



วารสารวิจัยสังคม  
สถาบันวิจัยสังคม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ISSN 0125-2801

สิ่งที่ขาดหายไปในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ : ความสัมพันธ์  
เชิงอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน

สุริชัย หวันแก้ว

บทบาทของสถาบันนอกระบบราชการต่อการพัฒนาประเทศ

ภูมิธรรม เวชยชัย

การวางแผนพัฒนาจังหวัด : แนวทางหนึ่งของการพัฒนาชนบท

สุริยา วีรวงศ์

กสช.กับการแก้ปัญหาในชนบท : กรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

มารศรี ยกตั้ง

คนชราไทย

นิตา ชูโต

คนอินเดียในประเทศไทย

ชาเกีย ฮุสเซน

อมรา พงศาพิชญ์

ปีที่ 5 ฉบับที่ 2

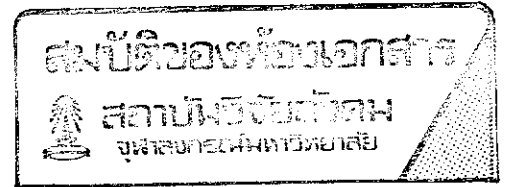
กรกฎาคม - ธันวาคม 2525

วารสารวิจัยสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยของสถาบัน ฯ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยหรือบทความที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ และรายงานข่าวจากทางสถาบัน ฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้แก่คณาจารย์ หรือผู้ที่มีความสนใจเกี่ยวกับการวิจัย โดยได้รับเงินสนับสนุนการพิมพ์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เจ้าของ	สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
บรรณาธิการ	สังศิต พิริยะรังสรรค์ สุรัชย์ หวันแก้ว
กองบรรณาธิการ	ดร. จาริต ตึงศภักดิ์ สุรียา วีรวงศ์ นิตี ภควพันธ์ วิชัย ทิมพุดิสกุล
ปก	วิชัย ทิมพุดิสกุล
กำหนดออก	ปีละ 2 ฉบับ



วารสารวิจัยสังคม



ปีที่ 5 ฉบับที่ 2

กรกฎาคม-ธันวาคม 2525

## สารบัญ

- สิ่งท้าทายไปในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ : ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ  
และการมีส่วนร่วมของประชาชน สุริชัย หวันแก้ว 1
  - บทบาทของสถาบันนอกระบบราชการที่มีต่อการพัฒนาประเทศ ภูมิธรรม เวชยชัย 11
  - การวางแผนพัฒนาจังหวัด : แนวทางหนึ่งของการพัฒนาชนบท สุริยา วีรวงศ์ 15
  - กสศ. กับการแก้ปัญหาในชนบท : กรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มารศรี ยกตั้ง 28
  - คนชราไทย นิตา ชูโต 59
  - คนอินเดียในประเทศไทย ชาเกีย สุสเซน 81
- อมรา พงศาพิชญ์

สถาบันวิจัยสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทบรรณาธิการ

เนื่องจากความล่าช้าหลายด้าน ทำให้วารสารวิจัยสังคม ฉบับนี้ออกช้ากว่ากำหนดไปมาก ทางคณะบรรณาธิการชุดใหม่จึงกราบขออภัยต่อท่านผู้อ่านเป็นอย่างมาก

ฉบับนี้ว่าด้วย สิ่งที่ขาดหายไปในการแสวงหาการพัฒนาชนบทแนวใหม่ บทความแรก *สุวิชัย หวันแก้ว* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ และผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม เขียนเรื่อง “สิ่งที่ขาดหายไปในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ – ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน”

ในบทความที่สอง *ภูมิธรรม เวชยชัย* รองผู้อำนวยการโครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม ได้นำเสนอบทความเรื่อง “บทบาทของสถาบันนอกระบบราชการต่อการพัฒนาประเทศ”

ส่วน *สุรียา วีรวงศ์* นักวิจัยประจำสถาบันวิจัยสังคมเขียนสรุปแนวคิดซึ่งใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดพิจิตรในบทความ “การวางแผนพัฒนาจังหวัด : แนวทางหนึ่งของการพัฒนาชนบท” และ *มารศรี ยุกเต็ง* อดีตผู้ช่วยวิจัยของสถาบัน และปัจจุบันศึกษาปริญญาโทสาขาพัฒนาสังคมอยู่ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เขียนวิเคราะห์เรื่อง “กสช. กับการแก้ไขปัญหาในชนบท : กรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” โดยอาศัยประสบการณ์จากงานวิจัยประกอบ

สองบทความสุดท้าย เป็นเรื่องเกี่ยวกับกลุ่มประชากรสองกลุ่มที่แทบไม่เคยมีใครเคยกล่าวถึง *รศ. นิสา ชูโต* แห่งคณะครุศาสตร์ จุฬาฯ เขียนถึง “คนชราไทย” ในด้านต่างๆ ส่วน *ชาเกียรติ สุสเซน* นักวิจัยชาวบังกลาเทศ และ *รศ.ดร. อมรวิ พงศพิชญ์* รองผู้อำนวยการสถาบัน ฯ เขียนถึง “คนอินเดียในประเทศไทย”

# สิ่งที่ขาดหายไปในการพัฒนาชนบทแนวใหม่ : ความสัมพันธเชิงอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

สุรัชย์ หวันแก้ว

## 1. แนวทางการพัฒนาชนบทกับความเป็นจริงในการพัฒนา

เท่าที่ผ่านมา ในวงการวางแผนพัฒนาทั้งในระดับนานาชาติหรือในต่างประเทศ และในประเทศเราเองมักจะให้ความสำคัญสูงสุดแก่การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้การพัฒนาด้านสังคมและการเมืองเป็นเงื่อนไขที่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมก็ตาม แต่สิ่งเหล่านี้มิใช่เป้าหมายในตัวเอง เป้าหมายที่สำคัญเฉพาะหน้านั้นได้แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งหากต้องการบรรลุผลก็ต้องยอมสละเป้าหมายการพัฒนาด้านอื่น ๆ ไว้ก่อน เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจเกิดขึ้นแล้ว การพัฒนาด้านสังคมและการเมืองต่าง ๆ ก็จะเป็นผลลัพธ์ติดตามมาเองในภายหลัง

แต่อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะ 20 ปีเศษที่ผ่านมา นำไปสู่ผลลัพธ์ที่ว่าขณะที่อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิม ผลพวงของความเจริญที่เกิดขึ้นกลับทำให้รัฐบาล ระบบราชการ ชนชั้นผู้มีฐานะดี ก็ยังมีฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจมากขึ้น ในขณะที่อีกด้านหนึ่งนั้นส่วนประชาชนไม่ว่าจะเป็นชาวนา กรรมกร พลเมืองธรรมดา และชนบท (เทียบกับเมือง) กลับมีอำนาจการเมืองจริง ๆ ลดน้อยลงไปอีก ช่องว่างระหว่างฝ่ายที่มีกับฝ่ายยากไร้ ก็ยิ่งห่างไกลออกไปอีก นับว่าสภาพการณ์ดังกล่าวนี้ คดีคล้ายปรากฏตัวออกมานอกเหนือการคาดหมายของนักวิชาการและนักวางแผนพัฒนาทั้งหลายไปเป็นอย่างยิ่ง

สภาพปัญหาชนบทที่มีได้ค้ำขึ้น ทำให้เกิดการอภิปรายอันนำไปสู่การทบทวนแนวความคิดในการพัฒนาอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและในต่างประเทศ ในต่างประเทศก็มีการทบทวนแนวความคิดในการพัฒนา เช่น Cocoyoc Declaration (1974), What Now—Another Development ? (1975), Employment, Growth and Basic Needs (ILO—1976), FAO—World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD 1979)

สำหรับในประเทศไทยนั้น ทฤษฎีและแนวความคิดที่สำคัญได้ปรากฏในการเสนอบัญญาและทางออกของเหล่าวงการนโยบายและวงวิชาการหลายแห่งที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<sup>1</sup> และวงกรมมหาวิทยาลัย จากการติดตามศึกษา อาจสรุปได้ว่า แนวทางซึ่งไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาของชนบทไทยปัจจุบันนี้มีอยู่หลายแนวซึ่งอาจประมวลได้เป็น 3 ประการดังนี้

1. แนวทางทฤษฎีความจำเริญทางเศรษฐกิจ ซึ่งเน้นหนักในด้านบทบาทการลงทุนเพื่อเร่งเพิ่มอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจ แนวทางนี้มักไม่ได้ให้ความสนใจผลกระทบต่อชนบทโดยตรง หรือถ้าให้ความสนใจก็มักมองว่า สาเหตุของความยากจนในชนบทนั้นมีรากฐานมาจากปัจจัยที่สำคัญเพียงอย่างเดียว หรือไม่ก็อย่าง (single barrier theories) อาจเป็นเพราะขาดแคลนการลงทุน ขาดแคลนเทคโนโลยี ขาดแคลนการชลประทานอย่างใดอย่างหนึ่ง ความคิดเห็นเหล่านี้มองเห็นชนบทเป็นภาพรวมๆ ที่ขาดความแตกต่าง

2. แนวความคิดที่เห็นว่าชนบทยากจนเพราะขาดรูปแบบพัฒนาที่เหมาะสม นักวิชาการและผู้วางนโยบายเหล่านี้จะพยายามค้นหาสูตรสำเร็จในการแก้ปัญหาความยากจนโดยทั่วไป ส่วนใหญ่จะเน้นการกำหนดแผนและอำนาจตัดสินใจจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่น บางทีพวกเขาก็แสวงหาวิธีการที่เหมาะสมกับความเป็นไทยที่มีลักษณะพิเศษ บางทีก็คิดลอกเลียนแบบกลยุทธ์การพัฒนาจากต่างประเทศ เช่น ไต้หวัน อิสราเอล สิงคโปร์ เกาหลีใต้ หรือแม้แต่จีนในบางยุค เป็นต้น

3. แนวคิดทฤษฎีที่ว่า สังคมชนบทด้วยพัฒนาเพราะขาดค่านิยมและบรรทัดฐานที่ส่งเสริมการพัฒนา อุปสรรคของการพัฒนามาจากค่านิยม ระบบ ความคิด ความเชื่อ ที่คนคิดที่ไม่

<sup>1</sup> เช่น โฆษิต บันเปี่ยมรัชฎ์ “ชนบทไทย : เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยความยากจน” วารสารเศรษฐกิจและสังคม ฉบับชนบทยากจน สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปีที่ 17 ฉบับที่ 8 พ.ย.-ธ.ค. 2523

เกื้อกูลต่อการพัฒนา ดังนั้นจำเป็นต้องแก้ไขปรับเปลี่ยนระบบค่านิยมเหล่านี้ให้สอดคล้องกับการพัฒนา แม้หนทางการพัฒนาจะยาวไกลอยู่บ้าง แต่อนาคตที่สดใสก็รออยู่เบื้องหน้า ประชาชนต้องได้รับการปรับปรุงคุณภาพด้วยความอดทนและอยู่ในระเบียบ หน่วยงานราชการมีหน้าที่เผยแพร่และอบรมสั่งสอนประชาชนในสิ่งที่เขาขาด เช่น ความคิดและค่านิยมสมัยใหม่ เทคโนโลยีต่าง ๆ ที่ใหม่ ๆ ซึ่งล้วนแต่ต้องนำมาจากแหล่งอารยธรรมที่เจริญกว่า ซึ่งอาจเป็นเมืองหลวงหรือประเทศที่พัฒนาแล้ว

การเสนอให้ทบทุนแนวคิดและทฤษฎีในหน่วยงานพัฒนาชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งของนักวิชาการชั้นนำในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น มีเหตุผลน่าจับฟังเป็นอย่างยิ่ง พวกเขาเสนอว่า แนวทางที่ถูกต้องคือต้องศึกษาและวิเคราะห์ชนบทไทยโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก โดยแบ่งตามเกณฑ์ระดับการผลิตและประสิทธิภาพการผลิตเป็นเขตเกษตรก้าวหน้าสูง เขตเกษตรก้าวหน้าปานกลางและเขตเกษตรล้าหลัง (เขตความยากจนหนาแน่น) จากนั้นก็กำหนดนโยบายมุ่งพัฒนาพื้นที่ที่มีความยากจนหนาแน่นก่อน ข้อเสนอเหล่านี้นับเป็นความก้าวหน้าทางทฤษฎีการศึกษาน่าจะเป็นทางออกของนโยบายที่ดีกว่าเดิม

## 2. แนวทฤษฎีสังคมวิทยาในการพิจารณาอุปสรรคของการพัฒนาชนบท

ในการพิจารณาปัญหาแนวทางการพัฒนาชนบท และอุปสรรคของการพัฒนา สังคมวิทยาก็สามารถมีบทบาทได้อย่างสำคัญต่อการพิจารณาปัญหาดังกล่าว<sup>1</sup> สังคมวิทยามีข้อขัดแย้งทางทฤษฎีที่สำคัญระหว่างสองแนวคิดใหญ่<sup>2</sup> ฝ่ายหนึ่งถือว่าอุปสรรคของการพัฒนาอยู่ที่ค่านิยมและบรรทัดฐานต่าง ๆ ของคนทั้งสังคม ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งถือว่าปัญหาความค้ำยพัฒนาเกี่ยวข้องกับตรงกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับโลก

<sup>1</sup> Norman Long, *An Introduction to the Sociology of Rural Development*, London : Tavistock Publications, 1977.

<sup>2</sup> ฝ่ายแรก เช่น D.C. McClelland, *The Achieving Society* (1961), Everett M. Rogers, *Modernization among Peasants* (1969), G.M. Foster, 'Peasant Society and the Image of Limited Good' (1965) และฝ่ายหลัง เช่น A.G. Frank, *Sociology of Underdevelopment and Underdevelopment of Sociology*, (1969), Rodolfo Stavenhagen, *Social Classes in Agrarian Societies* (1975).

พวกแรกได้รับอิทธิพลกันเดียวจากผลงานของ แมกซ์ เวเบอร์ จากการศึกษาของ ทาลคอตต์ พาร์สันส์<sup>1</sup> และนักทฤษฎีต่างๆ ตามแนวของเขา จากทฤษฎีเหล่านี้สังคมชนบทค่อยพัฒนาเพราะมีระบบค่านิยม นักวิชาการเหล่านี้เห็นว่า ระบบค่านิยมความคิดความเชื่อดังกล่าวได้รับถ่ายทอดจากสถาบันทางสังคมต่าง ๆ เช่น ครอบครัว โรงเรียน กลุ่มเพื่อน จะซึมซาบเข้าไปทุกส่วนของสังคม ดังนั้น การขัดเกลาทางสังคมจึงสร้างบุคลิกภาพที่ไม่เกื้อกูลหรือขัดขวางการพัฒนาขึ้น ปัญหาสำคัญของการพัฒนาก็คือ ปัญหาการสื่อสาร การฝึกอบรม การถ่ายทอด ซึ่งรวมความแล้วก็คือการเผยแพร่วัฒนธรรมและวิถีชีวิตจากเมืองสู่ชนบท หรือจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาสู่ประเทศที่ยังไม่พัฒนา แนวทางแก้ปัญหาเช่นนี้มีอิทธิพลอย่างมากในระยะยี่สิบปีที่ผ่านมา ในกรณีนั้นความหวังว่าอนาคตการพัฒนาอันสดใสรออยู่เบื้องหน้าไม่ไกลนัก แม้หนทางของการพัฒนาจะยาวไกลอยู่บ้าง โดยวิธีการเผยแพร่ข่าวสาร การอบรม การเผยแพร่วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีสมัยใหม่ การเผยแพร่ความคิดและค่านิยมสมัยใหม่ จากแหล่งอารยธรรมต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมจะสามารถปรับปรุงคุณภาพของตัวการผู้มีส่วนพัฒนา อาทิเช่น ผู้ประกอบการ กรรมกร เกษตรกร ให้ได้รับทัศนคติสอดคล้องต่อการพัฒนาได้

ส่วนทฤษฎีตรงกันข้าม มักมองไม่เห็นความสำคัญสูงสุดของระบบค่านิยมหรืออาจจะยอมรับว่าสิ่งนี้ดำรงอยู่จริงแต่มีใช้อยู่ได้เองโดยอิสระ และค่านิยมก็มีใช้ตัวกระทำกรโดยเอกเทศ ไม่อาศัยคนแต่อย่างใด สิ่งที่แนวคิดนี้เน้นเสมอก็คือ *ไครยัตถิ* หรือสนับสนุนระบบค่านิยมเหล่านี้ *ไคร* ต้องการรักษาสภาพเดิม *ไคร* ต้องการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นถ้าค่านิยมและบรรทัดฐานตามประเพณีของฝ่ายที่มีอำนาจครอบงำสังคมอยู่ การพัฒนาอาจจะถูกขัดขวางหรือแม้มีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็เพียงเพื่อมิให้สภาพเดิมเปลี่ยนแปลงไป

<sup>1</sup> การตีความหมายว่า แมกซ์ เวเบอร์ เน้นปัจจัยทางวัฒนธรรมหรือระบบค่านิยมเป็นเอก ของ T. Parsons ซึ่งเป็นผู้แปลและแนะนำงานเขียนของเวเบอร์ในสหรัฐอเมริกา รุ่นแรกนั้น มีนักสังคมวิทยาชัยของ เวเบอร์ หลายคนไม่เห็นด้วย เช่น H. Gerth และ R. Bendix (ดูคำนำของบรรณาธิการ *From Max Weber : Essays in Sociology*, Translated Edited and Introduction. New York : Oxford University Press, p. 45-74.; คำนำของ Guenther Roth ใน Max Weber, *Economy and Society : An Outline of Interpretative Sociology*, New York : Bedminster Press 1968. เล่มที่ 1; R. Bendix, *Max Weber : An Intellectual Portrait*, New York : Doubleday 1962.



ตามแนวทฤษฎีนี้อุปสรรคของการพัฒนาประเทศที่ขวางกั้นอยู่นั้นมิใช่ทัศนคติหรือค่านิยมประเพณีนิยม แต่อยู่ที่มีระบบการผลิที่ล่าหลังครอบงำและควบคุมโดยกลุ่มอำนาจผู้มีผลประโยชน์จากสภาวะความสัมพันธ์เชิงอำนาจเช่นนี้ ดังนั้นทางแก้ของปัญหาอย่ามอง ไม่ใช่เพียงปรับปรุงเทคนิคในการสื่อสารหรือการฝึกฝนอบรม เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนทัศนคติหรือค่านิยม หากแต่เป็นปัญหาทางการเมือง

พวกแรกนั้นตรงกันข้าม พวกเขาเห็นว่าประเด็นสำคัญคือการที่สถาบันต่าง ๆ มีกระบวนการตอบสนองความต้องการของสังคมตามภาระหน้าที่ของสังคม ในทัศนะนี้ผู้กระทำ (actor) หล่นหายไปจากกรอบการวิเคราะห์ หรือบางทีก็ได้รับการเอ่ยถึงเพียงเล็กน้อย สังคมมิใช่ประกอบด้วยชนชั้นต่าง ๆ แต่ประกอบด้วย บทบาทและสถาบันต่าง ๆ อันเป็นนามธรรม การพัฒนาได้แก่กระบวนการที่สถาบันมีความหลากหลายเพิ่มขึ้น มีบทบาทหลากหลายเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาที่ทัศนะนี้มักละเลยก็คือใครหรือคนกลุ่มใดอยู่เบื้องหลังความหลากหลายดังกล่าว ใครหรือคนกลุ่มใดได้ใครหรือคนกลุ่มใดเสียในการพัฒนา ตามแนวนี้สังคมมีความหมายเป็นเอกภาพสามารถกระทำกรหรือแก้ปัญหาได้สังคมเป็นเสมือนมือถือกลับของปีศาจที่จะคลบ้นเวลาอะไรก็ได้

พวกที่สองให้ความสำคัญแก่ปัญหาอำนาจ เห็นว่าหัวใจของการวิเคราะห์อยู่ที่โครงสร้างสังคมเกี่ยวข้องกับความไม่เท่าเทียมกันระหว่างกลุ่ม บางฝ่ายที่ได้เปรียบ ปัญหาความด้อยพัฒนาที่เกิดขึ้นย่อมเป็นผลลัพธ์ของการเลือกดำเนินนโยบายและกลยุทธ์ในการพัฒนาของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ค่านิยมและบรรทัดฐานมักมีความผูกพันกับผลประโยชน์กลุ่มสังคมบางกลุ่มเป็นพิเศษเสมอ มิใช่เป็นของกลุ่มทุกกลุ่มในสังคม

### 3. ปัญหาการพัฒนาชนบทที่จำต้องพิจารณาศึกษาใหม่

เมื่อเราพิจารณาปัญหาการพัฒนาชนบทด้วยการนำสังคมวิทยาและรัฐศาสตร์เข้ามาประกอบก็จะพบว่า แม้ทางออกที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (2525-2529) ให้ความสนใจความยากจนจริงจังกมากขึ้น แต่ก็น่าสังเกตว่า เป็นการพิจารณาจากด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และแนวนโยบายดังกล่าวยังมีปัญหาสำคัญที่น่าพิจารณาเชิงวิชาการอยู่คือ

1. เนื่องจากมุ่งความสนใจไปที่พื้นที่ที่มีปัญหาความยากจนหนาแน่น แต่มิได้มุ่งเป้าไปที่ "คนยากจน" จึงมีแนวโน้มที่จะพิจารณาเห็นประชาชนในเขตดังกล่าวมีฐานะเหมือน ๆ กันและต้องการความช่วยเหลือเหมือนกันหมด โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านฐานะเศรษฐกิจ

สังคม และความสัมพันธ์เชิงอำนาจ<sup>1</sup> ที่ฝ่ายหนึ่งมีมากกว่า จึงอาจเอารักเอาเปรียบฝ่ายที่ด้อยกว่าได้ ก็เพราะละเลย ไม่พิจารณาเรื่องนี้องเองที่ทำให้การลงทุนการพัฒนาที่ผ่านมา แม้เท่าที่ผ่านมาอาจจะมีเจตนาดีในการมุ่งยกระดับพัฒนาชนบท แต่ผลลัพธ์ก็กลับไปตกถึงแต่คนที่มิฐานะทางอำนาจมากกว่าตามโครงสร้างอำนาจเดิมอยู่แล้ว

2. การไม่ค่อยเอาใจใส่กับสาเหตุของความยากจนอันเนื่องมาจากกลยุทธ์การพัฒนาที่ผ่านมา<sup>2</sup> โดยเฉพาะการขาดการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างเมืองและชนบทและฉันทาคติในการดำเนินนโยบายต่อเมือง (urban bias)<sup>3</sup> ระหว่างกลุ่มคน ชนชั้นที่แตกต่างด้านฐานะเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งขาดการพิจารณาเศรษฐกิจสังคมชนบทที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจสังคมระดับชาติและระดับโลก

3. การพิจารณาบทบาทราชการในการพัฒนาจากแง่มุมที่แคบเกินไป โดยเน้นมองการพัฒนาเป็นกลยุทธ์ที่เริ่มจากเบื้องบนลงล่าง (top-down strategy) แม้ให้องค์กรประชาชน เช่น สภาตำบล เสนอความต้องการขึ้นมาให้เป็นแบบล่างขึ้นบน (bottom up) บ้างแต่ก็ยังอยู่ภายในกรอบที่ขีดไว้ภายใต้การกำกับของระบบราชการซึ่งรวบอำนาจไว้อย่างมาก ในกรณีที่สนใจบทบาทรัฐบาลและระบบราชการ ก็พิจารณาเพียงว่าขาดความเอาใจใส่ที่เพียงพอต่อชนบท บริการของรัฐว่าไปไม่ถึงมือ เจียดงบประมาณแก่คนยากจนในชนบทน้อยเกินไป ข้อพิจารณาดังกล่าวนี้มีความถูกต้องอยู่บ้าง แต่ก็เป็นมุมมองด้านเดียวคือพิจารณาบทบาทของรัฐบาลกลาง หรือจาก

<sup>1</sup> Bo Bengtsson, ed., *Rural Development Research-the Role of Power Relations*. A SAREC Report to the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (WCARRD) FAO, Rome. (Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries) 1979.

<sup>2</sup> Fu-Chen Lo, Kamal Salih and Mike Douglass, *Uneven Development, Rural-Urban Transformation, and Regional Development Alternatives in Asia*, UN Center for Regional Development, Nagoya, 1978.

Michael Lipton, *Why Poor People Stay Poor : Urban Bias in World Development*, London : Temple Smith, 1977.

<sup>3</sup> John Cohen, and Horman T. Uphoff. "Participation's Place in Rural Development : Seeking Clarity Through Specificity," *World Development*, Vol. 8, 1980, pp. 210-218.

หน่วยงานของรัฐบาลลงสู่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ คือ *คุณแต่จากบนลงสู่ล่างเพียงอย่างเดียวและทิศทางเดียว* การพิจารณาเช่นนี้นับว่าเป็นการ *เลือกดู* แต่ *ด้านบวก* ของระบบราชการและรัฐ และยังมีมองระบบราชการเป็นฝ่ายลงมือกระทำการพัฒนาเป็นหลัก โดยไม่พิจารณาว่าระบบราชการและรัฐบาลก็อาจจะ *มีผลด้านลบ* ต่อกระบวนการพัฒนาได้เช่นกัน บทบาทด้านลบของระบบราชการได้แก่ การเข้ามาจัดตั้งกลุ่มเสียเองหรือพยายามเข้ามาควบคุมการรวมกลุ่มของประชาชนนอกกรอบราชการ การผูกขาดอำนาจและกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาไว้โดยมิให้กลุ่มพลเมืองอื่น ๆ มีส่วนร่วมเท่าที่ควร<sup>1</sup>

หากเราพิจารณาประชาชนที่ยากจนอีกครั้ง หนึ่งด้วยทัศนคติที่กว้างกว่าเดิมกลุ่มที่เผชิญปัญหาความยากจนชนชั้นแค่นั้นมิได้ยากไร้ด้านวัตถุปัจจัยและขาดแคลนบริการพื้นฐานเพียงด้านเดียวก็หาไม่ ในอีกด้านหนึ่งนั้น พวกเขาก็ยังขาดแคลนอำนาจในการต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ในฐานะพลเมืองในสังคมประชาธิปไตยอีกด้วย เช่น การรวมกลุ่มเพื่อต่อรองกำหนดราคาพืชผลที่ตนผลิตได้ กลยุทธ์การพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาความยากจนจึงไม่ควรมุ่งหมายด้านวัตถุเพียงให้ประชาชนที่ยากไร้ให้พออยู่พอกินและได้รับบริการพื้นฐาน *ขณะเดียวกัน* ก็ต้องให้พวกเขาสามารถมีอำนาจต่อรอง มีส่วนร่วมตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อตัวเขาด้วย ประเด็นหลังนี้ สมควรจะได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังและตรงไปกว่านี้ ทั้งนี้ก็เพราะว่า สาเหตุสำคัญของการที่ประชาชนจำนวนมากยากไร้ และไม่ได้รับบริการพื้นฐานจากรัฐก็เพราะความอ่อนแอในการรวมกลุ่ม และการขาดอำนาจต่อรองทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจกับกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งทำให้ขาดการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากรไปด้วย

#### 4. คนยากจนในบทบาทกับการมีส่วนร่วม (people's participation)

หลังจากการทบทวนและวิเคราะห์ประสบการณ์การพัฒนาชนบทและการปฏิรูปสถาบันเกษตรกรในประเทศกำลังพัฒนาต่าง ๆ ในระยะทศวรรษ 1960 แล้วองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ก็สรุปว่า

<sup>1</sup> Andrew Pearse and Mathias Steifel, *Inquiry into Participation: A Research Approach*, UN Research Institute for Social Development, Geneva, 39 pp. 1979. And Teodor Shanin, "The Peasantry as a political factor," in T. Shanin (ed.), *Peasants and Peasants: Societies*, Penguin Books, 1971,

“นับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1960 เรื่อยมา สิ่งที่เป็นที่ยอมรับกันโดยกว้างขวางมากขึ้นๆ ทุกทีก็คือข้อที่ว่า การทุ่มเทความพยายามในโครงการพัฒนาชนบทและการปฏิรูปเกษตรกรรมต่าง ๆ โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของกลุ่มเป้าหมายคือคนยากคนจนในชนบทย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจยังประโยชน์จริงจังกได้ การพัฒนามิใช่จะมุ่งเพียง เพื่อ ประชาชนแต่ฝ่ายเดียว หากจะต้องบรรลุได้ *ร่วมกัน* และ *โดย* *น้ำมือ*ของประชาชนเองด้วย”<sup>1</sup>

#### 4.1 ใครคือคนยากจนในชนบท

คนยากจนในชนบท ได้แก่ กลุ่มประชากรในชนบท ซึ่งความจำเป็นต้องการพื้นฐาน ยังไม่ได้รับการตอบสนอง สภาพชีวิตเป็นเช่นนี้เอง จึงทำให้พวกเขาไม่สามารถดำรงชีพอยู่เยี่ยงมนุษย์ผู้รู้สึกศักดิ์ศรีได้

สภาพความยากจนดังกล่าว มีลักษณะที่สำคัญได้แก่ มีรายได้ต่ำ ควบคู่ไปกับการเสียเปรียบค้ำต่าง ๆ ภายใต้โครงสร้างสังคมซึ่งกลุ่มที่มีฐานะสูงกว่าสามารถกำหนดเงื่อนไขชีวิตของกลุ่มที่ด้อยกว่านี้ได้ และหยิบฉวยผลพวงจากแรงงานของกลุ่มด้อยฐานะเหล่านี้ไปอย่างไม่เป็นธรรม คนจนในชนบทเป็นคนส่วนใหญ่ในแรงงานชนบท ผลของการพัฒนาที่ผ่านมาไม่ค่อยมีผลตกถึงมือพวกเขา และพวกเขาก็ไม่ค่อยมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแบ่งสรรนัก

#### 4.2 การมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงอะไร

*การมีส่วนร่วมของประชาชน* หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอยู่วงนอกได้เพิ่มความสามารถในการเข้ามาควบคุมทรัพยากรและสถาบันต่าง ๆ ตามสถานะสังคมที่เป็นอยู่<sup>2</sup> การมีส่วนร่วมจึงมิใช่หมายถึง การตกเป็นฝ่ายรองรับความช่วยเหลือจากรัฐหรือองค์กรภายนอก ไม่ใช่การที่กลุ่มคนชาวบ้านเข้าร่วมในกิจการหรือการกระทำที่ริเริ่มกำหนด หรือควบคุมโดยคนภายนอก

ดังนั้น ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาของอำนาจอันเป็นแง่มุมของความสัมพันธ์ที่มีฝ่ายหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งมีเหนืออีกฝ่ายหนึ่งหรืออีกกลุ่มหนึ่งในสังคม

<sup>1</sup> World Conference on Agrartian Reform and Rural Development (WAC-ARRD) *Review and Analysis of Agrarian Reform and Rural Development in the Dcveloping Countries since the 1960's* FAO Rome, 1979, p. 79.

<sup>2</sup> Andrew Pearse and Mathias Stiefel. op. cit. ; pp. 4-8.

ในการประชุมเรื่องการปฏิรูปสถาบันเกษตรกรและการพัฒนาชนบทของโลก (WCARRD) โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ที่กรุงโรม เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2522 แผนปฏิบัติการของการประชุมดังกล่าวระบุว่า

“การมีส่วนร่วมของประชาชนในสถาบันและระบบต่างๆ ที่ครอบคลุมชีวิตของตนเอง นับเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นก็ยังเป็นสิ่งสำคัญในการเพิ่มอำนาจทางการเมืองอันจะเป็นผลดีต่อกลุ่มประชาชนผู้มีฐานะด้อยการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และสังคมด้วย กลยุทธ์การพัฒนาชนบทจะเกิดผลเต็มที่ตามศักยภาพของชนบท ก็ต่อเมื่อองค์การหรือกลุ่มประชาชนผู้ยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีฐานะด้อยที่สุดมีแรงจูงใจและเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นในการร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบายและโครงการ และในการสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมต่างๆ รวมถึงสหกรณ์และองค์การอาสาสมัครของประชาชนอื่น ๆ ในงานพัฒนาและประเมินผลโครงการและนโยบายเหล่านั้น”<sup>1</sup>

การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่มีชีวิตชีวา กระฉับกระเฉง กลุ่มคนที่มีส่วนร่วมเข้ามาริเริ่มแสดงความเป็นตัวของตัวเอง ดังนั้น การไต่ตรองอย่างมีสำนึก จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการเข้าร่วม

ด้วยเหตุนี้เอง เราจึงถือว่า การมีส่วนร่วม เป็นการประสานความคิดและการกระทำ ต้องมีการไต่ตรองอันเป็นการทำงานของหัวใจและจิตใจ ทุกอย่างตั้งแต่การคิด การร่วมถก โต้สวน วิจัย วิเคราะห์ เลือกรสร ตัดสินใจและวางแผน

การมีส่วนร่วม นับเป็นความต้องการพื้นฐานของมนุษย์อย่างหนึ่ง ขณะเดียวกันก็เป็นองค์ประกอบสำคัญของมรรควิธีแห่งการพัฒนาเพราะเป้าหมายของการพัฒนามิใช่เพียงเพื่อบำบัดและตอบสนองความต้องการปัจจัยทางวัตถุ แต่ยังมีมุ่งประสานและรวมการคิดกับการกระทำเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย หากยังร่วมถือการตอบสนองความต้องการทางใจและสังคมอีกด้วย

การมีส่วนร่วม เปิดทางให้ความสามารถสร้างสรรค์ได้พัฒนา และเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงตนเองของบุคคล มนุษย์ทุกคนสามารถพัฒนา ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง การมีส่วนร่วมจึงนับเป็นความต้องการพื้นฐานอย่างหนึ่งของมนุษย์

<sup>1</sup> *Report of World Conference on Agrarian Reform and Rural Development, 1979, Programme of Action, Section III, p. 8.*

แม้แต่ในการตอบสนองความต้องการพื้นฐานด้านวัตถุของมนุษย์ การมีส่วนร่วมก็สามารถมีบทบาทอันสำคัญยิ่งได้ โดยเฉพาะบทบาทในการกระตุ้น การริเริ่มของประชาชนเอง ระดมทรัพยากร ความคิด ความสร้างสรรค์ของประชาชนเพื่อบรรลุเป้าหมายในการตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีผล แต่อย่างไรก็ดี ความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนนั้นมีมากเรื่องด้วยกัน บางทีก็อาจไม่สามารถบังคับบีบบังคับได้หมดในระยะสั้น ต้องใช้เวลาอยู่เหมือนกัน

อีกประการหนึ่ง เนื่องจากความจำเป็นพื้นฐานมีอยู่หลายประการ ดังนั้นการกำหนดวงลำดับความสำคัญก่อนหลัง จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งนี้เองเป็นขบวนการไตร่ตรองที่สำคัญอย่างหนึ่งด้วย ประเด็นก็คือ ใคร เล่าควรจะเป็นผู้วางลำดับความสำคัญก่อนหลัง การไตร่ตรองและใคร่ครวญเพื่อวางลำดับความสำคัญของเป้าหมาย ควรเป็นภาระของชาวบ้านที่จะต้องช่วยกันขบคิดร่วมกันด้วยเหตุนี้ เราจึงถือว่าการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบพื้นฐานอย่างหนึ่งในกลยุทธ์การพัฒนาที่เน้นการตอบสนองความจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs Strategy)

ตลอดเวลาที่ผ่านมา การขาดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชนในชนบทนับว่าเป็นผลสะท้อนมาจากการที่สังคมชนบทและกระบวนการพัฒนาถูกรอบงำโดยกลุ่มคนที่มีฐานะเป็นผู้ให้การพึ่งพิงด้านวัตถุปัจจัยแก่คนยากจน บางครั้งการพึ่งพิงด้านวัตถุ (material dependence) อาจช่วยบรรเทาความจำเป็นของคนยากจนได้บ้าง แต่ก็เป็นอุปสรรคขัดขวางมิให้คิดและริเริ่มอย่างเอกเทศได้ ยิ่งกว่านั้น สภาพดังกล่าวทำให้เกิดจิตใจพึ่งพิงและต้องการความช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา (psychological dependence) เช่นนี้จึงมีผลทำองคัพยพิชิตความสามารถในการคิด และไตร่ตรองของคนยากจนก็เฉื่อยชา เพราะไม่มีบทบาท ในสภาพวัฏจักรเช่นนี้ คนยากจนก็ยังไม่อาจได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาได้

ในสภาพการณ์ดังกล่าว มีแต่การส่งเสริมให้ประชาชนเหล่านั้นมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ เท่านั้น ที่จะเปิดโอกาสแก่การพัฒนาที่แท้จริงให้เริ่มต้นดำเนินไปได้.

# บทบาทของสถาบันนอกระบบราชการ ที่มีต่อการพัฒนาประเทศ

## ภูมิธรรม เวชยชัย

ศตวรรษที่ผ่านมา ดูเหมือนว่าการคลี่คลายขยายตัว และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา ในเอเชีย แอฟริกา และลาตินอเมริกา จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นับแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ดูเหมือนจะแยกไม่ออกจากการที่จะต้องประสบกับความวุ่นวายทางการเมืองอยู่เสมอ ทั้งในรูปของการต่อสู้ทางชนชั้น การต่อสู้ในระหว่างเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ การจลาจล การรัฐประหาร สงครามกลางเมือง สงครามกองโจร หรือการปฏิวัติ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในภาวะการณ์ปัจจุบัน ได้มีความพยายามที่จะศึกษา และแสวงหาลู่ทางเกี่ยวกับแนวปฏิบัติทางการเมืองในประเทศของตนว่า ปัจจัยและแนวปฏิบัติใด จะเป็นวิถีทางแห่งการแก้ไขปัญหาที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่อำนวยประโยชน์ให้แก่คนส่วนใหญ่ในประเทศ โดยไม่ต้องผ่านวิถีทางแห่งการใช้กำลังรุนแรงทางการเมือง ซึ่งหมายความว่า ระบบการเมืองการปกครองตลอดจนสถาบันต่าง ๆ ในสังคม จะต้องพัฒนาตนเองให้เทียบทันและเพียงพอกับการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้มีการพิจารณาประสิทธิภาพของระบบการเมืองตลอดจนบทบาทของสถาบันต่าง ๆ ในสังคมไทยเราว่า สามารถทำหน้าที่สนองตอบการแก้ไขปัญหา และสถานการณ์ต่าง ๆ ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลาได้หรือไม่

สำหรับประเทศไทยเรา ในช่วงสอง-สามทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตจนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองหรือวัฒนธรรม ล้วนแต่มีลักษณะที่นำไปสู่รูปแบบการผูกขาดอำนาจมากยิ่งขึ้น ทั้งในลักษณะการผูกขาดอำนาจโดยองค์การของรัฐ และโดยกลุ่มสังคมบางกลุ่ม ผลแห่งการผูกขาดอำนาจ ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์ของการกระจายผลประโยชน์ในสังคมไทย เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน กลไกของรัฐไม่อาจที่จะแสดงบทบาทในการจัดการ แบ่งสรรทรัพยากรและผลประโยชน์ ไปสู่คนยากจนส่วนใหญ่ได้เต็มที่ และในบางขณะ กลับมีลักษณะเอื้อเอียงไปเพื่อผลประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยเฉพาะกลุ่มอีกด้วย ผลแห่งปรากฏการณ์ดังกล่าว ได้สะท้อนออกมาในรูปของปัญหาสังคมไทยในปัจจุบันหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาความยากจนของคนส่วนใหญ่ในชนบทไทย อันสืบเนื่องมาจากการขาดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจ การสูญเสียปัจจัยการผลิต และการขาดอำนาจในการควบคุมกลไกการตลาด หรือกระทั่งการขาดแคลนสวัสดิการทางสังคม ซึ่งมีเหตุปัจจัยอันสืบเนื่องมาจากการขาดอำนาจต่อรองทางการเมืองของคนส่วนใหญ่ที่จะทำให้กลไกของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมได้

เมื่อคำนึงถึงสภาพปัญหา และความจำกัดขององค์การรัฐ หรือสถาบันราชการเช่นนี้ จึงเล็งเห็นว่า สถาบันนอกระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การอาสาสมัครเอกชน (Non Profit, Non-Governmental Organization) ซึ่งเป็นสถาบันที่ไม่แสวงหาประโยชน์ และกำไร น่าจะเป็นจักรกลสำคัญอีกอันหนึ่ง ที่จะมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาดังๆ ที่เกิดขึ้น และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสังคมที่สามารถตอบสนองประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศได้

ปัจจุบัน ประเทศไทยเรามีองค์การอาสาสมัครเอกชนต่างๆ ในรูปแบบของสมาคมและมูลนิธิต่างๆ ไม่น้อยกว่า 400 องค์การ แต่จะมีองค์การที่มีบทบาทอย่างแท้จริงในการพัฒนาสังคมเพียงประมาณ 50 องค์การเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในระยะที่ผ่านมา บทบาทขององค์การอาสาสมัครเอกชนยังอยู่ในขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถก้าวไปสู่สัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาสังคมเท่าใด ทั้งนี้มีเหตุสืบเนื่องมาจาก...

ก) องค์การอาสาสมัครเอกชน ถูกมองจากกลุ่มการเมืองในสังคมไทยบางกลุ่มในอดีต



ว่าเป็นฝ่ายที่ยับยั้งการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานของสังคม ด้วยการมีขนาดความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน โดยผ่านวิธีการสงเคราะห์ และการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เล็กๆ น้อยๆ ในชุมชน

ข) องค์การอาสาสมัครเอกชนส่วนใหญ่ มักจะถูกระวางสงสยจากฝ่ายราชการ เพราะเหตุว่า ส่วนใหญ่มักจะได้รับแหล่งเงินทุนสนับสนุนจากต่างประเทศ โดยที่รัฐไม่สามารถเข้าไปมีส่วนควบคุมได้เท่าที่ควร นอกจากนั้นทัศนคติของฝ่ายรัฐหรือราชการ มักจะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อองค์การอาสาสมัครเอกชนต่าง ๆ ในแง่ที่ว่า องค์การเหล่านี้เป็นองค์การเล็ก สามารถกอบทบาทได้เฉพาะในจุดเล็ก ๆ หรือพื้นที่บางแห่งเท่านั้น และบางครั้งยังมีความระวางสงสยทางค้ำนการเมือง กล่าวคือ กลัวว่าองค์การอาสาสมัครเอกชนต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นฝ่ายปฏิบัติกับรัฐบาลและขยายอิทธิพลเข้าไปแย่งชิงประชาชนจากฝ่ายรัฐบาลหรือราชการ

ค) องค์การอาสาสมัครเอกชน ยังไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเอง ทั้งทางค้ำนแนวคิด เป้าหมาย และวิธีการทำงาน จนสามารถแสดงบทบาทที่เป็นสถาบันที่จะเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงสังคมในขั้นมูลฐานได้

อย่างไรก็ดี ในช่วงระยะ 3-4 ปีที่ผ่านมา บทบาทขององค์การอาสาสมัครเอกชนในการแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาชนบท ได้รับการยอมรับมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการประชุมการปฏิรูปสถาบันเกษตรกรและการพัฒนาชนบทของโลก (WCARRD) ที่กรุงโรม เมื่อเดือนกรกฎาคมปีพุทธศักราช 2522... “การมีส่วนร่วมของประชาชนในสถาบันและระบบต่าง ๆ ที่ครอบคลุมชีวิตของตนเอง นับเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นยังเป็นสิ่งสำคัญในการเพิ่มอำนาจทางการเมืองอันจะเป็นผลดีต่อกลุ่มประชาชนผู้มีฐานะค้ำย และการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมค้ำย ....กลยุทธ์การพัฒนาชนบทจะเกิดผลเต็มที่ ตามศักยภาพของชนบท ก็ต่อเมื่อองค์การหรือกลุ่มประชาชนผู้ยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีฐานะค้ำยที่สุด มีแรงจูงใจและเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้น ในการร่วมคิด ร่วมกำหนดนโยบาย และโครงการ ตลอดจนสร้างสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ของตนขึ้นมา รวมถึงสหกรณ์และองค์การอาสาสมัครของประชาชนอื่น ๆ ในงานพัฒนา...”

สำหรับประเทศไทยเรา ก็มีการแสดงการยอมรับบทบาทขององค์การอาสาสมัครเอกชนมากขึ้นเช่นกัน ดร. ไพโรจน์ เตชะรินทร์ รองอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เคยกล่าวไว้ในข้อเขียนเรื่อง “แนวคิดการพัฒนาชนบท : ความร่วมมือระหว่างราชการกับเอกชน” ว่า.. “ยุคปัจจุบัน

จะอาศัยรัฐบาลหรือองค์การจัดตั้งของทางราชการต่าง ๆ มาพัฒนาไม่พอเสียแล้ว....ต่างประเทศเองก็ให้ความสนใจอย่างมากต่อองค์การอาสาสมัครเอกชน และเริ่มให้ความช่วยเหลือโดยผ่านองค์การเอกชน แทนราชการมากขึ้น ทางด้านองค์การเอกชนภายในประเทศ ก็เริ่มตื่นตัวและเอาใจจริงเอาจังที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากขึ้น...” นอกจากนี้ การยอมรับบทบาทขององค์การเอกชนในปัจจุบัน ยังได้แสดงออกในระดับประเทศด้วย กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้มีการจัดทำแผนความร่วมมือระหว่างเอกชนและรัฐในการพัฒนาประเทศ และได้บรรจุเนื้อหาบางส่วนลงในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 อีกด้วย

สำหรับด้านองค์การอาสาสมัครเอกชนเอง ก็ได้มีการพัฒนาแนวคิด เป้าหมาย และวิธีการทำงานต่าง ๆ มากขึ้น ในอันที่จะแสดงบทบาทในการมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาสังคม และพัฒนางานของตนให้สามารถอำนวยความสะดวกอย่างเต็มที่ แก่ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าปัจจุบันเริ่มจะมีการยอมรับบทบาทของสถาบันนอกระบบราชการมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงแต่การยอมรับทางด้านนโยบายและแนวคิดจากส่วนกลางเป็นสำคัญ สำหรับในทางปฏิบัตินั้นยังมีปัญหาดำรงอยู่มากพอสมควร จะเห็นได้ว่า แนวคิดของข้าราชการในระดับท้องถิ่น หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการฝ่ายปกครองยังขาดความเข้าใจและขาดการยอมรับในบทบาทของสถาบันนอกระบบราชการมากพอสมควร ซึ่งอาจจะต้องมีการย้ำกันอย่างทั่วถึงและจริงจังอีกครั้งหนึ่งกระมังว่า

**“การพัฒนาสังคมและประเทศชาติ เป็นหน้าที่ของคนไทยทุกคน”**

# การวางแผนพัฒนาจังหวัด : แนวทางหนึ่งของการพัฒนาชนบท<sup>1</sup>

สุรียา วีรวงศ์

## ความนำ

การวางแผนพัฒนาจังหวัดมิใช่เป็นเรื่องใหม่ในวงการวางแผนเพื่อการพัฒนาชนบทของรัฐ แต่เป็นงานที่รัฐได้ริเริ่มไว้นานนับกว่าสิบปีแล้ว กล่าวคือ ได้มีการริเริ่มทำแผนพัฒนาจังหวัดอย่างไม่เป็นทางการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กองวางแผนภาค) ได้ให้การช่วยเหลือจังหวัดในการวางแผนพัฒนาจังหวัด จนมีการจัดตั้งสำนักงานจังหวัดขึ้นในปี พ.ศ. 2517 และได้มีการประกาศใช้ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด พ.ศ. 2520 การวางแผนพัฒนาจังหวัดจึงได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการในปีนั้น โดยมีการจัดทำแบบพัฒนาจังหวัด 5 ปี พ.ศ. 2520-2524 และแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี และตามช่วงระยะเวลาของงบประมาณ และได้มีการพยายามหารูปแบบที่เหมาะสมทั้งในด้านการจัดทำแผนและด้านการนำไปปฏิบัติ แต่จากปรากฏการณ์ที่ผ่านมารัฐก็ยังไม่สามารถหารูปแบบที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพพอที่จะสามารถตอบสนองการพัฒนาประเทศที่จะนำไปสู่การกระจายการพัฒนาอย่างทั่วถึงในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง ตลอดจนการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนอย่างถูกต้องและตรงกับปัญหาความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นการศึกษาเพื่อแสวงหารูปแบบของแผนพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ต่างๆ ของจังหวัด ทั้งด้านทรัพยากร ศักยภาพ

<sup>1</sup> แนวคิดในการวางแผนนี้ได้ใช้ในการวางแผนพัฒนาจังหวัดพิจิตร ซึ่งเป็นงานวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม โดยได้รับเงินอุดหนุนในการทำวิจัยจากกระทรวงมหาดไทย และ International Development Association

และระบบการบริหารภายในตัวจังหวัดจึงเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดจะเป็นแผนพัฒนาที่ลงลึก ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย แนวทาง กลวิธี และเป้าหมายที่สามารถกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติได้ในแต่ละพื้นที่ และถ้าหากที่มาของแผนพัฒนาของการวางแผนตามขั้นตอนที่ครบวงจร การมีส่วนร่วมของข้าราชการและประชาชนในการพัฒนาทุกขั้นตอน และถ้าไม่ติดขัดในอุปสรรคด้านระบบการบริหารงบประมาณแผ่นดินของประเทศแล้ว โอกาสที่แผนพัฒนาจังหวัดจะบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายย่อมจะบังเกิดขึ้นแน่นอน

### แผนพัฒนาจังหวัดคืออะไร

เพื่อให้แนวทางของการวางแผนพัฒนาจังหวัดชัดเจนขึ้นสำหรับผู้ปฏิบัติ จึงได้มีการกำหนดความหมายของแผนพัฒนาจังหวัดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524 ได้กำหนดไว้ว่าแผนพัฒนาจังหวัด คือแผนที่แสดงให้เห็นแนวทางและรายการประสานแผนงานและโครงการของ กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ส่วนราชการในส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและแก้ไขปัญหาของประชาชนในจังหวัด

จากคำจำกัดความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแผนพัฒนาจังหวัด จะต้องเป็นแผนซึ่งเป็นการผสมผสานแผนพัฒนาที่กำหนดลงมาจากเบื้องบน กับแผนพัฒนาที่กำหนดขึ้นมาจากเบื้องล่าง นั่นคือ กรอบของการวางแผนพัฒนาจังหวัดได้ถูกกำหนดไว้แล้วจากเบื้องบนนั่นเอง

### องค์ประกอบสำคัญในการวางแผนพัฒนาจังหวัด

ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังนั้น ควรมีองค์ประกอบดังนี้ คือ

1. องค์การการจัดทำแผนและการบริหารแผนระดับจังหวัด
2. กระบวนการขั้นตอนของการวางแผนที่ครบวงจร
3. แนวความคิดพื้นฐานเพื่อการวางแผน
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนและข้าราชการในการพัฒนา

## 1. องค์การการจัดทำแผนและการบริหารแผนพัฒนาจังหวัด

การจัดองค์การในการวางแผนและบริหารแผนพัฒนาจังหวัดทุกจังหวัด จะต้องถือปฏิบัติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบท พ.ศ. 2524 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2524 ซึ่งได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนและการบริหารแผนพัฒนาจังหวัด และให้จัดตั้งอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) ขึ้นเพื่อกำเนินการจัดทำแผนพัฒนาชนบทในระดับจังหวัด

อำนาจขององค์กร มีดังต่อไปนี้ คือ

(1) กพจ. มีอำนาจดังนี้ คือ

(1.1) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ได้ตามที่เห็นสมควร ได้แก่ อนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด (อกช.) เป็นต้น

(1.2) ติดต่อกับส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐวิสาหกิจภายในจังหวัดเพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงาน สถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้ตามความจำเป็น

(2) อกช. มีอำนาจดังนี้ คือ

(2.1) แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ ได้ตามที่เห็นสมควร ได้แก่ คณะทำงานจาก 4 กระทรวงหลัก เป็นต้น

(2.2) ติดต่อกับส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐวิสาหกิจภายในจังหวัดเพื่อขอคำชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริง รายงาน สถิติ และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการได้ตามจำเป็น

หน้าที่ขององค์กรในการจัดทำและบริหารแผนพัฒนาจังหวัดของ กพจ. และ อกช. ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ฯ มีดังนี้ คือ

(1) กพจ. มีหน้าที่ดังนี้

(1.1) พิจารณาวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแนวนโยบายพัฒนาชนบทตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติกำหนดไว้

(1.2) ทบทวนแผนงานและโครงการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และพิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการทบทวนแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทของ ออกช. เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัด ตามระเบียบว่าด้วยการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ

(1.3) จัดทำแผนปฏิบัติงานบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัด ตามระเบียบของสำนักงานงบประมาณ

(1.4) กำกับ ควบคุม และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

(1.5) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และแผนปฏิบัติการบริหารงบประมาณประจำปีของจังหวัด ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

(1.6) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการหรือ กชช. มอบหมาย

(2) ให้ ออกช. มีหน้าที่ดังนี้

(2.1) วิเคราะห์และประสานโครงการพัฒนาชนบทที่ กพอ. เสนอ เพื่อเสนอให้ กพจ. พิจารณาดำเนินการ

(2.2) ทบทวนแผนงานและโครงการพัฒนาชนบทในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัด และเสนอความเห็นให้ กพจ. ดำเนินการ

(2.3) จัดทำแผนปฏิบัติงานบริหารงบประมาณเพื่อการพัฒนาชนบทของจังหวัด เสนอ กพจ. ดำเนินการ

(2.4) กำกับ ติดตามผล และให้คำแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในจังหวัด เพื่อให้เกิดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

(2.5) ดำเนินการอื่นใดตามที่ทางราชการหรือ กพจ. มอบหมาย

## 2. กระบวนการและขั้นตอนหลักการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

กระบวนการการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งทางจังหวัดจะต้องดำเนินการนั้น ควรจัดทำโดยมีการแบ่งระยะเวลา และกิจกรรมที่จะต้องกระทำในทุกขั้นตอนให้สอดคล้องกับการจัดทำ

แผนหลักซึ่งจะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

(1) การวิเคราะห์สภาพของจังหวัด ขั้นตอนการวิเคราะห์สภาพของจังหวัดเป็นขั้นตอนแรกเริ่มที่สำคัญที่ทางผู้วางแผนจะต้องดำเนินการ เพื่อที่จะได้มีความรู้ ความเข้าใจสภาพต่าง ๆ ของจังหวัดในด้านสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต

กิจกรรมที่จะต้องกระทำในขั้นตอนนี้แบ่งออกเป็น

- การศึกษาสภาพเบื้องต้นของจังหวัดทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
- การสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน
- การกำหนดประเด็นปัญหาสาขา
- การจัดลำดับความสำคัญของปัญหาสาขา และโครงสร้างปัญหารวมของจังหวัด

(2) การกำหนดแผน การกำหนดแผนเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการวิเคราะห์สภาพปัญหาของจังหวัดในขั้นตอนแรก กล่าวคือ เมื่อทางคณะผู้วางแผนได้ทำงานผ่านกระบวนการวิเคราะห์สภาพของจังหวัดทั้งในอดีต ปัจจุบัน ตลอดจนพิจารณาแนวโน้มของจังหวัด และได้โครงสร้างปัญหาประเด็นปัญหาหลักของจังหวัดแล้ว งานที่จะต้องดำเนินการต่อไป คือ การกำหนดแผนซึ่งจะเป็นกรอบหรือแนวทางกว้างของการพัฒนาจังหวัดที่เป็นเครื่องชี้ทิศทางของการพัฒนาจังหวัดที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ ทรัพยากร และระบบการบริหารประเทศที่เป็นอยู่

กิจกรรมที่จะต้องดำเนินงานในขั้นตอนนี้ คือ

- การตรวจสอบข้อมูล
- การคัดเลือกปัญหา
- การประเมินผลโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่
- การกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการพัฒนารายสาขา
- การค้นหาและระบุวิธีการแก้ไขปัญหา

(3) การจัดทำแผนงานและโครงการ การจัดทำแผนงานและโครงการเป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งที่ทางอนุกรรมการพัฒนาชนบทระดับจังหวัด และคณะผู้ทำงานจะต้องจัดทำขึ้นตามขั้นตอนของการวางแผนเพื่อแก้ปัญหาของจังหวัดด้วยการพัฒนา โดยที่แผนงานจะเป็นนโยบายในลักษณะที่แคบและเฉพาะเจาะจงลงไป ช่วยทำให้มาตรการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นชัดเจนยิ่งขึ้น และในระดับนี้ความสำคัญหรือหัวใจของงานนอกจากจะขึ้นอยู่กับการจัดทำแผนงานและโครงการที่เป็นการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจนตรงตามสาเหตุของปัญหา และสอดคล้องกับขีดความสามารถ ทรัพยากรของจังหวัด และกรอบงบประมาณของประเทศแล้ว ยังขึ้นอยู่กับการประสานแผนงานและโครงการในระดับจังหวัด ซึ่งจะนำไปสู่การทำแผนงานและโครงการนั้น ไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

กิจกรรมที่จะต้องดำเนินงานในขั้นตอนนี้ ได้แก่

- การกำหนดแผนงานและโครงการรายสาขา
- การค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างแผนงาน เพื่อการประสานงานทางสถาบัน
- การจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน โครงการ และเป้าหมาย
- การเสนอแผน

(4) การจัดทำแผนปฏิบัติงาน เพื่อการนำแผนไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในอดีตที่ผ่านมาแผนมักไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือผู้ปฏิบัติมักไม่เห็นความสำคัญของแผน ไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำแผน ประกอบกับการขาดการประเมินติดตามแผน ดังนั้นผลที่ตามมาก็คือแผนงานและโครงการนั้นไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ สาเหตุสำคัญของการจัดทำแผนปฏิบัติงานที่ผู้วางแผนจะต้องคำนึงถึง คือ

(1) แผนงานและโครงการนั้นได้แก้ปัญหาที่กำหนดไว้หรือไม่

(2) แผนงานและโครงการนั้นได้ระบุวิธีการแก้ปัญหาไว้อย่างไร ในแง่ของกำลังคน งบประมาณและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานตลอดจนเป้าหมายของการดำเนินงาน

(5) การติดตามและประเมินผล เป็นขั้นตอนที่แสดงถึงกระบวนการบริหารแผนงานและโครงการ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 2 ประการ คือ



(1) เพื่อให้ได้เห็นข้อบกพร่องในแผน เช่น เบ้าหมายเป็นไปได้ งบประมาณไม่เพียงพอ มีปัญหาในการดำเนินงานตามขั้นตอนที่ระบุไว้ในแผน เป็นต้น การประเมินผลและติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามแผนอย่างใกล้ชิด ช่วยให้ข้อมูลเพื่อปรับแผนให้สอดคล้องกับเวลาที่กำหนดไว้ในแผน ยิ่งในกรณีใช้แผนหมุนเวียน จะมีการทบทวนเพื่อปรับปรุงทุกปี

(2) เพื่อตรวจสอบผลสำเร็จของแผน ซึ่งเป็นการวินิจฉัยในระดับการวางแผน ผลประเมินเช่นนี้จะนำไปใช้เป็นพื้นฐานในการจัดทำแผนใหม่ ซึ่งอาจนำไปสู่การเริ่มต้นวงจรของการวางแผนพัฒนาใหม่

ประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงในด้านการติดตามและประเมินผลก็คือ จะต้องเป็นการติดตามและประเมินผลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง มีข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอที่จะใช้ และมีการกำหนดช่วงระยะเวลาที่ชัดเจน สามารถนำผลไปสู่การปรับปรุงแผนได้ทันทั่วทั้ง

### 3. แนวความคิดพื้นฐานเพื่อการวางแผน

การกำหนดแนวความคิดเพื่อเป็นแนวทางของการพัฒนาเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการวางแผน เพื่อพัฒนา ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดกรอบของวิธีการการพัฒนาที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมาย แนวความคิดสำคัญเพื่อการพัฒนาที่มีดังต่อไปนี้ คือ

3.1 แนวความคิดหลักเบื้องต้น ได้แก่ การพัฒนาเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย ดังนี้ คือ

- สร้างความสามารถพึ่งตนเอง
- สร้างความรู้สึกร่วมกันต่อสังคม
- สร้างความเสนองานในสังคม
- สร้างความเป็นเมืองในชนบท
- สร้างโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและกายภาพ และ
- สร้างความยุติธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ

3.2 แนวความคิดด้านการประสานแผนจากเบื้องบนกับแผนจากเบื้องล่าง โดยมีองค์กรหรือจุดรวมของการประสานแผนที่ระดับจังหวัด

แผนจากเบื้องบน หมายถึงแผนพัฒนาที่มีกระบวนการวางแผนมาจากเบื้องบนและเป็น

นโยบายระดับชาติ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้กำหนดไว้ นโยบายระดับชาตินี้เป็นนโยบายซึ่งคณะกรรมการวางแผนระดับจังหวัดจะต้องยึดเป็นกรอบในทางปฏิบัติอาจแยกการวางแผนจากเบื้องบนออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นแผนพัฒนารวม เน้นถึงนโยบายของรัฐในการพัฒนาในช่วง 5 ปีข้างหน้า ในส่วนรายละเอียดมีการเน้นถึง 4 นโยบาย ได้แก่ พื้นที่ยากจน ความมั่นคง การสร้างงานในชนบท และการพัฒนาแหล่งน้ำ

(2) แผนพัฒนารายสาขาของสี่กระทรวงหลัก ซึ่งเป็นแผนพัฒนาซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ได้ร่างขึ้นโดยการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนารายสาขา ซึ่งจะมีผลในการประสานแผนเพื่อการพัฒนาจังหวัด คือ แผนเกษตร แผนสาธารณสุข แผนการศึกษา เป็นต้น นโยบายของ 4 กระทรวงหลัก เป็นนโยบายที่จะมีผลกระทบบนในระดับจังหวัดอย่างแน่นอน

(3) แผนพัฒนาที่ได้รับการจัดสรรโดยตรงจากกระทรวงทบวงกรม ซึ่งในอดีตทางกระทรวงทบวงกรมจะเป็นผู้บริหารเอง และทางจังหวัดอาจจะไม่มีโอกาสรับรู้ โครงการพัฒนาในลักษณะนี้เป็นโครงการพัฒนาจากเบื้องบน ซึ่งควรจะได้มีการประสานกันในระดับจังหวัด

แผนจากเบื้องล่าง หมายถึง แผนพัฒนาที่เป็นการกระบวนกรวางแผนเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ในทางปฏิบัติอาจแยกการวางแผนจากเบื้องล่างออกตามลักษณะกลุ่มหรือองค์กรท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกันตามระดับ ดังนี้

(1) ระดับหมู่บ้าน มีการประชุมหมู่บ้าน เพื่อพิจารณาแก้ปัญหาของหมู่บ้านและเสนอโครงการเพื่อพิจารณาในระดับตำบล

(2) ระดับตำบล มีสภาตำบลเป็นกลไกที่จะดำเนินการวางแผน และจัดระบบแผนงานการพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(3) ระดับอำเภอและจังหวัด มีกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มแม่บ้านอาสา กลุ่มโรตารี กลุ่มไลอ้อน ฯลฯ ซึ่งมีบทบาทในการคิดหาช่องทางและดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบที่สอดคล้องกับนโยบายและวัตถุประสงค์ของกลุ่มนั้น ๆ

### 3.3 แนวความคิดด้านการกำหนดสาขาที่จะพัฒนา

จากการกำหนดแนวทางการพัฒนาตามแนวความคิดในประเด็นที่สองดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดแนวทางการพัฒนาตามนโยบายของชาติ และนโยบายของ 4 กระทรวงหลัก นั้น จำเป็นที่จะต้องดำเนินการพัฒนาตามรายสาขา เช่น สาขาการเกษตร สาขาสังคม สาขากำลังคน เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อความสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ และหน่วยงานที่ต้องทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

### 3.4 แนวความคิดด้านการพัฒนาพื้นที่

ในการวางแผนพัฒนานั้น การพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงพื้นที่ที่เป็นปัญหาของการพัฒนาที่ผ่านมา ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาจังหวัดจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงพื้นที่เป็นหลัก ทั้งนี้เพราะในการกำหนดแผนงานโครงการที่จะพัฒนา จำเป็นต้องกำหนด “พื้นที่เป้าหมาย” ด้วยทั้งนี้เป็นเพราะขีดจำกัดทางด้านเวลา งบประมาณ บุคลากร และวิชาการในการวางแผน

### 3.5 แนวความคิดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผน

จากประเด็นที่กล่าวถึง แผนพัฒนาจากเบื้องล่างนั้น ได้เสนอวิธีการในทางปฏิบัติที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะได้เสนอรายละเอียดต่อไป

## 4. การมีส่วนร่วมของข้าราชการและประชาชนในการพัฒนา

### (1) การสร้างสำนึกการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

การพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ แต่ปัจจัยหนึ่งซึ่งจะมีผลมากในการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือที่จะช่วยกันพัฒนา คือ ปัจจัยเรื่องสำนึกของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ผู้ที่อยู่ในชุมชนที่จะพัฒนาจะต้องมีความผูกพันกับชุมชนนั้น และพร้อมที่จะช่วยกันพัฒนาชุมชนนั้นเพื่อส่วนรวม สำนึกของการมีส่วนร่วมในการพัฒนานั้นจำเป็นต้องกระตุ้นหรือสร้างให้เกิดขึ้น โดยการชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการที่ประชาชนสนใจในเรื่องที่เกี่ยวกับชุมชนหรือส่วนรวม

ผู้ที่มีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดสำนึกของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาให้เกิดขึ้นกับประชาชนทั่วไป คือ ข้าราชการ ข้าราชการจะต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะช่วยให้ประชาชนมีความผูกพันต่อชุมชน

และมีความต้องการมีส่วนร่วมช่วยพัฒนาเพื่อส่วนรวม ถ้าข้าราชการสามารถช่วยให้เกิดสำนึกของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาได้ ก็นับได้ว่า ข้าราชการได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นข้าราชการที่ดีและสมควรที่จะได้รับการยกย่อง

## (2) บทบาทและหน้าที่ของข้าราชการ

### (2.1) ตำแหน่งนโยบาย

นโยบายการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญที่ข้าราชการจะต้องตระหนักและยึดถือการบรรลุตามนโยบายดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้เมื่อข้าราชการเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเองต่อการกระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ได้อย่างเต็มที่ตั้งแต่การวิเคราะห์ปัญหา การคัดเลือกโครงการ การปฏิบัติงานตามโครงการไปจนถึงการติดตามผลของโครงการ ข้าราชการระดับปฏิบัติการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในระดับหมู่บ้านโดยเฉพาะพัฒนากร ครู และ ปลัดอำเภอ ตลอดจนอนามัยตำบลและเกษตรตำบลจะต้องเข้าใจอย่างถ่องแท้ในบทบาทของการเป็นตัวกลางเชื่อมโยงระหว่างทางราชการกับชาวบ้านซึ่งจะต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงผู้แนะนำและช่วยเหลือทางวิชาการ และผู้ถ่ายทอดนโยบายของรัฐบาลรวมทั้งรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อเสนอต่อรัฐบาล โดยจะต้องพึงระมัดระวังในเรื่องอิทธิพลของความเป็นข้าราชการทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการจัดทำโครงการของหมู่บ้าน และในขณะเดียวกันก็จะต้องดูแลให้การจัดทำโครงการเกิดมาจากความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนอีกด้วย

นอกจากนี้ข้าราชการในระดับจังหวัดจะต้องทำหน้าที่ประสานงานกับข้าราชการในระดับอำเภออย่างใกล้ชิด การกำหนดนโยบายในระดับจังหวัดจะต้องผ่านการศึกษาวิเคราะห์ในแง่ของขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติการและทรัพยากรของท้องถิ่น รวมทั้งเอื้ออำนวยต่อการกระจายอำนาจให้ได้อย่างทั่วถึง ตลอดจนละเว้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายอันจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนและสับสนต่อผู้ปฏิบัติซึ่งจะต้องนำไปถ่ายทอดสู่ประชาชนโดยทั่วไป

### (2.2) ตำแหน่งบุคลากร

การโยกย้ายบุคลากรจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับระยะเวลา ทั้งนี้ เพราะไม่เพียงเฉพาะความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานที่จะส่งผลให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติงานได้ แต่ความคุ้นเคยในท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานจะเป็นส่วนประกอบที่สำคัญยิ่ง

อย่างหนึ่งการโยกย้ายบุคลากรในความดีที่สูงและในโอกาสที่ไม่สมควร จะมีผลเสียหายต่อความต่อเนื่องในการติดต่อและการคุ้นเคยกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

นอกจากนี้การสับเปลี่ยนหน้าที่ของบุคลากรจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับคุณสมบัติเป็นสำคัญ ตำแหน่งของข้าราชการเป็นสิ่งกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการตำแหน่งนั้น และการบรรจุอัตรากำลังลงตำแหน่งโดยย่อจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติที่ทางราชการกำหนดไว้ การสับเปลี่ยนบุคลากรไปปฏิบัติงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของอีกตำแหน่งหนึ่งจึงเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อราชการโดยส่วนรวม ตัวอย่างเช่น การสับเปลี่ยนหน้าที่ของบุคลากรในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนกับเจ้าหน้าที่บริหารทั่วไป หรือตำแหน่งนักวิชาการเกษตรกับเจ้าหน้าที่การเกษตร เป็นต้น

### (2.3) ด้านการปฏิบัติงาน

(1) การเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานของข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับอำเภอและในระดับจังหวัด จะมีส่วนช่วยในการปฏิบัติงานเพื่อการพัฒนาเป็นไปอย่างราบรื่น หากข้าราชการยังยึดมั่นอยู่กับส่วนราชการของตนแต่เพียงด้านเดียว การชักจูงประชาชนให้เกิดความสำนึกในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาก็จะเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ และย่อมจะทำให้เกิดกรณีความไม่สอดคล้องต้องกันรวมทั้งเกิดความสับสนในหมู่ประชาชนโดยทั่วไปอีกด้วย

(2) ความร่วมมือร่วมใจในหมู่ข้าราชการด้วยกันต่อการจัดการแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากการดำเนินงานตามโครงการไม่ว่าจะอยู่ในฐานะตัวการหรืออยู่ในฐานะพัวพันในการทุจริตก็ตาม จะมีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อราชการยิ่งขึ้นอันจะช่วยชักนำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้มากขึ้นเช่นกัน

(3) ด้านการกระตุ้นให้เกิดสำนึกของการมีส่วนร่วมในระดับหมู่บ้าน ในระดับหมู่บ้าน การกำหนดให้มีการปรึกษากันระหว่างชาวบ้านในลักษณะของการประชุมหมู่บ้าน เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในความสนใจของชาวบ้าน ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่จะช่วยกระตุ้นให้เกิดสำนึกของการมีส่วนร่วมในการช่วยกันพัฒนาหมู่บ้าน ในการประชุมหมู่บ้านควรจะได้มีการกล่าวถึงปรัชญาของการพัฒนาซึ่งจะเป็นสิ่งที่ช่วยชี้แนะในการกำหนดวิธีแก้ปัญหาในลักษณะที่จะเป็น การยก ระดับ คุณภาพชีวิต และมุ่งเน้นให้เกิดการพึ่งตนเองในที่สุก

การประชุมหมู่บ้านครั้งแรกจะต้องเสนอให้ชาวบ้านคิดถึงชุมชนของตน มีการวิเคราะห์สภาพของชุมชนเพื่อจะรู้ถึงสภาพของหมู่บ้านเมื่อเทียบกับหมู่บ้านอื่น

เมื่อรู้ถึงสภาพของหมู่บ้านเมื่อเปรียบเทียบกับหมู่บ้านอื่น ในจังหวัด ความรู้สึกเกี่ยวข้องและผูกพันก็จะเกิดขึ้น ถ้าไม่เกิดต้องอธิบายให้เข้าใจและเราให้เกิดความรู้สึกเกี่ยวข้องผูกพันและความรู้สึกเป็นเจ้าของหรือเป็นส่วนหนึ่งของหมู่บ้านให้เกิดในสำนึกของชาวบ้าน โดยหลักจิตวิทยาแล้วการที่ชาวบ้านได้มีโอกาสเข้าใจสภาพของหมู่บ้านของตัวเองแล้ว ความรู้สึกผูกพันก็จะเพิ่มขึ้นเป็นธรรมดาเมื่อรู้ถึงสถานะของหมู่บ้าน ชาวบ้านจะต้องเข้าใจคำว่า *บทบาทและหน้าที่* ของชาวบ้านคือการช่วยกันปรับปรุงให้หมู่บ้านมีสภาพที่ดีขึ้น

สรุปคือ ในระดับหมู่บ้านการสร้างสำนึกของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการวิเคราะห์ให้เห็นว่า สภาพของหมู่บ้านเป็นอย่างไร อยู่ในระดับก้าวหน้า ปานกลาง หรือถ้าหลังถ้าอยู่ในระดับก้าวหน้าแล้วก็ต้องรักษาให้อยู่ในระดับนั้น ถ้าอยู่ในระดับปานกลางหรือถ้าหลังจะต้องพยายามปรับปรุงให้ดีขึ้น

### (3) บทบาทและหน้าที่ของประชาชน

#### (3.1) ตำแหน่งพลังความคิด

เท่าที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีโอกาสเรียนรู้หรือคิดถึงบทบาทและหน้าที่ของตัวเองในฐานะสมาชิกของหมู่บ้านเท่าใดนัก รัฐบาลคงจะต้องสร้างสำนึกให้ประชาชนเข้าใจว่าประชาชนแต่ละคนมีหน้าที่และบทบาทในการช่วยกันพัฒนาหมู่บ้านของตนอย่างไรบ้าง โดยการเสนอคำนิยามผ่านทางสื่อมวลชน เช่น วิทยุกระจายเสียง เป็นต้น ถ้าทำให้ประชาชนเข้าใจในบทบาทและหน้าที่นี้ได้ก็ถือว่าได้เริ่มต้นไปแล้วครึ่งทางของหนทางนำไปสู่การสร้างสำนึกของการมีส่วนร่วมในการพัฒนา

หน้าที่ของประชาชนในฐานะสมาชิกของหมู่บ้านก็คือ วิเคราะห์ความขาดแคลนของหมู่บ้านในแง่กายภาพ เศรษฐกิจ และสังคม เมื่อวิเคราะห์จุดอ่อนของหมู่บ้านแล้ว หน้าที่ของสมาชิกของหมู่บ้านก็คือ หาทางแก้ไข จากเกณฑ์การวิเคราะห์หมู่บ้านชาวบ้านจะสามารถบอกได้เลยว่า การแก้ปัญหาจุดอ่อนจะแก้ในเรื่องใดบ้าง

### (3.2) การรวมพลังทรัพยากรและแรงงาน

การให้ความร่วมมือแก่ท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ให้ได้ อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจะมีส่วนช่วยให้ประชาชนสามารถจัดทำโครงการในวงเงินที่สูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ นอกเหนือไปจากโครงการอื่น ๆ ที่ทางราชการได้จัดสรรให้ในขอบเขตอย่างจำกัด ซึ่งจะแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและสามารถเร่งรัดการพัฒนาท้องถิ่นได้ก้าวหน้าขึ้นอีกด้วย

ความร่วมมือกันในการทำนุบำรุงและดูแลรักษาผลงาน ซึ่งเกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่อยู่ในขีดความสามารถที่ประชาชนจะดำเนินการเองได้ด้วยแรงงานของตนเองและ/หรือขอวัสดุจากทางราชการ มาสมทบในการดำเนินการนั้น เป็นสิ่งที่ทางราชการควรส่งเสริมสร้างให้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นการสนับสนุนการพึ่งตนเองของประชาชนในโอกาสต่อไป และยังเป็น การเสริมสร้างความรู้สึกผูกพันต่อชุมชนให้มากยิ่งขึ้นไปด้วย

### สรุปและข้อเสนอแนะ

จากองค์ประกอบสำคัญดังกล่าวข้างต้นจะเป็นเครื่องชี้ถึงโอกาสของความสำเร็จและความล้มเหลวของการพัฒนาชนบท โดยผ่านกระบวนการการวางแผนพัฒนาจังหวัด ถึงความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด เพราะองค์ประกอบทั้งหมดจะเป็นส่วนสำคัญ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน หากในการปฏิบัติเพื่อการวางแผนและการบริหารการพัฒนาจังหวัดย่อหย่อนหรือละเลยในองค์ประกอบใด ย่อมจะเป็นเครื่องชี้ถึงกลางนอกเหตุของความไม่ประสบผลสำเร็จมากกว่าความสำเร็จในการพัฒนา ดังนั้นผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับกระบวนการการวางแผนพัฒนาจังหวัด จึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงและตระหนักในความสำคัญขององค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น

ประเด็นสุดท้ายที่สำคัญก็คือ ผู้บริหารประเทศจะต้องมีความจริงจัง และจริงจังในการกำหนดและดำเนินนโยบายการพัฒนาชนบทที่มีความต่อเนื่อง และสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศเพื่อนำมาซึ่งความเจริญของประเทศชาติ โดยส่วนรวม และกระจายความเจริญเหล่านั้นอย่างทั่วถึงแก่ประชาชนในทุกท้องที่.

# กสช. กู้กับการแก้ปัญหาในชนบท : กรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

มารศรี ยกเต้ง

## คำนำ

ในชนบทมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย แต่ปัญหาหนึ่งที่เป็นที่สนใจของนักวิชาการและสื่อมวลชนมากปัญหาหนึ่งก็คือ ปัญหาการอพยพแรงงานของชาวชนบทสู่เมืองใหญ่ อันสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เกิดภาวะการว่างงานขึ้นในชนบท เป็นต้น กระทั่งถึงปี 2517 ที่ผ่านมาได้เกิดภัยธรรมชาติขึ้นอย่างรุนแรง รัฐบาลในสมัยนั้นหาทางออกโดยการให้ความช่วยเหลือเฉพาะหน้าแก่ประชาชนเหล่านั้น โดยการจัดตั้งโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. 2518 (พ.ช.ล. 2518) ขึ้นโดยทุ่มงบประมาณสู่ชนบทโดยตรงเป็นจำนวน 2,500 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา ก็ได้ดำเนินรอยตามนโยบายของโครงการ พช.ล. ตลอดมา โดยมีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง เป้าหมายและวิธีการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และมีแนวโน้มว่ารัฐบาลจะยึดถือโครงการนี้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อ ๆ ไปในอนาคตด้วย

โครงการที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่ประชาชนนั้น มักจะมีเสียงสะท้อนจากชาวบ้านเสมอว่า “รัฐบาลให้มา 1 บาท จะถึงมือคนจนจริง ๆ สัก 50 สตางค์หรือเปล่าก็ไม่รู้” ซึ่งสำหรับโครงการ พช.ล. หรือที่เปลี่ยนมาเป็น กสช. (โครงการสร้างงานในชนบท) ในปัจจุบัน



ก็เป็นที่น่าสนใจเช่นกันว่าเป็นโครงการที่ช่วยเหลือชาวบ้านได้จริง ๆ เพียงใด หรือสามารถแก้ปัญหาที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายไว้มากน้อยแค่ไหน

ในรายงานชิ้นนี้ได้พยายามรวบรวมทัศนะและข้อวิพากษ์วิจารณ์ของนักวิชาการและสื่อมวลชนที่มีต่อโครงการนี้ เพื่อสะท้อนให้เห็นข้อบกพร่องของโครงการในการดำเนินงานที่ผ่านมา ในขณะที่เดียวกันก็ได้ยกตัวอย่างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในโครงการ กสช. 2524 ของหมู่บ้านในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาขึ้นมาพิจารณาคำย ซึ่งจะเห็นว่าข้อบกพร่องของโครงการในหลายประการก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ในลักษณะที่ไม่แตกต่างกันไปจากโครงการของปีก่อน ๆ มากนัก ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าจะได้พิจารณากันให้จริงจังหากจะมีการจัดทำโครงการในปีต่อ ๆ ไป เพื่อให้การใช้งบประมาณส่วนนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าที่สุด

### 1. การสร้างงานในชนบท : ความเป็นมา

หลักการของ “เงินผัน” หรืออื่น ๆ ที่มีลักษณะสำคัญ คือ การกระจายเงินสู่ท้องถิ่นโดยตรงนั้น มีอยู่โดยทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ปากีสถาน อินโดนีเซีย ซึ่งจะใช้นโยบายเงินผันในการตอบโต้วิกฤตการณ์ต่าง ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจขึ้น ๆ ลง ๆ (Economic Fluctuation) และการว่างงานในฤดูกาล (Seasonal Unemployment) เป็นต้น<sup>1</sup>

สำหรับประเทศไทย ภาคชนบทเป็นภาคที่มีปัญหาอย่างมากไม่ว่าด้านเศรษฐกิจหรือสังคม อาทิ ปัญหาความยากจน การถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประสิทธิภาพการผลิต ปัญหาด้านการตลาด เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนผลักดันให้ชาวชนบทหาทางออกทางอื่น ๆ รวมทั้งการอพยพแรงงานสู่ภาคตัวเมือง อันก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมาก สิ่งนี้เป็นเหตุผลหนึ่งให้รัฐบาลหันมาเอาใจใส่ชนบทมากขึ้นและเริ่มหันมาใช้นโยบายเงินผันในการให้ความช่วยเหลือราษฎรเหล่านั้น

นโยบาย “เงินผัน” ในประเทศไทยเริ่มมีครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน (2524) รัฐบาลได้ใช้นโยบายในลักษณะเดียวกันแต่มีชื่อแตกต่างกันไปรวม 5 ครั้ง ดังนี้

<sup>1</sup> วารณี เกษรเสาวภาค, “นโยบายการสร้างงานในชนบทของรัฐบาลไทย,” เอกสารเสนอที่ประชุมกลุ่มเศรษฐกิจบริหาร ณ โรงแรมนิวมที่เรียล เมื่อ 21 มี.ค. 2522. (เอกสารอัดสำเนา)

ตารางที่ 1 ตารางแสดงความเป็นมาของโครงการสร้างงานในชนบท

ปี พ.ศ.	ชื่อโครงการ	วงเงินจัดสรร (ล้านบาท)	ระยะเวลาดำเนินการ
2518	โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มียางทำในฤดูแล้ง	2,500	3 พ.ค. - 31 ก.ค. 2518
2519	โครงการพัฒนาตำบล	3,500	พ.ค. - ก.ค. 2519
2521	โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ	1,600	20 ม.ค. - 30 มิ.ย. 2521
2523	โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523 (กสช.)	3,500	1 พ.ค. - 31 ส.ค. 2523
2524	โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524 (กสช.)	3,500	1 ม.ค. - 30 มิ.ย. 2524

ที่มา : ตัวเลขปี 2518-2523 อ้างจาก เมธี ครอบแก้ว และคณะ, รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523, (คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523)

โครงการต่างๆ เหล่านี้มีความเป็นมาและลักษณะโครงการในรายละเอียดแตกต่างกันออกไป แต่ทุกโครงการมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน คือ มุ่งให้เกิดการกระจายรายได้สู่ชนบทลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ โดยการสร้างงานขึ้นในชนบท ซึ่งปรากฏว่าเมื่อรัฐบาลเริ่มดำเนินการโครงการลักษณะนี้เป็นโครงการแรก (โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มียางทำในฤดูแล้ง (ปชล.) (หรือที่รู้จักกันในนาม “เงินผัน”) ก็เริ่มมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์โครงการนี้อย่างมากมายเนื่องจาก เป็นโครงการใหม่ รัฐบาลชุดก่อนๆ ไม่เคยมีใครหาญกล้าที่จะ “ผันเงิน” จากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นโดยตรงเลย อีกทั้งจำนวนงบประมาณที่ใช้ก็สูงอยู่ไม่น้อย คือ 2,500 ล้านบาท แต่ทั้งนี้และทั้งนั้นจุดสำคัญที่ทำให้โครงการนี้มาอยู่ในความสนใจของนักวิชาการและบุคคลต่างๆ ไปอีกประการหนึ่งก็คือ การที่รัฐบาลประกาศทำโครงการโดยที่ไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้าอย่างรัดกุมและมีขั้นตอนเลย จึงเป็นที่สนใจกันว่ารัฐบาลจะสามารถใช้เงินจำนวนนี้ได้โดยมีประสิทธิภาพเพียงไร เงินจะตกไปถึงมือราษฎรแค่ไหนและการทุ่มเงินจำนวนมหาศาลนี้จะมีผลต่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาประเทศอย่างไรบ้าง

มีนักวิชาการที่วิพากษ์วิจารณ์เรื่องนี้อย่างเอาใจจริงเอาใจ คือ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ซึ่งได้วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง และพิมพ์เป็นหนังสือเผยแพร่อย่าง

กว้างขวางซึ่งนับว่าเป็นการวิเคราะห์ที่ค่อนข้างสมบูรณ์ทีเดียว เพราะเนื้อหาอันมีตั้งแต่วิเคราะห์ความเป็นมาของโครงการ ไปจนถึงผลกระทบของโครงการตลอดจนข้อเสนอแนะในทัศนะนักเศรษฐศาสตร์การเมือง โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับผลกระทบของโครงการนั้นครอบคลุมเนื้อหาได้กว้างและค่อนข้างสมบูรณ์ นักวิจารณ์อื่นๆ ที่วิเคราะห์โครงการนี้ผ่านสื่อมวลชนก็วิพากษ์วิจารณ์หรือวิเคราะห์ในประเด็นที่เหมือนหรือคล้ายกับของเกริกเกียรติ ด้วยกันทั้งสิ้น

## 2. ผลของโครงการ : การวิเคราะห์โครงการเท่าที่ผ่านมา

การวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์ โครงการของนักวิชาการและบุคคลทั่วไป จะแยกประเด็นเป็น 3 ประการ คือ

2.1 ผลทางด้านเศรษฐกิจ

2.2 ผลทางด้านสังคม

2.3 ผลทางด้านการเมือง

2.1 ผลทางด้านเศรษฐกิจ มีประเด็นที่สำคัญ ๆ ดังนี้

2.1.1 ผลต่อการเพิ่มผลผลิต

การเพิ่มผลผลิตจะเป็นเป้าหมายหนึ่งของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหากจะพิจารณากันว่าโครงการนี้ส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตเพียงไรจะพบว่า ในโครงการทั้งหมด 41,267 โครงการมีอยู่ 7,044 โครงการที่เกี่ยวกับการผลิต เช่น การขุดคลอง ทำนบ ฝายกั้นน้ำ คิดเป็นเงิน 36 ล้านบาทหรือเท่ากับ 15% ของงบประมาณเงินแผ่นดิน 2518 ทั้งหมด 2,500 ล้านบาท แต่โครงการเหล่านี้ส่งผลต่อการเพิ่มผลผลิตน้อยมากเนื่องจาก

ก. ส่วนใหญ่เป็นโครงการที่ขุดเสริมหรือซ่อมแซมของเดิม ไม่ได้เป็นการขยายระบบชลประทานแต่อย่างใด

ข. หลายๆ โครงการคุณภาพไม่ดี ใช้การไม่ได้นาน เนื่องจากคนทำขาดความรู้ที่ยังก่อให้เกิดความสูญเสียในการใช้เงินอีกด้วย<sup>1</sup> ดังนั้นโครงการนอกจากจะไม่ค่อยส่งผลในการเพิ่มผลผลิตแล้วยังไม่ค่อยมีผลในการสร้างรากฐานปัจจัยการผลิตของประเทศมากนักอีกด้วย

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดได้จาก เกริกเกียรติ พิศนัยเสวีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง, (กรุงเทพฯ : สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2518) ; รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "เงินแผ่นดินในทัศนะนักเศรษฐศาสตร์", น.ส.พ ประชาชาติธุรกิจ (14 มี.ค. 2523) ; โกวิทย์ พวงงาม, "เงินแผ่นดินได้ เกาไม่ถูกที่คัน", น.ส.พ มติชน (3 ส.ค. 2523) ; "แผ่นดินช่วยอีกครั้ง", ปฏิญญา 35 (2 พ.ค. 2523) : 24-26.

### 2.1.2 การจ้างงานและการกระจายรายได้

ในเรื่องการจ้างงานจากการประเมินผลของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่าประชาชนที่มาทำงานในโครงการ ปชด. มี 4,535,292 คน คิดเป็น 54.2% ของคนที่ประกอบอาชีพในชนบททั้งหมด เป็นการเพิ่มภาวะการจ้างงานขึ้น 7% ของปีปกติ

ส่วนในโครงการ กสช. 2523 คณะกรรมการประเมินผล พบว่า มีผู้เข้าทำงานในโครงการประมาณ 2.875 ล้านคน คิดเป็นประมาณ 20% ของแรงงานในภาคชนบทซึ่งมี 14.3 ล้านคน

ซึ่งจากตัวเลขผู้มาทำงานในโครงการของทั้งสองโครงการ แม้จะดูเป็นตัวเลขที่สูงอยู่แต่ถ้านำเอาตัวเลขเรื่องการอพยพแรงงานของชาวชนบทในช่วงปีที่มีโครงการทั้งสองนี้ตัวเลขชดเชยกลับเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับดังรายละเอียดข้างล่าง

ตารางที่ 2 ตารางแสดงผู้อพยพ (short-run migrants) ในช่วงที่มีโครงการ

ระยะเวลา	จำนวนผู้อพยพทั้งหมด	จุดประสงค์ที่มาเพื่อหางาน	Slack Season
พ.ย. 2515 - ต.ค. 2517	59,458	28,540 (48%)	19,180 (32%)
พ.ย. 2516 - ต.ค. 2518	67,705	35,884 (53%)	28,559 (42%)
พ.ย. 2517 - ต.ค. 2519	92,105	55,263 (60%)	38,788 (42%)
พ.ย. 2518 - ต.ค. 2520	93,824	59,109 (63%)	49,180 (52%)

Source : Medhi Krongkaew, "The Income and Employment Effects of the Tambon Development Programme : A Comment Seminar on Rural Employment Programmes and Local Planning for the Satisfaction of Basic Needs in Thailand with Special Emphasis on the Experiences and Lessons of the Tambon Development Programme 1975-76", Discussion Paper No. 76, Bangkok : Faculty of Economics, Thammasat University, 1979, pp. 3-19. (Mimeographed).

จากตารางนี้จะเห็นว่า การอพยพแรงงานไม่ได้มีแนวโน้มลดลง แม้ในช่วงปีที่มีโครงการ (ปชด. พ.ศ. 2518) จึงยากที่จะสรุปว่า การจ้างงานที่เกิดขึ้นนั้นช่วยให้การอพยพแรงงานชะลอลง

ทั้งนี้เพราะในความเป็นจริง โครงการนี้มีระยะเวลาจ้างงานสั้นมากจนไม่สามารถดึงดูดคนไว้ในชนบทได้<sup>1</sup>

สำหรับโครงการ กสช. 2523 คณะอนุกรรมการประเมินผลโครงการพบว่า โครงการอาจมีส่วนดึงดูดคนที่อยู่พหุเข้ากรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น ๆ ให้กลับไปทำงานในภูมิลำเนาเดิมประมาณ 44,000 คน “แต่อย่างไรก็ตาม เราจะต้องระมัดระวังในการตีความว่า โครงการ กสช. มีส่วนดึงดูดคนที่อยู่พหุเข้าเมืองให้กลับไปทำงานในชนบท ทั้งนี้เพราะว่าโครงการ กสช. ปี 2523 เพิ่งจะเริ่มขึ้นอย่างจริงจังเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ซึ่งเกือบจะถึงฤดูที่ราษฎรจะเริ่มทำการเพาะปลูกแล้ว ในช่วงนั้นอาจเป็นช่วงที่ผู้อพยพไปทำงานทำในเมืองได้กลับภูมิลำเนาเดิมบ้างแล้วก็ได้ แต่กระนั้นก็ตามจากการสอบถามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น และตัวราษฎรเอง เราจะพอมีความเชื่อมั่นพอสมควรว่าโครงการ กสช. ในปีต่อไป หากดำเนินการตลอดช่วงฤดูแล้งและมิงบประมาณหรือปริมาณงานเพียงพอจะสามารถชะลอการอพยพเข้าเมืองของชาวบ้านชนบทได้อย่างมาก”<sup>2</sup>

ในเรื่องการกระจายรายได้โครงการ ปชล. 2518 ใช้เงินงบประมาณ 1,126.22 ล้านบาท หรือ 46.4% ของงบประมาณทั้งหมดในการจ้างงานโดยเฉลี่ยประชาชนที่มาทำงานจะได้เงินจากโครงการโดยเฉลี่ย 250 บาท ซึ่งถ้าคิดเปรียบเทียบกับอัตราค่าแรงขั้นต่ำ 28 บาท/วัน เงินจำนวนนี้ก็ใช้ได้เพียงอาทิตย์กว่าเท่านั้น แต่ในโครงการ กสช. 2523 ตัวเลขที่สูงขึ้นมา กล่าวคือ คนที่มาทำงานในโครงการ กสช. 2523 จะมีรายได้เฉลี่ย 877 บาท/คน (ในเวลา 13 วันโดยเฉลี่ย) เปรียบเทียบกับรายได้ประจำต่อปี/ครอบครัวคือ 19,061 บาท<sup>3</sup> หรือมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 4% จากรายได้ปกติ

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาจากหลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน ความเสมอภาคในโอกาสการเข้ามาทำงาน และกระแสการหมุนเวียนของเงินในโครงการ ทั้ง 3 ประการนี้แล้ว นโยบายเรื่องการสร้างความชอบธรรมในการกระจายรายได้จะไม่ประสบผลสำเร็จนัก

<sup>1</sup> ข้อวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องนี้โปรดดูจาก เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง หน้า 102; Medhi Krongkaew, *The Income and Employment Effects...*; สิทธิชัย หยุ่น, *The Nation Reviews* (Nov. 16, 1981); สภาพร ชินะจิตร, “การผันเงินสู่สภาตำบลในปี 2518”, รายงานเศรษฐกิจรายเดือน 11 (พฤศจิกายน 2518) : 112.

<sup>2</sup> เมธี ครองแก้ว และคณะ, รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523,

<sup>3</sup> เมธี ครองแก้วและคณะ, รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523, หน้า 5,14

โครงการ ปชด. 2518 มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินง่าย ๆ คือ ให้ทุกตำบล 4.8 แสน เท่ากันหมดสิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ ภาคที่มีรายได้ต่อหัวสูงอยู่แล้วมีแนวโน้ม ได้รับการจัดสรรเงินจากโครงการสูงเช่นกัน ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีรายได้ต่อหัวต่ำ ก็ได้รับการจัดสรรเงินต่ำตามไปด้วย ทั้งรายละเอียดข้างล่าง

ตารางที่ 3 ตารางแสดงรายได้เฉลี่ยต่อคน และรายได้ต่อคนจากโครงการ ปชด. ปี พ.ศ. 2518

ภาค	รายได้เฉลี่ยต่อคน	รายได้ต่อคนจากโครงการ
กลาง	2,633	87
เหนือ	2,141	69
ตะวันออกเฉียงเหนือ	949	65
ใต้	1,670	95

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง, หน้า 108,

ตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการกระจายเงินของโครงการไม่ได้เป็นไปตามสัดส่วนของความยากจนหรือความต้องการของคนที่แท้จริงเลย

ในโครงการ กสช. 2523 รัฐบาลมีหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินที่ขึ้น คือ พิจารณาจากดัชนีน้ำฝนและดัชนีรายได้ดังสูตร คือ

$$\text{จำนวนเงินที่จัดสรรให้จังหวัด ก.} = \frac{\text{จำนวนเงินทั้งหมด} \times \frac{\text{จำนวนประชากรในชนบทของจังหวัด ก.}}{\text{ดัชนีความเดือดร้อนของจังหวัด ก.}}}{\text{ผลบวกของ} \left[ \frac{\text{จำนวนประชากรแต่ละจังหวัด}}{\text{ดัชนีความเดือดร้อนของจังหวัด ก.}} \right]}$$

แต่ถึงแม้การจัดสรรเงินจะมีหลักเกณฑ์ที่ขึ้น แต่หากพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ อีก 2 ประการในตอนต้น คือ เรื่องความเสมอภาคในโอกาสการเข้ามาทำงานและกระแสการหมุนเวียนของเงินในโครงการแล้วในรายงานหลาย ๆ ชิ้นพบว่า คนที่เข้ามาทำงานในโครงการมักจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดหรือคนมีอำนาจบ้าง<sup>1</sup> ซึ่งนั่นหมายความว่า เกิดความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้โดยเริ่มตั้งแต่ความเสมอภาคในโอกาสการได้เข้ามาทำงานแล้ว นอกจากนั้นยังพบอีกว่า รายได้จากการทำงานในโครงการมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับเนื้อที่ถือครองที่เพิ่มขึ้นหรือรายได้จากการประกอบอาชีพ

<sup>1</sup> เมธี ครอบแก้วและคณะ, รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523, หน้า 3-17.

ตามปกติที่เพิ่มขึ้น<sup>1</sup> นอกจากนั้นหลาย ๆ คนยังสรุปว่า<sup>2</sup> จริง ๆ แล้วผลประโยชน์ของโครงการจะตกอยู่กับพวกพ่อค้า นายทุนมากกว่า เพราะพวกนี้จะได้ผลประโยชน์จากโครงการทุก ๆ ทาง เช่น การขายวัสดุอุปกรณ์ซื้อในโครงการ และเมื่อประชาชนได้รายได้จากโครงการก็จะนำเงินรายได้นั้นกลับมาซื้อสินค้าเพื่อการบริโภคจากพ่อค้าอีก ในขณะที่ชาวบ้านที่ยากจนเหล่านั้นได้ประโยชน์เพียงเฉพาะค่าจ้างเพียงอย่างเดียวได้มากก็จ่ายไปไม่มีเงินเหลือไว้ลงทุนอีกต่อไป

นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่นักวิชาการวิพากษ์วิจารณ์กันมากอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ถ้าหากรัฐบาลมีความตั้งใจจริงที่จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและต้องการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมมากขึ้นแล้ว ควรจะได้นำนโยบายทางการคลังมาใช้ที่สำคัญ คือ “ถ้าเราใช้นโยบายเงินผันโดยไม่แก่โครงสร้างภาษี ผลที่จะมีส่วนช่วยแก้ปัญหาความยากจนหรือปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติก็ดี มันก็จะมีไม่มากเท่าที่ควร”<sup>3</sup> วิธีสร้างความชอบธรรมกระทำได้โดยการให้รัฐดำเนินนโยบายการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมโดยใช้เครื่องมือทางการคลังดำเนินการให้ภาระทางภาษีตกแก่คนที่ร่ำรวยส่วนน้อยให้มากยิ่งขึ้น<sup>4</sup>

ข้อสนับสนุนประเด็นนี้ก็คือ ในความเป็นจริงที่เป็นอยู่นั้น รายได้จากภาษีปัจจุบัน 80% มาจากภาษีทางอ้อม ซึ่งในประมาณการของปี 2519 จะมียอดสูงถึง 31,932 ล้านบาท ภาษีทางอ้อมดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นการจัดเก็บจากการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคโดยทั่วไป คนที่ใช้จ่ายมากก็มักต้องเสียภาษีมาก ส่วนคนที่ใช้จ่ายน้อยก็เสียภาษีน้อย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงภาระการแบกภาษีของประชาชนแต่ละคนเทียบกับรายได้ของแต่ละคนแล้วคนยากจนจะเป็นผู้แบกรับภาษีมากกว่าคนร่ำรวย ทั้งนี้เพราะคนจนจะใช้รายได้ทั้งหมดไปกับการใช้จ่ายเพื่อการบริโภค จึงต้องแบกภาระของภาษีมาก ส่วนภาษีทางตรงมีเพียง 20% เท่านั้นและในจำนวน 20% นี้ 18% ได้จากตำรวจ ทหาร ข้าราชการ และผู้มีรายได้ประจำอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้จัดว่าเป็นคนร่ำรวย และเพียงแค่ 2% ที่มาจากธุรกิจเอกชน เพราะพวกนี้มักกำไรมากก็จริงแต่ก็มีหนทางหลีกเลี่ยงภาษีมากเช่นกัน<sup>5</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐจึงควรสร้าง

<sup>1</sup> อังแล้ว, หน้า 6.10-6.11.

<sup>2</sup> คุรยละเอียดจากอำนาจ เรื่องกาญจนเศรษฐ์, “โครงการผันเงิน — — — ผันไปให้ใคร”, น.ส.พ. ประชาชาติธุรกิจ (7 พ.ค. 2523); โกวิท พวงงาม, “เงินผันภาคใต้ เกาไม่ออกที่คืน”; วรณี เกษรเสาวภาค, “นโยบายการสร้างงานในชนบทของรัฐบาลไทย”, เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง.

<sup>3</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, “เงินผันในทัศนะนักเศรษฐศาสตร์”

<sup>4</sup> อำนาจ เรื่องกาญจนเศรษฐ์, “โครงการผันเงิน — — — ผันไปให้ใคร”

<sup>5</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง, หน้า 160.

<sup>6</sup> อำนาจ เรื่องกาญจนเศรษฐ์, อังแล้ว,

ความชอบธรรมในการรับภาระแบกภาษีโดยการ หมายมาตรการตรวจสอบผลกำไรของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่ตรงกับข้อเท็จจริงอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ก็เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความชอบธรรมด้านภาษี “ตราใบที่ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีอากรเพื่อให้บรรดาคนที่ร่ำรวยทั้งหลายแบกรับภาระภาษีเพิ่มขึ้นจนอยู่ในอัตราที่สมเหตุสมผลแล้ว ก็อย่าได้บังอาจอ้างว่าโครงการผันเงินดังกล่าวเป็นวิกรรมที่ตนสร้างขึ้นมาจากอากาศ”<sup>1</sup>

### 2.1.3 ผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชนบท

เมื่อพูดถึงผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจมีผู้ให้คำอธิบายสั้น ๆ ว่า โครงการนี้ “เป็นการใช้เงินจำนวนมากที่ได้ผลจริง ๆ น้อย”<sup>2</sup> ทั้งนี้ไม่ใช่เพราะการทุจริต แต่เพราะขาดความรู้และความสามารถในการใช้เงินอย่างเป็นผล” ถ้าพึ่งแต่เงินเพียงอย่างเดียวมิใช่จะทำอะไรได้ทุกสิ่ง ถ้าหากเงินนั้นไม่รู้จักใช้การมีเงินจำเป็นต้องมีความรู้พอสมควร จึงจะทำให้การใช้เงินมีประโยชน์เต็มที่”<sup>3</sup> สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ โครงการที่จัดทำขึ้นไม่คงทน ใช้การไม่ค่อยได้ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการลงทุนพื้นฐานในการผลิตที่สำคัญแต่อย่างใด เมื่อไม่ได้เป็นการลงทุนเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพการผลิตจึงไม่ใช่เป็นการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในความหมายที่แท้จริงหรือถ้าจะพูดว่าโครงการเน้นการพัฒนาในระยะสั้นก็พูดไม่ได้อีก เพราะการพัฒนาทุกอย่างต้องมีการวางแผนมีกระบวนการ มีขั้นตอนและสอดคล้องกับโครงการพัฒนาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแต่โครงการนี้โดยเฉพาะ พ.ศ. 2518 ไม่ได้มีการวางแผนล่วงหน้ากันแต่อย่างใด

จากการที่ข้อมูลในหลาย ๆ ด้านได้ชี้ให้เห็นถึงการใช้เงินจำนวนนี้ได้อย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยตามที่รัฐบาลต้องการนี้ จึงมีผู้เสนอให้รัฐบาลใช้วิธีการอย่างอื่นโดยจะบรรลวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ การกระจายรายได้สู่ชนบท วิธีการนี้ คือ การยกเลิกภาษีอากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสินค้าเกษตรที่ส่งไปจำหน่ายต่างประเทศ เช่น ค่าพรีเมียมข้าวและน้ำตาล อากรขาออกเกี่ยวกับข้าวและยางพารา ภาษีการค้าข้าวที่ส่งออกและยกเลิกระเบียบข้าวสำรองที่ส่งออกเสีย เพราะในปัจจุบันรัฐได้รายได้จากการนี้ปีละไม่ต่ำกว่า 2,000 ล้านบาทการยกเลิกภาษีขาออกจะเป็นวิธีการกระจายรายได้ที่ได้ผลดีที่สุด เพราะผลประโยชน์ที่ชาวไร่ชาวนาแต่ละคนจะได้รับนั้นจะกระจายตามสัดส่วนของผลผลิตที่ตนขาย ซึ่งจะเป็นไปตามกลไกของตลาดและถ้าหากรัฐบาลสามารถตัดทอนคนกลางที่

<sup>1</sup> อานวน เรืองกาญจนเศรษฐ์, “โครงการผันเงิน---ผันไปให้ใคร”

<sup>2</sup> สลภาพ ชินะจิตร์, “การผันเงินสู่สภาพตลาดในปี 2518,” หน้า 109.

<sup>3</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงิน---, หน้า 142.



ไม่จำเป็นต้องออกได้แล้ว ผลประโยชน์ที่ชาวไร่ชาวนาจะได้รับนั้นก็จะเพิ่มทวีขึ้น วิธีการกระจายรายได้ดังกล่าวนี้ ดีกว่าวิธีการหว่านเงินที่รัฐบาลทำอยู่ในปัจจุบันมากมาย<sup>1</sup>

## 2.2 ผลทางสังคม

สำหรับผลทางสังคมมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ไม่มากนัก ประเด็นที่วิจารณ์กัน เช่น

— เป็นการทำลายความร่วมมือและการเสียสละของคนในชนบท เพราะแทนที่จะเกิดสภาพความร่วมมือช่วยเหลือกันทำงาน ก็กลายเป็นเรื่องของผลประโยชน์และการจ้างงานเข้ามาแทนที่ เงินจึงมีอำนาจเหนือความเสียสละทำให้เกิดรูปแบบความสัมพันธ์แบบใหม่ในกิจกรรมอื่นๆ ของหมู่บ้านด้วย โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคอีสาน ส่วนภาคกลางเกิดปัญหานี้น้อย (เพราะสภาพทั่วไปของภาคกลางเป็นอยู่น้อยอยู่แล้ว)

— ความตึงเครียดของประชาชนน้อยลงทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้ถูกทอดทิ้งให้ต่อสู้กับปัญหาความยากจนแต่เพียงลำพังยังมีรัฐบาลคอยให้ความช่วยเหลืออยู่แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดทัศนคติที่รอความช่วยเหลือโดยไม่มีความคิดพึ่งพาตนเองมากขึ้น เนื่องจากโครงการลักษณะนี้เป็น การนำเงินก้อนหนึ่งไปให้ชาวบ้านโดยตรง (Nonmatching grants) โดยที่ไม่ได้ชี้แจงให้ชัดเจนว่าชาวบ้านเองมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของเงินก้อนนี้เพียงไร ชาวบ้านจึงมีความรู้สึกเหมือนได้รับของแจกฟรี ๆ และคาดหวังว่าคงจะได้รับแจกอยู่เรื่อย ๆ

— โครงการนี้ดึงครูใหญ่โรงเรียนประชาบาลไปทำงานมากเกินไป เพราะครูใหญ่ต้องทำหน้าที่เลขาธุการของสภาตำบลและเป็นผู้ทรงคุณวุฒิมากที่สุดในด้านการศึกษา จึงมักต้องทำงานมากกว่าคนอื่น ๆ ในสภาตำบล ทั้งในด้านการเขียนโครงการและการประสานงานตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดโครงการ จึงทำให้เวลาที่ครูใหญ่ควรจะได้ทุ่มเทให้โรงเรียนน้อยลงไปและเมื่อครูใหญ่ไม่ค่อยอยู่โรงเรียนบรรดาครูน้อยก็พลอยทำงานกันไม่เต็มทีด้วย ผลกระทบของ กสช. ต่อโรงเรียนจึงเป็นไปในทางลบเป็นส่วนใหญ่<sup>2</sup>

## 2.3 ผลทางการเมือง

ผลทางการเมืองเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก สำหรับในประเด็นที่รัฐบาลโดยเฉพาะโครงการ ปชล. 2518 ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นโครงการหาเสียงรัฐบาลในระยะยาว

<sup>1</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงิน---, หน้า 162.

<sup>2</sup> ดูรายละเอียดจาก สุภางค์ จันทวานิช, “โครงการ กสช. กับโรงเรียนประชาบาล” วารสารการศึกษาแห่งชาติ (สิงหาคม-กันยายน 2518) : 34-44.

และเป็นการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลในยุคนั้นให้มั่นคงขึ้น ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ถึงกับมีการวิเคราะห์ปรัชญาและภูมิหลังของผู้คิดนโยบายว่า ผู้คิดนโยบาย คือ ผู้ร่วมรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยนักธุรกิจ พ่อค้า คิดนโยบายจากสิ่งใกล้ตัวโดยไม่มีจิตสำนึกในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างแท้จริงเพราะผู้ที่คิดแก้ปัญหาความยากจนควรจะรู้ถึงสาเหตุที่แท้จริงของความยากจน และจะต้องไม่ยอมให้ผลประโยชน์มาเป็นสิ่งที่บดบังแสงสว่างในความคิดของตนด้วย ถ้าหากผู้ที่แก้ปัญหาขาดจิตสำนึกที่คิดถึงประโยชน์ของสังคมแล้ว ผู้หนึ่งก็ไม่มีทางเข้าใจปัญหาความขัดแย้งที่แท้จริงได้ และก็จะไม่สามารถใช้มาตรการตามแนวความคิดของตน แก้ปัญหาสำคัญให้ลุล่วงไปได้อย่างที่พึงจะทำได้ก็เป็นเพียงแต่ผ่อนปรนหรือชะลอความเลวร้ายของปัญหาเท่านั้น<sup>1</sup>

ส่วนในระบอบประชาชน ซึ่งรัฐบาลคาดหวังให้ โครงการเป็นเครื่องมือสอนระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย หวังให้ประชาชนรู้จักการปกครองตัวเองมีความสำนึกในสิทธิและหน้าที่ของตนเองนั้นก็เรียกได้ว่าเป็นแนวความคิดที่ถูกต้อง ส่วนจะประสบผลสำเร็จหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลได้สานต่อความคิดหรือนโยบายใด ๆ ให้ต่อเนื่องหรือสอดคล้องกับการเริ่มต้นครั้งแรก ซึ่งเมื่อสามารถปลูกให้ประชาชนตื่นตัวได้พอสมควรต้งจะเห็นจากกรณีร้องเรียนการทุจริตในโครงการที่เกิดขึ้น<sup>2</sup> ซึ่งในการประเมินผลโครงการ กสช. 2523 เมื่อมีการถามผู้มาทำงานในโครงการว่ารู้จักสภาตำบลหรือไม่ (“รู้จัก” ในที่นี้หมายถึง รู้จักองค์ประกอบและหน้าที่ของสภาตำบล) ก็ปรากฏว่ามีผู้ไม่รู้ถึง 56.6 % (ของผู้ที่มาทำงานในโครงการซึ่งตกเป็นตัวอย่างในการสำรวจ 6,793 คน)<sup>3</sup> การรู้จักสภาตำบลอาจเป็นดัชนีวัดการเติบโตทางความคิดเรื่องสิทธิ-หน้าที่ของตนเอง ซึ่งรัฐบาลเริ่มต้นไว้ตั้งแต่โครงการ ปชด. 2518 แต่จนถึงโครงการ กสช. 2523 แล้วยังปรากฏดังที่เห็นจุดนี้จึงเป็นอีกจุดหนึ่งที่จะควรจะได้รับการพิจารณาเอาใจใส่กันให้มากสำหรับในโครงการปีต่อ ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้โครงการจะมีข้อบกพร่องต่าง ๆ ทั้งในด้านเป้าหมายและวิธีการดำเนินงาน แต่รัฐบาลในยุคต่อ ๆ มา ก็ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขและทำเป็นโครงการต่อเนื่องขึ้นมาอีก คือ โครงการ กสช. 2524 และโครงการ กสช. 2525 ซึ่งกำลังเริ่มดำเนินการอยู่ใน

<sup>1</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, วิเคราะห์โครงการผืนเงิน---, หน้า 73-76.

<sup>2</sup> เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, วิเคราะห์โครงการผืนเงิน---, หน้า 151.

<sup>3</sup> เมธี ครองแก้วและคณะ, “รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523,”

ขณะนี้ (พฤศจิกายน 2524) ซึ่งเกี่ยวกับการต่อเนื่องโครงการหรือการคงอยู่ของโครงการหากดูจาก กระแสการวิพากษ์วิจารณ์ทางสื่อสารมวลชน ก็มีผู้สนับสนุนเต็มที่อยู่เหมือนกัน เช่น บุญมา ทวีภักดิ์ ซึ่งเห็นว่าโครงการสามารถช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้มากทั้งในด้านการสร้างระบอบ ประชาธิปไตย และการแก้ปัญหาชนบทซึ่งขาดแคลนไปทุกสิ่งทุกอย่าง<sup>1</sup> หรือ Jonathan Swift ซึ่งประเมินว่าเป็นโครงการที่ไม่ดีสมบูรณ์แบบแต่ตรงเป้าหมายและเป็นการริเริ่มแนวปฏิบัติแนวใหม่ขึ้นมา (not perfect but relevant, practical and revolutionary) จึงควรที่จะตั้งงบประมาณประจำ ไร่ทุกปี<sup>2</sup> และเมื่อมีการถามชาวบ้านซึ่งไม่ได้เข้าร่วมโครงการพบว่า 97.3% เห็นด้วยกับโครงการ ว่ามีประโยชน์ต่อท้องถิ่นช่วยให้คนมีงานทำและมีรายได้พิเศษ<sup>3</sup> (อาจตีความได้ว่าหากถามว่าต้องการให้มีโครงการนี้ต่อหรือไม่ คนจำนวนหนึ่งคงตอบว่าต้องการ-ผู้ศึกษา) ซึ่งเป็นความเห็นที่ไม่ ไปด้วยกันกับความคิดเห็นของผู้เข้ามาชมนิทรรศการกสช. 24 (จัดที่กรมประชาสัมพันธ์ กรุงเทพฯ 25 กรกฎาคม-1 สิงหาคม 2524) ซึ่งมีเพียง 38.1% เท่านั้นที่เห็นว่าควร คงโครงการนี้ต่อไป (75.2% ของผู้เข้าชมเป็นนักเรียน นักศึกษา และข้าราชการ)<sup>4</sup>

### 3. โครงการ กสช. 2524<sup>5</sup>

สำหรับโครงการสร้างงานในชนบท 2524 มีเป้าหมายและลักษณะคล้ายคลึงกับโครงการ สร้างงานในชนบท 2523 โดยเฉพาะหลักการใหญ่ยังคงเหมือนปี 2523 คือ มุ่งให้ราษฎรในชนบท มีงานทำ ไม่ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมือง ขณะเดียวกันจัดให้มีแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตในการ เกษตรและเพื่อการอุปโภคและบริโภครวมทั้งจัดให้มีทางสาธารณะ และสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ ในด้านส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนและสาธารณประโยชน์อื่น ๆ

<sup>1</sup> บุญมา ทวีภักดิ์, “นำเงินผันเข้าสู่ระบบได้หรือยัง” น.ส.พ. มติชน (11 มิถุนายน 2523).

<sup>2</sup> Jonathan Swift, “Tamboon Council Projects : an Overwhelming Success”, *Bangkok post* (July 6, 1975).

<sup>3</sup> เมธี ครองแก้ว และคณะ, รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523, หน้า 7.10

<sup>4</sup> กองสำรวจประชาชาติ กรมประชาสัมพันธ์, “รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าชมนิทรรศการ กสช. 2524”, กรุงเทพฯ: กรมประชาสัมพันธ์, 2524, หน้า 3, 15. (อัดสำเนา).

<sup>5</sup> ข้อมูลส่วนใหญ่ในหัวข้อนี้มาจาก สำนักงานเลขาธิการ กสช., สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524 : กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2524. (อัดสำเนา).

### 3.1 ข้อแตกต่างระหว่างโครงการ กสช. 2523 กับ กสช. 2524

3.1.1 กสช. 2524 ขยายขอบเขตของการจัดทำโครงการ โดยเพิ่มโครงการประเภทที่ 3 คือ การก่อสร้าง ปรับปรุง ซ่อมแซม สิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งต้องสอดคล้องหรือเสริมโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือโครงการในแผนพัฒนาจังหวัด ความมุ่งหมายของการเพิ่มโครงการประเภทนี้ก็คือ เพื่อให้ราษฎรในชนบทมีถาวรวัตถุที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตและประกอบอาชีพด้วย

3.1.2 การกำหนดเป้าหมายรวมของโครงการประเภทต่าง ๆ ในระดับจังหวัดไม่ใช้กำหนดสัดส่วนประเภทของโครงการในระดับตำบลเหมือนปี 2523 ทั้งนี้เพื่อให้จังหวัดคล่องตัวในการจัดทำโครงการตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่นซึ่งแตกต่างกันออกไป ท้องถิ่นใดไม่มีปัญหาเรื่องแหล่งน้ำ ก็สามารถจัดทำโครงการที่เป็นสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ได้

3.1.3 โครงการ กสช. 2524 มุ่งกระจายอำนาจในการตัดสินใจจัดทำโครงการให้ตำบล อำเภอ และจังหวัดมากขึ้น จุดสำคัญได้กำหนดให้จังหวัดและอำเภอนำนโยบายของรัฐบาลไปประสานกับความต้องการของสภาพตำบลเพื่อความสำเร็จเป็นส่วนรวม

### 3.2 การจัดสรรเงินในโครงการ กสช. 2524

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน 3,500 ล้านบาท ให้แก่แต่ละจังหวัดนั้น คณะกรรมการ กสช. ได้พิจารณาให้ใช้ข้อมูลที่จะเป็นตัวชี้ความยากจนของภาคชนบทของแต่ละจังหวัด เป็นหลักในการจัดสรรเงินโดยกำหนดตัวแปรในการจัดสรรเงินให้แต่ละจังหวัดรวม 3 ตัวแปรดังนี้

ก. รายได้เกษตรกรต่อคนต่อปี ซึ่งประกอบด้วยรายได้จากการทำนา ไร่ ไร่ ปลูกสัตว์ ประมง และป่าไม้

ข. เนื้อที่ทำกินของเกษตรกรต่อคน

ค. จำนวนประชากรที่อยู่ในชนบท

จากตัวแปร 3 ตัวนี้ ได้นำมาพิจารณาเป็นสูตรคำนวณเพื่อใช้คำนวณยอดเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการที่จังหวัดต่าง ๆ จะได้รับจากการจัดสรรโดยหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของเกษตรกรต่อคนต่อปี และเนื้อที่ทำกินของเกษตรกรต่อคนก่อน แล้วจึงนำผลของความสัมพันธ์ดังกล่าวมาคิดความสัมพันธ์กับจำนวนประชากรที่อยู่ในชนบทอีกครั้งหนึ่ง ตามสูตร คือ

$$C_i = \frac{M I_{ni} P_i}{\sum_{i=1}^{71} I_i P_i}$$

$$I_{ni} = \frac{I_i}{\sum_{i=1}^{71} I_i}$$

$$I_i = W_1 \frac{X_{\max}}{X_i} + W_2 \frac{Y_{\max}}{Y_i}$$

- $M$  = จำนวนเงินจัดสรรทั้งสิ้นรวมทุกจังหวัด  
 $C_i$  = จำนวนเงินจัดสรรที่จังหวัด  $i$  ได้รับ  
 $P_i$  = จำนวนประชากรในจังหวัด  $i$  ในเขตชนบท  
 $X_{\max}$  = รายได้ประชากรของจังหวัดที่ได้รับสูงสุด/คน  
 $X_i$  = รายได้ประชากรในจังหวัด  $i$  ในเขตชนบทต่อคนต่อปี  
 $Y_{\max}$  = เนื้อที่ทำกินสูงสุดต่อคนในประเทศ  
 $Y_i$  = เนื้อที่ทำกินของเกษตรกรต่อคนในจังหวัด  $i$   
 $W_1$  = น้ำหนักที่ให้ต่อรายได้ ( $X_i$ ) = .7  
 $W_2$  = น้ำหนักที่ให้ต่อเนื้อที่ ( $Y_i$ ) = .3 }  $W_1 + W_2 = 1.0$   
 $i$  = จังหวัด 1 ถึง 71  
 $I_i$  = ทัศนียภาพของจังหวัด  $i$

และเมื่อจังหวัดได้รับเงินจัดสรรไปแล้ว ก็ต้องไปคำนวณเพื่อจัดสรรให้หน่วยดำเนินการตามสูตรใหม่โดยมีตัวแปรในการจัดสรร คือ พื้นที่ทำการเกษตรของหน่วยดำเนินการให้น้ำหนักร้อยละ 50 ของวงเงินจัดสรรจำนวนประชากรในภาคเกษตรกรรมของหน่วยงานดำเนินการ ให้น้ำหนักร้อยละ 30 ของวงเงินจัดสรร และระดับความล้าหลังของพื้นที่ซึ่งมีปัญหาด้านความมั่นคงให้น้ำหนักร้อยละ 20 ของวงเงินจัดสรร (คะแนนระดับความล้าหลังจะมีเพียง 3 ระดับ คือ ระดับความล้าหลัง 1,2,3 ให้คะแนน 20,30,50 ตามลำดับ เขตที่มีคะแนนความล้าหลังมากเป็นระดับที่ต้องพัฒนาโดยเร่งด่วนหรือมีปัญหาด้านความมั่นคงมาก) ดังสูตร :-

$$\begin{matrix} \text{เงินที่จัดสรร} \\ \text{ให้หน่วยดำเนินการ ก} \end{matrix} = \begin{matrix} \text{ยอดเงิน} \\ \text{จัดสรรที่} \\ \text{จังหวัด} \\ \text{ได้รับ} \end{matrix} \times \left[ 0.5 \times \begin{matrix} \text{พท.ทำการ} \\ \text{เกษตรของหน่วย} \\ \text{ค่าเงินการ ก} \\ \text{ผลรวมของพท.} \\ \text{ทำการเกษตร} \\ \text{ของทุกหน่วย} \\ \text{ค่าเงินการ} \\ \text{ทั้งจังหวัด} \end{matrix} + 0.3 \times \begin{matrix} \text{ปชก.ในภาคเกษตร-} \\ \text{กรรมของหน่วย} \\ \text{ค่าเงินการ ก} \\ \text{ผลรวมของปชก.} \\ \text{ในภาคเกษตร-} \\ \text{กรรมของทุกหน่วย} \\ \text{ค่าเงินการทั้งจังหวัด} \end{matrix} + 0.2 \times \begin{matrix} \text{คะแนนความ} \\ \text{ล้ำหลัง} \\ \text{ของหน่วยค่าเงินการ ก} \\ \text{ผลรวมคะแนนความ} \\ \text{ล้ำหลังของทุกหน่วย} \\ \text{ค่าเงินการทั้งจังหวัด} \end{matrix} \right]$$

- หน่วยดำเนินการ = สภาตำบล, สุขาภิบาล แล้วแต่กรณี
- 0.5 = นำหนักร้อยละ 50 ของยอดเงิน คือ หน้าที่ทำการเกษตร
  - 0.3 = นำหนักร้อยละ 30 ของยอดเงิน คือ ประชากรในภาคเกษตรกรรม
  - 0.2 = นำหนักร้อยละ 20 ของยอดเงิน คือ ระดับความล้ำหลัง

เมื่อกำหนดงบประมาณรายจังหวัดแล้วปรากฏว่าจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรเงินเป็นจำนวนมากที่สุดและน้อยที่สุดเฉลี่ยต่อคน แยกตามภาคดังนี้ :-

ภาค \ เขต	เหนือ		อีสาน		กลาง*		ใต้**	
	จังหวัด	บาท/คน	จังหวัด	บาท/คน	จังหวัด	บาท/คน	จังหวัด	บาท/คน
สูงสุด	ลำปาง	102.3	สุรินทร์	160.5	นนทบุรี	140.0	ปัตตานี	89.9
ต่ำสุด	เพชรบูรณ์	52.7	สกลนคร	67.0	ชลบุรี	37.2	เพชรบุรี	39.0

\* ในภาคกลางจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้รับจัดสรรเงินบาท/คน เท่ากับ 59.1

\*\* กรณีภาคใต้ที่จริงเมื่อกำหนดตามสูตรแล้วจังหวัดที่ได้รับการจัดสรรต่ำสุดคือ ภูเก็ต และระนอง ซึ่งจะได้ในวงเงิน 4.9 และ 2.2 ล้านบาท แต่เนื่องจากคณะกรรมการ กสช. พิจารณาเห็นว่าจังหวัดควรดำเนินงาน ได้คุ้มกับค่าใช้จ่ายด้านบริหารที่ต้องเสียไปจึงกำหนดวงเงินขั้นต่ำไว้คือ ไม่ต่ำกว่า 5 ล้านบาท เงินจัดสรรของทั้งสองจังหวัดจึงถูกจัดสรรเป็น 5 ล้านบาทตามระเบียบ

### 3.3 ลักษณะโครงการของโครงการ กศช. 2524

ลักษณะโครงการ ของโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524 มี 3 ประเภท

ประเภทที่ 1 ก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค เช่น งานสร้างสระน้ำ บ่อน้ำ คู คลองส่งน้ำ รางระบายน้ำสาธารณะ งานสร้างฝายและทำนบพื้นเมือง แบบต่าง ๆ (ยกเว้นทำนบกิน) งานขุดลอกห้วย หนอง คลอง บึง เหมือง หรืองานอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ประเภทที่ 2 ก่อสร้างปรับปรุงและซ่อมแซมสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ต่อชุมชนและไม่เข้าข่ายโครงการประเภทที่ 3 เช่น ถนน สะพาน โรงเรียน ที่ทำการสภาตำบล หรือศูนย์พัฒนาเด็ก เชื้อกันดินพังริมแม่น้ำ ท่าเรือ ท่าข้าม ศาลาพักริมทาง หอสมุด หอกระจายข่าว ศูนย์พัฒนาหมู่บ้าน ศาลาพักร้อน ศาลาประชาคม รั้ว ฯลฯ

ประเภทที่ 3 ก่อสร้างปรับปรุง และซ่อมแซมสิ่งที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย หรือการเพิ่มผลผลิตทางด้านการเกษตร ซึ่งต้องให้สอดคล้องหรือเสริมโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย เช่น ห้องน้ำ ส้วม-สาธารณะ เมรุเผาศพ สนามเด็กเล่น สนามกีฬา โรงฆ่าสัตว์ สำนักงานผลุงครก (ไม่รวมบ้านพักเจ้าหน้าที่) สถานอนามัย (ไม่รวมบ้านพักเจ้าหน้าที่) ถังเก็บน้ำฝน ประปา โรงกรองน้ำ ประปา ต่อท่อประปาและขยายการประปา ฯลฯ

ที่เกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตทางด้านการเกษตร เช่น โรงเลี้ยงไหม โรงสาวไหม โรงตีเหล็ก โรงอบยางหรือรีดยาง โรงบ่มใบยาสูบ โรงบั่นดินเผา หรือเครื่องเคลือบ เรือนเพาะชำ ออกสั้ว

และโครงการทั้ง 3 ประเภทจะต้องเป็นงานที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือในรูปกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และสอดคล้องกับงานกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และแต่ละโครงการจะต้อง

- ก. เป็นงานที่ทำให้เสร็จสิ้นได้ทั้งโครงการภายในเดือนมกราคม-มิถุนายน 2524
- ข. เป็นงานที่ไม่ผูกพันงบประมาณในปีต่อไป
- ค. เป็นงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับงานที่หน่วยราชการอื่น ๆ กำลังดำเนินการอยู่

### 3.4 อัตราส่วนค่าจ้างแรงงาน : ค่าวัสดุ

เรื่องการจัดสรรวงเงินที่ใช้จ่ายในแต่ละโครงการนั้น คณะกรรมการ กสช. ได้กำหนดอัตราส่วนเป็นค่าจ้างแรงงานกับค่าวัสดุ ค่าจ้างเหมา และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ดังนี้

อัตราส่วน	โครงการประเภท 1		โครงการประเภท 2		โครงการประเภท 3	
	ค่าแรงงาน	ค่าวัสดุ	ค่าแรงงาน	ค่าวัสดุ	ค่าแรงงาน	ค่าวัสดุ
อัตราส่วนที่กำหนด	70	30	50	50	30	70
อัตราส่วนที่ยืดหยุ่นได้	50	50	30	70	20	80

แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินวงเงินจัดสรรในโครงการแต่ละประเภทเป็นรายจังหวัดซึ่งคณะกรรมการ กสช. กำหนดไว้ดังนี้

ก. ในจังหวัดภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลางให้กำหนดเป็นเป้าหมายรวมทั้งจังหวัดเป็นโครงการประเภท 1 : 2 : 3 = 50 : 30 : 20 ของวงเงินจัดสรรทั้งจังหวัด

ข. จังหวัดภาคใต้กำหนดเป้าหมายรวมทั้งจังหวัด เป็นอัตราส่วนโครงการที่ 1 : 2 : 3 = 40 : 40 : 20 ของเงินจัดสรรทั้งจังหวัด

ค. ในระดับอำเภอ สภาตำบล และสุขาภิบาล ให้ กสจ. (คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด) กำหนดอัตราส่วนระหว่างโครงการทั้ง 3 ประเภทได้ตามความเหมาะสมแต่เมื่อรวมกันทั้งจังหวัดต้องไม่ต่ำกว่าเป้าหมายรวมตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 และข้อ 2

### 4. โครงการ กสช. 2524 ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา<sup>1</sup>

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีพื้นที่ทั้งหมด 2,547.616 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ทำการเกษตร 1,291,907 ไร่ ประชากรทั้งหมด 622,083 คน ประชากรในภาคเกษตรกรรม 472,638 การปกครองแบ่งออกเป็น 16 อำเภอ 208 ตำบล 1,459 หมู่บ้าน 19 สุขาภิบาล และ 3 เทศบาล

<sup>1</sup> ข้อมูลส่วนใหญ่ในหัวข้อนี้มาจาก สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, "กสช. 2524," อยุธยา : สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2524. (อัคราเนนา).



จังหวัดนั้นได้รับเงินจัดสรรใช้จ่ายในโครงการ กสช. ทั้งหมด 27.8 ล้านบาท แบ่งเป็นโครงการ กสช. ปกติ 80% (22,200 บาท) และอีก 20% (5,600,000 บาท) เพื่อใช้ในโครงการ กสช. แก้ไขปัญหาอุทกภัย โดยมีหน่วยดำเนินการ คือ ในโครงการ กสช. ปกติ มีหน่วยดำเนินการ 16 อำเภอ 192 สภาตำบล 12 สุขาภิบาล และ หน่วยดำเนินการแก้ไขปัญหามลพิษมี 15 อำเภอ (ยกเว้นอำเภอภาษี) จากจำนวนเงินทั้งหมด ถ้าคิดเฉลี่ยต่อคนเป็นรายอำเภอปรากฏว่า อำเภอ บ้านแพรง มีอัตราเฉลี่ยสูงสุดถึง 74.00 บาท รองลงมาได้แก่ วังน้อย และพระนครศรีอยุธยา ซึ่งได้รับเงินจัดสรรเฉลี่ย 71.04 และ 65.57 บาทตามลำดับ ส่วนอำเภอที่ได้รับเงินจัดสรรเฉลี่ย น้อยที่สุด คือ อำเภอท่าเรือ (32.31 บาท) รองลงมาคือ บางบาล (35.63 บาท) ทั้งรายละเอียด ในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ตารางแสดงการจัดสรรเงินโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

แยกเป็นรายอำเภอ

ลำดับที่	อำเภอ	พื้นที่ทำการ เกษตร (ไร่)	ประชากรใน ภาคเกษตร- กรรม (คน)	คะแนนความ ล้ำหลัง	จำนวนเงินที่ได้รับ การจัดสรร (บาท)	* เงินที่ได้รับ การจัดสรรต่อคน (บาท)	หมายเหตุ
1	พระนครศรีอยุธยา	59,878	21,925	650	1,211,486	55.25	* ได้จาก จำนวนเงินที่ได้รับการจัดสรร ประชาชนในภาคเกษตรกรรม  ** ตัวเลขเรื่องเดียวกันนี้ในสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี, โครงการสร้างงานในชนบท 2524, หน้า 12 เท่ากับ 59.1 ซึ่งคำนวณ จากจำนวนประชากร 470,240 คน เมื่อที่ ทั้งจังหวัด 1,418,833 ไร่ และจำนวนเงิน ที่จังหวัดได้รับ 27.8 ล้านบาท (รวมงบ- ประมาณโครงการ กสช. เพื่อแก้ไขปัญหา อุทกภัยอยุธยา)  ที่มาของตาราง : สำนักงานจังหวัดพระนคร- ศรีอยุธยา, กสช. 2524, หน้า 5.
2	มหาราช	51,134	20,040	390	1,143,766	57.07	
3	บางซ้าย	91,821	19,355	290	1,078,916	55.74	
4	บางบาล	36,369	39,291	470	1,400,000	35.63	
5	ผักไห่	91,865	32,758	530	1,700,000	51.89	
6	ลาดบัวหลวง	110,950	29,297	210	140,000	47.79	
7	บางปะอิน	125,227	48,417	640	2,000,000	41.31	
8	ท่าเรือ	67,684	40,603	330	1,311,904	32.31	
9	สุทศิ	100,797	19,827	360	1,300,000	65.57	
10	ภาชี	56,017	25,111	200	1,097,440	43.70	
11	บางปะหัน	69,622	36,870	540	1,446,477	39.23	
12	วังน้อย	103,146	19,707	310	1,400,000	71.04	
13	บ้านแพรก	20,890	9,529	200	710,837	74.60	
14	เสนา	107,226	44,465	480	2,000,000	44.98	
15	บางไทร	120,224	37,446	660	1,844,566	49.26	
16	นครหลวง	79,057	28,001	400	1,194,608	42.63	
	รวม 16 อำเภอ	1,291,907	472,658	6,660	22,240,000	** 47.05	

ตารางที่ 5 ตารางแสดงหน่วยดำเนินการจำนวนโครงการและงบประมาณ แยกตามประเภทของอำเภอต่างๆ  
ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

อำเภอ	หน่วยดำเนินการ		รวม	โครงการประเภทที่ 1		โครงการประเภทที่ 2		โครงการประเภทที่ 3		รวมอนุมัติ	
	สภาตำบล	สุขาภิบาล		จำนวน	งบ	จำนวน	งบ	จำนวน	งบ	จำนวน	งบ
พระนครศรีอยุธยา	15	1	16	12	439,950	15	771,532	-	-	23	1,211,482
มหาราช	12	1	13	20	830,465.5	5	261,003	4	50,413	29	1,141,881.5
บางซ้าย	6	1	7	5	605,586	4	470,190	-	-	9	1,075,776
บางบาล	14	1	15	7	237,987	33	1,162,017.19	-	-	40	1,400,004.19
ผักไห่	14	1	15	27	921,222.5	11	883,174.5	-	-	38	1,804,397
ลาดบัวหลวง	6	1	7	17	1,040,567.5	2	93,903	2	227,570	21	1,362,040.5
บางปะสาม	18	2	20	17	1,186,939.15	12	811,563	-	-	29	1,998,002.15
ท่าเรือ	9	-	9	50	668,806.75	14	393,387.25	15	249,567.22	79	1,311,721.22
สุทัย	11	1	12	30	1,033,271	5	135,268	-	-	35	1,168,539
ภาชี	8	1	9	58	693,380.75	7	395,961	11	196,506	76	1,285,847.75
บางปะหัน	17	1	18	24	1,047,788.75	13	447,225	-	-	37	1,495,013.75
วังน้อย	9	-	9	24	1,335,244.5	2	64,296	-	-	26	1,399,540.5
บ้านแพรก	5	1	6	10	510,799	1	20,000	-	-	11	710,799
เสนา	14	-	14	22	1,583,004	6	382,411.5	-	-	28	1,965,415.5
บางไทร	22	-	22	27	1,362,449.5	13	482,103.5	-	-	40	1,844,552.5
นครหลวง	12	-	12	25	589,887.75	12	564,392	-	-	36	1,299,982
รวม	192	12	204	376	13,592,627.75	157	8,012,608.44	32	724,056.22	562	22,329,292.31

ที่มา : สำนักงานจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, "กสข. 2524", หน้า 7.

จากตารางแสดงว่า จังหวัดได้จัดสรรเงินให้โครงการประเภท 1 : 2 : 3 ในอัตราส่วน 60 : 87 : 35 : 88 : 3.25 (ในขณะที่คณะกรรมการ กสช. กำหนดไว้ 50 : 30 : 20)

และเมื่อพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายเป็นค่าแรงงาน และค่าวัสดุและค่าจ้างเหมาเปรียบเทียบ กับอัตราที่คณะกรรมการกำหนดไว้ดังนี้

### ตารางที่ 6

#### ตารางแสดงการเปรียบเทียบโครงการประเภทที่ 1-3

	โครงการประเภทที่ 1		โครงการประเภทที่ 2		โครงการประเภทที่ 3	
	อยุธยา	ที่คณะ กก. กำหนด ยึดหยุ่นได้ไม่เกิน	อยุธยา	ที่คณะ กก. กำหนด ยึดหยุ่นได้ไม่เกิน	อยุธยา	ที่คณะ กก. กำหนด ยึดหยุ่นได้ไม่เกิน
ค่าแรงงาน	86.21	50	47.15	30	29	20
ค่าวัสดุ	13.79	50	52.85	70	71	80
รวม	100	100	100	100	100	100

หมายเหตุ : อัตราส่วนค่าแรงงาน ค่าวัสดุของจังหวัดอยุธยาได้จากสำนักงานจังหวัด พระนครศรีอยุธยา, “กสช. 2524,” หน้า 10.

#### 4.1 ผลของโครงการ กสช. 2524 หมู่บ้านในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สำหรับโครงการ กสช. 2524 ซึ่งมีเป้าหมายหลักอยู่ที่มุ่งให้ราษฎรในชนบทมีงานทำ ไม่ต้องพยายามเข้ามาหางานทำในเมือง ขณะเดียวกันก็จัดให้มีแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตร และเพื่อการอุปโภคและบริโภค รวมทั้งจัดให้มีทางสาธารณะและสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ในตำบลส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนและสาธารณประโยชน์อื่น ๆ รวมทั้งมีเป้าหมายรองเพื่อการสร้างองค์กรระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การที่โครงการขยายลักษณะโครงการสร้างขึ้น โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดที่มีอยู่แล้วและการให้อำนาจการตัดสินใจแก่สภาตำบลมากขึ้นนั้น จะจะเป็นความพยายามที่จะอุดช่องหรือข้อบกพร่องซึ่งเคยมีการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าเป็นโครงการที่ “สกัดกั้นเงิน” โดยที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเนื่องอื่นใดในระยะยาว ซึ่งก็นับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีในการที่จะได้ช่วยกันพัฒนาชนบทไทยต่อไป

อย่างไรก็ตาม ผลของโครงการที่เพิ่มขึ้นก็ยังเป็นสิ่งที่จะต้องติดตาม และพิจารณากันอยู่โดยเฉพาะผลที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถมองเห็นข้อบกพร่องที่ยังมีอยู่และสามารถแก้ไขได้ในโครงการปีต่อไป ทั้งนี้โดยจะพิจารณาเป็นด้าน ๆ ตามเป้าหมายที่โครงการวางไว้ คือ ด้านเศรษฐกิจซึ่งครอบคลุมถึงเรื่องการทำงานและการกระจายรายได้ และการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ด้านการเมืองซึ่งมุ่งไปที่การสร้างองค์กรท้องถิ่นให้เข้มแข็งเพื่อเป็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

#### 4.1.1 ผลทางด้านเศรษฐกิจ

##### ก. ผลต่อการทำงาน

ในส่วนนี้รัฐบาลมุ่งหวังที่จะสร้างงานให้คนที่ว่างงานอยู่ ได้มีโอกาสทำงานเพื่อจะได้ไม่ต้องอพยพไปรับจ้างทำงานที่อื่น ๆ โดยเฉพาะตามเขตเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งสำหรับประเด็นนี้ข้อบกพร่องที่พบในปีก่อน ๆ ก็คือ แม้โครงการจะสามารถดึงคนมาทำงานในโครงการได้มากถึงประมาณ 4.5 ล้านคนในปี 2518 และเกือบ 3 ล้านคนในปี 2523 แต่ถึงกระนั้นตัวเลขการอพยพแรงงานก็ยังคงมีแนวโน้มสูงขึ้น ตามปกติ ซึ่งแสดงถึงว่าโครงการยังไม่สามารถดึงคนอพยพให้มาทำงานในโครงการได้

จากประสบการณ์ในหมู่บ้านจังหวัดอุตรดิตถ์ ก็พบว่าไม่มีใครในหมู่บ้านที่จะกลับจากเมืองใหญ่เพื่อที่จะมาทำงานในโครงการ กสช. แต่สำหรับคนที่กำลังอยู่ในหมู่บ้านก็มีบ้างที่ไม่ได้ไปหางานทำที่อื่นเนื่องจากรอทำงานนี้ แต่แนวโน้มที่เด่นชัดที่สุดก็คือ คนที่ยากจนจริง ๆ นั้น ไม่ได้เข้ามาทำงานในโครงการเพราะพื้นที่ที่เสร็จจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวเขาก็จำเป็นต้องหางานรับจ้างทำชิ้นใหม่ทันที และเมื่อมีโอกาสเขาก็จะเลือกงานที่ได้เงินรวดเร็วระยะเวลาการทำงานนานกว่าถึงแม้ว่างานนั้นจะได้ค่าตอบแทนต่อวันน้อยกว่าโครงการ กสช. ก็ตาม

สำหรับในหมู่บ้านซึ่งไม่มีการจ้างงานในท้องถิ่นจริง ๆ โครงการนี้ก็พอจะมีประโยชน์อยู่บ้างในแง่การทำงานแต่ทั้งนี้ก็ต้องดูเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบไปด้วย เช่น ระยะเวลาในการจ้างซึ่งมักจะเป็นระยะเวลาอันสั้น คิดเฉพาะช่วงที่มีการจ้างงานจริง ๆ เพียงประมาณ 1 เดือนเท่านั้น และสิ่งที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ ชาวบ้านจะเปลี่ยนกันมาทำงานโดยใช้ชื่อคนคณะเดียวกันผล

\* ดูรายละเอียดจากหัวข้อ 2.1.2 การจ้างงานและการกระจายรายได้ในรายงานฉบับนี้

ที่ตามมาก็คือ จำนวนคนที่ทำงานที่ปรากฏอยู่ในบัญชีของสภาตำบลจะต่ำกว่าความเป็นจริง (ในกรณีที่แต่ละคนทำงานเพียงอย่างเดียว) และจำนวนวันในการทำงานต่อคนก็จะสูงกว่าความเป็นจริง นั่นก็หมายถึงว่า จำนวนวันที่ชาวบ้านมาทำงานในโครงการก็ยิ่งน้อยลงไปอีก สภาตำบลบางแห่งก็ใช้วิธีการ “บ้านใครบ้านมัน” คือ โครงการชุกผ่านหน้าบ้านใคร เจ้าของบ้านนั้น ๆ ต้องเป็นคนชุก (กรณีนี้คือการชุกดินฝั่งท่อประปา) ซึ่งก็ใช้เวลาเพียงบ้านละ 2-3 วันก็เสร็จแล้ว

ดังนั้นในเรื่องของการจ้างงาน โครงการก็ยังไม่บรรลุผลเท่าที่ควรเนื่องจาก ระยะเวลาโครงการสั้นและโครงการยังไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่จะจัดสรรงานให้คนตามความจำเป็นของแต่ละคน

#### ข. ผลต่อการกระจายรายได้

ในเรื่องการกระจายรายได้ คงพิจารณาได้จาก

1. การจัดสรรเงินงบประมาณ
2. ความเสมอภาคในโอกาสที่จะเข้าทำงานในโครงการ

สำหรับการจัดสรรเงินงบประมาณของโครงการ กสช. 2524 มีหลักเกณฑ์ที่น่าเชื่อถือมากขึ้นในระดับประเทศและจังหวัดดังที่กล่าวมาแล้ว แต่เมื่อลงไปถึงหน่วยดำเนินการจริง ๆ แล้ว (อาจเป็นสภาตำบล หรือสุขาภิบาล แล้วแต่กรณี) สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือ เกิดความไม่เสมอภาคขึ้นในโอกาสที่จะเข้ามาทำงานในโครงการ จากประสบการณ์จากหมู่บ้านในจังหวัดอุตรดิตถ์พบว่า คนที่มาทำงานนี้ คือ คนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับบ้านหรือผู้มีอำนาจจ้าง และคนที่อยู่ไกลเคียงพื้นที่ดำเนินการเท่านั้น เพราะคนเหล่านี้มีโอกาสรับข่าวสารมากกว่าคนอื่น ๆ ซึ่งเป็นข้อบกพร่องของโครงการ ซึ่งมีการประเมินกันไว้แล้วในปีก่อน ๆ แต่ก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขอะไรกันได้ ทั้งที่จุดมุ่งหมายของโครงการ กสช. คือ การช่วยเหลือคนที่ยากจนและว่างงานให้มีความงอกงามให้มีรายได้ ต้องการแก้ไขความเหลื่อมล้ำค่าสูงในการกระจายรายได้ ในขณะที่โครงการไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายนี้ คำตอบที่ได้รับเมื่อถามสภาตำบลว่าหลักเกณฑ์ในการรับคนเข้ามาทำงานอย่างไรก็คือ “รับคนที่มาสมัครนะซี” นั่นคือ โครงการรับทุกคนที่มาสมัครโดยไม่ได้อาศัยเงื่อนไขทางด้านเศรษฐกิจหรือความยากจน ไม่ได้มีหลักเกณฑ์เพื่อที่จะช่วยเหลือหรือเปิดโอกาสให้คนที่ยากจนที่สุดก่อนแต่อย่างใด ซึ่งสิ่งนี้ถ้าเกิดขึ้นในโครงการที่ต้องไปใช้คนทำงานมากแล้วก็

จะไม่มีปัญหาหากทำโครงการที่ใช้คนน้อยและคนจำนวนน้อย นั่นก็ไม่ได้รับการคัดเลือกมาโดยยุทธธรรม กล่าวคือ ในโครงการที่ต้องใช้คนจำนวนมากก็มีที่เหลือเพียงพอสำหรับคนจนและคนรวยกว่าอยู่แล้ว แต่อาจเกิดปัญหาในเรื่องโอกาสที่จะได้รับข่าวสารเรื่องการจ้างงานและโครงการ ซึ่งเป็นอยู่ก็คือคนที่อยู่ใกล้เคียงกับผู้มีอำนาจจ้าง จะมีโอกาสรับข่าวสารได้มากกว่า แต่ในโครงการที่ใช้คนน้อย และคนจำนวนน้อยก็เข้ามาโดยไม่ยุทธธรรม คือ อยู่ที่ความใกล้ชิดส่วนตัวกับผู้มีอำนาจจ้างซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจกับความยากจนหรือคนส่วนใหญ่ในหมู่บ้าน อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งหรือความแตกแยกขึ้นได้ โดยเฉพาะการเสื่อมความศรัทธาในตัวผู้นำหมู่บ้าน ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระเทือนไปถึงการประกอบกิจการอื่น ๆ ในหมู่บ้านด้วย ซึ่งทำให้ชาวบ้านมีแนวโน้มไม่ให้ความร่วมมือมากยิ่งขึ้น

เกี่ยวกับการกระจายรายได้<sup>๕</sup> แม้ว่าอัตราส่วนโดยส่วนรวมของจังหวัดอุตรดิตถ์มีค่าแรงงานสูงกว่าที่คณะกรรมการ กสช. กำหนดไว้ก็ตาม<sup>๑</sup> แต่ชาวบ้านเองก็พูดกันว่า “เงินได้มาก็หมดไป” ซึ่งนั่นก็หมายถึงว่า การได้เงินจากการรับจ้างเป็นเพียงสิ่งที่จะบรรเทาความรุนแรงของปัญหาให้ลดน้อยลงเพียงขณะเดียว ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาในระยะยาวของเขาเลย “เป็นการอำนวยความสะดวกมากกว่าการแก้ปัญหา” เสียงสะท้อนเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า จริง ๆ แล้วชาวบ้านต้องการการแก้ปัญหาที่เป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่องและจริงจังจนสามารถแก้ปัญหาเรื่องการผลิตหรือเรื่องอื่น ๆ ที่ทำให้เขามีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นในระยะยาวมากกว่าที่จะเอาเงินมาชดเชยแล้วก็ต้องซ่อมใหม่กันทุก ๆ ปี ซึ่งเสียงสะท้อนเหล่านี้ก็ตรงกับความคิดเห็นของนักวิชาการหลายคนที่เรียกร้องให้โครงการมุ่งผลประโยชน์ในระยะยาวให้มากขึ้น และได้เสนอแนวทางใหม่เพื่อที่จะบรรลุเป้าหมายเดียวกัน เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเก็บภาษีเสียใหม่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น แต่ข้อนี้อาจเป็นข้อเรียกร้องที่สูงเกินไป จึงยังไม่มีเสียงขานรับจากผู้ใด

สรุปแล้วผลต่อการกระจายรายได้ในระดับท้องถิ่น โครงการยังไม่มีมาตรการหรือเครื่องมือใด ๆ ที่จะจัดสรรให้มีรายได้โดยเท่าเทียมกัน โดยมุ่งไปที่คนยากจนที่สุดก่อน ในขณะที่เดียวกันโครงการก็น่าจะมีอะไรเหลือให้เป็นประโยชน์อยู่มากกว่าเงินค่าจ้างซึ่ง “ได้มาก็หมดไป” เท่านั้น

\* ดูรายละเอียดในตารางที่ ๘ ของรายงานฉบับนี้

### ก. ผลต่อการเพิ่มผลผลิต

การเพิ่มผลผลิตเป็นเป้าหมายที่ กสช. 2524 เน้นมากกว่าปีที่ผ่าน ๆ มา แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่สามารถประเมินได้ว่า โครงการสามารถเพิ่มผลผลิตขึ้นได้หรือไม่ แต่ถ้ามองจะดูถึงโครงการที่จังหวัดแยกประเภทใช้ในโครงการ กสช. 2524 พบว่า โครงการประเภทที่ 1 มีทั้งหมด 376 โครงการ ตามรายละเอียดในรายงานหน้า 91 ที่เป็นโครงการเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตจริง ๆ คือ การขุดคู คลอง รวางระบายน้ำ และสร้างซ่อมทำนบ เขื่อนฝาย คันน้ำ รวม 341 โครงการ หรือเท่ากับประมาณ 60 % ของโครงการทั้งหมด 562 โครงการ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงมากพอสมควร แต่ทั้งนี้และทั้งนี้ ผลประโยชน์จริง ๆ ของโครงการก็ขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณและความสามารถของสภาพตำบลว่าจะสามารถคัดเลือกโครงการที่มีประโยชน์มากที่สุดได้เพียงใด และในขณะเดียวกัน ปัญหาเรื่องการเพิ่มผลผลิตสำหรับในเขต จังหวัดอยุธยา ไม่ได้มีเงื่อนไขอยู่เพียงการขาดสิ่งเหล่านี้เท่านั้น หากรวมไปถึงปัญหาอื่น ๆ ที่ค่อนข้างสำคัญมากและเป็นปัญหาที่ชาวอยุธยาประสบอยู่เป็นประจำทุกปี คือ เงื่อนไขเรือ คัตรูพีช ดังนั้น ถึงแม้ชาวนาจะสามารถเพิ่มผลผลิตโดยที่มีแหล่งน้ำอุดมสมบูรณ์ขึ้นแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ชาวนาจะได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน นอกจากนั้นปัญหาเรื่องระบบชลประทานทั้งหมดในอยุธยาจะเป็นเรื่อง ใหญ่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหา คัตรูพีชรบกวน การเกิดน้ำท่วมบ้าง น้ำแห้งบ้าง อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลผลิตข้าวมากนั้นได้เกิดขึ้นจนจะกลายเป็นเรื่องธรรมดาสำหรับชาวอยุธยาเสียแล้ว ดังนั้น จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาต่อไปว่า โครงการ กสช. ประเภทที่ 1 นั้น สามารถแก้ไขปัญหาการเพิ่มผลผลิตได้เพียงไร โดยเฉพาะในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

#### 4.1.2 ผลทางการเมือง : โครงการ กสช. กับการพัฒนาสภาพตำบล

การกระจายเงินสู่ท้องถิ่นในโครงการ กสช. มีจุดประสงค์อีกประการหนึ่งคือต้องการเสริมกลไกการเมืองระดับท้องถิ่น คือ สภาพตำบล ได้รู้จักภาระหน้าที่ของตนเองและดำเนินการบริหารงานตามความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น อันจะเป็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป ซึ่งนับว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีที่รัฐบาลเริ่มมองเห็นความสำคัญขององค์กรนี้ และพยายามเสริมสร้างให้องค์กรเข้มแข็งขึ้น โดยใช้โครงการ กสช. เป็นเครื่องมือซึ่งผลประโยชน์ที่ได้ก็จะมีส่วนต่อการพัฒนาสภาพตำบลเองและต่อการพัฒนาหมู่บ้าน

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการ กสช., สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี, "โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524," หน้า 8.



ในการจัดตั้งสภาตำบลในครั้งแรก ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 นั้น ก็มีวัตถุประสงค์ที่ไม่แตกต่างไปจากเป้าหมายของโครงการ กสช. นั่น คือ กระทรวงมหาดไทยต้องการให้มีหน่วยงานที่จะบริหาร งานตามความประสงค์ของแต่ละท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อปลูกประชาชนให้เอาใจใส่ในกิจการส่วนรวมของท้องถิ่นของตน ความรู้สึกที่ว่าจะต้องรอคอยคำสั่งจากอำเภอและจังหวัดหรือเพิกเฉยต่อกิจการของส่วนรวมก็จะหมดไป<sup>1</sup> ในปีต่อ ๆ มา กระทรวงมหาดไทยก็ได้ปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้สภาตำบลมีอิสระและมีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่ก็ยังคงหลักการเดิมไว้

แนวนโยบายดังกล่าว เป็นแนวนโยบายที่ดีและเป็นการให้ความสำคัญกับสภาตำบลมาก ซึ่งในความเป็นจริงสภาตำบลควร ได้เป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากต่อการพัฒนาท้องถิ่นและการพัฒนาทางด้านการเมือง ด้วยเหตุที่เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก ผู้บริหารงานก็เป็นคนในท้องถิ่นเอง ย่อมสามารถรับรู้ เรียนรู้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านได้ดีกว่าคนอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ และมีแนวทางแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการของชุมชนอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาชุมชนเอง และเมื่อแนวนโยบายเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในการขบคิดปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน วิเคราะห์หาสาเหตุ และลู่ทางแก้ไขปัญหานั้น ๆ ก็เท่ากับเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาของตนเอง ในขณะเดียวกันก็เป็นการเสริมสร้างคุณภาพทางด้านความคิดของประชาชนให้ดีขึ้น อันจะเป็นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามที่รัฐบาลต้องการ

อย่างไรก็ตาม ตลอด 25 ปีที่ผ่านมา บทบาทของสภาตำบลก็ยังไม่มียะไรเด่นชัดทั้งในด้านการพัฒนาชนบท และการพัฒนาทางด้านการเมืองระดับท้องถิ่น ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากว่าแม้รัฐจะมีแนวนโยบายดังกล่าวแต่ในทางปฏิบัติแล้วเกือบจะกลายเป็นไปในทางที่ตรงกันข้ามกันทีเดียว ทั้งนี้อาจพิจารณาจาก

1. ในโครงการพัฒนาหลาย ๆ อย่างของรัฐบาล เป็นการเริ่มต้นและกำหนดจากข้างบนสู่ข้างล่าง ทั้งในด้านลักษณะกิจกรรมและเป้าหมาย โดยที่ประชาชนหรือองค์กรของประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลย

<sup>1</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, "การปกครองท้องถิ่น : สภาตำบลกับการพัฒนาชนบท", อนุสารการเมืองลำดับที่ 5 (กรุงเทพฯ : สำนักงานนโยบายและแผนมหาดไทย, 2522), หน้า 2.

2. โครงการต่าง ๆ ของรัฐที่ลงไปถึงระดับท้องถิ่นมีสายงานบังคับบัญชาหลากหลายกันออกไป จึงเกิดหน่วยงานเล็ก ๆ ต่าง ๆ ตามสายงานขึ้นในท้องถิ่น แทนที่จะใช้องค์กรท้องถิ่น (สภาตำบล) ที่มีอยู่แล้วในการปฏิบัติงานหรือประสานงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่เป็นไปได้สำหรับการเสริมสร้างบทบาทของสภาตำบล

3. เท่าที่เป็นอยู่จึงดูเหมือนว่ามีเพียงแนวนโยบายเท่านั้นที่เป็น input ที่ใส่เข้าไปในกระบวนการพัฒนาสภาตำบลซึ่งยังไม่พอเพียงที่จะทำให้ได้ output ที่น่าพึงพอใจออกมาได้

### โครงการ กสช. กับสภาตำบล

โครงการ กสช. เป็นโครงการความช่วยเหลือของรัฐบาลซึ่งพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาด้วยในเวลาเดียวกัน โดยมอบหมายให้สภาตำบลหรือสุขาภิบาลเป็นองค์กรการบริหารโครงการระดับต่ำที่สุดในโครงการ กสช. ซึ่งจะต้องมีหน้าที่ในการจัดทำโครงการเสนอและดูแลให้การดำเนินการเสร็จเรียบร้อย<sup>1</sup> ดังนั้น การที่โครงการ กสช. จะประสบความสำเร็จไม่ว่าจะทางด้านการคัดเลือกเสนอโครงการที่มีประโยชน์ต่อชุมชนมากที่สุด การเปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่ว่ามีส่วนร่วมในการคิดและเสนอโครงการหรือแม้แต่การบรรลุเป้าหมายเรื่องการกระจายรายได้ อันเป็นเป้าหมายที่ค่อนข้างสำคัญของโครงการเหล่านี้ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของสภาตำบลเป็นสำคัญ

### การคัดเลือกโครงการเพื่อเสนอของสภาตำบล

โครงการที่เสนอจะมีประโยชน์มากน้อยเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่า สภาตำบลมีความสำนึกในภาระหน้าที่ของตนเองต่อชุมชนเพียงไร มีความสามารถในการพิจารณาปัญหาและความต้องการของชุมชนได้เพียงไร

มีตัวอย่างสภาตำบลที่หมู่บ้านในจังหวัดพระนครศรีอยุธยาซึ่งทำหน้าที่สภาตำบลในฐานะองค์กรพัฒนาท้องถิ่นได้ดี สามารถสรุปปัญหาความต้องการของราษฎรได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และสามารถเสนอโครงการที่มีประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ได้ เช่น ที่ตำบลท่าช้าง อำเภอนครหลวง ในหมู่บ้านแห่งนี้มีพื้นที่บางส่วนประมาณ 1,200 ไร่ ยังขาดน้ำเพื่อการเพาะปลูกเนื่องจากขาดคูส่งน้ำ การเพาะปลูกทุก ๆ ปีที่ผ่านมาต้องรอฝนจึงจะเริ่มปักดำได้ สภาตำบลมองเห็นปัญหานี้จึงได้เสนอโครงการขุดคูส่งน้ำขึ้น โดยมีแผนการ คือ ทดน้ำจากคลองส่งขึ้นไปที่ดินก่อนเพื่อให้

<sup>1</sup> คุราชตะเอียดจากสำนักงานเลขานุการ กสช., “โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2524”, หน้า 48-47.

สามารถระบายน้ำจากที่ตื้นขึ้นไปที่ลุ่มได้ และขณะเดียวกันที่ตื้นก็สามารถมีน้ำใช้ด้วย ซึ่งปรากฏว่าเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จในด้านการให้ผลประโยชน์กับชาวบ้านมาก และเป็นโครงการที่สานต่อกับโครงการของชลประทานที่มีอยู่แต่เดิม นับเป็นความชาญฉลาดอย่างยิ่งของสภาตำบลที่สามารถมองเห็นปัญหาและตั้งทรัพยากรที่มีอยู่มาแก้ปัญหาเหล่านั้น ได้ ในฤดูการเพาะปลูก 2524-2525 ชาวนาในบริเวณ 1,200 ไร่ นั้น สามารถเริ่มทำการเพาะปลูกได้โดยไม่ต้องรอฝนเหมือนปีที่ผ่านมาอีกแล้ว

ในทางกลับกัน ถ้าหากสภาตำบลไม่มีประสิทธิภาพทำงานได้โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของคนในตำบล การเสนอโครงการก็มีแนวโน้มที่จะเห็นแก่ตัวหรือเห็นแก่ได้ คือ เสนอโครงการที่ผลประโยชน์ของโครงการตกอยู่กับสภาตำบลหรือผู้มีอิทธิพลในสภาตำบล และปฏิเสธที่จะเสนอโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่และตนเองไม่ได้รับประโยชน์ เช่น ความต้องการของชาวบ้านต้องการให้ขุดลอกคลองส่งน้ำเนื่องจากคลองนั้นต้นเงินจนไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ แต่ก็ถูกสภาตำบลปฏิเสธด้วยเหตุผลที่ว่า “ทำไม่ได้ ผิดระเบียบ” เพราะการขุดลอกคลองนั้นต้องใช้เครื่องจักรขุด แต่โดยแท้จริงแล้วหากเป็นโครงการที่มีประโยชน์และได้รับความยินยอมพร้อมใจจากชาวบ้านแล้วสภาตำบลก็มีสิทธิที่จะเสนอโครงการขึ้นเป็นพิเศษได้ตามระเบียบ กสช.<sup>1</sup> ในกรณีนี้สภาตำบลก็เสนอให้ขุดกันกันน้ำซึ่งต้องผ่านบ้านก้านั้น หรือที่เพาะปลูกของก้านั้นแทนซึ่งผลประโยชน์ต่อชาวบ้านส่วนใหญ่มีไม่มากนัก

ตัวอย่างในสองกรณีชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้ในระเบียบการเสนอโครงการจะระบุไว้ว่าโครงการนั้น ๆ จะต้องให้ประโยชน์ต่อชาวบ้านมากที่สุดและควรสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดก็ตาม แต่ความจริงที่เกิดขึ้น สภาตำบลมีบทบาทที่สำคัญมากในการที่จะทำให้โครงการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวและโครงการที่บรรลุเป้าหมายเรื่องประโยชน์ของโครงการเป็นโครงการที่มีแนวโน้มจะบรรลุเป้าหมายเรื่องความร่วมมือของชาวบ้านด้วยในระดับหนึ่ง รูปแบบอาจไม่ใช่การเปิดประชุมชาวบ้านทั้งตำบล แต่อย่างน้อย คณะกรรมการสภาตำบลก็ได้พูดคุยขอคำแนะนำและความเห็นชอบจากชาวบ้านอยู่พอสมควร จึงสามารถเสนอโครงการที่สนองตอบความต้องการของชาวบ้านได้ ส่วนโครงการที่ให้ประโยชน์ไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้านก็มีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในเรื่องการมีส่วนร่วมของชาวบ้านด้วย

<sup>1</sup> ในระเบียบการเสนอโครงการให้อำนาจสภาตำบลคัดเลือกโครงการที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัด (กพจ.) อนุมัติให้ดำเนินการได้ หรือโครงการอื่นที่เห็นสมควร

## การรับสมัครคนเข้าทำงาน

การรับสมัครคนเข้าทำงานก็เป็นงานในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของสภาตำบลเช่นกัน ดังที่กล่าวแล้วว่า โครงการ กสช. มีความมุ่งหมายที่จะจ้างคนว่างงานให้มีงานทำและต้องการลดช่องว่างเรื่องการกระจายรายได้ให้น้อยลง แต่จากการประเมินผลโครงการ กสช. 2523 พบว่า คนที่มาทำงานในโครงการเป็นคนที่รู้จักใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจจ้างอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างสูง<sup>1</sup> ซึ่งเหตุการณ์ทำนองนี้ยังคงเกิดขึ้นในปี 2524 โดยเฉพาะในกรณีที่โครงการซึ่งใช้คนไม่มากนัก คนที่มาทำงานในโครงการส่วนใหญ่มักจะรู้จักใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจจ้างเป็นการส่วนตัว โดยไม่ได้มีกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกคนที่ยากจนที่สุดก่อน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ ผลต่อการกระจายรายได้ ซึ่งข้อบกพร่องในส่วนนี้เกิดจากคณะกรรมการสร้างงานในชนบทเองที่ไม่ได้วางระเบียบเรื่องให้ไว้ในขณะเดียวกันสภาตำบลก็มีอคติในการคัดเลือกคนเข้าทำงานโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่ามุ่งคัดเลือกคนยากจนที่สุดก่อน

จากการที่สภาตำบลมีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จของโครงการ กสช. ตามที่กล่าวมา ดังนั้นประเด็นที่ต้องสนใจกันมาก ๆ คือ ความมีประสิทธิภาพของสภาตำบล หลาย ๆ คนสรุปว่าโครงการ กสช. เป็นการเริ่มต้นที่ดีในการมองเห็นความสำคัญของสภาตำบล<sup>2</sup> และเริ่มใช้สภาตำบลเป็นทางผ่านของการพัฒนา การประเมินผลโครงการ กสช. 2523 ก็เห็นว่า มีความเป็นไปได้มากที่การบริหารหรือการพัฒนาท้องถิ่นโดยอาศัยสภาตำบลเป็นจุดเริ่มต้นนี้จะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ<sup>3</sup> แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาด้วยว่ารัฐมีวิธีการเสริมสร้างประสิทธิภาพสภาตำบลมากน้อยเพียงไร เพราะเท่าที่ผ่านมาถึงแม้กระทรวงมหาดไทยและโดยเฉพาะโครงการ กสช. จะมีแนวนโยบายในการเสริมกลไกนี้พร้อมทั้งให้งบประมาณและอำนาจโดยชอบธรรมในการดำเนินการก็ตาม แต่ผู้ศึกษาคิดว่ามีปัจจัยเพียงแค่นี้ยังไม่พอเพียงสำหรับที่จะทำให้สภาตำบลเป็นองค์กรการบริหารที่ทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นภายใต้ปรัชญาของการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง สิ่งที่สำคัญมากที่จะให้บรรลุเป้าหมายนี้ได้ก็คือ

<sup>1</sup> เมธี ครองแก้ว รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523 หน้า 8.8

<sup>2</sup> นิพนธ์ บุญญภัทโร, "สภาตำบล : มาตรการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน", เทสทิบาล 3 (มีนาคม 2523) : 974.

<sup>3</sup> เมธี ครองแก้ว และคณะ, รายงานการประเมินผล . . . หน้า 8.8.

คุณภาพทางความคิดและความรู้ ของคณะกรรมการสภาตำบลในตำบลต่าง ๆ ทั้งการตระหนักในภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของตนเองต่อชุมชน และวิธีการพัฒนาชุมชนให้เจริญ โดยเปิดโอกาสให้คนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนในการสรุปปัญหาของความต้องการของตนเอง ตลอดจนไปจนถึงการเรียนรู้ถึงแหล่งทรัพยากรที่เขาสามารถขอความช่วยเหลือหรือขอคำแนะนำได้จากประสบการณ์เคยพบเลขานุการสภาตำบลซึ่งเข้าใจหลักการของประชาธิปไตยเพียงครั้งเดียว กล่าวคือ เขายอมรับที่จะให้ชาวบ้านร้องเรียนในกรณีที่ไม่พึงพอใจการดำเนินงานของสภาตำบล “แต่จะตัดสินใจอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับคณะกรรมการสภาตำบล ข้อเรียกร้องนั้นจะไม่มาบีบบังคับการตัดสินใจของสภาตำบล” ซึ่งนั้นก็เท่ากับว่า เขาแยกชาวบ้านออกจากสภาตำบลทั้ง ๆ ที่มันคือส่วนเดียวกัน และจำเป็นต้องมีความเห็นสอดคล้องกัน ซึ่งนับว่าเป็นทัศนคติที่เป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางและบทบาทที่ถูกต้องของสภาตำบลในโครงการ กสช. 2524 ที่ผ่านมาสภาตำบลชุดนี้จึงเสนอโครงการชุดกันชนน้ำแทนที่จะขุดคูคลองส่งน้ำตามข้อเรียกร้องของชาวบ้าน

การเสริมสร้างคุณภาพทางด้านความรู้ความคิดแก่คณะกรรมการสภาตำบลจึงเป็นสิ่งที่ต้องมีควบคู่ไปกับการให้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน การเสริมสร้างคุณภาพในส่วนนี้มิใช่ทำให้เพียงโครงการ กสช. ประสบผลสำเร็จ แต่จะเป็นพื้นฐานในการดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ทุกอย่างของสภาตำบลให้ประสบผลสำเร็จไปด้วย ซึ่งในการนี้จำเป็นต้องมีคนคอยให้ความช่วยเหลือแนะนำโดยใกล้ชิดในลักษณะของการเสริมศึกษาซึ่งกันและกัน ไม่ใช่เป็นการ คออบงำ หรือยึดเยียดความคิดเห็นให้กัน

## สรุป

โครงการ กสช. 2524 มีเป้าหมายในการช่วยเหลือให้คนในท้องถิ่นมีงานทำ ลดช่องว่างเรื่องการกระจายรายได้ และเพื่อเสริมกลไกการเมืองระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น ซึ่งปรากฏว่าการดำเนินงานของโครงการยังมีข้อบกพร่องและไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร กล่าวคือ ในเรื่องการจ้างงาน เนื่องจากระยะเวลาของโครงการสั้น คนยากจนจริง ๆ จึงไม่มีโอกาสมาทำงานในโครงการเนื่องจากจะต้องเลือกทำงานที่ระยะยาวที่สุดเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ที่เกี่ยวกับการกระจายรายได้ก็ยิ่งปรากฏว่า ทั้งคณะกรรมการสร้างงานในชนบท และคณะกรรมการสภาตำบลยังไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการเลือกคนที่ยากจนที่สุดก่อนเข้ามาทำงานทั้งยังเกิดปัญหาเรื่อง

การมีอคติในการเลือกคนเข้ามาทำงานของคณะกรรมการสภาตำบล กลุ่มคนที่เข้ามาทำงานจึงไม่ใช่เป็นผู้ที่มีปัญหาความเดือดร้อนมากที่สุด ซึ่งทำให้เป้าหมายเรื่องการกระจายรายได้ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ส่วนเป้าหมายสุดท้ายเพื่อเสริมกลไกการเมืองระดับท้องถิ่น ยังมีข้อบกพร่องตรงที่ยังไม่มีการเสริมสร้างคุณภาพทางความรู้ความคิดแก่คณะกรรมการสภาตำบลควบคู่ไปกับการให้อำนาจและงบประมาณในการดำเนินการ และถ้าจะทำให้เกิดระบบประชาธิปไตยจริงๆ แล้ว ลักษณะโครงการและช่วงเวลาจัดทำโครงการควรจะยืดหยุ่นได้มากขึ้นตามความต้องการหรือความเหมาะสมของแต่ละภาคหรือแต่ละจังหวัด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านการเมือง (การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน) และด้านการพัฒนา (ทำให้เกิดลักษณะโครงการที่เป็นความต้องการของประชาชนมากขึ้น)

โดยทั่ว ๆ ไปเมื่อออกจากเป้าหมายของโครงการแล้ว ก็อาจจะสรุปได้ว่า โครงการนี้ควรที่จะได้รับการสนับสนุนต่อไป ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนา และมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของประชาชนได้พอสมควร แต่ทั้งนี้ทางด้านวิธีการก็ต้องพยายามแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและต้องไม่มองว่าโครงการ กสช. จะเป็นโครงการเดียวที่แก้ปัญหาในชนบททั้งหมดได้ การวางแผนแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ในระยะยาว โดยการมุ่งแก้ที่ต้นเหตุแห่งปัญหา ยังคงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งอยู่เสมอ.

# คนชราไทย\*

นิตา ชูโต

## 1. ภูมิหลังและวัตถุประสงค์

รายงานการศึกษาวิจัยของสหประชาชาติได้แสดงให้เห็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรโลกว่า ในปี ค.ศ. 2000 โลกจะมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปถึง 580 ล้านคน และเกือบครึ่งหนึ่งเป็นประชากรของแถบเอเชีย (280 ล้าน) และในขณะที่อัตราส่วนของการเพิ่มของประชากรโลกเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 52 แต่อัตราการเพิ่มของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปกลับเพิ่มถึงร้อยละ 102 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ที่คนรุ่นปัจจุบันมีองค์ประกอบของคนกลุ่มอายุใหม่ คือ กลุ่มคนชรา<sup>1</sup>

แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรไทยเราเองก็มีทิศทางค่อนข้างจะเด่นชัดว่า เมื่ออัตราการเกิดลดต่ำลง เป็นผลให้สัดส่วนประชากรในกลุ่มวัยเด็กลดน้อยลง และเมื่ออายุขัยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้นก็จะเป็นผลให้สัดส่วนของประชากรที่มีอายุมากเพิ่มขึ้น เป็นปรากฏการณ์ของการชราภาพของประชากร (Aging Population) สำหรับจำนวนนี้ ได้มีการทวิจำนวนของคนอายุ 60 ปีขึ้นไป เพิ่มขึ้นถึงนี้ คือ ในปี พ.ศ. 2513 มีจำนวน 1,696,000 คน และในปี พ.ศ. 2523 เพิ่มขึ้นเป็น 2,515,000 คน หรือ ประมาณ 4.9% ของประชากรทั้งหมด ใน

---

\* รายงานนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับ Nippon Research Center, Tokyo แห่งประเทศญี่ปุ่นศึกษาวิจัยโครงการระหว่างชาติเกี่ยวกับคนชรา (A Multi-National Study on Old People) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงปัญหาต่าง ๆ อันเกิดแก่กลุ่มคนชราในแถบเอเชียและเพื่อวางนโยบายทางสังคมเกี่ยวกับประชากรกลุ่มนี้ในอนาคต

<sup>1</sup> William H. Kerrigan, -เลขานุการของ World Assembly on Aging (W.A.A) from *Bangkok Post* November 18, 1981, p. 4.

ปี 2543 (คือ ค.ศ. 2000) คาดคะเนว่าจะมีประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไปถึง 4,851,000 คน คือประมาณ 7.4% ของประชากรทั้งหมด หรือ 2 เท่าของคนสูงอายุในปัจจุบัน<sup>1</sup>

การเพิ่มสัดส่วนและทวีจำนวนของประชากรสูงอายุในสังคมย่อมจะก่อให้เกิดประเด็นและทิศทางปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมแนวใหม่ ๆ ซึ่งประเทศไทยยังไม่เคยประสบมาก่อน ในขณะที่ประเทศที่มีการพัฒนาและมีอัตราเพิ่มของประชากรต่ำได้ให้ความสำคัญและได้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคนชราค่อนข้างมาก ทั้งทางทฤษฎีและแนวทางปฏิบัติเพื่อสวัสดิการของคนกลุ่มสูงอายุ แต่ประเทศไทยเองมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้้อยมาก เนื่องจากความจำเป็นและเร่งรีบของปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาเรื่องการควบคุมการเกิดของพลเมือง ปัญหาเรื่องเด็ก ฯลฯ

จากการย้อนมองโครงสร้างและลักษณะของประชากรไทยเมื่อ 20 ปี ในอดีต (ปี พ.ศ. 2503) และอีก 20 ปีในอนาคต (ปี พ.ศ. 2533) จำนวนประชากรและสัดส่วนของประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมีการเปลี่ยนแปลงสรุปดังนี้

ปี	2503 <sup>(1)</sup>	2513 <sup>(1)</sup>	2523 <sup>(2)</sup>	2533 <sup>(2)</sup>
เพศ				
<b>ประชากร 60 + ปี</b>				
ญ : ช (จำนวน 1,000 คน)	653 : 554	916 : 274	1,320 : 1,098	1,524 : 1,583
ญ : ช (%)	54.06 : 46.94	54.52 : 45.48	54.95 : 45.41	54.85 : 45.15
% ต่อประชากรทั้งหมด	4.6	4.9	5.1	6.2

(1) ตัวเลขจากการสำมะโนประชากร

(2) ตัวเลขการคาดคะเน

จะเห็นได้ว่ากลุ่มประชากรอายุ 60 + ปี มีทั้งจำนวนและสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และจำนวนและสัดส่วนของประชากรหญิงสูงอายุ จะมีมากกว่าประชากรชาย ทั้งนี้เนื่องจากอายุขัย

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานสถิติแห่งชาติ, การคาดประมาณจำนวนประชากรของประเทศไทย 2513-2523, หน้า 43-48.



เฉลี่ยของสตรีสูงกว่าของชาย และจะมีสัดส่วนของหญิงหม้ายหรือหย่าร้างมากกว่าชายในวัยเดียวกัน นั่นคือสตรีสูงอายุจะมีโอกาสอยู่โดดเดี่ยวไร้คู่สมรสมากกว่าชาย อันเนื่องจากการตายจากของคู่สมรส และโอกาสที่จะแต่งงานใหม่อันเนื่องมาจากประเพณีนิยมและความสามารถที่จะแต่งงานใหม่ได้น้อยกว่าชาย นอกจากนี้สตรีที่โสดเป็นหม้ายหรือหย่าร้างที่มีอายุ ยังต้องรับผิดชอบในการเป็นหัวหน้าครัวเรือนอยู่ในระดับสูง ประชากรสูงอายุปัจจุบันและอีก 10 ปีข้างหน้า คือ พวกกลุ่มอายุ 45 + ปี ในปี พ.ศ. 2513 เป็นกลุ่มที่ส่วนใหญ่ (หญิง 76% ชาย 43%) ไม่ได้รับการศึกษา หรือมีการศึกษาในระดับประถมศึกษา (ชาย 47% หญิง 21%) อาชีพส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร ซึ่งเมื่อเข้าสู่วัยชราย่อมจะขาดเรี่ยวแรงประกอบอาชีพและส่วนใหญ่มิมีความสามารถทางเศรษฐกิจจำ ซึ่งแน่นอนจะต้องตกเป็นภาระของบุตรหลานที่จะต้องเกื้อหนุน กลุ่มคนชราที่มีการศึกษาน้อยหรือขาดการศึกษา มักจะขาดความรู้ในการระมัดระวัง ดูแลสุขภาพของตนเองยามแก่เฒ่า รวมทั้งขาดโอกาสที่จะแสวงหาความรู้ในการใช้ชีวิตในวัยชราอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ

ปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมเป็นที่ชัดเจนว่า เรื่องราวและความรู้ต่าง ๆ เกี่ยวกับการชราภาพ และปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชากรสูงอายุของไทยเป็นเรื่องที่จะละเลยมิได้ จำเป็นและเร่งด่วนที่จะต้องได้รับการศึกษาและจริงจังกันต่อไป เพื่อเตรียมรับสภาพการณ์ที่กำลังจะเกิดขึ้นไปในอนาคตอันใกล้

### 1.1 ขนาดของตัวอย่าง

ตัวอย่างของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ประชากรไทยอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 1,000 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ .002 ของจำนวนประชากรไทยอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยใช้สถิติปี พ.ศ. 2513 เป็นหลักในการเลือกตัวอย่าง จังหวัดที่เลือกเป็นตัวแทน คือ อุบลราชธานี (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) เชียงใหม่ (ภาคเหนือ) อุดรธานี (ภาคกลาง) นครศรีธรรมราช (ภาคใต้) และกรุงเทพมหานคร การเลือกตัวแทนประชากรมีสัดส่วนระหว่างพื้นที่เขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาลดังนี้ คือ

	เขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	รวม
อุบลราชธานี	13	229	242 คน
อยุธยา	18	211	229 คน
เชียงใหม่	14	187	201 คน
นครศรีธรรมราช	10	118	128 คน

## 1.2 ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง

จากการวิเคราะห์กลุ่มตัวอย่างคนชราอายุ 60 + ปีขึ้นไป จำนวน 1,000 คน สามารถสรุปลักษณะของตัวอย่างได้ดังนี้

ตารางที่ 1 คนชราแยกตามภูมิลำเนาและเพศ

ภูมิลำเนา \ เพศ	รวม	ชาย	หญิง
	อุบลราชธานี	242 (24.2)	110 (11.0)
อยุธยา	229 (22.9)	104 (10.4)	125 (12.5)
เชียงใหม่	201 (20.1)	92 (9.2)	109 (10.9)
นครศรีธรรมราช	128 (12.8)	58 (5.8)	70 (7.0)
กรุงเทพ ฯ	200 (20.0)	91 (9.1)	109 (10.9)
รวม	1,000 (100)	455 (45.5)	545 (54.5)

**ภูมิลำเนา** ของกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วยตัวแทนจากภาคกลาง (22.9%) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (24.2%) ภาคเหนือ (20.1%) ภาคใต้ (12.4%) และกรุงเทพ ฯ (20%) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบจากสัดส่วนของกลุ่มคนชราจากสำมะโนประชากรปี พ.ศ. 2513 จะเห็นได้ว่า

กลุ่มตัวอย่างของคนชราภาคใต้มีสัดส่วนน้อยกว่าความเป็นจริง และกลุ่มตัวอย่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนสูงกว่าความเป็นจริง

1.3 องค์ประกอบทางเพศและอายุ จากตารางที่ 2 จะเห็นว่ามีคนชราส่วนน้อยประมาณ 3.3% นี้อย่างเป็นสตรี (ชาย 16, หญิง 16 คน) นอกนั้นเคยแต่งงานแล้ว ในจำนวนนี้ 50% อยู่ร่วมกับคู่สมรส 42% เป็นหม้าย และ 4% หย่าขาดจากกัน เป็นที่น่าสังเกตว่ามีสตรีชราเป็นหม้ายมากกว่าชายถึง 3.5 เท่า และมากกว่าชายทุก ๆ ช่วงอายุ

ตารางที่ 2 คนชราแยกตามอายุและสถานภาพสมรส

อายุ	สถานภาพสมรส		อยู่คู่กับคู่สมรส	แยกกันหรือหย่า	หม้าย	ไม่ตอบ
	รวม	สตรี				
60-65 ปี	362 (36.2)	19 (1.9)	226 (22.6)	13 (1.3)	104 (10.4)	—
65-69	229 (22.9)	4 (0.4)	128 (12.8)	7 (0.7)	89 (8.9)	1 (0.1)
70-74	192 (19.2)	5 (0.5)	85 (8.5)	8 (0.8)	93 (9.3)	1 (0.1)
75-79	132 (13.2)	4 (0.4)	42 (4.2)	7 (0.7)	79 (7.9)	—
80-84	60 (6.0)	1 (0.1)	16 (1.6)	4 (0.4)	39 (3.9)	—
85-89	19 (1.9)	—	4 (0.4)	2 (0.2)	13 (1.3)	—
90-94	4 (0.4)	—	1 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.2)	—
95 ปีขึ้นไป	2 (0.2)	—	—	—	2 (0.2)	—
รวม	1,000 (100)	33 (3.3)	502 (50.2)	42 (4.2)	421 (42.1)	2 (0.2)

## 2. คนชราและครอบครัว

เราพยายามจะหาความกระจ่างว่า “คนชราปัจจุบันทำหน้าที่และมีสถานภาพอย่างไรในครอบครัวและพร้อมกันนี้ คนชราคาดหวังอะไรจากครอบครัวของเขา”

50 % ของกลุ่มคนชราที่มีคู่สมรส และ 3 % เป็นโสด นอกนั้นหย่าร้างหรือเป็นหม้าย คนชราส่วนใหญ่อยู่ร่วมกับคู่สมรสและหรือลูกที่แต่งงานแล้วหรืออยู่ร่วมกับสะใภ้และหรือลูกเขย พร้อมทั้งลูกหลาน (86 %) มีเพียงส่วนน้อยที่อยู่กับญาติ (8 %) หรืออยู่กับคนอื่นที่มีโชติญาติ (3 %) มีเพียง 5 % ที่อยู่ตามลำพังคนเดียว

### 2.1 กิจวัตรของคนชรา

จากโครงสร้างของครอบครัวที่คนชราอยู่ร่วมกันดังกล่าว ก็จะพบว่า การทำกิจวัตรประจำวันต่าง ๆ ส่วนใหญ่คือ 70 % หรือมากกว่าซึ่งได้แก่ งานจับจ่ายซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค การทำอาหาร ซักเสื้อผ้า ทำความสะอาดบ้านเรือน การปลูกต้นไม้ทำสวน (45 %) งานช่างไม้ ซ่อมแซมบ้าน (48 %) การซ่อมแซมเย็บปักเสื้อผ้า (63 %) เหล่านี้เป็นงานที่สมาชิกในครัวเรือนเป็นผู้ทำให้คนชราเป็นส่วนใหญ่และหรือคนชราจะทำเอง คือ ประมาณ 20-25 % ในเรื่องเกี่ยวกับการซักเสื้อผ้า ทำความสะอาดบ้าน ทำอาหาร ซื่อของใช้สอย ส่วนงานเรื่องช่างไม้ ซ่อมแซมบ้าน ซ่อมแซมเสื้อผ้า และตกแต่งบ้านนั้นทำน้อยมาก คือประมาณ 13-17 % เท่านั้น งานที่คนชราทำเองเป็นเปอร์เซ็นต์สูงได้แก่งานปลูกต้นไม้ทำสวน (30 %)

การทำกิจวัตรประจำวันของคนชราส่วนใหญ่ไม่แตกต่างกันมากในงานที่ทำ ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มอายุ เพศ หรือ สถานภาพทางสมรสที่แตกต่างกันหรือไม่ก็ตาม งานบางประเภทที่คนในครอบครัวไม่ทำหรือทำไม่ได้ หรือไม่สู้จะจำเป็นต่อชีวิตประจำวันมากนั้นก็จะมีใครทำ เช่น การตกแต่งบ้าน (16 %) ช่างไม้ (21 %) การเย็บซ่อมแซมเสื้อผ้า (17 %) มากกว่าจะไปพึ่งพาอาศัยคนอื่นนอกครอบครัว

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สมาชิกในครอบครัวมีส่วนช่วยในการทำกิจวัตรประจำวันส่วนใหญ่ให้แก่คนชรา สำหรับคนชราที่จะต้องทำงานเองหรือพึ่งตนเองในการทำกิจวัตรดังกล่าวก็มีความพอใจในงานที่ทำเพราะทำงานเคยชินเป็นนิสัยอยู่แล้ว (70 %) มีเพียงบางส่วน (12 %) ที่ตอบว่า ถ้าเป็นไปได้ก็ไม่อยากทำงานนั้น ๆ อีก

## 2.2 ความรู้สึกของคนชราที่มีส่วนช่วยเหลือทำประโยชน์แก่ครอบครัว

การอยู่ร่วมครัวเรือนเดียวกันของคนชรากับลูก ๆ หลาน ๆ เป็นส่วนใหญ่นั้นมองในแง่ดีก็เป็นความโชคดีของคนชราไทยที่มีบุตรหลานอยู่พร้อมหน้าพร้อมตา คอยให้ความช่วยเหลือทำกิจวัตรประจำวันต่าง ๆ ให้คนชรา เป็นเพื่อนคนชราทำให้มีความสุขความอบอุ่น และคลายเหงา คนชราเองก็จะมีความรู้สึกว่าตนเองมีคุณค่ามีส่วนร่วมช่วยทำประโยชน์และให้ความช่วยเหลือครอบครัวได้ บทบาทที่คนชราคิดว่าได้ทำประโยชน์ให้แก่ครอบครัวมากที่สุดได้แก่การเป็นที่ปรึกษาของคนในบ้าน (25 %) และช่วยดูแลลูกหลานเล็ก ๆ (21 %) รวมทั้งที่มีส่วนช่วยในการทำงานบ้านด้วย (21 %) 16 % ตอบว่า ตนยังเป็นหัวหน้าครอบครัวอยู่และ 10 % ยังต้องเป็นผู้หาเลี้ยงครอบครัวอยู่ มีเพียง 4 % ที่คิดว่าไม่ได้ช่วยเหลืออะไร ดังนั้นบทบาทที่คนชราคิดว่าตนเองได้ช่วยเหลือครอบครัวมากที่สุด และมีความหมายสำคัญสำหรับคนชรานั้นคือบทบาทการเป็นหัวหน้าครอบครัว หรือเป็นที่พึ่งที่ปรึกษาของครอบครัวนั่นเอง บทบาทที่สำคัญรองลงไป คือ การช่วยเหลือลูกหลาน ๆ ซึ่งยังเป็นเด็กอยู่เราพบว่า 80 % ของครอบครัวคนชรามีหลานซึ่งอายุต่ำกว่า 12 ปี ซึ่ง 4 % อาศัยอยู่ในบ้านเดียวกัน 17 % มีที่อยู่บ้านเดียวกันและแยกบ้านกัน ในกลุ่มที่หลานอายุต่ำกว่า 12 ปี อยู่ร่วมบ้านเดียวกันนั้นมีมาก (47%) ในกลุ่มคนชราที่เป็นหม้าย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มสตรีนั่นเอง

คนชรา 32 % จะต้องคอยดูแลหลานที่อายุต่ำกว่า 12 ปี เกือบตลอดเวลาบ่อย ๆ เพราะพ่อแม่เด็กไปทำงานไกล ๆ 23 % ดูแลบ้างเป็นครั้งคราว และ 10 % นาน ๆ ครั้ง การดูแลเด็กเล็กตลอดเวลานี้เป็นภาระที่หนักมากสำหรับคนชรา และภาระนี้มีแนวโน้มตกอยู่ในกลุ่มคนชราสตรีมากกว่ากลุ่มชาย (จากการทดสอบด้วย Chi-square พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างตัวแปรทางเพศ แต่ไม่พบความแตกต่างทางตัวแปรทางสถานภาพทางสมรสกับโอกาสการเลี้ยงดูหลาน ๆ อายุต่ำกว่า 12 ปี)

อย่างไรก็ดี คนชราส่วนใหญ่ (90 %) มิได้รังเกียจหรือเกียจงอนกับภาระอันนี้เลย กลับเห็นว่าเป็นการดีที่สมาชิกในครอบครัวได้อยู่ร่วมกันตลอดเวลา มีโอกาสได้พบกันพูดคุยกินอาหารร่วมกัน มีเพียงส่วนน้อย คือ 3 % ที่คิดว่าจะเป็นการดีกว่าที่คนหนุ่มและคนแก่ไม่ต้องมีโอกาสพบกันเลย และ 6 % ไม่แสดงความคิดเห็น (ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มที่ไม่มีบุตร กลุ่มที่

แสดงความสัมพันธ์ไม่รู้สึกกับลูกหลานนี้เป็นกลุ่มคนชราที่รู้สึกว่าคุณๆ ไม่ได้ให้ความสนใจเลย (2%) ซึ่งในกลุ่มนี้เป็นหม้าย (11 ราย) และอยู่ร่วมกับคู่สมรส (7 ราย) และเป็นสตรีหม้าย (14 ราย) มากกว่าชาย (6 ราย)

คนชราส่วนใหญ่ที่รู้สึกว่าคุณๆ ให้ความสนใจกับชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี (85%) ในกลุ่มนี้ 55% รู้สึกว่าคุณๆ ให้ความสนใจดีมาก และ 32% ให้ความสนใจค่อนข้างมาก

ความรู้สึกว่าคุณๆ สนใจและเอาใจใส่ต่อคนชราที่ยังสามารถมองจากการแสดงออกอื่น ๆ อีก อาทิเช่น ลูกเป็นแหล่งที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินมากที่สุด (58%) ลูกเป็นที่ปรึกษา (45%) เมื่อคนชราเกิดความวิตกกังวล ลูกเป็นแหล่งที่คนชราหวังและต้องการให้ช่วยดูแลเมื่อเจ็บป่วย (47%) ครอบครัวยุคใหม่และลูกๆ เป็นสิ่งสำคัญที่สุดเป็นอันดับแรก (28%) และอันดับที่ 2 (28%) ของชีวิตคนชรา

โดยสรุป คนชราไทยส่วนใหญ่อยู่ร่วมกับครอบครัวซึ่งมีลูกๆ หลานๆ หรือญาติพี่น้องรวมอยู่ด้วย คนในครอบครัวได้ให้ความช่วยเหลือในการ ทำกิจกรรมประจำวันต่างๆ ให้เป็นส่วนหนึ่ง การอยู่ร่วมกันนี้คนชรามีบทบาทในการ ให้คำปรึกษาและช่วยดูแลลูกหลานเล็กๆ ความสัมพันธ์ระหว่างคนชราบกับลูกหลานอยู่ในเกณฑ์ดี ลูกหลานแสดงความเอาใจใส่ เป็นที่พึ่งพิงทางเศรษฐกิจ และกำลังใจ ความสัมพันธ์อันดีของครอบครัวไทยนี้เองทำให้คนชรา รู้สึกว่าครอบครัวและลูกๆ เป็นสิ่งสำคัญที่สุดในชีวิตคนชรา

### 2.3 กิจกรรมของคนชรา

กิจกรรมทางสังคมที่คนชราเข้าร่วมทำมากและบ่อยที่สุดได้แก่กิจกรรมทางศาสนา (ไม่เคยเลย 3%) กิจกรรมที่เข้าร่วมทำมากและบ่อยเป็นอันดับรองได้แก่กิจกรรมเกี่ยวกับการเมือง (ไม่เคยเลย 25%) กิจกรรมที่ทำน้อยมากได้แก่กิจกรรมทางกีฬา (ไม่เคยทำเลย 89%) กิจกรรมทางศิลปะและการฝีมือ (ไม่เคยเลย 85%) กิจกรรมการเรียนเพิ่มเติมหาความรู้ในยามว่าง (ไม่เคยเลย 80%) และกิจกรรมอื่น ๆ นอกเหนือจากกิจกรรมทั้ง 7 ประเภท (ไม่ทำเลย 85%) สำหรับกิจกรรมที่คนชราเข้าร่วมทำในระดับปานกลาง ได้แก่ กิจกรรมเพื่อความสนุกสนานรื่นเริง เช่น งานเลี้ยง งานรางวัลต้นรั้ว ฯลฯ (ไม่เคยเลย 65%) และงานอาสาสมัครเพื่อชุมชน (ไม่เคยเลย 70%) จากการสัมภาษณ์ปรากฏว่ากิจกรรมที่คนชราเข้าร่วมบ่อยๆ ได้แก่ กิจกรรมลูกเสือชาวบ้าน

เหตุผลของการเข้าร่วมกิจกรรมของคนชราที่เข้าร่วมกิจกรรมบางเวลาหรือบ่อย ๆ นั้น ปรากฏว่า เหตุผลสำคัญอันดับแรก ๆ เพราะความรู้สึกว่าทำให้จิตใจบริสุทธิ์ผ่อนคลายความกังวล (29 %) เหตุผลต่อไป คือ ความเชื่อความศรัทธาในงานเหล่านั้น (19 %) เหตุผลถัดไปคือความสนุกและชอบกิจกรรมนั้น ๆ (12 %) และอยากมีเพื่อน (10 %) เหตุผลที่สำคัญดังกล่าวเหล่านี้เอง จึงทำให้คนชราเข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาและบ่อยครั้งที่สุด เพราะความเชื่อและความศรัทธาต่อศาสนาซึ่งเมื่อเข้าร่วมแล้วทำให้จิตใจสงบบริสุทธิ์ กิจกรรมการบันเทิงเข้าร่วมก็เพราะชอบและสนุกและทำให้มีเพื่อนฝูงมาก การเข้าร่วมไปในกิจกรรมอาสาสมัครเพื่อชุมชนก็เหตุที่สามารถจะช่วยเหลือคนอื่น ๆ ได้ (9 %) หรือเป็นเพราะคนรอบข้างเข้าร่วมทำงานกันทุกคน (7 %) เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้สอดคล้องกับลักษณะของกิจกรรมที่คนชรามีส่วนร่วม ทั้งมากและปานกลางตามลำดับ สำหรับกิจกรรมที่คนชราไม่เคยเข้าร่วม ซึ่งได้แก่กิจกรรมคันทรีพลา ซึ่งจะเห็นว่าคนชราไทยส่วนใหญ่ไม่ได้มีแนวคิดเรื่องการออกกำลังกาย หรือเล่นกีฬาเพื่อสุขภาพอนามัย ทั้งนี้เป็นเพราะส่วนใหญ่ทำงานทางเกษตรกรรมซึ่งเกี่ยวกับการใช้แรงงานอยู่แล้วเป็นปกติ ประกอบทั้งชนบทรอบนิคมประเพณีไทยเราเองที่มีแนวคิดเรื่องการสำรวมทางกาย เป็นลักษณะของ “ผู้ใหญ่” หรือ “ผู้อาวุโส” อยู่แล้ว รวมทั้งคนชราเองย่อมจะขาดกำลังกาย การออกกำลังกายหรือการกีฬาต่าง ๆ ย่อมจะไม่เหมาะสมกับความเป็น “ผู้ใหญ่” อย่างแน่นอน อนึ่ง กลุ่มคนชราที่อยู่ในกลุ่มตัวแทนการศึกษาคงนี้เป็นกลุ่มที่มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาหรือไม่เคยเข้าเรียนในโรงเรียนเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นย่อมจะขาดความรู้พื้นฐานที่จะเป็นแนวความคิดของการเล่นกีฬาเพื่อบำรุงรักษาสุขภาพหรือเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ รวมทั้งแนวคิดที่จะชวนชวนเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อประโยชน์ในการเรียนเพิ่มเติมในยามว่างเพื่อเพิ่มพูนความรู้ในวิชาชีพต่าง ๆ รวมทั้งแนวความคิดเรื่องกิจกรรมทางฝีมือและศิลปะต่าง ๆ ด้วย กิจกรรมทั้งสามด้านดังกล่าว จึงไม่เคยร่วมทำเป็นส่วนใหญ่

เมื่อพิจารณาจากตัวแปรทางเพศ กลุ่มอายุ และสถานภาพของการสมรสของกลุ่มคนชราว่าเกี่ยวข้องกับเข้าร่วมกิจกรรมและความถี่ของการเข้าร่วมหรือไม่ร่วม จากการทดสอบด้วย Chi-square ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันทางเพศในเรื่องการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง การเรียนยามว่างเพื่อเพิ่มพูนความรู้ การออกงานสังคม กิจกรรมเกี่ยวกับกีฬา งานอาสาสมัครเพื่อชุมชนและกิจกรรมอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ เพศชายมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมกิจกรรม

ดังกล่าวมากกว่าเพศหญิง ส่วนกิจกรรมทางศาสนาและกิจกรรมทางศิลปะ และการฝีมือนั้นไม่มีความแตกต่างกันในทางเพศ คือ กิจกรรมทางศาสนานั้นทั้งสองเพศเข้าร่วมมากพอ ๆ กัน แต่กิจกรรมทางศิลปะและการฝีมือ ทั้งสองเพศไม่เข้าร่วมเลยใกล้เคียงกัน

สำหรับตัวแปรทางด้านกลุ่มอายุ พบว่า มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มช่วงอายุ (60-69, 70-79, 80-89 และ 90 ขึ้นไป) ทั้ง 4 กลุ่มกับการเข้าร่วมประเภทกิจกรรมในเรื่องกิจกรรมทางการเมือง ทางศาสนา ทางเรียนเพิ่มพูนความรู้ และงานทางสังคม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คนชราที่อยู่ในกลุ่มอายุน้อยกว่าจะมีแนวโน้มเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าวมากกว่าคนชราในกลุ่มอายุสูงกว่า ส่วนกิจกรรมทางด้านศิลปะการฝีมือ การกีฬา การอาสาสมัครเพื่อชุมชน และกิจกรรมอื่น ๆ นั้นปรากฏว่า ไม่พบความแตกต่างระหว่างกลุ่มอายุในการเข้าหรือไม่เข้าร่วมกิจกรรม คือ คนชราไม่ว่าจะอยู่ในกลุ่มอายุน้อยหรือกลุ่มอายุมากกว่าก็เข้าหรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมนั้นทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวใกล้เคียงกัน

เกี่ยวกับสถานภาพทางการสมรส พบว่า มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนชราที่มีสถานภาพทางสมรสต่างกัน คือ

คนชราในกลุ่มโสด อยู่กับคู่สมรส หย่า และหม้าย กับการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง การใช้เวลาว่างเพิ่มพูนหาความรู้ และกิจกรรมทางการกีฬา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ กลุ่มคนชราที่อยู่ร่วมกับคู่สมรสหรือเป็นหม้ายมีแนวโน้มในการร่วมกิจกรรมทางการเมืองมากกว่า คนชราที่เป็นโสดหรือหย่าร้าง ส่วนกิจกรรมทางการเมืองเพิ่มพูนหาความรู้และการกีฬา กลุ่มที่อยู่ร่วมกับคู่สมรสและกลุ่มหม้ายมีแนวโน้มในการไม่ร่วมกิจกรรมดังกล่าวมากกว่ากลุ่มอื่น สำหรับกิจกรรมอื่น ๆ ที่นอกเหนือกิจกรรมดังกล่าว อีก 5 กิจกรรมนั้นไม่พบว่ามี ความแตกต่างระหว่างสถานภาพทางสมรสกับการเข้าร่วมกิจกรรมหรือไม่เข้าร่วมในกิจกรรมแต่อย่างไร

เมื่อกิจกรรมทางสังคมที่กลุ่มคนชราเข้าร่วมมากและบ่อยที่สุด คือ กิจกรรมทางศาสนา และกิจกรรมทางการเมือง ส่วนกิจกรรมอื่น ๆ นั้นเข้าร่วมน้อย ฉะนั้นจึงมีประเด็นคำถามที่ว่า คนชราใช้เวลาว่างทำกิจกรรมอะไร กิจกรรมที่ทำมากเป็นอันดับแรก (21%) คือ ฟังวิทยุ ต่อไปได้แก่การเดินเล่น (12%) ดูโทรทัศน์ (8%) ทำสวน (11%) และอ่านหนังสือ (8%) ทำอาหาร (8%) ทำการฝีมือ (8%) และอื่น ๆ เป็นต้น่าสังเกตว่ามีคนชราถึง 180 ราย หรือ 18% ที่ตอบว่าไม่ได้



ทำอะไรเลย จะเห็นได้ว่า งานอดิเรกยามว่างของคนชรามักเป็นกิจกรรมที่เป็นงานที่ไม่ต้องออกแรงมาก และสามารถทำตามลำพังได้ เวลาใดก็ได้ และเป็นกิจกรรมซ้ำ ๆ ตามกำลังของตนเองหรือไม่ก็อยู่เฉย ๆ

#### 2.4 การทำงาน

การทำงาน นอกจากมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจเพื่อเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวแล้วยังทำให้ผู้ทำงานมีสุขภาพทางกายและใจสมบูรณ์แข็งแรงเป็นปกติ มีสถานภาพทางสังคม มีเพื่อนร่วมงาน มีผู้นำหน้าถือตา ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและนับถือตัวเองอีกด้วย หลังจากได้ทำงานประจำมาเป็นระยะเวลาเกินกว่า 30-40 ปีแล้ว กำลังกายและสติปัญญาเริ่มเสื่อมถอยแล้ว คนเราควรจะได้รับพักร้อนจากงานประจำที่เคยทำจำเจมาตลอด

จากการสอบถามเกี่ยวกับสถานภาพของการทำงานของกลุ่มคนชราปัจจุบัน ปรากฏว่าคนชราส่วนใหญ่ (97%) เคยมีงานทำมีรายได้ประจำมาก่อน แต่ปัจจุบัน 40% ยังทำงานเพื่อหารายได้จากงานที่ทำประจําวัน ๆ อยู่ งานที่ทำส่วนใหญ่ได้แก่งานเกษตรกรรมและประกอบธุรกิจส่วนตัวของครอบครัว คือ ประมาณร้อยละ 41 และ 48 ตามลำดับ มีเพียง 3% ที่ทำงานในโรงงานและสำนักงาน (2%) ในกลุ่มที่ยังทำงานประจำนี้ 77% ยังประสงค์ที่จะทำงานต่อไปอีกเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจมากกว่าสิ่งอื่นใด (84%) อีก 14% ทำงานเพราะมีความสุข และอื่น ๆ คือ อยากมีเพื่อนและเป็นผลดีต่อสุขภาพ ในกลุ่มนี้ 22% ไม่อยากจะทำต่อไปอีกเลยเพราะสุขภาพไม่อำนวย (45%) และต้องการพักร้อน (34%) ดังนั้น โดยแท้จริงแล้ว กลุ่มที่ยังทำงานอยู่ปัจจุบันนี้ ทำเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจบังคับเป็นส่วนใหญ่

ส่วนกลุ่มที่ไม่ทำงานในขณะปัจจุบันนี้ (60%) ส่วนใหญ่เคยมีงานทำมาก่อนแต่ได้หยุดทำงานส่วนใหญ่เมื่อช่วงอายุ 50-60 ปี (67%) 13% หยุดทำงานเมื่ออายุระหว่าง 60-70 ปี และ 9% หยุดทำงานเมื่ออายุ 70 ปีหรือมากกว่า มีจำนวนน้อยที่หยุดทำงานเมื่ออายุต่ำกว่า 40 ปี ในกลุ่มที่หยุดทำงานและไม่อยากทำอีกเป็นเพราะส่วนใหญ่ (75%) สุขภาพไม่อำนวย และอยากจะพักร้อนอย่างมีความสุข (22%) กลุ่มนี้หยุดทำงานไปแล้ว เกือบหนึ่งในสามอยากจะทำงานอีกเนื่องจากอยากมีรายได้ (77%) และคิดว่าการทำงานทำให้มีความสุข (17%) สุขภาพดี (1%) มีเพื่อน ฯลฯ

เมื่อดูความแตกต่างระหว่างเพศและสถานภาพทางสมรสและกลุ่มอายุของการทำงานในปัจจุบัน ปรากฏว่ามีความแตกต่างระหว่างเพศ สถานภาพทางสมรส และกลุ่มอายุของคนชรา

ต่อการทำงานและไม่ทำงานที่มีรายได้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ เพศชายมีแนวโน้มในการทำงานมากกว่าเพศหญิงและกลุ่มที่อยู่ร่วมกับคู่สมรสมีแนวโน้มในการทำงานมากกว่าในขณะที่กลุ่มอื่น ๆ มีแนวโน้มในการไม่ทำงานมากกว่า ทุก ๆ กลุ่มอายุมีแนวโน้มในการไม่ทำงานสูงกว่าทำงาน ยกเว้นกลุ่มอายุ 60-64 ปี

## 2.5 ความหมายเกี่ยวกับคนสูงอายุ

ความหมายของคนสูงอายุหรือคนชรา<sup>นี้</sup>มีคำถามอยู่ 2 ประเด็น คือ ความหมายที่เกี่ยวข้องกับอายุตามปีปฏิทิน และความหมายทางกายภาพและหน้าที่ต่าง ๆ ทางสังคมอันสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเข้าสู่วัยชรา

ประเด็นเกี่ยวกับอายุที่เริ่มเข้าสู่วัยชรา<sup>นี้</sup> คำถามให้ระดับของช่วงอายุตั้งแต่ 50-80 ปี ขึ้นไป ปรากฏว่า 40% มีความเห็นว่าควรเป็นช่วงอายุประมาณ 60 ปี 16% คิดว่าควรเป็นช่วงอายุ 70 ปี 11% ตอบว่าอายุประมาณ 60 ปี 10% คิดว่าควรเป็นช่วงอายุ 55 ปี นั่นคือ 20% เห็นว่าควรจะเป็นช่วงอายุต่ำกว่า 60 ปี 40% อยู่ในช่วง 60 ปี และ 35% คิดว่าสูงกว่า 60 ปี ความเห็นเกี่ยวกับการเข้าสู่วัยสูงอายุ<sup>นี้</sup> สอดคล้องกันในหมู่คนชราทั้งชายและหญิงและไม่แตกต่างกันไม่ว่าจะมีสถานภาพทางสมรสหรือกลุ่มช่วงอายุต่างกัน

เมื่อถามถึงความหมายของการสูงอายุ<sup>ใน</sup> ประเด็นหลังปรากฏว่า 47% ให้ความหมายเกี่ยวกับทางกายภาพ คือ เป็นชีวิตในช่วงที่ร่างกายอ่อนแอ 15% ให้ความหมายเกี่ยวกับหน้าที่ทางการงาน คือ เป็นช่วงที่มีคนอื่นมาทำงานและธุรกิจของครอบครัวแทน 11% ให้ความหมายในเรื่องหน้าที่การเปลี่ยนแปลงสภาพในครัวเรือน คือ เป็นช่วงชีวิตที่ลูก ๆ แ่่งงานกันไปหมดหรือมีชีวิตอย่างเป็นอิสระ 14% ไม่ระบุความหมาย การให้ความหมายของการสูงอายุเกี่ยวกับทางค้ำนกายภาพและหน้าที่ต่าง ๆ ทางสังคม<sup>นี้</sup>มีแนวโน้มไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในกลุ่มชายหญิงและกลุ่มช่วงอายุต่าง ๆ แต่มีความแตกต่างกันในระหว่างสถานภาพทางสมรส

แม้ว่ากลุ่มคนชราจะมีแนวความคิดในเรื่องอายุของการชราภาพและการปลดเกษียณจากงานประจำตรงกัน (37% และ 40%) ก็ตาม แต่ความหมายของการปลดเกษียณจากการทำงานและหน้าที่ทางสังคมก็มีแนวความคิดหลายแง่หลายประเด็น ไม่ตายตัวมากนักทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มคนชราไทยส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรและทำงานส่วนตัวมากกว่ารับราชการนั่นเอง เมื่อถามถึงความคิดเห็น

ว่า สิ่งสำคัญที่สุดสำหรับผู้สูงอายุคืออะไร 34 % ให้ความคิดเห็นว่าสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับผู้สูงอายุ คือ การเป็นหัวหน้าครอบครัว เป็นที่พึ่งที่ปรึกษาของครอบครัว ๒๓ % คือการที่สามารถใช้ชีวิตอย่างมีอิสระ 18 % กล่าวถึงการที่สามารถให้คำปรึกษากับคนอื่น ๆ ในงานนั้น ๆ 12 % ให้ความเห็นอื่น ๆ คือ การมีร่างกายที่แข็งแรง มีทรัพย์สินเงินทอง การมีศาสนาเป็นเครื่องยึดเหนี่ยว ฯลฯ ทำงานที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชน (6 %) และ 9 % ไม่ทราบ หรือไม่ตอบคำถามนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มชายและหญิงมีแนวโน้มในการให้ความคิดเห็นไปในแนวเดียวกัน แต่เมื่อทดสอบความแตกต่างทางสถิติแล้ว ปรากฏว่ามีความแตกต่างทางเพศอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากกลุ่มเพศหญิงไม่แสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ไม่มีความแตกต่างกันในระหว่างสถานภาพทางสมรสกับการแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้

เมื่อพิจารณาคำตอบในประเด็นที่ถามว่า “อะไรสำคัญที่สุดในชีวิตเป็นอันดับแรกและอันดับรองของท่าน” จะเห็นได้ว่า สิ่งที่สำคัญเป็นอันดับแรกและอันดับรองของคนชราานั้น ตรงกับความคิดเห็นในเรื่องที่สำคัญที่สุดของคนสูงอายุ คือ “ครอบครัวและลูก ๆ” แต่คำตอบรองลงไปนั้นแตกต่างกันไป คือ ศาสนาและความเชื่อดี (28 % อันดับแรก 25 % อันดับรอง) ประเทศชาติ (19 % อันดับแรก 16 % อันดับรอง) สังคมเพื่อนบ้านและคนรู้จัก เป็นคำตอบที่มีเปอร์เซ็นต์ต่ำมาก (1 % และ 0.7 % อันดับแรก 3 % และ 2.2 % อันดับรอง)

โดยสรุป ครอบครัวและลูก ๆ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดทั้งในด้านความคิดเห็นและในความเป็นจริง คนชราเองก็คาดหวังว่า เมื่อสูงอายุแล้วควรมีชีวิตที่เป็นอิสระ และมีบทบาทเป็นที่ปรึกษาแก่คนอื่น ๆ ได้ นั้น หรือสามารถทำประโยชน์ให้แก่ชุมชน ฯลฯ เหล่านี้ เป็นเรื่องของความคิดอุดมคติของชีวิตจริง แล้วคนเรากงจะต้องเลือกทำแต่ในสิ่งที่สำคัญและจำเป็นเท่าที่จะนำกำลังกายสติปัญญาและกำลังทรัพย์จะอำนวยให้ได้เท่านั้น และสิ่งที่สำคัญต่อจากครอบครัวและลูก ๆ ของคนชราก็คือศาสนานั่นเอง

## 2.6 ปัญหาและความต้องการของคนชรา

ปัญหาทั่ว ๆ ไปที่กลุ่มคนชราประสบอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาสำคัญอันดับแรกคือปัญหาทางเศรษฐกิจ อันสืบเนื่องจากรายได้ไม่แน่นอน (31 %) ปัญหาต่อไปได้แก่ปัญหาสุขภาพอนามัย ซึ่งทรุดโทรม (29 %) ถัดไปได้แก่ปัญหาการขาดเพื่อนสนิททำให้รู้สึกเหงาและโดดเดี่ยว (10 %)

และ 9 % ไม่รู้ว่าจะมีชีวิตอยู่ไปเพื่ออะไร 5 % มีปัญหาเรื่องความสัมพันธ์กับครอบครัว 3 % มีปัญหาเรื่องทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สิน และปัญหาอื่น ๆ (2 %) ซึ่งได้แก่การทวงไถ่บุตรหลาน จะลำบาก เรื่องการถูกล่อกที่ และการไม่ได้รับความยุติธรรมต่าง ๆ มี 10 % ซึ่งบอกว่าไม่มีปัญหาอะไรเลย

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาอันดับแรก ๆ 3 ปัญหาของคนชรานั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาความยากจนและปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพเป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะรุนแรงมาก (31 % และ 29 %) กว่าปัญหาที่ 3 คือ การขาดเพื่อนสนิทวัยเดียวกันทำให้รู้สึกโดดเดี่ยว (10 %) จากเหตุผลของตัวเลขแล้วยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีกดังนี้

คงได้กล่าวแล้วว่า 40 % ของกลุ่มคนชรายังต้องทำงานประจำอยู่เพื่อหารายได้ และยังจะต้องทำต่อไปอีกเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ งานที่ทำส่วนใหญ่ได้แก่งานเกษตรกรรม ประเด็นปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย ซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศนั้น เป็นความจริงที่รู้จักกันอยู่ทั่วไป เกษตรกรส่วนใหญ่รายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น รวมทั้งเป็นงานที่ต้องอาศัยกำลังแรงงานสูง ดังนั้นเมื่ออย่างเข้าสู่วัยชราอันเป็นวัยที่ขาดกำลังแรงงานก็ยิ่งจะทำให้ปัญหาเพิ่มทวีคูณยิ่งขึ้นไปอีก คนชราทั้งชายหญิง 86 % ตอบว่ามีปัญหาทางเศรษฐกิจ ในจำนวนนี้ 37 % ค่อนข้างจะเดือดร้อน และ 20 % เดือดร้อนมากถึงขั้นฝืดเคืองเลยทีเดียว

ปัญหาทางเศรษฐกิจนี้ย่อมจะเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาการบำรุงรักษาสุขภาพ ซึ่งในวัยชราสุขภาพทางกายย่อมจะทรุดโทรมง่าย และมีโอกาสสูงต่อการเจ็บป่วยอยู่แล้ว เมื่อขาดกำลังเงินที่จะช่วยดูแลรักษายามเจ็บป่วยหรือขาดทุนทรัพย์สำหรับการทำนุบำรุงสุขภาพให้อยู่ในสภาพปกติก็ยิ่งจะเป็นการซ้ำเติมให้ปัญหาสุขภาพวิกฤตยิ่งขึ้นมากกว่าสองในสาม (68 %) ของคนชราที่มีปัญหาสุขภาพไม่ค่อยดี และในจำนวนนี้ 15 % เจ็บป่วยจนต้องล้มหมอนนอนเสื่อ และอีก 2 % เจ็บป่วยจนต้องนอนเกือบตลอดเวลา ส่วนใหญ่เพศหญิงมีแนวโน้มของกรณีมีปัญหาสุขภาพมากกว่าเพศชาย

สำหรับปัญหาการขาดเพื่อนสนิทและรู้สึกโดดเดี่ยวนั้น เป็นเรื่องธรรมชาติของคนชรา ซึ่งเมื่ออายุมากขึ้นกลุ่มเพื่อนสนิท ใกล้เคียงก็จะล้มหายตายจากไปตามอายุขัย คนชรา (31 %) ปัจจุบันไม่มีเพื่อนสนิท แต่ 68 % ยังมีเพื่อนสนิทและอยู่ในจำนวนนี้ 49 % มักจะเป็นเพื่อนสนิทเพศเดียวกัน เมื่อศึกษาคุณลักษณะการพบเพื่อนสนิทครั้งแรกของคนชราแล้วปรากฏว่าเป็นเพื่อนกัน

มาตั้งแต่เด็ก ๆ เพราะอาศัยอยู่ใกล้เคียงกัน เรียนหนังสือหรือเล่นมาด้วยกันตั้งแต่เล็ก (68 %) มีเพียง 9 % ที่ทำงานร่วมกันมา และ 15 % เป็นเพื่อนที่เคยพบกันทั่วๆไปหรือเป็นสมาชิกสโมสรทำกิจกรรมร่วมกัน ดังนั้นถ้าได้ส่งเสริมให้คนชราทำกิจกรรมทางสังคม หรือร่วมเป็นสมาชิกของชุมชนต่างๆ ให้เพิ่มมากขึ้น โอกาสในการจะมีเพื่อนสนิทก็จะเพิ่มมากขึ้น และปัญหาอันนี้ก็จะช่วยบรรเทาลงได้บ้าง

เมื่อคนชรามีปัญหาหรือวิตกกังวล แหล่งที่คนชราปรึกษาเพื่อแก้ปัญหาหรือคลายความวิตกกังวลแหล่งสำคัญ คือ ครอบครัวของตนเอง (69 %) ซึ่งได้แก่ลูกสาว (22 %) ลูกชาย (20 %) สามีหรือภรรยา (17 %) ลูกเขยหรือลูกสะใภ้ (5 %) พี่น้องท้องเดียวกัน (3 %) และญาติ (6 %) แหล่งต่อไปได้แก่เพื่อน ๆ ทั้งที่อยู่ใกล้ ๆ (7 %) และทั่ว ๆ ไป (2 %) แหล่งสำคัญที่คนชราปรึกษาด้วยคือ พระ (6 %) ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน (2 %) มี 9 % ที่บอกว่าไม่มีใครเป็นที่ปรึกษา

## 2.7 ความต้องการของคนชราเกี่ยวกับบุคคลที่ดูแลเมื่อสุขภาพไม่แข็งแรง

ครอบครัวและลูก ๆ นอกจากเป็นที่ปรึกษาเมื่อคนชรามีปัญหาหรือความวิตกกังวลแล้ว ยังเป็นแหล่งที่คนชราต้องการให้ช่วยดูแลเมื่อตนเองไม่แข็งแรงหรือเจ็บป่วยอีกด้วย และก็เช่นเดียวกัน ลูกสาวเป็นที่หวังและต้องการพึ่งสูงกว่าคนอื่น ๆ นอกจากนี้ครอบครัวยังเป็นที่หวังว่าจะเป็นผู้ช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในยามชรา (61 %) แหล่งใหญ่ คือ ได้มาจากลูก ๆ นั้นเอง (68 %)

นอกจากครอบครัวและลูก ๆ แล้ว คนชราส่วนใหญ่ก็คิดหวังพึ่งตนเอง คือ ควรจะทำงานเก็บหอมรอมริบไว้ (25 %) หรือหาเงินจากการทำงาน (29 %) แหล่งความช่วยเหลือที่นอกเหนือครอบครัวที่คนชราเคยได้รับความช่วยเหลือมี 41 % และ 57 % ไม่เคยได้รับบริการช่วยเหลืออะไรเลย บุคคลที่เคยช่วยให้บริการส่วนใหญ่ได้แก่ญาติ (44 %) และจากเพื่อนบ้านบางคน (43 %) เมื่อเปรียบเทียบกับบริการที่เคยได้จากเจ้าหน้าที่หน่วยบริการสาธารณะของรัฐ (11 %) หรืออาสาสมัคร (0.2%) แล้ว ก็เป็นสัดส่วนที่ได้รับน้อยมาก บริการที่ได้ คือ มาเยี่ยมหรือมาคุย (18 %) มาเยี่ยมรักษาพยาบาล (10 %) หรือให้บริการอาหารกลางวัน (9 %) ทำงานบ้านทั่ว ๆ ไป ทำความสะอาดบ้าน ฯลฯ

โดยทั่วไป บริการของรัฐหรือบริการสังคมแก่กลุ่มคนชรานั้นยังมีน้อยมาก คนชราส่วนใหญ่พึ่งพาอาศัยครอบครัว ลูก หลาน ญาติ หรือเพื่อนบ้านใกล้เคียงเป็นส่วนใหญ่

## 2.8 ความสุขและความทุกข์ของชีวิต

คนชราเป็นบุคคลที่ได้ผ่านชีวิตมาเป็นเวลามากกว่า 60 ปีแล้ว ย่อมจะมีประสบการณ์ที่มีความสุขและความทุกข์แตกต่างกันไป คนที่มีประสบการณ์ในชีวิตที่มีความสุขก็ย่อมจะมีชีวิตที่สดชื่น กาลเวลาดูเหมือนจะผ่านไปอย่างรวดเร็ว ช่วงของชีวิตที่มีความสุขย่อมจะมีคุณค่าให้คนเราพึงระลึกถึง แต่ในทางตรงกันข้าม คนที่ประสบแต่ความทุกข์ยาก ชีวิตย่อมจะดำเนินไปอย่างเชื่องช้า และความลำบากนั้นดูจะยืดยาวนานอย่างไม่สิ้นสุด และทำให้บุคคลนั้น ๆ แก่เร็วกว่าอายุจริง

### 2.8.1 ช่วงเวลาที่มีความสุขที่สุด

เราได้พยายามถามถึงช่วงเวลาที่มีความสุขและความทุกข์ของชีวิตคนชราเพื่อจะค้นหาเปรียบเทียบวิถีชีวิตของคนชราว่ามีประสบการณ์มาอย่างไร และเหตุผลต่าง ๆ ที่นำมาถึงความสุขและความทุกข์ของชีวิต เราพบว่า ช่วงชีวิตที่มีความสุขที่สุดของคนชราได้แก่ชีวิตในวัยหนุ่มสาว (31%) คือ ช่วงก่อนวัยอายุ 25 ปี จากเหตุผลที่ว่า ชีวิตหนุ่มสาวเป็นโสดมีอิสระมีเงินทองใช้ยังมีพ่อแม่เลี้ยงดู และมีความสุขกับความรัก วัยที่มีความสุขรองลงมา (20 %) คือ วัยเมื่อแต่งงานแล้ว คือ มีครอบครัวอยู่พร้อมสามีภรรยาและลูก และมีการงานทำเป็นหลักฐาน วัยถัดไป คือ ช่วงชีวิตในวัยชรา (17 %) เพราะเหตุว่ามีลูกหลานคอยเลี้ยงดูได้พักผ่อนและได้ใกล้ชิดกับศาสนา เป็นที่น่าสังเกต คือ คนชราจำนวนหนึ่ง (63 คน หรือ 6%) ที่ตอบว่าในช่วงชีวิตนี้ไม่เคยมีความสุขเลย สำหรับช่วงชีวิตที่มีความทุกข์ที่สุดนั้น ช่วงชีวิตในวัยชรา (32 %) สาเหตุสำคัญก็เพราะความเจ็บป่วยของตนเองและผู้ใกล้ชิด การตายจากของผู้ใกล้ชิด เหนงไม่มีใครดูแล และความลำบากทางฐานะทางเศรษฐกิจ วัยที่เป็นทุกข์รองลงมาได้แก่ช่วงที่แต่งงานแล้ว (30 %) อันสืบเนื่องมาจากการต้องทำงานหนักเพื่อเลี้ยงดูครอบครัว ช่วงถัดมาได้แก่วัยอายุ 45-60 ปี (12%) เพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากความยากจน และสุขภาพทรุดโทรมทำให้มีหนี้สิน ฯลฯ เป็นที่น่าสังเกตว่า ประมาณ 98 หรือ 10% ตอบว่าไม่เคยมีความสุขเช่นกัน อาจจะเป็นไปได้ที่กลุ่มคนชราอาจจะลืมเลือนหรือไม่สามารถจะแสดงออกถึงความรู้สึกดังกล่าว หรือไม่เคยคิดถึงในเรื่องดังกล่าว หรือเคยคิดก็ไม่อยากแสดงความรู้สึกก็เป็นได้

### 2.8.2 เปรียบเทียบคนแก่กับหนุ่มสาวใครได้เปรียบกว่ากัน

เมื่อเปรียบเทียบกับคนสูงอายุอื่น ๆ ในวัยเดียวกันของคนชรา 1 ใน 3 รู้สึกว่าตนเองก็มีความสุขเหมือน ๆ กับคนอื่น ๆ 1 ใน 4 รู้สึกว่าตนเองมีความสุขมากกว่า ในจำนวนนี้ 12 % รู้สึกว่ามีความสุขมากกว่า และ 14 % รู้สึกก่อนข้างมีความสุขกว่า 18 % รู้สึกว่าก่อนข้างมีความสุขน้อยกว่า 10 % รู้สึกว่ามีความสุขน้อยกว่า ความรู้สึกนี้ไม่แตกต่างกับในกลุ่มคนชราทั้งชายและหญิงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

แต่ถ้าคิดเปรียบเทียบกับกลุ่มหนุ่มสาวแล้ว 81 % รู้สึกว่าคนแก่เสียเปรียบ 8 % รู้สึกว่าได้เปรียบ 7 % รู้สึกว่าไม่มีใครได้เปรียบหรือเสียเปรียบ ความรู้สึกนี้มีความแตกต่างระหว่างเพศอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ คนชราเพศหญิงมีแนวโน้มในการรู้สึกความเสียเปรียบมากกว่ากลุ่มชาย ในขณะที่เพศชายมีแนวโน้มในการรู้สึกถึงความได้เปรียบและเท่าเทียมกันมากกว่าเพศหญิง

เมื่อถามถึงความรู้สึกเกี่ยวกับตนเองว่า รู้สึกว่าแก่หรือไม่ มีเพียงส่วนน้อยมากคือ 4% ที่ตอบว่า ไม่เคยรู้สึกเลย แต่ส่วนใหญ่บอกว่ารู้สึก และในจำนวนนี้มากกว่า 76 % เคยรู้สึกบ่อยๆ 13 % รู้สึกบางครั้ง และ 8 % นาน ๆ ครั้งจะรู้สึก ความรู้สึกว่าตนเองแก่นี้ เพศหญิงมีแนวโน้มที่รู้สึกมากกว่าเพศชาย แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เมื่อถามถึงความรู้สึกเหงาและว่าเหว่ ปรากฏว่ามีแนวโน้มไม่แตกต่างกัน คือ มากกว่า 1 ใน 3 คือ 37% บอกว่าไม่เคยรู้สึกเหงาหรือว่าเหว่เลย 68 % เคยรู้สึก และในจำนวนนี้ประมาณ 24 % รู้สึกบ่อย 25 % บางครั้งรู้สึกและ 15 % นาน ๆ ครั้งจึงจะรู้สึก

อย่างไรก็ตาม ช่วงชีวิตในวัยชราของคนไทยแม้ว่าจะเป็นช่วงที่มีความทุกข์ในเรื่องความแก่เฒ่าและการเจ็บป่วยของสังขารร่างกายก็ตาม วัยชราที่ยังเป็นวัยที่มีความสุขความอบอุ่นจากการที่มีลูกหลานเลี้ยงดูเอาใจใส่และการปฏิบัติกิจในศาสนาเป็นเครื่องชดเชยหาความสุขความสงบได้

การหาความสุขและความสงบทางใจโดยปฏิบัติกิจทางศาสนานี้จะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมที่กลุ่มคนชรานิยมทำมากที่สุด (ดูตอนกิจกรรมของคนชราประกอบ) ดังได้กล่าวแล้ว 98 % ของคนชราปฏิบัติพุทธศาสนา 66 % ให้ความสนใจศาสนามาก 29 % สนใจบ้าง มีเพียง 5 % ที่ให้ความสนใจเล็กน้อย และ 0.7 % ไม่ให้ความสนใจเลย คนชรา 70 % มีความเชื่อเกี่ยวกับชีวิตอีกโลก

หนึ่งหลังจากตายไปแล้ว (48 % เชื่อและ 22 % เชื่อบ้าง) 17 % ยังสงสัยอยู่ 8 % ไม่เชื่อเลย จากความเชื่อดังกล่าวนี้ย่อมทำให้คนชรายิ่งปฏิบัติกิจทางศาสนามากยิ่งขึ้น เพื่อชำระจิตใจให้บริสุทธิ์ เพื่อผลบุญจะได้ตอบแทนในโลกหน้าให้ได้มีชีวิตที่ดีหรือสุขสมบูรณ์กว่าเดิม

### 3. สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาเกี่ยวกับคนชราและปัญหาต่าง ๆ จากข้อมูลทางสถิติและสำรวจจากแบบสอบถาม ซึ่งใช้กลุ่มคนชราอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป 1,000 คน เป็นกลุ่มตัวอย่างทั่วประเทศมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

1. แนวโน้มและสัดส่วนของกลุ่มคนชราไทยมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ นั่นคือในปี พ.ศ. 2533 กลุ่มคนชราจะเพิ่มเป็นจำนวน 3.4 ล้านคน ซึ่งคิดเป็น 6.2 % ของประชากรทั้งหมด และในปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) ก็คาดว่าจะเพิ่มเป็น 4.8 ล้านคน หรือประมาณ 7.4% ของประชากร จำนวนและสัดส่วนของประชากรสูงอายุหญิงจะมีมากกว่าประชากรชายซึ่งจะเป็นหญิงหม้ายหรือหย่าร้างมากกว่าชายในวัยเดียวกัน

2. กลุ่มคนชราส่วนใหญ่เป็นประชากรที่ไม่ได้รับการศึกษาหรือมีการศึกษาในระดับประถมศึกษา อาชีพส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร และมีฐานะยากจน ซึ่งจะต้องตกเป็นภาระของบุตรหลานและรัฐบาลที่จะต้องก่อหนี้การศึกษาค่าให้กลุ่มคนชราขาดความรู้ในการระมัดระวังดูแลสุขภาพตนเองในยามชรา ขาดโอกาสที่จะแสวงหาความรู้ในการใช้ชีวิตในวัยชราอย่างมีประสิทธิภาพ

3. ครอบครัวและลูก ๆ มีบทบาทสำคัญของชีวิตในวัยชรา คนชราไทยส่วนใหญ่ (90 %) อยู่ร่วมกับคู่สมรสหรือครอบครัวซึ่งเป็นลูกหลานหรือญาติพี่น้อง ลูก ๆ ของคนชราให้ความช่วยเหลือในการทำกิจวัตรประจำวันต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ การอยู่ร่วมกันนี้คนชราเองก็มีบทบาทเป็นที่ปรึกษาครอบครัว และช่วยดูแลเลี้ยงหลานหรือเด็กเล็ก การเลี้ยงดูดูแลเด็กเล็กนั้นในบางกรณีอาจกลายเป็นภาระหนักแก่คนชรา คนชราส่วนใหญ่ชื่นชมและยินดีที่ได้อยู่ร่วมกับลูกหลาน ลูก ๆ ได้เป็นที่พึ่งอันสำคัญในยามแก่เฒ่า หรือเจ็บป่วย เป็นที่ปรึกษาเมื่อมีปัญหาหรือมีความวิตกกังวล รวมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านเงินทอง ดังนั้น ครอบครัวและลูกจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของชีวิตคนชรา อย่างไรก็ตาม มีคนชราจำนวนหนึ่ง (5 %) ที่อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง



4. คนชรา (40%) ยังทำงานเพื่อหารายได้ประจำหลังจากอายุ 60 ปีไปแล้ว จนกระทั่งอายุมากขึ้น หรือจนกระทั่งสุขภาพไม่อำนวย เพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจ งานที่ทำส่วนใหญ่ได้แก่งานเกษตรกรรมและ/หรืองานส่วนตัว ด้วยเหตุที่ลักษณะของงานที่คนไทยส่วนใหญ่ทำเป็นงานทางเกษตรกรรมของครัวเรือน รายได้ต่ำ ไม่มีหลักประกันหลังจากหยุดงานประจำ ดังนั้นอายุการปลดเกษียณจากงานประจำจึงไม่ตายตัวแน่นอน อย่างไรก็ตามมีแนวโน้มว่าคนชราจะหยุดทำงานประจำเมื่ออายุเกิน 64 ปี ขึ้นไป

5. ปัญหาที่สำคัญของคนชรา คือ ปัญหาเศรษฐกิจ สุขภาพร่างกายทรุดโทรมและการขาดเพื่อนรุ่นราวคราวเดียวกันทำให้รู้สึกโดดเดี่ยวชีวิตอยู่ไปอย่างไร้ความหมาย

6. คนชราเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมน้อยมาก กิจกรรมที่เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมทางศาสนาและกิจกรรมทางการเมืองบ้าง กิจกรรมที่มีแนวโน้มเข้าร่วม คือ กิจกรรมลูกเสือชาวบ้าน กิจกรรมส่วนตัวของคนชราส่วนใหญ่ได้แก่ การฟังวิทยุ เดินเล่น ทำสวน ฯลฯ

7. บริการทางสังคมที่คนชราได้รับนั้น เกือบจะไม่มีเลย หรือมีน้อยมาก อาทิเช่น บริการทางสาธารณสุข และการรักษาพยาบาล คนชราส่วนใหญ่มีใ้่มุ่งหวังในบริการเหล่านี้แต่กลับมุ่งช่วยตัวเองหรือหวังความช่วยเหลือจากครอบครัวหรือลูก ๆ มากกว่า

8. คนชราไทยถึงแม้ว่าจะมีปัญหามากมาย เกี่ยวกับความแก่เฒ่าหรือทุกข์ยากอย่างไรก็ตาม มากกว่าครึ่ง (62%) ก็ยังคิดว่าตนเองก็มีความสุขเหมือนกับคนอื่น หรือมีความสุขมากกว่า และไม่ได้รับรู้สึกเหงาหรือว่าเหว่มากนัก ศาสนามีสวนช่วยเป็นอย่างมากที่ทำให้จิตใจบริสุทธิ์และมุ่งหวังการมีชีวิตที่ดีขึ้นในโลกหน้า

#### 4. อภิปรายและเสนอแนะ

1. จากทิศทางและแนวโน้มของการเพิ่มจำนวนและสัดส่วนของกลุ่มคนชรา ย่อมจะชี้แนวทางปัญหาใหม่ ๆ ที่จะเกิดในอนาคตอันใกล้ คือ ในขณะที่การแพทย์ได้วิวัฒนาการไปมากและอายุขัยเฉลี่ยของประชากรไทยเพิ่มขึ้น แต่การพัฒนาทางด้านสุขภาพอนามัยและสวัสดิการทางสังคมของประเทศเรายังไม่สมดุลกันนี้ ปัจจุบันปัญหาของการดูแลกลุ่มคนชราตกอยู่ในความรับผิดชอบของครอบครัวเป็นส่วนใหญ่

สถาบันครอบครัวมีความหมายและเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ที่คนชราหวังพึ่งในยามแก่เฒ่า คนชราไทยนับว่าโชคดีกว่าคนชราอื่น ๆ ในประเทศแถบเอเชียด้วยกัน ที่คนชราอยู่ร่วมกับ

ครอบครัวหรือกับลูก ๆ หลาน ๆ เป็นส่วนใหญ่ ลูก ๆ ให้ความสำคัญเลี้ยงดูเกื้อหนุนคนชราอยู่เป็น เบอร์เซนต์สูง อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมไทยนี้มีเพิ่มมากขึ้นอยู่เรื่อย ๆ การแยกตัวเองของลูก ๆ เพื่อไปทำงานห่างบ้าน หรืออพยพไปหางานในเมือง ความแออัดของความเป็นอยู่และกับแคบของบ้านในเมือง รวมทั้งค่านิยมของการแยกครอบครัวหลังการแต่งงาน ค่านิยมทางอิสรภาพและวิถีนิยมของคนหนุ่มสาวรุ่นใหม่ ๆ ความแตกต่างของระดับการศึกษา รสนิยม และค่านิยมต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนทำให้ความแตกต่างระหว่างวัยเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะต้องได้รับการตรวจสอบและศึกษาอยู่ตลอดเวลา เพื่อหามาตรการในการแก้ไขปัญห และปรับความต้องการของกลุ่มวัยอายุต่าง ๆ ในครอบครัวกันต่อไป

2. ค่านิยมในวัฒนธรรมไทยเกี่ยวกับการนับถือผู้สูงอายุ การแสดงความกตัญญูแก่ผู้ชรา การเลี้ยงดูให้อุปการะบิดามารดาตามแก่เด่าเหล่านี้เป็นสิ่งที่ดีงาม ควรจะต้องส่งเสริมให้คงอยู่ และจะต้องปลูกฝังให้เกิดแก่คนรุ่นใหม่ ๆ ทุก ๆ หน่วยในสังคมจะต้องร่วมมือร่วมใจกันไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางครอบครัว โรงเรียน สื่อมวลชน และสถาบันทางศาสนา ฯลฯ และพร้อมกันนี้ก็ควรจะทำให้ความรู้ กำลังใจ และแนวความคิดใหม่ ๆ แก่คนชราให้รู้จักเตรียมตัวเตรียมใจให้พร้อมเพื่อต่อสู้กับการชราภาพ รู้จักพึ่งตนเองให้มากที่สุด เพื่อจะไม่คาดหวังจากลูก ๆ จนเกินไป จนทำให้เกิดการผิดหวังหรือกระทบกระเทือนความสัมพันธ์อันดีงามของครอบครัว

3. การที่คนชราจะช่วยตัวเอง ได้นั้นอย่างน้อยที่สุดเขาควรมีรายได้ พอสมควรแก่การดำรงชีพ กลุ่มคนชราปัจจุบันมีปัญหาทางเศรษฐกิจ เพราะความยากจน (ปัญหาความยากจนนี้เป็นปัญหาพื้นฐานที่สลับซับซ้อนเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ซึ่งนอกเหนือขอบเขตของการอภิปรายครั้งนี้) ดังได้กล่าวแล้วว่า 40% ของกลุ่มคนชรายังทำงานเพื่อหารายได้ประจำอยู่ กลุ่มคนชรายังเป็นกลุ่มที่มีสมรรถภาพและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ดังนั้นควรจะได้ศึกษาหาวิธีการนำแรงงานของกลุ่มมาใช้ให้ได้ประโยชน์แก่กลุ่มคนชราและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มช่วงอายุ 60-64 ปี ซึ่งมีอยู่ประมาณหนึ่งในสามของกลุ่มคนชราทั้งประเทศ การจัดทำงานการให้โอกาสและแรงจูงใจให้คนชราได้ทำงานตามอัตภาพเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง อนึ่ง วิทยาการประยุกต์ทางด้าน "ergonomics" ซึ่งว่าด้วยการศึกษาการทำงานในช่วงหลังของชีวิต (หลังอายุ 40 ปี) ควรจะได้รับการสนับสนุนให้ศึกษาอย่างกว้างขวางเพื่อประโยชน์ในอนาคต

4. นอกจากการทำงานแล้ว ควรสนับสนุนให้คนชรามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมให้มากขึ้น การจัดตั้งกลุ่มคนชรา กลุ่มอาชีพ กลุ่มความสนใจ กลุ่มการเมือง กลุ่มศาสนา กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน ฯลฯ ก็ดี จะทำให้คนชรามีโอกาสได้ร่วมกิจกรรมทางสังคมเพิ่มมากขึ้น จะทำให้เพิ่มความสนใจ เพิ่มกลุ่มเพื่อน จะทำให้ชีวิตมีคุณค่า คลายความเหงาโดดเดี่ยวได้ ทั้งนี้สถาบันต่าง ๆ ในสังคม ครอบครัวและคนชราเองจะต้องเปลี่ยนแปลงทัศนคติทางแนวคิดที่ว่า “ไม่ใช่เรื่องของคนแก่” เป็นเรื่องที่ “คนแก่ควรจะทำ” หรือ “คนแก่ก็ทำได้” เป็นต้น

5. เป็นเรื่องที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่า สวัสดิการของสังคมที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนปัจจุบันนี้ยังไม่ทั่วถึงเพียงพอ และตรงกลุ่มเป้าหมาย สวัสดิการโดยเฉพาะสำหรับกลุ่มคนชรายังมีน้อย รวมทั้งแนวนโยบายก็ยังไม่เป็นที่แน่นอน

#### ปัจจุบันบริการสังคมที่รัฐจัดแก่กลุ่มคนชรา คือ

ก. การรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อย คือ คนโสดรายได้ไม่ถึง 1,000 บาทต่อเดือน หรือผู้ที่สมรสแล้วมีรายได้ทั้งครอบครัวไม่ถึง 2,000 บาทต่อเดือน โดยมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนในชนบทและกลุ่มที่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย คือ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี และผู้สูงอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป แม้ว่าจะมีผู้รับบริการในช่วงปี 2519-2522 เพิ่มจาก 4.6 ล้านคนเป็น 8.5 ล้านคน และงบประมาณ ประมาณ 610 ล้านในปี 2519 ลดลงเหลือเป็น 300 ล้านในปี 2522<sup>1</sup> ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้แบ่งแยกกลุ่มอายุว่าคนชราจะได้รับบริการเป็นสัดส่วนเท่าไร

ข. บริการสถานสงเคราะห์คนชรา ซึ่งรับคนชราชายอายุ 65 ปีขึ้นไปและหญิงอายุ 60 ปี ซึ่งมีความเดือดร้อนที่อยู่อาศัย และขาดครอบครัวอุปการะหรืออยู่กับครอบครัวไม่มีความสุข มีทั้งสิ้น 6 แห่ง<sup>2</sup> ซึ่งรับคนชราเข้าอยู่อาศัยได้ประมาณ 1,603 คน (ปี พ.ศ. 2522) งบประมาณที่ใช้ซึ่งรวมกับการสงเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพในช่วง 5 ปี (2518-2522) เฉลี่ยประมาณ 44 ล้านบาท<sup>3</sup> รูปแบบบริการดังกล่าวทำได้ค่อนข้างจำกัดและค่าใช้จ่ายสูง ประกอบทั้งยังไม่ได้

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, เครื่องชั่งภาวะสังคม 2522, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2524, หน้า 85.

<sup>2</sup> คุรยละเอียดจากรายงานประจำปี, กรมประชาสงเคราะห์, กระทรวงมหาดไทย

<sup>3</sup> เรืองเต็ม, เครื่องชั่งภาวะสังคม, หน้า 77.

มีการศึกษาถึงประสิทธิภาพของบริการแบบนี้ จากการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้รับบริการเองก็ยังเหงาคิดถึงครอบครัว และยังเรียกร้องบริการทางแพทย์เฉพาะโรค<sup>1</sup>

ค. สถิติการเฉพาะกลุ่มข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐหลังจากการปลดเกษียณ ซึ่งมีผู้ได้รับบริการประมาณปีละ 35,282 คน ค่าใช้จ่ายประมาณ 2.5 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2524)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สถิติการที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคนชราปัจจุบันยังไม่เพียงพอและทั่วถึงครบกลุ่มเป้าหมายและไม่ครอบคลุมทุกด้าน

### ข้อเสนอแนะ

1. รัฐควรจะได้ทบทวนนโยบายกำหนดทิศทางและประเมินผลโครงการที่ได้จัดทำมาแล้วเกี่ยวกับการให้สวัสดิการทางสังคมกันอย่างจริงจัง

2. สวัสดิการทางสังคมที่ควรจัดให้แก่กลุ่มคนชราควรจะให้ครอบคลุมทุกด้าน ตั้งแต่ด้านสุขภาพอนามัย การจัดหาอาชีพ กิจการเพื่อสุขภาพ บริการป้องกันโรคเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการสูงอายุ บริการครอบครัวสงเคราะห์ ฯลฯ

3. รูปแบบของสวัสดิการที่จัดจะต้องมีประสิทธิภาพแต่ต้องไม่แพงจนเกินไป ครอบครัวและชุมชนจะต้องเป็นศูนย์กลางมากกว่าจะแยกเป็นรัฐจัด ครอบครัวจะต้องมีส่วนช่วยในการออกค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสม

4. การให้บริการสวัสดิการของรัฐจะต้องให้โอกาสก่อนแก่กลุ่มที่ช่วยตนเองไม่ได้ หรือกลุ่มที่ข้อยโอกาสกว่า อาทิเช่น กลุ่มคนชรายากจน กลุ่มสตรีชราที่เป็นหม้ายหรือหย่าร้าง เป็นต้น

5. ทั้งรัฐบาลและเอกชนจะต้องได้รับการกระตุ้นให้ตระหนักว่าปัญหาคนชราเป็นปัญหาสังคมร่วมกันและเป็นปัญหาที่ทุกคนจะต้องประสบ ดังนั้นการให้ความรู้บริการทางการศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย การเตรียมตัวเตรียมใจและเตรียมชีวิตในยามชราเป็นเรื่องที่จำเป็นและเร่งจัดทำโดยเร็ว สื่อที่ควรใช้ที่มีประสิทธิภาพและราคาถูกราคาถูกปัจจุบันคือวิทยุกระจายเสียง

6. การศึกษาเกี่ยวกับวิชา Gerontology ซึ่งเป็นสหศาสตร์นั้นควรจะได้สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยในศาสตร์นี้ให้เพิ่มมากขึ้นทุก ๆ สาขา รวมทั้งให้มีการประสานความร่วมมือแลกเปลี่ยนความรู้เผยแพร่ไปยังนักวิชาการต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชุมชนจะต้องได้รับทราบถึงผลของความรู้ต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ในภาษาที่เข้าใจง่ายอย่างทั่วถึง.

<sup>1</sup> บุญยืน สุภาพ, "การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาและความต้องการของโลกทัศน์ของคนชราในสภาพสงเคราะห์คนชราของรัฐบาลและเอกชน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2522).

# คนอินเดียในประเทศไทย

ชาเกีย ฮุสเซน  
อมรา พงศาพิชญ์

## 1. บทนำ

ผลงานวิจัยเรื่องคนอินเดียในประเทศไทยนี้เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะศึกษาเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย สถาบันวิจัยสังคม ได้มอบหมายให้นายชาเกีย ฮุสเซน ซึ่งเป็นคนบังคลาเทศ ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับคนอินเดียระหว่างปี พ.ศ. 2523–2525 โดยใช้เทคนิควิธีการศึกษาแนวมานุษยวิทยา เน้นหนักทางด้านการวิจัยแบบมีส่วนร่วม “การสัมภาษณ์ผู้นำ” และ การใช้แบบสอบถามสัมภาษณ์สมาชิกทั่วไป รายงานผลการวิจัยตีพิมพ์เป็นภาษาอังกฤษภายใต้ชื่อเรื่อง The Silent Minority : Indians in Thailand จัดพิมพ์โดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬา ฯ 2525

## 2. ภูมิหลังเกี่ยวกับชนชาติอินเดียในแอฟริกาและเอเชีย

2.1 คนอินเดียในทวีปแอฟริกา ชนชาติอินเดียอพยพไปอยู่ในประเทศต่าง ๆ ทั้งในแอฟริกาและเอเชียมาเนิ่นนานแล้ว ทั้งนี้เป็นเพราะจำนวนประชากรอินเดียสูง ทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่จำกัด ทำให้คนอินเดียจำนวนมากตัดสินใจอพยพไปทำงานทำในต่างประเทศ และเนื่องจากอินเดียตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ การอพยพของคนอินเดียไปยังประเทศอื่น ๆ ในเครือจักรภพอังกฤษจึงมีจำนวนมากกว่าในประเทศนอกเครือจักรภพ ในทวีปแอฟริกา นอกจากการอพยพย้ายถิ่นเพื่อทำงานทำโดยแต่ละบุคคลแล้ว รัฐบาลอังกฤษยังได้ส่งเสริมให้มีการอพยพคนอินเดียไปช่วยก่อสร้างทางรถไฟในทวีปแอฟริกาด้วย ทั้งนี้เพราะในสมัยนั้นคนอินเดียมีความรู้ในเรื่องเทคนิควิธีการก่อสร้างมากกว่าคนแอฟริกา ในประเทศบางประเทศในทวีปแอฟริกา อาทิเช่น ประเทศเคนยา คนอินเดียมีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าคนแอฟริกาซึ่งเป็นคนพื้นเมือง และคนยุโรปผิวขาว มี

ฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงสุด การแบ่งชนชั้นทางสังคมจึงดูเหมือนแบ่งตามสีผิว ผิวขาว ผิวสีน้ำตาล และผิวดำ การแบ่งชนชั้นในลักษณะนี้มีผลทำให้เกิดปฏิกิริยาต่อต้านคนอินเดียและลัทธิชาตินิยมอฟริกา (Africanization) จนทำให้คนอินเดียหลายคนอพยพไปหางานทำในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา คนอินเดียที่อพยพเข้าไปทำงานในทวีปอฟริกาในระยะแรกคือผู้ที่มีอาชีพค้าขายและกรรมกรแต่ในระยะหลังมีช่างฝีมือและผู้เชี่ยวชาญชาวอินเดียเข้าไปทำงานในบางประเทศ เช่น ซามเบีย ทานซาเนีย เคนยา มากซัน เนื่องจากนโยบายของประเทศเหล่านี้ส่งเสริมให้ว่าจ้างชาวอินเดียทำงานในสาขาที่ประเทศนั้น ๆ ขาดแคลน

2.2 คนอินเดียในทวีปเอเชีย ข้อมูลทางประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า คนอินเดียได้อพยพเข้ามาในแหลมสุวรรณภูมิมากกว่า 2,000 ปีแล้ว ในระยะแรกอิทธิพลของวัฒนธรรมอินเดียแพร่ขยายเข้ามาในบริเวณสุวรรณภูมิพร้อม ๆ กับการอพยพมาของคนอินเดีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีฐานะเป็นปุโรหิตหรือพราหมณ์ ซึ่งอพยพมาสู่แหลมสุวรรณภูมิพร้อม ๆ กับพ่อค้าและกรรมกร เนื่องจากในทวีปเอเชียมีคนจีนและคนอินเดียอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศต่าง ๆ มาก ลักษณะของการอพยพของคนอินเดียในทวีปเอเชียจึงแตกต่างจากลักษณะการอพยพของคนอินเดียในทวีปอฟริกา บทบาทของคนอินเดียในทวีปเอเชียเป็นบทบาททางด้านวัฒนธรรมและบทบาทของคนจีนเป็นบทบาททางด้านเศรษฐกิจสาเหตุ อีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การอพยพของคนอินเดียมีจำนวนไม่มากนักก็เป็นเพราะในปี พ.ศ. 2465 รัฐบาลอินเดียได้ออกกฎหมายห้ามการอพยพของคนอินเดียไปยังประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชียนอกจากประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ คือ ประเทศพม่า ลังกาและมลายู การศึกษาเกี่ยวกับคนอินเดียในประเทศพม่าและมลายู ได้มีผู้ทำมาแล้วแต่การศึกษาเกี่ยวกับคนอินเดียในประเทศศรีลังกายังไม่มี เนื่องจากคนอินเดียและคนศรีลังกามีลักษณะทางกายภาพและวัฒนธรรมใกล้เคียงกันมาก ข้อแตกต่างระหว่างคนสองกลุ่มจึงมีน้อยและปัญหาระหว่างเชื้อชาติจึงไม่เป็นปัญหาหลักส่วนในประเทศอื่น ๆ นอกเครือจักรภพนั้น การศึกษาเกี่ยวกับคนอินเดียในฐานะชนกลุ่มน้อย ไม่มีผู้ดำเนินการเพราะคนอินเดียมักจะอยู่ตามลำพังเงียบ ๆ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในประเทศนั้น ๆ บทบาทของคนอินเดียในฐานะชนกลุ่มน้อยจึงไม่เป็นที่หวาดกลัวของเจ้าของประเทศ

แต่ในประเทศพม่าความขัดแย้งระหว่างคนอินเดียและคนพม่ามีปรากฏชัดเจนในคริสต์ศตวรรษที่ 20 และหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษ รัฐบาลของ

นายพลเวิน ยึดนโยบายชาตินิยม ทำให้คนอินเดียมากกว่าหนึ่งแสนคนอพยพย้ายถิ่นฐานออกจากประเทศพม่า ในประเทศมลายูหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อมลายูได้รับเอกราช และแบ่งประเทศออกเป็นมาเลเซียและสิงคโปร์ในเวลา 2 ปีต่อมาคนอินเดียในประเทศทั้งสองก็ยังมีจำนวนมาก และเนื่องจากทั้งมาเลเซียและสิงคโปร์ต่างก็มีกลุ่มชาติพันธุ์อื่นอยู่ในประเทศ ทั้งสองประเทศจึงเลือกนโยบายบูรณาการ (integration) เป็นนโยบายที่ว่า ประสานความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศ คนอินเดียจึงมีฐานะเทียบเท่ากับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ คือ คนจีน คนมาเลย์ และผู้ที่มีเชื้อสายฝรั่ง

2.3 คนอินเดียในประเทศไทย ประวัติศาสตร์ระบุว่า ได้มีการติดต่อบริเวณระหว่างประเทศอินเดียนับตั้งแต่ต้นแดนแถบสุวรรณภูมิตั้งแต่ก่อนสมัยพุทธกาล และการเผยแพร่พุทธศาสนาในสมัยพระเจ้าอโศกมหาราชเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งเสริมให้มีการอพยพของคนอินเดียมาสู่ดินแดนสุวรรณภูมิ ประวัติศาสตร์ไทยระบุชัดเจนถึงบทบาทของพราหมณ์ในราชสำนักในการประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ ในสมัยพระเจ้าอู่ทองพระองค์โปรดให้เชิญพราหมณ์จากอินเดียมาช่วยเป็นที่ปรึกษาในพระราชวัง นอกจากชนชั้นพราหมณ์แล้ว ก็มีกรรมกรและพ่อค้าชาวอินเดียอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยในสมัยอยุธยา ดังปรากฏในบันทึกของชาวต่างประเทศที่เข้ามารับราชการในประเทศไทยในสมัยนั้น

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อประเทศไทยเริ่มมีความสัมพันธ์กับชนชาติต่าง ๆ ในทวีปยุโรป บทบาทของชนชาติอินเดียในระบบราชการไทยโดยตรงก็ลดน้อยลง แต่ในกรณีที่คนอินเดียมีฐานะเป็นบุคคลในบังคับของอังกฤษ กฎหมายเปิดโอกาสให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลในบังคับของอังกฤษมากกว่าคนไทย ทำให้คนอินเดียที่อยู่ในบังคับอังกฤษมีฐานะดีขึ้นทางด้านกฎหมายแต่คนอินเดียอื่น ๆ ก็มีอาชีพเป็นพ่อค้าหรือกรรมกร เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ประกาศเลิกทาส คนอินเดียและคนจีนได้เข้ามาเป็นแรงงานสำคัญในกิจการธุรกิจทั่วไป

ฐานะของคนอินเดียในประเทศไทย นับว่าดีพอสมควรในสมัยต้นรัตนโกสินทร์จนกระทั่งถึงปัจจุบัน นอกจากในช่วงสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งมีนโยบายต่อต้านคนต่างชาติ และได้ออกกฎหมายสงวนอาชีพบางอาชีพให้กับคนไทยโดยเฉพาะมีผลให้คนอินเดียหลายคนต้องเปลี่ยนอาชีพและหรือตงงานอยู่ระยะหนึ่ง

2.4 การก่อตั้ง Indian Independence League ในประเทศไทย ในประเทศอินเดีย เกิดขบวนการเรียกร้องอิสรภาพจากรัฐบาลอังกฤษและขบวนการนี้ได้ส่งผู้แทนเข้ามาดำเนินการหา

ผู้สนับสนุนขบวนการในประเทศไทยด้วย ในหมู่ผู้สนับสนุนขบวนการเรียกร้องเอกราชให้แก่บุคคลในตระกูลซิงค์ จันและราฮี เป็นต้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการเรียกร้องอิสรภาพมีชาวซีกค์ในพาหุรัตเป็นส่วนใหญ่ ขบวนการเรียกร้องอิสรภาพ (Indian Independence League) เริ่มก่อตั้งในประเทศไทยและต่อมาได้จัดตั้งศูนย์กลางอยู่ที่ร่างกุ้งและสิงคโปร์ ส่วนในประเทศไทยได้มีการรณรงค์หาเงิน 2 ล้านบาทซื้ออาวุธเพื่อสนับสนุนกองทัพชาติอินเดีย (Indian National Army) และได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาลญี่ปุ่นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 ในระยะนี้เกิดความแตกแยกทางความคิดและคนอินเดียที่ไม่ต้องการยุ่งเกี่ยวกับการเมืองอินเดีย จึงเปลี่ยนสัญชาติเป็นไทยในระยะนี้ แต่เนื่องจากผู้นำกองทัพชาติอินเดียประจำประเทศไทย (Subash Bose) ประสบอุบัติเหตุเครื่องบินตกถึงแก่ความตายในปี พ.ศ. 2488 และเมื่อประเทศอินเดียได้รับเอกราชในปี พ.ศ. 2491 ขบวนการต่อสู้เพื่อเอกราช จึงได้สลายตัวโดยปริยาย แต่การอพยพของคนอินเดียมายังประเทศไทยยังมีได้สันสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแบ่งประเทศออกเป็นอินเดียและปากีสถานตามศาสนาที่นับถือ มีผลทำให้คนฮินดูในปากีสถานและคนมุสลิมในอินเดียอพยพมายังประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

### 3. คนอินเดียในกรุงเทพฯ ในปัจจุบัน

3.1 ลักษณะทั่วไป คนอินเดียในกรุงเทพฯ แบ่งออกเป็นกลุ่มย่อย ๆ ได้หลายกลุ่มตามบริเวณของการตั้งถิ่นฐาน ปัจจุบันเราพบคนมุสลิมอาศัยอยู่บริเวณสี่พระยาใกล้โรงแรมโอเรียนเต็ล ซึ่งเชื่อว่าเริ่มต้นโดยบรรพบุรุษของตระกูลมาริกา ซึ่งเป็นตระกูลอินเดียที่สำคัญมากตระกูลหนึ่งในกรุงเทพฯ ชนกลุ่มซีกค์อาศัยอยู่บริเวณพาหุรัต คนอินเดียมักจะอาศัยอยู่ในย่านการค้า ผู้มีฐานะดีหน่อยก็มีที่อยู่บนชั้นสองของตึกแถวแต่ผู้ที่มีฐานะยากจนต้องแบ่งเช่าห้องเล็ก ๆ หรืออาศัยอยู่กับญาติในห้องที่มีขนาดจำกัด

ครอบครัวอินเดียมีลักษณะที่ถูกนำโดยฝ่ายชาย ส่วนใหญ่แล้วผู้หญิงทำหน้าที่เป็นแม่บ้านและไม่ประกอบอาชีพ นอกจากคนรุ่นหลังที่พยายามเรียนหนังสือและทำงานหาเลี้ยงชีพแทนที่จะพึ่งพิงรายได้จากฝ่ายชาย ผู้หญิงอินเดียรุ่นเก่าจะพูดภาษาไทยไม่ได้ เพราะไม่มีโอกาสได้พบปะพูดจากับคนไทยเท่าใดนัก นอกจากนี้ คนอินเดียส่วนใหญ่ยังคงถือสัญชาติอินเดีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ยากจน ทั้งนี้เพราะคนกลุ่มนี้มองไม่เห็นประโยชน์หรือความจำเป็นที่จะเปลี่ยน



สัญชาติ ในกลุ่มนักธุรกิจการเปลี่ยนสัญชาติมักทำกันเพื่อประโยชน์ทางด้านสิทธิในการลงทุนหรือการเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์

### 3.2 อาชีพ

อาชีพของคนอินเดีย ในกรุงเทพฯ อาจแบ่งตามภูมิฐานะได้ดังนี้

(1) คนอินเดียจากแคว้นอุตตราประเทศ-ยาม คนขายหนังสือพิมพ์หรือขายถั่ว และคนส่งนม

(2) คนซีกจากแคว้นปันจาบ--อุตสาหกรรมสิ่งทอ

(3) คนที่มีพจากอินเดียตอนใต้--อุตสาหกรรมอัญมณี ธุรกิจส่งออก เป็นต้น การประกอบอาชีพมักเป็นการสืบทอดจากรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง

ปัจจุบันคนอินเดียที่มีฐานะยากจนและมีอาชีพเป็นยาม คนขายหนังสือพิมพ์หรือถั่วและคนส่งนมกำลังประสบกับภาวะการตกงาน เพราะอาชีพเหล่านี้กำลังสูญหายไปจากสังคมกรุงเทพฯ แต่อาชีพค้าขายสิ่งทอ อัญมณี การส่งสินค้าเข้า-ออกระหว่างประเทศ และอาชีพนายทุนเงินกู้เป็นอาชีพที่ยังเป็นที่นิยมอยู่ในหมู่คนอินเดีย แต่การให้กู้เงินรายย่อยจำนวนไม่มากนักในตลาด ส่วนการกู้เงินจำนวนมากเป็นธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป

นายทุนอินเดียที่มีธุรกิจขนาดใหญ่ในระดับนานาชาติมีอยู่หลายคน และการร่วมลงทุนระหว่างคนอินเดียและคนไทยก็มีอยู่ เงินลงทุนตามที่ได้จดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์ในปี 2524 มีทั้งหมด 220.5 ล้านบาท โดยคนอินเดียถือหุ้น 25 % - 59 % ตามกฎหมาย แต่รายงานของคณะกรรมการลงทุนระบุจำนวน 655 ล้านบาทว่าเป็นเงินลงทุนในกิจการที่เป็นหุ้นส่วนไทย-อินเดีย

3.3 การเมือง ส่วนใหญ่แล้วคนอินเดียจะไม่เล่นการเมือง ทั้งกรณีของการเมืองอินเดียและการเมืองไทย กรณียกเว้น คือ นายเล็ก นานา ซึ่งเป็นสมาชิกและกรรมการคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ และได้เคยเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และกงสุลอิรักประจำประเทศไทย ตามที่เป็นที่ทราบกันดีแล้ว เชื่อกันว่านายเล็ก นานา ได้มีส่วนช่วยดึงคะแนนเสียงจากคนอินเดียสัญชาติไทยมาให้พรรคประชาธิปัตย์ได้มาก

## 4. ความสัมพันธ์ระหว่างคนอินเดียและคนไทย

ถ้าจะยึดแนวคิดของ K.J. Rathnam ที่ระบุว่า ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างชนกลุ่มน้อยและชนกลุ่มใหญ่มีอยู่ 4 ลักษณะ คือ



- 1) pluralistic integration
- 2) assimilation
- 3) secession and
- 4) militant

เราอาจสรุปได้ว่า คนอินเดียต้องการจะใช้ชีวิตในลักษณะชนกลุ่มน้อยอย่างเรียบง่าย ไม่ยุ่งเกี่ยวกับชนกลุ่มใหญ่และในขณะที่เดียวกันต้องการรักษาเอกลักษณ์ของตัวเอง ซึ่งเป็นลักษณะของ pluralistic integration หรือการบูรณาการกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้อยู่ด้วยกันได้อย่างสันติและรักษาเอกลักษณ์ของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ไว้ ข้อมูลทางสังคม-วัฒนธรรม ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์ คนอินเดียในกรุงเทพฯ <sup>๕๑</sup>ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า คนอินเดียรุ่นหนึ่งและสองยังรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในหมู่พวกเดียวกัน\* การเดินทางกลับไปประเทศอินเดียรุ่นที่หนึ่งและสองยังผูกพันอยู่กับประเทศอินเดียและคนอินเดียด้วยกันมาก\*\* แต่ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในการวิจัยครั้งหนึ่งบ่งให้เห็นว่า ในรุ่นที่สาม ความผูกพัน ในหมู่พวกพ้องของตัวเองจะลดน้อยลง และคนอินเดียในกรุงเทพฯ <sup>๕๒</sup>รุ่นที่สามยินดีที่จะสังสรรค์และมีส่วนร่วมในสังคมไทยมากกว่าคนอินเดียรุ่นแรก ๆ มาก ทั้งหมดนี้เป็นนิมิตที่ชี้ เพราะคนอินเดียในกรุงเทพฯ <sup>๕๓</sup>ก็กำลังสนใจที่จะอาศัยอยู่ในประเทศไทยตลอดไปอยู่แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างคนอินเดียกับคนไทยจึงควรจะเป็นความสัมพันธ์ที่เข้ากันได้ ทั้งนี้โดยที่คนอินเดียยังสามารถรักษาเอกลักษณ์ของชาติพันธุ์อินเดียไว้จากการสัมภาษณ์พบว่า คนอินเดียรุ่นที่สามมองตัวเองว่าเป็นคนไทยเป็นส่วนใหญ่ อัตราร้อยละของคนอินเดียรุ่นที่หนึ่งสองสาม ที่มองตัวเองว่าเป็นคนไทยเพิ่มจาก 30 % เป็น 61 % และ 89 % ตามลำดับข้อมูลนี้<sup>๕๔</sup>ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า คนอินเดียรุ่นที่สามพร้อมที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงควรที่จะกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในประเทศไทยให้ชัดเจน เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้น รัฐบาลควรส่งเสริมให้มีการยอมรับกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มากขึ้น ในขณะเดียวกันต้องยอมรับด้วยว่า ถึงแม้ชนกลุ่มนี้จะมีกลุ่มชาติพันธุ์อื่น แต่ชนกลุ่มนี้ก็ยังเป็นคนไทย.

\* ดูตารางที่ 11, 12 ในรายงานฉบับสมบูรณ์ "The Silent Minority: Indians in Thailand" หน้า 75-76.

\*\* ดูตารางที่ 13, 14 เล่มเดียวกัน หน้า 76-77.

