

กลยุทธ์เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนของชนบทสู่เมือง

25 พฤษภาคม 2542

1. บทนำ

วัตถุประสงค์ของเอกสารฉบับนี้ คือ อธิบายกลยุทธ์หลักที่ควรดำเนินการในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อทำลายวงจรของความล้าหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบท (ประมาณ 35% ของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อยู่ภายใต้เส้นความยากจน ซึ่งเป็นอัตราสูงกว่าคนจนในภาคมหานครถึง 10 เท่า และสูงกว่าคนจนในภาคกลางถึง 2 เท่า - และสูงกว่าภาคใต้ถึง 10% นอกจากนี้ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังเป็นภาคที่มีประชากรหนาแน่นที่สุด คือ ประมาณ 120 คน ต่อตร.กม. (i) การศึกษาของคนในชนบท โดยเฉพาะผู้ที่ในระดับที่ต่ำมาก (74% ของคนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จบชั้นประถม 4 หรือต่ำกว่านั้น มีเพียง 8% ที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา) มีเด็กที่ถึงเกณฑ์เพียงครึ่งเดียวที่ได้รับการศึกษาระดับประถม ศึกษาและมัธยมศึกษา และเด็กส่วนใหญ่ออกจากโรงเรียนกลางคันก่อนจบชั้นประถม 5 สถิติการออกจากโรงเรียนกลางคันของเด็กชั้นประถมมีสูงถึง 14% (หรือหนึ่งในเจ็ดคน) ที่น่าตกใจกว่านั้นคืออัตราส่วนนี้กำลังเพิ่มขึ้น (ii) ครั้วเรือภาคเกษตร 2.9 ล้านครั้วเรือน (ในที่ดินทั้งที่มีเอกสารสิทธิ์และไม่มี) พยายามที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยที่ดินทำกินที่สามารถรองรับครั้วเรือนเกษตรได้เพียง 0.4 ล้านครั้วเรือน ตามมาตรฐานคุณภาพชีวิตระดับที่ยอมรับได้สำหรับประเทศกำลังพัฒนา)

สาระสำคัญต่อไปนี ใช้พื้นฐานของระบบภาคและเมือง และการวิเคราะห์นโยบายที่ดำเนินการโดยกองประสานการพัฒนาเมือง สศช. ทั้งนี้ข้อมูลทั้งหมดเป็นตัวเลขตั้งแต่ปี 2537 ยกเว้นที่ระบุไว้เป็นอื่น

2. การตั้งถิ่นฐานในชนบท

2.1 ความเหลื่อมล้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนในภาคชนบท สำหรับในเมือง รายได้และมาตรฐานการครองชีพของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ที่ปรับค่าครองชีพแล้ว) ไม่ได้มีความแตกต่างจากพื้นที่เมืองในภูมิภาคอื่นของประเทศแต่อย่างใด ปัญหาความล้าหลังของชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความรุนแรงเพราะ 83% ของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออยู่ในชนบท สาเหตุของความเหลื่อมล้ำมาจากปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ ปัญหาทั้งสองประการมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ เด็กชนบทออกจากโรงเรียนกลางคัน เพื่อช่วยเหลือครอบครัวทำมาหากิน เพราะรายได้จากไร่นาไม่มากพอที่จะช่วยให้เกษตรกรในภาคนี้ซื้อเครื่องจักรกลการเกษตรมาใช้

และเพราะมีการศึกษาน้อย คนในภาคนี้ซึ่งมีโอกาสน้อยที่จะทำรายได้สูงจากงานนอกภาคเกษตร ดังนั้น พวกเขาจึงต้องทำงานอยู่ในภาคเกษตรต่อไป

2.2 ในภาคเกษตร ปัญหาพื้นฐานคือ มีชาวนาจำนวนมากเกินไปปลูกข้าวปีละครั้ง ได้ผลผลิตต่ำในพื้นที่ดินที่ไม่อุดมสมบูรณ์ และมีน้ำน้อยเกินไป ข้อเท็จจริงคือพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เหมาะสมสำหรับการปลูกข้าวมีเพียง 18% แต่พื้นที่ของภาคนี้ถูกใช้เพื่อการ ปลูกข้าวถึง 58% (ราคาที่แท้จริงของพืชเกษตรหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ข้าวและมันสำปะหลัง กำลังลดลง ซึ่งทำให้สถานะของเกษตรกรในภาคนี้ยิ่งแย่ลงยิ่งขึ้น (ราคาข้าวหอมมะลิกำลังจะตก เนื่องจากต้องแข่งขันกับประเทศอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย) และราคาอ้อยก็กำลังจะเริ่มตกลงด้วย)

2.3 วิธีแก้ปัญหามาตรการหนึ่ง คือ จัดทำโครงการชลประทานเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการจัดหาเงินก็มีสูงภาคนี้มีแหล่งน้ำใต้ดินน้อยมาก น้ำผิวดินมีจำกัด น้ำในแม่น้ำโขงก็มีจำกัดและต้องใช้ร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้งยังมีปัญหาดินเค็มและแหล่งน้ำใต้ดินเค็มที่รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ

2.4 วิธีแก้ปัญหามาตรการที่ 2 คือ ขยายประเภทการผลิตไปสู่ระบบที่เหมาะสมกว่า เช่น การปศุสัตว์ การปลูกสวนป่า การปลูกพืชสวนเพื่อการตกแต่ง (โดยเฉพาะพื้นที่ใกล้เมือง) ฯลฯ การขยายประเภทการผลิตนี้มีประโยชน์ 2 ประการ คือ (1) เป็นระบบการเกษตรที่มีความเหมาะสมกับสภาพดินของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และ (2) กิจกรรมข้างต้นจะมีโอกาสในการพัฒนามากกว่า และให้โอกาสในการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมเกษตรสูงกว่าการปลูกข้าว

แม้ว่าจะมีการขยายประเภทการผลิตไปสู่ระบบการเกษตรแบบใหม่บ้างแล้ว แต่ก็มีความก้าวหน้า น้อยมากเพราะ ปัญหายังมีเรื่องการตลาด การขาดข้อมูล ขาดการส่งเสริมระบบ การเกษตรทางเลือก และเกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อเพื่อเปลี่ยนระบบการเกษตร

2.5 ในขณะเดียวกัน ปัญหาฝนในฤดูมรสุม และน้ำท่วมที่สร้างความเสียหายก็รุนแรงยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ในฤดูแล้งปัญหาการขาดแคลนน้ำก็ทำให้พืชผลที่อาศัยการชลประทานแยลง ปัญหาความขัดแย้งของการแย่งใช้น้ำระหว่างเองกับชนบท ทำนองเดียวกันในภาคกลางของประเทศอาจเกิดขึ้นได้ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพราะเมืองและอุตสาหกรรมในภาคนี้กำลังขยายตัวอย่างรวดเร็ว

2.6 คราวเรือนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีวิธีแก้ปัญหาลึก ๆ 2 วิธี คือ

(i) รายได้นอกภาคเกษตร : ในปี 2538 81% ของรายได้ครัวเรือนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมาจาก รายได้นอกภาคเกษตร ดังนั้นรายได้จากภาคเกษตรจึงมีความสำคัญน้อยต่อครัวเรือนเกษตร รายได้นอกภาคเกษตรดังกล่าวได้มาจาก (ก) รับงานจากโรงงานมาทำ (ข) รายได้จากญาติพี่น้องที่ทำงานที่อื่นในประเทศหรือนอกประเทศส่งมาให้ (ค) เดินทางไปทำงานยังเมืองใกล้เคียง (ง) อพยพย้ายถิ่นไปทำงานชั่วคราวที่ภาคมหานครหรือพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

(ii) การอพยพ ปลายทศวรรษ 1980s และต้นทศวรรษ 1990s มีคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

กว่า 110,000 คนต่อปี อพยพย้ายถิ่นออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (เกือบทั้งหมดมาจากชนบท) โดยอพยพเข้าสู่ภาคมหานคร อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ก็มีการอพยพคืนถิ่นเกิดแทนที่

3. พลวัตการเปลี่ยนแปลงของชนบท

3.1 ชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือกำลังเปลี่ยนจากการเกษตรแบบดั้งเดิมมาสู่การเกษตรแผนใหม่ การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสาเหตุของการอพยพย้ายถิ่นจากไร่นามาสู่ชุมชนเมืองทั้งภายในและภายนอกภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้อพยพบางคนถูกดึงดูดด้วยค่าจ้างในเมืองที่สูงกว่าและสภาพการทำงานในเมืองที่ดีกว่า ในขณะที่บางคนต้องออกจากงานเพราะไร่นาถูกขายหรือถูกละทิ้ง

(ก) ที่ดินการเกษตรที่ไร้ความอุดมสมบูรณ์กำลังถูกละทิ้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่ไม่สามารถปฏิรูปได้ การปฏิรูปที่ดินจะทำให้สามารถใช้เครื่องจักรกลการเกษตรสมัยใหม่ได้ ในขณะที่การรวมที่ดินทำกินให้เป็นผืนใหญ่เกิดได้เพราะครัวเรือนเกษตรที่มีรายได้ที่สามารถขยายที่ทำกินออกไป หรือเมื่อธุรกิจการเกษตรเจริญขึ้น (การทำงานกับสหกรณ์ของรัฐบาล หรือเอกชนจะช่วยให้เกษตรกรมีความรู้เรื่องการประหยัดทางขนาด และประสิทธิภาพของเครื่องจักรกลการเกษตร)

(ข) ในขณะเดียวกัน การบุกกรุกพื้นที่ป่าผืนสุดท้ายของภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็กำลังอยู่ในระยะสุดท้าย เมื่อคนไร้บ้านและไร่นาหาทางออกด้วยการทำการเกษตรแบบไม่ยั่งยืน (*Subsistence farming*) ทั้งนี้มีป่าเสื่อมโทรมประมาณ 11,000 ตร.กม. ที่ปราศจากผู้ดูแลและยังไม่มีผู้จับจอง การถดถอยเข้าสู่การเกษตรแบบไม่ยั่งยืนนี้เป็นเพียงชั่วคราวเท่านั้น เพราะผู้บุกกรุกส่วนใหญ่จะละทิ้งไร่นาเข้าสู่เมืองเมื่อสภาพเศรษฐกิจฟื้นตัว (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ซึ่งที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์) หรือปรับปรุงไร่นาและการผลิตเมื่อมีที่ดินมากขึ้น และได้ปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้น เมื่อได้รับการกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

3.2 สมาชิกของครัวเรือนเกษตรที่เป็นหนุ่มสาว ผู้ได้รับการศึกษาดี และมีความคล่องตัว จะอพยพเข้าสู่พื้นที่เมืองทั้งภายในและภายนอกภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากถูกดึงดูดด้วย รายได้ต่อหัวในเมืองที่สูงกว่าถึง 5 เท่าตัว เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากภาคเกษตร คนจำนวนน้อยที่ได้รับการศึกษาดี ก็จะได้งานอาชีพที่มั่นคง ขณะที่ผู้ที่มีการศึกษาน้อยเพียง แค่ชั้นประถม จะหาได้เพียงงานชั่วคราวหรืองานตามฤดูกาล บางคราวเพียงแค่ 2-3 เดือน และมักจะกลับไปทำไร่นาในช่วงฤดูเก็บเกี่ยว

ในขณะที่คนหนุ่มสาวและผู้อพยพที่มีการศึกษาดีจำนวนมากจะถูกดึงดูดด้วยอุตสาหกรรมการผลิต บริเวณ โคราช-อุดร-ฉนวนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (หรือบริเวณบุรีรัมย์-สุรินทร์-ศรีสะเกษ-อุบล) คนจนผู้สูงอายุจำนวนมากต้องเลิกการทำเกษตรเพราะอายุมาก ต้องขายหรือละทิ้งไร่นา (และละทิ้งความมั่นคงของการมีข้าวบริโภค) อพยพย้ายถิ่น ไปอยู่กับลูกหลานในสลัมตามเมืองใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ครัวเรือนเกษตรเหล่านั้นจะหลีกเลี่ยงการย้ายถิ่นที่อยู่ได้ หากมีบ้านและที่ดินประมาณ 6 ไร่ จากที่ทำกินเดิม เพื่อทำการเกษตรและปลูกข้าวไว้กิน) ที่ซึ่งเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal sector) ทำรายได้ต่อหัว (100 บาท/วัน) มากกว่าที่พวกเขาจะหาได้จากไร่นา

4. พลวัตการเปลี่ยนแปลงของเมือง

4.1 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคมีความเป็นเมืองต่ำที่สุดในประเทศ แม้จะนำตัวเลขประชากรในพื้นที่เชื่อมต่อกับเขตเทศบาลมาคิดด้วยก็ตาม และยังมีปัญหาการใช้ตัวเลขทะเบียนราษฎร ซึ่งต่ำกว่าความเป็นจริง และทำให้ตัวเลขประชากรในพื้นที่เมืองต่ำกว่าความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ประชากรเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวน ประมาณ 3.4 ล้านคน หรือน้อยกว่า 18% ของประชากรทั้งภาค

4.2 อย่างไรก็ตาม ประชากรในพื้นที่เมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือกำลังขยายตัวในระดับสูง คือ ประมาณ 2 เท่าของพื้นที่เมืองส่วนอื่นของประเทศ (5% ต่อปี เทียบกับ 3% ต่อปี) (รวมทั้งพื้นที่ภาคมหานครและเขตเชื่อมต่อ) ทั้งหมดนี้เป็นผลมาจากการอพยพย้ายถิ่น คาดว่าประชากรเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีจำนวน 5.8 ล้านคน ในปี 2548 หรือเพิ่มขึ้น 2.4 ล้านคน ใน 10 ปี ระหว่าง 2548-2558 คาดว่าจะมีประชากรเพิ่มขึ้นอีก 2.2 ล้านคน หากการประมาณการที่ค่อนข้างจะอนุรักษ์นิยมนี้เป็นจริง ประชากรเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 28% ของประชากรทั้งหมดในปี 2548 และเป็น 37% ของประชากรทั้งหมดในปี 2558

4.3 พื้นที่เมืองกำลังขยายตัวอย่างกว้างขวางและรวดเร็วออกสู่พื้นที่ชนบทรอบด้าน ทำให้อัตราการขยายตัวของพื้นที่สูงกว่าการขยายตัวของประชากร (ประมาณ 80% ของการขยายตัวของเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดนอกเขตเทศบาล) ผลก็คือ ความหนาแน่นสุทธิในเมืองลดลงตัวอย่างเช่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้ประชากรในเขตเมืองจะขยายตัวในอัตรา 5% ต่อปี แต่การขยายตัวในเชิงพื้นที่อาจเพิ่มถึงอัตรา 10% ต่อปี และการพัฒนาตามแนวถนนที่เกิดขึ้นทั่วไป ก็ทำให้เมืองขยายตัวออกตามแนวแกนรัศมี และทำให้พื้นที่ระหว่างนั้นไม่ได้รับการพัฒนา

4.4 ผลที่เชื่อมโยงกับการปรับเปลี่ยนของชนบทสู่เมือง - เมื่อพื้นที่เมืองที่แท้จริงลามไหลกว้างขวางออกนอกเขตเทศบาล นั้นหมายความว่าประชากรที่อพยพเข้ามาจำนวนอาศัยในเขต อบต. รอบนอกเขตเทศบาลและกิจกรรมใหม่ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรงงานอุตสาหกรรมนิคมอุตสาหกรรม สถาบันของทางราชการ และกิจการพาณิชย์ ต่างตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลทั้งสิ้น

4.5 ผู้อพยพเข้าเมืองส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีความทะเยอทะยาน เป็นคนหนุ่มสาว และมีการศึกษาดี ต่างจากผู้คนวัยเดียวกันที่ยังอาศัยอยู่ในชนบท อย่างไรก็ตามวิกฤตเศรษฐกิจช่วงที่ผ่านมา ประกอบกับอัตราการอพยพระดับสูงเพราะกระบวนการเปลี่ยนของชนบทสู่เมือง ทำให้มีสัดส่วนขนาดใหญ่เกิดขึ้นในเมืองมากขึ้น สภาพนี้เกิดขึ้นเพราะแรงงานในเมืองมีมากกว่าตำแหน่งงานที่มีให้ทำ

4.6 ฐานการผลิตนอกภาคเกษตรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำกัดในปี 2538 ภาคการผลิตทางอุตสาหกรรม คิดเป็นเพียง 13% ของมูลค่ารายได้ประชาชาติของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพิ่มจากปี 2533 เพียงเล็กน้อย ธุรกิจและงานวิชาชีพมีสัดส่วนเพียง 12.6% ซึ่งคงที่เท่ากับปี 2533 แต่มีศักยภาพในการขยายตัวสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น และนครราชสีมา

4.7 อุตสาหกรรมกรรมการผลิตในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่กระจุกตัวในจังหวัดนครราชสีมา ประกอบด้วย การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค สินค้าอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมกรรมการเกษตร พื้นที่ส่วนที่เหลือของฉนวนการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งวิ่งสู่หนองคาย มีอุตสาหกรรมกรรมการเกษตรเป็นหลัก รวมทั้งการผลิตเครื่องจักรกลการเกษตร โดยมีการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าสูงและขนาดเล็ก (เช่น อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์) อยู่ที่จังหวัดอุดรธานี (อุตสาหกรรมนี้ได้รับผลกระทบน้อยมากต่อสภาพการเป็นพื้นที่อับของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เนื่องจากค่าขนส่งมีราคาถูก)

5. พลังผลักดัน

5.1 มีพลังสำคัญ 5 ประการ ในการเปลี่ยนแปลงของชนบท ได้แก่ เศรษฐกิจและสังคมสิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยี สำหรับด้านเศรษฐกิจและสังคมมีแรงผลักดัน 2 ประการ คือ (i) สัดส่วนเปรียบเทียบของรายได้ต่อหัวในเขตเมืองที่สูงกว่ารายได้ต่อหัวในเขตชนบท (ภาคเกษตร) และ (ii) ระดับการศึกษาต่ำของคนชนบท ในด้านสิ่งแวดล้อมผลักดัน คือ มีที่ดินว่างเปล่าให้จับจองน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินที่มีการชลประทานและมีน้ำพอใช้ตลอดปี (ปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดของการเกษตรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ ภูมิอากาศ (มีปริมาณน้ำฝนน้อยและมีฝนตกไม่สม่ำเสมอ) มีเพียง 15% ของที่ทำกินในภาคนี้ที่มีระบบการชลประทานที่มีประสิทธิภาพ) ในส่วนของพลังผลักดันทางเทคโนโลยี คือ การปรับปรุงพันธุ์พืชและการจัดการ ไร่นา

5.2 พลังผลักดันที่สำคัญ คือ ด้านเศรษฐกิจ : รายได้ต่อหัวต่อปีของคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่า 5,900 บาท ตัวเลขมาจากประมาณการรายได้ประชาชาติสาขาเกษตรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 73,660 ล้านบาท หาดด้วยจำนวนคน 12.5 ล้านคน (ตัวเลขนี้สอดคล้องกับรายได้ของครัวเรือนเกษตรจากไร่นาที่มีเอกสารสิทธิ์ปีละ 31,191 บาท) ในขณะที่รายได้ต่อคนต่อปีของคนเมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นจำนวน 150,000 บาท หรือคิดเป็น 25 เท่า ของรายได้จากการเกษตร หรือ 10 เท่า ของรายได้ต่อหัวทั้งหมดของคนชนบท โปรดดูภาพที่ 5

6. แนวทางการพัฒนา

6.1 อีก 25 ปีข้างหน้า คนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประมาณ 11-14 ล้านคน จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนชนบทสู่เมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- ผลกระทบจากพลังผลักดันที่รุนแรงเกินกว่าผู้คนเหล่านั้นและภาครัฐจะควบคุมได้ คนจำนวนมากจะได้รับผลประโยชน์ คนในภาคเกษตรจะลดลงเหลือ 1.5 ล้านคน โดยจะทำการผลิตในไร่นาที่มีขนาดใหญ่ขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีผลผลิตดีขึ้น ผู้คนประมาณ 3.4-4.2 ล้านคน จะอพยพเข้าสู่เมืองใกล้เคียง และทำให้ประชากรเมืองเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าตัว ผู้อพยพหลายคนจะได้งานที่ดีขึ้น

6.2 จะมีหลายคนต้องสูญเสียเนื่องจากการเปลี่ยนแปลง ผู้อพยพเข้าเมืองบางคนจะต้องอยู่ในสลัม บางคนจะมีชีวิตที่แอ่งมิใช่ก้าวหน้าขึ้น ผู้คนประมาณ 5.8-8.1 ล้านคน จะยังอยู่ในชนบท และยิ่งเพิ่มการพึ่งพาแรงงานในไร่นา และเศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Sector) เพื่อหางานทำ (ตัวเลขจริงจะขึ้นอยู่กับจำนวนครัวเรือนที่โยกย้าย เพราะการรวมแปลงที่ดินให้ใหญ่ขึ้น และขึ้นอยู่กับทางเลือกของคนภาคตะวันออกเฉียงเหนือว่าจะอยู่ในภาคนี้ต่อหรืออพยพออกนอกภูมิภาค) ในช่วงปลาย

ของระยะ 25 ปีข้างหน้าผู้คนเป็นแสนจะต้องพยายามแก้ปัญหารุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงสังคม และพื้นที่ พวกเขาจะเผชิญกับปัญหาได้ดีเพียงใดอยู่กับว่ารัฐบาลไทยจะปฏิรูปนโยบายได้ผลดีเท่าใด

6.3 ภายใต้สมมติฐานว่า แนวการทำงานดั้งเดิมของภาครัฐบาล ประเภท แยกส่วนไม่ประสานกัน ทำงานแบบเช้าชามเย็นชาม ยังคงดำเนินต่อไป ก็จะมีหนทางเดียว สำหรับอนาคตของภาคตะวันออกเฉียงเหนือในปี 2563 ผลของพลังผลักดันทั้งหลายจะกว้างขวางและมีผลกระทบรุนแรง เปลี่ยนแปลงภาพชนบท จะมีผลกระทบต่อคน ชนบทและคนเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนืออย่างมาก รวมทั้งพื้นที่เกษตรกรรมของภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วย

6.4 การเปลี่ยนแปลงของชนบทในระยะยาว ที่อาจเกิดขึ้นในช่วงอายุของคนรุ่นต่อไปอาจได้แก่

(i) การรวมไร่นาแปลงเล็กจำนวนมากเข้าด้วยกันเป็นแปลงใหญ่ขึ้น มีจำนวนแปลงน้อยลงมีประสิทธิภาพในการผลิตมากขึ้น และ (ii) มีการอพยพจากชนบท (ไร่นา) สู่มือง ที่ดินที่ไม่อุดมสมบูรณ์จำนวนมากจะถูกละทิ้ง พร้อมกับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงเรื่อย ๆ จนกว่าการรुक้าพื้นที่ป่าจะไม่คุ้มอีกต่อไปในระยะสั้น การทำการเกษตรที่ไม่ยั่งยืนจะเกิดขึ้นใน 2 พื้นที่ คือ (I) ป่าสงวนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อคน ไร่ร้างและไร่ที่ทำกินบุกรุกป่า และ (ii) ในหมู่บ้าน เมื่อเจ้าของที่ดินไม่อุดมสมบูรณ์ขายที่ทำกินบางส่วนหรือทั้งหมด

6.5 การเปลี่ยนแปลงของเมืองในระยะยาวที่อาจเกิดขึ้นในช่วงอายุของคนรุ่นต่อไป ได้แก่ (i) ประชากรเมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าตัว (ii) ช่องว่างระหว่างรายได้สูงขึ้น ชนชั้นกลางเพิ่มจำนวนมากขึ้นและพื้นที่สลัมขยายตัวมากยิ่งขึ้น (เนื่องจากผู้อพยพจากชนบท ผู้ที่หา งานไม่ได้ทั้งในเมืองและในชนบท) และ (iii) การถดถอยของขีดความสามารถของเทศบาล (และ/หรือรัฐบาล) ในอันที่จะให้บริการสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานหรือให้โอกาสการทำงานในพื้นที่ เมืองให้ทันต่อการขยายตัวของประชากร การเปลี่ยนแปลงระยะสั้นที่อาจเกิดขึ้น คือ เกิดฐานการผลิตทางอุตสาหกรรมในเมืองหรือใกล้พื้นที่เมือง และในบริเวณฉนวนการพัฒนาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

7. กลยุทธ์

เมื่อพิจารณาจุดสถานการณ์ข้างต้น ผู้เขียนได้เสนอกกลยุทธ์หลัก 8 ประการ ซึ่งผสมผสานระหว่างมาตรการระยะสั้นและมาตรการระยะยาว เพื่อพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้มิได้รวมการ

พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เพราะภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีโครงสร้างพื้นฐานในระดับดีพอควร (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไฟฟ้าชนบท และระบบถนน) ตลอดจนมีระบบโทรคมนาคมและบริการสาธารณสุขที่ดี การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับชาติที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องการ คือ ระบบราง และการบิน ซึ่งควรจะต้องชะลอจนกว่าแผนงานที่จะเสนอแนะต่อไปนี้ได้รับการปฏิบัติและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากโทรศัพท์เป็นเครื่องมือสื่อสารที่เป็นที่นิยมสูงสุดในภูมิภาคนี้ ผู้เขียนเสนอให้ใช้โทรศัพท์เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติกิจกรรมที่เสนอแนะ (มากกว่า 77% ของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดูโทรศัพท์ทุกวัน) ควรมีการจัดทำรายการโทรศัพท์ระดับกลุ่มจังหวัด บทบาทของโทรศัพท์ที่มีต่อการศึกษาทางไกล ควรจะได้รับการสนับสนุนให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้หากพื้นที่เมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการพัฒนาโดยประสบความสำเร็จตามที่เสนอต่อไป ก็จะมีโอกาสที่จะดึงดูดผู้อพยพชาวภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับคืนถิ่นพร้อมกับนำความรู้ความชำนาญที่ได้เรียนรู้จากภาคมหานครหรือต่างประเทศกลับมาด้วย

7.1 สิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การศึกษา รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่ารัฐจะต้องจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ควรจะไม่เก็บค่าใช้จ่ายทั้งระบบ (รวมถึงหนังสือ เครื่องแบบ และอาหารกลางวัน) และควรให้ความรู้ ความชำนาญ เพื่อสามารถประกอบอาชีพที่ดีในสาขาการผลิตที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และให้ประชาชนสามารถใช้ความคิดวิเคราะห์ได้ทั้งในหน้าที่การงานและในชีวิตส่วนตัว ทั้งนี้มาตรการระยะยาว ควรจะประกอบได้ด้วย

(i) ในชนบท ต้องเน้นให้เด็ก “เรียนจนจบ” คุณภาพของการศึกษาควรต้องปรับปรุงโดยใช้ระบบที่เน้นผลงาน และให้รางวัลครูเพราะผลงานที่ดี

(ii) ในเมือง ต้องเน้นที่การศึกษาเทคโนโลยีที่จำเป็นและมีศักยภาพสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภูมิภาคซึ่งสถาบันนั้นตั้งอยู่ เด็กชนบทจากพื้นที่ใกล้เคียงที่มีความรู้ระดับมัธยมศึกษา ควรจะได้รับการสนับสนุนให้เข้าเรียนในสถาบันเหล่านี้ โดยใช้เงินกู้เพื่อการศึกษา

(iii) การศึกษาเทคโนโลยี ควรจะทำควบคู่กับภาคธุรกิจเอกชนในพื้นที่ โดยผสมผสานการเรียนรู้ในห้องเรียนกับการทำงาน (วิธีนี้จะดึงดูดให้คนหนุ่มสาวอยู่อาศัยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือในที่สุด)

(iv) รัฐบาลกลางจะต้องกระจายอำนาจให้โรงเรียนในพื้นที่บริหารเอง เพื่อจะได้ตัดสินใจในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง

2. ใหญ่ขึ้น และสนับสนุนเกษตรกรให้ใช้ระบบการเกษตรที่เหมาะสม ในการพัฒนา เราควรจะตระหนักถึงความจริงที่ว่า

i. (i) จำนวนชาวนาและจำนวนพื้นที่เพราะปลูกมีจำนวนมากเกินไปและควรจะลดจำนวนลง และ

(ii) การปลูกข้าวมีความเหมาะสมต่อที่ดินเพียง 8%-15% ของที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แทนที่จะขายที่ดินเพื่อการเพราะปลูกมากขึ้น (โดยเฉพาะการปลูกข้าว) ควรจะ มีการลดพื้นที่การ เกษตรลงและรวมแปลงที่ดินให้ใหญ่ขึ้นในเขตที่ให้ผลผลิตสูง

มาตรการที่ใช้สนับสนุนการรวมแปลงที่ดินให้มีขนาดใหญ่ขึ้น ควรจะให้ความสำคัญต่อครัวเรือน เกษตรมากกว่าบริษัทธุรกิจการเกษตร เพราะเมื่อมีครัวเรือนการเกษตรใน โครงการมาก ก็จะสร้าง ครัวเรือนเกษตรที่มีประสิทธิภาพได้มาก ดีกว่าจะมีบริษัทธุรกิจการเกษตรเพียงน้อยราย นโยบาย หลักไม่ใช่จะรักษาชาวนาทั้งหมดไว้ แต่ทำให้การเกษตรเป็นอาชีพที่เลี้ยงตัวได้ มีประสิทธิภาพ สามารถแข่งขันได้ (เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้

นอกภาคเกษตร) เปรียบเทียบกับการใช้ชีวิตในเมือง ทั้งในแง่ของรายได้และโอกาส เพื่อจะดึงดูดคน หนุ่มคนสาวให้อยู่ในภาคเกษตร กระบวนการนี้จะมีแรงหนุนจากปัจจัยด้านประชากร และปัจจัย การแข่งขันของตลาด เพราะว่าคนชนบทในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะลดลง 0.9 ล้านคนใน 10 ปี ข้างหน้า และลดลง 3.3 ล้านคน ใน 25 ปีข้างหน้า อย่างไรก็ตามควรจะตั้งมีการกำกับปัจจัยเหล่านี้ และสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวโดยรัฐบาลกลาง

(i) เพราะประชาชนชนบทกำลังมีสัดส่วนลดลง ควรจะกำกับการทำไร่นาในพื้นที่ที่ไม่อุดมสมบูรณ์ ให้น้อยลง ซึ่งรวมทั้งการยับยั้งไม่ให้คนชนบทอาศัยในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อรอ ส.ป.ก. 4-01 ด้วย

(ii) ชาวนาในบริเวณที่มีพื้นที่อุดมสมบูรณ์ ควรจะได้รับการสนับสนุนด้านสินเชื่อเพื่อขยายขนาดไร่นา และเปลี่ยนระบบการเกษตรให้เป็นหน่วยการผลิตที่มีประสิทธิภาพ โดยเปลี่ยนจากการหาเงินมา ลงทุนด้วยการจำหน่ายพืชผล มาเป็นการได้รับสินเชื่อระยะยาว เพื่อการปรับปรุงไร่นา ไร่นาที่มีขนาดใหญ่จะทำการผลิตเชิงธุรกิจได้ดี เพราะสามารถใช้เครื่องจักรกลมาทดแทนแรงงานได้ ช่วยแก้ ปัญหาขาดแคลนแรงงานในช่วงเพราะปลูกและเก็บเกี่ยว และลดแรงกดดันต่อการออกจาก โรงเรียน กลางคันของเด็กเพื่อมาช่วยงานพ่อแม่ สินเชื่อดังกล่าวควรจะ ได้ขยายสู่บริเวณที่ดินที่ไม่อุดม สมบูรณ์ด้วย สำหรับเกษตรกรผู้มุ่งจะทำการเกษตรมากกว่าจะอพยพสู่เมือง

(iii) ข้อมูลข่าวสาร การส่งเสริมการเกษตร และการสนับสนุนต่าง ๆ ควรมีเป้าหมายที่จะช่วยเหลือเกษตรกร ให้เปลี่ยนระบบการผลิตการเกษตรอย่างรวดเร็ว เช่น เปลี่ยนมาทำปุ๋ยสัตว์ ทำพืชสวน ปลูกสวนป่า (การพัฒนาการปลูกสวนป่าจะมีประโยชน์ต่อสภาพแวดล้อมได้เช่นกัน ระหว่างปี 2504 ถึงปี 2531 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้สูญเสียพื้นที่ป่าประมาณ 1.1 ล้านไร่ต่อปี และแม้อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าจะลดลงเหลือ 0.4 ล้านไร่ต่อปี แต่ถ้าสถานการณ์ยังคงเป็นเช่นปัจจุบัน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะสูญเสียป่าทั้งหมดภายใน 35 ปี) ปลูกไม้ผล ฯลฯ

(iv) ควรปรับปรุงประสิทธิภาพระบบชลประทานที่มีอยู่ในปัจจุบัน (และที่จะมีในอนาคต) รวมทั้งควรปรับปรุงการใช้ที่ดินในเขตชลประทานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มาตรการนี้ควรจะเป็นมาตรการระยะยาวที่สำคัญ สำหรับกลยุทธ์ทางการเกษตรของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ข้อเสนอ 3 ข้อแรกเป็นมาตรการระยะสั้น ข้อเสนอข้อที่ 4 เป็นมาตรการระยะยาว ทั้งนี้ด้วยการศึกษาภาคบังคับ เกษตรกรจะมีความสามารถบริหารจัดการการเงินและการผลิตได้อย่างดี และสามารถจะบริหารไร่นาทันสมัยขนาดใหญ่ พร้อมด้วยเครื่องจักรกลการเกษตรได้ ตัวอย่างเช่น เกษตรกรจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการใช้น้ำเพื่อการชลประทาน (ส่งน้ำคืนสู่ระบบ) จาก 20%-25% ในปัจจุบันเพิ่มเป็น 45%-55% ซึ่งก็จะสามารถอนุรักษ์น้ำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นปริมาณได้มากกว่าน้ำที่จะได้จากโครงการ โขง-ซี-มูล อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะเริ่มให้การศึกษาแก่เกษตรกรที่ยากจนอย่างจริงจังตั้งแต่ตอนนี้ และเริ่มการจัดการชลประทานสมัยใหม่ในตอนี้ ก็จะต้องรอถึงปี 2553 เกษตรกรถึงจะมีขีดความสามารถที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ พร้อมกับการส่งเสริมเกษตรกรกรมให้ทันสมัย รัฐบาลจะต้องลดขั้นตอนในการทำเกษตรกรรม ขั้นแรก รัฐบาลควรมีนโยบายที่ดินเพื่อการเกษตรระดับภาค ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะต้องประสานนโยบายของแต่ละหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อส่งเสริมการปรับปรุงไร่นา ให้ทันสมัย และรวมแปลงที่ดินทำกินให้มีขนาดที่เหมาะสม ขึ้นต่อไปเกษตรกรควรจะได้รับประโยชน์จากรัฐบาล นับตั้งแต่วัตถุดิบ เช่น ปุ๋ย จนกระทั่งถึงผลผลิต ตัวอย่างเช่น ประเทศไทยกำลังสูญเสียตำแหน่งผู้ส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุดของโลก เพราะอุปสรรคของระบบราชการ และการค้าที่ไม่มีประสิทธิภาพ

7.3 การจัดการลุ่มน้ำ ที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำจะถูกนำมาใช้เป็นที่การเกษตรน้อยลงเพราะการเปลี่ยนแปลงของชนบทสู่เมืองกำลังเกิดขึ้น และการเกษตรในที่ดินที่ไม่อุดมสมบูรณ์ก็มีแนวโน้มลดลงด้วย รัฐบาลควรมีมาตรการควบคุมดูแลพื้นที่ที่ถูกละทิ้งและพื้นที่ว่างเปล่าเหล่านี้ พร้อมไปกับการอนุรักษ์น้ำ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือควรจะต้องควบคุมปริมาณน้ำภายในภาค (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ซึ่งมีอัตราการระเหยมากกว่าปริมาณฝนตก) เพื่ออนุรักษ์น้ำและเพื่อลดความ

เสียหายจากน้ำท่วม ในความเป็นจริงถ้านับพืชพันธุ์ทุกประเภท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีพืชพันธุ์ปกคลุมทั้งหมดอย่างน้อย 23% ของพื้นที่ (รวม ไม้พุ่ม ป่าไม้ สวนป่า และสวนผลไม้) สัดส่วนนี้จะต้องเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า เพื่อให้สามารถทดแทนน้ำใต้ดินที่ถูกนำมาใช้ (เพราะในฤดูแล้ง น้ำในลำน้ำจะแห้งขอด) และลดผลกระทบของน้ำท่วม มาตรการอนุรักษ์ลุ่มน้ำที่นี้จะช่วยแก้ปัญหา 2 ประการ คือ การมีน้ำน้อยเกินไปในฤดูแล้ง และมีน้ำมากเกินไปในฤดูฝน ในระยะยาว หน่วยงานของรัฐบาลเช่น กรมป่าไม้ จะต้องมีการจัดการที่ดินเหล่านี้โดยตรง ในลักษณะของ**การอนุรักษ์ลุ่มน้ำ** กรมป่าไม้ควรจะต้องระบุ/กำหนดบริเวณลุ่มน้ำดังกล่าว และจัดแผนงานเพื่อดูแล ควบคุมการใช้ เริ่มด้วยการออกระเบียบ และรัฐบาลควรจะมีมาตรการนำที่ทำกินที่ไม่อุดมสมบูรณ์กลับมาจากผู้ที่ทำไร่เลื่อนลอย และไม่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมาย มารวบรวมเป็นป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติ ในบางกรณีรัฐบาลอาจจะใช้วิธีแลกที่ดินเพื่อนำที่ดินบริเวณลุ่มน้ำสำคัญกลับมาดูแลรักษา

7.4 Informal Economic Sector รัฐบาลควรตระหนักว่ารายได้นอกภาคเกษตรเป็นพื้นฐานหลักของเศรษฐกิจชนบท และมีแผนงานส่งเสริมรายได้นอกภาคเกษตร รัฐบาลควรสนับสนุนภาคเอกชนให้สร้างงานใน Informal sector อย่างไรก็ดีตามยังไม่มีความเกี่ยวข้องกับการจ้างงานในสาขานี้ และมีการสนับสนุนจากภาครัฐน้อยมากในกิจกรรม Informal sector นี้ ส่วนหนึ่งอาจเพราะเป็นเรื่องของหลายหน่วยงาน หนึ่ง เป้าหมาย คือ สร้างโอกาสการทำงานอย่างรวดเร็ว เพื่อทดแทนงานในภาคเกษตรที่กำลังลดน้อยลงเรื่อย ๆ รัฐบาลกลางจะต้องจัดทำมาตรการระยะสั้นที่จะช่วยให้มีทุนเพียงพอในทุกระดับ อาทิ เกษตรกรขนาดเล็ก ธุรกิจขนาดเล็กทั้งในเมืองและในชนบท รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมือง สินเชื่อควรจะมาจกหลายแหล่ง (เช่น ธ.ก.ส. RUDF และธนาคารออมสิน) ตลอดจนมีองค์กรที่ปล่อยสินเชื่อรายย่อย เช่น พชม.

7.5 บริการสังคม : รัฐบาลมีการกิจตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องสนับสนุนและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนชราและคนพิการ และผู้ด้อยโอกาส ดังนี้

(ก) **พื้นที่ชนบท :** แม้จะมีความจำเป็นสำหรับแผนงานรวมของการพัฒนาชนบท แต่ในบางกรณีเราสามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพได้โดยใช้แผนงานย่อย ตัวอย่างเช่น แผนงานที่ช่วยให้เกษตรกรสูงอายุสามารถดำรงชีวิตในหมู่บ้านของตนเอง ที่ซึ่งเขามีความเป็นเจ้าของ มีครอบครัวและมีเพื่อน มีแผนงานของรัฐจำนวนหนึ่งที่ช่วย0ครัวเรือนเกษตร ไม่ว่าจะในสลัม ในเมือง หรือในหมู่บ้าน แต่หมู่บ้านจะให้โอกาสดีกว่าในการดำรงชีวิตด้วยตนเอง และใช้ชีวิตที่เหลืออยู่อย่างมีเกียรติในสิ่งแวดล้อมที่คุ้นเคย นอกจากนั้นจะมีความเปลี่ยนแปลงของการดำรงชีวิตน้อยมาก เพราะครัวเรือนเกษตรเหล่านั้นไม่ได้พึ่งพารายได้จากเกษตรมากนัก

แผนงานเหล่านี้ใช้งบไม่มาก แต่จะช่วยป้องกันปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เมื่อครัวเรือนเกษตรอพยพไปอยู่ในสลัมได้ดี หากครัวเรือนเกษตรขายที่ทำกิน กฎหมายที่ดินจะช่วยให้ทางเลือกแก่ครอบครัวนั้นได้ใช้ชีวิตในหมู่บ้าน โดยยกเว้นการขายบ้านพร้อมที่ทำกินประมาณ 6 ไร่ ในกรณีผู้ซื้อเป็นคนในหมู่บ้านหรือหมู่บ้านใกล้เคียง ซึ่งมีบ้านอยู่แล้ว และแม่ครัวนั้นขายที่นาทั้งหมด เขาก็มีทางเลือกที่จะเช่าบ้านหลังนั้น พร้อมที่ทำกินประมาณ 6 ไร่ ตลอดชีวิต เมื่อมีบ้านและที่ดินเพียงพอต่อการเลี้ยงไก่ ปลุกผักและข้าว ครอบครัวนั้นก็จะมีบ้านอยู่อาศัยและมีกินมีใช้อย่างเพียงพอ

แผนงานสาธารณสุขพื้นฐานใช้งบประมาณ 500 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งจะครอบคลุมการดูแลทั้งจากโรงพยาบาลอำเภอและโรงพยาบาลระดับจังหวัด และครัวเรือนก็สามารถจะหาเลี้ยงชีพได้ด้วยการทำงานบริการและหัตถกรรม นอกจากนี้ ผู้สูงอายุจะได้รับเงินอุดหนุน 200 บาท ต่อเดือน จากกรมประชาสงเคราะห์ (ยกเว้นกรณีที่ไม่มียะเบียนบ้าน)

ในการปรับปรุงการบริการสังคม รัฐควรต้องคำนึงว่ามี 2 พื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ยากจนเป็นพิเศษ มีดัชนีการพัฒนานคนต่ำที่สุด คือ (1) ท่งกุลาร่องไห้และบริเวณข้างเคียงในสุรินทร์และศรีสะเกษ และ (2) พื้นที่ชนบททั้งหมดของสกลนคร และนครพนมพื้นที่ทั้ง 2 บริเวณนี้ ควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ทั้งด้านการสังคมสงเคราะห์และการศึกษา

ในระยะยาว ประเทศไทยควรที่จะพัฒนาระบบการสังคมสงเคราะห์ที่มีประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณสุข เพื่อให้บริการแก่คนชรา รวมทั้งเรื่องทุนสำรองเลี้ยงชีพ ฯลฯ

(ข) **พื้นที่เมือง** - มาตรการระยะสั้นควรเน้นกลไกและเครื่องมือที่จะช่วยให้ส่วนท้องถิ่น สามารถรับมือกับการที่ผู้มีรายได้น้อยอพยพเข้าเมืองอย่างรวดเร็ว และความต้องการที่ดินและบริการที่เพิ่มขึ้น เนื่องมาจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ภาคการก่อสร้างและภาคบริการ (ทั้งส่วนบุคคลและจากผู้ผลิต) อันเป็นภาคเศรษฐกิจหลักของท้องถิ่น มาตรการระยะสั้นในเรื่องนี้จะรวมทั้งแผนงานของ ADB OECF และธนาคารโลก ภายใต้โครงการลงทุนเพื่อสังคม และมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐ (MIYAZAWA)

7.6 การพัฒนาอุตสาหกรรม : ควรเร่งพัฒนาอุตสาหกรรม เพราะพื้นที่เมืองของภาคตะวันออกเฉียงเหนือกำลังประสบปัญหาของความต้องการงาน เนื่องจากการหลั่งไหลเข้าเมืองจะเพิ่มจำนวนแรงงานมากขึ้น ควรสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมในชนบท

อย่างไรก็ตาม การพัฒนาอุตสาหกรรมไม่สามารถทำได้ชั่วข้ามคืนหรือทำได้ในทุกที่ รัฐต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังและโดยเลือกสรร เป็นขั้นตอน ในพื้นที่ซึ่งสนับสนุนการทำงานและประเภทของอุตสาหกรรมนั้นได้ การศึกษาทางเทคโนโลยีที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ ในขณะที่เดียวกันการพัฒนาอุตสาหกรรมควรจะได้รับส่งเสริมอย่างเป็นขั้นตอน โดยการผสมผสานเทคโนโลยี โดยการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และมีความสอดคล้องกับพื้นที่เมืองที่อยู่ข้างเคียง

การพัฒนาอุตสาหกรรมควรมีเป้าหมายด้านพื้นที่ หากมองในแง่ของการกระจายรายได้ก็ควรกระจายตัวทั่วภูมิภาค แต่อุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีการจำกัดเพียงบางพื้นที่ และมีโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมที่ดีที่สุดในพื้นที่นั้น โครงสร้างพื้นฐานของอุตสาหกรรมที่กระจุกตัวและมีคุณภาพดีจะสนับสนุนซึ่งกันและกัน และจะสามารถแข่งขันกับพื้นที่อื่น ๆ ในภาคมหานครและเขต เชื่อมต่อได้ ดังนั้นจึงควรจัดให้มีกลุ่มพื้นที่อุตสาหกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (โดยมีโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุน เช่น การศึกษาทางเทคโนโลยี โรงเรียนนานาชาติ มหาวิทยาลัยและชุมชนที่น่าอยู่ ฯลฯ) (โครงสร้างพื้นฐานของอุตสาหกรรมเพียงแห่งเดียว เช่น นิคมอุตสาหกรรม มีคุณค่าน้อยมากหากปราศจากการสนับสนุนของถนน รถไฟ บริการการบินพาณิชย์ แรงงานทั้งที่มีฝีมือและไร้ฝีมือ สถาบันการศึกษาทางเทคโนโลยี ฯลฯ)

ข้อสรุป

กลยุทธ์สำคัญ 6 ประการที่ได้เสนอนี้เป็นกลยุทธ์สำหรับการปรับเปลี่ยนของชนบทสู่เมืองในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเน้นความสำคัญของ 3 พื้นที่ คือ ในไร่นา ในหมู่บ้าน และในเมือง

ไร่นาจะเป็นแหล่งรายได้ เป็นฐานการผลิตการเกษตรสมัยใหม่ ด้วยการสนับสนุนของกลไกและแผนงานที่เสนอแนะ รวมทั้งสินเชื่อระยะยาวเพื่อสนับสนุนการขายที่ดินทำกินและเครื่องจักรกลการเกษตร ตลอดจนการบริหารจัดการลุ่มน้ำ

พื้นที่เมืองเป็นศูนย์กลางการผลิตนอกภาคเกษตร ให้บริการ โครงสร้างพื้นฐาน และมีบริการสาธารณะเพื่อส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมและให้บริการต่ออุตสาหกรรมและประชากรที่กำลังขยายตัว พร้อมด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีรวมทั้งการฝึกอบรมแรงงานและแผนงานสนับสนุนทางสังคม เช่น การดูแลสวัสดิการแรงงาน สินเชื่อรายย่อย ที่พักอาศัยราคาถูก และศูนย์ต้อนรับพร้อมบริการซึ่งจะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและ แหล่งงานสำหรับผู้อพยพเข้าเมืองจากชนบท

หมู่บ้านเป็นฐานทางสังคมสำหรับคนสูงอายุ และประชาชนนอกภาคเกษตรที่อาศัยอยู่ในชนบทโดยปราศจากการช่วยเหลือของครอบครัว คุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทเหล่านี้ควรจะได้รับ ความช่วยเหลือด้วยแผนงานที่สนับสนุนด้านที่พักอาศัยและรายได้ขั้นต่ำด้วยการให้ข้อมูลข่าวสารของแหล่งจ้างงานและความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรม ซึ่งจะช่วยให้เพิ่มรายได้นอกภาคเกษตรให้สูงขึ้น

การศึกษาเป็นพื้นฐานของประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพชีวิตของทั้ง 3 พื้นที่ ซึ่ง ได้แก่ การบริหารจัดการไร่นาที่ดีขึ้น ความรู้ความชำนาญทางเทคนิคและวิชาชีพที่ดีขึ้น และความชำนาญในการจัดการธุรกิจ ทั้งนี้การเพิ่มอัตราการเข้าเรียนของเด็กในระดับมัธยมศึกษาและระดับสูงกว่ามัธยมศึกษา ตลอดจนคุณภาพของการศึกษาก็เป็นเรื่องที่สำคัญ นอกจากนี้การกระจายอำนาจทางการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาเอกชนเป็นขั้นตอนสำคัญในการที่จะให้การศึกษาดตอบสนองต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรมท้องถิ่น ได้อย่างดี

แผนงานและนโยบายเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับเปลี่ยนของชนบทสู่เมืองพร้อมกับลดผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้น ทั้งหมดนี้เพื่อให้มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ทางสังคมที่ดีขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ