

## 6. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนพัฒนาชุมชน

### ความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากความสำเร็จของสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยได้จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่วิเคราะห์และพิจารณาสถานการณ์เศรษฐกิจและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาทางการเงิน การคลัง และการเศรษฐกิจโดยทั่วไปแก่รัฐบาลจีน นั่นก็คือ “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ซึ่งก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2493 และภายในสภาเศรษฐกิจแห่งชาตินี้ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลที่จะใช้จ่ายจากงบประมาณ การจัดทำผังเศรษฐกิจของประเทศนั้นนับว่าเป็นก้าวสำคัญก้าวแรกที่จะนำไปสู่การวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจในระยะต่อมา นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2494 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการทางเศรษฐกิจขึ้นอีกคณะหนึ่งในสภาเศรษฐกิจคือ “คณะกรรมการร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ” หรือมีชื่อเรียกโดยย่อว่า ก.ศ.ว. มีหน้าที่ประสานงานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากต่างประเทศให้กับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ก.ศ.ว. นี้ ในขณะนั้นก็คือกรมวิเทศสหการนั่นเอง การดำเนินงานของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติในสมัยนั้นจึงมีส่วนช่วยให้กิจการด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณของประเทศ และที่ใช้จ่ายจากเงินช่วยเหลือ และเงินกู้จากต่างประเทศ ได้รับการวิเคราะห์ถึงผลได้ผลเสียทางเศรษฐกิจพอสมควร แต่ถึงกระนั้นก็ดีหลักเกณฑ์และระบบที่ใช้ในการพิจารณาก็ยังไม่เข้าเป็นระบบโดยสมบูรณ์ โครงการแต่ละโครงการที่พิจารณายังมีได้จัดให้มีส่วนสัมพันธ์สอดคล้องกัน จึงขาดการวางแผนทางและเป้าหมายเพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินงานและปฏิบัติที่ถูกต้องเท่าที่ควร จากการตระหนักถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ รัฐบาลในสมัยต่อมาเห็นว่าควรมีการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังเสียที จึงได้ขอให้ธนาคารโลกจัดส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการสำรวจภาวะเศรษฐกิจของประเทศ คณะผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้เข้ามาปฏิบัติงานตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2500 จนถึงเดือนมิถุนายน 2501 เมื่อสำรวจเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีการทำรายงานเสนอรัฐบาลจีนฉบับหนึ่งชื่อว่า A Public Development Program for Thailand เอกสารดังกล่าวนี้เป็นการศึกษาปัญหาและแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างละเอียดอย่างที่ไม่เคยจัดทำมาก่อน ประกอบกับขณะนั้นเกิดการเปลี่ยนแปลงในคณะรัฐบาลเมื่อเดือนตุลาคม 2501 คณะรัฐบาลใหม่ภายใต้การนำของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งมีความสนใจในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก จึงได้ตรา

พระราชบัญญัติ “สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ขึ้นในปี พ.ศ. 2502 และได้มีการปรับปรุง “สภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ” แล้วขยายเป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นแทน

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ 2502 เป็นต้นมา ภารกิจสำคัญยิ่งของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติก็คือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้ารัฐบาลในสมัยนั้น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ใช้เวลาถึง 2 ปี ในการระดมเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญการเรื่องนี้เพื่อทำการวางแผนพัฒนาฉบับแรกขึ้น ในที่สุดก็สามารถเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาประกาศเป็นพระบรมราชโองการให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504–2509) ขึ้น หลังจากนั้นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ (ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) ได้พิจารณาดำเนินการวางแผนพัฒนาฯ สำหรับระยะเวลาต่อมา คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535–2539) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

### สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504–2509)** เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจโดยไม่มีคำว่า สังคม จึงเป็นการพุ่งเป้าในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นมูลฐานเป็นอันดับแรก มีเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมที่จะให้รายได้ประชาชาติในระยะ 3 ปีแรกเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5 ต่อปี และในระยะหลังเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 ต่อปี เป้าหมายประการที่สองคือ ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศ อาทิ คมนาคม การชลประทาน การพลังงานให้มั่นคง เพื่อกระจายการผลิตไปในกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ให้กว้างขวางขึ้น ฉะนั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จึงเร่งสร้างเศรษฐกิจขั้นมูลฐาน แต่ไม่ได้ชี้ทางด้านสังคม และการพัฒนาส่วนภูมิภาค

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510–2514)** ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ได้ผนวกคำว่า สังคมรวมอยู่ด้วย และรวมทั้งการพัฒนาตัวบุคคลก็เริ่มเกิดขึ้นในแผนพัฒนาฉบับนี้ โดยตั้งเป้าหมายให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 8.5 ต่อปี นอกจากนั้น ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกอีกหลายประการ เช่น ได้เพิ่มโครงการพัฒนาสาขาสังคมขึ้น ได้เน้นหนักจากการพัฒนาชนบทเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศ และเพิ่มกระจายผลของการพัฒนาออกไปให้ถึงประชาชนส่วนภูมิภาคต่าง ๆ เร่งรัดการพัฒนากำลังคนอันเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิต ตลอดจนแนวทางที่จะให้ความสนับสนุนและส่งเสริมให้เอกชนมีบทบาทร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น ฝ่ายเทคนิคซึ่งเป็นผู้วางแผนเริ่มมองเห็นว่าจะพัฒนาด้านเศรษฐกิจอย่างเดียวไม่ได้ พัฒนาสังคม

และเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไป โดยยอมรับเอาแผนพัฒนาชุมชนเข้าไว้ในแผนด้วย แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จึงมีแนวโน้มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และการพัฒนาตัวบุคคล

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)** แผนพัฒนาฉบับนี้สนับสนุนการทำงานของข้าราชการในส่วนภูมิภาค รวมถึงพัฒนากร แนวของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือ ปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อยกระดับการผลิตและรายได้ประชาชาติภายในประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี และในขณะเดียวกันเน้นการพัฒนาสังคมมากขึ้น กำหนดเป้าหมายลดอัตราการเพิ่มของประชากรไว้ในแผนฯ เป็นครั้งแรก โดยมีเป้าหมายที่จะลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือประมาณร้อยละ 2.5 ต่อปี รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีเป้าหมายที่จะรักษาทุนสำรองให้อยู่ในระดับมั่นคงและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจถึงตัว ส่งเสริมความเจริญในภูมิภาค และลดความแตกต่างของรายได้ ส่งเสริมความเป็นธรรมของสังคม พัฒนาสังคมและเพิ่มการมีงานทำ ส่งเสริมบทบาทของเอกชนในการพัฒนา ให้ความสำคัญแก่การลงทุนส่วนเอกชนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเกษตรและในด้านอุตสาหกรรม ในระยะสิ้นสุดของแผนฯ ก็ปี 2519 ซึ่งจะทำให้ตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ รายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.5 ต่อปี

นอกจากนั้น ในแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ยังเน้นหนักไปในด้านพัฒนาทางด้านสังคมเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ในด้านการศึกษา สาธารณสุข และสาธารณสุขูปโภค ทั้งนี้ โดยตั้งเป้าหมายจะใช้จ่ายในการพัฒนาสังคมถึงร้อยละ 56.7 ของยอดเงินที่จะใช้ในการพัฒนาทั้งหมด โดยเฉพาะทางด้านพัฒนาการศึกษาถึงร้อยละ 32.8 ของยอดเงินงบประมาณทั้งสิ้น

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)** แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 มีลักษณะเป็นแผนแม่บท ที่วางกรอบ “นโยบายแห่งชาติ” ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (วารสารเศรษฐกิจและสังคม, 2520 : 5) มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยเร่งเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจหลังจากที่ได้ซบเซาลง ในช่วงหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ให้สามารถขยายกำลังผลิต การลงทุน และเสริมสร้างการมีงานทำในช่วงปี พ.ศ. 2520 และ พ.ศ. 2521 ให้ได้ในอัตราและลักษณะที่มั่นคงพอที่จะเป็นรากฐานในการแก้ปัญหาได้ต่อไปในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในการนี้จำเป็นต้องมุ่งรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศโดยมิให้ระดับราคาค่าครองชีพเคลื่อนไหวสูงเกินไปจนผิดปกติ และเกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องรักษาฐานะของเงินทุนสำรองระหว่างประเทศให้อยู่ในระดับที่มั่นคงเพียงพอที่จะสนับสนุนภาวะการเศรษฐกิจและการลงทุนให้มั่นคงอีกด้วย

2. ลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง ให้มีการกระจายรายได้และยกฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของชาวไร่ชาวนา ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนคนยากจนและกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้มั่นคง มีความเป็นอยู่ดีขึ้น ตลอดจนการเร่งกระจายความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและขยายการสังคมให้ไปถึงมือประชาชนในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นชนบทอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

3. ลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากรตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงานในประเทศ โดยมุ่งลดอัตราเพิ่มของประชากรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และได้คุณภาพกับทรัพยากรและอัตราการพัฒนาของประเทศ ขณะเดียวกันก็มุ่งปรับปรุงคุณภาพของประชากรให้สูงขึ้น และให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของประเทศในระยะยาว และการเสริมสร้างการมีงานทำทั้งในชนบท และในเขตเมืองให้สามารถแก้ปัญหาการว่างงาน และรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจอย่างทั่วถึง

4. เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ เฉพาะการพัฒนาบูรณะและบริการจัดสรรที่ดิน ป่าไม้ แหล่งน้ำ และแหล่งแร่ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงขึ้น และป้องกันมิให้เกิดความเสื่อมโทรมจนเป็นอันตรายต่อสภาวะสิ่งแวดล้อม การพัฒนาประเทศในอนาคต ทั้งนี้ รวมถึงการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวมาพัฒนาในลักษณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชาติ

5. สนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและแก้ปัญหาในบางพื้นที่เพื่อความมั่นคง โดยมุ่งที่จะพัฒนาทรัพยากรที่จำเป็นต่อการป้องกันประเทศ พร้อมทั้งกำหนดแผนการและมาตรการที่จะรวมขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประเทศให้พร้อมที่จะสนับสนุนความมั่นคงของชาติ และในขณะเดียวกันก็จะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในบางพื้นที่เป็นกรณีพิเศษเพื่อความมั่นคง

#### แนวทางดำเนินการ

1. เร่งขยายการผลิตสาขาเกษตรให้ได้เพิ่มขึ้น เฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปี เป็นอย่างต่ำ โดยจะปฏิรูปราคา ระบบการผลิต จำหน่ายผลิตผลการเกษตรให้เป็นธรรม เร่งปรับปรุงระบบชลประทาน ขยายสินเชื่อ จัดหาปุ๋ยและพันธุ์พืช

2. การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมให้สามารถขยายผลผลิตเพื่อการส่งออก และเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมที่สามารถสนับสนุนการกระจายรายได้ และเพิ่มการมีงานทำในส่วนภูมิภาค ในการนี้รัฐบาลกระจายแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมหลายประเภทออกไปสู่ส่วนภูมิภาค

3. วางแผนเร่งรัดการส่งออก และแผนการผลิตทดแทนการนำเข้าเพื่อปรับปรุงการค้ากับต่างประเทศ ให้เชื่อมโยงกับแนวทางการผลิตในประเทศ

4. กำหนดแนวทางการพัฒนาภาค และการกระจายการพัฒนาเมืองหลักขึ้นในส่วนภูมิภาค ให้มีแผนอย่างชัดเจน

5. เร่งขยายและกระจายบริการเศรษฐกิจขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการด้านสาธารณสุข ปลูก การคมนาคม และการขนส่ง และการไฟฟ้า ออกไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท เพื่อสนับสนุนการผลิต และปรับปรุงสภาพของชุมชนในชนบท โดยมีการวางแผนกระจายการบริการขั้นพื้นฐานดังกล่าวให้ประสานกันภายในแต่ละสาขา และระหว่างสาขา ตลอดจนปรับนโยบายราคาบริการสาธารณสุขปลูกหลายด้าน ให้เอื้ออำนวยต่อการกระจายรายได้ และสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ผลิตในส่วนภูมิภาคและชนบทยิ่งขึ้น

6. สนับสนุนเร่งรัดแผนงานในการลดอัตราการเพิ่มประชากร จากร้อยละ 2.5 ในสิ้นปี พ.ศ. 2519 ให้เหลือร้อยละ 2.1 ในปี พ.ศ. 2524 โดยจะดำเนินการให้การศึกษา การปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนให้การให้บริการวางแผนครอบครัวอย่างกว้างขวางให้ถึงประชาชนในชนบทชนกลุ่มน้อย แหล่งเสื่อมโทรมในเมือง

7. วางแผนขยายและกระจายบริการสังคมไปให้ถึงมือประชาชนในชนบทอย่างกว้างขวาง เพื่อให้การกระจายบริการสังคมสอดคล้องและสนับสนุนนโยบายการกระจายรายได้ และการพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท ตลอดจนการขจัดความเหลื่อมล้ำในการให้บริการสังคมระหว่างเมืองกับชนบทให้เกิดผลอย่างแท้จริง ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำเป็นอย่างยิ่งจะต้องวางแผนการกระจายบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ และด้านโภชนาการ ให้ไปสู่ส่วนภูมิภาค และชนบทอย่างผสมผสานกัน

8. วางแนวทางพัฒนาเสถียรภาพทางสังคมของชาติให้มั่นคงยิ่งขึ้น

9. กำหนดแนวทางการบูรณะ และบริการ จัดสรรทรัพยากรเศรษฐกิจหลักและแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมของประเทศ

10. วางแผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

**แนวทางพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนในชนบท**

กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น และชุมชนในชนบทไว้ดังนี้

1. เน้นการพัฒนาในเขตพื้นที่ตามรูปแบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นชุมชนระดับเมืองและชนบทให้สอดคล้องกับเป้าหมาย แนวทางการพัฒนาภาค และนโยบายการพัฒนาทางด้านการเมือง และการปกครอง

2. วางแนวทางเพื่อปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนในชนบทได้เข้าใจสิทธิหน้าที่ ตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย

3. ส่งเสริมโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองให้เป็นกำลังที่มีความสามารถ ในการป้องกันและรักษาความปลอดภัย ทั้งด้านการเมืองและการปกครอง โดยการปรับปรุง จิตความสามารถของหมู่บ้านอาสาพัฒนา ให้มีความพร้อมที่จะแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ และสังคมของชุมชนได้

4. สนับสนุนให้มีการวางแผนพัฒนาจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกระดับขึ้นมา อันแสดงถึงความต้องการอันแท้จริงของประชาชน และประสานเข้ากับแผนงาน และโครงการ ของหน่วยงาน ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ ของจังหวัดนั้น ๆ ให้เป็นแผนพัฒนาจังหวัด

5. ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีอยู่ในแผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เป็นแผนที่มีการปรับนโยบาย ในการพัฒนาประเทศแนวใหม่ ซึ่งมีลักษณะเด่น 6 ประการ คือ

1. การพัฒนาจะยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผนและกำหนดโครงการ
2. เน้นประสิทธิภาพการผลิตมากกว่าการขยายพื้นที่ ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม เร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจการเงิน
3. เน้นการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค ให้ความสำคัญแก่ประชาชน ที่ยังไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนา
4. เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทเป็นหลัก โดยกำหนดพื้นที่ชนบทยากจน 286 อำเภอ และกิ่งอำเภอ
5. ปฏิรูปการบริหารการพัฒนาของรัฐบางส่วนให้ปฏิบัติงานให้ได้ผลสอดคล้องกัน
6. เน้นบทบาทและระดมความร่วมมือจากเอกชนเข้ามาแก้ปัญหาเศรษฐกิจของ ประเทศ

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดโครงการพัฒนาชนบทที่สำคัญไว้ในแผนพัฒนาฯ ด้วย คือ

1. โครงการสร้างงานในชนบท
  2. โครงการพัฒนาชนบทยากจน
- แนวนโยบายพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน มีหลักการดังนี้
1. ยึดพื้นที่เป็นหลักโดยให้ความสำคัญแก่พื้นที่ยากจนหนาแน่นก่อน
  2. พัฒนาประชาชนพออยู่พอกินและมีบริการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง
  3. การปรับปรุงให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น
  4. แก้ปัญหาที่ประชาชนยากจนเผชิญอยู่จริงโดยสนับสนุนให้ประชาชนใช้เทคนิคที่ ทำได้เองและลงทุนต่ำ
  5. ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองให้มากที่สุด

พื้นที่เป้าหมาย รัฐบาลได้ทำการสำรวจและกำหนดพื้นที่เป้าหมายจัดว่าเป็นเขตที่ชาวชนบทมีความยากจนที่จะต้องเร่งรัดพัฒนา มีทั้งหมด 38 จังหวัด 286 อำเภอและกิ่งอำเภอ ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้

เป้าหมายการดำเนินงานพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนมี 3 ประเภท

1. ประเภทกิจกรรมระดับหมู่บ้านมี 5 โครงการ
2. ประเภทบริการขั้นพื้นฐานมี 7 โครงการ
3. ประเภทการผลิตมี 4 โครงการ

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)** แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญไว้ 2 ประการ คือ (ศูนย์ประสานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, 2528 : 1-5)

**ทางด้านเศรษฐกิจ** รักษาระดับการขยายตัวให้เพียงพอที่จะรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ โดยเน้นลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

**ทางด้านสังคม** มุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุขเกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวมพร้อม ๆ กับการสร้างไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมและค่านิยมอันดีและยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน

**แนวทางดำเนินการ**

1. เพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านทรัพยากรมนุษย์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการ โดยยึดหลักการทำงานอย่างเป็นระบบและครบวงจร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทบทวนบทบาทของรัฐให้อยู่ในกรอบที่เป็นหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐ และคำนึงถึงความเหมาะสมกับขีดความสามารถและฐานะการเงิน การคลัง เป็นสำคัญโดยหันมาเพิ่มบทบาทของภาคเอกชนให้มากขึ้นในการพัฒนาประเทศไม่เฉพาะแต่ทางการผลิตเท่านั้น แต่ให้รวมถึงการให้บริการพื้นฐานบางประการซึ่งเคยเป็นหน้าที่ของรัฐอีกด้วย แบ่งออกเป็น 6 แผนงาน ได้แก่

- 1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม
- 1.2 แผนพัฒนาคน สังคมและวัฒนธรรม
- 1.3 แผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 1.4 แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

1.5 แผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ

1.6 แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ

2. ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ก็จะเน้นการพัฒนา ระบบตลาดในประเทศไปพร้อม ๆ กัน แบ่งออกเป็น 2 แผนงาน ได้แก่

2.1 แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน

2.2 แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน

3. มุ่งกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบทมากขึ้น โดยให้ยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในภูมิภาคและชนบท เป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ แบ่งออกเป็น 2 แผนงาน ได้แก่

3.1 แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ

3.2 แผนพัฒนาชนบท

## สาระสำคัญแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6

เพื่อให้นโยบายการพัฒนาชนบท ได้มีส่วนสนับสนุนแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยส่วนรวม ทั้งในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคมและเพิ่มคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนรวมทั้งเพื่อให้เกิดการกระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค และชนบทมากขึ้น แผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนฯ 6 จึงได้กำหนด วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ เป้าหมาย และแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนในชนบทที่ด้อยโอกาสในทางเศรษฐกิจและสังคมได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม

2. กลยุทธ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาชนบทในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จะมีกลยุทธ์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

2.1 ดำเนินการพัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลักมุ่งแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงและความต้องการของประชาชน โดยกระจายอำนาจให้จังหวัดกำหนดพื้นที่เป้าหมายของตนเอง

2.2 มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่ คือ พื้นที่ล้าหลังในการพัฒนา พื้นที่พัฒนาในระดับปานกลาง และพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าในการพัฒนาให้ขยับขั้นสู่

ระดับดีขึ้น โดยรัฐจะทุ่มเททรัพยากรในเขตพื้นที่ล้าหลัง และปานกลางเป็นหลัก ขณะเดียวกัน จะสนับสนุนภาคเอกชนมาลงทุนในเขตก้าวหน้าให้มากขึ้น

2.3 เน้นการผนึกกำลังระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างรัฐกับเอกชน และประชาชน เพื่อร่วมกันมุ่งแก้ปัญหาขั้นพื้นฐานของชุมชนในชนบทควบคู่ไปกับการสนับสนุนทางด้านการผลิต การเพิ่มรายได้และการมีงานทำ โดยเน้นการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับท้องถิ่น

2.4 สนับสนุนบทบาทองค์กรประชาชน และประชาชนในการตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเองและชุมชน เพื่อนำไปสู่การช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

### 3. เป้าหมาย แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

#### 1. เป้าหมายด้านการพัฒนา ได้แก่

1.1 ด้านเศรษฐกิจ แก้ปัญหาของประชาชนในชนบทต่อเนื่องจากที่ได้ดำเนินการไว้แล้วในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยเฉพาะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการผลิตในด้านเกษตรกรรมของประชาชนในชนบทในเขตล้าหลังให้มีอาหารเพียงพอแก่การบริโภคมีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งส่งเสริมทางด้านการผลิต การตลาดและการจ้างงานในชนบทเขตปานกลาง และก้าวหน้า เพื่อสนับสนุนเป้าหมายการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมของประเทศ

1.2 ด้านสังคม ให้ประชาชนในชนบทเข้าถึงบริการสังคมขั้นพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งให้มีความสามารถพึ่งตนเองได้ในที่สุด และมีส่วนร่วมเพื่อการพัฒนาความเป็นอยู่และกำหนดวิถีชีวิตของตนเองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนในชาติ (จปฐ.)

#### 2. เป้าหมายพื้นที่ปฏิบัติการ

กำหนดลำดับความสำคัญของพื้นที่เป้าหมายเพื่อปฏิบัติการให้สอดคล้องกับความหนาแน่นของปัญหาที่ประชาชนในชนบทเผชิญอยู่จริง กล่าวคือ

2.1 พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจและเผชิญปัญหาอยู่ 4 หรือ 5 ประเภท จากปัญหาทางด้านความไม่สะดวกในการคมนาคมและไม่มั่นคงในการถือครองที่ดินทำกิน ผลผลิตหรือรายได้ต่ำ สุขภาพอนามัยไม่ดี ขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ และขาดความรู้ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตจะเป็นพื้นที่ที่ต้องเร่งรัดพัฒนาเป็นอันดับแรก หรือเรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับล้าหลัง ซึ่งมีอยู่จำนวน 5,787 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็นภาคเหนือ 1,065 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 2,684 หมู่บ้าน ภาคกลาง 954 หมู่บ้าน และภาคใต้ 1,084 หมู่บ้าน

2.2 พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะด้อยในทางเศรษฐกิจและเผชิญปัญหาอยู่ 1 ถึง 3 ประเภท จากที่กล่าวข้างต้นจะเป็นพื้นที่ที่ต้องเร่งรัดการพัฒนาเป็นอันดับรองลงมา หรือที่เรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งมีอยู่ 35,514 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็นภาคเหนือ 6,672 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 17,990 หมู่บ้าน ภาคกลาง 5,731 หมู่บ้าน และภาคใต้ 5,121 หมู่บ้าน

2.3 พื้นที่ที่ประชาชนส่วนใหญ่มีศักยภาพทางการผลิตสูงและมีฐานะทางเศรษฐกิจค่อนข้างดี รวมทั้งมีปัญหาดังกล่าวข้างต้นอยู่เบาบางมาก จะเป็นพื้นที่พัฒนาตามปกติ หรือที่เรียกว่าพื้นที่พัฒนาที่อยู่ในระดับก้าวหน้า ซึ่งมีอยู่ 11,621 หมู่บ้านทั่วประเทศ แยกเป็นภาคเหนือ 3,079 หมู่บ้าน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 1,845 หมู่บ้าน ภาคกลาง 6,221 หมู่บ้าน และภาคใต้ 476 หมู่บ้าน

4. แนวทางการพัฒนา เพื่อให้การพัฒนาชนบทเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และให้มีส่วนสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาส่วนรวม ทั้งในด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ บริการสังคม และการปรับปรุงคุณภาพชีวิต แนวทางการพัฒนาจะให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาทางด้านการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพของชาวชนบทควบคู่ไปกับการเสริมสร้างโอกาสในการเพิ่มผลผลิต ซึ่งจะก่อให้เกิดรายได้และการจ้างงาน ซึ่งประกอบด้วย แนวทางหลัก 4 ประการ คือ

1. การพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานทางการผลิตและการตลาดในชนบท
2. การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถของรัฐในการแก้ปัญหาของชาวชนบท
3. การปรับปรุงกลไกการบริหารงานพัฒนาชนบท ให้มีการฉีกกำลังทุก ๆ ฝ่ายอย่างเป็นระบบครบวงจร
4. การเพิ่มการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาชนและภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานในเขตพื้นที่การพัฒนาอยู่ในระดับล่างและปานกลาง เป็นสำคัญ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาประเทศไว้ 4 ประการคือ

1. ขยายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สืบเนื่องไปในทศวรรษหน้า
2. รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน การคลังควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านปัญหาเงินเฟ้อ

3. เน้นการกระจายรายได้และกระจายผลการพัฒนาไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ยังด้อยโอกาสอยู่ทั่วประเทศ

4. เน้นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

#### แนวทางการดำเนินการ

1. เพิ่มประสิทธิภาพและปรับโครงสร้างการผลิตหลายสาขาและการตลาดด้านการเกษตร การยกระดับการผลิตภาคอุตสาหกรรมและการบริการ โดยคำนึงถึงข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งขณะนี้ร้อยละร้อยหรือลงไปมากเพราะใช้มาเป็นเวลากว่าร้อยปีแล้ว นอกจากนั้น ประเด็นสำคัญ ๆ ทรัพยากรที่จะเป็นตัวอย่างโอกาส และข้อจำกัดในอนาคตคือ ทรัพยากรมนุษย์ ตลอดทั้งสิ่งแวดล้อม และการปรับใช้เทคโนโลยีให้มากขึ้น เพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัวเติบโตในระดับที่เหมาะสมต่อไปในทศวรรษหน้า ในการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การคลังของประเทศควบคู่กันไป

2. เน้นการพัฒนาและยกระดับคุณภาพทรัพยากรมนุษย์ให้มีขีดความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในขณะเดียวกัน เป็นการเพิ่มโอกาสที่จะให้มีการกระจายโอกาสและรายได้ให้ดีขึ้นกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหลาย ๆ กลุ่มด้วยกัน

3. เน้นการบูรณะฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่ทรุดโทรมลงไปหลาย ๆ จุดให้มีความสมดุลและเป็นพื้นฐานในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนในเขตเมืองและคนในชนบทต่อไป

4. เน้นการกระจายการพัฒนาาระบบบริการพื้นฐาน ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมไปสู่ส่วนภูมิภาค และพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายเอาไว้ ให้มีการกระจายแหล่งผลิตออกไปในภาคต่าง ๆ ของประเทศ

5. วางแนวและมาตรการกระจายรายได้อย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาส

6. มุ่งเน้นการพัฒนาชนบทต่อเนื่องไป เพื่อบำบัดความยากจนอย่างมีเป้าหมายในแต่ละเขตพื้นที่

7. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐ ทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรม และลดเงื่อนไขต่าง ๆ ที่สร้างความบิดเบือนของราชการเพื่ออำนวยความสะดวกต่อภาคเอกชน ให้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในที่นี้หมายถึง ด้านการศึกษา

## สาระสำคัญแผนพัฒนาชนบทในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7

เพื่อให้นโยบายการพัฒนาชนบทได้มีส่วนสนับสนุนแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยส่วนรวม คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ มีมติให้กำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ และแนวทางการพัฒนาไว้ดังนี้ (คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, 2532)

1. **วัตถุประสงค์หลัก**ของการพัฒนาชนบท คือ การจัดความยากจนเพื่อสนับสนุนการกระจายรายได้และผลการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ยังด้อยโอกาสให้ได้รับประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตอย่างทั่วถึง โดยมุ่งยกระดับความสามารถของคนในชนบทและขยายโอกาสทางการผลิต การจ้างงานที่จะมีส่วนสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจควบคู่กันไปด้วย ตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

2. **กลยุทธ์** เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวข้างต้น การพัฒนาชนบทในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จะมีกลยุทธ์ที่สำคัญ 5 ประการคือ

2.1 ให้มีการกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายของการพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของรัฐและภาคเอกชนในการดำเนินการพัฒนาชนบทตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ส่งเสริมการเพิ่มและการกระจายรายได้ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านการผลิต การตลาด การมีงานทำ เพื่อสร้างความมั่นคงในรายได้ของคนในชนบทในระยะยาว รวมทั้งเป็นแหล่งรองรับการจ้างงาน โดยให้ความสำคัญกับนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การกระจายอุตสาหกรรมไปยังชนบทและอื่น ๆ

2.3 ให้ประชาชนในชนบทเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชนบท โดยมุ่งให้เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจ

2.4 พัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชนบทให้สูงขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้พึ่งตนเองได้ สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรมของชุมชน โดยให้ประชาชนในชนบทมีโอกาสได้รับบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพอย่างทั่วถึง

2.5 ปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับแนวทางและกลยุทธ์การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่ต้องตอบสนองต่อการพัฒนาชนบทในเชิงเศรษฐกิจมากขึ้น

3. **แนวทางการพัฒนา** เพื่อให้การพัฒนาชนบทบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดแนว

#### ทางการพัฒนาไว้ 4 ประการคือ

1. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับการปรับโครงสร้างการผลิตในชนบท ที่ต้องการกำลังคน และแรงงานที่มีคุณภาพเหมาะสมทั้งภาคเกษตรอุตสาหกรรม และบริการ โดยมีแนวทางดังนี้

- สนับสนุนให้ประชาชนในวัยศึกษาได้มีโอกาสเข้าเรียนในระดับที่สูงกว่าภาคบังคับเพื่อเป็นฐานในการพัฒนาตนเอง เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานและการประกอบอาชีพให้มั่นคงขึ้น
- ส่งเสริมและกระจายการให้บริการทางการศึกษาทั้งในและนอกระบบที่มุ่งไปสู่การมีงานทำ ให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ส่งเสริมการให้บริการทางด้านการฝึกอาชีพ เพื่อเพิ่มทักษะสำหรับแรงงานในชนบท ทั้งทางด้านเกษตร และนอกการเกษตร
- ส่งเสริมความรู้ด้านการบริหาร และจัดการให้คนในชนบทสามารถรวมกลุ่มในรูปของสถาบันเกษตรกรหรือสหกรณ์ และจัดการผลประโยชน์ของชุมชนในอันที่จะสามารถปรับปรุงตัดแปลง ควบคุม และจัดการทรัพยากรในชุมชน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนในชนบทเอง

2. การขยายโอกาสทางการผลิตและการจ้างงานในชนบท โดยมีแนวทางดังนี้

- เน้นการสร้างหรือการเพิ่มสินทรัพย์ ซึ่งเป็นที่มาของรายได้ให้แก่ครัวเรือนที่ยากจนอันได้แก่ สิทธิการเป็นเจ้าของที่ดิน
- ส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทกระจายการผลิตในภาคเกษตรเพื่อลดความเสี่ยงใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีที่เหมาะสมและคุ้มค่า เพื่อสร้างความมั่นคงในรายได้ของประชาชนในชนบทในระยะยาว
- ทบทวนนโยบายราคาพืชผลเกษตรในอันที่จะสร้างหลักประกันทางด้านรายได้ของเกษตรกรให้มั่นคงขึ้น
- ส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตรและอุตสาหกรรมขนาดย่อมในชนบท เพื่อรองรับผลผลิตและขยายการมีงานทำ ทั้งเป็นการจ้างงานและงานของตนเอง

- ส่งเสริมกิจกรรมนอกการเกษตร ที่จะมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และการจ้างงาน

3. การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนาชนบทในระยะยาวโดยเฉพาะ ทรัพยากรที่ดิน แหล่งน้ำ และป่าไม้ โดยมีแนวทางดังนี้

- จัดลำดับความสำคัญของทรัพยากรแต่ละประเภท พร้อมทั้งกำหนดนโยบาย

เชิงอนุรักษ์ และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และชุมชนใน  
ชนบทให้มากที่สุด

- ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมให้มี  
สภาพสมบูรณ์ โดยเน้นบทบาทขององค์กรประชาชนในท้องถิ่นให้มีส่วน  
ร่วมมากขึ้น
- ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมที่จะมีผลต่อการประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิต

4. การพัฒนาคุณภาพชีวิต เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีมาตรฐานการดำรง  
ชีวิตที่จะช่วยให้สามารถอยู่ในสังคมอย่างเป็นสุขโดยคำนึงถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่จะนำ  
ไปสู่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น โดยมีแนวทางดังนี้

- ให้ประชาชนมีโอกาสทางการศึกษาภาคบังคับอย่างทั่วถึง
- ให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการเฝ้าระวังการรักษาสุขภาพอนามัยของ  
ตนเองและสภาวะแวดล้อม
- สนับสนุนการรวมกลุ่มของประชาชนให้มีบทบาทในการวางแผนและ  
ดำเนินงานพัฒนาชนบทในระดับหมู่บ้าน
- มุ่งเน้นให้ประชาชนในชนบทมีพื้นฐานทางด้านจิตใจ และคุณค่าของ  
ความเป็นมนุษย์ที่ดี โดยเฉพาะการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรม  
แผ่นดินทอง
- ส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาศาสนา ศิลปวัฒนธรรม เพื่อ  
ให้ประชาชนในชนบทมีการเรียนรู้รากฐานวัฒนธรรมดั้งเดิม

5. การพัฒนาระบบบริหารงานพัฒนาชนบทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแก้  
ปัญหาของประชาชนในชนบท โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

- เน้นการปรับปรุงระบบบริหารงานพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น  
โดยเฉพาะในเรื่องหลัก ๆ ดังต่อไปนี้
- การนำบริการจากภาครัฐลงสู่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระจาย  
อำนาจการบริหารงานพัฒนา การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ
- การพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรประชาชนโดยสนับ  
สุนุนโครงการสร้างงานในชนบทและโครงการกองทุนพัฒนาชนบท
- การมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนและองค์กรประชาชนในการพัฒนา  
ชนบท

- ส่งเสริมการกระจายอำนาจการบริหารงานพัฒนาจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารทางด้านงบประมาณจากส่วนกลาง
- สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังส่วนท้องถิ่นให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีรายได้เพียงพอสำหรับพัฒนาท้องถิ่น และกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รวมตัวกันช่วยพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

## ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาฯ

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)** ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ส่วนใหญ่เกิดจากปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญ ทั้งในด้านวิชาการและในการบริหาร ความล่าช้าในการเจรจา และเบิกจ่ายเงินกู้ต่างประเทศ การทำสัญญา ตลอดจนการส่งวัสดุอุปกรณ์เป็นผลให้โครงการพัฒนาหลายโครงการดำเนินไปล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ โดยที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ดำเนินงานตามโครงการพัฒนายังทำงานตามระบบเดิมอยู่เป็นส่วนใหญ่ ความล่าช้าในการพัฒนาจึงยังมีมากเป็นทวีคูณ

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)** ปัญหาอุปสรรคของการพัฒนาตามแผนฉบับนี้ ที่สำคัญอาจจะสรุปได้ดังนี้ ปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และงบประมาณไม่เพียงพอ นอกจากนั้นในโครงการพัฒนาที่สำคัญ ๆ ก็ประสบปัญหาการบริหารโครงการ อาทิ การออกแบบและการประมูลราคา เป็นต้น ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล ทำให้การดำเนินงานไม่สนับสนุนสอดคล้องกันกับปัญหาในด้านการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันมาก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านการประเมินผล ซึ่งมักจะละเอียดหรือไม่ก็ล่าช้าไม่ทันท่วงที ซึ่งทำให้ขาดข้อมูล และไม่ทราบอุปสรรคในการดำเนินงานได้ทันการ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงแผนดำเนินงานหรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตของโครงการต่าง ๆ ให้เหมาะสมได้ในเวลาอันสั้น

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)** ในแผนพัฒนาฉบับที่ 3 นี้ การพัฒนา ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคที่เคยประสบมาแล้วอยู่มาก เช่น ปัญหาการเฉื่อยช้าของการดำเนินงานตามโครงการพัฒนา ปัญหาการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานผู้ปฏิบัติตามแผน นอกจากนี้ ปัญหาที่เป็นผลมาจากการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อมบางอย่างก็ได้เกิดตามมาอีกด้วย เช่น ปัญหาการกระจายรายได้ซึ่งนับวันจะมีช่องว่างกว้างยิ่งขึ้น เพราะยังไม่ได้ใช้เครื่องมือในการกระจายรายได้เต็มที่ เช่น ภาษีอากร หรือนโยบายเรื่องราคา เป็นต้น ประกอบกับแนวทางการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ก็ไม่ได้กำหนดให้เน้นหนักในด้าน

นี้มากนัก ยิ่งกว่านั้นในการพิจารณาโครงการพัฒนาเฉพาะด้านที่ผ่านมาก็กระจัดกระจายยังไม่ได้พิจารณาในลักษณะที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน คือ ยังไม่มีลักษณะเป็นลูกโซ่ต่อเนื่องกันไป ปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญนอกจากนี้ เช่น ปัญหาการพัฒนาไม่กระจายไปสู่ท้องถิ่น และชนบทอย่างได้ผล ปัญหาการจัดสรร และใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสูญเสียและไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาการลดน้อยถอยลงของประสิทธิภาพการผลิตในบางสาขา ปัญหาการกระจายบริการของรัฐไม่ทั่วถึง เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะได้หยิบยกมาตั้งเป็นเป้าหมายที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จะต้องมุ่งแก้ไขโดยรีบด่วนต่อไป

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)** ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ การพัฒนายังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับความไม่สมดุลของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ในชนบท ปัญหาโครงสร้างทางสังคมซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ขาดความสมดุล ความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจและรายได้ระหว่างกลุ่มชนและระหว่างพื้นที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา คือ ประชากรในชนบทไม่สามารถได้รับบริการทางสังคม เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และการโภชนาการอย่างเพียงพอและทั่วถึง ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ ปัญหาประชากรและการว่างงาน ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรเศรษฐกิจหลักของชาติ และปัญหาเศรษฐกิจกับความมั่นคงในพื้นที่หลายแหล่งของประเทศทั้งในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ยังมีบริเวณที่ล้าหลัง ยากจน และมีปัญหาทางด้านการเมือง และในการพัฒนาในระยะที่ผ่านมายังไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรเร่งปฏิบัติการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ดำเนินไปอย่างมีระเบียบแบบแผนและสนับสนุนกับการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงของประเทศควบคู่กันไปด้วย

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)** ผลของการพัฒนาประเทศในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 จนถึง พ.ศ. 2524 นั้น ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจของประเทศเพิ่มขึ้นจากเดิมถึงกว่า 14 เท่าตัว จากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่าการผลิตเพียง 60,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2504 เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 17,000 บาทต่อคน ในปี พ.ศ. 2524

อย่างไรก็ดี แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะขยายตัวอย่างเห็นได้ชัดดังกล่าว แต่ก็ได้สร้างสมปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐานไว้อย่างมากเช่น ปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ

ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิกฤตการณ์น้ำมัน ทำให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินเกินตัวในทุก  
ระดับ คือ ทั้งระดับประเทศ ระดับรัฐบาล และระดับประชาชน ปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจ  
อ่อนแอ ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะของโลก “ยุคน้ำมันแพง” และยุคของการต่อสู้แข่งขัน  
ทางเศรษฐกิจ โดยใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการจัดการ  
ได้ ทางด้านการเกษตร อัตราการผลิตมีอัตราการขยายตัวลดต่ำลงตามลำดับ เนื่องจากผลผลิต  
ต่อไร่ต่ำ และทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นรากฐานการผลิตด้านการเกษตรเริ่มเสื่อมโทรมลง โดย  
เฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และแหล่งประมง ด้านการอุตสาหกรรมยังพึ่งการนำเข้าสูง โดย  
เฉพาะสินค้าทุนและสินค้าสำเร็จรูป ด้านการจัดบริการทางสังคมของรัฐยังขยายไม่เพียงพอ  
และกระจายไม่ทั่วถึง และปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะประชาชนใน  
เขตชนบทล้าหลังกว่า 10 ล้านคน เป็นต้น

ปัญหาและบทเรียนจากแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อน ๆ จึงเป็นแนวทางในการจัดทำ  
แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวทางพัฒนาแนวใหม่ ซึ่งนอกจากจะเป็น “แผนรับ”  
เพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานที่สะสมกันมาในระยะเวลาที่ผ่านมาแล้ว ยังจัดเป็น “แผนรุก” เพื่อริเริ่ม  
โครงสร้าง

### **ผลที่ได้รับจากการพัฒนาจากอดีตจนถึงปัจจุบัน**

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509)** ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจตาม  
แผนพัฒนาฯ ฉบับแรกนี้ กล่าวได้ว่าได้ผลเกินที่คาดหมาย แม้ว่าจะในระยะนั้นข้อมูลสถิติต่าง ๆ  
ที่มีอยู่ไม่เพียงพอจนต้องอาศัยวิธีการวางแผนแบบ Pragmatic Method อย่างรวบรัดเร่งด่วน  
ที่สุด จะเรียกได้ว่าเป็นแผนที่รวบรวมโครงการของรัฐอย่างเดี๋ยวกว่าก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม  
ผลที่ได้จากแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ทำให้อัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ  
7.2 ต่อปี มูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 56,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2503 เป็น  
87,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2509 ส่วนรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มขึ้นจาก 2,000 บาท ในปี  
พ.ศ. 2503 เป็น 2,600 บาท ในปี พ.ศ. 2509 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4 ต่อปี ในแง่การลงทุน  
ของรัฐ หรือโครงการก่อสร้างพื้นฐานของรัฐ ปรากฏว่า ส่วนใหญ่สำเร็จลงตามความมุ่งหมาย  
โครงการสร้างเขื่อนใหญ่ ๆ เช่น โครงการชลประทานแก่งกระจาน แม่ยม แม่แตง เขื่อนอุบลรัตน์  
เขื่อนภูมิพล ล้วนเสร็จในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ทั้งสิ้น ในแง่ของขอบข่าย  
ทางหลวงได้มีการก่อสร้างทางหลวงเพิ่มขึ้นจาก 8,500 กิโลเมตร ในปี พ.ศ. 2505 เป็นประมาณ  
10,000 กิโลเมตร เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2509 ส่วนทางด้านการขนส่งนั้นได้เพิ่มกำลังผลิตติดตั้ง  
พลังงานไฟฟ้าจาก 288 เมกกะวัตต์ในปี พ.ศ. 2504 เป็น 552 เมกกะวัตต์ เมื่อแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 1 สิ้นสุดลง แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้นับเป็นแผนที่ประสบความสำเร็จสูงสุดเมื่อเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อ ๆ มา อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในอัตราสูงถึงร้อยละ 8 ต่อปี

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510–2514)** แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เป็นแผนพัฒนาฯ ที่ได้เปลี่ยนวิธีการวางแผนแบบ Pragmatic Method มาเป็นการวิเคราะห์สัดส่วนการเพิ่มขึ้นของทุนต่อผลผลิต (International Capital-ratio) ในการวางแผนส่วนรวม และในด้านการวางแผนรายการใช้การวิเคราะห์แบบการวิเคราะห์ผลได้ต่อทุน (Benefit Cost Analysis) ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ผลของการพัฒนาในช่วงระยะของแผนฯ ฉบับนี้ ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 7.2 ต่อปี เปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้เฉลี่ยร้อยละ 8.5 ต่อปี ในแง่รายได้ต่อบุคคลเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4 ต่อปี ต่ำกว่าเป้าหมายร้อยละ 5 ที่ตั้งไว้เช่นเดียวกัน จากรายการเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2514 ปรากฏว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยตกราว ๆ 3,222 บาท ในขณะที่มูลค่าผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศทั้งสิ้นเท่ากับ 127,326 ล้านบาท ในแง่โครงการของรัฐเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 พอจะสรุปถึงโครงการสำคัญได้ว่า ระยะทางทั่วประเทศเพิ่มขึ้นจาก 8,498 กิโลเมตร เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2504 เป็น 11,761 กิโลเมตร เมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 เนื้อที่ชลประทานเพิ่มขึ้นจาก 9.7 ล้านไร่ เมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็น 13.3 ล้านไร่ เมื่อสิ้นแผนฯ ฉบับที่ 2 ส่วนกำลังผลิตไฟฟ้าได้เพิ่มขึ้นจาก 456.6 เมกกะวัตต์ เป็น 1,169 เมกกะวัตต์ ในเวลาเดียวกัน แม้ว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 จะพบปัญหาและอุปสรรคจากการค้าต่างประเทศดังได้กล่าวไว้แล้ว แต่ถ้ามองถึงอัตราก้าวหน้าโดยเฉลี่ยที่เป็นจริงร้อยละ 7.2 ต่อปี ก็นับว่าน่าพอใจ

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515–2519)** แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นแผนฯ ที่ได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นหลายประการ ในด้านการวางแผนส่วนรวม (Macro planning) ได้มีการจำลองแบบทางเศรษฐกิจส่วนรวม (Macro Economic Model) มาใช้โดยได้มีการพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ และผลกระทบไปพร้อมกัน ทำให้สามารถคาดการณ์ต่าง ๆ ได้แม่นยำ และสอดคล้องกันมากขึ้น ส่วนทางด้านวางแผนเป็นรายสาขา (Micro planning) นั้น ก็ได้มีการศึกษาโครงการกันอย่างลึกซึ้งยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการศึกษาเตรียมการ (Feasibility study) ของโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งได้กระทำกันอย่างกว้างขวางขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ได้เกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจขึ้นมากมายหลายด้าน เช่น วิกฤตการณ์น้ำมัน ภาวะเงินเฟ้อ และภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน เป็นต้น จนมีผลทำให้การพัฒนาตามแผนต้องได้รับผลกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจประเมินผลการพัฒนาเบื้องต้นที่สำคัญ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

การขยายตัวทางเศรษฐกิจส่วนรวม ในระยะของแผนพัฒนาฯ เศรษฐกิจส่วนรวม

ของประเทศขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 6.2 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราการขยายตัวที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ร้อยละ 7 ต่อปี ทั้งนี้เป็นผลมาจากการชะงักของการลงทุนทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลในปี พ.ศ. 2514 การตกต่ำของผลิตผลในปี พ.ศ. 2515 อันเนื่องมาจากสภาพดินฟ้าอากาศผิดปกติ วิกฤตการณ์น้ำมันในปี พ.ศ. 2516 ภาวะเงินเฟ้อในปี พ.ศ. 2517 และภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2517-2518 ประกอบกับโครงสร้างโดยทั่วไปของระบบเศรษฐกิจยังมิได้รับการพัฒนาให้ถึงจุดที่มีรากฐานมั่นคงดีพอ เมื่อมีความผันผวนที่คาดหมายไม่ถึงมากกระทบอย่างรุนแรง จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจได้รับผลกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม แม้การผลิตจะไม่เพิ่มสูงขึ้นเท่าที่ควรเพียงร้อยละ 3.9 ต่อปี แต่ก็ยังมีหลายสาขาที่ประสบผลสำเร็จเกินเป้าหมาย ซึ่งได้แก่การผลิตในสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 8.6 ต่อปี และรายได้จากการส่งออกซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 14.0 ต่อปี จากนั้นการลดอัตราการเพิ่มของประชากรจากร้อยละ 3.1 ต่อปี ในปี พ.ศ. 2514 เหลือเพียงร้อยละ 2.6 ต่อปี ในปี พ.ศ. 2519 ก็นับว่าได้ผลสำเร็จพอสมควร

การขยายตัวขององค์ประกอบทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ การสะสมทุนถาวรของประเทศเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 6.8 ต่อปี ซึ่งก็นับว่าเป็นอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว ๆ มา ทั้งนี้เนื่องจากการลงทุนต้องหดตัวลง เพราะความแปรปรวนทางเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้น ส่วนการบริโภคทั่วไปมีลักษณะเพิ่มในอัตราปกติตลอดมา คือเฉลี่ยร้อยละ 6.3 ต่อปี ด้านการค้าระหว่างประเทศนั้นมีแนวโน้มดีขึ้นมาก เพราะราคาสินค้าส่งออกของประเทศดีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 และดีมากในปี พ.ศ. 2516 ทำให้การขาดดุลในปี พ.ศ. 2515 ลดลงเหลือเพียง 8,384 ล้านบาท ส่วนในปีหลังจากนั้นยอดขาดดุลการค้าได้เพิ่มขึ้นอีก แต่ก็ไม่มากเหมือนที่เคยคาดไว้ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ มูลค่าการส่งออกของสินค้าและบริการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 22.6 ต่อปี ส่วนการนำเข้าเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 23.8 ต่อปี การที่ยอดขาดดุลการค้ามีจำนวนต่ำกว่าที่คาดหมายไว้มากเช่นนี้ มีผลทำให้ฐานะเงินทุนสำรองของประเทศดีขึ้น คือตลอดช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ ประเทศสามารถสะสมเงินทุนสำรองเงินตราระหว่างประเทศได้เพิ่มขึ้นถึงประมาณ 7,800 ล้านบาท

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)** แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจในช่วง 2 ปีแรกของแผน มุ่งกระจายรายได้สู่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เริ่มให้ความสำคัญในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงของประเทศ เป็นช่วงระยะเวลาที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์น้ำมัน และความผันผวนทางการเงินของโลกอย่างหนัก เกิดภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืด การขาดดุลทางการค้า และดุลการชำระเงินทวีความรุนแรงขึ้น อย่างไรก็ตาม การขยายตัวทางเศรษฐกิจ

คงเพิ่มขึ้นในอัตราสู้อยู่ละ 7.3 ต่อปี นอกจากนี้อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงจากร้อยละ 2.5 ใน  
สิ้นปี พ.ศ. 2519 เหลือเพียงร้อยละ 2.1 ในปี พ.ศ. 2524 ก็นับได้ว่าประสบความสำเร็จพอสมควร

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525–2529)** แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เป็นแผนที่มีการปรับ  
แนวนโยบายในการพัฒนาประเทศแนวใหม่ โดยเน้นการแก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท โดยเฉพาะ  
ประชาชนในเขตชนบทล้าหลังกว่า 10 ล้านคน เมื่อสิ้นสุดแผนปรากฏว่า ประชาชนในชนบทเริ่มมี  
ความเป็นอยู่ดีขึ้น และได้รับการบริการขั้นพื้นฐานมากขึ้น ไม่เพียงแต่ทุกคนจะมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นเพียง  
อย่างเดียว แต่มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดีด้วย อัตราการเพิ่มของประชากรลดลงเหลือร้อยละ 4.4  
ต่อปี ทั้งนี้เพราะเศรษฐกิจโลกมีการผันผวนตลอดเวลาและรุนแรง อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นประมาณ  
1 ล้านคน

**แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530–2535)** แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เป็นแผนที่นำเอา  
การแก้ปัญหาที่แท้จริงของคนในชนบทซึ่งแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาคเป็นตัวกำหนดพื้นที่ปฏิบัติการ  
ผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อสิ้นปี 2531 ปรากฏว่าได้ผลเกินกว่าที่คาดหมาย ในปี พ.ศ. 2530  
เศรษฐกิจขยายตัวร้อยละ 8.4 ปี พ.ศ. 2531 ขยายตัวร้อยละ 11 ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ตั้งเป้า  
ให้เศรษฐกิจขยายตัวเพียงร้อยละ 5 การขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงเกินเป้าถึงร้อยละ 2.6 ในด้านการ  
พัฒนาชนบทปรากฏว่า ทำให้หมู่บ้านยากจนล้าหลังลดลงจากที่มีอยู่ทั้งสิ้น 4,925 หมู่บ้าน ในปี พ.ศ.  
2527 ลดลงเหลือเพียง 379 หมู่บ้าน ในปี พ.ศ. 2529 เหลือเพียง 253 หมู่บ้าน ในปี พ.ศ. 2531 หมู่บ้าน  
ในชนบทมีเส้นทางคมนาคมดีขึ้น หมู่บ้านมีไฟฟ้าใช้ร้อยละ 88 เด็กขาดสารอาหารร้ายแรงลดลงเหลือ  
ร้อยละ 0.1 ในทุกภาคของประเทศ สถานบริการสาธารณสุขครอบคลุมประชาชนชนบทจำนวน 25  
ล้านคน และเด็กได้รับการศึกษาภาคบังคับถึงร้อยละ 97

### **ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนพัฒนาชุมชน**

ประเทศไทยได้เริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504  
แต่ฐานะเศรษฐกิจของประเทศก็ยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าการวางแผนพัฒนาฯ จะได้มี  
การปรับปรุงให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นตามลำดับ สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535–2539) ได้ให้มีการ  
กำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายของการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อจะจัดปัญหาความยากจนและสนับสนุน  
การกระจายรายได้ และการมีงานทำ

การที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสามารถดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด  
ไว้ได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยราชการต่างๆ ได้ให้ความสนใจและให้ความ  
ร่วมมืออย่างแท้จริง โดยดำเนินการตามโครงการและเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้ใกล้เคียงที่สุด และให้  
สอดคล้องกับนโยบายที่ได้ให้ไว้ในแผนฯ ตามลำดับความสำคัญ มิใช่จะดำเนินการตามใจชอบซึ่ง

มีผลทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนจากเป้าหมายที่แผนชาติได้กำหนดไว้

เพื่อเป็นการสนับสนุนวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและเพื่อเป็นการสร้างความเจริญให้แก่ประชาชนในชนบท ทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ กรมการพัฒนาชุมชนจึงได้จัดทำแผนพัฒนาชุมชนเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน แผนการดำเนินงานพัฒนาชุมชนมีทุกระดับ คือ ระดับกรม ระดับเขต ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ และระดับตำบล แผนดังกล่าวนี้ครอบคลุมการปฏิบัติงานทุกอย่างภายใต้ความรับผิดชอบของกรมการพัฒนาชุมชนทั้งปี ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนมหาดไทย และแผนงบประมาณด้วย

### **แผนพัฒนาชุมชน**

แผนพัฒนาชุมชน คือ แผนดำเนินงานที่หน่วยงานพัฒนาชุมชน สังกัดกรมการพัฒนาชุมชนทุกระดับ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานพัฒนาชุมชนภายในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในชนบท ในอันที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพ และชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น

กรมการพัฒนาชุมชนได้ให้หน่วยงานพัฒนาชุมชนระดับต่าง ๆ จัดทำแผนพัฒนาชุมชนขึ้น จำแนกได้เป็น 5 ระดับ แต่ละระดับเป็นแผนระยะ 5 ปี ดังนี้

### **แผนพัฒนาชุมชนแม่บท 5 ปี**

แผนพัฒนาชุมชนแม่บท 5 ปี หมายถึง แผนการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ที่กองต่าง ๆ ร่วมกันจัดทำขึ้น และกองวิจัยและประเมินผลเป็นหน่วยงานประสานการจัดทำแผนที่สอดคล้องกับทิศทางและช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนมหาดไทยแม่บทเพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน ในอันที่จะทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น และสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น พร้อมทั้งสามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสม ในการจัดทำแผนนั้นจะประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ คือ แผนการดำเนินงานพัฒนาชุมชน แผนงบประมาณ แผนอัตรากำลัง และแผนประชาสัมพันธ์

### **แผนช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน 5 ปี**

แผนช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชน 5 ปี หมายถึง แผนการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาชุมชนเขต ตามบทบาทภารกิจที่สำนักงานพัฒนาชุมชนเขตพึงดำเนินการ

ให้เป็นไปตามนโยบายการพัฒนาชุมชน โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ แผนการดำเนินงาน แผนงบประมาณ แผนอัตรากำลัง และแผนประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของจังหวัด ในเขตรับผิดชอบ

### **แผนพัฒนาชุมชนจังหวัด 5 ปี**

แผนพัฒนาชุมชนจังหวัด 5 ปี หมายถึง แผนการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ซึ่งจัดทำโดยที่ทำการพัฒนาชุมชนจังหวัดเพื่อแก้ปัญหา และสนองความต้องการของท้องถิ่น โดยยึดผลการวิเคราะห์ข้อมูล กชช. 2 ค. ผนวก จปฐ. ข้อมูล จปฐ. เป็นหลักที่สอดคล้องกับทิศทาง และช่วงเวลาของแผนพัฒนาชุมชนแม่บท ทั้งในด้านแผนการดำเนินงานพัฒนาชุมชน แผนงบประมาณ แผนอัตรากำลัง และแผนประชาสัมพันธ์

### **แผนพัฒนาชุมชนอำเภอ / กิ่งอำเภอ 5 ปี**

แผนพัฒนาชุมชนอำเภอ / กิ่งอำเภอ 5 ปี หมายถึง แผนพัฒนาชุมชนซึ่งที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอ / กิ่งอำเภอจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในอำเภอที่ปรากฏในแผนพัฒนาชุมชนตำบล โดยยึดผลการวิเคราะห์ข้อมูล และช่วงเวลาของแผนพัฒนาจังหวัด ทั้งในด้านแผนการดำเนินงานพัฒนาชุมชน แผนงบประมาณ แผนอัตรากำลัง และแผนประชาสัมพันธ์

### **แผนพัฒนาชุมชนตำบล 5 ปี**

แผนพัฒนาชุมชนตำบล 5 ปี หมายถึง แผนพัฒนาชุมชนที่พัฒนากรประจำตำบลได้จัดทำขึ้นโดยได้รับการสนับสนุนจากที่ทำการพัฒนาชุมชนอำเภอ และได้รับความเห็นชอบจาก กปต. กสต. และผู้นำท้องถิ่นของตำบลนั้น เพื่อคาดการณ์ในการดำเนินการพัฒนาชุมชนในตำบลในช่วงระยะเวลา 5 ปี โดยยึดผลการวิเคราะห์ข้อมูล กชช. 2 ค. ผนวก จปฐ. และข้อมูล จปฐ. เป็นหลักที่สอดคล้องกับทิศทาง และช่วงเวลาของแผนพัฒนาชุมชนอำเภอและกิ่งอำเภอ ทั้งในด้านแผนการดำเนินงานพัฒนาชุมชน แผนงบประมาณ และแผนประชาสัมพันธ์

ในการจัดแผนดำเนินงานพัฒนาชุมชนในระดับตำบลนั้น ได้จำแนกแผนงาน และงาน ดังต่อไปนี้

1. แผนงานส่งเสริมความรู้และการศึกษา แบ่งออกเป็น 6 งาน ได้แก่
  - 1.1 งานพัฒนาเด็ก
  - 1.2 งานพัฒนาเยาวชน

- 1.3 งานพัฒนาและส่งเสริมอาชีพสตรี
- 1.4 งานพัฒนาองค์กร
- 1.5 งานอาสาพัฒนาชุมชน
- 1.6 งานส่งเสริมและเผยแพร่
2. แผนงานเพิ่มผลผลิต รายได้ และการมีงานทำ แบ่งออกเป็น 2 งาน ได้แก่
  - 2.1 งานพัฒนาเศรษฐกิจชนบท
  - 2.2 งานพัฒนาชุมชนในเขตพื้นที่เป้าหมายเฉพาะ
3. แผนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งออกเป็น 1 งาน ได้แก่
  - 3.1 งานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในการดำเนินงานจัดทำแผนได้เน้น 5 กลุ่มกิจกรรมบรรจุไว้ในแผนงานและงาน คือ

- การพัฒนาเด็ก เยาวชน สตรี อาสาสมัคร และผู้นำท้องถิ่น
- การพัฒนาองค์กรประชาชน
- การส่งเสริมอาชีพและการระดมทุน
- การพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
- การพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น

การจัดทำแผนพัฒนาชุมชน 5 ปี ตลอดจนการบรรจุกิจกรรมต่างๆ ไว้ในแผนงาน จะสามารถแก้ปัญหาและสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น และนับว่าเป็นการดำเนินงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งสิ้น