

วิพากษ์การพัฒนาชนบทแนวใหม่ของไทย*

ไกรยุทธ อิศยาสินธุ์

กล่าวนำ

นับตั้งแต่สัปดาห์ใหม่ของ วาพณา ท่านนายกรัฐมนตรี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ที่ประกาศให้ทศวรรษ 1980 เป็นทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท จวบจนเมื่อได้มีการประกาศของสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่ เกิดนิมิตหมายที่ดีสำหรับพลเมืองไทย ทั้งที่อยู่ในเขตเมืองซึ่งจะได้รับประโยชน์โดยอ้อม และที่อยู่ในเขตชนบท ซึ่งจะได้รับประโยชน์โดยตรง ในรูปของผลลัพธ์จากการพัฒนาชนบทแนวใหม่ บทความนี้ มีจุดประสงค์ที่จะประเมินความใหม่ และความเด่นของการพัฒนาชนบทแนวใหม่สำหรับทศวรรษ 1980¹

สาระการพัฒนาชนบทแนวใหม่

การพัฒนาชนบทแนวใหม่เน้นการพัฒนาชุมชนชนบทที่มีความยากจนหนาแน่นซึ่งแยกจากชุมชนชนบทที่มีความเจริญบ้างแล้วหรือมากแล้ว การแยกชุมชนชนบทออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ พร้อมกับตัวกุศโลบายเฉพาะสำหรับการพัฒนาชนบทแต่ละประเภท จัดเป็นจุดยืนที่สำคัญของการพัฒนาชนบทแนวใหม่

สาเหตุของการจำแนกประเภทของเขตชนบทออกเป็นสองลักษณะนี้ เนื่องจากการยอมรับว่า การพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ๆ มา ไม่ได้ผลในการยกฐานะทางเศรษฐกิจ

* บทความนี้เป็นบทความฉบับย่อของบทความ "การพัฒนาชนบทแนวใหม่ ความเก่าในทศวรรษใหม่" ซึ่งเสนอก่อนครั้งแรกในการสัมมนา การวิจัยสังคมเพื่อการพัฒนาชนบท ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 12-13 พฤศจิกายน พ.ศ. 2524 และเผยแพร่ในเอกสารสัมมนา เล่มที่ 1

ของชาวชนบทให้สูงขึ้น หรือได้ผลประโยชน์เฉพาะเขตชนบทบางเขตซึ่งเป็นเขตชนบทที่เจริญแล้ว หรืออยู่ในสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีพอสมควร ในขณะที่เดียวกัน เขตชนบทที่คิดได้ว่าเป็นเขตที่ยากจนมากและชาวบ้านในเขตเหล่านี้ก็เกือบจะไม่มีกิน ก็หาได้รับผลประโยชน์จากนโยบายการพัฒนาชนบทดังกล่าวไม่ หากยังขึ้นดำเนินการพัฒนาชนบทตามแนวเก่าแล้วไซ้ จะเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดเพื่อสร้างความแตกต่างทางฐานะของเขตชนบทในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ขยับไปชาวชนบทในเขตชุมชนที่ยากจนจริง ๆ ก็ยังคงยากจนมากต่อไป จึงเป็นการสมควรแก่เวลาที่จะเปลี่ยนแนวการพัฒนาชนบทเสียใหม่ ถ้าหากจุดประสงค์ของการพัฒนาชนบทคือการช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของชาวชนบทที่ยากจนจริง ๆ

ชุมชนชนบทที่มีความยากจนหนาแน่นนั้นกำหนดได้อย่างไร มีคุณสมบัติพิเศษที่แตกต่างไปจากชุมชนชนบทที่มีความเจริญบ้างแล้วอะไรบ้าง ความเด่นของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ จึงอยู่ที่การกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนอันเป็นเกณฑ์วัดวิสัยที่ยอมรับกันทั่วไป เพื่อจำแนกชุมชนชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น

ในหลักการแล้ว เกณฑ์สำหรับวัดระดับความยากจนหรือความหนาแน่นของความยากจนนั้น ควรเป็นเกณฑ์วัดวิสัยที่สามารถใช้ได้ทั่วไป ทำให้ดัชนีความยากจนที่คำนวณออกมาได้มีมาตรฐานเดียวกัน และสามารถเปรียบเทียบเพื่อแสดงความแตกต่างของระดับความยากจนของชุมชนต่าง ๆ ได้ ในสภาพที่เกิดขึ้นจริงเขตพื้นที่ที่อยู่ในข่ายเป็นเขตที่มีความยากจนหนาแน่นนั้นไม่ได้รับการชี้ขาดจากเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน หากแต่จากมาตรฐานที่ต่างกันไป ทั้งนี้เป็นเพราะยังไม่สามารถหาตัวแปรร่วมที่กำหนดมาตรฐานความยากจนได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง เป็นเพราะการตระหนักข้อเท็จจริงที่ว่าพื้นที่ในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทยอยู่ในสภาพยากจนอันเกิดจากสาเหตุต่าง ๆ กัน และอันเนื่องมาจากความต่างกันในด้านภูมิศาสตร์เป็นประการสำคัญ

ในการกำหนด “ระดับความหนาแน่นของความยากจน” สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น หน่วยที่ใช้เป็นตัวแบบการวัด คือ พื้นที่ระดับอำเภอ ตัวแปรที่ใช้

เพื่อวัดระดับความหนาแน่นของความยากจนก็คือ การใช้ที่ดิน อัตราค่าตอบแทนที่ได้จากการใช้ที่ดิน และขนาดของที่ดินโดยเฉลี่ยของแต่ละครอบครัว สำหรับภาคเหนือนี้ ตัวแปรที่วัดระดับความหนาแน่นของความยากจนก็คือ การใช้ที่ดินสมรรถภาพของดิน และการบุกรุกทำลายป่า ประกอบกับการศึกษารายละเอียดของพื้นที่ในภาคเหนือการวัดระดับความหนาแน่นของความยากจนสำหรับภาคใต้นั้น อาศัยผลการศึกษาในเขตชนบทอย่างละเอียด ประกอบกับข้อมูลการประกอบอาชีพ ผลผลิต และรายได้ โดยที่เกณฑ์การวัดความหนาแน่นของความยากจนของแต่ละภาคไม่ตรงกัน ความหนาแน่นของความยากจนระหว่างภาค จึงไม่อาจเปรียบเทียบกัน อำเภอ ก. ในภาคใต้มีความหนาแน่นของความยากจนมากกว่าอำเภอ ข. ในภาคเดียวกัน แต่อาจเป็นอำเภอที่มีความยากจนน้อยกว่าอำเภอ ค. ของภาคเหนือก็ได้ ดัชนีที่คำนวณได้มานั้นจึงไม่สื่อความยากจนเปรียบเทียบ(ระหว่างภาค) แต่อย่างใด

หนึ่ง ภายในอำเภอหนึ่ง ๆ ที่ระบุว่า เป็นเขตที่มีความยากจนหนาแน่นนั้น ระดับความยากจนก็ไม่ได้เสมอกันทุกหมู่บ้านทุกตำบล อาจมีตำบลหรือหมู่บ้านที่ยากจนมากโดยเปรียบเทียบ และบางหมู่บ้านบางตำบลในอำเภอดังกล่าวก็อาจเป็นหมู่บ้านตำบลที่จัดได้ว่ามีความยากจนน้อย หรือมีสถานะภาพทางเศรษฐกิจดีพอ ๆ กับเขตชนบทที่ไม่จัดว่ามีความยากจนหนาแน่น

การใช้เกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ทำให้รัฐบาลสามารถระบุอย่างมั่นใจว่า ชุมชนใดบ้างที่มีความยากจนหนาแน่น และมีอยู่ในจังหวัดใด ภาคใดของประเทศ (ดูรายชื่อในภาคผนวก สศช 2524 ก) ทำให้การวางแผนดำเนินงานพัฒนาการของหน่วยราชการต่าง ๆ สามารถกระทำได้อย่างเจาะจงยิ่งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ผลลัพธ์ที่คาดหวังจึงมีโอกาสดีขึ้นในลักษณะที่ต้องการและเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลที่ต้องการ

ผลลัพธ์ที่คาดหวังไว้สะท้อนถึงจุดมุ่งหมายของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ซึ่งมีดังนี้ (สศช 2524 ก)

1. “พัฒนาฐานะประชาชนให้ พออยู่พอกิน และมีบริการพื้นฐานขั้นต่ำอย่างทั่วถึง” และ

2. พัฒนาให้ประชาชนช่วยเหลือตัวเองได้มากขึ้นตามลำดับ
เพื่อให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว เป้าหมายในการพัฒนาชุมชนที่มีความ
ยากจนหนาแน่นจึงมีดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีแหล่งกลางในการช่วยเหลือผู้ขาดอาหารหลักในระดับหมู่บ้าน ...
2. จัดให้มีแหล่งกลางในการให้เข้ากระบือในระดับหมู่บ้านในเขตที่ขาด
แคลน ...
3. เพิ่มความสามารถในการผลิตอาหารโปรตีนเพื่อการบริโภค ...
4. เพิ่มความสามารถในหมู่บ้านในด้านปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ...
5. เพิ่มความสามารถในการดูแลสุขภาพอนามัยพื้นฐานให้ครบวงจรจาก
ระดับหมู่บ้านจนถึงอำเภอ ...
6. จัดบริการให้สินเชื่อแทนพ่อค้าคนกลางเพิ่มขึ้นในพื้นที่ยากจน ให้บริการ
ด้านศาลเกษตรในพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องการเช่าในภาคเหนือตอนบน และให้บริการทาง
กฎหมายแก่ประชาชนในพื้นที่ยากจน
7. เพิ่มคุณภาพการศึกษาท้องถิ่น โดยการผลิตตำราที่เหมาะสมในแต่ละ
ท้องถิ่น ตลอดจนเพิ่มบัณฑิตอาสาสมัครเข้าไปทำงานในพื้นที่ยากจน

การบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ จะกระทำได้โดยนำแผนงานและโครงการต่าง ๆ
ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ แต่แผนงานและโครงการต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องมี
ลักษณะหนึ่งเฉพาะจึงจะทำให้เป้าหมายและจุดหมายที่ต้องการ บรรลุได้ แผนงานและ
โครงการจึงถูกกำหนดให้มีคุณสมบัติ ดังนี้

- “(1) เน้นการใช้เทคนิคที่ประชาชนทำได้เอง และมีการลงทุนต่ำ
- (2) ให้ประชาชนมีส่วนแก้ไขปัญหาของตัวเองให้มากที่สุด”

แผนงานเพื่อการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ประกอบด้วยแผนงานหลัก
3 แผนงานด้วยกัน คือ

(1) “แผนงานเฉพาะหน้าซึ่งดำเนินการต่อเนื่องมาจากปีก่อน ๆ” ได้แก่ แผนงานการสร้างงานในชนบท โดยจะมุ่งให้โครงการมุ่งลงไปในพื้นที่ชนบทที่มีความยากจนหนาแน่นเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ งานประเภทที่จะได้รับการส่งเสริมให้ดำเนินการภายใต้แผนงาน กสช. ก็จะเป็นประเภทที่จะเน้นคุณสมบัติสองประการข้างต้น

การเพิ่มบทบาทของประชาชนในระดับสภาตำบลให้มากขึ้นกว่าเดิมให้กรมพัฒนาชุมชนเป็นแกนกลาง

(2) “แผนงานเพื่อปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของชาวชนบทยากจน” เป็นแผนงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการใหม่ หรือการขยายโครงการเก่าให้มีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อขจัดความขาดแคลน ความทิวโหย โรคภัยไข้เจ็บ และการขาดแคลนความรู้ แผนงานหลักนี้ประกอบด้วยแผนงานย่อยสามแผนงานด้วยกัน คือ

- (ก) แผนงาน “การพัฒนาให้พออยู่พอกิน”
- (ข) แผนงาน “การเพิ่มความสามารถชุมชนชนบทยากจน” และ
- (ค) แผนงาน “การปรับปรุงคุณภาพชีวิต”

สำหรับแผนงานย่อยพออยู่พอกินนั้น มีโครงการที่จะดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) โครงการธนาคารข้าว (ทั้ง 3 ภาค) (2) โครงการกองทุนยาและเวชภัณฑ์ (ทั้ง 3 ภาค) (3) โครงการประมงหมู่บ้าน (เฉพาะภาคอีสาน) (4) โครงการสัตว์ขนาดเล็ก (ทั้ง 3 ภาค) และ (5) โครงการภษณะเก็บน้ำฝน (เฉพาะภาคอีสาน)

โครงการในแผนงานย่อยเพิ่มความสามารถชุมชน ก็มี (1) โครงการสระน้ำหมู่บ้าน (เฉพาะภาคอีสานและภาคเหนือ) (2) โครงการถนนหมู่บ้าน (ทั่วทั้งประเทศ) (3) โครงการธนาคารโคกระบือ (เฉพาะภาคอีสานและภาคเหนือ) (4) โครงการปลูกไม้โตเร็วสำหรับเป็นฟืนถ่าน (เฉพาะภาคอีสานและภาคเหนือ) และ (5) โครงการปลูกไผ่ใช้สอย (เฉพาะภาคอีสานและภาคเหนือ)

ส่วนแผนงานย่อยปรับปรุงคุณภาพนั้น ก็ประกอบด้วยโครงการที่จะดำเนินการ ดังนี้ คือ (1) โครงการโรงพยาบาลอำเภอ (ทั้งประเทศ) (2) โครงการบัณฑิตอาสา (เฉพาะในภาคอีสานและภาคเหนือ) (3) โครงการปฏิรูปการศึกษา (เฉพาะในภาคอีสานและภาคเหนือ) (4) โครงการสินเชื่อ (ทั่วประเทศ) และ (5) โครงการจัดตั้งศาลเกษตรและให้บริการกฎหมาย (เฉพาะภาคเหนือตอนบน)

(3) “แผนงานเสริมสร้างเทคนิคที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาการผลิตในเขตชนบทยากจน” และ “ปรับปรุงทรัพยากรชนบทเพื่อฟื้นฟูให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ขึ้น” มีแผนงานย่อยอยู่สองแผนงานด้วยกัน สำหรับแผนงานย่อยเพื่อแก้ปัญหาในท้องถิ่น ก็มีโครงการที่จะดำเนินการดังนี้ (1) โครงการน่าน้ำฝน (เฉพาะภาคอีสาน) (2) โครงการดินเค็ม (เฉพาะภาคอีสาน) (3) โครงการพังทลายของดิน (เฉพาะภาคเหนือ) (4) โครงการป้องกันพืชไร่ข้าวไร่ที่สูง (เฉพาะภาคเหนือ) (5) โครงการสวนยางขนาดเล็ก (เฉพาะภาคใต้) และ (6) โครงการป้องกันน้ำเค็ม (มูโนะ) (เฉพาะภาคใต้) ส่วนแผนงานย่อยฟื้นฟูทรัพยากรนั้น ประกอบด้วยโครงการสามโครงการด้วยกัน คือ (1) โครงการปุ๋ยหมัก (เฉพาะในภาคอีสาน) (2) โครงการปลูกป่า (ทั้งภาคเหนือและภาคอีสาน) และ (3) โครงการวิจัยนิเวศน์วิทยาชายฝั่ง (เฉพาะในภาคใต้)

โครงการภายใต้แผนงานย่อยทั้งสองนี้ เป็นโครงการที่เน้นการวิจัยและการนำผลวิจัยที่ได้รับเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบโดยการสาธิตหรือวิธีอื่นเพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในด้านการเพาะปลูกและการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายจาก (เช่น) การพังทลายของดิน เป็นต้น¹

โครงการต่างๆ ทั้งหลายนี้จะใช้งบประมาณทั้งสิ้น 622.20 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2525 และ 2,195.08 ล้านบาท ตลอดช่วงแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ห้า (2525—2529) โดยไม่รวมเงินกู้ต่างประเทศสำหรับการพัฒนาชนบท 1,540 ล้านบาท และไม่รวมงบประมาณ กสช 3,500 ล้านบาท ในปี 2525 และในปีถัดๆ ไป (ทราบได้ที่ยัง

ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่วนนี้) ซึ่งกระจายใช้ทั่วไปในชนบทที่ยากจนหนาแน่นและที่เจริญแล้ว

นอกจากจะย้ำการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่น เป็นการพิเศษยังมีรายละเอียดที่เสนอข้างต้นแล้ว การพัฒนาชนบทแนวใหม่ก็ได้ละเลยการพัฒนาชนบทในเขตอื่น ๆ แต่อย่างใด การพัฒนาชนบทในเขตที่มีความยากจนไม่หนาแน่นหรือในเขตที่ช่วยตัวเองได้แล้วนั้น มีจุดหมายเพื่อ “เพิ่มผลผลิต ปรับปรุงทรัพยากร และบรรเทาปัญหาอันเกิดจากภัยธรรมชาติ” โดยมีเป้าหมายการปฏิบัติงาน ดังนี้

- (1) “เพิ่มผลผลิตการเกษตรให้ได้ร้อยละ 5”
- (2) “ปรับปรุงทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม” และ
- (3) “บรรเทาปัญหาจากภัยธรรมชาติ”

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งสาม แผนงานที่จะดำเนินการภายใต้การพัฒนาชนบทแนวใหม่จึงประกอบไปด้วยแผนงานหลักสามแผนงานด้วยกัน คือ (ก) แผนงานการเพิ่มผลผลิต (ข) แผนงานปรับปรุงทรัพยากร และ (ค) แผนงานลดปัญหาภัยธรรมชาติ

สำหรับแผนงานย่อยการเพิ่มผลผลิตนั้น มีโครงการต่างๆ ทั้งหมด 21 โครงการด้วยกัน ใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้น 10,405 ล้านบาท มี อาทิ โครงการวิจัยการเกษตร (ทั่วประเทศ) งานป้องกันและกำจัดศัตรูพืช (ทั่วประเทศ) โครงการส่งเสริมการปลูกมันสำปะหลังและบำรุงดิน (ภาคอีสาน) โครงการเมล็ดพันธุ์ข้าวโพด (ทั่วประเทศ) โครงการปรับปรุงพันธุ์ฝ้าย (ทั่วประเทศ) โครงการชลประทานต่างๆ (21 โครงการย่อย) ฯลฯ

แผนงานย่อยปรับปรุงทรัพยากร ใช้เงินงบประมาณทั้งสิ้น 2,275 ล้านบาท ครอบคลุมโครงการต่างๆ 18 โครงการในด้านป่าไม้และที่ดิน อาทิ โครงการป้องกันรักษาป่า (ทั่วประเทศ) โครงการปรับปรุงป่าสงวนที่ถูกบุกรุกเสื่อมโทรมให้เป็นหมู่บ้านป่าไม้ (ทั่วประเทศ) โครงการวิจัยทางพันธุศาสตร์ไม้ (ทั่วประเทศ) โครงการปฏิรูปที่ดิน

(ทั่วประเทศ) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก (ทั่วประเทศ) โครงการปรับปรุงพื้นที่เฉพาะจุด (ทั่วประเทศ) ฯลฯ

แผนงานย่อยลดปัญหาภัยธรรมชาติ ประกอบด้วยสองโครงการคือ (1) โครงการงบประมาณ (ทั่วประเทศ) และ (2) โครงการสำรองเมล็ดพันธุ์ (ทั่วประเทศและเขตล้าหลัง) โครงการเหล่านี้จะใช้งบประมาณ 600 ล้านบาท

โครงการต่างๆ ภายใต้แผนงานทั้งสามเพื่อพัฒนาชนบททั่วไปนี้ ส่วนใหญ่เป็นโครงการเก่าและเป็นงานที่ได้ทำมาเรื่อยๆ หรือเป็นโครงการที่จะทำแล้วเสร็จในช่วงหลายปีข้างหน้า ที่เป็นโครงการใหม่ก็มีบ้าง แต่ก็เป็นส่วนน้อย รวมงบประมาณที่จะใช้ทั้งสิ้นในช่วงเวลาของแผนพัฒนาแห่งชาติฉบับที่ห้า 13,280 ล้านบาท ซึ่งจัดได้ว่าเป็นงบประมาณที่สูงกว่าส่วนที่ใช้สำหรับการพัฒนาชนบทที่มีความยากจนหนาแน่น

โดยที่การพัฒนาชนบททั่วไปนั้นเป็นแนวการพัฒนาที่ได้ดำเนินการมาแล้วตลอดเวลาที่ได้มีการพัฒนาชนบทอย่างเป็นทางการเป็นกิจลักษณะ จึงกล่าวได้ว่า ยกเว้นรายละเอียดของแผนปฏิบัติงานที่ปรากฏในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ซึ่งอาจแตกต่างไปจากแผนปฏิบัติงานในอดีต การพัฒนาชนบทสำหรับเขตพื้นที่ที่มีความยากจนไม่หนาแน่น หรือในเขตที่ช่วยตัวเองได้แล้วนั้น จึงไม่ใช่กิจกรรมใหม่ และไม่ใช่จุดเด่นของการพัฒนาชนบทแนวใหม่แต่ประการใด

ที่มาของแนวคิดการพัฒนาชนบทแนวใหม่

การวิพากษ์วิจารณ์หรือการประเมินความคิดที่เป็นธรรมนั้น หากควรศึกษาเฉพาะเอกสารทางราชการ โดยเฉพาะที่เป็นกฎหมาย ระเบียบ และประกาศต่างๆ ซึ่งจะเสนอความคิดทางหลักการ และแนวปฏิบัติอย่างสั้นที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยไม่ระบุมือบ้งหลังของความคิด หรือเหตุผลรายละเอียดสนับสนุนหลักการหรือแนวปฏิบัติ การวิจารณ์หลักการและแนวปฏิบัติว่าขาดเหตุผลก็ผิดพลาดได้ง่าย จึงสมควรที่จะขยายขอบเขตของการเสนอเนื้อหาการพัฒนาชนบทแนวใหม่ให้ครอบคลุมที่มาของแนวความคิดดังกล่าวด้วย

ทัศนคติที่มุ่งการพัฒนาชนบทโดยเน้นพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นนั้น มีต้นกำเนิดจากการตระหนักว่า หลักการที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาชนบทนั้น แท้ที่จริงก็คือ ความมุ่งมั่นที่จะแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนนั่นเอง ถ้าไม่ใช่เพราะความยากจนที่เกี่ยวข้องอย่างแยกไม่ขาดจากท้องถิ่นชนบทแล้ว ความสนใจเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทก็จะไม่เกิดขึ้นแน่นอน

ข้อสรุปเช่นนี้จะเห็นได้ชัดเจน จากปรัชญาการพัฒนาประเทศที่เริ่มต้นจากการเน้นความจำเริญทางเศรษฐกิจในระยะแรก ๆ ที่มีความตื่นตัวในด้านพัฒนาการ เมื่อผลลัพธ์ของการพัฒนามาในรูปที่ว่า แม้ในกรณีที่ระบบเศรษฐกิจจะเจริญรุ่งเรืองในอัตราที่น่าพึงพอใจก็จริงอยู่ แต่มีคนจำนวนเพียงหยิบมือเดียวที่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการพัฒนาประเทศ ซึ่งก็มักเป็นผู้ที่อยู่ในเขตเมืองเขตนครหลวง ในขณะที่เดียวกันก็มีคนจำนวนมากที่ยังอยู่ในสภาพที่ยากจนเหมือนเดิม หรือเลวลงกว่าเดิม เพราะไม่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศ เมื่อปรากฏว่าคนจำนวนมากเหล่านี้ก็คือ คนที่พำนักอยู่ในเขตชนบทนั่นเอง ความสนใจที่จะพัฒนาชนบทเป็นการเฉพาะก็เกิดขึ้น พร้อมกับกับการเริ่มต้นของการอภิปรายถกเถียงในประเด็นว่า จะย้ายความจำเริญทางเศรษฐกิจ หรือและความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ผลผลิตของชาติ

หลักการพัฒนาชนบทนั้นมุ่งไปที่การระบุพื้นที่เป้าหมาย (target area) และกลุ่มบุคคลเป้าหมาย (target group) ลักษณะของพื้นที่เป้าหมายนั้น ไม่จำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับพื้นที่ที่ยากจน (หนาแน่น) เสมอไป อาจเป็นพื้นที่ที่นักวางแผนเห็นว่าควรมีการพัฒนา ก่อนพื้นที่อื่น (เช่น พื้นที่ที่มีแนวแห่งความเจริญอยู่แล้ว) หรืออาจเป็นพื้นที่ที่มีปัญหาพิเศษกว่าพื้นที่อื่น ๆ และต้องการการแก้ไข (เช่น พื้นที่ที่ขาดความมั่นคงทางการเมืองและมีผู้ก่อการร้ายลัทธิต่าง ๆ) แต่การกล่าวถึงกลุ่มบุคคลเป้าหมายในการพัฒนาชนบทนั้น จะเป็นกลุ่มบุคคลที่ฐานะยากจนเสมอ (แม้ว่าจะต่างกันในเรื่องอาชีพก็ตาม) แต่กลุ่มบุคคลเป้าหมายเหล่านี้ไม่จำเป็นจะต้องอยู่ในพื้นที่เป้าหมายเสมอไป ผลของการพัฒนาชนบทจึงไม่เป็นไปอย่างที่คาดคิดไว้ เนื่องจากขาดการประสานในระดับ

ความคิดและในระดับปฏิบัติเกี่ยวกับพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มบุคคลเป้าหมาย ระหว่างหน่วยงานและผู้วางแผนที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดพื้นที่เป้าหมายและการดำเนินงานโครงการพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่เป้าหมายเหล่านี้ นำไปสู่การสร้างผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่มั่งคั่งแล้ว ให้มั่งคั่งยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันบุคคลที่มีสภาพยากแค้นทางเศรษฐกิจในพื้นที่เป้าหมาย ก็หาได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเป็นชั้นเป็นอันไม่ ชำร่วยกว่านั้น ยังต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ในแง่ของการมีเงินสดไม่เพียงพอสำหรับการซื้อสิ่งอุปโภคบริโภคเพื่อยังชีพ ทั้งๆ ที่ก่อนหน้าการ “พัฒนา” นั้น การยังชีพของบุคคลเหล่านี้ ไม่มีปัญหาแต่ประการใดสำหรับประชาชนยากจนที่อยู่นอกพื้นที่เป้าหมายก็ไม่ต้องกล่าวถึง บุคคลเหล่านี้ไม่ได้รับความสนใจเหลียวแลจากหน่วยงานที่มีหน้าที่พัฒนาชนบทแต่อย่างใด หากไม่บังเอิญโชคดีเป็นกลุ่มบุคคลเป้าหมาย

การกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมายนั้น แม้จะเน้นสภาพของความยากจนเป็นหลัก แต่จะเป็นกลุ่มบุคคลที่กระจุกกระจายไปตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ (แม้ว่าการพัฒนากลุ่มบุคคลเหล่านี้ อาจไม่ดำเนินการพร้อมๆ กันทั่วประเทศ เนื่องจากขาดงบประมาณก็ตาม) ทำให้การดำเนินงานพัฒนาการต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะไม่มีโอกาสเสริมสร้างความเจริญให้แก่พื้นที่ที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้พำนักประกอบอาชีพแต่อย่างใด การเน้นการพัฒนาตัวบุคคล (ไม่ว่าจะในด้านทักษะหรือการประกอบอาชีพ) อาจยังผลการพัฒนาที่ถาวรหรือยังผลดีที่เกิดขึ้นเพียงชั่วระยะเวลาที่อยู่ในกำกับของโครงการเท่านั้น โดยที่ภาวะประการหลังมักเกิดขึ้นบ่อยครั้งกว่าภาวะประเภทแรก การพัฒนาชนบทที่ดำเนินมาเรื่อยๆ จึงดูประหนึ่งว่า เป็นการพัฒนาชนบทที่ไร้ผล

ในขณะเดียวกัน การอภิปรายประเด็นความจำเริญทางเศรษฐกิจ หรือและความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ผลผลิตของชาติ นำไปสู่ความสนใจในปัญหาความยากจนและผู้ที่ยากจน นักวิชาการและนักวางแผนต่างก็มุ่งที่จะหาเกณฑ์ที่จะสามารถระบุ

ได้อย่างชัดเจนและเด็ดขาดว่า ใครคือผู้ที่ยากจนพร้อม ๆ กับสาเหตุที่สร้างความยากจน แก่บุคคลกลุ่มดังกล่าว จวบจนทุกวันนี้ ปัญหาการถกเถียงกันเกี่ยวกับเกณฑ์หรือดัชนี ความยากจนที่ดีและเหมาะสมยังคงมีอยู่ต่อไป (Smith, 1980)

เกณฑ์และดัชนีความยากจนต่าง ๆ ที่ได้คิดกันขึ้นมา ก็มีมากมายและให้ข้อสรุปเกี่ยวกับคนที่จัดว่ายากจนก็ไม่ตรงกัน อย่างไรก็ตามแม้จะแตกต่างกันในแง่ของเกณฑ์ และดัชนีก็ตาม ผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาความยากจนต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า ยังมีคนยากจนอีกจำนวนมหาศาลในประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งๆที่ได้มีการดำเนินการพัฒนาการเศรษฐกิจมาเป็นเวลาช้านาน แนวนโยบายต่างๆในอันที่จะช่วยเหลือคนยากจนเหล่านี้จะมุ่งที่ตัวบุคคลมากกว่าที่พื้นที่ ดังนั้นโอกาสของความสอดคล้องกันระหว่างตัวบุคคลที่เป็นเป้าหมายของการช่วยเหลือ และพื้นที่ที่ควรได้รับการพัฒนาเป็นการเฉพาะ จึงเกิดขึ้นได้ยาก เช่นเดียวกับการวิเคราะห์การพัฒนาชนบทจากแง่ของพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มบุคคลเป้าหมาย ดังแสดงไว้แล้วข้างต้น (ดูแผนภูมิที่ 1)

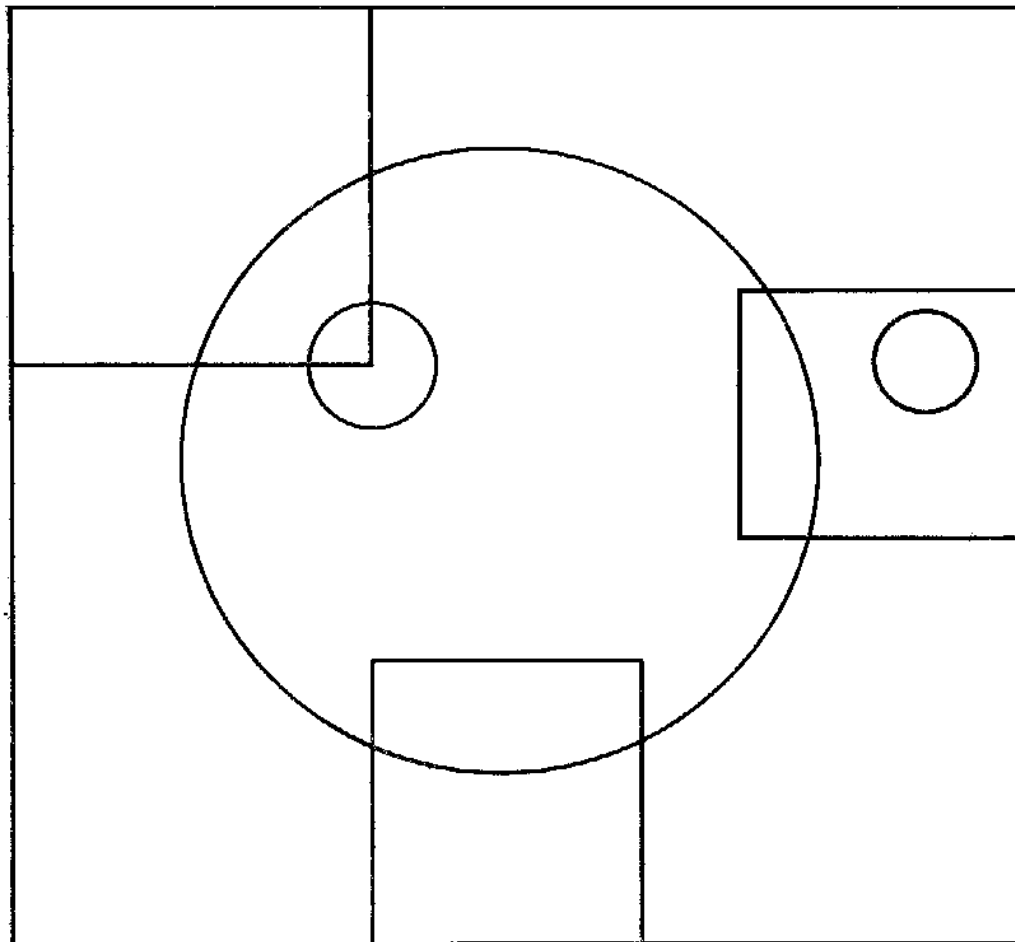
นักวิชาการทั้งหลายที่มุ่งหาคำตอบของสาเหตุแห่งความยากจน ส่วนใหญ่แล้ว จะลงเอยที่ความไม่สมบูรณ์ของสถาบันทางสังคมที่ส่งเสริมให้กลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ได้ขูดรีดกลุ่มผู้ที่มีฐานะด้อยกว่าทุกๆลักษณะ จนไม่เหลือผลิตผลส่วนเกินที่จะยกระดับฐานะของตนเองได้ แนวนโยบายเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของคนยากจนของนักวิชาการกลุ่มหลังนี้ จึงเน้นหนักไปที่การเปลี่ยนแปลงสถาบันต่างๆในประเทศ โดยเฉพาะการถอนรากถอนโคนของสถาบันที่คงไว้ซึ่งโอกาสการขูดรีดของกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

กระแสวิพากษ์วิจารณ์ใหญ่ๆ ทั้งสองนี้ แท้ที่จริงแล้ว ก็เป็นความสนใจที่อยู่ในกรอบใหญ่กรอบเดียวกัน เพียงแต่ความสนใจของนักวิชาการแต่ละท่านจะเน้นเพียงส่วนย่อยๆ ของปัญหาเท่านั้น จะเห็นได้ชัดเจนถ้าหากกำหนดการสอบที่กว้างให้เห็นแจ่มเสี้ยก่อนในเรื่องของการพัฒนา ในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น ความสนใจในเรื่องความเหลื่อมล้ำในรูปแบบการกระจายรายได้ ย่อมนำไปสู่ความสนใจในเรื่องชนบทอย่างหลีกเลี่ยง

เฉียงไม่ได้ ภายในกรอบของเรื่องความยากจนในชนบท ประเด็นแรกของความสนใจอยู่ที่ การระบุความยากจน ทั้งในแง่ของพื้นที่และในแง่ของบุคคล กรอบของพื้นที่จะกว้าง ตั้งแต่ภูมิภาค (ที่ยากจน) และแคบลงไปในระดับหมู่บ้าน (ที่ยากจน)

แผนภูมิที่ 1 สภาพไม่ทับกัน (incongruity) ระหว่างพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มบุคคลเป้าหมาย

เขตแดนของประเทศ



- พื้นที่เป้าหมาย
- กลุ่มบุคคลเป้าหมาย

กรอบของบุคคลจะแบ่งตามประเภทของอาชีพและหรือลักษณะของการถือครองทรัพย์สิน (เช่นที่ดิน) ไม่ว่าจะวิเคราะห์ในกรอบพื้นที่หรือกรอบบุคคล การค้นหาดัชนีที่ช่วยให้สามารถระบุว่าคุณลักษณะเช่นไรหรือฐานอย่างไร จึงจัดว่าเป็นพื้นที่หรือบุคคลที่ยากจน ก็เป็นงานสำคัญที่ขาดเสียมิได้สำหรับประเด็นแรกนี้

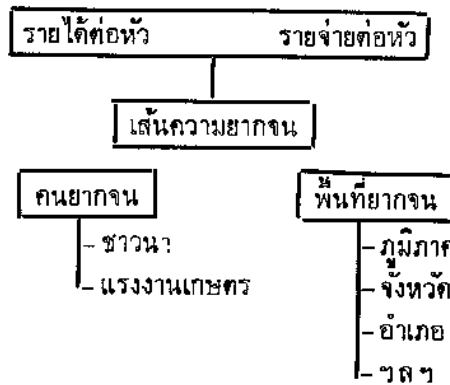
ประเด็นที่สองของความสนใจ จะมุ่งที่การพรรณนาสภาพแห่งความยากจนหรือปรากฏการณ์ (manifestations) แห่งความยากจน เช่น ความอดอยาก โรคภัยไข้เจ็บ ความไม่รู้การอพยพย้ายถิ่นฐาน (ไปสู่พื้นที่หรือภาคเศรษฐกิจที่ให้โอกาสหารายได้เพื่อยกฐานะตัวเองได้ดีกว่า) สภาพของการแสดงออกแห่งความยากจนนี้มักจะซับซ้อน เป็นสาเหตุแห่งความยากจนได้ง่าย ๆ ทั้งนี้เพราะลักษณะแบบงูกินหางของปัญหานั้นเอง เช่น ไม่มีเงินซื้อหาอาหารมาบริโภค จึงอดอยาก เมื่ออดอยากก็ขาดกำลังวังชาหรือเจ็บไข้ได้ป่วย ทำให้ประกอบสัมมาอาชีพไม่ได้หรือได้แต่ไม่เต็มที่ ทำให้ไม่มีรายได้หรือมีน้อยเลยยากจน หรือความยากจนทำให้ไม่มีเงินซื้อหาอาหารที่ถูกหลักอนามัยมาบริโภค หรือไม่สามารถได้รับการเยียวยาที่ถูกต้องเมื่อล้มป่วย เลยเป็นคนอมโรค ความเป็นคนขี้โรค ทำให้ขาดกำลังวังชาที่จะประกอบอาชีพได้เต็มที่ ทำให้มีรายได้น้อย ฯลฯ

ประเด็นที่สามแห่งความสนใจ ก็คือ สาเหตุแห่งความยากจน ไม่ว่าจะวิเคราะห์ในระดับบุคคลหรือในระดับพื้นที่ ความยากจนของบุคคลอาจเป็นผลของลักษณะพื้นที่ที่พำนักก็ได้ เช่น สภาพที่ดินไม่เอื้อต่อการเพาะปลูก (ดินเปรี้ยว ดินเค็ม) พื้นที่อยู่ห่างไกลจากความเจริญ ความไม่สามารถใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดระบบชลประทาน ไม่มีทรัพยากรที่ดิน ฯลฯ หรืออาจเป็นผลของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น กรรมสิทธิ์ที่ดินและรูปแบบการครอบครองที่ดิน ระบบการตลาด ระบบสินเชื่อ ระบบการศึกษา สถาบันการปกครอง ฯลฯ หรืออาจเป็นผลของปัจจัยทั้งสองประเภทปะทะกันไปได้

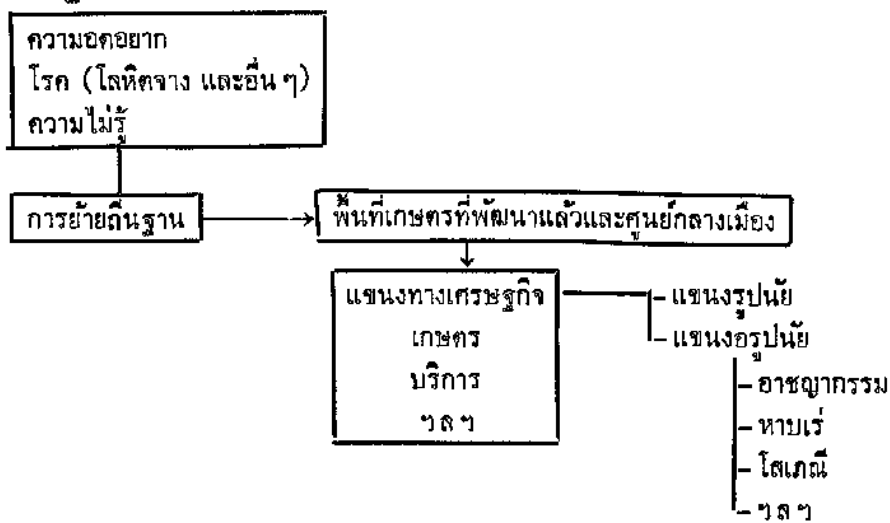
ตารางที่ 1 แสดงความสัมพันธ์ของความสนใจทั้งสามประเด็นนี้ และชี้ให้

ตารางที่ ๑ ปัญหาความยากจนในภาคชนบท

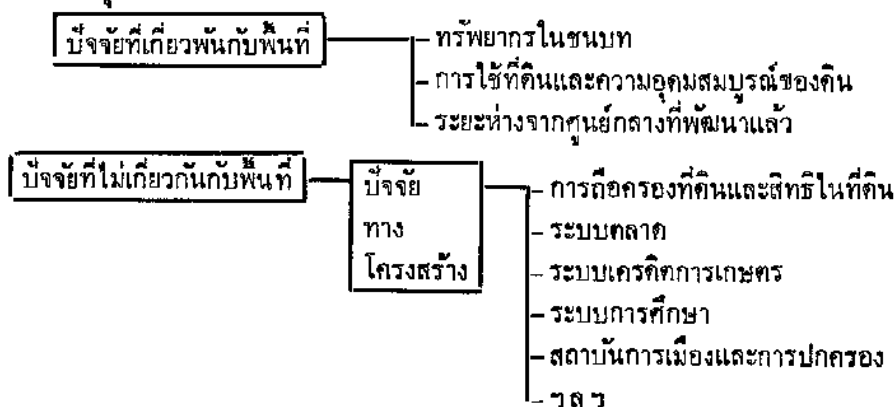
1. การระบุสภาพ (Identification) แห่งความยากจน



2. ปรัชการณั (manifestations) แห่งความยากจน



3. สาเหตุ (causes) แห่งความยากจน



ที่มา : ตารางนี้ได้รับการดลใจจากแผนภูมิ หน้า 24 ในโฆลลลต บันเป็ยมรวัชฎั 2523 ก

เห็นว่าความสนใจของทั้งสองกระแสที่ทบทวนข้างต้นนั้น ยังคงเกี่ยวพันในเรื่องเดียวกัน เพียงแต่มีการวิเคราะห์เฉพาะบางประเด็นและขาดการวิเคราะห์ปัญหาครบทุกประเด็น อย่างเป็นระบบนั่นเอง⁴ และจากการวิเคราะห์ข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนด้วยว่า ความพยายามที่ต่างทัศนพิสัย (perspective) กัน และที่ขาดการประสานความคิดที่ถูกต้องของทั้งสองกระแส แม้ว่าจะสร้างผลงานด้านความคิดมากมายก็ตาม ก็ไม่ได้ช่วยการพัฒนาชนบทที่ยากจนให้เกิดผลจริงจังไม่

อิทธิพลของกระแสความคิดและแนววิเคราะห์ในรูปแบบข้างต้น ก็ครอบงำนักวิชาการและนักวางแผนในประเทศไทยเช่นกัน นักวิชาการและนักวางแผนต่างสำนักต่างแนวความคิด และต่างความสนใจ ก็ศึกษาค้นคว้าและเสนอความคิดเห็นกันเรื่อย ๆ มา ผลของการพัฒนาชนบทในประเทศไทยก็ลุ่ม ๆ ดอน ๆ เช่นกัน ดังนั้นการจัดระบบความคิดเกี่ยวกับประเด็นความสนใจต่อการพัฒนาชนบทในทำนองข้างต้น จะทำให้เห็นความใหม่/เก่า และความสำคัญ/ไม่สำคัญของแนวความคิดที่ต้องการวิพากษ์วิจารณ์ได้เป็นอย่างดี

คุณโฆสิต ทั้งข้อสมมติฐานในบทความ “ชนบทไทย : เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความยากจน (2523 ก) อันเป็นเอกสารที่เสนอความคิดในการพัฒนาชนบทอย่างเป็นระบบว่า ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมของไทย มีรากฐานมาจากปัญหาในเขตชนบท ปัญหาพื้นฐานหลักในเขตชนบทก็คือ ชาวชนบท (1) ไม่สามารถพึ่งตัวเองได้ (2) การขาดอิสระในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ และ (3) การขาดความสามารถในการปรับปรุงสถานภาพของตัวเอง ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวนี้ สัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความยากจนในเขตชนบท โดยมีความรุนแรงต่างกันและลักษณะผิดแผกกันในแต่ละพื้นที่ (น. 3) แต่ก็ปรากฏว่ามีช่องว่างของความรู้เกี่ยวกับความยากจนในประเทศไทย กล่าวคือ ผลงานวิจัยของนักวิชาการไทยมุ่งที่จะรู้ว่า ประชาชนที่จัดว่ายากจนนั้นมีอยู่เท่าใด และสัดส่วนของคนยากจนในภาคหนึ่ง ๆ ของประเทศไทยเป็นเท่าใด โดยผ่านการกำหนดเกณฑ์ที่นำไปสู่การสร้าง “เส้นวัดความยากจน”⁵ ในขณะที่เดียวกัน ความรู้เกี่ยวกับปัญหาความยากจน

ในชนบท “ก็ยังไม่อยู่ในระดับที่เพียงพอและในลักษณะที่เหมาะสมที่จะนำไปสู่การทำ ความเข้าใจ การสร้างนโยบาย และการวางมาตรการเพื่อแก้ปัญหาความยากจนในชนบทที่มีประสิทธิภาพได้” (น. 48--5) ทำให้ขาด “แนวทางและทฤษฎีการพัฒนาชนบทที่เป็นแบบอย่างของไทย” (น. 7)

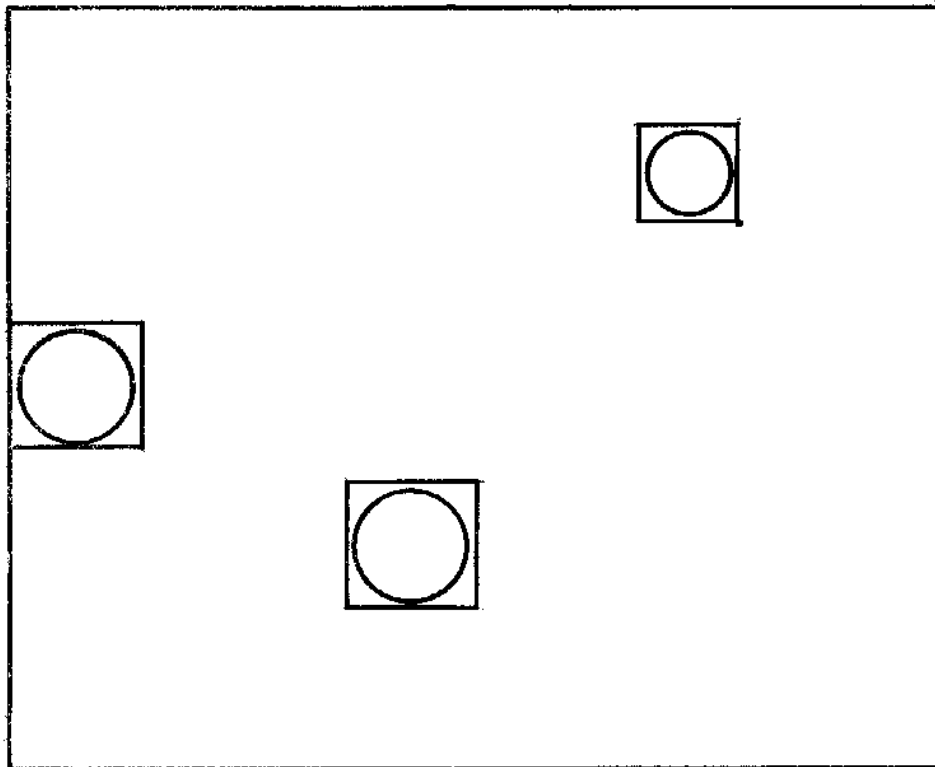
จากข้อเท็จจริงดังกล่าวและโดยที่ความรุนแรงและลักษณะของปัญหาแตกต่างกันสุดแล้วแต่เขตชนบท การวิเคราะห์ความยากจนในชนบทของคุณโฆสิต จึงมุ่งที่ระดับพื้นที่ พื้นที่ที่วิเคราะห์นั้นสามารถจัดประเภทโดยดูจากความเจริญก้าวหน้าทางค่าน เกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วย (1) เขตเกษตรก้าวหน้า (2) เขตเกษตรก้าวหน้าปานกลาง และ (3) เขตเกษตรล้าหลัง⁶ จากการศึกษาสภาพการเพาะปลูกและภาวะทางเศรษฐกิจของประชาชนในเขตเหล่านั้นแล้ว ก็สามารถระบุได้ชัดเจนว่า ประชาชนในเขตเกษตรล้าหลังซึ่งกระจายไปทั่วประเทศนั้น อยู่ในภาวะความยากจนมากกว่าประชาชนในเขตเกษตรอื่นๆ แต่เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายที่จะแก้ไขความยากจนของประชาชนเหล่านั้นได้อย่างตรงจุด จำเป็นต้องสามารถระบุได้กระชับยิ่งขึ้นว่า พื้นที่ที่ยากจนอยู่ในตำบลไหน อำเภออะไร จังหวัดใด และการค้นหาดัชนีที่จะจัด “ระดับความรุนแรงของปัญหาความยากจนของแต่ละพื้นที่” จึงเป็นงานที่สำคัญและจัดเป็นงานที่มีค่าของคุณโฆสิตต่อการพัฒนาชนบท

การคำนวณหา “ดัชนีความหนาแน่นของปัญหาความยากจน” นั้น ทำได้ทั้งในระดับจังหวัด และในระดับอำเภอ⁷ โดยที่ภายในจังหวัดหนึ่งๆ ระดับความหนาแน่นของปัญหาความยากจนในระดับอำเภอก็แตกต่างกันไปตามรายอำเภอ ข่าวสารเกี่ยวกับความหนาแน่นของปัญหาความยากจนระดับอำเภอจึงมีประโยชน์มากกว่าสำหรับการกำหนดนโยบายแก้ไข โดยที่ตัวแปรในการกำหนดดัชนีความหนาแน่นของปัญหาความยากจน ได้มาจากการค้นหาสาเหตุของความยากจน เช่น ในภาคอีสาน “ปัญหาความยากจนมีความสัมพันธ์กับการปลูกข้าวครั้งเดียว ดังนั้นพื้นที่ใดก็ตามที่ใช้ทรัพยากรที่ดินเพื่อการปลูกข้าวครั้งเดียวมากกว่า พื้นที่นั้นจะมีปัญหาความยากจนหนาแน่นกว่า” ในขณะที่

เดียวกัน ขนาดของที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูกข้าวครั้งเดียว เฉลี่ยต่อครอบครัว และ ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ เมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น พื้นที่นั้นก็จะมีความยากจนหนาแน่นกว่าพื้นที่อื่น (น. 20) การระบุอำเภอที่มีความหนาแน่นของปัญหาความยากจนสูง

แผนภูมิที่ 2 สภาพที่บังกัน (Congruity) ของพื้นที่เป้าหมายและกลุ่มบุคคลเป้าหมาย

เขตแดนของประเทศ



- กลุ่มบุคคลเป้าหมาย
- พื้นที่เป้าหมาย (อำเภอ)

ก็เท่ากับความสามารถระบุสาเหตุแห่งความยากจนของอำเภอหนึ่ง ๆ คุ้มเช่นกัน อาทิ ปัญหาความยากจนอาจเกิดจากการมีพื้นที่ทำนายน้อย การมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ หรือรายได้ค่าน้อยจากพืชเศรษฐกิจอื่นนอกเหนือจากพืชเศรษฐกิจหลัก ฯลฯ หรือหลาย ๆ สาเหตุคละเคล้ากันไป การวิเคราะห์องค์ประกอบของสาเหตุหนึ่ง ๆ นำไปสู่การค้นพบปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวพันด้วย เช่น ผลผลิตต่ำเพราะคุณภาพของดินเป็นเหตุ รายได้น้อยจากพืชเศรษฐกิจอื่น ๆ เพราะไม่มีตลาดสำหรับพืชเศรษฐกิจเหล่านั้น หรือเพราะพ่อค้าคนกลางกดราคา ฯลฯ

แนวความคิดของคุณโมสติกข้างต้นสามารถแสดงภายในกรอบที่ได้เสนอแล้วข้างต้นในแผนภูมิที่ 2 กล่าวคือ สามารถกำหนดกลุ่มบุคคลเป้าหมาย และพื้นที่เป้าหมายตรงกัน เท่ากับเป็นการประสานกระแสดความคิดที่เคลื่อนไปในทิศทางที่ต่างกัน ให้อยู่ในร่องในรอยเดียวกัน แนวความคิดที่กระชับในเชิงนี้ ย่อมเพิ่มโอกาสของการแก้ไขปัญหาคความยากจนได้สำเร็จ

ในระดับตรรกวิทยาแล้ว โดยที่อำเภอต่าง ๆ มีสาเหตุแห่งความยากจนแตกต่างกันไป ศัพท์ที่ใช้วัดความหนาแน่นของปัญหาความยากจนจะแตกต่างกันไปด้วยการค้นหาดัชนีเช่นนี้ก็เหมือนภาวะที่หนักมาก เพราะเท่ากับเป็นการศึกษารายละเอียดของความยากจนในแต่ละอำเภออย่างถูกต้องและลึกซึ้งนั่นเอง และโดยที่ดัชนีวัดความยากจนสร้างจากตัวแปรที่แตกต่างกันไป การเปรียบเทียบว่าอำเภอหนึ่งมีความหนาแน่นของปัญหาความยากจนมากกว่า เท่ากัน หรือน้อยกว่า ย่อมไม่ได้ ดังที่ได้ระบุไว้ในหน้าแรก ๆ อย่างไรก็ตาม เพื่อลดภาระของงานที่ต้องทำ และประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า แต่ละภาคในประเทศไทยมีภูมิประเทศที่มีลักษณะจำเพาะของภาคหนึ่ง ๆ สาเหตุของความยากจนที่จะใช้หาดัชนีความหนาแน่นของความยากจน ก็ใกล้เคียงกันภายในภาคหนึ่ง ๆ ดัชนีที่ใช้วัดความหนาแน่นของปัญหาความยากจนสำหรับภาคหนึ่ง ๆ จึงอาศัยตัวแปรที่เหมือนกัน การเปรียบเทียบความหนาแน่นของปัญหาความยากจน จึงกระทำได้ภายในภาคเดียวกันเท่านั้น

กล่าวได้ว่า ข้อมูลเกี่ยวกับความยากจนในแต่ละภาค และในแต่ละอำเภอ คือ ผลงานที่ดีเด่น และมีประโยชน์ที่ถาวรสำหรับความเข้าใจความยากจนในชนบทไทย ที่คุณโฆสิตได้สร้างให้แก่ประเทศไทย จากความสามารถที่ระบุได้ว่า ประชาชนที่ยากจน อยู่ในอำเภอใดบ้าง นำไปสู่การกำหนดรายอำเภอที่ต้องได้รับการพัฒนาเป็นพิเศษ และเป็นจุดเด่นของการพัฒนาชนบทแนวใหม่

จากวิวัฒนาการความสนใจที่มีต่อการพัฒนาชนบท ดังที่ได้เสนอแล้ว ข้างต้น การพัฒนาชนบทสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายนั้น แท้ที่จริงแล้วจะหนีไม่พ้นจากเรื่องของการพัฒนาชุมชน (ขนาดต่าง ๆ กัน) ที่ยังไม่เจริญ และอยู่ในส่วนของประเทศที่ไม่อาจจัดได้ว่า เป็นส่วนของเมือง (urban areas) ที่เจริญแล้ว (โดยเปรียบเทียบภายในประเทศนั้น ๆ) ของประเทศ ดังนั้น เรื่องของการพัฒนาชุมชนในประเทศ ที่มีประชากรส่วนใหญ่มืออาชีพทางทำนเกษตร ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท จึงประกอบไปด้วย ปัญหาการพัฒนาอาชีพทางเกษตรกรรมเป็นหลัก และปัญหาที่เป็นตัวเร่งหรืออุปสรรคในการเกษตร ประเด็นชุดแรกมุ่งหาข้อมูลที่จะช่วยพัฒนาระดับการผลิตทางเกษตรซึ่งเกี่ยวข้องกับเทคนิคการผลิต ปัจจัยการผลิต แหล่งเงินทุนและสภาพการออม ประเด็นชุดที่สองมุ่งหาข้อมูลที่จะช่วยพัฒนาคุณภาพของคนที่ประกอบอาชีพต่างๆในชนบท เช่น การสาธารณสุข และการศึกษา และที่จะช่วยเอื้อต่อความสะดวกในการกระจาย (distribution) ผลผลิตและสิ่งอุปโภคบริโภค ตลอดจนความสะดวกในการติดต่อและการตอบโต้ระหว่างกัน (interaction) ระหว่างพลเมืองในชุมชน เช่น ถนนหนทาง ไฟฟ้า การตลาด ฯลฯ ในบางโอกาสความสนใจในประเด็นเฉพาะ อาจบ่งชี้ความสนใจในระดับพื้นที่หรือในสภาพสลับกันก็ได้ สุตแล้วแต่จุดย้าของรัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่งของประเทศนั้น ๆ

วิพากษ์การพัฒนาชนบทแนวใหม่

การพัฒนาชนบทแนวใหม่ตามที่ได้อเสนอในช่วงต้น ๆ นั้น เมื่อพิจารณาจากฐานประวัติศาสตร์การพัฒนาชนบทของไทยแล้ว^๖ ทำให้เป็นแนวการพัฒนาชนบทที่ใหม่

ถอดท้ามแต่ประการใด แท้ที่จริงแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เป็นการย้อนกลับไปหาแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทสมัยต้น ๆ นั้นเอง

กล่าวคือ การเน้นการพัฒนาชนบทระดับพื้นที่นั้นได้มีการใช้มาตั้งนานแล้ว ซึ่งจะได้เห็นได้ชัดเจนจากปรัชญาการพัฒนาชนบทของกรมพัฒนาชุมชน หากจะพิจารณาให้ลึกซึ้งมากขึ้นแล้ว การพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ก็ไม่เน้นการพัฒนาพื้นที่โดยตรง แต่เน้นการพัฒนาบุคคลซึ่งมีฐานะยากจนมากในเขตพื้นที่ดังกล่าว อันเห็นได้ชัดเจนจากโครงการต่างๆ ที่เสนอดำเนินการ ความสำคัญของเขตพื้นที่อยู่ตรงที่ว่า มันช่วยกำหนดความชัดเจนว่า คนยากจนนั้นกระจุกตัวอยู่ที่ใดบ้าง และเอื้อต่อการกำหนดมาตรการแก้ไขที่กระชับยิ่งขึ้น

ความใหม่ที่รัฐบาลหรือคุณโฆสิตเล็งเห็นนั้น ไม่ได้อยู่ที่การเน้นการพัฒนาพื้นที่โดยตรง หากแต่อยู่ที่การเสนอแนะวิธีการกำหนดพื้นที่สำหรับพัฒนามากกว่านั้นคือ การสร้างดัชนีวัดความหนาแน่นของปัญหาความยากจน ซึ่งไม่ได้ปรากฏเป็นเกณฑ์การเลือกชุมชนเพื่อการพัฒนาของกรมพัฒนาชุมชน และหน่วยราชการอื่นๆ ถ้าหากยอมรับกันว่าดัชนีนี้เป็นดัชนีสะท้อนถึงความยากจนที่แท้จริงแล้ว การสามารถกำหนดพื้นที่ที่ยากจนหนาแน่นที่สุดลดหลั่นกันมาได้อย่างถูกต้อง ก็ต้องเป็นจุดเด่นที่มองข้ามไม่ได้ เมื่อรู้ว่าที่ใดบ้างที่ยากจนมากจริงๆ โอกาสที่จะช่วยพื้นที่หรือชุมชนที่ต้องการที่จะได้รับความช่วยเหลือก็มีมากขึ้น ผลของการช่วยเหลือจะเป็นเช่นไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่างหากที่ต้องประเมินแยกจากกัน

อย่างไรก็ตาม ความเด่นที่อ้างถึงนี้จะเด่นมากหรือน้อยนั้น ยังสุดแล้วแต่ข้อเท็จจริงที่ว่า การคัดเลือกชุมชนในชนบทเพื่อการพัฒนาของกรมพัฒนาชุมชนและหน่วยราชการอื่นๆ นั้น ผิดพลาดไปมากน้อยเพียงใด พอจะเป็นที่ยอมรับกันได้หรือไม่ว่าชุมชนที่กรมพัฒนาชุมชนและหน่วยราชการอื่นๆ เข้าไปช่วยพัฒนานั้น ก็เป็นชุมชนที่มีความยากจนมากพอสมควร เมื่อยอมรับกันเช่นนี้แล้ว การพัฒนาชนบทแนวใหม่ก็ใหม่

เฉพาะตัวดัชนี (และวิธีคำนวณ) เท่านั้น ส่วนหลักการอื่น ๆ ที่มากับการพัฒนาชนบทแนวใหม่นั้น ก็หาได้มีความใหม่อะไรไม่แน่นอน ถ้าชุมชนหรือพื้นที่ที่ถูกพัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาอยู่ ไม่ได้เป็นชุมชนหรือพื้นที่ที่ยากจนมาก และชุมชนหรือพื้นที่ที่ยากจนมากก็ไม่เคยมีใครเหลียวแลพัฒนาเลย ความใหม่ของการพัฒนาชนบทแนวใหม่จะรวมตัวดัชนีและพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นที่ค้นพบเป็นครั้งแรกในเมืองไทย

ความไม่ใหม่มากของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ จะเพิ่มยิ่งขึ้น ถ้าหากตระหนักกันว่าโครงสร้างของการพัฒนาชนบทแนวใหม่ นอกเหนือจากการกำหนดพื้นที่ที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่นแล้ว หาได้มีอะไรที่เรียกได้ว่าใหม่ไม่เคยทำมาก่อนเลย ข้อยุตินี้จะชัดเจนเมื่อวิเคราะห์ปัญหาเป็นประเด็น ๆ ไป ในโครงสร้างสถาบันต่าง ๆ ที่จะดำเนินการพัฒนาชนบท ปรากฏว่าไม่มีอะไรสำคัญเปลี่ยนแปลงเลย เช่น ระบบการคลังท้องถิ่นก็เหมือนเดิม ระบบการปกครองท้องถิ่นก็เหมือนเดิม ระบบงบประมาณและวางแผนก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อกระบวนการพัฒนาชนบทแต่อย่างใด สถาบันเด่น ๆ เหล่านี้คือ จุดปัญหาของความล้มเหลวในการพัฒนาชนบทในอดีตที่ผ่านมา เมื่อไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสถาบันเหล่านี้เลย ความหวังที่จะประสบความสำเร็จในการพัฒนาชนบทแนวใหม่จะมีมากเพียงใดหนอ ประเด็นที่ว่าทำไมยอมเปลี่ยนแปลงสถาบันต่าง ๆ มีส่วนไม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทที่มีผลลัพธ์ถาวรนั้น จะเห็นได้ชัดเจนจากประสบการณ์พัฒนาในเขตเกษตรก้าวหน้ามาก และก้าวหน้าปานกลาง ภายในเขตเกษตรเหล่านี้ ยังมีกรอบครัวเรือนที่ยากจนมากและปานกลางคงอยู่คู่กับกรอบครัวเรือนที่มั่งคั่ง และบุคคลเหล่านี้จะไม่มีโอกาสสร้างฐานะดีขึ้นกว่าเดิมเท่าใด トラบเท่าที่ระบบการพัฒนาชนบทยังคงไม่มีอะไรใหม่กว่าเดิม

การพัฒนาชนบทแนวใหม่ขาดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางค้ำสถาบัน ก็เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า การพัฒนาชนบทของรัฐบาลไทยนั้นยังคงอยู่ในกรอบปรัชญาหลักกรอบเดิมนั่นเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้นว่า แนวการพัฒนาชนบทแนวใหม่มิใช่เรื่องใหม่จริง กรอบปรัชญาหลักเดิมของการพัฒนาชนบทนั้น เน้นการ

พัฒนาที่วางแผนมาจากส่วนกลาง แม้จะเปิดโอกาสให้สภาตำบลมีส่วนในการกำหนดโครงการพัฒนาในบางโอกาสก็จริงอยู่ การวินิจฉัยชี้ขาดในการเลือกโครงการพัฒนายังคงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยราชการส่วนกลางนั่นเอง (โฆสิต บั้นเปี่ยมรัษฎ์ 2522) แม้กระทั่งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ระบบการบริหาร การพัฒนาชนบทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงมาก ยกเว้นส่วนที่ขจัดความซ้ำซ้อนเท่านั้น⁹ เนื่องจากอิทธิพลของกรอบปรัชญาหลักเดิมนี้เอง การพัฒนาชนบทของไทยจึงยังขาดโครงสร้างทฤษฎีที่มีเอกภาพ ทั้งในแง่ของทฤษฎีและภูมิศาสตร์ และขาดความสอดคล้องกันระหว่างจุดหมายปลายทางกับโครงสร้างทางสถาบัน อาทิ เมื่อต้องการให้ชุมชนมีการพัฒนาที่สามารถพึ่งตนเองและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชนเป็นหลักปรัชญาของการพัฒนา ทำให้จึงไม่มีการให้ชุมชนนั้นสามารถเก็บภาษีและกำหนดรูปแบบรายจ่ายสาธารณะที่จะก่อการพัฒนาของชุมชน เมื่อต้องการให้ชุมชนมีศักยภาพความสามารถพึ่งตนเองได้ ทำให้จึงไม่มีการมอบอำนาจให้ชุมชนกำหนดรูปแบบการจูงใจให้ทรัพยากรมนุษย์คงอยู่รับใช้ชุมชนต่อไป และปล่อยให้เจ้าของชุมชนมี โอกาสเป็นผู้ปกครองชุมชนเสียเอง เมื่อมีความเห็นว่ารายจ่ายสาธารณะในรูปของเงินผันเพื่อสร้างงานในชนบท จะต้องจัดสรรให้ทุกปีติดต่อกันไปเรื่อยๆ ทำให้ไม่แปรสภาพของรายจ่ายสาธารณะที่ควบคุมโดยส่วนกลาง และใช้เฉพาะในช่วงฤดูร้อน ภายใต้งบเงินที่คล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ให้เป็นเงินอุดหนุนแก่จังหวัด เพื่อเพิ่มสมรรถนะทางการเงินของจังหวัดที่จะพัฒนาเขตพื้นที่ชนบทของจังหวัดในลักษณะที่เหมาะสมกับระดับความยากจน หนาแน่นที่แตกต่างกันภายในจังหวัดเอง โดยสามารถดำเนินการได้ตลอดปีงบประมาณที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและภูมิศาสตร์ของจังหวัดนั้นๆ หรือเมื่อมีความเห็นว่า โครงการเงินผันเพื่อสร้างงานในชนบทเป็นโครงการที่มีประโยชน์ และเป็นโครงการที่ต้องการดำเนินการทุกปี ทำให้จึงไม่บูรณาการ (integrate) เข้ากับงาน ของกรมพัฒนาชุมชนซึ่งมีลักษณะการสั่งงานคล้ายคลึงกัน¹⁰ ทำให้หน่วยงานพัฒนาชนบทต่างๆ (เช่น รพช) ยังคงมีอยู่อย่างเอกเทศต่อไป ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แทนที่จะรวมกันเพื่อการพัฒนาชนบทที่ได้ผลและเกื้อกันและกัน

เป็นไปได้ว่า การเสนอหลักการพัฒนาชนบทแนวใหม่นั้น พยายามเน้นความ มีโอกาสทำได้สำเร็จ (feasibility) ของแนวความคิดและของโครงการเป็นสำคัญ และ คิดว่าการเสนอการเปลี่ยนแปลงค่านสถาบัน ไม่จำเป็นหรือเป็นสิ่งที่ควรทำกันในทศวรรษ หน้าหรืออีกสองสามทศวรรษถัดไป ทักษะเช่นนี้เป็นอันตรายอย่างยิ่ง และเป็นทักษะ ที่ขาดการตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการรอบหลักการหรือกรอบปรัชญาหลักที่จะ กำกับทิศทางการพัฒนาระยะยาว อันตรายที่เกิดขึ้น ก็คือ การดำเนินงานที่เน้นผลระยะ สั้นและความพร้อมที่จะเปลี่ยนแนวความคิดทุกขณะที่มีแรงผลักดัน ดังที่เกิดขึ้นใน กระบวนการตัดสินใจในภาครัฐบาลปัจจุบันที่แนวความคิดและนโยบายในเรื่องต่างๆ เปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ขัดกัน หรือไม่ตรงกันทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนหัวหน้าหน่วย ราชการใหม่ หรือคณะรัฐบาลใหม่ อันทำให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นชักระตุกอยู่ตลอดเวลา และไม่มีโอกาสหยั่งรากลึกพอที่จะก่อให้เกิดผลที่ถาวรได้ ในทางตรงกันข้าม เมื่อมีการรอบ หลักการหรือกรอบปรัชญาหลักอันเป็นฐาน ใช้กำหนดนโยบายที่เป็นที่ยอมรับกันแล้ว นโยบายระยะสั้นทุกประเภทและโครงการที่ดำเนินการในระยะหนึ่ง ๆ ก็มีความต่อเนื่องกัน และกัน โดยต่างก็มุ่งที่จะให้เกิดผลลัพธ์ตรงกับจุดหมายปลายทางที่คาดหวังกันจากนโยบาย หลักเหล่านั้น โดยที่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (อย่างเช่นการเปลี่ยนแปลงสถาบันทาง สังคมและการเมือง) นั้น เป็นงานใหญ่และใช้เวลานานเพื่อให้เกิดผลที่ต้องการ การที่ ต้องวินิจฉัยอย่างหนักแน่นและเด็ดขาดแต่เนิ่น ๆ เพื่อหวังผลในหลายๆ ปี ต่อมา ก็จำเป็น อย่างยิ่งยวด จะต้องมีเวลาเพื่อดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆ อย่างสุขุมรอบคอบ ไม่ใช่ ผลิตวันประกันพรุ่งไปเรื่อย ๆ โดยตั้งความหวังว่าจะลงมือทำสักวันหนึ่งในอนาคตข้างหน้า ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่ามีโอกาสเกิดขึ้นยากเหลือเกิน เพราะชนทุกรุ่นทุกวัยก็ยัง ได้รับอิทธิพลของสถานการณ์เฉพาะหน้า และฝังความเชื่อหรือสร้างความเคยชินกับ สถาบันต่างๆ ที่มีอยู่รอบๆ ตัว ไม่ว่าสิ่งเหล่านี้จะหย่อนสมรรถภาพสักปานใด อนึ่ง ถ้า จะพิเคราะห์อย่างถึงผลร้าย (pessimistically) แล้ว อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลและผู้ที่อยู่ เบื้องหลังแนวความคิดเหล่านี้ที่ไม่ยึดการเปลี่ยนแปลงสถาบันที่จำเป็นนั้น มีความตั้งใจ

ทั้งที่รู้ตัวและไม่รู้ตัว (consciously and unconsciously) ที่จะคงไว้ (perpetuate) ซึ่งสถาบันต่างๆ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากสถาบันเหล่านั้นเป็นสถาบันที่มีอยู่แล้ว และหรือเป็นสถาบันที่สร้างผลประโยชน์ให้แก่ผู้กุมอำนาจทางการเมือง การปกครอง และทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทำให้บุคคลเหล่านั้นจะทบทวนข้ออ้างของตัวเองด้วยแล้ว

เมื่อขาดโครงข่ายทางทฤษฎีที่มีเอกภาพทางตรรกวิทยา การพัฒนาในพื้นที่ยากจนหนาแน่น ตามแผนงานต่างๆ จึงไม่เกื้อกันและกัน และไม่ยังผลให้มีการพัฒนาต่อเนื่องกันในชุมชนหนึ่ง และไม่มีการพัฒนาที่ล้นออก (spillover) ไปสู่ชุมชนอื่นๆ ที่สร้างพัฒนาการให้แก่ภูมิภาคนั้นๆ ในแต่ละอำเภอที่ถือว่ามีความยากจนหนาแน่น ความยากจนก็แตกต่างกันไปตามหมู่บ้านและตำบล โครงการที่นำมาดำเนินการก็ต้องเริ่มจากหมู่บ้านและตำบลที่ยากจนมาก แล้วจึงไปยังหมู่บ้านและตำบลที่มีความยากจนน้อยลงตามลำดับ เมื่อพิจารณาโครงการต่างๆ แล้ว (หน้าแรกๆ ข้างต้น) ลักษณะของโครงการก็เป็นเสมือนโครงการสงเคราะห์ (welfare) นั่นเอง ปัญหาของโครงการสงเคราะห์ก็คือ เมื่อแจกจ่ายผลสงเคราะห์ (เช่น เงิน หรือวัตถุ) แล้ว จะเกิดอะไรขึ้นแก่ผู้ที่ได้รับการสงเคราะห์ เมื่อการใช้จ่ายสงเคราะห์นั้นหมดไปแล้ว และจะต้องสงเคราะห์ให้ทำนองนั้นติดต่อกันไปกี่ปี เพื่อนำไปสู่สภาพของการหลุดพ้นจากภาวะความยากจนหนาแน่น ช่วงเวลาแห่งความสำเร็จและการบรรลุจุดหมายหาได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนแน่นอนอันไม่ปัญหาเป็นเรื่องที่น่ากังวล เพราะผลของการแจกเงินแจกวัตถุสิ่งของให้คนยากจนนั้นก็คือ การแจกเงิน (แจกวัตถุสิ่งของ) ที่ทำให้ผู้ยากจน “รวย” ขึ้นชั่วคราว และแล้วก็คืนสู่สภาพเดิม เมื่อใช้เงินจำนวนดังกล่าวหมดไป และการลงทุนพัฒนาชนบทที่ยากจนมาก โดยไม่ดำเนินการอื่นใดต่อชุมชนที่ล้อมรอบชุมชนยากจนนั้นๆ ผลลัพธ์ที่ต้องการอาจไม่เกิดขึ้นเลย ชุมชนนั้นๆ ก็ยังคงยากจนต่อไป การช่วยเหลือจึงไม่มีโอกาสสิ้นสุดแต่อย่างใด

ความกังวลที่กล่าวทั่วทั้งข้างต้น จะลดน้อยลงไป ถ้าหากโครงการสงเคราะห์ต่างๆ มุ่งที่จะพัฒนาผลิตภาพ (productivity) ของผู้ยากจนในชุมชนนั้นๆ และประสบ

ความสำเร็จตามจุดหมายดังกล่าว เมื่อพิจารณารายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการในชุมชนที่ยากจนหนาแน่นแล้ว พอที่จะสรุปได้ว่า เป็นโครงการมุ่งจะยกระดับฐานะของคนยากจนในทางด้านเศรษฐกิจ ความสำเร็จในการบรรลุจุดหมายยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ ทั้งนี้เพราะว่า การพัฒนาชนบทแนวใหม่นี้ หากได้มีโครงการที่จะสร้างความสัมพันธ์ทางข้ามสังคมระหว่างบุคคลเพื่อให้เกิดการปฏิสังสรรค์ทางสังคมเชิงบวก (positive social interaction)²¹ อันเป็นการพัฒนาขั้นที่สำคัญและยังผลให้มีการพัฒนาขั้นอื่น ๆ ที่ยั่งยืนด้วย ในเมื่อบุคคลไม่มีการร่วมมือกันอย่างจริงจังในรูปแบบขององค์กรลักษณะสหกรณ์ (ซึ่งจะเรียกขานด้วยชื่ออะไรก็ได้) และไม่พร้อมใจที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีทางของการพัฒนาชุมชนของตนเองโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของพรรคพวกแล้วไซ้ การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่ดำเนินการไปนั้น จะประสบความสำเร็จได้ยากนัก ดังเป็นประจักษ์ชัดจากประสบการณ์การพัฒนาชนบทของไทยตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมา ผู้ที่ฐานะดีอยู่แล้วไม่ว่า จะทางด้านเศรษฐกิจหรือและทางด้านการเมือง ก็จะเป็นผู้ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่หรือเกือบทั้งหมดจากโครงการพัฒนาทั้งหลาย ผู้ที่ด้อยกว่าทางด้านเศรษฐกิจและหรือทางด้านการเมือง ก็ยังคงได้รับสวัสดิการที่ต่ำ และยังคงมีสถานภาพทางด้านเศรษฐกิจและหรือทางด้านการเมืองเหมือนเดิมต่อไป

ประเด็นที่สำคัญที่ไม่ได้ปรากฏในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ทั้งในเอกสารราชการและข้อเขียนของผู้นำทางความคิดขั้นนี้ ก็คือ การชี้ให้เห็นถึงผลทวี (multiplier effect) ที่พึงจะเกิดขึ้นภายในหมู่บ้านตำบลและอำเภอที่มีการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ และเมื่อเกิดขึ้นแล้ว (สมมติ) ผลทวีดังกล่าวจะกลายเป็นตัวเร่งที่นำไปสู่การพัฒนาแบบอยู่ตัว (sustained development) ของชุมชนนั้นอย่างไร และสภาพพัฒนาการของชุมชนนั้นจะส่งผลกระทบ (spread effects) ที่ยังความเจริญให้แก่ชุมชนข้างเคียงในภูมิภาคนั้น ๆ อย่างไร การกล่าวแต่เพียงว่า เมื่อสภาพของชุมชนยากจนหนาแน่นมีความเป็นอยู่แร้นแค้น เป็นโรคโลหิตจาง และมีความโง่เขลา ก็ต้องดำเนินโครงการที่จะยกระดับการกินอยู่ให้กระเตื้องขึ้นบ้าง ให้บริการสาธารณสุข และการศึกษานั้น เป็นสิ่งที่ไม่ยากนัก

แต่ความสำคัญในแง่ของการยอมรับแนวการพัฒนาหรือไม่นั้น อยู่ที่ความสามารถในการแสดงให้ประจักษ์ชัดว่า โครงการเหล่านี้จะบรรลุเป้าหมายที่ยั่งยืนถาวร ทั้งในชุมชนเป้าหมายและในภูมิภาค (ชุมชนข้างเคียงทั้งหลาย) อันนำไปสู่การพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง

หนึ่ง การพัฒนาแบบเจาะที่ระดับอำเภอ (และหมู่บ้าน) ที่ยากจนหนาแน่นในจังหวัดโดยไม่คำนึงถึงรูปแบบการพัฒนาของตัวจังหวัดเอง (หรือของภูมิภาคที่กว้างขวางกว่าจังหวัด) จะทำให้การพัฒนาดำเนินไปได้ไม่ไกล ทั้งนี้เพราะรอบ ๆ ด้านเคยเป็นอยู่อย่างไร ก็ยังคงเป็นอยู่เหมือนเดิมและการเน้นพื้นที่ยากจน (หมู่บ้าน) เท่ากับเป็นการบังคับกลาย ๆ ให้ชาวบ้านคงอยู่ในหมู่บ้านที่ยากจนนั้น แต่ข้อเท็จจริงของการพัฒนานี้คือการโยกย้ายถิ่นฐานและการปรับตัวของชาวบ้าน ทางด้านเศรษฐกิจภายในหมู่บ้านและภายในจังหวัด ควรให้เป็นไปตามสภาพการเปลี่ยนแปลงในอาณาบริเวณที่กว้างขวางขึ้นตามที่ชาวบ้านสังเกตเห็นโอกาสของการพัฒนา ไม่ใช่บังคับให้อยู่ในหมู่บ้านที่ยากจน ซึ่งแม้รัฐจะดำเนินงานโครงการอะไรและอย่างไร ก็ไม่อาจกำจัดก้อนหินชาวบ้านที่มีอยู่ในปัจจุบันได้ ทำให้ต้องบังคับให้เขาอยู่ในหมู่บ้านนั้น ๆ ต่อไปด้วยแล้ว

แม้ว่าจะเป็นที่นิมิตที่ผู้นำทางการเมืองอย่าง พล.ร.ท. พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ให้ความสนใจในการพัฒนาชนบทที่มีความยากจนหนาแน่นเป็นพิเศษ ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของการพัฒนาชนบทในยุคปัจจุบันที่แตกต่างไปจากการพัฒนาชนบทในยุคก่อน ๆ แต่ความสนใจของผู้นำทางการเมืองเพียงคนเดียวนั้น ไม่ได้ช่วยเพิ่มโอกาสของความสำเร็จมากนัก ทั้งนี้เพราะโครงการพัฒนาการนั้นจะดำเนินไปด้วยดี และบรรลุผลผลิตต่อเมื่อบุคคลชั้นนำ และข้าราชการผู้ปฏิบัติภารกิจมีความตั้งใจที่จะทำให้โครงการนี้ประสบความสำเร็จเนื่องจากมีความเห็นอกเห็นใจผู้ยากจนอย่างจริงใจ และให้ความร่วมมือทุกรูปแบบตลอดจนเสียสละผลประโยชน์ที่พึงมีพึงได้จากระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน เพื่อประกันความสำเร็จของโครงการพัฒนาต่าง ๆ อาจจะกล่าวได้ว่า ถ้าหากบรรยากาศการพัฒนาชนบทลักษณะดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในอดีตแล้วไซ้ การพัฒนาชนบทแนวเดิมก็มีโอกาสประสบความสำเร็จได้เช่นกัน การพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่เสนอโดยรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ไม่จำเป็น

โดยสรุปแล้ว การพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่รัฐบาลเริ่มต้นใช้ในบึงบประมาณ 2525 และกำกับกับการพัฒนาชนบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า 2525 — 2529 มีโอกาสประสบความสำเร็จอย่างถาวร และในระดับสูงตามที่คาดหวังไว้น้อย トラบไตทีในปัจจุบัน การสร้างสถาบันและเจตคติของผู้นำทางการเมืองการปกครอง และทางเศรษฐกิจ ยังคงเหมือนเช่นที่เป็นมาแล้วในอดีต トラบไตทีการพัฒนาชนบท ยังคงเป็นงานที่องค์การต่างๆ ของรัฐ แก่งแย่งแข่งขันกันเพื่อแสดงผลงานขององค์การเอง โดยลืมนึกไปว่าเป้าหมายหลักของการพัฒนาชนบท คือ การยกระดับความเป็นอยู่ของ ประชาชนที่ยากจนให้ดีขึ้นอย่างถาวรและการสร้างความจำเริญให้แก่ชุมชนชนบท การพัฒนาชนบทก็ยังมีผลลัพธ์ดังที่เคยเป็นมา

เบ็งจอรรก

1. รายละเอียดของโครงการ ทำอย่างไร ทำเมื่อไร ใครเป็นผู้ทำ มีเป้าหมายอะไร จะใช้งบประมาณ เท่าไร มีปรากฏใน สศท 2524 ก, 2524 ข
2. สำหรับนักวิชาการที่ยึดประเทศเป็นหน่วยวิเคราะห์ ความยากจนของประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นผลิต ผลของการทุจริตของประเทศที่เจริญแล้วในปัจจุบัน โดยผ่านกลไกจักรวรรดินิยมในอดีต และ กลไกบรรพชัระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน ผู้สนใจโปรดอ่านเพิ่มเติม เช่น Girvan 1973
3. แม้กระทั่ง คุณโฆสิต บันเปียมรัชฎ์ ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการพัฒนาชนบท และมีบทบาทสำคัญ ในการกำหนดสวาระการพัฒนาชนบทแนวใหม่ ก็พลาดลักษณะเดียวกัน ดังเช่นในข้อความต่อไปนี้ “ในค้ำสาเหตุของปัญหา (ความยากจน) นั้น อาจแยกย่อยใช้เป็นสาเหตุที่ติดกับพันที่และสาเหตุ ที่อยู่นอกเหนือพันที่ ซึ่งได้แก่ปัจจัยค้ำโครงสร้างและการอพยพ” โฆสิต, 2523 ก หน้า 26
4. การวิเคราะห์ในรายละเอียด ความเกี่ยวพันทั้งระบบให้ถูกต้องนั้น เป็นงานที่ยากและยากกว่าความ พยายามในรูปของการนำตัวแปร (หัวข้อ) ที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดเป็นระบบมากที่สุด
5. รายละเอียดโดยย่อของผลงานนักวิชาการไทยในประเด็นนี้ มีเสนอใน โฆสิต 2523 ก น. 10-12 ผลงานค้ำนี้โดยตรงก็มีเช่น Smith 1980
6. ลักษณะเด่นของเขตเกษตรเหล่านี้ มีอธิบายใน น. 13-18 และในโฆสิต 2522

7. คำนึงความหนาแน่นของปัญหาความยากจนสำหรับหลายจังหวัดในภาคอีสาน คูภาคผนวกใน โฟลิด (2523 ก) ส่วนรายอำเภอในภาคอีสาน คูโฟลิด บันเปียมรัชฎ์ (2523 ข)
8. สำหรับรายละเอียดของการพัฒนาชนบทไทยที่ผ่านมาจวบจนช่วงที่มีการประกาศใช้การพัฒนาชนบท แนวใหม่ และการประเมินผล ผู้สนใจโปรดอ่าน ไกรยุทธ ธีรยศานันท์ 2524 น. 20-37
9. รายละเอียดของข้อเสนอแนะ คู สศช 2524 ก
10. โครงการ (เงินผันเพื่อ) สร้างงานในชนบทนั้น เป็นโครงการที่บริหารโดยคณะกรรมการ กสช (โครงการสร้างงานฤดูร้อนในชนบท) โดยมีหัวหน้าโครงการเป็นนักการเมือง (เลขาธิการนายกรัฐมนตร) และรองหัวหน้าโครงการเป็นข้าราชการประจำ (รองอธิบดีกรมพัฒนาชุมชน) การสั่งงานสำหรับโครงการ กสช จึงดำเนิน ไปด้วยวิธีอ้อมค้อมผ่าน ไปยังจังหวัด→อำเภอ→ตำบล (พัฒนากรตำบล) แทนที่จะเป็นการสั่งงานโดยตรงไปยังพัฒนากรตำบลซึ่งเป็นข้าราชการสังกัด กรมพัฒนาชุมชน ถ้าในกรณีนี้โครงการ กสช เป็นงานส่วนหนึ่งของกรมพัฒนาชุมชน
11. กล่าวคือการร่วมมือกันและมีส่วนร่วมกันอย่างจริงจังและจริงใจในหมู่ผู้ที่อยู่ในชุมชนเดียวกันอาชีพเดียวกัน เพื่อกำเนินการกิจกรรมหรือจัดตั้งองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อบรรลุจุดหมายที่เห็นพ้องต้องกัน คูเพิ่มเติมใน *Development Alternative : Micropolitan Strategy for Regional Planning, 1981 Volume II.*

เอกสารอ้างอิง

1. ไกรยุทธ ธีรยศานันท์ 2524 “การพัฒนาชนบทแนวใหม่ : ความเก่าในทศวรรษใหม่” การวิจัยสังคมเพื่อการพัฒนาชนบท ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 12-13 พฤศจิกายน 2524 เล่มที่ 1 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. โฟลิด บันเปียมรัชฎ์ 2521 “การวิเคราะห์เศรษฐกิจชนบท : แนวโน้มและลำดับความสำคัญ” เอกสารโรเนียว
3. _____ 2522 “รัฐกับปัญหาความยากจน : ช่องว่างในการพัฒนาชนบท” *ชนบทไทย 2522* สศช.ย
4. _____ 2523 ก “ชนบทไทย : เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความยากจน” เอกสารโรเนียว
5. _____ 2523 ข “ความยากจนในชนบทอีสาน : สาเหตุและความหนาแน่นของปัญหา” *ชนบทไทย 2523* สศช.

6. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช) 2524 ก. *ร่างแผนปฏิบัติการพัฒนาชนบท 2525-2529* 20 มกราคม
7. _____ 2524 ข *แผนพัฒนาชนบทยากจนในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 2525-2529* พฤษภาคม
8. _____ 2524 ค *แนวทางในการจัดระบบการบริหารการพัฒนาชนบท*
9. Norman Girvan, 1973 *Special Number on Dependence and Underdevelopment in the New World and the Old : Social and Economic Studies, Volume 22 number 1 March.*
10. Kwangai Smith, 1980 "Concept of Poverty and Practical Problem of Poverty Identification", Paper presented at a Conference on Socio-economic Aspects of Poverty in Thailand, University of Khon Kaen 4-6 January.