



ปีงบประมาณญี่ปุ่น 2543
การประเมินผลโดยองค์การภายนอก

รายงานสรุป

เรื่อง

การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค :
กรุงเทพและปริมณฑล กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ของประเทศไทย

มีนาคม 2544

สมาคมเพื่อการพัฒนา
ระหว่างประเทศของญี่ปุ่น
(JASID)

PVE
JR
01-15

รายงานการศึกษาโดยสมาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JASID)
ภายใต้สัญญาที่บองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)

ปีงบประมาณญี่ปุ่น 2543
การประเมินผลโดยองค์การภายนอก

รายงานสรุป

เรื่อง

การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค :
กรุงเทพและปริมณฑล กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ของประเทศไทย

มีนาคม 2544

สมาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของญี่ปุ่น
(JASID)

คำนิยม

ประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการให้ความร่วมมือเพื่อการพัฒนา (Official Development Assistance: ODA) แก่ประเทศต่างๆ ในการพัฒนาประเทศและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความเป็นห่วงที่มีอยู่อย่างต่อเนื่องของพวกเราที่อยู่ในองค์กร ODA และความพยายามของ ODA ที่จะชักนำช่วยเหลือสนับสนุนให้ประเทศที่กำลังพัฒนาต่าง ๆ ช่วยตัวเองเป็นสิ่งที่ได้รับการยกย่องเสมอในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผลของภาวะการเงินที่ไม่สู้ดีนักในหลายๆ ปีที่ผ่านมาทำให้งบประมาณของ ODA ต้องถูกปรับเปลี่ยนหลายครั้ง และรู้สึกว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทบทวนให้แน่ใจว่ากิจกรรมของ ODA ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานของ ODA ได้เรียกร้องให้มีการประเมินผลโครงการต่างๆ โดยนักวิชาการ ผู้มีความรู้ที่เป็นอิสระ ยุติธรรม และมีวิสัยทัศน์ที่กว้างขวางในเรื่องของการช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี 2542 เป็นต้นมาได้มีการตั้งงบประมาณเพื่อ "การประเมินโดยองค์การภายนอก" ตระเตรียมไว้ และ JICA ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยที่เป็นอิสระทั้งหลายที่มีความรู้ เชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในวิธีการประเมินโครงการได้มาทำการประเมินโครงการ

โครงการที่กำลังทำอยู่นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะประเมินโครงการของ JICA ในเรื่อง "การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค ระหว่างเมืองหลวง/มหานครกับชนบท" ซึ่ง JICA ได้ดำเนินการในประเทศที่มีรายได้ระดับปานกลาง ประเทศไทยได้รับเลือกให้เป็นกรณีศึกษา โดยมีชื่อเรื่องที่ศึกษาคือ "การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค : กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย" การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะเสนอแนะแนวทางใหม่ๆ และข้อเสนอแนะเพื่อจะยกย่องและดำเนินการโครงการความร่วมมือของ JICA ในอนาคต

ในส่วนของการทำการประเมินในขั้นแรก ได้จัดทำรายการบริการ/งานของสมาคมทางวิชาการแห่งหนึ่งสมาคมแห่งนี้ได้แก่ สมาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JASID) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2533 มีสมาชิกทั้งหมด 1,150 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาระหว่างประเทศ ในสัญญาครั้งนี้คณะกรรมการตรวจสอบโครงการ (Project Examination Committee) ของ JASID ได้คัดเลือกบุคลากรซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีประสบการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงประเทศไทย และมีความคุ้นเคยกับกิจกรรมของ JICA มาเป็นคณะผู้ประเมินโครงการ

ผลการประเมินและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากการทำการประเมินจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนและดำเนินโครงการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันต่อไปในอนาคต

เราใคร่ขอขอบคุณทุกๆ ท่านที่มีส่วนช่วยเหลือในการทำการประเมินครั้งนี้ อนึ่งเนื้อหาของรายงานนี้เป็นความคิดเห็นของผู้ประเมินแต่ละคน และในกรณีที่เกิดมีความคิดเห็นแตกต่างจาก JICA เราได้มีการแนบข้อคิดเห็นไว้ด้วยแล้ว

มีนาคม 2544



(ยูซุ ทากาชิมา)

รองประธาน องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA)

คำนำ

สมาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan Society for International Development : JASID) ได้รับมอบหมายจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ให้ทำการประเมินโครงการความร่วมมือต่างๆ ของ JICA ในประเทศไทย การทำงานนี้นับเป็นครั้งแรกที่สมาคมได้ติดต่อทำงานกับ JICA โดยตรง เราขอขอบคุณความไว้วางใจที่ JICA มอบให้ และเราสัญญาว่าจะทำงานให้ดีที่สุด

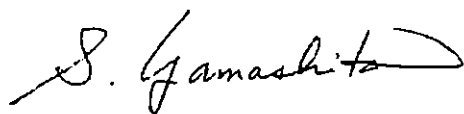
ดังที่เป็นที่ทราบกันดีว่า สถานการณ์ต่างๆ ที่อยู่รอบๆ ODA นั้นไม่สู้ดีนัก เนื่องจากการหดตัวของสภาพเศรษฐกิจในประเทศญี่ปุ่น เป็นผลให้งบประมาณของ ODA ลดลง และกิจกรรมการช่วยเหลือต่างประเทศมีการตรวจสอบจากประชาชนมากขึ้น การดำเนินโครงการแต่ละโครงการจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับ ODA จะต้องมีการเปิดเผยแก่สาธารณชน ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ JICA จำเป็นจะต้องหาสถาบันการศึกษาเข้ามาเป็นผู้ทำการประเมิน (ที่ไม่มียอดคิด) เรามีความรู้สึกดีใจที่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำนี้ ในระหว่างการทำการประเมิน สมาชิกของคณะผู้ประเมินหลายคนได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมปฏิบัติในโครงการพัฒนาต่างๆ และใช้ข้อมูลที่ได้พบเห็นในขณะนั้นในการวิเคราะห์ และมีนักศึกษาบัณฑิตศึกษาและบุคลากรของสมาคมหลายคนได้มีประสบการณ์ที่มีคุณค่าที่ได้ร่วมในการสำรวจภาคสนามและในกิจกรรมอื่นๆ

การประเมินโครงการที่ทำโดยองค์กรอิสระ เช่น JASID มีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานของ ODA และเราควรมีส่วนร่วมในการปรับปรุงและปฏิรูปการปฏิบัติงานของ ODA สิ่งนี้เป็นผลตอบแทนที่คืนให้แก่สังคมอย่างหนึ่งของ JASID และเป็นสิ่งจำเป็นที่ทั้งสององค์กรจะต้องร่วมกันทำงานอย่างจริงจัง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพร้อมที่จะยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น ผลการทำงานที่ดีย่อมได้รับการประเมินอย่างเหมาะสม เรารู้สึกยินดีที่ได้ทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ในการประเมิน ODA

นอกจากนั้น สมาชิกของคณะผู้ประเมินนั้นได้รับการคัดเลือกจาก คณะกรรมการตรวจสอบโครงการของ JASID (Project Examination Committee) จากบุคลากรของ JASID ที่มีประสบการณ์มาก ในการสำรวจภาคสนามในประเทศไทยและความเชี่ยวชาญเฉพาะของแต่ละบุคคล เนื้อหาของรายงานนี้จะสะท้อนถึงผลของการวิเคราะห์ข้อมูลและความคิดเห็นของคณะผู้ประเมิน แต่ทั้งนี้จะไม่ถือว่าเป็นทัศนคติของสมาคม เราพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานฉบับนี้ได้บรรลุเป้าหมายที่คาดหวังไว้ในด้านการวิเคราะห์ แต่ในช่วงระยะเวลาของการทำการประเมินได้มีปัญหาใหม่ๆ เกิดขึ้น และการแก้ปัญหาเป็นงานที่จะต้องทำในอนาคต และเรายังคิดอีกด้วยว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำการตีพิมพ์ผลและปัญหาในการประเมินของเรา และจะทำการให้ข้อคิดเห็นในการศึกษาต่อ ๆ ไป

สุดท้ายนี้เราขอบคุณอย่างซาบซึ้งแก่สถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ขอขอบคุณผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะและการสนับสนุนที่มีค่ายิ่งแก่พวกเรา

มีนาคม 2544



(โชอิชิ ยามาชิตะ)

ประธาน สมาคมเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JASID)

สารบัญ

หน้า

อักษรย่อ (iv)

แผนที่โครงการ (v)

ความนำ การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค : กรุงเทพฯและปริมณฑล
กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย

1

ส่วนที่ 1

การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค

วัตถุประสงค์ : กรุงเทพฯและปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย

การประเมินระดับมหภาค และกรอบการวิเคราะห์

บทที่ 1 ความแตกต่างของรายได้ระหว่างภูมิภาค : กรุงเทพฯและปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
: การวิเคราะห์ข้อมูล

5

บทที่ 2 แผนพัฒนาภูมิภาคสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน
: การประเมินช่วงกลางแผน และกรอบแนวทางการประเมินใหม่

8

บทที่ 3 ประเด็นปัญหาของการลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาคในอนาคต
: การกระจายอำนาจและ การสนับสนุนความคิดริเริ่มของท้องถิ่น

14

ส่วนที่ 2

การพัฒนาภูมิภาคโดยโครงการเฉพาะด้าน

บทที่ 4 ผลกระทบของโครงการสร้างถนน และสะพานในท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาภูมิภาค

18

บทที่ 5 การมีส่วนร่วมในการพัฒนาการเกษตรและป่าไม้โดยการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน
และกิจกรรมการช่วยตัวเองของประชาชน

26

บทที่ 6 ผลกระทบของโครงการการศึกษาและการฝึกอบรมต่อการพัฒนาภูมิภาค

36

บทที่ 7 การประเมินผลโครงการสาธารณสุข : ความยั่งยืนของสถาบัน และการให้บริการ

44

รายชื่อคณะผู้ประเมิน

52

Abbreviations

ACPP	Agricultural Cooperative Promotion Project
AIHD	ASEAN Institute for Health Development
ATC/PHC	ASEAN Training Center for Primary Health Care
BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives
BMA	Bangkok Metropolitan Area
C/P	Counterpart
CPD	Cooperative Promotion Department, Ministry of Agriculture and Cooperatives
DAC	Development Assistance Committee, OECD
DOH	Department of Highways, Ministry of Transport and Communications
F/S	Feasibility Study
GoT	Government of Thailand
GRP	Gross Regional Products
IQC	Indefinite Quantity Contract
ISD	Institute for Skill Development
JICA	Japan International Cooperation Agency
KISD	Khon Kaen Institute for Skill Development
MoPH	Ministry of Public Health
M/P	Master Plan
NESDB	National Economic and Social Development Board
NGO	Non-Governmental Organization
NSO	National Statistical Office
ODA	Official Development Assistance
PAR	Participatory Action Research
PDM	Project Design Matrix
PHC	Primary Health Care
PWD	Public Works Department, Ministry of Interior
REX	Reforestation and Extension Project in the Northeast of Thailand
RTC/PHCs	Regional Training Centers for Primary Health Care
S/W	Scope of Works
UBISD	Ubon Institute for Skill Development

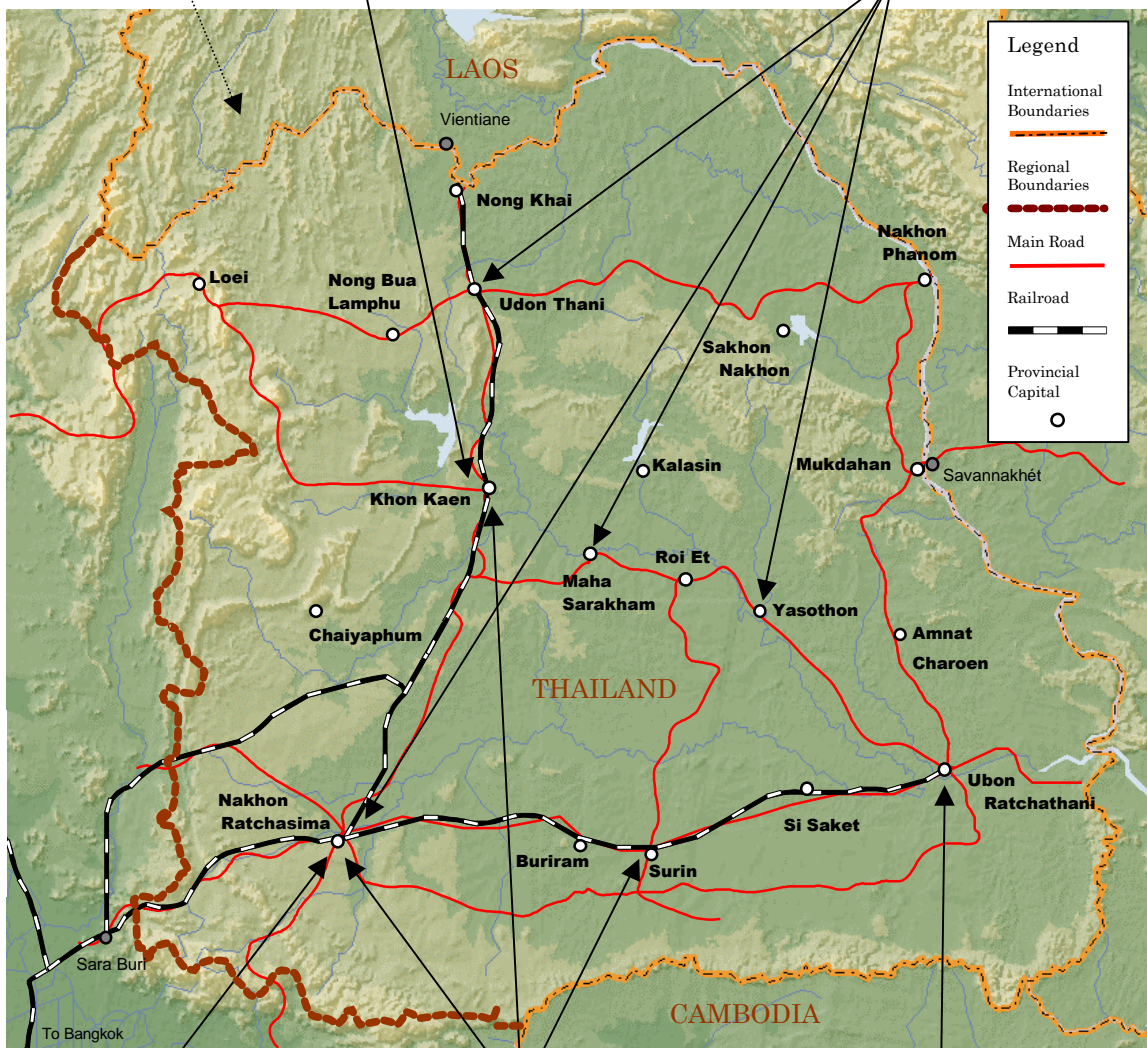
Northeastern Thailand and the Map of Project Sites



Project for the Establishment of the Institute for Skill Development in the Northeast of Thailand
 Institute for Skill Development in the Northeast of Thailand Project
 Project for the Establishment of PHC Training Center
 The ASEAN Training Center for Primary Health Care (ATC/PHC)
 Community Health Project

Regional Development Plan for the Lower Northeast and the Upper East Region in the Kingdom of Thailand

Reforestation and Extension Project in the Northeast of Thailand



Agricultural Co-operative Promotion Project

Project for Bridge Construction in Rural Region in Northeast Thailand
 Road Development in the North-eastern Region (Phase I, II)

Project for the Establishment of the Ubon Institute for Skill Development
 The Ubon Institute for Skill Development Project

ความนำ การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค : กรุงเทพฯและปริมณฑลและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
ของประเทศไทย

ในประเทศที่รายได้ระดับปานกลางทั้งหลายมักจะปรากฏมีความแตกต่างของรายได้ค่อนข้างมากระหว่างเมืองหลวง/มหานครและชนบท วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ การวิเคราะห์สาเหตุและโครงสร้างของความแตกต่างระหว่างภูมิภาคและให้ข้อเสนอแนะ เพื่อลดความแตกต่างโดยเน้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาความแตกต่างระหว่างภูมิภาคนั้นเป็นเป้าหมายของประเทศอย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเราได้ใช้วิธีการศึกษาหลายระดับ ในระดับจุลภาคเราได้ทำการประเมินโครงการต่าง ๆ ของ JICA ที่ดำเนินการอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และอีกระดับคือเป็นการพิจารณาถึงเป้าหมายระดับมหภาค หลังจากนั้นได้นำผลการศึกษาทั้งสองระดับมาใช้เป็นพื้นฐานเพื่อให้ข้อเสนอแนะถึงทิศทางความร่วมมือของทั้งสองประเทศโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับการลดความแตกต่างนี้

โครงการต่าง ๆ ของ JICA ที่เราได้ทำการประเมินได้แสดงไว้ในตารางที่ 0-1 จำนวนโครงการที่ทำการประเมินมีทั้งหมด 13 โครงการ และสามารถดัดแปลงได้เป็น 5 กลุ่ม คือ เศรษฐศาสตร์มหภาค โครงสร้างพื้นฐาน เกษตรและป่าไม้ การฝึกอบรมด้านอาชีพ และสาธารณสุข ในการประเมินนี้เราตั้งวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา/ตรวจสอบ ปัญหาพื้นฐานเบื้องต้นมาก ๆ สำหรับการพัฒนาชนบทและภูมิภาคอย่างยั่งยืน กล่าวคือ การส่งเสริมให้ประเมินประชาชนในชนบท/ในพื้นที่ที่มีส่วนร่วมในขบวนการของการพัฒนา สิ่งนี้เป็นหนึ่งในสิ่งเป้าหมายสุดท้ายของเรา

นอกจากนี้งานนี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะแนวทาง/วิธีการใหม่ที่เหมาะสมสำหรับการประเมินโครงการต่าง ๆ ของ ODA (ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา) และทบทวนประเด็นด้านนโยบาย ถึงแม้ว่าในการศึกษาค้นคว้าบางส่วนเรายังคงใช้วิธีการแบบเดิม ในการวิเคราะห์ประเมินอยู่ก็ตาม ในการประเมินโครงการเรามักจะทำโดยการเปรียบเทียบสิ่งที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วการทำการเปรียบเทียบดังกล่าวยังไม่เพียงพอ ตัวอย่างเช่นในการประเมินแผนแม่บท (H/P) เราไม่สามารถประยุกต์ใช้วิธีการประเมินแบบดั้งเดิมของ DAC¹⁾ กับทั้ง 5 รายการได้ เราจะต้องมีมุมมองรอบ และหลักเกณฑ์ในการประเมินใหม่

¹⁾ Development Assistance Committee, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

ปัญหาพื้นฐานในการลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค มีความสัมพันธ์อย่างมาก ๆ กับปัญหาความยากจนในระยะยาวและเป้าหมายของเราจะต้องเป็นการลด/กำจัดความยากจน (absolute poverty) ที่มีอยู่ในแต่ละภูมิภาค นั่นคือ วัตถุประสงค์ของการศึกษาของเรา นั่น เราควรจะศึกษาว่าจะยกระดับมาตรฐานการครองชีพ/ดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างไร ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่ว่าทำไมเราจึงเน้นไปที่โอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ซึ่งจะเป็นผู้ที่ส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาภูมิภาคที่แท้จริง เรามีความเชื่อว่าการกิจกรรมที่ทำด้วยความสมัครใจ หรืออาสาที่จะทำและทำอย่างต่อเนื่องของประชาชนในพื้นที่จะเป็นแรงขับให้เกิดการลดช่องว่างระหว่างภูมิภาคลง เรารู้สึกเป็นห่วงมาก ๆ ว่าเราจะสนับสนุน/ส่งเสริมความคิดริเริ่มของคนในพื้นที่ได้อย่างไร ในแง่ที่เราคิดว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่เราจะต้องพัฒนากรอบแนวคิดในการประเมินใหม่ ซึ่งจะต้องเป็นการประเมินที่ต้องมีระยะเวลายาว (ดูผล/แนวโน้มในระยะยาว) และจะต้องมีลักษณะที่เป็นการผสมผสาน

ตารางที่ 0-1 โครงการต่าง ๆ ของ JICA ที่สมาคม JASID ทำการประเมิน

กลุ่มโครงการ	ลักษณะโครงการ	ปีงบประมาณ	ชื่อที่เป็นทางการของโครงการ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
เศรษฐกิจและ มหภาค	แผนแม่บท	91-93	Regional Development Plan for the Lower Northeast and the Upper Northeast Region in the Kingdom of Thailand	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
	โครงสร้างพื้นฐาน	89-90 81-82 84-85	Project for Bridge Construction in Rural Region in Northeast Thailand Road Development in the Northeastern Region Road Development in the Northeastern Region (Phase II)	กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
เกษตรและ ป่าไม้	ความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปโครงการ	84-91	Agricultural Cooperative Promotion Project	กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
	ความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปโครงการ	92-96	Reforestation and Extension Project in the Northeast of Thailand	กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
การศึกษาและ ฝึกอบรม	เงินให้เปล่า	77	Project for the Establishment of the Institute for Skill Development in the Northeast of Thailand	อดีตกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
	ความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปโครงการ	77-81	Institute for Skill Development in the Northeast of Thailand Project	ปัจจุบัน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
	เงินให้เปล่า	87-88	Project for the Establishment of the Ubon Institute for Skill Development	
	ความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปโครงการ	88-93	The Ubon Institute for Skill Development	
สาธารณสุข	เงินให้เปล่า	82-84	Project for the Establishment of PHC Training Center	กระทรวงสาธารณสุขมหาวิทยาลัยมหิดล
	ความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปโครงการ	82-89	The ASEAN Training Center for Primary Health Care (ATC/PHC)	
	ความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปโครงการ	91-96	Community Health Project	สำนักงานเลขาธิการสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข

ส่วนที่ 1

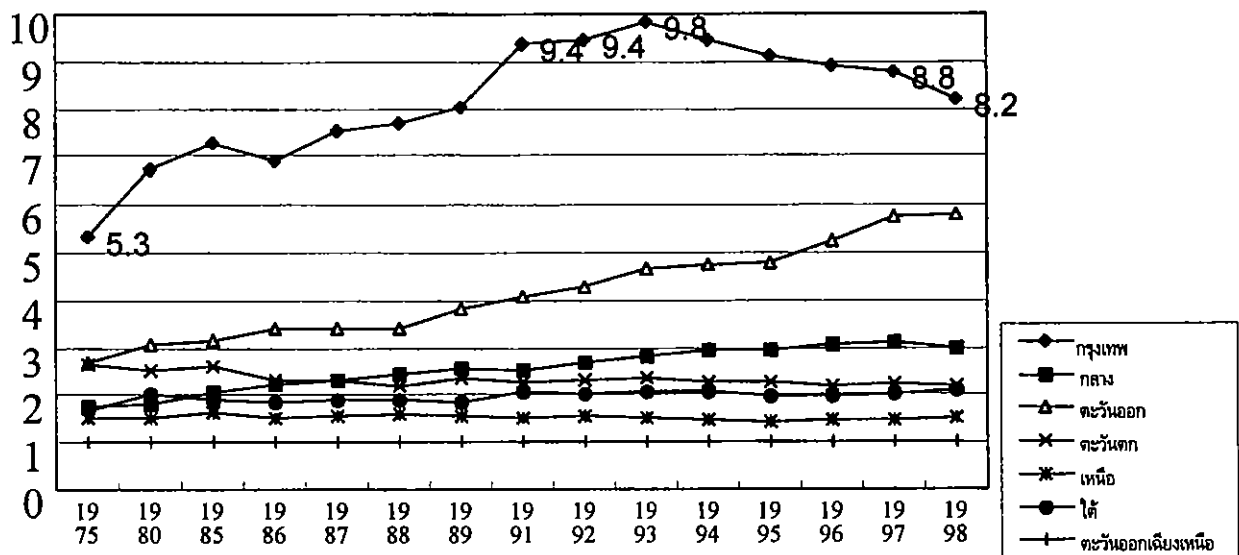
การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาค :
กรุงเทพและปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย
: การประเมินระดับมหภาคและกรอบการวิเคราะห์

บทที่ 1

ความแตกต่างของรายได้ระหว่างภูมิภาค : กรุงเทพฯและปริมณฑล และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : การวิเคราะห์ข้อมูล

บทนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อบรรยายถึงสภาพปัจจุบันและปัจจัยทางโครงสร้างของความแตกต่างระหว่างกรุงเทพฯ และปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงปริมาณด้วยการเปรียบเทียบดัชนีทางสังคมต่างๆ และเปรียบเทียบระดับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนกับระดับค่าเฉลี่ยต่อหัวของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ผลิตภัณฑ์มวลรวมรายภาค (GRP) วิเคราะห์ถึงปัจจัยและโครงสร้างในกระบวนการบริหารแบบรวมศูนย์ไปยังเขตกรุงเทพฯ รวมทั้งวิเคราะห์ความแตกต่างของโครงสร้างอุตสาหกรรม การอพยพของประชากร ระบบการศึกษา และบริการสาธารณะ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาของความแตกต่างดังกล่าว

ภาพที่ 1-1 แสดงความแตกต่างของรายได้ในรูปของผลิตภัณฑ์มวลรวมต่อหัว (GRP)
(กำหนดให้ GRP ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ = (1.0))



ที่มา : NESDB, Gross Regional and Provincial Products ของแต่ละปี

ภาพที่ 1-1 แสดงถึงความแตกต่างระหว่างภูมิภาคเมื่อพิจารณาจากผลิตภัณฑ์มวลรวม (GRP) GRP เฉลี่ยต่อหัว (แสดงจำนวนเท่าของรายได้เฉลี่ยในภูมิภาคอื่นเมื่อสมมติให้รายได้ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งอยู่ในระดับต่ำที่สุดเป็น 1) โดยในปี 1975 ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GRP) ต่อหัวของกรุงเทพฯ และปริมณฑลเท่ากับ 5.3 เท่าของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ จนถึงปี 1993 ได้ขยายตัวสูงสุดถึงระดับ 9.8 เท่า หลังจากนั้นนับจากช่วงกลางทศวรรษ 1990 ซึ่งเรียกกันว่ายุคฟองสบู่แตก ก็เริ่มลดลงมาจนกระทั่งในปี 1998 ก็ได้ลดลงมาอยู่ที่ 8.2 เท่า

อย่างไรก็ตาม จากตัวเลขการสำรวจของสำนักสถิติแห่งชาติ (NSO) ความแตกต่างของรายได้ครัวเรือนเฉลี่ยต่อหัวของ “เขตกรุงเทพฯและปริมณฑล” (คือเขตเมืองหลวงในคำจำกัดความของ NESDB ยกเว้นจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดนครปฐม) กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 1999 เท่ากับ 4.0 และพบว่าความแตกต่างกันสูงสุดคือ 4.5 เท่าในปี 1992 หลังจากนั้นความแตกต่างนี้ก็ค่อยๆ ลดลง แต่อย่างไรก็ตามระยะหลังนี้ก็กลับพบว่าความแตกต่างนี้เริ่มขยายตัวอีกครั้งหนึ่ง

ความแตกต่างของรายได้ระหว่างกรุงเทพฯและปริมณฑลกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นแตกต่างกันในด้านของโครงสร้างอุตสาหกรรมด้วย โดยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น การเกษตรกรรมยังคงเน้นการทำนาเป็นกิจกรรมหลักที่ใหญ่ที่สุดอยู่ นอกจากนั้นก็มีการค้าส่งค้าปลีกและบริการซึ่งมีสัดส่วนค่อนข้างสูง ส่วนในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลนั้น ส่วนแบ่งของภาคอุตสาหกรรมมีสูง (มูลค่ามากถึง 40% ของมูลค่าการผลิตทั้งหมด) และภาคบริการก็เป็นบริการสำหรับธุรกิจเป็นส่วนใหญ่สำหรับส่วนแบ่งของภาคเกษตรกรรมมีอยู่เพียง 3% เท่านั้น (ภาพ 1-6 ในรายงานฉบับนี้)

ปัญหาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือ มีอัตราการพึ่งพาเกษตรกรรมสูงที่สุด แต่โครงสร้างรายได้จากเกษตรกรรมต่ำกว่าพื้นที่อื่นๆ (รายได้จากภาคเกษตรเป็นอัตราส่วน 10.8% ของรายได้ครอบครัว) ดังนั้นความแตกต่างของโครงสร้างทางเศรษฐกิจระหว่างภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พึ่งพาเกษตรกรรมซึ่งมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ กับเขตเมืองหลวงซึ่งเป็นเมืองอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพการผลิตสูงจึง เป็นสาเหตุหลักของความแตกต่างของรายได้ของทั้งแห่ง

สาเหตุพื้นฐานของการขยายตัวของความแตกต่างของรายได้ก็คือ ในกระบวนการพัฒนาประเทศ มีการรวมศูนย์ทรัพยากร และหน่วยงานต่างๆ ไว้ในเขตเมืองหลวง เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการรวมศูนย์และการประหยัดอันเนื่องมาจากขนาด (economy of scale) เพื่อตามต่างประเทศให้ทัน ในช่วงเวลา 40 ปีที่ผ่านมาทั้งรัฐบาล ภาคการเงิน อุตสาหกรรมหลักทั้งหลาย ฯลฯ ต่างรวมกันเป็นหนึ่งบนเส้นทางการพัฒนาประเทศ

ทำการรวมศูนย์โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมในเขตเมืองหลวง ยกเว้นสภาพสิ่งแวดล้อมในการลงทุนของกรุงเทพฯและปริมณฑล เพื่อดึงดูดเงินทุนจากภาคเอกชนต่างประเทศ ในขณะที่ภูมิภาคได้ถูกทอดทิ้งจากการพัฒนา จึงทำให้ความแตกต่างของทั้งสองขยายตัวมากขึ้น

นอกจากนี้จังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเอง ยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย เช่น จังหวัดนครราชสีมาหรือขอนแก่นนั้น ผลผลิตมวลรวมในประเทศรายจังหวัด (GPP) ต่อหัวสูงกว่าของจังหวัดศรีสะเกษถึง 2 เท่า (ภาพที่ 1.2) ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ โครงสร้างของความเป็นสังคมเมือง ในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลนั้น ประชากรในเขตเมืองมีอัตราส่วนสูงถึงกว่าร้อยละ 85% ขณะที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเพียง 8% เท่านั้น ซึ่งหมายความว่า กว่า 80% ของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยอาศัยอยู่ในหมู่บ้านเกษตรกร ที่เหลือประมาณร้อยละ 10 เป็นประชากรในเขตเมือง

ในระยะหลังนี้ ในเขตกรุงเทพฯมีการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมเพิ่มขึ้น มีการศูนย์ของหน่วยงานต่างๆ โอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาและโอกาสในการทำงานมีมากขึ้น ทำให้คนหนุ่มคนสาวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือย้ายถิ่นฐานเข้าไปอาศัยในเขตกรุงเทพฯมากขึ้น เป็นเหตุให้สังคมเกษตรกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลายเป็นสังคมคนชรา และสังคมที่ถูกทอดทิ้ง

บทที่ 2

แผนพัฒนาภูมิภาคสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน : การประเมินช่วงกลางแผน และกรอบแนวทางการประเมินใหม่

2.1 ลักษณะและวัตถุประสงค์ของแผนแม่บท

รัฐบาลไทยโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB) ได้ขอให้ JICA ทำการวิจัยแผนพัฒนาแม่บทของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อจัดทำนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน การวิจัยดังกล่าวดำเนินการโดยบริษัท นิปปอน โคเอ จำกัด (รายงานนำเสนอในปี 1993) ซึ่งเป็นโครงการประเมินด้านมหภาค แผนแม่บทนี้ มีแผนระยะเวลา 20 ปีโดยมีเป้าหมายตั้งแต่ต้นปี 1990 จนถึงปี 2010 ช่วงเวลาของการประเมินอยู่ราวกลางระยะเวลานั้น จึงเรียกว่า “การประเมินช่วงวางแผน”

แผนแม่บทนี้ กล่าวกันว่า เป็นแผนที่หวังผลให้เกิดวิฤตจากการพัฒนาพื้นที่อุตสาหกรรมแถบชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ผลักดันโดย NESDB โดยมีแนวคิดที่จะสร้างถนนสายหลักเป็นถนนสายอุตสาหกรรมจะเชื่อมระหว่างท่าเรือแหลมฉบังบนฝั่งอ่าวไทยกับพื้นที่ที่มีรายได้ต่ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างผ่านจังหวัดมุกดาหารลงมา ในอนาคตถนนสายนี้ถนนสายนี้จะเชื่อมต่อไปยังประเทศลาวและเวียดนามต่อไป และส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่นั้นโดยรวม ด้วยการสร้างฐานที่มีศักยภาพการเจริญเติบโต 3 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่แรกคือ การสร้างศูนย์กลางของอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา พื้นที่ที่สอง พัฒนาศูนย์กลางเกษตรอุตสาหกรรมโดยมีจังหวัดอุบลราชธานีเป็นศูนย์กลาง พื้นที่ที่สามพัฒนาพื้นที่ที่ตั้งอยู่ตรงกลางระหว่างจังหวัดบุรีรัมย์และสุรินทร์ ที่เรียกกันว่า การพัฒนาแบบตั้งศูนย์กลาง ในศูนย์กลางเหล่านี้จะมีโครงการพัฒนาต่างๆ ที่จะส่งเสริมการพัฒนาไปยังพื้นที่ต่างๆ ทั่วภูมิภาค

เป้าหมายของแผนพัฒนาภูมิภาคครั้งนี้ มีอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ ประการที่ 1 เพื่อยกระดับรายได้ของประชากรในพื้นที่และลดความแตกต่างของระดับรายได้ประชาชาติทั่วประเทศ ประการที่ 2 ปรับปรุงคุณภาพของทรัพยากรดินและน้ำ เพื่อการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน และ ประการที่ 3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาภูมิภาคเพื่อสร้างการพัฒนาสังคมอย่างยั่งยืน

ในส่วนของแผนพัฒนานั้น เป็นแนวทางที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น คาดว่าได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วถึงวิธีการพัฒนาเพื่อบรรลุเป้าหมาย โครงการสร้างพื้นฐาน ที่รวมทั้งแนวทางในการสร้างความพร้อมอย่างเป็นขั้นตอน ด้วยประสบการณ์และวิธีการตามแผนแบบภาพรวม ตามการวิจัยในพื้นที่แล้ว

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายดั้งเดิมของการพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือมาตรการแก้ไข ปัญหาความยากจน จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการศึกษารวมทั้งองค์กรการศึกษาและการแบ่งหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ นั้น รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เป้าหมายหนึ่งของแผนแม่บทฉบับนี้คือ กำหนดให้มี “ความร่วมมือของประชาชนในกระบวนการพัฒนา” แต่ก็พบปัญหาที่มีได้ให้รายละเอียดและแนวทางอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในแผน

การนำเอาเรื่องการรักษาแหล่งน้ำและที่ดินเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาอย่างต่อเนื่องนั้น เป็นแนวทางสำคัญขั้นพื้นฐานสำหรับเกษตรกรรมของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีปัญหาขาดแคลนน้ำในช่วงฤดูแล้งและปัญหาความแห้งแล้งที่รุนแรง การคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมในเรื่องนี้จริง ๆ จึงมีความหมายสำคัญยิ่ง

2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ต่อกระบวนการพัฒนา

พื้นฐานของการพัฒนาภูมิภาคคือ การสร้างความต่อเนื่องและการคงอยู่ของการมีส่วนร่วมโดยอาศัยสังคมเศรษฐกิจระดับภูมิภาคและประชาชนเป็นแกนกลางด้วยความกระตือรือร้น เพื่อบรรลุเป้าหมายนี้ จึงต้องมีการสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการพัฒนา

ประเทศไทยนั้น หน่วยราชการมีความเข้มแข็ง เมื่อเทียบกับฟิลิปปินส์หรืออินโดนีเซียเพราะกิจกรรมที่ริเริ่มโดยองค์กรเอกชน (NGO) หรือท้องถิ่นยังน้อย แม้แต่สหกรณ์การเกษตรเอง ก็มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้สนับสนุนหลัก โครงสร้างที่ฝกรากลึกลงไปในพื้นที่มีน้อย แต่ในส่วนของส่งเสริมการเกษตรนั้น โครงการพัฒนาชุมชนโดยโครงการหลวงมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องไปทั่วประเทศ

ระยะหลังนี้ ในปี 1996 ที่มีการเฉลิมฉลองกาญจนาภิเษกครองราชย์ครบ 50 ปีนั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงแสดง “วิสัยทัศน์ใหม่” ที่ให้พึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืนและเข้ากับสิ่งแวดล้อม ซึ่งแตกต่างจากการพัฒนาขนาดใหญ่อย่างพวกวัตตุนิยม ทำให้เกิดอิทธิพลอย่างมากต่อความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นและสังคม ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี 1997 นั้น มีการกำหนดให้ส่งเสริมประชาชนให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติขึ้น และได้มีการจัดสัมมนา ประชาพิจารณ์ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทุกระดับชั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับแผนพัฒนา 5 ปีที่กำลังมีการร่างอยู่นั้น

2.3 มุมมองเกี่ยวกับแผนแม่บท

แม้จะมีการระบุถึงแนวทางและโครงการที่จำเป็นต่อการพัฒนาในแผนแม่บท แต่ก็มีกรอบบ่งบอกถึงเป้าหมายในเชิงตัวเลขอย่างเป็นทางการน้อยมาก เพราะฉะนั้น ในกรณีนี้ส่วนใหญ่จึงไม่สามารถประเมินเปรียบเทียบระหว่างตัวเลขเป้าหมายกับตัวเลขจริงได้ นอกจากนี้ มาตรฐาน DAC5 (ระดับการบรรลุเป้าหมาย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความต่อเนื่อง ความเหมาะสมของแผน) ที่ใช้ประเมินผลโครงการ ก็ยังมีปัญหาในการนำมาใช้เป็นมาตรฐานการประเมินอยู่ จึงได้กำหนดกรอบการประเมินผลใหม่ไว้ 10 หัวข้อ เพื่อใช้ประเมินผลแผนแม่บท

ประเด็นในการประเมินแผนแม่บท

1. ความเหมาะสมของเป้าหมายการพัฒนาและแนวทาง
2. การประเมินผลเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย
3. เงื่อนไขตามสมมุติฐานและความเปลี่ยนแปลง
4. กลยุทธ์การพัฒนาและแนวทางการดำเนินการ
5. แนวคิดที่เสนอในแผนนี้ ได้รับการบรรจุในแผนพัฒนาของไทยและแผนปฏิบัติการหรือไม่
6. การประเมินผลโดยรวมที่เกิดขึ้นจริงในกลางแผน
7. ปัญหาในอนาคตของการวิจัยแผนแม่บท: การเจรจาด้านนโยบายกับรัฐบาลคู่กรณีและแผนนั้น มีการติดตามผลมากน้อยขนาดไหน
8. ลักษณะของการประเมินผลต่อการวิจัยแผนแม่บท
9. ความพร้อมของเงื่อนไขในการพัฒนาอย่างยั่งยืน
10. การสร้างเงื่อนไขต่อการพัฒนาด้วยตนเองของท้องถิ่น

2.4 สรุปผลการประเมิน

ประเด็นสำคัญๆ จากผลการประเมินได้นำมาสรุปตามกรอบการประเมินดังกล่าวข้างต้นดังนี้ คือ

1. เป้าหมายทั้งสามและแนวทางการพัฒนานั้น เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาลไทย ซึ่งคิดว่าเหมาะสมดีแล้ว แต่จุดประสงค์ที่แท้จริงในการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือคือ การหามาตรการแก้ไขปัญหาคความยากจน นอกจากการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานและโครงการพัฒนาทั้งหลายที่เสนอไว้ในแผนนี้แล้ว น่าจะพิจารณาถึงการยกระดับขีดความสามารถของประชากรในท้องถิ่น ซึ่งหมายความว่า การแก้ไขปัญหาคความยากจนของท้องถิ่น ยังไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเพียงพอ

2. อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่เป้าหมายที่กำหนดกรอบไว้ในแผนฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะที่ 2 (ปี 1997-2001) ที่มีเป้าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ร้อยละ 8 ถึง 12 แต่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจริงนั้น ด้วยผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ อยู่ที่ร้อยละ -2.1 ในปี 1997 และร้อยละ -10.0 ในปี 1998 ดังนั้นอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงต่ำกว่าแผนที่เสนอไว้ ผลก็คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา ต่ำกว่าภูมิภาคอื่นของประเทศไทย อาจจะกล่าวได้ว่า ผลผลิตของภูมิภาคนี้ลดลงอย่างต่อเนื่อง
3. แนวทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เป็นสมมุติฐานของแผนแม่บทนี้ จำเป็นต้องกล่าวว่าได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเนื่องมาจากวิกฤติค่าเงินและเศรษฐกิจตกต่ำหลังจากปี 1997 เป็นต้นมา จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแนวทางสำหรับครึ่งหลังของแผน
4. ทิศทางกลยุทธ์การพัฒนาและแนวทางนั้น เห็นว่าได้มีการวางแผนมาอย่างเหมาะสม มีการทำวิจัยในพื้นที่จนเข้าใจถึงลักษณะพิเศษของแต่ละพื้นที่ ตามแนวคิดแบบจำลองการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลาง แต่ว่า ความก้าวหน้าของโปรแกรมและโครงการต่างๆ นั้น นอกเหนือจากโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนที่กำหนดแล้ว ไม่ปรากฏความก้าวหน้าที่ชัดเจนนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่ตั้งให้เป็นศูนย์กลางของโครงการทั้งหลาย เช่น นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ อุบลราชธานีนั้น ไม่อาจกล่าวได้ว่ามีความก้าวหน้าให้เห็นเด่นชัด
5. การที่แนวคิดแผนแม่บทฉบับนี้ ถูกบรรจุลงในแผนพัฒนาของรัฐบาลและแผนปฏิบัติการมากน้อยเพียงใดนั้น ไม่อาจประเมินได้ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานด้านถนน เช่นแผนการสร้างทางด่วนจากพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกไปยังนครราชสีมาซึ่งถือเป็นประตูหน้าด่านของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น อยู่ในแผนทางด่วนขั้นที่สอง แต่แนวคิดอื่นๆ ในหน่วยราชการที่วางแผนไม่มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบติดตามแผนแม่บทอย่างเต็มที่ ทำให้การติดตามมีไม่มากนัก รัฐบาลญี่ปุ่นควรใช้เวทีการเจรจาย่อยกับรัฐบาลไทยในการเรียกร้องให้จัดระบบการติดตามผลในหน่วยงานวางแผนของรัฐบาลคู่กรณี หรือให้รัฐบาลส่งผู้เชี่ยวชาญไปติดตามผลสำหรับโครงการสำคัญต่างๆ เพราะที่ผ่านมาการจัดทำแผนแม่บทแล้วให้ส่งเฉพาะรายงานเท่านั้นอาจจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้
6. การประเมินผลกลางเทอมนั้นชี้ให้เห็นว่าผลการดำเนินงานยังไม่ได้ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ตามแผนแม่บท จำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแผนแม่บทหรือวางแผนพัฒนาภูมิภาคในระยะเวลาที่เหลือ

7. เนื่องจากพบว่ามีปัญหาด้านนโยบายและประเด็นต่างๆทางนโยบายของประเทศคู่กรณีเป็นจำนวนมาก ในการวิจัยแผนแม่บทในอนาคต ควรจัดให้มีจัดระบบที่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และความต้องการไว้ล่วงหน้า ขณะเดียวกันก็ดำเนินการสำรวจติดตามปรึกษาและหารือด้านนโยบายกับประเทศคู่กรณีอย่างต่อเนื่องไป
8. ในการประเมินแผนแม่บทนั้น มีปัจจัยและเงื่อนไขต่างๆ ที่ซับซ้อนเช่น จุดประสงค์ กลยุทธ์ ระยะเวลาของแผน การเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมภายนอก ความต้องการของรัฐบาลคู่กรณี ฯลฯ เข้ามาเกี่ยวข้อง ในการประเมินจึงควรพิจารณาและวิเคราะห์โดยการมองภาพกว้างและเน้นที่จุดประสงค์และแนวทางของแผนเป็นสำคัญ
9. มิติด้านสิ่งแวดล้อมนั้น ได้ถูกจัดเป็นจุดประสงค์อันดับที่สองของแผน มีการอภิปรายถึงการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ลักษณะของดิน มาตรการเกี่ยวกับคุณภาพน้ำ มาตรการป้องกันน้ำท่วมในฤดูฝน ฯลฯ ในแผนนี้ได้มีการพูดถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองด้วย คณะผู้ประเมินเห็นว่าจำเป็นต้องมีแนวทางที่ชัดเจนในการเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญกับปัญหาเมืองใหญ่ ความสำคัญของเกษตรกรรมในอนาคต รวมถึงการรักษาสุขภาพแวดล้อมของเมือง และการสงวนรักษาทรัพยากร ที่สอดคล้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน
10. นอกเหนือจากการเสนอแนวทางการพัฒนาและโครงการต่างๆ แล้ว การสร้างความพร้อมในระบบเพื่อสนับสนุนธุรกิจชุมชน เกษตรกร และประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนา เงื่อนไขของการพัฒนาอยู่ที่การสร้างองค์กรต่างๆ และเน้นเป้าหมายไปที่การยกระดับองค์กรท้องถิ่น การลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาคนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่มีในกระบวนการพัฒนา เป็นสิ่งที่สำคัญเท่าเทียมกับนโยบายการแก้ปัญหาความยากจน และควรจะมีการเสนอแผนอย่างเป็นทางการในรูปแบบในการจัดทำโครงการด้วย

2.5 ความสำคัญของระบบการติดตามผล

(1) ปัญหาในการประเมินแผนแม่บท

แผนแม่บทของประเทศไทยมีกำหนดระยะเวลา 20 ปี ระยะเวลาเริ่มตั้งแต่ต้นปี 1990 จนถึงปี 2010 ขณะนี้อยู่ในช่วงกลางระยะเวลาของแผนดังกล่าว การเกิดวิกฤตการณ์เงิน และเศรษฐกิจถดถอย ทำให้อัตราการเติบโตไม่เป็นไปตามเป้าหมาย อันที่จริงแล้วคณะผู้จัดทำแผนได้คาดการณ์ไว้ว่าในช่วงครึ่งแรกของแผนจะมีตัวแปรต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินงาน คือ 1) ปัญหาความยากจนกลายเป็นปัญหาสำคัญที่สุดสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ 2) ปัญหาสิ่งแวดล้อมได้รับความสนใจมากขึ้น โครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการทบทวนกันใหม่ 3) การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการควบคุมระบบการเงินระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากกระแสการเปิดเสรีและแปรรูปเป็นรัฐวิสาหกิจ 4) การปฏิวัติทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการสื่อสารและการกระจายสินค้าที่ทันสมัยยิ่งขึ้นได้ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วนี้ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป้าหมายและรายละเอียดของการวิจัยแผนแม่บทระยะยาว ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องค้นหาโครงการด้านร่วมมือระหว่างประเทศ ที่มีเป้าหมายและจุดประสงค์ของความร่วมมือที่แจ่มชัด พร้อมกับการลดระยะเวลาของแผนลง ขณะเดียวกัน ก็พยายามยกระดับผลของการช่วยเหลือด้วยการหาความร่วมมือจากองค์กรต่างๆ และการรวมศูนย์ ในระดับปฏิบัติงานด้วย

(2) การจัดระบบการติดตามผล

แผนแม่บทที่เป็นเป้าหมายของการประเมินผลครั้งนี้ หลังจากที่น่าเสนอแผนแก่รัฐบาลไทยแล้ว ก็ยังไม่มีการติดตามผลเลย โดยปกติถ้าแผนนั้นยังสำคัญ ก็ยังจำเป็นต้องมีการพิจารณาแนวทางการทำหรือดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง ด้วยการส่งผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นไปยังหน่วยงานจัดทำนโยบาย ในลักษณะงานติดตามผลของ IOC (Indefinite Quantity Contract) ตัวอย่างเช่น งานการให้คำแนะนำเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการจากแผนแม่บท การศึกษาความเป็นไปได้โครงการ การดำเนินการโครงการนาร่องต่าง ๆ

ในเวลาเดียวกับ JICA ควรส่งผู้เชี่ยวชาญไปยังหน่วยงานวางแผนของรัฐบาลคูเกรณี เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านนโยบาย และติดตามการดำเนินงานตามแผนแม่บท ผู้เชี่ยวชาญจะพิจารณาลำดับขั้นต่อไปของแผนแม่บทโดยให้การข้อเสนอเกี่ยวกับนโยบายและหาหรือเพื่อเสนอแผนให้แก่รัฐบาลคูเกรณี นอกจากนั้นควรทำการติดตามแผนด้วยระบบ IOC เพื่อให้การร่วมมือมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทที่ 3

ประเด็นปัญหาของการลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาคในอนาคต : การกระจายอำนาจ และการสนับสนุนความคิดริเริ่มของท้องถิ่น

3.1 ความจำเป็นในการบรรลุถึงความเจริญเติบโตควบคู่กับความเสมอภาค

ความแตกต่างของรายได้ระหว่างภูมิภาคอาจเห็นได้จากจำนวนประชากรที่ได้รับประโยชน์จากความเจริญของกรุงเทพฯ ซึ่งมีเพียงร้อยละ 10 กล่าวอีกนัยหนึ่งอีกร้อยละ 90 ของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นอกกรุงเทพมหานคร ใช้ชีวิตอย่างยากลำบากและได้รับบริการทางสังคมที่ด้อยกว่า ไม่อาจแสดงความสามารถที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ หากจัดหาเงื่อนไขในการนำเอาความสามารถของประชาชนในภูมิภาคมาใช้ได้ ก็จะทำให้คนในชนบทมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น และจะช่วยกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาค ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ความเจริญเติบโตกับการลดความแตกต่างของรายได้(ความเสมอภาค) สามารถทำได้ในเวลาเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากที่ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงรวมทั้งญี่ปุ่นเคยประสบมาแล้ว นอกจากนั้นรัฐบาลไม่ควรให้ความหมายของการลดความแตกต่างระหว่างภูมิภาคหยุดอยู่แค่การพัฒนาประเทศอย่างเสมอภาคเท่านั้น แต่ควรมีการพัฒนาต่อเนื่อง ไปถึงการจัดทำนโยบายที่นำเอาความสามารถของคนที่ถูกกละเลยมานำมาใช้ให้เกิดประโยชน์

3.2 การส่งเสริมนโยบายกระจายอำนาจและความช่วยเหลือทางด้านการศึกษา

เนื่องจากความหนาแน่นของเขตเมืองหลวง ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ เช่นการจราจรติดขัด ปัญหาลิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระอันหนักหน่วงในการก่อสร้างโครงการจราจรตั้งแต่ทางด่วน ทางยกระดับต่างๆ ในเขตเมืองแม้จะเป็นผลในเรื่องของวัฒนธรรมเมือง แต่ก็มีภาระต้นทุนสูง สิ่งแวดล้อมเลวร้ายลง ปัญหาอาชญากรรมเพิ่มขึ้น และมีความเป็นไปได้ที่จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการแก้ไขโดยด่วน

เป็นการกระจายอำนาจเป็นกลยุทธ์พื้นฐาน ที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น รัฐบาลไทยได้เริ่มดำเนินการตามแนวทางนี้ ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (ปี 1977-1981) และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (ปี 1982-1986) ได้มีการเสนอแผนพัฒนาภูมิภาคและการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ด้วยจุดประสงค์ในการพัฒนาเกษตรกรในชนบทที่ล้าหลัง และการลดความยากจน ทำให้การจัดสรรงบประมาณไปในต่างจังหวัดเพิ่มมากขึ้น สำหรับในเรื่องของการสร้างความเท่าเทียมกันของรายได้ ได้มีคำแนะนำจากองค์กรระหว่างประเทศและนักวิชาการมากมาย ในเรื่องการใช้อัตราภาษีก้าวหน้า ภาษีภาษีที่ดิน ภาษีมรดก ฯลฯ ตลอดจนเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ภาคการมีความเข้มแข็ง นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากโครงสร้างมีลักษณะรวมศูนย์ โดยส่วนกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลควบคุมส่วนภูมิภาค เช่น การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จัดหารายได้จากการเก็บภาษีอากร การจัดสรรงบประมาณ และให้เงินช่วยเหลือ การกำหนดอัตราภาษีขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลางยังกำกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณหรือการบริหารราชการ และมีอิทธิพลต่อการคลังขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสามารถในการจัดการงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ประชากรในท้องถิ่นที่ได้รับผลประโยชน์จากความช่วยเหลือควรเพิ่มความสามารถในการจัดการเช่นกัน

3.3 การจัดระบบการสนับสนุนความคิดริเริ่มของท้องถิ่น

จากการตระหนักถึงปัญหาสิ่งแวดล้อม ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการขยายกิจกรรมเพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันเกษตรกรเริ่มจัดองค์กรของตนเองเพื่อติดต่อค้าขายกับโรงงานผลิตและแปรรูปสินค้าเกษตรกรรมโดยไม่ผ่านพ่อค้าคนกลาง เช่น เกษตรกรเลี้ยงไหมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประสบความสำเร็จในการจัดการบริหารร่วมกันในรูปสหกรณ์ เริ่มตั้งแต่การเลี้ยงตัวไหม จนถึงการผลิตไหมและเส้นด้าย รวมทั้งการจัดจำหน่ายผ่านเครือข่ายการตลาดของสหกรณ์ ทั้งนี้ ด้วยความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศและการสนับสนุนจากประเทศต่างๆ จนกลายเป็นธุรกิจขึ้นมาได้ นับเป็นกรณีที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง

หมู่บ้านเกษตรกรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มมีแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้เห็นบ้างแล้ว โดยเกษตรกรหลายครัวเรือนเริ่มมีรายได้เพิ่มขึ้น จากการเปลี่ยนแปลงการผลิตที่มีผลกำไรมากขึ้น เช่น ผักหรือข้าวหอมมะลิ เป็นต้น การประกอบอาชีพของเกษตรกรจังหวัดนครราชสีมาเริ่มมีความหลากหลายขึ้น เช่น การเลี้ยงหมู ปลา เป็นต้น ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้นับเป็นผลสำเร็จจากโครงการพระราชดำริต่างๆ ซึ่งมีการทำการชลประทานขนาดย่อม การสร้างอ่างเก็บน้ำ ฯลฯ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องผลักดันให้เกษตรกรมีการเปลี่ยนแปลงความคิด ตลอดจนสนับสนุนให้เขาสามารถยืนหยัดดำเนินกิจกรรมด้วยการพัฒนาตนเองได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ตลอดจนความช่วยเหลือของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การสนับสนุนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ต่อสหกรณ์การเกษตร และที่สำคัญที่สุดเกษตรกรเองเริ่มมองเห็นผลกำไร และประโยชน์ของการดำเนินงานระบบเครือข่ายจากความคิดริเริ่มของท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม สำหรับประชากรในพื้นที่เป้าหมายที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาความคิดริเริ่มของท้องถิ่นขึ้นนั้น ความช่วยเหลือจากส่วนกลางยังคงจำเป็นอยู่ ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมในการพัฒนาขณะนี้ยังเป็นเพียงจุดเริ่มต้นเท่านั้น การสร้างสำนึกให้แก่ประชากรในท้องถิ่นด้วยการประสานงานกันอย่างต่อเนื่องของส่วนกลางและท้องถิ่น จึงมีความหมายและมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงควรที่จะต้องสนับสนุนความพยายามเหล่านี้ต่อไป