

กลยุทธ์ใหม่ในการส่งเสริมและพัฒนาชนบท

ไพบุณย์ สุทธสุภา

ภาควิชาส่งเสริมและเผยแพร่การเกษตร คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เชียงใหม่ 50002

NEW STRATEGIES IN RURAL EXTENSION AND DEVELOPMENT

Paiboon Suthasupa

Department of Agricultural Extension

Faculty of Agriculture, Chiang Mai University

Chiang Mai 50002

SUMMARY : In the past, an extension worker or a rural development worker used to solve only the problem of physical symptoms rather than structural causes of rural development. World Bank itself is also tackling only physical symptoms and could cover only 10 per cent of total population. The majority of the population are unable to receive the benefit from the development process. Therefore, the poverty still exists or even becomes worsen than before.

ความย่อ : ในอดีต นักพัฒนาหรือนักส่งเสริมแก้ไขแต่ปัญหาทางด้านกายภาพมากกว่าสาเหตุของปัญหาในแง่โครงสร้างของการพัฒนาชนบท ธนาคารโลกเองก็โตมแก้แต่ปัญหาอาการทางด้านกายภาพ และเข้าถึงประชากรเพียง 10% เท่านั้น ประชากรส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา จึงไม่น่าสงสัยเลยว่าความยากจนซึ่งยังคงมีอยู่ หรือจะเลวร้ายยิ่งกว่าเดิมเสียด้วยซ้ำ

คำนำ

การพัฒนาชนบทในประเทศไทยในอดีต มุ่งเน้นแต่เรื่องการพัฒนา เศรษฐกิจและ
 เละเลยการพัฒนาทางด้านสังคม วัฒนธรรม และการเมือง เป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถแก้
 ปัญหาความยากจนของประชาชนได้ สิ่งเกิดมีปัญหาคือ ในอดีตนั้นเราได้แก้ปัญหาที่แท้จริง
 ของประชาชนจริงหรือไม่? หรือรูปแบบของการพัฒนาชนบทของเราไม่ถูกต้องหรือไม่?

การพัฒนาชนบท

1. ปัญหาขัดแย้งระหว่างความคิดทางเทคโนโลยีกับปัญหาโครงสร้าง ในอดีต
 เรามีปัญหาขัดแย้งในทางความคิดระหว่างเทคโนโลยีกับปัญหาโครงสร้าง (structural)
 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมกายภาพ (physical environment) ที่
 สัมผัสได้ กับปัญหา หรือสิ่งขัดขวางที่ไม่ใช่ทางด้านกายภาพ (non-physical con-
 straints) อันได้แก่โครงสร้างทางสังคมและการเมือง (สิ่งที่ไม่เกี่ยวกับ พืช สัตว์ หรือ
 ที่ดิน ฯลฯ) (Oakley 1984)

เราจะได้เห็นว่า แนวทางการพัฒนาในอดีตได้เน้นแต่ในเรื่องการเพิ่มผลผลิต
 เพิ่มรายได้ (หรือเร่งแต่สิ่งก่อสร้างที่เป็นปัจจัยโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ขุดบ่อน้ำ สร้าง
 ถนน ขยายสะพาน ฯลฯ) ซึ่งผลพวงของการพัฒนาที่ตามมาก็คือ เกิดช่องว่างระหว่างคนมี
 กับคนยากจน ดังคำกล่าวที่ว่า คนรวยก็รวยขึ้น คนจนก็จนจนติดดิน หรือคนจนมีมากขึ้น
 ในขณะที่คนมีก็มีมากขึ้น แต่อยู่ในกลุ่มเพียงหยิบมือเดียว (และครองอำนาจนั้นตลอดไป)
 เท่านั้น กล่าวโดยย่อก็คือ โครงการพัฒนาในอดีตได้ล้มเหลวเพียงผิวหน้าของปัญหาเท่านั้น
 ดังนั้น คนส่วนมากจึงไม่ค่อยได้พูดถึงประเด็นที่แท้จริงที่เป็นรากเงาของ "ปัญหา" หรือ
 สาเหตุของปัญหา "การด้อยพัฒนา" เลย ผลลัพธ์ของการพัฒนาจึงตกอยู่กับคนเพียงไม่กี่คน
 แต่ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงในแง่โครงสร้าง หรือแม้แต่จะพัฒนาความเชื่อมั่นในตนเองของ

ประชาชน ซึ่งสามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่แพร่กระจายมากกว่านั้นได้ โครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถแกะกับปัญหาที่แท้จริงได้ เพราะทำยากประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งถ้าเขาทำ เขาก็อาจเป็นอันตรายได้ เพราะมันเป็นประเด็นที่ล่อแหลมมากซึ่งไม่เป็นการแปลกใจเลยว่า ความพยายามของนักพัฒนามักจะเป็นเพียงชั่วคราวชั่วคราว ผิดเพี้ยน และผิดวิธีไหนๆ เท่านั้น เราจึงมักจะเห็นได้ว่า โครงการพัฒนาชนบทมักจะเน้นการเพิ่มรายได้ ให้การศึกษา และบริการสังคม (หรือสังคมสงเคราะห์) ตรงกันข้ามปัญหาเรื่องความไม่ยุติธรรมในการผลิต หรือการกระจายผลผลิต การกระจายทรัพยากรและการกระจายอำนาจ หรือการเปลี่ยนโครงสร้างของอำนาจ ถือว่าเป็นเรื่องการเมืองซึ่งไม่มีใครกล่าวถึงเลย และกล่าวได้ว่า ความพยายามในอดีตล้มเหลวกับรากเงาของปัญหาการด้อยพัฒนาน้อยมาก (Bhasin 1979)

2. ปัญหาการพึ่งพิง นักพัฒนาต้องพยายามลดการพึ่งพิงของประชาชนและระลึกอยู่เสมอว่า เมื่อองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ หรือโครงการถอนตัวออกจากชุมชนแล้ว ก็ยังมีการสืบเนื่องในการพัฒนา หมายความว่า ชาวบ้านสามารถรับช่วงงานพัฒนาหรือสามารถยืนอยู่บนขาของตัวเองได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาที่แท้จริงจะต้องสามารถตั้งอยู่ได้ด้วยตัวของมันเอง หลังจากที่ได้รับการพัฒนาแล้ว (sustainability) อุปมาเสมือนหนึ่งนักพัฒนาไปช่วยให้เครื่องยนต์ติด เมื่อเครื่องยนต์ติดแล้ว เครื่องยนต์ก็จะสามารถทำงานด้วยตัวของมันเองต่อไปได้

หลักสำคัญในการพัฒนาก็คือ การสร้างให้ประชาชนมีการพึ่งตนเองโดยเด็ดขาด คือไม่เป็นขอทานใคร หรือมีชีวิตอยู่ได้ด้วยความกรุณาของใคร เปรียบเสมือนสัตว์ที่เลี้ยงลูกของมัน เมื่อมันเห็นว่าโตพอควรแล้ว ก็หาทางขับไล่ให้เป็นอิสระ ไม่ต้องเลี้ยงดูกันอีกต่อไป เพราะช่วยตัวเองได้แล้ว

3. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ความหมายโดยทั่ว ๆ ไป หมายความว่า การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการตัดสินใจในการดำเนินการ ปฏิบัติการ และในผลประโยชน์จากการพัฒนานั้น ๆ ความจริงการให้ประชาชนมีส่วนร่วม มีความหมายหลายอย่างดังต่อไปนี้. -

- การประสานงานร่วมมือ (collaboration) เช่น อาจจะเป็นการร่วมแรงงานหรือสืบทอดแรงงานก็ได้ แต่ไม่ได้หมายความว่า นักพัฒนาไปเกณฑ์แรงงานมาทำงานอะไรบางอย่าง แล้วจะถือว่าเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาไม่ได้

- การจัดตั้งองค์กร (organization) เช่น อาจจะเป็นการจัดตั้งองค์กรเพื่อให้เกิดพลังกลุ่ม เช่น กรรมการหมู่บ้าน กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ เป็นต้น

- การให้อำนาจประชาชน (empowering) หมายถึง การให้ประชาชนมีโอกาสฝึกหัดการใช้พลังกลุ่ม เพราะทุกวันนี้ประชาชนยังขาดอำนาจ ขาดสิทธิ์ที่ถูกต้องหรือไม่มีสิทธิ์มีเสียง (หรือมีก็มีน้อยมาก) หรือขาดความเป็นประชาธิปไตยนั่นเอง

นอกจากนี้ การให้อำนาจประชาชน อาจหมายถึงการเพิ่มพลังในการเรียนรู้ที่เพิ่มพูนความรู้ แนวความคิด เปลี่ยนแปลงค่านิยม หรือเพิ่มทักษะ กับขีดความสามารถของบุคคลก็ได้ (บุญเรือง 2527)

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนานี้ เป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่มักจะถูกละเลยเพราะหน่วยงานของรัฐบาลมักจะถือว่าเป็นเรื่องการเมือง หรือ "การปลุกกระตม" ถ้านักพัฒนาให้ "วิธีการ" แก่ประชาชน เขาจะเกิดความสำนึกในการพัฒนา หรือมีความเชื่อมั่นในตนเองที่จะช่วยเหลือตนเองต่อไป (self-reliance) พุดง่าย ๆ ก็คือ เป็นการติดต่ออาวุธทางปัญญาให้แก่ประชาชนนั่นเอง บางทีการพัฒนาต้องใช้วิธีการให้การศึกษา คือทำร่วมกับประชาชน ซึ่งอาจจะไม่ต้องให้ความรู้ (หรือข่าวสารหรือเทคโนโลยี) ใด ๆ

เลยก็ได้ การเผยแพร่ความรู้วิชาการแก่ประชาชนอย่างเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ แต่ควรจะซึมซับ (absorb) เอาความรู้จากประชาชน โดยการศึกษาหาความรู้จากประชาชน แล้วผสมผสานความรู้ของเราเข้าไป โดยยึดเอาประชาชนเป็น "ตัวพัฒนา" ไม่ใช่เป็น "วัตถุในการพัฒนา" หรือ ภาชนะในการรองรับการพัฒนา ถ้านักพัฒนาทำได้แบบนี้แล้วก็จะสามารถปิดช่องว่างระหว่างความรู้กับความยากจนได้

4. ประสิทธิภาพ (efficient) กับ ประสิทธิผล (effective) นักพัฒนาทุกวันนี้ ประเมินผลโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในแง่ประสิทธิภาพอย่างเดียว ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ต้นทุน-กำไร (cost-benefit) แต่การประเมินผลในแง่ประสิทธิผล นักพัฒนามักจะมองข้ามประสิทธิผล หมายความว่า การมีส่วนร่วมในการเข้าใกล้กับวัตถุประสงค์โดยไม่คำนึงถึงค่าใช้จ่ายหรือทรัพยากรที่ใช้ก็ได้

การส่งเสริม

มีคำนิยาม "การส่งเสริม" ต่าง ๆ ดังนี้. -

1. วัตถุประสงค์ของงานส่งเสริมทั้งหมด ก็คือ การเปลี่ยน โลกทัศน์ของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาความยากลำบากทั้งหลาย เพราะโดยวิธีนี้เท่านั้นที่การพัฒนาแบบ ถาวร จะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ได้พบว่า การพัฒนาทางด้านกายภาพและเศรษฐกิจจะไร้ค่าหากไม่มีการ พัฒนาคน หรือ ประชากรเป้าหมาย เจ้าหน้าที่ส่งเสริมจะต้องไม่บังคับจิตใจของประชาชน (หรือยึดเยียดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลให้ประชาชน) เขาจะต้องอยู่ร่วมกับประชาชนทำงานร่วมกับประชาชน และพยายามค้นหาปัญหาของประชาชนให้ได้ เขาจะกระตุ้นให้ประชาชนได้มีโอกาสและหาโอกาสที่จะสอนประชาชน

การส่งเสริมอาจอธิบายได้ว่า เป็น ระบบการศึกษานอกโรงเรียน ของประชาชนชนบท ดังนั้น เจ้าหน้าที่ส่งเสริมจึงถือว่าเป็นครู เพราะเขาพยายามที่จะสอนประชาชน

อย่างสม่ำเสมอ เพื่อที่จะเพิ่มความรู้ จินตนาจิตใจและโลกทัศน์ เพื่อให้ทักษะของประชาชน เป็นประโยชน์ และเพื่อพัฒนาความสามารภในการทำงานของประชาชน

2. กิจกรรมการส่งเสริมเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับโลก เพื่อที่มนุษย์จะสามารถมีความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงโลก ดังนั้น คำนิยามของการส่งเสริม ซึ่งเป็นการถ่ายทอดเทคนิควิชาการและความรู้ นั้นเป็นความคิดที่ขัดแย้ง ส่วนทางโดยตรงกับโลกทัศน์ ความเป็นมนุษย์ แนวความคิดของการส่งเสริมมุ่งที่จะเน้นกิจกรรมที่จะให้ชาวบ้าน กลายเป็น "สิ่งของ" หรือ "วัตถุในการพัฒนา" ซึ่งปฏิเสธไม่ให้ชาวบ้านสามารถเปลี่ยนแปลงโลกได้ ในแนวความคิดเช่นนี้ชาวบ้านไม่ได้รับการเรียนรู้ แต่ถูกยึดเยียดเหมือนกับ เป็นภาชนะรองรับ หรือเป็นผู้รองรับการโฆษณาชวนเชื่อจากโลกวัฒนธรรมแปลกแยก ซึ่งประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ที่นักพัฒนา (ซึ่งเป็นคนทันสมัยและมีฐานะสูงกว่า) คิดว่าชาวบ้านควร จะรู้เพื่อที่จะได้เป็นคนมีความทันสมัยเหมือนกับตัวเองเท่านั้น (Freire 1973)

ยุทธวิธีการส่งเสริม

ยุทธวิธีการส่งเสริมสามารถแยกออกได้เป็น 2 แบบ คือ

1. วิธีการให้ความทันสมัยหรือการแพร่กระจายความรู้ (diffusion) วิธีการนี้ ถือเอาประชาชนเป็นวัตถุ (object) ในการพัฒนา ดังนั้น นักพัฒนาจึงยึดเอาทฤษฎี การยอมรับ หรือการส่งทอดวิชาการ ความรู้ (adoption and diffusion) เมื่อใช้ ทฤษฎีแพร่กระจาย (หรือถ่ายทอดเทคโนโลยี) แล้ว ก็พยายามใช้การสื่อสาร กล่าวคือ พยายามทำให้ประชาชนเชื่อตาม หรือทำตาม ความรู้ที่เผยแพร่ นั้น พุดง่าย ๆ เป็นการ หยิบยื่นหรือการยึดเยียดความรู้ให้ประชาชนนั่นเอง

2. วิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วม (participation) วิธีการนี้ถือว่าประชาชน เป็นตัวพัฒนา หรือเป็นประชาชน (subject) วิธีการนี้จึงใช้วิธีการสร้างมโนธรรมสำนึก

(conscientization) การสร้างมโนธรรมสำนึก เป็นการศึกษาผู้ใหญ่ คือพยายามเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสปฏิบัติการในการช่วยเหลือตนเอง โดยให้ประชาชนมีการเสวนา (dialogue) กันให้มากที่สุด เพราะแนวความคิดนี้จะแตกต่างจากกระบวนการศึกษาในปัจจุบัน ซึ่งเป็นเสมือนระบบฟากรนาคาร ผู้สอนจะเป็นผู้กระทำฝ่ายเดียว ไม่ว่าจะเป็นการสอน คิด พูด กำหนดกฎเกณฑ์ ผู้เรียนจะเป็นผู้ถูกกระทำ ต้องปฏิบัติตามผู้สอนทุกอย่าง การสร้างมโนธรรมสำนึก จะมีการใช้การเสวนาเป็นหลัก โดยให้ผู้เรียนหลุดจากภาวะเจียบงัน ด้วยมีความเชื่อว่า "คนไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมามีความเจียบ แต่สร้างขึ้นด้วยคำพูด ด้วยการทำงาน และการกระทำ" (Freire 1973)

สรุป

ปัญหาที่นักพัฒนา หรือเจ้าหน้าที่ส่งเสริมควรจะถามตัวเองก็คือ ตัวเองเคยเสวนา หรือถอดเข้าด้วยกันกับชาวบ้านบ้างไหม? เคยจัดองค์กรของชุมชนขึ้นมา เพื่อเป็นหลักประกันให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลกัน หรือเพื่อให้ชาวบ้านมีโอกาสฝึกปฏิบัติการช่วยเหลือตนเองบ้างหรือไม่? และมีการทำให้เกิดการพัฒนากลุ่มหรือไม่? สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ นักพัฒนาจะต้องนำไปขบคิดอยู่เสมอ

ในอดีต นักพัฒนาแก้แต่ปัญหาอาการทางด้านกายภาพ มากกว่าสาเหตุของปัญหา ในแง่โครงสร้าง ดังนั้น นักพัฒนาจึงแก้ปัญหาส่วนหนึ่งของภูเขาหน้าแข็ง เท่านั้น ส่วนที่จมอยู่ใต้น้ำที่ไม่มีใครมองเห็นจึงถูกละเลย ธนาคารโลกเองก็โจมตีแต่ปัญหาอาการทางด้านกายภาพ และเข้าถึงประชากรเพียง 10% เท่านั้น ประชากรส่วนใหญ่ไม่ได้รับผลประโยชน์ จึงไม่น่าสงสัยเลยว่า ความยากจนยังคงมีอยู่ หรือจะเลวร้ายยิ่งกว่าเดิมด้วยซ้ำ

นักพัฒนาจะต้องไม่ใช่วิธีการพัฒนาเพียงวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้น แต่ควรใช้หลาย ๆ วิธี (หรือหลายรูปแบบ) หรือผสมผสานกันก็ได้ พึงระลึกอยู่เสมอว่า นักพัฒนา

เติบโตมาจากสังคมเมือง และจากระบบการศึกษา แต่ชาวบ้านนั้นเติบโตมาท่ามกลางสภาพความเป็นจริงในชุมชน ในการทำงานกับชาวบ้านนั้น ความแตกต่างด้านระบบวิธีคิดระหว่างนักพัฒนากับชาวบ้านจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ นักพัฒนาจะต้องเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับชาวบ้าน (สัสดแบบแผนที่ได้รับจากตะวันตกทั้ง) โดยพึงตระหนักว่าจะต้องให้คุณค่าที่เท่าเทียมแก่ชาวบ้าน ในฐานะที่เป็นมนุษย์ และบทบาทที่ตนเองเป็นบุคคลภายนอกเท่านั้น (บ้านบางขุน 2527)

เอกสารอ้างอิง

- บุญเรือง, พจน์. (2527). การถ่ายทอดเทคโนโลยี, บทความทางวิชาการโครงการ
 ประชากรศึกษาในการพัฒนาเกษตรและชนบท, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (เอก-
 ลาร์โรเนียว).
- บ้านบางขุน, บุญพรวง. (2527). ศรัทธาพลังชุมชน ข้อคิดและประสบการณ์ในงานพัฒนา
 ชนบท. สำนักงานเลขาธิการ สภาคารอลิคแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา 2508-
 2510. ซอยแล่นลุย ถนนประยาปลงเคราะห์ ห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10700.
- Bhasin, K. (1979). Breaking Barriers : A South Asian Experience
 of Training for Participatory Development, FAO, Bangkok,
 Thailand.
- Freire, P. (1973). Cultural Action for Freedom, Writers and Readers
 Publishing Cooperative, 14 Talacre Road, London NW.5 3PE.
- Okley, Peter. (1984). Emerging Strategies of Extension in Rural
 Development, Agricultural Extension and Rural Development
 Centre, University of Reading, England (memio).