

การพัฒนาประเทศ : ในมุมมองของชาวบ้าน

การพัฒนาประเทศในรอบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาวิธีและแนวทางดำเนินการที่น่าศึกษา เพราะแต่เดิมนั้นประเทศไทยมีจำนวนประชากรไม่มากนัก โดยเราเคยได้ยินว่ามีประชากรทั้งหมดราว 18 ล้านคน สมัยเด็กๆเราคู่กับจำนวนประชากรดังกล่าว ฉะนั้นการบริหารจัดการประเทศไม่ค่อยยุ่งยากและซับซ้อนอะไรมากนัก ประกอบกับไทยมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย ตามที่ได้ยินการพูดจาเป็นการทั่วไปว่าน้ำมีปลา ในนามีข้าว อยู่อย่างสบาย ไม่ได้อดร้อน ส่วนสินค้าส่งออกก็ถือเป็นผลิตภัณฑ์พื้นฐานๆได้แก่ ข้าว ยางพารา ไม้สัก เป็นต้น แต่เมื่อมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นและการบริหารจัดการเริ่มหลากหลายขึ้นและประเทศจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อให้มาตรฐานการครองชีพดีขึ้นหรืออยู่ดีดินดีมากขึ้น ฉะนั้นความต้องการการพัฒนาประเทศจึงมีความจำเป็น การพัฒนาประเทศตั้งแต่ปี 2504 คือหลังสงครามโลก ไทยถูกสั่งให้การพัฒนาประเทศจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและแนวความคิดขององค์กรนานาชาติในต่างประเทศ เพราะสถาบันเหล่านี้ให้ความช่วยเหลือที่เขาให้แก่ประเทศไทย ซึ่งธนาคารโลกได้สั่งให้ไทยมีแผนในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นแผนทุก 5 ปี เริ่มปี 2504 เราคู่นและพัฒนาประเทศในแนวทางของธนาคารโลกมาเป็นเวลาช้านาน บทความเรื่องนี้จะได้วิเคราะห์ ผลการพัฒนา ข้อดี ข้อเสีย และการพัฒนาของเรื่องที่เราควรจะได้ความสนใจในมิติต่างๆ ในมิติแรกการพัฒนาประเทศด้วยระบบการวางแผนในระดับประเทศ ปกติมักจะใช้โดยประเทศที่ปกครองโดยระบบคอมมิวนิสต์ ซึ่งการวางแผนเป็นการควบคุมการผลิต หรือระบบควบคุมอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) ซึ่งเป็นหัวใจของกลไกตลาดในระบบทุนนิยม แม้ไทยจะเป็นเอกราช มีทรัพยากรมากมาย และมีวัฒนธรรมหลากหลาย เมื่อมีคนมากขึ้น เราก็เป็นประเทศที่เรียกว่ากำลังพัฒนาหรือประเทศโลกที่สาม มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาประเทศและเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนให้มีการอยู่ดีกินดี ไทยได้รับความช่วยเหลือจากตะวันตก ฉะนั้นเราต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่สถาบันเหล่านั้นได้กำหนดขึ้น ฉะนั้นการพัฒนาประเทศของเราจึงยึดการวางแผนพัฒนามาตลอด เหมือนกับประเทศคอมมิวนิสต์และประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ในประเด็นการพัฒนาประเทศด้วยวิธีการวางแผนเหมาะสมและถูกต้องหรือไม่นั้น อาจจะไม่นำมาวิเคราะห์เพราะแม้ปัจจุบันซึ่งใช้เวลากว่าครึ่งศตวรรษ เราก็พัฒนาประเทศด้วยวิธีการวางแผนพัฒนาอยู่และจะใช้ต่อไปอีก แต่ประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาในการบริหารประเทศว่าเรื่องใดควรไม่ควรในการนำมาพัฒนาประเทศ

แต่ละช่วงเป็นประเด็นสำคัญโดยใช้วิธีเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศเจริญอื่นๆ การกำหนดแผนและโครงการพัฒนาต่างๆ ในระยะเริ่มต้นไทยจะใช้แนวทางระบบรวบรวมโครงการของหน่วยงานต่างๆ คือ กระทรวง ทบวง กรม เป็นสำคัญ โดยมีสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นฝ่ายรวบรวมข้อมูล เพื่อจะได้ทราบว่าใน 5 ปีข้างหน้า ใครจะทำอะไรที่ไหนและใช้งบประมาณเท่าไร ยกตัวอย่าง กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม จะตัดถนนกี่เส้น ยาวเท่าไร จากไหนไปไหน เมื่อทุกหน่วยงานรวบรวมงานที่ตนจะทำแล้วก็ทำเป็นแผนพัฒนาว่าปีหนึ่งๆ หรือ 5 ปีจะมีแผนงานและโครงการใดบ้างรวมเป็นแผนชาติ คุณคล้ายฟังเสียงจากข้างล่าง คือกระทรวง ทบวง กรม แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ตัดสินใจแทนทั้งสิ้นจะทำแผนและโครงการใด ที่ไหน ส่วนใหญ่จะตัดสินใจเองโดยไม่มีส่วนร่วมจากประชาชนโดยแท้จริง โดยกระทรวง ทบวง กรม ยังมีบารมีที่จะริเริ่มและดำเนินการจึงมีการวิ่งเต้นในระดับกระทรวง ทบวง กรมสูงและระดับกรม มีหลายช่วงเวลาแผนและโครงการถูกกำหนดจากส่วนกลางหรือที่เรียกว่าส่วนบน (Top down) แต่ในระดับหลังมีการฟังเสียงข้างล่างด้วยหรือที่เรียกว่า (Bottom up) โดยเฉพาะนำความคิดเห็นของประชาชนมาร่วมตัดสินใจด้วย หลายกรณีในระยะหลังๆ การดำเนินแผนงานและโครงการใดในระดับพื้นที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ให้ฟังเสียงจากประชาชนหรือได้รับการยินยอมจากประชาชนด้วย จากประเด็นดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นแผนของทางราชการ ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยมาก ฉะนั้นแม้แต่เมื่อปี 2540 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติมีการทำตามได้น้อยมาก ส่วนใหญ่ทำเป็นพิธีแทบทั้งสิ้น จริงอยู่ขณะนี้เพื่อนบ้านของเราหลายประเทศทั้งที่เป็นคอมมิวนิสต์และโลกเสรีเน้นการวางแผนระยะยาว 20 ปี ผู้นำไทยก็เพิ่งหันมาให้ความสนใจและอยากจะวางแผน 20 ปีบ้าง เพื่อให้ไทยเป็นประเทศเจริญเหมือนประเทศอื่น

ในประเด็นทิศทางของแผนพัฒนาประเทศมีการวิเคราะห์ว่าเราให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจคือเน้นผลผลิตมวลรวมของชาติ (Gross domestic product) GDP มากเกินไป จริงอยู่ในช่วงหนึ่ง GDP ของไทยเราทำได้ดีมากคือ 5-10% ทุกปี แต่ตอนหลังตกลงรวมทั้งบางปีติดลบ มีการวิจารณ์ว่าความสุขที่แท้จริงของประชาชนไม่น่าจะเน้น GDP แต่ควรจะเน้นมวลรวมความสุข (Gross Happiness Product, GHP) เช่นหลายประเทศในโลกได้แก่ ประเทศสแกนดิเนเวีย ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ผมเห็นว่าทางที่ดีที่สุดที่ทุกคนควรเน้นทั้ง 2 มิติควบคู่กันไป

ในมิติการพัฒนากระบวนสาขา (Sectors) หรือการพัฒนากระบวนย่อย (Micro development) ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาเกษตร การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาสังคม การพัฒนาการท่องเที่ยวและอื่นๆ โดยเฉพาะ ในระยะหลังเรามาเน้นการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นหลัก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมส่งออก ซึ่งขณะนี้กำลังประสบปัญหาการส่งออกติดลบเพราะประเทศต่างๆ

ไม่ว่าสหรัฐอเมริกา ยุโรป เศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้อำนาจการซื้อลดลง ทำให้ไทยขายสินค้าไม่ได้ ทั้งๆ ที่ไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม แต่เราไม่เคยให้ความสนใจและไม่เน้น ฉะนั้นเกษตรกรรมของไทยกำลังจะตายอย่างไม่น่าเชื่อ เช่น ผู้ผลิตข้าวขายไปทั่วโลกแต่ชาวนาไทยจนแทบเอาตัวไม่รอด ผู้ปลูกยางซึ่งแต่เดิมมีแต่ชาวใต้ที่ปลูกและทนทุกข์ทรมานมานาน แต่ปรากฏว่าได้มีการขยายการปลูกไปยังภาคต่างๆ โดยเฉพาะภาคอีสาน ฉะนั้นเลยเฉลี่ยความทุกข์ไปยังภาคนี้ด้วยอย่างทั่วหน้า เราพอใจกับพัฒนาอุตสาหกรรมที่ส่งออก ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นและล้มพื้นฐานที่ดีและเป็นหลัก โดยพูดแต่ปากหรือมีแต่วาตะกรรม เช่น อยากเป็นครัวโลก แต่ในทางปฏิบัติมีการส่งเสริมการเกษตรน้อยมาก ทั้งๆ ที่การส่งเสริมอุตสาหกรรมจำต้องแลกด้วยความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เพราะอาจก่อให้เกิดอากาศเสีย น้ำเสีย มลพิษต่างๆ อีกมาก ผู้ที่ไม่โดนด้วยตัวเองจะไม่ตระหนักและเข้าใจ ฉะนั้นผมเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องหันมาสนใจการส่งเสริมการพัฒนาเกษตรอย่างแท้จริง โดยต้องส่งเสริมทุกวิถีทาง ทั้งนโยบาย ยุทธศาสตร์และกำลังคน ไม่ปล่อยให้ไปตามยถากรรม ประเด็นพัฒนาตามสาขาที่อยากจะหยิบยกมาพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องกำลังคน (Manpower development) เรื่องการพัฒนากำลังคน เป็นเรื่องหัวใจของการพัฒนาประเทศ ในตะวันตกและอเมริกาได้ให้ความสำคัญมากและในอาเซียนเราได้แก่ สิงคโปร์ เน้นการพัฒนาบุคคลเป็นสำคัญ ในระดับปัจเจกบุคคลที่ควรให้ความสำคัญเรื่องการพัฒนาบุคคล ได้แก่ ท่านอาจารย์บุญธนะ อรรถากร อธิการบดีรัฐมนตรียังได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาบุคคลเพื่อมาขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศทั้งในระดับกรมวิเทศสหการและการพัฒนาสถาบันชาติบริหารศาสตร์ (Nida) ส่วนในระดับประเทศสมัยกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีหน่วยงานวิชาการ คือ กองวางแผนกำลังคน ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ดีแต่ขาดการให้ความสนใจและสนับสนุน และต่อเนื่อง ฉะนั้นขณะนี้ประเทศกำลังเผชิญปัญหาขาดบุคลากรทางช่าง ทั้งที่เพื่อนบ้านเราทั้งมาเลเซียและอินโดนีเซีย มีอัตราช่างกับกำลังคนที่สูงกว่าประเทศไทย ฉะนั้น เราต้องเร่งทั้งนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมให้คนหันมาเรียนทางช่างเพื่อการพัฒนาประเทศต่อไป

การพัฒนาประเทศไทยในมุมมองของชาวบ้านอีกมิติหนึ่งที่ยกมาเสนอคือ การพัฒนาระดับประเทศนั้นควรที่จะพัฒนาในมิติทั้ง 3 มิติไปพร้อมกันคือ มิติทางเศรษฐกิจ มิติพัฒนาสังคมและมิติทางการเมืองไปพร้อมกัน คือ ในลักษณะบูรณาการ เพราะได้ประจักษ์ชัดมาตลอดว่า หากมิติใดมิติหนึ่งมีปัญหา จะทำให้มิติอื่นกระทบกระเทือนอย่างแท้จริง และทำให้การพัฒนาหยุดชะงักลง
