รัฐบาลควรช่วยเหลือชาวนาจริงจังกว่านี้ : ข้อเร่งเร้ารัฐบาลบางประการ

การพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมานั้นล้มเหลว

เป็นที่น่าละอายอย่างยิ่งหากใครจะสรุปว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของเราในระยะที่ผ่านมาได้รับความสำเร็จอยู่ในเกณฑ์ดี น่าพอใจ ทั้งนี้ โดยยกเอาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลอดจนรายได้ต่อบุคคลเป็นข้อกล่าวอ้าง เราจะกล้าสรุปเช่นนั้นหรือ ในขณะที่ชาวนาซึ่งเป็นประชากรของไทยส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน แน่นอนเขาอยู่ในสภาพเช่นนี้มานานแล้ว และก็ไม่มีใครทราบว่าเขาจะเป็นอยู่อย่างนี้ไปอีกนานเท่าใด เป็นเรื่องที่น่าเศร้าเพียงใด ถ้าหากเขาจำต้องทนอยู่ในวัฏจักรแห่งความทุกข์ยากนี้ตลอดไป

รายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนที่มีความแตกต่างกันอย่างเหลือเกินที่สะท้อนออกมาในรูปของการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมนั้น เป็นสิ่งชี้แสดงได้ชัดเจนว่าเรายังไม่ได้สัมผัสกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่แท้จริงเลย

พัฒนาบ้านเมืองเพื่อคนเมืองหลวงหรือคนทั้งประเทศ ?

มีคนเป็นจำนวนมากตลอดจนรัฐบาลชุดที่แล้วๆ มา มักกล่าวในเชิงแสดงความเห็นอกเห็นใจชาวนาเสมอว่า ชาวนาเป็นกระดูกสันหลังของชาติ แต่ผู้เขียนสงสัยเหลือเกินว่าบุคคลเหล่านั้นมีความจริงใจและพร้อมที่จะช่วยเหลือหรือได้ช่วยเหลือชาวนาจริงจังแค่ไหน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากระยะที่ผ่านมา จะเห็นว่า การกระจายการพัฒนาไปสู่ส่วนชนบทนั้นมีน้อยมาก การลงทุนด้านต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค ตลอดจนการแก้ปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลมักมุ่งเน้นเข้าให้ความสำคัญต่อเขตเมืองหลวงก่อน ทั้งนี้ อาจมีเหตุผลหนึ่ง คือ รัฐบาลต้องพึ่งคนเมืองหลวง เพราะคนเมืองหลวงประกอบด้วยบุคคลหลายกลุ่มซึ่งสามารถที่จะท้วงติงและเรียกร้องรัฐบาลได้อย่างมีผลสำคัญ เป็นที่น่าสังเกตว่า คนเมืองหลวงเมื่อประสบปัญหาอะไรมักจะ "โวย" เสียงดังเสมอ แต่ส่วนการเรียกร้องจากชาวนานั้น เสียงของเขาดูแผ่วเบาเหลือเกินผิดกับคนเมืองหลวงมากนัก

สวัสดิการทางสังคมของชาวนา : ปัญหาที่พูดกันมากแต่รัฐบาลทำเพียงใด จริงจังหรือไม่ ?

คนที่ไม่เคยเห็นความจนนั้น ไม่อาจจะทราบได้อย่างลึกซึ้งหรอกว่า คนจนนั้นเขาอยู่กินและมีสภาพชีวิตที่แท้จริงยากลำบากแค่ไหน ผู้เขียนเกิดในอีสานและมีโอกาสได้เห็นสภาพชีวิตของชาวนาไทยเหล่านั้นมามาก การผลิตข้าวที่ได้ผลผลิตพอยังชีพและต้องขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศแต่ละปี ซึ่งแสดงถึงความไม่แน่นอนของผลผลิตที่ได้รับ ตลอดจนสภาพของเด็ก ลูกชาวนาที่มอมแมม เสื้อผ้าขาดวิ่น หรือบางทีไม่มีแม้กระทั่งเสื้อผ้าจะใส่ไปโรงเรียนหรือบางครั้งเมื่อเกิดการเจ็บไข้ คนที่อยู่ในถิ่นกันดารอาจเสียชีวิตกลางทางก่อนที่จะเดินทางมาถึงโรงพยาบาลในตัวจังหวัด ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเครื่องบ่งบอกว่าความจนและความยากลำบากจะเกิดกับเขาเหล่านั้น ซ้ำแล้วซ้ำอีก ปีแล้วปีเล่า ปัญหาความยากลำบากต่าง ๆ เหล่านี้ใครจะเป็นคนแก้ หากไม่ใช่รัฐบาล !

จริงอยู่ การแก้ปัญหาของชาวนานี้รัฐบาลก็ได้ทำอยู่แล้ว แต่ปัญหามีอยู่ว่า การดำเนินการในระยะที่ผ่านมา ได้ผลหรือไม่เพียงใด และรัฐบาลได้กระทำอย่างจริงจังหรือไม่แค่ไหน

เมื่อพิจารณาด้านสวัสดิการทางสังคมตามที่กล่าวแล้วนั้น จะเห็นว่า สิ่งที่ชาวนาต้องการมากก็คือ โอกาสที่จะได้รับบริการด้านการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น และโอกาสของบุตรหลานของตนในการศึกษาเล่าเรียน ในระยะยาวเด็กไทยทุกคนควรได้เรียนฟรีในชั้นมัธยมศึกษา และประชาชนควรได้รับการรักษาพยาบาลฟรีโดยทั่วหน้า หากไม่สามารถบริการฟรีได้ รัฐบาลก็ควรเก็บค่าบริการในอัตราที่ถูกที่สุด ทั้งนี้ รัฐบาลจะช่วยประชาชนได้โดยให้เงินอุดหนุนต่อกิจการด้านบริการดังกล่าว จริงอยู่รัฐบาลคงไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีทันใดในระยะสั้น แต่รัฐบาลควรมีนโยบายที่แน่นอนในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ด้วยว่า ในระยะสั้น และระยะยาวนั้น รัฐบาลจะช่วยเหลือชาวนาด้านนี้ได้อย่างไร ไม่ใช่จะปล่อยให้เป็นอย่างนี้เรื่อยไป!

การกระจายการพัฒนาไปสู่ชนบท : ทางออกที่ยังไม่สู้ราบรื่น

ตามที่ได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ทางแก้ปัญหาหนึ่งก็คือ การกระจายการพัฒนาไปสู่ส่วนชนบท ซึ่งอาจทำได้ในรูปต่าง ๆ เช่น การส่งเสริมให้มีการลงทุนอุตสาหกรรมในต่างจังหวัดเพื่อเพิ่มโอกาสการทำงานของชาวชนบท, การขยายการลงทุนด้านสาธารณูปโภค, การปรับปรุงโครงการช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น การที่จะให้เกิดการกระจายการพัฒนาดังกล่าว ย่อมต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ดี นับเป็นเรื่องที่น่ายินดีที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีการปรับปรุงระบบภาษีและอัตราภาษี เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจากผลอันนี้ รัฐบาล

จะมีรายได้เพื่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น อย่างไรก็ดี ปัญหาก็ยังมีอยู่ว่าการเก็บภาษีที่ได้มานั้นได้มากพอหรือไม่ การร่วมมือของคนในชาติและการเสียสละของคนในชาติ ย่อมมีส่วนในการตัดสิน เป็นที่น่าสังเกตว่าแต่ละครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีให้สูงขึ้น ผู้ที่ "โวย" ดังและบ่อยอย่างน่ารำคาญก็คือ กลุ่มคนที่ "ไม่จนทรัพย์" แต่ "จนน้ำใจ" นั่นแหละ!

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นพอประมาณก็มิใช่จะเป็นเครื่องยืนยันว่า การกระจายรายได้ในสังคมไทยจะมีลักษณะที่เป็นธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณด้วยว่า รัฐบาลจะเน้นการลงทุนในโครงการใด โครงการนั้นจะก่อให้เกิดการกระจายการพัฒนาไปสู่ส่วนภูมิภาคหรือไม่ และโครงการนั้นมีผลดีต่อชาวนาเพียงใด

ช่วยชาวนาอย่างไรดี

การที่จะปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนานั้นย่อมเป็นการแน่นอนว่า เราควรพยายามเพิ่มผลผลิตข้าวตลอดจนประสิทธิภาพการผลิต ประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวก็เป็นเรื่องที่กล่าวกันอยู่กว้างขวาง และทางการก็พยายามดำเนินการอยู่แล้ว อย่างไรก็ดี การดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มิใช่ว่ารัฐบาลควรมุ่งที่จะปรับปรุงวิธีการผลิตโดยใช้เทคนิคสมัยใหม่เข้าช่วยเท่านั้น (เช่นการใช้ปุ๋ย, ใช้ยาฆ่าแมลง, การช่วยต้านชลประทาน) หรือการให้สินเชื่อทางเกษตร ตลอดจนด้านสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น รัฐบาลควรทบทวน ตรวจสอบเสมอว่า การดำเนินการนั้น ๆ เป็นไปอย่างกว้างขวางทั่วถึงชาวนาหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และจะแก้ไขอย่างไร

ปัญหาการเพิ่มผลผลิตข้าวและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตนั้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่จะเห็นผลทันตาในระยะสั้น รัฐบาลควรปรับปรุงโครงการอื่นอย่างจริงจังควบคู่ไปด้วย โครงการหนึ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการอยู่ก็คือ โครงการพยุงราคาข้าว หรือโครงการรับซื้อข้าวจากชาวนาในราคาที่เป็นธรรม การที่รัฐบาลได้ให้เงินอุดหนุนชาวนาตามโครงการนี้ไม่ได้ช่วยชาวนาเต็มที่เท่าที่ควร แม้ว่าได้ดำเนินการมานานแล้ว ปัญหาอุปสรรคจริง ๆ อยู่ตรงไหน เป็นที่น่าสงสัยมากว่ารัฐบาลชุดก่อนได้ให้ความสนใจปัญหานี้หรือไม่เพียงใด โครงการนี้ตามหลักการเป็นโครงการที่ดีและมีประโยชน์ต่อชาวนามาก หากดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยชาวนาได้อย่างมาก รัฐบาลสหรัฐก็ใช้โครงการนี้เพื่อช่วยชาวนาอย่างได้ผลดี กรณีของญี่ปุ่นก็ประสบผลสำเร็จจากการใช้โครงการนี้อย่างดีเช่นเดียวกัน หากหันกลับมาพิจารณากรณีของเราดูบ้าง จะเห็นว่า การดำเนินงานตามโครงการนี้ กระทรวงพาณิชย์ได้ประสบปัญหาอุปสรรคมากมาย อาทิเช่น การขาดแคลนเงินทุนเพื่อซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ซึ่งทำให้การรับซื้อข้าวสามารถทำได้ในวงแคบ

การมียุ้งฉางไม่พอ, เจ้าหน้าที่รับข้าวไม่พอ, การบริหารงานมีระเบียบการยุ่งยากไม่มีประสิทธิภาพ การขาดความซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่บางคน ฯลฯ แม้ว่าการดำเนินงานตามโครงการนี้ มีปัญหาต่าง ๆ มากมาย แต่หากรัฐบาลได้ให้ความสนใจที่จะแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจัง เพื่อให้โครงการนี้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ย่อมจะมีผลดีต่อชาวนาส่วนใหญ่ในประเทศแน่นอน ปัญหาแรกที่รัฐบาลต้องพิจารณาก็คือการจัดสรรเงินทุนจากแหล่งใดเพื่อการนี้เพิ่มขึ้นให้เพียงพอที่จะรับซื้อข้าวเปลือกจากชาวนา ทางหนึ่งที่รัฐบาลควรกระทำอย่างยิ่งก็คือ การนำเงินที่ได้จากค่าพรีเมี่ยมข้าวทุกบาททุกสตางค์มาใช้ในการรับซื้อข้าวจากชาวนาและโครงการช่วยเหลือชาวนาอื่น ๆ ควรยกเลิกวิธีการปฏิบัติในขณะนี้ที่นำเงินที่ได้จากค่าพรีเมี่ยมข้าวทั้งหมดเข้าไว้ในงบกลาง ซึ่งในตอนใช้จ่ายก็ไม่ได้นำมาใช้สำหรับโครงการของเกษตรกรทั้งหมด นอกจากนี้ การรับซื้อข้าวก็ควรให้มีระเบียบคล่องตัวในทางปฏิบัติ ตลอดจนการปรับปรุงการให้การบริหารของเจ้าหน้าที่ผู้รับซื้อข้าวและด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำเพื่อให้โครงการนี้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและช่วยชาวนาส่วนใหญ่อย่างได้ผลจริงจังยิ่งขึ้น

เป็นสิ่งที่แน่นอนว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนของชาวนานั้น รัฐบาลต้องมีมาตรการหลายทางโดยดำเนินการพร้อม ๆ กันไป อย่างไรก็ดี การที่รัฐบาลจะตัดสินใจอะไรเพื่อแก้ปัญหาใด ในลักษณะใดนั้น รัฐบาลต้องทราบสาเหตุแห่งปัญหาที่ถูกต้องแน่นอนในรายละเอียดก่อน จึงจะช่วยทำให้การตัดสินใจแต่ละครั้งผิดพลาดน้อยที่สุด ผลของการศึกษาวิจัยจะช่วยผู้กำหนดนโยบายได้ แต่จะใช้เป็นเครื่องประกอบการตัดสินใจที่ได้ผลจริงจังก็ต่อเมื่อผลการวิจัยนั้น ๆ ได้ให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องที่สุด นักวิจัยและคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ควรได้ให้ความสนใจทำการวิจัยปัญหานี้อย่างกว้างขวางต่อไป ยังมีปัญหาเกษตรกรรมอยู่มากมายที่เรายังไม่ได้รับคำตอบที่แน่นอน จริงอยู่เรามีผลการวิจัยด้านปัญหาการพัฒนาเกษตรกรรมอยู่มาก แต่อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยก็มิใช่ว่าจะมีความน่าเชื่อถือได้ค่อนข้างสูงไปเสียหมด สิ่งที่นักวิจัยควรระมัดระวังเสมอ คือ ความละเอียดละออในการวิจัย โดยทำการเสนอข้อเท็จจริงให้ถูกต้องที่สุดและมีความเอียงเฉ (bias) น้อยที่สุด การยอมรับข้อบกพร่องของการวิจัยในประเด็นที่เห็นว่าบกพร่องนั้นย่อมเป็นจรรยาบรรณของนักวิจัยที่ดีที่ควรถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด

โดยสรุป การเขียนเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะเร่งเร้ารัฐบาลให้เพิ่มความสนใจในปัญหาความยากจนของชาวนายิ่งขึ้น ถ้ารัฐบาลพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง

โอกาสที่เราจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจก็ดูมีความหวังมากขึ้น เป็นการผิดพลาดอย่างฉกรรจ์ หากใครจะให้นิยามของการพัฒนาเศรษฐกิจว่า คือ การพัฒนาอุตสาหกรรม ในขณะที่ชาวไทยกว่า ๗๐% คือชาวนาซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและเป็นผู้ที่มีเสียงเรียกร้องแผ่วเบาเหลือเกิน!

วิวัฒน์ชัย อัตถากร

สำนักวิจัย

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์