

โครงการศึกษา
และจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัดสุรินทร์



338.984.3
ว.จ. (593-3ลว)
ก. 3, 2. 2

๑ คู่มือการวางแผน

**โครงการศึกษา
และจัดทำแผนพัฒนา
จังหวัดสุรินทร์**



เสนอต่อ

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

โดย

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย

คำนำ

ตามที่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (วท.) ดำเนินการศึกษาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และคู่มือการวางแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อหารูปแบบ (Model) ของการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสม สำหรับเป็นแนวทางให้กับสำนักงานจังหวัด และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาจังหวัด ได้เข้าใจถึงแนวความคิดและกระบวนการวางแผน เพื่อที่จะสามารถดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเองได้

รายงานฉบับนี้เป็นรายงานคู่มือการวางแผน ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ ๓ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ ทฤษฎีและแนวความคิดการพัฒนาจังหวัด

ส่วนที่ ๒ ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ส่วนที่ ๓ ภาคผนวกซึ่งเป็นรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับส่วนที่ ๑ และส่วนที่ ๒

ท้ายนี้ คณะผู้ศึกษาในนามของสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ขอขอบคุณสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ท่านผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสุรินทร์ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ได้ให้ความสนับสนุนร่วมมือ ตลอดจนข้อคิดเห็น เสนอแนะต่าง ๆ จนทำให้การดำเนินงานครั้งนี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑	ทฤษฎีและแนวความคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด	
๑.	ปรัชญาและแนวความคิดพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ	๑-๑
๒.	การพัฒนาจังหวัด	๑-๒
๒.๑	ความหมายของการพัฒนาจังหวัด	๑-๒
๒.๒	เจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายของการพัฒนาจังหวัด	๑-๓
๓.	ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด	๑-๔
๓.๑	แผน	๑-๔
๓.๒	แผนพัฒนาจังหวัด	๑-๕
๓.๓	บทบาทหน้าที่ของแผนพัฒนาจังหวัด	๑-๖
๓.๔	โครงสร้างของแผนพัฒนาจังหวัด	๑-๗
๔.	บุคคลากรในการวางแผน	๑-๗
๔.๑	นักวางแผน	๑-๘
๔.๒	นักกำหนดแผน	๑-๘
๕.	ทบทวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน	๑-๘
๕.๑	องค์การการวางแผนพัฒนาจังหวัด	๑-๘
๕.๒	กระบวนการวางแผน	๑-๘
๕.๓	ปัญหาและข้อจำกัด	๑-๑๑
๕.๔	การพัฒนาขีดความสามารถในการวางแผนของระดับจังหวัด	๑-๑๑

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ส่วนที่ ๒ ขั้นตอนการวางแผนพัฒนาจังหวัด

- | | |
|--|------|
| ๑. บทนำ | ๒-๑ |
| ๒. ขั้นตอนที่ ๑ การบ่งชี้ปัญหา | ๒-๑ |
| ๓. ขั้นตอนที่ ๒ การสร้างกรอบการพัฒนา | ๒-๔ |
| ๔. ขั้นตอนที่ ๓ การพัฒนารายสาขา | ๒-๑๓ |
| ๕. ขั้นตอนที่ ๔ การผสมผสานความเชื่อมโยงการพัฒนารายสาขา | ๒-๑๖ |
| ๖. ขั้นตอนที่ ๕ การกำหนดแผนพัฒนาขั้นสุดท้าย | ๒-๑๗ |
| ๗. ขั้นตอนที่ ๖ การกำหนดแผนงานและโครงการ | ๒-๑๘ |
| ๘. ขั้นตอนที่ ๗ การกำหนดแผนปฏิบัติ | ๒-๑๘ |

ส่วนที่ ๓ ภาคผนวก

ส่วนที่ ๑

ทฤษฎีและแนวความคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด

๑. ปรัชญาและความคิดพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ

ประเทศไทยถูกนับรวมอยู่ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาน้อย (Less Developed countries) จึงมีลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารที่แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดคือ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นระบบ เศรษฐกิจสังคมเกษตรกรรม ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วมีระบบ เศรษฐกิจและสังคมเป็นระบบอุตสาหกรรม นอกจากนี้ ข้อแตกต่างที่สำคัญอีกนัยหนึ่งก็คือ การขาดการกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้านบริหารจากส่วนกลางลงไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศรู้สึกว่าจะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนา ทำให้การพัฒนาเป็นเรื่องของทางราชการ หรือข้าราชการที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางมากกว่าจะเป็นเรื่องของตัวแทนในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยเองได้ตระหนักถึงความสำคัญในข้อนี้ จึงได้พยายามที่จะสร้างกลไก เพื่อการกระจายอำนาจขึ้น ทั้งในด้านระเบียบข้อบังคับ และในด้านปฏิบัติการ ดังจะเห็นได้จากการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับ ๕ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาให้มีพื้นฐานกว้าง (Broad Based Development) ให้ความสำคัญต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในชนบทคู่กันไปกับการลดช่องว่างระหว่างพื้นที่และกลุ่มชน โดยมุ่งในการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวเปิดโอกาสให้ประชาชนในชนบทซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนาเรื่องต่าง ๆ ที่ตรงความต้องการ หรือความจำเป็นที่สำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การเข้ามามีส่วนร่วมนี้จำเป็นจะต้องเป็นไปในลักษณะกลุ่มมวลชน เป็นองค์กรสังคมที่มีหลายระดับ เชื่อมโยงกัน เพื่อเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจ (การผลิต) และกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ความสำเร็จของไต้หวันที่มีสหกรณ์การเกษตรในระดับต่าง ๆ เชื่อมโยงกันในทางตั้ง หากเปรียบเทียบกับกลุ่มมวลชนที่จัดตั้งในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองและความปลอดภัยของประเทศ เช่น ลูกเสือชาวบ้าน ไทยอาสาป้องกันชาติ ฯลฯ ส่วนองค์กรที่จัดตั้งเพื่อการพัฒนา เช่น สหกรณ์การเกษตรนั้นกล่าวได้ว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น หากต้องการให้ประชาชนหรือกลุ่มมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างจริงจังแล้ว รัฐจะต้องสนับสนุนให้กลุ่มมวลชนหรือองค์กรต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงกันทั้งในทางตั้งและ

ทางนอน มีระบบการตัดสินใจที่เหมาะสมในระดับต่าง ๆ และเสริมสร้างความรู้ให้กลุ่มมวลชนได้เข้าใจ และสามารถตัดสินใจได้

๒. การพัฒนาจังหวัด

ประเทศไทยได้มีการพัฒนาจังหวัดมาเป็นระยะ ๆ โดยตลอด มากบ้างน้อยบ้าง ทั้งมีแผน และไม่มีแผน การพัฒนาในระยะต้น ๆ อาจส่งผลดีต่อพื้นที่ต่าง ๆ หรือกลุ่มชนต่าง ๆ ไม่เท่าเทียมกัน และก่อให้เกิดปัญหาหรือผลเสียต่าง ๆ ตามมา ที่เห็นได้ชัดคือ ผลเสียที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการเพิ่มช่องว่างในสังคมเมืองและชนบท จนเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้ นับตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาในระดับประเทศที่จะใช้เป็นการรอบในการพัฒนาจังหวัดมาแล้ว ๔ แผน และกำลังเริ่มดำเนินการในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ แผนฯ ทั้ง ๔ ที่แล้วมาส่วนใหญ่อพิจารณาจังหวัด เป็นเพียงพื้นที่หนึ่งที่จะได้รับส่วนแบ่งของการพัฒนาตามแต่หน่วยงานส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนด โดยอาศัยระบบการตัดสินใจด้านบริหารและงบประมาณเป็นเครื่องบือสนับสนุน (top to bottom procedure) ดังนั้น กิจกรรมหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ลงไปสู่ระดับจังหวัดส่วนใหญ่อจะเป็นโครงการที่ตอบสนองความต้องการของประเทศ มีเป้าหมายเป็นเป้าหมายในระดับมหภาค และเป็นการมองการพัฒนาในรูปวัตถุ ซึ่งเห็นได้จากการสร้างถนน เขื่อนชลประทาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาจังหวัดเริ่มได้รับความนิยมอย่างจริงจังในปลายระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ โดยรัฐพยายามกระจายการพัฒนาให้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของจังหวัด และให้ประชาชนหรือจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น ดังเห็นได้จากโครงการผันเงินสู่ชนบท มาจนถึงโครงการ กสช. ในปัจจุบัน (bottom to top procedure)

๒.๑ ความหมายของการพัฒนาจังหวัด

เพื่อเข้าใจในความหมายของคำว่าพัฒนาจังหวัด อาจกล่าวแยกคำดังกล่าวเป็น ๒ คำ คือ จังหวัด และการพัฒนา

๒.๑.๑ จังหวัด เป็นคำที่ถูกใช้ในหลายความหมาย ที่สำคัญและพบเห็นอยู่เสมออันั้น ถูกใช้ใน ๓ ความหมาย คือ

(๑) ในความหมายทั่ว ๆ ไป จังหวัดหมายถึงพื้นที่หนึ่งในประเทศ ที่มีขอบเขตชัดเจนแน่นอน กำหนดขึ้นโดยอาศัยลักษณะทางภูมิศาสตร์ เช่น ทิวเขา แม่น้ำ ลำธาร เป็นต้น ความหมายนี้

กำหนดขึ้น เพื่อ เป็นการแบ่งกระจายพื้นที่การบริหารราชการ ซึ่งนอกจากจะเป็นขอบเขตจังหวัดแล้ว ภายในจังหวัดยังแบ่งพื้นที่ย่อยออกเป็นหลายอำเภอ ภายในแต่ละอำเภอแบ่งพื้นที่ย่อยออกเป็นหลายตำบล จนถึงพื้นที่ย่อยที่สุดเรียกว่าหมู่บ้าน ดังนั้น จังหวัดในความหมายทั่วไปจะหมายถึงพื้นที่ในแง่กายภาพ และพื้นที่การบริหารควบคู่กันไป

(๒) ในความหมายขององค์กรด้านบริหาร นอกจากความหมายทั่ว ๆ ไปแล้ว "จังหวัด" ยังถูกใช้ในความหมายขององค์กรด้านบริหาร เช่น จังหวัดสุรินทร์ มีนโยบายที่จะควบคุมอัตราการเพิ่มประชากรให้ต่ำกว่าอัตราเพิ่มเฉลี่ยของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้สะท้อนความคิดเห็นของกลุ่มหรือองค์กรผู้รับผิดชอบในการบริหารงานต่าง ๆ ของจังหวัด ทั้งนี้เพราะจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุด การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลง เขตพื้นที่จังหวัดจะต้องมีกฎหมายรองรับ

(๓) ในความหมายด้านเศรษฐกิจและสังคม จังหวัดหมายถึงกลุ่มชุมชนเมือง และชนบท ที่มีจำนวนขนาดต่าง ๆ กัน กลุ่มชุมชนเหล่านี้มีกิจกรรม และความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และกายภาพ เช่น ชุมชนเมือง เป็นแหล่งการค้าการบริการต่าง ๆ ให้กับชุมชนชนบท ในขณะที่ชุมชนชนบทเป็นแหล่งผลิตอาหารให้กับชุมชนเมือง เป็นต้น

๒.๑.๒ การพัฒนา การพัฒนาสิ่งใด ๆ หมายถึงการทำให้สิ่งนั้น ๆ ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น การพัฒนาบุคคลย่อมบ่งถึงการทำให้บุคคลนั้นมีความรู้ ความคิด และความสามารถดีขึ้น เป็นประโยชน์แก่สังคมส่วนรวมมากขึ้นกว่าเดิม การพัฒนาจึงมีประเด็นคำถามหลายประการที่เชื่อมโยงกัน กล่าวคือ พัฒนาอะไร ? ทำไมต้องพัฒนา ? เพื่อใคร ? โดยใคร ? ที่ใด ? อย่างไร ? นานเท่าใด ? และให้ดีกว่าเดิมแค่ไหน ? ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การพัฒนาใด ๆ ก็ตาม บังคับถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งในพื้นที่หนึ่ง ภายในช่วงเวลาหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายที่แน่นอนชัดเจน ซึ่งจะต้องกำหนดในเชิงปริมาณเป็นตัว เลขที่แน่นอน เช่น จะเพิ่มผลผลิตข้าวในพื้นที่นา ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ ให้เพิ่มจากค่าเฉลี่ย ๓๕ ตัน/ไร่ เป็น ๕๐ ตัน/ไร่/ปี ภายในเวลา ๕ ปี เป็นต้น

๒.๒ เจตนารมณ์และจุดมุ่งหมายของการพัฒนาจังหวัด

การพัฒนาจังหวัด กระทำโดยมีเจตนารมณ์พื้นฐานที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

๒.๒.๑ เพื่อเพิ่มฐานะและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด (ในที่นี้หมายถึงระบบบริหารจังหวัด) มีรายได้จากภาษีอากร

๒.๒.๒ เพื่อยกระดับการดำรงชีพของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัด โดยตอบสนองความต้องการพื้นฐานขั้นต่ำสุดของประชาชนให้ได้มากที่สุด

เจตนารมณ์พื้นฐานทั้ง ๒ ประการดังกล่าวข้างต้นโดยทฤษฎีแล้ว น่าจะมีความเชื่อมโยงกัน กล่าวคือ ถ้าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดดีขึ้น จังหวัดก็จะสามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนได้มากขึ้น ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ สภาวะการณ์เช่นนี้อาจไม่เกิดขึ้น ถ้าการกระจายรายได้ไม่ดีเท่าที่ควร กล่าวคือ แม้ตัวเลขรายได้เฉลี่ยต่อครอบครัวของจังหวัดจะสูงมาก แต่รายได้ส่วนใหญ่เป็นของประชาชนกลุ่มน้อย นอกจากนี้จังหวัดอาจจะมีรายได้มาก แต่ต้องส่งคืนให้กับส่วนกลาง และได้รับกลับมากในลักษณะเงินประจำปีที่เป็นส่วนน้อย ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนได้มากเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญที่กล่าวมานี้ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาจังหวัดเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์พื้นฐานทั้ง ๒ ประการ ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีข้อควรพิจารณา ๓ ประการ คือ

(๑) การกระจายรายได้ของประชาชนในจังหวัด เพื่อยกระดับการดำรงชีพ และลดช่องว่างทางด้านเศรษฐกิจภายในจังหวัด อาจทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของจังหวัดไม่สูงเท่าที่ควร ซึ่งการรอมชอม (trade off) ระหว่างเจตนารมณ์พื้นฐานทั้ง ๒ ประการนี้ จำเป็นจะต้องดำเนินการไปอย่างเหมาะสม เพื่อบังเกิดผลดีที่สุด

(๒) การสร้างความเป็นธรรมในสังคม (social equity) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ชาชนบทที่เป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้รับการบริการทางสังคมจากรัฐได้เท่าเทียมกับคนในเมือง จำเป็นต้องพิจารณาเพื่อทำให้ชาชนบทมีความรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และมีส่วนได้ส่วนเสียในการพัฒนาเช่นเดียวกับคนในเมือง

(๓) การใช้ทรัพยากรธรรมชาติพื้นฐาน เช่น ดิน น้ำ ป่าไม้ ฯลฯ อย่างมีประสิทธิภาพ และการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดผลเสียหายต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

ข้อพิจารณาทั้ง ๓ ประการข้างต้น ผูกกับเจตนารมณ์พื้นฐานทั้ง ๒ ประการของการพัฒนาจังหวัด สามารถยึดเป็นพื้นฐานในการกำหนดจุดมุ่งหมายของการพัฒนาจังหวัดได้

๓. ความหมายของแผนพัฒนาจังหวัด

๓.๑ แผน

หมายถึงการตัดสินใจล่วงหน้าที่จะดำเนินการอะไรบางอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อนำไปสู่การ

เปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์จากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไปเป็นสภาวะการณ์ที่พึงปรารถนาในอนาคต ซึ่งแผน
 ที่คั้นนั้นจะต้อง เป็นการตัดสินใจที่มีเหตุผล ถ้าเป็นการวางแผนในเรื่องเล็ก ๆ ปฏิบัติโดยคน ๆ เดียว
 แผนนั้นอาจกำหนดไว้ในความคิดโดยไม่ต้อง เขียนหรือจดบันทึกไว้ แต่ถ้าเป็นแผนที่สลับซับซ้อน มีการ
 ปฏิบัติการร่วมกันเป็นหมู่คณะ แผนดังกล่าวจำเป็นต้องจดบันทึกหรือเขียนอธิบายไว้อย่างชัดเจนในรูปแบบ
 แบบที่เข้าใจง่าย สำหรับแผนพัฒนาจังหวัด ข้อเขียนหรือรายงานควรมีสาระสำคัญที่ประกอบด้วย
 จุดมุ่งหมายภารกิจต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติพร้อมทั้งเหตุผลความจำเป็น ขอบเขตการดำเนินงาน วัตถุประสงค์
 ประสงค์และระยะเวลาการดำเนินงานของแต่ละภารกิจ องค์การหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในภารกิจ
 นั้น และปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อความสำเร็จของแต่ละภารกิจ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่จะ
 ต้องตระหนักก็คือ ภารกิจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนนั้น แม้จะมีลักษณะและวัตถุประสงค์แตกต่างกัน
 ชัดเจน แต่ทุกภารกิจ จะต้องมีความเชื่อมโยงกัน ทั้งในด้านเวลา ลำดับก่อนหลังและในด้านผลงาน
 ซึ่งความเชื่อมโยงกันในด้านเวลานั้น คือการประสาน (coordination) ส่วนความเชื่อมโยงกัน
 ในด้านผลงานคือ การผสมผสาน (integration) แต่ส่วนใหญ่จะนิยมเรียกแผนในลักษณะนี้ว่า
 แผนผสมผสาน (integrated planning)

๓.๒ แผนพัฒนาจังหวัด

เมื่อนำความหมายของแผนมารวมกับความหมายของการพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาจังหวัด
 จึงหมายถึงแผนหลักที่ใช้เป็นพื้นฐานในการพัฒนาจังหวัด โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับแนวความคิด
 วัตถุประสงค์ กรอบการพัฒนา แนวทางการพัฒนา ระยะเวลา และงบประมาณโดยประมาณ ตลอดจน
 หน่วยงานที่รับผิดชอบ ส่วนเนื้อหาส่วนใหญ่ของแผนฯ ควรเน้นการกำหนดทิศทางในการพัฒนาจังหวัด
 เพื่อเป็นคำตอบสำหรับประเด็นคำถามที่สำคัญดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ สถานภาพหรือโครงสร้างปัญหาของจังหวัดในปัจจุบัน ด้านเศรษฐกิจ สังคม และ
 สิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร ? นำพ้อใจหรือไม่ เพียงใด ?

๓.๒.๒ สถานภาพหรือโครงสร้างปัญหาของจังหวัดในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว มีสาเหตุมาจาก
 อะไร ? สาเหตุเหล่านั้นเชื่อมโยงกันหรือไม่ อย่างไร ? และแนวทางการแก้ไขมีอย่างไร

๓.๒.๓ การที่จะปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงสถานภาพของจังหวัดในปัจจุบันให้ดีขึ้นนั้นจะต้องมีปัจจัย
 ที่จำเป็น ได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ เงินทุนกำลังคน และความรู้ความสามารถที่มีอยู่ ปัจจุบันปัจจัยต่าง ๆ
 ของจังหวัดที่กล่าวแล้วอยู่ที่ไหน ? มีมากน้อยเพียงใด ? จะหาเพิ่มเติมได้อีกหรือไม่ ? โดยวิธีใด ?

๓.๒.๔ เจื่อนไขและข้อจำกัดที่จะเป็นอุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพของจังหวัดให้ดีขึ้นนั้นมีหรือไม่ ? จะขจัดหรือเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใด ?

จากเนื้อหาสาระที่ตอบคำถามหลักทั้ง ๔ ข้อนี้ จะสามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางในการพัฒนาจังหวัดทั้งในระดับรวม ระดับสาขา หรือแม้กระทั่งการระบุประเภทและชนิดของแผนงาน และโครงการ

๓.๓ บทบาทหน้าที่ของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดนับเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาจังหวัดที่มีหน้าที่กำหนดภารกิจและสภาวะการณ์ล่วงหน้าในระยะเวลาที่กำหนด แต่เนื่องจากการพัฒนาจังหวัดจำเป็นต้องดำเนินการภายใต้กรอบกำหนดของแผนพัฒนาประเทศ (TOP - DOWN) และจะต้องสอดคล้องกับทรัพยากรและความต้องการของพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัด (BOTTOM - UP) ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดจึงเกี่ยวข้องกับแผนทั้ง ๒ ระดับ คือ แผนที่กำหนดจากบนลงล่าง และแผนที่กำหนดจากล่างขึ้นบน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงจะเห็นว่า

กรอบการพัฒนาประเทศ	(แผนพัฒนาประเทศ) (top - to - bottom) (แผนพัฒนารายกระทรวง)
แผนพัฒนาจังหวัด	(แผนผสมผสาน)
ความต้องการของท้องถิ่น	(โครงการพัฒนา) (bottom - to - top)

แผนพัฒนาประเทศนั้น คือความต้องการของรัฐที่จะให้เกิดผลดีต่อประเทศ โดยรวม ลักษณะของแผนจะไม่สามารถระบุรายละเอียดเป็นรายจังหวัดได้ และในขณะเดียวกัน แผนหลักของกระทรวงต่าง ๆ โดยทั่วไปก็คือ แผนพัฒนารายสาขาที่ต้องมองในระดับประเทศเช่นกัน รายละเอียดที่จะบ่งชี้ถึงระดับจังหวัดจึงไม่ชัดเจนหรือไม่มี ลักษณะแผนในระดับประเทศนี้กว้างเกินไปที่จะนำไปปฏิบัติในพื้นที่จริง

ในขณะเดียวกัน พื้นที่จังหวัดตั้งแต่ระดับอำเภอลงไปถึงระดับหมู่บ้าน ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่โครงการนั้น มีความต้องการที่ค่อนข้างจะแน่นอนและมองปัญหาต่าง ๆ ชัดเจน แต่ความต้องการดังกล่าวเกิดขึ้นด้วยการมองในพื้นที่แคบ ๆ ไม่ได้มองพร้อมกันไปทั้งประเทศ ความต้องการทั้งสองระดับอาจพ้องกัน หรือสวนทางกันได้ เพื่อก่อให้เกิดการผสมผสานที่ดี แผนจังหวัดจึงทำหน้าที่นำความ

ต้องการของรัฐมาพิจารณาปรับแก้ไขให้ตรงต่อความต้องการของประชาชน และสภาพแท้จริงของพื้นที่นั้น ๆ ลักษณะของแผนจังหวัดจึง เป็นแผนที่เชื่อมโยงจุดมุ่งหมายของประเทศในระดับกว้างกับจุดมุ่งหมายของประชาชนในท้องถิ่นระดับแคบ ซึ่งการเชื่อมโยงจะกระทำโดยวิธีใด จึงจะบังเกิดความเหมาะสมนั้น จำเป็นจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์อย่างมีเหตุผลต่อไป

ตัวอย่าง เช่น รัฐมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาพื้นที่ภูมิภาคส่วนนี้ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน โดยตั้งเป้าหมายไว้แน่นอน แผนจังหวัดจะทำหน้าที่นำกรอบการพัฒนาสาขาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่รัฐกำหนดไว้กว้าง ๆ มาตรวจสอบกับสภาพข้อเท็จจริงว่าสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสภาพการณ์ในปัจจุบันของพื้นที่จังหวัดหรือไม่ นโยบายนั้นควรปรับแก้ หรือลดเป้าหมายลงเพื่อให้เป็นไปได้ในแง่ความเป็นจริง เป็นต้น

๓.๔ โครงสร้างของแผนพัฒนาจังหวัด

แผนพัฒนาจังหวัดหมายถึง แผนหลักในการพัฒนาจังหวัดภายใต้กรอบการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพโครงสร้างทาง เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรพื้นฐานของจังหวัด ฉะนั้น ในโครงสร้างของแผนพัฒนาจังหวัดซึ่งเป็นแผนหลักนี้จะประกอบด้วยสาระสำคัญ ๔ ประการ คือ

- ๓.๔.๑ กรอบหรือแนวทางการพัฒนาโดยรวมระดับจังหวัด
- ๓.๔.๒ แผนพัฒนาที่กำหนดสาขาการพัฒนา และเป้าหมายการพัฒนา
- ๓.๔.๓ แผนงานและโครงการที่จะต้องปฏิบัติ
- ๓.๔.๔ การวางแผนปฏิบัติ

รายละเอียดของสาระสำคัญที่ ๔ ประการนี้จะได้กล่าวไว้ในกระบวนการพัฒนาต่อไป

๔. บุคคลากรในการวางแผน

เนื่องจาก แผนพัฒนาจังหวัดมีลักษณะเป็นแผนผสมผสาน (integrated plan) ที่ครอบคลุมประเด็นทาง เศรษฐกิจ สังคม ลักษณะทางกายภาพ เทคโนโลยี ฯลฯ และประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะมีความ เชื่อมโยงกันโดยตลอด ในการวางแผนจึงจำเป็นต้องใช้นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญ

ในสาขาวิชาต่าง ๆ มาร่วมทำงานอย่างใกล้ชิดเป็นหมู่เป็นคณะ อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาจากลักษณะการทำงานกลุ่มบุคคลากรนี้สามารถแยกออกได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

๔.๑ นักวางแผน

กลุ่มนี้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดเตรียมแผน งานส่วนใหญ่จะเป็นงานทางด้านวิชาการ อันได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ และการกำหนดทางเลือกในการพัฒนา เพื่อตอบสนองของรัฐ ประชาชน ตัวอย่างเช่น รัฐหรือประชาชนมีความประสงค์จะเพิ่มผลผลิตข้าวประมาณร้อยละ ๒ ใน อ.ลำโรงทับ นักวางแผนจะมีหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ว่าเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด ? สมควรดำเนินการอย่างไร ? ที่พื้นที่ตรงไหน ? คำตอบในเรื่องถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจในด้านวิชาการ (technical decision making) ซึ่งในเชิงปฏิบัติแล้ว การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าไม่ใช่ข้อยุติ จนกว่านักบริหารหรือผู้มีอำนาจสั่งการตัดสินใจเห็นชอบอีกชั้นหนึ่ง

ลักษณะของบุคคลากรในกลุ่มนี้ได้แก่ นักวางแผน, ผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขา ตลอดจนนักวิชาการอื่น ๆ

๔.๒ นักกำหนดแผน

การตัดสินใจทางวิชาการนั้น ในเชิงปฏิบัติยังไม่ถือได้ว่าเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการสร้างแผนจึงประกอบด้วย บุคคลากรที่มีหน้าที่และอำนาจในการสั่งการ เข้าร่วมด้วย บุคคลากรกลุ่มนี้โดยทั่วไปจะเป็นนักบริหาร นักจัดการ และผู้ปฏิบัติการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ ฯลฯ มีหน้าที่พิจารณาคำตอบหรือข้อเสนอทางวิชาการว่าจะสามารถดำเนินการให้บรรลุถึงเป้าหมายได้หรือไม่ การตัดสินใจของกลุ่มนี้โดยทั่วไปถือว่ายุติ

๔. บทบาทการวางแผนพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน

๔.๑ องค์กรการวางแผนพัฒนาจังหวัด

รัฐได้กำหนดองค์กรการวางแผนและบริหารงานพัฒนาในระดับจังหวัดเป็น ๓ ระดับ คือ

๔.๑.๑ ระดับตำบล ได้แก่ สภาตำบล คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน (กพม.) คณะกรรมการกลางหมู่บ้าน อพป. และคณะทำงานสนับสนุนการปฏิบัติการพัฒนาชนบทระดับตำบล (คปต.)

๕.๑.๒ ระดับอำเภอ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และคณะกรรมการพัฒนา
กิ่งอำเภอ (กพอ. กิ่งอำเภอ)

๕.๑.๓ ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) และคณะอนุกรรมการ
พัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.)

๕.๒ กระบวนการวางแผน

ในเรื่องการวางแผนนี้ รัฐยังมีได้กำหนดวิธีการและกระบวนการไว้ชัดเจน แต่การ
ประชุมเชิงวิชาการเรื่อง "รูปแบบในการวางแผนพัฒนาระดับภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล) และ
การบริหารการฝึกอบรม" ซึ่งจัดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
และสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย เมื่อวันที่ ๒๑ - ๒๓ มกราคม ๒๕๒๕ ที่ประชุมได้ร่วมกันกำหนด
กระบวนการหรือขั้นตอนการวางแผนไว้ดังต่อไปนี้

๕.๒.๑ ขั้นตอนการวางแผน ๕ ปี ได้กำหนดแยกไว้ตามระดับขององค์กรดังนี้

(๑) ระดับตำบล คณะกรรมการสภาตำบล จะพิจารณากำหนดแนวทางการพัฒนา
ตำบล เพื่อเป็นกรอบให้คณะกรรมการระดับหมู่บ้าน เสนอปัญหาและแนวทางการแก้ไขค้นหาขึ้นมา และ
คณะกรรมการสภาตำบลจะเป็นผู้พิจารณากำหนดลำดับความสำคัญของปัญหาและโครงการต่าง ๆ และ
ระบุใช้เป็นแผนตำบลต่อไป

(๒) ระดับอำเภอ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) จะศึกษาข้อมูลปัญหา
และความต้องการที่ระบุไว้ในแผนตำบลของตำบลต่าง ๆ เพื่อสรุปเป็นแผนอำเภอ โดยพิจารณาจาก
ลำดับความสำคัญของแต่ละปัญหา ชีตความสามารถทางงบประมาณ และการบริหารของอำเภอ

(๓) ระดับจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) จะทำการกำหนดลำดับ
ความสำคัญของปัญหาในระดับจังหวัด โดยใช้ข้อมูลที่เสนอจากแผนอำเภอมาพิจารณา ประกอบกับ
นโยบาย กรอบการพัฒนาของกระทรวงต่าง ๆ ในระดับชาติ จากนั้นจึงกำหนดแนวทางการพัฒนา
และคัดเลือกโครงการจากแผนอำเภอ เพื่อปรับแก้เป็นโครงการของจังหวัด พร้อมทั้งจัดกลุ่มโครงการ
เป็นแผนงาน และจัดลำดับความสำคัญของโครงการในแต่ละแผนงานด้วย

๕.๒.๒ ขั้นตอนการวางแผนประจำปี ขั้นตอนการวางแผนประจำปีของแต่ละระดับมีดังนี้

(๑) ระดับตำบล สภาตำบลจะทบทวนและปรับแผน ๕ ปี ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ พร้อมทั้งคัดเลือกโครงการจากแผน ๕ ปี หรือ เพิ่มเติมขึ้นใหม่ถ้ามีความสำคัญ และระบุให้ชี้ว่าโครงการใดอยู่ในขีดความสามารถทางงบประมาณและการจัดการของตำบล โครงการใดจะต้องได้รับความสนับสนุนจากอำเภอ จังหวัด ฯลฯ

(๒) ระดับอำเภอ คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ทำการทบทวนและปรับแก้ลำดับความสำคัญของปัญหาและโครงการในแผน ๕ ปี และระบุว่าโครงการใดอยู่ในขีดความสามารถของตำบล หรืออำเภอ และโครงการใดจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากจังหวัด โดยจัดหมวดหมู่เป็นโครงการตามนโยบายรัฐบาล และโครงการกระทรวงหลัก (๒ หมวด ๔ บท)

(๓) ระดับจังหวัด คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ ทำการทบทวนและปรับแก้ลำดับความสำคัญของปัญหาและโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด เช่นเดียวกัน

๕.๒.๓ การประสานและผสมผสานแผน เพื่อให้แผนทุกระดับประสานและผสมผสานกันที่ประชุมได้เสนอแนะแนวทางไว้ดังนี้

(๑) การผสมผสานด้านนโยบาย กล่าวคือ หน่วยงานกำหนดแผนจากส่วนกลาง จะต้องจัดทำแนวทางหรือเค้าโครงการพัฒนา ซึ่งประกอบด้วย ประเด็นการพัฒนา, กลยุทธ์พื้นที่เป้าหมาย และการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ให้กับจังหวัด เพื่อใช้ประกอบในการจัดทำแผนจังหวัด จากแผนจังหวัดนี้ อำเภอจะถ่ายทอดมาเป็นแนวทางการพัฒนาอำเภอ และตำบลจะถ่ายทอดจากแผนอำเภอมาเป็นแผนตำบลและหมู่บ้านตามลำดับ

(๒) การผสมผสานด้านเนื้อหาสาระ การวางแผนตั้งแต่ระดับจังหวัดลงมาจะต้องมีการผสมผสานด้านเนื้อหาและสาขาของแผนเป็น ๔ มิติ คือ พื้นที่, กลุ่มคนเป้าหมาย กิจกรรม และระยะเวลา

(๓) การประสานงาน ระดับจังหวัด จะต้องเพิ่มขีดความสามารถของคนในด้านวางแผน และการประสานงาน ให้สอดคล้องกับแผนงานของกระทรวง

๕.๓ ปัญหาและข้อจำกัด

จากการกำหนดองค์กรและกระบวนการวางแผนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการทำงานเพื่อสร้างแผนพัฒนาจังหวัดนั้น ยังมีปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ และที่สำคัญมีดังนี้

๕.๓.๑ ข้อจำกัดขององค์กรทั้ง ๓ ระดับ องค์กรทั้ง ๓ ระดับที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อรับผิดชอบในการวางแผนและการบริหารแผนนั้น โดยแท้จริงเป็นกลไกของระบบการตัดสินใจจากล่างขึ้นบน เพื่อการกำหนดแผน (Political decision making system) โดยไม่มีส่วนที่เป็นการตัดสินใจในเชิงวิชาการอยู่ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรในระดับ กพจ. ที่จะต้องทำแผนจังหวัดที่สมบูรณ์เพื่อกำหนดกรอบที่ถูกต้อง และมีเหตุมีผลให้แก่อำเภอและตำบล

๕.๓.๒ ปัญหาการขาดแคลนบุคคลากรด้านการวางแผน งานวางแผน เป็นงานที่ละเอียดอ่อนและสลับซับซ้อนที่ต้องการการทำงานอย่างจริงจังและต่อเนื่อง บุคคลากรที่จะรับผิดชอบในด้านการศึกษาเพื่อวางแผน จำเป็นจะต้องได้รับการศึกษาอบรมและมีประสบการณ์อย่างเพียงพอ จึงจะสามารถดำเนินการได้ ปัจจุบัน จังหวัดกำหนดให้สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็นหน่วยงานศึกษาและวางแผนรวมของจังหวัด แต่เนื่องจากการขาดบุคคลากรจึงทำให้งานด้านนี้ค่อยลงไป จน เป็นปัญหาที่สำคัญที่จังหวัดไม่สามารถดำเนินการสร้างแผนอย่างได้ผลจนสามารถใช้เป็นส่วน เชื่อมโยงของระดับบนลงล่าง และระดับล่างขึ้นบนได้

๕.๓.๓ ข้อจำกัดด้านข้อมูลเพื่อการวางแผน งานวางแผนเป็นที่ต้องการความรวดเร็วและถูกต้องในการทำงานวางแผนจึงจำเป็นต้องมีข้อมูลพื้นฐานมากที่สุด ถ้าต้องทำการสำรวจภาคสนามใหม่ทุกครั้ง นอกจากสิ้นเปลืองแล้ว ยังล่าช้าอีกด้วย ปัจจุบันข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการวางแผนในระดับจังหวัดมีให้เห็นน้อยมาก หรือมีก็กระจัดกระจายไม่ต่อเนื่อง ความน่าเชื่อถืออยู่ในระดับต่ำ และข้อมูลหรือตัวเลขในเรื่องเดียวกัน แต่จากแหล่งต่างกัน มักจะไม่สอดคล้องตรงกัน ทั้งนี้เพราะขาดระบบการสำรวจรวบรวมข้อมูลที่ต่อเนื่อง

๕.๔ การพัฒนาขีดความสามารถในการวางแผนของระดับจังหวัด

ความสามารถในการวางแผนพัฒนาจังหวัดในที่นี้ย่อมหมายถึง ความสามารถในการศึกษาและวางแผนรวมของทั้งจังหวัด มิใช่เพียงการวางแผนดำเนินการในโครงการใดโครงการหนึ่งเท่านั้น ซึ่งการที่จังหวัดต้องการสร้างแผนฯ เองได้นั้น ในขั้นต้นจำเป็นต้องมีคณะทำงานที่พร้อมและมีขีด

ความสามารถในระดับหนึ่งเสียก่อน จากการศึกษาวิเคราะห์ของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และของคณะทำงานเพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดสุรินทร์ ได้บ่งชี้ว่า ปัจจุบันขีดความสามารถในการวางแผนระดับจังหวัดยังอยู่ในระดับที่ควรมีการพัฒนาเป็นอย่างยิ่ง มิฉะนั้น การวางแผนจังหวัดในความหมายดังกล่าว จะไม่สามารถกระทำได้ สำหรับการพัฒนาศักยภาพความสามารถอาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การเพิ่มบุคลากรที่เหมาะสมในสำนักงานจังหวัด, หรือจังหวัดดำเนินการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมเป็นครั้งคราว เป็นที่ปรึกษาให้กับจังหวัด หรือแม้กระทั่งการระดมบุคลากรจากหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมทำงาน ซึ่งในกรณีหลังนี้ปัจจุบันได้มีการจัดทำอยู่ แต่คณะทำงานเห็นว่าควรมีการปรับปรุงรูปแบบในการดำเนินการเสียใหม่ให้มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๕.๔.๑ โครงสร้างคณะนักวางแผน ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดในการพัฒนาขีดความสามารถของจังหวัด ควรทราบก่อนว่า โดยความจำเป็นขั้นพื้นฐานนั้น จังหวัดต้องการนักวางแผนด้านใดบ้างจากกลุ่มนักวางแผนที่กล่าวแล้วในหัวข้อ ๔ อาจกล่าวได้ว่า นักวางแผนโดยทั่วไปควรประกอบด้วยอย่างน้อย ๕ คน คือ

- (๑) นักวางแผนทรัพยากรกายภาพ
- (๒) นักวางแผนด้านการผลิต (เศรษฐศาสตร์มหภาค)
- (๓) นักวางแผนด้านสังคมและองค์กร
- (๔) นักวางแผนด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค
- (๕) นักวางแผนโครงสร้างพื้นฐาน

ซึ่งนักวางแผนดังกล่าวจะร่วมกันทำงานเป็นคณะตั้งแต่เริ่มต้นจนแล้วเสร็จ โดยได้รับความสนับสนุนทางวิชาการจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เช่น เกษตร อุตสาหกรรม ปศุสัตว์ ชลประทาน เป็นต้น

๕.๔.๒ การเพิ่มขีดความสามารถ โดยขอบเขตและหน้าที่ความรับผิดชอบ สำนักงานจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงในการวางแผนพัฒนาจังหวัด ดังนั้น การเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงานจังหวัดจึงเป็นประเด็นแรกที่ต้องพิจารณา และหาแนวทางต่าง ๆ ที่จะให้สำนักงานดังกล่าวเป็นแกนกลางด้านการวางแผนของจังหวัดอย่างจริงจัง ซึ่งมี ๓ แนวทาง ดังนี้

(๑) การเพิ่มอัตราในสำนักงานจังหวัด ในขั้นต้น จังหวัดหรือหน่วยงานเจ้าสังกัด จำเป็นจะต้องตกลงกับ กพ. และสำนักงบประมาณ ที่จะจัดหาอัตราว่างแผนเพิ่มขึ้นให้ครบตาม โครงสร้างที่กล่าวไว้ข้างต้น

(๒) การว่าจ้างที่ปรึกษาชั่วคราว ในระยะต้นของการเริ่มการวางแผนจังหวัด อาจดำเนินการว่าจ้างที่ปรึกษาที่มีประสบการณ์ในการวางแผนเป็นการชั่วคราว ๓-๕ เดือน โดยเฉพาะนักวางแผนทรัพยากร เศรษฐศาสตร์ และโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อช่วยวางแผนและ วางพื้นฐานการเตรียมการด้านข้อมูลและบุคลากร ตลอดจนกระบวนการวางแผนสำหรับสำนักงาน จังหวัด

(๓) การระดมบุคลากรจากหน่วยงานภายในจังหวัด ในกรณีที่การเพิ่มอัตรา สำหรับสำนักงานจังหวัดอาจดำเนินการไม่ได้โดยยากลำบาก และใช้เวลานาน จังหวัดอาจเพิ่มขีดความสามารถในการวางแผนโดยการระดมบุคลากรที่เหมาะสมจากหน่วยงานต่าง ๆ มาร่วมทำงาน ภายใต้ความรับผิดชอบของ กพจ. โดยมีสำนักงานจังหวัดเป็นสำนักงานช่วยอำนวยความสะดวก และทั้งนี้ การทำงานจะต้องดำเนินการอย่างใกล้ชิด และต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่กำหนดไว้ เพื่อการวางแผน ซึ่งลักษณะของบุคลากรกลุ่มนี้จะเป็นคณะทำงานอย่างจริงจัง

๕.๔.๓ ขั้นตอนการพัฒนา แนวทางทั้ง ๓ ที่กล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ทางที่เป็นไปได้มากที่สุด ในระยะแรกนี้เป็นแนวทางที่ ๓ คือ การระดมบุคลากรจากหน่วยงานในจังหวัดมาร่วมทำงาน รองลงมา คือ การว่าจ้างที่ปรึกษาเฉพาะที่จำเป็นเพื่อร่วมและช่วยให้เจ้าหน้าที่จังหวัดสามารถวางแผนฯ ได้ สำหรับแนวทางแรก ซึ่งเป็นแนวทางที่ถูกต้องตามหลักการนั้น อาจเป็นแนวทางที่ยาก และจะต้อง ใช้ระยะเวลานาน แต่ถ้าพิจารณาจากความจำเป็น จะเห็นว่า ในท้ายที่สุด จังหวัดจะต้องมีเจ้าหน้าที่ ที่เป็นกลุ่มแกนกลาง เพื่อรับผิดชอบด้านการวางแผนประจำอย่างแน่นอน ดังนั้น จังหวัดจึงจำเป็นต้อง พัฒนาขีดความสามารถของตนเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว

(๑) การพัฒนาระยะแรก ในขั้นนี้ จังหวัดควรพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสม จากหน่วยงานต่าง ๆ ในจังหวัดรับหน้าที่เป็นนักวางแผน และผู้เชี่ยวชาญที่จะร่วม เป็นคณะทำการ ศึกษาและวางแผน เพื่อเข้ารับการอบรมและทำงานร่วมกับที่ปรึกษาที่เชี่ยวชาญด้านการวางแผน และร่วมรับผิดชอบในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อการวางแผนในระดับจังหวัด

(๒) การพัฒนาระยะที่ ๒ สนับสนุนให้บุคคลากรที่มีประสบการณ์จากระยะแรกได้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มแกนกลาง ซึ่งอาจจัดตั้งในรูปของชมรม คณะทำงาน ฯลฯ เพื่อทำหน้าที่ด้านศึกษาและวางแผนโดยตรง พร้อมทั้งเป็นผู้กำหนดแนวศึกษาและประสานผลการศึกษาให้กับผู้เชี่ยวชาญแต่ละสาขาที่กระจายอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อจัดทำเป็นแผนประจำปี ปรับแก้แผน ๕ ปี หรือรวบรวมเป็นข้อมูลเพื่อใช้งานต่อไป

(๓) การพัฒนาระยะที่ ๓ จังหวัดจะต้องสนับสนุนให้สำนักงานจังหวัดมีขีดความสามารถที่จะเป็นแกนกลางที่แท้จริงในด้านการศึกษา วางแผน และรวบรวมข้อมูลเป็นศูนย์กลางไว้ในจังหวัดต่อไป

ส่วนที่ ๒ขั้นตอนการวางแผน๑. บทนำ

ในการศึกษาจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประกอบด้วย ๗ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑	การบ่งชี้ปัญหา
ขั้นตอนที่ ๒	การสร้างกรอบการพัฒนา
ขั้นตอนที่ ๓	การพัฒนา rays สาขา
ขั้นตอนที่ ๔	การผสมผสานความเชื่อมโยงการพัฒนา rays สาขา
ขั้นตอนที่ ๕	การกำหนดแผนพัฒนาขั้นสุดท้าย
ขั้นตอนที่ ๖	การกำหนดแผนงานและโครงการ
ขั้นตอนที่ ๗	การกำหนดแผนปฏิบัติ

ภาระกิจการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนจะมีความสมบูรณ์ได้ข้อสรุปที่ชัดเจน สำหรับนำไป
การทำงานในขั้นตอนต่อไป รายละเอียดในการกิจการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

๒. ขั้นตอนที่ ๑ การบ่งชี้ปัญหา

การบ่งชี้ปัญหาเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญมากต่อการวางแผนพัฒนา เพราะถ้าหาก
สามารถบ่งชี้ปัญหาได้ถูกต้องชัดเจน ก็จะช่วยให้การกำหนดแนวทางการแก้ไขอยู่ในทิศทางที่ถูกต้องตรง
ประเด็นของปัญหา ในขั้นตอนที่ ๑ นี้เปรียบเหมือนการวินิจฉัยโรคขั้นต้นของแพทย์ ที่ต้องการสรุปว่า
ผู้ป่วยเป็นโรคอะไร เพื่อจะได้เตรียมการบำบัดรักษาต่อไป หากการวินิจฉัยโรคขั้นต้นผิดพลาดก็ย่อม
ทำให้การเตรียมการบำบัดรักษาย่อมผิดพลาดไปด้วย การดำเนินงานในขั้นตอนที่ ๑ นี้ นอกจากจะ
ได้ข้อสรุปที่ถูกต้องแล้ว ยังจะต้องใช้เวลาไม่มากนัก ซึ่งการที่จะทำได้แบบนี้ คณะผู้ศึกษาจะต้องเก็บ

รวบรวมข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ เท่าที่มีอยู่มาศึกษาวิเคราะห์ โดยอาศัยความรู้ความสามารถและประสบการณ์ค่อนข้างสูง เนื่องจากข้อมูลพื้นฐานที่มีอยู่ มักจะไม่สมบูรณ์หรือไม่เป็นระบบ คณะผู้ศึกษาจะต้องมีวิธีการที่จะนำข้อมูลดังกล่าวเท่าที่มีอยู่มาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด แทนที่จะไปเริ่มต้นเก็บข้อมูลใหม่ ซึ่งจะต้องสูญเสียเวลามาก

๒.๑ กิจกรรมที่ต้องจัดทำ

๒.๑.๑ การเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นอาจแบ่งออกได้ ๖ หัวข้อ คือ ข้อมูลกายภาพ ข้อมูลทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลสภาพสังคมและบริการ-ทางสังคม ข้อมูลสภาพเศรษฐกิจ ข้อมูลโครงสร้างพื้นฐาน และข้อมูลนโยบายและแผนพัฒนาจังหวัดที่ผ่านมา รายละเอียดของข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้ ได้แสดงไว้ในตารางที่ ๒.๑

๒.๑.๒ การวิเคราะห์ จากข้อมูลพื้นฐานทั้ง ๖ หัวข้อ จะนำมาทำการวิเคราะห์ เพื่อจะนำไปสู่การบ่งชี้ปัญหานั้น อาจแบ่งแนวการวิเคราะห์ออกได้เป็น ปัญหาสภาพและทรัพยากร-ธรรมชาติ ปัญหาเศรษฐกิจ และปัญหาสังคม ซึ่งจากแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลที่แสดงไว้ในตารางที่ ๒.๑ ประกอบรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

(๑) ปัญหาสภาพและทรัพยากรธรรมชาติ ประเด็นการวิเคราะห์ มีดังนี้

(๑.๑) ความอุดมสมบูรณ์ของดิน พิจารณาจากโครงสร้างและลักษณะการกระจายตัวของชั้นดิน อันเป็นวัตถุดิบกำเนิดของดิน ซึ่งการกระจายตัวของชั้นดินของจังหวัดสุรินทร์ส่วนใหญ่กว่า ๗๐% ของพื้นที่จังหวัด เป็นชุดดินเกลือและโคกกรวด ลักษณะของดินบริเวณนี้จะมีเกลือปะปนอยู่ด้วย และคุณภาพของน้ำบาดาลที่ขุดเจาะได้ จะมีความเค็มกร่อย เป็นอุปสรรคต่อการเจริญเติบโตของพืช (ดูรายละเอียดในรายงานข้อมูลพื้นฐานบทที่ ๒)

(๑.๒) ความสามารถในการกักน้ำ พิจารณาจากคุณลักษณะของดินพบว่า ลักษณะดินส่วนใหญ่เป็นดินร่วนปนทราย ทำให้ความสามารถในการกักน้ำต่ำ ไม่สามารถรักษาความชื้นในดินได้นาน เป็นอุปสรรคต่อการปลูกพืช โดยเฉพาะในฤดูแล้ง (ดูรายละเอียดในรายงานข้อมูลพื้นฐาน บทที่ ๓)

(๑.๓) ทรัพยากรป่าไม้ พิจารณาจากสภาพพื้นที่ป่าไม้ในปัจจุบัน เพื่อดูสภาพการใช้ประโยชน์ของป่าไม้ ทั้งในด้านผลผลิต และด้านรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ดูรายละเอียดในรายงานข้อมูลพื้นฐานบทที่ ๓)

หัวข้อ	รายละเอียดและลักษณะของข้อ	ประโยชน์การใช้และความเชื่อมโยงของข้อมูล	แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล	แหล่งข้อมูล	ผู้ดำเนินการ
๑. สภาพสังคมและบริบททางสังคม	<p>๑. ประชากร ได้แก่ โครงสร้าง จำนวนประชากรเกิด อัตราตาย อัตราเพิ่มของประชากรในปัจจุบัน</p> <p>๒. การตั้งถิ่นฐานและการกระจายตัวของเมือง ได้แก่ ลักษณะความเป็นเมือง ความหนาแน่นของชุมชน ระดับความเจริญและความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนเมือง-ชนบท</p> <p>๓. การว่างงานและอัตราการว่างงาน ได้แก่ จำนวนแรงงานในสาขาต่าง ๆ อัตราการว่างงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงาน</p> <p>๔. บริการทางการศึกษา ได้แก่ จำนวนสถานศึกษา ใต้นักเรียน ครู-ผู้ช่วยครู ค่าใช้จ่ายในการศึกษา ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการจัดหาที่พัก ค่าใช้จ่ายในการจัดหาอาหาร ค่าใช้จ่ายในการจัดหาเครื่องนุ่งห่ม ค่าใช้จ่ายในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ</p> <p>๕. บริการทางการแพทย์ ได้แก่ จำนวนสถานพยาบาล จำนวนเตียง จำนวนแพทย์ จำนวนพยาบาล จำนวนเภสัชกร จำนวนทันตแพทย์ จำนวนผู้สูงอายุ จำนวนผู้ป่วยในโรงพยาบาล จำนวนผู้พิการ จำนวนผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง</p>	<p>ลักษณะของประชากรจะเป็นตัวกำหนดที่ตั้งถิ่นฐานในภาคต่าง ๆ เศรษฐกิจ และสังคม โดยเฉพาะในภาคการให้บริการทางสังคม และการพัฒนา</p> <p>เพื่อวางแผนการพัฒนาชุมชนเมือง และชุมชนให้สอดคล้องกับการพัฒนา</p> <p>เพื่อวางแผนด้านแรงงานและตลาดแรงงาน</p> <p>เพื่อวางแผนด้านบริการทางการศึกษา</p> <p>เพื่อวางแผนด้านบริการทางทันตสาธารณสุข</p>	<p>๑. วิเคราะห์โครงสร้างประชากร จำนวนความหนาแน่นของประชากร</p> <p>๒. วิเคราะห์ความเชื่อมโยงของประชากรกับชุมชนเมือง-ชนบท</p> <p>๓. วิเคราะห์โครงสร้างพื้นฐานและบริการทางสังคม</p> <p>๔. วิเคราะห์ความเป็นศูนย์กลางและเขตอิทธิพลของชุมชน</p> <p>๕. วิเคราะห์รูปแบบการกระจายตัวของชุมชน</p> <p>๖. วิเคราะห์สัดส่วนจำนวนแรงงานในสาขาการบริการต่าง ๆ</p> <p>๗. วิเคราะห์ภาวะการมีงานทำ การว่างงาน และการเคลื่อนย้ายแรงงาน</p> <p>๘. วิเคราะห์โครงสร้างระบบการให้บริการการศึกษา</p> <p>๙. วิเคราะห์จำนวนประชากรวัยเรียน</p> <p>๑๐. วิเคราะห์ข้อดีและความสามารถในการให้บริการทางการศึกษา ระดับต่าง ๆ</p> <p>๑๑. วิเคราะห์ความเพียงพอและความต้องการในทางการศึกษา ระดับต่าง ๆ</p> <p>๑๒. วิเคราะห์โครงสร้างระบบการให้บริการสาธารณสุข</p> <p>๑๓. วิเคราะห์ข้อดีและความสามารถในการให้บริการ</p> <p>๑๔. วิเคราะห์ความเพียงพอและความต้องการในทางการศึกษา ระดับต่าง ๆ</p> <p>๑๕. วิเคราะห์โครงสร้างระบบการให้บริการทางทันตสาธารณสุข</p> <p>๑๖. วิเคราะห์ข้อดีและความสามารถในการให้บริการ</p>	<p>๑. สำนักงานสถิติแห่งชาติ</p> <p>๒. กรมการปกครอง</p> <p>๓. ปกครองจังหวัด</p> <p>๑. สำนักงานจังหวัด</p> <p>๒. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>๓. เทศบาลและสุขาภิบาล</p> <p>๑. สำนักงานสถิติแห่งชาติ</p> <p>๒. กรมแรงงาน</p> <p>๓. สำนักงานแรงงานจังหวัด</p> <p>๑. สำนักงานสถิติแห่งชาติ</p> <p>๒. กรมการศึกษาระดับประถมศึกษา</p> <p>๓. กรมการศึกษานอกโรงเรียน</p> <p>๔. วิทยาลัย</p> <p>๑. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</p> <p>๒. กรมอนามัย</p> <p>๓. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล</p> <p>๔. สถานีอนามัย</p>	<p>๑. สำนักงานจังหวัด</p> <p>๒. ปกครองจังหวัด</p> <p>๓. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</p> <p>๑. สำนักงานจังหวัด</p> <p>๒. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน</p> <p>๓. เทศบาลและสุขาภิบาล</p> <p>๑. สำนักงานสถิติแห่งชาติ</p> <p>๒. กรมแรงงาน</p> <p>๓. สำนักงานแรงงานจังหวัด</p> <p>๑. สำนักงานสถิติแห่งชาติ</p> <p>๒. กรมการศึกษาระดับประถมศึกษา</p> <p>๓. กรมการศึกษานอกโรงเรียน</p> <p>๔. วิทยาลัย</p> <p>๑. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด</p> <p>๒. กรมอนามัย</p> <p>๓. โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล</p> <p>๔. สถานีอนามัย</p>

หัวข้อ	รายละเอียดและลักษณะของข้อมูล	ประโยชน์การใช้และความเชื่อมโยงของข้อมูล	แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล	แหล่งข้อมูล	ผู้ดำเนินการ
๖.	ประสิทธิภาพของข้อมูลที่ใช้ และทรัพยากรที่ใช้	เพื่อวางแผนด้านบริการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	๑. วิเคราะห์อัตราส่วนความเสียหายของทรัพย์สินที่เกิดจากภัยพิบัติ ๒. วิเคราะห์จำนวน-สาเหตุ ของผู้เสียชีวิต โดยแยกแยะชนิดของภัย	๑. กรมตำรวจ ๒. กองกำกับการตำรวจภูธร	๑. กองกำกับการตำรวจภูธร ๒. สำนักงานจังหวัด
๗.	ประสิทธิภาพของข้อมูลที่ใช้ และทรัพยากรที่ใช้	เพื่อวางแผนด้านบริการความมั่นคง	๑. วิเคราะห์พื้นที่ที่มีความเสี่ยง ๒. วิเคราะห์แนวทางการป้องกัน ๓. วิเคราะห์แนวโน้มของภัยคุกคาม ๔. วิเคราะห์แนวโน้มของภัยคุกคาม ๕. วิเคราะห์แนวโน้มของภัยคุกคาม	๑. สำนักงานจังหวัด ๒. ปกครองจังหวัด	๑. สำนักงานจังหวัด ๒. ปกครองจังหวัด
๘.) สภาพเศรษฐกิจ	ประกอบด้วย ๑. เศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ รายได้จังหวัด โครงสร้างเศรษฐกิจ การว่างงาน และภาวะเงินเฟ้อ ๒. เศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ การถือครองที่ดิน ธนาคาร การใช้จ่ายเงิน รายได้ครัวเรือน และการจ้างแรงงานนอกครัวเรือน	เพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับมหภาค	๑. วิเคราะห์ลักษณะโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัด ว่าขึ้นอยู่กับสาขาการเคลื่อนย้าย ๒. วิเคราะห์การพึ่งพิงตลาดภายนอกในการซื้อขายสินค้า ๓. วิเคราะห์ปริมาณเงินทุนหมุนเวียน ๔. วิเคราะห์ภาวะการว่างงาน ๕. วิเคราะห์แนวโน้มของเศรษฐกิจ ๖. วิเคราะห์แนวโน้มของเศรษฐกิจ ๗. วิเคราะห์แนวโน้มของเศรษฐกิจ	๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๒. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด	๑. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
๙) โครงสร้างพื้นฐาน	ประกอบด้วย ๑. ถนน ได้แก่ โครงข่ายถนนทางหลวงและทางชนบท ๒. ไฟฟ้า ได้แก่ โครงข่ายบริการไฟฟ้า จำนวนปริมาณการใช้ไฟฟ้า	เพื่อวางแผนพัฒนาเส้นทางหลักของระบบเศรษฐกิจและสังคม	๑. วิเคราะห์รายได้จากแหล่งอื่น ๆ ๒. วิเคราะห์ความยาวของถนนและระดับมาตรฐาน ๓. วิเคราะห์ความเสียหายและการกระจายของเส้นทางในคืนที่ต่าง ๆ ทั้งในเขตเมืองและชนบท ๔. วิเคราะห์จำนวนและปริมาณการใช้ไฟฟ้าในต่างต่าง ๆ ๕. วิเคราะห์ความเพียงพอและแผนงานการขยายบริการไฟฟ้า	๑. กรมทางหลวง ๒. รพช. ๓. แขวงการทาง	๑. รพช. ๒. แขวงการทาง
๑๐.	ประสิทธิภาพของข้อมูลที่ใช้ และทรัพยากรที่ใช้	เพื่อวางแผนพัฒนาบริการสาธารณสุข	๑. วิเคราะห์ข้อมูลด้านสุขภาพ ๒. วิเคราะห์แนวโน้มของโรคภัยไข้เจ็บ ๓. วิเคราะห์แนวโน้มของโรคภัยไข้เจ็บ ๔. วิเคราะห์แนวโน้มของโรคภัยไข้เจ็บ ๕. วิเคราะห์แนวโน้มของโรคภัยไข้เจ็บ	๑. กรมอนามัย ๒. เทศบาลและสุขาภิบาล	๑. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ๒. เทศบาลและสุขาภิบาล

หัวข้อ	รายละเอียดและลักษณะของข้อมูล	ประโยชน์การวิจัยและความเชื่อมโยงของข้อมูล	แนวทางการวิจัยที่ขอเสนอ	แหล่งข้อมูล	ผู้ดำเนินการ
๑. นโยบายของรัฐและแผนพัฒนาจังหวัดที่สาม	๑. แผนพัฒนาชนบทภาค	เพื่อวางแผนพัฒนาจังหวัดโดยนำกรอบนโยบายและทิศทางสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว	๑. วิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการเกษตร การผลิต การบริการทางการศึกษา การสาธารณสุข และบริการพื้นฐานว่ารัฐบาลกำหนดแนวทางไว้อย่างไรบ้าง	๑. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๑. สำนักงานจังหวัด

(๑.๔) ทรพยากรแร่ธาตุ พิจารณาจากลักษณะทางธรณีวิทยา และรายงานการสำรวจแร่ของกรมทรัพยากรธรณี เพื่อดูว่าจะมีแร่ธาตุสำคัญที่จะนำมาใช้ เป็นฐานการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้หรือไม่

(๒) ปัญหาเศรษฐกิจ ประเด็นการวิเคราะห์มีดังนี้

(๒.๑) โครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยรวม พิจารณาจากสาขาการผลิตต่าง ๆ ว่ามีมูลค่าและอัตราการขยายตัวอย่างไร

(๒.๒) โครงสร้างการผลิตสาขาที่สำคัญ ทั้งภาคปฐมภูมิ
หุติยภูมิ และตติยภูมิ

รายละเอียดวิธีการวิเคราะห์ได้แสดงไว้ในรายงานข้อมูลพื้นฐาน
บทที่ ๕

(๓) ปัญหาสังคม ประเด็นการวิเคราะห์มีดังนี้

(๓.๑) โครงสร้างประชากร

(๓.๒) การตั้งถิ่นฐานและการกระจายตัวของเมือง

(๓.๓) ภาวะการว่างงาน

(๓.๔) การศึกษา

(๓.๕) สาธารณสุข

รายละเอียดวิธีการวิเคราะห์ได้แสดงไว้ในรายงานข้อมูลพื้นฐาน
บทที่ ๕

๒.๒ ข้อสรุป

๒.๒.๑ โครงสร้างปัญหาด้านกายภาพและทรัพยากร

(๑) ลักษณะดินส่วนใหญ่ของจังหวัดสุรินทร์ เป็นดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ค่อนข้างต่ำ ส่งผลให้ผลผลิตต่ำ นอกจากนี้ ยังเป็นดินร่วนปนทราย ความสามารถในการอุ้มน้ำต่ำมาก ทำให้เกิดปัญหาความชื้นในดินต่ำ ส่งผลให้เกิดความเสียหายในต้นฤดูการเพาะปลูก โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดภาวะฝนทิ้งช่วงเป็นระยะเวลาานกว่า ๗ วันขึ้นไป กรณีเช่นนี้ปรากฏขึ้นบ่อยครั้งในสภาพภูมิอากาศบริเวณทางอีสานตอนใต้

(๒) ปริมาณฝนในปลายฤดูระหว่างเดือนกันยายน-ตุลาคม ในบางปี ปริมาณฝนมากแต่ตกในช่วงเวลาสั้น ทำให้เกิดน้ำหลากฉับพลัน ก่อให้เกิดความเสียหายแก่น้ำข้าว และน้ำท่วมในบางบริเวณ

(๓) โอกาสการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ หรือขนาดกลาง มีจำกัด เนื่องจาก สภาพภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นที่ราบ

(๔) ทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายไปมาก มีพื้นที่ป่าสมบูรณ์เหลือเพียง ๓๐๐,๐๐๐ ไร่ หรือ ๕.๔% ของพื้นที่จังหวัดเท่านั้น และพื้นที่ป่าที่เหลืออยู่มี ตั้งอยู่ในเขตลุ่มแอ่ง ต่อความมั่นคงชายแดนกัมพูชา ซึ่งรัฐบาลจะต้องสงวนรักษาพื้นที่ป่าบริเวณนี้เอาไว้ เพื่อสนองนโยบาย ความมั่นคง อีกทั้งจะเป็นพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธารที่จะช่วยรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

(๕) ทรัพยากรธรณีที่สำคัญยังไม่ปรากฏ นอกจากหินและทรายสำหรับการก่อสร้างเท่านั้น ส่วนน้ำใต้ดินก็มีปริมาณน้อย ไม่เพียงพอต่อการนำขึ้นมาใช้เพื่อการเพาะปลูก

๒.๒.๒ โครงสร้างปัญหาด้านเศรษฐกิจ

(๑) ฐานทางเศรษฐกิจของจังหวัดขึ้นอยู่กับการผลิตสินค้าเกษตร โดยเฉพาะข้าวเป็นหลัก และการผลิตสินค้าเกษตรดังกล่าว นอกจากใช้บริโภคภายในแล้ว ยังมี สัดส่วนสำคัญที่ส่งออกไปขายยังตลาดภายนอก ทำรายได้เป็นมูลค่าไม่น้อยกว่า ๓๐% ของรายได้รวม

(๒) จังหวัดสุรินทร์ยังต้องพึ่งพาโลกภายนอกอยู่มากทั้งในด้านตลาด และแหล่งสินค้าอุปโภค บริโภค วัสดุก่อสร้างและเชื้อเพลิง แต่โดยที่การสั่งซื้อสินค้าจากภายนอก จำเป็นที่จะต้องอาศัยการส่งสินค้าออกไปขาย ซึ่งถ้าหากตลาดสินค้าเกษตรเปลี่ยนแปลงไป ก็จะมีผลกระทบต่อฐานะความเป็นอยู่ในด้านอุปโภคบริโภคโดยตรง

(๓) ในด้านการเงิน ปรากฏว่า จังหวัดสุรินทร์มีเงินรวมอยู่ประมาณ ๘๐๐ ล้านบาท หรือ ๑๗% ของรายได้รวม เงินจำนวนนี้ได้ใช้หมุนเวียนภายใน ในรูปของสินเชื่อ ธนาคารพาณิชย์ ประมาณ ๔๒๕ ล้านบาท สินเชื่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ๑๕๐ ล้านบาท ส่วนที่เหลือได้ถูกถ่ายเทเข้าสู่ส่วนกลาง

(๔) บทบาททางการเงินของรัฐบาลในการหมุนเวียนของเงินแต่ละวัน ปรากฏว่า มีสัดส่วนกว่า ๕๐% ของปริมาณเงินหมุนเวียนในจังหวัด ฉะนั้น ในสัดส่วนเช่นนี้กล่าวได้ว่าการใช้จ่ายในภาครัฐบาลมีอิทธิพลมากต่อสภาพความเจริญเติบโตของจังหวัด ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลง ในการใช้จ่ายงบประมาณจากรัฐบาล ก็จะมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมทั้งจังหวัด

๒.๒.๓ โครงสร้างปัญหาด้านสังคม

(๑) อัตราการเพิ่มประชากรยังมีการผันแปรค่อนข้างสูง ทำให้การเพิ่มของประชากรยังคงอยู่ในระดับสูงต่อไป

(๒) การเติบโตของชุมชนเป็นไปอย่างอิสระ ขาดทิศทาง และการวางแผนควบคุมที่ดี อาจก่อให้เกิดสภาพเมืองโตเดี่ยว (Primate City) ได้ง่าย

(๓) การกระจายบริการทางการศึกษาในระดับก่อนภาคบังคับ และระดับมัธยม ยังมีปัญหาค่อนข้างสูง ส่วนการศึกษานอกโรงเรียน ยังดำเนินการไม่ได้เต็มที่ เนื่องจากขาดทิศทางที่เด่นชัด

(๔) การกระจายบริการทางสาธารณสุขในระดับสาธารณสุขชุมชน ยังไม่เพียงพอ ประชาชนยังมีปัญหาจากโรคภัยไข้เจ็บที่สามารถรักษาและป้องกันได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาทุโภชนาการค่อนข้างสูง ในประชากรวัยทารกและวัยเด็ก

๒.๒.๔ โครงสร้างปัญหาด้านบริการพื้นฐาน

(๑) สภาพเส้นทางการคมนาคมในปัจจุบันไม่ได้เป็นปัญหาหลักในการพัฒนาและขบขยายเส้นทางการคมนาคม อยู่ในสภาพสมบูรณ์ดีแล้ว

(๒) บริการสาธารณูปโภคด้านไฟฟ้า ประปา ยังไม่สามารถขยายบริการแก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้ ประชาชนในเขตชนบทยังต้องพึ่งตนเอง

๓. ขั้นตอนที่ ๒ การสร้างกรอบการพัฒนา

การสร้างกรอบการพัฒนาเป็นการนำเอาข้อสรุปจากการศึกษาริเคราะห์มาพิจารณาสร้างกรอบการพัฒนาโดยรวมระดับจังหวัด เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เป็นไปได้ ภายใต้ข้อจำกัดและความสามารถของจังหวัด ให้บรรลุผลตามจุดประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาที่กำหนดไว้

๓.๑ กิจกรรมที่ต้องจัดทำ

๓.๑.๑ วิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาของจังหวัด

การวิเคราะห์ศักยภาพในการพัฒนาของจังหวัด จะพิจารณาจากตัวแปรหลัก ๓ ประการ คือ

(๑) ตัวแปรด้านกายภาพและทรัพยากรธรรมชาติ ที่จะถูกนำมาเป็น
วัตถุดิบในกระบวนการพัฒนา

(๒) ตัวแปรด้านประชากรและชุมชน ที่จะเป็นผู้นำวัตถุดิบมาใช้ในการ
การพัฒนา

(๓) ตัวแปรด้านการผลิต ที่จะเป็นวิธีการใช้วัตถุดิบในการพัฒนา

๓.๑.๒ วิเคราะห์แนวนโยบายและแผนงานหลักของรัฐบาล


(๑) นโยบาย ๔ ประการ ได้แก่ การสร้างงานในชนบท (กสช.)
การพัฒนาชนบทยากจน การพัฒนาแหล่งน้ำ และการพัฒนาเพื่อความมั่นคง

(๒) แผนงาน ๔ กระทรวงหลัก ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงศึกษา และกระทรวงสาธารณสุข

๓.๑.๓ สร้างกรอบการพัฒนา

โดยการนำผลข้อสรุปที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ในขั้นตอนที่ ๑ และ
ผลการวิเคราะห์ศักยภาพของจังหวัด และแนวนโยบายและแผนงานของรัฐบาล มาพิจารณาร่วมกัน
เพื่อสร้างกรอบการพัฒนาที่จะสามารถแก้โครงสร้างปัญหาของจังหวัด ให้บรรลุจุดประสงค์การพัฒนา
ภายใต้ข้อขีดความสามารถของจังหวัด และสอดคล้องกับแนวนโยบายและแผนงานหลักของรัฐบาล

การสร้างกรอบการพัฒนาเริ่มจากการนำข้อสรุปจากขั้นตอนที่ ๑ มา
พิจารณาทบทวนดูว่า มีปัญหาอะไรบ้างภายในโครงสร้างของจังหวัด ที่จำเป็นจะต้องได้รับการ
พิจารณาเร่งดำเนินการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แล้วนำปัญหาเหล่านั้นมาจัดหมวดหมู่เข้าด้วยกัน จากนั้น
จึงพิจารณาว่า ในการพัฒนาในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ ที่กำลังเริ่ม
ดำเนินการอยู่ ได้ให้ความสำคัญในเรื่องใดบ้าง ซึ่งจะหมายถึงทรัพยากรทางด้านงบประมาณและกำลัง
คนที่รัฐบาลจะทุ่มเทให้ แล้วจัดหมวดหมู่ของปัญหาต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลที่
ได้กำหนดไว้ตามแผนพัฒนาฯ โดยมีวิธีการดังแสดงในรูปที่ ๒.๑ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ
๓ ตัว ในเครื่องหมายวงกลม ได้แก่ ตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจ ตัวแปรทางด้านประชากรและสังคม
และตัวแปรทางด้านสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ซึ่งตัวแปรทั้ง ๓ ตัวนี้ เมื่อได้ทำการวิเคราะห์จาก
ขั้นตอนที่ ๑ พิจารณาร่วมกับนโยบายของรัฐบาลทั้งในระดับชาติ ระดับภาค (แสดงด้วย ◊)
ชนมเปี้ยกปูน แล้ว จะสามารถสรุปเป็นแนวทางการพัฒนาจังหวัด จากแนวทางการพัฒนา-

จังหวัดตามแนวอุทกศร นำไปพิจารณาร่วมกับสภาพปัญหาและโครงสร้างของจังหวัด สรุปลงเป็นประเด็นการพัฒนาจังหวัดออกมาในรูปของนโยบาย ดังแสดงด้วยรูป  ขนบ เปียกปูน เล็ก ซึ่งในกรณีของจังหวัดสุรินทร์ ได้วิเคราะห์เพื่อสร้างกรอบการพัฒนา โดยเริ่มจากพิจารณาประเด็นการพัฒนาเป็นลำดับแรก

ประเด็นสำคัญในการสร้างกรอบพัฒนามีดังนี้

(๑) จากข้อจำกัดด้านกายภาพและทรัพยากรธรรมชาติภายในจังหวัดสุรินทร์ สามารถกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาในช่วง ๕ ปีนี้ เพียงเพื่อการอยู่รอด มีกินมีใช้ โดยไม่ให้ผิดเคืองเท่านั้น การที่จะพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรมนั้น เป็นไปได้ยาก

(๒) การพัฒนาโดยทั่วไปยังต้องอาศัยการทุ่มงบประมาณช่วยเหลือจากรัฐบาล เพื่อช่วยในการกระจายรายได้ และการกระจายบริการทางสังคม อันได้แก่ โครงการการสร้างงานในชนบท และการพัฒนาชนบทยากจน ยังจะต้องดำเนินต่อไป

(๓) การพัฒนาในพื้นที่เฉพาะบริเวณแนวชายแดน อำเภอทาบเชิง อำเภอป่าซาง และอำเภอสังขะ จะต้องยึดนโยบายความมั่นคงเป็นหลัก

(๔) การพัฒนาในพื้นที่เฉพาะบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ เขตอำเภอชุมพลบุรี และบางส่วนของอำเภอท่าตูม จะต้องยึดนโยบายตามแผนแม่บทการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้

๓.๒ ข้อสรุป

กรอบการพัฒนาจังหวัดสุรินทร์มีดังนี้

๓.๒.๑ การพัฒนาโดยรวม

(๑) ในระยะ ๑๐ ปีข้างหน้า พยายามที่จะสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยค่อย ๆ เปลี่ยนโครงสร้างด้านการเกษตรให้มีฐานการผลิตที่ขยายกว้างขึ้น เพื่อลดอัตราเสี่ยงทางด้านการตลาด

(๒) พยายามเพิ่มผลผลิตต่อไร่ เพื่อรักษาระดับรายได้ขั้นต่ำในราคาปัจจุบันไว้ เพื่อมิให้เกิดการผิดเคือง อันเนื่องมาจากสัดส่วนที่ดินทำกินต่อประชากรลดลง โดยการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ และเพิ่มมูลค่าผลผลิต และลดการเสี่ยงด้วยวิธีการกระจายการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น และทำการแปรรูปผลผลิตเกษตร ในท้องถิ่นให้มากขึ้น

(๓) พยายามยกระดับรายได้ของประชากรในเขตพื้นที่ยากจนให้เพิ่มสูงขึ้นโดยการเพิ่มผลผลิตของข้าวต่อไร่ และพืชอื่น ๆ อย่างรวดเร็ว เป็นเขตส่งเสริมพิเศษ

(๔) เพิ่มโอกาสในการได้รับบริการสาธารณสุขให้สูงขึ้นและเท่าเทียมกัน ในท้องที่ต่าง ๆ ทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณสุขโรค เพื่อยกระดับความรู้ สุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิตให้สูงขึ้น สามารถช่วยตัวเองได้ในระยะยาว

๓.๒.๒ การกำหนดพื้นที่พัฒนา

โดยที่จังหวัดสุรินทร์เป็นพื้นที่ที่อยู่ในแนวนโยบายของรัฐบาลอยู่หลายพื้นที่ กล่าวคือ

(๑) พื้นที่ชายแดนความมั่นคง เป็นบริเวณการจัดการของกองทัพภาคที่ ๒ มีแผนงานการจัดหมู่บ้านและบริเวณที่ทำกินเป็นหมวดหมู่ โดยมีการจัดตั้งหมู่บ้านใหม่ และจัดบริการพื้นฐานที่สำคัญ เช่น ถนน ไฟฟ้า เป็นต้น บริเวณเหล่านี้ได้แก่ เขตพื้นที่อำเภอสังขะ อำเภอ-กาบเชิง และกิ่งอำเภอบัวเชด

(๒) พื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้ เป็นบริเวณส่วนหนึ่งในแผนแม่บทของคณะกรรมการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ อยู่ในเขตอำเภอชุมพลบุรี และอำเภอท่าตูมบางส่วน ซึ่งเป็นแผนระยะยาว และยังไม่ได้ดำเนินการอย่างกว้างขวาง ปัจจุบันมีเฉพาะการจัดการปฏิรูปที่ดินในบริเวณพื้นที่ ๒๘,๒๕๔ ไร่ ฉะนั้น ในเรื่องนี้จึงควรถือว่า เขตพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นบริเวณที่ควรพัฒนาในขอบเขตของการพัฒนา โดยจังหวัดไปพลางก่อน

(๓) พื้นที่ยากจน ตามแผนพัฒนาชนบทแห่งชาติ และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้มอบหมายให้จังหวัดกำหนดพื้นที่ยากจน เพื่อให้การพัฒนาเป็นพิเศษ ซึ่งทางจังหวัดสุรินทร์ได้กำหนดพื้นที่ยากจนทั้งหมด ๖๐๐ หมู่บ้าน โดยกำหนดพื้นที่ยากจนในทุกอำเภอ อำเภอละ ๕๐ หมู่บ้าน ยกเว้นอำเภอปราสาทอำเภอเดียว

รายละเอียดของกรอบการพัฒนาจังหวัดนี้ แสดงไว้ในรายงานเล่มที่ ๑ แผนพัฒนาจังหวัด บทที่ ๓ หัวข้อ ๓.๒

๔. ขั้นตอนที่ ๓ การพัฒนารายสาขา

ในขั้นตอนที่ ๓ นี้ เป็นการศึกษารายละเอียดการพัฒนาในสาขาต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ และจำเป็นต่อการพัฒนาจังหวัด โดยมุ่งพิจารณาถึงแนวทางการพัฒนาที่จะให้ได้ผลประโยชน์สูงสุดใน

ในแต่ละสาขา ภายใต้การบังคับบัญชาปัญหาและกรอบการพัฒนาโดยรวมระดับจังหวัดที่กำหนดไว้ในขั้นตอนที่ ๑ และขั้นตอนที่ ๒

๔.๑ กิจกรรมที่ต้องจัดทำ

๔.๑.๑ ประเด็นในการวิเคราะห์

(๑) กำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการพัฒนาแต่ละสาขา โดยให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์รวมที่ได้ระบุไว้จากการทำงานในขั้นตอนที่ ๑ และขั้นตอนที่ ๒

(๒) วิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาของสาขาการผลิตต่าง ๆ

(๓) กำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณเกี่ยวกับความต้องการพื้นฐานของประชาชน

(๔) กำหนดเป้าหมายสำหรับสาขาการผลิตที่จำเป็น ทั้งทางด้าน-เศรษฐกิจและสังคม

(๕) ประมาณความต้องการปัจจัยสำคัญ ๔ ประการ เกี่ยวกับงบประมาณ กำลังคน หน่วยงานรับผิดชอบ และทรัพยากรที่ต้องการ

๔.๑.๒ วิธีการวิเคราะห์

การวางแผนในระดับสาขามีทิศทาง การวิเคราะห์ ดังแสดงไว้ในรูปที่ ๒.๒ ซึ่งแบ่งออกเป็นการทำงานที่สำคัญ ๆ ได้ ๔ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ มุ่งทำการศึกษาสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เฉพาะสาขาเกษตรกรรม

ส่วนที่ ๒ ทบทวนกรอบการพัฒนาโดยส่วนรวม เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับทั้งในระดับจังหวัดและในระดับสาขา

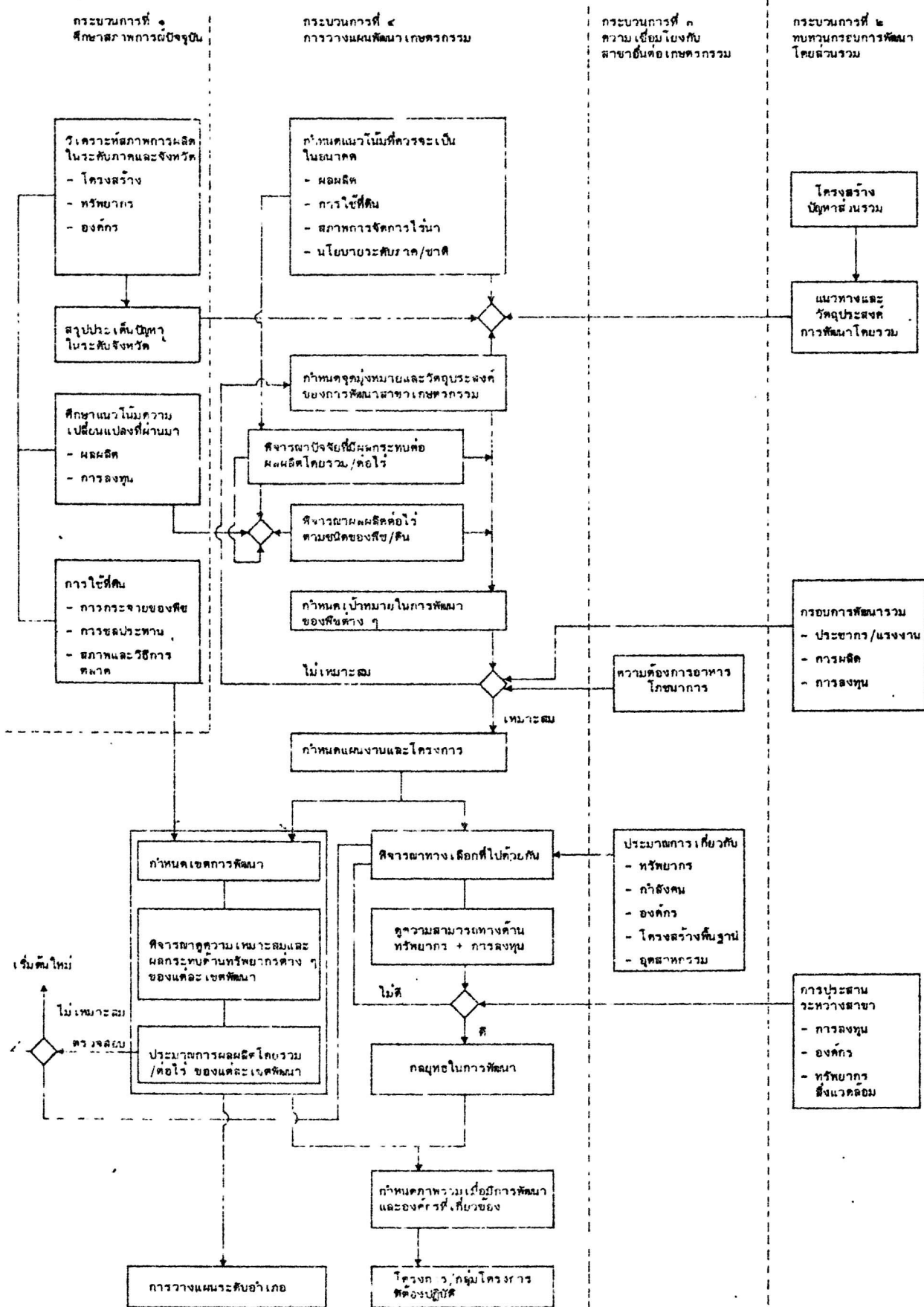
ส่วนที่ ๓ ศึกษาถึงความเชื่อมโยงกับสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมองจากสาขาเกษตรกรรมเป็นหลัก

ส่วนที่ ๔ การกำหนดทิศทาง แนวทาง กลยุทธ์ แผนงาน เป้าหมายในการพัฒนาสาขาเกษตรตามลำดับขั้น

สำหรับรายละเอียดในการดำเนินการก่อน-หลัง ได้แสดงไว้ตามแนว

ลูกศรไว้แล้ว

รูปที่ ๒.๒ การวิเคราะห์ในระดับสาขา-เกษตรกรรม



๔.๒ ข้อสรุป

๔.๒.๑ สาขาที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาจังหวัดสุรินทร์ ภายใต้กรอบการพัฒนาจำแนกออกได้ ๓ สาขาหลักดังนี้

(๑) สาขาการผลิตด้านเกษตรกรรม ได้แก่ การปลูกข้าว และปลูกพืชไร่

(๒) สาขาบริการสังคม ได้แก่ การศึกษา และสาธารณสุข

(๓) สาขาบริการพื้นฐาน ได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ และแหล่งน้ำถาวร

รายละเอียดของการศึกษาวิเคราะห์ในส่วนนี้ แสดงไว้ในรายงานเล่มที่ ๒ ข้อมูลพื้นฐาน และบทที่ ๒ ของรายงานเล่มที่ ๑ แผนพัฒนาจังหวัด

๔.๒.๒ แนวทางและเป้าหมายการพัฒนารายสาขามีดังนี้

(๑) สาขาการผลิต

(๑.๑) กำหนดสัดส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินในการเพาะปลูกข้าว ๖๓% ของพื้นที่เพาะปลูก พืชไร่ ๑๔% และที่เหลืออีก ๒๒% ปลูกผลมระหว่างข้าวกับพืชไร่

(๑.๒) ให้เปลี่ยนพันธุ์ข้าวและบำรุงดินเพื่อการเพิ่มผลผลิต

(๒) สาขาบริการสังคม

(๒.๑) การพัฒนาการศึกษา จะต้องเน้นความสำคัญทั้งการศึกษาในระบบและการศึกษานอกระบบ โดยเฉพาะการศึกษานอกระบบจะต้องเน้นในการให้ความรู้ความสามารถด้านการเพิ่มผลผลิตเกษตร และการยกระดับฝีมือแรงงาน

(๒.๒) การพัฒนาสาธารณสุข จะต้องเน้นงานด้านสาธารณสุขมูลฐาน

(๓) สาขาบริการพื้นฐาน

(๓.๑) การพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ ให้สามารถเก็บกักน้ำให้ได้มากที่สุด

(๓.๒) การพัฒนาแหล่งน้ำถาวร ให้สร้างอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง เพื่อเพิ่มเนื้อที่เพาะปลูก และช่วยบรรเทาปัญหาน้ำท่วม

รายละเอียดของแนวทางและเป้าหมายการพัฒนารายสาขานี้ แสดงไว้ในรายงานเล่มที่ ๑ แผนพัฒนาจังหวัด บทที่ ๓ หัวข้อ ๓.๓

๔. ขั้นตอนที่ ๔ การผสมผสานความเชื่อมโยงการพัฒนารายสาขา

จากการศึกษาถึงการพัฒนารายสาขาในขั้นตอนที่ ๓ นั้น ได้ชี้ให้เห็นแนวทางการพัฒนา และประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาในแต่ละสาขา ซึ่งถ้าจะนำมาดำเนินการพัฒนาโดยทันที ย่อมจะเกิด ปัญหาหลายประการ เช่น ความขัดแย้งกันระหว่างสาขาต่าง ๆ อาจทำให้ประโยชน์ที่คาดหวัง เอาไว้ต้องลดต่ำลงไป นอกจากนี้ ยังมีปัญหาข้อจำกัดด้านทรัพยากร งบประมาณ และกำลังคน ยากที่จะดำเนินการพัฒนาไปพร้อม ๆ กันทุกสาขาได้ ดังนั้น คณะผู้ทำงานจะต้องมีการศึกษาถึงการ ผสมผสานความเชื่อมโยงการพัฒนารายสาขา เพื่อหาข้อสรุป แนวทางการพัฒนา ที่สามารถให้ผล ประโยชน์รวมสูงสุด (Optimum) มิใช่ประโยชน์สูงสุดเฉพาะสาขา (Maximum)

๔.๑ กิจกรรมที่ต้องจัดทำ

๔.๑.๑ ประเด็นในการวิเคราะห์

(๑) ทบทวนรายละเอียดการพัฒนารายสาขา เพื่อกำหนดสาขาหลัก ที่มีความสำคัญที่สุดต่อแนวการพัฒนาจังหวัดโดยส่วนรวม

(๒) พิจารณาสาขามีความเชื่อมโยงกับสาขาหลัก

(๓) กำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาของสาขาหลักและสาขา ที่เกี่ยวพันเชื่อมโยง

๔.๑.๒ วิธีการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ในขั้นตอนนี้จะเริ่มไปพร้อม ๆ กับขั้นตอนที่ ๓ เพื่อให้เกิด ความสอดคล้องประสานในการวางแผนระดับรายสาขา ดังแสดงไว้ในรูปที่ ๒.๒

๕.๒ ข้อสรุป

จากการศึกษาเพื่อผสมผสานความเชื่อมโยงการพัฒนาารายสาขาสำหรับแนวทางการพัฒนาจังหวัดสุรินทร์ พบว่า สาขาหลักในการพัฒนา คือ สาขาเกษตรกรรม โดยมีภารกิจกรมเป็นสาขาการผลิตที่เป็นรายได้หลักของประชาชนส่วนใหญ่ ดังนั้น แผนพัฒนาจังหวัดสุรินทร์ ฉบับที่ ๕ ในช่วง ๒๕๒๖-๒๕๒๙ นี้ จะเป็นแผนที่เน้นการพัฒนาการเกษตร เพื่อแก้ปัญหาความยากจนและกระจายรายได้แก่ประชาชน อีกทั้งยังจะไปช่วยเหนี่ยวนำให้เกิดการพัฒนาในสาขาอื่น ๆ เช่น อุตสาหกรรม การค้า และบริการ เป็นต้น

สำหรับแนวนโยบายการพัฒนาโดยกำหนดสาขาหลักขึ้นมาเช่นนี้ เรียกว่า Strategic Policy Instruments ซึ่งเป็นแนวนโยบายที่คณะผู้ศึกษา ได้ใช้สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดสุรินทร์ในครั้งนี้

๖. ขั้นตอนที่ ๕ แผนพัฒนาขั้นสุดท้าย

ขั้นตอนที่ ๕ นี้เป็นการนำเอาผลสรุปที่ได้ตั้งแต่ขั้นตอนที่ ๑-๔ มาทบทวนร่วมพิจารณาพร้อม ๆ กัน เพื่อจัดทำแผนพัฒนาขั้นสุดท้าย โดยกำหนดเป้าหมายการพัฒนาโดยรวม และการพัฒนารายสาขา สำหรับเป็นแนวทางในการจัดทำแผนงานและโครงการในขั้นตอนที่ ๖ ต่อไป

๖.๑ กิจกรรมที่ต้องจัดทำ

๖.๑.๑ กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนาโดยรวม

๖.๑.๒ กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายการพัฒนารายสาขา

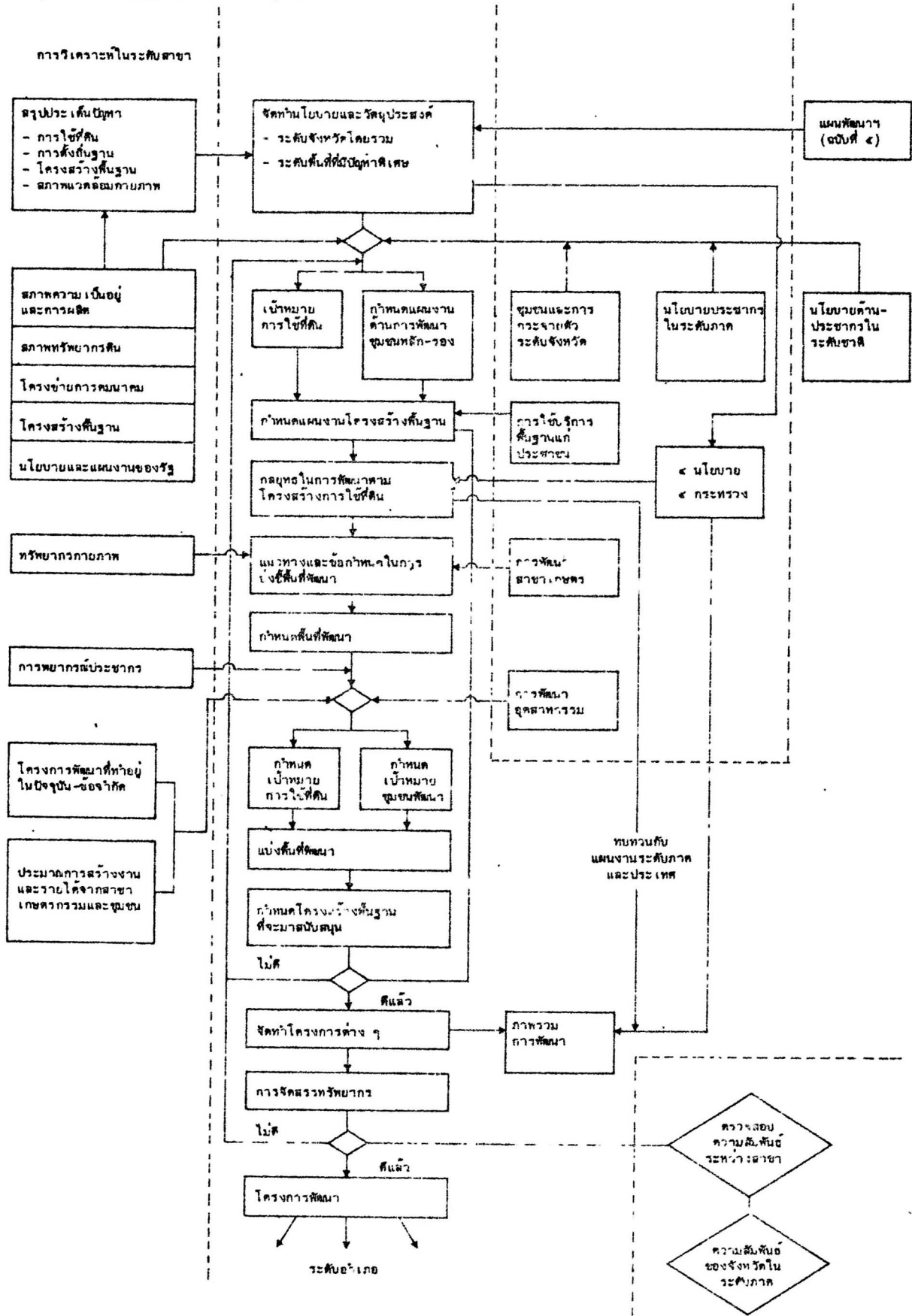
๖.๑.๓ กำหนดนโยบายการพัฒนา

วิธีการดำเนินงานในขั้นตอนที่ ๕ นี้ แสดงไว้ในรูปที่ ๒.๓

๖.๒ ข้อสรุป

รายละเอียดของแผนพัฒนาขั้นสุดท้ายได้แสดงไว้ในรายงานแผนพัฒนาจังหวัด

รูปที่ ๒.๓ การวิเคราะห์การดำเนินงานขั้นสุดท้าย



๗. ขั้นตอนที่ ๖ แผนงานและโครงการ

จากแผนพัฒนาขั้นสุดท้ายที่ได้จากขั้นตอนที่ ๕ นำมาจัดทำแผนงานและโครงการดังนี้

๗.๑ กิจกรรมที่ต้องจัดทำ

๗.๑.๑ กำหนดแผนงานและโครงการพัฒนาในรายสาขา

๗.๑.๒ กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญ ๔ อย่าง คือ งบประมาณ

กำลังคน พื้นที่โครงการ และหน่วยงานรับผิดชอบ

๗.๒ ข้อสรุป

รายละเอียดของแผนงานและโครงการได้แสดงไว้ในรายงานแผนพัฒนาจังหวัด
บทที่ ๔

๘. ขั้นตอนที่ ๗ การวางแผนปฏิบัติ

จากแผนงานและโครงการที่ได้กำหนดในกระบวนการที่ ๖ จะนำมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติ
ในแผนปฏิบัตินี้จะประกอบด้วยสาระสำคัญเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติงานแต่ละโครงการ การจัดสรร-
เงินงบประมาณ กำลังคน และหน่วยงานรับผิดชอบ พร้อมทั้งการสั่งการ ประสานงาน ติดตาม
ประเมินผลและรายงาน ซึ่งรายละเอียดในสาระสำคัญบางประการ เช่น การจัดสรรงบประมาณ
กำลังคน และหน่วยงานรับผิดชอบในระดับจังหวัดนั้น ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้ว ดังนั้น
ในขั้นตอนที่ ๖ การจัดทำแผนงานและโครงการ สามารถกำหนดรายละเอียดในส่วนนี้ลงไปได้ทันที
ไม่จำเป็นต้องมาจัดทำในขั้นตอนที่ ๗ นี้อีก

ขั้นตอนที่ ๗ ในที่นี้จะกล่าวถึงการบริหารการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวกับแนวทางการ
กำหนดพื้นที่สำหรับดำเนินแผนงานและโครงการ การสั่งการ ประสานงาน องค์กร และขั้นตอน-
การดำเนินงาน

๘.๑ กิจกรรมที่ต้องจัดทำ

๘.๑.๑ กำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินแผนงานและโครงการ โดย

พิจารณาถึงความเหมาะสมและเป็นไปได้มากที่สุด ภายใต้ระบบการบริหารงานในปัจจุบัน

๘.๑.๒ วิเคราะห์องค์การวางแผนและบริหารแผน

๘.๑.๓ กำหนดขั้นตอนการดำเนินงาน

๘.๒ ข้อสรุป

๘.๒.๑ พื้นที่ที่เหมาะสมที่สุดในการดำเนินการและประสานแผนงานและ
โครงการ ได้แก่ ระดับอำเภอ

๘.๒.๒ องค์การวางแผนและบริหารแผนในระดับจังหวัด ได้แก่ กพจ.
โดยมีสำนักงานจังหวัด เป็นหน่วยดำเนินการและประสานงาน

ส่วนที่ ๓

ภาคผนวกที่ ๑

๑. ปรัชญาและแนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนา

บทนี้ เสนอปรัชญาและแนวความคิดพื้นฐานของการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา เช่นประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้อ่านใช้เป็นพื้นฐานในการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่เฉพาะ ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงมาจนถึงระดับหมู่บ้าน อีกทั้งใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ความถูกต้อง เหมาะสมของแนวความคิดและแนวทางการดำเนินงานพัฒนา เศรษฐกิจสังคมของประเทศไทยโดยส่วนรวม และของจังหวัดเท่าที่ผ่านมาจากกระทั่งถึงปัจจุบัน

๑.๑ ลักษณะและโครงสร้างของปัญหาการด้อยพัฒนา

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศทางยุโรป อเมริกาเหนือ และบางประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น ประเทศในเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ นั้น เกือบทุกประเทศมีฐานะด้อยในทาง เศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นประเทศยากจน ซึ่งเรียกกันทั่วไปว่า ประเทศด้อยพัฒนา หรือประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่พัฒนาน้อย (Less Developed Countries) สำหรับประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่า ยังถูกจัดเป็นประเทศด้อยพัฒนาเช่นกัน แม้แต่ในกลุ่มประเทศอาเซียนห้าประเทศ รายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อคนของประเทศไทย ก็ยังต่ำกว่าของสิงคโปร์ และมาเลเซีย แต่สูงกว่า อินโดนีเซีย และไล่เรี่ยกับฟิลิปปินส์

แต่ที่จริงแล้ว การด้อยพัฒนานั้น มิได้บ่งชี้ตั้งแต่เฉพาะฐานะทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยัง บ่งชี้ถึงความด้อยพัฒนาในด้านอื่น ๆ อีกหลาย ๆ ด้าน เช่น ความไม่พอเพียงทั้งในด้านปริมาณ และ คุณภาพของ บริการต่าง ๆ ของรัฐทางด้านสังคม และโครงสร้างพื้นฐานกายภาพต่าง ๆ การขาด ระเบียบวินัยของคนในชาติที่มีผลเสียถึงสังคมโดยส่วนรวม ฯลฯ ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาให้ลึก ลงไปจะเห็นได้ว่าโดยเนื้อแท้แล้ว การด้อยพัฒนาทำให้ขาดความอิสระในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียของชาติ ตัวอย่างเช่น การพัฒนาน้ำมันและแก๊สธรรมชาติของประเทศไทย จะ เป็นไปไม่ได้ถ้าปราศจากเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

ประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไป จะมีลักษณะทาง เศรษฐกิจสังคมและการบริหารที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศพัฒนาแล้ว จะมีข้อแตกต่างกันอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างของลักษณะทาง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารระหว่างประเทศด้อยพัฒนากับประเทศพัฒนานั้น บางประเด็นอาจไม่ปรากฏให้เห็นชัดเจน เพราะเป็นนามธรรม ข้อแตกต่างที่สำคัญที่สุดคือระบบการบริหารของประเทศด้อยพัฒนานั้น ขาดการกระจายอำนาจในการตัดสินใจจากการบริหารส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีความรู้สึกว่าตนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนา เพื่อยกระดับฐานะทาง เศรษฐกิจและสังคมของตน ทำให้การพัฒนากลายเป็นเรื่องของทางการและข้าราชการ ซึ่งเป็นตัวแทนของระบบบริหารส่วนกลางมากกว่าที่จะเป็น เรื่องของตัวแทนของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

สำหรับในกรณีของประเทศไทยนั้น ปัจจุบันลักษณะต่าง ๆ ทาง เศรษฐกิจสังคม และการบริหารยังเป็น เช่นที่กล่าวข้างต้น แต่ก็ได้มีการพยายามที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหลายเรื่อง เช่น เริ่มมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่งจากส่วนกลางไปสู่จังหวัด อำเภอ และตำบล เริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นแก่ระบบการศึกษาออกโรงเรียน เป็นต้น

๑.๒ แนวทางใหม่ในการพัฒนา

ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปนั้น กล่าวได้ว่า เป็นระบบเศรษฐกิจสังคมการเกษตร ทั้งนี้เพราะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเกษตรกร ซึ่งอาศัยอยู่ในชนบท และรายได้หลักของประเทศขึ้นกับการเกษตร ในกรณีของประเทศไทยนั้น กว่า ๗๕% ของประชากรมีอาชีพการเกษตร และผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศของสาขาเกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคกลีกรรมสูงถึง ๑๘.๕๐% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมทั้งหมด หรือสูงถึง ๖๔.๘๕% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศไทยด้วยนั้น จึงต้องมุ่งเน้นที่การพัฒนาชนบท เพื่อยกระดับฐานะและความเป็นอยู่ของชาวชนบท ซึ่งจะช่วยให้กำลังการซื้อสำหรับสาขาอุตสาหกรรม และสาขาบริการมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในที่สุดจะเกิดการเหนี่ยวนำให้ระบบ เศรษฐกิจของประเทศทั้งระบบพัฒนาไปได้

ถึงแม้ว่าชนบทจะเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปก็ตาม แต่ชนกลุ่มใหญ่นี้ก็มักจะถูกละเลยหรือถูกมองข้ามไปในการพัฒนาประเทศ แนวความคิดเก่าในการพัฒนา

ก็คือการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาเมือง ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถนน จะทำให้ความเจริญทางเศรษฐกิจสังคมไหลล้นเข้าไปในชนบท ตลอดระยะเวลา ๒๐ ปี ที่ผ่านมาของการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศไทย ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๔ (สิ้นปี ๒๕๒๔) เศรษฐกิจของประเทศไทยโดยส่วนรวม มีอัตราการเติบโตที่น่าพอใจ แต่ในเวลาเดียวกัน ช่องว่างหรือความแตกต่างทางฐานะ เศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบท และระหว่างภาคต่อภาคยิ่งเพิ่มมากขึ้น ช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบท เป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาเป็นอย่างยิ่ง เพราะจะมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยที่สุด ดังนั้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ จึงให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการพัฒนาชนบท และมุ่งเน้นในด้านการสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปกับการลดช่องว่างทาง เศรษฐกิจและสังคมระหว่างเมืองกับชนบท และช่องว่างระหว่างกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งในเมืองและชนบท กล่าวคือ การพัฒนามุ่งในด้านการกระจายรายได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากยิ่งขึ้น

แนวทางใหม่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยคือพัฒนา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในขณะนี้ และได้ถูกนำมาใช้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ คือการพัฒนาที่มีพื้นฐานกว้าง (Broad Based Development) ซึ่งหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวชนบท เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการพัฒนา เรื่องต่าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา การเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องมีการจัดตั้งมวลชนขึ้นในรูปขององค์กร หรือสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ซึ่งจะมีหลายระดับ เชื่อมโยงกัน และจะเชื่อมโยงกับระบบการผลิตและกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจสังคมของประเทศไทยที่สุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ ความเชื่อมโยงในแนวตั้งระหว่างสหกรณ์การเกษตรระดับต่าง ๆ ในไต้หวัน ซึ่งประสบความสำเร็จในการพัฒนา เปรียบเทียบกับของประเทศศูนย์กลางในแอฟริกา ในกรณีของประเทศไทย ถึงแม้จะมีความพยายามในการจัดตั้งมวลชนในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นก็ตาม เช่น ลูกเสือชาวบ้าน ไทยอาสาป้องกันชาติ สหกรณ์การเกษตร ฯลฯ แต่องค์กรหรือสถาบันที่จัดตั้งขึ้นส่วนใหญ่มีจุดมุ่งหมายทางการเมืองและความปลอดภัยของประเทศมากกว่า เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม องค์กรเพื่อการพัฒนา เช่น สหกรณ์การเกษตรส่วนใหญ่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เช่น ในกรณีของจังหวัดสุรินทร์ จำนวนสมาชิกของสหกรณ์ต่าง ๆ โดยเฉลี่ยมีเพียงประมาณ ๑๗% ของจำนวนครอบครัว เกษตรกรทั้งหมด

การจัดตั้งมวลชนในรูปขององค์กรหรือสถาบันในระดับต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาที่มีพื้นฐานกว้างดังก้าวข้างต้นนั้น นอกจากจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบ เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศแล้ว ยังจะต้องมีปัจจัยและอำนาจหน้าที่พอเพียงในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่มีความยากลำบากในระดับที่เหมาะสมกับปัจจัย อำนาจหน้าที่ และขีดความสามารถขององค์กรนั้น ๆ ดังนั้น องค์กรหรือสถาบันที่จัดตั้งขึ้น จึงมิใช่เป็นแต่เพียงการรวมตัวกันของกลุ่มชนเท่านั้น แต่จะต้องมีระบบการแก้ปัญหา (Problem Solving System) ด้วย ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญและเสริมซึ่งกันและกันอยู่ ๓ ประการ กล่าวคือ

- (๑) ระบบการตัดสินใจ ซึ่งยอมให้มีการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ที่เหมาะสม
- (๒) ระบบการสร้างฐานความรู้สำหรับมวลชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงฐานความรู้นั้น เพื่อให้การตัดสินใจดังกล่าวในข้อ (๑) นั้น มีพื้นฐานอยู่บนความรู้และประสบการณ์ที่ถูกต้อง
- (๓) การเชื่อมโยงที่มีประสิทธิภาพระหว่างระบบทั้งสองในระดับต่าง ๆ

๑.๓ หลักการจัดตั้งมวลชน

การที่จะสร้างองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ของมวลชน พร้อมด้วยระบบการแก้ปัญหาในระดับต่าง ๆ ได้นั้น มีหลักการดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสม ซึ่งจะต้องปฏิบัติในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น บทบาทหน้าที่ในที่นี้หมายถึงบทบาทหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการผลิต อาทิ เช่น การจัดหาปัจจัยต่าง ๆ ในการผลิต เช่น น้ำ ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ ฯลฯ การตลาดและการแปรรูปผลผลิตการเกษตร การส่งเสริมความรู้ทางด้านเทคนิค การให้สินเชื่อ โครงข่ายไฟฟ้า กิจการพาณิชย์ต่าง ๆ และการศึกษาอันกระบวนนอกเหนือไปจากการขยายและปรับปรุงการศึกษาในระบบ

(๒) กำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาในระดับชาติ รัฐบาลจะต้องกำหนดกรอบนโยบายระดับชาติ ซึ่งบ่งชี้ถึงปัญหาต่าง ๆ ในการพัฒนา ซึ่งจะต้องแก้ไข และบิดาเหล่านั้น ควรจะได้รับการแก้ไขในระดับใด ระดับชาติ ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น จะต้องมอบหมายความรับผิดชอบส่วนใหญ่ในการวางแผนและดำเนินการตามแผนให้แก่องค์กรหรือสถาบันในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงว่า องค์กรหรือสถาบันที่รับผิดชอบจะต้องมีเงินดำเนินการ

อย่างพอเพียง องค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ดังกล่าวไม่ควรจะลงไปจนถึงระดับหมู่บ้าน บทบาทของหมู่บ้านแต่ละแห่งนั้น จะมีบทบาทในการพัฒนาในแง่ของการดำเนินการ ตามการตัดสินใจขององค์กรที่อยู่เหนือหมู่บ้านขึ้นไประดับหนึ่ง ซึ่งได้แก่ ระดับตำบล อย่างไรก็ตาม ผู้แทนของหมู่บ้านนั้นก็จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับตำบลด้วย การที่องค์กรการตัดสินใจต้องอยู่เหนือระดับหมู่บ้านนั้น มีเหตุผลหลายประการ ที่สำคัญ คือ การไม่มีบุคคลากรที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในทุกตำบล และอีกเหตุผลหนึ่ง คือ การที่มีบุคคลภายนอกเข้าไปปฏิบัติงานประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้น อาจจะทำให้ชาวบ้านเข้าใจว่าเป็นการบงการหรือควบคุมจากรัฐบาล แต่บุคคลากรจากรัฐบาลจำเป็นจะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะเริ่มแรกของการพัฒนา ประเด็นสำคัญคือ บุคคลากรจากส่วนกลางจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับชาวบ้าน และเป็นที่ยอมรับของชาวบ้าน

(๓) กำหนดมาตรฐานต่ำสุดของการดำเนินงาน รัฐบาลจะต้องกำหนดมาตรฐานต่ำสุดในการดำเนินงานขององค์กรหรือสถาบันส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จะต้องบังคับใช้มาตรฐาน โดยการควบคุมดูแลการตรวจสอบผลงาน การตรวจสอบบัญชี และการยับยั้งถ้าการดำเนินงานไม่ได้ตามมาตรฐานที่วางไว้ รัฐบาลจะต้องมั่นใจได้ว่า องค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่นนั้น ดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนอย่างแท้จริง มิใช่เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลไม่กี่คน

(๔) สร้างระบบการแก้ปัญหาในระดับท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องสร้างขีดความสามารถในท้องถิ่นให้แก้ปัญหาทางเทคนิคได้ในระดับหนึ่ง ถึงแม้ในระยะแรก การให้ประชาชนในท้องถิ่นแก้ปัญหาทางเทคนิคด้วยตัวเองจะไม่ได้ผลคุ้มค่าเท่าที่ควรก็จริง เนื่องจากประชาชนขาดความรู้และประสบการณ์ แต่รัฐบาลก็จำเป็นต้องจัดระบบให้ประชาชนเรียนรู้จากประสบการณ์

(๕) เพิ่มจำนวนผู้นำท้องถิ่น ในการพัฒนานั้น ควรจะต้องมีผู้นำท้องถิ่นในตำแหน่งต่าง ๆ มากกว่าจำนวนผู้นำที่มีอยู่ตามปกติทั่วไป (เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ทั้งนี้เพราะปริมาณงานในการพัฒนาชนบทนั้นมียากเกินกว่าที่ผู้นำตามปกติที่มีอยู่จะรับผิดชอบได้หมด ตำแหน่งผู้นำที่จะต้องเพิ่มขึ้นนี้ ควรตั้งขึ้นตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนา ตัวอย่างเช่น อาจมีตำแหน่งผู้นำในการจัดการการใช้น้ำ ผู้นำในการจัดหาปุ๋ย ฯลฯ แทนที่จะมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบเหล่านี้ให้แก่ผู้นำที่มีอยู่เดิม การมีตำแหน่งผู้นำเพิ่มขึ้นนี้ นอกเหนือจากจะเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ความ

รับผิดชอบในการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นทางหนึ่งในการที่จะลดการแบ่งชั้นของโครงสร้างสังคมในชนบท เปิดโอกาสให้ชาวบ้านทั่วไปเข้ามามีส่วนในการพัฒนามากยิ่งขึ้น ตำแหน่งต่าง ๆ ควรจะแต่งตั้งโดยการเลือกตั้ง แม้ว่าในระยะเริ่มแรกการเลือกตั้งอาจยังคงมีอิทธิพลการเมืองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็ตาม

(๖) การพัฒนาสังคมชนบทให้ทันสมัยขึ้น ในสังคมชนบทโดยทั่วไปนั้น จะมีองค์กรหรือสถาบันทางสังคมดั้งเดิม ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีความคิดที่คับแคบและขัดต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมให้ทันสมัยขึ้น องค์กรหรือสถาบันดั้งเดิมดังกล่าวอาจได้แก่ กลุ่มประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องและเป็นเครือญาติกัน และมีผู้อาวุโสทางอายุวุฒิมากที่สุดเป็นผู้นำ กลุ่มประชาชนที่แบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายตามอิทธิพล หรือการชักจูงของผู้นำที่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากอำนาจเงินหรืออำนาจอื่น ๆ เป็นต้น ดังนั้น องค์กรหรือสถาบัน เพื่อการพัฒนาที่รัฐบาลมีส่วนริเริ่มให้มีการจัดตั้งขึ้นนั้น จะต้องมีความตั้งใจเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ และจากองค์กรหรือสถาบันดั้งเดิม หันเข้ามาร่วมในองค์กรหรือสถาบันใหม่อย่างจริงจัง เพื่อขยายความคิดของชาวบ้านให้กว้างขึ้นกว่าเดิม และมองเห็นประโยชน์ร่วมกันของสังคมมากกว่าประโยชน์ของกลุ่มบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ สิ่งจูงใจที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ชาวบ้านทั่วไปเข้าถึงแหล่งเงินทุน การตลาด ปัจจัยการผลิต และแหล่งความรู้

หลักการทั้ง ๖ ประการเท่าที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นพื้นฐานของระบบสำหรับการจัดตั้งมวลชนให้สามารถแก้ปัญหาของตนเองได้ ซึ่งก่อให้เกิดองค์กรหรือสถาบันสำหรับการพัฒนาที่สามารถตัดสินใจได้ในระดับท้องถิ่น และมีความเชื่อมโยงกับองค์กรหรือสถาบันในระดับชาติ การสะสมความรู้ และประสบการณ์ในท้องถิ่นจะดำเนินไปอย่างเป็นระบบและสังคมชนบทจะค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงเป็นสังคมที่ทันสมัย ยอมรับสิ่งใหม่ และแนวความคิดใหม่มากยิ่งขึ้น

๑.๔ การจัดระเบียบโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศ

การพัฒนา เศรษฐกิจสังคมของประเทศด้วยพัฒนานั้น เท่าที่ผ่านมามักจะยึดถือประเทศพัฒนาซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมเป็นรูปแบบของการพัฒนา โดยถือการพัฒนาอุตสาหกรรม และการพึ่งตนเอง เป็นจุดมุ่งหมายหรืออุดมการณ์ของการพัฒนา การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงมักจะมุ่งทดแทนการนำเข้า ซึ่งต้องอาศัยตลาดของกลุ่มบุคคลที่มีรายได้สูงในเมืองเป็นหลัก เนื่องจากตลาดมีไม่พอ

จึงกำหนดมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศ โดยการตั้งกำแพงภาษี รูปแบบการพัฒนา เศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น ทำให้การลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมและโครงสร้างพื้นฐานกายภาพ ต่าง ๆ รวมตัวกันอยู่ในเมืองใหญ่ที่เป็นแหล่งตลาดหรือเมืองท่า ความเจริญทางเศรษฐกิจและ ทางวัตถุต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นในเมือง ๆ เดียว กลายเป็นเมืองเอกชนซึ่งมีจำนวนประชากรและ ฐานะทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยสูงกว่าเมืองอื่น ๆ ทั่วประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กรณีของ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองเอกเมืองเดียวของประเทศไทย ซึ่งมีประชากรมากกว่าเมืองรอง คือเมืองเชียงใหม่ถึงประมาณ ๖๐ เท่า ลักษณะเช่นนี้ทำให้มีแรงเหวี่ยงนำชาวชนบทอพยพเข้ามา ในเมืองเอกเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจสังคมที่ดีกว่า ซึ่งก่อให้เกิดผลสืบเนื่องทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ติดตามมาหลายประการ อาทิเช่น แหล่งเสื่อมโทรม น้ำเสีย อากาศเสีย การจราจรติดขัด ฯลฯ

ดังนั้น ในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศต้องพัฒนา จึงจำเป็นต้องจัดโครงสร้าง เศรษฐกิจของประเทศเสียใหม่ โดยหันเหจากรูปแบบเดิมที่เน้นการลงทุนในเมือง และในการพัฒนา อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งมีส่วนช่วยในการว่าจ้างแรงงานน้อยมาก มาสู่การเปิดโอกาสให้ชนบทมี บทบาทมากยิ่งขึ้นในการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ และมุ่งเน้นส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็กใน บริเวณส่วนภูมิภาค ซึ่งช่วยในการสร้างงานได้มากกว่าอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (ถ้าเงินลงทุนเท่ากัน) แนวทางการพัฒนาเช่นนี้ จะต้องเปิดโอกาสให้เกษตรกรและนักธุรกิจรายย่อยสามารถเข้าถึงแหล่ง ปัจจัยการผลิต แหล่งเงินทุน ตลาด และแหล่งความรู้ทางเทคนิค ซึ่งจะก่อให้เกิดการกระจายตัว ทั่วทั้งประเทศของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ คือ การผลิตการแจกจ่ายจำหน่ายผลผลิต และ การบริโภคผลผลิต การพัฒนาประเทศจึงจะสามารถกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมลงไป สู่ประชาชนผู้ยากไร้ในชนบทได้

๑.๕ บทบาทของศูนย์กลางชุมชนในการพัฒนาชนบท

การที่เกษตรกรและผู้ประกอบการรายย่อยจะมีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งปัจจัย การผลิต เงินทุน ตลาด และแหล่งความรู้ทางเทคนิค ได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันทางสังคมดังกล่าวแล้วในหัวข้อที่ ๑.๓ และขึ้นอยู่กับระยะทางและความ สะดวกในการคมนาคมมายังแหล่งนั้นด้วย ดังนั้น การพัฒนา เศรษฐกิจสังคมในประเทศต้องพัฒนาจึง

ต้องมุ่งสร้างศูนย์กลางชุมชนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นแหล่งโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมของ
 ชาวชนบท ศูนย์กลางชุมชนการเกษตรซึ่งมีระดับลดหลั่นกันลงไป จะกระจายไปทั่วประเทศ เพื่อ
 เชื่อมโยงหมู่บ้านกับเมือง

ศูนย์กลางชุมชนระดับต่าง ๆ จะมีหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเหมาะสมกับขนาดของชุมชน ซึ่งใน
 กรณียของประเทศไทย ศูนย์กลางชุมชนอาจแบ่งได้ ๓ ระดับ คือ ศูนย์กลางชุมชนตำบล อำเภอ และ
 จังหวัด ศูนย์กลางชุมชนในระดับหมู่บ้านนั้น โดยทั่วไปเล็กเกินไปที่จะเป็นฐานในการพัฒนาเศรษฐกิจ
 และสังคมได้ ประเทศไทยมีหมู่บ้านทั้งหมด ๕๑,๕๖๖ หมู่บ้าน และมีประชากรเฉลี่ยเพียง ๘๒๘ คน
 ต่อหมู่บ้าน ดังนั้น ศูนย์กลางชุมชนที่เล็กที่สุดจึงควรอยู่ในระดับตำบล จำนวนหมู่บ้านต่อศูนย์กลาง
 ชุมชน เป็นดัชนีอย่างหนึ่งที่ชี้ให้เห็นถึงระดับการพัฒนาประเทศ ประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปจะมีจำนวน
 หมู่บ้านต่อศูนย์กลางชุมชนระดับตำบลในระดับที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนา แสดงว่า
 ชาวชนบทส่วนใหญ่ในประเทศด้อยพัฒนา อยู่ห่างไกลจากฐานความรู้ ปัจจัยการผลิต และบริการ
 ของรัฐ การพัฒนาศูนย์กลางชุมชนระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นฐานในการพัฒนาการเกษตร จึงเป็น เรื่องที่
 ควรได้รับความสำคัญลำดับสูงในการพัฒนาชนบทของประเทศด้อยพัฒนา หากปราศจากศูนย์กลางชุมชน
 ดังกล่าว ชาวชนบทจะอยู่ห่างไกลจากสังคมใหม่ที่จะเปิดโอกาสให้ชาวชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการ
 พัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศ การพัฒนาการเกษตรนั้น มิได้หมายถึงการดำเนินงานในไร่นา
 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตเท่านั้น หากรวมความถึงการพัฒนาการตลาด องค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ
 ที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยต่าง ๆ ในการผลิตอีกด้วย เพื่อเชื่อมโยงการผลิตของเกษตรกรเข้ากับระบบ
 เศรษฐกิจของประเทศ

นอกจากจะมีศูนย์กลางชุมชนในระดับต่าง ๆ ไม่พอเพียงแล้ว ศูนย์กลางชุมชนในระดับ
 ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศด้อยพัฒนานั้น โดยทั่วไปยังไม่สามารถจะเป็นพื้นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ
 สังคมของภาคชนบทได้อย่างเต็มที่ บริการต่าง ๆ ของรัฐ ตลาด และปัจจัยการผลิตต่าง ๆ มักจะ
 รวมตัวกันอยู่ในชุมชนระดับเมืองเท่านั้น ศูนย์กลางชุมชนระดับเมืองหรือระดับจังหวัดจึงมีจำนวน
 ประชากรและความเจริญทางเศรษฐกิจสังคมมากกว่าศูนย์กลางชุมชนระดับอำเภอและตำบลอย่างเห็น
 ได้ชัดทำให้ศูนย์กลางชุมชนระดับตำบลโดยทั่วไป ไม่มีบทบาทหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาชนบท นอกจากเป็น
 แหล่งแลกเปลี่ยนผลผลิตผลการเกษตรเท่านั้น โครงสร้างที่ปรากฏคือ การมีศูนย์กลางชุมชนที่เป็นเมืองเอก
 เมืองเดียว หรือสองเมืองในแต่ละจังหวัด ซึ่งมีอิทธิพลทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนศูนย์กลางชุมชน
 ระดับรองลงมาอย่างมากมาย ในทำนองเดียวกัน ในระดับประเทศเมืองหลวงเป็นเมืองที่มีอิทธิพล

ทางเศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่าเมืองรองอย่างมากมาย ลักษณะเช่นนี้เป็นเหตุให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่เมือง ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียทางเศรษฐกิจสังคมสืบเนื่องนานาประการ

ภาคผนวกที่ ๒

ผลการศึกษาริเคราะห์ในขั้นตอนที่ ๑

๑. ผลการศึกษาริเคราะห์

จากการปฏิบัติการในช่วง ๒ เดือนที่แล้วมา เป็นการบ่งชี้ปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนา เพื่อสรุปหาประเด็นสำคัญต่าง ๆ ผลการศึกษาริเคราะห์ที่สำคัญสรุปได้ดังนี้

๑.๑ แนวความคิดในการวางแผนจังหวัด

จากการศึกษาริเคราะห์โครงสร้างและเนื้อหาสาระของแผนจังหวัด และแผนพัฒนาประเทศ กำหนดแนวความคิดในการวางแผนพัฒนาจังหวัดได้ดังนี้

(๑) แผนพัฒนาจังหวัดจะต้องกำหนดขึ้นมาจากการศึกษาริเคราะห์ข้อมูลด้านต่าง ๆ ทั้งทางกายภาพ ทรัพยากร การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม โดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่เดิม เป็นส่วนใหญ่ และอาจมีการสำรวจเพิ่มเติมบ้างตามความจำเป็น โดยครอบคลุมพื้นที่อาณาเขตจังหวัด เป็นสำคัญ

(๒) จะต้องแสดงการริเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาอย่างเป็นระบบ โดยใช้เทคนิคการริเคราะห์อยู่ในขอบเขตความสามารถของเจ้าหน้าที่วางแผนพัฒนาจังหวัด

(๓) ผลจากการริเคราะห์ข้อมูลจะต้องบ่งชี้ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหา ที่อาจเกิดขึ้น หรือเกิดขึ้นแล้วในบริเวณพื้นที่ปัญหาในช่วงระยะ ๕ ปี (๒๕๒๕-๒๕๒๙) ๑๐ ปี

(๒๕๒๕-๒๕๓๔) หรือนานกว่า ๑๐ ปี ถ้าสามารถบ่งชี้ได้

(๔) จะต้องบอกถึงความต้องการของประชากรท้องถิ่นที่จะให้รัฐเข้าไปช่วยพัฒนา และเสนอแนะมาตรการหรือองค์การใน การที่จะให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาในเรื่องที่อยู่อาศัย อยู่ในวิสัยความสามารถของประชาชน

(๕) จะต้องบอกถึงแนวทางการพัฒนาที่สามารถแก้ไขปัญหาของจังหวัดได้อย่างแท้จริง และเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยสอดคล้องกับนโยบายหลักของประเทศ และความต้องการของประชาชน ภายใต้อำนาจทางด้านกายภาพ ทรัพยากร การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ของจังหวัด

(๖) แผนพัฒนาจังหวัดจะต้องประกอบด้วยทางเลือกต่าง ๆ ในการพัฒนาที่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ตลอดจนกลวิธี เป้าหมาย และโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

(๗) จะต้องมีข้อเสนอแนะในด้านการจัดองค์กรและกลไกในการจัดการและบริหารงานพัฒนา เพื่อให้มีการประสานโครงการการพัฒนาต่าง ๆ อย่างสอดคล้องผสมผสานกันทั้งในหน่วยงานและระยะเวลาที่จะปฏิบัติการ

๑.๒ การศึกษากายภาพและทรัพยากร

ลักษณะภูมิประเทศของพื้นที่จังหวัด เป็นตัวกำหนดลักษณะการระบายน้ำ และมีผลเชื่อมโยงปัญหาที่จังหวัดเผชิญอยู่ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาน้ำท่วมในบางบริเวณของจังหวัด เช่น ในเขตท้องที่ อ. ลำโรงทาบ พื้นที่ภูเขาตอนใต้ประกอบด้วยเทือกเขา เป็นแนวยาวกั้นขวางทิศทางลมมรสุมทั้งสองฤดู จึงมีอิทธิพลต่อสภาพภูมิอากาศของพื้นที่ โดยเฉพาะค่อนน้ำฝน? แม้ว่าปริมาณน้ำฝนโดยเฉลี่ยต่อปีจะมีค่าไม่แตกต่างไปจากพื้นที่จังหวัดอื่น แต่ความแปรปรวนหรือความไม่แน่นอนของฝนค่อนข้างสูง จึงมีผลเกี่ยวพันกับการเพาะปลูกที่ต้องอาศัยน้ำฝน โดยเฉพาะการทำนาเป็นอย่างมาก

ลักษณะภูมิประเทศของจังหวัด นอกจากมีอิทธิพลต่อปัญหาน้ำท่วมและการแปรปรวนของฝนแล้ว ยังเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาทรัพยากรน้ำอีกด้วย คือไม่เหมาะสมมากนักต่อการสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำหรือฝาย เพราะพื้นที่เป็นที่ราบแบน หากมีการสร้างเขื่อนหรือเหมืองฝายดังกล่าว การลงทุนจะสูงมาก

จากการศึกษารายงานการสำรวจดินของกรมพัฒนาที่ดิน สรุปได้ว่า ดินส่วนใหญ่เป็นดินชุดร้อยเอ็ด และดินชุดโคราช ซึ่งเป็นดินร่วนปนทราย และมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำ ดังนั้น การเพาะปลูกจึงมีแนวโน้มที่จะให้ผลผลิตต่ำ ในด้านทรัพยากรน้ำนั้น มีจำกัดเช่นกัน เนื่องจาก ปริมาณน้ำฝน และลักษณะพื้นที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการกักเก็บน้ำ น้ำบาดาลไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการเกษตรได้ ส่วนทรัพยากรป่าไม้ นั้น มีเหลืออยู่ไม่มากนัก คือ เป็นป่าที่สมบูรณ์เพียง ๔๑๔ กม.^๒ อยู่ทางพื้นที่ภูเขาเขตชายแดน การนำมาใช้ทางเศรษฐกิจจึงทำได้ไม่มากนัก

จากข้อจำกัดทางด้านกายภาพ และทรัพยากรที่ได้ประมวลสรุปมาทั้งหมดนี้ ชี้ให้เห็นชัดว่าการเกษตรของพื้นที่จังหวัดสุรินทร์ต้องมียุทธศาสตร์รูปแบบเป็นการเกษตรที่อาศัยน้ำฝน ผลผลิตที่ได้นอกจากจะต่ำ

เนื่องจากข้อจำกัดด้านน้ำและดินแล้ว ยังมีความไม่แน่นอนอันเนื่องจากความแปรปรวนของปริมาณ และรูปแบบของฝน ดังนั้น จึงส่งผลต่อฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรด้วย โดยทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่จะมีรายได้ต่ำ และมีการว่างงานในฤดูแล้งในอัตราที่สูง

๑.๓ การศึกษาประชากรและสังคม

จังหวัดสุรินทร์มีประชากรรวมทั้งสิ้น ๑,๐๓๔,๓๗๗ คน (สิ้นปี ๒๕๒๓) การศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลประชากรย้อนหลังตั้งแต่ปี ๒๕๑๔-๒๕๒๓ สรุปประเด็นที่น่าสนใจสองประการ คือ

(๑) ในช่วงเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา อัตราการเพิ่มประชากรของทั้งจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงค่อนข้างสูงมาก ในช่วง ๓ ปีหลัง (๒๕๒๑-๒๕๒๓) อัตราการเพิ่มมีแนวโน้มสูงขึ้นจนมีค่าถึง ๓.๔๔% ในปี ๒๕๒๓ ส่วนในระดับรายอำเภอพบว่ามีอำเภอที่มีอัตราการเพิ่มประชากรค่อนข้างสูงมีอยู่ ๒ บริเวณ คือ บริเวณอำเภอชายแดน และบริเวณอำเภอดอนบนในเขตพื้นที่ทุ่งกุลาร้องไห้

(๒) การกระจายตัวของประชากรวัดจากความหนาแน่นประชากร พบว่า มีการกระจายตัวไม่สม่ำเสมอ

ผลการวิเคราะห์บ่งชี้ผลเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมใน ๒ ทางด้วยกันคือ

๑) ความกดดันของประชากรที่มีต่อที่ดินทำกินจะค่อนข้างสูงในบริเวณตอนกลางของจังหวัดในเขตอำเภอเมืองสุรินทร์ อำเภอศีขรภูมิ อำเภอสำโรงทาบ และอำเภอจอมพระ และจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นในอนาคตตามการเพิ่มของประชากร จึงมีแนวโน้มของการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่พื้นที่ป่าไม้ เพื่อแสวงหาที่ทำกิน ซึ่งจะส่งผลถึงการทำลายทรัพยากรป่าไม้ในเขตบริเวณชายแดน

๒) ขนาดของพื้นที่ทำกินต่อคนจะยิ่งลดลงมากยิ่งขึ้น จาก ๓.๐๘๑ ไร่ต่อคนในปัจจุบัน หากผลผลิตและผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ไม่เพิ่มเป็นสัดส่วนกับการลดลงของขนาดพื้นที่ทำกินแล้วฐานะเศรษฐกิจของชาวชนบทย่อมยิ่งลดต่ำลง

ปัญหาในด้านการพัฒนาการศึกษาของจังหวัดสุรินทร์มีลักษณะและโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับของจังหวัดอื่น ๆ โดยทั่วไป กล่าวคือ บริการของรัฐในด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และสูงกว่านั้นมีน้อยมาก เมื่อเทียบกับระดับประถมศึกษา ดังจะเห็นได้จากตัวเลขจำนวนโรงเรียนและนักเรียนในระดับประถมศึกษา เปรียบเทียบกับระดับมัธยมศึกษา และสัดส่วนจำนวนนักเรียนในระดับสูงขึ้นไป ยิ่งน้อยลงตามลำดับ ทั้งนี้ สาเหตุใหญ่เป็นเพราะฐานะเศรษฐกิจของครอบครัวชาวชนบทส่วนใหญ่ไม่มี

สามารถจะสนับสนุนเด็กที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับให้ศึกษาต่อในระดับสูง ๆ ขึ้นไปได้ ผนวกกับการขาดแคลนโรงเรียนในระดับสูงกว่าระดับภาคบังคับ ทำให้การกระจายตัวของโรงเรียนระดับมัธยมหรือสูงกว่าไม่ทั่วถึง จึงทำให้ค่าใช้จ่ายในการศึกษาต่อยิ่งสูงมากขึ้น และเกิดความไม่สะดวกในการเดินทาง

ส่วนปัญหาในด้านการพัฒนาสาธารณสุขนั้น จะเห็นได้ว่าการกระจายตัวของบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขไม่ทั่วถึงในอำเภอรอบนอก บุคลากรส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตอำเภอเมืองสุรินทร์ ในขณะที่หลายอำเภอไม่มีแพทย์

การกระจายตัวของสถานบริการการแพทย์และอนามัยในระดับต่าง ๆ นั้น ปรากฏว่าไม่ทั่วถึง เช่นกันหลายอำเภอ ไม่มีโรงพยาบาล สถานบริการส่วนใหญ่อยู่ในเขตอำเภอเมือง

ปัญหาความมั่นคงปลอดภัยที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในเขตอำเภอชายแดนตอนใต้ของพื้นที่จังหวัด ย่อมไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่นี้ต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายทางการเมือง โดยเฉพาะในด้านความมั่นคงปลอดภัย นอกจากนี้ การดำเนินการพัฒนายังจำเป็นต้องมีรูปแบบและองค์กรแตกต่างไปจากของพื้นที่อื่น

๑.๔ การศึกษาเศรษฐกิจ

โครงสร้างเศรษฐกิจของจังหวัดสุรินทร์ขึ้นอยู่กับข้าว เป็นสำคัญ โดยที่ข้าวมีพื้นที่เพาะปลูกถึง ๔๘% ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด ประกอบกับข้อจำกัดในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้การเพาะปลูกต้องอาศัยน้ำฝนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ผลผลิตข้าวต่อไร่ของจังหวัดนี้จึงอยู่ในเกณฑ์ต่ำ การที่การเกษตรของจังหวัดนี้มีฐานการผลิตที่แคบ ทำให้การพัฒนาอุตสาหกรรมการเกษตรอื่น ๆ นอกจากโรงสีข้าวมีโอกาสน้อย โครงสร้างเศรษฐกิจเช่นนี้จึงมีความเชื่อมโยงระหว่างภาคปฐมนุญกับภาคหัตถกรรมน้อยมาก และภาคหัตถกรรมต้องพึ่งพาอาศัยภาคปฐมนุญมาก

ในเบื้องต้นนี้กล่าวได้ว่า แนวทางการพัฒนาการเกษตรของจังหวัดสุรินทร์นั้น มุ่งสู่การเพิ่มผลผลิตต่อไร่ โดยเฉพาะ ข้าว โดยปรับปรุงเทคโนโลยี รูปแบบ และกรรมวิธีที่เหมาะสมแก่การเกษตรน้ำฝน และการพัฒนาองค์กรหรือสถาบันการเกษตรต่าง ๆ เพื่อให้สามารถเหนี่ยวนำให้เกษตรกรสามารถลงทุนปรับปรุงเพิ่มผลผลิตต่อไร่ให้สูงขึ้น นอกจากนั้น การพัฒนาการเกษตรควรมุ่งการขยายฐานการผลิตภาคเกษตรกรรมให้กว้างขึ้น โดยแสวงหาพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีศักยภาพสูง การเลี้ยง

สัตว์และการประมง เพื่อให้ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่สูงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และเพื่อแก้ปัญหาวางงานของเกษตรกรในฤดูแล้ง

การพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ นอกจากอุตสาหกรรมการเกษตรแล้ว จะเป็นเรื่องที่ยากในจังหวัดสุรินทร์ ในระยะเวลาอันสั้น เนื่องจากไม่มีทรัพยากรธรรมชาติอื่น และอำนาจการซื้อภายในจังหวัดไม่มากพอ ดังนั้น การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงต้องเน้นในด้านอุตสาหกรรมการเกษตร และอุตสาหกรรมในครัวเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมไหม ซึ่งมีพื้นฐานอยู่แล้วในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จำเป็นจะต้องประเมินโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมขนาดเล็ก

๑.๕ การแบ่งพื้นที่ลักษณะแตกต่างกัน

จากสภาพภูมิประเทศ ปัญหา และการดำเนินงานพัฒนาด้านต่าง ๆ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การพัฒนาจังหวัดสุรินทร์ควรแบ่งพื้นที่จังหวัดออกเป็น ๔ บริเวณ คือ

(๑) พื้นที่บริเวณชายแดน ได้แก่ พื้นที่ในอำเภอชายแดน ๔ อำเภอ และ ๑ กิ่งอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริเวณส่วนที่เป็นพื้นที่ภูเขาและเชิงเขา พื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๑,๘๖๒.๐๗ กม.^๒

(๒) พื้นที่เนินเขาตอนกลางของจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๗๑๘.๕๖ กม.^๒ และความสูงเฉลี่ยระดับน้ำทะเลประมาณ ๑๖๐ เมตร เป็นบริเวณพื้นที่ทำน่าน้ำฝนที่สำคัญ

(๓) พื้นที่ราบลุ่มบริเวณแม่น้ำมูล ห้วยทับทัน และลำชีน้อย ลักษณะพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบ และมีปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่บางแห่ง พื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๔,๕๑๘.๕๗ กม.^๒

(๔) พื้นที่บริเวณในเขตทุ่งกุลาร้องไห้ สภาพพื้นที่โดยทั่วไปเป็นที่ราบริมฝั่งแม่น้ำมูล พื้นที่ทั้งหมดประมาณ ๖๒๔.๘๖ กม.^๒ ความสูงโดยเฉลี่ยจากระดับน้ำทะเล ๑๓๐ เมตร เป็นบริเวณน้ำแห้งแล้งในต้นฤดูฝน และน้ำท่วมในฤดูฝน

พื้นที่เฉพาะทั้ง ๔ แห่งนี้ มีปัญหาเฉพาะของพื้นที่ นอกเหนือจากปัญหาาร่วมกันของทั้งจังหวัดในการพัฒนา จำเป็นต้องกำหนดโครงการที่มุ่งในการแก้ปัญหาเฉพาะของพื้นที่ หรือคำนึงถึงความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนแม่บทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่แต่ละแห่ง ตามแนวทางดังต่อไปนี้

(๑) พื้นที่บริเวณชายแดน การพัฒนาการเกษตรควรจะเน้นในด้านพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ นอกจากข้าว และรูปแบบการพัฒนาที่สอดคล้องกับนโยบายความมั่นคง

(๒) พื้นที่บริเวณตอนกลางของจังหวัด การพัฒนาการเกษตรควรจะเน้นในเรื่องการเพิ่มผลผลิตข้าวโดยการเกษตรน้ำฝน

(๓) พื้นที่ราบลุ่มบริเวณแม่น้ำมูล ห้วยทับทัน และลำชีน้อย ปัญหาเฉพาะที่ต้องแก้ไขคือปัญหาน้ำท่วม

(๔) พื้นที่ในบริเวณทุ่งกุลาร้องไห้ การพัฒนาจะต้องยึดถือแนวทางในแผนแม่บททุ่งกุลาร้องไห้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็น เกณฑ์

338.984.3

(593-3ศร)

วิจัย

ด.3,ด.2

ศูนย์บริการเอกสารวิจัยฯ



BT2770

โครงการศึกษาและจัดทำ