

สภาพปัญหาของชนบทไทยและแนวทางการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา : บทวิเคราะห์นโยบาย

สภาพปัญหาของชนบทไทย

จากรายงานการศึกษาของนักวิชาการทั้งหลายทั้งในประเทศและต่างประเทศ และแม้แต่จากหน่วยงานของรัฐเองก็ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์ที่เลวร้ายที่เกิดขึ้นในภาคชนบทของไทย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมของผลการพัฒนาประเทศ เพราะตลอดระยะเวลาอันยาวนานที่ประเทศไทยได้ทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากเพื่อพัฒนาชนบท แต่สิ่งหนึ่งที่เราไม่อาจปฏิเสธได้ก็คือผลประโยชน์ของการพัฒนาหาได้ตกถึงมือประชาชนในชนบทอย่างทัดเทียมกันไม่ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในภาคชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ (ซึ่งจะให้พิจารณาในรายละเอียดต่อไปนี้) ได้ผลักดันให้ชาวชนบทหันมาเรียกร้องต่อระบบการเมืองมากขึ้นเพื่อให้ช่วยแก้ไขปัญหา เช่น จัดตั้งสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทยมีการชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลมีมาตรการที่จะช่วยแก้ไขปัญหามาตรับอย่างจริงจัง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นการเคลื่อนไหวได้ชัดเจนหลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ แต่รัฐบาลที่ผ่าน ๆ มาได้มีนโยบายการจำกัดการเมืองแบบกลุ่ม (limited pluralism) รัฐบาลชุดปฏิรูปฯ ได้ออกกฎระเบียบห้ามการชุมนุมทางการเมือง ในเมื่อรัฐบาลสนองตอบข้อเรียกร้องของชาวนาชาวไร่ด้วยการพยายามควบคุมการเคลื่อนไหวของกลุ่มชาวนาชาวไร่ด้วยการตั้งกลุ่มต่อต้านและการห้ามการเคลื่อนไหวทางการเมือง ทำให้ชาวนาชาวไร่เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบน (deviant behaviours) ไปทางฝั่งเฉยหรือสัดค้ำซึ่งอาจจะถึงขนาดปฏิวัติล้มล้างได้

ปัญหาเรื่องการกระจายรายได้หรือทรัพยากรในสังคมเป็นหนึ่งในห้าของวิกฤตการณ์ทางการเมืองอันเนื่องมาจาก "อาการของการพัฒนา (developmental syndrome)" ตามความเห็นของ บินเดอร์ ดูรายละเอียดใน Leonard Binder and others, Crisis and Sequences in Political Development (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1971)

ในภาคชนบทของไทยจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่มีมากกว่าในเขตเมืองมากมายหลายเท่าตัว (ดูตารางที่ ๒) ดังนั้นการที่จะปล่อยให้ประชากรจำนวนกว่า ๘๐% ของประชากรทั้งประเทศอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบอยู่ตลอดเวลาเช่นนี้ย่อมจะมีผลร้ายต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ตารางที่ ๒ เปรียบเทียบจำนวนประชากรในภาคชนบทกับเมือง

หน่วย : ล้านคน

พ.ศ.	ประชากรทั้งหมด	ประชากรในชนบท	ประชากรในเมือง
๒๕๐๓	๒๖.๕๐	๒๓.๒๗	๓.๒๓
๒๕๑๓	๓๖.๐๓	๓๐.๗๗	๕.๒๖
๒๕๑๘	๔๒.๐๖	๓๕.๖๖	๖.๔๐
๒๕๒๓	๔๘.๖๒	๔๐.๘๔	๗.๗๗
๒๕๒๘	๕๕.๔๕	๔๕.๘๘	๙.๕๗

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แนวคิดและความหมายของ "ความยากจน"

การวิเคราะห์ประเด็นความยากจนนั้น จำเป็นต้องเริ่มจากแนวคิดในการมองปัญหาความยากจนของกระแสแนวคิดต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่หลายแนวซึ่งก่อให้เกิดความเข้าใจในปัญหาความยากจนที่แตกต่างกัน การมองปัญหาความยากจนจากแง่มุมที่ต่างกันอย่างนี้เป็นผลให้เกิดความสับสนในแนวนโยบายและมาตรการแก้ไขความยากจนด้วย แนวคิดในการมองความยากจนของผู้ที่สนใจศึกษาอาจแยกออกเป็น ๓ แนวคิดคือ แนวคิดแรกมองความยากจนในแง่ของการมีพอประทังชีวิต (subsistence) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการมีสิ่งจำเป็นขั้นต่ำสำหรับการประทังชีวิตและการมีสมรรถนะในการทำงาน แนวคิดที่สองมองความยากจนในแง่ของความไม่เท่าเทียมกัน (inequality) ในรายได้ เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มคนในสังคมและแนวคิดที่สามมองความยากจนในแง่ของผลกระทบทางสังคมของความยากจนที่มีต่อสังคมทั้งหมดโดยส่วนรวม แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหา

ในการให้คำนิยามและการวัดความยากจน

ขวัญใจ สมิต^๑ ได้ศึกษาและสรุปคำนิยามของความยากจนไว้ ๕ ประการคือ ประการแรก ความยากจนหมายถึงความอัตรัดทางเศรษฐกิจ (economic insufficiency) ซึ่งได้แก่ความขาดแคลนหรือการมีไม่พอในการยังชีพในส่วนที่เกี่ยวกับความต้องการทางด้านอาหาร เพื่อความมีชีวิตอยู่รอด รวมถึงสิ่งที่เรียกกันว่าเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน (basic needs) ประการที่สอง ความยากจนคือความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic inequality) ซึ่งหมายถึงภาวะการครองชีพที่แตกต่างไปจากลักษณะอันเป็นแบบฉบับ (norms) ของมวลชนในแต่ละสังคม ประการที่สาม ความยากจนหมายถึง ความขาดแคลน (deprivation) ซึ่งรวมถึงความขาดแคลนปัจจัยทั้งหมดที่เป็นส่วนประกอบสำคัญของภาวะการครองชีพที่เป็นแบบแผนทั่วไปของมวลชนในสังคมนั้น ประการที่สี่ ความยากจนหมายถึง ความต้องการพึ่งพา (dependency) เป็นความยากจนที่ผูกพันอยู่กับการพึ่งพาภาครัฐในการช่วยการครองชีพ และประการสุดท้ายความยากจนหมายถึง ความเป็นปัญหาในสังคม (diseconomics) เป็นการมองที่ผลที่ติดตามหรือที่เกิดขึ้นในสังคม

คำนิยามที่ใช้ในการมองความยากจนในที่นี้ได้แก่ คำนิยามในประการแรกซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับคุณภาพของชีวิต (quality of life) อันสอดคล้องกับแนวคิดการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนที่เป็นพื้นฐานของนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่ของประเทศไทยในปัจจุบัน

ปัญหาคความยากจนในชนบท : ปัญหาพื้นฐานของสังคมไทย

สิ่งที่ปรากฏให้เห็นชัดในช่วงระยะเวลา ๒๐ ปี แห่งการพัฒนาประเทศคือ จำนวนคนยากจนในชนบทมีอยู่อย่างมาก จากการศึกษาระดับความยากจนในประเทศไทย เมธี ครอบแก้วและนางสาวจินตนา เขียวศิริ พบว่า จำนวนครอบครัวที่ยากจนในปี ๒๕๑๑/๒๕๑๒ มีประมาณ

^๑ ทรายละเอียดใน ขวัญใจ สมิต คำนิยามของความยากจนและปัญหาในทางปฏิบัติในการวัดความยากจน บทความเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง ปัญหาและนโยบายเกี่ยวกับความยากจนในประเทศไทย จัดโดยสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น ๔-๖ มกราคม ๒๕๒๓.

ร้อยละ ๔๖ ของจำนวนครอบครัวทั่วประเทศ^๑ ดร.เชื้อย มีสุข ได้สรุปเรื่องความยากจนในชนบทของไทยว่า

การเป็นคนจนในประเทศไทยนั้นมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการอาศัยอยู่ในหมู่บ้านและการเป็นครอบครัวซึ่งมีหัวหน้าครอบครัวอยู่ในสาขาการเกษตร ซึ่งได้รับการศึกษาน้อยหรือไม่ได้รับการศึกษาเลย ครอบครัวที่ยากจนเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเป็นครอบครัวขนาดใหญ่ มีลูกหลายคนและมีผู้ทำงานหารายได้จำนวนน้อย ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ เป็นภาคที่ยากจนของประเทศไทย ในขณะที่ภาคกลางและกรุงเทพฯ อยู่ในฐานะที่ดีกว่า^๒

จากผลการศึกษาระดับความยากจนในแ่งมุ่มต่าง ๆ ทำให้เห็นภาพรวมของพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจน ซึ่งให้ภาพสอดคล้องกันว่า เขตชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจนรุนแรงที่สุด (ดูตารางที่ ๓)

ตารางที่ ๓ อัตราส่วนของครัวเรือนยากจนแบ่งตามภาคและเขต (๒๕๑๔)

	สุภาวดี ก่อตำรงค์	เชื้อย มีสุข	ขวัญใจ สมิต
ภาคเหนือ			
- เมือง	๑๔	๑๘	๒๔
- ชนบท	๔๕	๓๓	๓๔
ภาคกลาง			
- เมือง	๙	๑๒	๒๑
- ชนบท	๒๗	๑๕	๑๓

^๑ เมธี ครองแก้ว และ จินตนา เขียวศิริ, "การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย", วารสารธรรมศาสตร์, (๕ มิถุนายน ๒๕๑๔), หน้า ๔๘-๖๘.

^๒ วารสารเศรษฐกิจและสังคม ๑๔ (กรกฎาคม - สิงหาคม, ๒๕๒๑) : ๑๐.

ตารางที่ ๓ (ต่อ)

	สุภาวดี ก่อดำรงค์	เอื้อย มีสุข	ขวัญใจ สมิธ
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			
-เมือง	๑๖	๒๐	๓๓
-ชนบท	๖๗	๔๕	๔๖
ภาคใต้			
-เมือง	๑๓	๒๒	๓๒
-ชนบท	๔๖	๓๓	๓๑
กรุงเทพมหานคร	๑๒	๑๒	๑๒

ที่มา : เมธี ครองแก้ว, "การพัฒนาชนบทและความยากจนในประเทศไทย,"
 ใน เศรษฐกิจไทย : อดีตและอนาคต ลือชัย จุลาสัยและมิ่งสรรพ์
 สันติกาญจน์, บรรณาธิการ. (กรุงเทพมหานคร : บางกอกการพิมพ์,
 ๒๕๒๔), หน้า ๔๖.

หมายเหตุ การวัดความยากจนของทั้งสามนี้อาศัยพื้นฐานของรายจ่ายที่จำเป็นแก่
 การครองชีพต่อปีต่อคน

จากสภาพความยากจนในภาคต่าง ๆ ของประเทศแสดงให้เห็นถึงความ
 ล้มเหลวของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาซึ่งแม้ว่า การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาจะทำให้
 พื้นที่ชนบทส่วนหนึ่งมีความเจริญขึ้นและจากข้อมูลของธนาคารโลกจะแสดงให้เห็นว่า
 จำนวนประชากรที่ยากจนโดยเฉลี่ยทั่วประเทศได้ลดลงจากร้อยละ ๕๒ ในปี ๒๕๐๔/๐๖
 เหลือประมาณร้อยละ ๒๕ ในปี ๒๕๑๔/๑๕ ก็ตาม (ดูตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔ สัดส่วนของประชากรยากจนตามรายภาค

	๒๕๐๕/๐๖	๒๕๑๑/๑๒	๒๕๑๘/๑๙
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๗๒	๕๘	๓๘
ภาคเหนือ	๕๘	๓๐	*
ภาคกลาง	๓๔	๑๓	๑๒
ภาคใต้	๓๘	๒๙	*
กรุงเทพมหานคร	๒๐	๙	๙
เฉลี่ยทั่วประเทศ	๕๒	๓๔	๒๕

ที่มา : รายงานธนาคารโลก

หมายเหตุ ๑. *แสดงว่ายังไม่มีตัวเลข

๒. ประชากรยากจนหมายถึงประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่า ๑๕๐ บาทต่อคนต่อเดือน
ในเขตชนบทและ ๒๐๐ บาทต่อเดือนในเขตเมืองในปี ๒๕๑๘/๑๙

พิจารณาจากตัวเลขดังกล่าวจะเห็นลักษณะข้อเท็จจริงสำคัญ ๓ ประการคือ ประการแรก การลดระดับความยากจนนั้นทำได้ช้าลงในระยะหลัง ๆ เช่น ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสัดส่วนความยากจนเกือบจะไม่ลดลงเลย ส่วนในระดับชาตินั้น สัดส่วนความยากจนลดลงเพียงร้อยละ ๙ ในระยะ ๗ ปี ตั้งแต่ปี ๒๕๑๑/๑๒ ถึง ๒๕๑๘/๑๙ เทียบกับที่เคยลดลงถึงร้อยละ ๑๘ ของจำนวนประชากรทั้งสิ้นในระยะ ๖ ปี จากปี ๒๕๐๕/๐๖ ถึงปี ๒๕๑๑/๑๒^๑ ประการที่สอง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีประชากรยากจนเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ แม้ว่าจะมีแนวโน้มลดลงก็ตามแต่ก็ยังคงสูงกว่าระดับเฉลี่ยทั่วประเทศถึงร้อยละ ๑๓ ในปี ๒๕๑๘/๑๙ ประการที่สามข้อเท็จจริงที่ว่าในปี ๒๕๑๘/๑๙ ประชากรที่ยากจนโดยเฉลี่ยทั่วประเทศถึงร้อยละ ๒๕ หรือเท่ากับ

^๑ ธรรมรักษ์ การศึกษา, "การกระจายรายได้สู่ชนบท," ชนบทไทย ๒๕๒๒

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๒), หน้า ๒๘-๒๙.

๑ ใน ๔ ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งถ้าคิดจากจำนวนประชากรของประเทศไทยในปัจจุบันที่มีประมาณ ๔๗ ล้านคนแล้ว จำนวนประชากรที่ยากจนทั่วประเทศจะมีถึงประมาณ ๑๑ ล้านคน ทั้ง ๆ ที่อัตราการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยส่วนมากอยู่ในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ ๗ ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา

ความยากจนในชนบทได้สะท้อนให้เห็นเด่นชัดขึ้นเมื่อพิจารณาถึงความแตกต่างของรายได้ประชากรในชนบทซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางเกษตรกับประชากรในเมือง ปรากฏว่ารายได้ของผู้ประกอบอาชีพการเกษตรคิดเป็นร้อยละ ๒๖.๑ ของรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีรวมทุกอาชีพ แต่มีคนทำงานในอาชีพนี้ถึงร้อยละ ๖๖.๗ ในขณะที่รายได้ของผู้ได้รับเงินเดือนค่าจ้างและผู้ประกอบอาชีพธุรกิจส่วนตัวซึ่งมีคนทำงานในอาชีพทั้ง ๒ นี้เพียงร้อยละ ๓๓.๗ แต่มีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปีสูงถึงร้อยละ ๗๓.๔ ของรายได้เฉลี่ย รวมทุกอาชีพ (ดูตารางที่ ๔) ยิ่งไปกว่านั้นช่องว่างรายได้ต่อหัวของชาวชนบทกับชาวเมืองมีแนวโน้มขยายตัวออกไปมากขึ้น อัตราส่วนของรายได้ต่อหัวของชาวเมืองกับชาวชนบทในปี ๒๕๐๓ เท่ากับ ๖.๑ แต่ในปี ๒๕๑๔ เพิ่มขึ้นเป็น ๗.๖ และคาดว่าในปี ๒๕๒๔ จะเพิ่มขึ้นอีกเป็น ๘.๗ (ดูตารางที่ ๖)

นอกจากนี้ในระหว่างชนบทของภาคต่าง ๆ ก็มีความแตกต่างในรายได้และการกระจายรายได้จากตารางที่ ๗ จะเห็นได้ว่าชาวชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตกอยู่ในข่ายความยากจนสูงกว่าภาคอื่น และจากตารางที่ ๘ แสดงให้เห็นถึงลักษณะการกระจายรายได้ระหว่างภูมิภาคซึ่งมีลักษณะที่ไม่ดีขึ้นและมีแนวโน้มที่รุนแรงขึ้นตามลำดับ

ความยากจนที่เกิดขึ้นในภาคชนบทของไทยสะท้อนออกมาให้เห็นในรูปของความอดอยากหิวโหย โรคภัยไข้เจ็บและความไม่รู้ซึ่งสภาพความยากจนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัญหาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศชาติโดยส่วนรวมด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กล่าวคือ ความยากจนมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความเสื่อมโทรมในคุณภาพของชีวิตของชาวชนบทยากจน

I16082473

ตารางที่ ๔ รายได้สุทธิจำนวนคนทำงานและรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี ๒๕๑๘

	จำนวนคนทำงาน		รายได้รวม		รายได้เฉลี่ย ต่อคนต่อปี
	คน	%	ล้านบาท	%	
- เกษตรกร	๑๑,๕๕๖,๐๐๐	๖๖.๗	๖๐,๕๘๔	๒๖.๑	๕,๒๘๘
- ผู้ได้รับเงินเดือนค่าจ้าง	๓,๓๖๙,๐๐๐	๑๙.๖	๗๒,๕๓๘	๓๑.๒	๒๑,๕๓๑
- ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัว และผู้มีรายได้จากทรัพย์สิน	๒,๓๖๑,๐๐๐	๑๓.๗	๙๙,๓๙๘	๔๒.๗	๔๒,๑๐๐
	๑๗,๒๘๖,๐๐๐	๑๐๐.๐	๒๓๒,๕๒๐	๑๐๐.๐	๑๓,๕๓๐

ที่มา : กองบัญชาประชาชนชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ ๖ การเพิ่มขึ้นของช่องว่างรายได้ต่อหัวของชาวชนบทกับชาวเมือง

ปี	รายได้ต่อหัวของชาวชนบท (ก)	รายได้ต่อหัวของชาวเมือง (ข)	ข/ก
๒๕๐๓	๑,๐๔๔	๖,๔๓๔	๖.๑
๒๕๑๓	๑,๓๑๐	๘,๖๑๘	๖.๕
๒๕๑๘	๑,๔๓๓	๑๐,๐๖๑	๗.๖
๒๕๒๓	๑,๔๒๕	๑๒,๙๖๔	๘.๕
๒๕๒๘	๑,๗๒๔	๑๕,๑๑๐	๘.๗

ที่มา : หนังสือพิมพ์ประชาชาติไทย. กรกฎาคม ๒๕๑๗

ตารางที่ ๗ รายได้โดยเฉลี่ยต่อปีของครอบครัวชนบท (นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล) ของ
ภาคต่าง ๆ ๒๕๑๔ - ๒๕๑๕

ภาค	ขนาดครอบครัว	รายได้โดยเฉลี่ยต่อปี	
		ต่อครัวเรือน	ต่อคน
ภาคกลาง	๕.๓	๒๔,๔๓๒	๔,๖๑๔
ภาคใต้	๕.๓	๑๘,๐๑๒	๓,๔๑๑
ภาคเหนือ	๕.๑	๑๕,๘๑๖	๓,๐๙๕
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๖.๐	๑๕,๖๓๖	๒,๖๑๕
เฉลี่ย	๕.๕	๑๗,๖๘๔	๓,๒๒๒

ที่มา : รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๑๕ : ทิวราชอาณาจักร

ตารางที่ ๘ การกระจายรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ ระหว่างปี ๒๕๐๓ - ๒๕๒๑

	เหนือ	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้	กลาง	กทม.	ทั่วประเทศ
๑. สัดส่วนของผลผลิตรายภาคตามราคาคงที่ (ร้อยละ)						
๒๕๐๓	๑๕.๘	๑๗.๐	๑๔.๑	๒๙.๓	๒๓.๘	๑๐๐.๐
๒๕๑๓	๑๕.๒	๑๖.๐	๑๒.๘	๒๗.๕	๒๘.๕	๑๐๐.๐
๒๕๒๑	๑๔.๙	๑๔.๗	๑๑.๘	๓๑.๒	๒๗.๔	๑๐๐.๐
๒. รายได้หัวเฉลี่ยต่อบุคคลรายภาคทางราคาปัจจุบัน (บาท)						
๒๕๐๓	๑,๔๙๖	๑,๐๘๒	๒,๗๐๐	๒,๕๖๔	๕,๖๓๐	๒,๑๐๖
๒๕๑๓	๒,๖๙๙	๑,๘๒๒	๓,๘๕๘	๔,๖๖๒	๑๑,๒๓๔	๓,๘๔๙
๒๕๒๑	๘,๗๘๑	๔,๙๙๑	๑๒,๖๘๓	๑๗,๖๕๕	๓๐,๑๖๑	๑๒,๐๖๗

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากรายงานการศึกษาทางด้านสาธารณสุขพบว่า โดยเฉลี่ยกว่าร้อยละ ๖๔ ของประชากรเป็นโรคพยาธิลำไส้และในหมู่บ้านที่ยากจน ประชาชนจะเป็นโรคพยาธิลำไส้ถึงร้อยละ ๘๐-๑๐๐ ตามลำดับความยากจนจึงหมายความว่า ถ้ายากจนมากโอกาสที่เป็นโรคพยาธิลำไส้ก็มีสูงตามไปด้วยในทางด้านโภชนาการของชนบท จากหลักฐานการแพทย์พบว่า เด็กก่อนวัยเรียนในท้องถิ่นชนบทประมาณร้อยละ ๗๐-๘๐ ได้รับอาหารไม่เพียงพอ ในแต่ละปีจะมีเด็กก่อนวัยเรียนต้องตายไปเพราะโรคที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการขาดอาหาร ๔๔,๐๐๐ คน สภาวะการณืเช่นนี้นับว่าเป็นผลร้ายแรงต่อการเจริญเติบโตทางร่างกายและสมองของเด็กที่จะเป็นกำลังของประเทศชาติต่อไปในระยะอีก ๑๐-๒๐ ปีข้างหน้า ซึ่งเท่ากับเป็นการบั่นทอนทรัพยากรกำลังคนของประเทศชาติอย่างมหาศาล^๑

สภาวะความยากจนในชนบทที่ประชาชนมีรายได้น้อยมากได้ผลักดันให้มีการอพยพย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองโดยเฉพาะกรุงเทพฯ อย่างมาก ซึ่งส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ดูตารางที่ ๔)

ตารางที่ ๔ การอพยพย้ายถิ่นสู่กรุงเทพฯ แยกตามรายภาค

ปี	รวม	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
๒๕๑๗	๗๐,๐๔๘	๓๒,๘๔๔	๗,๗๒๕	๒๔,๕๘๕	๔,๘๙๓
๒๕๑๘	๕๙,๓๓๓	๒๓,๔๓๕	๘,๐๖๕	๒๑,๔๐๔	๖,๔๒๙
๒๕๑๙	๖๗,๓๑๓	๒๘,๒๑๐	๗,๓๗๒	๒๔,๘๙๑	๖,๗๔๐
๒๕๒๐	๙๑,๒๕๘	๓๑,๕๖๔	๖๑,๔๙๔	๔๑,๗๗๕	๖,๔๒๕

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติถึงสาเหตุที่ชาวชนบทอพยพเข้าสู่เมือง

^๑ เสน่ห์ จามริกและคนอื่น ๆ "รายงานเรื่อง นโยบายในการพัฒนาชนบท, ชนบทไทย ๒๕๒๓ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๒๓) หน้า ๑๑.

หลวง ผลปรากฏว่า ส่วนใหญ่อพยพมาเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ (ดูตารางที่ ๑๐)

ตารางที่ ๑๐ เหตุผลในการอพยพย้ายถิ่นสู่กรุงเทพฯ

ปี	เหตุผลทางเศรษฐกิจ ^๑ (%)	เหตุผลที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ ^๒ (%)
๒๕๑๗	๕๖.๖	๔๓.๓
๒๕๑๘	๕๐.๕	๔๙.๕
๒๕๑๙	๕๖.๖	๔๔.๐
๒๕๒๐	๖๓.๐	๓๗.๐

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

๑. เหตุผลทางเศรษฐกิจได้แก่ การเปลี่ยนงาน, เข้ามาหางานทำหลังฤดูเก็บเกี่ยว
๒. เหตุผลที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การเข้าโรงเรียน การย้ายติดตามสามีและอื่น ๆ

การอพยพเข้าสู่เมืองเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชุมชนเมืองได้เติบโตจนเป็นชุมชนหนาแน่น ปัญหาต่าง ๆ ก็ติดตามมาตั้งแต่การเรียกร้องบริการสาธารณะต่าง ๆ จากรัฐ การขาดแคลนที่อยู่อาศัย การคับคั่งของการจราจร สภาพแวดล้อมเป็นพิษ สถิติอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ได้กลายเป็นคุณลักษณะของเมืองใหญ่ ๆ ไปแล้ว และผลจากการพัฒนาที่เห็นก็คือ ในปัจจุบันมีคนติดยาเสพติดประมาณ ๖,๐๐๐,๐๐๐ คน มีโสเภณีกว่า ๓๐๐,๐๐๐ คน และเด็กอายุต่ำกว่า ๕ ปี ประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน ตายด้วยโรคขาดอาหาร ปัญหาเหล่านี้ได้เป็นภาระหนักของรัฐ ซึ่งก็หาทางออกโดยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากให้แก่ชุมชนเมืองโดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร เช่น การใช้จ่ายเงินหลายพันล้านบาทในการสร้างทางด่วนพิเศษในกรุงเทพฯ และกว่า ๓๐ ล้านบาทในการติดตั้งคอมพิวเตอร์เพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรคับคั่งในกรุงเทพฯ หรือการใช้เงินจากภาษีอากรประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาทเพื่อเพิ่มเงินเดือนแก่ข้าราชการทั่วประเทศ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกับที่รัฐบาลแถลงว่าไม่มีเงินพอที่จะรับซื้อข้าว เปลือกจากขานาในราคาประกันได้ เพราะต้องใช้เงินหลายพันล้านบาท

นอกจากนี้แนวโน้มของความขัดแย้งในชนบทที่จะเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นเมื่อพิจารณาจากทฤษฎีของ Raymond Ranter และ Manus Midlasky เรียกว่า "ช่องว่างแห่งการปฏิวัติ (revolutionary gap)" ซึ่งตามทฤษฎีนี้ได้อธิบายถึงช่องว่างระหว่าง "ความต้องการที่จะอยู่ดีกินดี" กับ "สภาพความเป็นอยู่จริง" จะเป็นต้นเหตุที่ทำให้เกิดการขัดแย้งระหว่างกลุ่มชนในสังคมซึ่งหากช่องว่างนี้กว้างมากขึ้น ความขัดแย้งและความรุนแรงก็จะยิ่งมีมากขึ้น เมื่อนำเอาทฤษฎีนี้มาพิจารณากับสังคมไทยปัจจุบันโดยเฉพาะระหว่างชนบทกับเมืองซึ่งปรากฏว่าในปัจจุบันนี้ชาวชนบทได้มีการอพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้นทั้งมาอยู่ถาวรและตามฤดูกาลประกอบกับการติดต่อสื่อสารทำได้สะดวก ทำให้พวกนี้ได้พบเห็นความเจริญที่มีอยู่ในเมือง เช่น มีโรงพยาบาลทันสมัย เห็นคนนั่งรถยนต์ชนิดต่าง ๆ มีภัตตาคารต่าง ๆ มากมาย มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้น ทำให้พวกที่มาจากชนบทเกิดความรู้สึกที่ต้องการที่จะอยู่ดีกินดี เช่นเดียวกับคนในเมืองบ้างเพราะโดยสัญชาตญาณของมนุษย์ทุกคนย่อมต้องการที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดี มีความสะดวกสบาย แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงแล้วโอกาสที่ชาวชนบทจะมีสิ่งเหล่านี้เป็นไปได้น้อยเพราะช่องว่างของรายได้ที่แตกต่างกันมาทำให้เกิดช่องว่าง "ความต้องการที่จะมีความอยู่ดีกินดี" กับ "สภาพความเป็นอยู่จริง" อันจะเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งและไร้ความรุนแรงเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่ต้องการ ส่วนความรุนแรงจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐในการรับหรือแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น และเมื่อศึกษาถึงความขัดแย้งของกลุ่มที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบันพบว่า สาเหตุอีกประการหนึ่งสืบเนื่องมาจากการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างเอาเปรียบเอาเปรียบของกลุ่มที่มีฐานะได้เปรียบทางเศรษฐกิจอยู่แล้วโดยที่กลุ่มสถาบัน (ข้าราชการพลเรือนและทหาร) ซึ่งอยู่ในฐานะที่ต้องปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมกลับเข้าไปมีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับกลุ่มที่รวบรวมอำนาจทางเศรษฐกิจ เป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นในเมื่อกลุ่มที่ถูกกดขี่ทางเศรษฐกิจไม่สามารถแสดงออกซึ่งความต้องการโดยผ่านกลไกตามปกติของรัฐอย่างสันติวิธีได้แล้ว พฤติกรรมการแสดงออกของกลุ่มที่เสียเปรียบทางเศรษฐกิจจะออกมาในรูปของความรุนแรงและนอกแบบมากยิ่งขึ้นซึ่งเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐยิ่งกว่าให้มีการขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ภายในระบบเสียอีก ทนทางแก้ไขปัญหาคือขึ้นอยู่กับความจริงใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองที่มุ่งจะแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างยุติธรรมและจริงจัง

สภาพความยากจนที่เกิดขึ้นในชนบทได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น มีสาเหตุมาจากหลาย ๆ ประการร่วมกันคือ

๑. เหตุจากแนวคิดการพัฒนาที่ล้มล้างความสำคัญของชนบทไทย

การทำความเข้าใจกับสาเหตุความยากจนของชนบทไทยจำเป็นต้องเริ่มจากจุดเริ่มต้นคือ แนวคิดการพัฒนา ทั้งนี้เพราะการมีแนวคิดการพัฒนาที่แตกต่างกันนำไปสู่การมองและกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหามชนบทที่แตกต่างกันด้วย ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทศวรรษที่ผ่านมา กระแสความคิดการพัฒนาของประเทศไทยได้แปรเปลี่ยนไปต่าง ๆ กัน สรุปได้ดังนี้

แนวคิดที่มีอิทธิพลต่อแนวทางการพัฒนาในระยะเริ่มแรกได้แก่ แนวคิดที่มองชนบทในแง่ที่มีความสำคัญเป็นอันดับรองและมุ่งเน้นความจำเป็นโดยส่วนรวม เป็นอันดับสูงสุดซึ่งแนวคิดนี้เน้นหนักในด้านการลงทุน ประสิทธิภาพการลงทุนและอัตราความจำเป็นโดยส่วนรวมทางเศรษฐกิจ เป้าหมายของการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่จึงมุ่งเน้นไปในด้านที่เป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและรายได้ของประเทศอันจะเป็นการบรรเทาปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินลงมิได้มุ่งที่จะยึดถือการพัฒนาชนบทในฐานะที่ชนบทเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามแนวคิดนี้เป้าหมายในการกระจายผลการพัฒนาและบริการทางสังคมไปสู่ชนบทกลายเป็นเพียงผลของแนวทางการพัฒนาในรูปแบบเกาซึ่งผู้กระบบเศรษฐกิจไทยไว้กับต่างประเทศมากขึ้นทุกทีแทนที่จะมุ่งพัฒนาชนบทให้เหยียบฐานะพอมือพอกินเป็นพื้นฐานเสียก่อน เป็นอันดับแรก

แนวคิดที่สอง มองชนบทว่ายังช่วยเหลือตัวเองไม่ได้และการให้บริการทางสังคมที่จำเป็นตาม "ความต้องการของประชาชน" จะช่วยแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ในชนบทได้ การพัฒนาตามแนวคิดนี้เป็นไปในรูปของการประชาสัมพันธ์ให้แก่ชาวชนบทตามความคิดของข้าราชการนักวิชาการ (technocratic view) ในส่วนกลางที่คิดว่าตนสามารถ

๑. เสน่ห์ จามริกและคนอื่น ๆ, "รายงานเรื่อง นโยบายในการพัฒนาชนบท," ชนบทไทย ๒๕๒๓, หน้า ๒๐.

รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนในชนบทตลอดจนสามารถจะสนองความต้องการของประชาชนได้

การพัฒนาชนบทตามแนวคิดทั้งสองก่อให้เกิดปัญหาหลาย ๆ ประการติดตามมา คือ

ประการแรก การให้ความสำคัญกับความจำเป็นเร่งด่วนโดยการเพิ่มผลผลิตและรายได้ทำให้พื้นที่ชนบทบางแห่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีแนวพัฒนาสามารถเจริญก้าวหน้าไปได้ แต่ในพื้นที่ชนบทหลายแห่งยังคงล้าหลังหรือเจริญขึ้นในอัตราที่ช้ามาก จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นชัดว่า ปัญหาความยากจนในชนบทยังมีความรุนแรงอยู่มากทั้ง ๆ ที่อัตราความจำเป็นเร่งด่วนของระบบเศรษฐกิจไทยโดยเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์สูง

ประการที่สอง การพัฒนาชนบทตามแนวทาง "ความต้องการของประชาชน" ในระดับพื้นที่ผลปรากฏว่า ความต้องการของชาวชนบทในพื้นที่ยากจนมุ่งที่จะเลียนแบบของพื้นที่ที่เจริญแล้วเป็นส่วนใหญ่ เช่น การมีถนน ไฟฟ้า ชลประทาน เป็นต้น ซึ่งมีได้ช่วยแก้ปัญหาพื้นฐานของชาวชนบทยากจนเลย เพราะการมีถนนหรือไฟฟ้ามีได้หมายความว่าคนชนบทยากจนจะสามารถเพิ่มผลผลิตได้เสมอไปและที่สำคัญคือ ปัญหาพื้นฐานของตัวคนชนบทยากจนเองมิได้รับการแก้ไขและยังต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนและโรคภัยไข้เจ็บดังกล่าวมาแล้วในเบื้องต้นและความไม่รู้ในปัญหาพื้นฐานของตนเอง ความไม่รู้นี้ทำให้ประชาชนไม่สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้และตกเป็น "ผู้รับ" ผลการพัฒนาที่รัฐหยิบยื่นในตลอดมา

ประการที่สาม การพัฒนาชนบทในรูปของ "การประชาสัมพันธ์" เป็นการตอกย้ำสภาพการ "พึ่งพา" ของชาวชนบทที่มีต่อรัฐและไม่สามารถจะมีสภาพการพึ่งตนเองได้

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาชนบทในระยะที่ผ่านมาเน้นขาดแนวคิดและทิศทางที่แน่นอนในขั้นพื้นฐานทำให้ชนบทมีความสำคัญเป็นอันดับรองเสมอมาและการคิดแนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจนก็มีความสับสน เป็นผลให้ความพยายามในการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาไม่สามารถช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนอันเป็นปัญหาพื้นฐานของชนบทให้คลี่คลายดีขึ้นได้

๒. เหตุจากยุทธศาสตร์การพัฒนา

ยุทธศาสตร์การพัฒนามีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงกับแนวคิดการพัฒนาอย่างใกล้ชิด เพราะแนวคิดการพัฒนามจะเป็นตัวกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา เมื่อพิจารณาแผนพัฒนาฉบับที่ ๑-๓ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทปรากฏว่า ได้เน้นหนักในด้านการเร่งรัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อันเป็นยุทธศาสตร์ที่ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่า เมื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้เกิดขึ้นในรูปของการเพิ่มขึ้นของรายได้ประชาชาติแล้ว มาตรฐานการครองชีพโดยส่วนรวมของประชาชนจะเกิดขึ้นและผลประโยชน์จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะแพร่กระจายลงไปสู่ประชาชนทั้งหลาย ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้เป็นสาระที่สำคัญของแผนพัฒนาฯ ทุกฉบับตั้งแต่แผนฉบับแรกจนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ ซึ่งแม้ว่าในแผนพัฒนาฉบับที่ ๔ ได้ตระหนักถึงปัญหาการกระจายรายได้ดีตามแต่ก็ไม่มีมาตรการที่จะแก้ปัญหาได้อย่างชัดเจน

ตารางที่ ๑๑ อัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

	๑๙๖๐-๖๕	๑๙๖๕-๗๐	๑๙๗๐-๗๕	๑๙๗๕-๘๐ ^๑
ผลิตภัณฑ์รวม	๗.๓	๘.๖	๖.๓	๘.๑
เกษตร	๔.๙	๖.๑	๕.๑	๓.๙
อุตสาหกรรม	๑๑.๒	๑๐.๔	๘.๔	๑๐.๖
พาณิชยกรรม	๗.๘	๑๐.๓	๖.๒	๖.๕
บริการ	๗.๖	๘.๘	๖.๙	๙.๔
อื่น ๆ	๘.๔	๙.๖	๕.๓	๑๑.๘
ผลิตภัณฑ์ต่อหัว	๕.๐	๕.๑	๓.๕	๕.๖

^๑ ตัวเลขของปี ๑๙๘๐ ที่นำมาคำนวณเป็นตัว เลขประมาณการ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตารางที่ ๑๑ จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาถึงการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมแล้ว ประเทศไทยประสบความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ แต่เมื่อพิจารณาในแต่ละภาค เศรษฐกิจพบว่าภาคอุตสาหกรรม เป็นภาคที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วกว่าภาคอื่น ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากนโยบายการพัฒนาประเทศในระยะเวลาที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมมาก ในขณะที่ภาคเกษตรกรรม เป็นภาคเศรษฐกิจที่มีอัตราการขยายตัวช้าที่สุดและมีแนวโน้มที่ขยายตัวลดลงอันจะมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของเกษตรกรซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

หลังจากการพัฒนาประเทศได้ก้าวเข้าสู่ช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่า การพัฒนาประเทศภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจสังคมระหว่างกลุ่มชนและระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศมากขึ้นซึ่งได้สร้างปัญหาต่าง ๆ ติดตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความยากจน ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นการกระจายรายได้และความเป็นธรรมทางสังคมโดยในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้รัฐได้เน้นการกระจายบริการทางสังคมไปสู่ชนบทมากขึ้นภายใต้แนวคิด "ความต้องการของประชาชน" ในรูปของการสร้างถนน ไฟฟ้า ขลประทาน อันเป็นไปตามความต้องการของประชาชน แต่การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วทำให้เป้าหมายการกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคมประสบความล้มเหลวเพราะแม้ว่า แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ จะเน้นในด้านการกระจายรายได้และความเป็นธรรมแต่ขาดความกระจ่างชัดในแง่ของการกำหนดอันดับความสำคัญก่อนหลังระหว่างเป้าหมาย เช่นว่านี้กับเป้าหมายทางด้าน การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่วนรวม^๑ ปัญหาการกระจายรายได้และความเป็นธรรมในสังคม จึงมิได้รับการเอาใจใส่แก้ไขอย่างจริงจังจึงมาจนกระทั่งในช่วงปลายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ซึ่งเมื่อมีการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้ของคนในชนบทกับคนในเมืองซึ่งขยายห่างมากขึ้นและปัญหาความยากจนในชนบทที่สะท้อนออกมาในรูปของการขาดอาหาร การเกิดโรคภัยไข้เจ็บและความไม่รู้ของชาวชนบทยากจนอันเป็นสภาพที่พบเห็นได้ชัดเจนในเขตชนบทยากจน

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.

ในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕-๒๕๒๙) จึงได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทล่างโดยมีการจัดทำแผนพัฒนาชนบทยากจนขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนในเขตชนบทยากจน เป็นการ เฉพาะซึ่งแสดงถึงการ เปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจากการ เน้นการจ้, เร็ยเติบโตทาง เศรษฐกิจ เป็นอันดับสูงสุดมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบท เพื่อแก้ไขปัญหาคความยากจนมากกว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ ด้วยการยึดความยากจนหนาแน่น เป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินงานพัฒนาชนบทแนวใหม่ นี้ ได้มีการแบ่งพื้นที่ชนบทออกเป็น ๒ ประเภทเด่นชัด คือเขตชนบททั่วไปซึ่งพอช่วยเหลือตนเองได้แล้วกับเขตชนบทยากจนซึ่งมีแนวทางและวิธีการพัฒนา เฉพาะดังจะ ได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

๓. เหตุจากโครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมืองการบริหาร

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างมากซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับปัญหาที่เกิดขึ้นในชนบทอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะชนบท เป็นส่วนหนึ่งของประเทศและอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเดียวกัน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ-การเมืองการบริหารได้มีส่วนสร้างความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบทและปัญหาคความยากจนในชนบทอย่างมากสรุปได้ดังนี้

๓.๑ ด้านการผลิต การผลิตในภาค เกษตรมีอัตราการขยายตัวลดลงโดยลำดับอันสืบเนื่องจากผลผลิตต่อไร่ต่ำและทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้ในการเกษตร เริ่ม เสื่อมโทรมลงอันมีผล เกี่ยวพันกับรายได้และปัญหาคความยากจนดังนี้

๑) การเกษตรของไทยยังต้องพึ่งพาสภาพดินฟ้าอากาศอยู่มากทำให้ผลผลิตที่ได้ไม่คงที่ผันแปรไปตามสภาพดินฟ้าอากาศในแต่ละปี เป็นผลให้รายได้ของเกษตรกรไม่แน่นอนในขณะที่เกษตรกรที่รายจ่ายในหลาย ๆ ด้าน เช่น ค่าปุ๋ย ค่าเช่ารถไถ เป็นต้น ดังนั้นการที่ เกษตรกรมีรายได้ไม่แน่นอนนำไปสู่สภาวะหนี้สินที่ทับทวีคูณมากขึ้นและในท้ายที่สุดก็ตกอยู่ในฐานะยากจน ข้อเท็จจริงเหล่านี้เห็นได้ชัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่มีความยากจนหนาแน่น จากรายงานการสำรวจของทั้งธนาคารโลกและกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยืนยันว่าปัญหา

ความยากจนในภาคนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการทำนาในเขตน้ำฝนและแม้ว่า รัฐบาลพยายามสร้างระบบชลประทานแต่ก็ปรากฏว่า พื้นที่ที่ได้รับประโยชน์ยังมีเพียงเล็กน้อย เกษตรกรยังต้องพึ่งการเกษตรน้ำฝนเป็นหลักอยู่จะสังเกตได้จากการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ของพืชสำคัญโดยเฉลี่ยมีเพียง ๐.๔ ต่อปีเท่านั้น อัตราการขยายการผลิตของเกษตรส่วนใหญ่มาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกกล่าวคือ ในระยะที่ผ่านมาได้มีการขยายเนื้อที่เพาะปลูกถึงร้อยละ ๔ ต่อปี^๒

๒) ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับราคาผลผลิตที่ได้รับ เกษตรกรประสบกับปัญหาต้นทุนการผลิตที่สูงเนื่องจากลักษณะการผลิตมุ่งเพื่อขาย จากการศึกษาภาวะหนี้สินของเกษตรกรพบว่า มีความสัมพันธ์กับสภาพการเกษตรกล่าวคือ การเกษตรสมัยใหม่นั้นจะควบคู่ไปกับหนี้สินหรือสินเชื่อซึ่งจะมีมากตามไปด้วย^๓ เพราะต้นทุนการผลิตสูงกว่าราคาผลผลิต ผลการเกษตรที่ผู้ผลิตหรือเกษตรกรได้รับดังจะเห็นได้ว่า ในปี ๒๕๒๒ เกษตรกรขายข้าวเปลือกเจ้าชั้นที่ ๑ (ข้าว ๕%) ได้โดยเฉลี่ยราคาเกวียนละ ๒,๕๐๐ บาท แต่ต้นทุนการผลิตข้าวดังกล่าวซึ่งประมาณการโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรเฉลี่ยเกวียนละ ๒,๘๖๕ บาท ประกอบด้วยค่าแรงร้อยละ ๖๖.๔ ค่าวัสดุร้อยละ ๑๐.๓ และอื่น ๆ ร้อยละ ๒๓.๓ นั้น เกษตรกรต้องขาดทุน ๓๖๕ บาทต่อเกวียน^๔ จึงทำให้เกษตรกรต้องตกอยู่ในภาวะขาดทุนและมีหนี้สินผลก็คือ โอกาสที่เกษตรกรจะปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของตนและสนองความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำมีน้อยลงด้วย

๓) ภายใต้โครงสร้างการตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ราคาผลผลิตผลการ

^๑ "แนวทางพัฒนาการเกษตรในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕," ชนบทไทย ๒๕๒๔
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ๒๕๒๕), หน้า ๖๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน

^๓ ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ภาวะหนี้สินของเกษตรกรไทย คณะเศรษฐศาสตร์
และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ Staff Paper No. 30, ๒๕ กุมภาพันธ์
๒๕๒๒, หน้า ๖.

^๔ "แนวทางพัฒนาการเกษตรในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕," ชนบทไทย ๒๕๒๔, หน้า ๖๓.

เกษตรถูกกำหนดโดยพ่อค้าคนกลางในกรุงเทพฯ ซึ่งจะหักค่าขนส่งตามระยะทาง ยิ่งผลิตผลของเกษตรกรอยู่ห่างไกล ราคาที่จะได้รับก็จะลดลง ในทางกลับกันราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่ เกษตรกรต้องซื้อยิ่งไกล เกษตรกรก็ต้องซื้อสินค้าราคาแพงมากขึ้น สภาพการณ์เช่นนี้เป็นการตอกย้ำให้ฐานะความเป็นอยู่ของ เกษตรที่ยากจนยิ่ง เลวร้ายลงไปอีก

๔) ในทางด้านระบบการเงิน โดยหลักการแล้วธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินต่าง ๆ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินธุรกิจของประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว มีส่วนช่วยขยายการลงทุนและพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ ในกรณีของประเทศไทยกลุ่มธนาคารพาณิชย์ เป็นกลุ่มที่สามารถรวบรวมอำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศไว้ในการกำมือได้อย่างเหนียวแน่นมั่นคงและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านเศรษฐกิจ กลุ่มนี้จะ เป็นกลุ่มที่อยู่เบื้องหลังการกำหนดราคาผลิตผลพืชไร่และนา และคุมตลาดการค้าภายในประเทศอย่างใกล้ชิดสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างจังหวัด เป็นตัวจักรสำคัญในการดูดเงินออมจากต่างจังหวัด เข้าสู่กรุงเทพฯ เพื่อนำมาลงทุนในด้านอุตสาหกรรมและธุรกิจต่าง ๆ ในส่วนกลางคือกรุงเทพฯ และบริเวณใกล้เคียงมากกว่าชนบท สภาพเช่นนี้ทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์รวมอำนาจทางเศรษฐกิจและกุมชะตาชีวิตของชาวชนบทไว้ด้วยและยังก่อให้เกิดการเสียดุลในการเติบโตระหว่างสาขาการเกษตรกับสาขาเกษตรกับสาขาอุตสาหกรรมและระหว่างเมืองกับชนบทด้วย

๕) โครงสร้างการเมืองการบริหารที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้มีลักษณะของการรวมอำนาจอยู่มาก การพัฒนาจึงมีลักษณะของการพัฒนาจาก เบื้องบนสู่เบื้องล่างตลอดมา โดยที่ประชาชนมีส่วนน้อยมากในกระบวนการพัฒนา กล่าวได้ว่า การพัฒนาที่ผ่านมาเป็นการพัฒนาโดยระบบราชการซึ่งมีลักษณะของการกระทำเพื่อตนเอง (self-serving) มากกว่า จะเป็นการกระทำเพื่อประชาชน การตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ จึงมักจะเป็นไปในทางที่ให้ประโยชน์กับคนในเมืองมากกว่าคนในชนบท การจัดสรรทรัพยากรและบริการทางสังคมต่าง ๆ เช่น ด้านสาธารณสุข การศึกษา เป็นต้น ปรากฏว่า มีความเหลื่อมล้ำกันมากทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพในระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้ชนบทขาดแคลนบริการทางสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและการปรับปรุงคุณภาพชีวิต สภาพความเป็นอยู่ของชาวชนบทในเขตพื้นที่ชนบท

ยากจนจึงอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมลงตามลำดับ^๑

นอกจากมูลเหตุสำคัญทั้ง ๓ ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปัญหาความยากจนยังมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายการพัฒนาชนบทอย่างใกล้ชิด การศึกษานโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทจะทำความเข้าใจในปัญหาความยากจนดีขึ้น

แนวทางการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา : บทวิเคราะห์นโยบาย

การศึกษาริวิเคราะห์นโยบายของรัฐ (public policy) เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทเป็นวิธีการหนึ่งในการทำความเข้าใจกับแนวทางการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา การศึกษาริวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) เป็นการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางการดำเนินการและระเบียบวิธีในการกำหนดและเลือกสรรทางเลือกแนวทางการปฏิบัติที่สลับซับซ้อนในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายนั้น^๒

โทมัส ดาย (Thomas Dye) ให้คำนิยามนโยบายของรัฐว่าคืออะไรก็ตามที่รัฐบาลต่าง ๆ เลือกกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ สำหรับเดวิด ฮัสตัน ให้ความหมาย

^๑ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเช่นในกรณีสาธารณสุข ในขณะที่ประชากรถึงร้อยละ ๔๔ อยู่ในชนบท ตามสถิติการกระจายของแพทย์ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ปรากฏว่า มีแพทย์เพียงจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ คนที่ประจำอยู่ต่างจังหวัด นอกนั้นอีกจำนวนประมาณ ๔,๐๐๐ คนประจำอยู่ในกรุงเทพมหานคร และในจำนวน ๑,๕๐๐ คนนี้ประจำอยู่ตามโรงพยาบาลประจำจังหวัดต่าง ๆ ๔๔ แห่งมีแพทย์เพียง ๓๐๗ คนประจำอยู่ในโรงพยาบาลอำเภอ ๒๒๖ จากจำนวนประมาณ ๖๐๐ อำเภอ (ไม่รวมอำเภอเมือง) ในแผนที่ จามริกและคนอื่น ๆ, "รายงานเรื่อง นโยบายการพัฒนาชนบท," ชนบทไทย ๒๕๒๓, หน้า ๑๔.

^๒ Yehekel Dror, Venture in Policy Sciences : Concept and Application (New York : American Elsevier, 1971), p.3.

^๓ Thomas R. Dye, Understanding, Public Policy (Englewood Cliffs, N.J : Prentice-Hall, 1972), p.1.



ว่า "นโยบายของรัฐคือการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายสำหรับสังคมเป็น
ส่วนรวม"^๑ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ กับอับราฮัม แคบเพลน (Harold Lasswell &
Abraham Kaplan) ร่วมกันให้คำนิยามของนโยบายของรัฐว่าหมายถึง แผนหรือโครงการ
ที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ^๒

จากคำนิยามของนโยบายของรัฐดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ในนโยบายของรัฐจะ
สะท้อนให้เห็นถึงประเด็นสำคัญ ๆ คือ

๑. ความตระหนัก (perception) ในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นที่รัฐบาลเห็นว่า
มีความสำคัญและต้องการได้รับการแก้ไขอย่างรีบด่วน

๒. วัตถุประสงค์และแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งเป็นในรูป
ของแผนหรือแผนงานโครงการ

นโยบายพัฒนาชนบทเป็นนโยบายประเภทจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (distributive policy)^๓ ซึ่งเป็นนโยบายที่ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากหันมาให้ความสนใจ

^๑ David Easton, The Political System : An Inquiry into the State of Political Science (New York : Alfred A. Knopf, 1953), p.19.

^๒ Harold D. Lasswell & Abraham Kaplan, Power and Society (New Haven : Yale University Press, 1970), p.71.

^๓ โรเบิร์ต ซอสเบอร์รี่ ได้จำแนกประเภทของนโยบายของรัฐออกเป็น ๔ ประเภท คือ ๑) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ ๒) นโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร ๓) นโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ ๔) นโยบายเกี่ยวกับการจัดระเบียบกฎเกณฑ์ด้วยตนเอง ใน Robert Salisbury, "The Analysis of Public Policy : A Search for Theories and Rules," In Political Science and Public Policy Edited by Austin Ranney (Chicago : Markham, 1968)

ในปัจจุบันนี้ เนื่องมาจากเหตุผล ๒ ประการคือ

๑. จากข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่และพบเห็นได้โดยทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย ปรากฏว่า ประชาชนมีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะระหว่างภาคเมืองกับภาคชนบท ทั้งนี้เพราะระบบเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้เป็นในลักษณะ "มือใครยาวสาวได้สาวเอา" ผู้ที่มีฐานะมีโอกาสดีกว่ามีอำนาจมากกว่า มีการศึกษาดีกว่า อยู่ในฐานะที่ได้เปรียบที่สุด คนที่มีสิ่งต่าง ๆ ด้อยกว่ามักจะเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ในชนบทและมีฐานะยากจน การที่คนส่วนใหญ่อยู่ในสภาพยากจนขั้นแค่นย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมอันเป็นปัญหาต่อเนื่องกับความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล และเป็น การขัดกับหลักความเป็นธรรมในสังคม, ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจึงหันตัวให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยการกำหนดให้มีนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นการจัดสรรปันส่วนหรือกระจายทรัพยากรเสียใหม่เพื่อมุ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมขึ้น เช่น นโยบายพัฒนาชนบท นโยบายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

๒. เนื่องจากในระยะทศวรรษ ๑๙๗๐ แนวความคิดในการพัฒนาของสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เช่น ธนาคารโลก เป็นต้น ได้เปลี่ยนจากการเน้นประสิทธิภาพของความเจริญเติบโต (efficiency of growth) เพียงอย่างเดียว มาเน้นความเท่าเทียมในความเจริญเติบโต (equity of growth) มีการพิจารณาถึงปัญหาคความยากจน ความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้, การเปลี่ยนแนวความคิดในการพัฒนาของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และประเทศพัฒนาแล้วที่ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนา ทำให้แผนพัฒนา แผนงานหรือโครงการพัฒนาส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนาได้รับการจัดทำขึ้นให้สอดคล้องกับนโยบาย กลยุทธ์การพัฒนาของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ และประเทศที่ให้ความช่วยเหลือด้วย

อย่างไรก็ตามการศึกษานโยบายของรัฐที่ได้แถลงออกมาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะเป็นเครื่องชี้ได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญหรือมุ่งแก้ไขปัญหานั้น ๆ อย่างจริงจัง จึงต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย

ปัจจัยประการแรก คือ ปัจจัยด้านงบประมาณ เพราะนโยบายที่แท้จริงของรัฐบาลจะสะท้อนออกมาในงบประมาณแต่ละปี ในเมื่อเราพิจารณาว่านโยบายของรัฐคือสิ่งอะไรก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะดำเนินการแล้ว งบประมาณก็เป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจในการใช้จ่ายเงินเพื่อจุดประสงค์ต่าง ๆ นโยบายหรือแผนงาน โครงการใด ๆ ก็ตามไม่ว่าจะเขียนไว้สวยหรูเพียงใด ถ้าหากไม่ได้รับงบประมาณให้นำไปสู่การปฏิบัติแล้ว ก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ ดังนั้นในความเป็นจริงแล้ว เอกสารงบประมาณเป็นเอกสารนโยบายที่สำคัญมากกว่าคำแถลงนโยบายของรัฐหรือแผนพัฒนาใด ๆ เสียอีก^๑

ปัจจัยประการที่สอง ได้แก่ ปัจจัยด้านองค์การบริหาร แม้ว่า นโยบาย แผนงาน โครงการจะได้รับการสนับสนุนแล้วก็ตามก็ต้องมีผู้ที่จะนำไปปฏิบัติติดตามประเมินผลให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นจึงต้องมีองค์การบริหารที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย แผนงาน โครงการ ไปปฏิบัติด้วยควบคู่กันไปกับงบประมาณ

ในการวิเคราะห์นโยบายพัฒนาชนบทของรัฐบาลจะพิจารณาทั้งถ้อยแถลงในนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและตัวชี้วัด (indicator) ความจริงใจของรัฐบาลต่อการพัฒนาชนบทคือแผนงานโครงการองค์การบริหารที่รองรับนโยบายแผนงานโครงการของรัฐบาลและการจัดสรรงบประมาณ (ดูตารางที่ ๑๒)

๑. นโยบายพัฒนาชนบทที่รัฐบาลแถลง

โดยปกติรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายของรัฐบาลที่จะดำเนินการในช่วงระหว่างที่ดำรงตำแหน่งให้สภาผู้แทนราษฎรและประชาชนทั่วไปได้ทราบเมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของนโยบายทั่ว ๆ ไปจะประกอบด้วยสิ่งสำคัญ ๓ ประการ คือ ปัญหาที่รัฐบาลตระหนักแนวทางการแก้ไขปัญหาและแผนงานโครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้นมา

๑.๑ ปัญหาที่รัฐบาลตระหนักและแนวทางการแก้ไขปัญหา

๑.๒ แผนงานโครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้นมา

^๑ United Nations, Development Administration : Current Approaches and Trends in Public Administration For National Development, p.65.

ตารางที่ 12 สรุปปัญหา,แนวทางแก้ไขปัญหา, แผนงานโครงการและองค์การรับผิดชอบ
จากนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับชนบท
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475-2525

รัฐบาลชุดที่	ผู้นำรัฐบาล	ระยะเวลาที่ รัฐบาลอยู่ใน ตำแหน่ง	ปัญหาที่ระบุในนโยบาย	การแก้ไขปัญหาที่แสดงใน นโยบาย	แผนงาน/ โครงการ	งบประมาณของ แผนงาน/ โครงการ	องค์การรับผิดชอบ	
							คณะกรรมการ	หน่วยงาน
1 - 3	พระยามโนปกรณนิติธาดา	1 ปี ปี.ย. 2475- ปี.ย. 2476	- ข้าราชการถูก - ขาวนาขายกแก้ม - ขาวนามีที่ดิน	- ลดภาษีค่านา - คุ้มครองทรัพย์สินที่จะถูกยึด - ควบคุมดอกเบี้ย - สหกรณ์ให้กู้เงิน - ปรับปรุงเทคนิคการผลิต	-	-	-	กระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงธรรมการ
4 - 8	พระยาพิบูลย์สุทนต์	5 ปี 3 เดือน ปี.ย. 2476- ก.ย. 2481	- ข้าราชการถูก - ประชาชนท้องถิ่นห่างไกล ไม่ได้รับการสาธารณสุข	- ตั้งวาง - ขยายสหกรณ์ - ขยายสถานีทดลองการ เพราะปลูกและการเลี้ยง สัตว์ - ส่งเสริมการชลประทาน - ขยายการบริการ สาธารณสุข	-	-	-	กระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงธรรมการ
9 - 10	จอมพลแปลก พิบูลสงคราม	6 ปีเศษ ค.ศ. 2481- ค.ศ. 2487	- เกษตรกรยากจน - ประชาชนชนบทไม่ได้รับ บริการสาธารณสุขและการศึกษา	- การชลประทาน - ส่งเสริมสหกรณ์ - ขยายการประถมศึกษา - การคมนาคม - การปรับปรุง เทคนิคการ ผลิต - ฝึกอบรมพยาบาลและเจ้าหน้าที่ในภูมิภาคชน	แผนการบูรณะ ชนบท พ.ศ. 2485	ไม่มีงบประมาณ	-	กระทรวงเกษตร กระทรวงสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ

รัฐบาลชุดที่	ผู้นำรัฐบาล	ระยะเวลาที่ รัฐบาลอยู่ใน ตำแหน่ง	ปัญหาที่ระบุในนโยบาย	การแก้ไขปัญหาที่แสดงใน นโยบาย	แผนงาน/ โครงการ	งบประมาณของ แผนงาน/ โครงการ	องค์กรรับผิดชอบ	
							คณะกรรมการ	หน่วยงาน
11	นายควง อภัยวงศ์	1 ปี ส.ค. 2487- ส.ค. 2488	- ไม่ระบุถึง	- ไม่ระบุถึง	-	-	-	กระทรวง เกษตรา กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ
12	นายทวี บุณยเกตุ	18 วัน ส.ค. 2488- ก.ย. 2488	- ไม่ระบุถึง	- ไม่ระบุถึง	-	-	-	_____
13	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	1 เดือน ค.ย. 2488- ค.ค. 2488	- การปลูกข้าวไม่ไต่ผลดี	- ส่งเสริมการเพาะปลูก การป่าไม้ การเลี้ยงสัตว์ และการประมง	-	-	-	_____
14	นายควง อภัยวงศ์	5 เดือนเศษ ม.ค. 2489- ส.ค. 2489	- ระบุทั่ว ๆ ไป	- ไม่มี	-	-	-	_____

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐบาลชุดที่	ผู้นำรัฐบาล	ระยะเวลาที่ รัฐบาลอยู่ใน ตำแหน่ง	ปัญหาที่ระบุในนโยบาย	การแก้ไขปัญหาที่แสดงใน นโยบาย	แผนงาน/ โครงการ	งบประมาณของ แผนงาน/ โครงการ	องค์กรรับผิดชอบ	
							คณะกรรมการ	หน่วยงาน
15	นายปรีดี พนมยงค์	3 เดือนเศษ ปี.ค. 2489- ปี.ย. 2489	- การผลิตข้าวคอกค้า - ไรคระบาดสัตว์ - สถานพยาบาลไม่ทั่วถึงทุก จังหวัด	- เพิ่มการผลิตข้าว - ส่งเสริมการเพาะปลูก - บำรุงพันธุ์สัตว์ - ส่งเสริมสหกรณ์ - ผลิตกลีกรขึ้นกลาง - การชลประทาน	- จัดตั้งสถาน ศึกษาศึกษา ทางปฏิบัติใน วิชาการ เกษตร			
16	นายปรีดี พนมยงค์	2 วัน	ไม่ทราบนโยบาย					
17	นายปรีดี พนมยงค์	3 เดือน ปี.ย. 2489 - ส.ค. 2489	- ไม้ระมุถึงปัญหาแต่ระบุถึง แนวทางที่จะดำเนินงาน	- ส่งเสริมการสหกรณ์ - ใ้มีกิจการขึ้นกลางมากขึ้น - เช่น บำรุงและส่งเสริม พืช 4 ชนิด คือ ข้าว ข้าวเหนียว ฝ้าย และยาสูบ - เพาะพันธุ์พันธุ์ข้าว - บำรุงพันธุ์สัตว์พื้นเมือง - การคมนาคม	- ใ้สหกรณ์ ชานาเป็นผู้ ถือหุ้นส่วนใหญ่ ในบริษัทข้าว- ไทย จำกัด			

ศูนย์วิทยพักร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐบาลชุดที่	ผู้นำรัฐบาล	ระยะเวลาที่รัฐบาลอยู่ในตำแหน่ง	ปัญหาที่ระบุในนโยบาย	การแก้ไขปัญหาที่แถลงในนโยบาย	แผนงาน/โครงการ	งบประมาณของแผนงาน/โครงการ	องค์การรับผิดชอบ	
							คณะกรรมการ	หน่วยงาน
18	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	10 เดือน ค.ศ. 2489- 30 พ.ค. 90	ไม่ระบุชัดเจน	-ขยายพันธำวาทิต -เพิ่มทุนการผลิตข้าว -ฝึกอบรมให้เกิดสิทธิกรขึ้นกลาง -การส่งเสริมอาชีพ -การชลประทาน -ขยายสหกรณ์	- โครงการตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์	-	-	-
19	พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์	7 เดือน พ.ค. -พ.ย. 2490	ไม่ระบุชัดเจน	-เพิ่มปริมาณการผลิตทางเกษตรกรรม -เร่งก่อสร้างชลประทาน -จัดตั้งสหกรณ์รูปต่าง ๆ -เร่งบูรณะทางคมนาคม				
20 - 21	นายควง อภัยวงศ์	5 เดือน พ.ย. 2490- เม.ย. 2491	ไม่ระบุชัดเจน	-ส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร -บำรุงรักษาป่า -ส่งเสริมการประมง -บำรุงการเลี้ยงสัตว์ -ส่งเสริมการชลประทานท้องถิ่น	-โครงการจัดตั้งสภาการเกษตร			

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐบาลชุดที่	ผู้นำรัฐบาล	ระยะเวลาที่รัฐบาลอยู่ในตำแหน่ง	ปัญหาที่ระบุในนโยบาย	การแก้ไขปัญหาที่แสดงในนโยบาย	แผนงาน/โครงการ	งบประมาณของแผนงาน/โครงการ	องค์กรรับผิดชอบ	
							คณะกรรมการ	หน่วยงาน
22 - 27	จอมพลถนอม กิตติขจร	9 ปี เม.ย. 2491- ก.ย. 2500	- เกษตรกรไม่ได้รับราคาผลผลิตที่เป็นธรรม - ประชาชนไม่ได้รับการพัฒนาไม่ทั่วถึง	- ส่ง เสริมสหกรณ์ - ปรับปรุง เทคนิคการผลิต - ปรับปรุง การชลประทาน - ส่ง เสริมการมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน - ส่ง เสริมการศึกษา - เร่งรัดการจัดสรรที่ดิน	- แผนการบูรณะชนบท 2494 - โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ	ไม่มีงบประมาณ	- คณะกรรมการบูรณะชนบท - คณะกรรมการกลางพัฒนาการท้องถิ่น	-
28-30	นายพจน์ สารสิน พลโทถนอม กิตติขจร จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	6 ปี ก.ย. 2500 - ธ.ค. 2506	- เกษตรกรไม่ได้รับราคาผลผลิตที่เป็นธรรม - ท้องถิ่นชนบทยังไม่พัฒนา	- ส่ง เสริมสหกรณ์ - ส่ง เสริมช่วยเหลือการประกอบอาชีพของเกษตรกร - การพัฒนาท้องถิ่น - ส่ง เสริมการคมนาคม - ส่ง เสริมอนามัยของประชาชน - ปรับปรุงสภาพอากาศที่เป็นธรรม	งานเร่งรัดพัฒนาชนบทในเขตแทรกซึมของคู่อการวิจัยคอมพิวเตอร์		- คณะอนุกรรมการวางแผน (ตั้งปี พ.ศ.2505) - ปฏิบัติการพัฒนารวม - คณะกรรมการกองเร่งรัดพัฒนาชนบท	- กรมการพัฒนาชนบท (ตั้งปี พ.ศ.2505) - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ - กระทรวงศึกษาธิการ - กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ - สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ - กระทรวงมหาดไทย - กระทรวงสาธารณสุข - กระทรวงศึกษาธิการ - สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ - สำนักงานเร่งรัดพัฒนาภาคต่างๆ - กรมพัฒนาชนบท
31 - 33	จอมพลถนอม กิตติขจร	10 ปี ธ.ค. 2506- ค.ค. 2516	- เกษตรกรไม่ได้รับราคาผลผลิตที่เป็นธรรม - ท้องถิ่นชนบทยังไม่พัฒนา - เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกิน	- สนับสนุนดำเนิน เชื้อ เพื่อการเกษตร - จัดหาแหล่งน้ำ เพิ่มขึ้น - ปรับปรุง เทคนิคการผลิต - ขยายโครงการพัฒนาท้องถิ่นให้ทั่วถึงถึงประเทศ	- โครงการ เร่งรัดพัฒนาชนบท - ตั้งนิคมสร้างตนเอง - โครงการจัดหา น้ำสะอาดในชนบท - โครงการพัฒนาทางหลวงท้องถิ่น		- คณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาการชุมชน (พ.ศ. 2507) - คณะกรรมการพัฒนาภาคต่างๆ - คณะกรรมการกลาง เร่งรัดพัฒนา	

รัฐบาลชุดที่	ผู้นำรัฐบาล	ระยะเวลาที่ รัฐบาลอยู่ใน ตำแหน่ง	ปัญหาที่ระบุในนโยบาย	การแก้ไขปัญหาที่แถลงใน นโยบาย	แผนงาน/ โครงการ	งบประมาณของ แผนงาน/ โครงการ	องค์กรรับผิดชอบ	
							คณะกรรมการ	หน่วยงาน
34 - 35	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	1 ปี ค.ศ. 2516 - ก.พ. 2518	- เกษตรกรชาดที่ทำกิน - ราคาผลผลิตการ เกษตรไม่ เป็นธรรมต่อ เกษตรกร	- การจัดที่ดินทำกินให้แก่ เกษตรกร - การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ เกษตรกร - เร่งรัดการ เพิ่มผลผลิตการ เกษตร - ขยายตลาด	- โครงการปฏิรูป ที่ดิน	45-ล้านบาท (ปี 2519)		สำนักงานปฏิรูปที่ดิน เพื่อการ เกษตรกรรม (ส.ป.ก.)
36	ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช	2 เดือน ก.พ. 2518 - พ.ค. 2518	- ความเหลื่อมล้ำทาง เศรษฐกิจ ของบุคคล	- เร่งปฏิรูปที่ดิน - เร่งดำเนินโครงการชล ประทานขนาดเล็กและขนาด ย่อม - ส่งเสริมการทำนา 2 ครั้ง - ส่งเสริมสหกรณ์ - ขยายธนาคาร เพื่อการ เกษตร และสหกรณ์				

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐบาลชุดที่	ผู้นำรัฐบาล	ระยะเวลาที่ รัฐบาลอยู่ใน ตำแหน่ง	ปัญหาที่ระบุในนโยบาย	การแก้ไขปัญหานั้นที่แสดงใน นโยบาย	แผนงาน/ โครงการ	งบประมาณของ แผนงาน/ โครงการ	องค์กรรับผิดชอบ	
							คณะกรรมการ	หน่วยงาน
37	ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช	1 ปี พ.ศ. 2518- พ.ศ. 2519	-ความยากจนของเกษตรกร -ไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ	-ให้เงินสภาค่ามไร่จ้าง แรงงานในท้องถิ่น -การประกันราคาผลผลิต การเกษตร -คืนเงินทุนจากสถาบันการ เงินกู้เกษตรกร	-โครงการ พัฒนาท้องถิ่น และช่วยประ ชาชนให้มียาง ทำในฤดูแล้ง (ปชช.) -โครงการ พัฒนาท้องถิ่น และช่วยประ ชาชนให้มียาง ทำ (พปช.)	2,500 ล้าน บาท 3,500 ล้าน บาท	คณะกรรมการ ปชช.	
38 - 39	ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช	5 เดือน เม.ย.2519- ก.ย. 2519	-ภาวะหนี้สินของเกษตรกร -เกษตรกรยากจน	-สนับสนุนธนาคารเพื่อการ เกษตรและสหกรณ์ -เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน -ขยายสหกรณ์			คณะกรรมการ พปช. คณะกรรมการบริหาร การกระจายอำนาจ และการจัดความ ยากจน	
40	นายธานินทร์ กรวีวิเชียร	1 ปี ค.ศ. 2519- ก.ย. 2520	ไม่ระบุ	-ส่งเสริมสหกรณ์ -ปรับปรุงเทคนิคการผลิต	-โครงการอา- สาพัฒนาท้องถิ่น ของคนเองใน ฤดูแล้ง พ.ศ. 2520	-ไม่ใช้งบ ประมาณ	คณะกรรมการ อำนวยการโครง การอาสาพัฒนาท้องถิ่น ของคนเองใน ฤดูแล้ง พ.ศ.2520	

รัฐบาลชุดที่	ผู้นำรัฐบาล	ระยะเวลาที่ รัฐบาลอยู่ใน ตำแหน่ง	ปัญหาที่ระบุใน นโยบาย	การแก้ไขปัญหานั้น ในนโยบาย	แผนงาน/โครงการ	งบประมาณ	องค์กรรับผิดชอบ	
							คณะกรรมการ	หน่วยงาน
41 - 42	พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์	2 ปี พ.ย. 2520- พ.ย. 2522	-ภัยธรรมชาติ	-การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ในชนบท	-โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป) พ.ศ. 2521 -โครงการปีเกษตรกร -แผนพัฒนาจังหวัด	1,600 ล้านบาท 859 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2522) 900 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2523)	คณะกรรมการฟื้นฟู เศรษฐกิจชนบทที่ ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.) คณะกรรมการกลาง	กระทรวง เกษตรกร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข พัฒนาจังหวัด (กทพจ.)
43 - 45	พลเอก เปรม ติณสูลานนท์	พ.ย. 2522 - ปัจจุบัน	-ชาวนบทยากจน -ปัญหาการกระจาย รายได้	-การสร้างงานในชนบท ในฤดูว่างงาน -การแก้ไขปัญหาคา ยยากจน	-โครงการสร้างงาน ชนบท (กสช.) -แผนพัฒนาชนบทยาก จน	622.22 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2526)	-คณะกรรมการสร้าง งานในชนบท (กสช.) -คณะกรรมการพัฒนา ชนบทแห่งชาติ (กชช.) -ศูนย์ประสานการพัฒ พัฒนาชนบท	กระทรวง เกษตร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทย นโยบายของรัฐบาล ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน (กรุงเทพฯ: ฝ่ายพัฒนาการเมืองและการปกครอง, 2529) และวิจัย รูปของ นโยบายพัฒนาสังคมต่อเกษตรกรไทย เอกสารกลุ่มนโยบายพัฒนาสังคม วนดับที่ 3, หน้า 46 - 48

๑.๓ องค์การบริหารนโยบาย แผนงานโครงการของรัฐบาล

๑.๑ ปัญหาที่รัฐบาลตระหนักและแนวทางแก้ไขปัญหา

จากตารางที่ ๑๒ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้ตระหนักดีว่าประชาชนในท้องถิ่นชนบทมีความเป็นอยู่ที่ยากไร้ยิ่งกว่าผู้ที่อาศัยอยู่ในเมือง แต่ที่รัฐบาลแต่ละชุดมองปัญหาในชนบทจากแง่มุมที่ต่างกัน ทั้งนี้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัยได้มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการมองปัญหาของรัฐบาลไทยที่รัฐบาลส่วนใหญ่ได้ระบุนถึงปัญหาหลายปัญหาร่วมกัน เช่น ปัญหาชาวนายากแค้น ปัญหาหนี้สิน ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ เป็นต้น แต่การมองปัญหาเหล่านี้แตกต่างกัน รัฐบาลหลายรัฐบาลโดยเฉพาะในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๖ มองปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาทางด้านเทคนิคมากกว่าเป็นปัญหาทางโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ ดังนั้นแนวทางแก้ไขของรัฐบาลนี้ก็คือ การปรับปรุงเทคนิคการผลิต (เช่น การขยายสถานที่ทดลองการเพาะปลูก การเพิ่มผลผลิต เป็นต้น) และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ (เช่น การชลประทาน ถนน โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย เป็นต้น)

มีรัฐบาลเพียงไม่กี่ชุดที่มองปัญหาชนบทว่าเป็นปัญหาโครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจ โดยเฉพาะรัฐบาลในช่วงหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง สภาพทางการเมืองในขณะนั้นเปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มของบุคคลอาชีพต่าง ๆ เช่น กลุ่มนิสิตนักศึกษา กลุ่มสหภาพแรงงาน สหพันธ์ชาวนาชาวไร่ เป็นต้น กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้้นำเอาปัญหาความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยเสนอให้รัฐบาลพิจารณาหาทางแก้ไข เช่น ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ ปัญหาความยากจน เป็นต้น รัฐบาลในระยะหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๖ หลายรัฐบาลจึงได้หันมาให้ความสำคัญต่อปัญหาด้านโครงสร้าง การเมือง-เศรษฐกิจ และความผิดพลาดในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาในอดีต โดยได้มีการหยิบยกปัญหาต่าง ๆ มาพิจารณาหาทางแก้ไข อันได้แก่ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกร (รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์, ตุลาคม ๒๕๑๖ - กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘) ปัญหาความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ (รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, มีนาคม ๒๕๑๘ - มกราคม ๒๕๑๘) ปัญหาความยากจนในชนบทและปัญหาการกระจายรายได้ (รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ - ปัจจุบัน) สำหรับ

แนวทางแก้ไขของรัฐบาลดังกล่าวนี้จึงพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เช่น การปฏิรูปที่ดิน (รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์) การผันเงินให้กับสภาพตำบล (รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช) การสร้างงานในชนบทและการมุ่งพัฒนาชนบทยากจน (รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์) เป็นต้น แต่การแก้ไขปัญหาของรัฐบาลที่ผ่านมาก็ยังเป็นการแก้ไขโดยมองปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่และหลีกเลี่ยงที่จะไปกระทบกับโครงสร้างการเมือง-เศรษฐกิจอย่างแท้จริง ซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันอย่างแนบแน่นมาช้านานระหว่างกลุ่มอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มอำนาจทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลยังคงพึ่งพาอาศัยฐานอำนาจจากกลุ่มการเมืองและกลุ่มเศรษฐกิจ มิใช่ฐานอำนาจจากประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

๑.๒ แผนงานโครงการที่รัฐบาลจัดทำขึ้น

๑) แผนการบูรณะชนบท ๒๔๔๔

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐบาลก็ได้แถลงนโยบายที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ในชนบท แต่ก็ยังไม่ปรากฏเป็นรูปแผนงาน โครงการที่แน่ชัดจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศแผนการบูรณะชนบท ๒๔๘๕ ขึ้นในการดำเนินงานตามแผนการบูรณะชนบท ๒๔๘๕ ที่มุ่งไปในการจัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของหมู่บ้านในชนบทและสร้างสาธารณสมบัติเป็นหลักมากกว่าที่จะมุ่งพัฒนาเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ในทางเศรษฐกิจ-สังคม ของชาวชนบทให้ดีขึ้น โดยในการบริหารแผนการบูรณะชนบทนี้ นอกจากอาศัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กรรมการตำบลและหมู่บ้านแล้ว ยังได้คัดเลือกบุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับข้าราชการชั้นจิตวาเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำอีกด้วยโดยเรียกว่า "ปลัดตำบล" ←

แผนการบูรณะชนบท ๒๔๘๕ ดำเนินมาได้เพียง ๒ ปีก็ต้องล้มเลิกเพราะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลโดย รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม แพ้การลงคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้นายควง หัตหญาฝ่ายค้านได้ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี จัดตั้งรัฐบาลแทน และได้สั่งยกเลิกแผนการบูรณะชนบทนี้เสีย ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะพบเห็นตลอดมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลใหม่ที่เข้ามาบริหารประเทศจะไม่นำเอานโยบาย แผนงานโครงการของรัฐบาลชุดก่อนมาพิจารณาหรือให้การสนับสนุนเพราะเกรงว่าจะกลายเป็นการสนับสนุน

ผลการบริหารงานของรัฐบาลชุดก่อน จึงมักจะกำหนดนโยบาย แนวทางโครงการขึ้นมาใหม่ ซึ่งบางครั้งก็มีหลักการที่คล้ายคลึงกับรัฐบาลชุดก่อน แต่เปลี่ยนชื่อเรียกใหม่

หลังจากรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งไประยะเวลาหนึ่ง ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ การปรับปรุงฟื้นฟูชนบทของประเทศไทยหยุดชะงักชั่วคราว จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๙๔ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับเข้ามาบริหารประเทศอีกครั้งหนึ่งจึงนำเอาแผนการบูรณะชนบทกลับมาใช้อีก อย่างไรก็ตามแผนการบูรณะชนบท ๒๔๙๒ มิได้มีโอกาสดูถูกนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณให้ดำเนินการ^๑ ดังนั้นในปี ๒๔๙๔ กระทรวงมหาดไทยจึงสั่งระงับแผนการบูรณะชนบทนี้เสียและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐบาลใหม่ก็ได้สนใจที่จะนำเอาแผนการบูรณะชนบทมาพิจารณาดำเนินการอีกในขณะเดียวกันในช่วงปลายรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้มีการเสนอโครงการพัฒนาชนบทอีกโครงการหนึ่งขึ้นมา คือ โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ

^๑ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการของแผนการบูรณะชนบท ๒๔๙๔ นี้แล้ว กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอขอตั้งงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ เพื่อจัดตั้งเขตพัฒนาชนบทจำนวน ๑๕๐ เขต ประมาณว่าเขตหนึ่ง ๆ จะต้องใช้เงินถึง ๖๖,๐๐๐ บาท ซึ่งเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๙๙,๙๐๐,๐๐๐ บาท จึงขอตั้งงบประมาณเป็นเงิน ๑๐๐ ล้านบาทที่เกินไป ๑๐๐,๐๐๐ บาท ก็เพื่อจ่ายสมทบหน่วยที่อาจไม่พอหรือเกิดความจำเป็นอย่างอื่น ๆ ครั้นเมื่อเสนอไปยังคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ ๆ ไม่อนุมัติอ้างว่า ไม่มีเงินและเสนอว่า ถ้าจะทำจริง ๆ ก็ให้เอาเงินจากภาษีบำรุงท้องที่เข้าจริงกลับได้เพียง ๔๗ ล้านบาทเท่านั้น ทั้งยังต้องนำไปใช้ในกิจการจำเป็นอย่างอื่นอีก ฉะนั้นในปี ๒๔๙๕ ก็ยังไม่ได้ลงมือกระทำตามแผนนี้เลยในปี ๒๔๙๖ กระทรวงมหาดไทยขอตั้งงบประมาณ ๖๖,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเขตบูรณะชนบทใหม่ แต่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณก็ไม่อนุมัติอีก จาก สุชาติ ประชากุล. ปัญหาในการบริหารงานพัฒนาชุมชน : ศึกษาเฉพาะในด้านการจัดองค์การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานคลัง. หน้า ๑๕-๑๖, ๒๕๐๗, และสุริยทย์ ยิ่งวรพันธุ์, พัฒนาชนบทในประเทศไทย (ธนบุรี : สหประชาพาณิชย์, ๒๕๐๙), หน้า ๒๔-๓๓.

๒) โครงการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ

โครงการนี้มีกำเนิดมาจากการที่กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้ลงข้าราชการจำนวนหนึ่งไปดูงานในประเทศอินเดียและพม่าในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ เพราะเห็นว่าประเทศทั้งสองสามารถสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นชนบทของตนได้อย่างเป็นผลดีโดยอาศัยกระบวนการพัฒนาชุมชน^๑ ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้เสนอร่างโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ให้คณะรัฐมนตรีรับพิจารณาและคณะรัฐมนตรีได้ลงมติอนุมัติ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๔๙๙ ให้ถือเอาโครงการนี้เป็นโครงการของชาติ โครงการนี้ได้เป็นพื้นฐานในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนในระยะต่อมา โครงการนี้มี "คณะกรรมการกลางพัฒนาการท้องถิ่น" เป็นผู้บริหารโครงการ โดยมี "สำนักงานพัฒนาการท้องถิ่น" ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการฯ โครงการนี้ชี้ให้เห็นว่า รัฐเข้ามามีบทบาทในการขึ้นำการพัฒนาชนบทอย่างเด่นชัดภายใต้การดำเนินการของระบบราชการเป็นตัวจักรสำคัญ

แต่โครงการนี้ก็ยังมีได้มีการดำเนินงานใด ๆ เพราะติดขัดด้วยเงินงบประมาณและอัตราค่าจ้าง จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ กรมมหาดไทย (กรมการปกครองในปัจจุบัน) ได้จัดทำโครงการพัฒนาการท้องถิ่นทดลองขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ๒๑ จังหวัดโดยทำการฝึกอบรมปลัดอำเภอจำนวนหนึ่งทำหน้าที่เป็นพัฒนาการ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ คณะรัฐมนตรีมีมติให้รวมงานพัฒนาการท้องถิ่นมาอยู่ในหน่วยเดียวคือกรมมหาดไทย และโอนสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่น ซึ่งเดิมใช้เจ้าหน้าที่บางคนของกรมประชาสงเคราะห์ดำเนินการนั้นให้มาขึ้นกับกรมมหาดไทยด้วยในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ สำนักงานพัฒนาการท้องถิ่นได้รับการยกฐานะเป็น "ส่วนพัฒนาการท้องถิ่น" ขึ้นกับกรมมหาดไทยในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ฉบับที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๐๔ แยกส่วนพัฒนาการท้องถิ่นและยกฐานะขึ้นเป็นกรมการพัฒนาชุมชน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๐๔ และเป็นผู้ดำเนินงานพัฒนาชุมชนเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้

๓) โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท

โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทมีกำเนิดขึ้นมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๗ เนื่องจากรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเร่งรัดพัฒนาชนบทในเขตที่ล่อแหลมต่ออันตรายของภัยจากการ

คุณภาพของลัทธิคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะในเขตจังหวัดชายแดนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในเขตจังหวัดชายแดนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในท้องถิ่นทุรกันดารที่ห่างไกลจากการปฏิบัติงานของหน่วยราชการซึ่งประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะยากจนไร้การศึกษา อาจตกเป็นเหยื่อของการโฆษณาชวนเชื่อของคอมมิวนิสต์โดยง่าย ดังนั้นโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทนี้จึงเป็นโครงการที่มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง เป็นสำคัญ โดยมุ่งหวังที่จะอาศัยกลวิธีการพัฒนาชนบทเป็นเครื่องมือต่อสู้กับลัทธิคอมมิวนิสต์มากกว่าที่จะมุ่งปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจสังคมของชาวชนบทอย่างแท้จริงและการดำเนินการตามโครงการนี้ เปิดให้ทหารเข้ามาจับบทบาทในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อีก นอกเหนือจากข้าราชการพลเรือนที่มีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้ว ซึ่งจากคำปราศรัยของจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดีโดยได้กล่าวว่า

...การเร่งรัดพัฒนาชนบทในท้องที่ห่างไกลที่มีการแทรกซึมของฝ่ายตรงข้าม มิใช่เป็นงานพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมตามปกติ ซึ่งรัฐบาลมีโครงการดำเนินการอยู่แล้วเป็นลำดับมา แต่เป็นงานพัฒนาที่จะต้องเร่งรัดและทุ่มเทให้ผลงานได้ไปถึงตัว และถึงจิตใจประชาชนไทยเร็วที่สุด และต้องให้ได้ผลอย่างจริงจังที่สุด ทั้งนี้เพราะเราต้องเผชิญกับสภาพการณ์และเหตุการณ์ที่จะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติไทย งานนี้เป็นงานที่หน่วยราชการทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันปฏิบัติและประสานงานกันเพื่อให้เป็นผลสำเร็จจุล่งไปโต้ทันต่อเหตุการณ์...ความเดือดร้อนแร้นแค้นของพี่น้องชาวไทยที่ถูกทอดทิ้ง ย่อมทำให้เป็นการล่อแหลมต่อการที่ผู้ก่อการร้ายจะเข้ามาแย่งเสี้ยมสอนให้เกิดความกระหกระเทือนทางจิตใจและขาดไมตรีที่มีต่อรัฐบาลของประเทศของตนเอง...งานนี้มีมิใช่เป็นการพัฒนาชนบทแต่ประการเดียว แต่ยังเป็นการรักษาความมั่นคงและเอกราชของชาติไทยด้วย...

และจากคำปราศรัยของพลเอกประภาส จารุเสถียร (ยศในขณะนั้น) รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและประธานกรรมการกลางเร่งรัดพัฒนาชนบท ซึ่งได้กล่าวว่า

...โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นโครงการร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลมิตรประเทศ เป็นโครงการพิเศษที่ทดสอบความสามารถในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นโครงการพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาความเป็นอยู่ของราษฎรและเป็นโครงการพิเศษเพื่อต่อต้านการแทรกซึมบ่อนทำลาย...^๒

^๑ สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท งานเร่งรัดพัฒนาชนบท ๒๕๐๔-๒๕๑๓ (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ม.ป.พ)

^๒ เรื่องเดียวกัน

๔. โครงการปฏิรูปที่ดิน

คำว่า การปฏิรูปที่ดิน (land reform) หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติ
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยมีความหมายดังนี้

การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึง
การจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐจัดซื้อหรือเวน
คืนจาก เจ้าของที่ดินซึ่งมิได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิ
ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ทำกินของตนเองหรือเกษตรกรรม
ที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เข้าซื้อ เข้า
หรือ เข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การ
ปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดี
ยิ่งขึ้น^๑

แนวคิดในการปฏิรูปที่ดินนั้น มิใช่ของใหม่สำหรับประเทศไทย แต่เป็นสิ่งที่ผู้มี
เสนอเมื่อสี่สิบกว่าปีมาแล้ว คือในปี ๒๔๗๖ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเกี่ยวกับการ
ปฏิรูปที่ดินไว้ในสมุดปกเหลืองหรือเค้าโครงเศรษฐกิจ แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการคัดค้าน
อย่างมากและกล่าวหาว่าเป็นวิธีการของลัทธิคอมมิวนิสต์ ประจวบกับสภาพการณ์ภายในสภา
ยุ่งเหียง พระนโรปกรณนิติธาดาได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและ
แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ขึ้นซึ่งไม่มีท่านปรีดีเข้าร่วมด้วยและบีบบังคับให้ท่านปรีดี เดินทางออก
นอกประเทศและได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคอมมิวนิสต์ขึ้นด้วย เพื่อสกัดกั้นการกลับมาของท่าน
ปรีดี^๒

มาในช่วง พ.ศ. ๒๕๐๐ ประเทศไทยเริ่มมีการเรียกร้องปฏิรูปที่ดินอย่างประปราย
แต่เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองได้ผันผวนไป ประกอบกับมีความเข้าใจผิดของรัฐบาลที่

^๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ความ
เป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย (กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดเกษมสุวรรณ, ๒๕๒๑),
หน้า ๑๗.

^๒ ทีเสตี, พี., โลกพระศรอารยของปรีดี พนมยงค์ แปลโดย ไมตรี เต็มอุดม.
(นครหลวงกรุงเทพมหานครบุรี : ม.ป.ท., ม.ป.ป.)

คิดว่า การปฏิรูปที่ดินนั้นมี เฉพาะแต่ในประเทศที่มีลัทธิการปกครองอีกระบบหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือความรุนแรงมากขึ้น ได้มีการรวมตัวชุมนุมและยื่นข้อเรียกร้องความเป็นธรรมจากรัฐบาลหลายครั้งในปี ๒๕๑๗ ในที่สุดรัฐบาลชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ออก พ.ร.บ. ควบคุมการเช่านา โดยมีสาระสำคัญที่จะช่วยลดภาระความไม่เป็นธรรมที่ผู้เช่าได้รับบางประการ เช่น ในการคิดค่าเช่าเป็นผลผลิต ให้ผู้เช่าหักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการทำนา ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของข้าวหรือพืชไร่ที่ปลูกได้เสีย ก่อนที่จะนำไปคำนวณเป็นค่าเช่า และค่าเช่าจะต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของส่วนที่เหลือ ซึ่งเมื่อ พ.ร.บ. ฉบับนี้ประกาศใช้ ออกมาปรากฏว่า บรรดาเจ้าของที่ดินไม่พอใจพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในช่วงนี้มีการมาตรฐานผู้นำกลุ่มชาวนาในภาคต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ส่วน พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ได้ออกมาอันเป็นผลมาจากแรงผลักดันจากมวลชนโดยเฉพาะจากสหพันธ์ชาวนาไร้อาณาแห่งประเทศไทยซึ่งมีบทบาทสำคัญอยู่ในขณะนี้และต่อมารัฐบาลได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบโดยตรงคือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ นี้แล้วจะเห็นได้ว่า เป็นงานที่ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาที่ประดังทับถมอยู่ในขณะนี้ได้ทันทั่วทั้ง เพราะจากหลักเกณฑ์การจ่ายเงินทดแทนที่มีหลักเกณฑ์ว่า รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนเป็นเงินสดร้อยละยี่สิบห้า ที่เหลือจ่ายเป็นพันธบัตรของรัฐบาลมีอัตราดอกเบี้ยไม่ต่ำกว่าร้อยละแปดต่อปี มีระยะเวลาไถ่ถอนคืนภายในสิบปี หลักเกณฑ์นี้ เมื่อพิจารณาจากที่ปัจจุบันนี้มีที่ดินที่ชาวนาต้องเช่าทำนาประมาณ ๑๔ ล้านไร่ ถ้าคิดค่าที่ดินเฉลี่ยประมาณไร่ละ ๒,๐๐๐ บาทก็จะเป็นเงินที่รัฐบาลต้องจ่ายค่าทดแทนถึง ๒๘,๐๐๐ ล้านบาท (จ่ายเป็นเงินสดร้อยละยี่สิบห้าก็เป็นเงิน ๗,๐๐๐ ล้านบาท) นอกจากนี้ถ้าจะมีการปฏิรูปที่ดินจริง ๆ จะต้องมีการลงทุนปรับปรุงที่ดินอีก ซึ่ง ส.ป.ก. ประมาณว่าต้องลงทุนไร่ละ ๗๐๐ บาท ถ้าต้องลงทุนปฏิรูปที่ดินทั้ง ๑๔ ล้านไร่ จะต้องใช้งบประมาณถึง ๙,๘๐๐ ล้านบาท และเมื่อพิจารณาถึงว่านับตั้งแต่เริ่มงานปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๓ งานด้านนี้ยังห่างไกลจากเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก กล่าวคือ การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรซึ่งควรถือเป็นงานที่เป็นเป้าหมายหลักของ ส.ป.ก. นั้น ดำเนินการได้เพียง ๓๔,๖๓๔ ไร่ หรือ ๑๐.๔๐% ของเป้าหมายเท่านั้น และการจัดซื้อที่ดินจากเอกชนก็ซื้อได้เพียง

ประมาณ ๔๓,๓๓๗ ไร่หรือ ๒๒,๐๐% ของเป้าหมาย^๑ และในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ เป้าหมายการซื้อเวนคืนที่ดินให้ลงเป็นอันมากกล่าวคือ จัดซื้อที่ดินทั้งหมดเพียง ๕๐,๔๗๐ ไร่

เพื่อพิจารณาประกอบกับพื้นที่ของรัฐซึ่ง ส.ป.ก. รับผิดชอบดำเนินการซึ่งมีอยู่ทั้งสิ้น ๔,๕๕๘,๗๑๓.๒๕ ไร่ รวมกับที่ของเอกชนซึ่งจะต้องซื้อมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรอีกประมาณ ๒ ล้านไร่^๒ ถ้าหากอัตราการดำเนินงานยังคงอยู่ในอัตราเท่าเดิมแล้ว เพียงพื้นที่ดำเนินการในปัจจุบันก็ต้องใช้เวลาหลายสิบปีกว่าจะบรรลุเป้าหมายที่มีอยู่

เมื่อดูจากนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลที่ผ่านมาจนถึงรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ไม่ค่อยมีอะไรที่แตกต่างกันมากนัก การปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่เป็นการนำเอาที่ดินของรัฐมาปฏิรูปซึ่งส่วนมากเป็นพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรมซึ่งประชาชนได้บุกรุกเข้าไปดางป่าเพื่อทำการเพาะปลูกอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นการปฏิรูปที่ดินในลักษณะนี้จึงเป็นการเพียงให้การรับรองสิทธิในการบุกรุกที่ดินดังกล่าวเท่านั้นเอง มิได้เป็นการแก้ปัญหาการผูกขาดการถือครองที่ดินแต่อย่างใด เนื่องจากที่ดินของเอกชนที่รัฐนำมาปฏิรูปน้อยมากเมื่อเทียบกับที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปทั้ง ๆ ที่ปัญหาของการถือครองที่ดินอยู่ที่การผูกขาดการถือครองที่ดินของคนกลุ่มน้อย ดังนั้นในเมื่อรัฐบาลยังไม่ดำเนินนโยบายปฏิรูปที่ดินนี้อย่างจริงจังและจริงใจ ความฝันที่ชาวนาจะมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองอีกครึ่งหนึ่งก็ดูมีดมน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างทางการเมืองที่เป็นแบบครึ่งใบและการมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นระหว่างอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองแล้ว การปฏิรูปที่ดินก็ยิ่งเป็นความฝันที่ไม่มีทางเป็นจริงไปได้ของชาวนาชาวไร่

๔) โครงการผันเงินสู่ชนบท

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ หลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้เพียง ๑๑ วัน รัฐบาลก็ได้กำหนดนโยบายที่จะผันเงินสู่ชนบท โดยมีหลักการสำคัญคือ หลักการ

^๑ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, แผนงานปฏิรูปที่ดินประจำปีงบประมาณ ๒๕๒๔ เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ ๗๔ กรกฎาคม ๒๕๒๓, หน้า ๔.

^๒ เรื่องเดียวกัน

ที่จะให้ประชาชนในชนบทได้มีงานทำและมีรายได้ในฤดูแล้งอันเป็นเวลาที่เกิดการว่างงานจากการกสิกรรม^๑ และรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้ม้งานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๔๑๘ หรือโครงการ ปชล. เพื่อเป็นเครื่องมือในการผันเงินไปสู่ชนบทตามนโยบายของรัฐบาล

ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้จัดสรรเงินให้ตำบลละ ๔๘๘,๑๘๕ บาท โดยถือเป็นนโยบายว่า อำเภอละโว้งและจังหวัดจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขความต้องการของสภาตำบลที่เสนอขึ้นมาแต่อย่างใด และตามระเบียบฯ ของโครงการ ปชล. กำหนดให้มืองค์การต่าง ๆ ดังนี้คือ คณะกรรมการ ปชล. คณะกรรมการ ปชล. เขต สภาตำบล (ตามประกาศคณะปฏิวัติ ๓๒๖) และคณะกรรมการ ปชลต.

เมื่อศึกษาวิเคราะห์โครงการผันเงินหรือโครงการ ปชล. นี้แล้ว พบว่าโครงการนี้มีได้มุ้งที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนอันเป็นปัญหาพื้นฐานของชนบทไทย แต่เป็นการพัฒนาความ "ต้องการของประชาชน" เป็นสำคัญซึ่งแสดงออกมาในรูปของสะพาน ถนน ไฟฟ้า ชลประทานเป็นส่วนใหญ่เหมือน ๆ กันทุกพื้นที่ชนบท ทั้ง ๆ ที่สิ่งดังกล่าวนี้มีได้ช่วยแก้ไขปัญหาพื้นฐานของประชาชนชนบทยากจนเลย พวกเขาเหล่านี้ยังคงเผชิญอยู่กับปัญหาความขาดแคลนโรคภัยไข้เจ็บและความไม่รู้ในปัญหาพื้นฐานของตนเอง, นอกจากนี้ก็กล่าวได้ว่าโครงการผันเงินนี้เป็นทางออกของรัฐบาลในระยะต่อ ๆ มาในการที่จะเข้ามืบทบาทโดยตรงต่อการพัฒนาเพราะเนื่องจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในระยะ ๑๐ ปีนี้มักจะมีได้เป็นผู้มืบทบาทจัดทำงบประมาณประจำปีซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการจัดสรรทรัพยากรงบประมาณเพราะการเมืองในระยะนั้นไม่มีเสถียรภาพ รัฐบาลอยู่ในตำแหน่งในระยะเวลายันสั้น ดังนั้นรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจึงยึดถือแนวทางดังกล่าวนี้มาตลอดภายใต้ชื่อที่แตกต่างกันและเน้นผลในระยะสั้นมากกว่าระยะยาว

๖) โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้ม้งานทำ (พช.)

โครงการ พช.. เป็นโครงการที่กำหนดขึ้นตามนโยบายเร่งรัดพัฒนาท้องถิ่น

^๑ ศักดิ์สิทธิ์ ปราโมช, ม.ร.ว., "ข้างสังเวียน." หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๒๐) : ๗.

ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ซึ่งได้เริ่มมีการดำเนินงานตามนโยบายนี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๑๘ ภายใต้โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนให้มีความทำในฤดูแล้ง (ขล.) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า "โครงการเงินฝน" โดยที่โครงการ พช. เป็นโครงการที่ได้รับการปรับปรุงวิธีการและเนื้อหาให้เหมาะสมกว่าโครงการ ขล.

ในด้านวัตถุประสงค์ของโครงการ พช. ก็ไม่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของโครงการ ขล. ในหลักการ วัตถุประสงค์ของโครงการ พช. มีสาระสำคัญโดยมุ่งส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจยกระดับมาตรฐานการครองชีพและพัฒนาสังคมของประชาชนในชนบท และมุ่งกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นอันจะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกฝนระบอบประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานโดยตรง

รัฐบาลได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นภายใต้โครงการ พช. ปี ๒๕๑๘ เป็นจำนวนเงิน ๓,๕๐๐ ล้านบาท โดยจัดสรรให้สภาตำบลทุกจังหวัดทั่วประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานคร เป็นเงิน ๓,๐๐๐ ล้านบาท และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลทั่วทุกแห่งเป็นเงิน ๕๐๐ ล้านบาท ต่อมาได้มีการพิจารณาอนุมัติให้แก่อสภาตำบลในท้องที่รอบนอกกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ในฐานะสมควรจะได้รับวงพัฒนาดังกล่าวจำนวน ๖ ตำบล ทั้งนี้ในการดำเนินงานตามโครงการ พช. ได้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความทำ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดขึ้นและประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นแม่บทสำหรับหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ

กล่าวได้ว่า โครงการ ขล. และโครงการ พช. ของรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงครั้งเดียวคือ ทางด้านการเมือง ทำให้ประชาชนได้ตื่นตัว เรียนรู้และฝึกฝนระบอบประชาธิปไตยขึ้นพื้นฐานโดยตรงและมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นของตนด้วย แต่ในทางด้านเศรษฐกิจก็ยังคงเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของรัฐบาลและเมื่อพิจารณาอีกมุมหนึ่งโครงการทั้งสองนี้ เป็นการสร้างและตอกย้ำแนวคิด "การพึ่งพิงรัฐ" มากกว่าที่จะพัฒนาความสำนึกที่จะช่วยเหลือตนเอง ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าในขณะที่รัฐบาลต้องการสร้างการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาซึ่ง

เป็นหลักการพัฒนาที่ถูกต้อง เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป แต่ในวิธีการแล้วกลับเป็นการก่อให้เกิดภาวะ "การฟุ้งผิงรัฐ" อย่างไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งเพราะการที่รัฐบาลใช้วิธีการจ้างแรงงานเพื่อให้ขาดคลองทำฝ่ายกันน้ำ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้มิใช่เป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีประสิทธิภาพตามหลักการพัฒนาชุมชน หากเป็นแต่การใช้วิธีว่าจ้างและให้ค่าตอบแทน เป็นไปในรูปเงินค่าจ้าง ย่อมไม่ก่อให้เกิดการสร้างสรรคพัฒนากำลังคน เพียงแต่ก่อให้เกิดการมีงานทำเป็นเพียงชั่วขณะหนึ่งในระยะเวลาอันสั้นเท่านั้น^๑

นอกจากนี้จากการสำรวจติดตามผลโครงการ ปชล. ของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สรุปความเห็น เกี่ยวกับประชาชนดังนี้

...ความรู้สึกทั่ว ๆ ไปของราษฎรในท้องถิ่นเห็นว่า เงินที่รัฐบาลผันไปให้ที่นี่เปรียบเสมือนเงินสวัสดิการซึ่งเขาควรจะได้รับอยู่เสมอ แต่ถ้าหากว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายงบประมาณใหม่หรือเงินอุดหนุนสภาพตำบลถูกตัดลง ปฏิบัติจากคนเหล่านี้อาจจะเกิดขึ้นก็ได้^๒

ดังนั้นโครงการที่มีหลักการแบบผันเงินนี้ เป็นการช่วยพัฒนาประชาชนในทิศทางที่ผิดและจะทำให้โครงการพัฒนาชนบทอื่นที่นำเอาแนวคิดแบบช่วยตัวเองมาใช้ประสบปัญหาต่อไปในระยะยาวด้วย

๗) โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐบาลโดยการนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ในฤดูแล้งระหว่างเดือนมีนาคมกับเดือนพฤษภาคม ๒๕๒๐ เป็นช่วง

^๑ ริไล อุไรจิตติสุข, "งานพัฒนากับเงิน ๒,๕๐๐ ล้านบาท". "วารสารพัฒนาชุมชน (มิถุนายน ๒๕๑๘) : ๕๕.

^๒ ธนาคารแห่งประเทศไทย. "รายงานการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย" อ้างถึงใน เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (กรุงเทพฯ : [พ.ป.ท., ม.ป.ป.], หน้า ๕๒.

เวลาที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีเวลาว่างเว้นจากการประกอบอาชีพ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวตรงกับฤดูปิดภาคเรียน นักเรียน นิสิต นักศึกษาส่วนใหญ่จะกลับภูมิลำเนาเดิมของตัว รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะระดมทรัพยากรบุคคลดังกล่าวรวมทั้งข้าราชการเพื่อพัฒนาและสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้จัดให้มีโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการคือ วัตถุประสงค์ทางพัฒนาจิตใจและวัตถุประสงค์ทางวัตถุ

โครงการนี้นับเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลไทยในการดำเนินงานทางโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการอำนวยการโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐" โครงการนี้มีได้ใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินงานแต่อาศัยการเสียสละแรงงานจากประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแม้ว่าเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการกระตุ้นให้ประชาชนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองด้วยตนเองก็ตาม แต่โดยที่การพัฒนาชนบทที่ผ่าน ๆ มาเป็นการที่รัฐบาลหยิบยื่นทุกอย่างให้แก่ประชาชน เพียงฝ่ายเดียวจนก่อให้เกิดภาวะพึ่งพิง มาช้านานโดยที่ประชาชนต่างรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้โครงการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

๘) โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.)

ในฤดูกาลเพาะปลูกปี ๒๕๒๐ ได้เกิดภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรงทำให้เกิดความเสียหายครอบคลุมพื้นที่ถึง ๖๖ จังหวัด พื้นที่เพาะปลูกได้รับความเสียหายเกือบ ๑๔ ล้านไร่ โดยที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับความเสียหายมีมูลค่าประมาณ ๗,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ ล้านบาท เกษตรกรกว่า ๗๔,๐๐๐ ครัวเรือนได้รับความกระทบกระเทือนจากภัยธรรมชาติครั้งนี้^๑ เพื่อแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเฉพาะหน้านี้ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาช่วยเหลือเกษตรกร

^๑ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, รายงานการประเมินผลโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.) พ.ศ.๒๕๒๑ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน, ๒๕๒๑), หน้า ๖.

ที่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติ (ชกภ.) เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๐ โดยใช้จ่ายเงินจำนวน ๓๐ ล้านบาท

อย่างไรก็ตามความช่วยเหลือดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอและไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระยะยาวได้ รัฐบาลจึงใช้มาตรการพิเศษโดยใช้เงินคงคลังจำนวน ๑,๖๐๐ ล้านบาท เรียกว่า "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.)" เพื่อให้สามารถดำเนินการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทและฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทในท้องที่ที่ประสบความเสียหายจากภาวะความแห้งแล้งดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง และได้ผลรวดเร็วฉับพลันทันต่อเหตุการณ์^๑ โดยมีคณะกรรมการ กฟป. คณะอนุกรรมการ กฟป.-จ และ กฟป.-อ ในส่วนกลาง จังหวัดและอำเภอตามลำดับเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารโครงการ กฟป. ในแต่ละระดับ

เมื่อพิจารณาถึงแนวการดำเนินงานของโครงการ กฟป. ทำให้เห็นได้ว่า รัฐบาลต้องการ "ผันเงิน" ให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็วเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้งที่ทำให้ชาวชนบทเผชิญกับปัญหารายได้ตกต่ำ การว่างงานในชนบทและทำให้เกิดการอพยพหลั่งไหลเข้าสู่เมืองโดยเฉพาะเมืองหลวง ซึ่งหลักการนี้ก็คล้ายคลึงกับโครงการเงินผันหรือ ๒๒๒. ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นที่น่าสังเกตว่า การบริหารโครงการ กฟป. อาศัยกลไกของรัฐเป็นหลักในขณะที่โครงการ ๒๒๒. มีสภาตำบลเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามโครงการ ทั้งนี้เนื่องจากได้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า มีการทุจริตอย่างกว้างขวางในการบริหารโครงการของแต่ละสภาตำบลและเป็นแผนการหาเสียงทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งหากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งแล้ว การให้องค์กรประชาชนในระดับตำบล (สภาตำบล) ได้มีบทบาทร่วมในกระบวนการพัฒนาแล้วเท่ากับเป็นการฝึกฝนประชาชนให้เข้าถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตยด้วยและเป็นการกระจายอำนาจตัดสินใจออกจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่า โครงการ กฟป. ก็เป็นโครงการที่จัดทำขึ้นมาเพื่อแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้า ที่เกิดขึ้นโดยอาศัยวิธีการ "ผันเงิน" ลู่ชนบทเพื่อให้ประชาชนมีเงินใช้

^๑ เรื่องเดียวกัน

จ่ายได้รวดเร็วซึ่งก็เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าดังกล่าวมาแล้ว และเป็นการตอกย้ำแนวคิด "การพึ่งพิงรัฐ" แก่ประชาชนต่อไปไม่มีสิ้นสุด

๔) โครงการปีเกษตรกร

ในปี ๒๕๒๒ หลังจากที่มีการปรับปรุงคณะรัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ครั้งที่ ๒ แล้ว รัฐบาลก็ได้ประกาศนโยบายกำหนดให้ปี ๒๕๒๒ เป็นปีเริ่มต้นของปีเกษตรกร เพื่อเป็นแนวทางในการที่จะยกฐานะความเป็นอยู่ของ เกษตรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศให้ดีขึ้นโดยเร็ว โดยรัฐบาลได้กล่าวไว้ว่า รัฐบาลมีเจตจำนงอย่างแน่วแน่ที่จะทำการทุกอย่างเพื่อช่วยเกษตรกรอย่างจริงจัง สำหรับแผนงานปีเกษตรกรแยกออกเป็น ๑๐ กลุ่มงานคือ^๑

๑. งานน้ำและการชลประทาน
๒. งานถนนและการขนส่ง
๓. งานจัดที่ดินทำกินและการปลูกป่า
๔. งานส่งเสริมการเกษตร
๕. งานรวมกลุ่มสถาบันการเกษตร
๖. งานสินเชื่อเพื่อการเกษตร
๗. งานพยุรราคา
๘. งานปัจจัยการผลิต
๙. งานแผนพัฒนาจังหวัด
๑๐. งานพัฒนาชนบท

จากกลุ่มงานปีเกษตรกรทั้ง ๑๐ กลุ่มงาน ทำให้เห็นถึงความไม่เปลี่ยนแปลงในกลยุทธ์การพัฒนาชนบทที่ผ่านมาในอดีต กล่าวคือ รัฐบาลยังคงมิได้แตะสักรั้งไปถึงการปรับปรุงโครงสร้างการเมือง-เศรษฐกิจ หรือการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนของเกษตรกรในชนบทแต่อย่างใด คงเห็นเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขทางด้านเทคนิค เป็นส่วนใหญ่

^๑ สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, แผนงาน-โครงการปีเกษตรกรและงานพัฒนาปี ๒๕๒๓ ของกระทรวงมหาดไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย, [ม.ป.ป.]), หน้า ๑.

เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติ ซึ่งกล่าวถึงผลสำเร็จของปีเกษตรกร เช่น ปี ๒๕๒๒ ได้รับความสำเร็จในการดำเนินงานโดยเฉลี่ยสูงถึง ๔๔.๕๑% เป็นต้นนั้น เป็นเพียงการพิจารณาจากการใช้จ่ายเงินหน่วยงานในแผนงานปีเกษตรกรมากกว่าผลประโยชน์ที่เกษตรกรจะได้รับจริง ๆ และโดยความเป็นจริงแล้ว เกษตรกรที่ได้รับประโยชน์นั้นส่วนใหญ่เป็น เกษตรกรที่มีความเป็นอยู่ที่ดีแล้ว หรือมีศักยภาพที่จะพัฒนามากกว่า มีโอกาสมีความสามารถมากกว่าเกษตรกรที่ยากไร้จริง ๆ เพราะรัฐบาลมิได้กำหนดกลุ่มบุคคล เป้าหมายที่ต้องการช่วยเหลือให้ชัดเจนแน่นอน การระบุเป้าหมายเพียง เกษตรกรนั้นมีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมประชาชน ๖๐-๗๐% ของประเทศ ดังนั้นเกษตรกรที่ยากไร้ก็ยังมีสภาพยากไร้ดั้งเดิมและมีแนวโน้มที่เลวร้ายลงไปเรื่อย ๆ

๑๐) แผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัด เกิดขึ้นมาจากแนวคิด "การพัฒนาจากเบื้องล่าง" อย่างเป็นระบบตามความต้องการของประชาชน ตามหลักการในการกระจายอำนาจการบริหารการพัฒนาไปสู่องค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อระดมความร่วมมือของประชาชน และเพื่อเสริมสร้างบทบาทของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในขบวนการพัฒนาชนบทตามนโยบายของแผนพัฒนาการฉบับที่ ๔ โดยแผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นจุดประสานนโยบายแผนงาน โครงการของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับความต้องการของประชาชนที่มาจากองค์กรต่าง ๆ ในระดับล่างในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ให้มีการประกาศใช้ระเบียบการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยมีการจัดรูปองค์กร ๒ ระดับคือ

๑. คณะกรรมการกลางพัฒนาจังหวัด (กทพจ.) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและประสานการพัฒนาในระดับจังหวัดให้สอดคล้องกับการพัฒนาตามแผนชาติและแผนภาค และการจัดสรรวงเงินค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด

๒. คณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัด (กทพจ.) ในแต่ละจังหวัดมีหน้าที่ในการวางแผนระยะ ๕ ปี และแผนประจำปี และจัดสรรงบประมาณค่าใช้จ่ายให้แก่โครงการพัฒนาขององค์กรในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและสภาตำบล

ในระยะต่อมาได้กำหนดให้มีองค์กรอีก ๒ องค์กรคือ

๑. คณะอนุกรรมการประสานแผนพัฒนาจังหวัด (อปผ.) รับผิดชอบในการจัดประสานแผนและโครงการตามแนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาจังหวัดและแผนชาติให้มีความเชื่อมโยงและสนับสนุนซึ่งกันและกัน

๒. คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผลประจำภาค (อตผ.) รับผิดชอบในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของแผนจังหวัด

ทั้งนี้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัด มีสำนักงานจังหวัด สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกลไกในการประสานการจัดทำแผนของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จังหวัด

ในปีงบประมาณ ๒๕๒๒ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามแผนพัฒนาจังหวัดไว้ร้อยละ ๑ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นจำนวน ๔๔๔ ล้านบาทและอีกประมาณ ๔๐๐ ล้านบาทในปีงบประมาณ ๒๕๒๓ โดยได้มอบหมายให้ กกพจ. เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรและควบคุมการปฏิบัติงานของ กพจ. พร้อมทั้งได้วาง "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยค่าใช้จ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด พ.ศ. ๒๕๒๒" ขึ้น เป็นแนวทางการควบคุมการดำเนินงานพัฒนาจังหวัด โดยในการจัดสรรเงินที่ได้รับให้แก่โครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ นั้นจะต้องให้แก่เขตพื้นที่ชนบทเป็นอันดับแรกโดย กพจ. จะต้องจัดสรรค่าใช้จ่ายให้ร้อยละ ๘๐ ของวงเงินที่ได้รับและให้ สภาตำบล เป็นหน่วยงานดำเนินการรับผิดชอบเฉพาะโครงการและแผนงานขนาดเล็กซึ่งมีผลต่อการพัฒนาชุมชนภายในท้องที่ตำบลนั้น ๆ ส่วน องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยงานดำเนินการรับผิดชอบโครงการและแผนงานซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างตำบลและระหว่างอำเภอ^๑

อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่สามารถเป็นกลไกในการบรรลุถึงความต้องการในการกระจายอำนาจบริหารการพัฒนาและ เป็นกลไกที่จะพัฒนาชนบทอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะแผนพัฒนาจังหวัดยังเป็นการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเปรียบเสมือนแขนงงานของราชการส่วนกลาง ไม่ใช่ไปสู่ประชาชน นอกจากนี้วง

^๑ สำนักงานเลขาธิการ กกพจ. นโยบายและแนวทางของแผนพัฒนาจังหวัด (มิถุนายน ๒๕๒๓) : ๔

เงินที่กำหนดให้มีเพียงไม่ถึงร้อยละ ๑ ของงบประมาณแผ่นดิน แสดงให้เห็นว่า เจตนารมย์ของเงินจำนวนนี้เป็นไปเพื่อเสริมบทบาทและอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าที่มุ่งในการยกระดับประชาชนที่ยากจนในชนบทอย่างแท้จริง และเงินจำนวนดังกล่าวได้รับการจัดสรรเพียงในปีงบประมาณ ๒๕๒๒ และงบประมาณ ๒๕๒๓ เท่านั้นก็มิได้รับการจัดสรรอีก แผนพัฒนาจังหวัดได้รับความสนใจน้อยลง เมื่อรัฐบาลระยะหลัง ๆ มีโครงการ "ผันเงิน" ในรูปต่าง ๆ โดยให้จัดสรรงบประมาณหลายพันล้านบาทให้แก่โครงการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น โครงการสร้างงานในชนบท เป็นต้น มาในปัจจุบันนี้ (ปี ๒๕๒๕) ที่รัฐบาลเริ่มหันมาให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาอีกครั้งโดยหวังจะให้ เป็นกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบทยากจนซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล

๑๑) โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.)

โครงการ กสช. เป็นโครงการของรัฐบาลชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่จะแก้ไข ปัญหาเฉพาะหน้า อันเนื่องมาจากสภาวะความแห้งแล้งในฤดูกาลเพาะปลูกปี ๒๕๒๒ ทำให้ชาวชนบทประสบความเดือดร้อน เพราะการเพาะปลูกได้รับความเสียหาย ทำให้ขาดรายได้และเงินยังชีพ ตลอดจนเงินลงทุนเพาะปลูกในฤดูเพาะปลูกต่อไปและยังเผชิญกับสภาพที่ขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค นอกจากนี้ยังเป็นการกระหน่ำซ้ำเติมความเป็นอยู่ของชาวชนบทที่ส่วนใหญ่ยากจนให้อยู่ในภาวะที่เลวร้ายมากขึ้นอีก

ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะกระจายเงินไปสู่มือของชาวชนบทโดยเร็วโดยใช้มาตรการพิเศษจัดทำโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ขึ้น โดยใช้จ่ายเงินจำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาท เพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบท ในลักษณะการจ้างแรงงานสร้างสิ่งสาธารณะประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ในการดำเนินงานซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการรวม ๓ ชุด ได้แก่ คณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.) และคณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสป.)

โครงการ กสช. ได้กลายเป็นนโยบายสำคัญนโยบายหนึ่งของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในชนบทโดยถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายพัฒนาชนบท

แนวใหม่และแผนพัฒนาชนบทยากจนขึ้นมาแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ยังคงจัดสรรเงินให้แก่โครงการ กสช. ต่อไป ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงการ กสช. กับโครงการ ษชล. โครงการ พชช. และโครงการ กพป. แล้วจะเห็นได้ว่า มีรากฐานแนวความคิดมาจากโครงการ ษชล. เพียงแต่มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้นเท่านั้น กล่าวอีกนัย หนึ่งโครงการ กสช. ก็คือโครงการ ษชล. บวกกับโครงการ กพป. นั่นเอง

นอกจากนี้แล้วยังทำให้เห็นได้ชัดว่า รัฐบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นต้นมามี นโยบายที่จะช่วยเหลือชาวชนบทที่เด่นชัดเพียงนโยบายเดียวคือนโยบาย "ผันเงิน" ในชื่อ ต่าง ๆ กัน (เว้นแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุดที่ ๒ ที่ประกาศนโยบายพัฒนาชนบท ยากจน มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท) โครงการ กสช. เป็นการแสดงให้เห็นถึง ความสับสนเื่องของแนวคิดในการแก้ไขปัญหาย่างเฉพาะหน้า โดยการผันเงินเข้าสู่ท้องถิ่นชนบท เพื่อให้ประชาชนมีรายได้ในฤดูว่างงานหรือในกรณีที่ประสบภัยธรรมชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงผล ประโยชน์ของโครงการในรูปของตัวเงิน ,แล้วก็เป็นเพียงน้อยนิดเท่านั้น เมื่อเทียบกับผลเสียใน การพัฒนาชนบทต่อไปจากการปลูกฝังและตอกย้ำทัศนคติการเผด็จการ "การประชาสงเคราะห์" จากรัฐตลอด เวลาและยัง เป็นการทำลายหลักการร่วมกันช่วยเหลือตนเองอัน เป็นหลักสำคัญของ การพัฒนาชนบท ดังนั้นเงินจำนวนดังกล่าวนี้ควรนำไปแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ให้ถูกจุดและเป็นระบบ เช่น การปฏิรูปที่ดิน การประกันราคาพืชผลการเกษตร เป็นต้น เพราะทรัพยากรของประเทศมีจำกัด รัฐบาลควรจะพิจารณาการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิด ประโยชน์มากที่สุดและเป็นไปเพื่อการแก้ปัญหาในระยะยาวด้วย มากกว่าจะคำถึงเฉพาะใน ช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลบริการประเทศเท่านั้นซึ่งเป็นส่วนใหญ่มุ่งแก้ไขเฉพาะหน้าทั้งนั้น

ในการแก้ไขปัญหาระยะยาวที่ เกิดขึ้นบ่อยครั้งในระยะ ๕-๖ ปีที่ผ่านมา เป็น สัญญาณบอกเหตุแก่ผู้บริหารประเทศเป็นอย่างดีว่า สภาพแวดล้อมทางนิเวศวิทยาของประเทศ กำลังอยู่ในระดับที่น่าวิตกอันสืบเนื่องมาจากการบุกรุกป่าไม้บริเวณต้นน้ำลำธาร การลักลอบ ตัดไม้และการบุกรุกเพื่อตั้งถิ่นฐานทำให้พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้นรัฐบาลจะต้องให้ ความสนใจที่จะแก้ไขปลายเหตุของปัญหาอย่างที่ผ่านมา ซึ่งนอกจากจะเป็นการสูญเสียงบประมาณจำนวนมากแล้ว ยังมีได้ช่วยแก้ไขปัญหาลดน้อยหรือหมดสิ้นไปแต่อย่างใด ซึ่งถ้าเป็น เช่นนี้แล้ว โครงการประเภท "ผันเงิน" ก็คงยังมีต่อไปในทุกรัฐบาล

๑.๓ องค์การบริหารนโยบาย แผนงานโครงการของรัฐบาล

จากตารางที่ ๑๒ จะเห็นได้ชัดว่ารัฐบาลส่วนใหญ่จะจัดตั้งองค์การในรูปคณะกรรมการ เพื่อบริหารนโยบายและแผนงานโครงการพัฒนาของรัฐบาล ทำให้พิจารณาได้ว่า นอกจากรัฐบาลจะต้องการให้มืองค์การกลางรับผิดชอบนโยบาย แผนงานโครงการของรัฐบาลโดยเร็ว นั้น เหตุผลสำคัญที่แอบแฝงก็คือ การหลีกเลี่ยง ปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่มีประสิทธิภาพของหน่วยงานพัฒนาของระบบราชการไทย ซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่มีมานานแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่ามีรัฐบาลใดที่จะหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาพิจารณาแก้ไขอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้มาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มาจนทุกวันนี้ แต่ก็ยังไม่มีการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบแต่อย่างใด ดังนั้นทางออกของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศก็คือการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลแทนที่จะไปใช้หน่วยราชการที่มีอยู่เป็นหลักในการบริหารงาน ทำให้ปัญหา

ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี มาจนถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (พ.ศ. ๒๕๒๒) มีลักษณะเป็นคณะที่ปรึกษาที่เน้นการกลั่นกรองข้อเสนองานจากกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เพื่อให้ความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่าการริเริ่มงานของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารฯ จึงมิได้มีลักษณะของการศึกษาและเสนอแนะความคิดเห็นในการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ หากเป็นการศึกษาและเสนอแนะความคิดเห็นในการปรับปรุงส่วนราชการเฉพาะส่วนตามที่ส่วนราชการเสนอมาในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเป็นคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีการเพิ่มคำว่า "ปฏิรูประบบราชการ" แต่ผลในทางปฏิบัติของคณะกรรมการปฏิรูปฯ ก็มีได้พิจารณาปฏิรูประบบราชการทั้งระบบแต่อย่างใด ยังคงพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการเฉพาะส่วนตามที่ส่วนราชการนั้น ๆ เสนอมา

ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่ทับถมกันตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะขาดสิ่งสำคัญคือ เจตนา รมย์ ที่แท้จริงของรัฐบาล ที่จะมุ่งแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบราชการไทย

๒. การจัดสรรงบประมาณพัฒนาชนบท

ในการวิเคราะห์ถึงนโยบายของรัฐบาลจำเป็นต้องพิจารณางบประมาณประกอบด้วย เพราะการใช้จ่ายงบประมาณจะเป็น เครื่องชี้วัด (indicator) เจตนา รมย์ ที่แท้จริงของรัฐบาล ได้ดีกว่านโยบายที่รัฐบาลแถลงออกมา เพราะนโยบายที่มีได้ถูกแปรไปสู่การปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไม่มีคุณค่าต่ออย่างใดไม่ว่าจะ เขียนไว้ เลิศ เลอ เพียงใดก็ตาม

จากการศึกษารายจ่ายของรัฐบาลแยกรายกระทรวงในตารางที่ ๑๓ ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็ เป็นเพียงการแจกหน้า ที่การบริหารงานในกระทรวง กรมต่าง ๆ ให้ชัดเจนขึ้นและเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการบริหารราชการมากกว่าการเปลี่ยนแปลงในขอบ เขตหน้าที่และกิจกรรมที่ระบบราชการกระทำอยู่ในปี ๒๕๓๕ รายจ่ายของกระทรวงกลาโหมคิดเป็น ๒๒.๔๘% ของรายจ่ายทั้งหมดในขณะที่รายจ่ายของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรฯ กระทรวงธรรมการ (กระทรวงศึกษาธิการฯ) มีเพียง ๑.๒๘%, ๐.๔๕% และ ๑.๕๕% ตามลำดับ ซึ่งเมื่อพิจารณา สถานการณ์แวดล้อมที่ประเทศไทยต้อง เผชิญกับภัยคุกคามจากประเทศตะวันตกในขณะนั้นก็เป็น สิ่งจำเป็นที่รายจ่ายของรัฐบาลในขณะนั้นต้องทุ่ม เทให้กับการป้องกันประเทศ^๑

อย่างไรก็ตาม แม้หลังเปลี่ยนแปลงไปในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วก็ตาม รายจ่าย ที่จะให้บังเกิดประโยชน์แก่ชาวชนบทส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมก็ยังไม่ ได้เพิ่มมากขึ้น ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกับรายจ่ายทางทหารและการรักษาความสงบภายใน ในขณะที่รัฐบาล

^๑ ดูรายละเอียดใน Chai-Anan Samudavanija. The Politics and Administration of Thai Budgetary Process (Unpublished Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1971)

ตารางที่ ๑๓ การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงาน งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๑

ปีงบประมาณ	ด้านเศรษฐกิจ		ด้านการศึกษา		ด้านการป้องกันประเทศ		ด้านรักษา สงวนภายใน		ด้านชำระหนี้		ด้านสาธารณสุข และสาธารณสุขการ		ด้านบริหารทั่วไป		ด้านอื่น		รวม	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
๒๕๑๐	๕,๗๕๑.๐	๓๐.๑	๒,๕๗๓.๓	๑๕.๕	๒,๖๘๓.๒	๑๓.๕	๑,๑๕๖.๐	๖.๐	๑,๓๒๕.๑	๖.๕	๒,๘๐๑.๓	๑๕.๖	๑,๐๐๕.๘	๕.๒	๑,๕๕๒.๖	๗.๘	๑๕,๒๒๘.๐	๑๐๐.๐
๒๕๑๑	๖,๒๕๗.๓	๒๕.๕	๓,๓๖๓.๕	๑๕.๘	๓,๒๖๕.๕	๑๕.๕	๑,๓๕๓.๕	๖.๓	๑,๒๐๐.๐	๕.๖	๒,๕๗๖.๘	๕.๘	๑,๐๒๗.๒	๕.๘	๒,๒๓๘.๕	๑๐.๕	๒๑,๒๖๒.๐	๑๐๐.๐
๒๕๑๒	๖,๕๐๓.๑	๑๘.๘	๕,๐๓๓.๑	๑๖.๘	๓,๗๖๓.๐	๑๕.๗	๑,๖๖๗.๐	๖.๕	๑,๕๕๖.๕	๘.๒	๒,๕๘๕.๐	๑๒.๕	๑,๑๓๕.๓	๕.๗	๑,๕๑๓.๑	๖.๓	๒๓,๕๖๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๑๓	๗,๘๖๕.๕	๒๘.๘	๕,๖๐๕.๕	๑๖.๗	๕,๘๕๕.๓	๑๗.๕	๑,๗๕๕.๗	๖.๓	๒,๓๕๐.๒	๘.๖	๓,๐๖๕.๕	๑๑.๒	๑,๑๖๖.๕	๕.๓	๑,๖๕๐.๕	๖.๐	๒๗,๒๕๕.๕	๑๐๐.๐
๒๕๑๔	๗,๖๖๕.๕	๒๖.๘	๕,๑๕๖.๑	๑๘.๐	๕,๕๖๕.๘	๑๘.๕	๑,๕๕๕.๒	๖.๕	๒,๕๕๕.๓	๕.๐	๓,๓๑๖.๗	๑๑.๖	๑,๒๐๗.๖	๕.๖	๑,๕๖๕.๕	๕.๑	๒๘,๖๕๕.๐	๑๐๐.๐
๒๕๑๕	๖,๕๘๐.๒	๒๒.๗	๕,๕๕๗.๘	๑๘.๕	๕,๕๖๕.๕	๑๘.๕	๑,๕๕๕.๘	๖.๗	๓,๕๑๗.๘	๑๑.๘	๓,๓๕๕.๑	๑๑.๕	๑,๓๑๕.๖	๕.๖	๑,๒๕๕.๕	๕.๕	๒๕,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๑๖	๖,๗๕๓.๕	๒๑.๒	๕,๕๕๖.๕	๑๘.๖	๖,๕๕๖.๕	๒๐.๕	๒,๑๕๖.๕	๖.๘	๓,๕๐๐.๖	๑๒.๑	๓,๕๖๖.๗	๑๑.๑	๑,๑๖๗.๕	๖.๖	๑,๕๗๓.๕	๖.๑	๓๒,๐๓๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๑๗	๗,๕๐๓.๖	๑๕.๒	๗,๐๒๓.๓	๑๘.๐	๗,๑๖๕.๗	๑๘.๕	๒,๓๕๖.๐	๖.๐	๕,๑๕๖.๒	๑๓.๓	๕,๐๕๐.๖	๑๐.๕	๑,๕๐๐.๖	๖.๘	๕,๒๐๐.๖	๑๐.๘	๓๕,๐๒๗.๖	๑๐๐.๐
๒๕๑๘	๑๐,๒๑๕.๕	๒๑.๓	๑๐,๐๑๑.๓	๒๐.๕	๘,๒๕๗.๘	๑๗.๖	๒,๕๕๕.๒	๕.๕	๖,๓๕๕.๕	๑๓.๓	๕,๒๕๕.๕	๑๐.๕	๑,๕๐๕.๕	๖.๕	๓,๑๓๓.๕	๖.๕	๔๕,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๑๙	๑๒,๗๖๖.๑	๒๐.๓	๑๒,๕๕๖.๒	๒๐.๗	๑๐,๕๐๕.๘	๑๖.๘	๓,๓๕๖.๑	๕.๕	๗,๖๑๕.๑	๑๒.๒	๖,๕๕๖.๕	๑๑.๑	๒,๕๖๖.๘	๕.๐	๕,๕๕๖.๕	๕.๕	๖๒,๖๕๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๒๐	๑๕,๕๖๖.๗	๒๑.๐	๑๕,๗๓๑.๐	๒๑.๕	๑๓,๐๕๕.๖	๑๕.๐	๓,๕๕๗.๕	๕.๘	๖,๕๑๗.๕	๕.๓	๘,๐๑๖.๕	๑๑.๖	๓,๕๑๓.๐	๕.๖	๕,๒๓๖.๕	๖.๖	๖๘,๗๕๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๒๑	๑๖,๓๕๕.๕	๒๐.๒	๑๖,๒๕๓.๐	๒๐.๑	๑๕,๕๐๕.๕	๒๐.๗	๕,๕๕๖.๕	๕.๕	๑๐,๕๖๑.๑	๑๓.๓	๘,๕๕๖.๑	๑๐.๕	๓,๐๕๑.๕	๖.๘	๕,๓๗๖.๖	๖.๖	๘๑,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๒๒	๑๗,๕๖๗.๕	๑๕.๕	๑๗,๗๕๕.๕	๑๕.๓	๑๕,๐๐๐.๕	๒๐.๖	๕,๐๒๖.๕	๕.๕	๑๐,๐๓๓.๓	๑๐.๕	๕,๕๖๖.๘	๑๐.๘	๒,๕๓๑.๕	๖.๒	๕,๓๖๖.๗	๑๐.๒	๙๒,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๒๓	๒๒,๕๖๓.๗	๒๐.๕	๒๒,๕๕๕.๕	๒๐.๗	๒๒,๓๕๕.๕	๒๐.๕	๖,๐๖๖.๖	๕.๕	๑๒,๓๕๕.๕	๑๑.๕	๑๒,๒๒๖.๕	๑๑.๓	๓,๕๕๐.๒	๖.๒	๗,๐๕๐.๕	๖.๕	๑๐๕,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๒๔	๓๒,๕๕๕.๖	๒๓.๐	๒๗,๕๕๕.๕	๒๐.๐	๒๗,๗๐๕.๐	๑๕.๘	๗,๒๗๖.๐	๕.๒	๑๗,๕๕๐.๕	๑๒.๕	๑๕,๑๖๖.๖	๑๐.๘	๕,๗๖๖.๘	๖.๕	๗,๕๕๕.๐	๕.๓	๑๕๐,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๒๕	๓๓,๐๕๕.๘	๒๐.๕	๓๒,๖๓๑.๓	๒๐.๓	๓๑,๓๕๕.๓	๑๕.๕	๘,๑๗๖.๓	๕.๓	๒๑,๐๐๕.๕	๑๓.๐	๑๖,๕๐๖.๕	๑๒.๒	๕,๑๒๗.๗	๖.๐	๑๕,๐๗๕.๓	๖.๗	๑๖๑,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐
๒๕๒๖	๓๓,๗๗๓.๕	๑๕.๑	๓๗,๒๑๖.๕	๒๑.๐	๓๕,๕๗๐.๘	๒๐.๑	๕,๖๑๑.๗	๕.๕	๒๗,๑๕๐.๓	๑๕.๓	๑๕,๕๖๖.๖	๑๐.๕	๕,๓๕๗.๕	๖.๐	๕,๕๐๑.๑	๕.๖	๑๗๗,๐๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขปประจำปี ๒๕๑๐-๒๕๑๑



มีนโยบายเน้นความสำคัญของการศึกษามากขึ้น ทำให้รายจ่ายของกระทรวงศึกษาธิการเพิ่มมากขึ้นจาก ๑.๔๕% ในปี ๒๔๓๕ เป็น ๑๑.๓๗% ในปี ๒๔๔๐ โดยที่รายจ่ายของกระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยได้อยู่ในระดับสูงต่อเนื่องกันมาตลอด

ลักษณะของรายจ่ายของรัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เมื่อประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๔-๒๕๐๙) รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ งบประมาณรายจ่ายของกระทรวงเกษตรฯ ซึ่งเป็นเงินที่จะมีผลต่อการพัฒนาความกินดีอยู่ดีของชาวชนบทเริ่มได้สูงขึ้นกว่าก่อนปี ๒๕๐๔ กล่าวคือ รายจ่ายของกระทรวงเกษตรฯ ในปี ๒๕๐๔ เพิ่มขึ้นเป็น ๗.๒๕% ของรายจ่ายทั้งหมด เปรียบเทียบกับในปี ๒๕๐๐ ซึ่งมีเพียง ๑.๐๑% ของรายจ่ายทั้งหมด และเมื่อพิจารณาถึงแผนงานโครงการรายจ่ายดังกล่าวของกระทรวงเกษตรฯ ส่วนใหญ่เป็นการสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจ เช่น การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ ขยายชลประทาน เป็นต้น

เมื่อพิจารณางบประมาณของกระทรวงในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑-๔ (ดูตารางที่ ๑๔) แล้วทำให้เห็นได้ว่า ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑-๒ รัฐบาลยังให้ความสำคัญต่อการเกษตรน้อยกว่าการรักษาความมั่นคงภายใน (กระทรวงมหาดไทย) และการศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ) มาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓-๔ ที่รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจพัฒนาการเกษตรซึ่งเป็นเสมือนเส้นเลือดที่หล่อเลี้ยงร่างกายอย่างจริงจัง ทำให้งบประมาณของกระทรวงเกษตรฯ เพิ่มขึ้นอันดับสองรองจากกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงในแผนนโยบายดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓-๔ ตระหนักถึงปัญหาด้านเกษตรกรรม ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้และปัญหาความยากจนในชนบทที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์อัตราค่าการเพิ่มของงบประมาณด้านการเกษตรในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ และฉบับที่ ๔ แล้วก็ยังเป็นการเพิ่มในอัตราส่วนน้อยคือเพียง ๑.๒๓% เท่านั้น

เมื่อพิจารณางบประมาณกับแนวทางการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ทำให้เห็นได้ว่านโยบายแผนงานโครงการของรัฐบาลที่มุ่งพัฒนาท้องถิ่นชนบทในระยะแรกไม่ได้รับความสนับสนุนจากทางด้านการเมือง (สภาผู้แทนราษฎร) เท่าที่ควร แผนงานของรัฐบาลหลาย

ตารางที่ ๑๔ งบประมาณกระทรวงเกษตร กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุขและ
กระทรวงศึกษาธิการ ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑-๔

(หน่วย : ล้านบาท)

แผนพัฒนา	งบประมาณรายจ่าย ในช่วงของแผนพัฒนา	งบประมาณและร้อยละของงบประมาณของกระทรวง ในแต่ละช่วงของแผนพัฒนา			
		เกษตร	มหาดไทย	สาธารณสุข	ศึกษาธิการ
ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๔-๒๕๐๘)	๖๔,๒๑๖	๒,๓๗๔ (๓.๖๙%)	๑๐,๐๗๖ (๑๕.๖๙%)	๒,๑๑๙ (๓.๒๙%)	๕,๘๑๗ (๑๕.๒๘%)
ฉบับที่ ๒ (๒๕๑๐-๒๕๑๔)	๑๑๙,๖๔๖	๓,๐๔๓ (๒.๕๔%)	๒๔,๑๗๑ (๒๐.๒๐%)	๓,๕๓๐ (๒.๙๕%)	๘,๓๔๔ (๖.๙๗%)
ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕-๒๕๑๙)	๒๐๗,๒๕๐	๑๕,๖๒๗ (๗.๕๔%)	๕๑,๐๘๘ (๒๔.๖๕%)	๗,๓๒๑ (๓.๕๓%)	๑๔,๐๙๖ (๖.๘๐%)
ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐-๒๕๒๔)	๔๔๐,๗๔๐	๔๓,๐๘๗ (๘.๗๗%)	๑๑๒,๘๔๗ (๒๕.๖๙%)	๒๐,๗๙๖ (๔.๖๓%)	๓๔,๕๗๔ (๗.๘๕%)

ที่มา : เอกสารงบประมาณประจำปี ๒๕๐๔-๒๕๒๔



แผนงานต้องล้มเลิก เนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และ
จอมพลถนอม กิตติขจร ได้อาศัยโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองเพื่อ
ต่อสู้กับการคุกคามของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำให้
งบประมาณของกระทรวงมหาดไทยเพิ่มมากขึ้นในระยะเวลาดังกล่าว

นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ เป็นต้นมา รัฐบาลได้อาศัยกลยุทธ์ทางด้านงบประมาณในรูป
ของการ "ผันเงิน" ไปสู่ชนบทเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของประชาชนใน
ชนบท เริ่มจากโครงการ ปชล. จนถึงโครงการ กสช. ในปัจจุบันนี้ โดยใช้เงินงบประ-
มาณ ๑,๕๐๐-๓,๕๐๐ ล้านบาทเพื่อดำเนินการนี้ในแต่ละปี ซึ่งก็เป็นเพียงการจัดสรรงบประ-
มาณเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาทุกข์ของชาวชนบทในระยะสั้น เท่านั้น

*จากการวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทตั้ง
แต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๒๓ รวม ๘๕ รัฐบาล โดยพิจารณาทั้งนโยบายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์
อักษรแผนงานโครงการ องค์การบริหารและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนา สรุป
ลักษณะสำคัญได้ ๗ ประการคือ

ประการแรก ในระยะก่อนที่จะมีนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่ในปี ๒๕๒๔ การ
พัฒนาชนบทของไทยอยู่ในภาวะที่ไร้นโยบายพัฒนาชนบทแห่งชาติ ที่ชัดเจนทั้งในแง่ของทิศทาง
และเป้าหมายที่ต้องการแก้ไข ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวแนวคิดการพัฒนามีความสับสน
อยู่มาก ดังนั้นจึงมีการตีความการพัฒนาชนบทไปในรูปแบบต่าง ๆ ตามขอบเขตหน้าที่ของ
หน่วยราชการแต่ละหน่วยซึ่งบ่อยครั้งที่ก่อให้เกิดนโยบายที่ขัดแย้งกัน เช่น นโยบายการรักษา
ป่าไม้ ต้นน้ำลำธารกับนโยบายส่งไม้ไปขายต่างประเทศ เป็นต้น การที่มีความขัดแย้งใน
นโยบายทำให้หน่วยงานปฏิบัติระดับรอง ๆ ลงไปเกิดความสับสน

การขาดนโยบายการพัฒนาชนบทที่ชัดเจนและการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้
เกิดองค์กรขึ้นมาบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดที่มาบริหารประเทศโดยไม่ยอม
ให้องค์กรเดิมที่มีอยู่และเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาความซ้ำซ้อนและความไม่มีประสิทธิภาพ
ของหน่วยราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาบริหาร
งานแทนเป็นผลให้เกิดคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นมากมายในระยะเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา

ประการที่สอง นโยบายการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาขาดการจำแนกสภาพของปัญหา กลุ่มบุคคลและพื้นที่เป้าหมาย ดังนั้นรูปแบบการพัฒนาที่ผ่านมาจึงคล้ายเป็น สูตรสำเร็จ ที่ทุกพื้นที่ได้รับการปฏิบัติ เหมือนกันหมด

ประการที่สาม นโยบายและมาตรการของรัฐบาลในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับชนบทที่ผ่าน ๆ มาส่วนใหญ่เป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเกือบทั้งสิ้นในรูปของการผันเงินสู่ชนบทด้วย การจ้างแรงงานในท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานในฤดูแล้งหรือในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติซึ่งแม้ว่าจะมีประโยชน์ในแง่ของการให้ชาวชนบทมีเงินใช้สอดบ้างในระยะเวลาดังกล่าวก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันผลกระทบของโครงการ (side effect) ต่อประชาชนในแง่ของทัศนคติต่อการพัฒนาชนบทแล้ว โครงการในลักษณะ "ผันเงิน" เป็นการทำให้ประชาชนต้อง "พึ่งพิง" รัฐบาลไปอย่างไม่สิ้นสุดโดยไม่พยายามแก้ไขปัญหาด้วยตนเองอันเป็นผลเสียต่อการพัฒนาชนบทในระยะยาว

ประการที่สี่ นโยบายหรือโครงการพัฒนาชนบทที่ผ่าน ๆ มาจำนวนไม่น้อยที่มุ่งหวังผลลัพธ์ทางการเมืองมากกว่ามุ่งตั้งใจแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานชนบทอย่างแท้จริง เช่น โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการ "ผันเงิน" รูปต่าง ๆ เป็นต้น

ประการที่ห้า โครงการพัฒนาชนบทที่สำคัญหลายโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่ประสบความสำเร็จล้มเหลวหรือไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเนื่องจากขาดการสนับสนุนทางการเมือง (political support) อย่างจริงจัง ทำให้งบประมาณที่ได้มีจำนวนจำกัดไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ เช่น โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ โครงการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับแผนพัฒนาชนบทยากจนตามนโยบายชนบทของรัฐชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลโดย เฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีให้ความสำคัญอย่างมาก ปรากฏว่าได้มีการจัดทำแผนงานโครงการต่าง ๆ พร้อมกับได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณอย่างจริงจังในขณะเดียวกันก็มีการระดมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันและปรับปรุงระบบการประสานงานและเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายพัฒนาชนบทบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ทำให้เห็นได้ว่าปัจจัยทางด้าน การสนับสนุนทางการเมือง เป็น เรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาชนบท

ประการที่หก เป็นนโยบายที่มองปัญหาในชนบทว่าเป็นปัญหาทางเทคนิคการผลิต

เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นวิธีการแก้ไขปัญหาก็เน้นการใช้เทคนิควิชาการเข้าแก้ไขซึ่งเทคนิควิชาการต่าง ๆ เหล่านี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้ "หยิบยื่น" ให้หรือมาทำให้โดยมิได้คำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชนและระดับเทคโนโลยีที่มีใช้อยู่ในชุมชนนั้น ๆ ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความฟุ้งเฟื่องแล้ว ยังทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมน้อยหรือไม่มีส่วนร่วมเลย

ประการที่เจ็ด นโยบายการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาไม่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การดำเนินการต่าง ๆ นับตั้งแต่การกำหนดนโยบายจนถึงการติดตามประเมินผลล้วนดำเนินการโดยระบบราชการทั้งสิ้น ดังนั้นจึงไม่น่าประหลาดใจว่าทำไมสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ที่รัฐไปสร้างให้แก่ชาวชนบท เช่น บ่อสูบน้ำโยก สะพาน เป็นต้น จึงไม่ได้รับการเอาใจใส่เหลียวแลบำรุงรักษาจากชาวบ้านทั้งนี้ก็เพราะพวกเขาเหล่านี้คิดว่า เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำ

จากการวิเคราะห์สภาพความยากจนและสาเหตุของความยากจนโดย เริ่มจากแนวคิด ยุทธศาสตร์การพัฒนา โครงสร้างเศรษฐกิจ-การเมืองการบริหารและนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท สรุปได้ว่า การพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีความล้มเหลวอย่างมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของแนวคิดทำให้ความสำคัญของชนบทเป็นอันดับรองการพัฒนาสาขาอื่น ๆ ตลอดมาและทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์พัฒนานโยบายการพัฒนาไร้ทิศทางที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทประกอบกับโครงสร้าง เศรษฐกิจ-การเมืองการบริหารของประเทศเป็นไปในลักษณะของการรวมศูนย์และก่อบริษัทเมืองมากกว่าชนบทและนอกจากมีทรัพยากรที่จัดสรรให้แก่ชนบทยังเป็นไปอย่างกระจัดกระจายและไม่ช่วยในการคลี่คลายปัญหาความยากจนในชนบทให้ดีขึ้นซึ่งสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าอยู่ในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ยืนยันได้อย่างดี ดังนั้นการจะแก้ไขปัญหาความยากจนจำเป็นต้องมีแนวคิดการพัฒนาใหม่ที่ชัดเจนและให้ความสำคัญกับชนบท เป็นอันดับแรกซึ่ง เป็นการตรงกันข้ามกับแนวคิดการพัฒนาที่ผ่านมาอย่างเด่นชัด

การพัฒนาชนบทแนวใหม่ : ทางออกในการแก้ไขปัญหาความยากจน

๑. แนวคิดการพัฒนา

จากการวิเคราะห์สภาพการพัฒนาชนบทที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาชนบท

ที่แล้วว่าขาดแนวคิดและทิศทางพัฒนาที่ชัดเจนแน่นอนและตรงกับปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชนบท ทำให้มีผลกระทบต่อการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการพัฒนาชนบทด้วย ดังนั้นหากจะมุ่งแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานความยากจนในชนบทจริง ๆ แล้ว จำเป็นต้องมีแนวคิดใหม่ที่ชัดเจน ดังนั้นจึง เกิดมีกระแสแนวคิดการพัฒนาใหม่ที่ เน้นความสำคัญของชนบท เป็นอันดับสูงสุดแนวคิดใหม่นี้ได้เริ่มปรากฏอย่างเด่นชัดในคำปราศรัยของนายกรัฐมนตรี (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์) ในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ ๒๕๒๔ ว่า "...ชนบทไทยคือหัวใจของชาติ ถ้าชนบทอยู่ไม่ได้ ประเทศชาติก็อยู่ไม่ได้..." ในแนวคิดการพัฒนาชนบทใหม่นี้ได้ตระหนักในความจริงพื้นฐานประการหนึ่งว่า ชนบทไทยมีปัญหาแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่จึงไม่อาจกำหนดตัวแบบการพัฒนาสำเร็จรูปเหมือนกันทุกพื้นที่ได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีการแยกพื้นที่ชนบทออกเป็น ๒ เขตให้ชัดเจน คือเขตพื้นที่ชนบททั่วไปที่พอช่วยตัวเองได้และเคยได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาแล้วและยังคงอาศัยวิธีการพัฒนาแบบเดิมต่อไปได้ กับเขตพื้นที่ชนบทยากจนอันเป็นเขตพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างพอเพียงที่จะช่วยเหลือตนเองได้ ซึ่งมีวิธีการพัฒนาที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงโดยจะ เริ่มจากตัวคนยากจน เป็นสำคัญ

แนวคิดการพัฒนาใหม่นี้จึงแตกต่างไปจากแนวคิดการพัฒนาในอดีต ๓ ประการคือ

ประการแรก ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบทเป็นอันดับสูงสุดโดยที่รัฐต้องจัดสรรทรัพยากรแก่การพัฒนาชนบทในลำดับที่สูงกว่าสาขาการพัฒนาอื่นพร้อม ๆ กับให้ความเอาใจใส่กับสาเหตุของปัญหาความยากจน เป็นอันดับแรก เพื่อ เป็นการมุ่งแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดการพัฒนาในอดีตที่ เน้นความจำเป็นเร่งด่วนของ เศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศโดยหวังว่าจะส่งผลในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทซึ่งไม่เป็นจริงในทางปฏิบัติ

ประการที่สอง มุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาคือ ^{แนว}รากของความยากจนในชนบท เพื่อเพิ่มคุณภาพของชีวิตและ เพื่อให้ประชาชนช่วยตัวเองได้โดยหลีกเลี่ยงกิจกรรมการพัฒนาที่ลอกเลียนแบบการพัฒนาของพื้นที่ชนบทที่ เจริญแล้วและหลีกเลี่ยงการพัฒนาแบบประชาสงเคราะห์ เพราะจะทำให้ประชาชนชนบทไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้

ประการที่สาม มีการ เน้นพื้นที่ เป็นหลักโดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นและมีวิธีการพัฒนาที่แตกต่างไปจาก เขตชนบททั่วไปซึ่งในอดีตการพัฒนา มีลักษณะคล้ายสูตรสำเร็จที่นำไปใช้ใน เขตชนบททั้งหมดโดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญของพื้นที่และทำให้พื้นที่ชนบทที่มีแววการ

พัฒนาได้รับประโยชน์จากการพัฒนาชนบทแบบที่ผ่านมามากที่สุด

๒. หลักการสำคัญ

การพัฒนาชนบทแนวใหม่มีหลักการสำคัญ ๕ ประการดังนี้^๑

ก. ให้ความสำคัญแก่พื้นที่ชนบทที่มีสภาพปัญหาความยากจนอยู่หนาแน่นตามที่
อำเภอและกิ่งอำเภอกำหนดไว้เป็นรายชื่อหมู่บ้าน

ข. พัฒนาระฐานะประชาชนในพื้นที่ยากจนให้พออยู่พอกิน และได้รับบริการเบื้องต้นที่จำเป็นเกี่ยวกับสุขภาพ อนามัยและความ เป็นอยู่อย่างทั่วถึง

ค. ปรับปรุงให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้นตามลำดับ

ง. แก้ไขปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่ในท้องถิ่นโดยเน้นวิธีการแบบง่าย ๆ ที่ประชาชนทำได้เองและใช้เงินทุนน้อย

นโยบายพัฒนาชนบทดังกล่าวนี้ให้มีการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทไว้จำนวน ๒๔๖ อำเภอ และกิ่งอำเภอในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้เพิ่มอำเภอและกิ่งอำเภอเป้าหมายขึ้นอีก ๔๐ แห่ง รวมเป็นอำเภอเป้าหมายทั้งสิ้น ๒๘๖ แห่ง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการกำหนดพื้นที่เป้าหมายเพื่อการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙) รวม ๒ ฉบับ

๓. แผนพัฒนาชนบทยากจน

จากการศึกษาสาเหตุของความยากจนของชาวชนบทที่อยู่ในพื้นที่ยากจนสามารถแยกออกได้ ๓ กลุ่ม ๔ ปัญหาได้แก่

กลุ่มปัญหาที่ ๑ ความขาดแคลนมี ๔ ปัญหาคือ ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ ปลุกข้าวไม่พอกินไม่พอขาย ขาดแคลนวัวควายใช้ไถนาวัวควายเป็นโรคล้มตาย อาหารการกินในท้อง

^๑ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, แผนพัฒนาชนบทยากจนประจำปี ๒๕๒๖ (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ, ม.ป.พ.), หน้า ๔.

ถิ่นหมคไปหรือน้อยลง

กลุ่มปัญหาที่ ๒ โรคภัยไข้เจ็บ มี ๒ ปัญหาคือ เป็นโรคขาดอาหาร ไกลหมอโรคระบาดโรคแทรกและสิ้นเปลืองเงินทอง

กลุ่มปัญหาที่ ๓ ความไม่รู้ มี ๓ ปัญหาคือ ถูกเอาไรดเอาเปรียบ ขาดความรู้เพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ ขาดความรู้เรื่องสำคัญ ๆ ในการประกอบอาชีพ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นในแผนพัฒนาชนบทยากจนได้กำหนดแผนงานหลัก ๓ แผนงานได้แก่

๑. แผนงานแรก "แผนกิจกรรมระดับหมู่บ้าน" ประกอบด้วยโครงการแก้ไขปัญหาความขาดแคลนที่ชาวชนบทยากจนประสบในระดับหมู่บ้าน เช่น โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำ โครงการธนาคารข้าว

สำหรับหลักในการดำเนินโครงการสรุปได้ดังนี้

๑. ดำเนินการตามความต้องการของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาในหมู่บ้าน
๒. ประชาชนจะต้องเข้าร่วมในการทำงาน
๓. ไม่ยุให้ประชาชนเสี่ยงลงทุนเป็นเงินจำนวนมากซึ่งอาจทำให้เกิดการขาดทุนหรือเดือดร้อนแต่ส่งเสริมให้ใช้วิธีการแก้ปัญหาแบบง่าย ๆ และใช้เงินทุนน้อยโดยประชาชนทำได้ด้วยตนเอง

๔. ต้องการช่วยลดภาวะรายจ่ายของประชาชนมากกว่าการเพิ่มรายได้ เนื่องจากการเพิ่มรายได้จะไม่ช่วยลดภาระประชาชนและรายได้ อาจเพิ่มไม่ทันรายจ่ายซึ่งจะทำให้ยากจนต่อไป

๕. เมื่อโครงการเสร็จแล้ว ประชาชนจะต้องช่วยกันดูแลรักษาหรือดำเนินการต่อไป

ในการแก้ปัญหาความยากจนและพัฒนาชนบท เขตล้าหลังได้มีการกำหนดวงเงินเพื่อการพัฒนาชนบทยากจนในเชิง ๔ ปีในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) เป็นเงินรวมทั้งสิ้นประมาณ ๘,๕๙๓.๓๘ ล้านบาท แยกเป็นรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินจำนวน ๗,๑๙๓.๓๘ ล้านบาทและเงินกู้ต่างประเทศจำนวน ๑,๔๐๐ ล้านบาท การที่มีการกำหนดวงเงินพัฒนาชนบทไว้อย่างชัดเจน เช่นนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมีความมุ่งมั่นอย่างจริงจังต่อการ

แก้ไขปัญหาความยากจนและต้องการให้มีความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาจึงได้กำหนดแผนและวงเงินไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ส่วนที่หก ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐบาลชุดที่ผ่านมา ๆ มาที่มักจะต้องงบประมาณเพื่อการพัฒนาชนบทปีต่อปีและเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลทำให้การพัฒนาชนบทหยุดชะงักหรือเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาไป ดังนั้นการที่ได้มีการกำหนดแผนพัฒนาชนบทยากจนและวงเงินพัฒนาไว้อย่างชัดเจนเช่นนี้จึงเป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของรัฐบาลชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทให้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

กล่าวโดยสรุปแนวคิดนโยบายและแผนพัฒนาชนบทยากจน เป็นแนวทางการพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่มีจุดเน้นที่ชัดเจนที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนของชนบทให้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามก็มิได้หมายความว่า จะละเลยพื้นที่ชนบทที่เจริญแล้ว เพราะยังคงมีการพัฒนาโดยวิธีการแบบเดิมอยู่ต่อไป แต่จุดเน้นของนโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ให้ความสำคัญต่อปัญหาและพื้นที่ชนบทยากจนเป็นอันดับแรกโดยมีเป้าหมายชัดเจนอยู่ที่ชาวชนบทยากจนเป็นสำคัญ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่การพัฒนาชนบทของไทย เริ่มมีทิศทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทที่เด่นชัดซึ่งอาจจะไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดแต่ก็เป็นก้าวแรกของความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างค่อยเป็นค่อยไป

บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบท

ปรากฏการณ์สำคัญของประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบันก็คือ การขยายตัวของการบริหารของรัฐที่มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการเร่งรัดพัฒนาประเทศในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ความพยายามในการพัฒนาประเทศก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม การเมืองและเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้ระบบราชการขยายขอบเขตภารกิจและจำนวนบุคลากรออกไปมาก

ในกรณีของประเทศไทย ยุคแห่งการพัฒนาประเทศได้เริ่มกันอย่างจริงจังในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ด้วยการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๖) ขึ้น การที่รัฐมีเป้าหมายคือการพัฒนาทำให้รัฐจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความรู้ความสามารถต่างไปจากการบริหารงานแบบเดิมจึงมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการบางส่วน และเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานพัฒนาเศรษฐกิจ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้โอนหน่วย

งานสำคัญ ๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีรวมทั้งจัดตั้งสำนักงานงบประมาณสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งกระทรวงพัฒนาการโดยรวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนามาสังกัด เช่น กรมชลประทาน กรมทรัพยากรธรณี กรมพัฒนาที่ดิน การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นต้น ตลอดจนมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เพื่อทำหน้าที่ด้านการพัฒนา เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น และใช้ระบบที่ปรึกษา (staff service) เช่น คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรี เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ระบบราชการได้มีการขยายตัวออกไปอย่างมาก และการพัฒนามีลักษณะ "เบื้องบนสู่เบื้องล่าง" เพียงอย่างเดียวโดยที่หน่วยงานระดับล่างและองค์กรประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลย

จากการที่แนวทางการพัฒนาประเทศมีลักษณะ "เบื้องบนสู่เบื้องล่าง" และการที่ระบบราชการได้แผ่ขยายขอบเขตออกไปอย่างกว้างขวางสะท้อนให้เห็นถึงทัศนะของผู้บริหารประเทศที่เชื่อว่า

๑. การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นงานที่พิเศษ เป็นเรื่องของรัฐบาลและต้องดำเนินการโดยระบบราชการด้วยเหตุนี้รัฐบาลและระบบราชการจึงต้องเข้ามาดำเนินการและควบคุมอย่างใกล้ชิด

๒. การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญพิเศษจากกลุ่มบุคคลที่ได้เรียนรู้หรืออบรมมาทางด้านนี้

นับแต่ได้เริ่มมีการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ บทบาทของข้าราชการผู้ชำนาญการมีเพิ่มมากขึ้น ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของข้าราชการผู้ชำนาญการนี้คือ ต้องการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยความรู้ทางเทคนิคซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าจะอาศัยวิธีการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยคือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาด้วย ดังนั้นบทบาทของรัฐเท่าที่ผ่าน

ธีสระ สุวรรณผล, ราชการไทย : วัฒนาการและการวิเคราะห์ เอกสารประกอบการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๙, หน้า ๔๑.

มาจึงเป็นลักษณะ "ผู้กระทำ"เพียงฝ่ายเดียวประชาชนตกอยู่ในฐานะ "ผู้รับ" สิ่งที่ข้าราชการคิดว่าน่าจะเหมาะสมหรือแก้ไขปัญหาของคนในท้องที่ได้ แต่จากการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาได้เป็นที่ยอมรับกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ

ดังนั้นในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ซึ่ง เน้นถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาด้วยตนเองมากที่สุด บทบาทของรัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจาก "ผู้กระทำ" มาเป็น "ผู้ร่วมกระทำ" กับประชาชน นั่นก็หมายความว่า ชาวชนบทยากจนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบทด้วยซึ่งถือเป็นกระบวนการเรียนรู้ (learning process) เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพสูงขึ้นในการร่วมบริหารงานพัฒนา จุดสำคัญก็คือ ทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนหรือองค์กรประชาชนจะต้องร่วมกันฝึกกำลังผลักดันให้เกิดการพัฒนาไปในทิศทางที่จะแก้ไขปัญหาคความยากจนในชนบทให้ดีขึ้น

สรุป

เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่า ปัญหาพื้นฐานของชนบทไทยคือ ปัญหาความยากจน แต่ปัญหาความยากจน เป็นปัญหาที่ เรื้อรังกันมานานแล้ว ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาชนบทที่ผ่านมามิได้ช่วยทำให้ปัญหาความยากจนคลี่คลายไปในทางที่ดีมากนัก และเมื่อศึกษาวิเคราะห์ลงไปถึงสาเหตุของความยากจนพบว่า มีมูลเหตุมากมายหลายประการทั้งนี้เพราะปัญหาความยากจน เป็นปัญหาที่มีหลายมิติ (multi-dimensions) ดังนั้นการมองปัญหาความยากจนจากแง่มุมที่ต่างกัน ทำให้แนวทางการแก้ไขปัญหาคแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้การแก้ไขปัญหาคความยากจนจำเป็นต้องใช้สหวิทยาการ เข้าแก้ไขปัญหาคความยากจน

จากการศึกษาวิวัฒนาการของการพัฒนาชนบทของประเทศในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมาสามารถแยกออกได้เป็น ๓ ช่วงเวลาคือ

ระยะแรก เป็นระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑-๒ (พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๑๐) ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะ เริ่มแรกของการพัฒนาประเทศได้ เน้นความจำเป็นเร่งด่วน เป็นอันดับสูงสุดโดยที่เป้าหมายการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่มุ่งให้ชนบท เป็น เครื่องมือนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและรายได้

ประชาชนโดยที่พยายามรักษาบรรยากาศการลงทุน เพื่อให้เอกชนเข้ามาจับบทบาทในการผลิต โดยรัฐให้ความสนับสนุน เอกชนด้วยการสร้างโครงสร้างขั้นพื้นฐาน (infrastructure) ทั้งนี้ภายใต้ฐานคิดที่ว่าผลจากการเพิ่มผลิตผลและรายได้ประชาชนจะแพร่กระจายไปสู่ชนบทเอง แต่ข้อเท็จจริงมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะการให้ความสำคัญแก่ชนบทเป็นอันดับรองทำให้การจัดสรรทรัพยากรแก่การพัฒนาชนบทจึงเป็นส่วนที่เหลือจากการพัฒนาสาขาอื่น ๆ แล้วเป็นผลให้ชนบทที่มีปัญหาความยากจนถูกละเลย

นอกจากนี้ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เน้นความจำเรียวเติบโต นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทจึงเน้นการลงทุนในเขตที่ชนบทที่เจริญแล้วหรือมีแนวทางการพัฒนามากกว่าเขตชนบทที่ยากจน โครงการส่วนใหญ่จึงเน้นการปรับปรุงเทคนิคการผลิตเพื่อเพิ่มผลิตผลการเกษตร เช่น โครงการชลประทานราษฎร เป็นต้น ในระยะนี้บทบาทของข้าราชการผู้ชำนาญการ (technocrat) มีมากซึ่งพวกนี้ถูกครอบงำโดยแนวคิดการพัฒนาประเทศที่เน้นความจำเรียวเติบโตซึ่งเป็นแนวคิดการพัฒนาที่แพร่หลายอยู่ในขณะนั้นลักษณะสำคัญของข้าราชการผู้ชำนาญการนี้คือ ต้องการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยความรู้ทางเทคนิคซึ่งย่ำประสิทธิภาพมากกว่าการอาศัยการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการทางการเมืองที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา การจัดองค์กรจึงมีลักษณะการรวมอำนาจเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้

ระยะที่สอง ต่อมาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓-๔ (พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔) ได้ยอมรับกันมากขึ้นว่า แนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะแรกก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน ในด้านเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลิตผลและรายได้ก็ปรากฏว่า มีความเหลื่อมล้ำในระดับของความเจริญของแต่ละพื้นที่ พื้นที่ชนบทบางแห่งเจริญรวดเร็วแต่พื้นที่ชนบทบางแห่งก็ยังคงล้าหลังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร มีความไม่เท่าเทียมกันในบริการของรัฐ ดังนั้นในช่วงระยะที่สองนี้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ และฉบับที่ ๔ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทจึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาด้านสวัสดิการทางสังคม (social welfare) ของชนบทมากขึ้น โดยขยายขอบเขตของการพัฒนาซึ่งแต่เดิม เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจด้านเดียวให้ครอบคลุมสวัสดิการทางสังคมด้วย ทั้งนี้โดยการให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าในรูปของอาหาร

ยารักษาโรคและการให้บริการสาธารณสุขของรัฐภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับ "ความต้องการของประชาชน" เป็นแกนนำโดยเชื่อว่า การพัฒนาชนบทที่ถูกต้องจะต้องสอดคล้องกับ "ความต้องการของประชาชน"

ดังนั้นในระยะนี้จึงมีการนำเอาวิธีการวางแผนพัฒนาภาคและการวางแผนพัฒนาจังหวัดมาใช้ซึ่ง ปรากฏว่าโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดและโครงการตามนโยบายเงินผัน ในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะได้แก่โครงการสร้างถนน สะพาน ขุดสระน้ำ คูคลอง ไฟฟ้า ภายใต้ฐานคติที่ว่าข้าราชการผู้ชำนาญการในส่วนกลางสามารถระบุถึงความต้องการของชาวชนบทได้ถูกต้องและรัฐมีทรัพยากรพอที่สนองความต้องการได้และกลไกของรัฐมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะดำเนินการตามแนวทางการประชาสงเคราะห์นี้ได้ ดังนั้นการจัดองค์กรและการบริหารงานซึ่งยังคงมีลักษณะของการรวมอำนาจเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามแนวทางดังกล่าวนี้

ระยะที่สาม ระยะของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) ในช่วงปลายของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ ได้เป็นที่ตระหนักว่า การพัฒนาชนบทตามแนวทาง "ความต้องการของประชาชน" ได้ก่อให้เกิดการดำเนินการอย่างของพื้นที่ที่เจริญแล้วซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่า การมีถนนไฟฟ้า สระน้ำ มิได้หมายความว่าชาวชนบทยากจนจะสามารถเพิ่มผลผลิตได้เสมอไปและมีได้แก้ไขปัญหาพื้นฐานของชาวชนบทยากจนอันได้แก่ ความไม่รู้โรครักษาไข้เจ็บ การขาดแคลนอาหาร ดังนั้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๕ จึงได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดและยุทธศาสตร์การพัฒนาแนวใหม่ที่คำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคมด้วยการเน้นความสำคัญของชนบท เป็นอันดับแรกและมีเป้าหมายที่ชัดเจนคือ การแก้ไขความยากจนโดยเน้นการเสริมสร้างสมรรถนะของชุมชนชนบทให้สามารถเข้าร่วมงานพัฒนากับรัฐ ทั้งนี้ ได้มีการแบ่งพื้นที่ชนบทออกเป็น ๒ เขตคือ เขตพื้นที่ชนบททั่วไปซึ่งยังอาศัยการพัฒนาชนบทแบบเดิมต่อไป และเขตพื้นที่ชนบทยากจนซึ่งต้องมีแนวทางแก้ไขที่แตกต่างไปตามสภาพปัญหาและพื้นที่จึงมีการกำหนดแผนพัฒนาชนบทยากจนขึ้นประกอบด้วยแผนงานโครงการที่มุ่งหน้าแก้ไขปัญหาพื้นฐานความยากจนในชนบททั้งนี้โดยมีฐานคติสำคัญว่า รัฐสามารถดำเนินการปรับโครงสร้างอำนาจทางสังคมได้และระบบราชการที่เดิมรวมอำนาจจะ เร็ยรู้ว่าจะใช้อำนาจการบริหารร่วมกับกลุ่ม

คนยากจนในชนบท

การเปลี่ยนของกระแสแนวคิดการพัฒนาชนบทมาสู่การ เน้นการแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นผลมาจากการผลักดันของข้าราชการนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่ได้หยิบยกประเด็นความยากจนในชนบทมาตีแผ่ต่อสาธารณชนและได้รับความสนับสนุนทางการเมืองอย่างหนักแน่นจากผู้บริหารประเทศขณะนั้นคือพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จนกระทั่งได้มีประกาศนโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่ขึ้น เมื่อต้นปี ๒๕๒๔ นับเป็นการเริ่มทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบทที่มืดสว่างและ เป้าหมายที่ชัดเจน

นอกจากนี้จากการวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาและนโยบายพัฒนาชนบทยังพบว่า กลไกการบริหารงานตามนโยบายของรัฐในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลนั้นโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการเร่งรัดพัฒนาชนบท คณะกรรมการบริหารและประสานงานพัฒนาชุมชน คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะกรรมการ กพป. คณะกรรมการ กสช. เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ส่วนใหญ่เมื่อจัดตั้งขึ้นมาแล้วก็ยังคงอยู่ต่อไป แม้ว่ารัฐบาลชุดนี้จะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตามและรัฐบาลชุดต่อมาก็มีนโยบายใหม่และจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาบริหารงานตามนโยบายของตน เป็นผลให้เกิดความหลากหลายในรูปแบบและวิธีปฏิบัติในการพัฒนาชนบทตลอดเวลาที่ผ่านมาจนกระทั่งได้มีการยุบรวมคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท (ยกเว้นแต่คณะกรรมการ กสช.) และจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กสช.) เป็นองค์กรกลางในการกำหนดนโยบายและบริหารงานพัฒนาชนบท

ในขณะเดียวกัน บทบาทของรัฐก็ได้เปลี่ยนไปจากเดิมที่รัฐเป็น "ผู้กระทำ" เพียงฝ่ายเดียวมาเป็น "ผู้ร่วมกระทำ" กับชาวชนบทยากจนด้วย การพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้แม้ว่าจะมีอาจสรุปได้ว่า เป็นแนวทางที่ดีที่สุดแต่ก็เป็นการก้าวไปในทิศทางที่ชัดเจนและตรงกับความเป็นจริงมากขึ้น ความสำเร็จของการพัฒนาชนบทแนวใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนประกอบด้วย เงื่อนไขสำคัญหลายประการซึ่งรวมถึงการจัดองค์กรเพื่อการบริหารการพัฒนาชนบทของระบบราชการไทยด้วย เพราะเป็นที่ตระหนักดีว่า ระบบราชการไทยยังคงเป็นพาหนะสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบทอยู่จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความ

พร้อมของการจัดองค์กรระบบราชการปัจจุบันในการนำเอานโยบายพัฒนาชนบทแนวใหม่
ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้และการปรับเปลี่ยนบทบาทของระบบราชการ
ของไทยในอนาคตที่ต้องการกระจายอำนาจมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นใน
กระบวนการพัฒนาชนบท ซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดในบทต่อ ๆ ไป



ศูนย์วิทย์ทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย