

ภูมิหลังและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของไทย

1. อิทธิพลของแนวความคิดการพัฒนาแบบตะวันตก

การศึกษาเรื่องการพัฒนาประเทศหรือการพัฒนาสังคม เป็นเรื่องราวที่อยู่ในความสนใจของบรรดานักวิชาการทางสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานานพอสมควร จนกระทั่งเกิดนักทฤษฎีและนักปฏิบัติในการพัฒนาขึ้นมาหลายทั้งในมหาวิทยาลัย หน่วยงานของรัฐ และองค์การระหว่างประเทศ ได้มีการเสนอความคิด ทฤษฎี หรือคำอธิบายต่าง ๆ เพื่อการตอบคำถามต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนา\* ซึ่งก็มีทั้งรายละเอียดที่เหมือนกันและผิดแผกแตกต่างกันเป็นหลาย ๆ กลุ่ม หลาย ๆ ทักษะ แต่ก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด บางทักษะเคยได้รับความเชื่อถือสูงสุดในช่วงระยะเวลาหนึ่งก็ค่อย ๆ หมดความสำคัญลง และมีทักษะอื่น ๆ เข้ามาเป็นที่สนใจและได้รับการยอมรับแทน ซึ่งแนวความคิดหรือทักษะที่เริ่มเข้ามาใหม่นี้จะกลายเป็นความคิดที่ท้าทายต่อกรวิพากษ์ถกเถียงกันในหมู่นักวิชาการพัฒนา อันจะกลายเป็นสภาพการณ์ที่ผลักดันหมุนเวียนเป็นวัฏจักรเช่นนี้เรื่อยมา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระยะสอง-สามทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนักวิชาการและนักปฏิบัติต่างก็ให้ความสนใจต่อเรื่องของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา บรรดานักวิชาการและนักปฏิบัติเหล่านี้มักจะมีการประชุมพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กันอยู่เสมอ แต่จากการพบปะแลกเปลี่ยนกันนี้เอง แทนที่จะสามารถ

---

\* คำถามเกี่ยวกับการพัฒนา (โดยเฉพาะการพัฒนาชนบท) ซึ่งมีความสำคัญต่อทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ได้แก่ (1) ทำไมจึงต้องมีการพัฒนา (2) การพัฒนาที่อะไร (3) การพัฒนามีจุดมุ่งหมายเพื่อใคร (4) ใครเป็นผู้ดำเนินการพัฒนา (5) จะพัฒนาโดยวิธีใด (นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ 2527 : 177)

หาข้อสรุปในแนวความคิดและแนวทางการพัฒนาที่สามารถยอมรับได้โดยส่วนรวม กลับกลายเป็นสภาพการณ์ที่ขัดแย้งกันทางความคิดที่ยากจะสามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้อย่างแน่ชัด จนกระทั่งได้ก่อให้เกิดแนวความคิดและแบบแผนของการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานพัฒนาในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้สร้างความสับสนและปัญหาทางการพัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศกึ่งพัฒนาอย่างมากมาย

สภาพความสับสนและปัญหาที่เกิดขึ้นมากในกลุ่มประเทศกึ่งพัฒนานี้ เกิดจากการพัฒนาพยายามดำเนินรอยตามกลุ่มประเทศตะวันตก มุ่งที่จะพัฒนาประเทศและเปลี่ยนแปลงสังคมให้มีความเจริญ และทันสมัยตามแบบประเทศตะวันตก โดยได้มีการนำเอาความรู้และประสบการณ์การพัฒนาประเทศจากประเทศต่าง ๆ ที่เจริญแล้วมาเป็นแม่แบบในการกำหนดนโยบายและแผนงานพัฒนาประเทศของตน แต่เนื่องจากเกิดปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในด้านความรู้เทคนิควิทยาการต่าง ๆ และทรัพยากรเพื่อการพัฒนา จึงทำให้ผลการพัฒนากลับไปเป็นตรงกันข้าม ยิ่งพัฒนายิ่งเพิ่มปัญหาให้กับประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มากขึ้น

อย่างไรก็ตามความสับสนและปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ยังสามารถจำแนกให้เห็นถึงแนวความคิดและทฤษฎีการพัฒนาจากทางตะวันตก ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อแบบแผนการพัฒนาในกลุ่มประเทศกึ่งพัฒนานั้น ได้เป็น 3 แนวความคิดใหญ่ ๆ ด้วยกัน ดังที่ปรกต์ ปรียากรณ์ (2527 2-21, 46-48) ได้สรุปสาระสำคัญไว้ดังนี้

ก. แนวความคิดแบบนักทฤษฎีปฏิฐานนิยม ( The Positivism )

แนวคิดทฤษฎีกลุ่มนี้เป็นพวกที่นิยมประยุกต์ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ นิโคลาสสิค และทฤษฎีสังคมศาสตร์อเมริกันมาใช้วิเคราะห์ปัญหาของสังคมกึ่งพัฒนา โดยมีทัศนะต่อความก้าวหน้าหรือการพัฒนาว่ามีความหมายเท่ากับความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ (Development is equated with economic growth.) และความเจริญเติบโตเช่นนั้นจะวัดกันที่ความก้าวหน้าทางด้านถาวรวัตถุเป็นสำคัญ

ตัวแบบที่นักทฤษฎีแนวนี้ใช้ในการพัฒนาประเทศกึ่งพัฒนา คือ การพยายามเปลี่ยนแปลง



ไปสู่รูปแบบของสังคมตะวันตก อันถือว่าเป็นสังคมในอุดมคติของการพัฒนา การประยุกต์แบบรัฐ เศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกและการจัดระบบสังคมแบบประชาธิปไตยตะวันตก คือตัวแบบที่สามารถ ใช้ได้ทั่วไปในทุกประเทศ โดยมีเป้าหมายการพัฒนาอยู่ที่การเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross national product :GNP) และรายได้ต่อหัว (per capita income) ของ ประชาชน ด้วยการเร่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม และการสร้างชุมชนเมือง

แนวคิดทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง และได้พัฒนาเป็นทฤษฎีภาวะทันสมัย ซึ่งมีพื้นฐานทางอุดมการณ์ของทฤษฎีอยู่บนหลักการของการพัฒนาทุนนิยม (Capitalist Development) และการสร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democracy) เป็นสำคัญ ทฤษฎีภาวะทันสมัยนี้ได้รับการเผยแพร่อย่างกว้างขวางในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่เลือกใช้แนว ทางสังคมนิยม ซึ่งได้รับความนิยมมาตั้งแต่เริ่มทศวรรษแห่งการพัฒนาตามแนวความคิดขององค์ การสหประชาชาติ ในทศวรรษ 1950 เป็นต้นมา

#### ข. แนวคิดแบบนักทฤษฎีกลุ่มก้าวหน้า

แนวความคิดนี้เห็นว่า การถือเอาสังคมตะวันตกเป็นตัวอย่างของการพัฒนานั้นเป็นสิ่งไร สาระ พวกเขาปฏิเสธแนวคิดของกลุ่มแรกที่ว่า ความก้าวหน้าหรือการพัฒนามีความหมายเท่ากับ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แนวคิดที่นักทฤษฎีกลุ่มนี้เสนอ คือ การพัฒนาหมายถึงการปฏิรูป การจัดระเบียบทางสังคม (Development is equated with ordered social reform) ซึ่งจะกระทำเช่นนั้นได้ จะต้องมีการเรียนรู้ข้อเท็จจริงของประเทศโลกที่สามก่อน เพื่อที่ จะสามารถกำหนดวิธีการปฏิรูปสังคมที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด เครื่องมือที่ใช้ในการ วิเคราะห์และเรียนรู้คือ การให้ความสำคัญที่โครงสร้างสถาบันและประวัติศาสตร์

สำหรับสู่ทางในการพัฒนาที่กลุ่มนี้ เสนออย่างเป็นรูปธรรมน่าจะได้แก่แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการในทัศนะของ Myrdal ที่ได้รับขนานนามว่ามีลักษณะเป็นเฟเบียนนิซึม (Myrdal's Fabianism) และแนวทางการพัฒนาที่นำไปสู่การพึ่งตนเอง (self-reliance) ในทัศนะของ นักทฤษฎีพึ่งพา (Dependency Theory) เช่น Frank, Furtado และ Cardoso แนวความ คิดทั้งสองนี้มีจุดรวมกันที่สังเกตได้ชัดเจนคือ มุ่งเน้นในเชิงการเมือง/จริยธรรม (Political-ethical).



### ท. แนวคิดแบบนักทฤษฎีมาร์กซิสต์

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มนักทฤษฎีที่พยายามประยุกต์แนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองแบบคลาสสิกเข้ามาวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาของกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา นักวิชาการในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่ที่ได้รับการขนานนามว่าเป็นพวก นีโอมาร์กซิสต์ ซึ่งมี Paul Baran เป็นหัวหน้ากลุ่ม ประเด็นสำคัญที่ถือเป็นข้อเสนอลึกเกี่ยวกับการวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนา ได้แก่ การจัดสรรมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจภายในระบบสังคมที่ได้รับอิทธิพลจากการขยายตัวและแทรกแซงของวิถีการผลิตแบบทุนนิยมเข้าไปยังสังคมที่มีรูปแบบทางการผลิตก่อนทุนนิยม สิ่งที่เกิดขึ้นโดยมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้คือ ระบบทุนนิยมผูกขาด ผสมกับระบบเผด็จการทหาร การครอบงำของจักรวรรดินิยม และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ทวีความซับซ้อนขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศศูนย์กลางและบริวารในระบบทุนนิยม

ดังนั้น ข้อเรียกร้องของนักวิชาการกลุ่มนี้ก็คือ การวางแผนสังคมนิยมเป็นทางเลือกในการดำเนินการทางการเมือง สำหรับการสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมที่สมเหตุสมผลสำหรับประเทศบริวาร (Peripherals) ข้อเสนอที่สำคัญเบื้องต้นก็คือการปลดปล่อยภาวะครอบงำของระบบทุนนิยมโลกในทัศนะที่เรียกว่าการปฏิวัติสังคมนิยม

จุดหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาที่กลุ่มมาร์กซิสต์เสนอไว้ (ซึ่งบางคนอาจพิจารณาว่าใกล้เคียงกับทฤษฎีพึ่งพา) ก็คือสิ่งที่ Palma เรียกว่าเป็นตัวแบบกลไกเป็นทางการ (Mechanico formal model) เช่นเดียวกับข้อเสนอของพวกปฏิฐานนิยมซึ่งก็คงจะมองว่าตัวแบบของประเทศสังคมนิยมน่าจะนำมาใช้สำหรับกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาโดยทั่วไปได้

จากข้อพิจารณาทั้ง 3 แนวทางดังกล่าวนี้ นับว่าทัศนะของนักทฤษฎีกลุ่มก้าวหน้ามีแนวทางกว้างขวางกว่ากลุ่มปฏิฐานนิยมและกลุ่มมาร์กซิสต์ แต่แนวความคิดในการพัฒนาที่ถูกต้องนั้นไม่ควรจะเป็นการกำหนดสูตรสำเร็จในเชิงเทคนิคว่า คุณลักษณะเฉพาะของการพัฒนาควรมีองค์ประกอบเช่นไร จากแนวความคิดและทฤษฎีทั้ง 3 แนวดังกล่าว นับว่าแนวคิดของพวกปฏิฐานนิยมได้รับความนิยมนำเอาไปใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมาก ประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทย คงพยายามเร่งส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง



ทางเศรษฐกิจจากระบบที่มีฐานเศรษฐกิจอยู่ในภาคเกษตร โดยคิดว่าจะเป็นแนวทางที่สามารถนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งของประชาชน ซึ่งการพัฒนาประเทศตามแนวทางนี้มีปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม คือ "ทุน เทคโนโลยี และความชำนาญในการบริหารธุรกิจ" (Frank, A.G. 1969:48-61) แต่ปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ขาดแคลนในประเทศด้อยพัฒนา ดังนั้น การพัฒนาจึงกลายเป็นการถ่ายทอดปัจจัยเหล่านี้จากประเทศตะวันตกมาสู่ประเทศด้อยพัฒนา อันเป็นผลให้การพัฒนาประเทศไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จนกระทั่งกลายเป็นสภาพการพัฒนาที่ผิดพลาดดังนี้

1) ทางด้านรายได้ ไม่มีการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนา ผลประโยชน์ของการพัฒนาจะตกอยู่กับคนกลุ่มน้อย ทำให้เกิดช่องว่างในระดับรายได้ของกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาและกลุ่มที่ถูกละทิ้งหรือไม่สามารถเข้ามาอยู่ในวงจรของการพัฒนาได้ ซึ่งคนกลุ่มหลังนี้มักจะอยู่ในชนบท มีรายได้หลักจากผลผลิตทางการเกษตร จึงทำให้กลายเป็นช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างชนบทกับเมือง หรือระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคนอกเกษตรกรรม

2) ทางด้านพื้นที่ เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างการพัฒนาในท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ระหว่างเมืองหลวงกับเมืองอื่น ๆ หรือเกิดความไม่เสมอภาคระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งนี้เกิดจากกระบวนการถ่ายเททรัพยากรจากพื้นที่หนึ่งไปสู่อีกพื้นที่หนึ่งอย่างยุติธรรมจนกระทั่งเกิดการครอบงำทางเศรษฐกิจและสังคม และกลายเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองหลักและเมืองบริวารในที่สุด

ด้วยเหตุนี้ต่อมาจึงได้มีการทบทวนการพัฒนาพยายามค้นหากลยุทธ์การพัฒนาแบบใหม่ขึ้นมา ซึ่งก็มีผู้นำเสนอกันในหลาย ๆ แนวทาง จนกระทั่งมีการกล่าวถึงแนวความคิดหนึ่งที่น่าสนใจและถูกนำมาวิพากษ์ถกเถียงกัน เพื่อการกำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศที่เหมาะสมกับกลุ่มประเทศด้อยพัฒนา แนวความคิดนี้ได้รับการเสนอเป็นครั้งแรกในราวปีพ.ศ. 2518 โดยนักทฤษฎีกลุ่ม Dag Hammarskjold Foundation ของสวีเดน คือ แนวความคิด "การพัฒนาอีกรูปแบบหนึ่ง" (Another Development) อันเป็นแนวความคิดที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากแนวความคิดเดิมของการพัฒนาที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยการนำเอาผลและปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นบทเรียนในการแก้ไข แนวความคิดการพัฒนาแนวใหม่นี้ได้แก่ แนวความคิดที่ว่า การพัฒนาควรมีผู้คนเป็นหลัก เพื่อการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนซึ่งคนนั้นเองเป็นผู้ดำเนินการ (ณัฐพล ชันธไชย 2527 : 12)

แนวความคิดหลังนี้ ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนากันอย่างกว้างขวาง ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาที่ประสบความล้มเหลวทางการพัฒนาประเทศจากการที่รับเอาแนวความคิดของพวกปฏิฐานนิยมไปใช้ เพราะบรรดานักวิชาการและนักปฏิบัติทางการพัฒนาในประเทศต่าง ๆ ได้มีความเห็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกัน ถึงประโยชน์ของการพัฒนาตามแนวความคิดนี้ ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาการพัฒนาที่ประเทศด้อยพัฒนาต่าง ๆ กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็นแนวทางการพัฒนาที่อาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในประเทศนั้นเองเป็นหลักในการพัฒนา ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรทางการพัฒนาจากภายนอกประเทศ

## 2. นโยบายการพัฒนาชนบทในประเทศไทย

ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดการพัฒนาจากทางตะวันตก และดำเนินไปตามกระบวนการเปลี่ยนแปลงทุกขั้นตอน ซึ่งเริ่มจากการที่นักวิชาการประจำสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับเอาแนวความคิดของพวกปฏิฐานนิยมมาใช้เป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเรื่อยมาตั้งแต่ฉบับแรก จนกระทั่งในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งกำลังประกาศใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2525-2529) แต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้ได้ปรับเอาแนวความคิดใหม่ทางการพัฒนาออกเหนือจากทฤษฎีปฏิฐานนิยมมาใช้ในการกำหนดนโยบายและแผนงานพัฒนาประเทศ ด้วยความมุ่งหวังที่จะลดความผิดพลาดจากการพัฒนาที่ผ่านมา โดยพยายามพัฒนาเพื่อการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งเน้นในพื้นที่ชนบทยากจน

จากสภาพการดังกล่าว จึงควรจะหันมาทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบท เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจถึงปัญหาการพัฒนาชนบทในประเทศไทย คงรายละเอียดที่จะกล่าวถึงต่อไป



ก. บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบท

1) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับนโยบายและแผนงานพัฒนาชนบท

ดังที่กล่าวแล้วว่า ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนแม่บทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ ทั้งการพัฒนาในเมืองและชนบท ดังนั้นจึงจำเป็นต้องทบทวนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่รัฐบาลได้ประกาศใช้มาแล้ว โดยจะแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วนคือ

ก) นโยบายและแผนงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมา \*

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้แบ่งระยะเวลาของแผนออกเป็น 2 ระยะ คือ ระยะแรกอยู่ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2504-06 และระยะที่สองอยู่ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2507-09 โดยสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับนี้ เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งพัฒนาทางด้านวัตถุ โดยมุ่งที่จะเร่งรัดพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว (เน้นการสร้างระบบคมนาคมและพลังงานต่าง ๆ) และมุ่งที่จะเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (วัดออกมาในรูปของรายได้ประชาชาติ) โดยไม่ได้ให้ความสนใจกับเรื่องการกระจายรายได้ ซึ่งสภาพเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ไม่ได้วางแนวทางเพื่อประโยชน์ของชาวชนบทอย่างแท้จริง

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ในแผนพัฒนาฉบับนี้ยังคงยึดแนวทางเดิมคือ มุ่งเสริมสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้มั่นคงและเจริญยิ่งขึ้น แต่ก็ได้เริ่มให้ความสำคัญกับด้านอื่น ๆ มากขึ้น เช่นการพัฒนาสังคมโดยได้กำหนดนโยบายสำคัญ ๆ เพิ่มเติมขึ้นอีกหลายประการ อาทิ นโยบายพัฒนาชนบทเพื่อเสริมความมั่นคงของประเทศและเพื่อกระจายผลการพัฒนาออกไปให้ถึงประชาชนในส่วนภูมิภาคต่าง ๆ นโยบายการพัฒนากำลังคนเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือในระดับต่าง ๆ และนโยบายที่จะให้ความสนับสนุนและส่งเสริมให้ธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทรวมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น

\* เนื่องจากมีเอกสารจำนวนมากที่ได้เสนอรายละเอียดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเอาไว้แล้ว ในที่นี้จึงขอสรุปสาระสำคัญแต่เพียงย่อ ๆ ไว้เป็นพื้นฐานความเข้าใจ

(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519)

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เป็นแผนที่เริ่มมีการแทรกมาตรการการกระจายรายได้และการกระจายบริการทางสังคมควบคู่กันไปเพื่อลดช่องว่างระหว่างเมืองกับชนบท อย่างไรก็ตามหากพิจารณาให้ลึกซึ้งจะเห็นว่า แม้จะมีการพูดถึงการพัฒนาทางด้านสังคมมากขึ้น และเน้นการพัฒนาชนบทเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่แนวความคิดหลักในการพัฒนายังคงเดิม ดังนั้นเมื่อสิ้นสุดแผน สภาพการพัฒนายังคงเป็นไปอย่างไม่สมดุลย์ ชนบทยังคงเติบโตช้ากว่าเมือง ช่องว่างในการกระจายรายไดยังคงมีอยู่เช่นเดิม และประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นในบางแห่ง กึ่งที่และลดลงในบางแห่ง ซึ่งโดยสรุปแล้วจะเห็นว่าชนบทยังคงมีปัญหาคความยากจนและประสิทธิภาพการผลิตยังคงล้าหลังอยู่โดยทั่วไป

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

ในแผนพัฒนาฉบับนี้ มีลักษณะที่เน้นการพัฒนาทางด้านสังคมมากยิ่งขึ้น พยายามที่จะมุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคมภายใต้ความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่ประชาชนส่วนใหญ่ นับเป็นแผนพัฒนาที่มีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่ได้เรียนรู้จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 โดยมุ่งที่จะส่งเสริมให้ประชาชนช่วยพัฒนาชนบทของตนเองมากขึ้น มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจการพัฒนาไปสู่ประชาชนในชนบทมากขึ้น มีลักษณะเริ่มยอมรับในหลักการที่จะนำแผนมาดำเนินการให้มีลักษณะผสมผสาน และดำเนินการให้แผนย่อยและแผนใหญ่มีทิศทางและลักษณะที่สอดคล้องและประสานกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเริ่มมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนการพัฒนาแบบข้างล่างขึ้นไปสู่ข้างบน (Bottom-up) บ้างแล้ว จะเห็นได้จากการยอมรับที่ว่า การพัฒนาชนบทควรจะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

จากการศึกษาบทวนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว จะเห็นว่า การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-3 นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวความคิดที่ยังขาดทิศทางและความหมายที่แน่นอน มีการตีความการพัฒนาชนบทไปในรูปแบบต่าง ๆ ความหน้าที่ของหน่วยราชการแต่ละหน่วย เป้าหมายของการพัฒนาชนบทส่วนใหญ่ก็มุ่งในคำที่จะเป็นเครื่องมือเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลผลิต และรายได้ของประเทศ มิได้มุ่งที่จะยึดถือการพัฒนาชนบทในฐานะที่ชนบทเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (เส้นที่ จามริก และคณะ 2523 : 21-



เมื่อมาถึงช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ปรากฏว่าเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเพิ่มผลผลิตและรายได้ ไม่สามารถบรรลุผลได้ทั่วถึงในทุกพื้นที่ พื้นที่บางแห่งก็เจริญรุดหน้าไปไต่มา แต่พื้นที่บางแห่งยังคงล้าหลังไม่สามารถพัฒนาไปเท่าที่ควร บรรดานักวิชาการจึงเริ่มยอมรับว่าพื้นที่ต่าง ๆ ที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไปควรจะต้องใช้แผนพัฒนาที่แตกต่างกัน จึงได้เริ่มใช้แนวความคิดเกี่ยวกับ "ความต้องการของประชาชน" มาใช้วางแผนพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แต่การดำเนินงานไปตามแนวทางให้สอดคล้องกับ "ความต้องการของประชาชน" ได้ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการเช่นกัน ประการที่สำคัญที่สุดได้แก่ การที่ความต้องการของประชาชนมุ่งที่จะดำเนินรอยตามแบบของพื้นที่ที่เจริญแล้ว ดังนั้นเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วนโยบายการพัฒนาชนบทในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ก็มีได้แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อนๆ กล่าวคือ ยังคงมุ่งเน้นให้มีการขยายการก่อสร้างปัจจัยหลักประเภทที่มีอยู่ในพื้นที่ที่เจริญแล้ว เช่น ถนน ไฟฟ้า ฯลฯ อันเป็นแนวทางการพัฒนาที่ไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาคือพื้นฐานของประชาชนที่ยากจนในชนบท (โอสถ บันเปี่ยมมัย 2526 : 233-234)

จากนโยบายการพัฒนาประเทศดังกล่าวสามารถประเมินผลและประมวณสภาพปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา พบว่าจุดอ่อนและข้อจำกัดของการพัฒนาชนบทอยู่ที่นโยบายของรัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือชนบทได้อย่างตรงจุด เพราะรัฐบาลเองก็ยังไม่เข้าใจปัญหาที่แท้จริงของชนบท นโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลจึงปรากฏแนวทางหรือกลยุทธ์การพัฒนาในลักษณะที่ขัดแย้งกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต ดังนี้ (สุขุม อัครวณิชชัย 2525 : 1)

- (1) การพัฒนาได้เน้นด้านวัตถุเป็นสำคัญ
- (2) การพัฒนามิได้ระบุเป้าหมายที่ชัดเจนและเจาะจง กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย
- (3) โครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดจากส่วนกลางทั้งหมด (Top-down) โดยขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่น (Bottom-up) ทำให้โครงการที่ดำเนินการมิได้ตอบสนองความต้องการจำเป็นของชาวชนบทอย่างแท้จริง
- (4) โครงการพัฒนาชนบทมักจะเป็นโครงการเดี่ยว โดยไม่มีโครงการต่อเนื่อง ทำให้โครงการเหล่านี้ประสบความสำเร็จล้มเหลว

จนกระทั่งการพัฒนาชนบทดำเนินมาจนสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 บรรดานักวิชาการทาง การพัฒนาทั้งหลาย ทั้งในมหาวิทยาลัย หน่วยงานของรัฐ และองค์กรพัฒนาต่าง ๆ จึงได้มีข้อสรุป ที่สอดคล้องกันอย่างชัดเจนว่า การพัฒนาที่ผ่านมาได้สร้างความเหลื่อมล้ำให้เกิดขึ้น ประชาชน ส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาชนบทอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ดังที่มีบทความและผลการ ศึกษาวิจัยของหลาย ๆ ท่านให้เหตุผลสนับสนุนข้อสรุปดังกล่าว ตัวอย่างเช่นผลงานวิจัยของจักร- กฤษณ์ นรนิติศุภการ และคณะ (อ้างอิงใน ภูมิธรรม เวชยชัย 2527: 89-90) เรื่อง "ท้องถิ่น ทางไกลกับการบริหารงานของรัฐ (กรณีแม่ฮ่องสอน)" ที่สรุปว่า

"...แนวความคิดในการพัฒนาที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมระ หว่างคนในเมืองกับชาวชนบทอย่างมาก ...ยิ่งการพัฒนาแบบเคมิดำเนินการไปนานเท่าใด คนในเมืองและคนในชนบท ก็จะมีฐานะแตกต่างกันมากขึ้นเท่านั้น ...นับว่าเป็นการสร้างสม และพอกพูนปัญหาให้เป็นผลเสียหาย ต่อความเจริญและความก้าวหน้าของประเทศเป็นอย่างมาก ยิ่ง..."

หรือที่เคซา เปรมฤดีเลิศ (2526 : 35) กล่าวถึงปัญหานี้ไว้ว่า

"นโยบายของรัฐบาลทุกระดับเลือกพื้นที่ซึ่งมีความเจริญอยู่บ้างแล้ว เพราะถือว่า พื้นที่ดังกล่าวมีแนวโน้มในการพัฒนาสูง ลงทุนทรัพยากรน้อยแต่จะได้ผลเจริญในอัตราสูงและรวดเร็ว ทั้งนี้ ส่วนพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศที่มีศักยภาพต่ำก็จะไม่ได้รับความสนใจตลอดไป โดยมีข้ออ้างว่าในท้ายที่สุดพื้นที่เหล่านี้ก็จะพลอยได้รับผลการพัฒนาจากการพัฒนาพื้นที่ที่มีแนวโน้มดี เช่นจะมีการโยกย้ายแรงงานจากพื้นที่ที่ไม่เจริญเหล่านี้ไปยังพื้นที่ที่มีแนวโน้มดีที่ได้รับการ พัฒนา ทำให้คนในพื้นที่ที่ไม่เจริญมีรายได้เพิ่มขึ้นตามแนวความคิดที่เรียกว่า 'Trickle Down' ซึ่งสภาพความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น พื้นที่ยากจนที่ขาดศักยภาพในการพัฒนาจึง ขาดการเหลียวแลตลอดมา"

นอกจากนี้ก็ยังมีความคิดเห็นของอีกหลายท่าน ที่กล่าวถึงผลแห่งความล้มเหลวของแผน พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และด้วยกระแสของการวิพากษ์วิจารณ์ถึงผลการพัฒนา เช่น นี้รัฐบาลจึงพยายามจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการประกาศใช้นโยบายการพัฒนาชนบทแนวใหม่ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)



ข) นโยบายและแผนงานพัฒนาชนบทที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การทบทวนแนวความคิดในการพัฒนาชนบทเริ่มเกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงปลายของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 อันเป็นช่วงที่บรรดานักวิชาการและนักปฏิบัติการพัฒนาชนบททางภาครัฐบาลกำลังเตรียมการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งการทบทวนแนวความคิด และการเตรียมการแก้ไขแนวทางการพัฒนาชนบท ของภาครัฐบาลนี้สะท้อนออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนใน "สาส์นถึงประชาชนเนื่องในวาระดิถีขึ้นปีใหม่ 2524" (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525 : 2-5) ของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ที่มีต่อประชาชน ซึ่งมีสาระสำคัญในบางตอนที่สะท้อนให้เห็นประเด็นดังกล่าว ดังนี้

"แม้การพัฒนาชนบทจะไต่กระทำกันมานาน และเป็นทีที่กล่าวขวัญถึงตลอดมาไม่ขาดสาย แต่น่าเสียดายที่แผนพัฒนาในอดีต มักจะมองชนบทในแง่ที่มีความสำคัญเป็นอันดับรอง กลับไปมุ่งเน้นความเจริญเติบโตของส่วนรวมเป็นอันดับสูงสุด...คังนั้นเราจึงจำเป็นต้องมีการปรับแนวทางการพัฒนาประเทศเสียใหม่ พร้อมทั้งระดมกำลังเงินและทรัพยากรอันจำกัดให้กระจายไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นชนบทยิ่ง ๆ ขึ้นโดยลำดับ...นอกจากจะกำหนดให้การพัฒนาชนบทเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญสูงสุดแล้ว ยังจะต้องปรับแนวทางการพัฒนาชนบทที่มีมาแต่เดิมให้เข้าสู่แนวทางใหม่ด้วย...แนวทางใหม่นี้จะมุ่งให้ประชาชนชาวชนบทในพื้นที่ที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาจนเพียงพอที่จะช่วยเหลือตนเองได้เป็นเป้าหมายสำคัญที่สุดที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรทรัพยากรลงไปให้ทั่วถึง โดยให้ความเอาใจใส่กับสาเหตุของปัญหาและความยากจนในที่ต่าง ๆ เป็นอันดับแรก อันเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ..."

การพัฒนาชนบทตามแนวทางใหม่ที่กล่าวถึงนี้ โสลิค ปันเปี่ยมราษฎร์ (2526: 30-31) ได้เสนอความคิดเห็นถึงปรัชญาพื้นฐานของการปฏิรูปแนวทางการพัฒนาใหม่ ที่เป็นปัจจัยสำคัญยิ่ง 2 ประการคือ

1) ปรัชญาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้นั้น มิได้หมายถึงการที่ทุกคนมีฐานะความเป็นอยู่ที่สุขสบายขึ้นพร้อม ๆ กัน ในขณะที่เดียวกันก็มิได้หมายถึงการที่คนกลุ่มหนึ่งจะต้องข้อย่างไม่มีกำหนด แต่จะหมายถึงการมีฐานะพอมือพอกิน ซึ่งหมายถึงความพอเพียงในปัจจุบันอันจำเป็นต่อการครองชีพ ซึ่งรวมไปถึงความรู้ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตด้วย

2) จำเป็นที่จะต้องยอมรับกันว่า ประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะยากไร้ในปัจจุบันมีความสามารถที่จะเป็นกำลังในการผลิตให้แก่ประเทศชาติ ดังนั้นจึงควร เลิกคิดว่าพื้นที่ไหนทำได้อ่อนค้อยทำพื้นที่นั้น แต่ควรจะ เน้นการกระจายการพัฒนาเป็นลำดับแรก ควรจะ พึ่ง เล็งถึงวิธีที่จะดึง ผลผลิตในเขตชนบทยากจนให้เพิ่มขึ้นเพื่อให้เขาได้มีกินอย่างพอเพียงเสียก่อนเป็นอันดับแรก

ถ้าวิเคราะห์กันให้ลึกซึ้งแล้ว ปรัชญาทั้งสองประการนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การเปลี่ยนทัศนคติต่อการพัฒนาชนบทหรือการ เปลี่ยนแนวความคิดเพื่อการวางแผนหรือจัดทำโครงการโดยมุ่งเป้าหมายเพื่อการปรับแนวทางการดำเนินงานของฝ่ายรัฐบาลเอง ซึ่งในเรื่องนี้คณะทำงานศึกษานโยบายพัฒนาชนบทภายใต้การนำของศาสตราจารย์เฮนรี่ จามริก ได้ให้ข้อเสนอที่ชัดเจนในการปรับเพิ่มเติมการดำเนินงานฝ่ายรัฐบาลไว้ ซึ่งแยกออกเป็นสิ่งที่รัฐควรทำและสิ่งที่รัฐไม่ควรทำดังนี้ (โฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์ 2526 : 128-129)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## สิ่งที่ควรทำ

## สิ่งที่ไม่ควรทำ

- ก. จะต้องเพิ่มความพยายามในการขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงชนบททั่วไป
- ข. จะต้องจัดการพัฒนา โดยยึดข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก
- ค. ในการพัฒนาจะต้องให้ความสำคัญแก่พื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ
- ง. ยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาชนบทจะต้องมุ่งเน้นเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของชาวชนบท
- จ. บทบาทของรัฐในการพัฒนาชนบทควรเป็นการกระตุ้นให้ชาวชนบทเข้าใจปัญหาและเพิ่มพูนสติปัญญาความสามารถในการต่อสู้ปัญหาควยตนเองอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น
- ฉ. เงื่อนไขสำคัญในการพัฒนาชนบทที่ถาวรคือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อสู้ปัญหาของตนเอง
- ช. ในระยะสั้นรัฐควรเตรียมพื้นฐาน เพื่อให้มีการกระจายความสามารถในการพัฒนาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจังเพื่อจูงใจให้ชนบทสามารถเจริญเติบโตด้วยความสามารถของตนเองในที่สุด
- ซ. ความสำเร็จของการพัฒนาชนบทจะต้องวัดจากความสามารถพึ่งตนเองของชาวชนบท
- ก. ไม่ควรทำโครงการทดลองเพียงการพัฒนาในบางท้องที่เท่านั้น
- ข. ไม่ควรทำการพัฒนาโดยอาศัยแม่แบบ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยตรงจากส่วนกลาง แต่เพียงอย่างเดียว
- ค. ไม่ควรทำการพัฒนาโดยคำนึงถึงพื้นที่ ที่มีแนวโน้มการเพิ่มผลผลิตเป็นหลัก แต่เพียงอย่างเดียวเช่นในปัจจุบัน
- ง. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งอาศัยทรัพยากรชนบท เพื่อเร่งความเจริญเติบโตของประเทศและแก้ปัญหาส่วนรวม เช่น ปัญหาการชำระเงิมนั้น ไม่เหมาะสมกับการพัฒนาชนบท
- จ. ไม่ควรไปโอบอ้อม หรือมุ่งเข้าไปพัฒนาแทนชาวชนบท
- ฉ. ไม่ควรขยายโครงการระดับพื้นที่ซึ่งประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการวางแผนและการปฏิบัติ
- ช. ไม่ควรทำการพัฒนา โดยมิได้คำนึงถึงการเพิ่มระดับความสามารถของประชาชน ในท้องถิ่น
- ซ. ไม่ควรวัดความสำเร็จของการพัฒนาชนบทจากการเพิ่มรายได้แต่อย่างเดียว เช่น ปัจจุบัน

จากแนวความคิดพื้นฐานและแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานดังกล่าวนี้ ทางฝ่ายรัฐบาลได้เสนอการใช้แนวทางใหม่ในการพัฒนาชนบทขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยประกาศใช้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) สิ่งที่มีมองเห็นชัดเจนมากขึ้นในแนวทางใหม่นี้ คือการเน้นพื้นที่เป้าหมายยากจนหนาแน่น ส่วนปรัชญาและหลักการพัฒนาก็คงเน้นที่องค์กรประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การริเริ่มโดยประชาชน การพึ่งตนเอง และการเลือกโครงการให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมและความต้องการพื้นฐานของประชาชน ซึ่ง ไพรัตน์ เคชะรินทร์ (2526 : 29-31) ได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงกลยุทธ์การพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โดยสรุปสาระสำคัญพอสังเขปได้ดังนี้

(1) การพัฒนาต้องยึดความต้องการพื้นฐานของคนเป็นหลัก ซึ่งได้แก่ ปัจจัยสี่ โดยเฉพาะเรื่องสุขภาพอนามัย และการขาดสารอาหารที่จำเป็น โดยเน้นที่คนมากกว่าชุมชนโดยส่วนรวม และจะต้องเป็นความต้องการที่พอกินพอใช้ไม่เกินฐานะและความสามารถของคนในชุมชนที่จะรองรับได้

(2) การพัฒนาจะต้องริเริ่มและดำเนินการโดยประชาชน หลักการนี้มีได้หมายถึงเฉพาะสภาตำบล หรือกลุ่มจัดตั้งต่าง ๆ แต่เป็นการเปิดกว้างแก่ประชาชนทุกคนที่สนใจต้องการแก้ไขปรับปรุงสภาพเดิมให้ดีขึ้นกว่าแต่ก่อน ซึ่งอาจจะเป็นการเริ่มต้นจากกลุ่มคนไม่กี่คนที่จะเข้าร่วมโครงการ

(3) โครงการและหลักการทำงานกับชาวบ้าน ต้องใช้หลักการให้ชาวบ้านพึ่งตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนทั้งการมีส่วนร่วมในการคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำและร่วมบำรุงรักษา มิใช่รวมสมบัติเงินเพียงอย่างเดียว

(4) โครงการและกิจกรรมการพัฒนาจะต้องสอดคล้อง กับสภาพสิ่งแวดล้อมและความพร้อมของชุมชน ซึ่งจะต้องดำเนินการกระตุ้น เร่งเร้า หรือชี้แนะ เพื่อให้ประชาชนมีความรู้และทักษะที่พร้อมต่อการพัฒนาตนเองต่อไปได้

(5) การพัฒนาจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการตัดสินใจอย่างเป็นระบบของประชาชน เพื่อการรู้จักใช้ข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ มาวางแผนงานและโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

เมื่อได้มีการทบทวนแนวความคิด การกำหนดนโยบายและหลักการในการพัฒนาชนบทแนวใหม่แล้ว จึงได้มีความพยายามแปรนโยบายและหลักการ เหล่านั้นไปสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผล



โดยกำหนดแนวทางไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งนอกจากจะระบุการดำเนินงานพัฒนาชนบทที่มีตามปกติในสาขาต่าง ๆ แล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ยังได้กำหนดแผนงานพิเศษขึ้นมาเฉพาะอีกแผนหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นเครื่องมือให้นโยบายและหลักการที่กำหนดไว้ปรากฏเป็นจริงมากขึ้น แผนงานดังกล่าวเรียกว่า "แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน"... (โพลิต ปันเปี่ยมรัชฎ์ 2527 : 3)

"แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน" นับเป็นแนวทางที่ไม่เน้นการเพิ่มผลผลิตและรายได้เป็นหลัก \* แต่มุ่งที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวคนคือประชาชนที่ยากจนในชนบท ซึ่งเป็นผู้ที่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเพียงพอที่จะสามารถช่วยเหลือตนเองไคนั้นเป็นเป้าหมายที่สำคัญที่สุด โดยรัฐจะพยายามจัดสรรทรัพยากรลงสู่พื้นที่เป้าหมายที่มีความยากจนหนาแน่นอย่างทั่วถึง เพื่อเป็นการแก้ไขที่ต้นเหตุและตรงสภาพพื้นที่ ทั้งนี้โดยยึดถือหลักการให้ประชาชนช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้อย่างแท้จริง

ในการดำเนินงานพัฒนาชนบทตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจนนี้ รัฐบาลได้กำหนดแบ่งเป็น 3 แผนงาน คือ แผนงานบริการขั้นพื้นฐาน แผนงานกิจกรรมระดับหมู่บ้านและแผนงานการผลิต ซึ่งในช่วง 2 ปีที่ได้ดำเนินการผ่านไปแล้ว คือ ปี 2525 และ 2526 ได้ดำเนินการไปแล้วทั้งสิ้น 26 โครงการ ใช้เงินงบประมาณไปรวมทั้งสิ้น 1,478 ล้านบาท จากการดำเนินงานที่ผ่านมาทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประเมินผลโครงการว่าได้รับผลสำเร็จพอสมควร ทั้งในแง่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรงกับประชาชน และการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นของระบบบริหารงาน แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคอีกหลายด้านที่สำคัญคือ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2527 : 18-21)

(1) การทำงานของคณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพสภาตำบล (กปต.) ยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือสภาตำบลได้อย่างเต็มที่

(2) การเสนอโครงการยังไม่ได้เริ่มมาจากประชาชนและองค์กรของประชาชน

\* ผู้ที่สนใจสาระสำคัญของแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ควรศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก แผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(3) การเลือกโครงการพัฒนาเพื่อการต่อเนื่องในการพัฒนา ยังไม่สามารถเลือกโครงการได้อย่างประสานกันในพื้นที่

(4) การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นในเฉพาะจุด ยังไม่กว้างขวางกระจายในทุก ๆ พื้นที่

จากปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน ที่ได้กล่าวไว้โดยสรุปทั้ง 4 ประการนี้ เมื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้งแล้ว จะพบปัญหาพื้นฐานที่สำคัญที่สุดคือ ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ของโครงการต่าง ๆ และความไม่เข้าใจในบทบาทของตนตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามนโยบายนี้ ซึ่งปัญหาความไม่เข้าใจนี้เองที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาชนบทให้บรรลุผลตามหลักการและนโยบายที่ดีได้ การพัฒนาชนบทยากจนในช่วงที่ผ่านมาจึงยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาวชนบทที่สั่งสมมานานได้อย่างแท้จริง

จากการทบทวนนโยบายและแผนงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมาจากกระทั่งถึงปัจจุบัน (ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 -5) ได้สะท้อนให้เห็นถึงผลของการพัฒนาได้ ดังนี้

(1) งานพัฒนาชนบทไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนโดยส่วนรวมได้ ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ขาดความพอเพียงในปัจจุบันและสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอื่น ๆ มีเพียงชาวเมืองและชาวชนบทเพียงส่วนน้อยที่ได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการพัฒนา

(2) โครงการพัฒนาที่รัฐบาลให้ความสำคัญ เป็นโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งไปสู่การพัฒนาเมืองหลักและกรุงเทพมหานคร เป็นผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประชาชนในชนบทและในเมือง

(3) งานพัฒนาชนบทในอดีต ก่อให้เกิดความสูญเสียเปล่าทางการพัฒนา โดยมีสาเหตุมาจาก

(3.1) การวางแผนและกำหนดโครงการพัฒนาชนบท ถูกกำหนดจากองค์การหรือหน่วยงานจากภายนอกชุมชน ประชาชนในชนบทไม่มีโอกาสได้ร่วมปรึกษาหารือและตัดสินใจเลือกโครงการ การพัฒนาชนบทจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของประชาชนในชนบทได้



(3.2) โครงการพัฒนาชนบท ส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน จึงเท่ากับเป็นการทุ่มเททรัพยากรสู่ชนบทโดยไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานได้เลย

(3.3) ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโดยส่วนใหญ่ คือกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพทางการพัฒนาที่พร้อมต่อการรับโครงการพัฒนาจากรัฐบาล ซึ่งก็คือกลุ่มบุคคลที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีกว่าประชาชนในชนบทโดยทั่วไป

(4) งานพัฒนาชนบทที่ผ่านมาก่อสร้างทัศนคติและค่านิยมทางการพัฒนาที่ผิด ๆ ให้แก่ประชาชนในชนบท คือ

(4.1) งานพัฒนาชนบทหลายระดับการพึ่งตนเองของประชาชน จนกลายเป็นเพียงผู้รอคอยรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

(4.2) ประชาชนไม่ได้รับการสนับสนุนให้เข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาทุกขั้นตอน ทำให้ขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ในโครงการพัฒนา รวมทั้งผลงานพัฒนาและสาธารณูปโภคต่าง ๆ

(4.3) การสนับสนุนให้เกิดการรวมกลุ่มหรือองค์กรพัฒนาในชุมชนโดยไม่มีภารกิจอบรมให้ประชาชนเข้าใจในบทบาทหน้าที่ที่แท้จริง ทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้ยอมรับอำนาจและเชื่อฟังคำสั่งของผู้นำกลุ่มหรือองค์กรนั้น ๆ

(4.4) การให้ผลประโยชน์ตอบแทน ในการเข้าร่วมโครงการพัฒนาหลาย ๆ โครงการ อย่างเช่น โครงการเงินผัน โครงการกสช. (การสร้างงานในชนบท) เป็นผลให้ประชาชนให้ความสนใจเข้าร่วมเฉพาะโครงการพัฒนาที่ได้รับผลตอบแทน ชาวจิตสำนึกในการเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

## ข. การพัฒนาชนบทผ่านกลไกระบบราชการ

ในการพัฒนาชนบทนั้น ถึงแม้รัฐบาลจะสามารถกำหนดนโยบายการพัฒนาชนบทได้อย่างถูกต้อง และเหมาะสมสอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนในชนบท แต่การมีนโยบายที่ดีดังกล่าว จะไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ถ้าหากการนำไปปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบไม่สามารถสร้างประสิทธิผลในการทำงานได้ กล่าวได้ว่าประเด็นนี้มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการมีนโยบายที่ดี แต่เนื่องจากการพัฒนาชนบทเป็นโครงการทำงาน

ที่กว้างขวางกระจายอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ ดังนั้นการพิจารณาประสิทธิภาพการทำงานของ ผู้ปฏิบัติจะต้องพิจารณาในวงกว้างให้ครอบคลุมโครงข่ายการทำงาน ในการศึกษาวิเคราะห์ ประเด็นนี้จะมุ่งไปที่กลไกการทำงานของหน่วยงานราชการมิใช่วิเคราะห์ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน

เป็นที่น่าสังเกตว่า เท่าที่ผ่านมาในการประชุมสัมมนาที่ต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาในการ พัฒนาชนบท ข้อสรุปที่มักจะเป็นที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่นักบริหารเสมอ คือ ปัญหาเรื่องการขาด กำลังเจ้าหน้าที่ทั้งในแง่จำนวนและความรู้ความสามารถ และการขาดงบประมาณในการดำเนินงาน จึงทำให้ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของชนบท และให้บริการแก่ประชาชนได้ทัน ทั่วถึง ข้อที่น่าจะต้องคิดทบทวนอีกครั้งก็คือ จริงหรือไม่ที่ว่าเราขาดคนทำงาน จริงหรือไม่ที่ว่าคุณ ทำงานในค้ำนี้ของเราขาดคุณภาพ... (จรัสศักดิ์ หาญณรงค์ 2527 : 227) สำหรับประเด็น นี้บรรดานักวิชาการและนักปฏิบัติงานพัฒนาชนบท ได้เสนอความคิดเห็นไว้อย่างสอดคล้องและแตก ต่างกันอยู่พอสมควร ซึ่งส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยกับเหตุผลการขาดกำลังคนทั้งด้านจำนวนและความ สามารถ แต่ส่วนใหญ่จะชี้ให้เห็นผลในทางอ้อมเกี่ยวกับ คือ ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกบริหาร ราชการ และตัวข้าราชการซึ่งเป็นผู้รับแผนและนโยบายไปปฏิบัติ อันมีมูลเหตุสำคัญข้อสรุปได้ดังนี้ (จักรกฤษณ์ นรนิติศุภการ 2522 : 2-16, เจริญศักดิ์ ปิ่นทอง 2526 : 15-18)

(1) นโยบายในระบบราชการมักมาจากเบื้องบน (Top-down) จึงเป็นการยาก ล้ำบาทที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในชนบท จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจ ในการดำเนินงาน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หากแต่ ตอบสนองความต้องการและความเชื่อของหน่วยงานเป็นสำคัญ

(2) ระบบการพิจารณาอนุมัติโครงการและจัดสรรงบประมาณดำเนินการ จะกระทำ กันในส่วนกลาง ซึ่งต้องดำเนินการผ่านระบบราชการที่มีสายงานตั้งแตกระทรวง-ทบวง-กรม- จังหวัด-อำเภอ-ตำบล-หมู่บ้าน การทำงานเช่นนี้จึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องสนองตอบ หน่วยงานที่ตนสังกัด มากกว่าจะดำเนินการไปตามความเหมาะสมของชุมชนและความพร้อมของ ประชาชน อีกทั้งยังทำให้การดำเนินงานเกิดความล่าช้า ดังนั้นโครงการที่ดำเนินการจึงมักจะเป็น โครงการที่เน้นค้ำนวัตกรรม หรือเป็นโครงการที่ง่ายต่อการประเมินผลเพื่อสะดวกต่อการ เสนอ ผลงานให้แก่ผู้บังคับบัญชาบริหารได้ทันในรอบปีงบประมาณหนึ่ง ๆ

(3) เมื่อระบบบริหารงานถูกสั่งจากเบื้องบน การประสานงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ



งานในพื้นที่ของแต่ละกรมกองจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก การดำเนินงานในแต่ละโครงการที่จำเป็นต้องประสานงานกัน เจ้าหน้าที่ของแต่ละฝ่ายจะต่างดำเนินการไปตามแผนนโยบายและความเชื่อพื้นฐานของหน่วยงานคนสังกัดของตนเอง

(4) ความซับซ้อนในโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ ก่อให้เกิดปัญหาความหลากหลายในรูปแบบและการปฏิบัติงาน ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานแล้ว ยังทำให้ขาดเอกภาพในการดำเนินงานพัฒนาชนบท เท่าที่ผ่านมามีแต่ละสายงานมักจะดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลบ้าง อ่างการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ บ้าง แต่เมื่อปฏิบัติงานจริง ๆ กลับขาดเอกภาพในการดำเนินงานอย่างสิ้นเชิง ตัวอย่าง เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการสร้างงานในระดับจังหวัด (กสจ.) ขึ้นมาซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นต้น

(5) โครงการพัฒนาชนบทต่าง ๆ มักจะเป็นโครงการที่ถูกควบคุมด้วยกฎเกณฑ์ข้อบังคับอย่างเข้มงวดกวดขันของกลไกระบบราชการ โดยไม่มีการปรับไปตามสภาพที่เหมาะสมของสภาพแวดล้อมและความจำเป็นของชนบท เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเองก็ไม่กล้าที่จะดำเนินการข้ามขั้นตอน หรือผิดกฎเกณฑ์ข้อบังคับดังกล่าว อันเป็นอุปสรรคประการหนึ่งต่อการมีส่วนร่วมในงานพัฒนาชนบทบางโครงการในบางพื้นที่

(6) บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีการศึกษาในระดับสูงและส่วนใหญ่จะเป็นคนที่มีภูมิลำเนาเป็นชนในในเมือง จึงมีบุคลากรจำนวนไม่น้อยที่คิดว่าประชาชนในชนบทมีศักยภาพทางการพัฒนาต่ำ โดยเฉพาะทางด้านความรู้ความสามารถ จึงมักจะพยายามดำรงตนเป็นผู้นำในการคิดและเสนอโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้ประชาชน ทั้ง ๆ ที่บุคลากรเหล่านั้นไม่คุ้นเคยกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

(7) ระบบการให้ค่าให้โทษ โดยมีใ้พิจารณาจากผลของการปฏิบัติงานที่เกิดแก่ชาวชนบทอย่างแท้จริง หากแต่ถือความพอใจของผู้บังคับบัญชาและกิจกรรมที่เกิดขึ้นเป็นหลัก เจ้าหน้าที่จึงมักจะทำแต่สิ่งที่ผู้บังคับบัญชาของตนพอใจ และมักจะคำนึงถึงความสะดวกของตนเป็นสำคัญ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่โครงการของรัฐมักตกอยู่ในเมืองหรือในท้องถิ่นที่เข้ออกสะดวก เพื่อความสบายของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้การเลือกดำเนินโครงการก็มักจะไม่เสี่ยงกับการเข้าไปทำงานในท้องถิ่นและบุคคลที่อาศัยในศักยภาพการพัฒนา เพราะต้องเสี่ยงกับความล้มเหลวในการทำงาน อันจะนำไปสู่การถูกตำหนิติเตียนจากผู้บังคับบัญชา



(8) เจ้าหน้าที่ราชการมีแนวโน้มที่ชอบทำงานในสำนักงาน โดยเฉพาะงานด้านเอกสารที่เสนอผู้บังคับบัญชามากกว่า อันเนื่องมาจากการที่ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองจากเบื้องบนและระบบการให้ความดีความชอบดังกล่าวข้างต้น โครงการพัฒนาชนบทที่เสนอและดำเนินการ จึงยากที่จะแก้ไขปัญหาและตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานที่ตรงจุดได้

(9) ความสัมพันธ์ทางค่านิยมธรรมแบบ ผู้ใหญ่-ผู้น้อย ผู้ปกครอง-ผู้ใต้การปกครอง และระบบอุปถัมภ์ ทำให้ข้าราชการมีแนวโน้มที่จะคิดว่าตนมีสถานภาพสูงกว่าประชาชนมาก ประกอบกับทัศนคติและค่านิยมของชาวชนบทที่คิดหวังพึ่งพิงคนนอก เพราะคิดว่าเป็นผู้มีอำนาจและทรัพยากร จึงทำให้บรรดาข้าราชการมักจะแสดงตนเป็นผู้นำชุมชนดำเนินการต่าง ๆ เอง อันเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการมีส่วนร่วมทางการพัฒนาของประชาชน

จากมูลเหตุที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ พอจะสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประเด็นคือ

(1) ความไร้ประสิทธิภาพของกลไกระบบราชการซึ่งมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารและการปฏิบัติงานพัฒนาชนบท และการจัดระบบองค์กรที่ซ้ำซ้อนกัน ต่างฝ่ายต่างปฏิบัติงานไม่ค่อยประสานงานกัน อันทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารและการปฏิบัติงานพัฒนาชนบท

(2) ความไร้ประสิทธิภาพของข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน อันเนื่องมาแต่กฎเกณฑ์ข้อบังคับและขั้นตอนการทำงานที่ล่าช้า ระบบการพิจารณาความดีความชอบที่ผิดพลาด และทัศนคติที่ผิด ๆ ของข้าราชการในบทบาทการพัฒนาชนบทเป็นผลให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายและไม่สามารถแก้ไข้ปัญหาและตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

ปัญหาของกลไกระบบราชการที่มักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์กันมาก คือ กรณีการรวมศูนย์อำนาจทั้งในด้านการกำหนดแผนดำเนินการและสั่งการ ซึ่งต้องผ่านโครงข่ายการทำงานที่เป็นสายงานบังคับบัญชาตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรมลงไป โดยขาดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งยังมีกฎระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่เป็นกรอบขัดขวางทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการไม่อิสระเท่าที่ควร อันเป็นผลให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาชนบท และยังเป็นการสร้างทัศนคติที่ผิด ๆ แก่ข้าราชการให้ปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองหรือเอาใจผู้บังคับบัญชาเพื่อการสร้างความดีความชอบในการปฏิบัติราชการ



สำหรับปัญหาเรื่องคุณภาพและทัศนคติของข้าราชการนั้นก็ เป็นปัญหาที่สำคัญที่ควรจะต้อง ได้รับความพิจารณาพบเห็นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้ที่จะนำเอานโยบายของรัฐบาลและทรัพยากร ของชาติไปพัฒนาประเทศ ถ้ายังเป็นผู้ไร้คุณภาพ ชาติจึงสิ้นภักและความรับผิดชอบต่อสังคมและ ประโยชน์ส่วนรวมแล้ว จะสามารถปฏิบัติภารกิจในฐานะเป็นผู้ส่งเสริมการพัฒนาเปลี่ยนแปลง สภาปัญหาในชนบทได้จริงหรือ

ทราบใ้ที่กลไกระบบบริหารการพัฒนาชนบทยังมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ เช่น นี้ ปัญหาด้านไร้คุณภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการยังคงไม่เป็นปัญหาเร่งด่วนที่จำเป็นต้อง แก้ไข แต่ในประเด็นของทัศนคติของข้าราชการที่มักจะยึดถือระบบความสัมพันธ์กับประชาชนใน ฐานะของ ผู้ใหญ่-ผู้น้อย ผู้ปกครอง-ผู้ถูกปกครอง หรือค่านิยมตามระบบอุปถัมภ์ นับเป็น อุปสรรคสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาประเทศที่พยายามผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ พัฒนาเพื่อการพึ่งตนเอง ทั้งในด้านความรู้สึกนึกคิดที่สร้างสรรค์ และความสามารถในการรวมตัว กันของประชาชน เพราะตัวข้าราชการ เป็นผู้ขาดซึ่งจิตสำนึกในการพัฒนาและความรับผิดชอบต่อ ประโยชน์ส่วนรวมของสังคม จึงมิได้ปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามครรลองแห่งกระบวนการพัฒนาชนบท แคล้วปฏิบัติงานเพื่อการสร้างผลงานนำไปเสนอเพื่อรับความดีความชอบจากผู้บังคับบัญชา

จากข้อสรุปดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นการยอมรับถึงความบกพร่องในการทำงานพัฒนาชนบท ของรัฐบาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีความพยายามปรับปรุง แก้ไขแนวนโยบายการพัฒนาชนบทของคนให้ดีขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถดำเนินงานพัฒ นาชนบทให้ดีขึ้นได้เท่าที่ควร ซึ่งมูลเหตุหนึ่งของความบกพร่องในการพัฒนาชนบทของรัฐบาลก็คือ ความไร้ประสิทธิภาพในการทำงานของระบบราชการ ถึงแม้จะมีความพยายามจัดองค์กรบริหาร งานพัฒนาชนบทแนวใหม่ขึ้นมาในแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน แต่ก็มิได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ การทำงานอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของตัวผู้ปฏิบัติงานคือ ข้าราชการยังคงปฏิบัติ งานตามหน้าที่รับผิดชอบของคนในรูปรอยเค็มไม่มีการเปลี่ยนแปลง อย่างเช่น กรณีความพยายาม ที่จะพัฒนาหมู่บ้านชนบทให้เป็นหมู่บ้านพัฒนาตัวอย่าง โดยแนวทางการดำเนินงานและแนวทางการ พิจารณาคัดเลือกเน้นที่การพัฒนาถนนหนทางและจัดระเบียบชุมชนให้สวยงามและสะอาดเป็นสำคัญ และยังคงเลือกที่จะดำเนินงานในหมู่บ้านหรือชุมชนที่มีศักยภาพหรือมีแววที่จะพัฒนาได้คืออยู่แล้ว ซึ่ง นับเป็นการปฏิบัติงานที่ยังคงไม่มีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเพื่อการพึ่ง ตนเองแต่อย่างใด

### 3. แนวทางการพัฒนาชุมชนที่เหมาะสมกับชนบทไทยปัจจุบัน

จากการทบทวนประสบการณ์การพัฒนาชุมชนในอดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่าทิศทางการดำเนินงานพัฒนาชุมชนยังไม่เอื้อประโยชน์ให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริงในชนบท แม้จะมีการทบทวนข้อผิดพลาดในอดีตและพยายามแก้ไขปรับปรุงคั้งเช่นที่ใช้ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน แต่โครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ดำเนินการยังเป็นลักษณะที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งมักจะเป็นการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานในเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ\* และมีเงื่อนไขทางด้านเวลา คั้งนั้นโครงการต่าง ๆ เหล่านี้จึงยังไม่อาจจะดำเนินการให้สามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน และไม่สามารถผลักดันให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ อีกทั้งในกลวิธีการดำเนินงานที่เน้นประชาชนมีส่วนร่วมก็ไม่เกิดขึ้นจริง ๆ ความพยายามผลักดันให้ประชาชนร่วมกันพัฒนาในรูปของธนาคารข้าว กองทุนยา สหกรณ์ออมทรัพย์ ฯลฯ เป็นแต่เพียงรูปแบบสำเร็จที่เจ้าหน้าที่นำไปชักจูงให้ประชาชนเข้าร่วม โดยอาจจะไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพราะมิใช่เกิดจากการคิดและตัดสินใจเลือกของประชาชนเอง การพัฒนาจึงไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในเชิงคุณภาพเลย

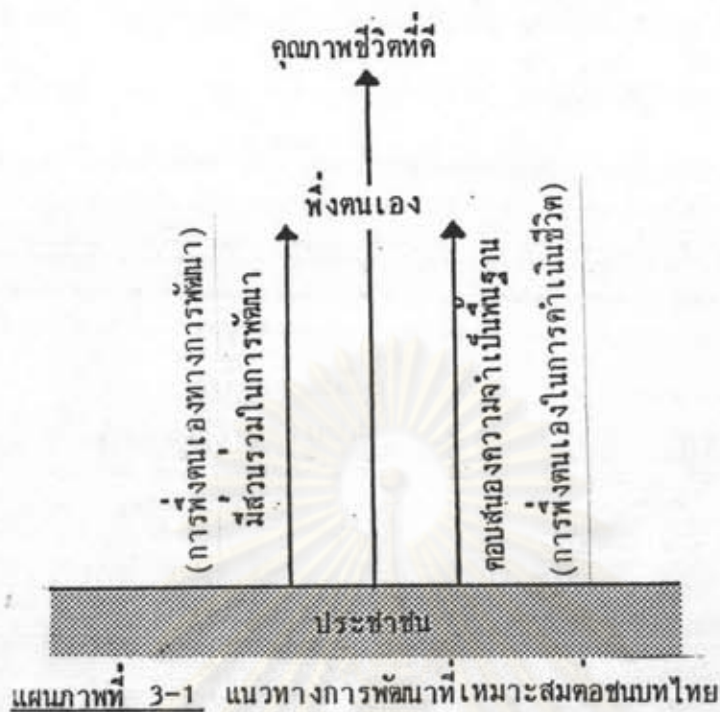
เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ศึกษาจึงได้ประมวลสาระสำคัญของการพัฒนาคุณภาพชีวิต และทดลองกำหนดแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสมต่อชนบทไทยในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวชนบทได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งสามารถแสดงให้เป็นแผนภาพได้คั้งนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* การบรรลุเป้าหมายในเชิงปริมาณและคุณภาพ จะแตกต่างกันที่คุณค่าหรือคุณประโยชน์ของโครงการพัฒนาชุมชนต่าง ๆ ที่ประชาชนควรจะได้รับหลังจากที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว ตัวอย่างเช่น การชุกสระน้ำควรมีคุณประโยชน์ต่อประชาชนในคั้งอุปโภคบริโภค มิใช่พยายามชุกสระให้เสร็จสิ้นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณมาเท่านั้น โดยที่ประชาชนไม่มีความเคือครอนจำเป็นทางคั้งนี้ หรือในกรณีสร้างท้งานบั้งน้ำเสร็จแล้วไม่สามารถเก็บกักน้ำไว้ใช้ได้เป็นคั้ง





จากแผนภาพนี้เป็นการเน้นหลักการพึ่งตนเอง โดยมีแนวทางสำคัญ 2 แนวทาง คือ แนวทางการพึ่งตนเองทางการพัฒนา อันเป็นแนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการพัฒนาควรจะเกิดขึ้นหรือเริ่มขึ้นจากประชาชนทั้งหมดหรือประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนเพื่อการพัฒนาตนเองของประชาชนเพราะประชาชนควรจะเป็นผู้กระทำการพัฒนาและเป็นผู้รับผลแห่งการพัฒนานั้นเอง มิใช่เป็นผู้รับผลจากการกระทำของบุคคลภายนอก อีกแนวทางหนึ่งคือแนวทางการพึ่งตนเองในการดำเนินชีวิต อันเป็นแนวทางที่มุ่งให้งานพัฒนาสามารถตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนที่ประชาชนนั้นเองเป็นผู้กำหนดขึ้นได้ ทั้งสองแนวทางนี้ จะก่อให้เกิดสภาพการณ์ที่เสริมสร้างการพึ่งตนเองของประชาชน และจะนำไปสู่สภาพการพัฒนาคูณภาพชีวิตที่ดีขึ้นอย่างแท้จริง เนื่องจากการมีคุณภาพชีวิตที่ดีนั้นควรจะเป็นไปตามสภาพการณ์ที่ผู้ต้องการคุณภาพชีวิตที่ดีเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง ตามมาตรฐานความต้องการและความจำเป็นพื้นฐานที่บุคคลนั้นเองเป็นผู้ตัดสินใจ บุคคลภายนอกควรจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กระตุ้นเร้าและให้ความสนับสนุน ไม่ควรจะเป็นผู้ตัดสินใจและดำเนินการพัฒนาแทนประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยสภาพปัญหาของชาวชนบทในปัจจุบัน จะคาดหวังให้ประชาชนเข้ามาดำเนินการพัฒนาชนบทตามแนวทางที่เหมาะสมดังกล่าว ยังคงเป็นสภาพการณ์ที่คงจะเกิดขึ้นได้เพียงเป็นภาพในอุดมคติเท่านั้น เพราะชาวชนบทในปัจจุบันยังไม่พร้อมต่อการมีบทบาทการ

พัฒนาเช่นนี้ ทั้งนี้เนื่องจากทัศนคติ ค่านิยม ความเคยชิน และประสบการณ์การพัฒนาดิ ๆ ที่ถูกสั่งสมมาเป็นเวลานานนับศตวรรษ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติและค่านิยมทางสังคม นับเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากมาก ดังนั้นการพัฒนาชนบทตามแนวทางนี้จึงยังคงจำเป็นต้องอาศัยสื่อในการพัฒนาอันหมายรวมถึงทั้งผู้นำชุมชนและบุคคลจากภายนอก (ข้าราชการและเจ้าหน้าที่องค์กรเอกชน) แต่ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อการพัฒนา (change agent) | จะต้องถูกกำหนดบทบาทที่เหมาะสม และต้องคำนึงถึงภารกิจอันสำคัญอยู่เสมอคือ การสร้างความพร้อมของประชาชนในการใช้ศักยภาพของตนเองในการพัฒนาชนบท

แต่เมื่อนโยบายการพัฒนาชนบทของรัฐบาลและกลไกระบบราชการไม่เสริมสร้างการพึ่งตนเอง ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้ จึงมุ่งให้ความสนใจไปยังผู้นำชุมชนในฐานะที่เป็นทางเลือกในการพัฒนา (Alternative Development) | อีกทางหนึ่ง ทางเลือกที่กล่าวถึงนี้คือการให้ผู้นำของชุมชนเป็นสื่อสำคัญในการพัฒนา โดยมีบุคคลจากภายนอกเป็นผู้ให้การสนับสนุนในด้านวิชาการและทรัพยากรที่จำเป็น

ในลำดับต่อมาจะต้องพิจารณาว่าผู้นำภายในชุมชนซึ่งมีอยู่หลายฝ่ายนั้น ใครจะอยู่ในสถานะที่เหมาะสมมากกว่ากัน ผู้นำในชุมชนชนบทไทยที่สำคัญ คือ ฝ่ายปกครองไคแก กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายการศึกษาไคแก ครูหรือครูใหญ่ที่อยู่ในชุมชนนั้น และฝ่ายการศาสนาไคแก พระสงฆ์ เมื่อพิจารณาคูสมมติของผู้นำแต่ละบุคคลแล้ว จะพบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และครู เป็นผู้นำที่เป็นทางการ ซึ่งต้องมีความผูกพันอยู่กับกลไกของระบบราชการ การแทรกแซงของระบบราชการเข้ามายากายมาก เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติงานหน่วยหนึ่งในกลไกระบบราชการ เมื่อเราต้องการและคาดหวังที่จะให้สื่อพัฒนานี้เป็นผู้ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนสามารถพัฒนาตนเองได้ บุคลากรที่เหมาะสม จึงควรจะเป็นผู้ที่หลุดพ้นจากความผูกพันอย่างเป็นทางการ กับบุคคลจากภายนอก พระสงฆ์จึงเป็นผู้ที่เหมาะสมมากที่สุด เพราะเป็นผู้นำโดยธรรมชาติ

นอกจากนี้ อาจจะมีผู้โต้แย้งถึงความเป็นผู้นำโดยธรรมชาติของพระสงฆ์ ว่าอาจจะพิจารณาผู้นำธรรมชาติที่เป็นบุคคลอื่นที่เป็นเพียงสมาชิกคนหนึ่งชุมชนได้ ประเด็นนี้แม้ว่าเป็นความจริง แต่จะต้องมีการพิจารณาวิเคราะห์ความเหมาะสมในคุณสมบัติหลาย ๆ ด้านอย่างรอบคอบ จึงจะชักนำมาเป็นสื่อการพัฒนา เหตุผลสนับสนุนความเหมาะสมของพระสงฆ์มีหลายประการที่สำคัญคือ



(1) พระสงฆ์ เป็นสาวกของพุทธศาสนา ซึ่งเป็นศูนย์รวมความศรัทธาของประชาชน ประชาชนให้ความยอมรับและเชื่อฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ อยู่เสมอมา อันเป็นคุณสมบัติที่เหมาะสมต่อการเป็นผู้กระตุ้นเร่งเร้าให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและกสิกรรมที่เริ่มที่จะพัฒนาตนเอง

(2) บทบาทการทำงานเพื่อสังคมของพระสงฆ์มีให้เห็นมาแต่อดีต ทั้งในด้านการศึกษา สาธารณสุข และวัฒนธรรม เพียงแต่ถูกกลบเทาหาค้างกลาวลงเนื่องจากมีสถาบันอื่น ๆ เกิดขึ้นมารับหน้าที่โดยตรง แต่ในชนบทบทบาทค้างกลาวของพระสงฆ์ยังคงมีอยู่ให้เห็น ค้างนั้นเพียงแต่เข้าไปสนับสนุนฟื้นฟูบทบาทค้างกลาวของพระสงฆ์ ให้ดำเนินไปตามแนวทางที่เหมาะสมจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชนบทตามแนวทางค้างกลาวได้

(3) วัดและพระสงฆ์เป็นสถาบันทางสังคมสถาบันหนึ่งและเป็นสถาบันทางสังคมที่เป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่าย จึงเป็นการง่ายต่อการที่จะเป็นผู้ประสานงานการพัฒนาชนบทระหว่างรัฐบาลองค์กรเอกชน และประชาชนได้อย่างเหมาะสม

(4) พระสงฆ์และวัดมีพื้นฐานการเป็นผู้นำในการพัฒนาวิถีชีวิต ประเพณี วัฒนธรรมของชาวชนบทมาช้านาน การเข้าไปฟื้นฟูบทบาทนี้และพยายามหาทางประยุกต์ประเพณี วัฒนธรรมพื้นบ้านของชาวชนบทปรับปรุงวิถีชีวิตของชาวบ้าน ให้เปลี่ยนแปลงในแนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตคงจะดำเนินการได้อย่างไม่ขัดแย้งกับวิถีชีวิตเดิมของชาวชนบท

(5) ในปัจจุบัน ฝ่ายพระสงฆ์เองได้เริ่มต้นตัวทางการพัฒนามาตั้งแต่ช่วงหลังตุลาคม 2519 แล้ว ถึงแม้ว่าจะยังไม่กระจายไปในวงกว้างนัก แต่ก็มีพระสงฆ์หลาย ๆ องค์ที่สามารถพัฒนาชุมชนของตนได้อย่างประสบผล อันเป็นแบบอย่างที่ดีที่กระตุ้นให้เกิดการตื่นตัวในการพัฒนาชนบทในหมู่พระสงฆ์มากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า พระสงฆ์คือบุคคลที่มีพื้นฐานและศักยภาพที่พร้อมต่อการรับการกระตุ้นส่งเสริมให้เป็นสื่อกลางการพัฒนาชนบทที่ดีได้ เพื่อเป็นการยืนยันแนวความคิดค้างกลาวนี้ ในช่วงต่อไปจะได้นำเสนอข้อมูลเพื่อการทบทวนบทบาทและคุณสมบัติที่เหมาะสมต่อการพัฒนาชนบทของพระสงฆ์ รวมถึงลอคถึงบทบาทที่เป็นอยู่ แนวโน้มในอนาคต และรูปแบบการแสวงหาบทบาทการพัฒนาของพระสงฆ์ที่จะสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาในอุคมคติค้างกลาวแล้ว