

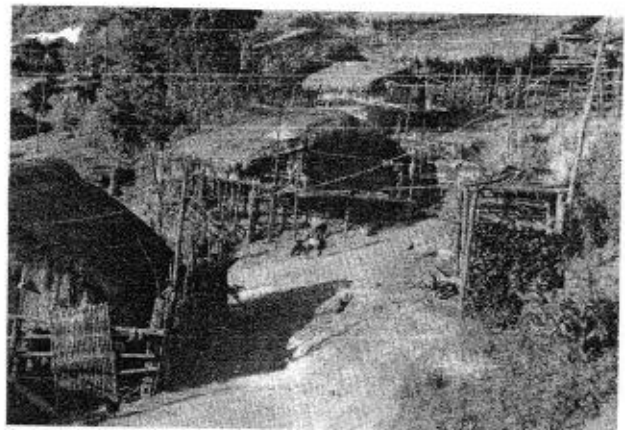
ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูชนบทไทย : ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

ยงยุทธ นราสิทธิ์*

บทความนี้ ส่วนหนึ่งมาจาก รายงานเรื่อง Beyond the Crisis : A Strategy for Renewing Rural Development in Thailand โดย Rural Development and Natural Resource Sector Unit, East Asia and Pacific region, The world Bank. ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความน่าสนใจอย่างยิ่ง ที่จะได้เห็นมุมมองของธนาคารโลก ที่ได้ดำเนินการศึกษาประเทศไทย และธนาคารโลก ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการฟื้นฟูชนบทให้พ้นสภาวะวิกฤต

หลังจากที่ประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจครั้ง ที่รุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ชาติไทย ทำให้ไทยต้อง ขอความช่วยเหลือจาก ธนาคารโลก (World Bank) และ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF : The International Monetary Fund) เพื่อนำเงินมาใช้ในการฟื้นฟู และพัฒนาประเทศ โดยที่ประเทศไทยมีหนี้เสียทั้งจาก ภาครัฐและเอกชน รวมกันเกือบ 3 ล้านล้านบาท โดยเฉพาะหนี้ที่เกิดจากภาคเอกชน นับว่ามีมากที่สุด ถึง ประมาณร้อยละ 80 ของหนี้เสียทั้งหมด ซึ่งหนี้ส่วนใหญ่ เกิดจากการลงทุนในส่วนที่ไม่ก่อให้เกิดการผลิตเพิ่ม แต่ เป็นหนี้ที่เกิดจากการบริโภคการผลิตสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่ พุ่มเฟิยเฟื่อง เช่น ภาคอสังหาริมทรัพย์ ที่แข่งขันกัน สร้างตึกสูง คอนโดมิเนียม ที่พักอาศัย (ราคาเกินจริง) สนามกอล์ฟ การกว้านซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไร การสร้าง ศูนย์การค้าหรือแหล่งบันเทิงขนาดใหญ่ เป็นต้น

ในขณะที่เดียวกัน ก็แข่งขันโฆษณาแบบบ้าเลือด แข่งขันความฟุ่มเฟิย เราคงไม่แปลกใจที่บนถนนใน กรุงเทพฯ เต็มไปด้วยรถยนต์ยี่ห้อดังๆ และราคาแพงๆ รัฐบาลได้รณรงค์ให้ประชาชนประหยัด ใช้สินค้าไทย “ไทย ทำ ไทยใช้” แต่กลับพบว่าบริเวณรอบๆ ทำเนียบรัฐบาล



กลับเต็มไปด้วยรถยนต์ราคาแพง ๆ ของบรรดานักการเมืองหรือรัฐมนตรี จอดเต็มไปหมด ดังนั้น การรณรงค์ให้ ประชาชนประหยัด อดออมของรัฐบาล เป็นเรื่องที่น่าตลก ขบขันและไร้สาระสิ้นดี เพราะระดับผู้บริหารประเทศ ไม่ได้ทำตัวเป็นแบบอย่างดังกล่าว ถึงกับมีผู้กล่าวว่า ประเทศไทย “ขาดตัวแบบ” สำหรับการเป็นตัวอย่างที่ดี และขาดคำสอนที่เอาจริงเอาจัง เราเปิดหลักสูตรการศึกษา ที่มีระบบการสอนและอาจารย์ผู้สอน ที่ Import มาจาก ตะวันตกด้วยค่าตัวที่แพงกว่านักวิชาการชาวไทย หลาย เท่าตัว ทั้งนี้ย่นย่อเพื่อเป็นการยกระดับการศึกษาให้เข้าสู่

* อาจารย์ประจำสาขาวิชาพัฒนาชนบท สถาบันวิจัยภาษาฯ มหาวิทยาลัยมหิดล

ระดับสากล แต่กลับกลายเป็นการศึกษาทำให้เราเป็น
ทาสของระบบสากล ลิ้มภูมิปัญญาของไทยเอง และลิ้ม
คนชนบทที่ยากเข็ญของประเทศนี้ นี่หรือคือผลสำเร็จ
ของการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศ

จากการสำรวจผู้คนหัวโหล ในประเทศแถบเอเชีย
เมื่อ ปี 2543 พบว่า ประเทศไทย มีผู้คนที่ยังหัวโหล
กินข้าวไม่ครบทั้ง 3 มื้อ มากถึงร้อยละ 21 ของประชากร
ทั้งประเทศ หรือประมาณเกือบ 12 ล้านคน นี่หรือคือ
ประเทศข้าวอู่น้ำ ที่ได้รับสมญานามว่า "ในนามมีปลา
ในนามมีข้าว" แต่ในปัจจุบันกลับกลายเป็นว่า "ในนามมีแต่
สารเคมี ในนามมีแต่ดอกเบี๋ย" ฝูและยาฆ่าแมลง ทำให้
ปลา ปู และสัตว์น้ำชนิดต่างๆ สูญพันธุ์ไปจากไร่นา
เกือบหมดสิ้น ทั้งๆ ที่เมื่อก่อนนี้คือแหล่งอาหารโปรตีน
ชั้นยอดของเกษตรกร ที่ไม่ต้องซื้อหา และในท้องนา
ก็เต็มไปด้วยดอกเบี๋ยของพ่อค้าและธนาคารเพื่อการเกษตร
และสหกรณ์ (ร.ก.ส.) ที่พร้อมจะยืดอกจากการนำไปจำนอง
และล้มสลายจากราคาพืชผลที่ตกต่ำเป็นประวัติการณ์ กล่าว
คือ ในปี พ.ศ. 2543 ราคาข้าวจากชาวนา ตกเกวียนละ
ประมาณ 2 พันกว่าบาทเท่านั้น ซึ่งเป็นราคาข้าวเมื่อ
20 ปีที่แล้ว และราคาผลผลิตทางการเกษตรต่างๆ ก็
ตกลงไปเป็นอย่างมาก แล้วชาวชนบทจะทนกับสภาวะที่
ยากแค้นนี้ได้อย่างไร ?

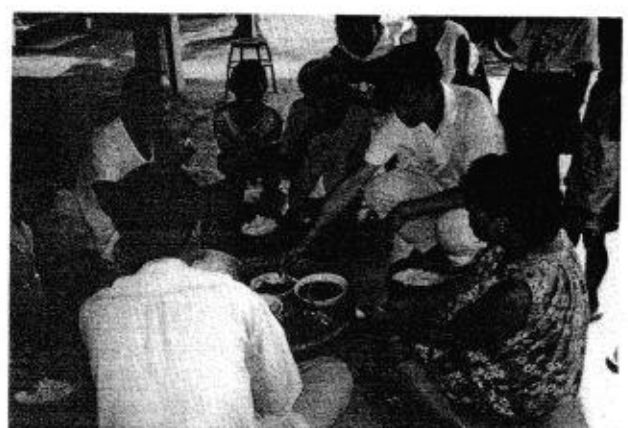
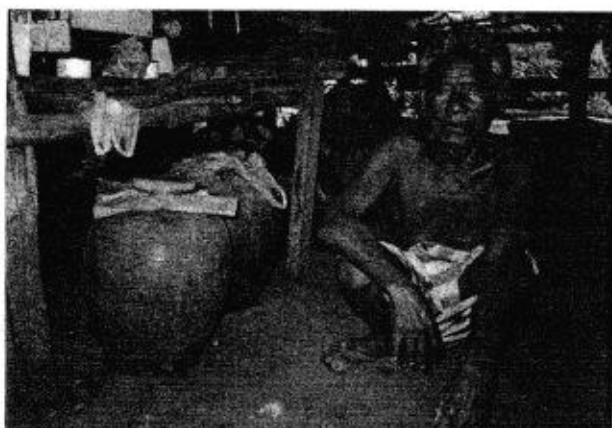
การล้มสลายของชาวชนบท มีสาเหตุมาจาก
หลายปัจจัยด้วยกัน โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการขายที่ดินซึ่ง
เป็นต้นทุนที่สำคัญในการดำเนินชีวิต ชาวชนบทบาง
ส่วนเข้าบุกเบิกพื้นที่ป่าสงวน บางส่วนมุ่งไปค้าขาย
หน้าโดยการไปขายแรงงานในกรุงเทพ ฯ และบางส่วน
ไปต่างประเทศ ที่ดินซึ่งเป็นที่ทำกินเดิมของตนเองถูก
ยึดครองโดยนายทุนและธนาคาร ทำให้ความผูกพันกับ

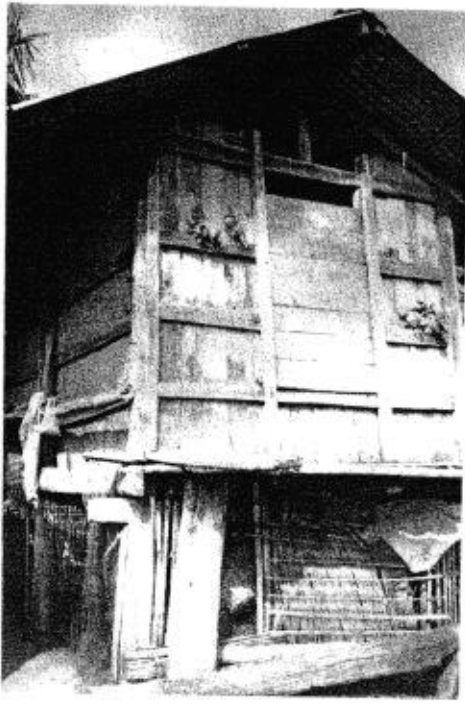
ชุมชนเดิมของตนเองลดน้อยลง คนหนุ่มสาวถูกถอน
จากรากเหง้าของตนเอง นั่นเป็นเพราะไม่มีที่ดินที่เป็น
ของตนเอง ที่จะทำมาหากินอย่างภาคภูมิใจเหมือนใน
อดีตอิทธิพลของวัฒนธรรมตะวันตกและการโหมกระพือ
ในเรื่องการของพัฒนาที่จะนำไปสู่ความทันสมัย หลังไหล
เข้าสู่หมู่บ้าน พร้อมกับพวกรถชาวบ้านออกจากชุมชน
และนำความทันสมัยในรูปของสนามกอล์ฟ และบ้านพัก
ตากอากาศของคนเมืองเข้าไปแทนที่ รวมทั้งระบบการทำ
ฟาร์มขนาดใหญ่ของเหล่านายทุน ที่เข้าไปกว้านซื้อที่ดิน
ขนาดใหญ่ (ซึ่งเคยเกิดขึ้นในลาตินอเมริกามาแล้วโดยมี
เจ้าของฟาร์มเป็นคนอเมริกัน) ชาวชนบทส่วนหนึ่งที่ยัง
คงอาศัยอยู่ในชุมชนเดิม ถูกมองเป็นเพียง "เครื่องมือแสวง
หาผลประโยชน์ของกลุ่มนักจัดการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์"
ที่ส่งวนพันธุ์ผู้คน ให้คนเมืองหรือคนต่างชาติ ได้เข้ามา
ศึกษา "ความประหลาดของเผ่าพันธุ์มนุษย์ ที่อนุรักษ์ไว้
เพื่อการท่องเที่ยว" เราต้องการเพียงแค่นั้นหรือ มีคำถาม
ที่หนักหน่วงว่า "การพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ใครได้ ใคร
เสีย" และ "ผลของการพัฒนาดอกอยู่ที่ใคร"

ชนบทไทยในสายตาของธนาคารโลกจากการ

รายงานของธนาคารโลก ได้สรุปไว้ว่า วิฤต
เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ในช่วงครึ่งหลังของปี
พ.ศ.2540 เป็นเหตุการณ์ที่มีความรุนแรงมากที่สุด นับ
ตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา ดังนี้

โดยภาพรวม ชนบทไทยเป็นภาคการผลิตขนาดใหญ่
และไม่หยุดนิ่ง จึงมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัว
ทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาสังคมของประเทศมาโดยตลอด
การเปลี่ยนแปลงในภาคชนบท เป็นผลมาจากการดำเนิน





ยุทธศาสตร์พัฒนา ซึ่งเน้นกลไกตลาด ในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้เน้นให้ความสำคัญต่อองค์กรภาคเอกชน ตลอดจนการจัดการด้านเศรษฐกิจมหภาค และเศรษฐกิจภาคต่างๆ อย่างเหมาะสม

นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยที่ผ่านมาในอดีต รัฐบาลพยายามใช้นโยบายสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างเมืองกับชนบท อย่างไรก็ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ ในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ทำให้ระดับของการพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบท ขาดความสมดุลกันมากขึ้น จุดอ่อนที่สำคัญของนโยบายดังกล่าว มีดังนี้

- การบริหารจัดการด้านเศรษฐกิจมหภาค ขาดประสิทธิภาพ ในส่วนอัตราการกำกับดูแลอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและเงินลงทุนจากต่างประเทศที่มีจำนวนมาก ในช่วงที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัว ภาวะดังกล่าวกระตุ้นความต้องการใช้แรงงาน และปัจจัยทุนในเมืองเพิ่มมากขึ้น จนเกินความสามารถของปัจจัยที่จะรองรับได้ ทำให้ความสามารถในการแข่งขันของภาคการเกษตรลดลง

- ความล้มเหลวและกฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน และความแตกต่างของมูลค่าการค้าประกันเงินกู้ระหว่างทรัพย์สินในชนบท กับทรัพย์สินในเขตเมือง เป็นอุปสรรคต่อการขยายตลาดสินเชื่อบนชนบท

- การลงทุนในภาครัฐ เพื่อสนองตอบต่อความต้องการทางเศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญในชนบท ยังไม่

เพียงพอ การลงทุนดังกล่าวได้แก่ การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น การลดปัญหาความยากจน การฝึกอบรมสำหรับผู้ประกอบการในชนบท ข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้ทรัพยากรมนุษย์ในชนบท ไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงต้องเผชิญกับแนวโน้มในอนาคตที่น่าวิตกทั้งในด้านรูปแบบความเสมอภาคและความยั่งยืนในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปัญหาสำคัญในชนบท

1. ความยากจนยังคงเป็นปัญหาสำคัญในชนบท

แม้ว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีระดับสูงจนน่าพอใจ มีส่วนเพิ่มรายได้ให้แก่ครัวเรือนในชนบทเป็นจำนวนมาก แต่ในขณะที่อัตราการความยากจนในประเทศลดลงเหลือร้อยละ 11 ในปี 2539 ยังมีปัญหาอีกหลายประการที่ไม่ได้รับการแก้ไข กล่าวคือชนบทยังเป็นที่ที่ยากจนที่สุด คนในชนบทร้อยละ 15 มีรายได้ต่ำกว่าเส้นวัดความยากจน และมีระดับรายได้ที่แตกต่างกันมากเมื่อเปรียบเทียบในแต่ละภูมิภาค ทั้งนี้จำนวนคนจนในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมกันมีสัดส่วนสูงถึงสามในสี่ ของประชากรที่ยากจนทั้งประเทศ

2. ปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่รุนแรงมากขึ้น

แม้ว่าระดับความยากจนของประเทศจะลดลงตามลำดับ แต่ในช่วงปี 2531-2535 รายได้ของครัวเรือนของกลุ่มที่มีรายได้ ร้อยละ 20 ต่ำๆ มีสัดส่วนเพิ่มจากร้อยละ 55 เป็นร้อยละ 59 ของรายได้ประชาชาติ ในขณะที่ส่วนแบ่งของผู้มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 หายสูญลดลงจากร้อยละ 4.5 เหลือ ร้อยละ 3.8 ทำให้เห็นช่องว่างของรายได้ที่แตกต่างกันมาก ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงเคยเป็นประเทศที่มีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ ต่ำกว่าประเทศอื่นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 กลับกลายเป็นประเทศในกลุ่มที่มีปัญหาในเรื่องของการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกันสูงที่สุดในภูมิภาคนี้ ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าวสาเหตุมาจากสภาวะการกระจุกตัวของแหล่งสร้างรายได้ของแต่ละภูมิภาค และเศรษฐกิจภาคต่างๆ ตลอดจนข้อจำกัดในการศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาและอาชีว-

ศึกษาของคนจน

3. การจ้างงานในชนบทยังมีจำกัด

เป็นสาเหตุสำคัญ ที่ทำให้แรงงานหนุ่มสาวจำนวนมากอพยพออกจากชนบท เข้าไปหางานทำในเมือง จำนวนแรงงานอพยพนี้ โดยเฉลี่ยต่อปี เพิ่มขึ้นจาก 420,000 คน ในปี 2519-2523 (ประมาณร้อยละ 80 เป็นการอพยพตามฤดูกาล) เป็น 992,000 คน ในปี 2534-2539 (ประมาณร้อยละ 70 เป็นการอพยพอย่างถาวร) จำนวนแรงงานในภาคการเกษตร จึงลดลงจาก 20.5 ล้านคน ในปี 2532 เหลือเพียง 16.9 ล้านคน ในปี 2538 แรงงานที่ย้ายออกจากภาคการเกษตรส่วนใหญ่ มีอายุระหว่าง 12-24 ปี การที่แรงงานย้ายออกจากภาคเกษตรและชนบท มีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่

1) ค่าจ้างแรงงานที่สูงกว่าในภาคอุตสาหกรรม และหัตถกรรม ซึ่งมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ในช่วงทศวรรษ 1990

2) จิตการรองรับแรงงานของภาคเกษตรกรรมไม่เพิ่มขึ้น เนื่องจากข้อจำกัดในการผลิต ได้แก่ที่ดินที่เหมาะสมหายากมากขึ้น และขาดแคลนน้ำสำหรับการเพาะปลูก เป็นต้น

3) อุตสาหกรรมในชนบท ขยายตัวอย่างเชื่องช้า เนื่องจากความล้มเหลวของตลาดและนโยบายของรัฐ ซึ่งมีส่วนส่งเสริมให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

4. ความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป

การขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศในอดีตที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดปัญหามลพิษของสิ่งแวดล้อม และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติในชนบท พื้นที่ป่าไม้ของประเทศลดลงจากร้อยละ 53 ในปี 2504 เหลือเพียงร้อยละ 25 ในปี 2541 โดยมีสาเหตุมาจากการจัดการป่าสัมปทานที่ไม่ยั่งยืน การพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน และการบุกรุกป่าสงวน ปัญหาทั่วไปที่พบในแหล่งต้นน้ำภาคเหนือ ได้แก่ การพังทลายของดิน และการตกตะกอนในลำน้ำ ทำให้ทางน้ำตื้นเขิน สาเหตุหลักดังกล่าวมาจากการขาดระบบจัดการลุ่มน้ำที่ดี

และปัญหาการขัดแย้งเรื่องการใช้ที่ดินของชาวเขา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำจนเกินขีดจำกัด คุณภาพน้ำเสื่อมโทรมลง และทรัพยากรชายฝั่งได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากการทำประมงจนเกินขีดจำกัดของธรรมชาติ การจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีในการทำประมงชายฝั่งทะเล และปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าชายเลน

5. ทุนทางสังคมยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

เนื่องจากปัญหาหลายประการ ได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง และการบริหารไว้ที่กรุงเทพฯ มากจนเกินไป ทำให้การพัฒนาสถาบันชุมชนท้องถิ่น และกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในชนบทระดับรากหญ้า มีความอ่อนแอ นอกจากนี้ การพัฒนาคนในเขตชนบทยากจนมีความล่าช้า เนื่องจากอุปสรรคในการให้บริการสาธารณสุขพื้นฐาน และข้อจำกัดของโอกาสในการเข้าเรียนต่อระดับมัธยมศึกษา คนไทยจำนวนมากเชื่อว่า การที่เมืองขยายตัวและการอพยพย้ายถิ่น เป็นการทำลายความสัมพันธ์ของครอบครัว และสร้างความแตกแยกในสังคมชนบท

ผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ

ในช่วงปี 2540-2541 พบว่ามีผลกระทบรุนแรงต่อชนบท ดังนี้คือ

1. สัดส่วนของคนจน ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13 และร้อยละ 12.4 ในไตรมาสที่หนึ่งและสองของปี หรือประมาณ 7.6-7.9 ล้านคน

2. ช่องว่างของรายได้ขยายตัวมากขึ้น ประชากรกลุ่มที่มีรายได้ 20 ดันๆ มีสัดส่วนของรายได้ประมาณร้อยละ 56 ของรายได้ทั้งหมด โดยเพิ่มขึ้นเล็กน้อย จากปี 2539 ในขณะที่ประชากรกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 ท้ายสุด มีสัดส่วนรายได้เท่าเดิม(คือร้อยละ 4.4) และประชากรกลุ่มที่มีรายได้ระดับปานกลาง มีรายได้ลดลง

3. จำนวนผู้ว่างงานในชนบทเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.4 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2540 เป็นร้อยละ 5.3 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2542 ภาคตะวันออกเฉิยงเหนือ เป็นพื้นที่ที่ยากจนที่สุด ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ มีการว่างงานเพิ่มมากขึ้น จากร้อยละ 3.1 เป็นร้อยละ 8.1 ในขณะที่รายได้แท้จริงลดลงร้อยละ 25

4. การอพยพแรงงานกลับถิ่นฐานเดิมเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจ ได้เพิ่มแรงกดดันต่อทรัพยากรธรรมชาติและกระตุ้นการแข่งขัน ให้มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพื่อแย่งที่ดินทำการเกษตรและงานนอก-ไร่ นา ที่มีจำกัดอยู่แล้ว

5. งบประมาณของภาครัฐในด้านสังคมและพัฒนาชนบทลดลง โดยเฉพาะงบพิเศษสำหรับบริการสังคม(ลดลงร้อยละ 32) การศึกษา (ลดลงร้อยละ 11) และสาธารณสุข (ลดลงร้อยละ 5) จากงบประมาณที่ได้รับเดิมเมื่อปี 2541

6. โครงสร้างสังคมถูกกดดัน จากผลสำรวจภาวะทางสังคมของหลายสถาบันพบว่า ปัญหาความขัดแย้งในครอบครัวและระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม จำนวนเด็กเร่ร่อนข้างถนน แรงงานเด็ก โสเภณี และการฆ่าตัวตายมีอัตราสูงขึ้น

วิสัยทัศน์เพื่อการพัฒนาชนบทไทยในศตวรรษที่ 21

วิสัยทัศน์ในการพัฒนาชนบทเริ่มมีความชัดเจนขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยเน้นที่ประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. คนในชนบท มีอำนาจในการตัดสินใจ มีความมั่นคงและมีความพึงพอใจ

2. เศรษฐกิจในชนบทมีความสมดุล ยั่งยืนและเสมอภาค

3. กระบวนการพัฒนาชนบทเป็นแบบองค์รวม ประชาชนและสถาบันชุมชนท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

4. การพัฒนาชนบทเป็นการดำเนินงานร่วมกัน ในลักษณะหุ้นส่วน ระหว่างชุมชนท้องถิ่น องค์กรประชาสังคม ภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา

ในทำนองเดียวกัน มีการยอมรับกันอย่างกว้างขวางถึงวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาชนบทตามวิสัยทัศน์ดังกล่าว ดังต่อไปนี้

- ส่งเสริมพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ในชนบท
- เพิ่มศักยภาพของสถาบันท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองและมีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น
- เพิ่มการจ้างงานและรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่คนยากจน และผู้ได้รับผลกระทบจาก

วิกฤตเศรษฐกิจ

- จัดให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้ได้ผลมากขึ้น

ขั้นตอนการพัฒนาชนบทที่สำคัญ 5 ขั้นตอนของธนาคารโลก

ขั้นตอนที่ 1 ได้แก่การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรชุมชน ท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบสถาบันการพัฒนาชนบท ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและช่วยเหลือศูนย์อำนาจทางการเมือง และการบริหารของส่วนกลางลง ทั้งนี้ได้แนะนำให้ชุมชนชนบทแยกตัว เป็นอิสระจากส่วนกลาง แต่เพื่อเป็นหลักประกันว่าสถาบันชุมชนท้องถิ่น จะมีบุคลากรและเงินทุนเพียงพอในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการที่สำคัญคือ

- 1) ส่งเสริมให้ชุมชน มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐมากขึ้น
- 2) ขยายโครงการแก้ไขปัญหาความยากจน ในท้องถิ่นที่ยากจน
- 3) เริ่มดำเนินการกระจายอำนาจด้านการคลัง การบริหาร
- 4) จัดทำกรอบแนวทางติดตามประเมินผลการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นที่ชัดเจนมากขึ้น





ขั้นตอนที่ 2 ขยายโอกาสการจ้างงานนอก-
ไร่นา และธุรกิจนอกภาคเกษตรในชนบท

เพื่อเป็นแหล่งรองรับแรงงานส่วนเกิน และ
เป็นการสร้างรายได้ให้กับชาวชนบท ตลอดจนสร้างมูลค่า
เพิ่มแก่ผลผลิตการเกษตรของชุมชนท้องถิ่น ธุรกิจดังกล่าว
ควรได้รับการพัฒนาให้เป็นกลไกใหม่เพื่อสร้างความเจริญ
เติบโตแก่เศรษฐกิจชนบทในระยะต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจาก
เกิดอุปสรรคในการขยายการผลิตสาขาเกษตรหลายประการ
ได้แก่ข้อจำกัดในปัจจัยการผลิต ผลตอบแทนในภาค
เศรษฐกิจอื่นๆ สูงกว่า และประชากรรุ่นใหม่สนใจงานที่
ให้ค่าตอบแทนสูงกว่าการทำเกษตร โดยมีมาตรการของ
รัฐ ที่ต้องเร่งดำเนินการที่สำคัญๆ ได้แก่

1) การสร้างสิ่งแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโต
ของวิสาหกิจในชนบท โดยเฉพาะการพัฒนานิคม
อุตสาหกรรมในชนบท และการปรับปรุงสาธารณูปโภค
พื้นฐานในชนบท ส่งเสริมทักษะในการทำธุรกิจ และ
การวิจัยเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยี จัดตั้งกองทุนสำหรับ
การพัฒนานวัตกรรม จัดตั้งเครือข่ายที่มีประสิทธิภาพ
ของรัฐและเอกชน สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาด
ย่อม และปรับปรุงระบบข้อมูลการจ้างงานในชนบท

2) ขยายสินเชื่อชนบทเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจขนาด
กลางและขนาดย่อม และธุรกิจรายย่อยโดยการสนับสนุน
ของบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม และหากเป็น
ไปได้ควรพิจารณาบูรณาการบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาด
ย่อมและบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เข้า
เป็นบรรษัทเดียวกัน ตลอดจนการขยายการฝึกอบรมการ
ประเมินความเสี่ยงและสินเชื่อสำหรับสถาบันการเงินของ
วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม รวมทั้งลดการลด
หย่อนดอกเบี้ย แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

3) ส่งเสริมความสัมพันธ์ในระดับหุ้นส่วน ระ-
หว่างภาคเอกชน และองค์กรประชาสังคมเพื่อพัฒนาการ
จ้างงานนอกการเกษตร ทั้งนี้ เนื่องจากเอกชนหลายกลุ่ม
ได้ริเริ่มการพัฒนาโครงการใหม่ ที่มีต้นทุนต่ำ โครงการ
เหล่านี้ประสบผลสำเร็จและอาจนำไปขยายผลต่อได้

4) ส่งเสริมการศึกษาระดับอาชีวะ และการพัฒนา
ฝีมือแรงงานชนบท ได้แก่การปรับปรุงหลักสูตรของสตา-
บันระดับอาชีวะ และสถาบันฝึกอบรมทักษะ การกำหนด
หลักสูตร ฝึกอบรมแก่แรงงานโดยวิธีการมีส่วนร่วม การ
พัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมแรงงานในที่ทำงานโดยธุรกิจเป็น
ผู้กำหนดหลักสูตรและขยายโครงการพัฒนาผู้ประกอบการ

5) ปรับปรุงการกำกับควบคุม และใช้มาตรการ
จูงใจ ได้แก่ การออกกฎหมายใหม่เพื่อพัฒนาวิสาหกิจ
ขนาดกลางและขนาดย่อม ปรับปรุงมาตรการจูงใจต่างๆ
ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและหน่วย
งานอื่น ๆ เสียใหม่เพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น
ทบทวนกฎหมายแรงงานและการกำหนดค่าจ้างที่ใช้อยู่ใน
ปัจจุบัน และจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในเมืองในอัตราที่สูงขึ้น

6) ทบทวนโครงสร้างสถาบันเพื่อการพัฒนาอุ-
สาหกรรมในเมือง เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน
พัฒนาเครือข่ายการค้าดำเนินงาน ร่วมกับภาคเอกชน ให้แข็ง
แกร่งมากขึ้น และโอนมอบหน้าที่การพัฒนาอุตสาหกรรม
ไปสู่จังหวัดและอำเภอ

ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนาตลาดสินเชื่อในชน-
บทเพื่อเป็นการเพิ่มทุนให้แก่ชุมชนท้องถิ่น และเพิ่มช่อง
ทางจัดสรรเงินทุนแก่โครงการลงทุนในชนบทที่มีประสิทธิ
ภาพ ทั้งนี้เป้าหมายมิใช่การเพิ่มภาระหนี้สินให้กับครัวเรือน
ในชนบท แต่เพื่อสร้างโอกาสให้กับชุมชนท้องถิ่น ได้รับ

สินเชื่อเพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน และใช้ในการเริ่มธุรกิจทางเศรษฐกิจใหม่ๆ ซึ่งสามารถสร้างงานเพิ่มรายได้ และลดความยากจนในชนบท มาตรการที่สำคัญได้แก่

1) แปลรูป ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ร.ก.ส.) เป็นธนาคารพาณิชย์ของชนบทมีการดำเนินงานโดยอิสระ

2) ขยายบริการสินเชื่อรายย่อยสำหรับเกษตรกรรายย่อยและครัวเรือนที่ยากจน

3) ปรับปรุงนโยบายของรัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านการเงิน

4) ลดบทบาทของรัฐด้านธุรกิจการธนาคารในชนบท

5) พัฒนาโครงการฝึกอบรมและเข้ากำกับดูแลด้านการเงินให้แข็งแกร่งขึ้น

ขั้นตอนที่ 4 การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตร

ทั้งนี้เพื่อให้ครอบครัวยากจนมีอาหารและรายได้เพียงพอเลี้ยงชีพ เพื่อให้มีวัตถุดิบเพียงพอในอุตสาหกรรมแปรรูปการเกษตร และให้มีการขยายการส่งออกสินค้าเกษตร ในอนาคตภาคการเกษตรยังคงเป็นแหล่งปัจจัยที่สามารถสร้างความเจริญเติบโตให้กับภาคการผลิตอื่นๆ ดังนั้นภาคการเกษตรจะยังคงมีความสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบท และประเทศไทยจะยังมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบในการผลิตสินค้าเกษตรกรรมบางประเภทอยู่ต่อไป โดยมีมาตรการดำเนินการ ที่สำคัญ ได้ดังนี้

1) การจัดการทรัพยากรน้ำ ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) มีการปฏิรูปที่ดินอย่างต่อเนื่อง

3) เน้นการพัฒนาการเกษตรแบบยั่งยืนให้มากขึ้น

4) ลดการแทรกแซงของรัฐในการตัดสินใจในการผลิต

5) ปรับบทบาทของรัฐไปเน้นบริการสาธารณะที่จำเป็น

6) ทบทวนและปรับปรุงบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจหน้าที่ไปสู่หน่วยงานในระดับจังหวัดและอำเภอ การปรับโครงสร้างกรมส่งเสริมสหกรณ์ และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

7) การปรับปรุงรายละเอียดของโครงสร้างนโยบาย ได้แก่ การขุดลอกโครงการช่วยเหลือ ปยุ และเมล็ดพันธุ์พืชบางชนิดอย่างค่อยเป็นค่อยไป ปรับปรุงนโยบายการใช้ยาปราบศัตรูพืช ยกเลิกการผูกขาดสินค้า และสนับสนุนการพัฒนาตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าโภคภัณฑ์หลักบางชนิด ตลอดจนยกเลิกมาตรการควบคุมราคาขายปลีกสินค้าเกษตรบางชนิด

ขั้นตอนที่ 5 การปรับปรุงระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

เพื่อเป็นหลักประกันความยั่งยืนของการพัฒนาชนบท เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกรอบนโยบายการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ขาดการบริหารจัดการโดยสถาบันที่เข้มแข็ง และขาดการมีส่วนร่วมขององค์กรประชาสังคม การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตรวดเร็วในอดีตที่ผ่านมา จึงทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรุนแรง ในขณะที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจหลายประเภท ซึ่งพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เกษตรกรรม ป่าไม้ การประมง และการท่องเที่ยว ยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาชนบท ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยทางตรงเป็นแหล่งสร้างรายได้และการดำรงชีวิตของคนในชนบท และโดยทางอ้อมคือเป็นแหล่งปัจจัยเพื่อการผลิตที่สร้างมูลค่าเพิ่ม ดังนั้นเพื่อรักษาศักยภาพของทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าวไว้ จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ในปัจจุบันมีแนวโน้มเพิ่มความเสื่อมโทรมมากกว่าการบำรุงรักษาตลอดจนแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นสาเหตุทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลง โดยมีมาตรการดังนี้

1) ขยายงานด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และความหลากหลายทางชีวภาพ

2) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการในเขตต้นน้ำลำธาร เพื่อรักษาพื้นที่และลดการชะล้างพังทลายของดิน

3) ปรับปรุงระบบการจัดการทรัพยากรชายฝั่งเพื่อลดความขัดแย้งทางสังคมและความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม

4) ปรับปรุงการบริหารจัดการกิจกรรม การจับสัตว์น้ำ เพื่อควบคุมการทำประมงที่เกินขอบเขตและลดความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากร

จากที่กล่าวมาข้างต้น นั้นเป็นข้อเสนอของธนาคารโลก ที่เสนอยุทธศาสตร์ในการพัฒนาชนบทไทย ผู้เขียน เห็นว่ามีทั้งผลในแง่บวกและแง่ลบ ที่จะกระทบกับภาคชนบทไทยโดยตรง กล่าวคือในทางบวก แทบจะกล่าวได้ว่าเป็น ขบวนการปฏิวัติการทำงานในภาคชนบท ทั้งของภาครัฐและองค์กรเอกชน โดยเฉพาะหน่วยงานในภาครัฐ จะมีผลกระทบมากที่สุด ในเรื่องของการกระจาย อำนาจในการตัดสินใจ กระจายงานและกระจายเงิน ลงไปสู่องค์กรท้องถิ่น ให้มากขึ้นหรือเกือบทั้งหมด ที่เป็นงานของท้องถิ่น ที่สามารถจะดำเนินงานเองได้ โดยไม่ต้องรออนุมัติจากระดับกระทรวง กรม จังหวัด หรืออำเภอ ซึ่งมีกระบวนการที่ยุ่งยาก หลายขั้นตอน และเป็นการเพิ่มหนทางในการคอร์รัปชันในภาครัฐ ด้วย ดังกรณีที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว เช่นกรณีฝักสวนคร้ว ไร่กินได้ หรือกรณีบของ ส.ส. เป็นต้น ซึ่งมีเงินตกเหลือไปถึงประชาชนน้อย นอกจากนี้ทางธนาคารโลก ได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจังในงานพัฒนา ซึ่งไม่ใช่ความหมายของการมีส่วนร่วมของรัฐ ดังที่เป็นมาในอดีต แต่ให้ภาคประชาสังคมได้ตรวจสอบและประเมินผลการทำงานพัฒนาในชุมชน ของตนเองด้วย นับว่าเป็นการเปิดศักราชใหม่ ของการพัฒนาอย่างแท้จริง

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ภาครัฐที่มีอำนาจครอบคลุมทั่วประเทศ จะสามารถปฏิรูปตนเองได้มากน้อยเพียงใด

ในทางลบ ในขณะเดียวกัน ภาคประชาชนก็ต้องรับภาระในการช่วยเหลือตนเองที่หนักหน่วงขึ้น โดยเฉพาะ การจัดเก็บเงินในรูปของภาษี ซึ่งธนาคารโลกได้เสนอแนะให้จัดเก็บเพิ่มมากขึ้น เช่น ภาษีกำนำในการเกษตร เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ชาวนาไทยสาหัสลงไปอีก นอกจากนี้ยังเสนอเกี่ยวกับการยกเลิกมาตรการในการพยุงราคา หรือช่วยเหลือเรื่องปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ต้องรอดูผลของการใช้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวของธนาคารโลก ว่ามีผลกระทบต่อชนบทไทยมากน้อยแค่ไหน ซึ่งปัจจุบัน ทั้งในภาครัฐและเอกชน ได้นำมาตรการดังกล่าวมาปรับใช้อย่างจริงจัง ซึ่งต้องรอดูว่าเมื่อสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 นี้ ชนบทไทยจะสามารถรอดพ้นจากการล่มสลาย และฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ ให้กลับคืนมาดังเดิมได้หรือไม่ นี่คือการท้าทายจากธนาคารโลกที่กำลังใช้รักษาชนบทไทย ด้วยเงินช่วยเหลือของเขา.....และเมื่อวันเรา คงได้คำตอบว่า The World Bank จะเป็นพระเจ้าหรือ ซาตาน ที่มาช่วยเหลือการพัฒนาชนบทไทย

เอกสารอ้างอิง

อำไพ หรรณารักษ์ บรรณาธิการแปลและเรียบเรียง.2543. Beyond the Crisis : A Strategy for Renewing Rural Development in Thailand โดย Rural Development and Natural Resource Sector Unit. East Asia and Pacific region. The world Bank.

