

ทฤษฎี แนวความคิดและ กลยุทธ์ใหม่สำหรับการพัฒนาชนบท

ข้อความนำ

ปัจจุบันทฤษฎีและแนวความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทกำลังได้รับความสนใจอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศด้อยพัฒนาที่มีความมุ่งหมายที่จะนำเอาแนวความคิดเหล่านี้มาใช้ในการพัฒนาชนบทในประเทศของตน ซึ่งบางประเทศก็ประสบความสำเร็จความที่ไต่ทางเป้าหมายเอาไว้ในขณะที่บางประเทศประสบความล้มเหลว ถึงแม้ว่าจะเป็นการนำเอาแนวความคิดเดียวกันมาใช้ก็ตาม จึงเห็นได้ชัดว่าปัจจัยต่าง ๆ และสภาพแวดล้อมภายในของแต่ละประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถขององค์กรในการพัฒนาระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติ จนถึงระดับท้องถิ่นย่อมเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาประเทศต่าง ๆ ได้รับความสำเร็จหรือไม่เพียงใด

นับแต่สงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมาการพัฒนาชนบทของประเทศด้อยพัฒนาได้กลายเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษทั้งในกลุ่มนักบริหารประเทศและนักวิชาการ ด้วยเหตุนี้ในระยะเวลาเกือบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา จึงได้มีการศึกษาเพื่อสร้างทฤษฎีในการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นมา และการมองประเด็นปัญหาในหลายแง่หลายมุมทั้งในด้านการบริหาร การพัฒนาและในด้านกลยุทธ์ในการพัฒนา ซึ่งในบทนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงแนวความคิดในสองประเด็นนี้ และจะกล่าวถึงกลยุทธ์ใหม่ที่ได้มีการนำเอามาใช้ในการพัฒนาชนบทไทยในปัจจุบันตามลำดับ

๑. ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา

๑.๑ ทฤษฎีแนวความคิดที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

แนวความคิดในการพัฒนาที่ผ่านมามีวิวัฒนาการมาโดยยึดหลัก ๓ ประการคือ^๑

ประการแรก เน้นหนักหลักเกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย หลักการนี้เป็นหลักการบริหารและพัฒนาที่ประเทศต่าง ๆ ใช้นำมาตั้งแต่สมัยโบราณโดยถือว่ารูปร่างหน้าตาที่สำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยยึดถือหลักของ "law and order norm" ซึ่งการบริหารในลักษณะเช่นนี้ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาเท่าที่ควร เพราะการบริหารจะมุ่งเน้นในการควบคุมและรักษาสถานการณ์เดิมไว้ไม่ให้เปลี่ยนแปลง หรือเปลี่ยนแปลงตามต้องการของผู้ปกครองประเทศ

ประการที่สอง เน้นหนักเกี่ยวกับประสิทธิภาพ การนำหลักการนี้มาใช้สืบเนื่องมาจากความจำเป็นที่บ้านเมืองเจริญขึ้น หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐจึงเพิ่มมากขึ้น เป็นเงาตามตัว ทำให้มีการขยายกลไกการบริหารของรัฐออกไปอย่างกว้างขวาง จึงเกิดหลักการบริหารที่มุ่งถึงความรวดเร็ว และความสำเร็จของงานเป็นประการสำคัญ โดยจะต้องบริหารให้ได้รับความสำเร็จสูงสุดแต่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด หลักประสิทธิภาพดังกล่าวได้นำไปสู่วิธีการบริหารสมัยใหม่ต่าง ๆ มากมายที่อาศัยวิทยาการหรือวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เข้าช่วยเหลือ

ประการที่สาม เน้นหนักเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศโดยยึดถือความสำคัญของการพัฒนาประเทศเป็นหลักของการบริหารราชการที่เรียกว่า "การบริหารการพัฒนา" ซึ่งหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญพอจะสรุปได้ ดังนี้^๒

^๑ อามา เมฆสวรรค์, "หลักการบริหารการพัฒนา," ใน ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ โดย อมร รักษาสัตย์ และ ชัตติยา กรรณสูต, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๕, หน้า ๒๕๙-๒๖๖.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๗๑-๑๗๕.

(๑) รัฐบาลจะต้องมีความมุ่งมั่นมาปรารถนาอย่างแนบแน่นในการที่เร่งรัดพัฒนาประเทศ และจำต้องจัดให้กลไกการบริหารมีประสิทธิภาพที่จะดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ใ้ได้อย่างเต็มที่อีกทั้งจะต้องจัดระดมปัจจัยต่าง ๆ ของชาติเข้าช่วยเหลือในการพัฒนาด้วย

(๒) มุ่งเน้นถึงสัมฤทธิ์ภาพ (achievement) ของการพัฒนาเป็นพิเศษ และจะต้องควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายให้จงได้

(๓) มีการรวบรวมและผนึกกำลังของหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติงานร่วมมือประสานงานกันอย่างทั่วถึง

(๔) ต้องมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และการวางโครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระเบียบแบบแผนตั้งแต่ระดับชาติลงไปจนถึงระดับท้องถิ่น กล่าวคือ จะต้องมีการวางแผนอย่างเป็นระบบ (systematic planning) โดยยึดหลักการวางแผนพัฒนาที่สมบูรณ์ (comprehensive) และครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน

๑.๒ ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ในการพัฒนา

กลยุทธ์ในการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้มีนักวิชาการเสนอแนะแนวความคิดในแง่มุมต่าง ๆ มากมาย อย่างไรก็ตาม ในเอกสารนี้ผู้เขียนใคร่ขอหยิบยกเอาแนวความคิดใหญ่ ๆ ๒ ประการมาเสนอเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์ต่อไป คือ ประการแรกเป็นทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเจริญหรือการพัฒนาแบบสมดุลย์ (balanced growth) และประการที่สองเป็นทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับความเจริญหรือการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ (unbalanced growth)

ความเจริญหรือการพัฒนาแบบสมดุลย์

Ragnar Nurkse ได้ชี้ให้เห็นว่าในประเทศด้อยพัฒนาเนื่องจากมีปัญหาเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยน้อยของประชากรต่ำ ทำให้ความต้องการในการบริโภคอุปโภค (demand)

มีน้อยนำไปสู่การลงทุนน้อย ทำให้ผลิต (productivity) ต่ำ รายได้ของประชากรจึงต่ำ แล้วก็นวนเวียนอยู่เช่นนี้ตลอดไปเป็นวัฏจักรของความยากจน (vicious circle of poverty) ในสภาพเช่นนี้ การริเริ่มตั้งอุตสาหกรรมหนึ่งอุตสาหกรรมใดขึ้นมาหรือการพัฒนาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาเป็นเอกเทศหรือโดด ๆ ย่อมมีความสำเร็จยากเพราะจะไม่มีความต้องการ (demand) เพียงพอสำหรับผลผลิตที่เพิ่มขึ้นเพื่อแก้ปัญหาเรื่อง demand ไม่พอ Nurkse จึงได้เสนอกลยุทธ์การพัฒนาหรือความเจริญแบบสมดุลขึ้น โดยเชื่อว่าถ้ามีการพัฒนาอุตสาหกรรมหลายอย่างพร้อมกันแล้ว หรือให้มีการพัฒนาในหลาย ๆ จุดพร้อม ๆ กันแล้ว จะทำให้เกิดความต้องการ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาดังกล่าวประสบความสำเร็จไปพร้อม ๆ กัน

ความเจริญหรือการพัฒนาแบบไม่สมดุล

A.O. Hirschman^๑ ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีความเจริญแบบสมดุลดังกล่าวข้างต้น โดยให้เหตุผลว่าข้อเสนอที่ให้มีการพัฒนาไปพร้อม ๆ กันหลาย ๆ จุดนั้น เป็นข้อเสนอที่ประเทศด้อยพัฒนาไม่อาจทำได้ในทางปฏิบัติ เพราะการทำตามข้อเสนอดังกล่าวต้องใช้ความสามารถในการจัดการและการประกอบการเป็นจำนวนมากพร้อม ๆ กัน แต่ความสามารถดังกล่าวเป็นสิ่งที่ประเทศด้อยพัฒนาขาดแคลน Hirschman เห็นว่า ปัญหาของประเทศด้อยพัฒนาไม่ได้อยู่ที่การขาดทรัพยากรหรือขาดทุนอันเนื่องจากประชากรมีรายได้ต่ำ แต่อยู่ที่การขาดความสามารถในการตัดสินใจที่จะพัฒนา คือ ไม่มีความสามารถในการตัดสินใจนำทรัพยากรที่มีอยู่แล้วมาใช้ในการพัฒนานั้นเอง ด้วยเหตุนี้ Hirschman จึงได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับความไม่สมดุลในการพัฒนาขึ้น โดยยึดหลักว่าจะต้องเลือกจุดของการพัฒนาจุดใดจุดหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความไม่สมดุลขึ้นใน ๒ ทาง คือ

ทางแรก เป็นความไม่สมดุลเพราะผลิตมากกว่าความต้องการ (excess supply) หมายถึงการเลือกการพัฒนาซึ่งมีผลชักนำให้เกิดการพัฒนาไปข้างหลังในเรื่องอื่น ๆ อีกต่อไป เช่น การปลูกสัปรดซึ่งจะเป็นวัตถุดิบสำหรับโรงงานเครื่องกระป๋องที่ได้ตั้งขึ้นก่อนแล้ว

^๑ O.A. Hirschman, The Strategy of Economic Development

(New Haven, Conn : Yale University Press, 1958).

ทางที่สอง เป็นความไม่สมดุลเพราะความต้องการมากกว่าผลผลิต (excess supply) หมายถึงการเลือกการพัฒนาซึ่งมีผลชักนำให้เกิดการพัฒนาไปข้างหน้าในเรื่องอื่น ๆ อีกต่อไป เช่น การตั้งโรงงานปั่นฝ้ายซึ่งจะทำให้เกิดโรงงานผลิตสิ่งของเครื่องใช้สำเร็จรูปที่ใช้ฝ้ายต่อไป

ทั้งทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาและทฤษฎีกลยุทธในการพัฒนาที่ไคกล่าวแล้วนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในประเทศไทยเป็นอันมาก ซึ่งผู้เขียนก็จะได้ชี้ให้เห็นความเชื่อมโยงดังกล่าวในหัวข้อต่อไป

๒. ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาชนบทซึ่งนำมาประยุกต์กับการพัฒนาชนบทไทย

๒.๑ ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา ซึ่งเน้นหนักเรื่องการวางแผนพัฒนา ในระดับต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์เป็นระบบได้นำไปสู่แนวความคิดในการวางแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ของไทย คือ การวางแผนพัฒนาระดับชาติ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันซึ่งได้มีการวางแผนพัฒนาระดับจังหวัดแล้วทุกจังหวัด ส่วนในระดับอำเภอและตำบลก็กำลังมีความพยายามที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเช่นเดียวกับระดับจังหวัด

ในแง่ของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา ซึ่งยึดถือหลักการมีส่วนร่วมของทุก ๆ ฝ่ายในการพัฒนา ได้นำไปสู่การวางแผนทั้ง ๒ ระดับ คือ ทั้งการวางแผนจากระดับบน (top-down planning) ลงมา และการวางแผนจากระดับล่าง (bottom-up planning) ขึ้นไปอีกทางหนึ่งด้วย การวางแผนพัฒนาจากระดับบนนั้นหมายถึงการที่หน่วยงานระดับสูงเป็นผู้พิจารณาวางแผนเอง แต่ฝ่ายเดียว แล้วมอบให้หน่วยงานระดับรองรับไปปฏิบัติตามแผน เช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ การวางแผนพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่วนการวางแผนจากระดับล่างนั้น หมายถึง การที่หน่วยงานระดับต่ำเป็นผู้วางแผนขึ้นไปโดยใช้ข้อมูลจากสภาพปัญหาและความต้องการในพื้นที่ เช่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล เป็นต้น ข้อแตกต่างที่สำคัญของการวางแผนทั้ง ๒ ประเภทนี้ คือ การวางแผนจากระดับบนเป็นการรวม

อำนาจในการวางแผนไว้กับส่วนกลาง ส่วนกลางวางแผนจากระดับล่างเป็นการกระจายอำนาจในการวางแผนให้แก่หน่วยงานท้องถิ่นหรือภูมิภาค^๑ ดังนั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาได้ก่อให้เกิดระบบการวางแผนพัฒนาในประเทศไทยในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น

๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาแบบสมดุลย์และไม่สมดุลย์

หากพิจารณาจากแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ ๑ จนถึงฉบับที่ ๘ (ระหว่างช่วง ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๒๔) เป็นต้นมาแล้ว จะเห็นได้ว่า แนวทางการพัฒนาประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับหลักการของทฤษฎีการพัฒนาแบบสมดุลย์และแบบไม่สมดุลย์ อยู่มาก กล่าวคือ

(๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๘) ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาไว้เฉพาะบางจุด บางเรื่อง โดยเน้นหนักโครงการพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ระบบชลประทาน ระบบคมนาคม ระบบไฟฟ้า เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวความคิดที่คล้ายคลึงกับการวางแผนพัฒนาแบบไม่สมดุลย์ อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาในช่วงต่อมาได้พยายามปรับปรุงแนวทางการพัฒนาโดยพยายามให้ครอบคลุมถึงสาขาการพัฒนาต่าง ๆ ยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการนำทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาแบบสมดุลย์มาใช้

(๒) ในแง่ของการดำเนินการตามนโยบายพิเศษเฉพาะเรื่องของรัฐบาล จากแนวโน้มที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่ารัฐบาลทุ่มเทงบประมาณก้อนพิเศษให้การพัฒนาเฉพาะจุด และเฉพาะเรื่อง ที่เห็นว่าเป็นจุดและเรื่องที่มีปัญหาความยุ่งยากไปค้ำย เช่น โครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งเน้นหนักการพัฒนาพื้นที่ในชนบท และให้ความสนใจกับการพัฒนาระบบชลประทานและแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เป็นประการสำคัญ หรือแนวทางการพัฒนาพื้นที่ชนบทยากจนซึ่งจะดำเนินการในปี ๒๕๒๕

^๑ไพโรจน์ ลิตปรีชา, "การวางแผนพัฒนาระดับจังหวัด" ใน การวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศ โดย ไพโรจน์ ลิตปรีชา, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕, หน้า ๒๑๕-๒๑๖.

ก็เน้นการพัฒนาเฉพาะจุดแยกย่อยลงไปอีก โดยให้ความสนใจกับการพัฒนาเน้นหนักเฉพาะพื้นที่ชนบท
ยากจน ซึ่งก็เป็นเรื่องของการใช้แนวความคิดการพัฒนาแบบไม่สมดุลย์

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาชนบทของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา ได้ประยุกต์
เอาทฤษฎีทั้งแบบสมดุลย์และไม่สมดุลย์มาใช้ โดยใช้แนวความคิดแบบสมดุลย์จากการพัฒนา
โดยใช้งบประมาณปกติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และใช้แนวความคิดแบบไม่สมดุลย์กับ
โครงการพัฒนาชนบทตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล

๓. กลยุทธ์ใหม่ : แนวความคิดของโครงการสร้างงานในชนบท

รายงานธนาคารโลกเปิดเผยว่า "ประเทศไทยมีประชากรกว่า ๘ ล้านคน มีชีวิต
ความเป็นอยู่อย่างยากจน และหากยุทธวิธีการพัฒนายังคงรักษาแบบอย่างปัจจุบันแล้วคนรวยก็จะยิ่ง
รวยขึ้นในขณะที่คนจนยิ่งจนลง" ^๑

โครงสร้างการบริหารโครงการพัฒนาของรัฐยังไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา การกำหนด
นโยบายขาดความต่อเนื่องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ต่างหน่วยงานต่างทำตามหน้าที่ขององค์กร
แทนที่จะพิจารณาจากปัญหาของชาวชนบทเป็นที่เริ่มต้นและผลักดันให้มีการตัดสินใจโดยชาวชนบท และ
สนับสนุนองค์กรประชาชนเข้าร่วมรับผิดชอบในโครงการพัฒนาต่าง ๆ กับทำให้ประชาชนเห็นว่าเป็น
หน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาลต้องรับผิดชอบ และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตัดสินใจแทนให้
ทั้งนี้เพราะอำนาจการตัดสินใจและการอนุมัติให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และวัสดุขึ้นอยู่กับ
ส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ^๒

^๑ Far Eastern Economic Review, December 1, 1978, p.40-46.

^๒ สำนักงานโครงการเงินกู้, กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย โครงการพัฒนาชนบท
ระดับหมู่บ้าน กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒, หน้า ๒. (เอกสารอัครสำเนา)

ในด้านประชาชนในชนบทมีลักษณะขาดความรู้ในการปรับใช้วิทยาการแผนใหม่ มีความคิดที่ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในระดับพลัน เชื้อผู้นำ ยึดถือชนประเพณีซึ่งบางครั้งเป็นผลเสีย ต่อการพัฒนา ขาดการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ เพราะยึดถือผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ^๑

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ปัญหาชนบท การบริหาร การพัฒนาชนบทของรัฐ และเพื่อเป็นการ แบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจในการ บริหาร ของรัฐไปยังหน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาค ตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนให้โอกาสแก่ตัวแทนประชาชนในระดับพื้นฐานอันได้แก่สภาตำบล เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นมา รัฐบาลจึงได้เริ่ม กลยุทธ์ใหม่ที่เรียกว่าการวางแผนพัฒนา หรือการกำหนดโครงการจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน (bottom-up planning) ในการแก้ปัญหาที่เกิดจากชนบทการพัฒนาชนบทที่มีอยู่เดิม ๓ เรื่อง ด้วยกัน คือ

๓.๑ การวางแผนพัฒนาจังหวัด

ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาประเทศอย่างเป็นทางการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ผลการพัฒนาประเทศตามแบบพัฒนา ฉบับที่ ๑-๒ ปรากฏว่าเมื่ออัตราส่วนการ ขยายตัว ทางเศรษฐกิจ (economic growth)^๒ โดยส่วนรวมจะอยู่ในอัตราสูงแต่ความแตกต่าง และช่องว่างของรายได้ใหญ่ประชากรและความเจริญแต่ละท้องถิ่นที่ยังแตกต่างกันมากเมื่อการพัฒนา มาถึงช่วงของการพัฒนาตามแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ จึงมีแนวโน้มแก่ช่องว่างดังกล่าวด้วยการ เพิ่ม มาตรการในการกระจายรายได้และให้ความสำคัญทางด้าน การพัฒนาทางสังคมมากขึ้นโดยเน้นถึง การดำเนินงานในด้านนี้เพิ่มขึ้น เช่น การลดอัตราการเพิ่มของประชากร การกระจายบริการ ด้านเศรษฐกิจและสังคม การสร้างโอกาสให้ประชาชนได้รับบริการ จากรัฐ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะเวลาการพัฒนาตามแผนฯ ฉบับที่ ๓ นี้ ได้เกิดความผันแปรทางเศรษฐกิจทั่วโลก นั่นคือ วิกฤตการณ์น้ำมัน ซึ่งก่อให้เกิดความผันผวนของระบบการเงิน

^๑ สำนักงานโครงการ เงินกู้, กรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, โครงการพัฒนา ชนบทระดับหมู่บ้าน กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒, หน้า ๒. (เอกสารอัครสำเนา)

^๒ ประสาน สุขรังสรรค์, แผนพัฒนาจังหวัด สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย, หน้า ๑.

ก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเศรษฐกิจขงกันทั่วโลก สำหรับการพัฒนาของประเทศ อัตราการขยายตัวการผลิตและรายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนขยายตัว การเกษตรภาคชนบทต้องประสบภัยธรรมชาติเกิดปัญหาการว่างงานและความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปัญหาความมั่นคงติดตามมา จึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านการกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคมตามที่กำหนดไว้^๑

ฉะนั้น เพื่อให้การพัฒนาได้ดำเนินไปสู่วัตถุประสงค์หลักในการที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ และแก้ปัญหารากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้พื้นฐานความมั่นคงปลอดภัยของชาติ แผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ได้กำหนดแนวทางสำคัญ ๆ ซึ่งมีผลให้เกิดการวางแผนพัฒนาภาคและการวางแผนพัฒนาจังหวัดขึ้น เพื่อสนองตอบแนวทางการพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ เช่น^๒

- ก. การพัฒนาอุตสาหกรรมที่สามารถสนับสนุนการกระจายรายได้และเพิ่มการมีงานทำในส่วนภูมิภาค
- ข. วางแผนการขยายการกระจายการบริการทางสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในชนบทอย่างกว้างขวาง
- ค. เร่งขยายและกระจายบริการทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน
- ง. กำหนดแนวทางพัฒนาภาค และการกระจายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นไปสู่ส่วนภูมิภาคให้มีแผนอย่างชัดเจน

^๑ ประสาน สุขรังสรรค์, แผนพัฒนาจังหวัด, หน้า ๒.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓.

จากแนวการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนชาติดังกล่าว ได้ระบุแผนพัฒนา
ระดับท้องถิ่นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการวางแผน โดยมติคณะรัฐมนตรีให้สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง
จัดทำแผนระดับท้องถิ่นเสนอต่อรัฐบาล และให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจและ
ความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นด้วย^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ได้จัดแนวทางการพัฒนาภาคขึ้น (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) และรัฐบาลได้วางระเบียบว่าด้วยการ
วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม
๒๕๒๐ และได้กำหนดให้ทุกจังหวัดมีแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมระยะ ๕ ปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔
ในช่วงระยะเวลาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและ
สังคมของจังหวัด และให้จัดทำแผนฯ โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งนับได้ว่า
เป็นการริเริ่มมีการวางแผนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริหารการหรือความต้องการของ
ประชาชนแทนที่จะให้ส่วนราชการส่วนกลางหรือเบื้องบน กำหนดแนวทางหรือวางแผนมาให้แต่
ฝ่ายเดียว อันเป็นลักษณะของการวางแผนแบบเก่าซึ่งจังหวัดได้เคยมีแผนการทำงานของตนมาแล้ว
เช่น แผนการส่งเสริมการเลี้ยงโค กระบือ แผนการพัฒนาอนามัยของจังหวัด เป็นต้น แผนประเภท
ดังกล่าวเป็นแผนสำหรับการพัฒนาแต่ละเรื่องหรือแต่ละด้านซึ่งรัฐบาลหรือจังหวัดเป็นผู้กำหนดเอง
โดยให้ส่วนราชการในจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบอีกนับหนึ่ง เป็นแผนซึ่งดำเนินการจากเบื้องบนสู่ เบื้องล่าง
(top down planning)

ความเป็นมาของแผนพัฒนาจังหวัดมีผลสืบเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นจาก
ผลการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ แห่งชาติที่ผ่านมา

^๑ ประสาน สุขรังสรรค์, แผนพัฒนาจังหวัด, หน้า ๔.

การวางแผนพัฒนาจังหวัดเริ่มเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวน ๑% ของยอดงบประมาณทั้งหมด (ประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท) ให้กับจังหวัดนำไปจัดสรรให้กับโครงการของสภาตำบล โครงการของสุขาภิบาลและโครงการของเทศบาลซึ่งเป็นการตอบสนองทางด้านงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาของประชาชนทั้งในเมืองและชนบทโดยการวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน โดยการมอบอำนาจการตัดสินใจไปให้กับข้าราชการในภูมิภาคและยังเป็นการฝึกอบรมโดยทางปฏิบัติจริง ๆ ให้กับคณะกรรมการสภาตำบลในการจัดทำแผนและโครงการโดยมองจากปัญหาในพื้นที่ที่เขาประสบอยู่ ในปี ๒๕๒๒ และในปี ๒๕๒๓ รัฐบาลก็ยังคงกระทำในลักษณะที่ต่อเนื่องโดยการจัดสรรงบประมาณลงไปถึงจังหวัด ตลอดจนเทศบาล สุขาภิบาลและสภาตำบลอีกปีละ ๕๐๐ ล้านบาท

๓.๒ โครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน^๑

นอกจากรัฐบาลจะใช้แผนพัฒนาจังหวัดเป็นกลไกในการแก้ปัญหาอันเนื่องมาจากการพัฒนาที่ผ่านมาแล้ว รัฐบาลได้กำหนดโครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้านให้เป็นกลยุทธ์ในการดำเนินการแก้ปัญหาโดยมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจในชนบทที่ห่างไกลทุรกันดาร นอกเขตชลประทาน บริการของรัฐเข้าไม่ถึง เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางสังคมและความมั่นคงในเขตพื้นที่เป้าหมายเพื่อระดมและกระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนและรับผิดชอบตั้งแต่การวางโครงการ โดยมีนโยบายเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายดังกล่าวไว้ดังนี้

ก. โครงการนี้จะดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ของหมู่บ้านยากจนทุรกันดารห่างไกลที่บริการของรัฐเข้าไม่ถึง โดยจะมีประกาศของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติที่แน่นอนเกี่ยวกับจำนวนหมู่บ้านเป้าหมาย

^๑ สำนักงานโครงการเงินกู้, โครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน, หน้า ๓๕.

ข. กิจกรรมที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนาหมู่บ้าน จะเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้น และกิจกรรมเพื่อการจัดหาสิ่งบริการขั้นพื้นฐานที่จะอำนวยความสะดวกในการพัฒนาอาชีพของประชาชน เช่น แหล่งน้ำ ถนน ฯลฯ รวมทั้งกิจกรรมที่จะส่งเสริมความร่วมมือและการรวมกลุ่มประชาชนในชนบท

ค. งบประมาณที่จะดำเนินการนั้นจะพยายามระดมทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมทั้งจากองค์กร มูลนิธิและเอกชน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการ

การพัฒนาชนบทตามโครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายดังกล่าวนี้ มีแนวความคิด (concept) ที่สืบเนื่องหรือเป็นผลมาจากวิธีการพัฒนาชนบทในอดีต กล่าวคือ แต่เดิมนั้นการวางแผนและโครงการเพื่อพัฒนาชนบทตลอดจนอำนาจการ จัดสรรทรัพยากร ทั้งงบประมาณและอัตรากำลังจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น บทเรียนที่ส่วนกลางได้รับก็คือโครงการต่าง ๆ มักไม่ตรงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน และไม่อาจพัฒนาชนบทได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากส่วนกลางเองมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ อัตรากำลัง ต่อมาจึงได้พยายามนำเอารูปแบบการพัฒนาที่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลักในการวางแผนโครงการ ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากร แต่ยังคงประสพปัญหาว่าไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และบางครั้งโครงการที่เป็นความต้องการของประชาชนอาจขัดแย้งกับนโยบายการพัฒนา เช่น การจัดที่ดินให้ราษฎรทำมาหากินขัดแย้งกับนโยบายการอนุรักษ์ป่าไม้ เป็นต้น ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาชนบทเป็นไปอย่างได้ผลมีประสิทธิภาพสามารถสนองปัญหาและความต้องการของประชาชน ได้ถูกต้อง และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้านจึงมีแนวความคิดที่จะพัฒนาหมู่บ้านโดยวิธีการที่เน้นหนักในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ก. เน้นหนักที่จะพัฒนาในกิจกรรมที่เป็นความต้องการ ขั้นพื้นฐาน (basic-minimum need) ของประชาชนในหมู่บ้าน

ข. ยึดหลักการวางแผนจากเบื้องล่าง โดยพิจารณาความต้องการของประชาชนเป็นหลัก (bottom-up planning) ในขณะที่เดียวกันก็คำนึงถึงนโยบายหลักของรัฐ ตลอดจนแผนงานและแนวทางพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กิจกรรมได้ดำเนินไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน

- ค. ให้ความสำคัญขององค์กรในระดับพื้นที่ที่จะให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนา
 ง. เน้นหนักที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน การวางโครงการและ
 การดำเนินการในโครงการ

เพื่อให้แนวความคิดตามโครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้าน ซึ่งพัฒนาชนบทโดยวิธียึดหลัก
 ความต้องการของประชาชนประสานกับแนวทางพัฒนาของรัฐ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
 ในการวางแผนและดำเนินการในโครงการพัฒนาร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ บรรลุเป้าหมายตาม
 โครงการจึงได้มีการกำหนดรูปแบบของการพัฒนาที่แน่ชัดไว้ ดังนี้

ก. ให้หมู่บ้านในรูปคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) เป็นหน่วยตัดสินใจว่า จะทำอะไร
 ที่ไหน และเมื่อไร

ข. ให้คณะกรรมการพัฒนาชนบทระดับตำบลเป็นผู้รับผิดชอบตัดสินใจว่าจะทำโครงการ
 ของหมู่บ้านหรือไม่ตามที่คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านเสนอ

ค. ให้อำเภอกำหนดแผนงานหลักและวางแนวทางควบคุมติดตามงานและให้การสนับสนุน
 ทางวิชาการ

ง. ทำการสำรวจและจำแนกหมู่บ้านเป้าหมายออกเป็นประเภทหมู่บ้านไม่สามารถช่วย
 ตัวเองได้ สามารถช่วยตัวเองได้ และหมู่บ้านก้าวหน้า

จ. โครงการพัฒนาต้องเป็นความต้องการและเริ่มจากระดับหมู่บ้านโดย กพม. เป็นผู้เสนอ
 ส่วนใหญ่ต้องเป็นโครงการที่สามารถรับผิดชอบดำเนินการเองได้

ฉ. กิจกรรมพัฒนาในระดับหมู่บ้านควรจะครอบคลุมทั้งแผนงานที่สร้างและปรับปรุง
 สิ่งแวดล้อมสาธารณสมบัติ แผนงานส่งเสริมการเพิ่มรายได้ของครอบครัว และแผนงานพัฒนาบุคคล
 และกลุ่มคนในหมู่บ้านให้สามารถรับผิดชอบงานพัฒนาของหมู่บ้านต่อไปได้

ช. โครงการพัฒนาจะต้องทำต่อเนื่องและสัมพันธ์กัน และไม่สิ้นสุดลงตามระยะเวลา
 งบประมาณทางราชการ วัสดุอุปกรณ์ พันธุ์พืช จะต้องหมุนเวียนให้กับกลุ่มคนผู้ยากจนจริง ๆ

ซ. ทุกส่วนราชการภายในจังหวัดต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือทาง
 วิชาการ ต้องพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการตามความต้องการของประชาชน
 และที่สำคัญต้องติดตามผลการดำเนินการตามโครงการร่วมกัน

ฉ. การอนุมัติโครงการในหลักการยังคงอยู่ในอำนาจของส่วนกลาง คือ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กพช.) ทั้งนี้เพื่อป้องกันการซ้ำซ้อนของแผนงานและโครงการ แต่ให้มีการโอนเงินไปตั้งจ่ายที่จังหวัดไม่ต้องส่งโครงการมายังส่วนกลางโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดตามความจำเป็นของท้องถิ่น

ญ. สร้างอุดมการณ์การพัฒนากับพ่อค้าประชาชนและข้าราชการ โดยส่งเสริมให้รู้จักช่วยตนเอง ให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และสร้างความเชื่อมั่นในการใช้พลังประชาชนเพื่อร่วมกันพัฒนาอย่างมีแผน

สำหรับองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารโครงการนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กพช.) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นรองประธาน และกรรมการอื่นอีก ๑๔ คน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติมีหน้าที่เร่งรัดปรับปรุง ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในชนบทที่ยังประสบปัญหายากจน ตลอดจนประสานการพัฒนาชนบทของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องไปในทางเดียวกัน ้วยการดำเนินการบริหารเงินกู้ยืม ๓๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (๑,๔๐๐ ล้านบาท) กับเงินไทยสมทบอีก ๑,๔๐๐ ล้านบาท รวมเป็น ๒,๘๐๐ ล้านบาท ทำการพัฒนาหมู่บ้านยากจน ซึ่งมีเป้าหมาย ๔,๕๐๐ หมู่บ้านในระยะเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่ปลายปี ๒๕๒๒-๒๕๒๔

๓.๓ โครงการสร้างงานในชนบท

คณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติวงเงินจำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาท เพื่อนำไปดำเนินการตามโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๓ และนายกรัฐมนตรีได้ลงนามในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ พร้อมทั้งได้ประกาศให้พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปล่วงหน้าก่อน พ.ศ. ๒๕๒๓ เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓ และรัฐสภาได้อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ทั้งนี้รัฐบาลได้ชี้แจงเหตุผลว่า "เนื่องจากได้เกิดภาวะฝนแล้งในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยทั่วไปทำให้ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ประสบความเดือดร้อนเนื่องจากรายได้ลดลงมาก ในขณะที่ค่าครองชีพขึ้นไปสูงมาก อันจะส่งผลถึงความปลอดภัยสาธารณะและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

รัฐบาลจำเป็นต้องรับดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในชนบทโดยรีบด่วน โดยการสร้างงานให้ประชาชนมีงานทำเพื่อที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น และในขณะที่เดียวกันงานที่สร้างขึ้นนั้นจะเป็นงานที่ก่อให้เกิดแหล่งน้ำสำหรับใช้บริโภคและใช้ในการเกษตรกรรมสำหรับประชาชนในชนบท ซึ่งจะต้องดำเนินการทันทีในระหว่างที่มีฝน เพื่อให้มีทางเก็บน้ำฝนไว้ใช้ได้มากที่สุดได้ทันการ ในการนี้สมควรอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนได้ ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๘๑ โดยที่เป็นการผิดกฎหมายที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะต้องป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น" ๑

โครงการสร้างงานในชนบทมีแนวทางที่จะพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมนอกเขตชลประทาน โดยวิธีการดังนี้

- เน้นหนักที่จะพัฒนาในกิจกรรมการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคเพื่อเกษตรกรรม
- ยึดหลักวางแผนและโครงการ เบื้องล่างสู่เบื้องบน
- ยึดหลักการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจในการตัดสินใจไปให้ข้าราชการในส่วน

ภูมิภาค (กสจ.) อำเภอ (นายอำเภอ) และคณะกรรมการสภาตำบล ในการกำหนดวงเงิน และโครงการให้เหมาะสมกับวงเงินที่ได้จัดสรรไปให้ตลอดจนการดำเนินงานตามโครงการครบทุกขั้นตอนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยส่วนกลาง (กสช.) มีอำนาจแก่น้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้

- เน้นหนักที่จะให้ราษฎรที่ประสบภาวะความเดือดร้อนในภาวะแห้งแล้ง คนยากจน คนว่างงาน มีรายได้จากการสร้างงานเป็นหลักสำคัญที่สุด โดยถือเอาความสำเร็จของงานเป็นอันดับรอง ทั้งนี้ที่จะให้ราษฎรดังกล่าวไม่ต้องอพยพเข้าไปหางานทำในกรุงเทพฯ และเป็นการเพิ่มอำนาจการซื้อขายให้สูงขึ้นด้วย

๑ ที่มา : หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน

ตามที่ได้ชี้ให้เห็นถึงทฤษฎีและแนวความคิดของการพัฒนาชนบทในประเทศด้อยพัฒนา โดยทั่วไป และทฤษฎีแนวความคิดที่นำมาประยุกต์ใช้สำหรับการพัฒนาชนบทของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะกลยุทธ์ใหม่ที่เป็นแนวความคิดของโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งได้แก่ แผนพัฒนาจังหวัด โครงการพัฒนาชนบทระดับหมู่บ้านนั้น สิ่งที่น่าพิจารณาคือแนวความคิด (concept) ของแต่ละแผนหรือโครงการมีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ

๑. การยึดหลักการวางแผนและโครงการจากเบื้องล่างมาสู่เบื้องบน (bottom-up planning)
๒. การแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจในการตัดสินใจจากส่วนกลางให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค คือ ระดับจังหวัด อำเภอและประชาชนในตำบล
๓. ในแง่การมอบอำนาจการพัฒนาให้กับประชาชนนั้น เน้นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดเป็นหลักสำคัญ นั่นคือการมอบหมายให้สภาตำบลเป็นหน่วยหรือองค์กรรับผิดชอบการบริหารโครงการพัฒนา
๔. มุ่งแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในชนบทเป็นสำคัญ
๕. สนับสนุนหรือปลุกฝังอุดมการณ์ความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นระหว่างประชาชน พ่อค้า และข้าราชการ นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มประชาชนในชนบทเพื่อร่วมกันรับผิดชอบ และมีส่วนร่วมในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของตน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างโครงการสร้างงานในชนบทกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด ก็คือโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งนอกจากจะมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาและพัฒนาชนบทด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครองของประชาชนในระดับท้องถิ่นโดยช่วงระยะเวลาสั้นแล้ว ที่สำคัญคือโครงการสร้างงานในชนบทเป็นกลไกหรือกิจกรรมที่กำหนดขึ้นเพื่ออุดช่องว่างและเสริมสร้างการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้ก็เพราะแผนหรือโครงการที่ปรากฏในแผนพัฒนาจังหวัดต่าง ๆ นั้น ได้ขมูลหรือปัญหาความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนจากสภาตำบลทั้งสิ้น แต่เนื่องจากในปัจจุบันนี้ การดำเนินการบริหารโครงการของแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่สมบูรณ์ เช่น งบประมาณที่ให้ดำเนินการ ความรู้ ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะ

ความเข้มแข็งของสภาตำบลซึ่งโดยทั่วไปแล้วยังมีสภาพที่ไม่เข้มแข็งนัก ปัจจุบันกล่าวนี้เป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อความสำเร็จในการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้นโยบายการพัฒนาชนบทบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

จึงน่าจะกล่าวได้ว่า สภาตำบลมีบทบาทต่อการพัฒนาชนบทตามโครงการทั้งระยะสั้นและระยะยาวตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น การที่จะใช้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารหรือพัฒนาในด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายของโครงการที่วางแผนที่ตั้งไว้ นั้น สิ่งสำคัญประการหนึ่งคือ ประสิทธิภาพ หรือขีดความสามารถของสภาตำบล การที่สภาตำบลจะสามารถบริหารโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ให้บรรลุเป้าหมายนั้น สภาตำบลจะต้องมีความเข้มแข็งเสียก่อนจึงจะสามารถทำหน้าที่พัฒนาชนบทได้อย่างสมบูรณ์ การปรับปรุงสภาตำบลให้มีขีดความสามารถสูงจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาชนบทซึ่งใช้สภาตำบลเป็นฐาน.