

# ปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกร\*

แฟรงค์ แกงกอล์ฟไฮม  
ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์  
เจมส์คัต ปันทอง

ปัญหาเกี่ยวกับเกษตรกรที่จะนำมากล่าวในคู่มือเล่มนี้ จะจำกัดอยู่เพียงปัญหาสี่ประการ คือ

1. ปัญหาของเกษตรกร
2. ปัญหาระหว่างข้าราชการกับเกษตรกร
3. ปัญหาระหว่างภาคเอกชนกับเกษตรกร
4. ปัญหาระหว่างนักพัฒนา กับเกษตรกร

## ปัญหาของเกษตรกร

เกี่ยวกับปัญหาของเกษตรกรนั้น จะแยกพิจารณาปัญหาออกเป็นสองด้าน

- ก. ปัญหาด้านโครงสร้าง
- ข. ปัญหาอันเกิดจากตัวเกษตรกรเอง

\*เป็นผลงานศึกษาและวิจัย ซึ่งปรากฏในเอกสาร *คู่มือนักพัฒนา : วิถีทำงานกับเกษตรกร* จัดพิมพ์โดยสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และโครงการส่งเสริมการเกษตรไทย-เยอรมัน กองบรรณาธิการวารสาร "พัฒนบริหารศาสตร์" พิจารณาเห็นว่ามีความน่าสนใจได้ขออนุญาตคณะผู้วิจัยนำบางตอนมาลงพิมพ์

### ก. ปัญหาด้านโครงสร้าง

ปัญหาด้านโครงสร้างของเกษตรกรได้แก่ ปัญหาอันเป็นผลมาจากโครงสร้างของประเทศในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ในคู่มือเล่มนี้เราเน้นถึง “วิธีการทำงานกับเกษตรกร” ดังนั้น เราจึงให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์ทัศนคติและพฤติกรรมของเกษตรกรเป็นอันมาก งานและกิจกรรมจึงควรเริ่มด้วยการแก้ปัญหาด้านโครงสร้างก่อน ปัญหาด้านโครงสร้างบางประการที่ควรกล่าวถึงในที่นี้มีดังต่อไปนี้

1. เกษตรกรโดยทั่วไปจะมีมาตรฐานการครองชีพต่ำ ทั้งนี้เนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ข้อจำกัดทางด้านธรรมชาติเนื่องจากดินฟ้าอากาศไม่ดี เช่น ฝนแล้ง และน้ำท่วม เป็นต้น

การขาดความรู้ที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้เกี่ยวกับเทคนิควิทยาทางการเกษตร ซึ่งเป็นความรู้ที่จะทำให้เกษตรกรสามารถทำการควบคุมโรคพืชแมลงต่าง ๆ และสามารถปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตที่ผลิตออกมาเป็นต้น

ความยากจนเนื่องจากผลผลิตส่วนเกินที่เกษตรกรผลิตได้ถูกดึงไปใช้เป็นประโยชน์ต่อภาคอื่น ๆ ซึ่งมีใ้ภาคเกษตรกร

การขาดที่ดินทำกิน เนื่องจาก การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร การเป็นหนี้ และการถูกล้อออกจากที่ดิน เป็นต้น

การเป็นโรคขาดอาหารเนื่องจากขาดการศึกษา

2. เนื่องจากหน่วยผลิตในภาคเกษตรกรรมของไทยเป็นหน่วยผลิตขนาดเล็ก อันได้แก่ครอบครัว เกษตรกรแต่ละคนจึงมีอำนาจการต่อรองน้อย และต้องพึ่งพาอาศัยพ่อค้า นอกจากนี้เหตุผลสำคัญที่ทำให้เกษตรกรขาดอำนาจการต่อรองและต้องพึ่งพาอาศัยพ่อค้า ยังจะเห็นได้จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น การขาดแหล่งเงินทุน และการขาดความร่วมมือกันระหว่างเกษตรกร

3. โอกาสที่เกษตรกรจะปรับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของตนให้ดีขึ้น มีอยู่น้อยมาก ซึ่งเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าเป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการรวมกัน เช่น การมีมาตรฐานการครองชีพต่ำ การที่ต้องพึ่งพาอาศัยพ่อค้าและทางเลือกมีอยู่อย่างจำกัด

4. เนื่องจากคนในหมู่บ้านของไทยมักจะแบ่งกันเป็นหมู่เป็นเหล่าและเนื่องจากคนไทยมีบ้างเจกชนนิยมสูงจึงจะเห็นได้จากที่ไม่เข้าไปยุ่งในเรื่องราวของคนอื่น ชุมชนโดยทั่วไปจึงเกิดความกดดันทางสังคมที่รุนแรง สำหรับควบคุมสมาชิกในชุมชน เมื่อชุมชนขาดความกดดันของกลุ่ม หรือความกดดันทางสังคมในการควบคุมสมาชิกของตน เกษตรกรจึงมักไม่ค่อยจะเคารพสัญญาที่ทำไว้กับภาคเอกชน ทั้ง ๆ ที่กลุ่มเกษตรกรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสัญญานั้นร่วมกัน ดังจะเห็นตัวอย่างได้ในกรณีสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ทำสัญญากู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ร่วมกัน แต่สมาชิกบางคนไม่ยอมให้เงินคืน ทั้ง ๆ ที่อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ ซึ่งทำให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรประสบความยุ่งยากกับธนาคารพาณิชย์เป็นอันมาก

5. ในอดีตประเทศไทยเป็นสังคมที่มั่งคั่งและอุดมสมบูรณ์ จึงไม่มีความจำเป็นอย่างไรในการเสริมสร้างการทำงานร่วมกัน เพราะต่างคนต่างทำก็เป็นการเพียงพอแล้วที่จะดำรงชีพอยู่ได้ โดยไม่เดือดร้อน ดังนั้น เกษตรกรจึงขาดนิสัยในการทำงานร่วมกัน

#### ข. ปัญหาอันเกิดจากตัวเกษตรกรเอง

เป็นที่น่าสังเกตไว้ในตอนแรกนี้ว่า โครงสร้างหรือปัญหาด้านโครงสร้าง ทำให้เกษตรกรมีปัญหามาเกิดจากตัวเองหลายอย่างหลายประการ และเนื่องจากคู่มือเล่มนี้สนใจในเรื่อง "ปัญหา" เราจะไม่กล่าวถึงบุคลิกภาพที่ดีของเกษตรกร ซึ่งมีอยู่หลายอย่าง เช่น ความอดทนต่อความยากลำบาก ความมีใจหนักแน่น การให้การต้อนรับอย่างที่ดีต่อแขกที่มาจากภายนอก การริเริ่มใหม่ ๆ และความเป็นคนใจกว้างเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ เพราะบุคลิกภาพด้านดีเหล่านี้มิได้เป็นปัญหาแต่อย่างใด จึงมิได้นำมากล่าวถึง แต่จะกล่าวเฉพาะข้อบกพร่องซึ่งเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไข ปัญหาอันเกิดจากตัวเกษตรกรจะพิจารณาจากด้านทัศนคติ และพฤติกรรมของเกษตรกรดังต่อไปนี้

## 1. ทักษะคติ

1.1 อาชีพเกษตรกรรมในประเทศกลุ่มโลกที่สามซึ่งอยู่ในเขตร้อน เป็นอาชีพซึ่งเต็มไปด้วยความไม่แน่นอน ซึ่งเนื่องมาจากปัจจัยทางธรรมชาติและปัจจัยทางสังคม เกี่ยวกับปัจจัยทางธรรมชาติ จะเห็นได้ว่าความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศ เช่น ฝนแล้งและน้ำท่วม ได้ก่อให้เกิดความทุกข์เข็ญอย่างแสนสาหัสและความยากไร้แบบสิ้นเนื้อประดาตัวแก่เกษตรกร ซึ่งได้ลงทุนลงแรงในการเพาะปลูกไปเป็นอันมาก ส่วนในทำนปัจจัยทางสังคมนั้น เราจะเห็นได้ว่า ตลาดและราคาสำหรับผลผลิตที่เกษตรกรผลิตเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาเกินกว่าที่เกษตรกรเข้าใจและควบคุมได้ เพราะปรากฏเสมอว่า ตลาดและราคาผลผลิตมิได้ให้ประโยชน์แก่เกษตรกรเท่าที่ควรจะเป็น พลังทางธรรมชาติและพลังทางสังคมดังกล่าวเป็นพลังที่เกษตรกรไม่เข้าใจและไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้นเกษตรกรจึงขาดความมั่นคงหรือขาดเสถียรภาพในชีวิตความเป็นอยู่ สภาพต่างๆ ดังกล่าวนี้นเองได้สร้างทัศนคติของเกษตรกรที่มีต่อตนเองและโลกภายนอก ในบรรดาทัศนคติต่างๆ ของเกษตรกรมีทัศนคติประการหนึ่ง ซึ่งควรกล่าวถึง ณ ที่นี้ ทัศนคติดังกล่าวได้แก่ลัทธิปฏิบัตินิยม (pragmatism) ในการที่มีทัศนคติแบบปฏิบัตินิยม (practical outlook) เกษตรกรจะยอมรับการริเริ่มใหม่หรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ต่อเมื่อเกษตรกรเห็นว่าจะให้ประโยชน์โดยตรงแก่ตนเองเท่านั้น และเกษตรกรจะมีความรู้สึกว่าจะตากรรมของตนอยู่นอกเหนือการควบคุมของตนเองและต้องขึ้นอยู่กับสิ่งอื่นอันเป็นปัจจัยภายนอก

เนื่องจากลัทธิปฏิบัตินิยมนี้เอง เกษตรกรจึงตัดสินเรื่องทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแนะนำให้ปลูกพืชชนิดใหม่ หรือโครงการพัฒนาแต่ละโครงการ ในทันทีจะให้ประโยชน์แก่ตนในระยะสั้นและมีผลดีแก่ตนเองเท่านั้น โดยที่เกษตรกรมีความรู้สึกว่าจะตากรรมของตนอยู่ในมือของบุคคลภายนอก และอยู่นอกเหนือการควบคุมของตนเอง เกษตรกรจึงคิดพึ่งพาอาศัยบุคคลภายนอก และหวังพึ่งบุคคลภายนอกมากเกินไป ลัทธิพ่อปกครองลูก (paternalism) ซึ่งปฏิบัติกันอยู่ในระหว่างประชาชนชาวไทยรวมทั้งรัฐบาล

ยังเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งช่วยเสริมสร้างให้เกษตรกรคิดพึ่งพาบุคคลภายนอกมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เกษตรกรยังเกิดความเคียดแค้นในการพึ่งพาบุคคลภายนอกจาก “โครงการแจกของแบบให้เปล่า” ของรัฐบาลและองค์การเอกชน และเกิดความคาดหวังให้คนอื่นทำทุกสิ่งทุกอย่างให้แก่ตน

การพึ่งพาอาศัยบุคคลภายนอกของเกษตรกรยังได้รับการเสริมสร้างจากการที่เกษตรกรทราบว่า ตนไม่มีความสามารถจะควบคุมชะตากรรมของตนและความไม่มั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของตน การที่เกษตรกรต้องการยึดถือบุคคลไว้เป็นที่พึ่งจึงเป็นกลไกที่เกษตรกรใช้ลดความไม่มั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของตน กล่าวอีกประการหนึ่งก็คือ การยึดถือบุคคลไว้เป็นที่พึ่งของเกษตรกรเปรียบเหมือนการประกันภัย นั่นคือคราวตกทุกข์ได้ยากเกษตรกรจะสามารถขอความช่วยเหลือจากบุคคลที่ตนยึดถือได้ไว้เป็นที่พึ่ง เมื่อเป็นเช่นนั้น เกษตรกรจึงให้คุณค่าอย่างมากต่อความสัมพันธ์ทางสังคมและยึดถือบุคคลที่มีแนวโน้มจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวแก่ตนในระยะยาว โดยไม่คำนึงว่าบุคคลที่ตนยึดถือนั้นจะมีค่านิยมส่วนตัวเป็นอย่างไรก็ตาม ถึงกระนั้นก็ดี เกษตรกรก็รู้สึกว่าคุณค่าที่ตนได้รับจากบุคคลที่ตนยึดถือไว้เป็นที่พึ่ง แต่เกษตรกรเก็บความรู้สึกนั้นเอาไว้เนื่องจากไม่สามารถทำอะไรในเรื่องนี้ได้

1.2 แม้จะกล่าวกันโดยทั่วไปว่า เกษตรกรเป็นกระดูกสันหลังของชาติ แต่ในด้านการจัดชนชั้นปรากฏว่า เกษตรกรได้ถูกจัดเอาไว้ในชนชั้นต่ำ สังคมโดยทั่วไปดูถูกเกษตรกรที่ยากจน ชนชั้นสูงในสังคมก็กำหนดิเตียนเกษตรกรในสภาพที่เกษตรกรเป็นอยู่ โดยเห็นว่าเกิดจากตัวเกษตรกรเอง โดยที่ชนชั้นสูงเหล่านี้มิได้พิจารณาถึงข้อบกพร่องในนโยบายของรัฐบาลและความยากลำบากของอาชีพเกษตรกรรมเลย เมื่อเกษตรกรเห็นว่าคนอื่น ๆ ในสังคมซึ่งมิได้ทำอาชีพเกษตรกรรมมีชีวิตที่สะดวกสบายกว่าก็ย่อมจะมีความรู้สึกอิจฉาริษยาเป็นธรรมดา รัฐบาลเองก็ชี้ให้เกษตรกรทราบว่าเกษตรกรช่วยตัวเองไม่ได้ คงจะเห็นได้จากนโยบายต้านภาษี ต้านราคาพืชผล ต้านพรีเมียมข้าว เป็นต้น ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมเกษตรกรเองก็ถูกอาชีพของตนเองเช่นกัน ดังนั้นเมื่อใดก็ตาม

ถ้ามีโอกาสหาอาชีพอื่นที่ดีกว่าได้ เกษตรกรจะเลิกอาชีพเกษตรกรทันที เนื่องจากอาชีพเกษตรกรเป็นอาชีพที่ยากลำบากกินเวลามากและได้ผลไม่แน่นอน

การที่เกษตรกรมีทัศนคติที่ไม่ดีต่ออาชีพของตน ประกอบกับการที่เกษตรกรมีความเชื่อโชคลางเชื่อไสยงันเนื่องมาจากความไม่มั่นคงในความเป็นอยู่ ทำให้เกษตรกรเกิดความอยากร่ำรวยขึ้นในทันทีทันใด แทนที่จะคิดค่อยสะสมขึ้นทีละเล็กละน้อยแบบค่อยเป็นค่อยไป ความต้องการร่ำรวยเร็วนี้เองทำให้เกษตรกรมีทัศนคติในการเพาะปลูกว่า ถ้าหากได้ก็คุ้มทั้งหมด ถ้าหากไม่ได้ก็ไม่คุ้มเลย

เกษตรกรจะมองข้ามการเสี่ยงในการปลูกพืชอย่างเดียวยไป ถ้าหากเกษตรกรพบว่าพืชชนิดใดชนิดหนึ่งจะให้ผลดีและมีราคาดีกว่า ความล้มเหลวในการปลูกพืชหรือสภาพที่เรียกว่า “นาล่ม” มักจะเป็นผลมาจากการที่เกษตรกรไม่ปฏิบัติตามหลักการเบื้องต้นของการบริหารไร่นา

1.3 เนื่องจากเกษตรกรทราบว่าตนมีฐานะต่ำทางสังคม เกษตรกรจึงกลัวคนภายนอกดูถูกตน ดังนั้น จึงเป็นการยากที่คนภายนอกจะได้รับข่าวสารข้อมูลที่แท้จริงจากเกษตรกร เพราะเกษตรกรจะคิดอยู่เสมอว่าคนภายนอกที่เข้าไปตามข่าวสารข้อมูลจากตนนั้นรู้ข่าวสารข้อมูลดีกว่าตน เมื่อมีคนภายนอกเข้ามาติดต่อกับเกษตรกร เกษตรกรจึงคอยจับตาดูท่าทางและกิริยามารยาทของคนภายนอกอยู่ด้วยความระมัดระวังอย่างมาก ถ้าเกษตรกรเกิดความรู้สึกว่าคุณอาจได้รับการดูถูกว่าโง่เขลาหรือต่ำต้อยกว่า เกษตรกรจะไม่ยอมให้ข่าวสารข้อมูลหรือความเห็นอย่างถูกต้องและจริงใจ

เราจะพบด้วยว่า เกษตรกรส่วนใหญ่มักจะขี้ขลาดและพยายามอวดรู้อวดเห็น เมื่อนักพัฒนาเข้าไปทำงานในชุมชน เกษตรกรจะพยายามทดสอบความรู้และความสามารถของนักพัฒนาอยู่เสมอ ถ้าเกษตรกรเห็นว่านักพัฒนาไม่มีความรู้และความสามารถเกษตรกรจะดูถูกนักพัฒนาทันที

ในสังคมไทย เรามีการนิยมยกย่อง “คนเก่ง” กันเป็นอย่างมาก ดังนั้น ในระหว่างเกษตรกรด้วยกันจึงมีการแข่งขันกันเป็น “คนเก่ง” อยู่เสมอ บางครั้งเกษตรกรถึงกับแข่งขันเป็น “คนเก่ง” กันคนภายนอกที่เข้าไปทำงานในชุมชน

## 2. พฤติกรรม

2.1 ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความอิจฉาริษยากัน ซึ่งเป็นลักษณะของพฤติกรรมประการหนึ่งในสังคมไทยโดยทั่วไป และในสังคมของเกษตรกรโดยเฉพาะ จึงทำให้เกษตรกรมักตั้งข้อสงสัยในตัวบุคคลที่มีความทะเยอทะยาน ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปเกษตรกรจะมีความลังเลที่จะรับหน้าที่ผู้นำ เนื่องจากกลัวว่าจะถูกผู้อื่นเกลียดชัง เพราะการเป็นผู้นำนั้นเป็นการแสดงถึงความทะเยอทะยานอย่างหนึ่ง เมื่อสภาพเป็นเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องยากลำบากในการที่จะหาผู้นำที่ดีได้ในระหว่างเกษตรกร เพราะจะมีเพียงบุคคลที่คิดว่าตำแหน่งผู้นำจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวแก่ตนเองเท่านั้นที่จะยอมเสี่ยงรับเป็นผู้นำโดยไม่กลัวว่าจะถูกผู้อื่นเกลียดชัง เมื่อบุคคลประเภทนี้ได้รับตำแหน่งผู้นำแล้ว ก็จะมุ่งทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของตนเองเป็นสำคัญ นอกจากนี้เกษตรกรไทยมักจะเลือกบุคคลที่มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมดีกว่าตนเองขึ้นเป็นผู้นำของตน ผู้นำที่เกษตรกรเลือกขึ้นเหล่านี้ อาจจะเป็นคนที่มีความสัมพันธ์กับคนมีอำนาจ เช่น นักการเมือง ข้าราชการในจังหวัด ข้าราชการในท้องถิ่น (ผู้นำแบบนี้ Moerman เรียกว่า Synaptic Leader) หรือผู้ที่อาจเป็นคนที่มีฐานะร่ำรวย คนเหล่านี้ถูกเลือกขึ้นเป็นผู้นำเนื่องจากเกษตรกรอื่นๆ คิดว่า คนเหล่านี้จะเป็นผู้อุปถัมภ์ของตน แต่เนื่องจากว่า ฐานะอำนาจของผู้นำเหล่านี้ อยู่ภายนอกชุมชนอย่างเช่นกรณี Synaptic Leader หรืออยู่ที่ฐานะร่ำรวยของผู้นำเอง ผู้นำจึงกล่าวถึงทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวของตนมากกว่าที่จะทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน

การที่เกษตรกรคาดหวังให้ผู้นำที่ตนเลือกตั้งขึ้นมาทำหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์ของตน โดยให้คอยช่วยเหลือตนซึ่งอยู่ในฐานะของผู้ที่จะได้รับการอุปถัมภ์ จึงก่อให้เกิดข้อสงสัยขึ้นว่า แนวความคิดประการหนึ่งของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คงจะประสบความสำเร็จยาก แนวความคิดดังกล่าวได้แก่แนวความคิดเรื่อง “เกษตรกรสื่อกลาง” (Contact Farmer) ซึ่งความจริงก็ได้แก่ “ผู้นำเกษตรกร” นั่นเอง ตามแนวความคิดนี้ กรมส่งเสริมฯ “จะเลือกเกษตรกรขึ้นมาจำนวนหนึ่งซึ่งจะทำหน้าที่

เป็นผู้เผยแพร่การเกษตรแผนใหม่ไปถึงเกษตรกรในท้องถิ่นของตนให้มากที่สุดและอย่างรวดเร็ว” ถ้าพิจารณาดูแล้วจะเห็นว่า แนวความคิดดังกล่าวคงใช้ไม่ได้ผลในสังคมไทย ซึ่งประชาชนไม่ชอบคนทะเลาะทะเลาะกัน ผู้ที่เป็นผู้นำนั้น ไม่เพียงแต่ต้องเป็นผู้มีฐานะทางสังคมสูงกว่าผู้ตามหรือลูกน้องเท่านั้น แต่ผู้ที่เป็นผู้นำจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์ของผู้ตามหรือลูกน้องอีกด้วย โดยต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ตามหรือลูกน้องเอาไว้ ดังนั้น เกษตรกรที่ยากจนหรือเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางจึงไม่อาจรับภาระการเป็นผู้นำได้ เราจะเห็นว่า เกษตรกรจะอ้าแขนรับวัสดุอุปกรณ์การเกษตรและความรู้ทางเทคนิคการเกษตรที่ให้เปล่า แต่คงจะเป็นการยากมากที่ “เกษตรกรสื่อกลาง” จะทำหน้าที่เผยแพร่เทคโนโลยีใหม่ๆ ไปให้เกษตรกรคนอื่น ๆ เนื่องจากเกษตรกรคนอื่น ๆ คงจะไม่ยอมทำตามโดยที่เกษตรกรอื่น ๆ จะกล่าวว่า “เกษตรกรสื่อกลาง” สามารถรับเทคโนโลยีใหม่ๆ ได้เนื่องจากได้รับวัสดุอุปกรณ์การเกษตรซึ่งได้มาเปล่า ๆ โดยไม่ต้องเสียอะไรเลย “เกษตรกรสื่อกลาง” เองคงไม่สามารถและไม่ยินดีในการที่จะจัดหาวัสดุอุปกรณ์ให้เกษตรกรได้เปล่า ๆ กล่าวอีกประการหนึ่งก็คือ ในสถานการณ์ดังกล่าว “เกษตรกรสื่อกลาง” คงไม่สามารถที่จะทำหน้าที่บทบาทผู้นำได้

2.2 ลักษณะสังคมของพฤติกรรมอีกประการหนึ่งของประชาชนคนไทยโดยทั่วไป และของเกษตรกรไทยโดยเฉพาะได้แก่ การขาดความร่วมมือกันในระยะยาว เราจะเห็นว่าในระหว่างเกษตรกรกิจกรรมหรืองานของชุมชนจะมีลักษณะเป็นงานประจำ ซึ่งสามารถทำได้สำเร็จในระยะเวลาอันสั้น และเป็นงานที่ต้องการความร่วมมือจากเกษตรกรในชุมชนเป็นครั้งคราวเท่านั้น แต่การรวมกลุ่มกันเป็นการถาวรในระยะยาวเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก แต่ว่าจะมีปัจจัยหลายอย่างหลายประการรวมทั้งปัจจัยด้านโครงสร้างที่ทำให้เกษตรกรขาดการรวมกลุ่มกันเป็นการถาวรในระยะยาว แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงปัจจัยเพียงสองประการเท่านั้น

2.2.1 กลุ่มธรรมชาติกลุ่มต่างๆ ที่มีปรากฏอยู่ตามหมู่บ้านจะรวมกลุ่มกัน เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มมีความสัมพันธ์กันทางเครือญาติ (ทั้งโดยสายเลือดและโดยการ

แต่งงาน) บ้าง เนื่องจากสมาชิกของกลุ่มยึดถือบุคคลคนเดียวกันเป็นที่พึ่งหรือเป็นผู้อุปถัมภ์ (“กลุ่มอุปถัมภ์”) บ้าง ในบริเวณที่มีการบุกเบิกและตั้งถิ่นฐานใหม่ ๆ จะมีคนอพยพจากที่ต่าง ๆ หลายแห่ง คนที่อพยพมาจากที่เดียวกันอาจจับกลุ่มกันโดยแบ่งเป็นเหล่าต่างหากจากกัน ดังนั้น เราจะสังเกตเห็นว่า เกษตรกรในหมู่บ้านโดยทั่วไปมักอยู่กับแบบแบ่งกันเป็นหมู่เป็นเหล่า แต่ปรากฏการณ์ที่เกษตรกรแบ่งกันเป็นหมู่เป็นเหล่านี้อาจสังเกตเห็นได้ยากอยู่สักหน่อย เนื่องจากว่าเกษตรกรไม่นิยมการแสดงความเป็นศัตรูต่อกันอย่างนอกหน้า การที่เกษตรกรแบ่งกันเป็นฝักเป็นฝ่ายก็ดี และการที่กลุ่มของเกษตรกรต้องแตกสลายไปก็ดี ล้วนแล้วแต่เกิดจากการแข่งขันกันของผู้นำทั้งนั้น ในเรื่องนี้จะสังเกตเห็นได้ว่า เกษตรกรในหมู่บ้านภาคกลางมักจะมีการแบ่งกันเป็นหมู่เป็นเหล่าและแบ่งกันเป็นฝักเป็นฝ่ายมากกว่าเกษตรกรในหมู่บ้านภาคอื่น ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะว่า คนภายนอกเป็นข้าราชการหรือพ่อค้าเข้าไปในหมู่บ้านภาคกลางได้ง่ายกว่าหมู่บ้านภาคอื่น ๆ ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดจากการอุปถัมภ์และผู้นำชนิดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง

2.2.2 ในอดีตประเทศไทยเป็นประเทศที่มั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ประเทศหนึ่ง ประชาชนชาวไทยทุกคนสามารถเลี้ยงชีพได้อย่างสะดวกสบาย โดยมีท้องวัดกั้วลว่าจะต้องมีกลุ่มคอยสนับสนุนอยู่หรือไม่ ปัจจุบันแม้ว่าสถานการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนไปแล้ว แต่โดยทั่วไปประชาชนชาวไทยยังไม่เข้าใจถึงผลกระทบจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รอยยิ้มที่ปรากฏอยู่ในหน้าของเกษตรกรก็ดี และการที่เกษตรกรไม่ยินดีร่วมมือซึ่งกันและกันในระยยาวก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นสัญญาณลักษณะแสดงให้เห็นถึง “ความล้าหลังทางวัฒนธรรม” ซึ่งหมายถึงว่าพฤติกรรมและการปฏิบัติเก่า ๆ ซึ่งไม่มีประโยชน์อะไรอีกแล้วยังคงได้รับการรักษาเอาไว้ เนื่องจากประชาชนยังไม่ทราบถึงผลเสียอันเกิดจากการกระทำเช่นนั้น

ข้อจำกัดด้านพฤติกรรมเหล่านี้ เป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวขององค์กรเกษตรกรขนาดใหญ่ เช่นสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร องค์กรเกษตรกรขนาดใหญ่เหล่านี้ เป็นองค์กรที่ยากมากที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มของเกษตรกรอย่างแท้จริง ฮาก

ที่จะหาผู้นำที่ดีของเกษตรกรได้ และเกือบจะเรียกได้ว่าเป็นไปไม่ได้ที่ให้องค์กรขนาดใหญ่แบบนั้นเกาะตัวกันเป็นกลุ่มได้ตลอดไป

2.3 เนื่องจากเกษตรกรไทยขาดเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับเอาชนะสิ่งแวดล้อม ล้อมธรรมชาติเหมือนกับประชาชนในที่อื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เกษตรกรไทยจึงยึดมั่นอยู่กับการทำพิธีกรรมทางศาสนา และเชื่อโชคเชื่อสาง เกษตรกรไทยใช้จ่ายเงินไปจำนวนไม่น้อยในการจัดทำพิธีกรรมต่าง ๆ ตามความเชื่อ นอกจากนี้ยังเป็นที่ยึดถือกันอยู่ในระหว่างเกษตรกรไทยด้วยว่า การที่เกษตรกรใช้จ่ายเงินไปในการทำพิธีกรรมต่าง ๆ ทำให้เกษตรกรมีหน้ามีตาในสายตาของเพื่อนเกษตรกรอื่น ๆ ข้อนี้ก็สอดคล้องกับสิ่งที่เราได้เคยกล่าวมาในตอนต้น ๆ แล้วว่า ในทางปฏิบัตินั้น เกษตรกรให้ความสำคัญมากต่อความสัมพันธ์ทางสังคม ดังนั้นข้อสรุปประการหนึ่งเกี่ยวกับเกษตรกรก็คือ โดยทั่วไป เกษตรกรให้ความสำคัญต่อการลงทุนทางค้ำประกันสังคมมากกว่าการลงทุนทางค้ำประกันเศรษฐกิจโดยตรง จากข้อสรุปนี้ เราจึงอาจอธิบายพฤติกรรมของเกษตรกรหลายอย่างที่ไม่อำนวยความสะดวกทางค้ำประกันเศรษฐกิจ และการที่เกษตรกรมีการออมทรัพย์อยู่ในระดับต่ำได้อีกส่วนหนึ่งด้วย กล่าวอีกประการหนึ่งก็คือ พฤติกรรมของเกษตรกรมีลักษณะเป็นพฤติกรรมของ “สัตว์สังคม” มากกว่าจะเป็นพฤติกรรมของ “สัตว์เศรษฐกิจ” ดังนั้น ความสัมพันธ์ทางสังคมจึงมีความสำคัญมากที่สุด

2.4 ความอิจฉาริษยาเป็นลักษณะอย่างหนึ่งของเกษตรกรในที่ทุกหนทุกแห่งทั่วโลก มีผู้เคยพยายามใช้แนวความคิดเรื่อง “ของดีมีน้อย” (limited goods) มาอธิบายพฤติกรรมอิจฉาริษยาในระหว่างเกษตรกรตามแนวความคิดของเกษตรกร จะถือว่า “ของดี” ทุกอย่างมีอยู่อย่างจำกัด เหมือนที่ดิน อันเป็นทรัพยากรสำคัญในการดำรงชีพของเกษตรกร ดังนั้น เมื่อคน ๆ หนึ่งได้ “ของดี” นี้ไป ก็หมายความว่า คนอีกคนหนึ่งจะต้องสูญเสีย “ของดี” ไป นั่นคือ เมื่อคนหนึ่งได้ อีกคนหนึ่งก็ต้องเสีย การที่เกษตรกรมีความคิดเช่นนี้ ทำให้เกษตรกรยึดมั่นอยู่กับ “อัตตานิยม” (ซึ่งหมายถึงว่า การใช้ตัวเองเป็นเครื่องวัดทุกสิ่งทุกอย่าง และถือว่าประโยชน์ของตนเองสำคัญที่สุด) การที่เกษตรกร

มีความคิดเรื่อง “ของที่มีน้อย” และมี “อัครานิยม” นี้เองเป็นอุปสรรคต่อการรวมกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ระยะยาวสำหรับสมาชิกทุกคนของกลุ่ม

2.5 คนไทยโดยทั่วไป และเกษตรกรไทยโดยเฉพาะ เป็นผู้ไม่ชอบการแสดงตัวเป็นศัตรูกันซึ่งหน้าและไม่ชอบโต้เถียงกัน โดยเฉพาะการโต้เถียงกันในที่ประชุม ซึ่งมีคนต่างฐานะกันเข้ามาประชุมร่วมกัน อันนี้ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากโครงสร้างสังคมที่เน้นความแตกต่างระหว่างคนมีฐานะต่ำและคนมีฐานะสูง และอีกส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่คนไทยให้ความสำคัญอย่างมากต่อความสัมพันธ์แบบซึ่งหน้า (face-to-face relationship) นอกจากนี้ เกษตรกรไทยยังไม่ชอบโต้เถียงขัดแย้งกับบุคคลภายนอก โดยเฉพาะคนภายนอกที่มีฐานะสูงกว่าเกษตรกร เมื่อเป็นเช่นนี้เกษตรกรจึงมักจะเห็นด้วยกับคำแนะนำทุกอย่างที่พูดกันในที่ประชุม หรือคำแนะนำทุกอย่างที่เกษตรกรได้รับจากบุคคลที่มีฐานะสูงกว่า ทั้งๆ ที่ตามความเป็นจริงนั้น เกษตรกรคิดคัดค้านและไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรงอยู่ในใจ แต่เมื่อถึงเวลาจะดำเนินงานตามคำแนะนำ เกษตรกรก็จะไม่ยอมเข้าไปมีส่วนร่วม พฤติกรรมของเกษตรกรดังกล่าวจึงปรากฏแก่สายตาของบุคคลภายนอกว่าเป็นพฤติกรรมที่เชื่อถือไม่ได้ และบางกรณีถึงกับถือว่าเป็นพฤติกรรมที่ขาดความรับผิดชอบ

2.6 เกษตรกรไทยมักนิยมเล่นการพนันกันมาก นิสัยชอบการพนันนี้เกิดจากปัจจัยต่างๆ อย่างน้อยสามประการคือ การที่เกษตรกรมีทัศนคติแบบ “ถ้าได้ก็คุ้มหมด ถ้าไม่ได้ก็ไม่ไ้เลย” ทั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่เกษตรกรมีเวลาว่างมากเนื่องจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่ทำเป็นฤดูกาล และการที่เกษตรกรไม่มีงานอื่นทำในระหว่างเว้นจากอาชีพเกษตรกรรม

2.7 สังคมไทยนั้นไม่เหมือนสังคมอุตสาหกรรมในโลกตะวันตกในแง่ที่ว่าโลกตะวันตกเน้นอนาคต ส่วนสังคมไทยเน้นปัจจุบัน ดังนั้นเกษตรกรไทยจึงมิได้รับการฝึกอบรมให้วางแผนในการทำงานอย่างเป็นระบบไว้ล่วงหน้า ดังนั้น แผนในการทำงานจึง

เป็นแผนที่ไม่เป็นระบบและขาดทรรคนะค้ำเวลาในแผนงานของเกษตรกร หมายถึงเกษตรกรมิได้ค้ำนึ่งถึงระยะเวลาในการค้ำเนินงานตามแผน

2.8 โดยที่ในอดีตนั้น สังคมไทยเป็นสังคมที่มั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ เกษตรกรจึงเป็นคนชอบความสนุกสนานรื่นเริงเหมือน ๆ กับประชาชนชาวไทยอื่น ๆ โดยทั่วไป พฤติกรรมชอบสนุกสนานรื่นเริงนี้ นักวิชาการชาวต่างประเทศส่วนมากจะตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ว่า เป็นพฤติกรรมที่ค่อนข้างเด่นของคนไทยประการหนึ่ง

### **ปัญหาระหว่างข้าราชการกับเกษตรกร**

ในการพิจารณาถึงปัญหาอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับเกษตรกรในคู่มือเล่มนี้ เราจะจำกัดการพิจารณาปัญหาที่เกิดจากฝ่ายข้าราชการเป็นสำคัญ เพราะนอกจากปัญหาอันเกิดจากตัวเกษตรกรเองซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาอันเกิดจากฝ่ายข้าราชการเองก็มีเช่นกัน โดยเฉพาะในงานค้ำพัฒนา เพราะจะต้องมีความสัมพันธ์กันระหว่างข้าราชการและเกษตรกร ข้าราชการก็เหมือนกับเกษตรกรคือ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่ในที่นี้เราจะพิจารณาข้อที่เป็นปัญหาเท่านั้น เหมือนอย่างที่ได้พิจารณาข้อที่เป็นปัญหาของเกษตรกรมาแล้ว สำหรับปัญหาอันเกิดจากข้าราชการจะได้พิจารณาในค้ำต่าง ๆ สามค้ำค้ำต่อไปนี้

- ก. ปัญหาทางค้ำโครงสร้าง
- ข. ปัญหาทางค้ำพฤติกรรมทางการบริหาร
- ค. ปัญหาทางค้ำพฤติกรรมส่วนตัว

#### **ก. ปัญหาทางค้ำโครงสร้าง**

ปัญหาค้ำโครงสร้างของข้าราชการอาจแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ห้าประเภทคือ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายส่วนกลาง ปัญหาเกี่ยวกับการร่วมมือระหว่างข้าราชการด้วยกัน ปัญหาอันเกิดจากระบบการให้ค้ำดูแลให้โทษในโครงสร้างของข้าราชการพลเรือน ปัญหาเกี่ยวกับงานค้ำพัฒนา และปัญหาเกี่ยวกับฐานะของข้าราชการในโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่น

1. นโยบายของราชการเกี่ยวกับเกษตรกรรมมักจะเป็นนโยบายที่ไม่ค่อยเหมาะสม ดังนั้น จึงมักจะก่อให้เกิดผลเสียต่อเกษตรกรรมกว่าจะเป็นผลดีต่อเกษตรกรรม นโยบายของราชการเกี่ยวกับเกษตรกรรมมักจะมีแนวโน้มให้การสนับสนุนต่อการผลิตขนาดใหญ่ (ในรูปการผสมผสานแนวตั้ง) ผลเสียที่เกิดจากนโยบายแบบนี้จะเกิดขึ้นกับเกษตรกรรมขนาดเล็ก โดยที่นโยบายดังกล่าวกลายเป็นข้อจำกัดโอกาสในการที่เกษตรกรรมขนาดเล็กจะเลือกปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์ชนิดต่างๆได้ เนื่องจากผู้ผลิตรายใหญ่ครอบคลุมเอาไว้หมด นอกจากนี้ยังปรากฏด้วยว่า ข้าราชการที่ทำงานกับเกษตรกรรมนั้นมีจำนวนน้อย และข้าราชการเหล่านี้ยังขาดการสนับสนุนและขาดวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน สาธารณูปโภคต่างๆในชนบทก็ขาดแคลน ส่วนที่มีอยู่ก็มีสภาพไม่ดีและไม่สะดวกด้วยประการทั้งปวง

2. ในการทำงานด้านพัฒนา จะเห็นว่า มีช่องว่างอยู่เสมอระหว่างงานวิจัย (ภาคทฤษฎี) และงานส่งเสริม (ภาคปฏิบัติ) การขาดการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลกัน และการขาดการประสานงานกันในด้านพัฒนา ระหว่างข้าราชการที่มาจากกรมกองต่างกัน ปรากฏอยู่เสมอเป็นประจำ ทั้งนี้เพราะว่า กรมกองต่างๆมีนโยบายด้านพัฒนาแตกต่างกัน และแนวความคิดเรื่องการพัฒนาที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น ข้าราชการที่ทำงานในส่วนภูมิภาคจึงปฏิบัติงานโดยมีข้อจำกัดมากมาย และขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

3. การให้คูปองให้ตามหลักอาวุโสและการชอบพอกันเป็นการส่วนตัว ไม่มีการพิจารณาถึงการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะผลอันเกิดจากการปฏิบัติงานที่มีต่อเกษตรกรรมจริงๆ ให้เป็นหลักในการให้คูปอง ข้าราชการบางคนแบกภาระงานหนักจนแทบหาเวลาว่างไม่ได้ ส่วนข้าราชการบางคนเกือบจะเรียกได้ว่าไม่มีงานอะไรทำเลย แต่ถึงกระนั้นก็ดี เมื่อถึงเวลาเลื่อนเงินเดือนกลับได้เลื่อนเหมือนกัน ข้าราชการชั้นผู้น้อยซึ่งทำงานอยู่ในส่วนภูมิภาคมีโอกาสน้อยมากที่จะได้รับเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ บางครั้งจะเห็นได้ด้วยว่า ข้าราชการที่ทำงานอยู่ใกล้ชิดกับเกษตรกรรมและเป็นปากเป็นเสียงให้กับเกษตรกรรม ก็ถูกส่งเสียจากผู้อื่นว่าเป็นค่าใช้จ่ายก็มี ดูเหมือนว่า ข้าราชการในระดับสูงยังไม่ได้ยอมรับปัญหาในชนบทมากเท่าที่ควร ข้าราชการระดับสูงไม่ค่อยพอใจมากนักต่อข้าราชการ

ที่รายงานปัญหาในชนบทขึ้นมาให้ทราบ และในบางกรณีปรากฏว่า ข้าราชการที่รายงานปัญหาในชนบทขึ้นมากลับถูกลงโทษเสียอีก

4. บริการและการช่วยเหลือที่รัฐบาลจัดให้แก่ภาคชนบทนั้นเห็นได้ชัดว่า ยังไม่เพียงพอ และบริการและการช่วยเหลือที่รัฐบาลจัดให้ส่วนใหญ่ มักจะไม่ถึงเกษตรกรทันเวลา นอกจากนี้โครงการของรัฐบาลและโครงการช่วยเหลือจากต่างประเทศจำนวนมากมักจะใช้วิธีการให้เปล่า ซึ่งเป็นผลทำให้เกษตรกรเคยตัวคอยแต่จะรับการช่วยเหลือมองข้ามการช่วยเหลือตนเองไป

5. ข้าราชการในส่วนภูมิภาคมักจะปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่น การที่ข้าราชการทำเช่นนี้มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเป็นอันมาก บางครั้งจะเห็นได้ว่า การที่ข้าราชการปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่น ทำให้ข้าราชการงดเว้นการบังคับใช้กฎหมายและกฎข้อบังคับในบางกรณี ส่วนในกรณีอื่น ๆ ข้าราชการจะไม่ปฏิบัติหน้าที่ไปตามแผนที่ตั้งไว้แต่เดิม หรือตามวัตถุประสงค์และอุดมการณ์ที่กำหนดไว้แต่เดิม ยิ่งกว่านั้นเนื่องจากข้าราชการในส่วนภูมิภาคมีบทบาทแบบเดียวกับบทบาทของผู้อุปถัมภ์ ข้าราชการจำต้องเสีย "ภาษีสังคม" (หมายถึงการถูกเรียไ้ไร) เป็นจำนวนไม่น้อยในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

#### ข. ปัญหาด้านพฤติกรรมทางการบริหาร

1. ปัญหาประการแรกเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการบริหารของข้าราชการ เป็นปัญหาแบบเดียวกับปัญหาระหว่างนักพัฒนากับเกษตรกร ซึ่งจะกล่าวถึงในตอนหลัง เราจะพบว่า มีช่องว่างอยู่ระหว่างข้าราชการกับเกษตรกร ประกอบกับปัญหาด้านโครงสร้างได้ก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า การขาดข่าวสารข้อมูลจากข้างล่างไปสู่เบื้องบน เมื่อขาดข่าวสารข้อมูลอย่างเพียงพอ การวางแผนของราชการส่วนกลางจึงกระทำกันตามยถากรรม และขาดข้อมูลที่เพียงพอในการวางแผนอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคยังได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติงานตามแผน โดยที่มิได้รับคำอธิบายเกี่ยวกับแผนอย่างละเอียด และบางครั้งก็ไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์อันแท้จริงของแผน กระบวนการในการบริหาร

แบบนี้จึงมักจะทำให้ข้าราชการมีทัศนคติแบบจากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่าง และสร้างนิสัยให้ข้าราชการชอบออกคำสั่งโดยมิได้อธิบายคำสั่งให้เป็นที่เข้าใจสำหรับผู้ให้นำคำสั่งไปปฏิบัติตาม และไม่ชอบทั้งความคิดเห็นที่แตกต่างจากความคิดเห็นของตนจากข้างล่าง และการหักท้วงจากข้างล่าง

2. การแบ่งและการจัดสรรงบประมาณก็กระทำกันในส่วนกลาง กรมกองทั้งหลายต่างพยายามต่อสู้ให้ไต่งบประมาณของตนมาก ๆ จากงบประมาณของประเทศซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้โดยการโอ้อวดให้เห็นถึงแผนและโครงการของตนรวมทั้งการดำเนินงานตามแผนและโครงการนั้น ๆ ดังนั้นผลจึงลงเอยด้วยความอิจฉาริษยากัน และการแข่งขันกันระหว่างกรมกองต่าง ๆ การร่วมมือกันและการทำงานเป็นคณะระหว่างข้าราชการจากกรมกองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคจึงมีน้อยมากหรือเกือบไม่มีเลย

3. ข้าราชการมักจะปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองความต้องการของเบื้องบน เป็นสำคัญ อันนี้ส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจากระบบการให้คุณให้โทษซึ่งมิได้ใช้ผลของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นแก่เกษตรกรอย่างแท้จริง หรือความพอใจของข้าราชการเป็นหลักในการให้คุณให้โทษ เมื่อเป็นเช่นนี้ข้าราชการจึงคอยทำสิ่งที่จะให้ผู้บังคับบัญชาของตนพอใจเท่านั้น ถึงกับบางครั้งทำงานแบบผักชีโรยหน้า โดยเฉพาะในโอกาสที่ผู้บังคับบัญชาออกไปตรวจงาน ยิ่งกว่านั้นสิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการก็มีน้อย เงินเดือนก็ต่ำ ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ข้าราชการพยายามทำงานแต่น้อย เพื่อหาทางเพิ่มพูนผลประโยชน์ของตนเข้าไว้โดยการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม

4. เมื่อได้รับข้อเรียกร้องจากเกษตรกรในเรื่องต่าง ๆ ข้าราชการมักจะตอบสนองข้อเรียกร้องของเกษตรกรแต่ปาก และให้สัญญาต่าง ๆ นานาไว้กับเกษตรกรทั้ง ๆ ที่รู้ว่าตนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญานั้นได้ อันนี้ก็เนื่องมาจากความล่าช้าและอุปสรรคอื่น ๆ ภายในระบบราชการ

5. ข้าราชการมักตั้งข้อสงสัยในตัวเกษตรกรที่มีการศึกษาสูงและในองค์กรของเกษตรกรที่เข้มแข็งและเป็นอิสระ ทั้งนี้เป็นเพราะข้าราชการเห็นว่าองค์กรของ

เกษตรกรที่เข้มแข็งและเป็นอิสระซึ่งมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีการศึกษาสูงเป็นสิ่งคุกคามต่อความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์ — ผู้ได้รับอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการกับเกษตรกร ข้าราชการจึงคิดว่าจะมีปัญหาถ้าหากว่ามีองค์กรของเกษตรกรที่เป็นอิสระและเข้มแข็ง

6. ความสำคัญทางด้านวัฒนธรรมของความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่ — ผู้น้อยปรากฏเด่นชัดมากในวงการราชการ ทั้งจะเห็นได้จากตำแหน่งสูงต่ำ และสายการบังคับบัญชา ความแตกต่างในด้านฐานภาพมีความสำคัญและปรากฏเด่นชัดในวงราชการ ดังนั้นข้าราชการจึงมักจะใช้วิธีการจากเบื้องบนมาสู่เบื้องล่างเสมอ ข้าราชการจะถือว่าตนเองมีฐานภาพสูง และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรู้สึกว่าเป็นนายตลอดเวลา

7. การให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์แบบผู้ใหญ่ — ผู้น้อย และทัศนคติแบบพื่อปกครองลูกของข้าราชการผู้ใหญ่ มีผลทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยมีอำนาจหน้าที่น้อยไม่ค่อยมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ประกอบกับข้าราชการชั้นผู้น้อยมีสิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่น้อยมากนี้เอง ทำให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยรู้สึกมั่นคงปลอดภัยมากกว่าในการที่จะคอยรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา แทนที่จะทำการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ เองหรือตัดสินใจทำอะไรเอง

### ก. ปัญหาด้านพฤติกรรมส่วนตัว

เราอาจกล่าวได้ว่า ปัญหาด้านพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการในความสัมพันธ์กับเกษตรกรเกิดจากพฤติกรรมทางบริหารของข้าราชการนั่นเอง ปัญหาด้านพฤติกรรมส่วนตัวของข้าราชการมีดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการชอบงานในสำนักงาน (โดยเฉพาะงานด้านเอกสารที่จะเสนอต่อผู้บังคับบัญชา) มากกว่างานภาคสนาม อันนี้ก็เนื่องมาจากการที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองความต้องการของเบื้องบน และระบบการให้ทุนให้โทษนั่นเอง

2. เนื่องจากข้าราชการขาดอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ และการที่ผู้บังคับบัญชาไม่ชอบการริเริ่มใหม่ๆ ของข้าราชการ ข้าราชการจึงมีความรู้ทางวิชาชีพน้อย และมองบทบาทของตนผิด

3. เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองความต้องการของเบ็องบน และการมีเงินเดือนน้อยของข้าราชการ รวมทั้งระบบการให้คุณให้โทษและการขาดสิ่งจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ข้าราชการจึงมักจะปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนมากกว่าเพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรอย่างแท้จริง

4. ดังนั้นข้าราชการจึงพยายามหลบหลีกปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ทำงานซ้ำ และไม่มีความจริงใจในการช่วยเหลือเกษตรกร

5. คุณเหมือนว่าไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างเรื่องราวส่วนตัวทางบ้านของข้าราชการและเรื่องราวทางการงานของข้าราชการ ในบางกรณีจะเห็นว่าภรรยาของข้าราชการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับเรื่องราวทางการงานของสามีมากจนเกินไป

6. ทศนคติแบบพ่อปกครองลูกมิได้จำกัดอยู่ระหว่างข้าราชการผู้ใหญ่กับข้าราชการผู้น้อยในวงราชการเท่านั้น แต่มีอยู่ระหว่างข้าราชการกับเกษตรกรด้วย หมายถึง ข้าราชการนำเอาทศนคติแบบนี้ ไปใช้กับเกษตรกรด้วย

### **ปัญหาระหว่างภาคเอกชนกับเกษตรกร**

เนื่องจากเกษตรกรมีความสัมพันธ์กับภาคเอกชนอย่างใกล้ชิด ในคู่มือเล่มนี้จะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างเกษตรกรกับภาคเอกชน ซึ่งได้แก่ พ่อค้า – คนกลาง ธนาการและองค์กรต่าง ๆ โดยจะกล่าวในรูปการตั้งข้อสังเกตเอาไว้ดังต่อไปนี้

#### **ก. พ่อค้า-คนกลาง**

##### **ค้ำบวก**

1. พ่อค้าเป็นแหล่งสำคัญในการจัดหาเงินกู้สำหรับลงทุนค้ำบวกการเกษตร ค้ำบวกในค้ำบวกการเกษตร รวมทั้งเงินกู้สำหรับใช้บริโภคนครอบครัวสำหรับเกษตรกรส่วนมาก ความจริงพ่อค้าจัดหาทุกสิ่งทุกอย่างที่จำเป็นให้เกษตรกรนั่นเอง ทั้งนี้เพราะเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีทางเลือกอย่างอื่นนอกจากพ่อค้าในการที่จะได้รับสิ่งจำเป็นทุกอย่างในการประกอบอาชีพและการดำรงชีพ

2. พ่อค้าเข้าใจในตัวเกษตรกรดีกว่าข้าราชการ และมีความคล่องตัวในการทำงานมากกว่าข้าราชการ ดังนั้น พ่อค้าจึงให้บริการแก่เกษตรกรได้ดีกว่าข้าราชการ

**ค้ำฉลบ**

1. พ่อค้าได้รับข่าวสารข้อมูลต่างๆ ได้ดีกว่าและรวดเร็วกว่าเกษตรกร นอกจากนี้พ่อค้ายังสามารถเอาประโยชน์จากช่องโหว่ของทางราชการ เพื่อผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างรวดเร็ว (ตัวอย่างเช่น กรณีที่ราชการจัดหาพืชพันธุ์ใหม่ให้เกษตรกรไม่ทั่วถึง และการพยุงบราคาพืชผลไม่ทั่วถึง เป็นต้น)

2. พ่อค้าถือโอกาสหาประโยชน์ จากการที่เกษตรกรมีการศึกษาต่ำและไม่ค่อยรู้ข่าวสารข้อมูลต่างๆ

3. พ่อค้าเข้าใจชุมชนต่างๆ เป็นอย่างดี และใช้ความรู้ความเข้าใจหาประโยชน์ให้กับตนเองเป็นสำคัญ (ตัวอย่างเช่น พ่อค้าซื้อผู้นำในท้องถิ่นไว้เป็นพวกของตน และใช้นักเลงเพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตน เป็นต้น)

4. เกษตรกรจำต้องพึ่งพ่อค้าเนื่องจากพ่อค้ามีทรัพยากรมากกว่า และมีอำนาจต่อรองมากกว่า ทั้งนี้เป็นเพราะว่าพ่อค้ารู้ข่าวสารข้อมูลมากกว่าเกษตรกร พ่อค้าติดต่อกับใกล้ชิดกับข้าราชการกว่าเกษตรกร นอกจากนี้พ่อค้ายังได้รับการสนับสนุนจากธนาคารพาณิชย์และจากความร่วมมือในการผูกขาดระหว่างพ่อค้าด้วยกัน ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมานี้ได้นำไปสู่การเอารัดเอาเปรียบเกษตรกรเป็นอันมาก (ตัวอย่างของการเอารัดเอาเปรียบได้แก่ การโกงตาชั่ง โกงราคา โกงสินค้า การเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราสูง การใช้กำลังกับเกษตรกร การยึดที่ดินจากเกษตรกร และการใช้อิทธิพลกับข้าราชการ เป็นต้น)

5. พ่อค้าและบริษัทธุรกิจการเกษตรทำการขยายกิจการและธุรกิจของตนให้ใหญ่โตขึ้นเรื่อยๆ และรับช่วงการผลิตทางด้านเกษตรบางอย่างไปดำเนินการในรูปธุรกิจขนาดใหญ่ (ตัวอย่างเช่น การเลี้ยงไก่ การเลี้ยงเป็ด การทำสวนผัก การทำไร่สับปะรด การทำไร่ยาสูบ เป็นต้น) ดังนั้นพ่อค้าและบริษัทธุรกิจการเกษตรจึงจำกัดโอกาสที่เกษตรกร

จะเลือกทำการผลิตกิจการเกษตรเป็นอย่างมาก พ่อค้าและบริษัทธุรกิจการเกษตรสามารถขยายกิจการและธุรกิจของตนให้ใหญ่โตเช่นนั้น เพราะได้รับการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐบาลและนโยบายของภาคเอกชนอื่นๆ (ตัวอย่างเช่น นโยบายของธนาคารพาณิชย์) นอกจากนี้ยังเห็นได้ชัดว่าการผลิตขนาดใหญ่ทำให้ลดค่าใช้จ่ายในการผลิตลงได้และสามารถผลิตออกสู่ตลาดได้เป็นปกติและสม่ำเสมอ

#### ข. ธนาคาร

1. ธนาคารไม่ชอบให้เงินกู้แก่เกษตรกรขนาดเล็ก (ไม่ว่าจะเป็นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์หรือธนาคารพาณิชย์ก็ตาม) ทั้งนี้เพราะการให้เงินกู้แก่เกษตรกรนั้นมีการเสี่ยงสูง มีค่าใช้จ่ายในการบริหารเงินกู้สูง และมีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในการทำงานด้านนี้ เพราะต้องใช้คนมาก
2. ในการให้เงินกู้แก่เกษตรกร ธนาคารได้ดอกเบี้ยต่ำ ทำให้ธนาคารมีกำไรน้อย
3. เจ้าหน้าที่ธนาคารบางคนคอร์รัปชัน และประพฤติน่าไม่เหมาะสมในการให้เงินกู้แก่เกษตรกร แต่ไม่มีผู้ใดจับได้ไล่ทัน

#### ค. องค์การกุศล

1. องค์การกุศลบางองค์การ แม้จะมีเจตนาดีอย่างไรก็ตามแต่ก็ทำให้เกษตรกรเคียดแค้น เพราะใช้วิธีแบบแจกของให้เปล่าๆ ทำให้เกษตรกรต้องพึ่งผู้อื่นตลอดไป
2. องค์การกุศลบางองค์การซึ่งทำการพัฒนาชนบทอย่างถูกต้องเหมาะสมก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีปัญหภายในองค์การบ้างและมีอุปสรรคจากทางราชการบ้าง

#### ปัญหาระหว่างนักพัฒนากับเกษตรกร

ในคู่มือเล่มนี้ เราได้พิจารณาถึงปัญหาอีกด้านหนึ่งซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นปัญหาในด้านการติดต่อสัมพันธ์กัน (interactional problem) ระหว่างผู้ที่เรียกรวมๆ กันไปว่านักพัฒนากับเกษตรกรซึ่งมีดังต่อไปนี้

1. นักพัฒนาประสบความสำเร็จลำบากอย่างมากในการออกไปติดต่อกับเกษตรกร ทั้งนี้เนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวกประการหนึ่ง และเกษตรกรมักจะไม่ว่างอีกประการหนึ่ง
2. ตามปกติเกษตรกรจะเข้ามีส่วนร่วมน้อยมาก โดยเฉพาะในการเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่านักพัฒนาใช้วิธีการในการจัดการประชุมไม่เหมาะสมประการหนึ่ง และเกษตรกรไม่เห็นประโยชน์ในการเข้าร่วมประชุม เนื่องจากมีทัศนคติแบบปฏิบัตินิยม (pragmatic outlook) อีกประการหนึ่ง
3. ในการสื่อสารความหมายนั้น มีช่องว่างในการสื่อสาร (communication gap) อยู่มากระหว่างนักพัฒนาและเกษตรกร ทั้งนี้เพราะว่าโดยทั่วไป นักพัฒนาและเกษตรกรมีภูมิหลังทางด้านการศึกษาและสังคมแตกต่างกัน ระบบการศึกษาที่นักพัฒนาศึกษาอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ และระบบการศึกษาในปัจจุบันก็ได้เตรียมตัวนักพัฒนาในการทำงานภาคสนามพร้อมกันไปด้วย ในการออกไปพบปะพูดคุยกับเกษตรกร นักพัฒนาจึงใช้ภาษาวิชาการซึ่งเกษตรกรไม่เข้าใจ เพราะเกษตรกรใช้ภาษาชาวบ้านในชีวิตประจำวันของตน นอกจากนี้ นักพัฒนามักจะพูดถึงปัญหาทั่วไปหรือตัวอย่างทั่วไปในการอธิบายเรื่องราวต่าง ๆ ให้เกษตรกรฟัง แทนที่จะใช้การเปรียบเทียบอุปมาอุปไมยและยกตัวอย่างใกล้ตัวตามแบบฉบับของเกษตรกร ยิ่งกว่านั้น เนื่องจากสังคมไทยให้ความสำคัญอย่างมากต่อความแตกต่างกันในด้านฐานะภาพ นักพัฒนาซึ่งเป็นผู้มีฐานะภาพและมีการศึกษาสูงจึงมักไม่ค่อยยอม “เรียนรู้จากเกษตรกร” นักพัฒนามักจะทึกทักเอาเองว่าแนวความคิดของตนเป็นแนวความคิดที่ถูกต้องแล้ว ดังนั้น นักพัฒนาจึงมักออกคำสั่งให้เกษตรกรทำตาม และคิดว่าตนเองเป็นผู้ที่มีความสามารถดีที่สุดในการทำงานเพื่อเกษตรกร แทนที่นักพัฒนาจะพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์อันแท้จริงของเกษตรกร และนำสถานการณ์ดังกล่าวมาพิจารณาให้เห็นต้องแท้ ปัญหาเรื่องช่องว่างในการสื่อสารระหว่างนักพัฒนากับเกษตรกรกลับมีมากขึ้นเนื่องจากธรรมชาติของ

ภาษาไทย เราจะเห็นว่าภาษาไทยแม้จะเป็นภาษาที่มีความไพเราะงดงาม แต่ก็ยังเป็นภาษาของ “นักการทูต” หมายถึงว่า ภาษาไทยมีความหมายกำกวมอยู่ในตัว ดังนั้นจึงเปิดช่องให้ตีความหมายได้หลายอย่าง คำพูดประโยคเดียวอาจตีความไปได้ต่าง ๆ นานา แล้วแต่ว่าผู้พูดกับผู้ฟังจะมีประสบการณ์ในอดีตมาอย่างไร การตีความกันไปคนละอย่างสองอย่างเช่นนี้ทำให้เกิดการเข้าใจผิดกันมาก ซึ่งมีผลทำให้นักพัฒนาและเกษตรกรมีช่องว่างในการสื่อความหมายกว้างออกไปอีก