

บทที่ 3

ปัญหาการพัฒนาในประเทศไทย

สำหรับการศึกษาในบทนี้ จะแยกการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. ทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ
 - 1.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายและแผนพัฒนาระดับชาติ
 - 1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกลไกของระบบราชการ
2. ทบทวนการทำงานพัฒนาของหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน

1. ทบทวนบทบาทของ "รัฐ" ในการพัฒนาประเทศ

1.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายและแผนพัฒนาระดับชาติ : ปัญหาในการพัฒนาประเทศ

ในปี พ.ศ. 2503 (ค.ศ. 1960) ซึ่งเป็นปีที่เริ่มมีการผลักดันงานพัฒนาในระดับนานาชาติขึ้น โดยประเทศทางตะวันตกและองค์การสหประชาชาติ คำว่า "การพัฒนาอย่างมีแผน" ได้กลายมาเป็นความหวังใหม่ของประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ มีบรรยากาศของการตื่นตัวเรื่องการพัฒนาประเทศกันขนานใหญ่ นับตั้งแต่การศึกษาค้นคว้า การวางแผนระดับชาติมีการจัดตั้งหน่วยงานและสถาบันเพื่อพัฒนามากมาย ตลอดจนการทุ่มเททรัพยากรและวัสดุปัจจัยต่าง ๆ อย่างเต็มที่ โดยมีความมุ่งหวังว่าจะนำประเทศไปสู่การพัฒนาและความทันสมัยได้อย่างเต็มที่

นับเป็นเวลากว่า 20 ปีแล้วที่ประเทศไทยได้เรียนรู้วิธีการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมระดับชาติเช่นเดียวกับประเทศด้อยพัฒนาอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศภายใต้กรอบกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติตั้งแต่ปี

พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ซึ่งสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2524 นั้น ได้มีผลทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจภายในประเทศอย่างรวดเร็ว¹ กล่าวคือ ผลผลิตรวมของประเทศได้เพิ่มขึ้นกว่า 14 เท่าตัว (ฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิเพียง 60,000 ล้านบาท ในปี 2504 ได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 817,000 ล้านบาท ในปี 2524)

ขณะเดียวกันก็ได้ส่งผลกระทบต่ออันกดับในด้านของปัญหาต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้ จะพยายามศึกษาผลที่เกิดขึ้นจากแผนพัฒนา ทั้ง 4 ฉบับอย่างกว้าง ๆ ดังนี้ คือ

1. สาระสำคัญของแผนพัฒนาประเทศทั้ง 4 ฉบับที่ผ่านมา²

1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2504 ในแผนดังกล่าวได้แบ่งระยะเวลาของแผนพัฒนาออกเป็น 2 ระยะ คือ

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะแรก (พ.ศ. 2504 - 2506)
2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2507 - 2509)

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 18 ฉบับที่ 5 (กันยายน - ตุลาคม 2524), บทนำ

² สรุปรจากเสนาะ อุนากุล, "การวางแผนพัฒนาระดับชาติ : ใน การวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศ ไพโรจน์ ลิตปรีชา บรรณาธิการ, สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515, หน้า 5 - 43.

การที่แบ่งแผนออกเป็น 2 ระยะนี้ นายเสนาะ อุณากรุล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คนปัจจุบันได้ให้เหตุผลว่า

เป็นเพราะกระทรวง ทบวงกรมและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศยังไม่พร้อมที่จะเสนอโครงการที่สมบูรณ์และเพียงพอตลอดระยะเวลา 6 ปี โครงการส่วนใหญ่จึงมีความสมบูรณ์เพียงพอในช่วงระยะเวลา 3 ปีแรกของแผนเท่านั้น

อย่างไรก็ดี สารสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 มีดังต่อไปนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะแรก (พ.ศ. 2504 - 2506)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะแรก มีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ก. ยกระดับอัตราการเพิ่มรายได้ประชาชาติจากร้อยละ 4 เป็นร้อยละ 5 ต่อปี เมื่อคิดเทียบกับจำนวนประชากรที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 2 ต่อปี แล้วรายได้ประชาชาติโดยเฉลี่ยต่อบุคคลควรที่จะเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี

ข. รักษาอัตราการสะสมทุนในอัตราเฉลี่ยที่ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 15 ของรายได้ประชาชาติ

ค. เพิ่มพูนค่าผลิตทางเกษตรประมาณร้อยละ 3 ต่อปี ในระหว่างระยะเวลาของแผนฯ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายการผลิตที่สำคัญ คือ ข้าว ยาง ข้าวโพก ไม้สัก มันสำปะหลัง ฝรั่ง ทุเรียน และจำนวนปลาที่คาดว่าจะผลิตได้ไว้ด้วย

ง. เพิ่มพูนค่าของผลิตผลทางอุตสาหกรรมและเหมืองแร่จากร้อยละ 10 ของรายได้ประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2504 ให้เท่ากับร้อยละ 12 ของรายได้ประชาชาติ ในปี พ.ศ. 2506 และกำหนดเป้าหมายที่จะเพิ่มพูนมูลค่าการผลิตซีเมนต์ ฝ้าย น้ำตาล กระดาษ กระสอบป่าน บุหรี่ ฝ้ายก ถ่านลิกไนต์ และยิบซั่ม

จ. เพิ่มพลังการผลิต พลังงานไฟฟ้าจาก 138,000 กิโลวัตต์ พ.ศ. 2503 ให้ถึง 370,000 กิโลวัตต์ ใน พ.ศ. 2506

ฉ. ระหว่างปี 2504 - 2506 จะให้ทำการก่อสร้างทางหลวงใหม่เป็นระยะทาง 1,000 กิโลเมตร และจะปรับปรุงถนนที่มีอยู่ให้เข้าสู่มาตรฐานเป็นระยะทาง 1,000 กิโลเมตร

ช. กำหนดเป้าหมายเพื่อการพัฒนาการขนส่ง การคมนาคม สาธารณสุข และการศึกษา

ซ. ค่าเงินการให้มูลค่าสินค้าขาออกและสินค้าขาเข้าเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 4 ต่อปี และให้มีเสถียรภาพในดุลการชำระเงิน

ค. สร้างบรรยากาศให้เหมาะสมต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ด. เพิ่มรายจ่ายงบประมาณปีละ 500 ล้านบาท เพิ่มรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากร้อยละ 20 ของรายจ่ายงบประมาณทั้งสิ้นในปี พ.ศ. 2504 เป็นร้อยละ 29 ของรายจ่ายงบประมาณทั้งสิ้นในปี พ.ศ. 2509

ด. ในจำนวนเงินรายจ่ายงบพัฒนาเศรษฐกิจในระหว่างปีงบประมาณ 2504 - 2506 ซึ่งเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 10,500 ล้านบาท นั้น คาดว่าจะเป็นเงินที่จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ 3,000 ล้านบาท และเป็นเงินที่จ่ายจากเงินช่วยเหลือต่างประเทศ 1,500 ล้านบาท

นอกจากนี้ ถ้าเราพิจารณารายละเอียดของแผนฯ แล้วจะเห็นได้ว่าในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดแนวนโยบายและแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนในการสร้างหรือเร่งรัดพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra - Structure Facilities) อาทิ เช่น การสร้างเขื่อนและระบบชลประทาน การพลังงานไฟฟ้า สร้างถนนการทาง การรถไฟและโทรคมนาคม เป็นต้น นอกจากนั้นก็มีโครงการซึ่งมีลักษณะเป็นการบริการ (Service Project) ที่ได้รับความสำคัญอันคัมสูงคือ โครงการวิจัยทดลองและส่งเสริมทั้งในด้านการเกษตรและการอุตสาหกรรม โครงการพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2507 - 2509)

ในร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 นี้ เป็นเพียงการวางแผนขั้นต้น โครงการและประมาณวงเงินรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ได้กำหนดไว้หยาบ ๆ เท่านั้น เพราะในขณะที่จัดทำแผนฯ ฉบับแรกยังขาดรายละเอียด สถิติข้อมูลที่เป็นใช้ในการวางแผนอีกด้วย อย่างไรก็ตามในช่วงของแผนระยะที่ 2 นี้ อาจถือได้ว่าเป็นช่วงแห่งการปรับปรุงแผนฯ ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อาทิเช่น

- ก. จัดสร้างและปรับปรุงสถิติข้อมูลต่าง ๆ เพื่อการวางแผนให้มีปริมาณและคุณภาพสูงขึ้น
- ข. รวบรวมรายได้ รายจ่าย โดยเฉพาะงบพัฒนาเศรษฐกิจและรัฐวิสาหกิจ และราชการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกันเข้าเป็นงบพัฒนาของรัฐ (Public Sector) โดยสมบูรณ์
- ค. มีการกำหนดเป้าหมายและนโยบายสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ชักจูงและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น มีการริเริ่มจัดทำการศึกษาวิเคราะห์ Economic Potentials และวิวัฒนาการ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในระยะยาว 15 - 20 ปี เพื่อประกอบการพิจารณาการจัดทำแผนฯ ใหม่ Perspective และวิถีทางที่แน่นอนยิ่งขึ้น
- ง. มีการพิจารณากำลังเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจของ ประเทศจากแหล่งต่าง ๆ มากขึ้น
- จ. กำหนดนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างเคร่งครัด
- ฉ. ปรับปรุงเรื่องการประสานสัมพันธ์ระหว่างโครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องต่อกันยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 นี้ มีความพยายามที่จะปรับปรุงสภาวะการต่าง ๆ ให้ดียิ่งขึ้น และจุดสำคัญของการดำเนินงานพัฒนาใน

ช่วงนี้ก็ยังคงวางจุดหนักที่การเร่งรัดพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้มั่นคงยิ่งขึ้น เพื่อเตรียมสนับสนุนให้เอกชนได้ปรับปรุงกิจกรรมต่าง ๆ ของตนในด้านการอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมต่าง ๆ ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) นี้ เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับแรก ซึ่งมุ่งพัฒนาทางด้านวัตถุ โดยมุ่งที่จะเร่งรัดพัฒนาปรับปรุง โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจแค่เพียงด้านเดียว (เน้นการสร้างระบบคมนาคมและพลังงานต่าง ๆ) และมุ่งที่จะเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (วัดออกมาในรูปของรายได้ประชาชาติ) โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับเรื่องการกระจายรายได้ ซึ่งสภาพเช่นนี้อาจจะกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ไม่ได้วางแนวทางเพื่อประโยชน์ของชาวชนบทอย่างแท้จริง

1.2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้มีการปรับปรุงเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในแนวทางเดิม กล่าวคือ ยังคงยึดแนวการพัฒนาประเทศแนวเดิมที่จะเสริมสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra - Structure) ให้มั่นคงและเจริญยิ่งขึ้นแล้ว นอกจากนั้นก็เริ่มให้ความสำคัญกับด้านอื่น ๆ มากขึ้น เช่น การพัฒนาสังคม ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

ก. เน้นความสำคัญของการพัฒนาสังคม เพื่อให้ระบบสังคมได้เจริญก้าวหน้าควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ข. ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนากำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคน

ค. เน้นความสำคัญของส่วนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และบริการทางด้านการค้าต่าง ๆ กัน สนับสนุนให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนมีมากยิ่งขึ้น

ง. ส่งเสริมการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบทในท้องถิ่นทุรกันดารและห่างไกล

นอกจากนโยบายต่าง ๆ ซึ่งรัฐถือเป็นนโยบายหลักในการดำเนินการต่อเนื่อง จากแผนพัฒนาฉบับแรกแล้ว ยังได้มีการกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ เพิ่มเติมขึ้นหลายประการ เช่น นโยบายพัฒนาชนบทเพื่อเสริมความมั่นคงของประเทศ และเพื่อกระจายผลการพัฒนา ออกไปให้ถึงประชาชนในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ นโยบายพัฒนากำลังคน อันเป็นปัจจัยสำคัญ ในการผลิต เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือในระดัค่าง ๆ อันเป็น อุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในแนวทางดังกล่าว และนโยบายที่จะให้ความสำคัญและ ส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

อาจจะกล่าวได้ว่า แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 นี้ เริ่มที่จะตีความและมองคุณค่า ในการพัฒนาประเทศ ในขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม ซึ่งสามารถครอบคลุมการพัฒนา ด้านต่าง ๆ ถึง 8 สาขาด้วยกัน เช่น

1. การพัฒนาด้านการเกษตรและสหกรณ์
2. การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่
3. การคมนาคมและขนส่ง
4. การพลังงาน
5. การพาณิชย์และบริหาร
6. การพัฒนาสังคมและสาธารณสุขโลก
7. การพัฒนาสาธารณสุข
8. การพัฒนาการศึกษา

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะมีการตีความและประเมินคุณค่าการพัฒนาสังคมมากขึ้น กว่าเดิม แต่ถ้ามองให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่า "การพัฒนาสังคมในแผนพัฒนาฉบับนี้ยังอยู่ในวงแคบ"³ ทั้งนี้เพราะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่ง

³ ศรีทัพนิม พานิชพันธ์, "การวิเคราะห์การพัฒนาโครงสร้างและการกระจาย บริการทางสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)", สังคมปริทัศน์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม - กรกฎาคม 2525) หน้า 23.

เป็นเจ้าของแผนงานเพิ่งเริ่มจะตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องมีการพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมให้สอดคล้องสัมพันธ์กันมากขึ้น นอกจากนั้นก็ยังคงเห็นได้ว่า
แผนพัฒนาฉบับนี้ยังคงเป็นแผนที่วางอยู่บนรากฐานแนวความคิดเกี่ยวกับแผนพัฒนา
เศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ที่เน้นการเพิ่มผลผลิต การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ
ประเทศโดยรวม

1.3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 -
พ.ศ. 2519)

แผนพัฒนาฉบับที่ 3 นี้เริ่มขึ้นในระยะเวลาที่การเศรษฐกิจของประเทศ
ขยายตัวช้าลงจนถึงขั้นมีภาวะเศรษฐกิจวิกฤตเป็นครั้งแรก หลังจากที่ขยายตัวมาเป็น
เวลาติดต่อกันมากกว่า 10 ปี นอกจากนั้น ข้อสรุปจากการดำเนินงานในแผนที่ 1 และ
แผนที่ 2 ทำให้เริ่มเห็นชัดว่า การมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว ไม่สามารถช่วย
ให้ประชาชนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขได้ โดยเฉพาะการพัฒนาที่ผ่านมาเป็นแบบกระจุก
และรวมตัวกันเฉพาะในเมือง ซึ่งได้เริ่มสร้างความอึดอัดถึงเครียดและเกิดปัญหาสังคม
ต่าง ๆ ตามมา

แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 นี้ ได้มีการริเริ่มคือเอาความร่วมมือจากส่วน
ต่าง ๆ มาร่วมกันวางแผนเพื่อแก้ไขสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น อันประกอบไปด้วย
ฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้คือ

ก. ฝ่ายราชการ อันประกอบไปด้วย หน่วยราชการต่าง ๆ
ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวนหลายพันคนที่ร่วมทำแผน

ข. ฝ่ายเอกชน มีการตั้งอนุกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนเอกชนขึ้น
โดยเชิญผู้นำด้านอุตสาหกรรม ชนาคาร์ และนายกสมาคมการค้าอุตสาหกรรมต่าง ๆ
เข้าร่วมปรึกษาหารือในการทำแผน

ก. ฝ่ายต่างประเทศ ได้ปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย รวมทั้งประเทศต่าง ๆ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทย ซึ่งเคยมีการจัดประชุมร่วมกันทุกฝ่าย ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

จากการร่วมมือของทั้ง 3 ฝ่าย ทำให้มีการปรับปรุงเพิ่มเติมสาระสำคัญของแผนฉบับที่ 3 ให้ความสมบูรณ์ขึ้น โดยสรุปได้ 6 ประการด้วยกันคือ

ก. ได้มีการกำหนดแนวทางแผนพัฒนาเป็นส่วนรวมของประเทศก่อนแล้ว จึงมีการวางแนวทางโครงการ มาตรการ แต่ละสาขาให้สอดคล้องกับแนวพัฒนาส่วนรวม

ข. มีการประสานโครงการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมเข้าด้วยกัน ให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ค. เพิ่มความสำคัญในส่วนภูมิภาค รวมทั้งแผนพัฒนาระดับภาคและจังหวัด ซึ่งได้เริ่มต้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือก่อน

ง. มีการริเริ่มพิจารณาจัดทำแผนฯ ให้สอดคล้องกับแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ โดยพิจารณาร่วมกับสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อพิจารณาเรื่องจัดสรรงบประมาณและการจัดโครงการ ซึ่งจะตอบสนองความต้องการทั้งเรื่องเศรษฐกิจ สังคมและทางทหาร เช่น โครงการตัดถนน เป็นต้น ฉะนั้นจึงมีการประสานงานใกล้ชิดกับฝ่ายทหารมาก

จ. ในด้านสังคมมีการกำหนดเป้าหมาย ลออัตรารวมของประชากรไว้และวางนโยบายด้านการศึกษาทำขึ้น เพื่อแก้ปัญหาภาวะการไร้งาน ซึ่งรัฐบาลในอดีตมิได้เคยมีความคิดคำนึงถึงมาก่อน

ฉ. เริ่มขยายการวางแผนในส่วนเอกชน โดยเชิญผู้แทนเอกชนเข้ามาร่วมด้วย มีการร่วมกันขยายการวางแผนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนเอกชนออกไปอย่างกว้างขวาง

อาจสรุปได้ว่า แผนพัฒนา ฉบับที่ 3 เป็นแผนที่เริ่มปรับปรุงด้านเศรษฐกิจ และขยายความสามารถในการผลิตให้สูงขึ้น โดยได้แทรกมาตรการการกระจาย รายได้ (Income Distribution) และการกระจายบริการทางสังคม (Social Services) ควบคู่กันไปเพื่อลดช่องว่าง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาให้ลึกซึ้งจะเห็นว่า แม้แผนพัฒนาฉบับดังกล่าว จะพูดถึงการพัฒนาทางสังคมมากขึ้น และเน้นการพัฒนาชนบทเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ แนวคิดหลักในการพัฒนายังคงเดิม ⁴ ฉะนั้นเมื่อสิ้นสุดแผนการพัฒนาก็ยังคงเป็นไป อย่างไม่สมดุล ชนบทยังเคิบ โศข่ากว่าเมือง เขตการเกษตรก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาไม่ เท่าเทียมกัน เกษตรกรรายย่อยได้รับผลจากการพัฒนามากกว่าเกษตรกรจน ประสิทธิภาพ การผลิตเพิ่มขึ้นในบางแห่งคงที่และลดลงในบางแห่ง ซึ่งโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ชนบทยังคงมีปัญหาคความยากจนและความสามารถในการผลิตที่ล้าหลังอยู่โดยทั่วไป ⁵

1.4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)

สำหรับแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 นี้ มีลักษณะที่เน้นการพัฒนาทางสังคม มากยิ่งขึ้นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในแผนพัฒนาทั้ง 3 แผนที่ผ่านมา มีการเน้น การพัฒนาทางสังคมมากขึ้น ทั้งนี้โดยพิจารณาจากการเพิ่มขึ้นของงบประมาณ ทางด้านการพัฒนาสังคม ซึ่งมีถึง 62% ของงบประมาณทั้งหมด

⁴ วิทยากร เชียงกูล, "วิเคราะห์การวางแผนพัฒนาชนบทในประเทศไทย," วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 1, มีนาคม - เมษายน 2526, หน้า 76.

⁵ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1, 2, 3 และประเมินผลการพัฒนาในระยะครึ่งแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2522), กรุงเทพฯ 2523.

ธนาคารโลก, ประเทศไทย : การมุ่งสู่กลยุทธ์ในการพัฒนาที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมอย่าง เต็มที่ สิงหาคม 2524

สาระสำคัญของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4⁶ มีดังนี้

ก. เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถขยายกำลังการผลิตการลงทุนและส่งเสริมการมีงานทำ ขณะเดียวกันก็จะมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไม่ให้ระคายราคาและค่าครองชีพ เคลื่อนไหวมากผิดปกติ จนเกิดภาวะเงินเฟ้อ

ข. มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคมภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจให้ลดลง และมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติมากกว่าเป็นแผนพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักอย่างที่เคยจัดทำมาในแผนพัฒนาช่วงต้น ๆ โดยจะเห็นได้จากมีการเร่งการกระจายรายได้และยกฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาชาวไร ผู้ใช้แรงงานคนยากจน ไร้ที่ดินและมีความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก

ค. ลดอัตราส่วนและปรับปรุงคุณภาพของประชากรและเพิ่มการจ้างงานในประเทศ รวมทั้งมาตรการในการเสริมสร้างการมีงานทำทั้งในเขตชนบทและเขตเมือง

ง. ปรับปรุงการบริหารทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชาติ โดยเน้นการจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และอื่น ๆ

จ. สนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศ และแก้ไขปัญหานโยบายพื้นที่เพื่อความมั่นคงแห่งชาติ

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 นี้ เป็นแผนพัฒนาที่มีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่ได้เรียนรู้มาจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1 - 3

⁶ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2520).

โดยมุ่งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนช่วยพัฒนาชนบทของคณากรขึ้น มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจจากการพัฒนาสังคมไปสู่ประชาชนในชนบทมากขึ้น มีลักษณะเริ่มยอมรับในหลักการที่จะนำแผนมาดำเนินการให้ที่มีลักษณะผสมผสาน (Integrated Planning) และดำเนินการให้แผนย่อยและแผนใหญ่ มีทิศทางและลักษณะที่สอดคล้องและประสานกันมากขึ้น

2. บทวิเคราะห์แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีต
(2504 - 2524) : ปัญหาในการพัฒนาประเทศ

ผลแห่งการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 4 ฉบับ เป็นกรอบกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติตั้งแต่ปี 2504 - 2524 นั้น ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ขณะเดียวกันผลของการพัฒนาได้สร้างปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานไว้มิ น้อยเช่นกัน

อย่างไรก็ดี กลุ่มนักวิชาการวงการต่าง ๆ ได้มีการเคลื่อนไหว ประเมินค่าแผนพัฒนา ในทัศนะที่แตกต่างกันดังนี้

กลุ่มแรก จะเป็นกลุ่มนักวิชาการที่มีความเห็นว่าที่ผ่านมาประเทศไทย ได้ก้าวเข้าสู่ขั้นแห่งการพัฒนาอย่างแท้จริงแล้ว กล่าวคือมีการประเมินว่า ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นั้น สถิติรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น มีการขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรมในอัตราที่สูง การค้า การธนาคารเจริญเติบโตขึ้นมาก ขณะเดียวกันการเกษตรก็มีการขยายผลผลิตต่าง ๆ ออกไปอีกหลายด้าน ซึ่งอาจจะสรุปได้ความทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ว่า ประเทศไทยได้พัฒนาไปมากในช่วงเวลาดังกล่าว ⁷

⁷ สุธีร์ ประศาสน์เศรษฐ. "เศรษฐกิจไทย : เส้นทางแห่งความคืบหน้า, เศรษฐกิจไทย : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง เอกสารวิชาการกลุ่มเศรษฐศาสตร์ การเมือง สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525 หน้า 25.

กลุ่มที่สอง เป็นแนวคิดของกลุ่มสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการทำแผน เห็นว่าโดยส่วนใหญ่ของการพัฒนาประเทศในรอบ 20 ปี ที่ผ่านมายังประสบผลสำเร็จ มีการอ้างตัวเลขสถิติเกี่ยวกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมากมาย ในวารสารของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับเดือนกันยายน - ตุลาคม 2524 ว่า

ผลผลิตรวมของประเทศได้เพิ่มขึ้นกว่า 14 เท่าตัว ฐานฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าเพียง 60,000 ล้านบาท ในปี 2504 เป็นกว่า 817,000 ล้านบาท ในปี 2524 ในขณะที่รายได้อัตราเฉลี่ยต่อบุคคลก็เพิ่มขึ้นถึง 8 เท่าตัว คือ จากเพียง 2,200 บาท/คน ในปี 2504 มาเป็น 17,200 บาท/คน ในปี 2524⁸

แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเองก็มีการยอมรับถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากผลพวงแห่งการพัฒนาว่ามีไม่น้อยเช่นกัน และยอมรับว่าเป็นปัญหาซึ่งมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคตด้วย หากไม่มีการแก้ไขให้ทันที่เสียก่อน ซึ่งจะเห็นได้จากค่ากลางของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

การพัฒนาที่ผ่านมามีความสมดุลในหลายด้านระหว่างเมืองและชนบท การนำแบบแผนการพัฒนาค้าง ๆ จากประเทศที่พัฒนาแล้วเข้ามาทดลองจนการหลงไหลของอารยธรรมต่าง ๆ ที่ขาดการกลั่นกรองและตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐ

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "ปัญหาของชาติจากอดีตถึงปัจจุบัน", วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 18 ฉบับที่ 5, เดือนกันยายน - ตุลาคม 2524 หน้า 5 : คุรุยละเอียดเพิ่มเติมในบทนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529.

ในช่วง 20 ปีที่แล้วมา ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย ซึ่งมีผลต่อความเป็นอยู่
ของชนในชาติที่สร้างความเหลื่อมล้ำกันระหว่างสังคมเมืองและสังคมชนบท⁹

ถึงกระนั้นก็ตาม ทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติได้มีการสรุปปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นว่าเป็นเพียงปรากฏการณ์ที่จำเป็นจะต้อง
เกิดขึ้น อันสืบเนื่องจากสภาพการณ์ที่ประเทศไทยเพิ่งจะเริ่มมีนโยบายและแผนการพัฒนา
ตลอดจนสภาพที่มีความจำกัดในด้านข้อมูลและความค่อยประสมการณ์ของคณะทำงานที่รับ
หน้าที่ในการวางนโยบายในระดับชาติ แต่ก็จะสามารถแก้ไขให้ตกไปได้ในแผนพัฒนา
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5

กลุ่มที่สาม นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีนักวิชาการและนักเศรษฐศาสตร์
อีกบางกลุ่ม พยายามที่จะประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอดีตลักษณะหนึ่ง โดย
ประเมินจากสภาวะรูปธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม โดยการวางแนวการประเมินไว้ 3 แนว
ด้วยกัน¹⁰ คือ

- (1) ในช่วงเวลาที่ผ่านมาระดับความยากจนของประชาชนส่วนมาก
ลดลงหรือไม่
- (2) ระดับการว่างงานของประเทศลดลงหรือไม่
- (3) ระดับความเสื่อมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศลดลงหรือไม่

หากสภาวะความเงื่อนไขทั้ง 3 ประการนี้ลดลงจึงจะสามารถยอมรับได้ว่า
ประเทศไทยได้มีการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้น ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้ มีแนว
โน้มที่จะสรุปว่า การพัฒนาของประเทศไทยที่ผ่านมาค่อนข้างล้มเหลว

⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนา
สตรีในช่วงระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2525 - 2529) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์
การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2520) หน้าคำนำ .

¹⁰ สุธีร์ ประศาสน์เศรษฐ, อ้างแล้ว, หน้า 26.

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะพยายามประเมินแผนพัฒนาฉบับต่าง และพยายามเชื่อมโยงให้เห็นว่า แผนพัฒนาทั้ง 4 ฉบับ มีส่วนในการเชื่อมโยงและวางแผนปฏิบัติทางด้านการพัฒนาสังคม ตลอดจนมีส่วนในการสร้างปัญหาและผลักดันการพัฒนาสังคมในประเทศไทยมากน้อยเพียงใด

จากข้อมูลและรายละเอียดของแผนพัฒนาทั้ง 4 ฉบับ ดังที่ไต่ถว้ไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 (2504 - 2509) และฉบับที่ 2 (2510 - 2515) นั้น มีลักษณะวิธีการวางแผนและวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน คือ แผนพัฒนาทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นแค่เพียงแผนที่ชี้แนวทางอย่างคร่าว ๆ จนถึงขนาดมีบางคนวิจารณ์ว่าเป็นแผนที่มิใช่แผนหรือแผนที่ขาดรายละเอียดอันแท้จริงของการวางแผนเป็นแค่เพียงการรวบรวมโครงการต่าง ๆ ตามที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กำหนดไว้เข้าด้วยกัน ใ้มีลักษณะเป็นหมวดหมู่มากขึ้น โดยเน้นหนักในเรื่องของการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจ และการสร้างรายได้ของประเทศให้เพิ่มขึ้น เมื่อยึดหลักปรัชญาในการพัฒนาเช่นนี้ จึงเห็นได้ชัดว่า รัฐบาลมุ่งสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infra-Structure) และเน้นการขยายตัวในอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 นั้น ใ้มีการขยายขอบเขตการกำหนดวัตถุประสงค์ของการพัฒนาออกไปหลายด้านมากขึ้น¹¹ เริ่มมีการมองภาพการพัฒนาสังคมในความหมายที่กว้างขวางขึ้น นอกจากนั้นใ้มีการขยายแนวปฏิบัติทางด้านการพัฒนาสังคมมากขึ้นกว่าเดิม ในส่วนที่เป็นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจก็เริ่มมีการแทรกมาตรการการกระจายรายได้ และการกระจายบริการทางสังคมควบคู่กันไปใ้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 โดยเพิ่มงบประมาณใ้ในด้านการบริการสังคมถึง 55% ของงบประมาณทั้งหมดและเพิ่มขึ้นเป็น 62% ในแผนพัฒนาฉบับที่ 4

¹¹ วีรพงษ์ รามางกูร, "การพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ, ฉบับที่ 1 - 4," ใน เศรษฐกิจไทย : การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา, สำนักพิมพ์สร้างสรรค์ 2525, หน้า 97.

อย่างไรก็ตาม ใ้มีผลการประเมินผลและประมวลสภาพปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นในช่วงการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 4 ฉบับพบว่า จุดอ่อนและข้อจำกัดของรัฐบาลและฝ่ายวางแผนคือ ยังมีใ้ให้ความสำคัญที่จะทำความเข้าใจหรือมองใ้ลึกใ้ปัญหาของเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ

ปัญหาที่รัฐบาลมองเห็นก็คือ รัฐบาลส่วนใหญ่จะระบุปัญหาเกษตรกรอย่างกว้าง ๆ เช่น ชาวนายากจน ชาวนามีหนี้สิน ราคาข้าวถูก ภัยธรรมชาติ ปัญหาเหล่านี้มักเป็นปัญหาที่มองเพียงปรากฏการณ์ และเป็นปัญหาในระดับเทคนิค จุดของการมองปัญหาเช่นนี้ เป็นจุดแรกที่อาจวิเคราะห์ใ้เห็นว่า รัฐบาลยังมีความเข้าใจปัญหาของเกษตรกรน้อย เมื่อรัฐบาลมองไม่เห็นปัญหาในระดับโครงสร้างก็ย่อมมีผลใ้ให้การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหามีลักษณะที่เน้นการแก้ไขปัญหาในระดับเทคนิค เช่น ปรับปรุงเทคนิคการผลิต การชลประทาน การคมนาคมขนส่ง การสนับสนุนค้ำสินเชื่อ การเกษตร ตลอดจนการผันเงินหรือการสร้างงานในชนบท

เมื่อรัฐบาลขาดการมองปัญหาและความเข้าใจเกษตรกรเช่นนี้ แนวความคิดในการพัฒนาจึงมีใ้มุ่งปรับปรุงโครงสร้างทางการ เมืองเศรษฐกิจและสังคมใ้เป็นธรรมและเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศเท่าใ้ใด หากใ้ไปมุ่งเน้นที่การพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งมีผลใ้ทำใ้ "นโยบายของรัฐบาลทุกระดับเลือกพื้นที่ที่มีความเจริญอยู่บ้างแล้วเพราะถือว่า พื้นที่ดังกล่าวจะมี "แนวโน้มการพัฒนาสูง" ลงทุนทรัพยากรน้อยแต่จะใ้ได้ผลเจริญใ้ในอัตราสูงและรวดเร็วทันใจ ส่วนพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศที่มีศักยภาพค่าใ้จะใ้ไม่ใ้ได้รับความสนใจตลอดไปโดยมีข้ออ้างว่าในท้ายที่สุดพื้นที่เหล่านี้ก็จะพลอยใ้ได้รับผลการพัฒนาจากการพัฒนาพื้นที่ที่มีแนวโน้มไปค้ำย เช่นจะมีการโยกย้ายแรงงานจากพื้นที่ไม่เจริญเหล่านี้ ไปยังพื้นที่ที่

มีแววซึ่งได้รับการพัฒนา ทำให้คนในพื้นที่ไม่เจริญมีรายได้เพิ่มขึ้นตามแนวความคิด
ที่เรียกกันว่า " Trickle Down " ซึ่งสภาพความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น
พื้นที่ยากจนที่ขาดศักยภาพในการพัฒนา" จึงขาดการเหลียวแลตลอดมา" ¹²

คราพบปัจจุบัน จึงมีข้อสรุปที่ค่อนข้างชัดเจนว่า การพัฒนาที่ผ่านมาได้
สร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ประโยชน์จากการพัฒนา
เต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควร ¹³ เหตุผลสนับสนุนที่จะทำให้ข้อสรุปดังกล่าวมีความ
หนักแน่นมากยิ่งขึ้นก็คือ ผลงานวิจัยของศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติคุณกุลการ
และคณะ เรื่องท้องถิ่นห่างไกลกับการบริหารงานของรัฐ (กรณีแม่ฮ่องสอน) ที่
สรุปว่า...

¹² เคชา เปรมฤดีเลิศ, การศึกษาวิเคราะห์ แนวคิดและกระบวนการ
สร้างแผนพัฒนาสังคมในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีแผนความปลอตกภัยในชีวิต
และทรัพย์สิน, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526) หน้า 35.

¹³ ผลงานวิจัยของเมธี กรองแก้ว และจินทนา พาณิชยพิบูลย์ อ้างใน
สุธีร์ ประศาสน์เศรษฐ์, "เศรษฐกิจไทย : เส้นทางแห่งความค่อยพัฒนา", เศรษฐกิจไทย :
โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง, สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2525. หน้า 30.

...แนวความคิดในการพัฒนาที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ
ในสังคมระหว่างคนในเมืองกับชาวชนบทอย่างมาก... ยิ่งการพัฒนาแบบเดิม
ดำเนินการไปนานเท่าใด คนในเมืองและคนในชนบทก็จะมีฐานะแตกต่างกัน
มากขึ้นเท่านั้น... นับว่าเป็นการสร้างสมและพอกพูนปัญหาให้เป็นผลเสียหาย
ต่อความเจริญและความก้าวหน้าของประเทศเป็นอย่างยิ่ง...¹⁴

นอกจากนี้บทความของรองศาสตราจารย์ ดร. วิวัฒน์ โชติเลอศักดิ์
เรื่องความยากจนในชนบทไทย

...การพัฒนาชนบทในอดีตเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ยังผลให้มี
การระดมทรัพยากรในการสร้างโครงการพื้นฐานใหญ่ ๆ ขึ้น เชื้อชนชาติใหญ่
ถนนสายสำคัญในเขตชนบทที่มีแนวการพัฒนาสูง ส่วนการพัฒนาอาชีพและการ
ค้นคว้าค้น เกษตรได้เน้นในเขตเกษตรก้าวหน้าและในเขตชลประทานหรือ
มีเงินนั้นก็มุ่งพัฒนาพืชหลัก เช่น ข้าว ส่วนปัญหาเกษตรกรธรรมดาหลัง ไม่ได้รับการ
เอาใจใส่เท่าที่ควร... ผลประโยชน์ของการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่ไม่ได้ตกถึง
ชาวชนบทโดยทั่วถึง ผู้ที่ได้ประโยชน์มักจะเป็นเกษตรกรที่มีฐานะค่อนข้างดี
ชาวชนบทยากจนมักไม่ได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือของรัฐบาล ทำให้
การกระจายรายได้ระหว่างคนมีกับคนจนแตกต่างกันมากขึ้น...¹⁵

¹⁴ จักรกฤษณ์ นรนิติคุณุกับคณะ, "ท้องถิ่นทางไกลกับการบริการงาน
ของรัฐ กรณีแม่ฮ่องสอน" (กรุงเทพฯ : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2522) โรเนียว.

¹⁵ วิวัฒน์ โชติเลอศักดิ์, "ความยากจนในชนบทไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์
ปริทัศน์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2516) คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 32 - 33.

ไม่เพียงแต่เท่านั้น แม้กระทั่ง าทณา พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็ยอมรับว่า ...การพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา... ปรากฏว่า ผลประโยชน์จากการพัฒนาที่รวดเร็วนี้ตกอยู่ในเขตเมืองเป็นส่วนใหญ่... แต่ชาวชนบทส่วนใหญ่ ยังได้รับประโยชน์จากการพัฒนาน้อยมากหรือบางส่วนก็แทบจะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเลย... 16

ซึ่งนับว่าเป็นการยอมรับถึงผลแห่งความล้มเหลวของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นทางการของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายผู้วางแผน อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดีรัฐบาลเองก็พยายามจะแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากความผิดพลาดของตนในอดีต ด้วยการกำหนดแนวนโยบายและสร้างความคาดหวังใหม่ ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ขึ้น ซึ่งหากมีการพิจารณาสาระสำคัญของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ให้ละเอียดแล้ว จะเห็นว่า แผนฯ 5 มีลักษณะที่เน้นการพัฒนา โครงสร้างและการกระจายบริการทางสังคมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา โครงสร้างสังคม ซึ่งในแผน 1 - 4 ที่ผ่านมามีได้กล่าวถึง นอกจากนั้นในแผน ฉบับที่ 5 ยังได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของการพัฒนาระยะยาว โดยมุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มชนที่ยังไม่สามารถช่วยเหลือตนเองให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยพยายามให้ประชาชนเข้ามาเป็นส่วนกำหนดปัญหาและความต้องการในการพัฒนาตามวิธีการ Bottom Up ไม่ใช่ Top Down เช่นที่เคยปฏิบัติมา จะเห็นได้จากการที่พยายามขยายบทบาทของสภาตำบล และคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านให้มีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น รวมทั้งการพยายามจัดการบริหารและการจัดองค์กรให้มีขีดความสามารถที่สูงขึ้น เพื่อแบกรับภาระหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่แผนกำหนด แต่ทั้งหมดนี้ก็มิได้หมายความว่า แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 จะเป็นความหวัง และคำตอบที่จะช่วยแก้ไขความล้มเหลวที่ผ่านมาได้แน่นอน เพราะนี่เป็นเพียงการพิจารณาจากตัวอักษรตามแผนเท่านั้น ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาค่าง ๆ อีกมากไม่ว่าจะเป็นเรื่อง

16 สาส์นของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีแก่พี่น้องประชาชนไทย เนื่องในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ 2524. โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2523.

ความเข้าใจแผนร่วมกันของข้าราชการทุกระดับ ความยอมรับกันของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งความสามารถที่จะจัดการและดำเนินงานตามแผน รวมทั้งการประสานแผนต่าง ๆ นอกจากนั้นฝ่ายผู้วางแผน (คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ระดับชาติก็หาได้มีอำนาจเหนือหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะริบแผนไปปฏิบัติไม่เพราะฉะนั้น การปฏิบัติที่จะให้เป็นไปตามแผน ฉบับที่ 5 นั้น ยังคงเป็นเรื่องที่น่าเป็นห่วงและน่าที่จะพิจารณาตักตมกันต่อไป

1.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกลไกของระบบราชการในการพัฒนาประเทศ

ผลสำเร็จในการพัฒนาประเทศนั้น นอกจากจะต้องมีแผนงานและแนวนโยบาย ที่ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาของประชาชนแล้วสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ขาดเสียมิได้ก็คือ กลไกของระบบราชการ และตัวข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็น กลไกที่สำคัญในการนำแนวนโยบาย และแผนงานแห่งชาติไปปฏิบัติให้เป็นจริง สำเร็จ สมความมุ่งหวัง

จากข้อมูล que ศึกษาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า ช่วงระยะเวลา 20 กว่าปีที่ผ่านมา นั้น การพัฒนาประเทศไทยไม่อาจประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มูลเหตุสำคัญอันหนึ่งนั้น สืบเนื่องมาจาก แนวนโยบายและแผนการพัฒนาระดับชาติส่วนใหญ่ไม่สามารถจัดวางได้ เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนั้นแล้วยังพบมูลเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความไร้ประสิทธิภาพ ของกลไกบริหารราชการและตัวข้าราชการของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ริบแผนและนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้มีนักวิชาการ นักปฏิบัติการทางสังคม ทำการศึกษาและสรุปสภาพปัญหาต่าง ๆ ไว้ หลายท่านด้วยกัน ดังนี้

จากการศึกษาของศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ นรนิติคุงการ¹⁷ จาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พบว่าโครงการพัฒนาชนบทของรัฐบาลยังไม่เข้าถึง

¹⁷ จักรกฤษณ์ นรนิติคุงการ, แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบท, บทความทางวิชาการของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปี 2522. ธันวาคม 2522, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 2 - 16.

ประชาชนและถึงแม้ว่าจะมีบางโครงการที่เข้าถึงชนบท ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหา
รากฐานของชาวชนบทได้ หรือเป็นโครงการที่ไม่ได้ช่วยให้ชาวชนบทมีความเป็นอยู่ที่คิ
ขึ้นได้อย่างแท้จริง โครงการหลายโครงการของรัฐบาล กลับกลายเป็นการซ้ำเติมให้
ชาวชนบทต้องลำบากมากขึ้นอีก โดยเจ้าของโครงการนี้ก็ไม่ถึง

ทั้งนี้ คร.จักรกฤษณ์ ได้พิจารณาถึงมูลเหตุว่า จุดสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา
ดังกล่าวคือความไม่เหมาะสมในปรัชญาแนวความคิดการพัฒนาประเทศและความบกพร่อง
ของกลไกการบริหารงานของระบบราชการไทย ซึ่งในแง่ของกลไกของระบบราชการ
นั้น คร.จักรกฤษณ์ สรุปไว้ดังนี้คือ

1) การดำเนินงานของข้าราชการมักจะคำนึงถึงความสะดวกของคนเป็น
สำคัญ ข้าราชการมักจะขาดความอดทน จะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่โครงการของรัฐมัก
ตกอยู่ในเมืองหรือในท้องถิ่นที่เข้ออกสะดวก เพื่อความสบายของเจ้าหน้าที่ นอกจาก
นั้นตัวข้าราชการเองก็ไม่อยากเสี่ยงกับการทำงานในท้องถิ่น และบุคคลที่คอยในศักยภาพ
การพัฒนา เพราะต้องเสี่ยงกับความล้มเหลวในการทำงาน อันจะนำไปสู่การถูกตำหนิ
ติเตียนจากผู้นั่งคัมบังบัญชา

2) โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา มักจะถูกกำหนดจากหน่วย
ราชการบริหารส่วนกลางในกรุงเทพฯ ซึ่งทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า และไม
สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หากแต่ตอบสนองความต้องการ
และความเชื่อของหน่วยงานเป็นสำคัญ

จะเห็นได้ว่าในแง่ของกลไกระบบราชการนั้น คร.จักรกฤษณ์ ได้พิจารณาที่
ตัวระบบคือ การกำหนดแผนการดำเนินการและอำนาจสั่งการ รวมทั้งตัวบุคลากรใน
ระบบซึ่งเป็นข้าราชการด้วย รวมทั้งได้เสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวว่า
"กลไกของระบบราชการทุกระบวนการ จะต้องคิดและตระหนักถึงกลุ่มเป้าหมายที่จะ
รับการพัฒนาให้ชัดเจนไม่ผูกติดอยู่กับกระทรวง ทบวง กรมของคนเป็นสำคัญ และที่
สำคัญราชการบริการส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจของตนไปในชนบทในท้องถิ่น
สามารถมีอำนาจกำหนดแผนงานให้สอดคล้องกับสภาพและความต้องการของชุมชน

อย่างแท้จริง" นอกจากนั้นยังต้องปรับปรุงกลไกการปฏิบัติงานของข้าราชการมิให้เป็น
ตัวขัดขวางการพัฒนาประเทศ พิธีการ (Formality) ต่าง ๆ ที่ล้าสมัย เป็นข้อ
ควรได้รับการแก้ไข มิให้กลายเป็น กฎระเบียบ หรือแนวปฏิบัติที่เป็นกรอบขัดขวางการ
ปฏิบัติงานของข้าราชการ และสุดท้ายต้องมีการดำเนินงานปรับทัศนคติของบุคลากรที่
เป็นข้าราชการอย่างจริงจัง

นอกจากนั้น ดร.สัญญา สัญญาวิวัฒน์¹⁸ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ยังได้เสนอทัศนะของตนในเรื่อง ปัญหาการพัฒนาชนบทในส่วน
ที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการและกลไกการบริหารงานของรัฐ ไว้ดังนี้

บรรดาปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาชนบทไทย อันสืบเนื่องมาจากระเบียบราชการ
ตัวข้าราชการ ระบบราชการและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการในระบบ
ราชการ มีดังนี้คือ

- 1) ระเบียบราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะระเบียบ งบประมาณ ทำให้เกิดความ
ล่าช้า ไม่คล่องตัว และมีค่าใช้จ่ายต่อการพัฒนาชนบท
- 2) การฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการ
- 3) ระบบราชการทำให้ข้าราชการไม่มีความคิดริเริ่ม เพราะการทำเช่นนั้น
อาจเป็นภัยต่อตำแหน่งหน้าที่ สู้ทำงานตามระเบียบแบบแผนที่มีอยู่ไม่ได้ (ความชั่ว
ไม่ตี ความดีไม่ปรากฏก็สามารถได้เลื่อนชั้นเงินเดือน 1 ชั้น)
- 4) การพยายามรักษาอำนาจและอาณาเขตของแต่ละหน่วยราชการ (กระทรวง
ทบวง กรมต่าง ๆ) ทำให้ข้าราชการหน่วยต่าง ๆ ไม่ยินดีจะประสานงานและ
ร่วมมือกันในการพัฒนาชนบท
- 5) ข้าราชการขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน เพราะขาดอุดมการณ์และ
คิดว่าการทำงานพัฒนาชนบทนั้น เป็นการทำงานที่เกี่ยวข้องกับราษฎร ซึ่งไม่ใช่

¹⁸ สัญญา สัญญาวิวัฒน์, หลักการมองปัญหาในการพัฒนาชนบท, บทความเสนอ
ต่อที่ประชุมสัมมนาเรื่องประสบการณ์ในการพัฒนาชนบท, ณ ศูนย์สารนิเทศ 4 - 5
ธันวาคม 2522 จักรโคขัย สถาบันวิจัยสังคม, คณะเศรษฐศาสตร์, แผนกสังคมวิทยาและ
มานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 7 - 11.

ผู้บังคับบัญชา โดยตรงที่จะให้คู่มือให้โทษ หรือปูนบำเหน็จให้ความก้าวหน้าในชีวิตข้าราชการได้

จะเห็นได้ว่า คร.สัญญา สัญญาวิวัฒน์ ใค้ยอมรับและมองเห็นว่า ทั่วโลกต่าง ๆ ของระบบราชการนั้น มีบทบาทสำคัญที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาชนบท ไม่ว่าจะเป็นระเบียบ หรือโครงสร้างการบริหารงาน ตลอดจนทัศนคติและตัวบุคคลากรเองก็ล้วนแต่เป็นอุปสรรคทั้งสิ้น ซึ่งเรื่องนี้ คร.เจมส์ค็อก บินทอง¹⁹ ใค้ให้ข้อคิดเห็นที่มีความคล้ายคลึงกัน แต่มีรายละเอียดที่ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการเสริมให้เกิดความเข้าใจในการมองปัญหาของโลกและระบบใค้ชัดเจนขึ้น จึงขอนำข้อสรุปของ คร.เจมส์ค็อก บินทอง มาสรุปไว้อย่างสั้น ๆ ในที่นี้คือ

ปัญหาและข้อจำกัดสำคัญประการหนึ่ง ในการระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท คือ ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและระบบราชการ ซึ่งสรุปว่า

1) นโยบายในระบบราชการ มักมาจากเบื้องบน (Top Down) จึงเป็นการยากลำบากที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในชนบท จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินงาน

2) ระบบการจัดสรรงบประมาณกระทำกันในส่วนกลาง ซึ่งกรม กองต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องไ้รอวคถึงแผนงาน และ โครงการของคน เพื่อที่จะใค้รับการจัดสรรงบประมาณใ้มากที่สุด ดังนั้นโครงการที่จะเกิดขึ้นจากท้องถิ่นหรือตัวชาวบ้านเอง จึงเป็นไปใค้ยาก

3) เมื่อระบบการบริหารงานถูกสั่งการจากเบื้องบน การประสานงานของเจ้าหน้าที่ภาคสนามของแต่ละกรมกอง จึงเป็นไปใค้ด้วยความยากลำบาก แนวทางการมีส่วนร่วมของชาวชนบท ที่เจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายเข้าใจจึงแตกต่างกัน และการดำเนินงานก็แตกต่างกันตามไปใค้

¹⁹ เจมส์ค็อก บินทอง, การระดมประชาชนเพื่อการพัฒนาชนบท, เศรษฐศาสตร์ปริทรรศน์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 6 ฉบับที่ 1, มกราคม - มิถุนายน 2526, หน้า 15 - 18.

4) ระบบการให้คูปองให้โทษ มีได้ใช้ผลของการปฏิบัติงานที่เกิดแก่ชาวชนบทอย่างแท้จริง หากแต่ถือความพอใจของผู้บังคับบัญชา และกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นหลัก เจ้าหน้าที่จึงมักทำแค่สิ่งที่ผู้บังคับบัญชาของคนพอใจเท่านั้นเอง

5) ความสัมพันธ์ทางความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่-ผู้น้อย พอปกครองลูกและระบอบอุปถัมภ์ ทำให้เจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะคิดว่าตนมีฐานะภาพสูงกว่าชาวชนบทมาก และยิ่งพบกับความคาดหวังของชาวชนบท... ที่คิดว่าคนนอกเป็นผู้มีอำนาจและทรัพยากรที่หวังพึ่งพิงไ้ค้อยู่แล้ว เจ้าหน้าที่ก็มักจะแสดงตนเป็นผู้นำชุมชน กำหนดการทุกอย่างเอง และเมื่อชาวชนบทเรียกร้องอะไรก็มักจะตอบสนองและช่วยการให้สัญญาต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าตนเองอยู่ในระบบราชการต่าง ๆ ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ง่าย เพราะเกิดจากความล่าช้าและอุปสรรคอื่น ๆ นานเข้าความสัมพันธ์และการร่วมกันทำงานก็เกิดความยากลำบากมากขึ้น

6) เจ้าหน้าที่ราชการก็มีแนวโน้มที่จะชอบทำงานในสำนักงาน โดยเฉพาะงานด้านเอกสาร ที่จะเสนอผู้บังคับบัญชามากกว่างานสบาย อันเนื่องมาจากการที่ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองจากเบื้องบน และระบบการให้ความดีความชอบดังกล่าวข้างต้น ความเข้าใจในชาวชนบท ความเข้าใจในข้อมูลของชุมชนอย่างแท้จริง จึงเกิดได้ยาก ทำให้การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนเป็นไปได้ยากยิ่ง

7) บุคคลภายนอกและผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับเกษตรกรบางคน ไม่ต้องการให้ชาวชนบทร่วมมือกัน และรวมตัวกันได้อย่างจริงจัง เพราะคิดถึงงานด้านการปกครองว่า จะทำให้ปกครองชาวบ้านยากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นทัศนคติที่อยู่ในโครงสร้างสังคมของชนชั้นผู้ปกครองที่มองแต่เฉพาะผลประโยชน์ในระยะสั้น

สำหรับข้อสรุปของ คร.เจมส์ก็ ปินทอง นั้น มีข้อคิดบางประการที่แตกต่างไปจากทัศนะของผู้อื่น คือเรื่องทัศนคติของข้าราชการบางส่วน ที่ยึดติดอยู่กับทัศนะการปกครองที่ก่อให้เกิดชาวชนบทนั้น เป็นผู้ที่ว่านอนสอนง่าย เพื่อสะดวกสบายในด้านการปกครอง ซึ่งทัศนะของข้าราชการดังกล่าวขัดกับแนวคิดเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชน" เป็นอย่างยิ่ง

อีกประเด็นหนึ่งของ ดร.เจิมศักดิ์ ที่มีความน่าสนใจคือ ข้อเสนอเรื่องระบบความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมแบบผู้ใหญ่-ผู้น้อย พอปกครองลูก และระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ ซึ่งมีส่วนทำลายความรู้สึกนึกคิดที่สร้างสรรค์ ตลอดจนความสามารถในการรวมตัวกันของชาวบ้านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีคณาจารย์อีกหลายท่านที่ให้ออกความเห็นในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อาทิเช่น ทศนะและแนวความคิดของ ดร.นิพนธ์ คันธเสวี²⁰ จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รัช. ดร.วิวัฒน์ โชติเลอศักดิ์²¹ หรือบทความวิจัยของ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก และคณะ²² เป็นต้น

ดูเหมือนว่าบรรดานักวิชาการและคณาจารย์จากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ต่างเห็นพ้องกันว่า กลไกของระบบราชการนั้น นอกจากไม่ใ้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ยังใ้ก่อปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาชนบทอีกด้วย ซึ่งข้อสรุปดังกล่าวนี้ในปัจจุบันทางฝ่าย "รัฐ" เองก็มีท่าทีที่ยอมรับอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะ

²⁰ นิพนธ์ คันธเสวี, ปัญหาและแนวทางในการพัฒนาชนบท, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง "การพัฒนาชนบท" จัดโดย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับชมรมกลุ่มศึกษาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เกษตรศาสตร์, ชุมนวมศาสตร์, รามคำแหง, จุฬาลงกรณ์, และวิทยาลัยพาณิชย, 30 - 31 มกราคม 2525 ที่ค่ายพักแรม วาย เอ็ม ซี เอ ชลบุรี

²¹ วิวัฒน์ โชติเลอศักดิ์, "ความยากจนในชนบทไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 1, มกราคม - มิถุนายน 2526, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 32 - 33.

²² เสน่ห์ จามริก และคณะ, "นโยบายการพัฒนาชนบท" คณะทำงานศึกษานโยบายในการพัฒนาชนบทของคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี, เอกสารอักษาสเนา.

อย่างยิ่งในระบอบนโยบาย ซึ่งจะเห็นได้จากการศึกษาข้อเขียนและแนวคิดของ
 ดร.ไพรัตน์ เกษะรินทร์²³ อธิการของอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน และ ดร.ยุวัฒน์
 วุฒิเมธี²⁴ ซึ่งถือได้ว่าทั้ง 2 ท่านเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมการพัฒนาชุมชน
 ซึ่งได้ขอสรุปว่า

ระบบการบริหารราชการ เพื่อการพัฒนาชนบทนั้นอีกอากล่ำขำ ไม่เป็นแนวที่
 สอดคล้องกัน ซากแผนงานร่วมกัน ซากการประสานงาน แต่ละหน่วยต่าง ๆ
 ต่างก็มีทัศนคติและค่านิยมที่ยึดมั่นกับหน่วยงานของตนเป็นสำคัญ มีใค้คำนึงถึง
 ประโยชน์ของฝ่ายประชาชนเท่าไค้หนัก ทำให้การพัฒนาเกิดการสูญเปล่า...
 นอกจากนี้วิธีการทำงานพัฒนาร่วมกับประชาชนก็ยังคงซากเอกภาพ มีความแตกต่าง
 กันมาก ทำให้ประชาชนสับสนในบทบาทของฝ่ายราชการ และเกิดปัญหาการไม่
 เข้าร่วมในการพัฒนาและแสดงบทบาทเป็นเพียงผู้รอคอย...

นอกจากนั้น ดร.ยุวัฒน์ ยังใค้มองปัญหาหลักของระบบราชการ เชื่อมโยง
 ไปถึงสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง ที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ คือ โครงสร้างทาง
 การเมืองของประเทศไม่มีจุดยืนที่แน่นอน ทำให้มีผลกระทบต่อการพัฒนาของ
 ประเทศซึ่งหาจุดยืนที่แน่นอนไม่ใค้และเปลี่ยนแปลงไป-มาอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนั้นข้อเขียนและแนวความคิดของ นายโฆนิค บันเปี่ยมรัษฎ์ และ
 นายไพโรจน์ สุจินดา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ใค้แสดงท่าทีที่ชัดเจนในปัญหาความบกพร่องของฝ่าย

²³ ไพรัตน์ เกษะรินทร์, "อนาคตการพัฒนาชนบทไทย" นิตยสารกรมการ
ปกครอง "ท้องถิ่น" ปีที่ 20 ฉบับที่ 3, มีนาคม 2523 หน้า 23 - 27.

²⁴ ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, "ภารกิจของกรมพัฒนาชุมชนในการพัฒนาชนบท"
 บทความในการสัมมนา "ประสบการณ์การพัฒนาชนบท" ศูนย์สารนิเทศ, 4 - 5 ธ.ค.
 2522 จักโคย สถาบันวิจัยสังคม, คณะเศรษฐศาสตร์, แผนกสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
 คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ราชการในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการรวมอำนาจและ
สมรรถนะขององค์การวางแผนพัฒนาชนบท ดังนี้คือ

...บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทในระบบที่ยังเต็มไปด้วยการรวมอำนาจไว้
ในส่วนราชการระดักรวมเช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ สิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือการ
ขัดแย้งระหว่างนโยบายของกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การแก่งแย่งเพื่อขยาย
ผลงานในแนวทางของตัวเองและการใช้วิถีลัดด้วยการทุ่มทุนต่าง ๆ เพื่อให้รีบ
เห็นผลงานเร็ว ๆ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้เป็นผลร้ายในการพัฒนาชนบทติดต่อกันมา
เป็นเวลานาน การจะแก้ไขระบบเช่นนี้ และปรับแนวทางของรัฐ มีใช้สิ่งที่ได้
โดยง่าย เนื่องจากเป็นเรื่องผลประโยชน์และการถือแนวความคิดของคนเป็น
ใหญ่... 25

เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งและเพียงพอ ที่จะทำให้เกิดการ
ร่วมมือและประสานงานกันในการวางแผนและปฏิบัติงานอย่างจริงจัง จริงใจ
และมีประสิทธิภาพ...รวมทั้งระบบการรวมอำนาจที่สั่งการไปจากส่วนกลางได้
ก่อปัญหาความไม่ประสานงานและร่วมมือกันด้วย และที่สำคัญคือการที่แต่ละฝ่าย
พยายามรักษาอำนาจและขยายหน่วยงานของตน ยิ่งทำให้เป็นเงื่อนไขที่ไม่พร้อม
จะร่วมมือกัน 26

²⁵ ไซมิก บันเปียมรัชฎ์, "ชนบทยากจน เราจะไปทางไหน" วารสาร
เศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 3 เดือน พ.ค. - มิ.ย. 23, สำนักงานคณะกรรมการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

²⁶ ไพโรจน์ สุจินดา และปดิชาน ยามวินิจ, "การเพิ่มสมรรถนะของ
องค์การวางแผนพัฒนาชนบท" เอกสารประกอบการสัมมนา "ประสบการณ์พัฒนาชนบท"
ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 4 - 5 ธันวาคม 2522, หน้า 23 - 30.

จะเห็นได้ว่าทุกฝ่ายต่างก็มองเห็นและยอมรับว่า ในอดีตที่ผ่านมา กลไกการบริหารงานของราชการและตัวข้าราชการเอง เป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาสังคม ซึ่งปมปัญหาคำคือนั้นพอสรุปได้เป็น 2 ประเด็น คือ

ประการแรก ระบบราชการไทยเป็นระบบที่รวมอำนาจอยู่ในศูนย์กลาง (Centralization) และข้าราชการไทยก็ได้แสดงฐานะและบทบาทเป็นเพียงตัวแทนของราชการส่วนกลาง (ตามสังกัดของตน) ซึ่งนับเป็นจุดสำคัญที่ทำให้การพัฒนาที่ผ่านมาเกิดปัญหาต่าง ๆ มากมาย รวมทั้งขาดการเตรียมการที่จะปูพื้นฐานให้ประชาชนสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อรับผิดชอบตนเองในระยะยาวได้ ซึ่งปัญหาคงกล่าวนี้ไม่อาจจะแก้ไขได้โดยง่าย แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับปัจจุบันจะพยายามกระจายอำนาจไปสู่จังหวัด หรือขยายบทบาทของสภาตำบลให้มากขึ้นก็ตาม แต่นั่นเป็นเพียงการกระจายอำนาจในทางรูปแบบเท่านั้น โดยเนื้อแท้แล้วระบบการบริหารราชการของไทยก็ยังคงเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจเช่นเดิม ²⁷

(Centralization) ข้าราชการในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ก็ยังคงเป็นการขยายตัวขององคาพยพ เพื่อแต่การปกครองหรือฉายแสงรัศมีแห่งอำนาจจากศูนย์กลางที่กรุงเทพฯ นั้นเอง เมื่อสภาพการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบัน ยิ่งแสดงให้เห็นถึงแนวของการรวมศูนย์อำนาจของราชการส่วนกลางอย่างมากมายเช่นนี้ ยิ่งทำให้เห็นว่าการพัฒนาสังคม การกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาองค์การประชาชนซึ่งเป็นฐานของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ในแง่พัฒนาการของโครงสร้างเบื้องล่างนั้น มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จได้ยากยิ่ง

²⁷ ลิขิต ชีรเวคิน, "รวมศูนย์-กรุงเทพฯ : รากเง้าของปัญหา",

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2526 เรื่อง "ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ" จักโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 17 - 18 กุมภาพันธ์ 2526 ณ ห้อง เอ. ที. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องคุณภาพของข้าราชการ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญมาก อีกปัญหาหนึ่ง ที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาเป็นอย่างมาก เพราะข้าราชการคือผู้ที่จะนำเอาแนวความคิดหรือนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติ เป็นผู้ที่จะนำเอา "ความฝัน" ต่าง ๆ ที่คิงามของรัฐไปทำให้ปรากฏเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ก็คงได้กล่าวมาแล้วว่า คุณภาพของข้าราชการในปัจจุบันยังไม่อยู่ในสภาพที่น่าพึงพอใจเท่าใดนัก ซึ่งมีมูลเหตุสำคัญอยู่หลายประการคือ ระบบการศึกษาของไทยยังไม่มีปรัชญาการปลูกฝังหรือชักจูงให้คนมีอุดมการณ์ มีความรักและผูกพันต่อประเทศชาติ มีสำนึกและรับผิดชอบต่อสังคม ใค้ดีเท่าที่ควร เมื่อพื้นฐานทางด้านความคิดและจิตใจจากการปลูกฝังมาตั้งแต่เริ่มต้นแล้ว และมาพบกับสภาพของความเสื่อมโทรมและความล้มเหลวของระบบการกลั่นกรองคนเข้าสู่สถาบันของราชการ รวมทั้งความบกพร่องในปรัชญาการพัฒนาสังคม และกลไกการบริหารภายในระบบราชการ ทำให้เกิดคำถามและความคับข้องใจว่า ในปัจจุบันนี้ข้าราชการของไทยจะสามารถปฏิบัติภารกิจในฐานะผู้นำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคม (Change Agents) ได้มากน้อยเพียงใด

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า บทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมาได้ประสบกับภาวะแห่งความล้มเหลว และก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เริ่มตั้งแต่ความผิดพลาดในเชิงนโยบายและแผนที่ไม่สามารถตอบสนองแก่นแท้ของปัญหาของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง รวมถึงความจำกัดของตัวกลไกการบริหารงานของข้าราชการ รวมทั้งตัวข้าราชการเอง ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบซึ่งกันและกัน และเป็นปัญหาสำคัญที่นำไปสู่ข้อสรุปบางประการที่เห็นสมควรขยายบทบาทให้กับพลังทางสังคม หรือสถาบันอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งถือเป็นสถาบันนอก ระบบราชการ ใค้มีบทบาทในการช่วยพัฒนาสังคมให้มากขึ้น

2. บทบาทการทำงานพัฒนาของหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน

(ข้อพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาในการพัฒนาประเทศ)

คงได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า สภาพความไร้ประสิทธิภาพ และการที่ "รัฐ" ไม่สามารถตอบสนองและจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนบริการต่าง ๆ ให้เพียงพอ

แก่ความต้องการของประชาชน เป็นเหตุสำคัญที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งที่น่าไปสู่การ
ถือกำเนิดของหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ในการศึกษาทบทวนถึงปัญหาการทำงานพัฒนาของหน่วยงาน
อาสาสมัคร เอกชน ประสพความยากลำบากอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

ประการแรก ในแวดวงทางวิชาการยังให้ความสนใจตอบหาของ
หน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนน้อยมาก ทำให้การค้นคว้าหรือการค้นหาค้นหาข้อมูลทาง
เอกสารทำได้ยาก

ประการที่สอง กระบวนการพัฒนาสังคมเป็นกระบวนการที่ยาวนานและ
มีความต่อเนื่องพอสมควร ในขณะที่หน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนของไทยแต่ละ
หน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานเล็ก ๆ ที่เพิ่งจะเริ่มเติบโต มีอายุและการพัฒนาการที่
ไม่ยาวนาน ฉะนั้นระบบการเก็บข้อมูล ข่าวดสารจึงยังไม่เป็นระบบ และขาดความ
ต่อเนื่องพอสมควร

ฉะนั้นในการศึกษาทบทวนถึงบทบาทและปัญหาการทำงานพัฒนาของหน่วยงาน
อาสาสมัคร เอกชน จึงต้องใช้การสัมภาษณ์จากผู้ปฏิบัติงานรุ่นเก่า ๆ หรือรวบรวม
สรุปข้อมูลจากที่ประชุมสัมมนาของนักพัฒนาภาคเอกชน โดยจำเป็นที่จะต้องพิจารณา
องค์ประกอบและสภาพการณ์ของวงการพัฒนาภาคเอกชนในแต่ละช่วง

2.1 ข้อพิจารณาปัญหาการพัฒนาประเทศของหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนใน ระยะเริ่มต้น

ตามที่คณะของรองศาสตราจารย์ พยา วงศ์ไชย²⁸ อาจารย์ประจำ
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะเห็นได้ว่า กิจกรรมของ

28

พยา วงศ์ไชย, ทฤษฎีการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์, พิมพ์ครั้งที่ 2
(กทม. : แสงรุ่งการพิมพ์, 2523) หน้า 34.

หน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน เริ่มก่อรูปขึ้นในรัชสมัยของสมเด็จพระปิยมหาราช (รัชกาลที่ 5) โดยมีลักษณะเป็นกิจกรรมทางด้านการสังคมสงเคราะห์ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาที่ผ่านมา พบว่าหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนได้เริ่มก่อตัวเป็นองค์การ ที่ค่อนข้างเป็นทางการชัดเจน เมื่อช่วงระยะเวลาที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่กระบวนการพัฒนาประเทศแบบมีแบบแผน (ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นไป)

หากจะพิจารณาบทบาทของหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนในช่วงดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่างานพัฒนาส่วนใหญ่จะมีลักษณะ เน้นทางด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ อันเป็นการบรรเทาทุกข์ให้กับผู้คนในสังคม ซึ่งแนวทางพัฒนาในระยะนี้เป็นการทำงานเชิงมนุษยธรรม ซึ่งเริ่มต้นจากพื้นฐานความคิดที่มีความรักและความสงสารในเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน อาจจะถูกกล่าวได้ว่า บทบาทในช่วงระยะเริ่มต้นนั้นไม่อาจจะแก้ไขปัญหาใด ๆ ของประชาชนได้มากไปกว่าการบรรเทาผลร้ายของปัญหาเท่านั้น

ต่อมาจากการศึกษาของบัตพร อ่อนคำ²⁹ อดีตอาจารย์คณะสังคมวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ประจำกองโครงการชุมชน ของสภาคริสตจักรแห่งเอเชีย) พบว่า บทบาทของนักสอนศาสนา (โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสนาคริสต์ ผู้เขียน) เข้ามามีบทบาทค่อนข้างแพร่หลายมากขึ้นในสังคมไทย เคยมีศาสนาเป็นสื่อในการทำงาน และเริ่มจากหลักการที่ว่า "พระเจ้าสอนให้ช่วยเหลือคนจน"

กลุ่มความคิดดังกล่าวนี้ ได้พยายามแพร่ขยายงานพัฒนาต่าง ๆ ออกไป โดยกิจกรรมระยะเริ่มต้นมุ่งเน้นไปที่ความพยายามในการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของเพื่อนมนุษย์ "สหกรณ์ เครดิตยูเนียน" ดูเหมือนจะเป็นรูปแบบที่ถูกริเริ่มขึ้นใน

²⁹ บัตพร อ่อนคำ, องค์การอาสาสมัคร เอกชนก่อน 14 พ.ค. 26
กลุ่มศึกษาทางเลือกเพื่อการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
เอกสารโรเนียว

ช่วงระยะเวลาดังกล่าว ต่อมาภายหลังจึงได้มีพัฒนาการมาสู่การทำงานพัฒนาที่เน้นการสร้างกลุ่มชาวบ้าน เพื่อแก้ไขปัญหาทางด้านการเศรษฐกิจของชุมชนร่วมกัน³⁰ อย่างไรก็ตาม การทำงานระยะเริ่มต้น หน่วยงานอาสาสมัครเอกชนก็แสดงบทบาทของ "ผู้ให้" เหมือนเป็น "พระมาโปรดสัตว์" เช่นกัน ต่อมาภายหลังลักษณะการทำงานจึงได้มีพัฒนาการที่ขยายบทบาทให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป บทบาทของหน่วยงานอาสาสมัครเอกชนระยะเริ่มต้นยังเป็นเพียงหน่วยงานเล็ก ๆ ที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมได้แค่เพียงเฉพาะจุดเล็ก ๆ บางจุดในสังคมเท่านั้น ยังไม่มีลักษณะของการดำเนินงานที่มีลักษณะร่วมกัน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาสังคมอย่างเป็นกระบวนการ และขอบเขตของการดำเนินงานก็กระทำได้เพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในลักษณะสาธารณกุศลเท่านั้น ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงและขยายบทบาทเป็นการทำงานกับ "กลุ่ม" ในชุมชนบ้าง ในปริบททางเศรษฐกิจ แต่ก็ยังไม่สามารถขยายขอบเขตการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากนัก การดำเนินงานก็ยังคงเป็นการทำงานที่มีลักษณะการทำลายชุมชน (Spoil) มากกว่าการสร้างชุมชน

2.2 ข้อพิจารณาปัญหาการพัฒนาประเทศของหน่วยงานอาสาสมัครเอกชนในช่วงเหตุการณ์ทางการเมือง ปี 2516 - จนถึงปัจจุบัน

จากการศึกษาและรวบรวมข้อคิดเห็นของนักพัฒนาชนบทจำนวนหนึ่ง พระไพศาล วิสาโล³¹ อธิศเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการของกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม

³⁰ บำรุง บุญปัญญา, สัมภาษณ์, อธิศนักพัฒนาชนบทประจำมูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย และอธิศผู้ประสานงานประจำสภาพัฒนาวัฒนธรรมแห่งเอเชีย (ACFOD)

³¹ พระไพศาล วิสาโล, งานพัฒนาในไทย จาก 14 ตุลาคม 2516 - 6 ตุลาคม 2511 เอกสารโรเนียว เสนอแก่โครงการศึกษาทางเลือกเพื่อการพัฒนา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2527

ได้ขอสรุปว่า...โครงการพัฒนาในช่วงหลังเหตุการณ์ "14 ตุลาคม 2516" เริ่มมีลักษณะเป็นโครงการที่ผสมผสาน มีไ้มุ่งแก้ปัญหาใด ๆ ปัญหาหนึ่งใด ๆ แต่จะให้ความสนใจกับปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญ โดยผสมผสานโครงการต่าง ๆ ทั้งในค่านิยม เศรษฐกิจ ค่านิยมสังคม ค่านิยมการศึกษา และค่านิยมเศรษฐกิจ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากได้ตระหนักว่าปัญหาต่าง ๆ ของชนบทนั้นข้องเกี่ยวซึ่งกันและกันเป็นวัฏจักร เช่น ความยากจนทำให้ขาดความรู้ ส่งผลให้เจ็บป่วย และทั้ง 2 ประการหลังก็เป็นเหตุให้ความยากจนรุนแรงขึ้น ตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้านสหกรณ์ แม่ตะมาน ที่ อ.ก๊กช้าง จ. เชียงใหม่ ซึ่งดำเนินการโดยกลุ่มหม่อมสาว ร่วมกับมูลนิธิโกมลคีมทอง หรืองานในพื้นที่ของนายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ ที่อ.พยัคฆภูมิพิสัย จ.มหาสารคาม และนายแพทย์อภิเชษฐ์ นาคเลขา ที่อ.พร้าว จ. เชียงใหม่ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีหากได้พิจารณาโครงการพัฒนาที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะพบว่า แม้จะมีความหลากหลายและมีลักษณะการผสมผสานก็ตาม แต่เป้าหมายสำคัญก็ยังคงอยู่ที่การเพิ่มผลผลิตและการเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวบ้าน โดยอาศัยสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรเป็นปัจจัย หลักในการบรรลุเป้าหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าโครงการทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องหลักของโครงการพัฒนาในขณะนั้น โดยอาศัย "การสร้างกลุ่ม" เป็นวิถีทางเพื่อบรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีโครงการพัฒนาบางโครงการของฝ่ายเอกชน ได้พัฒนาการศึกษางานที่ก้าวล้ำไปจากการสร้างกลุ่มเพื่อมุ่งแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ กล่าวคือมองทิศทางการทำงานพัฒนาว่า ควรจะมุ่งการพัฒนาจิตสำนึกของชาวบ้าน ให้เชื่อมั่นในพลังของตนเอง จากการกดขี่ขูดรีด อันเป็นรากเหง้าของความยากจน แม้ในการดำเนินการพัฒนาภายในชุมชน จะมีโครงการหลากหลายรวมทั้งโครงการทางเศรษฐกิจ แต่ความสำคัญมีไค้อยู่ที่โครงการทางเศรษฐกิจ หากเป็นโครงการทางการเมือง ซึ่งมุ่งสร้างพลังชาวบ้านในการต่อสู้กับกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งครอบงำหมู่บ้านเอาไว้ ซึ่งการพัฒนาแนวนี้มีกลุ่มสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เป็นเครื่องมือในการจัดตั้งชาวบ้านและเป็นแกนนำ ในการเผชิญหน้า โดยตรงกับกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น ตัวอย่างของงานพัฒนา

ภาคเอกชนแนวนี้ ใ้แก่ งานของสมคิค ลิงสง และประเสริฐ จันคำ ที่บ้านชัยแคง
อ.ปฎุจาคีรี จ.ขอนแก่น

อาจจะกล่าวได้ว่าลักษณะงานพัฒนาของฝ่ายเอกชน ในช่วงหลังเหตุการณ์
14 ตุลาคม นั้น เป็นงานที่ค่อนข้างประสบผลในด้านการได้รับความไว้วางใจจาก
ชาวบ้านหรือคนในชุมชนมากกว่าทางราชการ และสามารถเห็นผลการดำเนินการ
ที่ค่อนข้างชัดเจน อันสืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานของฝ่ายเอกชน
มีความมุ่งมั่นและจริงจังที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่วิถีชีวิตที่ดีกว่าของชุมชน
อย่างไรก็ดีสภาพการณ์เช่นนั้นได้ส่งผลให้หน่วยงาน กลุ่มคนหรือคณะบุคคลที่ผลักดันหรือ
กอบพพาต่อการพัฒนาสังคมถูกจับตามอง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการทำงานของ
ฝ่ายเอกชนดังกล่าว ได้มีบทบาทไปก่อผลกระทบกระเทือนต่ออิทธิพลในท้องถิ่นและ
ผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ทางราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง) ถูกคุกคามอย่างหลีกเลี่ยง
ไม่ได้ มีการกลั่นแกล้งและคุกคามในลักษณะต่าง ๆ บางคนถูกข่มขู่และคุกคามชีวิต
ที่แม่ตะมาน บางคนถูกรุมข่มและอำเภอยื่นคำขาคิให้กลุ่มถอนตัวออกจากพื้นที่ ที่บ้าน
ชัยแคง สมคิค ลิงสงถูกลอบทำร้าย หมูบ้านถูกโจมตีจากทางการและล้อมวลชน
ที่พยัคฆภูมิพิสัย นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ถูกลอบทำร้าย ช้างยังมีการว่าจ้างชาวบ้าน
เคินชบวนชัยไลเป็นครั้งคราว ที่อำเภอร้าว นายแพทย์อภิเชษฐ นาคเลขา ถูกคุกคาม
ชีวิตจนต้องอพยพหนีตนเองออกจากพื้นที่ที่ตนปฏิบัติงานอยู่กลับเข้ามากรุงเทพฯ หรือ
แม้กระทั่ง โครงการพัฒนาชนบทลุ่มแม่น้ำแม่กลอง ซึ่งคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เกษตรศาสตร์ และมหิศลรวมกันทำกับกระทรวงมหาดไทย ก็ยังถูกโจมตีจากทางราชการ
ว่า เป็นการทำงานภายใต้การชี้นำของคร.ป่วย อิงภากรณ์ และไม่น่าได้รับความ
ไว้วางใจจากทางราชการ

จากสภาพการณ์เช่นนี้ ได้มีผลทำให้การทำงานพัฒนาของฝ่ายเอกชนไม่
สามารถปฏิบัติงานเพื่อพิสูจน์แนวคิด และแนวทางการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่
หลาย ๆ กลุ่มต้องถอนตัวออกจากชุมชนก่อนสิ้นสุดโครงการ และเมื่อเกิดเหตุการณ์
ทางการเมืองในปี 2519 ซึ่งคณะทหารได้ทำการยึดอำนาจการปกครองต่าง ๆ ทำให้
งานพัฒนาของฝ่ายเอกชนส่วนใหญ่ต้องสิ้นสุดลง องค์การหรือหน่วยงานที่ยังดำรงอยู่

จะสามารถดำเนินการพัฒนาสังคมได้บ้าง ก็คงเป็นเพียงแง่ของการสงเคราะห์หรือ การบริการชุมชนเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น

อย่างไรก็ดีสภาวะที่หน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน ต้องหยุดการดำเนินงาน นั้นเป็นอยู่เพียงชั่วขณะหนึ่ง ภายหลังจากที่สภาวะแวดล้อมทางสังคมและการเมือง เปลี่ยนแปลงไป บทบาทของหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนก็ได้เริ่มขยายตัวขึ้น มี หน่วยงานต่าง ๆ เกิดขึ้นและขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ

อาจจะกล่าวได้ว่า สถานการณ์ในปัจจุบันทุกฝ่ายต่างก็ได้มีการสรุป ประสบการณ์ที่ผ่านมาของคน ทางฝ่ายราชการ เองก็เริ่มมีการยอมรับในจุดอ่อนและ ข้อบกพร่องของฝ่ายคน และเริ่มมีแนวโน้มที่จะส่งเสริมและขยายบทบาทของฝ่าย เอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมแก้ไขปัญหภายในสังคมให้มากขึ้น จะเห็นได้จากความ พยายามของศูนย์ประสานงานพัฒนาชนบทแห่งชาติ ³² ที่มีการเรียกประชุมและ พยายามหาหนทางความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน หรือการจัดตั้งคณะกรรมการ เฉพาะกิจ โครงการการศึกษาเกี่ยวกับสภาพความต้องการและกิจกรรมของเด็ก และเยาวชนในชุมชนแออัดเขตสลัม ³³ หรือการจัดตั้งคณะกรรมการการณรงค์ เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติในเขตกรุงเทพมหานคร ³⁴ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ได้เป็น กิจกรรมที่ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มของการยอมรับและการร่วมมือกันของรัฐและ เอกชนใน ระดับต่าง ๆ มากขึ้น

³² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เอกสาร ประกอบการประชุมเพื่อปรึกษาหารือ การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและองค์กร เอกชนเพื่อการพัฒนาชนบท. 12 มิถุนายน 2527.

³³ คำสั่งคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ที่ 13/2527 (4 มิถุนายน 2527)

³⁴ คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ 247/2527 (17 เมษายน 2527)

สำหรับฝ่ายเอกชนเองก็เริ่มมีความพยายามที่จะร่วมมือกันและสรุปประสบการณ์ร่วมกัน ในการทำงานพัฒนาของคณีนอกคืดที่ตามมา 35 จนอาจจะกล่าวได้ว่า ปัจจุบันหน่วยงานอาสาสมัครภาคเอกชนค่อนข้างจะมีทิศทางร่วมกันในการทำงานพัฒนาต่าง ๆ เน้นการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้พัฒนาศักยภาพของตน และสามารถก่อตั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนของชุมชนให้ได้ เพื่อผลในการที่ชุมชนจะสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถแก้ปัญหาของตนเองได้อย่างแท้จริงในอนาคต ทั้งนี้โดยอาจจะมียกเว้นในการทำงานพัฒนาที่แตกต่างกันได้

หากเราพิจารณาปัญหาการดำเนินงานของหน่วยงานอาสาสมัครตลอดทั้งกระบวนการที่ผ่านมา อาจจะสรุปข้อสังเกตบางประการได้ว่า 36

ประการแรก ทิศทางการพัฒนาของฝ่ายเอกชน เริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิเคราะห์และสรุปปัญหาของประชาชน ซึ่งมีได้เป็นการมองเห็นปัญหาในเชิงปรากฏการณ์อย่างเคียว แต่เริ่มมองเห็นถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ-สังคมและการเมือง ที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน รวมถึงโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชนในการแก้ไข

35 การประชุมร่วมกันของคณะทำงานที่ประกอบด้วยตัวแทนหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนที่ทำงานด้านการฝึกอบรม (Training Team) และการประชุมสรุปประสบการณ์การทำงานพัฒนาชนบทของชมรมศิษย์เก่าบูรณะชนบทและเพื่อน (RRAFA : Rural Reconstruction And Friend Association)

36 เป็นการสรุปจากการศึกษาด้วยตนเอง ที่มีส่วนเข้าร่วมการปฏิบัติงานในหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน รวมทั้งได้มีบทบาทเข้าร่วมแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับบรรดานักพัฒนาของหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนอย่างสม่ำเสมอ

ปัญหาของเขาเอง ฉะนั้นแนวทางการพัฒนาโดยฝ่ายเอกชนจึงพยายามมุ่งเน้นที่จะส่งเสริมศักยภาพของชุมชน ให้สามารถมีพัฒนาการที่เรียนรู้ประสบการณ์การแก้ไขปัญหาของคน รวมทั้งสร้างสมความสามารถในการวิเคราะห์ วิจัยปัญหาภายในชุมชนของคน รวมทั้งการริเริ่มแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน

ประการที่สอง บุคลากรและตัวบุคคลในหน่วยงานอาสาสมัครฝ่ายเอกชนนั้น ส่วนใหญ่เป็นคนที่มีความเสียสละ มีอุดมคติ มีความตั้งใจจริง และมุ่งหวังที่จะเข้าร่วมในกระบวนการคลี่คลายปัญหาสังคม มีความพร้อมที่จะอุทิศตนเองอย่างเต็มที่ให้กับการทำงานเพื่อส่วนรวม ซึ่งในปัจจุบันมีแนวโน้มที่บุคลากรที่มีลักษณะ เช่นนี้จะมีเพิ่มมากขึ้น

ประการที่สาม บทบาทของฝ่ายเอกชนที่ดำเนินการพัฒนาสังคมอยู่นั้น ยังไม่มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นขบวนการทางสังคม คงเป็นเพียงกลุ่มคนหรือหน่วยงานทางสังคมเล็ก ๆ ไม่กี่หน่วยงานที่ดำเนินการพัฒนาสังคม ซึ่งผลกระทบต่อสังคมไทยโดยส่วนรวมอาจจะไม่มากนัก ทั้งนี้สืบเนื่องจากการขยายตัวหรือการเติบโตของหน่วยงานอาสาสมัครเอกชน ชาคพัฒนาการที่ต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนของนโยบายทางฝ่ายรัฐบาล ดังที่กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ดี ระยะเวลาหลังบทบาทของฝ่ายเอกชนเริ่มขยายตัวกว้างขวางขึ้น นโยบายของฝ่ายรัฐบาลมีลักษณะที่ชัดเจนและเอื้ออำนวยมากขึ้น สำหรับหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนเองแต่ละหน่วยงานก็เริ่มมีการประสานการดำเนินงาน มีการศึกษาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ร่วมกันสม่ำเสมอ มีความพยายามที่จะร่วมกันสร้างเครือข่ายการประสานงานให้มีลักษณะช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากขึ้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นแนวโน้มที่ก่อประโยชน์ต่อการพัฒนาภายในสังคมไทยยิ่งขึ้น

ประการที่สี่ การดำเนินโครงการพัฒนาของฝ่ายเอกชนในช่วงแรก ๆ ยังมีลักษณะที่เร่ร่อน และปลุกกระดมชุมชนมากพอสมควร ทำให้เกิดภาวะการคิดและตัดสินใจแทนชุมชน อันมีผลทำให้หลาย ๆ ครั้ง บทบาทของฝ่ายเอกชนกลับเป็นการผลักดันให้ชาวบ้านและองค์กรชุมชนในระดับท้องถิ่น ก้าวเข้าสู่ปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชนที่

รวดเร็วกินไป ทำให้เกิดบรรยากาศที่ค่อนข้างเผชิญกับอิทธิพลต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น โดยที่ตนเองยังขาดความเข้าใจที่ลึกซึ้งและขาดความพร้อม ฉะนั้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่ทำให้หน่วยงานอาสาสมัครของฝ่ายเอกชนต่าง ๆ ต้องถอนตัวออกจากชุมชน งานพัฒนาชุมชนที่ฝ่ายเอกชนทำในพื้นที่ต่าง ๆ จึงขาดพื้นฐานที่จะสืบช่วงพัฒนาการของชุมชนต่อไป ชาวบ้านต่าง ๆ ไม่อาจรับช่วงงานต่อไปได้ องค์กรชุมชนจึงไม่อาจพัฒนาการต่อไปเป็นตัวแทนของชุมชน ในการแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ได้มากเท่าที่ควร

อย่างไรก็ดีในระยะหลัง ๆ (หลังจากปี 2522 เป็นต้นมา) จากการสรุปประสบการณ์ของฝ่ายเอกชน ต่างก็ยอมรับว่าการทำงานพัฒนาในอดีตที่ผ่านมา ชุมชนมักจะถูกกำหนดจากหน่วยงานภายนอกเป็นสำคัญ และต่างก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว โดยได้พยายามวางแผนการพัฒนาให้เปิดบทบาทประชาชน ให้เข้ามามีส่วนในการคิดและตัดสินใจในชะตากรรมของตนเองอย่างจริงจัง

ประการสุดท้าย เหตุการณ์แห่งความรุนแรงทางการเมืองเมื่อปี 2519 ได้นำประเทศไทยไปสู่จุดสรุปที่สำคัญประการหนึ่ง คือ มีการปราบปรามและควบคุมกลุ่มพลังต่าง ๆ ภายในสังคมค่อนข้างรุนแรง ทำให้เกิดความเชื่อและความรู้สึก ในหมู่ปัญญาชนและชนชั้นกลางจำนวนหนึ่งว่า หนทางการสร้างสรรค์สังคมโดยแนวสันติวิธี จะเป็นไปได้ยากในสังคมไทย ทำให้ทิศทางของการสร้างสังคมที่พึงปรารถนาได้เบี่ยงเบนไปสู่การปฏิวัติด้วยกำลังอาวุธ (จนกระทั่งเมื่อเกิดการคลี่คลายมาระยะหนึ่ง สภาพการณ์ต่าง ๆ จึงเข้าสู่ภาวะปกติ) สภาพการณ์เช่นนี้เป็นประสบการณ์ที่ทุกฝ่ายน่าจะตระหนักและหยิบขึ้นมาเป็นอุทธาหรณ์ เพื่อทบทวนการปฏิบัติในอนาคตว่า การใช้กำลังในการควบคุมและจำกัดบทบาทของฝ่ายเอกชน หรือกลุ่มพลังต่าง ๆ นั้นนอกจากจะไม่สามารถประสพผลในระยะยาว ยังอาจเป็นการสร้างแรงกดดันภายในชาติทำให้แนวทางการต่อสู้ด้วยความรุนแรง กลายเป็นแนววิถีทางที่ทุกฝ่ายจำเป็นต้องเลือกเดินอีกด้วย

บทสรุป : ปัญหาการพัฒนาในประเทศไทย

จากการทบทวนประสบการณ์การพัฒนาในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทย พบว่า ผลการพัฒนาและความเจริญทางเศรษฐกิจขยายตัวไปอย่างขาดความสมดุล กล่าวคือ ผลประโยชน์ของการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่ มิได้ตกถึงมือชาวนชนบทโดยทั่วถึง ผู้ที่ได้รับประโยชน์มักจะเป็นเกษตรกรจำนวนน้อยซึ่งมีฐานะค่อนข้างดี สภาพการณ์เช่นนี้ ยิ่งผลให้เกิดปัญหาช่องว่างและความเหลื่อมล้ำในฐานะรายได้ ซึ่งนับวันจะมีช่องว่างที่ แยกต่างห่างไกลออกไปทุกทีในแต่ละภาค ระหว่างเขตชนบทและเขตเมืองของประเทศ

สภาพการณ์เช่นนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความบกพร่องหลาย ๆ ประการของ ฝ่ายผู้ดำเนินการพัฒนา ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามูลเหตุสำคัญประการหนึ่งของฝ่ายรัฐก็คือ แผนนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศในอดีตที่ผ่านมาค่อนข้างประสบความสำเร็จล้มเหลว รัฐเองไม่สามารถกุมและทำความเข้าใจในปัญหาของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง การสรุป ข้อคิดเห็นในการพิจารณาปัญหาของเกษตรกรนั้น รัฐกระทำได้อย่างผิวเผิน จับได้เพียง ปรางค์การณ์ของปัญหา ยิ่งผลให้แผนพัฒนาระดับชาติที่ผ่านมา ไม่สามารถตอบสนอง แก่นแท้ของปัญหาของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นความจำกัดของระบบราชการ ข้าราชการและกลไกการบริหารงาน ต่าง ๆ ของฝ่ายรัฐ ก็ไม่สามารถดำเนินการอย่างเอาจริงเอาจังได้ มีระบบที่ไร้ ประสิทธิภาพไม่สามารถอ่านวยประโยชน์ให้กับประชาชนได้อย่างเต็มที่ หรือแม้ว่าหาก จะมีการทุ่มเทการปฏิบัติงานที่เอาจริงเอาจังอยู่บ้าง ก็มีได้เอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาพลัง ศักยภาพของประชาชนเลย ตรงข้ามการบริหารงานและการดำเนินงาน ของรัฐในอดีต กลับเป็นการดำเนินการในลักษณะของ "ผู้ให้" เป็นผู้จัดทำโครงการ ต่าง ๆ เสียเอง และประชาชนก็เป็นเพียงผู้รับบริการหรือผู้รองรับผลการพัฒนา ไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้นการพัฒนาในบทบาทที่ฝ่ายรัฐเข้าไปกระทำการจึงไม่เกิด ผล ในการมีส่วนร่วมของชุมชนหรือการพัฒนาพลังศักยภาพของชุมชนในอันที่จะแก้ไขปัญหา ของตนเองได้เท่าที่ควร

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดคำถามที่ว่าทำอย่างไรชาวชนบทจึงจะสามารถได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเต็มที่ และสามารถที่จะได้รับโอกาสในการพัฒนาพลังศักยภาพของชนในการคิด วิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนได้รับโอกาสในการเรียนรู้ดูทาง ในการที่จะคลี่คลายหรือแก้ไข้ปัญหาของตน ซึ่งดูเหมือนว่า สถาบันนอกระบบราชการ (องค์การอาสาสมัครเอกชน) อาจจะเป็นความหวังที่จะเข้ามาเชื่อมโยงและอุดช่องว่างที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐและเกษตรกรได้

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาตรวจสอบบทบาทของหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน ที่ผ่านมามีพบว่า หน่วยงานอาสาสมัคร เอกชนมีเงื่อนไขหลาย ๆ ประการที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชนของเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นแนวการวิเคราะห์ปัญหาที่ค่อนข้างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่เกษตรกรเผชิญอยู่ คุณภาพของบุคลากรในหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน ซึ่งประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคลที่มีความตั้งใจจริง มีอุดมการณ์ และอุทิศตัวให้กับส่วนรวม เป็นต้น แต่เงื่อนไขเหล่านี้ก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้หน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน สามารถเข้าไปอุดช่องว่างดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานอาสาสมัคร เอกชน ยังต้องเผชิญกับปัญหาอีกหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาค่านความจำกัดของงบประมาณการดำเนินงานของตนเอง และที่สำคัญคือการยอมรับและการได้รับความไว้วางใจจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล ซึ่งเป็นปรากฏการณ์อันสำคัญในการกำหนดบทบาทของฝ่ายเอกชนว่าจะสามารถทำงานได้มาก ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไร

ฉะนั้น จากการศึกษาปัญหาการพัฒนาประเทศไทยนี้ ใ้ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มที่รัฐควรที่จะเปิดบทบาทให้ฝ่ายเอกชน ได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง และอย่างเต็มที่ ซึ่งสิ่งนี้ดูเหมือนจะเป็นทางออกที่เป็นผลพวงจากการตกผลึกของปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นที่ใคร ๆ ก็ไม่อาจปฏิเสธได้