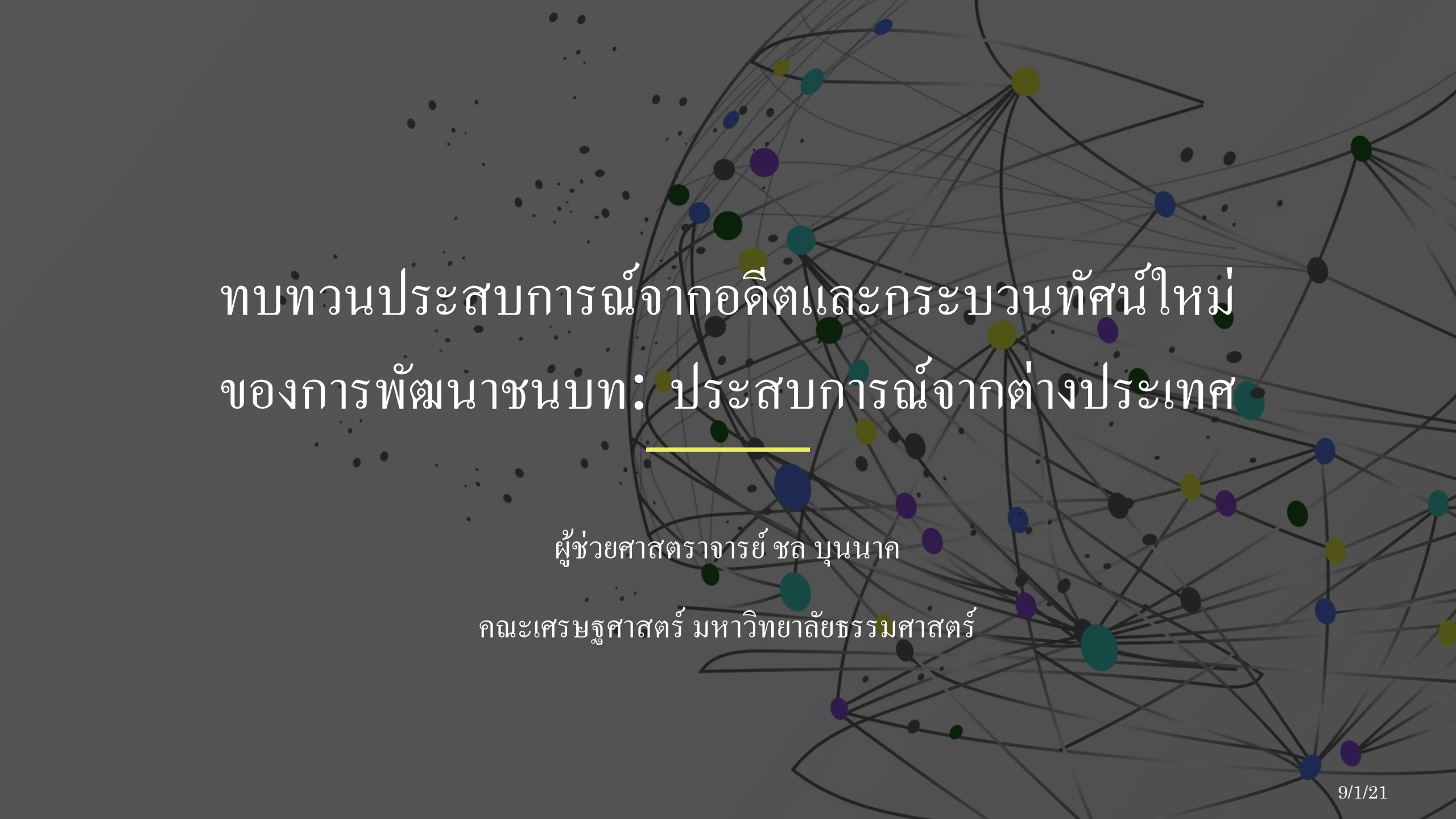
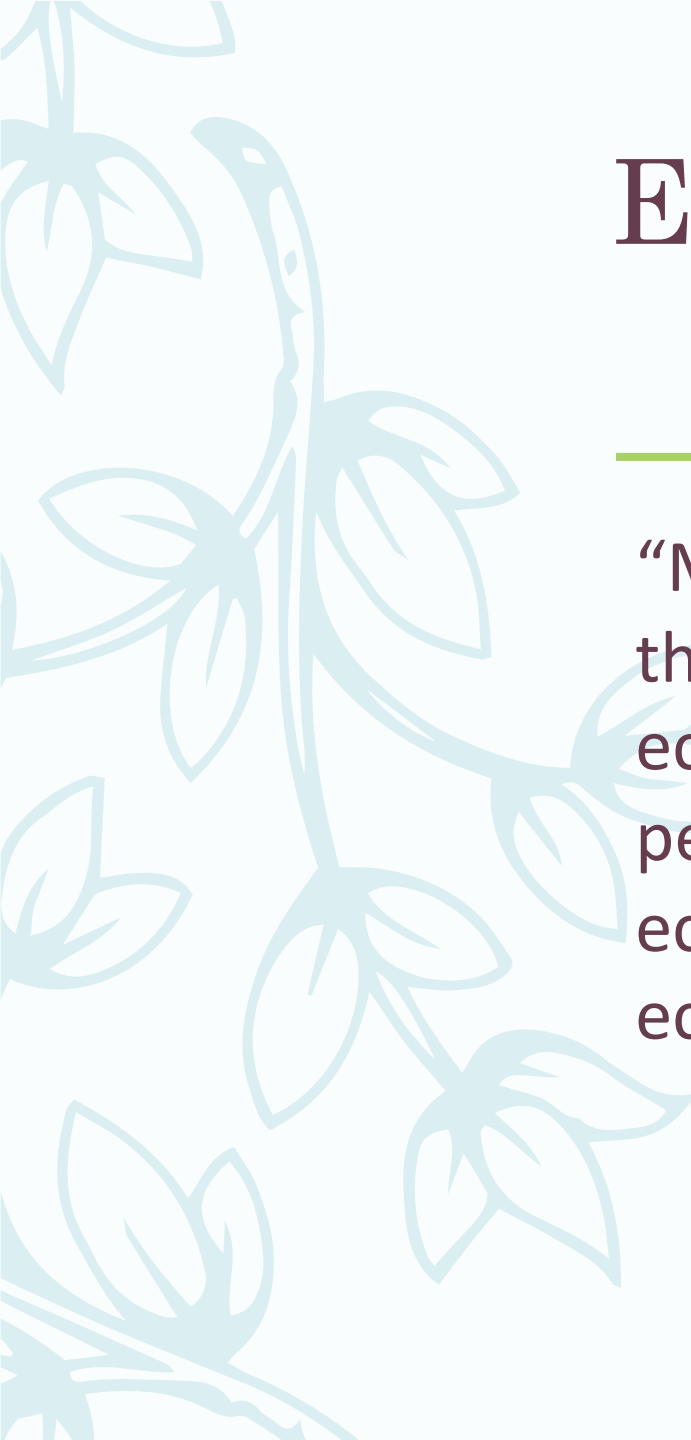




ทบทวนประสบการณ์จากอดีตและกระบวนการทัศน์ใหม่ ของการพัฒนาชนบท: ประสบการณ์จากต่างประเทศ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ชล บุนนาค

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



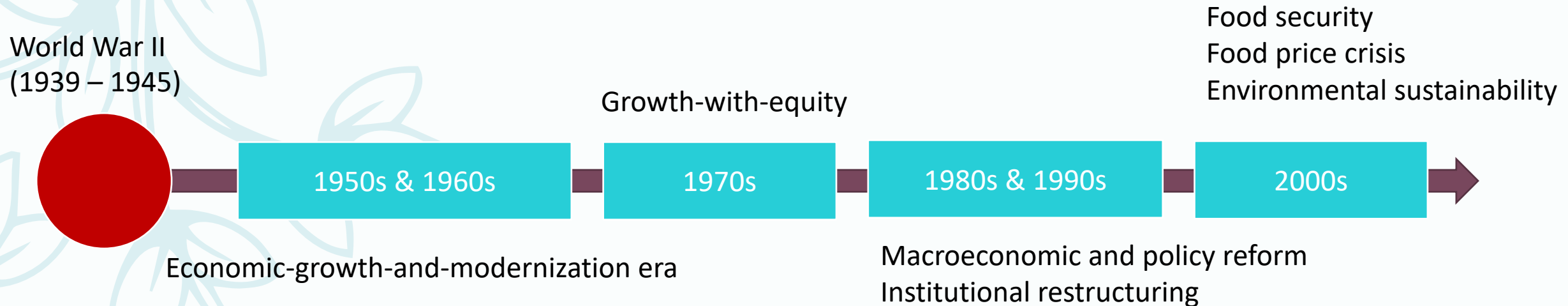
Economics of Being Poor

“Most of the people in the world are poor, so if we knew the economics of being poor, we would know much of the economics that really matters. Most of the world’s poor people earn their living from agriculture, so if we knew the economics of agriculture we would know much of the economics of being poor”

T.W. Schultz
1979 Nobel Prize lecture

Overview:

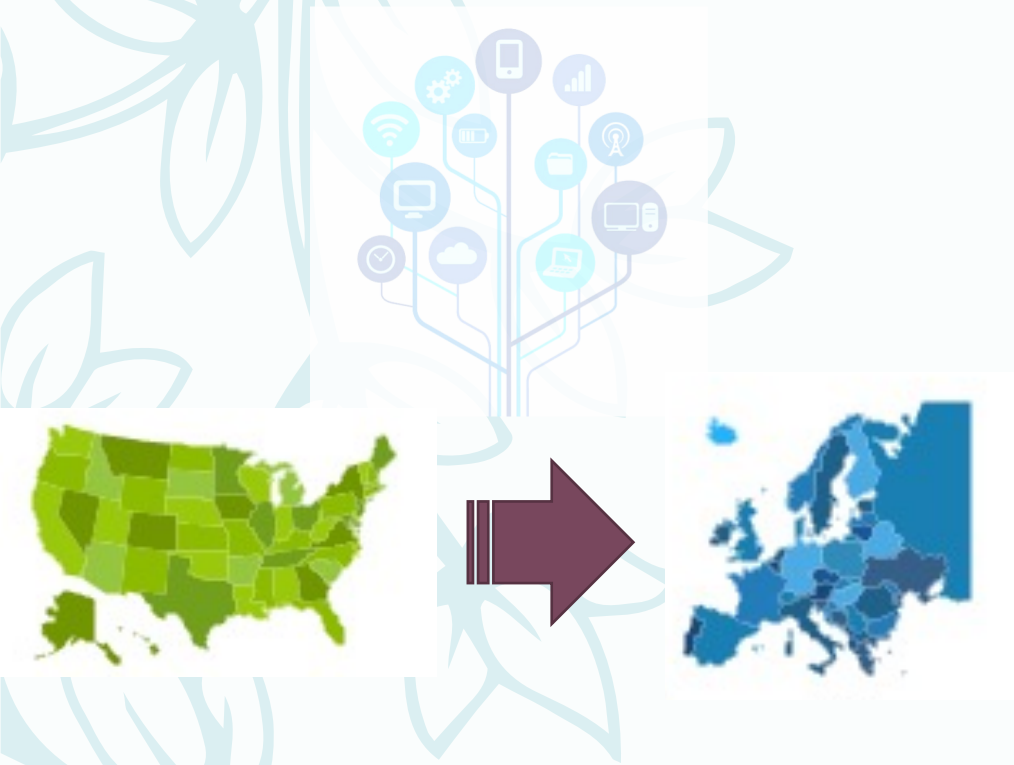
ช่วงต่าง ๆ ของแนวความคิดการพัฒนาการเกษตร



ประสบการณ์จากการพัฒนาการเกษตรในช่วง 1950s – 1960s

อิทธิพลจาก “Marshall Plan”

- สันนิษฐานเอาเองว่า เทคโนโลยีการเกษตรและโมเดลของการเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตร (Model of Agricultural Extension) สามารถส่งต่อได้โดยตรงจากประเทศรายได้สูงไปยังประเทศยากจน
- สันนิษฐานว่า โครงการพัฒนาชนบท จะช่วยแก้ปัญหาคความยากจน แก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการถือครองที่ดิน
- ความช่วยเหลือด้านอาหาร ถือเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและสร้างงานให้คนจน



ประสบการณ์จากการพัฒนาการเกษตรในช่วง 1950s – 1960s



Diffusion Model ของการพัฒนาเกษตรกรรม

- สันนิษฐานว่า เกษตรกรไม่ได้จัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ
- เกษตรกรจะมีประสิทธิผลมากกว่านี้ หากจัดสรรทรัพยากรดีกว่านี้ และเปิดรับเทคโนโลยีและแนวปฏิบัติจากประเทศพัฒนาแล้ว

การพัฒนาชนบท (Community Development)

- ผู้เชี่ยวชาญจากโลกตะวันตกจะช่วยให้คนชนบทสามารถออกแบบและดำเนินการโครงการช่วยตนเอง ที่มุ่งหมายเพื่อการพัฒนาชนบท

ประสบการณ์จากการพัฒนาการเกษตรในช่วง 1950s – 1960s



เพราะเหตุใด ?

- ล้มพิจารณาอุปสรรคเชิงโครงสร้าง (Structural Barrier) ที่ขัดขวางการพัฒนาชนบท เช่น การรวมศูนย์ของอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น หรือการถือครองสินทรัพย์
- มีสมมติฐานที่ผิดเกี่ยวกับเกษตรกร

ประสบการณ์จากการพัฒนาการเกษตรในช่วง 1950s – 1960s



ข้อเสนอ “Efficient But Poor” (Schultz 1964)

- เกษตรกรนั้นห่างไกลจากคำว่า ไม่มีเหตุมีผลมาก
- จริง ๆ แล้วพวกเขาเป็นผู้มีความคิดแบบเศรษฐศาสตร์ คิดคำนวณต้นทุนและประโยชน์ส่วนเพิ่มที่จะเกิดขึ้นจากเทคนิคทางการเกษตรต่าง ๆ
- Schultz (1964) กล่าวว่า หากจะให้ผู้เชี่ยวชาญไปอยู่ในสถานการณ์อย่างเกษตรกร ก็ไม่มีใครใช้ทรัพยากรได้มีประสิทธิภาพเท่าเกษตรกร

จากบทเรียน

1. ต้องสร้างช่องทางให้เกษตรกรเข้าถึงปัจจัยการผลิตที่มีผลผลิตภาพ หลากหลายรูปแบบ
2. ทำให้พวกเขามีความสามารถที่ใช้ประโยชน์จากเทคนิคเหล่านี้

ประสบการณ์จากการพัฒนาการเกษตรในช่วง 1950s – 1960s

ข้อเสนอ “Efficient But Poor” (Schultz 1964)

- แนวคิดนี้นำมาซึ่งการลงทุนในงานวิจัยพัฒนาในภาคเกษตร และการลงทุนในทุนมนุษย์
- นำมาซึ่งการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ในช่วงปี 1960s
- นำมาซึ่งการตั้งหน่วยงานวิจัยระดับโลก
 - International Rice Research Institute (IRRI) in the Philippines
 - International Maize and Wheat Improvement Center (CIMMYT) in Mexico



ประสบการณ์จากการพัฒนาการเกษตรในช่วง 1950s – 1960s

ข้อเสียของการปฏิวัติเขียว

- ให้ประโยชน์กับเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ในพื้นที่ที่เหมาะสมทางด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากร
- ทำให้ราคาสินค้าเกษตรรัฐพืช ลดลง
- เจ้าของที่ดินมองว่าการทำเกษตรเองได้กำไรมากกว่าและเอาที่ดินคืนจากเกษตรกรรายย่อยที่เช่าที่และทำเกษตรด้วยเครื่องจักรแทน

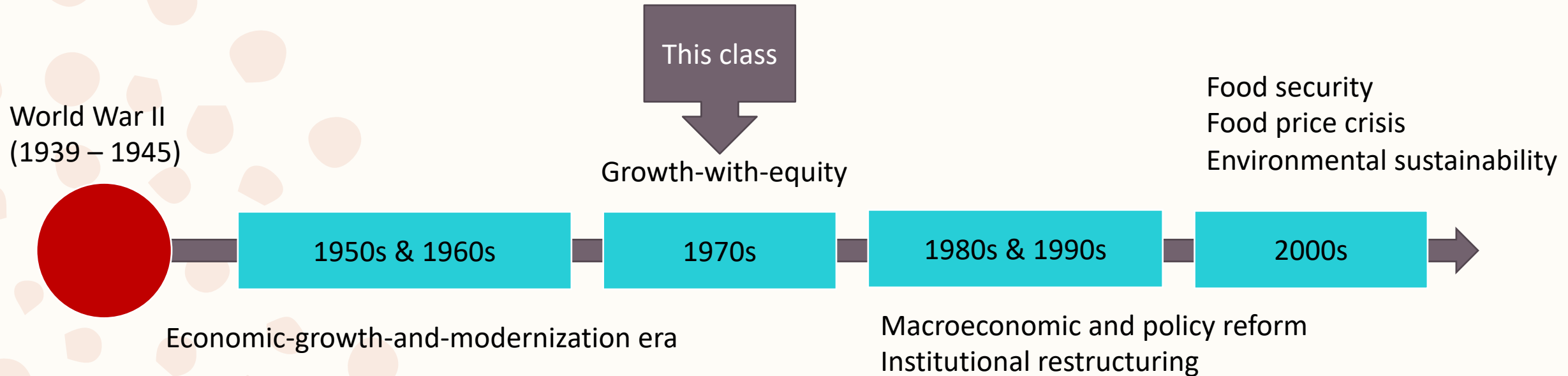
ข้อดีของการปฏิวัติเขียว

- มีเมล็ดพันธุ์และอาหารประเภทรัฐพืชมากขึ้น
- ลดราคาอาหารที่แท้จริงสำหรับคนยากจน
- ลดการขยายพื้นที่เพาะปลูกไปยังเขตที่เปราะบางทางด้านสิ่งแวดล้อม

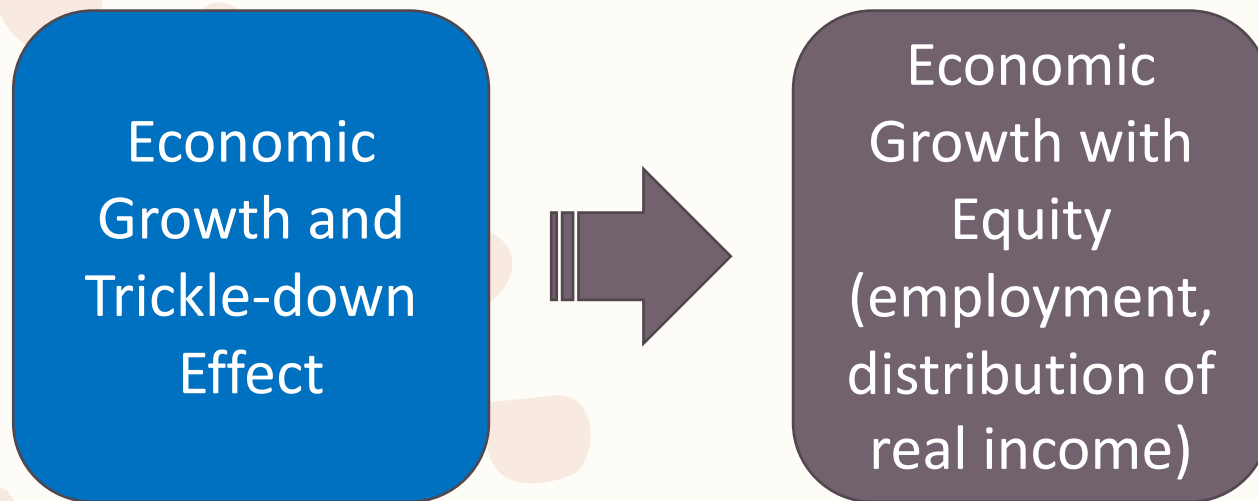


Overview:

ช่วงต่าง ๆ ของแนวความคิดการพัฒนาการเกษตร



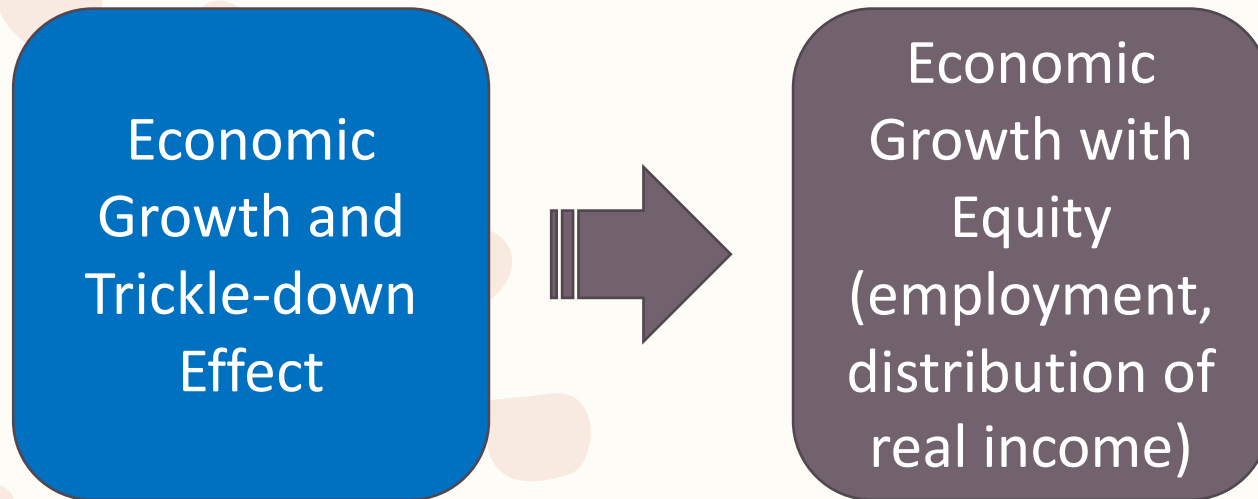
การเปลี่ยนมุมมองด้านการพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ 1970s



เหตุผล 3 ประการที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมุมมอง

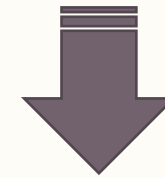
1. หลักฐานเชิงประจักษ์ (1) การเติบโตที่รวดเร็วในหลายประเทศมีผลข้างเคียงที่สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม
2. หลักฐานเชิงประจักษ์ (2) ผลประโยชน์จากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้ส่งผลประโยชน์ไปยังคนจนด้วย ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยห่างขึ้นเรื่อย ๆ
3. วงการเศรษฐศาสตร์พัฒนาที่มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการพัฒนาเพื่อรักษาความชอบธรรม ตอบสนองต่อข้อวิพากษ์ที่ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจริง ๆ แล้ว ไม่ได้ให้ประโยชน์กับทุกคนตามที่เคยเชื่อก่อน

การเปลี่ยนมุมมองด้านการพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ 1970s



มุมมองการพัฒนาเปลี่ยนไปให้ความสำคัญกับการจ้างงาน การกระจายรายได้ และความ ต้องการพื้นฐาน (basic needs)

มุ่งช่วยเหลือผู้คนกลุ่มร้อยละ 40 ล่างสุดของการกระจายรายได้ ในประเทศรายได้น้อย



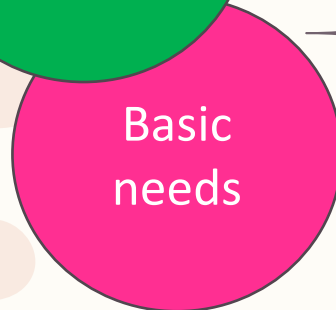
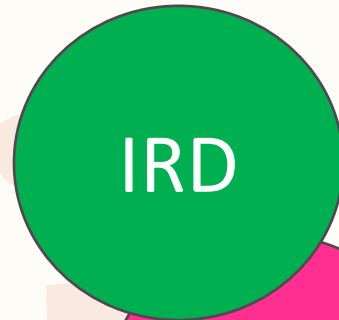
การพัฒนาชนบทแบบบูรณาการและโครงการด้านความต้องการพื้นฐาน -“Integrated Rural Development and Basic Needs”

Integrated Rural Development (IRD) and Basic Needs projects

International
donors (World
Bank and ILO)

Government
agencies

Non-governmental
organizations (NGOs)



Increasing Agricultural Production

Improving health and sanitation

Providing education

Improving nutrition

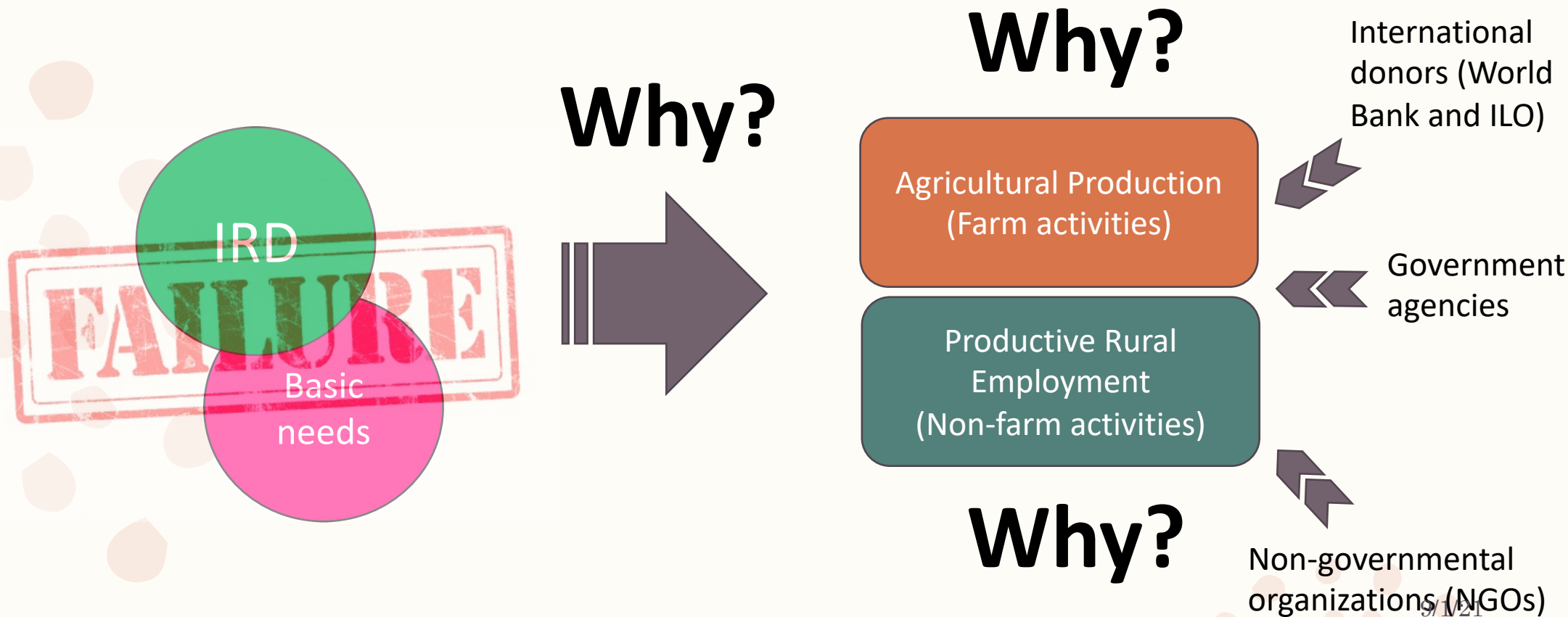
Housing

Increasing welfare of the poor

Providing other social services

What is your
opinion on the IRD
and Basic Need
projects?

Integrated Rural Development (IRD) and Basic Needs projects

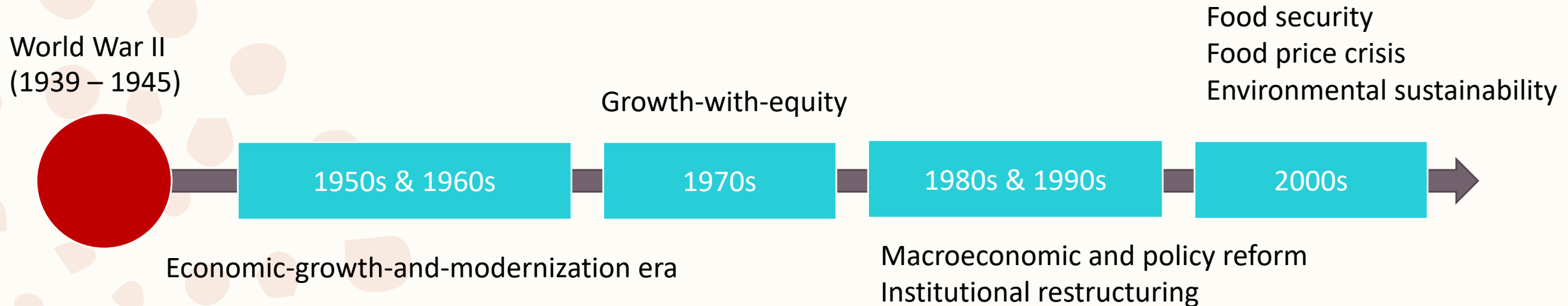


Integrated Rural Development (IRD) and Basic Needs projects

- โดยสรุป IRD และ basic needs projects หายไปเพราะพบว่า มีความซับซ้อนในการดำเนินการและนำไปปฏิบัติที่อื่นได้ยาก และบริการทางสังคมขยายตัวไม่ทันการเพิ่มขึ้นของประชากร และการขยายฐานทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนบริการเหล่านั้นขยายตัวไม่ทันบริการที่เพิ่มขึ้น
- ต่อมาในช่วงท้ายของทศวรรษที่ 1970s ผู้กำหนดนโยบายและองค์กรพัฒนาระดับโลกหันมาให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้ พร้อม ๆ กับให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตในภาคเศรษฐกิจการเกษตร
- ราคาอาหาร ถูกค้นพบว่าเป็นตัวกำหนด รายได้ที่แท้จริง (Real Income) ของคนจนทั้งในเมืองและในชนบท ฉะนั้นผลิตภาพในภาคเกษตรที่ต่ำถูกมองว่าเป็นสาเหตุของความยากจน
- การจ้างงานในชนบทยังจำเป็นและสำคัญในช่วงที่ประชากรยังเติบโตมากและงานภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมืองยังโตไม่พอ

Overview:

ช่วงต่าง ๆ ของแนวความคิดการพัฒนาการเกษตร



Food insecurity and Poverty



- ย้อนกลับไปสู่นโยบายการสร้างรายได้และการจ้างงานในภาคชนบท (ข้อสรุปจากการประชุม World Food Summit ในปี 1996)
- เหตุผล 3 ประการ
 - 1. การบรรลุความพอเพียงด้านอาหารระดับชาติในประเทศต่าง ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าทุกครอบครัวจะสามารถมีความมั่นคงทางอาหารได้
 - 2. เพราะอัตราการว่างงานในเขตเมืองที่สูง ผู้ที่ย้ายถิ่นฐานต้องกลับไปหาการจ้างงานในภาคเกษตรและในชนบท
 - 3. ประเทศส่วนใหญ่ไม่สามารถสนับสนุนมาตรการประเภทการอุดหนุนอาหารและ food transfer program ในระยะยาวได้ คนจนในชนบทจะต้องเพิ่มการผลิตและหรือรายได้เพื่อให้ตนเองมีความมั่นคงทางอาหาร

กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาชนบท

New Rural
Development Paradigm

ที่มาที่ไปของการพัฒนา

NEW RURAL DEVELOPMENT PARADIGM

- New Rural Development Paradigm = กระบวนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาชนบท เสนอโดย OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)
- ปัจจุบันยังมีคนราว 3 พันล้านคน ในประเทศกำลังพัฒนายังอาศัยอยู่ในชนบท และจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และมีราว 60% ของกลุ่มนี้ที่ยังมีรายได้ต่ำกว่า 2.00 USD ต่อวัน
- การคงอยู่ของปัญหาความยากจนและคุณภาพชีวิตในชนบทของประเทศกำลังพัฒนา สะท้อนว่า กระบวนทัศน์การพัฒนาชนบทที่อยู่มาจะทำงานได้ไม่ดีพอ
- ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทที่มีประสิทธิภาพ จะจำเป็นอย่างยิ่งกับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

ความท้าทายและโอกาสสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ความท้าทาย

- แรงกดดันเชิงประชากร – ในเขต Sub-Saharan Africa จะมีเยาวชนเข้าตลาดแรงงานภายใน 15 ปีนี้ กว่า 370 ล้านคน
- บริบทโลกที่แข่งขันมากขึ้นทำให้โอกาสต่าง ๆ ที่เคยมีในอดีตสำหรับประเทศกำลังพัฒนาลดน้อยลง
- การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ความเปราะบางที่เพิ่มขึ้นต่อความแห้งแล้งและความกดดันด้านทรัพยากรน้ำ
- การอพยพจากชนบทสู่เมืองภายใต้บริบทที่เมืองเองก็มีงานที่จำกัด



ความท้าทายและโอกาสสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

โอกาส

- ความเชื่อมโยงใหม่ ๆ และต้นทุนที่ต่ำลงในการเข้าสู่การค้าระหว่างประเทศและการเข้าถึงห่วงโซ่อุปทานระดับโลก
- เทคโนโลยีใหม่ ๆ: การปฏิวัติเขียว, ICT-enabled services, การเข้าถึงและการแลกเปลี่ยนข้อมูลสำหรับประชากรในชนบท
- การขยายตัวของอุตสาหกรรม การศึกษา บริการสุขภาพ และการท่องเที่ยวในชนบท



บทเรียนจากการวิเคราะห์และกรณีศึกษารายประเทศ

OECD ทำการศึกษาการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ประกอบด้วย เกาหลีใต้ จีน ไควบรีโคสต์ (Cote d'Ivoire) เวียดนาม ไทย และแทนซาเนีย พบว่า

- ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทต้องมีความจำเพาะเจาะจงกับประเทศนั้น ๆ เพราะชนบทแต่ละที่ไม่เหมือนกันเลย
- Governance คือกุญแจสำคัญสำหรับความสำเร็จหรือล้มเหลวของการพัฒนาชนบท
- พลวัตรเชิงประชากรจะมีบทบาทสำคัญ
- นโยบายที่สร้างความเชื่อมโยงระหว่างชนบทและเมืองจะผลักดันให้เกิดการพัฒนาได้ดี
- ภาคเกษตรจะยังคงเป็นกลจักรสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศกำลังพัฒนา

บทเรียนจากการวิเคราะห์และกรณีศึกษารายประเทศ

- แต่ต้องไม่ลืมว่าภาคชนบทมีมากกว่าภาคเกษตร
- โครงสร้างพื้นฐานที่ครอบคลุม มีนัยยะสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในชนบท
- ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ (Gender Equality) เป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาชนบท
- แนวทางนโยบายการพัฒนาที่ครอบคลุมจำเป็นต่อการลดความยากจนในชนบท
- การพัฒนาชนบทและความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมต้องไปด้วยกัน

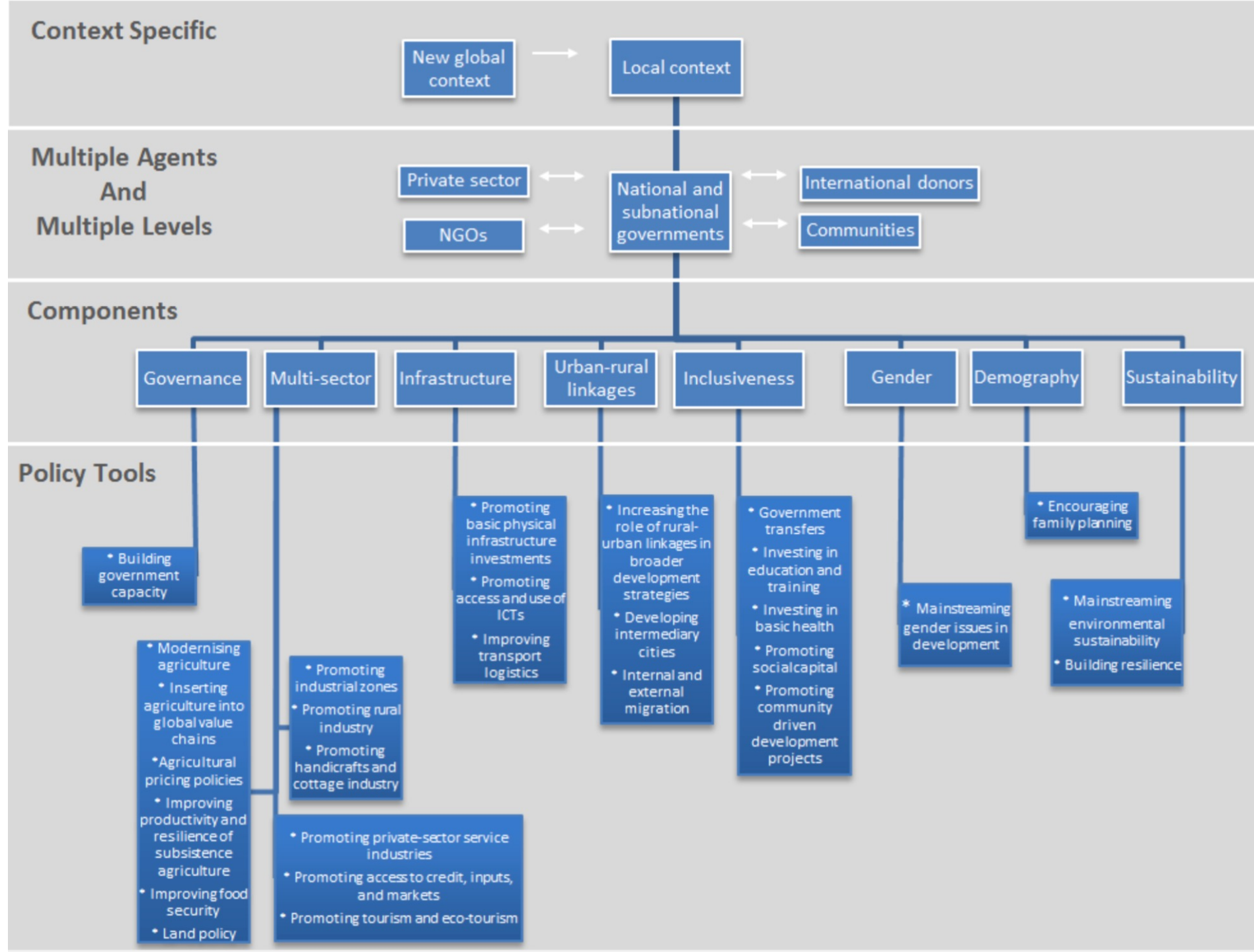
พัฒนาการไปสู่ NEW RURAL DEVELOPMENT PARADIGM

	กระบวนทัศน์เก่า	บริบทใหม่	กระบวนทัศน์ใหม่
หลักการ	- เน้นพื้นที่ชนบท - การเติบโตจะตามการพัฒนาเกษตรและอุตสาหกรรม	- ความเหลื่อมล้ำที่กว้างขึ้นระหว่างเมืองกับชนบท - การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ - การเติบโตของประชากรที่รวดเร็วในประเทศกำลังพัฒนา - การปฏิวัติด้านข้อมูลข่าวสาร	- ชนบทเชื่อมโยงกับบริบทระดับเมือง ภาค และชาติอย่างแนบแน่น - ผู้หญิงสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาชนบท - ศักยภาพของ Governance คือกุญแจสำคัญ
ภาคเศรษฐกิจที่เป็นส่วนสำคัญ (Key Target Sector)	ภาคเกษตรและชุมชนในชนบท	- เกษตรกรรมไม่สามารถเป็นอาชีพที่ยั่งยืนสำหรับประชากรที่เพิ่มขึ้น - พื้นที่เมืองไม่สามารถดูดซับการไหลเข้าของคนที่ย้ายเข้าเมืองจากชนบทได้	หลายภาคเศรษฐกิจ: ภาคเศรษฐกิจทั้งหมดสามารถมีส่วนในการเติบโตของผลิตภาพ: เกษตร อุตสาหกรรม บริการ ท่องเที่ยว ICT, biofuel
แนวทางหลัก	Project-based เทคโนโลยีการเกษตร/ปฏินวัติเขียว	- เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) - Multi-dimensional poverty assessment and multi-dimensional country review - Community-driven development	- ปรับให้เหมาะกับบริบท (ธรรมชาติ เศรษฐกิจ สังคม และสถาบัน) - จัดลำดับความสำคัญและยอมรับความจริง - เรียงลำดับให้ดีเพื่อการเสริมพลังสูงสุด
ผู้เล่นที่เป็นส่วนสำคัญ (Key Actors)	กระทรวงเกษตรฯ การวิจัยด้านเกษตรและศูนย์สถิติ ผู้บริจาค รัฐบาลท้องถิ่น เกษตรกร	การมีส่วนร่วมของผู้เล่นที่ไม่ใช่รัฐเพิ่มขึ้น รวมถึงภาคเอกชน ชุมชนในชนบท NGO และมูลนิธิที่เกี่ยวข้อง	Multi-agent: การมีส่วนร่วมและประสานงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้างข้ามภาครัฐไปเอกชน ระดับชาติไปถึงท้องถิ่น

กระบวนการทัศน์ใหม่ของการพัฒนาชนบทสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

- เป็นการพัฒนาที่เน้นหลายภาคเศรษฐกิจ (multi-sectoral) – มิได้เน้นแค่เกษตรกรรม แต่อุตสาหกรรมและบริการในชนบทด้วย มิใช่แค่ชนบทเท่านั้นแต่มุ่งที่จะสร้างความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับชนบทด้วย (Rural-Urban Linkages)
- เป็นการพัฒนาที่เกี่ยวกับผู้เล่นหลายฝ่ายและหลายระดับ – เกี่ยวข้องกับรัฐบาล รัฐบาลท้องถิ่น ภาคเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ NGOs ชุมชนในชนบท
- มี 8 องค์ประกอบหลัก และครอบคลุมเมนูของเครื่องมือทางนโยบาย 5 ประการ ที่จะสร้างโอกาสให้การพัฒนาชนบทในศตวรรษที่ 21

STRUCTURE OF NRDP



องค์ประกอบของ NRDP

Governance (ระบบบริหารจัดการ) – การมียุทธศาสตร์ที่ดีนั้นไม่เพียงพอหากศักยภาพในการนำไปปฏิบัติจริงนั้นอ่อนแอ ยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิผลเพื่อสร้างศักยภาพให้ระบบการบริหารจัดการในทุกระดับจึงมีความสำคัญมาก

Multiple sectors (หลายภาคเศรษฐกิจ) – แม้เกษตรกรรมจะเป็นรากฐานของประเทศกำลังพัฒนา และควรเป็นเป้าหมายของนโยบายพัฒนาชนบท ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทควรส่งเสริมการจ้างงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรเช่น ภาคอุตสาหกรรมและบริการด้วย

Infrastructure (โครงสร้างพื้นฐาน) – การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งทางกายภาพและทางสังคมเพื่อลดต้นทุนทางธุรกรรม สร้างความเชื่อมโยงระหว่างชนบทกับเมือง และสร้างศักยภาพ เป็นส่วนสำคัญของยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทในประเทศกำลังพัฒนา มันรวมถึงการเพิ่มความเชื่อมต่อระหว่างพื้นที่ชนบทด้วยกันเองและระหว่างชนบทกับเมืองรอง และการเข้าถึงการศึกษาและบริการสุขภาพ

Urban-rural linkages (ความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับชนบท) – วิถีชีวิตในชนบทนั้นพึ่งพาศักยภาพของเมืองศูนย์กลางในด้านตลาดแรงงาน การเข้าถึงสินค้าบริการและเทคโนโลยี และการได้พบกับความคิดใหม่ ๆ ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทที่จะประสบความสำเร็จได้จะไม่มองชนบทเป็นสิ่งที่แยกอยู่โดด ๆ แต่เป็นส่วนหนึ่งของระบบที่เกิดขึ้นจากความเชื่อมโยงระหว่างเมืองกับชนบท

องค์ประกอบของ NRDP

Inclusiveness (ความครอบคลุม) – ยุทธศาสตร์การพัฒนาชนบทไม่ควรมุ่งแค่การแก้ไขความยากจนและความเหลื่อมล้ำ แต่ควรพิจารณาความสำคัญของการอำนวยความสะดวกให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงประชากร (เปลี่ยนจากภาวะอัตราการเกิดและตายสูง เป็นเกิดและตายต่ำ)

Gender (เพศสภาพ) – การพัฒนาวิถีชีวิตในชนบทต้องพิจารณาบทบาทที่สำคัญของผู้หญิงในการพัฒนาชนบทด้วย ซึ่งรวมถึงประเด็นด้านกรรมสิทธิในทรัพยากรและความสามารถในการควบคุมและใช้ทรัพยากรเหล่านั้น

Demography (ประชากร) – อัตราการเกิดสูงและการเคลื่อนเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุที่รวดเร็วขึ้นเป็นความท้าทายของชนบทในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งต้องการนโยบายที่แตกต่างกัน แต่นั่นก็หมายถึงว่า การรับมือกับสถานการณ์ทั้งสองประการนี้ต้องอาศัยการประสานงานที่ดีระหว่างนโยบายด้านต่าง ๆ ทั้งการศึกษา สุขภาพ นโยบายการคุ้มครองทางสังคม และการวางแผนครอบครัว

Sustainability (ความยั่งยืน) – การพิจารณาความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อมในการพัฒนาชนบทไม่ควรจำกัดอยู่เพียงกรณีที่ประชากรในชนบทพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในการทำมาหากินเท่านั้น แต่ควรพิจารณาความเปราะบางของชุมชนต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และภัยคุกคามจากความขาดแคลนด้านพลังงาน อาหาร และน้ำ

การนำ NRDP ไปปฏิบัติ

1) Assessment

2) Agents, incentives and buy-in

3) Priority setting and sequencing

4) Financing

5) Implementation plan

6) Monitoring and evaluation

7) Adapting to changing circumstances and lessons learned

25 POLICY
TOOLS IN 8
COMPONENTS

Component	Policy tools
Governance	• Building government capacity
Multi-sector rural development	Agriculture • Improving productivity and resilience of subsistence agriculture • Agricultural modernisation • Integrating rural areas into global value chains • Land policy Industries • Promoting rural industry • Promoting handicrafts and cottage industries Services • Promoting private-sector rural service industries • Promoting access to credit, finance, and markets • Promoting sustainable tourism
Infrastructure	• Promoting basic physical infrastructure investments • Promoting access and use of ICTs
Urban-rural linkages	• Fostering urban-rural linkages • Developing intermediary cities • Better harnessing internal and international migration
Inclusiveness	• Providing education and training • Ensuring basic health • Transferring cash to promote development • Improving food security • Building social capital • Promoting community driven development
Gender	• Mainstreaming gender in development
Demography	• Addressing high population growth
Sustainability	• Ensuring environmental sustainability • Building resilience