

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพชนบทและปัญหา

ชนบทเป็นคำที่ใช้เรียกพื้นที่ที่อยู่ห่างไกล มีลักษณะเฉพาะคือ พื้นที่ส่วนใหญ่ทำการเกษตรกรรม ซึ่งจะแตกต่างกันไปในแต่ละภาค เช่น ภาคกลาง พื้นที่ส่วนใหญ่จะเข้าไปในการทำนา และทำพืชไร่ ในขณะที่พื้นที่ส่วนใหญ่ของภาคใต้กลับเข้าไปในการปลูกสวนยางพาราแทน ดังนั้นเขตชนบทจึงหมายถึงพื้นที่ซึ่งอยู่นอกเขตเมือง เป็นพื้นที่อยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล หรือหน่วยการปกครองพิเศษอื่น ๆ

พื้นที่เขตชนบทของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมากเมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายพัฒนาประเทศ โดยการวางแผนเมื่อปีพ.ศ.2504 (สมพงษ์ จิตระดับ, 2531) เป็นต้นมา กล่าวคือ เนื้อหาหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 เน้นการวางโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น โครงการชลประทาน โครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังน้ำ และโรงไฟฟ้าจากถ่านหิน โครงการขยายทางหลวงแผ่นดิน เป็นต้น อย่างไรก็ตามปริมาณการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่สอง ก็เริ่มทุ่มลงทุนค่าใช้จ่ายในส่วนภูมิภาค เพื่อให้เกิดความเจริญในท้องถิ่น แต่ยังไม่ชัดเจนมากนัก

การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และฉบับที่ 4 แม้ว่าจะมีโครงการที่เน้นให้ผลกระทบเกิดกับพื้นที่ชนบทอยู่บ้าง แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ เช่น ถนน โครงการชลประทาน และเน้นการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และอุตสาหกรรมส่งออก ทำให้ผลการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมเพิ่มสูง แต่ต่างจากการขยายตัวด้านการเกษตรที่อยู่ในระดับต่ำ จึงเป็นเหตุให้ปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างเมืองกับชนบทถ่างกว้างมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ สัดส่วนประชากรในชายยากจนในเขตชนบทยังคงอยู่เกือบ 1 ใน 3 ของประชากรในเขตชนบท (สมพงษ์ จิตระดับ, 2531, น.257)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นับได้ว่าเป็นการปฏิวัติการแผนพัฒนาประเทศที่มุ่งเน้นการจัดทำแผนเพื่อแก้ปัญหาชนบทอย่างจริงจัง แผนฯ ฉบับที่ 5 ได้เน้นการวางแผนโดยใช้แผนเป็นหลักมากกว่าเป็นการดำเนินการแต่ละโครงการ ซึ่งมักพัฒนาขึ้นมาจากภารกิจของกรม และมีวิธีการเป็นการเฉพาะ ทำให้ขาดความสอดคล้องกับพื้นที่ (โสมสิต บันเปี่ยมราษฎร์, 2527)

จากผลการเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นเหตุให้ข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการระดับกระทรวง กรม ต่าง ๆ ได้เข้ามาร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาชนบทมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจกงานพัฒนาชนบทเป็นการแก้ปัญหาที่มี

หลายมิติ และมีหน่วยงานหลายกรม กอง เข้าร่วมดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยมีปัญหาการขาดแคลนสิ่งสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และแหล่งน้ำ เป็นปัญหาหลักทางด้านโครงสร้างพื้นฐานของชาวชนบท ที่จำเป็นต้องแก้ไข

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาหลักของชนบทที่เห็นชัดเจนที่สุด คือ การขาดแคลนรายได้ เนื่องจากผลผลิตไม่เป็นไปตามคาด รายได้ต่อครัวเรือนเพิ่มมีระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฤดูแล้ง ประชาชนจะมีช่องทางน้อยในการประกอบอาชีพ ปัญหาเหล่านี้เป็นเหตุให้ประชาชนโดยเฉพาะชาวอีสานจำต้องเดินทางเข้ามาหางานในช่วงฤดูร้อนในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ เป็นเหตุให้มีปัญหาต่อเนื่องทางสังคมหลายประการตามมา

แนวคิดเกี่ยวกับความยากจนของชาวชนบท ได้มีนักวิชาการศึกษามานาน เช่น จินตนา เชิญศิริ และเมธี ครองแก้ว (จินตนา และเมธี, 2518) ได้พยายามวัดระดับความยากจนของตนขึ้น ได้ข้อสรุปว่าในเขตชนบทนั้นจะมีคนยากจนในช่วงปี 2518 ว่ามีอยู่ประมาณ 72.5% ของประชากรทั้งประเทศ

จะเห็นได้ว่า ความยากจนในชนบทเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นมานาน ด้วยเหตุนี้เกือบทุกรัฐบาลของไทยที่ขึ้นมาบริหารประเทศจะต้องมีนโยบายกำจัดความยากจน ด้วยมาตรการต่าง ๆ ที่ประกาศออกมาอยู่ตลอดเวลา แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาความยากจนของชาวชนบทไทยก็น่าเป็นปัญหาทางสังคมเศรษฐกิจของทุกรัฐบาล และยังไม่สามารถแก้ไขหรือจัดให้หมดไปได้

ในปีค.ศ.1979 ESCAP (อ้างใน ดิเรก ฤกษ์หรั่ง, 2527) ได้พิมพ์หนังสือ Guidelines for rural planning ขึ้น ซึ่งมุ่งเน้นการทำให้เกิดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการทำงานแบบที่มีการใช้แรงงานบุคคลมากขึ้น (special labor-intensive work program) ข้อเสนอแนะนี้ได้รับการตอบสนองจากประเทศกำลังพัฒนาในแถบเอเชียแปซิฟิกมากขึ้น

ถ้าจะค้นคว้ากลับย้อนไปในอดีตเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท กล่าวได้ว่า ในพ.ศ.2485 กระทรวงมหาดไทยได้กำหนด "แผนการบูรณะชนบท" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอยู่สองประการดังนี้

1. สร้างสรรค์ชีวิตจิตใจของประชาชนในชนบทให้เหมาะสมที่จะเป็นพลเมืองดี โดยมีแผนงานเกี่ยวกับ "การปกครองหมู่บ้าน" ด้านการจัดตั้ง "กรรมการหมู่บ้าน" ซึ่งจะเป็นผู้นำในการพัฒนาชนบท
2. ส่งเสริมให้ประชากรมีการครองชีพที่ดีขึ้น โดยให้ "กรรมการหมู่บ้าน" มีหน้าที่ส่งเสริมอาชีพและแก้ปัญหาด้านอาชีพของราษฎรในหมู่บ้าน (สุวิทย์ ยิงวรพันธ์, 2509)

อย่างไรก็ดี โครงการนี้มีการดำเนินงานเพียงหนึ่งปี มีปัญหาในการปฏิบัติมาก และมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในปีต่อมา จึงทำให้โครงการล้มเลิกไปในที่สุด

ความพยายามให้มีการดำเนินงานพัฒนาชนบทได้เริ่มอีกครั้ง ในพ.ศ.2499 โดยรัฐบาลขณะนั้นได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงานพัฒนาท้องถิ่นที่ประเทศสหภาพพม่าและประเทศอินเดีย และคณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งสำนักงานพัฒนาการท้องถิ่นขึ้นในพ.ศ.2503 ต่อมากรมมหาดไทยได้ปรับปรุงโครงการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติและเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1

ในแง่องค์กรดูแลงานพัฒนาท้องถิ่นนั้น ได้พัฒนาจากสำนักงานพัฒนาท้องถิ่นในพ.ศ.2499 ไปเป็นส่วนพัฒนาท้องถิ่นในกรมมหาดไทยใน พ.ศ.2503 และต่อมาในปี 2505 ยกฐานะขึ้นเป็นกรมการพัฒนาชุมชน ยิ่งกว่านั้น ในพ.ศ.2505 รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (Mobile Development Unit) โดยมอบหมายให้กองอำนวยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (กรป. กลาง) เป็นหน่วยดำเนินงานพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่ล่อแหลมต่อความมั่นคงของประเทศ เสริมการดำเนินงานของหน่วยงานประจำที่มีอยู่อีกด้วย

จากหนังสือที่เขียนโดย ธวัช มกรพงศ์ (ธวัช มกรพงศ์, 2537) ได้ทบทวนการพัฒนาชนบทของไทยในอดีต พบว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทที่รัฐบาลไทยสมัยต่าง ๆ ใช้แยกออกได้เป็น 2 ประการ ประการแรก มุ่งที่จะส่งเสริมชนบทให้ได้รับการพัฒนาเจริญก้าวหน้า และขณะเดียวกันก็ต้องเป็นกระบวนการพัฒนาที่ให้ประโยชน์กับชาวชนบททุกคนโดยถ้วนหน้า การพัฒนามักมุ่งเน้นแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้น ปัญหาทางสังคมมักจะได้รับพิจารณาอยู่ในอันดับความสำคัญต่ำลงมา

ประการที่สอง เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของแนวทางการพัฒนาในรูปแบบที่หนึ่ง การพัฒนาชนบทจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ไปพร้อม ๆ กัน จึงเกิดแนวคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทที่เรียกว่าการพัฒนาชนบทพร้อมกันทุกด้าน (integrated rural development) การพัฒนาในแนวใหม่นี้จะมุ่งพัฒนาแก้ปัญหาทุก ๆ ด้าน ทั้งด้านการเพิ่มผลผลิต การสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้พอเพียง การควบคุมจำนวนประชากร เป็นต้น การมุ่งหวังให้เกิดการพัฒนาอย่างผสมผสานดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีแผนและยุทธวิธีที่เหมาะสม การมีการสร้างผู้นำท้องถิ่นให้ทำหน้าที่นำการพัฒนาได้อย่างแท้จริงไปพร้อม ๆ กันด้วย

การพัฒนาชนบทในแนวทางที่สองมีความจำเป็นที่จะต้องระดมทรัพยากรทั้งบุคคลและงบประมาณจากหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาใช้ ดังนั้น การจัดระบบงานและแนวทางการประสานงานจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก ยิ่งถ้าต้องกระจายผลการพัฒนาให้ครอบคลุมทั่วประเทศ การคิดค้นมาตรการและกฎเกณฑ์มาเพื่อใช้ในการจัดสรรทรัพยากรที่เหมาะสมจึงเป็นสิ่งจำเป็น

1.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แม้ว่างานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งศึกษาบทบาทข้าราชการระดับสูงในการกำหนดนโยบายพัฒนาชนบท ซึ่งยังไม่มีผู้ใดศึกษาในแง่มุมนี้มาก่อนก็ตาม แต่ในกระบวนการบริหารและประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท กลับเป็นหัวข้อวิจัยที่ได้รับความสนใจศึกษาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในการทบทวนวรรณกรรมงานวิจัยในส่วนการเอาผลงานวิจัยเกี่ยวกับการวิจัยในส่วนการบริหารงานโครงการ กสช. และงานวิจัยเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ กสช. มาเสนอด้วย ทั้งนี้เพราะมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย กสช. เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นความเชื่อมโยงกับบทบาทข้าราชการระดับสูงในการกำหนดนโยบายกับงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ในความเป็นจริง ข้อมูลจากการประเมินผลโครงการในลักษณะต่าง ๆ จะเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญให้กับกรรมการโครงการ กสช. ได้ใช้ในการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายของคณะกรรมการ กสช. ในแต่ละปี ต่อมา

งานวิจัยที่เสนอผลการพัฒนาชนบทโดยทั่ว ๆ ไป มีผู้เสนออยู่เป็นจำนวนหนึ่ง ผดุง อารยะวิญญู (ผดุง อารยะวิญญู, 2522) ได้เสนอผลศึกษาปัญหาการบริหารการพัฒนาชนบทของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นศึกษาปัญหาการบริหาร การพัฒนาชนบทของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) โดยหัวข้อศึกษาสำคัญจะประกอบไปด้วย ลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชนบท มูลเหตุของการมีส่วนร่วม และปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแปรปัจจัยที่สะท้อนต่อความสำเร็จ ได้แก่ ระดับการศึกษาของผู้นำท้องถิ่น ลักษณะความเป็นผู้นำของผู้นำท้องถิ่น ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอและจังหวัด ความสนใจของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในการพัฒนาชนบท โครงการพัฒนาชนบทที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และประชาชนยอมรับความเป็นผู้นำของผู้นำท้องถิ่น

จากตัวแปรต่าง ๆ ดังกล่าว องค์การในระดับตำบลมีปัญหาด้านการวางแผนมากกว่าด้านอื่น ส่วนในระดับหมู่บ้านก็มีปัญหาด้านการวางแผนและการประเมินผลมากกว่าด้านอื่นตามลำดับ อย่างไรก็ตามปัญหาที่มองว่าสำคัญที่สุดในระดับนี้คือ ประชาชนไม่มีบทบาทในการควบคุมโครงการ

ข้อค้นพบของผดุงอีกประเด็นหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานพัฒนาชนบทในระดับตำบล หมู่บ้าน คือ สมาชิกสภาตำบล และ ค.ป.ต. ยังขาดความรู้ความเข้าใจในนโยบาย กสช. ในระดับตำบลดีพอ ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะแต่ละคนไม่รู้ขอบข่ายการทำงานของตนว่าจะต้องทำอะไรบ้าง ทำในลักษณะไหน กับใคร

ผลการศึกษาของผดุงได้รับการเสริมจากรายงานของกองพัฒนาสังคมของศูนย์บริหารชายแดนภาคใต้ดังนี้

กองพัฒนาสังคมแห่งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กองพัฒนาสังคม, 2527) ได้สรุปต้นเหตุของความยากลำบากในภาพปรับปรุงระบบการพัฒนาชนบทของไทยดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาชนบทไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยมุ่งที่จะเน้นเป้าหมายใดเป้าหมายหนึ่งแต่อย่างเดียวนั้นได้ เช่น การเพิ่มผลผลิต การขจัดความยากจน ฯลฯ เป็นต้น
2. เมื่อมีเป้าหมายหลายเป้าหมาย การคิดใช้วิชาการแขนงเดียวเป็นใหญ่ เช่น เกษตรหรืออุตสาหกรรม หรือการพัฒนาชุมชน ฯลฯ เป็นสิ่งที่เป็นไปได้
3. ชนบทของประเทศไทยกว้างใหญ่ไพศาล แนวความคิดเดียวหรือวิชาการแขนงเดียว จะไม่ช่วยคนชนบทในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งแตกต่างกันทั้งในสภาพภูมิศาสตร์ สภาพวัฒนธรรม ประเพณี สภาพเศรษฐกิจ สภาพสังคม ฯลฯ ได้อย่างทั่วถึง จุดเน้นเรื่องนี้จึงอยู่ที่การประสานแนวความคิดในการพัฒนาให้เข้ากับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ยากอย่างยิ่ง และจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยอย่างเป็นระบบ

จากความหลากหลายของสภาพสังคมในพื้นที่ต่าง ๆ ในชนบทดังกล่าวมาแล้ว ยังมีสภาพการณ์อย่างหนึ่งที่คล้ายหรือเหมือนกัน คือ สภาพความยากจนในชนบท ดังที่นักวิชาการหลายคนศึกษาค้นพบคล้ายคลึงกับตัวข้อสรุปงานของท่านเหล่านั้นดังต่อไปนี้

ประเด็นความยากจนในชนบทมีผู้ศึกษาหลายรายด้วยกัน จินตนาและเมธี (จินตนา เชิญศิริ และ เมธี ครองแก้ว, 2518) ได้ประมาณการว่าในปีพ.ศ.2518 มีคนจนในชนบทอยู่ประมาณ 29 ล้านคน หรือประมาณ 72.5% ของประชาชนทั้งประเทศ

ความยากจนในชนบทมีสาเหตุอีกประการคือ ผลของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะเมื่อมีการพัฒนาประเทศโดยการวางแผนตั้งแต่การวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา สถานะทางเศรษฐกิจในชนบทและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมีความเหลื่อมล้ำกันมาก เป็นเหตุให้ความสัมพันธ์ที่เหลื่อมล้ำนี้ก่อให้เกิดความแตกต่างและปัญหาความยากจนในชนบทเกิดขึ้น (เสนห์ จามริก และคณะ, 2523)

1.3 โครงการที่รัฐบาลกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาชนบท

ความเหลื่อมล้ำในแง่รายได้ของประชากรในเมืองและชนบท เป็นมูลเหตุหนึ่งให้รัฐบาลในสมัย พล.ตรี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบาย (กุลธนาพงศ์ธร, 2519) เพื่อแก้ไขการขาดรายได้ของประชากรในเขตชนบท โดยการผันเงินงบประมาณ จัดสรรให้สภาตำบลใช้จ่ายแรงงานในท้องถิ่น ขุดคู คลอง ทำฝายเก็บน้ำ ฯลฯ ในช่วงเวลาที่ว่างจากการทำงานในฤดูแล้ง โดยในปี.ศ.2518 จัดสรรผ่านสภาตำบลให้ทั้งสิ้น 2500 ล้านบาท (คำแถลงนโยบายของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ.2518) (กุลธนาพงศ์ธร, 2520) โครงการที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ถือได้ว่าเป็นนโยบายแก้ปัญหาในระยะสั้น

การแก้ไขปัญหาชนบทโดยการสร้างโครงการระยะสั้นที่เน้นใช้แรงงานราษฎรในการก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ถูกเรียกว่า "โครงการเงินผัน" ทั้งนี้เงินรายได้จากการทำงานของราษฎรในโครงการ คาดหมายกันว่า ราษฎรน่าจะนำไปใช้ในการบริโภคเป็นส่วนใหญ่ อันจะทำให้เศรษฐกิจในชนบทเกิดการหมุนเวียน กำลังซื้อของประชาชนเพิ่มสูงขึ้น

โครงการเงินผันได้ดำเนินการต่อในลักษณะเดียวกับอีก ในปี.ศ.2519 ลักษณะโครงการ และประเภทโครงการก็ยังคงคล้ายกับที่กำหนด ในปี.ศ.2518 ซึ่งโครงการที่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เรียกคือ "โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความทำในฤดูแล้ง (ปชล.)"

โครงการช่วยเหลือประชาชนให้มีความทำในฤดูแล้ง ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในช่วงปี.ศ.2518 และ 2519 มักเรียกกันว่าเป็นโครงการ "เงินผัน" มีวัตถุประสงค์ของโครงการดังนี้

พ.ศ.2518 มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. แก้ปัญหาความเดือดร้อนของชาวชนบท
2. แก้ปัญหาการหลังไหลของชาวชนบทเข้าสู่ตัวเมือง
3. แก้ปัญหาการลดค่าแรงงานในเมือง
4. แก้ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยทางสังคม
5. วางรากฐานระบอบประชาธิปไตยให้แก่ชนบทที่กว้างใหญ่ไพศาล

ในปี.ศ.2519 มีการกำหนดนโยบายโครงการเงินผันดังนี้

1. ด้านเศรษฐกิจ : เพิ่มรายได้ มีงานทำ และส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
2. ด้านการเมือง : มุ่งกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เน้นการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจด้านการเงิน การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองไปชนบท

กระจายอำนาจด้านการเงิน การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองไปชนบท

ในปีพ.ศ.2521 รัฐบาล พล.เอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันท์ ก็ได้จัดทำโครงการในลักษณะคล้ายกัน เรียกว่า "โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ" หรือโครงการ กฟ.ป. ที่ช่วยให้ชาวชนบทยากจนที่ประสบภาวะฝนแล้งได้มีงานทำในช่วงฤดูแล้ง โดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 16,000 ล้านบาท

วัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาชนบทในสมัย พล.เอก เกอริ่งศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น รัฐบาลได้จัดทำโครงการในรูปโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ เรียกย่อ ๆ ว่า กฟ.ป. เป็นโครงการที่ช่วยให้ชาวชนบทยากจนที่ประสบภาวะฝนแล้งได้มีงานทำในช่วงฤดูแล้งในปีพ.ศ.2521 ลักษณะโครงการก็ใกล้เคียงกับ "โครงการเงินผัน" ในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยการจัดให้ประชาชนในชนบทให้ม้งานทำโดยกำหนดให้เริ่มดำเนินงานตามโครงการตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนกันยายน 2521

จุดมุ่งหมายของโครงการ กฟ.ป. แบ่งออกได้เป็นสองด้านดังนี้

1. จุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ

(1) เพื่อเป็นการสร้างงานให้แก่ประชาชนในเขตที่ประสบภัยธรรมชาติให้ม้งานทำ มีรายได้เพียงพอต่อการครองชีพตลอดฤดูแล้งปี 2521 และมีรายได้พอที่จะลงทุนในกิจการของตนในปีต่อไป

(2) เพื่อให้ผลงานที่ประชาชนทำเป็นผลงานที่ถาวร และเป็นพื้นฐานในการผลิตสำหรับฤดูเพาะปลูกของปีต่อไปในอนาคต โดยการสร้าง ขยาย และปรับปรุงแหล่งเก็บกักน้ำเพื่อการเพาะปลูก และการอุปโภคบริโภค

2. จุดมุ่งหมายทางการเมือง

(1) เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างประชาชน เจ้าหน้าที่ และรัฐบาล ในการร่วมแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

(2) เพื่อให้ประชาชนมีความเลื่อมใส และเชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงานของรัฐบาล และเป็นการรักษาเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลอีกทางหนึ่งด้วย

เพื่อให้บรรลุการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการ และอนุกรรมการขึ้น 4 คณะ ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (คณะกรรมการ กฟ.ป.) เป็นคณะกรรมการส่วนกลาง มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

คณะกรรมการ กฟ.ป. จะเป็นผู้กำหนดจังหวัดที่ประสบภัยธรรมชาติ จัดสรรวงเงินให้แก่จังหวัด รวมทั้งควบคุมการอนุมัติดำเนินการ และเปลี่ยนแปลงโครงการ

2. คณะอนุกรรมการระดับจังหวัด (กฟป.-จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติและเปลี่ยนแปลงโครงการที่อำเภอเสนอมา และควบคุมการดำเนินงานในจังหวัด

3. คณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผล (คณะอนุกรรมการ กตผ.) มี ร.ม.ต.ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลของโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการว่าการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์และนโยบายหรือไม่

นอกจากกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าวแล้ว สำนักนายยังได้ตั้งกรรมการอื่น ๆ อีก ได้แก่ คณะกรรมการ กฟปอ. ในระดับอำเภอ และจัดตั้งศูนย์ประสานงาน (ศกฟป.) ขึ้น เพื่อให้การประสานงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์ ศูนย์นี้จะมีที่ตั้งอยู่ที่สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย (สำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พ.ศ.2523)

โครงสร้างการจัดองค์การในโครงการ กฟป. ดังกล่าวมาแล้วจะเห็นว่ามีลักษณะที่โครงการ กสช. ได้นำมาปรับใช้ใกล้เคียงกันพอสมควร ยิ่งกว่านั้น โครงการ กฟป. ยังกำหนดองค์ประกอบขององค์การบริหารในแต่ละระดับไม่แตกต่างไปจากองค์ประกอบของโครงการ กสช. มากนัก

นอกจากโครงสร้างขององค์การมีความคล้ายกันในองค์ประกอบแล้ว โครงการ กฟป. ยังระบุไว้ชัดเจนว่าโครงการ กฟป. ในแต่ละพื้นที่ต้องบังคับให้ต้องใช้แรงงานของราษฎรถึง 60 เปอร์เซ็นต์ของค่าใช้จ่ายแต่ละโครงการ เงื่อนไขดังกล่าวนี้จะพบว่า โครงการ กสช. ได้นำมาเป็นระเบียบปฏิบัติในช่วงต้นของโครงการ กสช. เช่นเดียวกัน

แม้ว่าโครงการ ปชส. และโครงการ กฟป. จะมีจุดมุ่งหมายหลักคือ การแก้ไขปัญหาการว่างงานในฤดูแล้ง ของชาวชนบททั่วประเทศ แต่ก็ยังมีจุดมุ่งหมายอื่นอยู่ด้วย กล่าวคือ การให้สภาพตำบลเป็นแกนกลางในการดำเนินงานในระดับพื้นที่ อันจะเป็นการฝึกการทำงานเป็นกลุ่มของผู้นำในชนบท ยิ่งกว่านั้น โครงการพัฒนาชนบทเช่นนี้เป็นวิธีการให้พี่น้องชาวชนบทสามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริงในที่สุด

1.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ กสช.

สภาพของท้องถิ่นชนบทไทยในอดีตนั้น จะมีการตั้งบ้านเรือนอยู่เป็นหย่อม ๆ ยกเว้นการตั้งบ้านเรือนตามลำแม่น้ำและชายทะเล ซึ่งจะเรียงรายตามชายทะเลและสายน้ำ การตั้งบ้านเรือนจะเป็นหย่อมบ้าน หรือหมู่บ้านที่มีขนาดตั้งแต่ 50 ถึง 200 ครัวเรือน โดยประมาณ สังคมชนบทไทยเป็นสังคมเกษตร ทำนา ทำสวนและทำไร่ เป็นหลัก ดังนั้นผู้คนในหมู่บ้านจะมีการติดต่อ

กัน สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด บางหมู่บ้านจะมีกลุ่มญาติมิตรรวมตัวกันเป็นประชากรส่วนใหญ่ของหมู่บ้านก็มีไม่น้อย

นอกจากลักษณะทางสังคมดังกล่าว ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ไม่มีความสนใจในเรื่องการปกครองบ้านเมืองแต่อย่างใด มีความเข้าใจว่าการปกครองเป็นเรื่องของหลวง อีกประการหนึ่ง ชาวชนบทมีนิสัยอ่อนน้อม ยกย่องนับถือผู้ใหญ่และผู้ปกครอง จึงเกิดลักษณะนิสัยที่วางเฉยและพร้อมที่จะยอมรับ ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำของทางราชการ (อาษา เมฆสวรรค์, 2521)

กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน

แนวคิดถึงการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นส่วนใหญ่จะใช้อธิบายว่าทำไมบางชุมชนประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนหลายลักษณะ ในขณะที่อีกชุมชนหนึ่งอาจมีลักษณะการมีส่วนร่วมเพียงหนึ่งหรือสองลักษณะเท่านั้น อคิน รพีพัฒน์ (อคิน รพีพัฒน์, 2527) ได้เสนอว่า ในมุมมองของท่านนั้น การมีส่วนร่วมของชุมชนสามารถแบ่งการมีส่วนร่วมของชุมชนได้เป็น 5 ระดับคือ

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลกิจกรรมการพัฒนา

ประชาชนและผู้นำอาจมีส่วนร่วมเข้าดำเนินการแตกต่างกันไปในแต่ละชุมชน พฤติกรรมที่สังเกตเห็นเมื่อมีกิจกรรมของสังคมเกิดขึ้น จะต้องแยกแยะให้ออกว่าพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้นเป็นการเข้าร่วม เพราะความเกรงใจหรือประจบประแจง หรือการเกณฑ์แรงงานทางอ้อม กับการเข้าร่วมโดยมองเห็นต่อประโยชน์ที่จะเกิดกับชุมชนเป็นส่วนรวมอย่างแท้จริงให้ออก ทั้งนี้เพราะการชักจูงจากเจ้าหน้าที่ของทางราชการในการพัฒนาหลาย ๆ กรณีจะมีลักษณะเป็นการเกณฑ์แรงงานทางอ้อมอยู่มีใช้น้อย ซึ่งจะแตกต่างกับกิจกรรมทางสังคมที่ชุมชนหมู่บ้านได้พากันสมัครใจมาร่วมกันพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ช่างว่างจากการทำงานของครอบครัว ประชาชนเหล่านี้จะมาร่วมงานที่ทางวัดหรือองค์กรศาสนาอื่น ๆ ดำริขึ้นมา และใช้แรงงานกับกิจกรรมเหล่านั้นเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีส่วนร่วมด้านอื่นนอกจากการใช้แรงงาน เช่น การร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางและวางแผนพัฒนาแก้ไขปัญหาและการค้นหาปัญหา เป็นต้น

ในโครงการ กสช. นั้น คณะกรรมการ กสช. จะเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายของโครงการในเบื้องต้น และมีคณะกรรมการในระดับส่วนภูมิภาค คือ กสจ. และ กสอ. เป็นหน่วยปรับแต่งให้โครงการมีความสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ และทำหน้าที่ประสานกับระดับการกำหนดนโยบายกับหน่วยดำเนินการ คือ คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับตำบล (กสต.)

ในส่วนของการผลิตต้นและเข้าร่วมดำเนินงานในการก่อสร้างหรือดำเนินการโครงการในลักษณะอื่น กสต. จะมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพราะโครงการ กสช. นั้น พื้นที่ดำเนินการตามโครงการจะอยู่ในหมู่บ้านทั้งหลายนั่นเอง

1.5 ทฤษฎีการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย

โดยที่การดำเนินงานต่าง ๆ ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลย่อมเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น นักวิชาการที่สนใจศึกษาด้านการตัดสินใจ จึงสร้างทฤษฎีการตัดสินใจขึ้นมาให้ประชาชนศึกษา ในขณะเดียวกัน การกำหนดนโยบายใด ๆ ขององค์กรต่าง ๆ ก็ต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจอยู่เสมอเช่นกัน ดังนั้น ความเกี่ยวพันระหว่างการตัดสินใจกับการกำหนดนโยบาย จึงมีอยู่อย่างใกล้ชิด นักวิชาการหลายคนมองว่ามีทฤษฎีการตัดสินใจอยู่สามทฤษฎีที่เกี่ยวพันกับการกำหนดนโยบายอย่างลึกซึ้ง กุลธล ธนาพงศ์ธร (กุลธล, 2519 น.181-191) ได้ชี้ว่ามีทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่คนส่วนใหญ่ยอมรับมีอยู่ 3 ทฤษฎี โดยในที่นี้จะกล่าวโดยย่อ ๆ ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีแบบใช้หลักสมเหตุสมผล (Rational comprehensive decision theory)

เป็นทฤษฎีที่มุ่งไปที่ต้องมีความสมเหตุสมผล (rationality) ของการตัดสินใจ และพยายามให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด (maximization of outcomes) จากการเลือกใช้ทางเลือกนั้น ๆ

กิจกรรมหลัก ๆ ของการตัดสินใจแบบนี้มีดังนี้

1. ผู้ตัดสินใจเผชิญกับปัญหาหรือประเด็นที่จะตัดสินใจ
2. ผู้ตัดสินใจระบุเป้าหมาย ค่านิยม หรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว แล้วจัดอันดับตามความสำคัญ (priority setting)

3. สำรวจทางเลือกต่าง ๆ ที่จะแก้ปัญหานั้น

4. พิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดจากการเลือกทางเลือกเหล่านั้น

5. เปรียบเทียบผลประโยชน์ ค่าใช้จ่ายของทางเลือกทุกทางเข้าด้วยกัน

6. ตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เห็นว่าจะช่วยให้บรรลุเป้าหมาย ค่านิยม หรือวัตถุประสงค์สูงสุด

ประสงค์สูงสุด

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่คงมีความสมจริงกับปัญหาที่ไม่ซับซ้อน มีตัวแปรเข้าเกี่ยวข้องไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ประโยชน์ของทฤษฎีนี้ช่วยให้เราเข้าใจการตัดสินใจว่ามีความคล้ายกับกระบวนการแก้ปัญหา (problem solving) อย่างไร

2. ทฤษฎีแบบใช้หลักส่วนเพิ่ม (Incremental decision theory)

โดยที่ในความเป็นจริงการตัดสินใจโดยใช้ทฤษฎีแบบใช้หลักสมเหตุสมผลนั้น ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายอย่างที่ไม่สามารถใช้ได้ตลอดทุกสถานการณ์ กล่าวคือ

ทฤษฎีแบบใช้หลักสมเหตุสมผลนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนไม่ได้ ทั้งนี้เพราะว่ามีข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลที่จะนำเอามาใช้วิเคราะห์หรือเป้าหมายปลายทาง นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในเรื่องความรู้ความสามารถของผู้ตัดสินใจจะวิเคราะห์คุณค่าหรือเป้าหมายปลายทางด้วย (กุลธน ธนาพงศ์ธร, 2519 น. 183)

จากข้อบกพร่องของทฤษฎีการตัดสินใจดังกล่าว Charles Lindblom จึงเสนอแนะการใช้ทฤษฎีการตัดสินใจแบบใหม่เรียก Incremental decision theory ขึ้น ลักษณะของการตัดสินใจของทฤษฎีนี้กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. การเลือกค่านิยม จุดมุ่งหมาย และการวิเคราะห์การกระทำหรือภารกิจต่าง ๆ จะกระทำไปพร้อม ๆ กัน หรือควบคู่กันไป
2. ผู้ตัดสินใจพิจารณางานทางปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาเพียงบางทางเลือกเท่านั้น และทางเลือกดังกล่าวนั้น จะแตกต่างไปจากเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น
3. ในแต่ละทางเลือกจะวิเคราะห์ผลกระทบ โดยจำกัดเพียงเฉพาะทางเลือกที่เห็นว่าสำคัญ ๆ
4. มีการปรับแก้ขอบเขตของปัญหาเป็นระยะ ๆ วิธีนี้เปิดโอกาสให้มีการปรับความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย (ends) กับวิธีการจะบรรลุเป้าหมาย (means) ได้มากมายหลายทาง เป็นผลให้สามารถดำเนินงานกับปัญหาได้ดีขึ้น
5. เป็นการตัดสินใจในลักษณะที่มุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า (ระยะสั้น) มากกว่าที่จะมุ่งถึงเป้าหมายในอนาคตอันยาวนาน (สมพร เฟื่องจันทร์, 2539)

โครงการสร้างงานในชนบทตั้งแต่พ.ศ.2523 เป็นต้นมา ถ้ากลับไปทบทวนวัตถุประสงค์และนโยบายดำเนินงานในแต่ละปี จะพบว่า คณะกรรมการ กสช. ใช้หลักการตัดสินใจแบบใช้หลักส่วนเพิ่มขึ้นเป็นหลัก มากกว่าที่จะยึดการตัดสินใจแบบใช้หลักสมเหตุสมผล ทั้งนี้เพราะโครงการ กสช. มีการกำหนดนโยบายที่นำเอาผลการประเมินผลในปีที่ล่วงมา มาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายประกอบกับการใช้ข้อมูลด้านอื่น ๆ (รายละเอียดโปรดดูในบทที่ 3)