

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ บทนำ

ในปัจจุบันความต้องการการพัฒนาเกิดขึ้นในเกือบทุกส่วนทั่วโลก บางประเทศมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจของตนโดยการเพิ่มผลผลิตประชาชาติ ซึ่งเป็นการพัฒนาเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตขึ้นหรือเป็นการมุ่งพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยตรง ในขณะที่บางประเทศมุ่งพัฒนาเพื่อลดช่องว่างระหว่างรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนหรือระหว่างคนเมืองกับคนชนบท ซึ่งแนวทางการพัฒนาแบบนี้ก็คือการมุ่งกระจายรายได้นั่นเอง ยุทธวิธีการพัฒนาทั้งสองรูปแบบเป็นที่น่าสนใจ บางประเทศสามารถพัฒนาให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตขึ้นได้แต่ความเจริญเหล่านั้นไม่สามารถกระจายไปได้อย่างทั่วถึง คนในชนบทได้รับผลพวงของความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นน้อยมาก ซึ่งเป็นผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้และความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาค แม้ว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจะเติบโตขึ้นอย่างน่าพอใจ แต่การเติบโตของภูมิภาคในส่วนกลางมีมากกว่าภูมิภาคอื่น คนในส่วนกลางได้รับประโยชน์จากการพัฒนามาก ในขณะที่ความยากจนของคนในภูมิภาคอื่นยังคงอยู่

รัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ พยายามมุ่งวางแผนเพื่อพัฒนาประเทศโดยถือเป็นการกิจหลัก รัฐบาลของบางประเทศสามารถบรรลุเป้าหมายในการลดความยากจนลงได้ แต่บางประเทศก็ไม่ประสบความสำเร็จ การพัฒนาชนบทได้กลายมาเป็นเป้าหมายสำคัญของการวางแผนพัฒนา ของประเทศซึ่งมีสัดส่วนของความไม่เท่าเทียมกัน หรือความแตกต่างระหว่างภูมิภาคสูง แต่บางครั้งการที่รัฐยิ่งวางแผนพัฒนามากขึ้นเท่าไรช่องว่างระหว่างรายได้ของคนเมืองกับคนชนบทก็ยิ่งห่างกันมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะการวางแผนพัฒนากระทำโดยข้าราชการในส่วนกลาง ซึ่งแผนที่กำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในชนบท หรือไม่สอดคล้องกับการแก้ปัญหาในชนบท การใช้ยุทธวิธีที่ปล่อยให้ความเจริญแพร่กระจายจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคโดยธรรมชาติ บางครั้งก็บังเกิดผลซ้ำ และผลที่ได้รับก็มักทำให้คนในส่วนกลางมีโอกาสหารายได้จากความเจริญ ที่ท่วมเทินส่วนกลางนั้นได้มากกว่าคนในชนบท เมื่อระยะเวลาผ่านไปก็ทำให้ช่องว่างของรายได้

ได้ระหว่างคนสองกลุ่มนี้ห่างกันยิ่งขึ้นทุกที เป็นไปได้หรือไม่ว่าหากจะหันมาใช้ยุทธวิธีการพัฒนาจากข้างล่าง หรือให้คนในชนบทหรือให้ข้าราชการในท้องถิ่นวางแผนพัฒนาเองแทนที่จะให้ข้าราชการในส่วนกลางวางแผนไว้ จะสามารถแก้ปัญหาความแตกต่างระหว่างรายได้นี้ได้ดีกว่า

สิ่งที่น่าสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยนี้ ก็คือการค้นหาแนวทางการแก้ปัญหาความยากจนในชนบท ซึ่งมีสาเหตุที่สำคัญจากการที่งานในชนบทให้รายได้ต่ำ หรือมีปริมาณงานไม่มากพอกับความต้องการที่จะทำงาน งานภาคเกษตรที่เคยเป็นแหล่งรายได้หลักของคนในชนบทไม่สามารถดูดซับแรงงานได้ทั้งหมด อันเนื่องมาจากประชากรในชนบทเพิ่มขึ้นและพื้นที่ทำการเกษตรไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ แรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรหากไม่มีงานนอกภาคเกษตรให้ทำก็จะกลายเป็นคนว่างงาน ซึ่งนับวันจะมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะช่วงหลังฤดูการเกษตรจะมีคนว่างงานมากมาย หากคนเหล่านี้สามารถมีรายได้ซึ่งอาจมาจากการทำงานนอกภาคเกษตร บางทีปัญหาการว่างงานและปัญหาความยากจนในชนบทอาจได้รับการแก้ไข มีงานวิจัยบางชิ้นที่ทำการศึกษเกี่ยวกับเรื่องนี้พบว่า ในพื้นที่ที่ชาวชนบทมีรายได้เสริมนอกภาคเกษตรหรือมีงานทำอย่างเต็มที่ (ไม่มีคนว่างงาน) ปัญหาความยากจนจะไม่ค่อยรุนแรงเท่ากับพื้นที่ที่มีรายได้จากภาคเกษตรเพียงอย่างเดียว ซึ่งหมายความว่า รายได้เสริมนอกภาคเกษตรได้ช่วยแก้ปัญหาการว่างงาน และแก้ปัญหาความยากจนได้ระดับหนึ่ง ยิ่งเป็นพื้นที่ที่มีดินคุณภาพต่ำ และไม่มีระบบชลประทานที่ดีพอ รายได้เสริมนอกภาคเกษตรยิ่งมีความจำเป็นมากทีเดียว ซึ่งหากเป็นจริงตามการค้นพบนั้น การใช้ยุทธวิธีสร้างรายได้เสริมให้กับชาวชนบท น่าจะเป็นวิธีที่ดีที่สุด ในการลดความรุนแรงของปัญหาความยากจนในชนบทได้ บางประเทศพยายามส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และกิจกรรมนอกฟาร์มในชนบทเพื่อเป็นแหล่งรายได้เสริมซึ่งก็ประสบความสำเร็จพอสมควร ที่สำคัญคือมีการศึกษาพบว่า อุตสาหกรรมขนาดเล็กในชนบทมีบทบาทที่สำคัญในการเพิ่มรายได้ให้ชาวชนบทมากกว่ากิจกรรมนอกฟาร์มอื่นๆ

จากภารกิจของรัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนาในการพัฒนาชนบท การเพิ่มรายได้ให้กับชาวชนบทจะเป็นภารกิจหลักที่สำคัญทีเดียว อย่างไรก็ตามการเพิ่มรายได้ให้กับชาวชนบท ควรใช้ยุทธวิธีการให้ประโยชน์โดยตรงกับชาวชนบทมากกว่าการให้ประโยชน์ทางอ้อมโดยการพัฒนาในเขตเมืองแล้วให้ผลการพัฒนาแพร่ไปสู่ชนบทอีกชั้นหนึ่ง สิ่งที่น่าสนใจประเด็นต่อไปก็คือทำอย่างไรที่จะวางแผนพัฒนา เพื่อให้ชาวชนบทได้รับประโยชน์โดยตรงอย่างได้ผล หรือที่เรียกว่าเป็นการวางแผนพัฒนาจากระดับล่างจริงๆ เป็นไปได้หรือไม่ที่อุตสาหกรรมหมู่บ้านในชนบทจะตอบสนองจุดมุ่งหมายนี้ หากมีการพัฒนาอย่างจริงจัง

และหากเป็นไปได้จะมีวิธีการสร้างนโยบายเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้านนี้ได้อย่างไร

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประสบปัญหาความยากจนในชนบทมาก โดยเฉพาะในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างไรก็ตามมีอุตสาหกรรมหมู่บ้านมากมายที่ประกอบการอยู่ในภูมิภาคแห่งนี้ การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาอุตสาหกรรมหมู่บ้านที่มีอยู่ และบทบาทของมันในการพัฒนาชนบทและการพัฒนาประเทศชาติ จุดสนใจของการศึกษาอยู่ที่ ผลได้ทางด้านเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ของครัวเรือนที่ประกอบการอุตสาหกรรมหมู่บ้าน การเปลี่ยนแปลงทางด้านรายได้ วิถีชีวิต รวมทั้งแนวโน้มทางธุรกิจ ของอุตสาหกรรมเหล่านั้น ล้วนเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่การศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาทั้งสิ้น ประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการศึกษาก็คือ คำตอบว่าอุตสาหกรรมหมู่บ้านสามารถแก้ปัญหาความยากจนในชนบทได้จริงหรือไม่ หากเป็นจริงจะมีแนวทางอย่างไรในการพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้านที่มีอยู่ หรือส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมหมู่บ้านในเขตอื่น เพื่อให้เป็นแหล่งรายได้เสริมในชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในที่สุดมันอาจจะเป็นข้อเสนอในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้านอย่างถาวรในอนาคต ที่สำคัญคือการพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้านอาจจะเป็นทางเลือก ในการพัฒนาชนบท ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในการบริหารการพัฒนาประเทศได้ทางหนึ่ง

๑.๒ แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดทางด้านการพัฒนาสามารถมองได้หลายมุม ในแง่ นักเศรษฐศาสตร์ อาจมองว่าการวางแผนพัฒนาควรมุ่งไปที่การเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งแผนที่มีมองในแง่มุมนี้ ก็มักจะมุ่งกำหนดยุทธวิธีที่จะทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น และสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางด้านสังคม ก็มักจะโน้มถ่วงรัฐบาลให้มุ่งวางแผนพัฒนาไปในการพัฒนาสังคมมากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลโดยทั่วไปก็มุ่งหวังให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ไม่มีรัฐบาลใดต้องการให้ประเทศของตนล้าหลัง ดังนั้นการวางแผนพัฒนาจึงควรมุ่งทำให้ ทั้งเศรษฐกิจเติบโตขึ้นและความเป็นอยู่ของประชาชนทางด้านสังคมก็ดีขึ้นด้วย สิ่งเหล่านี้จะสำเร็จได้ต้องอาศัยเทคนิคการวางแผนที่เป็นระบบซึ่งต้องกำหนดเป้าหมายและสมมติฐานการพัฒนาให้ชัดเจน รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อวัดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดจากการพัฒนานั้นด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการพัฒนาประเทศต้องอาศัยทรัพยากรอย่างมาก ดังนั้นจึงควรต้องดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อให้ประโยชน์จากการพัฒนาตกอยู่กับคนส่วนใหญ่แทนที่จะตกอยู่ในมือของกลุ่มคนที่ได้เปรียบบางกลุ่ม

Mehta (1984) ได้ให้คำจำกัดความของการวางแผนพัฒนาว่าเป็นกิจกรรมที่รัฐทำขึ้นโดยมุ่งหวังจะยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนและทำให้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มสูงขึ้น หรือกล่าวได้ว่าเป็นกิจกรรมต่างๆที่รัฐมุ่งสร้างขึ้น เพื่อกระตุ้นความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมนั่นเอง (Mehta, 1984; 8)

ในแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ บางครั้งก็เกิดคำถามที่ว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือไม่ อย่างไร หรือการเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ ตามปกติการพัฒนาที่มีคนยากจนอยู่มากต้องมุ่งลดความยากจนนั้นให้ได้ บางครั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวอาจไม่ช่วยให้ความยากจนลดลง เพราะเมื่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ(GNP)เพิ่มสูงขึ้นคนทั่วไปมักมองว่าประเทศชาติพัฒนา แท้จริงแล้วความยากจนยังคงอยู่ แต่คนที่เป็นเจ้าของปัจจัยทางเศรษฐกิจอาจรวยขึ้น ซึ่งเป็นผลให้ความแตกต่างระหว่างรายได้เพิ่มสูงขึ้น ในหลายกรณีกล่าวได้ว่าปัญหาไม่ได้อยู่ที่การขาดการพัฒนาหากแต่ขาดการกระจายมากกว่า (Ekins, 1992, 9) ดังนั้นนโยบายการกระจายความเจริญจึงน่าจะเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรคำนึงถึงมากที่สุด

Burki (1990) ได้ศึกษาการพัฒนาในฟิลิปปินส์ พบว่า การพัฒนาที่มุ่งทำให้ผลผลิตมวลรวมและรายได้ประชาชาติสูงขึ้นไม่ทำให้ความยากจนลดลง รายได้ประชาชาติยิ่งเพิ่มสูงขึ้นเท่าไรความยากจนยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น และพบว่า รายได้ประชาชาติทางสถิติกับการกระจายรายได้ไม่ได้มีความสัมพันธ์กันแต่อย่างใด เขาสรุปว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสิ่งจำเป็น แต่ไม่เพียงพอที่จะลดความยากจนลงได้ (Burki, 1990; 5)

จะเห็นได้ว่าหากจะกล่าวถึงการลดความยากจนในประเทศ การกระจายรายได้เพื่อยกระดับรายได้ของชนบทที่ยากจน น่าจะเป็นเป้าหมายของแผนงานพัฒนาชนบทที่ดี ในบางประเทศที่มีคนยากจนมาก รัฐบาลอาจมุ่งเป้าหมายการพัฒนาไปที่การกระจายรายได้มากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ

Oshima (1990) ได้ศึกษาแผนการลดความยากจนของจีน พบว่า จีนสามารถลดความยากจนในชนบทลงได้อย่างมากโดยใช้นโยบายการกระจายรายได้ แม้ว่าเศรษฐกิจโดยรวมจะเติบโตไม่มากนัก รายได้ประชาชาติยังคงต่ำ แต่ระดับความยากจนโดยเฉลี่ยก็มีไม่มาก แสดงว่าจีนใช้นโยบายการกระจายรายได้แก้ปัญหาความยากจนมากกว่าการเร่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ (Oshima, 1990; 57)

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ในปัจจุบันเริ่มเปลี่ยนไป การเติบโตทางเศรษฐกิจของจีนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ความแตกต่างระหว่างรายได้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้

หมายความว่า นโยบายการกระจายรายได้จะใช้ไม่ได้ผล แต่หมายความว่าเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนไป ผลของนโยบายดังกล่าวอาจเกิดขึ้นน้อยหรือถูกปรากฏการณ์อย่างอื่นมาบดบังจนดูเหมือนว่าไม่บังเกิดผล ซึ่งในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องกลับมาขึ้นนโยบายการกระจายรายได้อย่างจริงจังอีกครั้งหากพบว่าความแตกต่างระหว่างรายได้มีสูงมากเกินไป

Rondinelli (1990) ได้ทำการศึกษาการพัฒนาในประเทศต่างๆในเอเชีย พบว่า นโยบายการเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กับนโยบายกระจายรายได้ ไม่ใช่สิ่งที่ขัดแย้งกัน การกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้เกิดความเท่าเทียมกันในประเทศ เช่น นโยบายของไต้หวัน เกาหลีใต้และมาเลเซีย มิได้ขัดแย้งกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตรงข้าม กลับส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นตัวเร่งให้เกิดการเติบโตเร็วขึ้น มีข้อน่าสังเกตคือ การกระจายรายได้มิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ แต่ต้องเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายและการวางแผนที่ดี เพื่อช่วยเหลือคนจนที่อยู่ในเขตรอบนอกให้เข้ามาอยู่ในวงจรเศรษฐกิจและได้รับผลของการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน (Rondinelli, 1990; 56)

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาไม่ควรมุ่งให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ต้องทำควบคู่กับการกระจายรายได้ไปสู่ชนบทด้วย เพื่อให้คนทุกกลุ่มในชาติสามารถพัฒนาไปได้พร้อมกัน ซึ่งการกำหนดนโยบายการพัฒนาของรัฐก็ควรดำเนินไปในแนวทางดังกล่าวนี้ การบริหารการพัฒนาโดยเฉพาะการบริหารการพัฒนาชนบทหากมีฐานคติการพัฒนาที่ถูกต้องโดยผู้กำหนดนโยบายมีความเข้าใจทั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาและเข้าใจวิถีชีวิตของชาวชนบท นโยบายก็จะประสบผลสำเร็จและสามารถแก้ปัญหาได้

การวางแผนพัฒนาชนบทในอดีตมักวางแผนจากส่วนกลาง ซึ่งผู้วางแผนไม่เข้าใจวิถีชีวิตของชาวชนบทอย่างแท้จริง การวางแผนสร้างถนน สะพาน เขื่อน ฯลฯ ซึ่งผู้วางแผนหวังให้เป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาในชนบทนั้น บางครั้งไม่ได้สนองความต้องการของชาวชนบท ผลก็คือชนบทไม่ได้พัฒนา ความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาคก็มิได้ลดลง (Black, 1991; 18) ซึ่งการวางแผนที่ไม่สามารถสนองความต้องการของชาวชนบทได้นั้นนอกจากจะเสียเวลาแล้วยังถือเป็นการใช้ทรัพยากรของชาติอย่างไม่ถูกทางอีกด้วย (Stohr, 1981; 47-61) ยุทธศาสตร์การสร้างศูนย์การพัฒนาในภูมิภาคโดยหวังให้การพัฒนากระจายตัวไปสู่เขตชนบทโดยรอบก็เช่นเดียวกัน มิได้บังเกิดผลเท่าที่ควร การพัฒนาไม่อาจเกิดขึ้นจากการแพร่กระจายความเจริญจากเขตหนึ่งไปยังอีกเขตหนึ่งได้โดยอัตโนมัติ (Black, 1991; 28) การวางแผนจากส่วนกลางจะทำได้ต้องมีข้อมูลจากพื้นที่อย่างเพียงพอ ผู้วางแผนไม่ควรถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญ ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ก็ควรทำความเข้าใจกับแนว

ทางการพัฒนาใหม่ๆ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างคนสองกลุ่มนี้ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรกระทำเป็นอย่างยิ่ง (Rigg, 1991; 208) แผนการช่วยเหลือคนยากจนโดยอาศัยการวางแผนจากส่วนกลาง คนจนมักได้รับสินค้าและบริการที่ไม่เหมาะสมแทนที่จะได้รับสิ่งที่สามารถสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานได้ สิ่งต่างๆ ที่ได้รับมักทำให้คนจนอ่อนแอไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ การตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานควรต้องให้คนจนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา โดยให้พวกเขาได้มีโอกาสมีส่วนร่วมตัดสินใจในแผนพัฒนาต่างๆ รวมทั้งจะต้องกระจายอำนาจไปให้ข้าราชการท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดพวกเขาได้มีอำนาจในการตัดสินใจมากขึ้นด้วย (Simon, 1990; 12)

ในแนวทางการพัฒนาชนบทโดยทั่วไป เป้าหมายของการพัฒนามักมุ่งให้ชาวชนบทที่เป็นกลุ่มคนยากจนได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และการพัฒนาเพื่อยกระดับความเป็นอยู่นั้นก็เกี่ยวข้องกับอาชีพของพวกเขาโดยตรง หากรัฐบาลสามารถพัฒนาและปรับปรุงอาชีพของชาวชนบทที่ยากจนให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการครองชีพ คุณภาพชีวิตของพวกเขาก็จะได้รับการพัฒนาขึ้น สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ ทำอย่างไรจึงจะจัดหางานหรือสร้างโอกาสในการหารายได้ให้กับพวกเขาได้

หากพิจารณาสภาพในชนบทโดยรวมจะพบว่า ชาวชนบทส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตผูกพันอยู่กับการเกษตร และชาวชนบทที่ยากจนส่วนมากมักมีที่ดินทำกินน้อย ที่ดินให้ผลผลิตทางการเกษตรต่ำอันเนื่องมาจากดินไม่ดี หรือไม่มีระบบชลประทานที่ดี ทำให้มีรายได้จากการขายผลผลิตค่อนข้างต่ำ หรือผลผลิตทางการเกษตรไม่เพียงพอบริโภค (Balisacan, 1993; 535) หากจะให้พวกเขาพัฒนาเพื่อเพิ่มผลผลิตด้วยตนเอง บางรายอาจจะมีความเป็นไปได้ น้อยเพราะไม่มีทุนหรือมีศักยภาพต่ำในการขอเครดิตกับสถาบันการเงิน หากรัฐต้องการเพิ่มรายได้ของชาวชนบทเหล่านี้โดยการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ก็จำเป็นต้องลงทุนในระบบชลประทาน และหากพื้นที่ที่แห้งแล้งนั้นเป็นพื้นที่กว้างใหญ่ หรือมีหลายแห่ง ก็จะต้องลงทุนอย่างมาก ในกรณีประเทศกำลังพัฒนา อาจเป็นการยากที่จะลงทุนอย่างมากมาใช้ในการพัฒนาระบบชลประทานเช่นนี้แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นเกษตรกร เพราะในความเป็นจริง รัฐบาลจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อทำกิจกรรมหรือโครงการอื่นๆ ด้วยนอกเหนือจากภารกิจการพัฒนาการเกษตร ด้วยเหตุผลนี้เองจึงเป็นปัญหาใหญ่ในการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทที่วิถีชีวิตของประชาชนในชนบทเหล่านั้นพึ่งพาการเกษตรเป็นหลัก อีกประการหนึ่งคือยังเป็นที่สงสัยกันอยู่มากว่า การพัฒนาการเกษตรจะช่วยแก้ปัญหาความยากจนได้จริงหรือไม่ เพราะโดยธรรมชาติของสินค้าเกษตรจะมีราคาสูงๆต่ำๆไม่แน่นอนและการขยายตัวของความต้องการสินค้าเกษตรก็มีไม่มากนัก (Chandra, 1992; 1) ดังนั้นการพัฒนาการ

เกษตรกรอาจไม่ช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น เพราะเมื่อผลผลิตมีมาก ราคาอาจตกต่ำ หากเทียบกับการลงทุนเพื่อพัฒนาดินและระบบชลประทานที่ต้องลงทุนอย่างมาก อาจเป็นการลงทุนที่ไม่คุ้มค่า

ปัญหาอีกประการหนึ่งของชาวชนบทก็คือปัญหาการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว อันนำไปสู่ปัญหาการว่างงาน ลำพังภาคเกษตรอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอที่จะดูดซับแรงงานในชนบทโดยเฉพาะแรงงานที่เพิ่มขึ้นจากการเพิ่มของประชากรได้ทั้งหมด ในกรณีนี้ งานนอกภาคเกษตรจะเป็นทางเลือกหนึ่ง ที่จะช่วยลดการว่างงานในชนบทลงได้ (Balisacan, 1993; 546)

งานนอกภาคเกษตรไม่เพียงช่วยลดซับแรงงานเท่านั้น บางแห่งยังเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญและเป็นแหล่งรายได้ที่สร้างความมั่นคงให้แก่ครอบครัวชนบทอีกด้วย Oshima (1990) ได้ศึกษารายได้ในชนบทของจีนพบว่า ในทศวรรษ 1980 ชาวชนบทในประเทศจีนได้รับการสนับสนุนให้ไปทำงานในเมืองและในอุตสาหกรรมชนบท เพื่อเสริมรายได้จากภาคเกษตรของพวกเขา ในช่วงนี้งานนอกภาคเกษตรขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ความยากจนในเขตชนบทใหญ่ๆ ได้ลดลงมากกว่าครึ่งจากปี 1979 ถึงปี 1986 เพราะชาวชนบทได้พบช่องทางการหารายได้เสริมจากงานนอกภาคเกษตร และงานนอกภาคเกษตรนี้เองที่ก่อให้เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความยากจนลดลง (Oshima, 1990; 57-65)

อย่างไรก็ตามในพื้นที่ที่ชาวชนบทไม่เคยชินกับงานนอกภาคเกษตรคงเป็นการยากที่จะสร้างงานประเภทนี้ให้เกิดมีขึ้นโดยเร็ว ชาวชนบทที่เคยชินกับการเกษตรจะไม่ทิ้งภาคเกษตรแล้วหันมาทำงานนอกภาคเกษตรโดยทันที วิธีการที่จะทำได้ก็คือใช้นโยบายควบคู่กันโดยส่งเสริมทั้งงานนอกภาคเกษตรและการเกษตรพร้อมกัน ซึ่งจะเป็นการสร้างโอกาสให้เพิ่มผลผลิตและสร้างการจ้างงานอย่างรวดเร็วและได้ผล (Balisacan, 1993; 557)

Kriedte (1981) ได้ทำการศึกษาพบว่า อุตสาหกรรมในชนบทในเขตที่สามารถทำอุตสาหกรรมได้ เป็นแหล่งรายได้ใหญ่ที่สุดในบรรดางานนอกภาคเกษตรในชนบท และพบว่า ในเขตที่ทำการเกษตรได้ไม่ดี เช่นบริเวณที่มีดินเลว หรือผลผลิตตกต่ำ จะมีแรงผลักดันให้ชาวชนบทค้นหาทางเลือกเพื่อทดแทนรายได้ของเขาเองจากการอุตสาหกรรมชนบท (Kriedte, 1981; 13)

Kirkpatrick (1984) ได้ทำการศึกษารูปแบบการพัฒนาชนบทในอินเดีย พบว่า การส่งเสริมธุรกิจและอุตสาหกรรม ในหมู่บ้านชนบท เป็นการพัฒนาชนบทที่ขยายโอกาสการจ้างงานในชนบทได้อย่างดี สามารถยกระดับรายได้และความเป็นอยู่ของชาวชนบทให้สูงขึ้น

นอกจากนั้นยังเป็นการทำให้เศรษฐกิจในชนบทขยายตัวมากขึ้นอีกด้วย (Kirkpatrick, 1984; 212)

อุตสาหกรรมหมู่บ้าน นอกจากจะทำให้รายได้ของชาวชนบทเพิ่มขึ้นแล้ว ยังมี ความสัมพันธ์กับการเกษตร ไม่เพียงแต่จะใช้ประโยชน์จากแรงงานส่วนเกินภาคเกษตรเท่านั้น แต่ยังสามารถใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมแบบคู่ขนานได้ด้วย ช่วยให้เกษตรกรสามารถใช้เวลารว่างจากการทำเกษตรกรรม มาหารายได้เสริม ซึ่งถือเป็นการพัฒนารายได้ทางหนึ่ง ในเขตเกษตรน้ำฝนที่เกษตรกรต้องพึ่งพาน้ำฝนในการเพาะปลูก เมื่อถึงฤดูแล้งที่ขาดน้ำไม่สามารถทำการเพาะปลูกได้ เกษตรกรก็จะมีโอกาสทำงานในภาคอุตสาหกรรม หากมีอุตสาหกรรมหมู่บ้านในเขตที่พวกเขาอาศัยอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อุตสาหกรรมหมู่บ้านช่วยให้เกษตรกรในชนบทสามารถใช้เวลารว่างให้เป็นประโยชน์ในฤดูแล้งได้ดี (Sigurdson, 1977; 58)

Chee Peng Lim (1992) ได้ทำการศึกษาอุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมในชนบท ในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย พบว่า อุตสาหกรรมหมู่บ้านในชนบท นอกจากจะเป็นการใช้ประโยชน์จากแรงงานส่วนเกินภาคเกษตรกรรมแล้ว ยังเป็นการใช้ประโยชน์วัสดุเหลือใช้หรือวัตถุดิบในชนบท หากไม่มีการใช้ประโยชน์ในส่วนนี้วัสดุเหล่านั้นก็จะถูกทิ้งไว้ไม่เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ การใช้วัตถุดิบในชนบทยังเป็นการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจและเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ชาวชนบท อุตสาหกรรมหมู่บ้านเหล่านี้เกิดขึ้นง่าย แม้กระทั่งการใช้บ้านเรือนอยู่อาศัยของเกษตรกรเป็นสถานประกอบการ หรือแม้แต่ในหมู่บ้านที่ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ฯลฯ ก็สามารถดำเนินการได้ เกษตรกรที่มีที่ดินน้อย ไม่สามารถเพิ่มผลผลิต หรือเพิ่มรายได้จากการเกษตรก็สามารถหันมาทำอุตสาหกรรมหมู่บ้านได้เช่นกัน ในแง่เศรษฐกิจ การลงทุนในท้องถิ่นเป็นประโยชน์อย่างมากเพราะเป็นการหมุนเวียนทางการเงิน การลงทุนในท้องถิ่นเป็นการใช้เงินออมของตนเอง เพื่อน ญาติ หรือเงินกู้ยืม ซึ่งจะทำให้เกิดการลงทุนหรือเศรษฐกิจใหม่ในท้องถิ่น ภาวะการเงินในท้องถิ่นไหลเวียนคล่องตัวขึ้น รายได้จากการจ้างงานก็เพิ่มขึ้น การใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น (Chee, 1992; 28-50)

Chandra (1992) ได้ศึกษาอุตสาหกรรมหมู่บ้านในประเทศกำลังพัฒนา พบว่า อุตสาหกรรมหมู่บ้านมีข้อได้เปรียบสำหรับชาวบ้านที่อยู่ในท้องถิ่น เพราะสามารถหาวัตถุดิบได้ง่ายกว่า หากใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์ อีกทั้งยังจัดการง่ายเพราะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กในครัวเรือน และไม่เสี่ยงกับการขาดทุนมากเพราะลงทุนน้อย ผิดกับ

อุตสาหกรรมเมืองที่ต้องลงทุนมาก เสียมาก และบริหารยาก (Chandra, 1992; 71-78)

อุตสาหกรรมหมู่บ้านหรืออุตสาหกรรมชนบทนั้นนอกจากจะมีผลต่อการสร้างงานในชนบทแล้วยังมีผลต่อการลดการเคลื่อนย้ายแรงงานด้วย เพราะโดยปกติการเคลื่อนย้ายแรงงานมักเคลื่อนย้ายเพื่อไปหางานทำ โดยเฉพาะการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมืองใหญ่ๆที่มีแหล่งงานมาก ปัจจัยที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายคือรายได้จากภาคเกษตรที่ค่อนข้างต่ำ และโอกาสในการหางานทำในชนบทมีน้อย ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานก็ทำให้เกิดปัญหาในเมืองใหญ่ตามมา การบริการสาธารณะที่ไม่เพียงพอต่อการขยายตัวของประชากรในเมืองอย่างรวดเร็ว ความแออัดของประชากรในเมือง ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นผลกระทบของการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมืองแทบทั้งสิ้น (Goldsteind and Guo, 1992; 50) อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านในชนบท มีบทบาทอย่างมากต่อการลดความต้องการเคลื่อนย้ายแรงงานในกรณีนี้ เมื่อมีอุตสาหกรรมในหมู่บ้าน คนที่ต้องการทำงานก็สามารถมีงานทำและมีรายได้ ดังนั้นความต้องการที่จะอพยพแรงงานไปหางานทำตามเมืองใหญ่ก็ลดลง (Parnwell, 1993; 143)

จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมหมู่บ้านมีบทบาทอย่างมากในการสร้างงาน สร้างรายได้ให้ชาวชนบท อีกทั้งยังช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในชนบท และช่วยลดการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เมืองด้วย สิ่งที่น่าสนใจคือ รัฐจะมีบทบาทหรือมีส่วนช่วยในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้านอย่างไร เพื่อให้เป็นประโยชน์และช่วยให้ชาวชนบทมีรายได้สูงขึ้น

บทบาทของรัฐในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็กในชนบท อาจทำได้โดยการพัฒนาอุตสาหกรรมเก่าที่มีอยู่แล้ว หรือ ส่งเสริมให้เกิดอุตสาหกรรมใหม่ ซึ่งทั้งสองแนวทางก็มีปัญหาและข้อจำกัดมากมาย จากการศึกษาของ Chee Peng Lim (1992) พบว่า ในมาเลเซีย และ ฟิลิปปินส์ อุตสาหกรรมประเภทนี้ไม่ค่อยเติบโตเท่าที่ควร ปัญหาและข้อจำกัดก็คือเรื่องของคุณภาพของผลิตภัณฑ์ และตลาดของผลิตภัณฑ์ที่ยังมีขนาดเล็ก และเป็นข้อจำกัดที่ทำให้อุตสาหกรรมไม่เติบโต ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การตลาดไม่ดี คือ การออกแบบที่ไม่สวยงาม ไม่สามารถเรียกความสนใจของผู้บริโภคได้ ปัญหานี้เกิดขึ้นบ่อยๆในหลายสาขาของอุตสาหกรรมประเภทนี้ ทั้งนี้เป็นเพราะผู้ประกอบการอุตสาหกรรมขาดประสบการณ์ทางด้านการออกแบบและทางด้านการตลาด (Chee, 1992; 38-45) การช่วยเหลือของรัฐในประเด็นนี้อาจทำได้โดยการให้คำปรึกษาด้านเทคนิคหรือให้การฝึกอบรมเพื่อให้ผู้ประกอบการมีความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น นอกจากนั้นข่าวสารด้านการตลาดก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพด้านการตลาดแก่ผู้ประกอบการได้ หากรัฐสามารถให้ความช่วยเหลือด้านข่าวสารภาวะตลาดรวมทั้งความต้องการของตลาดแก่ผู้ประกอบการ ก็จะเป็นการช่วย

พัฒนาผู้ประกอบการและพัฒนาอุตสาหกรรมให้สามารถขยายตลาดได้ดีขึ้น (Kirkpatrick, 1984; 200-213) ยิ่งไปกว่านั้นการช่วยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมขนาดเล็กในชนบทกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในเมือง ก็จะเป็นทางหนึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดเล็กในชนบทได้ อุตสาหกรรมขนาดใหญ่อาจให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคการผลิต หรือให้การช่วยเหลือทางการเงินและวัตถุดิบ ซึ่งจะช่วยให้อุตสาหกรรมขนาดเล็กสามารถเติบโตขึ้นได้ในวิถีทางของเครือข่ายการผลิต เช่น กรณีของญี่ปุ่น (Chee, 1992; 51) การช่วยเหลือด้านการสร้างสาธารณูปโภค เพื่อการอุตสาหกรรมในชนบทก็เป็นตัวเร่งหนึ่งที่จะช่วยการลงทุนให้เกิดมีในพื้นที่ได้เร็วขึ้น ซึ่งสาธารณูปโภคเหล่านี้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่จะต้องจัดหาหากมีศักยภาพด้านงบประมาณอย่างเพียงพอ (Harris, 1983; 50-51)

Parnwell (1990) ได้ทำการศึกษาการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้านในระยะยาวควรต้องพัฒนาเพื่อให้อุตสาหกรรมเหล่านั้นขึ้นอยู่กับตัวเองโดยสามารถแข่งขันกับอุตสาหกรรมใหญ่นอกพื้นที่ หรืออย่างน้อยก็ควรต้องแข่งขันกับอุตสาหกรรมอื่นๆในพื้นที่ให้ได้ มิฉะนั้นอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็จะมือนาคดไม่ยืนยาว ทางหนึ่งที่จะทำให้อุตสาหกรรมเหล่านี้แข่งขันได้ด้วยตัวเองก็คือการพัฒนาเอกลักษณ์ของสินค้าที่ผู้ผลิตรายอื่นไม่สามารถผลิตได้ (Parnwell, 1990; 21)

จารุวรรณ ธรรมวัตร (๒๕๓๒) ได้ศึกษาอุตสาหกรรมหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยศึกษา อุตสาหกรรมเจียรไน พบว่า ปัญหาสำคัญของอุตสาหกรรมประเภทนี้ คือ การขาดคนงานที่มีฝีมือ คนงานในอุตสาหกรรมนี้ยังมีฝีมือไม่สูงมาก ทำให้ผลิตภัณฑ์มีปัญหาาราคาตกต่ำไม่สามารถแข่งขันหรือกำหนดราคาในตลาดได้ (จารุวรรณ ธรรมวัตร, ๒๕๓๒; ๒๐)

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้านเป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาชนบท และจะเป็นแนวทางที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้ชาวชนบท หรืออาจเป็นรายได้เสริมจากภาคเกษตร หลังฤดูการเกษตร ปัญหาที่ควรต้องศึกษาก็คือ อุตสาหกรรมที่มีอยู่ในประเทศไทยโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีลักษณะเป็นอย่างไร และจะใช้แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมเหล่านั้นอย่างไรจึงจะเหมาะสม อันเป็นการศึกษาในเชิงนโยบายการบริหารการพัฒนาที่อาจนำไปปฏิบัติในอนาคต

๑.๓ โครงสร้างของรายงานการวิจัย

รายงานการวิจัยได้แบ่งเป็น ๕ บท ในบทที่ ๑ เป็นการกล่าวถึงเหตุผลและ

ความสำคัญในการเลือกวิจัย ในประเด็นเกี่ยวกับอุตสาหกรรมหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับลักษณะของอุตสาหกรรมหมู่บ้านหรืออุตสาหกรรมชนบทขนาดเล็กในประเทศต่างๆ รวมถึงการพัฒนาและบทบาทของรัฐในการส่งเสริมและพัฒนา

บทที่ ๒ จะเป็นการกล่าวถึงระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ ในการตั้งวัตถุประสงค์การวิจัย การตั้งสมมติฐานการวิจัย วิธีการคัดเลือกพื้นที่เพื่อทำการศึกษา การออกแบบแบบสอบถาม เพื่อเก็บข้อมูลเชิงปริมาณ และการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ รวมถึงการวิเคราะห์และแปลผลข้อมูล

บทที่ ๓ จะเป็นการกล่าวถึง การพัฒนาชนบท และลักษณะโครงสร้างของอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งนโยบายและแผนการพัฒนาเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจลักษณะและแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมหมู่บ้าน ในบทต่อไป

บทที่ ๔ เป็นการบรรยายสภาพหมู่บ้านอุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ลักษณะ โครงสร้าง กระบวนการผลิต และการตลาด ของอุตสาหกรรมหมู่บ้านในแต่ละประเภท อันได้แก่ อุตสาหกรรมหมอน อุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา อุตสาหกรรมเครื่องทองเหลือง อุตสาหกรรมทำเสื้อ อุตสาหกรรมเจียรระโน อุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาโบราณ อุตสาหกรรมทอผ้าไหม อุตสาหกรรมซ่อมปะแหวน และอุตสาหกรรมทำผ้าห่ม ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการวิเคราะห์รายประเภทของอุตสาหกรรมในระดับลึกในบทที่ ๕-๘ ต่อไป

บทที่ ๕-๗ เป็นการวิเคราะห์แยกกลุ่มอุตสาหกรรม โดยบทที่ ๕ จะเป็นการวิเคราะห์กลุ่มอุตสาหกรรมพื้นบ้าน โดยใช้อุตสาหกรรมหมอนที่ได้จากแบบสอบถามเป็นข้อมูลเชิงปริมาณหลักในการวิเคราะห์ แล้วใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพของอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน และอุตสาหกรรมประเภทอื่นในกลุ่มเดียวกันวิเคราะห์ประกอบ บทที่ ๖ เป็นการวิเคราะห์กลุ่มอุตสาหกรรมที่ใช้ฝีมือ โดยใช้ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามของอุตสาหกรรมเจียรระโนเป็นหลัก แล้วใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพของอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันและของอุตสาหกรรมประเภทอื่นในกลุ่มใช้ฝีมือวิเคราะห์ประกอบ และบทที่ ๗ จะเป็นการวิเคราะห์กลุ่มอุตสาหกรรมรับช่วงต่อการผลิต ซึ่งจะใช้ข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากแบบสอบถามของอุตสาหกรรมทอผ้าเป็นหลัก และใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพของอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันและของอุตสาหกรรมอื่นในกลุ่มเดียวกันวิเคราะห์ประกอบ

บทที่ ๘ เป็นบทสรุป ซึ่งจะได้สรุปประเด็นที่สำคัญต่างๆ รวมทั้งเสนอแนะนโยบาย เพื่อการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการประกอบการอุตสาหกรรมหมู่บ้านที่ควรจะเป็น รวมทั้งแนวทางการพัฒนาในอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาชนบทเพื่อยกระดับ

คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของชาวชนบท อันอาจนำไปประยุกต์ใช้ในภูมิภาคต่างๆได้
ไม่เฉพาะแต่ภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือเท่านั้น