

3. ปัญหาแรงงานและชายแดน จังหวัดระนองมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่าและกัมพูชาด้วยแม่น้ำกระบุรี ประชาชนทั้งสองประเทศทำการค้าขายสินค้าพื้นเมืองและสินค้าจำพวกอุปโภค บริโภค และเดินทางติดต่อกันโดยทางเรือ ทั้งนี้จะใช้บัตรผ่านแดนของราชการในการเดินทาง แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีชาวพม่าจำนวนมากที่เดินทางผ่านแดนเข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาต คนเหล่านี้มาเป็นแรงงานรับจ้างในสถานประกอบการอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้แก่ เหมืองแร่ เรือประมง โรงเลื่อย และเตาถ่าน เป็นต้น เมื่อนานเข้า แรงงานพม่าจึงกลายเป็นแรงงานหลักในการทำอุตสาหกรรมของจังหวัดและยากที่จะผลักดันออกไปได้ เนื่องจากจังหวัดระนองมีปัญหาขาดแคลนแรงงานมาก ทั้งนี้เพราะในจังหวัดเองมีประชากรน้อยและประชากรส่วนใหญ่จะทำงานอิสระ ในขณะที่เดียวกัน การชักนำแรงงานจากภาคอื่น ๆ เข้ามาทำงาน เช่น จากภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ประสบความล้มเหลว สันนิษฐานว่าเนื่องจากสภาพท้องถิ่นเป็นป่าเขาที่เจียบเหงา และลักษณะของงานในอุตสาหกรรมก็เป็นงานที่หนักมาก แต่ได้ผลตอบแทนค่าแรงงานพม่าในบริเวณชายแดนระนองกำลังเกิดเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่งซึ่งจะต้องพิจารณาว่าจะแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ในรูปแบบใด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพการณ์และปัญหาทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคมของจังหวัดระนอง
2. เพื่อศึกษาถึงศักยภาพในการพัฒนาของจังหวัดระนองในปัจจุบันและอนาคต
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาในอนาคตของจังหวัดระนองอย่างเหมาะสมกับสภาพศักยภาพของท้องถิ่น และสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ

ขั้นตอนและวิธีการวิจัย

1. จัดเก็บข้อมูลจำแนกเป็นหมวดหมู่ ๑ ได้แก่ เศรษฐกิจมหภาค สภาพทางภูมิศาสตร์ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม บริการพื้นฐานทั้งด้านสังคมและกายภาพ และระบบชุมชนของพื้นที่ การจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวนี้จัดเก็บข้อมูลสำคัญในช่วง พศ. 2521 - 2527 รวมทั้งข้อมูลปัจจุบันเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ต่อไป

2. วิเคราะห์ข้อมูล ในการวิเคราะห์ข้อมูลส่วนใหญ่จะใช้หลักสถิติและการคำนวณต่าง ๆ เช่น

2.1 ใช้อัตราส่วนร้อยละ แสดงให้เห็นการเปรียบเทียบที่ชัดเจน

2.2 ใช้ค่าตัวกลาง เมื่อมีข้อมูลมาก จะใช้ค่าเฉลี่ยอธิบายเป็นตัวแทนของข้อมูลทั้งหมด

2.3 ใช้ค่าแนวโน้ม โดยคำนวณหาค่าเฉลี่ยในการเปลี่ยนแปลงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เป็นฐานในการคำนวณและหาค่าแนวโน้มอนาคต

ในการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล จะเสนอในรูปของคำบรรยายตาราง แผนภูมิและแผนที่ เพื่อให้เห็นภาพของกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ที่กระจายตัวบนพื้นที่ทั้งที่เป็นสภาพการณ์ทั่วไป สักยภาพ และปัญหา การระบุปัญหาเป็นเป้าหมายสำคัญของขั้นตอนที่สองนี้

3. เสนอแนวทางการพัฒนา ซึ่งเป็นผลได้สุดท้ายหลังจากวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดเรียบร้อยแล้ว แนวทางการพัฒนาเป็นการชี้อนาคตของพื้นที่นั้น

ขอบเขตของการศึกษา

1. โดยทั่วไป แผนพัฒนาจังหวัดมักมีกระบวนการและวิธีการที่เป็นแบบเป็นแผน แม้จะต่างพื้นที่กันแต่กระบวนการต่าง ๆ จะคล้ายคลึงกันเกือบทั้งหมด แต่สิ่งที่ค่อนข้างยุ่งยากคือ ในเรื่องของการจัดเก็บข้อมูล ซึ่งถ้ามีงบประมาณมากจะสามารถสำรวจภาคสนาม เก็บตัวเลขต่าง ๆ ในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพได้ละเอียดถึงระดับตำบล หมู่บ้าน แต่การศึกษาครั้งนี้ส่วนใหญ่จะอาศัยข้อมูลของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งโดยมาก

จะเป็นตัวเลขเชิงปริมาณ ในระดับอำเภอ และในระดับตำบลบ้างบางส่วน ในด้านความน่าเชื่อถือของข้อมูลนั้นต้องยอมรับในขั้นต้นว่าเชื่อถือได้

2. กระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดที่แท้จริงจะต้องเสนอแผนงาน โครงการ ตลอดจนการติดตามประเมินผลโครงการอีกด้วย แต่การศึกษาในครั้งนี้กำหนดขอบเขตไว้เพียงขั้นเสนอแนะแนวทางการพัฒนารวมเท่านั้น โดยมีได้ระบุแผนงานโครงการแต่อย่างใด

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงสภาพการณ์ปัจจุบัน ปัญหา รวม และปัญหาในสาขากายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม ของจังหวัดระนอง
2. ทำให้ทราบถึงศักยภาพในการพัฒนาจังหวัดระนองในปัจจุบันและอนาคต
3. ผลการศึกษาวิจัยนี้อาจจะใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดแผนนโยบายของจังหวัดระนองต่อไป
4. ผลการศึกษาวิจัยนี้อาจจะนำไปประยุกต์ใช้กับพื้นที่บางแห่งที่มีสภาพการณ์คล้ายคลึงกันได้