

เอกสารทางวิชาการ DISCUSSION PAPER SERIES

รายงานการประเมินผล

โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓



คณะเศรษฐศาสตร์
FACULTY OF ECONOMICS

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กรุงเทพมหานคร

THAMMASAT UNIVERSITY
BANGKOK

รายงานการประเมินผล

โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓

โดย

เมธี	ครองแก้ว	หัวหน้าคณะผู้ศึกษา
โฆสิต	ปั้นเปี่ยมรัมย์	
จำลอง	อติกุล	
ปรีดา	ประพาศิชอบ	
นิพนธ์	พิวพงศกร	
พิทักษ์สิทธิ์	ฉายะภูติ	
ศิริ เทพ	รุ่งชีวัน	
รัชไพวรรณ	อุทัยศรี	
สือชัย	จุลาสัย	
วันเพ็ญ	สุรฤกษ์	
อภิชาติ	จำรัสฤทธิ์รงค์	

ธันวาคม ๒๕๒๓

คำนำ

รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ฉบับนี้ เป็นผลงานของนักวิชาการกลุ่มหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เพื่อสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการเห็นการวิเคราะห์และประเมินผลโครงการสร้างงานสาธารณะของรัฐ อย่างถูกหลักวิชาการและมีความเป็นกลางให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

รายงานฉบับนี้สำเร็จขึ้นมาได้ก็ด้วยความร่วมมือและความตั้งใจจริงของกรรมการทุกท่านในคณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบทหรือ กสป.(๑) ซึ่งยอมเสียสละเวลาทำการศึกษาโดยมิได้หวังผลตอบแทนอะไร การศึกษาของเราครั้งนี้เป็นการช่วยกันทำงานจริง ๆ ตั้งแต่ต้นจนจบ นับตั้งแต่การให้ความเห็นเกี่ยวกับการประเมินผลโดยทั่วไป (โพลิต) การแบ่งส่วนรับผิดชอบเรื่องสัมภาษณ์แบบสอบถามในภาคเหนือ (วันเพ็ญ และ ลือชัย) ภาคกลาง (นิพนธ์ รัชนิวรรธ จ่าลอง และ พีรเทพ) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (พิทักษ์สิทธิ์ และ ปรีดา) การลงรหัสและการประมวลผลด้วยเครื่องจักร (อภิชาติ) แม้แต่การเขียนรายงานครั้งสุดท้ายซึ่งเป็นหน้าที่ของหัวหน้าคณะผู้ศึกษา ก็ยังอุทิศส่วมีกรรมการมาช่วยเขียน (เช่น รัชนิวรรธ บทที่ ๒, จ่าลอง บทที่ ๓, พิศัยสิทธิ์ บทที่ ๔, และวันเพ็ญ ส่วนหนึ่งของ บทที่ ๗ เป็นต้น)

คณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ พลฯ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี สมศักดิ์ ชูโต ซึ่งได้มอบความไว้วางใจให้คณะผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาประเมินผลได้อย่างเต็มที่ โดยได้อำนวยความสะดวกทุกอย่าง และปราศจากการแทรกแซงใด ๆ ทั้งสิ้น และขอขอบพระคุณท่านผู้อำนวยการกองประเมินผลและรายงาน สำนักงบประมาณ คุณวิไล จีวงศ์พานิช ประธานคณะกรรมการ กสป.(๒) ซึ่งได้ช่วยเหลือในเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ การงบประมาณ และการเบิกจ่ายเงินต่าง ๆ จนทำให้การดำเนินงานของเราลุล่วงไปได้ แทนที่อาจจะต้องล้มเลิกไปตั้งแต่ต้น นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ได้ช่วยทำให้การประเมินผลครั้งนี้ลุล่วงไปได้ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกมากมายเกินกว่าที่จะกล่าวถึงในที่นี้ได้ ซึ่งเราจะต้องขอ

ขอพระคุณไว้ ๓ ปีนี้ด้วย หากมีความบกพร่องอันใดในการประเมินผลโครงการสร้างงานใน
ชนบทครั้งนี้ ประธานคณะกรรมการ กสป.(๑) หัวหน้าคณะผู้ศึกษา ขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

เมธี ครองแก้ว

ประธานคณะกรรมการ กสป.(๑)

หัวหน้าคณะผู้ศึกษา

สารบัญ

<u>บทที่</u>	<u>หน้า</u>
๑ <u>บทนำ</u>	๑.๑
๒ <u>ความเป็นมาของโครงการสร้างงานในชนบท</u>	๒.๑
นโยบายของรัฐต่อการสร้างงานในชนบท	๒.๑
วัตถุประสงค์ของโครงการสร้างงานในชนบท	๒.๒
การดำเนินการ	๒.๔
๑. องค์การดำเนินการ	๒.๔
๒. การจัดสรรเงิน	๒.๑๔
๓. ประเภทและลักษณะของโครงการ	๒.๒๑
๔. การอนุมัติโครงการ	๒.๒๒
๕. วิธีการเบิกจ่ายเงิน	๒.๒๔
การติดตามและประเมินผล	๒.๒๔
๓ <u>ปัญหาในการบริหารโครงการ กสช. ๒๕๒๓</u>	๓.๑
การเตรียมโครงการ	๓.๑
การอนุมัติโครงการ	๓.๒
การดำเนินการ	๓.๓
การเบิกจ่ายเงิน	๓.๔
งบประมาณ	๓.๖
การบริหารโครงการ	๓.๗
๔ <u>วิธีการและปัญหาในการประเมินผลโครงการ กสช. ๒๕๒๓</u>	๔.๑
วัตถุประสงค์และขอบเขตของการประเมินผล	๔.๑
วิธีดำเนินการ	๔.๓
๑. การเลือกตัวอย่าง	๔.๓
๒. วิธีดำเนินการศึกษา	๔.๔
ปัญหาและอุปสรรคในการศึกษา	๔.๔

บทที่

หน้า

๕	<u>สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ</u>	๕.๑
	ลักษณะเกี่ยวกับครอบครัว	๕.๑
	๑. อายุและ เพศ	๕.๑
	๒. ขนาดของครอบครัวและคนทำงานในครอบครัว	๕.๓
	ลักษณะเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ	๕.๕
	๑. อาชีพหลักและอาชีพรอง	๕.๕
	๒. ลักษณะการถือครองที่ดิน	๕.๗
	๓. ความเสียหายจากภาวะฝนแล้ง	๕.๑๐
	๔. รายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติ	๕.๑๒
	สรุป	๕.๑๖
๖	<u>ผลทางเศรษฐกิจของโครงการสร้างงานในชนบท ๒๕๒๓</u>	๖.๑
	ผลทางรายได้	๖.๑
	๑. อัตราค่าจ้างและ เวลาทำงาน	๖.๑
	๒. ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำงานในโครงการ	
	กับรายได้ที่ได้จากโครงการ	๖.๓
	(ก) เนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการ	๖.๓
	(ข) รายได้ปกติกับรายได้พิเศษจากโครงการ	๖.๖
	๓. การใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการ กสช.	๖.๑๑
	ผลทางการจ้างงาน	
	๑. ลักษณะเกี่ยวกับแรงงานและการจ้างงานในโครงการ	
	กสช. ๒๕๒๓	๖.๑๔
	๒. สภาพการว่างงานของแรงงานในชนบท	๖.๑๖
	๓. การชะลอการอพยพเข้า เมืองของแรงงานชนบท	๖.๒๔
	๔. ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานในโครงการ กสช.	

บทที่

หน้า

ผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

๑. ผลกระทบต่อระดับราคา ๖.๓๓
๒. ผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตร ๖.๓๔
๓. การพิจารณาถึงผลประโยชน์ - ต้นทุนของโครงการ ๖.๓๖

สรุป ๖.๓๗

๗ ผลทางสังคมของโครงการ กสช. ๒๕๒๓ ๗.๑

การศึกษาระดับราษฎรผู้ใช้นางงาน ๗.๑

๑. ราษฎรผู้ทำงานในโครงการ ๗.๑

๒. ราษฎรผู้ไม่ได้ทำงานในโครงการ ๗.๑๐

การศึกษาระดับผู้บริหารโครงการ ๗.๑๔

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัด ๗.๑๔

๒. นายอำเภอ ๗.๒๑

๓. ประธานหรือเลขานุการสภาตำบล ๗.๒๗

๘ สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย ๘.๑

สรุป ๘.๑

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย ๘.๔

ภาคผนวกที่

๑ รายชื่อคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ๘.๑

๒ กำจัดหนี้ความเดือดร้อน และผลการจัดสรรเงินในโครงการ กสช.
พ.ศ. ๒๕๒๓ ๑๐.๑

๓ สรุปผลการดำเนินงานโครงการ กสช. ๒๕๒๓
จำแนกประเภทและลักษณะงาน ระดับประเทศ และรายละเอียด
งบประมาณที่ กสจ. ได้รับจัดสรรและรายจ่ายจริง ๑๑.๑

๔ รายชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบล ที่ตกเป็นตัวอย่างของภาคต่าง ๆ
ทั่วประเทศ ๑๒.๑

บทที่ ๑

บทนำ

เมื่อรู้แน่ชัดแล้วว่าพรรคกิจสังคมของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จะได้มีส่วนร่วมเป็นรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แต่งตั้งให้เข้ามาบริหารประเทศภายหลังที่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลาออกจากนายกรัฐมนตรีเมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ หลายคนก็พากันคาดการณ์ว่ารัฐบาลคงจะนำนโยบาย "เงินฝิ่น" กลับมาใช้อีก ซึ่งก็เป็นเช่นนั้นจริง ๆ ดังจะเห็นได้จากส่วนหนึ่งของคำแถลงนโยบายของรัฐบาลโดย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๓ ว่ารัฐบาลจะมีโครงการขึ้นโครงการหนึ่งเกี่ยวกับการสร้างงานในชนบทโดยมีวัตถุประสงค์ :

".....เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากความแห้งแล้งในปีที่แล้ว ลักษณะงานที่จะสร้างขึ้นนั้น จะต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานมาก และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งจะเกิดผลชะลอการอพยพเข้าสู่ตัวเมืองของชาวชนบท การสร้างงานในชนบทนี้ นอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับชาวชนบทแล้ว ยังเป็นการสร้างปัจจัยพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย"

หลังจากนั้นไม่ถึงเดือน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีก็ได้ออกกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ เพื่อใช้ในการบริหารและควบคุมโครงการดังกล่าว ซึ่งมีชื่อย่อเรียกว่า โครงการ กสช. โครงการนี้ได้เริ่มเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ และสิ้นสุดจริง ๆ เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๓

วัตถุประสงค์หลักของรายงานฉบับนี้มิใช่เพื่อเสนอผลของการประเมินผลการปฏิบัติหรือการดำเนินการตามโครงการ กสช. หากแต่เป็นการประเมินถึงผลที่โครงการ กสช. นี้มีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป การประเมินผลในทำนองนี้ได้มีผู้ทำไว้แล้ว -----

หลายครั้ง ^{๑/} แต่ยังไม่มีการประเมินผลครั้งใดที่กระทำได้อย่างกว้างขวางและสมบูรณ์พอที่จะใช้เป็น
ฐานในการเปรียบเทียบผลสำหรับโครงการประเภทเดียวกันในโอกาสต่อ ๆ ไปได้ การประเมิน
ผลโครงการ กสช. ๒๕๒๓ โดยคณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสป.๑)
ชุดนี้จึงเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะได้ประเมินผลโครงการสร้างงานสาธารณะ (public
works) ประเภทนี้อย่างกว้างขวางในประเทศไทย

รายงานวิจัยมีด้วยกันทั้งสิ้น ๔ บทด้วยกัน หลังจากบทที่ ๑ ซึ่งเป็นบทนำสั้น ๆ
แล้ว บทที่ ๒ จะกล่าวถึงความเป็นมาของโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ บทที่ ๓
จะกล่าวถึงปัญหาในการบริหารโครงการ กสช. ตามที่ได้เกิดขึ้นจริง ๆ บทที่ ๔ เป็นการเริ่ม
อธิบายถึงวิธีการ ขั้นตอน และปัญหาที่คณะผู้ศึกษาใช้หรือที่ต้องเผชิญในการประเมินผลดังกล่าว
ก่อนที่จะถึงบทที่ ๖ และ ๗ ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงผลในทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการ
กสช. ๒๕๒๓ และถือได้ว่าเป็นหัวใจของรายงานฉบับนี้ เราจะกล่าวถึงสภาพทางเศรษฐกิจ
และสังคมของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะที่แท้จริงของชนบทซึ่งเรากำลัง
ทำการศึกษาอยู่ได้ดีขึ้น และในบทที่ ๔ บทสุดท้าย จะเป็นการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ
ทางนโยบายสำหรับโครงการประเภทนี้ในโอกาสต่อไป

^{๑/} อาทิเช่น "สรุปรายงานผลการศึกษาการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือ
ประชาชนในชนบทให้มีความทำในฤดูแล้ง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๘" โดย
กองประเมินผลและรายงาน สำนักงานงบประมาณ ตุลาคม ๒๕๑๘, เกरिकเกียร์ดิ
พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงิน, สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์,
ธันวาคม ๒๕๑๘, คณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผล รายงานการประเมินผล
โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ ปี ๒๕๑๑, สิงหาคม ๒๕๑๑; H.Poot,
"Evaluation of the Tambon Development Programme in Thailand,"
ILO - ARTEP, Bangkok, March, 1979.

ความเป็นมาของโครงการสร้างงานชนบท

เท่าที่ผ่านมา รัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัยได้ตระหนักดีว่า ชนบทซึ่งเป็นแหล่งที่อยู่ของประชากรส่วนใหญ่ที่มีอาชีพเกษตรกรรม มักจะประสบปัญหาไม่ว่าด้านเศรษฐกิจหรือสังคม ปัญหาความยากจน ภาระหนี้สิน ภาวะการว่างงาน การเคลื่อนย้ายแรงงาน ตลอดจนผลผลิตทางการเกษตรต่ำ ซึ่งสาเหตุหนึ่งได้แก่ การขาดแคลนแหล่งน้ำทางการเกษตร โดยเฉพาะการสร้างคลองส่งน้ำ คันดินขนาดเล็กที่สามารถส่งน้ำไปยังไร่นาของเกษตรกร ประกอบกับปัญหาการขาดแคลนอำนาจการซื้อปัจจัยด้านอุปโภคบริโภค เหล่านี้ล้วนเป็นแรงผลักดันให้ชาวชนบทผู้มีความยากจนได้อพยพไปหางานซึ่งมีรายได้ดีกว่าทำในตัวเอง อันทำให้เกิดปัญหาเรื่องความแออัดของชุมชนในตัวเมือง และปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมา รัฐบาลเองได้เล็งเห็นว่า ความเดือดร้อนนี้จะกระจายไปทั่วหากไม่รีบแก้ไขเสียโดยด่วน ฉะนั้นมาตรการระยะสั้นที่รัฐบาลได้นำมาใช้คือมาตรการการสร้างงานในฤดูแล้งโดยใช้โครงการสร้างงานของรัฐบาลเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อสร้างงานให้แก่ประชาชนในชนบท และเพิ่มรายได้แก่เกษตรกรผู้ว่างงานในฤดูแล้งอีกด้วย ถึงแม้จะเป็นการแก้ปัญหาในระยะสั้น แต่รัฐบาลเองก็ได้มีโครงการต่าง ๆ ในกระบวนการพัฒนาชนบทมาช่วยแก้ปัญหาในระยะยาว อาทิเช่น การพัฒนาโครงการเศรษฐกิจพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค การคมนาคม การพัฒนาการเกษตรในด้านการเพิ่มผลผลิต การขยายสินเชื่อด้านการเกษตร การส่งเสริมอาชีพ ตลอดจนการศึกษาและการสาธารณสุข

นโยบายของรัฐบาลต่อการสร้างงานในชนบท

สำหรับโครงการสร้างงานในชนบทนั้นได้เริ่มเป็นครั้งแรกในสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยมีชื่อเรียกว่า "โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความทำในฤดูแล้ง" รัฐบาลได้ใช้เงินทั้งสิ้นจำนวน ๒,๔๐๐ ล้านบาท จัดสรรให้สภาตำบลเป็นผู้ทำเนิโครงการ โดยให้สภาตำบล ๆ ละ ๔.๔ ล้านบาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือให้ประชาชนมีงานทำในฤดูแล้ง และให้มีวิถุถาวรจากโครงการก่อสร้างด้วย สำหรับ

สภาตำบลให้มีบทบาทในการกำหนดโครงการพัฒนาขึ้นมาเอง โดยเน้นด้านการจ้างงานเป็นหลัก โครงการนี้เป็นที่รู้จักกันในนามของ "โครงการเงินผัน" หรือ "โครงการ ๒๗๑"

แต่เนื่องจากว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่ค่อนข้างเร่งด่วน จึงประสบกับปัญหา ในด้านการดำเนินงานนานัปการ ตั้งแต่การประชาสัมพันธ์ของโครงการ การจัดสรรงบประมาณ การกำหนดโครงการ การดำเนินงานและการอนุมัติโครงการ ตลอดจนการติดตามประเมินผล ๒/

สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐบาลได้จัดตั้งงบประมาณไว้ ๓,๔๐๐ ล้านบาท ซึ่งเป็น โครงการผันเงินที่ทำต่อเนื่องจากปี พ.ศ. ๒๕๑๓ หลักการในการดำเนินโครงการยังเป็นไปใน รูปแบบเดิมคือด้านเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท ช่วยให้ประชาชนมีงานทำ ในฤดูแล้ง และเพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ส่วนทางด้านการเมืองนั้นมุ่งกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่นทั้งด้านการปกครองตนเอง และ กระจายอำนาจการคลัง รวมทั้งการสร้าง เสถียรภาพทางการเมืองในชนบท

การจัดสรรเงิน ระยะเวลาการดำเนินโครงการ ระเบียบปฏิบัติในการควบคุมและ การอนุมัติโครงการจะแตกต่างไปบ้างเพียงเล็กน้อย เช่น จากงบประมาณ ๓,๔๐๐ ล้านบาท ได้ จัดสรรให้แต่ละตำบล ตำบลละ ๖ แสนบาท และอีก ๕๐๐ ล้านบาทได้จัดสรรให้สุขาภิบาลทั่ว ประเทศ ๒๕๐ ล้านบาท และสภาจังหวัดต่าง ๆ ๒๕๐ ล้านบาท สภาจังหวัดจะจัดสรรเงิน ร้อยละ ๔๐ ของเงิน ๔ ล้านบาทที่ได้รับจัดสรรดำเนินโครงการที่ต่อเนื่องระหว่างตำบล หรือ โครงการพัฒนาซึ่งจังหวัดพิจารณาเห็นว่ามีความประโยชน์ต่อประชาชน ๒/

๑/ กองประเมินผลและรายงาน สำนักงบประมาณ สรุปรายงานผลการศึกษาการปฏิบัติงาน ตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง ประจำปี งบประมาณ ๒๕๑๔

๒/ เกริกเกียรติ กิจพัฒน์ เสรีธรรม วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๔

จากการประเมินผลของ ILO-ARTEP ^{๓/} ได้ประมาณว่ามีผู้ใช้แรงงานที่เข้าร่วมในโครงการประมาณ ๓.๘ ล้านคน โดยคิดเป็นจำนวน ๔๖ ล้านวันทำงานคน ซึ่งเฉลี่ยทำงานคนละ ๑๔ วัน โครงการนี้มีผลในการเพิ่มรายได้คิดเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๗ ของรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนชนบทในช่วงระยะเวลา ๔ เดือนระหว่างดำเนินโครงการ

อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ประสบปัญหาเรื่องเวลาในการดำเนินการ การจัดทำโครงการ ตลอดจนการอนุมัติโครงการ และปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งคือการบำรุงรักษาลังก่อสร้างที่ได้จากโครงการ ฉะนั้นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงการประเภทนี้ควรมีระยะเวลาในการเตรียมงานนานพอสมควร การจัดสรรเงินสำหรับโครงการควรมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด โดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นมากที่สุด

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดทำโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (โครงการ กพป.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัยธรรมชาติอันเกิดจากภาวะฝนแล้ง เพราะฝนทิ้งช่วงในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จนทำให้พืชผลเสียหาย โดยให้เขาเหล่านั้นมีงานทำ มีรายได้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในช่วงฤดูแล้ง โครงการที่ประชาชนทำขึ้นนั้นจัดเป็นผลถาวรที่เป็นพื้นฐานการผลิต การเพาะปลูกและการอุปโภคบริโภค โดยเน้นการสร้าง ขยายและปรับปรุงแหล่งเก็บน้ำ นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างใกล้ชิดและความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน เจ้าหน้าที่และรัฐบาล ในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น รัฐบาลจึงใช้มาตรการทางการคลังเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินจำนวน ๑,๖๐๐ ล้านบาท เพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน และเป็นการฟื้นฟูเศรษฐกิจในชนบทในท้องที่ที่ประสบภาวะฝนแล้ง

๓/ H. Poot Evaluation of the Tambon Development Programme in Thailand
Asian Employment Programme Working Papers ILO-ARTEP, Bangkok,
March 1979.

แม้ว่าโครงการ กฟป. นี้จะประสบปัญหาด้านบริหารโครงการและการปฏิบัติงานบ้าง แต่โดยส่วนรวมแล้วจากการประเมินผลพบว่า โครงการนี้ได้เร่งเร้าให้เศรษฐกิจชนบทกระเตื้องขึ้น โดยประชาชนผู้ประสพภัยธรรมชาติได้เข้าทำงานในโครงการ และรายได้ที่เขาได้รับจากการทำงานสามารถบรรเทาความเดือดร้อนในการยังชีพในช่วงฤดูแล้งปี ๒๕๒๑ ได้ อีกทั้งได้ช่วยสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่ในเมือง ส่วนด้านการเมืองที่เห็นได้ชัดคือการสร้างพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นโดยผ่านสภาตำบล นอกจากนี้การดำเนินโครงการนี้จะช่วยให้ข้าราชการฝ่ายปกครองได้ทราบถึงปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ๔/

ในสมัยรัฐบาลชุดปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินจำนวน ๓,๕๐๐ ล้านบาท เพื่อใช้ในโครงการสร้างงานชนบท ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ รัฐบาลได้ชี้แจงเหตุผลว่าประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ประสบความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้ง ทำให้รายได้ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น อันจะส่งผลถึงความปลอดภัยและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องรับดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความทำเพื่อมีรายได้เพิ่ม และในขณะเดียวกันงานที่ก่อสร้างนี้จะเป็นงานที่ก่อให้เกิดแหล่งน้ำใช้เพื่อการบริโภคและการเกษตรกรรม และเนื่องจากเป็นการผูกเงินและมีความจำเป็นรีบด่วน รัฐบาลจึงขออนุมัติจ่ายเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ ไปก่อน

๔/ คณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผล รายงานการประเมินผลโครงการฟื้นฟู

เศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ ปี ๒๕๒๑ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๑

สรุปความเป็นมาของโครงการสร้างงานในชนบท

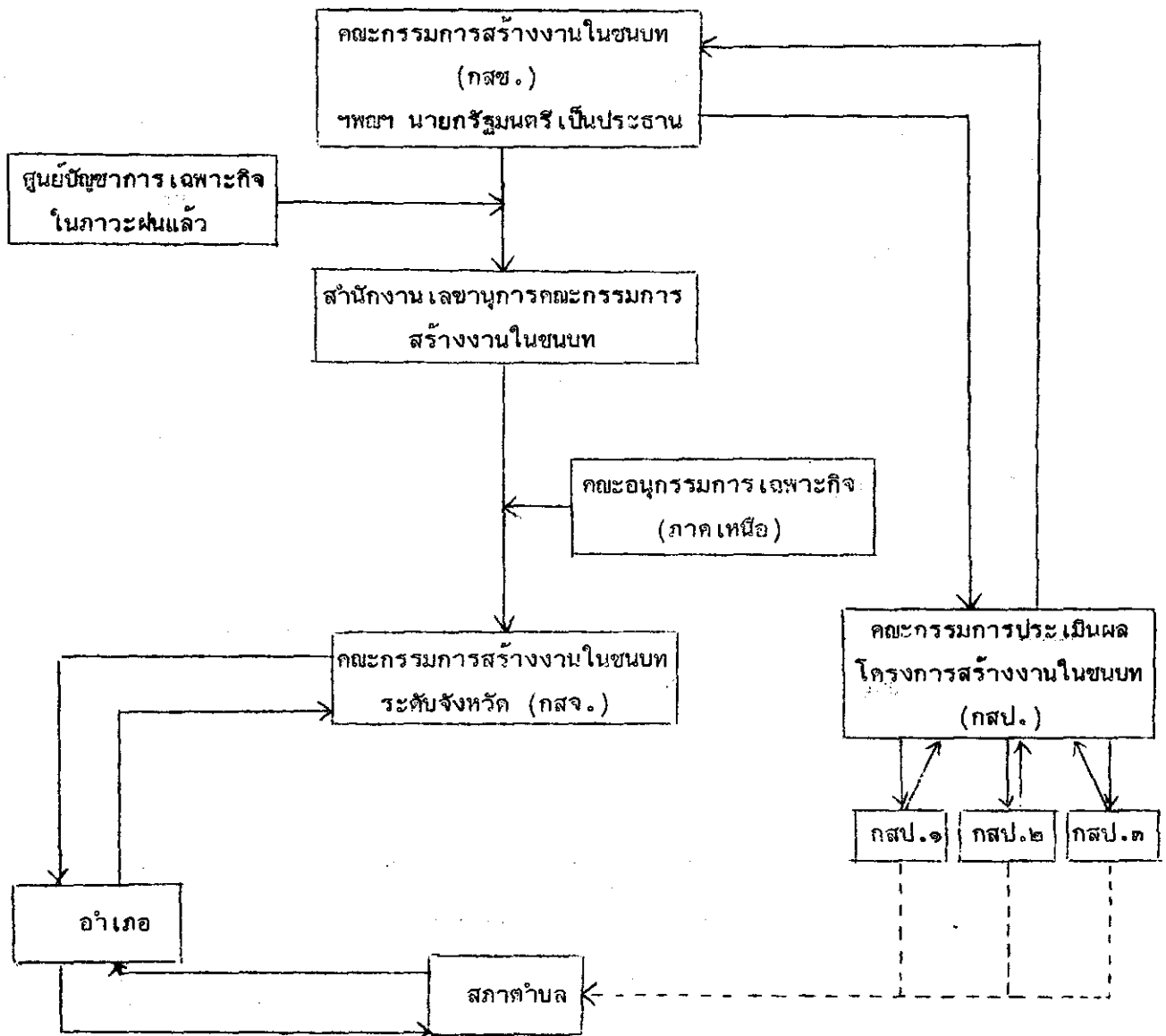
ปี พ.ศ.	ชื่อโครงการ	วงเงินจัดสรร	ระยะเวลาดำเนินการ
๒๕๑๘	โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบท ให้มั่งคั่งในฤดูแล้ง (โครงการ ปชส.)	๒,๕๐๐ ล้านบาท	๓ พฤษภาคม - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๘
๒๕๑๙	โครงการพัฒนาตำบล	๓,๕๐๐ ล้านบาท	พฤษภาคม - กรกฎาคม ๒๕๑๙
๒๕๒๑	โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (โครงการ กฟป.)	๑,๖๐๐ ล้านบาท	๒๐ มกราคม - ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๑
๒๕๒๓	โครงการสร้างงานในชนบท (โครงการ กสช.)	๓,๕๐๐ ล้านบาท	๑ พฤษภาคม - ๓๑ สิงหาคม ๒๕๒๓

วัตถุประสงค์ของโครงการสร้างงานในชนบท

โครงการสร้างงานในชนบทนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้คือ

- ๑) เพื่อบรรเทาภัยพิบัติสาธารณภัยอันเกิดจากภาวะฝนแล้ง ให้ราษฎรที่ยากจนและว่างงานที่อยู่ในชนบทให้มีรายได้จากการทำงานในอันที่จะสกัดกั้นการอพยพเข้าไปหางานทำในกรุงเทพมหานคร
- ๒) เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่อาศัยอยู่นอกเขตพื้นที่ชลประทานให้มีแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และเพื่อการเกษตรกรรม
- ๓) เพื่อการกระจายรายได้ไปสู่ประชากรทั่วประเทศมากขึ้นตามอัตราส่วนของประชากรแต่ละพื้นที่เป้าหมาย
- ๔) เพื่อฝึกฝนอบรมในทางปฏิบัติให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคให้รู้จักตัดสินใจในการบริหารตามหลักการมอบอำนาจหรือการแบ่งอำนาจ
- ๕) เพื่อทดสอบว่าองค์กรของประชาชนในระดับตำบลอันได้แก่ สภาตำบล สามารถบริหารโครงการพัฒนาซึ่งตนเองเป็นผู้ริเริ่มกำหนดขึ้นมาเองได้หรือไม่ ทั้งนี้เพื่อที่จะหาช่องทางที่จะปรับปรุงสภาตำบลให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นต่อไปในอนาคต
- ๖) เพื่อฝึกฝนอบรมการพัฒนาการปกครองประชาธิปไตยปฏิบัติขั้นพื้นฐานให้กับคณะกรรมการสภาตำบล

องค์การปฏิบัติงานตามแผนสร้างงานในชนบทภาวะฝนแล้ง



หมายเหตุ :

----- ติดตามและประเมิณผล
↓
อนุมัติ ส่งการควบคุม

→เสนอแนะ
↑
เสนอ, รายงาน

การดำเนินการ

โครงการนี้เริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม - ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ โดยครอบคลุมพื้นที่ ๗๑ จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร โครงการนี้จะเน้นคนเดือดร้อนที่เกิดจากภาวะฝนแล้ง คนว่างงาน และคนยากจนทั่วทั้งประเทศ ในการทำกิจกรรมเพื่อก่อให้เกิดการเพิ่มรายได้และการจัดหาสิ่งบริการขั้นพื้นฐานที่จะอำนวยความสะดวกในการพัฒนาอาชีพของประชาชนโดยเฉพาะการพัฒนาแหล่งน้ำและการก่อสร้างซ่อมแซมสาธารณประโยชน์

จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ๕/
พอจะสรุปได้ดังนี้คือ :

๑. องค์การดำเนินการ

๑.๑ องค์การปฏิบัติงานตามแผนสร้างงานในชนบทประกอบด้วย คณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) ซึ่งมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ ๑)

คณะกรรมการ กสช. มีอำนาจและหน้าที่ต่อไปนี้คือ

- (ก) จัดสรรวงเงินค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบทให้แก่แต่ละจังหวัดและส่วนราชการตามความจำเป็น นอกจากกรุงเทพมหานคร
- (ข) ควบคุม อำนวยการ เร่งรัด ตรวจสอบและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน และค่าใช้จ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบท
- (ค) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจอื่น ๆ ได้ตามความเหมาะสม และมีอำนาจเรียกบุคคลในหน่วยราชการ องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมาช่วยราชการ หรือชี้แจง หรือส่งข้อมูลหรือสถิติใด ๆ ได้

๕/ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ราชกิจจานุเบกษา
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(ง) ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๑.๒ คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "กสจ." ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ หัวหน้าหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ เป็นกรรมการ และมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ (ดูรายละเอียดในภาคผนวกที่ ๒)

คณะกรรมการ กสจ. มีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้คือ

- (ก) จัดสรรเงินอุดหนุนให้สภาตำบล
- (ข) อนุมัติโครงการและเปลี่ยนแปลงโครงการที่สภาตำบลเสนอด้วยความเห็นชอบของนายอำเภอ
- (ค) กำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานและราคาวัสดุตามภาวะข้อเท็จจริงในท้องถิ่น
- (ง) กำกับดูแลและตรวจสอบโครงการที่สภาตำบลดำเนินการเพื่อรายงาน กสช.
- (จ) ควบคุมการปฏิบัติงานตามโครงการสร้างงานในชนบท ให้ดำเนินการไปตามนโยบายของรัฐบาล และคำสั่งของ กสช. และรายงานผลการปฏิบัติงานต่อ กสช. ทุก ๑๔ วัน
- (ฉ) สั่งการให้ข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นในท้องที่จังหวัดนั้น ๆ มาช่วยปฏิบัติงานตามโครงการสร้างงานชนบทตามที่เห็นสมควร

องค์การบริหารในระบอบอำเภอได้แก่ นายอำเภอและข้าราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอให้เป็นผู้แนะนำและช่วยเหลือคณะกรรมการสภาตำบลในการจัดทำรายละเอียดโครงการและแนะนำช่วยเหลือ กำกับดูแล การดำเนินการ การเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนตรวจสอบผลงานและหลักฐานการจ่ายเงินของคณะกรรมการสภาตำบลทุกระยะ ๔ วัน

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (ก) ในกรณีที่พบว่าไม่มีแรงงานรับจ้างปฏิบัติตามโครงการตามสัดส่วน ๗๐ : ๓๐ หรือ ๕๐ : ๕๐ ก็ให้ระงับการดำเนินการตามโครงการนั้น ๆ แล้วให้นายอำเภอจ่ายเงินยืมในส่วนของโครงการนั้นคืนที่ทำการปกครองจังหวัด ภายใน ๑๐ วัน
- (ข) เบิกจ่ายเงินอุดหนุนค่าพาหนะเหมาะสมสำหรับคณะกรรมการสภาตำบล จากที่ทำการปกครองจังหวัดไปจ่ายให้คณะกรรมการสภาตำบล
- (ค) ยืมเงินจากจังหวัดไปสำรองจ่ายสำหรับโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่เกินร้อยละ ๓๐ ไปเก็บรักษาไว้เพื่อพร้อมที่จ่ายให้คณะกรรมการสภาตำบล
- (ง) เก็บรักษาเงินยืมทุกประเภท
- (จ) นำเงินยืมเหลือส่งคืนที่ทำการปกครองจังหวัด
- (ฉ) ให้นายอำเภอควบคุม สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบลให้เข้าไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนการจ่ายเงินต่าง ๆ โดยใกล้ชิด หากมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าจะขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้หักทวงและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วให้รายงานให้ประธาน กสจ. (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ทราบทันที ในกรณีที่นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็น นายอำเภอจะสั่งระงับหรือยับยั้งการดำเนินการตามโครงการทั้งโครงการหรือบางส่วนก็ได้
- (ช) ตรวจสอบความเป็นไปได้และความถูกต้อง และให้ความเห็นชอบโครงการตามที่ประธานคณะกรรมการสภาตำบลนำไปเสนอ

๑.๓ คณะกรรมการสภาตำบล องค์การบริหารโครงการระดับตำบลได้แก่คณะกรรมการสภาตำบลซึ่งถือว่าเป็นองค์กรในระดับตำบล และเป็นองค์การปกครองตนเองของประชาชนในระดับพื้นฐาน มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (ก) จัดทำโดยการคัดเลือกโครงการเฉพาะที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งยังไม่ได้รับงบประมาณและโครงการที่สภาตำบลเห็นสมควรเพิ่มเติมแล้วนำความต้องการที่คัดเลือกไว้มาจัดทำโครงการสร้างงาน โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งการจัดสรรวงเงินจาก กสจ.
- (ข) ประธานคณะกรรมการสภาตำบลต้องนำโครงการที่คณะกรรมการสภาตำบลจัดทำเสร็จแล้วไปเสนอนายอำเภอท้องที่ภายใน ๒ วัน นับตั้งแต่วันจัดทำโครงการเสร็จ
- (ค) ประธานคณะกรรมการสภาตำบลนำโครงการที่นายอำเภอพิจารณาแล้วตามข้อ ๒ ไปเสนอ กสจ.
- (ง) คณะกรรมการสภาตำบลรับผิดชอบร่วมกันดำเนินการตามโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วให้เสร็จสิ้นภายในเดือนสิงหาคม ๒๕๒๓
- (จ) คณะกรรมการสภาตำบลรับผิดชอบและกำกับดูแลการปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ อย่างน้อยโครงการละ ๒ คน
- (ฉ) คณะกรรมการสภาตำบลมีอำนาจอนุมัติการจ่ายเงินและก่องหนผู้กู้กันไว้ตามที่เห็นสมควร
- (ช) คณะกรรมการสภาตำบลต้องยื่นหนังสือเบิกเงินต่อนายอำเภอท้องที่ พร้อมหลักฐานการก่องหนภายใน ๗ วันนับตั้งแต่วันที่ก่องหน
- (ฌ) คณะกรรมการสภาตำบลมีหน้าที่จ่ายเงินค่าแรงงานให้แก่ผู้รับเงิน ณ ที่ทำการทำนหรือสถานที่ตั้งโครงการต่อหน้าคณะกรรมการสภาตำบลไม่น้อยกว่า ๔ คน

๑.๔ คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสป.) ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการกองประเมินผล

สำนักงานประมาณ เป็นกรรมการและเลขานุการ (อุทกคณวกที่ ๓) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (ก) ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการสร้างงานในชนบท ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และรายงานต่อประธาน กสช. ทุก ๑๕ วัน
- (ข) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะผู้ทำงานเฉพาะกิจได้ตามที่เห็นสมควร

คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบทได้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ติดตามและประเมินผลขึ้น ๓ คณะ ๒/ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ๑ ประกอบด้วย อาจารย์มหาวิทยาลัยทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและเขตภูมิภาค และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งสิ้น ๑๑ คน (อุทกคณวกที่ ๔ ก.)

คณะกรรมการ กสป. ๑ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (ก) ประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเรียบร้อย และรวดเร็วในการปฏิบัติงาน
- (ข) ติดตามและรวบรวมข้อมูลความก้าวหน้าในการดำเนินงาน กสจ.
- (ค) ดำเนินการและวางแผนการปฏิบัติงานภาคสนาม พร้อมทั้งชี้แจงวิธีการรายงาน
- (ง) จัดทำรายงานเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ กสป. และ กสช. ตามขั้นตอน

๒/ สำนักงานเลขานุการ กสช. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โครงการสร้างงานชนบท

(๒) คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ๒ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กองประเมินผลฯ สำนักงานประมาณ รวม ๒๔ คน (ดูภาคผนวกที่ ๔ ข.) ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ :

- (ก) ประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและรวดเร็วในการปฏิบัติงาน
- (ข) ติดตามและรวบรวมข้อมูลความก้าวหน้าในการดำเนินงานของ กสจ. โดยทางวิทยุสื่อสารหรือจากเอกสารแล้วแต่กรณี
- (ค) ดำเนินการและวางแผนการปฏิบัติงานภาคสนาม พร้อมทั้งชี้แจงวิธีการรายงาน
- (ง) จัดทำรายงานเป็นรายงวด รายเดือน และเมื่อสิ้นสุดโครงการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ กสป. และ กสช. ตามขั้นตอน
- (จ) ดำเนินการจัดพิมพ์แบบพิมพ์ที่ใช้ในการติดตามการประเมินผล

(๓) คณะกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และมีกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง (ดูภาคผนวกที่ ๔ ค.)

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (ก) กำหนดรูปแบบการติดตามและประเมินผล
- (ข) กำหนดผู้รับผิดชอบการติดตามประเมินผล
- (ค) กำหนดเขตการติดตามและประเมินผล

๑.๕ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ (ภาคเหนือ) ด้วยเหตุที่การปฏิบัติงานของสำนักงาน เลขาธิการ กสช. จำเป็นจะต้องประสานงาน จำเป็นจะต้องมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการวิจัยสั่งการต่าง ๆ ในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย รองประธาน กสช. ภาคเหนือ (ดร.อาสิต อภาภิรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) จึงได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ (ภาคเหนือ) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือให้คำปรึกษา คำแนะนำ แก่สำนักงานเลขาธิการ กสช. โดยเฉพาะงานของฝ่ายอำนวยการ

๑.๖ ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้ง ๒/ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๔๔/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๓ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจจำนวน ๑๔ คน และศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้ง ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายอาสิต อภาภิรม) เป็นประธานกรรมการรับผิดชอบในการดำเนินการ ประสานงานแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนเนื่องจากฝนแล้งปี ๒๕๒๓ โดยกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบดังนี้คือ

- (ก) พิจารณามาตรการในการแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนเนื่องจาก ภาวะฝนแล้ง
- (ข) ดำเนินการอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ปัญหาน้ำขาดแคลนในปี ๒๕๒๓ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย
- (ค) ให้ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจฯ มีหน้าที่ในด้านวิชาการ ประสานงานธุรการ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการฯ มอบหมาย

๓/ ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้ง สำนักนายกรัฐมนตรี รายงานการแก้ปัญหาภาวะ ฝนแล้ง ปี ๒๕๒๓ จัดพิมพ์โดย บริษัทไชน์แอนด์โปรดักส์ จำกัด ๒๕๒๓

ในการดำเนินการ เพื่อแก้ปัญหาได้จำแนกลักษณะของปัญหาออกเป็น

- (๑) ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร
- (๒) ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภค-บริโภค
- (๓) ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า
- (๔) ปัญหาการว่างงาน
- (๕) ปัญหาน้ำเค็มทำลายความเสียหายแก่สวนผลไม้
- (๖) ปัญหาอื่น ๆ เช่น น้ำเสีย การคมนาคมทางน้ำ เป็นต้น

เพื่อให้การแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ข้างต้นบรรลุผลด้วยดี คณะกรรมการเฉพาะกิจใน
ภาวะฝนแล้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นรับผิดชอบในการประเมินข้อมูลและสถานการณ์ หา
มาตรการแก้ไข และเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ดังนี้

- (๑) อนุกรรมการติดตามสภาพการเพาะปลูกและผลผลิตฤดูแล้งปี ๒๕๒๓ จำนวน
๑๔ คน รับผิดชอบปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรกรรม
- (๒) อนุกรรมการจัดหาน้ำอุปโภค-บริโภค จำนวน ๒๒ คน รับผิดชอบปัญหาการ
ขาดแคลนน้ำอุปโภค-บริโภค
- (๓) อนุกรรมการประหยัดไฟฟ้าจำนวน ๔ คน รับผิดชอบปัญหาการขาดแคลนน้ำ
เพื่อผลิตไฟฟ้า
- (๔) อนุกรรมการอำนวยการสร้างงานในชนบทในภาวะฝนแล้ง จำนวน ๑๔ คน
รับผิดชอบปัญหาการว่างงาน
- (๕) อนุกรรมการป้องกันน้ำเค็ม จำนวน ๑๒ คน รับผิดชอบในการแก้ปัญหาน้ำเค็ม
ทำลายสวนผลไม้

สำหรับปัญหาอื่น ๆ เช่น น้ำเสีย การคมนาคมทางน้ำ เป็นต้น ได้ขอให้หน่วย

ราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการโดยตรง แล้วรายงานผลให้คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ทราบ

ศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะแผนแล้งได้ทำหน้าที่สำคัญในการประเมินสถานการณ์และความเดือดร้อนเกี่ยวกับเรื่องน้ำ กำหนดกลวิธีในการบรรเทาปัญหา และจัดทำแผนสร้างงานและแผนการใช้งบประมาณในการแก้ปัญหาในภาวะแผนแล้ง ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๗ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสร้างงานในชนบท พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประธานคณะกรรมการสร้างงานในชนบทได้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) ขึ้น โดยมี พ.อ.จำลอง ศรีเมือง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฐานะกรรมการและเลขาธิการ กสช. ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสำนักงาน กสช. มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) มีสำนักงานตั้งอยู่ที่ตึกนารีสโมสร ทำเนียบรัฐบาล โดยแบ่งงานออกเป็น ๔ ฝ่าย คือ

๑. ฝ่ายอำนวยการ
๒. ฝ่ายประชาสัมพันธ์
๓. ฝ่ายการเงินและการเบิกจ่าย
๔. ฝ่ายประสานงาน

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสร้างงานในชนบท มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

- (ก) แจกจ่ายเงินที่ได้รับอนุมัติจาก กสช. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
- (ข) อำนวยการ สั่งการ โต้ตอบข้อหารือ ตลอดจนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่ กสช. มอบหมาย ในการนี้ให้รวมถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกโครงการและแผนงานต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมแล้วรายงานให้ กสช. ทราบ

- (ค) รวบรวมผลการปฏิบัติงาน และประสานงานกับ กสจ. ในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลปฏิบัติตามโครงการต่อ กสช.
- (ง) ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กร และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการสร้างงานในชนบท เพื่อเร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและมติ กสช.
- (จ) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ และงานอื่นใดตามที่ กสช. มอบหมาย
- (ฉ) เสนอแนะหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินที่ กสจ. จะจัดสรรให้สภาตำบลต่าง ๆ เพื่อขออนุมัติต่อ กสช. และแจ้งจังหวัดทราบ
- (ช) ให้เลขานุการสำนักงาน กสช. มีอำนาจสั่งการ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานของสำนักงานเลขานุการ กสช. ได้

สำหรับผู้รับผิดชอบงานในแต่ละฝ่ายได้แก่ นายนิพนธ์ บุญญภัทโร รับผิดชอบของฝ่ายอำนวยการ นายประทีป สนธิสุวรรณ รับผิดชอบฝ่ายประชาสัมพันธ์ นายเจสียง ไทยามคม รับผิดชอบฝ่ายการเงินและการเบิกจ่าย และนายวิทยา ศิริพงศ์ รับผิดชอบฝ่ายประสานงาน

องค์กรบริหารโครงการที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่งก็คือ ประธานคณะกรรมการสร้างงานในชนบท ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาหรือความจำเป็นใดๆ ตลอดจนดำเนินการตามโครงการสร้างงานในชนบทให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ประธานกรรมการสร้างงานในชนบท มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งยกเลิกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้ตามที่เห็นสมควร นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการสร้างงานในชนบทยังได้มอบหมาย (มอบอำนาจ) ให้รองประธานคณะกรรมการสร้างงานในชนบททั้ง ๔ คนคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายประเทือง กิริติบุตร) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(นายสมศักดิ์ ชูโต) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายอาณัติ อภาภิรม) มีอำนาจวินิจฉัยและสั่งยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ ในแต่ละภาค คือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคเหนือ ตามลำดับได้ด้วย

นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี) ได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) รองประธาน กสช. มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและสั่งยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ในเรื่องที่ไม่เป็นนโยบายสำคัญของทุกภาคได้ด้วย และเมื่อได้รับวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดไปแล้วให้รายงานให้ประธานคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) ทราบ

๒. การจัดสรรเงิน

การจัดสรรเงินแยกได้เป็น ๓ ประเภทคือ การจัดสรรเงินให้แก่จังหวัด และการจัดสรรเงินให้แก่สภาตำบล และการบริหารโครงการจากงบประมาณ ดังนี้คือ

- ค่าใช้จ่ายโครงการ	๓,๐๐๐	ล้านบาท
- ค่าบริหารโครงการ	๓๔.๓๑๖	ล้านบาท
- ค่าใช้จ่ายตามโครงการ (สำรอง)	๔๖๕.๖๘๔	ล้านบาท

๒.๑ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินให้แก่จังหวัด ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินสำหรับโครงการสร้างงานในชนบทในภาวะฝนแล้งให้แก่แต่ละจังหวัด คณะกรรมการ กสช. ได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนอันสืบเนื่องจากภาวะแห้งแล้งปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นหลักสำคัญ โดยคำนวณจากตัวกำหนด ๒ ตัวที่ใช้เป็นเครื่องชี้ถึงระดับความเดือดร้อนของแต่ละพื้นที่ ได้แก่

(๑) ดัชนีปริมาณน้ำฝน ซึ่งคำนวณจากปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ของแต่ละจังหวัด เปรียบเทียบกับปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยปกติในจังหวัดนั้น ๆ หากค่าของดัชนีสูงแสดงว่าในจังหวัดนั้น ๆ มีความแห้งแล้งน้อย และถ้าดัชนีมีค่าต่ำแสดงว่ามีความแห้งแล้งมาก

(๒) ดัชนีรายได้ ซึ่งคำนวณรายได้ต่อหัวแต่ละจังหวัด เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของรายได้ต่อหัวของประชากรทั่วประเทศ ดัชนีตัวนี้ใช้เป็นเครื่องชี้ระดับความยากจนของแต่ละพื้นที่ ถ้าดัชนีมีค่าต่ำแสดงว่าพื้นที่นั้นมีความยากจนกว่าจังหวัดที่มีค่าดัชนีที่สูงกว่า

จากนั้นนำเอาค่าของดัชนีทั้งสองตัวมาให้น้ำหนักและหาค่าของดัชนีความเดือดร้อน ถ้าจังหวัดใดมีค่าของดัชนีความเดือดร้อนต่ำ แสดงว่าได้รับความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้งมาก ตรงกันข้ามกับจังหวัดที่มีค่าของดัชนีความเดือดร้อนสูง แสดงว่าได้รับความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้งน้อย

อย่างไรก็ตาม การจัดสรรเงินให้แก่แต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับค่าดัชนีความเดือดร้อน และจำนวนประชากรในชนบทในแต่ละจังหวัด เป็นสำคัญ ๕/ ฉะนั้นจังหวัดที่ได้รับความเดือดร้อนมาก (โดยมีค่าดัชนีความเดือดร้อนต่ำ) จะได้รับการจัดสรรเงินต่อหัวมาก

๒.๒ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สภาตำบล เมื่อได้รับแจ้งจำนวนเงินที่ได้รับจัดสรรสำหรับโครงการสร้างงานในชนบทแล้ว คณะกรรมการ กสจ. จะต้องนำเงินไปจัดสรรให้แก่สภาตำบลอีกต่อหนึ่ง โดยให้น้ำหนักแก่ตัวกำหนดเหล่านี้คือ

$$\begin{aligned} \underline{๕/} \text{ การจัดสรรเงินให้แก่จังหวัด ก.} &= \text{จำนวนเงินทั้งหมด} \times \frac{\text{จำนวนประชากรในชนบทของจังหวัด ก.}}{\text{ดัชนีความเดือดร้อนของจังหวัด ก.}} \\ \text{ผลบวกของ} & \left[\frac{\text{จำนวนประชากรแต่ละจังหวัด}}{\text{ดัชนีความเดือดร้อนของจังหวัด ก.}} \right] \end{aligned}$$

ที่มา : สำนักงานเลขานุการ กสช. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โครงการสร้างงานใน

- (๑) พื้นที่ประมงธรรมชาติหรือพื้นที่ที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้ง ให้น้ำหนักร้อยละ ๕๐ ของวงเงินอุดหนุน
- (๒) พื้นที่นอกเขตชลประทานให้น้ำหนักร้อยละ ๓๐ ของวงเงินอุดหนุน
- (๓) จำนวนประชากรมีน้ำหนักร้อยละ ๒๐ ของวงเงินอุดหนุน

๒.๓ การจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายงบบริหาร ๕/ รัฐบาลได้กันเงินไว้ ๕๐๐ ล้านบาทเป็นงบบริหารโครงการ ซึ่งสามารถจะแยกค่าใช้จ่ายในการบริหารออกได้ดังนี้

(๑) ค่าพาหนะเหมาจ่ายของคณะกรรมการสภาตำบล ๆ ละไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๔.๒๗ ล้านบาท โดยใช้สูตรการคำนวณที่ให้น้ำหนักแก่ระยะทางระหว่างตำบลกับจังหวัดและจำนวนโครงการร้อยละ ๗๐ และ ๓๐ ของวงเงิน ๒,๐๐๐ บาท

(๒) ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงของเจ้าหน้าที่ในระดับจังหวัด และค่าเบี้ยประชุมของ กสจ. คิดเป็นร้อยละ ๐.๑๕ ของวงเงิน ๓,๕๐๐ ล้านบาท

(๓) ค่าใช้จ่ายในการบริหารทั่วไปของทั้งส่วนกลางและ กสจ. เป็นเงิน ๑๗.๕ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๕ ของวงเงิน ๓,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งรวมทั้ง

- ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก ค่าเครื่องเขียนแบบพิมพ์ ของ กสช. ๕.๒๕ ล้านบาท

- ค่าเครื่องเขียนแบบพิมพ์ ตลอดจนค่าวัสดุของ กสจ. เป็นเงิน ๑๒.๒๕ ล้านบาท

(๔) ค่าใช้จ่ายตามโครงการที่ กสช. จัดสรรเพิ่มเติมภายหลัง ๔๖๕.๖๘๔ ล้านบาท

(๕) ค่าตอบแทนเลขานุการสภาตำบล ๆ ละ ๑,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๔.๔๔ ล้านบาท

๓. ประเภทและลักษณะของโครงการ

โครงการที่อำเภอและสภาตำบลเสนอขอรับเงินอุดหนุนควรเป็นงานดังต่อไปนี้

ประเภทที่ ๑ ได้แก่การก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค เช่น งานสร้างสระน้ำ บ่อน้ำ คูคลองส่งน้ำ รางระบายน้ำสาธารณะ งานสร้างฝายและท่อนบ พื้นเมืองแบบต่าง ๆ (ยกเว้นท่อนบดิน) งานซ่อมท่อนบดิน งานขุดลอกห้วยหนอง คลองบึง เหมืองหรืองานใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ประเภทที่ ๒ ได้แก่การก่อสร้างปรับปรุงและซ่อมแซมสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ต่อชุมชนในเขตชนบท

โครงการเหล่านี้จะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้คือ

- (๑) เป็นงานที่ทำให้เสร็จสิ้นได้ทั้งโครงการ ภายในเดือน สิงหาคม ๒๕๒๓
- (๒) เป็นงานที่จ้างแรงงานอย่างน้อยร้อยละ ๗๐ ของวงเงินทั้งโครงการ

หากโครงการใดไม่สามารถจ้างแรงงานได้ตามที่ระบุไว้ให้เสนอขออนุมัติต่อ กสจ. เป็นราย ๆ ไป แต่ต้องมีการจ้างงานไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ ของวงเงินทั้งโครงการ หากไม่มีแรงงานรับจ้างปฏิบัติงานในโครงการตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ ให้ระงับการดำเนินโครงการนั้น ๆ และให้นายอำเภอจ่ายเงินยืมในส่วนของโครงการนั้นส่งคืนที่ทำการปกครองจังหวัดภายใน ๑๐ วัน

- (๓) เป็นงานไม่ผูกพันงบประมาณในปีต่อไป
- (๔) เป็นงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับงานที่หน่วยราชการอื่น ๆ กำลังดำเนินการอยู่

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญเพิ่มเติมว่า การจัดทำโครงการในชนบทให้แต่ละสภาตำบลมีโครงการประเภทที่ ๑ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ของวงเงินที่ได้รับจัดสรร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมุ่งจะพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค โดยจ้างแรงงานราษฎรเป็นสำคัญมากกว่าวัตถุประสงคอื่น ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

๔. การอนุมัติโครงการ

หลังจากที่ กสช. จัดสรรเงินให้แก่แต่ละจังหวัด และ กสจ. ระดับจังหวัด จัดสรรเงินให้แก่สภาตำบลตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินในข้อ ๒. แล้ว คณะกรรมการสภาตำบลจะเป็นผู้กำหนดโครงการ โดยคัดเลือกจากความต้องการของราษฎรหรือโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัดประจำปี ซึ่งยังไม่ได้รับงบประมาณ ทาง กสจ. และเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอทำหน้าที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือสภาตำบลในการจัดทำรายละเอียดของโครงการ

ประธานสภาตำบลจะนำโครงการของตำบลเสนอต่อนายอำเภอเพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้และความถูกต้องภายใน ๒ วันหลังจากทำโครงการเสร็จ นายอำเภอจะตรวจสอบและให้ความเห็นชอบภายใน ๓ วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับโครงการ และจะต้องนำเสนอ กสจ. และให้ กสจ. พิจารณาอนุมัติให้เสร็จภายใน ๔ วัน

เมื่อ กสจ. พิจารณาเสร็จแล้วให้แจ้งผลการอนุมัติให้นายอำเภอและสภาตำบลทราบภายใน ๓ วัน และรวบรวมรายงานผลการอนุมัติให้ กสช. ทราบโดยเร็ว

- คณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันดำเนินการตามโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้ว และดูแลให้ปฏิบัติงานเสร็จภายในเดือน สิงหาคม ๒๕๒๓ โดยให้คณะกรรมการสภาตำบลรับผิดชอบและดูแลการปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ อย่างน้อย ๒ คน โดยได้รับค่าตอบแทนวันเท่ากับอัตราค่าจ้างแรงงานที่ กสจ. กำหนด โดยมีเจ้าหน้าที่บริหารส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นเป็นผู้แนะนำช่วยเหลือและกำกับดูแลการดำเนินการตามโครงการอย่างน้อย ๑ คน

หากมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของโครงการตลอดจนค่าใช้จ่ายในโครงการใด ๆ คณะกรรมการสภาตำบลจะต้องขออนุมัติต่อ กสจ. เป็นกรณีไป

แผนภูมิ ๒-๒

ขั้นตอนการดำเนินการและปฏิบัติงานของโครงการ กสช.

ระดับประเทศ :

คณะกรรมการ กสช.

(จ)

สำนักเลขาธิการ กสช.

(จ)

ระดับจังหวัด :

คณะกรรมการ กสจ.

(ข)

(ค)

(ง)

ระดับอำเภอ :

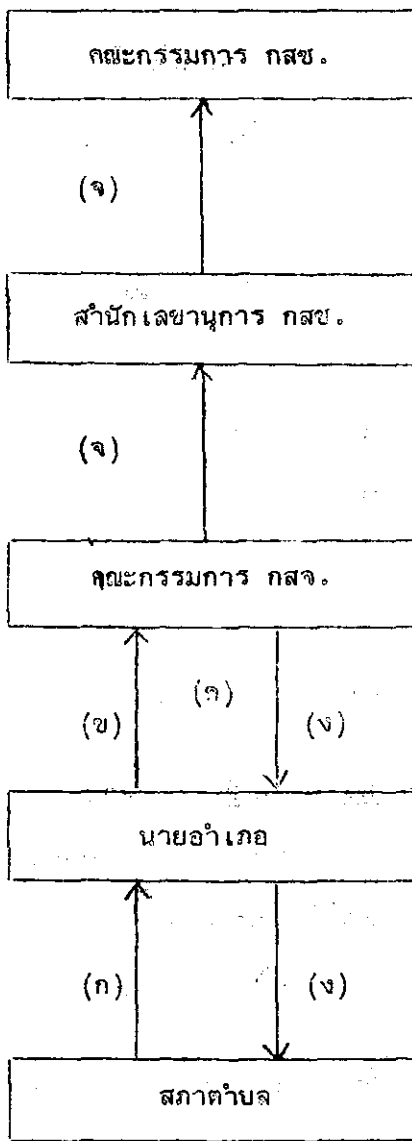
นายอำเภอ

(ก)

(ง)

ระดับท้องถิ่น :

สภาตำบล



สรุปขั้นตอนการดำเนินการและระยะเวลาในการปฏิบัติงาน

- (ก) คณะกรรมการสภาตำบลเสนอโครงการต่อนายอำเภอ ๒ วันหลังจากทำโครงการเสร็จ
- (ข) นายอำเภอตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นไปได้ของโครงการ และให้ความเห็นชอบภายใน ๓ วันนับตั้งแต่ได้รับโครงการจากสภาตำบล
- (ค) นายอำเภอนำโครงการที่เห็นชอบแล้วเสนอต่อคณะกรรมการ กสจ. และให้ กสจ. พิจารณาอนุมัติให้แล้วเสร็จภายใน ๔ วัน
- (ง) เมื่อ กสจ. พิจารณาเสร็จแล้ว แจ้งผลการอนุมัติให้นายอำเภอและสภาตำบลทราบภายใน ๓ วัน
- (จ) คณะกรรมการ กสจ. รวบรวมผลการอนุมัติโครงการแล้วรายงานให้สำนักเลขานุการ กสช. และคณะกรรมการ กสช. ทราบทันที

๔. วิธีการเบิกจ่ายเงิน

ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินแบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะคือ

๔.๑ การเบิกจ่ายระหว่างนายอำเภอกับจังหวัด นายอำเภอสามารถยืมเงินทรงจ่ายสำหรับโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของวงเงินแต่ละโครงการ โดยยื่นหนังสือขอยืมเงินต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ทำการปกครองจังหวัดรับผิดชอบการเบิกจ่ายจากคลังเพื่อจ่ายให้นายอำเภอภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับใบยืมเงิน

การยืมเงินดังกล่าวจะต้องใช้แบบ กสช. ๕ สัญญาการยืมเงิน และนำหลักฐานการเบิกจ่ายเงินชดใช้ภายใน ๔๕ วัน

การเก็บรักษาเงินสำรองจ่ายให้เก็บไว้ที่ธนาคารออมสิน หรือธนาคารกรุงไทย จำกัด หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือธนาคารพาณิชย์ในท้องที่ หรือ

ผู้นิรภัยของอำเภอ โดยมีผู้ร่วมรับผิดชอบกับนายอำเภออีก ๓ คน คือ เสมียนตราอำเภอ
สมุหบัญชีอำเภอ และพัฒนาการอำเภอ หรือบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นที่นายอำเภอเห็นสมควร

การเบิกจ่ายเงินให้สภาตำบล ต้องมีลายมือนายอำเภอและผู้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าว
อย่างน้อย ๒ คนเป็นผู้เบิก

เมื่อได้ส่งหลักฐานการจ่ายเงินชดเชยเงินยืมแล้ว หากมีความจำเป็นต้องยืมเงิน
สำรองจ่ายเพิ่มเติมให้นายอำเภอดำเนินการตามวิธีข้างต้น แต่ต้องไม่เกินวงเงินที่ได้ส่งหลักฐาน
การจ่ายเงินดังกล่าว และวงเงินของแต่ละโครงการ

ถ้ามีเงินยืมเหลือหลังจากเสร็จสิ้นโครงการให้นายอำเภอนำเงินที่เหลือส่งคืนที่
ทำการปกครองจังหวัดภายใน ๑๐ วัน

๕.๒ การเบิกจ่ายระหว่างอำเภอกับสภาตำบล คณะกรรมการสภาตำบลยื่นหนังสือขอ
เบิกเงินต่อนายอำเภอท้องที่ตามแบบ กสช. ๖ พร้อมหลักฐานก่องนี้ [ใบสั่งซื้อ-แบบ กสช.๓
ใบสั่งจ้าง-แบบ กสช.๔ บัญชีรายชื่อผู้รับจ้าง (หลักฐานการก่องนี้) แบบ กสช.๗] ภายใน
๗ วันนับแต่วันก่องนี้ นายอำเภอควรตรวจสอบหลังจากได้รับหนังสือขอเบิกเงินโดยดำเนินการ
ดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าเป็นหลักฐานการก่องนี้แบบ กสช. ๗ ให้อำเภอจ่ายเงินแก่สภาตำบล
ภายในวันเดียวที่ได้รับหนังสือเบิกเงิน และให้คณะกรรมการสภาตำบลจ่ายเงินแก่ผู้รับเงิน ๓ ที่
ทำการก่งนหรือสถานที่ตั้งโครงการในวันที่ได้รับเงินจากอำเภอ ในกรณีที่ไม่สามารถจะปฏิบัติ
ดังกล่าวได้ต้องจ่ายภายในวันรุ่งขึ้น

(ข) ถ้าเป็นใบสั่งซื้อ-แบบ กสช. ๓ หรือใบสั่งจ้าง-แบบ กสช. ๔ ให้
นายอำเภอเตรียมการจ่ายเงินให้พร้อมภายใน ๓ วัน คณะกรรมการสภาตำบลต้องแจ้งให้
นายอำเภอทราบภายใน ๓ วันหากผู้ขายหรือผู้จ้างได้ทำงานเสร็จตามเงื่อนไขแล้วและได้รับของ
ครบถ้วน นายอำเภอต้องจ่ายเงินไม่ช้ากว่าวันทำการรุ่งขึ้นที่ได้รับแจ้ง และให้คณะกรรมการ
สภาตำบลจ่ายเงินแก่ผู้รับเงินในวันเดียวกัน

(ค) ในกรณีที่ต้องปรับหรือหักภาษี ณ ที่จ่าย ให้นายอำเภอดำเนินการหักเงินค่าปรับ ก่อนจ่ายเงินให้แก่คณะกรรมการสภาตำบล

(ง) การรับเงินจากอำเภอให้คณะกรรมการสภาตำบลอย่างน้อย ๓ คนร่วมกันไปรับเงิน

สำหรับเงินประกันที่สภาตำบลรับไว้ในการทำสัญญาสิ่งจ้าง ให้ประธานกรรมการสภาตำบลส่งให้นายอำเภอรักษาไว้ภายใน ๗ วัน และนายอำเภอจะจ่ายเงินคืนให้แก่คณะกรรมการสภาตำบลภายใน ๓ วันเมื่อได้รับแจ้งว่าผู้รับจ้างพ้นภาระสัญญา

นายอำเภอจำเป็นต้องควบคุม สอดส่อง ดูแลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาตำบล ให้เป็นไปตามโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนการเบิกจ่าย หากมีพฤติการณ์ขัดต่อระเบียบให้หักทวงและดำเนินการตามหน้าที่ พร้อมทั้งรายงานให้ประธาน กสจ. ทราบทันที ในกรณีจำเป็น นายอำเภออาจสั่งระงับหรือยับยั้งการดำเนินการตามโครงการทั้งโครงการหรือบางส่วนได้

๕.๓ การเบิกจ่ายระหว่างสภาตำบลกับราษฎร การเบิกจ่ายเงินของสภาตำบลทุกครั้ง ต้องมีใบเสร็จรับเงินเป็นหลักฐาน หากไม่มีให้ใช้ใบสำคัญรับเงินตามแบบ กสช.๔

การจ่ายค่าแรงให้ผู้รับเงินมารับ ณ ที่ทำการกำนันหรือสถานที่ตั้งโครงการ ต่อหน้าคณะกรรมการสภาตำบลอย่างน้อย ๕ คน และให้ผู้รับเงินลงชื่อเป็นหลักฐานในการจ่ายค่าจ้างแรงงานตามแบบ กสช.๔ ทางอำเภอจะตั้งข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น ๑ คนมาตรวจสอบผลงานและหลักฐานการเบิกจ่ายทุก ๕ วัน เพื่อรายงานผลให้นายอำเภอทราบ และเก็บการจ่ายเงินของสภาตำบลไว้เป็นหลักฐาน

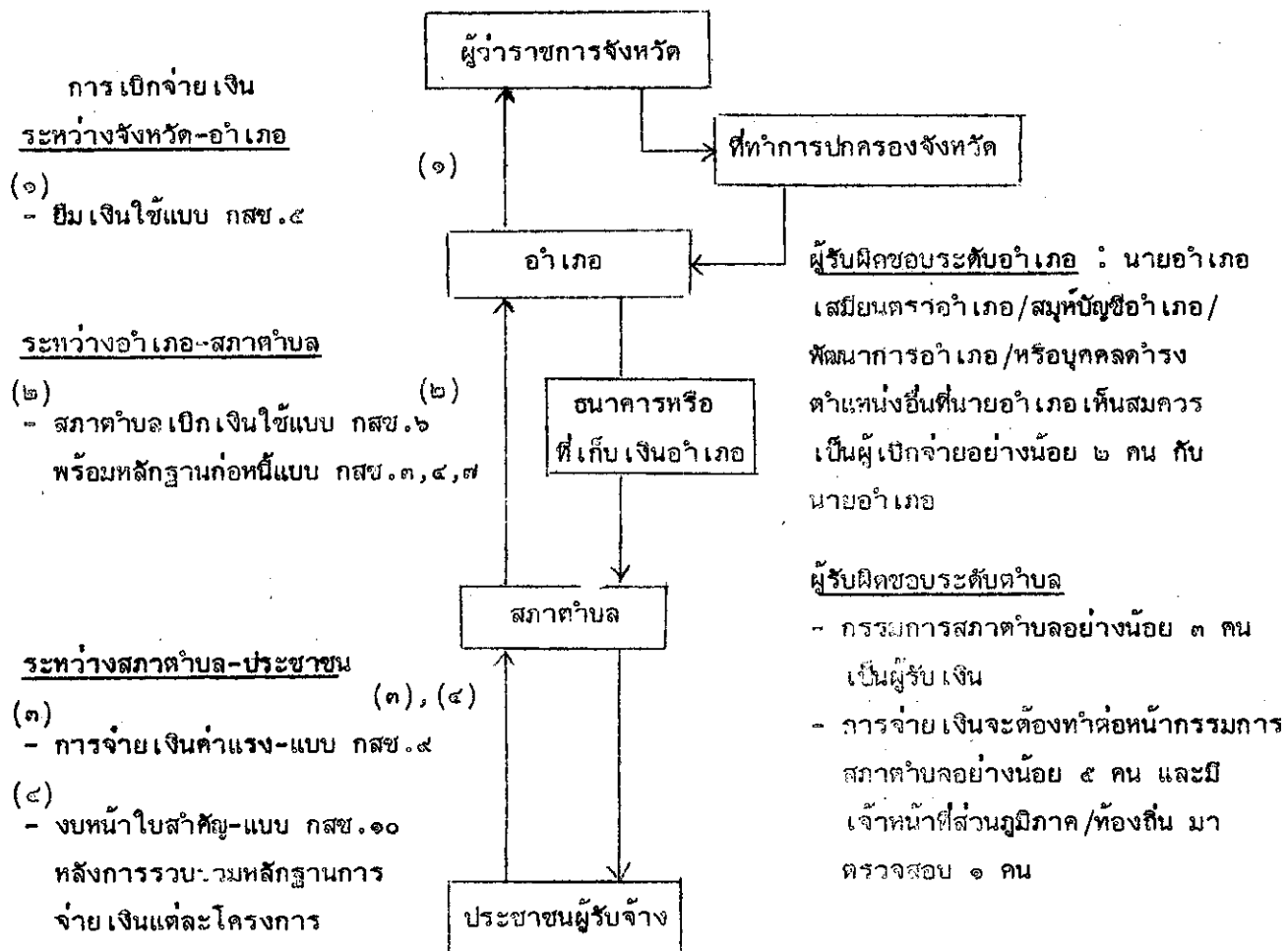
เมื่อคณะกรรมการสภาตำบลได้จ่ายเงินแล้ว ให้รวบรวมหลักฐานการจ่ายเงินและจัดทำงบหน้าใบสำคัญแยกแต่ละโครงการ-ตามแบบ กสช.๑๐ ส่งให้อำเภอพร้อมทั้งเงินเหลือจ่ายภายใน ๓ วันนับแต่วันจ่ายเงิน โดยมีประธานสภาตำบลและกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน ลงลายมือชื่อร่วมกันรับรองการจ่ายเงินในงบหน้าใบสำคัญนั้น ซึ่งทำเป็น ๒ ฉบับส่งให้

นายอำเภอตรวจสอบและเก็บรักษาไว้ ๑ ฉบับ และใช้ติดกับใบสำคัญผู้จ้างส่งที่ทำการปกครอง
จังหวัด ๑ ฉบับ

ที่ทำการปกครองจังหวัดมีหน้าที่จัดทำงบเดือนและใบสำคัญส่งให้สำนักงานตรวจเงิน
แผ่นดินส่วนภูมิภาคตรวจสอบภายในวันทำการสุดท้ายของเดือนถัดไป

แผนภูมิที่ ๒-๓

ขั้นตอนการเบิก-จ่ายเงินในโครงการ กสช. ระดับอำเภอและตำบล



หมายเหตุ :

แบบ กสช.๑	รายงานผลการจัดสรรเงินอุดหนุน
แบบ กสช.๒	แบบ เสนอโครงการสร้างงานชนบท
แบบ กสช.๓	ใบสั่งซื้อ
แบบ กสช.๔	ใบสั่งจ้าง
แบบ กสช.๕	สัญญาการยืมเงิน-รายการส่งใช้เงินยืม
แบบ กสช.๖	หนังสือขอเบิกเงิน
แบบ กสช.๗	บัญชีรายชื่อผู้รับจ้าง (หลักฐานการก่อหนี้)
แบบ กสช.๘	ใบสำคัญรับเงิน
แบบ กสช.๙	หลักฐานการจ่ายเงินค่าแรงงาน
แบบ กสช.๑๐	จบบทใบสำคัญ

การติดตามและประเมินผล

องค์กรที่สำคัญในการติดตามและประเมินผลได้แก่ คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท เรียกโดยย่อว่า "กสป." ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสมศักดิ์ ชุโต) เป็นประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และรองปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายอนันต์ อนันตกุล) เป็นรองประธาน และกรรมการอื่น ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้อำนวยการกองประเมินผลและรายงานสำนักงบประมาณเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการ กสป. มีหน้าที่ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการสร้างงานในชนบทให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และรายงานให้คณะกรรมการ กสช. ทราบทุก ๑๕ วัน คณะกรรมการ กสป. นี้ยังประกอบด้วยคณะอนุกรรมการอีก ๓ ชุด ได้แก่

๑. คณะอนุกรรมการ กสป.๑ มีนายเมธี ครองแก้ว อดีตรองอธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน เป็นประธานอนุกรรมการ ทำหน้าที่ประเมินผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ กระทำเมื่อโครงการสิ้นสุดแล้ว โดยมีการรวบรวมข้อมูลภาคสนามซึ่งใช้เวลาสำรวจและสอบถามประชาชนตัวอย่างผู้ทำงานในโครงการ ๖๗๔๓ ราย นอกจากนั้นยังได้สอบถามทัศนคติเกี่ยวกับโครงการจากประธาน/เลขานุการสภาตำบล นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และประชาชนผู้ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการอีกจำนวนหนึ่งในจังหวัดตัวอย่าง รวม ๒๑ จังหวัด คณะอนุกรรมการได้ดำเนินการภาคสนามในระหว่างเดือนสิงหาคม สำหรับรายงานผลสำรวจจะได้เสนอต่อคณะกรรมการ กสป. และคณะกรรมการ กสช. ต่อไป

๒. คณะอนุกรรมการ กสป.๒ มีนางวิไล จ้างพานิช เป็นประธานอนุกรรมการ มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการติดตามและประมวลผลในเรื่องการอนุมัติและเปลี่ยนแปลงโครงการ ตลอดจนความก้าวหน้าในการดำเนินการจากการรายงานของจังหวัดทางวิทยุและแบบรายงาน กสป.๑/๑ แบบ กสป.๑/๒ แบบ กสป.๒ และ ๓

๓. คณะกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท โดยมี รองปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายอนันต์ อนันตกุล) เป็นประธานอนุกรรมการ มีหน้าที่ รับผิดชอบในการตรวจสอบและติดตามผลของโครงการในระหว่างดำเนินการ เพื่อให้ทราบว่า โครงการนี้ได้ส่งผลในอันที่จะช่วยเหลือราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนเพียงใด ประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงาน การช่วยเหลือเร่งรัดการดำเนินการ ตลอดจนการประสานงานและแก้ไขปัญหา และอุปสรรคต่าง ๆ ระหว่างดำเนินการ ระยะเวลาปฏิบัติงานของคณะผู้ตรวจราชการระหว่าง เดือนมิถุนายน-สิงหาคม

นอกจากนี้แล้วระหว่างเดือนพฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๒๓ ทางฯ นายกรัฐมนตรี และรองประธาน กสช. ทั้ง ๔ ภาคได้ไปตรวจเยี่ยมการปฏิบัติงานตามโครงการ กสช. รวม ทั้งสิ้น ๒๗ ครั้ง ซึ่งครอบคลุมเกือบทุกจังหวัด ทั้งนี้เพื่อดูการปฏิบัติงานของโครงการและแก้ไข ปัญหาอุปสรรคในแต่ละภูมิภาค

ภายหลังการติดตามประเมินผลแล้ว คณะอนุกรรมการ กสช. ทั้ง ๓ กลุ่มได้มา ประชุมร่วมกันเสนอปัญหาอุปสรรคและข้อแก้ไข และเตรียมแผนงานเสนอรายงานชั้นสุดท้ายเมื่อ ต้นเดือนตุลาคม ๒๕๒๓

ในบทต่อไปจะได้กล่าวถึงปัญหาในการบริหารโครงการ กสช. ทั้งการเตรียม โครงการ การอนุมัติโครงการ การเบิกจ่ายเงิน การควบคุมและดูแลการปฏิบัติงานในโครงการ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโครงการ

ปัญหาในการบริหารโครงการ กสช. ๒๕๒๓

การดำเนินการโครงการ กสช. ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เช่นเดียวกับการดำเนินการโครงการใด ๆ ย่อมมีปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องเกิดขึ้น ปัญหาของโครงการ กสช. เหล่านี้ น่าจะได้รับการพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานโครงการ กสช. ๒๕๒๔ ในบทนี้จะพิจารณาปัญหาของโครงการ ตลอดจนจรของโครงการ

การเตรียมโครงการ

การเตรียมโครงการของหน่วยดำเนินงานของโครงการ กสช. คือสภาตำบล เกิดขึ้นในระยะเวลาที่สั้นมาก สภาตำบลแต่ละแห่งมีเวลาเตรียมโครงการเพื่อดำเนินการประมาณ ๑ สัปดาห์ หรืออย่างมาก ๒ สัปดาห์ ในกรณีที่อำเภอหรือจังหวัดได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าจะมีโครงการประเภทนี้เกิดขึ้น จากการสัมภาษณ์โดยทั่วไป สภาตำบลมีเวลาในการเตรียมโครงการน้อยกว่า ๑ สัปดาห์

นอกจากจะมีระยะเวลาในการเตรียมโครงการสั้นแล้ว เนื่องจากประเภทของโครงการที่สภาตำบลอาจดำเนินการได้ มีลักษณะแตกต่างกับประเภทของโครงการตามโครงการพัฒนาจังหวัด (กพจ.) ซึ่งสภาตำบลได้เสนอโครงการไว้ในแผนแล้ว ทำให้สภาตำบลไม่สามารถใช้โครงการที่เสนอไว้แล้วในโครงการ กพจ. สำหรับโครงการนี้ และที่สามารถนำมาใช้ได้บ้างก็เป็นจำนวนน้อย โครงการส่วนใหญ่จึงเป็นโครงการใหม่ และยังผลให้เกิดข้อผิดพลาดในรายละเอียดของโครงการติดตามมา

ปี ๒๕๒๓ โครงการที่ดำเนินการภายใต้โครงการ กสช. เป็นโครงการประเภทที่ต้องอาศัยความรู้ทางด้านเทคนิคค่อนข้างน้อย โครงการส่วนใหญ่เป็นงานดิน เช่น ขุดลอกคลอง ปลูก ฯลฯ ฉะนั้นการเตรียมโครงการจึงไม่มีปัญหาทางเทคนิคมากนัก แต่สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๒๔

ระเบียบฯ ใหม่ได้กำหนดประเภทและสัดส่วนของโครงการประเภทต่าง ๆ ใหม่ ทำให้โครงการที่ต้องใช้ความรู้ทางด้านเทคนิคเพิ่มขึ้น ฉะนั้นในการดำเนินการโครงการในปี ๒๕๒๔ นี้ทางจังหวัดจะต้องหาทางให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบลทางด้านเทคนิคมากขึ้น

การอนุมัติโครงการ

การอนุมัติโครงการของ กสจ. ต่อโครงการที่เสนอโดยสภาตำบลเป็นไปโดยล่าช้า ทั้งนี้เพราะต้องมีการแก้ไขรายละเอียดของโครงการ และสภาตำบลยังขอเปลี่ยนแปลงโครงการ เนื่องจากโครงการที่เสนอดำเนินการไม่ได้เพราะขัดต่อระเบียบฯ ทั้งนี้ความล่าช้าเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่สภาตำบลมีเวลาในการเตรียมโครงการน้อย

นอกจากนี้ความไม่เข้าใจในเจตนารมณ์ของระเบียบฯ ที่กำหนดสัดส่วนของโครงการประเภทหนึ่ง ประเภทสอง และสัดส่วนของแรงงานในโครงการแต่ละประเภท ทำให้สภาตำบลเสนอโครงการตามความต้องการของสภาตำบล ซึ่งบางโครงการมิได้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดเกี่ยวกับสัดส่วนเหล่านี้ จึงทำให้ กสจ. อนุมัติโครงการไม่ได้

เกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการ คือการจัดสรรเงิน ตามระเบียบกำหนดให้ กสจ. จัดสรรเงินซึ่งได้รับการจัดสรรมาจาก กสช. ให้แก่สภาตำบลต่อไป โดย กสช. กำหนดให้ กสจ. จัดสรรเงินแก่สภาตำบลโดยให้ตามสัดส่วนของพื้นที่เสียหาย พื้นที่นอกเขตชลประทานของตำบลและประชากรของตำบล ในทางปฏิบัติปรากฏว่าบางจังหวัดมิได้จัดสรรเงินตามหลักเกณฑ์นี้เพราะได้จัดสรรไปก่อนแล้ว บางจังหวัดได้จัดสรรให้แก่สภาตำบลเท่า ๆ กัน ซึ่งไม่ตรงกับนโยบายของรัฐบาลซึ่งต้องการให้ความช่วยเหลือตำบลตามความเดือดร้อน ส่วนจังหวัดที่จัดสรรเงินให้สภาตำบลตามแนวแนะของ กสช. ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ปัญหาที่สำคัญคือขาดข้อมูลที่ต้องการเกี่ยวกับพื้นที่เสียหาย นอกจากนี้ข้อมูลอื่น ๆ ก็มีความแตกต่างกันระหว่างแหล่งข้อมูล

การดำเนินการ

การดำเนินการโครงการ กสช. ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการด้วยกันคือ :

๑. ระยะเวลา

โครงการ กสช. ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ มีช่วงระยะเวลาดำเนินการระหว่าง ๑ พฤษภาคม ถึง ๓๑ กรกฎาคม เป็นระยะเวลา ๓ เดือนเท่านั้น ซึ่งทำให้หน่วยดำเนินการต้องรีบปฏิบัติงานให้เสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งทำให้ผู้ที่ต้องการทำงานในโครงการแต่ไม่ว่างจากงานปกติในช่วงเวลานั้นไม่สามารถทำงานได้ นอกจากนี้ประชาชนบางกลุ่มอาจมีความจำเป็นในการทำงาน โครงการประเภทสร้างงานนี้ค่อนข้างมาก ก็อาจได้งานน้อยกว่าควรจะได้รับ เพราะระยะเวลาดำเนินการสั้นไป และเนื่องจากโครงการจะต้องรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว การคัดเลือกคนเข้าทำงานจึงมิได้อาศัยหลักการดูความเดือดร้อนของประชาชน ประกอบด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความยุ่งยากที่ผู้บริหารโครงการจะอธิบายให้ประชาชนทราบถึงความจำเป็นต้องคัดเลือกคนเข้าทำงาน จึงทำให้สภาตำบลเกือบทั้งหมดรับผู้ที่มาสมัครทำงาน เข้าทำงานหมด เมื่อเป็นเช่นนั้นบุคคลที่ไม่มีความจำเป็นหรือไม่เดือดร้อนก็ได้รับผลประโยชน์จากโครงการด้วย

ผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการมีระยะสั้นในการดำเนินการก็คือ ทำให้ผู้ที่มีความจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มเติมแต่ก็มีงานทำอยู่เช่นงานในนา ก็จำเป็นต้องทิ้งงานมาทำงานในโครงการนี้ก่อน ซึ่งอาจมีผลทำให้งานอื่นเสียหายได้

นอกจากระยะเวลาในการดำเนินการจะสั้นแล้ว โครงการ กสช. ปี ๒๕๒๓ ยังเริ่มดำเนินการค่อนข้างล่าช้า กล่าวคือเริ่มเมื่อ ๑ พฤษภาคม ซึ่งเป็นระยะที่เกษตรกรส่วนใหญ่ได้เริ่มการทำนาฤดูใหม่แล้ว ซึ่งทำให้บางตำบลขาดแรงงานที่จะทำงานในโครงการ แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์เกี่ยวกับการเริ่มฤดูทำนาของเกษตรกรแตกต่างกันไปตามภูมิภาค ฉะนั้นระยะเวลาการเริ่มโครงการ กสช. หรือโครงการประเภทนี้ในแต่ละภาคจึงน่าที่จะเริ่มในช่วงเวลาที่ไม่เหมือนกัน

การเริ่มโครงการ กสช. ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เนื่องจากเริ่มดำเนินการค่อนข้างล่า
นอกจากเกษตรกรจะเริ่มทำนาแล้วยังมีปัญหายากอย่างหนึ่งคือ ฝนก็เริ่มตกและก่อให้เกิดความลำบาก
ในการดำเนินโครงการ กสช. โดยเฉพาะโครงการประเภทขุดสระ ขุดลอกคลอง ฯลฯ

๒. ที่ตั้งของโครงการ

โครงการ กสช. ที่ดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในที่สาธารณะ แต่
อย่างไรก็ตามโครงการจำนวนไม่น้อยที่จำเป็นต้องตั้งในที่ของเอกชน ในกรณีที่ประชาชนไม่ยินยอม
ให้โครงการตั้งอยู่ในที่ดินของตน ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันก็มักจะให้โครงการตั้งในที่ดินของตนแทน ซึ่ง
ทำให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันได้ประโยชน์จากโครงการมากกว่าผู้อื่น ในบางกรณีผู้ใหญ่บ้านและกำนัน
ก็อาจเจตนาให้โครงการตั้งอยู่ในที่ดินของตนเพื่อผลประโยชน์นี้ แม้กระทั่งในบางครั้งที่ดินนั้นอาจจะไม่
เหมาะสมทางเทคนิคที่จะเป็นที่ตั้งของโครงการ

ในกรณีที่ประชาชนยินยอมสละที่ดินเป็นที่ตั้งของโครงการ ก็อาจมีการแสดงเจตนาเป็น
ลายลักษณ์อักษร แต่มิได้มีการโอนที่ดินดังกล่าวให้เป็นของรัฐ สภาตำบลเองก็ไม่สามารถเป็น
เจ้าของที่ดินอันเป็นที่ตั้งของโครงการได้ เนื่องจากยังมิได้เป็นนิติบุคคล สถานการณ์ดังกล่าวนี้จะ
ก่อให้เกิดปัญหาในการบำรุงรักษาโครงการ

๓. การกำหนดค่าแรง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยโครงการ กสช. ให้อำนาจ กสจ. ในการกำหนด
ค่าจ้างแรงงานในท้องถิ่น จังหวัดส่วนใหญ่อาศัยการกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานในโครงการ กพจ.
เป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้โครงการ กสช. แย่งคนทำงานไปจากโครงการ กพจ.

การกำหนดค่าจ้างแรงงานในโครงการ กสช. มีเป็น ๒ แบบ กล่าวคืออาจตั้งค่าจ้าง
แรงงานรายวันหรือตั้งค่าจ้างแรงงานเป็นจำนวนงานดิน เช่น ลูกบาศก์เมตรละกี่บาท การกำหนด
ค่าจ้างแรงงานแม้ว่าจะพยายามกำหนดมิให้สูงนัก เพื่อมิให้โครงการ กสช. มีผลกระทบกระเทือน
โครงการอื่น ๆ แต่เนื่องจากโครงการยังมีการเหมางานดิน ฉะนั้นถ้าประชาชนขยันทำงานตลอดวัน

ก็อาจได้ค่าจ้างแรงงานต่อวันสูงมาก กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ค่าจ้างที่แท้จริงของโครงการ กสช. จะสูงกว่าโครงการและงานอื่น ๆ ทำให้ประชาชนหยุดทำงานเดิมมาทำงานในโครงการ กสช. แทน โครงการอื่นหรืองานอื่นก็หยุดชะงักลง

๔. ปัญหาอื่น ๆ

ในการดำเนินงานโครงการ กสช. ปัญหาอื่น ๆ ที่พบได้แก่การขาดแคลนแรงงานในบางท้องที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตภาคใต้ วัสดุสิ่งก่อสร้างขาดแคลนและมีราคาสูงขึ้น ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากสภาพภูมิประเทศ เช่น ฝนตกหนักไม่อาจดำเนินงานได้ทันกำหนดต้องหยุดพักหรือยุติโครงการ หรือลักษณะพื้นที่เป็นดินดานยากแก่การขุด เป็นต้น

การเบิกจ่ายเงิน

การเบิกจ่ายเงินให้แก่ราษฎรที่ทำงานในโครงการ กสช. โดยทั่วไปล่าช้า เมื่อครบกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดโครงการแล้ว (๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๓) ปรากฏว่าได้มีการเบิกจ่ายเงินแก่โครงการครบถ้วนเพียงร้อยละ ๖๖ เท่านั้น ประชาชนที่ทำงานในโครงการ กสช. ส่วนใหญ่ได้รับเงินหลังจากโครงการเสร็จแล้วหลายวัน บางกรณีนานถึงหนึ่งเดือน

จากการสัมภาษณ์ประชาชนส่วนใหญ่มีก้อยากได้รับเงินโดยทันที ประชาชนบางคนไม่ยอมมาทำงานในโครงการ กสช. เพราะทราบว่าจะได้รับเงินช้าและไม่สามารถที่จะรอได้เพราะมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้เงินแต่ละวัน จึงยอมไปทำงานซึ่งให้รายได้น้อยกว่าแต่ได้รับเงินโดยทันที

การที่ได้รับเงินล่าช้าก่อให้เกิดผลเสียต่อประชาชนผู้ทำงานในโครงการ กสช. กล่าวคือประชาชนที่ไม่สามารถรอรับเงินได้ก็อาจขายค่าแรงล่วงหน้า โดยยอมให้ผู้ซื้อคิดส่วนลดจากค่าแรงของตน ผลในการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการอาจไม่แสดงข้อเท็จจริงนี้ แต่การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการทราบว่าในบางท้องที่ที่มีการขายค่าแรงล่วงหน้าไม่น้อย แม้กำนันและ

ผู้ใหญ่บ้านก็ยอมรับว่ามีจริง ในบางกรณีอาจไม่มีการขายค่าแรงล่วงหน้า แต่ประชาชนผู้มีรายได้จากโครงการ กสช. ซึ่งยังไม่ได้รับเงินอาจไปซื้อสินค้าเงินเชื่อจากพ่อค้าในท้องถิ่นซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราสูงกว่าปกติ

การเบิกจ่ายเงินล่าช้านี้แม้ประชาชนที่ได้รับการสัมภาษณ์จะไม่กล้ากล่าวว่า เป็นข้อบกพร่องของโครงการ แต่เมื่อถามถึงแนวทางในการปรับปรุงโครงการ กสช. ให้ดีขึ้น ส่วนใหญ่ก็จะบอกให้ปรับปรุงการจ่ายเงินเป็นอันดับแรก

การเบิกจ่ายเงินให้แก่ราษฎรล่าช้านี้ เกิดจากความล่าช้าในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปถึงสภาตำบล ในระดับจังหวัดการเบิกจ่ายเงินล่าช้าเพราะจำนวนโครงการที่จะต้องขออนุมัติการเบิกจ่ายมีมาก และมักจะเกิดจากการที่อำเภอมาขอเบิกเงินพร้อม ๆ กัน แทนการทยอยกันมาเบิก นอกจากนี้อาจเป็นผลมาจากการอนุมัติโครงการล่าช้า

ในระดับอำเภอความล่าช้าเกิดจากบางอำเภอขอยืมเงินสำรองจ่าย ๓๐% ล่าช้า เนื่องจากเงินสำรองจ่าย ๓๐% เป็นเงินเล็กน้อยและไม่สามารถจ่ายข้ามโครงการได้ การยืมเงินต้องทำหลายครั้งทำให้เกิดความล่าช้า ในระดับสภาตำบลความล่าช้าเกิดขึ้นเพราะบางสภาตำบลมิได้ทำเรื่องขอเบิกเงินไป เพราะเข้าใจว่าต้องทำงานให้ครบ ๓๐% ก่อนจึงจะเริ่มเบิกเงินได้ บางสภาตำบลอาจต้องการรอให้โครงการเสร็จสมบูรณ์เสียก่อนจึงจะขอเบิกจ่ายเงิน เพราะไม่ต้องเดินทางไปอำเภอหลายครั้ง และเมื่อค่าใช้จ่ายในการเดินทางมีน้อยก็ยิ่งทำให้กรรมการสภาตำบลไม่มีแรงจูงใจให้ทำเรื่องเบิกเงินบ่อย นอกจากนี้แบบฟอร์มยังมีมากกว่าสภาตำบลจะรวบรวมเอกสารได้ครบก็เสียเวลานาน และอาจทำให้เอกสารผิดพลาดเบิกจ่ายยังไม่ได้ ทั้งบางอำเภอยังรอให้ทุกสภาตำบลทำเรื่องรวบรวมแล้วจึงจะส่งจังหวัด

งบประมาณ

ในการดำเนินโครงการ ทรัพยากรส่วนหนึ่งมักถูกจัดสรรสำหรับการบริหารโครงการ เช่น ค่าครุภัณฑ์ ค่าเดินทาง เป็นต้น โครงการ กสช. ก็จำเป็นต้องมีรายจ่ายประเภทนี้เช่นกัน

ตามระเบียบฯ ได้กำหนดให้มีการจัดสรรเงินเป็นค่าพาหนะสำหรับคณะกรรมการสภาตำบล ๆ ละไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท นอกจากจะเป็นปริมาณที่เล็กน้อยแล้ว ยังมีการอนุมัติล่าช้าด้วย และสูตรที่ใช้ในการจัดสรรมิได้ให้น้ำหนักแก่สภาตำบลที่มีโครงการหลาย ๆ โครงการ ซึ่งทำให้สภาตำบลที่มีโครงการมากมักขอให้โครงการเสร็จเรียบร้อยแล้วจึงจะเบิกจ่ายเงินพร้อม ๆ กัน

ค่าเครื่องเขียน แบบพิมพ์ ซึ่งจำเป็นมากในการเตรียมโครงการของสภาตำบล แต่กว่าจะมีการอนุมัติก็เป็นเวลากลางเดือนพฤษภาคมแล้ว การเตรียมโครงการของสภาตำบลขึ้นอยู่กับความสามารถของนายอำเภอที่จะหาเครื่องเขียน แบบพิมพ์ ให้สภาตำบลใช้ก่อน

นอกจากนี้ เลขาธิการสภาตำบลซึ่งต้องรับภาระค่อนข้างมากในโครงการนี้ มิได้รับค่าตอบแทนในการทำงาน แต่ปัญหาข้อนี้ได้รับการแก้ไขในระหว่างดำเนินการโครงการ กสช. แล้ว

การบริหารโครงการ

ความสำเร็จของโครงการใด ๆ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารโครงการ สำหรับการบริหารโครงการ กสช. นั้น การควบคุม ตรวจสอบ และติดตาม ในระดับชาตินั้นมีค่อนข้างมาก ซึ่งปรากฏในรูปของกรรมการและอนุกรรมการ เช่น คณะกรรมการ กสช., คณะอนุกรรมการ กสช.(๑), (๒), คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ คณะอนุกรรมการติดตามประเมินผล กรรมการหรืออนุกรรมการของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ออกไปตรวจสอบและติดตามโครงการ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการหรืออนุกรรมการเหล่านี้มักเน้นในเรื่องของการปฏิบัติตามระเบียบ และแก้ไขปัญหาลักษณะเฉพาะหน้าให้แก่หน่วยปฏิบัติ ยังมิได้เน้นการปฏิบัติตามเป้าหมายและนโยบายของโครงการให้มากเท่าที่ควร

การควบคุมโครงการในระดับสภาตำบล มีขึ้นในรูปของกรรมการควบคุมดูแลโครงการ แต่กรรมการเหล่านี้มักขาดความรู้ทางเทคนิคที่จะให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานของ

โครงการให้มีประสิทธิภาพและมีความคงทน การตรวจสอบผลงานก็มิได้รัดกุม การตรวจรับงาน
มักกระทำโดยประมาณ การติดตามและประเมินผลโครงการเพื่อพิจารณาว่าโครงการเป็นไปตาม
ความต้องการของประชาชนหรือไม่ยังไม่มี

วิธีการและปัญหาในการประเมินผลโครงการ กสช. ๒๕๒๓

วัตถุประสงค์โดยละเอียดของโครงการ กสช. ๒๕๒๓ นั้นเราได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๒ แต่วัตถุประสงค์แต่ละข้อมีน้ำหนักความสำคัญ ความเร่งด่วน และความยากง่ายแห่งการสัมฤทธิ์ผลแตกต่างกันออกไป เพราะฉะนั้นการประเมินถึง "ความสำเร็จ" หรือไม่ ของโครงการ จำเป็นที่ผู้ประเมินจะต้องแน่ใจเสียก่อนว่าวัตถุประสงค์ใดเป็นวัตถุประสงค์หลัก และวัตถุประสงค์ใดเป็นวัตถุประสงค์รอง หรืออันไหนมาก่อนมาหลัง ในบทนี้เราจะได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมาย วิธีการ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลโครงการ กสช. ๒๕๒๓

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการประเมินผล

เกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการ กสช. ครั้งนี้ เราหวังที่จะให้ผลการวิเคราะห์ของเราได้ตอบปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. การจ้างงานที่เกิดขึ้นในชนบทในช่วงเวลาของโครงการนั้น เกิดขึ้นในลักษณะใด และมีขนาดเท่าใด? เราต้องการทราบว่าโครงการ กสช. ได้ช่วยแก้ปัญหาการว่างงานในฤดูแล้งได้มากน้อยเพียงใด รวมทั้งได้ชะลอหรือหยุดยั้งการอพยพของราษฎรในชนบทเข้าไปหางานทำในเมืองในช่วงฤดูดังกล่าวหรือไม่อย่างไรด้วย

๒. เนื่องจากในปี ๒๕๒๒ ได้เกิดภาวะแห้งแล้งเป็นพิเศษ เป็นเหตุให้เกษตรกรในชนบททั่วประเทศต้องประสบความเสียหายในเนื้อที่เพาะปลูกและผลผลิต ทำให้รายได้จากการเกษตรซึ่งได้น้อยอยู่แล้วยิ่งน้อยลงไปอีก การจ้างงานในโครงการ กสช. นี้จึงเป็นเครื่องมือในทางนโยบายของรัฐอย่างหนึ่งในการช่วยราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากภาวะฝนแล้ง ให้มีรายได้พิเศษนอกเหนือจากรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติ เราต้องการทราบจำนวนเงินที่ราษฎรผู้ทำงานในโครงการได้รับโดยเฉลี่ยนั้น เป็นเท่าใด และมีลักษณะการ

กระจายระหว่างราษฎรที่มีฐานะแตกต่างกัน และในภาคต่าง ๆ กัน เช่นใด รายได้พิเศษดังกล่าวได้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรในชนบทได้จริงหรือไม่ อย่างไร

๓. นอกจากการตอบคำถามทางค่านายได้และการจ้างงานแล้ว เรายังสนใจที่จะทราบว่า มีผลทางสังคมและการเมืองอย่างใดอีกหรือไม่จากโครงการ กสช. ครึ่งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลที่จะมีต่อความพยายามของรัฐที่จะให้ท้องถิ่นได้รู้จักการริเริ่มและการดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นด้วยตัวของตัวเอง รวมทั้งต้องการทราบทัศนคติของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ กสช. นี้ในระดับท้องถิ่น อันได้แก่ ตัวราษฎรผู้ทำงานในโครงการ ราษฎรในท้องถิ่นที่ไม่ได้ร่วมทำงานด้วย ผู้นำสภาตำบล นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ตามลำดับ

ทั้งหมดนี้เป็นเป้าหมายใหญ่ ๆ ที่เราต้องการประเมินดูว่าโครงการ กสช. ได้บรรลุถึงหรือไม่ อย่างไร เนื่องด้วยความจำกัดเรื่องเวลา กำลังคน และงบประมาณ เราจำเป็นต้องจำกัดขอบเขตของการประเมินเฉพาะในส่วนที่กล่าวถึงข้างต้น การวิเคราะห์ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นเรื่องที่เราไม่ได้ทำ แต่อาจจะทำได้ถ้ามีเวลา กำลังคน และงบประมาณคือ

(ก) เราได้พิจารณาถึงผลในทางการผลิตของโครงการต่าง ๆ ที่สร้างเสร็จแล้วว่าสามารถช่วยเพิ่มผลผลิตให้แก่ท้องถิ่นได้หรือไม่ อย่างไร ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรงคือ ประเด็นเรื่องความถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการของโครงการประเภทต่าง ๆ ที่สร้างขึ้น รวมทั้งความคงทนถาวรของโครงการเหล่านั้นด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่าโครงการที่สร้างขึ้นอย่างไม่ถูกหลักวิชาหรือไม่มีความคงทนถาวร ย่อมไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ในการผลิตในปหน้าและปีต่อ ๆ ไปได้มากนัก แต่การจะพิจารณาความถูกต้องและความคงทนนี้เป็นเรื่องที่ยุ่งยากและเสียเวลามาก

(ข) เราได้พิจารณาถึงผลในด้านขยายตัวของรายได้ (Multiplier effects) ของท้องถิ่นผ่านการใช้จ่ายของราษฎรซึ่งมีรายได้มากขึ้นจากการทำงานในโครงการ การจะเช่นนั้นได้จะต้องรู้ถึงแบบแผนการใช้จ่ายของราษฎรโดยละเอียด ซึ่งต้องใช้เวลานานกว่าที่เรา

(ค) โดยความจำเป็นในส่วนประกอบของคณะผู้ศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ การประเมินผลครั้งนี้จะเน้นหนักไปในทางเศรษฐศาสตร์มากกว่าด้านอื่น เพราะฉะนั้นแนวการวิเคราะห์อาจจะแตกต่างไปจากการวิเคราะห์ที่โดยกลุ่มผู้วิเคราะห์อื่น ๆ เช่น นักการปกครอง นักสังคมวิทยา นักมานุษยวิทยา หรือนักจิตวิทยา

วิธีดำเนินการ

๑. การเลือกตัวอย่าง

การประเมินผลครั้งนี้ ข้อมูลส่วนหนึ่งจะมาจากรายงานการปฏิบัติงานตามโครงการ ซึ่งคณะกรรมการ กสจ. ของทุกจังหวัดจะเป็นผู้รายงานเข้ามายังสำนักเลขานุการ กสช. ที่กรุงเทพฯ และทางคณะกรรมการ กสป.(๒) เป็นผู้รวบรวมไว้ให้เป็นหมวดหมู่ ข้อมูลที่เราจะใช้ได้คือ จำนวนโครงการทั้งหมดที่ได้รับอนุมัติทั่วประเทศแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ จำนวนแรงงานที่ใช้ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นตัวเลขที่ทำให้เรา รู้ถึงลักษณะหรือขอบเขตของประชากรตามนัยทางสถิติที่เรากำลังทำการศึกษานอยู่ โดยที่ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นส่วนใหญ่จะได้มาจากการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหรือปฏิบัติการในโครงการ กสช. ในระดับภูมิภาค ตัวอย่างที่เราจะสอบถามมีอยู่ ๔ กลุ่มด้วยกันคือ (๑) กลุ่มราษฎรผู้ทำงานในโครงการ กสช. (๒) กลุ่มราษฎรในชนบทเช่นเดียวกันแต่ไม่ได้เข้าร่วมทำงานในโครงการ (๓) ประธานหรือเลขานุการสภาตำบล (๔) นายอำเภอ และ (๕) ผู้ว่าราชการจังหวัด

ตัวอย่างจากกลุ่มที่หนึ่งจะเป็นตัวอย่างที่มีความสำคัญมากที่สุดสำหรับการประเมินผลครั้งนี้ เพราะฉะนั้นคณะผู้ศึกษาจึงให้ความสนใจและความระมัดระวังมากในการเลือกรายการตัวอย่าง จากผู้ทำงานในโครงการ กสช. ตามภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยกระทำตามขั้นตอน ดังนี้

๑. การกำหนดจำนวนจังหวัด อำเภอ ตำบล และผู้ถูกสัมภาษณ์ คำนึงถึงต้นทุน หรือค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ตามที่คิดว่าจะขอได้จากรัฐบาล ประกอบกับกำลังคนที่จะทำได้ และจำนวนดังกล่าวเหมาะสมในทางสถิติ จำนวนที่ตกลงไว้แต่เดิมคือจะมีจังหวัดที่จะศึกษา ๒๒ จังหวัด อำเภอ ๖๔ อำเภอ ตำบล ๒๔๖ ตำบล และราษฎรตัวอย่าง ๖,๔๐๐ คน

๒. การสุ่มตัวอย่างแยกเป็น ๔ ขั้นตอนคือ สุ่มเลือกจังหวัด สุ่มเลือกอำเภอ สุ่มเลือกตำบล และสุ่มเลือกตัวอย่างผู้ถูกสัมภาษณ์

ก. การสุ่มเลือกจังหวัดในแต่ละภาคเป็นไปตามสัดส่วนของเงินที่แต่ละภาคได้รับการจัดสรร ได้จำนวนจังหวัด ภาคเหนือ ๕ จังหวัด ภาคกลาง ๕ จังหวัด ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ ๑๐ จังหวัด และภาคใต้ ๒ จังหวัด การเลือกจังหวัดแต่ละภาคได้แบ่งกลุ่มของจังหวัดตามเขตเกษตรเศรษฐกิจ แล้วสุ่มเลือกจังหวัดจากแต่ละกลุ่มตามขนาดของความเดือดร้อน (ดูจากจำนวนเงินจัดสรร บาทต่อคน) ได้จำนวนจังหวัดในแต่ละเขต จากนั้นก็สุ่มเลือกจังหวัด โดยให้โอกาสตามความน่าจะเป็นของความเดือดร้อนของแต่ละจังหวัด ก็จะได้จังหวัดที่ตกเป็นตัวอย่าง แต่จำนวนจังหวัดของภาคกลางได้ลดลงเหลือ ๔ จังหวัด โดยเพิ่มจำนวนอำเภอมากขึ้น ฉะนั้นจำนวนจังหวัดที่เลือกศึกษาทั้งหมดจึงเป็น ๒๑ จังหวัด

ข. การสุ่มเลือกอำเภอ โดยเฉลี่ยแล้วจังหวัดหนึ่งจะเลือกมาศึกษา ๔ อำเภอ และโดยทั่วไปแล้วอำเภอตัวอย่างจะสุ่มเอาจากจำนวนอำเภอทั้งหมดโดยให้น้ำหนักแต่ละอำเภอเท่า ๆ กัน จำนวนอำเภอที่จะศึกษาในแต่ละภาคจะเป็นดังนี้ ภาคเหนือ ๑๗ อำเภอ ภาคกลาง ๑๑ อำเภอ ภาคตะวันออก-เฉียงเหนือ ๓๐ อำเภอ และภาคใต้ ๖ อำเภอ แต่เนื่องจากภาคกลางลดจำนวนจังหวัดที่ศึกษาลง แต่เพิ่มจำนวนอำเภอที่ศึกษาเป็น ๑๗ อำเภอ จำนวนอำเภอทั้งหมดที่ศึกษาจึงเพิ่มเป็น ๗๐ อำเภอ

ค. การสุ่มเลือกตำบล โดยเฉลี่ยแล้วอำเภอหนึ่งจะเลือกมาศึกษา ๕ ตำบล แต่ในทางปฏิบัติบางอำเภออาจเลือก ๕ ตำบล บางอำเภออาจเลือกมา ๓ ตำบล ขึ้นกับจำนวนมากน้อยของตำบลในแต่ละอำเภอ ยกเว้นภาคกลาง (จังหวัดฉะเชิงเทราและชัยนาท) และ

ภาคใต้ที่เลือกตำบลต่ออำเภอเท่ากันคืออำเภอละ ๔ ตำบล จำนวนตำบลที่ศึกษาในแต่ละภาคมีดังนี้ ภาคเหนือ ๖๔ ตำบล ภาคกลาง ๖๔ ตำบล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๑๒๐ ตำบล และภาคใต้ ๒๔ ตำบล จำนวนตำบลที่ศึกษาจึงเพิ่มเป็น ๒๗๖ ตำบล

ง. การสุ่มเลือกตัวอย่างผู้ถูกสัมภาษณ์หรือผู้ทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท ขึ้นแรกดูโครงการแต่ละชนิดแต่ละประเภทที่ทำในแต่ละตำบล แล้วสุ่มเลือกมาชนิดละหนึ่งโครงการ เพื่อให้กระจายไปทุกชนิดของโครงการในแต่ละประเภท แล้วนำรายชื่อผู้ทำงานจากแบบ กสข. ๗ ในแต่ละโครงการที่สุ่มมาแล้ว มาสุ่มเลือกอย่างมีระบบ มากน้อยไปตามจำนวนรายชื่อผู้เบิกเงินแต่ละโครงการ รวมทั้งหมดตำบลละ ๒๔ ตัวอย่าง อย่างไรก็ตามได้สุ่มเผื่อไว้ด้วยเพื่อสะดวกในการที่กำนันจะไปคัดลูกบ้าน ถ้าคนหนึ่งไม่อยู่ก็เอาอีกคนหนึ่งที่มีรายชื่อแทนได้ ซึ่งจะทำให้ได้ตัวอย่างไม่น้อยกว่า ๒๔ ตัวอย่าง แต่อย่างไรก็ตามจำนวนตัวอย่างได้เพิ่มเป็น ๖,๗๕๓ ตัวอย่าง แยกเป็นรายภาคดังนี้ ภาคเหนือ ๑,๔๗๑ ตัวอย่าง หรือร้อยละ ๒๓.๑ ภาคกลาง ๑,๕๔๓ ตัวอย่าง หรือร้อยละ ๒๓.๓ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๓,๐๑๓ ตัวอย่าง หรือร้อยละ ๔๔.๔ และภาคใต้ ๖๒๖ ตัวอย่าง หรือร้อยละ ๙.๒ รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนตัวอย่างระดับต่าง ๆ กันได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๔-๑ นอกจากนี้ในตารางที่ ๔-๒ ยังได้เปรียบเทียบโครงการประเภทที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งได้รับการอนุมัติให้ทำการจริง ๆ กับโครงการประเภทที่ ๑ และ ๒ ซึ่งหาได้จากการสอบถามราษฎรผู้ทำงานในโครงการโดยการสุ่ม จะเห็นได้ว่าประเภทของโครงการที่ได้จากการสุ่มมีลักษณะใกล้เคียงกับโครงการที่ได้เกิดขึ้นจริง ๆ มาก ซึ่งพอจะเป็นการยืนยันได้ว่าตัวอย่างราษฎรของเราจะเป็นตัวแทนราษฎรที่ทำงานในโครงการทั้งหมดทั่วประเทศได้

ส่วนผู้ไม่ได้ทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท ได้เลือกผู้ไม่ได้ทำงานในโครงการสร้างงานในชนบทในท้องที่ที่ตกเป็นตัวอย่าง โดยขอให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านตามมาอย่างน้อยตำบลละ ๒ ตัวอย่าง หรือไม่ก็สุ่มเอาจากราษฎรที่อยู่ในบริเวณที่คณะผู้สำรวจกำลังทำการสอบถามราษฎรในโครงการอยู่นั้นเอง และยังได้สัมภาษณ์กำนันหรือเลขานุการสภาตำบล

ตารางที่ ๔-๑

จำนวนจังหวัด อำเภอ ตำบล และราษฎรตัวอย่างแยกเป็นรายการ

ภาค	จังหวัด ตัวอย่าง	อำเภอ ตัวอย่าง	ตำบล ตัวอย่าง	ราษฎร ตัวอย่าง	อัตรา ร้อยละ
เหนือ	๕	๑๗	๖๔	๑๔๗๑	๒๓.๑
กลาง	๔	๑๗	๖๘	๑๕๘๓	๒๓.๓
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๐	๓๐	๑๒๐	๓๐๑๓	๔๕.๔
ใต้	๒	๖	๒๔	๖๒๖	๙.๒
รวม	๒๑	๗๐	๒๗๖	๖๗๙๓	๑๐๐.๐

หมายเหตุ : รายละเอียดเกี่ยวกับชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบลตัวอย่าง ได้แสดงไว้แล้วใน
ภาคผนวกที่ ของรายงานนี้

แบบ ๑.๑

ตารางที่ ๔-๒

ประเภทของโครงการสร้างงานในชนบทที่แท้จริง

:

(อัตราส่วนร้อยละ)

ประเภทโครงการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั้งประเทศ
จากรายงาน กสจ.					
- โครงการประเภท ๑	๘๖.๕	๙๓.๐	๗๘.๖	๘๒.๕	๘๕.๓
- โครงการประเภท ๒	๑๓.๒	๗.๐	๒๑.๕	๑๗.๕	๑๔.๗
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนโครงการทั้งหมด	๑๒,๖๕๒	๑๖,๔๕๖	๒๓,๗๑๔	๕,๔๕๖	๕๔,๓๒๘
จากการสุ่มตัวอย่าง					
- โครงการประเภท ๑	๘๕.๕	๘๒.๕	๗๗.๕	๘๓.๑	๘๓.๔
- โครงการประเภท ๒	๑๔.๕	๗.๕	๒๒.๕	๑๖.๙	๑๖.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง (คน)	๑,๕๖๖	๑,๕๘๒	๓,๐๑๑	๖๒๖	๖,๗๘๕

ที่มา : คณะอนุกรรมการ กสป. (๑) และ (๒)

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดจังหวัด
 ครอบคลุมจำนวนที่กำหนดไว้ข้างต้นด้วย

๒. วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบทนี้ คณะผู้ศึกษาได้แบ่งเขต
 ปฏิบัติงานออกเป็น ๔ ภาคคือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้
 โดยได้แบ่งงานให้กรรมการรับผิดชอบเป็นภาคไป เนื่องจากพื้นที่ทำการสำรวจในเขตที่
 กรรมการแต่ละคนรับผิดชอบกว้างขวางและระยะเวลาในการสำรวจมีจำกัด ทางคณะผู้ศึกษาจึง
 ต้องขอความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ โดยเฉพาะจากอาจารย์ในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย นักศึกษา
 ตลอดจนข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่น พัฒนาการ ครูประชาบาล ฯลฯ เพื่อเป็นพนักงานสำรวจ

ขั้นตอนของการศึกษาแบ่งเป็น

๑. การติดต่อเบื้องต้นเพื่อคัดเลือกตำบลและราษฎรที่จะรับการสัมภาษณ์ ในขั้นนี้
 ทางกรรมการได้ติดต่อผ่านทางจังหวัดและอำเภอ สำหรับรายชื่อของราษฎรที่จะรับการสัมภาษณ์
 นั้นได้ทำการรุ่มจากแบบ กสข. ๗ เมื่อได้รายชื่อราษฎรเรียบร้อยแล้วก็ได้ให้ทางอำเภอติดต่อ
 นัดหมายไปยังตำบลต่างๆ และให้มีการนัดหมายราษฎรมารับการสัมภาษณ์ ณ จุดต่าง ๆ ที่กำหนด
 ไว้เช่น ที่ทำการสภาตำบล วัด หรือโรงเรียนของแต่ละท้องที่ ทั้งนี้เนื่องจากเวลามีจำกัด
 ทำให้คณะผู้สำรวจไม่อาจเดินทางไปสัมภาษณ์ตามบ้านของราษฎรในแต่ละครัวเรือนได้

๒. การอบรมพนักงานสัมภาษณ์หลังจากที่ได้คัดเลือกพนักงานสัมภาษณ์เรียบร้อยแล้ว
 แล้ว ได้มีการอบรมพนักงานสัมภาษณ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีการสัมภาษณ์ และเนื้อหาของแบบ
 สัมภาษณ์

๓. การออกสำรวจภาคสนาม คณะผู้สำรวจได้ออกเดินทางไปสำรวจตามหมาย
 กำหนดการที่ได้นัดหมายไปกับราษฎรในท้องที่ต่าง ๆ การตรวจเช็คแบบสอบถามทั้งในแง่ความ
 ครบถ้วนและในแง่สมเหตุสมผล ได้กระทำทั้งในสนามและ ณ ที่พักในตอนกลางคืนของทุก ๆ วัน

ที่ออกทำการสำรวจ นอกจากการสัมภาษณ์ราษฎรที่ร่วมโครงการโดยแบบสัมภาษณ์ ๑.๑ แล้ว ก็ได้ทำการสำรวจราษฎรในท้องถิ่นที่ไม่ได้ร่วมโครงการตามแบบสัมภาษณ์ ๑.๒ ประธานกรรมการหรือเลขานุการสภาตำบลตามแบบสัมภาษณ์ ๒ นายอำเภอตามแบบสัมภาษณ์ ๓ และผู้ว่าราชการจังหวัดตามแบบสัมภาษณ์ ๔ การสำรวจได้กระทำระหว่างกลางเดือนกรกฎาคม ถึงปลายเดือนสิงหาคม ๒๕๒๓

๔. การตรวจสอบแบบสัมภาษณ์ นอกจากการตรวจสอบขั้นต้นซึ่งทำในสนามแล้วยังได้มีการตรวจสอบโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง เป็นขั้นสุดท้ายก่อนการรวบรวมส่งคณะผู้ศึกษาส่วนกลางที่จะทำหน้าที่ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

๕. การลงรหัสและการประมวลผล คณะผู้ศึกษาได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่อีกชุดหนึ่งเพื่อลงรหัสแบบสอบถามตามรหัสที่กำหนดขึ้น จากนั้นก็ได้ทำการเจาะบัตรและประมวลผลด้วยเครื่องจักรสมองกลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

๖. การเขียนรายงานและเสนอผลงานวิจัย คณะผู้ศึกษาได้จัดให้มีการเขียนรายงานผลการศึกษารวบรวม โดยได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาผลร่วมกัน แล้วแบ่งงานกันเขียนโดยให้หัวหน้าคณะผู้ศึกษาเป็นผู้ประสานบทต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

ปัญหาและอุปสรรคในการศึกษา

๑. ปัญหาในเรื่องระยะเวลาซึ่งมีจำกัด คณะผู้ศึกษาได้ประสบปัญหาในเรื่องนี้ในทุกขั้นตอนตั้งแต่การเตรียมงานสำรวจ, การสำรวจ, การวิเคราะห์ข้อมูล และการเขียนรายงาน แต่ช่วงที่มีปัญหามากที่สุดคือช่วงเตรียมงานสำรวจ การเตรียมงานที่ถูกละเลยมีผลกระทบต่อคุณภาพของแบบสัมภาษณ์ อย่างไรก็ตามทางคณะผู้ศึกษาได้พยายามที่จะลดข้อบกพร่องในเรื่องนี้ให้มากที่สุดด้วยการปรับปรุงแบบสัมภาษณ์หลายต่อหลายครั้ง ซึ่งถึงกระนั้นก็ตามก็ยังพบว่า แบบสัมภาษณ์ในบางข้อยังมีข้อความไม่ชัดเจน และยังขาดตกบกพร่องในบางเรื่อง

๓. ปัญหาในเรื่องการเลือกตัวอย่าง ทั้ง ๆ ที่ทางคณะผู้ศึกษาได้พยายามที่จะเลือก
 ท้องที่ซึ่งเป็นตัวแทนของท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยกระจายไปตามเขตเกษตร เศรษฐกิจแล้วก็
 ตาม แต่ในบางครั้งก็มีปัญหาในเรื่องความปลอดภัยของผู้สัมภาษณ์ เนื่องจากพนักงานสัมภาษณ์ไม่
 อาจเข้าไปในท้องที่ซึ่งมีผู้ก่อการร้ายชุกชุมหรือมีความไม่สงบเรียบร้อย อย่างเช่นในกรณีของภาค
 ใต้ ซึ่งเดิมได้เลือกจังหวัดปัตตานีและนครศรีธรรมราชเป็นจังหวัดที่จะทำการศึกษา แต่ปรากฏว่า
 ทั้งสองจังหวัดมีปัญหาในเรื่องความปลอดภัย เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนไปเป็นจังหวัด
 สงขลาและตรัง อย่างไรก็ตามคณะอนุกรรมการ กสป. ได้พยายามเลือกตัวอย่างให้กระจายไป
 ในท้องที่ต่าง ๆ และตามประเภทของโครงการต่าง ๆ ให้มากที่สุด

๔. ปัญหาในเรื่องงบประมาณ การเบิกจ่ายที่ล่าช้าเป็นเหตุให้การสำรวจภาคสนาม
 ต้องล่าช้าด้วย เนื่องจากในการสำรวจมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ มากซึ่งจะต้องจ่ายโดยทันที เช่น ค่า
 เหมาย้างรถ ค่าตอบแทนพนักงานสำรวจ

อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปแล้ว การสำรวจครั้งนี้ทางคณะผู้สำรวจได้รับความร่วมมือ
 เป็นอย่างดีจากหน่วยราชการทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎร
 ที่มารับการสัมภาษณ์

สภาพทางสังคมและ เศรษฐกิจของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ

ก่อนที่จะเราจะทำการวิเคราะห์ผลของโครงการสร้างงานชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ในแง่ เศรษฐกิจและสังคม เราจะวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทางสังคมและ เศรษฐกิจของราษฎรผู้ ทำงานในโครงการซึ่งด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างด้วยความระมัดระวัง และมีขนาดของตัวอย่างที่ใหญ่พอ เราเชื่อว่าสามารถเป็นตัวแทน (representatives) ของราษฎรในชนบทของภาคต่าง ๆ ของประเทศได้ ข้อมูลดังกล่าวนอกจากจะช่วยให้เราเข้าใจสภาพบางอย่างของชนบทไทยในช่วง เวลาที่เราทำการสำรวจภาคสนาม คือระหว่างเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๒๓ แล้ว ยังจะช่วยให้ เราเข้าใจผลการวิเคราะห์โครงการที่จะติดตามมาได้ลึกซึ้งขึ้นด้วย เรื่องที่เราจะนำมา พิจารณา คือ เรื่องที่เกี่ยวกับลักษณะทางครอบครัวของราษฎรผู้มารับจ้างทำงานในโครงการ และ เรื่องที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพของราษฎรดังกล่าว

ลักษณะ เกี่ยวกับครอบครัว

๑. อายุและ เพศ

ถึงแม้ว่าการสุ่มผู้ทำงานในโครงการจากบัญชีรายชื่อในแบบ กสข.๘ จะกระทำอย่าง มีระบบและอย่างเป็นกลางที่สุด แต่ก็อาจเกิดความลำเอียงขึ้นได้เหมือนกัน ความลำเอียงที่ว่านี้ อยู่ในรูปของการเลือกผู้ทำงานที่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง และ เป็นผู้ที่อยู่ในวัยกลางคนมากกว่า วัยเด็กหรือวัยหนุ่มสาว เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าในกรณีนี้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านไม่อาจติดต่อให้ บุคคลซึ่งคณะผู้สำรวจได้สุ่มไว้มาทำการสัมภาษณ์ ก็จะส่งคนอื่นมาแทน ซึ่งมักจะเป็นหัวหน้าครอบครัว ซึ่งเป็นชายและอายุอยู่ในช่วง ๓๐ - ๔๐ ปี นอกจากนี้แล้วหากตัวอย่างที่สุ่มได้เป็นคนที่อยู่ใน ครอบครัวที่ไม่ใช่หัวหน้าครอบครัว หัวหน้าครอบครัวอาจจะไปแทนก็ได้ อย่างไรก็ตามก็ศึกษาของความ ลำเอียงคิดว่าคงไม่มากนัก และไม่ผลต่อการศึกษาเท่าไร เพราะข้อมูลที่เรากำลังต้องการทราบใน ตอนต้นนี้เป็นข้อมูลของครอบครัว มิใช่ข้อมูลเกี่ยวกับตัวบุคคล เพราะฉะนั้นคนที่ตอบปัญหาหรือให้ ข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกในครอบครัวได้จะเป็นชายหรือหญิง หนุ่มหรือแก่ ก็คงไม่แตกต่างกัน

ตารางที่ ๕-๑

อายุและเพศของผู้ทำงานในโครงการ

อายุ (ปี)	ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคใต้		ทั่วประเทศ		
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	รวม
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
< ๑๑	๐.๐	๐.๐	๐.๒	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐
๑๒ - ๑๔	๐.๒	๐.๗	๐.๐	๐.๗	๐.๐	๐.๔	๐.๕	๐.๐	๐.๑	๐.๖	๐.๒
๑๕ - ๑๙	๒.๒	๑๒.๔	๖.๙	๑๐.๓	๔.๕	๑๔.๗	๕.๖	๘.๖	๔.๕	๑๑.๙	๕.๕
๒๐ - ๒๔	๙.๖	๑๖.๑	๑๐.๓	๘.๘	๙.๐	๑๒.๙	๖.๓	๒.๔	๙.๑	๑๐.๙	๘.๓
๒๕ - ๒๙	๑๑.๘	๑๐.๙	๑๓.๓	๑๖.๒	๑๓.๗	๑๒.๔	๘.๓	๘.๖	๑๒.๖	๑๔.๐	๑๒.๘
๓๐ - ๓๔	๑๔.๑	๑๘.๒	๑๕.๐	๑๗.๕	๑๗.๑	๑๔.๘	๑๒.๐	๑๗.๒	๑๕.๕	๑๗.๑	๑๕.๗
๓๕ - ๓๙	๑๔.๖	๑๖.๘	๑๓.๓	๑๓.๕	๑๖.๒	๑๔.๓	๑๔.๙	๘.๖	๑๕.๒	๑๔.๑	๑๕.๑
๔๐ - ๔๔	๑๖.๓	๙.๕	๑๓.๓	๙.๕	๑๔.๖	๑๔.๗	๑๖.๗	๑๔.๓	๑๕.๐	๑๑.๕	๑๔.๕
๔๕ - ๔๙	๑๓.๑	๘.๘	๑๐.๘	๑๒.๑	๑๑.๙	๖.๕	๑๒.๘	๑๑.๘	๑๒.๐	๙.๘	๑๑.๗
๕๐ - ๕๔	๑๐.๐	๕.๔	๕.๑	๖.๓	๗.๙	๕.๔	๑๓.๕	๒๐.๐	๔.๒	๖.๒	๘.๘
๕๕ - ๕๙	๕.๐	๖.๕	๓.๘	๒.๙	๓.๒	๑.๑	๕.๐	๕.๗	๓.๙	๒.๒	๓.๗
๖๐ +	๓.๑	๐.๗	๔.๓	๑.๘	๑.๙	๑.๘	๓.๗	๒.๘	๒.๙	๐.๗	๒.๗
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวน	๑๕๓๒	๑๓๗	๑๑๓๗	๔๔๔	๒๗๓๓	๒๗๙	๕๙๑	๓๕	๕๘๙๓	๘๙๖	๖๗๘๙
อายุโดยเฉลี่ย	๓๘.๖	๓๒.๔	๓๗.๐	๓๔.๖	๓๖.๗	๓๖.๘	๓๙.๔	๓๙.๘	(๔๖.๘)	(๓๓.๒)	(๓๐.๐)

ตารางที่ ๕-๑ แสดงถึงการกระจายผู้ทำงานในโครงการแบ่งตามอายุและเพศ จะเห็นได้ว่าผู้ทำงานในโครงการ กสช. ๒๕๒๓ นี้ ส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย คือมีผู้ชายทำงานสูงถึง ๘๖.๔% โดยมีผู้หญิงเพียง ๑๓.๖% และอายุโดยเฉลี่ยของผู้ทำงานทั่วประเทศคือประมาณ ๓๗.๕ ปี ของผู้ทำงานชาย และ ๓๓.๔ ปีของผู้ทำงานหญิง ประเด็นที่น่าสนใจวิเคราะห์ต่อไป ได้คือการเปรียบเทียบโครงสร้างของอายุและเพศของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ กสช.๒๕๒๓ กับโครงสร้างอายุและเพศของผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานในเขตชนบททั้งหมด (ซึ่งข้อมูลจะหาได้จาก การสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ) เพื่อจะดูว่าผู้ที่ได้เข้ามาทำงาน ในโครงการเป็นสัดส่วนอย่างไรกับกำลังแรงงานโดยทั่วไปในกลุ่มอายุและเพศเดียวกัน ซึ่งอาจจะทำให้เราทราบถึงลักษณะการตัดสินใจเข้ามาทำงานในโครงการของชาวชนบทได้ดียิ่งขึ้น แต่เนื่องจากเรื่องนี้อยู่นอกเหนือแนวทางความสนใจของการประเมินผลครั้งนี้ เราจึงมิได้ทำการ วิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าว

๒. ขนาดของครอบครัวและคนทำงานได้ในครอบครัว

ตารางที่ ๕-๒ แสดงให้เห็นถึงขนาดของครอบครัวและจำนวนผู้ทำงานในแต่ละ ครอบครัวของผู้ทำงานในโครงการในแต่ละภาคและโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ จะเห็นได้ว่าภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นภาคที่ราษฎรมีสมาชิกในครอบครัวโดยเฉลี่ยสูงที่สุดคือ ๖.๔ คน และ ภาคเหนือมีขนาดของครอบครัวเล็กที่สุดคือ ๔.๓ คน โดยเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วขนาดของ ครอบครัวของผู้ทำงานในโครงการจะมีสมาชิก ๕.๔ คน ขนาดของครอบครัวที่ได้จากการ สุ่มครั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วมีขนาดใหญ่กว่าขนาดครอบครัวที่ได้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ และสังคม พ.ศ. ๒๕๑๔-๒๕๑๕ โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งได้ขนาดของครอบครัวในเขต ชนบทของภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้ และเฉลี่ยทั่วประเทศ เท่ากับ ๔.๑, ๔.๓, ๖.๐, ๔.๓ และ ๔.๕ คนตามลำดับ ความแตกต่างนี้อาจจะเกิดขึ้นจากวิธีการ แจกนับที่แตกต่างกัน รวมทั้งความหมายของครัวเรือนที่แน่นอนด้วย ซึ่งตัวเลขของสำนักงานสถิติ น่าจะถูกต้องกว่า แต่อย่างไรก็ดีปีสำรวจนั้นต่างกัน ๕ ปี อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ในโครงสร้างของครอบครัวในชนบทไทยก็ได้ ข้อมูลที่ถูกต้องมากที่สุดและทันสมัยที่สุดคงจะได้

การกระจายขนาดของครัวเรือนและจำนวนผู้ทำงานในครัวเรือน

จำนวนคน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
(ก) ขนาดของครัวเรือน					
๑-๒ คน	๔.๘	๔.๕	๑.๒	๓.๔	๓.๐
๓-๔ "	๓๔.๗	๒๙.๒	๒๑.๑	๒๐.๙	๒๕.๖
๕-๖ "	๓๖.๓	๓๕.๔	๓๗.๑	๓๕.๐	๓๕.๔
๗-๘ "	๑๖.๙	๒๐.๔	๒๗.๘	๒๗.๗	๒๒.๙
๙-๑๐ "	๕.๖	๘.๑	๑๒.๖	๙.๕	๙.๔
๑๑ คนขึ้นไป	๑.๗	๒.๓	๕.๘	๓.๕	๓.๗
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๖๔	๑๕๘๒	๓๐๐๗	๖๒๑	๖๗๗๔
ขนาดของครอบครัว โดยเฉลี่ย (คน)	๕.๓	๕.๖	๖.๔	๖.๑	๕.๙
(ข) จำนวนผู้ทำงาน					
๑ คน	๖.๓	๗.๗	๒.๔	๕.๗	๕.๘
๒ "	๔๑.๑	๓๙.๕	๓๔.๖	๔๕.๗	๓๘.๓
๓ "	๒๐.๙	๑๙.๘	๑๙.๐	๑๙.๙	๑๙.๗
๔ "	๑๖.๕	๑๗.๐	๑๙.๒	๑๓.๘	๑๗.๖
๕ "	๙.๓	๘.๙	๑๑.๔	๙.๔	๑๐.๔
๖ "	๓.๕	๔.๕	๗.๐	๓.๒	๕.๓
๗ คนขึ้นไป	๒.๔	๒.๖	๕.๘	๒.๔	๓.๙
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๖๒	๑๕๘๑	๓๐๐๘	๖๑๔	๖๗๗๐
ขนาดของจำนวนผู้ทำงาน โดยเฉลี่ย (คน)	๓.๐	๓.๑	๓.๕	๓.๐	๓.๓

จากการทำสำมะโนประชากรทั่วประเทศ ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ เช่นเดียวกัน เมื่อต้นปี ๒๕๒๓ นี้ ซึ่งขณะนี้กำลังประมวลผลอยู่

สำหรับจำนวนผู้ทำงานในแต่ละครอบครัวนั้นก็แสดงไว้แล้วเช่นกันในตารางที่ ๕-๒ ซึ่งโดยเฉลี่ยทั่วประเทศจะมีคนทำงาน ๓.๓ คนในแต่ละครอบครัวของผู้ทำงานในโครงการ กสช. หรือคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ ๕๖ ของจำนวนคนทั้งหมดในครอบครัว ตัวเลขจำนวนผู้ทำงานในครอบครัวจากการสำรวจของเราครั้งนี้ สูงกว่าตัวเลขที่ได้จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เช่นเดียวกับขนาดของครอบครัว แต่อัตราส่วนระหว่างคนทำงานต่อคนทั้งหมดในครอบครัวไม่แตกต่างกันมากนัก

ลักษณะเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางเศรษฐกิจของการประกอบอาชีพของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ เรามีประเด็นที่จะพิจารณาได้ ๔ ประเด็นด้วยกันคือ (๑) อาชีพหลักและอาชีพรองของผู้ทำงานในโครงการ กสช. (๒) ลักษณะการถือครองที่ดินของราษฎรเหล่านี้ (๓) ลักษณะความเสียหายจากภัยธรรมชาติในปีการเพาะปลูกที่แล้ว และ (๔) รายได้ที่ได้จากการประกอบอาชีพการเกษตรและนอกการเกษตรตามปกติ

๑. อาชีพหลักและอาชีพรอง

จากการสำรวจผู้ทำงานในโครงการเกือบ ๗,๐๐๐ รายทั่วประเทศ เราพบว่า สามในสี่ของราษฎรที่ทำงานทั้งหมดเป็นชาวนาหรือมีอาชีพทำนาเป็นอาชีพหลัก นอกจากทำนาแล้วอีกร้อยละ ๑๐ ประกอบอาชีพทำไร่และทำสวน และที่เหลือก็มีอาชีพรับจ้างทั่วไปค้าขาย เกษตร และรับจ้างทั่วไปและอาชีพอื่น ๆ เช่น ค้าขาย รับราชการ หรือไม่มีอาชีพอะไรแน่นอน (ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้แสดงไว้แล้วในตาราง ๕-๓) เพราะฉะนั้นความเข้าใจแต่ดั้งเดิมว่า ๘๔% ของราษฎรไทยเป็นเกษตรกรนั้น ขณะนี้ก็ยังเป็นจริงอยู่ ส่วนในแต่ละภาคนั้น ลักษณะการประกอบอาชีพอาจจะแตกต่างกันออกไปบ้าง อาทิเช่น ภาคกลางซึ่งได้ชื่อว่าเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของไทย

ตารางที่ ๕-๓

อาชีพหลักและอาชีพรองของผู้ทำงานในโครงการ

(อัตราร้อยละ)

อาชีพ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. อาชีพหลัก					
๑. ทำนา	๗๘.๓	๕๕.๘	๘๘.๐	๕๕.๕	๗๕.๓
๒. ทำไร่	๗.๑	๒๒.๔	๕.๐	๐.๐	๙.๑
๓. ทำสวน	๑.๕	๒.๕	๐.๕	๓๒.๓	๑.๒
๔. รับจ้างเกษตร	๕.๗	๑๐.๗	๑.๓	๗.๐	๕.๐
๕. รับจ้างทั่วไป	๔.๗	๖.๙	๓.๖	๑.๘	๔.๓
๖. อื่น ๆ	๒.๗	๑.๗	๑.๖	๓.๔	๕.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๔๗๐	๑๔๘๐	๓๐๑๑	๖๒๕	๖๗๘๖
ข. อาชีพรอง					
๑. ทำนา	๒.๔	๓.๙	๑.๖	๒๒.๐	๔.๒
๒. ทำไร่	๒๖.๗	๑๐.๕	๒๔.๐	๑.๐	๑๙.๓
๓. ทำสวน	๕.๓	๓.๗	๓.๓	๒๗.๒	๕.๖
๔. รับจ้างเกษตร	๒๐.๕	๓๒.๓	๑๖.๒	๗.๘	๒๐.๒
๕. รับจ้างทั่วไป	๑๓.๗	๑๔.๘	๒๖.๘	๑๑.๘	๑๙.๒
๖. อื่น ๆ	๘.๐	๖.๖	๙.๐	๑.๗	๑๐.๔
๗. ไม่มีอาชีพรอง *	๒๓.๔	๒๘.๒	๑๙.๐	๒๒.๕	๒๒.๕
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๔๗๐	๑๔๘๓	๓๐๑๓	๖๒๖	๖๗๘๓

หมายเหตุ

*หมายถึงผู้ที่ไม่ทราบหรือไม่ตอบว่าอาชีพรองของตนคืออะไร

นั้น ปรากฏว่ามีราษฎรอาชีพทำนาเพียง ๔๔.๘% ส่วนทำไร่สูงถึง ๒๒.๔% ซึ่งอาจจะขัดกับความ
รู้สึกโดยทั่วไปอยู่มาก ทั้งนี้ก็อาจเป็นเพราะว่าในประการแรกขอบเขตการเพาะปลูกของภาค
กลางได้ขยายออกไปมากทั้งทางด้านตะวันออก (จังหวัดลพบุรี และสระบุรี) และทางด้านตะวันตก
(จังหวัดกาญจนบุรี) ซึ่งเนื้อที่เพาะปลูกใหม่นี้มักจะเป็นเนื้อที่ศิขไร ในประการที่สองแนวโน้ม
การสูญเสียที่ดินทำกินในเขตภาคกลางนี้ค่อนข้างสูง ผู้ที่ประกอบอาชีพทำนาจึงอาจจะลดลงโดย
เปรียบเทียบ และเมื่อพิจารณาว่าผู้ประกอบอาชีพรับจ้างการเกษตรและการรับจ้างทั่วไปในภาค
นี้ ซึ่งสูงถึง ๑๗.๖% ก็พอที่จะยืนยันความรู้สึกข้างต้นนั้นได้ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงคงเป็น
ภาคที่ราษฎรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนามากที่สุด ซึ่งก็เป็นไปตามความเข้าใจโดยทั่วไป

สำหรับอาชีพร่อนนั้น ๒๒.๔% ของผู้ทำงานในโครงการตอบว่าไม่มีหรือไม่มีแน่นอน
ในส่วนของผู้ที่สามารถระบุอาชีพร่อนได้แน่นอน ปรากฏว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วส่วนใหญ่จะ
กระจายกันอยู่ใน ๓ อาชีพนี้โดยเท่า ๆ กัน คือ ทำไร่ รับจ้างเกษตร และรับจ้างทั่วไป แต่ถ้า
รวมเอา รับจ้างเกษตรและรับจ้างทั่วไปเข้าด้วยกันแล้ว จะเห็นได้ว่าราษฎรไทยในชนบทหาเลี้ยง
ชีพโดยการรับจ้างไม่น้อยทีเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งผู้ประกอบ
อาชีพร่อนโดยการรับจ้างมีถึง ๔๓% ของราษฎรทั้งหมด โดยใช้ผู้ทำงานในโครงการเป็นเกณฑ์

๒. ลักษณะการถือครองที่ดิน

ตารางที่ ๔-๔ และ ๔-๕ แสดงถึงข้อมูลหลายอย่างเกี่ยวกับลักษณะการถือครอง
ที่ดินของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ กสช. จากตาราง ๔-๔ ในลักษณะแรกถ้าจะแยกผู้ทำงาน
ในโครงการเป็นสองพวกคือ พวกหนึ่งมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และอีกพวกหนึ่งเป็นพวกไม่มี
ที่ดิน ซึ่งรวมทั้งพวกไม่มีที่ดินแต่เช่าที่เขาทำกินกับพวกไม่มีที่ดินและไม่ได้เช่าด้วยแล้ว จะเห็นได้
ว่า โดยเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วประมาณ ๔๐% มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ส่วนอีก ๖๐% ที่เหลือ
ต้องเช่าที่เขาทำกินหรือไม่ก็รับจ้างหรือประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้ที่ดิน ความไม่เป็น
เจ้าของที่ดินยังคงมีอัตราสูงสุดในภาคกลางตรงตามความเข้าใจโดยทั่วไป

ตารางที่ ๕-๔

ลักษณะต่าง ๆ เกี่ยวกับการถือครองที่ดินของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ กสช.๒๔๒๓

การถือครองที่ดิน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. การเป็นเจ้าของที่ดิน (%)					
- มีที่ดิน	๗๖.๕	๗๒.๘	๘๓.๕	๕๔.๕	๘๐.๔
- ไม่มีที่ดิน	๒๓.๕	๒๗.๒	๑๖.๕	๔๖.๖	๑๙.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
๒. เนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ย (ไร่)					
- เฉพาะผู้มีที่ดิน	๒๕.๐	๓๖.๐	๒๖.๘	๒๑.๑	๒๗.๗
- เฉลี่ยรวมราษฎรทุกคน	๑๙.๑	๒๖.๐	๒๒.๓	๑๙.๙	๒๒.๒
๓. ลักษณะการถือครองที่ดิน (%)					
- เป็นเจ้าของที่ดินอย่างเดียว	๖๖.๐	๕๑.๘	๘๕.๐	๘๕.๐	๗๓.๕
- เป็นผู้เช่าที่ดินอย่างเดียว	๒๐.๔	๒๓.๙	๖.๒	๔.๖	๑๓.๑
- เป็นผู้เช่าบางส่วน	๑๒.๐	๒๐.๖	๘.๐	๙.๔	๑๑.๘
- ไม่เป็นเจ้าของและ ไม่ได้เช่า	๑.๖	๓.๗	๐.๗	๑.๐	๑.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
๔. การได้รับน้ำจากชลประทาน					
- ได้รับ	๔๔.๑	๒๘.๑	๑๐.๒	๑๒.๕	๒๑.๙
- ไม่ได้รับ	๕๐.๕	๖๐.๓	๘๗.๓	๗๙.๘	๗๖.๕
- ได้รับบางส่วน	๕.๔	๑๑.๕	๒.๕	๗.๗	๕.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

(เปอร์เซนต์)

[illegible]

ในลักษณะที่สองเกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ต่อจำนวนประชากรนั้น เราได้แยกออกเป็น สัดส่วนต่อผู้มีที่ดินและสัดส่วนต่อจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งผลก็ปรากฏว่าในระหว่างผู้มีที่ดิน ด้วยกันเองเนื้อที่ถือครองโดยเฉลี่ยทั่วประเทศคือครอบครัวละ ๒๗.๗ ไร่ แต่ถ้าใช้ประชากร ทั้งหมดเป็นฐาน ขนาดที่ดินก็จะลดลงมาเหลือ ๒๒.๒ ไร่ ลักษณะต่อไปคือการจำแนกการถือ ครองที่ดินออกเป็นการเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเดียว ผู้เช่าอย่างเดียว ผู้เช่าบางส่วน และทั้งที่ ไม่ได้เป็นเจ้าของและไม่ได้เช่า ซึ่งตัวเลขก็คล้ายคลึงกับตัวเลขอื่น ๆ ที่เราได้พิจารณามาแล้ว อาทิเช่น ภาคกลางมีอัตราการเป็นผู้นำและผู้เช่าที่ดินสูงที่สุดกว่าทุกภาค (๒๓.๔% และ ๓.๙% ตามลำดับ) ซึ่งตรงกันข้ามกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในลักษณะสุดท้าย ราษฎร ที่ประกอบอาชีพบนที่ดินทั่วทั้งประเทศได้รับน้ำจากชลประทาน ทั้งที่ได้รับเต็มที่ได้และได้รับบางส่วน เพียง ๒๗.๔% เท่านั้นเอง ที่เหลือ ๗๒.๕% ไม่ได้รับน้ำจากชลประทาน เมื่อเปรียบเทียบ ระหว่างภาคจะเห็นว่าภาคเหนือกลับเป็นภาคที่มีสัดส่วนการได้รับน้ำจากการชลประทานสูงที่สุด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในลักษณะสุดท้ายนี้อาจจะไม่สุ่ แน่นยำนักเพราะเป็นข้อมูลที่ได้จากการถามราษฎรผู้ทำงานในโครงการว่า เนื้อที่เพาะปลูกของ คนนั้นได้รับน้ำจากเขตชลประทานหรือไม่ มิใช่ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจปริมาณในแต่ละท้องที่ อย่างแท้จริง

ตารางที่ ๔-๔ แสดงถึงการแจกแจงอัตราการร้อยละของการถือครองที่ดินในแต่ละ ภาคและทั่วประเทศ โดยแบ่งตามขนาดของที่ดินที่ถือครอง เริ่มตั้งแต่ไม่มีที่ดินถือครองเลยไปจน ถึงที่ดินถือครองตั้งแต่ ๔๑ ไร่ขึ้นไป ตารางนี้อาจจะใช้เปรียบเทียบกับผลการทำสำมะโนการ เกษตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกำลังจะเสร็จในเร็ว ๆ นี้ เพื่อให้ทราบว่าราษฎรที่มาทำงานใน โครงการ กสช. ๒๕๒๓ นี้เป็นตัวแทนของราษฎรในชนบทได้ดีเพียงใด

๓. ความเสียหายจากภาวะฝนแล้ง

ข้อมูลเกี่ยวกับความเสียหายจากภาวะฝนแล้งนี้ได้มาโดยการให้ราษฎรตัวอย่าง ของเราแจ้งหรือตอบว่า จากเนื้อที่ที่ตนใช้เพาะปลูกอยู่มีกี่ไร่ที่ได้รับความเสียหายจากการขาด น้ำ จากนั้นเราก็นำคำตอบเหล่านี้มาคำนวณเป็นสัดส่วนกับเนื้อที่ถือครองทั้งหมด เพื่อให้รู้ว่า

สัดส่วนของความเสียหายนี้มีลักษณะ เช่นไรในแต่ละภาคและทั่วประเทศ ผลการคำนวณได้แสดง

ไว้แล้วในตารางที่ ๕-๖

ตารางที่ ๕-๖

การแจกแจงความเสียหายของพื้นที่ทำนาและทำไร่ของครัวเรือนตัวอย่าง

พื้นที่เสียหาย (%)	พื้นที่ทำนา					พื้นที่ทำไร่				
	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ไม่เสียหายเลย	๔๑.๔	๔๗.๖	๖๘.๖	๕๑.๖	๓๗.๘	๖๒.๓	๖๘.๐	๗๗.๙	๙๗.๕	๗๓.๘
เสียหาย :										
ต่ำกว่า ๑๐%	๑.๓	๑.๘	๓.๖	๖.๗	๒.๔	๐.๘	๐.๘	๐.๙	๐.๐	๐.๘
๑๐-๑๙%	๕.๖	๔.๘	๗.๘	๓.๔	๖.๖	๑.๘	๒.๘	๒.๙	๐.๕	๒.๓
๒๐-๒๙%	๔.๑	๕.๕	๑๒.๑	๘.๔	๙.๖	๓.๗	๓.๓	๓.๑	๐.๒	๓.๐
๓๐-๓๙%	๘.๖	๔.๓	๘.๔	๙.๐	๗.๖	๖.๕	๓.๓	๒.๑	๐.๒	๓.๒
๔๐-๔๙%	๔.๓	๓.๙	๖.๗	๓.๔	๕.๒	๒.๕	๒.๑	๒.๔	๐.๘	๒.๑
๕๐-๕๙%	๑๒.๖	๙.๑	๑๕.๐	๑๒.๙	๑๒.๙	๑๑.๖	๖.๖	๕.๑	๐.๒	๖.๖
๖๐-๖๙%	๔.๔	๔.๐	๕.๖	๒.๔	๔.๕	๒.๔	๓.๔	๑.๔	๐.๓	๑.๗
๗๐-๗๙%	๓.๙	๓.๔	๔.๕	๒.๑	๓.๘	๒.๙	๒.๕	๑.๖	๐.๑	๒.๐
๘๐-๘๙%	๑.๖	๓.๓	๒.๘	๑.๐	๒.๕	๑.๗	๒.๕	๐.๙	๐.๐	๑.๔
๙๐-๙๙%	๑.๙	๒.๕	๑.๕	๑.๘	๑.๘	๐.๕	๑.๖	๐.๒	๐.๐	๐.๖
สูงกว่า ๙๙%	๐.๓	๑๐.๑	๔.๗	๑.๓	๕.๗	๓.๔	๓.๓	๐.๔	๐.๐	๒.๒
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
ความเสียหายโดยเฉลี่ยต่อพื้นที่ทั้งหมด (%)	๒๙.๑	๓๐.๖	๓๓.๖	๒๑.๔	๓๐.๗	๒๐.๐	๑๗.๙	๑๖.๓	๑.๒	๑๓.๕

ในตารางที่ ๕-๖ เราได้พิจารณาเฉพาะความเสียหายในพื้นที่ทำนาและทำไร่เพียงสองอย่างเท่านั้น ซึ่งก็คลุมเนื้อที่ทำการเกษตรไว้เกือบหมด เฉพาะการทำนาเป็นที่น่าสนใจถึงความเสียหายจากภาวะฝนแล้งนั้นกระจายออกไปโดยทั่วถึงในทุก ๆ ภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเหนือ ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีลักษณะความเสียหายโดยเฉลี่ยต่อพื้นที่ทั้งหมดใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ ๒๔.๑, ๓๐.๖ และ ๓๓.๖ ตามลำดับ ส่วนภาคใต้นั้นเสียหายน้อยที่สุดกว่าทุกภาค และเมื่อเฉลี่ยทั่วประเทศแล้ว สรุปได้ว่าพื้นที่ทำนาที่เสียหายจากภาวะฝนแล้งตกประมาณ ๓๐.๗% ส่วนพื้นที่ทำไร่นั้นเสียหายน้อยกว่าพื้นที่ทำนาเพราะโดยปกติการทำไร่นั้นใช้น้ำน้อยกว่าการทำนาอยู่แล้ว โดยเฉลี่ยทั่วประเทศพื้นที่ทำไร่ได้รับความเสียหายจากภาวะฝนแล้งประมาณ ๑๓.๔% ของพื้นที่ทำไร่ทั้งหมด

๕. รายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติ

ในการสำรวจเพื่อประเมินผลโครงการ กสช. ๒๕๒๓ ครั้งนี้ เราได้แบ่งรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติออกเป็น ๒ ส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรกเป็นรายได้จากผลิตผลทางการเกษตร โดยเฉพาะการเพาะปลูกประเภทต่าง ๆ และส่วนที่สองเป็นรายได้จากการรับจ้างและรายได้อื่น ๆ ทั้งในและนอกภาคการเกษตร รายได้ที่ได้คำนวณได้ก็เป็นรายได้ของครอบครัว มิใช่รายได้ของบุคคล และเป็นรายได้รวม (gross income) มิใช่รายได้สุทธิ (net income) ของครอบครัวนั้น ๆ เหตุที่ต้องใช้รายได้รวมก็เนื่องจากว่าเราไม่มีเวลาที่จะหาต้นทุนการผลิตทางการเกษตรของราษฎรตัวอย่าง เพื่อเอามาลบออกจากรายได้รวมเพื่อหารายได้สุทธิได้ การแจกแจงอัตราส่วนร้อยละของราษฎรผู้ทำงานในโครงการแบ่งตามชั้นของรายได้รวมตามภาคต่างๆ และทั่วประเทศแสดงไว้แล้วในตารางที่ ๕-๗

[illegible]

รายได้รวมโดยเฉลี่ยในแต่ละภาคซึ่งคำนวณได้จากข้อมูลในตารางที่ ๕-๗ เป็นดังนี้

ภาคเหนือ	๑๗,๗๗๑	บาท
ภาคกลาง	๒๓,๐๒๑	บาท
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๖,๔๓๐	บาท
ภาคใต้	๒๓,๖๓๔	บาท
ทั่วประเทศ	๑๔,๐๖๑	บาท

จะเห็นได้ว่าข้อมูลของเรายืนยันความเข้าใจโดยทั่วไปเกี่ยวกับฐานะทางรายได้ของครอบครัวในชนบทของภาคต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่ราษฎรในชนบทจนที่สุด โดยมีรายได้รวมน้อยกว่าภาคอื่นทุกภาค ถัดขึ้นไปก็เป็นภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ ตามลำดับ แต่การใช้รายได้เฉลี่ยเพื่อแสดงฐานะของครอบครัวชนบทในภาคต่าง ๆ ข้างต้นนี้ยังไม่เหมาะสมหรือถูกต้องนัก ทั้งนี้ก็เนื่องจากการกระจายรายได้ในชนบทของไทยเมื่อพิจารณาจากข้อมูลในตารางที่ ๕-๗ ยังมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่มาก ราษฎรผู้ร่ำรวยซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนน้อยแต่มีรายได้รวมสูงมาก จะเป็นตัวดึงให้รายได้รวมเฉลี่ยสูงลงตามมาก ยกตัวอย่างเช่นในภาคเหนือซึ่งรายได้รวมเฉลี่ยต่อครอบครัวคำนวณได้เกือบ ๑๔,๐๐๐ บาท ถ้าเราจะลองนับจำนวนครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่านี้ลงไปอย่างคร่าว ๆ จะพบว่ามีครอบครัวถึงกว่า ๖๓% ที่มีรายได้ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยดังกล่าว หรือถ้าดูระดับทั้งประเทศก็จะพบว่าเกือบ ๖๔% ของราษฎรมีรายได้รวมน้อยกว่ารายได้รวมเฉลี่ยของประเทศ

ลักษณะการกระจายรายได้ของราษฎรผู้ทำงานในโครงการที่มีความเหลื่อมล้ำสูงนี้ จะพิจารณาได้ด้วยวิธีการเปรียบเทียบอัตราส่วนร้อยละของครอบครัว กับอัตราส่วนร้อยละของรายได้รวมที่ได้ในตารางที่ ๕-๗ ถ้ามองดูคร่าว ๆ จะเห็นว่าสัดส่วนของครอบครัวที่มีรายได้ต่ำจะแออัดกันอยู่แถวชั้นรายได้ต้น ๆ แต่ทว่าส่วนแบ่งของรายได้จะมีน้อย ยกตัวอย่างเช่น ครอบครัวราษฎรที่มีรายได้รวมต่ำกว่า ๒,๕๐๐ บาทต่อปีในภาคเหนือมีประมาณ ๖.๗% แต่ครอบครัวเหล่านี้มีส่วนแบ่งของรายได้รวมเพียง ๐.๕% เท่านั้นเอง ถัดขึ้นมาอีกหนึ่งชั้นรายได้ระหว่าง ๒,๕๐๐-๔,๐๐๐

บาทต่อปี มีครอบครัวอยู่ในกลุ่มรายได้นี้ ๑๒.๑ ของครอบครัวทั้งหมดในชนบทภาคเหนือ แต่
 ส่วนแบ่งของรายได้มีเพียง ๒.๖% ทั้งนี้ เป็นต้น ผลการคำนวณหาค่าของความเหลื่อมล้ำในการ
 กระจายรายได้โดยใช้วิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) เป็นดังนี้

ภาคเหนือ	๐.๔๖๐๗
ภาคกลาง	๐.๔๗๔๗
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๐.๔๓๗๗
ภาคใต้	๐.๔๓๘๔
ทั่วประเทศ	๐.๔๖๙๐

ค่าสัมประสิทธิ์จีนินี้ยิ่งใกล้ ๑ เข้าไปเท่าใดก็หมายความว่าความเหลื่อมล้ำหรือความ
 ไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้มากขึ้น ถึงแม้จะไม่มีการเกิดช่องว่างไว้แน่นอนตายตัวว่าค่า
 สัมประสิทธิ์จีนิระดับใดจึงจะถือได้ว่าแสดงถึงการกระจายรายได้ที่น่าพอใจหรือไม่น่าพอใจ ผู้ที่
 ค้นเคยกับการศึกษาค้นคว้าการกระจายรายได้ของระบบเศรษฐกิจต่าง ๆ คงจะเห็นพ้องต้องกันว่า
 ค่าสัมประสิทธิ์จีนิระหว่าง ๐.๔ ถึง ๐.๕ นี้ จะต้องนับว่าแสดงถึงความเหลื่อมล้ำในการกระจาย
 รายได้ค่อนข้างมากที่สุด และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างภาคต่าง ๆ แล้วจะเห็นว่า ภาคกลางมี
 ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ภายในภาคชนบทสูงที่สุด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำ
 ที่สุด ซึ่งก็ตรงกับความรู้สึกโดยทั่วไป กล่าวคือ ภาคอีสานนั้นส่วนใหญ่จะมีคนจนเหมือน ๆ กัน
 ส่วนภาคกลางนั้นจะมีทั้งพวกที่จน ปานกลาง และร่ำรวย มีช่องว่างห่างกันมากจนทำให้ค่า
 สัมประสิทธิ์จีนิออกมาสูง อย่างไรก็ตามค่าระหว่างภาคห่างกันไม่มากนัก แสดงว่าทุก ๆ ภาคยังคง
 มีลักษณะการกระจายรายได้ภายในภาคชนบทที่ยังไม่น่าพอใจนัก และจากค่าสัมประสิทธิ์ที่คำนวณได้
 นี้พอที่เราจะอนุมานได้ว่า ถ้าหากพิจารณาทั้งประเทศถือเอาภาคชนบทและภาคในเมืองรวมกันแล้ว
 ความเหลื่อมล้ำแห่งการกระจายรายได้จะต้องเลวร้ายไปกว่านี้อีกมาก

เนื่องจากกระบวนการรับคนเข้าทำงานในโครงการของแต่ละตำบลนั้นส่วนใหญ่เป็น
 ทำนองมาก่อนได้ก่อน หรือมาเท่าไรรับหมด ความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้รวมของ

ครอบครัวผู้ทำงานในโครงการ กสช. ๒๕๒๓ คงมิได้เกิดขึ้นเพราะการที่สภาตำบลเลือกเอาครอบครัวที่มีฐานะดีเข้ามาทำงานมากกว่าปกติ แต่คงเกิดขึ้นเพราะโครงสร้างการกระจายรายได้ในภาคชนบทในทุก ๆ ภาคมีความเหลื่อมล้ำเช่นนี้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ราษฎรที่เข้ามาทำงานในโครงการ ซึ่งเข้ามาโดยสมัครทั้งที่จนและไม่จน เป็นเพียงแต่การสะท้อนให้เห็นโครงสร้างที่เป็นอยู่แล้วตามธรรมชาติเท่านั้นเอง แต่กระนั้นก็ตามหากรัฐบาลมีความมุ่งหมายที่จะให้โครงการ กสช. นี้เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้จริง ๆ คงต้องวางนโยบายให้สภาตำบลพิจารณาจ้างคนที่ยากจนที่สุดของตำบลก่อน แล้วถัดขึ้นไปเรื่อย ๆ จนได้คนทำงานครบตามความต้องการ

สรุป

ในบทนี้เราได้กล่าวถึงลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจบางประการของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ กสช. ๒๕๒๓ วัตถุประสงค์ใหญ่ก็เพื่อให้เราทราบถึงลักษณะหรือคุณสมบัติของตัวอย่างที่เราจะนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องหรือลึกซึ้งขึ้น เราได้แบ่งลักษณะดังกล่าวออกเป็นลักษณะที่เกี่ยวกับครอบครัว และลักษณะที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพของราษฎรในโครงการ ในลักษณะแรกนั้นเราได้พิจารณาถึงอายุและเพศของผู้ทำงาน ขนาดของครอบครัว และจำนวนผู้ทำงานได้ในแต่ละครอบครัว ในลักษณะที่สองนั้นเราได้พิจารณาถึงอาชีพหลักและอาชีพรองของราษฎรตัวอย่าง สภาพการถือครองที่ดิน ความเสียหายอันเนื่องมาจากภาวะฝนแล้ง และรูปแบบของการกระจายรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติ ทั้งในภาคการเกษตรและภาคนอกการเกษตร เฉพาะในประเด็นท้ายนี้เราพบว่ามีความเหลื่อมล้ำอยู่เป็นอันมากในการกระจายรายได้รวมของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ กสช. ๒๕๒๓

บทที่ ๖

ผลทางเศรษฐกิจของโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓

ถ้าเราจะย้อนกลับไปดูวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. ตามที่ได้แสดงไว้ในบทที่ ๒ จะเห็นได้ว่า ความต้องการที่จะให้ราษฎรในชนบทได้มีรายได้เพิ่มขึ้นหรือนอกเหนือจากการประกอบอาชีพตามปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูที่มิได้เพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยว และในภาวะที่ราษฎรเหล่านั้นได้รับความเดือดร้อน หรือความเสียหายจากภาวะฝนแล้ง เป็นความต้องการที่มีน้ำหนักมากที่สุด ถัดจากนั้นลงมาการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนในชนบท โดยผ่านการสร้างงานสาธารณะในชนบทก็จะบรรลุถึงจุดประสงค์อีกข้อหนึ่งคือ การระงับหรือชะลอการอพยพของแรงงานจากชนบทเข้าไปในเมืองในช่วงฤดูแล้งดังกล่าว ซึ่งเป็นการลดปัญหาความแออัดในเมืองและความเดือดร้อนของผู้ที่อพยพเข้ามาในการหาที่อยู่อาศัยและหางานทำในเมือง เพราะฉะนั้นในบทนี้เราจึงได้วิเคราะห์ถึงผลทางเศรษฐกิจของโครงการ กสช. ที่เกิดขึ้นในชนบท โดยจะแยกการพิจารณาออกเป็นสองลักษณะคือ ผลในทางรายได้ และผลในทางการจ้างงาน

ผลทางรายได้

๑. อัตราค่าจ้างและเวลาทำงาน

ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วแต่ต้น การจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ทำงานในโครงการนั้น โดยปกติแล้วมีสองวิธีคือ การจ่ายเหมาเป็นรายวันและการจ่ายตามเนื้องานหรือปริมาณงาน ที่ทำได้ตามวิธีแรกนั้น ผู้จ้าง (สภาตำบล) และผู้ทำงานจะตกลงกันก่อนว่าจะให้ทำงานอะไร ตั้งแต่เวลาไหนถึงเวลาไหน และจะได้ค่าจ้างต่อคนวันละเท่าไร โดยปกติค่าจ้างรายวันที่จ่ายในโครงการจะอยู่ในระดับเดียวกับอัตราค่าจ้างรายวันซึ่งเป็นที่ยอมรับหรือใช้กันอยู่ทั่วไปในท้องที่นั้น ๆ ยกเว้นในกรณีที่มีการขาดแคลนแรงงานจริง ๆ ค่าจ้างรายวันจึงอาจจะสูงกว่าอัตราในท้องที่ทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อดึงดูดให้คนมาทำงานในโครงการ ส่วนการจ่ายค่าจ้างตามปริมาณงานนั้น เนื่องจากงานส่วนใหญ่เป็นงานดิน ฐานของค่าจ้างคือ

ลูกบาศก์เมตรของดินที่ขุดได้ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันออกไปได้อีกตามชั้นของดินว่าแข็งมากหรือ
แข็งน้อย การจ่ายค่าจ้างตามปริมาณดินนี้เปิดโอกาสให้ผู้ทำงานในโครงการสามารถทำงาน
เป็นทีมได้ โดยให้สมาชิกในครอบครัวมาร่วมด้วย หรือไม่ก็ร่วมกับผู้อื่น ถึงแม้ว่าอัตราค่าจ้าง
ที่คิดตามปริมาณงานนี้จะไม่แตกต่างจากอัตราค่าจ้างประเภทเดียวกับที่ใช้อยู่ก่อนแล้วในท้องถิ่น
นั้นก่อนที่โครงการ กสข. จะเริ่มขึ้น แต่ผู้ที่ทำได้เร็วหรือมีผู้ช่วยเหลือมากย่อมมีโอกาสได้มี
รายได้สูงกว่าผู้ที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ตารางที่ ๖-๑ แสดงถึงอัตราค่าจ้างทั้งประเภท
เหมาะเป็นรายวัน และประเภทปริมาณดินเป็นลูกบาศก์เมตรหรือคิว รวมทั้งจำนวนวันที่ทำงาน
ในโครงการ และปริมาณดินเฉลี่ยที่ขุดได้ในแต่ละวัน แยกออกเป็นรายภาคและทั่วประเทศ

ตารางที่ ๖-๑

อัตราค่าจ้างและจำนวนวันทำงานของผู้ทำงานในโครงการ กสข.

อัตราโดยเฉลี่ย	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. อัตราเหมาเป็นรายวัน					
- วันละ (บาท)	๓๖.๓	๕๒.๔	๓๙.๐	๕๒.๑	๔๑.๖
- เหมาทั้งวัน	๑๓.๖	๑๑.๒	๑๐.๖	๒๔.๒	๑๔.๘
ข. อัตราตามปริมาณดิน					
- คิวละ (บาท)	๒๙.๗	๒๕.๔	๒๒.๙	๒๑.๕	๒๔.๓
- ขุดได้วันละกี่คิว	๔.๓	๓.๘	๓.๖	๔.๗	๓.๘
- ขุดกี่วัน	๑๓.๙	๑๔.๒	๑๐.๔	๒๑.๘	๑๒.๓
ค. ค่าจ้างที่ได้รับโดยเฉลี่ย (บาท/คน)	๗๐๖	๑๑๒๕	๗๗๕	๑๑๗๐	๘๗๗

ที่มา : ผลการสำรวจของ กสข. (๑)

๒. ฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำงานในโครงการกับรายได้ที่ได้จากโครงการ

ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นมิได้ระบุไว้ชัดเจนว่าต้องการให้ราษฎรในชนบทที่ยากจนที่สุด หรือที่ประสบความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้งมากที่สุด ได้รับประโยชน์จากโครงการ กสช. ในลักษณะของรายได้จากการทำงานในโครงการมากที่สุดก็จริง น่าจะถือได้ว่าโครงการนี้มีความบกพร่องมากหากสภาพความจริงกลายเป็นว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีในชนบทเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ กสช. แต่เพียงผู้เดียว หรือได้รับประโยชน์โดยเปรียบเทียบ (ในรูปของเงินจากการทำงานในโครงการ) สูงกว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่า หากความคิดดังกล่าวพอจะเป็นที่ยอมรับได้แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำงานในโครงการ กับจำนวนเงินหรือรายได้ซึ่งผู้ทำงานได้รับจากโครงการ ย่อมจะมีความสำคัญมากในการที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือไม่เพียงใด ในการใช้โครงการ กสช. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ในชนบทให้ดีขึ้นวิธีการง่าย ๆ ที่จะค้นหาความสัมพันธ์ดังกล่าวก็คือ การใช้เนื้อที่ถือครองและรายได้รวมจากการทำงานในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ เป็นฐานในการคำนวณหรือแยกประเภทดูว่าตัวแปรดังกล่าวมีผลต่อรายได้ที่ราษฎรได้รับจากการทำงานในโครงการอย่างไร

(ก) เนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการ

ตารางที่ ๖-๒ ได้สร้างขึ้นมาโดยการเปรียบเทียบรายได้จากโครงการตามเนื้อที่ถือครองที่แตกต่างกันออกไป นับตั้งแต่ผู้ที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองเลยจนกระทั่งถึงผู้ที่มีที่ดินตั้งแต่ ๔๑ ไร่ขึ้นไป เมื่อพิจารณาด้วยสายตาธรรมดาจะเห็นได้ว่า รายได้จากการทำงานในโครงการมีลักษณะขึ้น ๆ ลง ๆ ไม่มีทิศทางไปในทางใดทางหนึ่งอย่างเห็นได้ชัด แต่กระนั้นก็ยังพอมองออกว่า เมื่อที่ดินถือครองสูงขึ้นแนวโน้มของรายได้จากโครงการมีที่จะสูงตามขึ้นไปด้วย วิธีที่จะทำให้เห็นได้ชัดขึ้นคือการคำนวณถึงอิทธิพลของเนื้อที่ถือครอง

ตารางที่ ๖-๒

รายได้จากการทำงานในโครงการจำแนกตามเนื้อที่ถือครอง

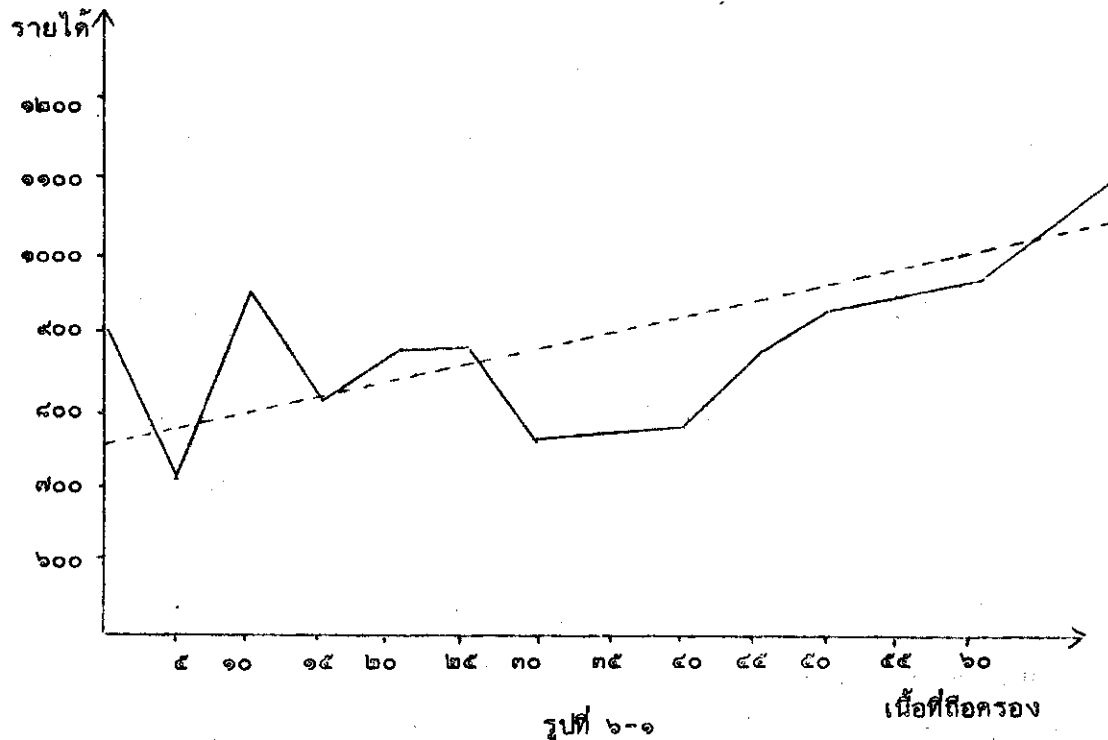
เนื้อที่ถือครอง	บาทต่อคน				
	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ไม่มีที่ดินของตนเอง	๗๕๒	๑๑๑๒	๘๓๕	๑๒๑๓	๙๑๒
ต่ำกว่า ๕ ไร่	๔๔๓	๑๐๒๒	๗๗๔	๑๑๒๕	๖๙๓
๖ - ๑๐	๖๐๖	๑๒๙๑	๙๓๐	๑๑๔๕	๙๓๗
๑๑ - ๑๕	๗๑๕	๘๗๙	๗๒๓	๑๐๓๙	๗๙๔
๑๖ - ๒๐	๖๒๗	๑๒๙๙	๖๘๘	๑๑๙๙	๘๖๖
๒๑ - ๒๕	๖๙๒	๙๘๗	๗๓๙	๑๕๗๗	๘๖๙
๒๖ - ๓๐	๘๓๐	๙๐๐	๖๕๖	๙๒๓	๙๕๓
๓๑ - ๓๕	๙๓๘	๗๗๙	๗๐๒	๑๐๐๐	๙๕๗
๓๖ - ๔๐	๗๒๒	๑๑๔๐	๖๐๔	๙๕๔	๗๖๖
๔๑ - ๔๕	๑๐๔๐	๑๒๗๒	๖๖๓	๙๕๗	๘๖๘
๔๖ - ๕๐	๑๒๓๕	๑๑๔๘	๖๖๓	๑๐๒๘	๙๑๙
๕๑ - ๖๐	๑๘๗๘	๑๒๘๙	๗๐๔	๔๘๘	๙๕๙
๖๑ - ๘๐	๙๘๑	๑๘๖๘	๘๙๔	๑๙๘๑	๑๒๙๗
๘๑ ขึ้นไป	๑๑๐๕	๑๑๕๙	๑๑๓๕	๑๓๗๘	๑๑๕๕

ที่มีต่อปริมาณรายได้จากการทำงานในโครงการด้วยวิธีหาสมการถดถอยธรรมดา (Simple regression technique) ระหว่าง Y = รายได้จากการทำงานในโครงการ และ L = เนื้อที่ถือครอง ซึ่งผลการคำนวณเป็นรายภาคและทั่วประเทศเป็นดังนี้

ภาคเหนือ	$Y_n = 600.9 + 8.8541 L_n$	$R^2 = 0.42$
ภาคกลาง	$Y_c = 1005.1 + 4.4131 L_c$	$R^2 = 0.19$
ภาคอีสาน	$Y_{ne} = 698.5 + 1.9589 L_{ne}$	$R^2 = 0.13$
ภาคใต้	$Y_s = 1036.5 + 3.3030 L_s$	$R^2 = 0.06$
ทั่วประเทศ	$Y_{wk} = 750.4 + 4.2953 L_{wk}$	$R^2 = 0.47$

นัยสำคัญทางสถิติของเนื้อที่ถือครองต่อรายได้ที่ได้รับจากโครงการในทุก ๆ ภาค (มิได้แสดงไว้) อยู่ในระดับที่เชื่อถือได้กว่า ๔๔% แต่เนื้อที่ถือครองในฐานะตัวแปรอิสระสามารถอธิบายความแตกต่างในระดับรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการค่อนข้างจะน้อยมาก ยกตัวอย่างเช่น ในภาคเหนือค่าสัมประสิทธิ์แห่งการอธิบาย (R^2) มีค่า ๐.๔๒ ซึ่งนับว่าสูงมากแล้วเมื่อเทียบกับสัมประสิทธิ์ของภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งมีค่าเท่ากับ ๐.๑๙, ๐.๑๓ และ ๐.๐๖ ตามลำดับซึ่งต่ำมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อมูลของทั้งประเทศรวมกัน ระดับการอธิบายจะดีขึ้นเล็กน้อย กล่าวคือเนื้อที่ถือครองอธิบายระดับรายได้จากการทำงานในโครงการได้ประมาณ ๔๗% แต่ที่สำคัญกว่านี้คือ ทิศทางของความเปลี่ยนแปลงระหว่างเนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการ เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุก ๆ ภาค หมายความว่า ผู้ที่มีเนื้อที่ถือครองมากขึ้นจะมีแนวโน้มที่จะได้รายได้จากการทำงานในโครงการสูงขึ้นด้วย ถ้าหากเนื้อที่ถือครองนี้เป็นตัวแทน (proxy) ของฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎรในชนบทอย่างหนึ่ง ก็พอจะสรุปได้ว่าโครงการ กสช. ปี ๒๕๒๓ นี้ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ใหม่ในระหว่างราษฎรในชนบทเท่าใดนัก ข้ายังมีมติที่จะทำให้การกระจายรายได้

เลวลงด้วยซ้ำ แต่ข้อสรุปประการเหล่านี้ยังอาจกระทำไม่ได้แน่นอน เพราะค่าความสำคัญทางสถิติยังน้อยเกินไป เพื่อให้มองเห็นภาพได้ชัดเจนขึ้น รูปที่ ๖-๑ แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเห็นได้ชัด (ดูรูปที่ ๖-๑)



(ข) รายได้ปกติกับรายได้พิเศษจากโครงการ

อีกวิธีหนึ่งที่จะวิเคราะห์ดูว่าฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จะทำให้รายได้พิเศษที่ได้จากการทำงานในโครงการแตกต่างกันออกไปด้วยหรือไม่นั้น ก็โดยการเปรียบเทียบรายได้ที่ราษฎรได้รับจากการประกอบอาชีพตามปกติ กับรายได้เพิ่มที่ได้จากการทำงานในโครงการ กสข. รายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติในที่นี้รวมถึงรายได้ที่ได้จากกิจกรรมทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูก ประมง และเลี้ยงสัตว์ รวมกับรายได้ที่ได้จากการรับจ้างทั้งในและนอกภาคการเกษตร ลักษณะการกระจายรายได้พิเศษจากการทำงานในโครงการแบ่งตามชั้นของรายได้ของประชาชนในชนบทตามปกติแสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๓

รายได้จากโครงการจำแนกตามรายได้รวม (Gross Income) ของราษฎร

ชั้นของรายได้รวม (พันบาท)	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ไม่มีรายได้	๓๘๔	๑๐๔๑	๑๐๕๐	๑๘๓	๓๗๔
ต่ำกว่า ๒.๕	๕๒๒	๑๐๗๘	๘๘๘	๑๒๒๕	๘๐๙
๒.๕ - ๕.๐	๘๐๕	๑๒๖๑	๙๕๐	๘๖๕	๙๗๐
๕.๐ - ๗.๕	๖๐๕	๑๐๗๐	๘๔๗	๑๐๘๒	๘๔๘
๗.๕ - ๑๐.๐	๖๖๐	๑๐๘๙	๗๒๘	๑๒๖๑	๘๑๗
๑๐.๐ - ๑๒.๕	๕๒๑	๑๒๘๘	๗๔๑	๑๓๕๓	๘๓๑
๑๒.๕ - ๑๕.๐	๗๒๗	๙๙๙	๗๔๖	๑๔๓๘	๘๗๔
๑๕.๐ - ๑๗.๕	๔๙๑	๑๐๖๔	๖๗๘	๑๐๒๑	๗๒๙
๑๗.๕ - ๒๐.๐	๗๔๙	๑๐๓๗	๗๒๓	๑๐๘๐	๘๓๘
๒๐.๐ - ๒๒.๕	๖๕๔	๘๘๐	๗๕๑	๙๓๗	๗๗๗
๒๒.๕ - ๒๕.๐	๗๔๔	๘๑๔	๗๒๒	๑๔๒๖	๘๑๙
๒๕.๐ - ๒๗.๕	๕๖๘	๑๑๘๙	๗๙๐	๑๐๙๗	๘๑๗
๒๗.๕ - ๓๐.๐	๖๖๑	๑๐๑๓	๘๕๙	๑๔๖๗	๙๕๒
๓๐.๐ - ๓๒.๕	๗๒๖	๑๑๒๔	๖๐๐	๙๘๙	๘๒๒
๓๒.๕ - ๓๕.๐	๖๖๙	๑๑๐๗	๖๒๑	๗๖๐	๗๙๑
๓๕.๐ - ๓๗.๕	๗๑๖	๕๗๐	๖๖๗	๑๕๑๙	๗๙๔
๓๗.๕ - ๔๐.๐	๑๓๗๔	๑๑๔๗	๖๗๐	๙๖๘	๑๐๓๐
๔๐.๐ - ๔๕.๐	๕๔๕	๑๒๕๗	๖๔๔	๑๓๘๐	๙๗๖
๔๕.๐ - ๕๐.๐	๕๑๒	๑๒๓๐	๖๘๙	๑๐๕๐	๘๗๓
๕๐.๐ - ๕๕.๐	๖๙๗	๑๒๓๖	๔๗๘	๑๓๕๔	๙๑๖
๕๕.๐ - ๖๐.๐	๑๖๒๖	๘๒๙	๙๘๘	๙๑๖	๙๕๑
๖๐.๐ - ๗๐.๐	๒๑๒๕	๑๐๑๐	๑๐๙๘	๗๖๔	๑๓๒๗
๗๐.๐ - ๘๐.๐	๑๓๕๙	๘๓๐	๘๑๗	๑๖๖๑	๑๐๙๘
๘๐.๐ ขึ้นไป	๑๑๕๖	๑๘๗๙	๘๐๖	๑๓๖๔	๑๓๖๓

จากตารางที่ ๖-๓ เราจะเห็นได้ว่ารายได้ที่ราษฎรจากครอบครัวอันมีฐานะทางรายได้ปกติแตกต่างกัน ได้รับจากการทำงานในโครงการมีลักษณะกระจายขึ้น ๆ ลง ๆ ตามระดับรายได้รวมที่สูงขึ้น เหมือนกับสภาพการณ์ในตารางที่ ๖-๒ ข้างต้น การจะดูสหสัมพันธ์หรือความเกี่ยวเนื่องระหว่างฐานะทางรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติกับรายได้ที่ได้รับจากการทำงานในโครงการ กสช. ทำไม่ได้ง่ายนักโดยการดูจากตารางที่ ๖-๓ แต่เพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุนี้เราจึงต้องอาศัยการคำนวณหาแนวโน้มหรือทิศทางแห่งความเกี่ยวเนื่องระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎร วัดด้วยรายได้รวมโดยปกติต่อปี (GY) กับรายได้ที่ได้รับจากการทำงานในโครงการ (Y^*) ด้วยวิธีหาสมการถดถอยธรรมดา (Simple regression technique) ซึ่งก็คือการหาสมการเส้นตรงที่จะลากผ่านจุดสัมพันธ์ (coordinates) ระหว่าง GY กับ Y^* โดยให้ผลบวกของกำลังสองของความแตกต่างระหว่างจุดสัมพันธ์กับเส้นตรงดังกล่าวมีขนาดเล็กที่สุด (least-squares method) ผลการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจของเราตามตารางที่ ๖-๓ เป็นดังนี้

ภาคเหนือ	Y_n^*	$= 452.4 + 0.0118 \text{ GY}_n$	$\bar{R}^2 = 0.4419$
ภาคกลาง	Y_c^*	$= 1019.7 + 0.0021 \text{ GY}_c$	$\bar{R}^2 = 0.0426$
ภาคอีสาน	Y_{ne}^*	$= 709.5 - 0.0008 \text{ GY}_{ne}$	$\bar{R}^2 = 0.0161$
ภาคใต้	Y_s^*	$= 1014.3 + 0.0032 \text{ GY}_s$	$\bar{R}^2 = 0.0762$
ทั่วประเทศ	Y_{wk}^*	$= 751.1 + 0.0052 \text{ GY}_{wk}$	$\bar{R}^2 = 0.5631$

ผลการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากโครงการกับรายได้รวม มีความใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับผลการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากโครงการกับขนาดของเนื้อที่ถือครองมาก ขอให้เราพิจารณาดูผลข้างบนแล้วย้อนขึ้นไปดูผลการคำนวณเมื่อเนื้อที่ถือครองเป็นตัวแปรอิสระแล้ว เปรียบเทียบกันคงจะพอเห็นว่า

(ก) โดยทั่วไปแล้วทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่าง GY กับ Y^* เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ราษฎรที่มีฐานะจากการประกอบอาชีพตามปกติสูงขึ้น

มักจะเป็นผู้ที่มิรายได้จากการทำงานในโครงการสูงขึ้นด้วย เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่าง L กับ Y แต่ถึงแม้ว่าทั้ง GY และ L เป็นตัวแปรที่มีนัยทางสถิติหรือระดับแห่งความสำคัญ (level of significance) เป็นที่ยอมรับได้ แต่ก็มีขนาด (magnitude) ของสัมประสิทธิ์ของตัวแปรดังกล่าวที่ค่อนข้างเล็ก หมายความว่าอิทธิพลของรายได้รวมของราษฎรที่ดี หรือเนื้อที่ถือครองของราษฎรที่ดี ต่อรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการอาจจะมียู่จริง แต่ก็มีค่อนข้างน้อยมาก และนอกจากนี้แล้วค่าของสัมประสิทธิ์ของการกำหนด (R^2) ก็มีขนาดค่อนข้างน้อย แสดงว่าทั้ง GY และ L เป็นตัวอธิบาย Y^* และ Y ได้เพียงพอประมาณ และแตกต่างกันออกไปเป็นแต่ละภาค โดยอธิบายได้ดีที่สุดเมื่อพิจารณาในระดับทั่วประเทศ

(ข) สมการระหว่าง Y^* กับ GY ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แตกต่างเป็นพิเศษกว่าของภาคอื่น กล่าวคือ มีเครื่องหมายของสัมประสิทธิ์ของตัวแปรเป็นลบแทนที่จะเป็นบวก (คือ -0.0008) ซึ่งหมายความว่า เฉพาะในภาคอีสานนี้พอจะมองเห็นได้ว่า GY มีอิทธิพลต่อ Y^* ในทางกลับกัน กล่าวคือมี GY มากขึ้น Y^* จะลดลง หรืออีกนัยหนึ่ง ราษฎรที่มีรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติน้อยจะมีรายได้จากการทำงานในโครงการ กสช. สูงกว่าผู้ที่มิรายได้รวมมาก แต่ทว่าขนาดของอิทธิพลดังกล่าวมีน้อยเกินกว่าที่จะสรุปเช่นนั้นได้ รู้สึกจะปลอดภัยกว่าที่เราจะสรุปว่า ในขณะที่ภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเหนือ อิทธิพลของฐานะทางเศรษฐกิจจากการมีที่ดินถือครองขนาดต่างๆ กัน และการมิรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติต่าง ๆ กัน ต่อรายได้จากการทำงานในโครงการพอจะมองเห็นได้ แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้วอิทธิพลของตัวแปรทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีน้อยมากจนเกือบเรียกได้ว่าไม่มีเลย ในภาคนี้ รายได้จากการได้รับการเฉลี่ยโดยเท่าเทียมกันอย่างแท้จริงระหว่างคนทำงานที่รวยและคนทำงานที่จน

(ค) ในภาคเหนือกลับตรงกันข้าม เพราะค่าของสัมประสิทธิ์ของทั้ง GY_n และ L_n มีค่าที่เป็นบวกสูงกว่าของทุก ๆ ภาค รวมทั้งสูงกว่าสมการทั่วประเทศด้วย แสดงว่าโดยเปรียบเทียบแล้วโครงการ กสช. ในภาคเหนือให้ประโยชน์ในรูปของรายได้

จากการทำงานที่สูงขึ้นแก่ราษฎรที่มีฐานะดีมากกว่าราษฎรที่มีฐานะยากจนกว่า ซึ่งประเด็นนี้ เมื่อวิเคราะห์ให้ลึกกลงไปก็คงจะพบว่าอาจเป็น เพราะในภาคเหนือการจ้างแรงงานนั้นใช้วิธีจ้างเหมาเป็นรายวันเป็นส่วนใหญ่ ผิดกับภาคอื่น ๆ ซึ่งจ่ายค่าจ้างตามปริมาณดินที่ขุดได้เป็นส่วนใหญ่ การจ้างเหมาเป็นรายวันอาจเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มซึ่งอาจหมายถึงกลุ่มที่ฐานะดีก็ได้รับการจ้างงานได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ และเนื่องจากเป็นการจ้างเป็นรายวัน ปริมาณงานที่ทำได้จึงมีใช้ส่วนสำคัญต่อเงินค่าจ้างที่ได้ คนที่ทำงานอาจขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้หนักขึ้นเพื่อให้ได้ค่าจ้างมากขึ้น ข้อเท็จจริงที่ว่ารายได้โดยเฉลี่ยที่ราษฎรได้รับจากการทำงานในโครงการ กสช. ในภาคเหนือน้อยกว่าภาคอื่น ๆ น่าจะเป็นข้อยืนยัน เหตุผลข้างต้นนี้ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงการใช้ระบบจ้างเหมาเป็นรายวัน นอกจากจะทำให้รายได้โดยเฉลี่ยน้อยกว่าที่อื่นแล้ว ยังไม่เป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ของท้องถิ่นนั้น อีกด้วย

นอกจากเนื้อที่ถือครองและรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติแล้ว เรายังได้พิจารณาถึงผลของความเสียหายทางการเกษตรที่จะมีต่อรายได้ที่เกษตรกรโครงการอีกด้วย โดยการเปรียบเทียบพื้นที่และขนาดของความเสียหาย กับรายได้ที่ได้จากโครงการ ทั้งนี้โดยคาดคะเนว่าผู้ที่เสียหายมากน่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการ กสช. มาก แต่ผลการศึกษามีได้ปรากฏอย่างชัดเจนว่าระดับความเสียหายเป็นตัวกำหนดรายได้จากโครงการแต่อย่างใด กล่าวคือ ทั้งค่าสัมประสิทธิ์ของขนาดของความเสียหายอันเนื่องมาจากภาวะฝนแล้ง และค่า R^2 มีระดับต่ำมาก ทั้งหมดนี้น่าจะสรุปได้ว่าความเสียหายที่เกิดจากภาวะฝนแล้งนั้นเป็นปรากฏการณ์สุ่มที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป และสร้างความเสียหายโดยทั่วถึงกัน คนที่มีที่ดินมากก็เสียหายมาก คนที่มีที่ดินน้อยก็เสียหายน้อย แต่โดยเฉลี่ยแล้วเสียหายในสัดส่วนพอ ๆ กันคือประมาณ ๓๐% เพราะฉะนั้นระดับความเสียหายจากฝนแล้งจึงมิใช่ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายได้จากโครงการ กสช. เท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ที่แสดงว่ารายได้จากการทำงานในโครงการมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับเนื้อที่ถือครองที่เพิ่มขึ้นหรือรายได้จากการประกอบอาชีพตาม

ปกติที่เพิ่มขึ้น อาจจะอธิบายได้ว่า ราษฎรผู้มีฐานะค่อนข้างดีอาจจะมีคนช่วยงานในการเกษตรตามปกติมาก ทำให้มีเวลาที่จะทำงานในโครงการ กสช. ได้นานกว่าปกติ หรือไม่ก็อาจมีโอกาสดูรู้จักกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ดีกว่าคนอื่น ทำให้สามารถได้เข้าทำงานในโครงการได้ง่ายขึ้น หรือนานขึ้น หรือในโครงการที่สามารถหาเงินได้มาก ดังนี้ เป็นต้น แต่เหตุผลดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงการคาดคะเนโดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่านั้น มิอาจถือได้ว่าเป็นการยืนยันสาเหตุที่แน่นอน

๓. การใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการ กสช.

ความวิตกกังวลของทางการที่ว่าราษฎรผู้ทำงานในโครงการจะใช้เงินที่ได้รับจากการทำงานในโครงการไปในการดื่มสุรายาเมาหรือเล่นการพนัน เป็นเหตุให้ทางอธิบดีกรมการปกครองต้องออกหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดให้คอยชี้แจงแนะนำให้ราษฎรใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากรัฐบาลในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ครอบครัวให้มากที่สุด จริงอยู่คงมีอยู่บ้างที่ราษฎรผู้ทำงานในโครงการ เมื่อได้รับเงินค่าจ้างแล้วนำไปเลี้ยงฉลอง หรือเล่นการพนันทันที แต่คงจะเป็นส่วนน้อยเท่านั้น จากการสำรวจแบบแผนการใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากโครงการโดยให้ราษฎรผู้มีรายได้เรียงลำดับก่อนหลังของรายการใช้จ่าย ทำให้เรามองเห็นภาพลักษณะการใช้จ่ายเงินที่ได้จากโครงการของราษฎรในชนบทที่น่าสนใจพอสมควร ดังจะเห็นได้จากตารางที่ ๖-๔

ตารางที่ ๖-๔

การจัดลำดับความสำคัญอันดับหนึ่งของการใช้จ่าย

ประเภทการใช้จ่าย	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. ใช้จ่ายในการเกษตร	๑๘.๘	๑๑.๖	๒๓.๐	๒๖.๘	๒๐.๐
๒. ค่าอาหาร	๖๗.๗	๗๘.๐	๕๔.๕	๔๔.๙	๖๒.๔
๓. การศึกษา	๒.๕	๑.๘	๓.๙	๘.๕	๓.๕
๔. รักษาพยาบาล	๐.๙	๑.๑	๔.๘	๑.๐	๒.๗
๕. เสื้อผ้า	๔.๐	๑.๗	๖.๖	๔.๗	๔.๖
๖. ที่อยู่อาศัย	๐.๖	๐.๒	๑.๓	๒.๖	๑.๐
๗. ค่าเช่าบุตร	๐.๑	๐.๓	๐.๕	๐.๕	๐.๓
๘. บันเทิง	๐.๐	๐.๑	๐.๒	๐.๕	๐.๑
๙. ใช้หนี้	๑.๖	๑.๘	๒.๒	๔.๓	๒.๒
๑๐. เก็บสะสม	๐.๘	๐.๗	๑.๒	๒.๖	๑.๑
๑๑. อื่น ๆ	๒.๐	๑.๗	๑.๘	๔.๐	๒.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๖๘	๑๕๗๐	๓๐๑๑	๖๒๓	๖๖๗๔

จากตารางที่ ๖-๔ ซึ่งแสดงถึงความถี่เปรียบเทียบของการเลือกรายการใช้จ่ายเป็นอันดับหนึ่งระหว่างประเภทของการใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งสิ้น ๑๑ ประเภท ปรากฏว่า ทั้งประเทศรวมกันราษฎรผู้ได้รับเงินจากโครงการ กสช. จะเลือกใช้ในการซื้อหาอาหารเป็นอันดับหนึ่งมากที่สุด ๖๒.๔% ถัดมาจะเป็นการใช้จ่ายในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เช่น ซื้อปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องมือเครื่องใช้ทางการเกษตร หรือการลงทุนทางการเกษตรอื่น ๆ อีกประมาณ ๒๐% ทั้งสองรายการนี้รวมกันก็เป็นสัดส่วนกว่า ๔ ใน ๕ ของการใช้จ่ายของราษฎรในโครงการแล้ว ความแตกต่างระหว่างภาคที่เห็นได้ชัดก็คือ ในภาคกลางปรากฏว่า สัดส่วนการใช้จ่ายเงินไปเพื่อซื้อหาอาหารเป็นอันดับแรกสูงถึง ๗๔.๐% ในขณะที่สัดส่วนการใช้จ่ายในการเกษตรเป็นอันดับหนึ่งมีเพียง ๑๑.๖% ซึ่งเมื่อเทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุดแล้ว แทนที่สัดส่วนการใช้จ่ายด้านอาหารจะอยู่ในระดับเดียวกันกลับมีสัดส่วนเพียง ๔๔% และที่เหลือส่วนใหญ่อีก ๒๓.๐% เป็นการใช้จ่ายในการเกษตร แสดงว่าราษฎรในภาคอีสานต้องเผชิญทั้งปัญหาเรื่องปากท้องและเรื่องการทำมาหากินในเวลาเดียวกันหนักกว่าภาคอื่น ๆ ถ้าจะมีข้อสรุปอะไรที่พอจะยอมรับได้ก็คงเป็นในทำนองว่า ผลของโครงการ กสช. มีส่วนช่วยครอบครัวที่ยากจนได้พอสมควรตามที่ได้ตั้งเป้าไว้ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปคือครอบครัวที่ยากจนมักจะใช้รายได้กว่าครึ่งในการซื้อหาอาหารสำหรับครอบครัว ซึ่งในกรณีของชนบทไทยโดยทั่วไป (ยกเว้นภาคใต้) ก็ยังเป็นเช่นนั้นอยู่

ผลทางการจ้างงาน

การวิเคราะห์ผลในทางการจ้างงานของโครงการ กสช. พ.ศ. ๒๕๒๓ เราจะแบ่งแยกออกเป็น ๔ หัวข้อด้วยกันคือ (๑) ลักษณะเกี่ยวกับแรงงานและการจ้างงานในโครงการ กสช. (๒) สภาพการว่างงานของแรงงานในชนบทในช่วงเวลาของโครงการ กสช. (๓) การชะลอการอพยพเข้าเมืองของแรงงานชนบท และ (๔) ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานในโครงการ กสช. ๒๕๒๓

๑. ลักษณะเกี่ยวกับแรงงานและการจ้างงานในโครงการ กสช. ๒๕๒๓

จากรายงานล่าสุดของคณะเลขาธิการ กสป. (๒) ซึ่งมีหน้าที่คอยติดตามและประมวลผลการใช้จ่ายในโครงการ กสช. ทั่วประเทศ เราทราบว่าจำนวนคนที่ทำงานในโครงการ กสช. ทั่วประเทศตามที่ได้รับรายงานจาก กสจ. มีทั้งสิ้นประมาณ ๓.๗๕ ล้านคน เราทราบว่าจำนวนแรงงานดังกล่าวสูงกว่าที่เป็นจริง ทั้งนี้เพราะราษฎรคนหนึ่งอาจจะรับจ้างทำงานมากกว่าหนึ่งโครงการได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงชื่อของราษฎรผู้นี้จะปรากฏอยู่ทั้งสองโครงการ ซึ่งถ้ารวมรายชื่อตามบัญชีทั้งหมดย่อมจะเป็นการนับซ้ำส่วนหนึ่ง แต่นับว่าโชคดีที่เราได้คำนึงถึงปัญหานี้ในการออกสำรวจภาคสนาม โดยในแบบสอบถามนั้นเราได้ถามผู้ทำงานในโครงการด้วยว่า ถ้าทำมากกว่าหนึ่งโครงการให้ระบุว่าทำอีกกี่โครงการ โครงการอะไรบ้าง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ในแบบสอบถามนั้นเราตัดแค่ ๓ โครงการ ทำให้เราตรวจสอบผู้ที่ทำ ๔ โครงการ และกว่านั้นไป แต่อย่างไรก็ตามเราพอจะเชื่อมั่นได้ว่าผู้ทำงานตั้งแต่ ๔ โครงการขึ้นไปอยู่น้อยมาก ซึ่งเราจะให้คร่าว ๆ ว่าตกประมาณ ๑๐% ของผู้ทำงาน ๓ โครงการ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ทำงานมากกว่าหนึ่งโครงการแบ่งเป็นรายภาคนี้ ทำให้เราสามารถคำนวณได้ว่า จำนวนแรงงานที่รายงานในแบบของ กสจ. นั้นเป็นกี่เท่าของจำนวนคนทำงานจริง ๆ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในแต่ละภาคและวิธีการปรับตัวเลขเพื่อให้ทราบจำนวนคนทำงานที่แท้จริงได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๕

ตารางที่ ๖-๕

จำนวนแรงงานที่ใช้ในโครงการ กสช. ๒๕๒๓

จำนวนแรงงาน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. จำนวนแรงงานจากรายงาน ของ กสจ. (พันคน)	๔๑๓	๖๔๓	๑๔๔๔	๒๔๔	๓๗๕๔
๒. จำนวนแรงงานจากการ สำรวจ (คน)					
- ทำโครงการเดียว	๑๒๒๒	๑๑๔๕	๒๔๔๑	๕๔๔	๕๓๖๗
- ทำสองโครงการ	๓๔๗	๔๓๖	๕๕๔	๗๗	๑๔๑๔
- ทำสามโครงการ	๖๔	๑๒๕	๕๔	๒๐	๒๖๗
- ทำสี่โครงการขึ้นไป ๑/	๗	๑๓	๕	๒	๒๗
	๑๖๔๔	๑๗๑๔	๓๐๖๔	๖๔๔	๗๐๔๐
๓. ดัชนีที่ใช้ปรับจำนวนแรงงานตาม รายงาน กสจ. เพื่อให้ทราบ จำนวนคนที่ทำงานจริงๆ ๒/	๑.๓๔๕	๑.๕๐๑	๑.๒๕๒	๑.๑๔๐	๑.๓๐๕ ๔/
๔. แรงงานในโครงการจริง ๆ (พันคน) ๓/	๖๔๗	๔๒๔	๑๕๕๗	๒๑๑	๒๔๗๕

๑/ ข้อมูลไม่มี กำหนดขึ้นโดยพลการให้เท่ากับ ๑๐% ของผู้ที่ทำงาน ๓ โครงการ

๒/ สร้างขึ้นมาจากการรวมผู้ทำงานทุกโครงการเข้าไว้ด้วยกันหมด แล้วคำนวณว่าแรงงานเป็นกี่เท่าของ

ผู้ทำงานในโครงการเดียว ยกตัวอย่าง เช่น ดัชนี ๑.๓๔๕ หมายความว่า จะมีคนทำงานมากกว่า ๑

โครงการในภาคเหนือถึง ๓๔.๕% ดัชนีดังกล่าวจะใช้ปรับจำนวนแรงงานที่อยู่ในรายงานของ กสจ. ลง

๓/ หาได้โดยการปรับ (หาร) จำนวนแรงงานในข้อ ๑ ด้วยดัชนีในข้อ ๓

๔/ เนื่องจากฐานต่างกัน ดัชนีตัวนี้จึงคำนวณขึ้นภายหลังจากได้ทราบจำนวนแรงงานที่แท้จริงที่ทำงานใน
โครงการ กสช. แล้ว

จากตารางที่ ๖-๕ จะเห็นได้ว่า เมื่อใช้ดัชนีคนทำงานที่แท้จริงปรับตัวเลขตามรายงานของแต่ละภาคแล้ว จำนวนคนทำงานจริง ๆ ก็จะลดลง ยกตัวอย่างเช่น ภาคเหนือลดลงจาก ๔๑๓,๐๐๐ คนเศษ เหลือเพียง ๖๗๔,๐๐๐ คนเศษ หรือทั้งประเทศลดลงจาก ๓.๗๕๔ ล้านคนเศษ เหลือเพียง ๒.๘๗๔ ล้านคนเศษ หรืออีกนัยหนึ่งจำนวนคนลดลงเนื่องจากทำโครงการมากขึ้นประมาณ ๓๐.๕% โดยเฉลี่ยทั่วประเทศจำนวนคนทำงานจริง ๆ เกือบ ๓ ล้านคนนี้ เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของแรงงานในชนบทของไทยในปี ๒๕๒๑ ซึ่งคำนวณว่ามีประมาณ ๑๔.๓ ล้านคน จะได้สัดส่วนประมาณ ๒๐% ซึ่งนับว่าไม่น้อยเลยทีเดียว เมื่อเราดูจำนวนคนทำงานที่แท้จริงด้วยรายได้เฉลี่ยจากการทำงานในโครงการ กสช. ทั่วประเทศ คือประมาณคนละ ๘๗๗ บาทแล้วก็จะได้อำนาจแรงงานทั้งสิ้นประมาณ ๒,๕๒๑ ล้านบาท ซึ่งนับว่าใกล้เคียงกับค่าจ้างแรงงานที่จ่ายจริงตามที่ได้รวบรวมจากรายงานของ กสจ. ทั่วประเทศคือ ๒,๔๔๔ ล้านบาทอยู่มาก (ความแตกต่างไม่ถึง ๓%) ทำให้เรามีความมั่นใจในตัว เลขที่เราคำนวณได้จากผลการสำรวจมากขึ้นอีก และเมื่อดูจำนวนคนทำงานที่แท้จริงด้วยวันที่ทำงานโดยเฉลี่ยประมาณ ๑๓ วันแล้ว ก็จะสร้างงานได้ทั้งสิ้น ๓๗.๔ ล้านคน/วัน ซึ่งอาจใช้เป็นบรรทัดฐานในการเปรียบเทียบการสร้างงานในชนบทในโครงการของปีหน้าและปีต่อ ๆ ไปได้

สรุปแล้วโครงการ กสช. ได้ประสบผลสำเร็จพอสมควรในการสร้างงานให้เกิดขึ้นในชนบทของไทยในระหว่างเดือนพฤษภาคม - กรกฎาคม ๒๕๒๓ ยังมีอีกหลายประเด็นเกี่ยวกับลักษณะของงานที่สร้างขึ้นว่าเป็นงานที่สร้างขึ้นในสภาพของการว่างงานอยู่ก่อนหรือเปล่า หรือเป็นงานที่สร้างขึ้นโดยการแย่งคนงานหรือแรงงานจากงานอื่น ๆ ซึ่งคนงานนั้นกำลังทำอยู่แล้ว ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

๒. สภาพการว่างงานของแรงงานในชนบท

ความขาดแคลนน้ำในภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศในฤดูแล้ง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ราษฎรในชนบทว่างงานในฤดูดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถทำการเพาะปลูกข้าวครั้ง

ที่สองหรือพืชทดแทนหรือพืชหมุนเวียนอื่น ๆ ได้ การว่างงานดังกล่าวนอกจากจะเป็นการ
 ล้มเลิกองค์กำลังคนแล้ว ราษฎรผู้ว่างงานยังต้องประสบความเดือดร้อนจากการที่รายได้ที่
 สะสมไว้ไม่พอเพียงต่อการดำรงชีวิตอยู่จนถึงฤดูกาลเพาะปลูกหน้า เป็นเหตุให้ต้องค้นร
 ขวนหาทำงานพิเศษโดยการรับจ้างการเกษตรหรือนอกการเกษตร หรืออพยพหนีความ
 ยากจนเข้าไปหางานทำในเมือง วัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. อันหนึ่งคือ การ
 ช่วยแก้ปัญหาการว่างงานในชนบทในฤดูแล้ง ให้ราษฎรมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้นแทนที่
 จะต้องอยู่เฉย ๆ เพราะฉะนั้นจะถือได้ว่าโครงการ กสช. ประสบความสำเร็จในแง่นี้
 ถ้าหากตอบคำถามสองข้อนี้ได้ว่า ข้อหนึ่ง : โครงการ กสช. ได้สร้างสภาพการมีงานทำ
 จากสภาพการว่างงานอยู่ก่อนใช้หรือไม่? และข้อสอง : มีการแก่งแย่งแรงงานที่จะเข้า
 มาทำในโครงการ กสช. จากแหล่งงานอื่นหรือไม่ อย่างไร?

คำตอบสำหรับคำถามข้อหนึ่งนั้น อาจจะได้จากตารางที่ ๖-๖ ซึ่งแสดงถึง
 ภาระงานของราษฎรก่อนที่จะมาทำงานในโครงการ และสถานที่ของงานดังกล่าว

ตารางที่ ๖-๖

ภาระงานก่อนจะมาทำงานในโครงการและสถานที่ของงานอื่น

ภาระงานก่อนมาทำงานในโครงการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. <u>ภาระงาน</u>					
ไม่ได้ทำอะไร	๔๖.๗	๔๖.๗	๓๙.๐	๒๒.๗	๔๑.๑
ทำงานอื่นอยู่	๔๓.๓	๔๓.๓	๖๑.๑	๗๖.๓	๕๘.๙
- ทำงานเกษตรส่วนตัว	๓๓.๓	๒๒.๙	๓๘.๙	๔๙.๑	๓๔.๖
- รับจ้าง เกษตร	๘.๙	๑๖.๒	๗.๖	๑๒.๓	๑๐.๓
- รับจ้างนอกเกษตร	๘.๒	๑๑.๓	๑๑.๗	๑๑.๐	๑๐.๗
- งานอื่น ๆ	๒.๙	๒.๙	๓.๒	๔.๙	๓.๓
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๕๗	๑๕๗๖	๓๐๑๒	๖๒๖	๖๗๗๑
ข. <u>สถานที่ของงานอื่น</u>					
๑. ทำในตำบลเดียวกัน	๙๔.๓	๘๘.๐	๘๙.๖	๙๑.๒	๙๐.๔
๒. ทำในอำเภอเดียวกัน	๒.๖	๗.๖	๓.๗	๗.๘	๔.๘
๓. ทำในอำเภอใกล้เคียง	๑.๔	๒.๐	๓.๑	๐.๘	๒.๒
๔. ทำต่างจังหวัด	๑.๒	๐.๘	๑.๘	๐.๒	๑.๓
๕. ทำที่กรุงเทพฯ	๐.๕	๑.๖	๑.๘	๐.๐	๑.๓
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๘๓๖	๘๓๖	๑๘๓๔	๔๕๘	๓๙๙๓

จากตารางที่ ๖-๖ จะเห็นว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศราษฎรมิได้ทำงานอะไรอยู่ก่อนประมาณ ๔๑.๑% ของราษฎรทั้งหมด ที่เหลืออีกเกือบ ๖๐% นั้นได้ทำงานอื่นอยู่ก่อนที่จะเข้ามารับจ้างทำงานในโครงการ กสช. ข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นการมีงานทำอยู่ก่อนหรือไม่ก็คือว่า ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นแทนที่จะมีการว่างงานอยู่มากในช่วงก่อนการดำเนินงานของโครงการ กสช. ตามความเข้าใจโดยทั่วไป กลับปรากฏว่ามีผู้ที่ตอบว่าไม่ได้ทำอะไรอยู่ก่อนมาทำงานในโครงการเพียง ๓๔.๐% ซึ่งน้อยกว่าภาคเหนือและภาคกลางค่อนข้างมาก งานอื่นที่ราษฎรชาวอีสานทำอยู่แล้วนั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นการทำงานในไร่นาของตนเองในลักษณะของการเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูกในฤดูต่อไป นอกจากนั้นก็เป็นการรับจ้างนอกการเกษตร ส่วนภาคใต้เน้นการไม่มียานทำก่อนเริ่มโครงการ กสช. นั้นมีน้อยที่สุด (๒๒.๙%) ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ได้คาดคะเนไว้ก่อนแล้ว เพราะการทำสวนยางนั้นทำได้ทั้งปีไม่ต้องขึ้นอยู่กับฤดูกาลเท่าใด

วิธีที่จะหาคำตอบคำถามข้อที่หนึ่งอีกวิธีหนึ่งก็คือ การถามผู้เข้าทำงานในโครงการว่า เพราะเหตุใดจึงเข้ามาทำงานในโครงการ การกระจายความถี่ของคำตอบดังกล่าวของราษฎรในแต่ละภาคได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๗

ตารางที่ ๖.๗

เหตุผลที่เข้ามาทำงานในโครงการ

เหตุผล	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก และภาคใต้	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. ต้องการพัฒนาหมู่บ้าน	๔.๑	๔.๔	๔.๐	๑๔.๕	๕.๘
๒. ไม่มีงานทำ	๓๕.๖	๕๓.๖	๒๖.๐	๒๕.๐	๓๔.๕
๓. ค่าจ้างสูงกว่าที่เคยได้รับ	๘.๘	๙.๙	๑๘.๐	๕.๓	๑๒.๘
๔. แหล่งงานใกล้ที่พัก	๒.๗	๗.๑	๘.๔	๑๓.๒	๗.๒
๕. ถูกร้องขอมา	๑๔.๒	๓.๖	๓.๗	๑๑.๘	๖.๘
๖. ต้องการได้เงิน	๒๗.๔	๑๔.๖	๓๖.๒	๑๑.๙	๒๗.๐
๗. มีเวลาว่างจากงานประจำ	๑.๖	๒.๐	๐.๓	๕.๗	๑.๕
๘. ทำตามหน้าที่	๑.๕	๐.๖	๐.๑	๒.๙	๐.๘
๙. อื่น ๆ	๔.๑	๔.๒	๒.๖	๕.๘	๓.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๖๓	๑๕๗๕	๓๐๑๓	๖๒๐	๖๗๗๑

จะเห็นได้ จากตารางที่ ๖-๗ ว่าเหตุผลการไม่มีงานทำยังคงเป็น เหตุผลที่สำคัญที่สุดโดยเฉลี่ยของราษฎรทั่วประเทศ คือ มีผู้ตอบโดยเฉลี่ย ๓๔.๕% ถัดลงมาก็เป็น เหตุผลของความต้องการได้รายได้เพิ่ม เฉพาะ (๒๗.๐%) ที่น่าแปลกใจก็คือว่า ภาคกลางที่น่าจะมีอัตราการว่างงานในฤดูแล้งน้อยกว่าที่อื่น กลับปรากฏว่าการอ้างสาเหตุไม่มีงานทำก่อนมาทำงานในโครงการ กสช. มีสัดส่วนสูงกว่าของทุก ๆ ภาค (๕๓.๖%) ส่วนในภาคอีสานนั้น เหตุผลที่ใช้ในการเข้าทำงานในโครงการเป็นการยืนยันในเรื่องความไม่ค่อจะว่างงานมากนักในช่วงเวลาก่อนเริ่มโครงการ ตามที่ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๖ ข้างต้น แต่ราษฎรในภาคอีสานกลับมีความเคลื่อนไหวในเรื่องรายได้ต่ำ โดยได้แสดงออกถึง ๓๖.๒% ว่าเข้ามาทำงานในโครงการ กสช. เพราะต้องการได้เงิน ถัดลงมาก็เป็นราษฎรภาคเหนือซึ่ง ๒๗.๔% อ้างว่าเข้ามาทำงานในโครงการเพราะต้องการได้เงิน

เป็นที่น่าสนใจ เกิดว่าในภาคใต้ซึ่งเรารู้จักกันดีว่ามีปัญหาเรื่องแรงงานขาดแคลน และมักจะมีผู้กล่าวว่ากันว่าแรงงานที่มาทำในโครงการนั้นส่วนใหญ่ต้องขอร้อง เคี้ยวเชียว หรือเกณฑ์กันมาทำ ซึ่งผลการสำรวจปรากฏว่าปัญหาไม่รุนแรงถึงขนาดนั้น จริงอยู่เหตุผลที่ว่าเข้ามาทำงานเพราะถูกขอร้องมามีสัดส่วนสูงถึง ๑๑.๘% แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดในภาคใต้อย่างคงเป็นสภาพการไม่มีงานทำอยู่ดี ซึ่งถึงแม้จะต่ำกว่าทุกภาคแต่ก็อยู่ในระดับค่อนข้างสูงคือสูงถึง ๒๔.๐%

โดยสรุปแล้ว คำตอบของคำถามข้อหนึ่งก็คือ โครงการ กสช. ๒๕๒๓ ได้ช่วยก่อให้เกิดสภาพการมีงานทำจากสภาพการว่างงานหรือไม่มีงานทำได้พอสมควรในระยะแรก ๆ ของโครงการ แต่เมื่อโครงการเริ่มไปได้ระยะหนึ่งคือประมาณกลางเดือนมิถุนายน ฝนก็เริ่มตกลงมาโดยสม่ำเสมอ ก่อให้เกิดปัญหาข้อที่สองตามที่กล่าวแล้วแต่ต้นคือ การทำงานในโครงการ กสช. ในช่วงหลังนี้เป็นการต้องแก่งแย่งเวลากับงานทางการเกษตรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูก ข้อบ่งชี้ถึงสภาพดังกล่าวเราทราบได้จากการสอบถามเกษตรกรผู้ทำงานในโครงการว่าได้ทำงานตลอดโครงการตั้งแต่ต้นจนงานสำเร็จหรือเปล่า? และหากทำไม่ตลอดโครงการเนื่องจากสาเหตุอะไร? ผลการสำรวจได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๔ และที่ ๖-๕

ตารางที่ ๖-๘
การทำงานในโครงการ

การทำงานในโครงการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ทำตลอดโครงการ	๕๒.๕	๖๗.๑	๖๔.๕	๘๒.๖	๖๔.๐
ทำไม่ตลอดโครงการ	๔๗.๕	๓๒.๙	๓๕.๕	๑๗.๔	๓๖.๐
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๖๖	๑๕๗๘	๓๐๑๐	๖๒๕	๖๗๘๐

ตารางที่ ๖-๕

สาเหตุที่ทำไมตลอดโครงการ

๖ ๒๓

	ไม่ได้ทำตั้งแต่ต้น (๑)					ทำไมตลอด (๒)					(๑) + (๒)				
	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. ไม่ทราบว่ามีโครงการมาตั้งแต่ต้น	๔.๕	๑๔.๑	๗.๕	๘.๓	๑๑.๖	๐.๖	๑.๖	๐.๓	๐.๐	๐.๕	๒.๒	๑๐.๑	๒.๖	๑.๕	๔.๐
๒. คนมากเกินไปต้องแบ่งทำเป็นช่วง ๆ	๔๗.๕	๖.๘	๕.๘	๑๔.๘	๑๓.๙	๔๘.๗	๑๗.๐	๘.๘	๑๑.๖	๒๔.๙	๔๘.๕	๑๑.๙	๗.๗	๑๔.๖	๗๖.๔
๓. หาดงานอื่น	๓๖.๕	๖๕.๗	๗๘.๗	๔๕.๖	๖๖.๐	๓๔.๗	๔๗.๕	๗๐.๖	๖๙.๖	๕๕.๐	๓๔.๑	๕๕.๖	๗๖.๒	๖๔.๗	๕๗.๗
๔. งานยาก งานลำบาก	๐.๐	๐.๔	๒.๖	๒.๘	๑.๔	๒.๗	๑๕.๔	๙.๔	๑๐.๑	๗.๗	๒.๒	๗.๙	๗.๖	๗.๖	๑๖.๗
๕. น้ำท่วม/ฝนตก	๐.๗	๐.๔	๐.๓	๐.๐	๐.๔	๐.๑	๗.๘	๖.๘	๒.๕	๕.๓	๒.๗	๔.๒	๕.๗	๐.๖	๑๖.๘
๖. อื่น ๆ	๕.๘	๗.๖	๕.๖	๑๓.๙	๖.๗	๑๐.๑	๑๓.๐	๔.๐	๔.๘	๗.๖	๘.๓	๑๐.๓	๕.๖	๗.๖	๗.๔
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๓๒	๒๔๑	๓๕๒	๓๘	๗๗๖	๖๑๒	๒๕๓	๗๑๗	๗๑	๑๗๐๕	๗๔๔	๕๐๔	๑๐๖๙	๑๐๙	๒๕๘๑

จากตารางที่ ๖-๔ จะเห็นว่าทั่วประเทศไทยโดยเฉลี่ยราษฎรทำงานในโครงการ โดยตลอดตั้งแต่ต้นจนจบประมาณ ๖๔.๐% และที่เหลืออีก ๓๖.๐% ทำไม่ตลอดโครงการ ในภาคเหนือนี้อัตราการทำไม่ตลอดโครงการสูงที่สุดคือ ๔๗.๕% ในขณะที่ภาคใต้ซึ่งอาจจะหาแรงงานยากในตอนแรก แต่เมื่อหาได้แล้วแรงงานเหล่านั้นส่วนใหญ่กว่า ๘๒% จะทำงานจนตลอดโครงการ เหตุผลของการทำไม่ตลอดโครงการซึ่งข้อมูลแสดงอยู่ในตารางที่ ๖-๔ นั้น แบ่งออกเป็น ๒ ประเภทคือ ประเภทที่เข้ามาทำหลังจากที่โครงการได้เริ่มไปแล้วระยะหนึ่ง และอีกประเภทหนึ่งออกไปจากโครงการก่อนที่โครงการจะเสร็จ แต่เหตุผลของการทำไม่ตลอดโครงการ ส่วนใหญ่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน พอที่จะพิจารณารวมกันได้ ซึ่งบนพื้นฐานที่ว่านี้จะเห็นว่า โดยเฉลี่ยทั่วประเทศผู้ที่ทำไม่ตลอดโครงการนั้นเกือบ ๖๐% (๕๗.๗%) อ้างว่าติดงานอื่น (กล่าวคือทั้งติดงานอื่นอยู่ก่อนทำให้มาร่วมงานตั้งแต่ต้นไม่ได้ หรือไม่ก็ต้องออกจากงานในโครงการไปเพื่อทำงานอื่น) เหตุผลรองลงมาคือ การต้องแบ่งงานกันทำเนื่องจากมีคนมาก (๒๑.๕%) การทำไม่ตลอดโครงการเพราะต้องติดงานอื่นนี้มีอัตราส่วนสูงมากเป็นพิเศษ ในภาคตะวันออก เฉียงเหนือคือสูงถึง ๗๓.๒% แสดงว่ามีการแก่งแย่งงานเกิดขึ้นในช่วงเวลาของโครงการ กสข. ในทุก ๆ ภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งน่าจะโทษความล่าช้าของการเริ่มโครงการเป็นสาเหตุใหญ่ ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ความสำเร็จส่วนหนึ่งของโครงการ กสข. ในการช่วยลดปัญหาการว่างงานในชนบทด้วยน้ำหนักลงพอสมควร ซึ่งถ้าหากโครงการเริ่มขึ้นทันทีภายหลังการเก็บเกี่ยวและไปสิ้นสุดเอาเมื่อฝนลง เชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหาการว่างงานได้ดีกว่านี้มาก

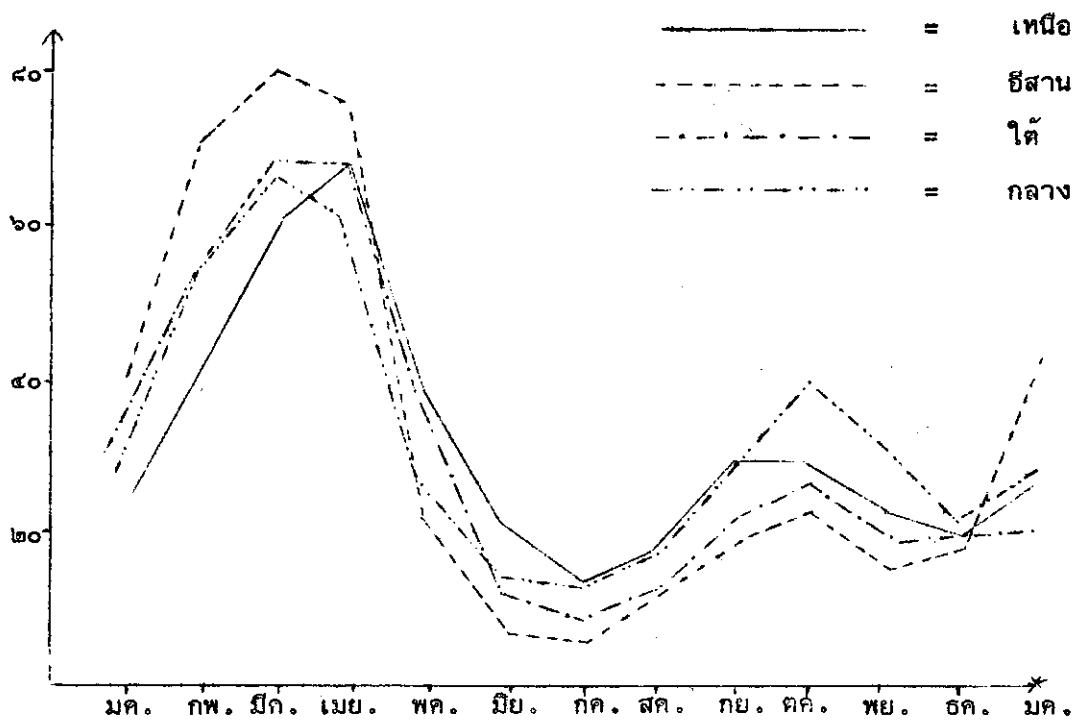
อย่างไรก็ตามการโทษความล่าช้าของการเริ่มโครงการ กสข. ๒๕๒๓ นี้ก็เพราะมีข้อบ่งชี้ว่ามีการแข่งขันระหว่างงานขึ้นในชนบท ระหว่างช่วงเวลาการดำเนินงานของโครงการ มิใช่เป็นเพราะว่าฝนตกมากทำให้น้ำท่วมโครงการทำต่อไม่ได้เป็นสาเหตุใหญ่ที่ราษฎรทำงานไม่ตลอดโครงการ ฝนที่ตกลงมานั้นเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโครงการจริง แต่ที่จะถือว่าเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ราษฎรทำงานไม่ตลอดโครงการนั้นมีเป็นส่วนน้อย โดยเฉลี่ยทั่วประเทศมีเพียง ๓.๘% เท่านั้น ซึ่งข้อนี้อาจจะผิดความคาดหมายไปสักหน่อย สำหรับผู้ที่กล่าวถึงผลเสียของฝนตกและน้ำท่วมต่อการดำเนินการของโครงการ กสข.

เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับช่วงเวลาการว่างงานของราษฎรในภาคต่าง ๆ ในรอบหนึ่งปี เพื่อใช้ในการพิจารณาวางแผนโครงการสร้างงานในชนบทในปีต่อ ๆ ไป เราได้ให้ราษฎรตัวอย่างของเราระบุว่า เดือนไหนของปีเป็นช่วงที่ว่างงาน และเดือนไหนมีงานทำ และในช่วงที่ว่างงานนั้นก็ให้หมายถึงการว่างงานการเกษตรหลัก แต่อาจจะรับจ้างการเกษตรอื่น ๆ หรือทำงานในครัวเรือนก็ได้ ผลการสอบถามได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๑๐ และรูปที่ ๖-๒

การกระจายเวลาทำงานและไม่ทำงานการ เกษตรของผู้ทำงานในโครงการแบ่งตามราย เดือน

เดือน	ภาคเหนือ			ภาคกลาง			ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ			ภาคใต้			ทั่วประเทศ		
	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน
	และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ		และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ		และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ		และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ		และมีงานอื่นทำ	และไม่มีงานอื่นทำ	
มกราคม	๑๖.๓	๑๑.๔	๗๔.๔	๑๓.๐	๑๓.๘	๗๓.๒	๒๒.๐	๑๔.๓	๔๘.๗	๑๑.๒	๗.๖	๗๑.๒	๑๖.๘	๑๕.๑	๖๘.๑
กุมภาพันธ์	๑๗.๗	๒๒.๔	๖๐.๖	๒๑.๘	๒๙.๔	๔๘.๓	๓๘.๔	๒๙.๘	๓๐.๓	๗.๘	๕.๕	๘๖.๓	๓๗.๐	๒๕.๘	๔๗.๑
มีนาคม	๒๓.๑	๓๖.๕	๔๐.๔	๒๔.๔	๓๕.๘	๓๔.๗	๔๕.๐	๓๔.๓	๒๐.๗	๑๕.๔	๑๖.๕	๗๑.๑	๓๓.๖	๓๓.๒	๓๓.๑
เมษายน	๒๔.๒	๔๓.๑	๓๒.๗	๒๕.๔	๓๓.๑	๔๐.๔	๓๙.๑	๓๕.๔	๒๕.๕	๒๔.๐	๒๗.๑	๔๘.๙	๓๑.๑	๓๖.๘	๓๒.๘
พฤษภาคม	๑๗.๖	๑๔.๖	๖๒.๘	๑๑.๕	๑๓.๘	๗๔.๗	๑๐.๗	๗.๕	๘๑.๔	๑๖.๑	๑๓.๓	๗๐.๖	๑๓.๐	๑๒.๘	๗๔.๖
มิถุนายน	๑๑.๖	๔.๓	๗๔.๑	๖.๘	๖.๕	๘๖.๗	๓.๗	๑.๕	๙๔.๘	๘.๖	๗.๓	๘๔.๑	๖.๗	๕.๐	๘๘.๓
กรกฎาคม	๗.๘	๕.๕	๘๗.๗	๖.๔	๔.๘	๘๘.๘	๒.๗	๑.๒	๙๖.๑	๓.๘	๓.๘	๙๖.๖	๔.๖	๓.๐	๙๖.๑
สิงหาคม	๘.๒	๗.๘	๘๔.๐	๗.๘	๗.๔	๘๔.๗	๔.๘	๔.๒	๙๐.๘	๓.๔	๒.๖	๙๔.๐	๖.๖	๕.๖	๘๘.๒
กันยายน	๑๒.๓	๑๔.๐	๗๒.๗	๑๒.๕	๑๓.๗	๗๓.๘	๘.๖	๘.๔	๘๓.๔	๒.๘	๒.๑	๙๕.๑	๙.๖	๑๐.๕	๗๙.๘
ตุลาคม	๑๑.๗	๑๔.๖	๗๒.๗	๑๖.๔	๒๐.๕	๖๓.๑	๑๐.๗	๙.๘	๗๙.๕	๓.๓	๒.๘	๙๓.๘	๑๑.๕	๑๓.๐	๗๕.๕
พฤศจิกายน	๑๐.๐	๑๐.๔	๗๙.๖	๑๔.๖	๑๕.๔	๗๐.๐	๗.๑	๕.๖	๘๘.๓	๕.๒	๗.๘	๘๗.๓	๙.๖	๙.๗	๘๒.๐
ธันวาคม	๘.๔	๗.๘	๘๓.๗	๑๐.๓	๗.๕	๘๒.๒	๗.๘	๗.๗	๘๔.๕	๘.๖	๑๑.๒	๘๐.๒	๘.๖	๘.๐	๘๓.๔
เฉลี่ยทั้งปี	๑๓.๗	๑๗.๐	๖๙.๓	๑๔.๗	๑๖.๘	๖๘.๔	๑๖.๘	๑๓.๖	๖๘.๖	๙.๒	๘.๖	๘๒.๐	๑๔.๘	๑๔.๗	๗๐.๔
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๐๖			๑๕๑๐			๒๙๑๘			๖๑๖			๖๕๕๐		

จากตารางที่ ๖-๑๐ ซึ่งแสดงถึงการกระจายเวลาว่างงานและไม่ว่างงานการ
เกษตรของผู้ทำงานในโครงการ สามารถเข้าใจได้โดยไม่ยากนัก ยกตัวอย่างเช่น ในภาค
เหนือ จะมีผู้ที่ตอบว่าไม่ว่างงานในเดือนมกราคม ๗๔.๔% ของจำนวนผู้ตอบทั้งหมด สำหรับ
อีก ๒๔.๒% ที่เหลือซึ่งอยู่ในประเภว่างงานนั้นยังแบ่งออกเป็นว่างงาน แต่มีงานนอกไร่ร่นาทำ
และว่างงานจริง ๆ สภาพการว่างงานและการมีงานทำในแต่ละภาคจะเห็นได้ชัดเจนกว่า
โดยดูจากรูปที่ ๖-๒



รูปที่ ๖-๒ เวลาว่างงานของเกษตรกรผู้ทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.๒๕๒๓

เท่าที่ดูด้วยสายตา จะเห็นว่าเดือนที่ราษฎรว่างงานมากที่สุดนั้นมีลักษณะ
คล้ายคลึงกันในทุก ๆ ภาคของประเทศ คือเริ่มตั้งแต่ประมาณกลางเดือนมกราคม และไป
สิ้นสุดแถวปลายเดือนพฤษภาคม และจะมีช่วงว่างงานอีกเล็กน้อยระหว่างเดือนกันยายนถึง

เดือนพฤศจิกายน ความแตกต่างระหว่างภาคก็มีอยู่บ้างพอจะเห็นได้ เช่น ในภาคตะวันออก เชียงเหนือ อัตราการว่างงานจะสูงกว่าทุกภาคในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม จากนั้นการว่างงานก็จะลดลงอย่างมากจนกลายเป็นภาคที่มีการทำงานมากที่สุดในระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนธันวาคม ซึ่งต่างกับภาคกลางซึ่งมีอัตราการว่างงานต่ำที่สุดกว่าทุกภาค ระหว่างมกราคม-พฤษภาคม และสูงที่สุดกว่าทุกภาคระหว่างกันยายนถึงธันวาคม อย่างไรก็ตาม การว่างงานตามที่ได้แสดงในรูป ๖-๒ นั้นเป็นการว่างงานการเกษตรหลักซึ่งรวมทั้งการทำงานอื่นพิเศษและการว่างงานจริง ๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งอาจจะทำให้ดูอัตราสูงจนน่าตกใจ แต่อัตราการว่างงานจริง คือว่างงานโดยไม่มีงานอื่นทำ หรือการอยู่บ้านเฉย ๆ ของราษฎรทั่วประเทศในช่วงที่มีการว่างงานมากที่สุดคือในเดือนเมษายนจะมีเพียง ๓๕.๙% แทนที่จะเป็น ๖๗.๑% ตามที่ปรากฏในรูป โดยเฉลี่ยทั่วประเทศตลอดทั้งปีจะมีราษฎรว่างงานประมาณ ๓๐ คนใน ๑๐๐ คน และในจำนวนนี้ครึ่งหนึ่งจะมีงานอื่นนอกการเกษตรทำ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งอยู่เฉย ๆ โดยไม่มีงานทำ ประโยชน์หลักที่จะได้จากข้อมูลตามตารางที่ ๖-๑๐ ก็คือ ทำให้เรารู้ถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทในปีต่อ ๆ ไป คือในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการว่างงานมากที่สุด

๓. การชะลอการอพยพเข้าเมืองของแรงงานชนบท

ข้อมูลที่เราสำรวจได้มีเพียงพอที่จะตอบปัญหาเกี่ยวกับการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำของแรงงานชนบทได้ด้วย เราทราบดีแล้วว่าในฤดูแล้งของแต่ละปีราษฎรในชนบทจะอพยพเข้ากรุงเทพฯ หรือเมืองอื่นเพื่อหางานทำ ครั้นเมื่อถึงฤดูเพาะปลูกใหม่ก็จะกลับภูมิลำเนาเดิมเพื่อทำการเพาะปลูก การอพยพหรือการย้ายถิ่นชั่วคราวนี้ ถ้ามองจากทัศนะของเกษตรกรผู้ไม่มีงานทำจริง ๆ ในช่วงฤดูแล้ง ก็จะทำให้เห็นว่าน่าจะทำได้เพราะการอยู่เฉย ๆ คงไม่ได้ประโยชน์อะไรขึ้นมา แต่เมื่อคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดต่อส่วนตัวเกษตรกรผู้อพยพเอง เช่น ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ที่อยู่อาศัย รวมทั้งค่าความลำบากในการดำรงชีวิตในที่ใหม่ และต้นทุนของ

สังคมในรูปของความแออัดยัดเยียดของเมือง ดูจะสูงกว่าผลประโยชน์ที่บุคคลหรือสังคมควรจะ
ได้ เพราะฉะนั้นเป็นการเหมาะสมกว่าที่ผู้ว่างงานในชนบทจะมีงานทำในชนบทนั้นเองโดย
ไม่ต้องอพยพเข้าเมือง

ในตารางที่ ๖-๖ ข้างต้นมีข้อมูลที่เราจะชี้ให้เห็นถึงขนาดหรือขอบเขตของการ
ชะลอการอพยพของแรงงานชนบทเข้าไปในเมืองในฤดูแล้งได้ ข้อมูลดังกล่าวได้จากราย
ที่ ๖-๖ ซึ่งแสดงถึงสถานที่ทำงานของงานอื่น ๆ ก่อนที่ราษฎรผู้นั้นจะมารับจ้างทำงานใน
โครงการ กสช. โดยเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วราษฎรที่ทำงานในโครงการที่ตอบว่าได้ทำงานอื่น
อยู่ก่อนแล้วมีอยู่ ๔๔.๘% ของคนทำงานทั้งหมด ๖,๗๐๐ คนเศษ และในจำนวน ๔๔.๘% นี้
ปรากฏว่า ๑.๓% ได้ทำอยู่ที่กรุงเทพฯ และอีก ๑.๓% ตอบว่าทำอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ เมื่อ
พิจารณาจากคนที่ทำงานในโครงการ กสช. ทั้งหมด ๒.๔๔๕ ล้านคน แล้วพอจะคำนวณได้ว่า
โครงการ กสช. อาจมีส่วนดึงดูดคนที่อพยพเข้ากรุงเทพฯ ให้กลับไปทำงานในภูมิภาคเดิม
ประมาณ ๒๒,๐๐๐ คนเศษ และเมื่อรวมกับราษฎรที่ทำอยู่ในต่างจังหวัดอื่น ๆ แล้ว จำนวน
คนที่กลับไปทำงานทั้งหมดจะสูงถึงประมาณ ๔๔,๐๐๐ คนเศษ และที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่งคือ
การอพยพย้ายถิ่นของคนอีสานยังคงสูงกว่าภาคอื่น ๆ ทุกภาค ซึ่งจะดูได้จากการมีงานทำใน
กรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดก่อนทำงานในโครงการซึ่งสูงกว่าของภาคอื่นทั้งหมด

อย่างไรก็ตามเราจะต้องระมัดระวังในการตีความว่า โครงการ กสช. มีส่วน
ดึงดูดคนที่อพยพเข้าเมืองให้กลับไปทำงานในชนบท ทั้งนี้ก็เพราะว่าโครงการ กสช.ปี ๒๕๒๓
เพิ่งจะเริ่มต้นอย่างจริงจังเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ซึ่งเกือบจะถึงฤดูที่ราษฎรจะเริ่มทำการ
เพาะปลูกแล้ว เพียงแต่รอฝนแรกเท่านั้นเอง ในช่วงนั้นอาจเป็นช่วงที่ผู้ที่อพยพไปทำงานทำ
ในเมืองได้กลับภูมิภาคเดิมบ้างแล้วก็ได้ แต่กระนั้นก็ตามจากการสอบถามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ผู้นำท้องถิ่น และตัวราษฎรเอง เราพอจะมีความเชื่อมั่นพอสมควรว่าโครงการ กสช.ในปี
ต่อไป หากดำเนินการตลอดช่วงฤดูแล้ง และมีงบประมาณหรือปริมาณงานเพียงพอจะสามารถ
ชะลอการอพยพเข้าเมืองของชาวชนบทได้อย่างมาก

๔. ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานในโครงการ กสช.

ปัญหาหลัก ๆ เกี่ยวกับการบริหารแรงงานในโครงการ กสช. ที่กล่าวไว้แล้ว
ในบทที่ ๓ ในส่วนนี้เราจะพิจารณาเฉพาะประเด็นเดียวคือ เรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับการจ่าย
ค่าจ้างแรงงานให้กับราษฎรผู้ทำงานในโครงการ ซึ่งเป็นประเด็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมาตั้งแต่
ก่อนที่โครงการจะสิ้นสุด และเราได้ตั้งคำถามขึ้นถามผู้ทำงานในโครงการเพื่อหาลักษณะและ
ขอบเขตของปัญหาที่แน่นอนต่อไป ผลการสำรวจการปฏิบัติเกี่ยวกับข้อตกลงการจ่ายค่า
แรงงานของแต่ละภาคได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๖-๑๑

ตารางที่ ๖-๑๑

การกระจายลักษณะของข้อตกลงค่าจ้างแรงงาน

ข้อตกลง	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. เมื่อได้รับเงินจากจังหวัด	๘.๑	๐.๓	๓.๑	๑.๓	๓.๕
๒. ทุกวัน	๑.๕	๐.๓	๐.๗	๐.๕	๐.๘
๓. ทุก ๒-๓ วัน	๓.๔	๕.๕	๒.๕	๑.๑	๓.๓
๔. ทุก ๔-๖ วัน	๑๕.๑	๗.๓	๔.๒	๔.๓	๗.๕
๕. ทุก ๗-๑๐ วัน	๗.๓	๒๔.๔	๗.๑	๒๒.๘	๑๓.๘
๖. ทุก ๑๕ วัน	๑.๕	๓.๕	๑.๖	๒.๖	๒.๑
๗. เมื่องานเสร็จ	๔๔.๙	๓๖.๒	๗๑.๕	๔๔.๑	๔๔.๖
๘. จ่ายเป็นงวดตามแต่จะ ตกลงกัน	๑๐.๔	๑๓.๐	๔.๘	๑๓.๓	๙.๒
๙. ไม่ได้ตกลงกัน/ไม่รู้	๗.๘	๔.๖	๓.๔	๑๐.๑	๕.๓
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๗๑	๑๕๘๓	๓๐๑๓	๖๒๖	๖๗๙๓

เกี่ยวกับการจ่ายค่าแรงให้ผู้ทำงานในโครงการนี้ ระเบียบของโครงการ กสช. ได้กำหนดไว้ว่า ให้นายอำเภอโยยเงินจากจังหวัดไปสำรวจจ่ายสำหรับโครงการที่ได้รับอนุมัติ แล้วไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของวงเงินแต่ละโครงการแล้วเอาไปเก็บไว้ที่อำเภอ พร้อมทั้งจะจ่ายให้สภาตำบลทันทีในวันเดียวกัน หรือวันรุ่งขึ้น ส่วนคณะกรรมการสภาตำบลเมื่อได้รับเงินจากอำเภอแล้วก็ต้องจ่ายให้ผู้ทำงานในโครงการทันทีเหมือนกัน หรืออย่างมากไม่เกินวันรุ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ กลับเป็นไปไม่ได้อย่างที่ว่า เนื่องจากความยุ่งยากในการตรวจแบบฟอร์มต่าง ๆ มากมาย ความไม่เข้าใจขั้นตอนของการเบิกจ่ายเงิน และความประสงค์ของผู้ทำงานในโครงการเองก็อยากได้รับเงินทีเดียว เป็นก้อนใหญ่โดยไม่ต้องคอยรับหลาย ๆ ครั้ง เพราะฉะนั้นข้อตกลงเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้ราษฎรในโครงการโดยเฉลี่ยของทั่วประเทศ (ดูตารางที่ ๖-๑๑) จึงจะเห็นว่า การจ่ายเงินแบบทุกวันหรือแม้แต่จ่ายเมื่อได้รับเงินจากจังหวัดจึงมีน้อยมาก ในขณะที่ข้อตกลงที่ว่า จะจ่ายเงินเมื่องานเสร็จหรือเมื่อโครงการเสร็จ ซึ่งมีอัตราส่วนสูงมากคือ ๕๔.๖% เฉลี่ยทั่วประเทศ และสูงที่สุด ๗๑.๕ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แต่ถึงแม้ว่าจะมีข้อตกลงเรื่องการจ่ายค่าจ้างแรงงานอย่างใดอย่างหนึ่งไว้แน่นอนแล้วก็ตาม ก็ยังมีได้หมายความว่า การจ่ายเงินจริง ๆ จะเป็นไปตามข้อตกลงในตอนต้นเสมอไป ตารางที่ ๖-๑๒ ซึ่งแสดงถึงข้อเท็จจริงจากการสอบถามผู้ทำงานในโครงการว่า ได้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงการจ่ายค่าแรงหรือไม่ อย่างไร

จากตารางที่ ๖-๑๒ เราจะเห็นว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศไม่ว่าข้อตกลงจะเป็นอย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามสัญญาคือราษฎรได้รับเงินตามข้อตกลงมีเพียง ๗๑.๔% เท่านั้น อีก ๒๘.๖% นั้นไม่ได้รับตามข้อตกลง หรือรับไม่ตรงตามข้อตกลงที่ตรงตามที่คาดหมายกันไว้ คือในภาคอีสานซึ่งมีโครงการมากที่สุด และคนทำงานในโครงการมากที่สุด การปฏิบัติตามสัญญาคงจะมีน้อยหรือเป็นไปได้น้อยกว่าที่อื่น ซึ่งก็เป็นเช่นนั้นจริง ๆ ก็มีราษฎรเพียง ๖๔.๔% เท่านั้นที่แจ้งว่าได้รับเงินตามข้อตกลง สรุปแล้วข้อมูลจากตารางที่ ๖-๑๑ ก็ดี หรือ

จากตารางที่ ๖-๑๒ ก็สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ หรือตำหนิติเตียนกันมากที่สุดสำหรับโครงการ กสช. นี้ คือ ปัญหาการเบิกจ่ายเงินล่าช้าซึ่งจะต้องแก้ไขให้ได้ในโครงการปีต่อไป

ผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

นอกจากผลในทางรายได้และการจ้างงานแล้ว โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ยังได้ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีก ซึ่งถึงแม้จะไม่สำคัญเท่าผลในทางรายได้และผลทางการจ้างงานดังที่เราได้วิเคราะห์ไปแล้ว แต่ก็มีประเด็นพอที่จะพิจารณาเพื่อความสำเร็จของการศึกษาได้ดังนี้

๑. ผลกระทบต่อระดับราคา

การใช้จ่ายเงินโดยรัฐในโครงการที่ค่อนข้างใหญ่อย่างเช่น โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนถึง ๓,๕๐๐ ล้านบาทภายในระยะเวลาอันสั้นเพียง ๓-๔ เดือนนี้ มักจะก่อให้เกิดความหวั่นวิตกว่าจะเป็นการสร้างความกดดันในระดับราคา ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากว่าเงินจำนวนมากที่นำมาใช้นั้นเอามาจากเงินคงคลัง ซึ่งในทางหลักการนั้นถือเสมือนว่าได้มีการเพิ่มปริมาณเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจโดยตรง เมื่อครั้งโครงการเงินฝิ่นปี ๒๕๑๔ รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ได้ใช้จ่ายจากเงินคงคลังทั้งหมด ๒,๕๐๐ ล้านบาท ซึ่งน่าจะเสี่ยงต่อภาวะเงินเฟ้อมาก แต่ผลการวิเคราะห์ที่จริง ๆ ก็ปรากฏว่ามีได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าเศรษฐกิจในตอนต้นปี ๒๕๑๔ ตกอยู่ในสภาวะซบเซาเนื่องจากฝนแล้งและผลการผลิตตกต่ำ การอัดฉีดเงินตามโครงการเงินฝิ่นเข้าไปในระบบเศรษฐกิจจึงเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว โดยมิได้เสี่ยงต่อการสร้างความกดดันเรื่องเงินเฟ้อแต่อย่างใด ยกเว้นการเพิ่มขึ้นของราคาวัสดุก่อสร้างในระดับท้องถิ่นซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดาของการที่อุปทานไม่เพียงพอต่ออุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในระยะสั้น

รายละเอียดข้อตกลงเกี่ยวกับค่าแรง

ข้อตกลงเกี่ยวกับ การจ่ายค่าแรงงาน	ได้รับตามข้อตกลง					ไม่ได้รับตามข้อตกลงและ ได้รับไม่ตรงตามข้อตกลง					ยอดรวม				
	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาคตะวันออกเฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ทั่ว ประเทศ	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาคตะวันออกเฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ทั่ว ประเทศ	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาคตะวันออกเฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ทั่ว ประเทศ
๑. จ่ายเมื่อได้รับ เงินจากจังหวัด	๖๔.๓	๗๕.๐	๗๓.๕	๗๗.๕	๗๘.๐	๓๐.๗	๒๕.๐	๖.๕	๖๒.๕	๒๒.๐	๘.๓	๐.๓	๓.๑	๑.๓	๓.๕
๒. จ่ายทุกวัน	๔๐.๔	๑๐๐.๐	๕๙.๑	๓๓.๓	๕๒.๔	๕๙.๑	๐.๐	๔๐.๔	๖๖.๗	๔๗.๑	๑.๔	๐.๓	๐.๘	๐.๕	๐.๘
๓. ทุก ๒-๓ วัน	๕๕.๖	๙๐.๘	๒๘.๐	๑๐๐.๐	๖๑.๕	๔๕.๔	๙.๑	๗๒.๐	๐.๐	๓๘.๖	๓.๖	๕.๗	๒.๕	๑.๒	๓.๔
๔. ทุก ๔-๖ วัน	๖๐.๖	๘๖.๑	๕๗.๕	๘๕.๒	๖๗.๑	๓๙.๔	๑๓.๕	๔๒.๑	๑๔.๘	๓๒.๕	๑๕.๘	๗.๕	๘.๒	๘.๕	๗.๖
๕. ทุก ๗-๑๐ วัน	๗๔.๖	๘๙.๐	๕๑.๒	๗๕.๕	๗๖.๕	๒๕.๔	๑๑.๐	๘๘.๘	๒๕.๕	๒๓.๕	๕.๕	๓๐.๐	๗.๑	๒๓.๖	๑๔.๐
๖. ทุก ๑๕ วัน	๘๒.๖	๙๖.๕	๗๕.๐	๘๖.๗	๗๘.๐	๑๗.๕	๒๓.๖	๒๕.๐	๑๓.๓	๒๒.๐	๑.๕	๓.๖	๑.๖	๒.๔	๖.๑
๗. เมืองงานเสร็จ	๗๒.๓	๗๖.๑	๗๑.๕	๗๓.๗	๗๑.๕	๒๗.๗	๒๗.๕	๒๘.๕	๒๖.๓	๒๘.๑	๔๕.๕	๓๖.๘	๗๑.๗	๔๕.๑	๔๕.๒
๘. จ่ายเป็นงวด	๗๑.๘	๘๑.๑	๗๔.๓	๗๖.๓	๗๖.๑	๒๘.๒	๑๘.๕	๒๕.๗	๒๓.๗	๒๓.๕	๑๐.๗	๑๓.๐	๕.๘	๑๓.๒	๙.๓
๙. เมื่อได้ตกลง/ ไม่รู้	๔๒.๒	๖๓.๖	๗๘.๓	๓๔.๐	๕๙.๔	๔๗.๘	๓๖.๔	๒๑.๗	๖๖.๐	๔๐.๖	๕.๙	๒.๙	๓.๑	๘.๒	๔.๑
รวม	๖๘.๒	๘๐.๔	๖๙.๔	๗๑.๗	๗๑.๕	๓๑.๘	๑๙.๖	๓๐.๖	๒๗.๕	๒๘.๑	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

โครงการ กสช. ๒๕๒๓ ได้เริ่มต้นอย่างเดียวกับโครงการ เปช. ๒๕๑๘ โดยการให้ใช้เงินคงคลังตามจังหวัดต่าง ๆ ไปพลางก่อน แต่สำหรับโครงการ กสช. ๒๕๒๓ นี้ งบประมาณที่ใช้จริง ๆ ได้มาจากการตัดยอดงบค่าก่อสร้าง ค่าวัสดุ และครุภัณฑ์ ของ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จนเพียงพอกับงบประมาณที่ตั้งไว้ เพราะฉะนั้นจำนวนการใช้จ่ายที่แท้จริงจึงมิได้ผุดแผกไปจากจำนวนการใช้จ่ายที่ได้คาดการณ์ไว้แล้ว เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของการใช้จ่ายเท่านั้นเอง ด้วยเหตุนี้โดยหลักการแล้วความกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อผ่านปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมจึงไม่น่าจะมี แต่ก็เป็นไปได้ที่รายได้จากการทำงานในโครงการจะถูกใช้ไปในการซื้อสินค้า หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งมากเป็นพิเศษจนก่อให้เกิดความขาดแคลนจนทำให้ราคาต้องถีบตัวสูงขึ้น เท่าที่เราทราบจากผลการสำรวจส่วนใหญ่ของราษฎรใช้เงินจากโครงการไปในการซื้อหาอาหารโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งน่าจะมีปริมาณเพียงพอที่จะสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้ อีกประการหนึ่งโครงการ กสช. ๒๕๒๓ นี้ ส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภท ๑ ซึ่งใช้แรงงานราษฎรเป็นหลักและเครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับงานดินราษฎรก็มีอยู่แล้ว ดังนั้นความกดดันเกี่ยวกับราคาวัสดุก่อสร้างในระดับท้องถิ่นจึงมีน้อยมากหรือเกือบไม่มีเลย สรุปได้ว่านอกจากความกดดันอันเนื่องมาจากปัจจัยอื่นในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป เช่น ราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และต้นทุนการผลิตอื่น ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโครงการ กสช. ๒๕๒๓ มิได้มีส่วนทำให้ระดับราคาโดยทั่วไปสูงขึ้นแต่อย่างใด

๒. ผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตร

อุปสรรคที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการผลิตทางการเกษตรของชนบทไทย คือ การขาดน้ำที่จะใช้ในการเพาะปลูก จริงอยู่วัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. ๒๕๒๓ คือ การสร้างงานให้ราษฎรผู้ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากฝนแล้ง ได้มีรายได้พิเศษในท้องถิ่นของตนโดยไม่ต้องอพยพไปหางานทำที่อื่น แต่งานหลักในโครงการซึ่งได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการผลิตและการอุปโภคบริโภคนั้น รัฐบาลก็คงหวังว่าจะได้ก่อให้เกิดประโยชน์ติดตามมาในการผลิตทางการเกษตร และการดำรงชีวิตอยู่ที่ดีขึ้นในชนบทด้วย เป็น เป้าหมาย

หรือวัตถุประสงครองลงมา ผลงานประเภทแหล่งน้ำนี้สถิติทั่วประเทศปรากฏว่าได้ขุดบ่อน้ำกว่า ๑๒,๐๐๐ บ่อ ขุดสระน้ำกว่า ๑๗,๐๐๐ แห่ง สร้างอ่างเก็บน้ำ ทำนบ ฝ่าย ผังกันน้ำเกือบ ๖,๐๐๐ แห่ง และขุดคลอง เหมือง และรางระบายน้ำความยาวทั้งสิ้นกว่า ๒๕,๐๐๐ กิโลเมตร เมื่อพิจารณาโดยเฉพาะจำนวนชิ้นงานตามที่กล่าวมาแล้วนี้ น่าจะเชื่อได้ว่าจะมีผลต่อการเพาะปลูกในปีต่อ ๆ ไปได้บ้าง แต่อย่างไรก็ดีเราคงไม่สามารถจะยืนยันได้ว่าผลการผลิตทางการเกษตรของปีต่อ ๆ ไปจะเพิ่มสูงขึ้นมาก ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการพัฒนาแหล่งน้ำในโครงการสร้างงานของปี ๒๕๒๓ ด้วยสาเหตุสำคัญที่ว่าโครงการประเภทที่ ๑ ซึ่งเน้นการใช้แรงงานของราษฎรเป็นหลักนี้จะมีความถูกต้องตามหลักวิชาการก่อสร้างหรือมีความคงทนถาวรพอที่จะใช้การได้ หรือได้ดีในการเพาะปลูกต่อ ๆ ไป เท่าที่ได้ทำไปแล้วรัฐบาลมิได้มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะวัดถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการที่ได้ทำไป หรือที่จะวัดความคงทนของโครงการดังกล่าว แต่โดยสามัญสำนึกเราพอจะรู้ว่าโครงการต่าง ๆ ที่ทำสำเร็จไปแล้วนั้นอยู่ได้ไม่นานก็ต้องเสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพไปตามภาวะดินฟ้าอากาศ หรือการใช้ประโยชน์จากมัน เพราะฉะนั้นการจะหวังพึ่งโครงการเกี่ยวกับแหล่งน้ำในโครงการ กสช. ๒๕๒๓ ให้มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตหรือดำรงชีวิตในชนบทให้ดีขึ้นอย่างมากมายนั้น คงจะทำให้ไม่ได้เต็มทีนอกเสียจากว่าจะมีโครงการเช่นว่านี้ติดต่อกันไปเรื่อย ๆ หรืออย่างน้อยก็มีการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

แต่กระนั้นก็ตาม เราต้องการชี้ให้เห็นว่าความไม่มั่นคงถาวรของโครงการประเภทที่หนึ่งซึ่งทำให้ไม่สามารถเป็นประโยชน์ต่อการผลิต และการอุปโภคและบริโภคของราษฎรโดยทั่วไปได้เต็มทีนั้น ไม่น่าจะเป็นจุดที่โครงการ กสช. พ.ศ. ๒๕๒๓ จะต้องถูกโจมตีว่าประสบความสำเร็จล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในประการแรก วัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. ๒๕๒๓ เน้นประเด็นการกระจายรายได้มากกว่าการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตที่เพิ่มขึ้น และในประการที่สอง การจะให้บรรลุถึงเป้าหมายทั้งการผลิตและการวิภาคภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่จำกัด อาจจำเป็นต้องมีการลดขนาดของเป้าหมายลง (tradeoff) เพื่อให้ได้ทั้งสองอย่าง เพราะฉะนั้นการจะตัดสินว่าโครงการใดประสบความสำเร็จหรือไม่ ควร

จะต้องตรวจสอบให้แน่ใจก่อนว่าจุดมุ่งหมายหลักของโครงการคืออะไร จากนั้นจึงค่อยประเมินว่าโครงการนั้นบรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

๓. การพิจารณาถึงผลประโยชน์ต้นทุน (Benefit-Cost) ของโครงการ

การลงทุนในภาคสาธารณะนั้น โดยทั่วไปรัฐบาลจะต้องทำการศึกษาถึงผลประโยชน์และต้นทุนในแง่ต่าง ๆ ของโครงการ ทั้งในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แล้วหาสัดส่วนกันระหว่างค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ และค่าปัจจุบันของต้นทุน ถ้าสัดส่วนนั้นมากกว่าหนึ่งก็แสดงว่าการลงทุนในโครงการนั้นเหมาะสม แต่โครงการ กสช. พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้ผ่านขั้นตอนการศึกษาดังกล่าวด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ความเหมาะสมทางการเมือง ความยุ่งยากในการวัดหรือคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนของโครงการ ความเร่งด่วนในการดำเนินโครงการในแง่ของเวลา เป็นต้น และถึงแม้โครงการจะเสร็จสิ้นไปแล้ว ข้อมูลต่าง ๆ ที่เรามีก็ไม่ใช่เพียงพอที่จะทำการศึกษาย่างละเอียดถึงต้นทุนและผลประโยชน์และต้นทุนของโครงการได้

แต่ประเด็นที่เราต้องการจะชี้ให้เห็นมิใช่ประเด็นที่ว่าถ้าเรามีเวลาพอ หรือข้อมูลพอ เราควรจะทำการศึกษาในแง่ผลประโยชน์-ต้นทุนได้ หากแต่จะกล่าวว่าจะอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการตีความว่าอะไรเป็นผลประโยชน์อะไรเป็นต้นทุน จนทำให้ไม่สามารถสรุปได้ว่าโครงการนี้เหมาะสมหรือไม่ กล่าวคืออาจจะพิจารณาให้มีผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนก็ได้ หรือต้นทุนมากกว่าผลประโยชน์ก็ได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าเรื่องที่เป็นจุดขัดแย้งนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับค่านิยม (Value) ของผู้พิจารณาโครงการโดยตรง คือฝ่ายหนึ่งอาจจะมองว่าการใช้จ่ายเงินในโครงการสร้างงานในชนบท ควรจะคำนึงถึงหลักความมีประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มากที่สุด เพราะมีค่าเสียโอกาสเกี่ยวข้องอยู่กับการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวในลักษณะที่ว่าเงินจำนวน ๓,๔๐๐ ล้านบาท ถ้าไม่นำมาใช้ในโครงการสร้างงานนี้อาจจะนำไปใช้ทำอย่างอื่นซึ่งอาจก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการผลิตได้ดีกว่า หรือมากกว่าที่ได้ทำไป ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งอาจจะเห็นว่าปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ในชนบท เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงในทางเศรษฐกิจกว่าปัญหาการผลิต เพราะฉะนั้นการที่รัฐจะ

ช่วยราษฎรผู้ซึ่งรัฐทอดทิ้งหรือไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควรมาโดยตลอดโดยวิธีการที่ตรงที่สุด รวดเร็ว และเต็มเม็ดเต็มหน่วยที่สุด ก็น่าจะเป็นวิธีที่น่าจะสนับสนุนเต็มที่โดยมิได้คำนึงถึง ประเด็นประสิทธิภาพในการผลิตของการใช้เงินในโครงการแต่อย่างใด เรื่องนี้เป็นเรื่อง ใหญ่ที่ยังตกลงกันไม่ได้ระหว่างนัก เศรษฐกิจด้วยกันเอง และจำเป็นต้องมีการตัดสินใจบน พื้นฐานของการเมือง สังคม หรือวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ยกขึ้นข้างบนจะนอกเหนือขอบข่ายการ พิจารณาผลประโยชน์-ต้นทุนของโครงการซึ่งเป็นวิธีการทางเศรษฐศาสตร์

สรุป

ในบทนี้เราได้วิเคราะห์ถึงผลทางเศรษฐกิจของโครงการ กสช. พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยได้แบ่งผลทางเศรษฐกิจดังกล่าวออกเป็น ผลในทางรายได้ ผลในทางการจ้างงาน และ ผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลในทางรายได้นั้น เราทราบจากการสำรวจ ราษฎรผู้ทำงานในโครงการว่า โดยเฉลี่ยทั่วประเทศผู้ทำงานในโครงการจะได้รับค่าจ้าง เกือบ ๔๐๐ บาทต่อคน ถ้าครอบครัวหนึ่งมีคนทำงานเต็มที่ ๒ หรือ ๓ คน ก็จะได้รายได้ พิเศษในช่วงฤดูแล้งถึงประมาณ ๑,๔๐๐ - ๒,๐๐๐ บาท จากการทำงานในช่วงเวลาเพียง สั้น ๆ ซึ่งเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้สุทธิที่ราษฎรในชนบทหาได้ในแต่ละปี ซึ่งตกประมาณ ปีละ ๑๔,๐๐๐ - ๒๐,๐๐๐ บาทต่อครอบครัวแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงไม่น้อยทีเดียว เงินจำนวนนี้หากได้รับการกระจายโดยเท่าเทียมกันและทั่วถึงกันระหว่างครอบครัวที่ยากจน ในชนบทก็จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาคะยากจนและความ เหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ ระหว่างชนบทกับเมือง และในชนบทด้วยกันเองได้ อย่างไรก็ตามเท่าที่เรารู้ได้จากการศึกษา เพิ่มเติมถึงอิทธิพลของฐานะทาง เศรษฐกิจของครอบครัวของรายได้ที่ได้จากการทำงานใน โครงการของคนในครอบครัวได้พบว่ามีแนวโน้ม เล็กน้อยที่ราษฎรที่มีฐานะดีขึ้นจะได้รายได้จาก โครงการมากขึ้น ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่าโครงการ กสช. อาจมีส่วนช่วยลดปัญหาความ ยากจนในชนบทจริง แต่ยังมีได้ช่วยกระจายรายได้ภายในภาคชนบทเองให้ดีขึ้นเท่าที่ควร แต่

แนวโน้มดังกล่าวมีขนาดค่อนข้างมากจนดูเหมือนการถูกต้องกว่าที่จะสรุปว่าฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎรมีผลเป็นกลางต่อการช่วยเหลือโดยรัฐ โดยผ่านการสร้างงานในชนบทเพื่อให้ราษฎรมีรายได้พิเศษเพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คนจะจนหรือไม่จนรัฐช่วยเหลือเท่าเทียมกันหมด รัฐมิได้พิจารณาช่วยเหลือคนที่ยากจนที่สุดก่อน ก่อนที่จะพิจารณาคนที่ยากจนน้อยกว่า

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานนั้น การศึกษาพบว่าจำนวนราษฎรที่ได้เข้าไปรับจ้างทำงานโครงการ กสช. ๒๕๒๓ มีทั้งหมดประมาณเกือบ ๓ ล้านคน โดยได้อัตราค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราปกติในท้องตลาดแต่เพียงเล็กน้อยไม่มากนัก โครงการ กสช. ได้มีส่วนสร้างความมั่งคั่งทำได้จริงและในสัดส่วนค่อนข้างสูง แต่ความที่โครงการนี้เริ่มช้าทำให้ราษฎรทำงานกับโครงการไม่ได้นานก็ต้องกลับไปทำงานด้านการเกษตรของตนเองในสภาพเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่า โครงการ กสช. ๒๕๒๓ มีส่วนแย่งงานตามปกติของเกษตรกรซึ่งทำให้ความดีของโครงการที่สร้างความมั่งคั่งขึ้นมาลดลงไปมาก เราได้เสนอแนะด้วยว่าโครงการควรจะเริ่มเดือนมกราคม และไปสิ้นสุดเอาปลายเดือนพฤษภาคม เพราะเป็นช่วงที่มีคนว่างงานมากที่สุด

ส่วนผลของโครงการในการสกัดกั้นการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำของราษฎรในชนบทในฤดูแล้งนั้นได้ผลพอสมควร ซึ่งถ้าเริ่มให้ถูกฤดูกาลแล้วเชื่อว่าจะสามารถสกัดกั้นการอพยพของแรงงานในฤดูแล้งได้อย่างได้ผลทีเดียว นอกจากนั้นเรายังได้พบปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานที่มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือตำหนิติเตียนมากที่สุดคือ ปัญหาเรื่องขั้นตอนการจ่ายเงินยุ่งยาก และการจ่ายเงินล่าช้าซึ่งจะต้องแก้ไขโดยเร็ว

ผลกระทบทางเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ ที่พอจะพิจารณาได้มีไม่มากนัก เราเชื่อว่าโครงการ กสช. ๒๕๒๓ มิได้มีส่วนโดยตรงในการก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันผลงานตามโครงการที่สร้างเสร็จแล้วเราก็เชื่อว่าคงไม่มีความคงทนถาวรเท่าไรนัก และคงไม่สามารถให้ประโยชน์ในด้านการผลิตการเกษตรได้เต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามจุดประสงค์หลักของโครงการนี้คือ การช่วยเหลือด้านสวัสดิการและการกระจาย

รายได้ให้แก่ชาวชนบท ซึ่งแต่เพียงเท่านี้พอจะยอมรับได้ว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จอยู่บ้าง และภายใต้เงื่อนไขแห่งความล่าช้าว่าเป็นการถูกต้องแล้วที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจแก่สวัสดิการของคนในชนบทมากขึ้น โครงการสร้างงานในชนบทหรือโครงการประเภทเดียวกันนี้ควรจะได้รับการสนับสนุนต่อไป

ผลทางสังคมของโครงการ กสช. ๒๕๒๓

บทที่แล้วทั้งบทเราได้วิเคราะห์ถึงส่วนที่อาจเรียกได้ว่าเป็นหัวใจของการประเมินผลโครงการ กสช. ครึ่งนี้ คือผลทางด้านรายได้และการจ้างงานที่โครงการมีต่อประชาชนในท้องถิ่นชนบท ในบทนี้เราจะได้วิเคราะห์ผลในทางด้านอื่น ๆ ซึ่งนอกเหนือจากด้านเศรษฐกิจ อันได้แก่ผลที่มีต่อสังคมในชนบท การปกครองตนเองของประชาชนในชนบท บทบาทและทัศนคติของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้เรายังต้องการที่จะศึกษาเพื่อพิสูจน์หรือยืนยันว่าโครงการนี้ได้สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นหรือชนบทตรงตามเป้าหมายมากน้อยเพียงใด ตลอดจนได้มีส่วนเสริมสร้างความร่วมมือของชาวชนบทที่ช่วยพัฒนาท้องถิ่นของตนตามวิถีทางของระบอบประชาธิปไตยมากน้อยเพียงใดอีกด้วย

เพื่อให้การศึกษาครั้งนี้ได้ผลสมตามความมุ่งหมาย เราจึงได้แบ่งการศึกษาประชากรตัวอย่างเป็น ๒ ระดับคือ ระดับราษฎรผู้ใช้แรงงานซึ่งได้แก่ผู้ทำงานในโครงการ กสช. และผู้ที่ไม่ได้มาร่วมใช้แรงงานในโครงการ และระดับผู้บริหารโครงการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ประธานหรือเลขานุการคณะกรรมการสภาตำบล

การศึกษาระดับราษฎรผู้ใช้แรงงาน

๑. ราษฎรผู้ทำงานในโครงการ

คำสัมภาษณ์ราษฎรผู้ทำงานในโครงการซึ่งเป็นข้อมูลหลักของการประเมินผลโครงการ กสช. ๒๕๒๓ นี้มีขึ้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการทำงานโครงการประเภทต่าง ๆ เช่น ลักษณะทางครอบครัวและการประกอบอาชีพตามปกติของผู้ทำงาน เวลาที่ทำงานในโครงการ ค่าจ้างที่ได้รับ การใช้จ่ายเงินที่ได้รับ ทั้งนี้เป็นต้น แต่ก็มิใช่ว่าบางคำถามที่ถามเกี่ยวกับทัศนะของประชาชนเหล่านี้คือโครงการว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนชนบทหรือไม่

อย่างไร รวมทั้งความสามารถของราษฎรในชนบทที่จะเข้าร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นโดยผ่านโครงการสร้างงานสาธารณะดังเช่นโครงการ กสช. นี้ ในตารางที่ ๗-๑ ถึง ๗-๔ ข้างล่างนี้ เราได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลในทางสังคมซึ่งมีต่อหรือได้สะท้อนมาจากประชาชนผู้ร่วมทำงานในโครงการเท่าที่สามารถรวบรวมได้ภายในเวลาอันจำกัด

ประเด็นแรกที่น่าจะหยิบยกมาพิจารณาได้คือประเด็นที่เกี่ยวกับความพร้อมหรือความตื่นตัวของราษฎรในชนบทในการที่จะทำความเข้าใจกับแนวทางการพัฒนาชนบทแผนใหม่ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมการพัฒนาจากระดับล่างสุดมากกว่าที่จะเป็นการสั่งจากระดับบนสุด การวัดระดับความพร้อมนี้เป็นเรื่องกระทำได้ยากมาก ซึ่งคณะผู้ศึกษาก็ยังไม่ทราบว่าจะทำได้อย่างไร แต่ก็ได้หาทางออกง่าย ๆ โดยการใช้คำถามง่าย ๆ ๓ คำถามติดต่อกันว่า ราษฎรรู้จักสภาตำบลหรือไม่ (โดยมิให้ถามนำหรืออธิบายว่าสภาตำบลคืออะไร)? ใครเป็นคนริเริ่มโครงการ? และรู้เรื่องโครงการนี้ครั้งแรกจากใคร? (ดูตารางที่ ๗-๑, ๗-๒ และ ๗-๓ ตามลำดับ) ในคำถามข้อหนึ่งซึ่งเกี่ยวกับการรู้จักสภาตำบลหรือไม่นั้น เป็นที่น่าแปลกใจว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศแล้ว กว่าครึ่งหนึ่งของราษฎรผู้ทำงานในโครงการตอบว่าไม่รู้จักสภาตำบล คำตอบข้อนี้จะต้องมีความว่ามิใช่ไม่รู้จักกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านผู้เป็นสมาชิกของสภาตำบล หากแต่ไม่รู้ว่าสภาตำบลมีองค์ประกอบอย่างไร ทำหน้าที่อะไร หรือตั้งอยู่ที่ไหนมากกว่า ระดับความไม่รู้จักสภาตำบลนี้สูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือร้อยละ ๖๒.๔ ของผู้ตอบ ถัดลงมาที่ภาคกลางร้อยละ ๖๑.๔ และภาคใต้เป็นภาคที่การไม่รู้จักสภาตำบลน้อยที่สุดคือร้อยละ ๓๐.๔ เท่านั้นเอง แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าราษฎรผู้ทำงานในโครงการ กสช. ส่วนใหญ่จะไม่รู้ว่าสภาตำบลคืออะไร แต่ส่วนใหญ่คือร้อยละ ๔๖.๒ ก็รู้ว่าใครเป็นผู้ริเริ่มโครงการ (นายกเปรม หรือพลเอกเปรม) (ดูตารางที่ ๗-๒) คนที่ตอบว่ารู้ส่วนใหญ่รู้จากคำบอกเล่าของกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ถัดลงมาที่รู้จากแหล่งข่าวระดับประเทศ ได้แก่ วิทยู เป็นสำคัญ และที่น้อยที่สุดคือ การรู้จากแหล่งข่าวระดับอำเภอหรือจังหวัด ส่วนคำถามข้อสามซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นการขยายคำถามข้อสอง ต้องการเน้นแหล่งข่าวแหล่งแรกเกี่ยวกับโครงการ กสช. นี้ ซึ่งผลก็ปรากฏว่าบทบาทของผู้ใหญ่บ้านในการเผยแพร่ข่าวยังมีอยู่สูงสุดคือร้อยละ ๔๑.๔ ของราษฎรผู้ทำงานในโครงการทั่วประเทศตอบว่ารู้เกี่ยวกับโครงการนี้

ตารางที่ ๗-๑

การรู้จักสภาพตำบลของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ

	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
รู้จัก	๔๔.๘	๓๗.๗	๓๗.๒	๖๔.๕	๔๓.๒
ไม่รู้จัก	๕๐.๐	๖๑.๕	๖๒.๘	๓๐.๕	๕๖.๖
อื่น ๆ	๐.๒	๐.๕	๐.๐	๐.๑	๐.๒
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๗๑	๑๕๘๓	๓๐๑๓	๖๒๖	๖๗๙๓

ตารางที่ ๗-๒

ความรู้เกี่ยวกับผู้ริเริ่มโครงการของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ

	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
คนที่ไม่รู้	๓๔.๕	๔๓.๘	๔๔.๓	๒๗.๗	๔๓.๘
คนที่รู้	๖๐.๕	๕๖.๒	๕๐.๖	๗๒.๘	๕๖.๒
-ระดับประเทศ	๑๔.๖	๓.๐	๑๖.๒	๕.๕	๑๑.๘
-ระดับจังหวัด	๐.๕	๐.๕	๐.๓	๐.๓	๐.๓
-ระดับอำเภอ	๐.๘	๑.๐	๐.๘	๑.๔	๑.๐
-ระดับตำบล, หมู่บ้าน	๔๖.๐	๕๐.๒	๒๘.๗	๖๒.๐	๓๘.๕
-อื่น ๆ	๓.๗	๑.๖	๕.๗	๓.๒	๕.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๗๑	๑๕๘๓	๓๐๑๓	๖๒๖	๖๗๙๓

ตารางที่ ๗-๓

ความรู้เกี่ยวกับโครงการครั้งแรกของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ

รู้เรื่องโครงการครั้งแรก	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
คำบอกเล่าของผู้ใหญ่บ้าน	๕๐.๐	๓๘.๔	๖๐.๔	๓๘.๐	๔๑.๔
ครูและผู้นำในหมู่บ้าน	๖.๗	๖.๘	๒.๔	๕.๑	๕.๑
กำนัน/นายอำเภอ	๒๓.๒	๒๕.๘	๒๑.๐	๓๑.๖	๒๓.๘
เพื่อนบ้าน	๔.๒	๑๑.๐	๕.๐	๖.๘	๖.๔
วิทยุ	๑๒.๓	๑๒.๘	๙.๔	๙.๖	๑๑.๐
หนังสือพิมพ์	๑.๘	๐.๘	๐.๘	๒.๖	๑.๒
อื่น ๆ	๑.๘	๓.๒	๑.๐	๒.๒	๑.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๗๑	๑๕๘๓	๓๐๑๓	๖๒๖	๖๗๙๓

ตารางที่ ๗-๔

ความเกี่ยวข้องของผู้ทำงานกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ของผู้ทำงานในโครงการ

ความเกี่ยวข้อง	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ไม่ได้เป็นญาติ	๗๖.๔	๖๘.๘	๖๘.๘	๕๙.๐	๖๙.๗
เป็นญาติ	๒๓.๖	๓๑.๑	๓๑.๒	๔๑.๐	๓๐.๓
-กำนัน	๔.๘	๑๑.๘	๘.๔	๑๓.๘	๙.๐
-ผู้ใหญ่บ้าน	๑๔.๐	๑๒.๘	๑๙.๘	๒๐.๒	๑๖.๘
-ผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ	๔.๘	๖.๕	๒.๘	๖.๘	๔.๕
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๗๑	๑๕๘๓	๓๐๑๓	๖๒๖	๖๗๙๓

ครั้งแรกจากคำบอกเล่าของผู้ใหญ่บ้าน ถัดขึ้นไปก็เป็นข่าวจากกำนันและนายอำเภอ และจากวิทยุตามลำดับ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการพึ่งพาผู้ใหญ่บ้านในฐานะเป็นแหล่งข่าวมีระดับสูงที่สุดกว่าทุกภาค ซึ่งอาจตีความได้ว่าราษฎรในภาคนี้ซึ่งยากจนกว่าภาคอื่นทุกภาคต้องคอยอยู่กับการทรมานทากินจนไม่มีเวลาไปติดตามข่าวบ้านเมืองในระดับที่สูงจากระดับหมู่บ้าน หรือไม่ก็ผู้ใหญ่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีประสิทธิภาพหรือความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ดีกว่าภาคอื่น สามารถส่งข่าวได้รวดเร็วและทั่วถึง สรุปแล้วก็ถือว่าในระดับท้องถิ่นจริง ๆ ยังมีปัญหาอยู่บ้างในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิหรือกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเน้นถึงบทบาทของราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง เป็นหลักหรือเป็นตัวริเริ่ม แต่ราษฎรในท้องถิ่นก็มีความตื่นตัวขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจะสังเกตได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าหลายคนสามารถระบุตัวนายคนใหม่ว่าเป็นผู้ริเริ่มโครงการได้ (มีอยู่บ้างที่ยังตอบว่าโครงการนี้เป็นโครงการของ ... ร.ว. ศึกษาศาสตร์ แต่ก็เป็นส่วนน้อยมาก)

สำหรับตารางที่ ๗-๔ นี้ เป็นผลจากการพยายามของเราที่จะหาข้อเท็จจริงในคำวิพากษ์วิจารณ์ต่อโครงการสร้างงานสาธารณะประเภทนี้ว่า มีการเล่นพรรคเล่นพวกในการรับบุคคลเข้าทำงานในโครงการ หรือการให้สิทธิหรือผลประโยชน์พิเศษโดยกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการสภาตำบลอื่น ๆ แก่พรรคพวกของตน คำถามข้อเดียวที่เราถามเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ "ท่านเป็นญาติกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหรือสารวัตรกำนันหรือเปล่า" ซึ่งจากคำตอบที่ได้รับก็เห็นได้ว่าโดยเฉลี่ยแล้วร้อยละ ๓๐.๓ ของราษฎรผู้ทำงานในโครงการทั่วประเทศตอบว่าเป็นญาติกับบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่ในสภาคำมดตั้งแต่เอ่ยถึงแล้ว โดยลักษณะความเป็นญาติในภาคใต้ที่สูงที่สุดคือร้อยละ ๔๐.๐ และภาคเหนือต่ำสุดคือร้อยละ ๒๓.๐ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับวิธีการรับราษฎรเข้าทำงานในโครงการซึ่งส่วนใหญ่ใช้วิธีใครมาขอทำงานก็รับไว้หมดแล้ว ไม่น่าจะถือได้ว่าความเป็นญาติที่ค่อนข้างสูงนี้จะมีอิทธิพลต่อการจ้างแรงงานถึงขนาดที่ว่ามีการเล่นพรรคเล่นพวก แต่อย่างไรก็ตามน่าจะมีผลต่อการบิดเบือนข้อสังเกตนี้ให้ละเอียดลึกซึ้งขึ้นกว่านี้ เพราะการที่คนทำงานในโครงการกว่าร้อยละ ๓๐ เป็นญาติกับผู้มีอำนาจจ้างจะถือว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากว่าในโครงการ กสช. ท้องถิ่นใด ๆ ไปจะมีการ

ให้พิจารณาผู้ทำงานที่มีฐานะจนที่สุดก่อน ปัญหาการเอาญาติเข้ามาทำงานก่อนอาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในขบวนการจ้างงานได้

ประเด็นต่อไปคือการถามถึงประโยชน์ต่าง ๆ ที่ราษฎรได้รับจากการทำงานในโครงการนอกเหนือจากการมีรายได้พิเศษเพิ่มขึ้น ข้อบกพร่องของโครงการและทางเลือกอื่นที่จะใช้เงินในโครงการ ซึ่งผลการสอบถามได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๗-๕, ๗-๖, และ ๗-๗

ตารางที่ ๗-๕ เป็นผลจากการสอบถามว่า ผู้ทำงานในโครงการได้ประโยชน์อะไรอีกหรือไม่นอกจากรายได้พิเศษที่เพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่ (กว่าร้อยละ ๙๖) ตอบว่าได้ และประโยชน์อื่น ๆ ที่ได้นั้นการเพิ่มผลผลิตคิดว่าประโยชน์ที่ได้หรือคาดว่าจะได้จากโครงการ กสช. มีสูงที่สุดในระดับเฉลี่ยทั่วประเทศคือร้อยละ ๓๔.๗ ถัดลงมา ก็เป็นการมีน้ำเพื่อการบริโภค (ร้อยละ ๓๔.๐) และการช่วยการคมนาคม (ร้อยละ ๑๕.๖) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ความหวังที่จะได้น้ำเพื่อการบริโภคจากผลของโครงการ กสช. มีอัตราส่วนสูงกว่าประโยชน์ในรูปของการเพิ่มผลผลิตมาก ทั้งนี้คงเป็นเพราะภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความกันดารน้ำจริง ๆ นั่นเอง

ต่อคำถามที่ว่าในท้องถิ่นของท่านมีปัญหาที่ท่านต้องการแก้ไขโดยใช้เงินโครงการ กสช. นี้หรือไม่ ราษฎรตัวอย่างของเราเกือบทุกคนตอบว่ามีปัญหา (ดูตารางที่ ๗-๖) และปัญหาท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ราษฎรอยากแก้ไขโดยใช้เงิน กสช. นี้คือปัญหาเรื่องถนนมากที่สุด ถัดไปก็เป็นปัญหาสร้างซ่อมแหล่งน้ำและทำนบเหมืองฝาย ตามลำดับ เรื่องความถี่ของการให้แก่ปัญหาเรื่องถนนนี้ดูจะมีความรุนแรงพอ ๆ กันในทุก ๆ ภาค ถ้าได้รับคำถามสุดท้ายซึ่งถามเกี่ยวกับข้อบกพร่องต่าง ๆ ของโครงการนั้น ร้อยละ ๖๑.๗ ของผู้ทำงานทั้งหมดยอมรับว่ามีข้อบกพร่อง และที่เหลือร้อยละ ๓๘.๓ ว่าไม่มี ข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดคือการจ่ายเงินช้า ซึ่งมีผู้ตอบมากที่สุดโดยเฉลี่ยทั่วประเทศถึงร้อยละ ๔๙.๓ ถัดจากการจ่ายเงินช้าก็คือการเริ่มโครงการล่าช้า ฝนตกทำให้เกิดความไม่สะดวกในการมาร่วมทำงานเพราะต้องเดินทางไปทำงานการเกษตรตามปกติของตน ปัญหาอื่น ๆ ซึ่งมีผู้ทรงเห็นว่า เป็นจุดด้อยของโครงการ เงิน สร้างนิสัยเห็นแก่เงิน

ตารางที่ ๗-๔

ประโยชน์อย่างอื่นจากโครงการนอกจากการมีรายได้พิเศษ

ประโยชน์	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. <u>ประโยชน์อย่างอื่น</u>					
ได้	๔๕.๒	๗๑.๔	๔๗.๒	๔๗.๑	๔๑.๔
ไม่ได้	๔.๘	๒๔.๔	๒.๘	๒.๔	๘.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๕๒	๑๕๔๔	๓๐๐๕	๖๑๗	๖๗๒๓
ข. <u>ลักษณะของประโยชน์ที่ได้รับ</u>					
๑. เพิ่มผลผลิต	๔๗.๔	๔๘.๒	๑๘.๖	๕๖.๘	๓๔.๘
๒. เลี้ยงสัตว์	๑.๓	๒.๕	๑๒.๓	๐.๘	๖.๗
๓. มีน้ำเพื่อการบริโภค	๒๓.๘	๓๕.๐	๔๓.๕	๑๐.๗	๓๔.๐
๔. ช่วยการคมนาคม	๑๒.๖	๙.๘	๒๒.๕	๒๖.๕	๑๘.๑
๕. ให้บริการต่อสังคมและ ชุมชน	๓.๐	๐.๗	๑.๐	๑.๕	๐.๕
๖. เพื่อความสะดวกสบาย ในการทำมาหากิน	๕.๐	๒.๖	๑.๖	๒.๔	๒.๗
๗. ทำให้คนมีงานทำ	๖.๓	๑.๐	๐.๓	๐.๓	๑.๔
๘. อื่น ๆ	๐.๑	๐.๒	๐.๒	๐.๖	๐.๐
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๔๔	๑๑๔๗	๒๔๑๗	๕๕๕	๖๑๑๒

ปัญหาของท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการแก้ไขโดยใช้เงินโครงการสร้างงานในชนบท

ปัญหาของท้องถิ่น	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. <u>มีปัญหาหรือไม่</u>					
๑. มีปัญหา	๔๘.๑	๔๘.๑	๔๘.๗	๔๘.๖	๔๖.๒
๒. ไม่มีปัญหา	๑.๔	๑๒.๐	๑.๓	๑.๔	๓.๘
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนคำตอบ	๑๔๔๔	๑๔๔๗	๒๔๕๒	๕๘๖	๖๔๓๓
ข. <u>ประเภทของปัญหาที่ต้องการ แก้ไข</u>					
๑. ถนน	๒๔.๓	๓๐.๔	๓๔.๒	๓๑.๔	๓๒.๑
๒. สร้าง/ซ่อมเขื่อน, ทำนบ ฝาย	๑๔.๐	๔.๑	๑๐.๘	๑๐.๖	๑๐.๓
๓. สร้าง/ซ่อม ทางส่งน้ำ	๔.๕	๑๕.๖	๔.๐	๗.๔	๖.๖
๔. สะพาน	๕.๗	๑.๖	๑.๓	๗.๘	๓.๐
๕. สร้าง/ซ่อม แหล่งน้ำ	๔.๑	๒๒.๐	๒๕.๔	๑๖.๑	๒๓.๑
๖. ระบบชลประทาน	๒๑.๘	๓.๒	๓.๒	๔.๓	๒.๔
๗. สร้าง/ซ่อม โรงเรียน	๑.๔	๐.๗	๐.๘	๐.๗	๐.๕
๘. ไฟฟ้า	๑.๓	๘.๔	๑๐.๖	๗.๑	๔.๘
๙. น้ำบริโภค	๔.๗	๖.๔	๕.๒	๗.๒	๕.๗
๑๐. พัฒนาหมู่บ้าน	๕.๘	๑.๑	๒.๕	๑.๘	๒.๐
๑๑. สถานีอนามัย	๑.๘	๑.๑	๐.๕	๐.๕	๐.๖
๑๒. อื่น ๆ	๐.๖	๔.๔	๑.๕	๔.๑	๓.๐
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนคำตอบ	๒๔๓๖	๑๔๖๔	๔๐๕๕	๕๖๓	๑๐๔๕๘

ข้อบกพร่องของโครงการ

ข้อบกพร่องของโครงการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เชียงใหม่	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. ข้อบกพร่อง					
มี	๓๑.๘	๗๗.๘	๖๖.๕	๒๕.๓	๓๘.๓
ไม่มี	๖๘.๒	๒๒.๒	๔๗.๕	๗๔.๗	๖๑.๗
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๕๕๘	๑๕๖๐	๓๐๐๔	๖๒๕	๖๗๓๗
ข. สรุปข้อบกพร่อง					
๑. โครงการล่าช้า	๗.๗	๑๐.๓	๑๕.๗	๑.๖	๑๐.๕
๒. จ่ายเงินช้า	๕๖.๖	๒๖.๘	๔๐.๑	๓๖.๒	๓๕.๓
๓. ไม่ควรทำถนน/มาผิดฤดู	๑๑.๑	๕.๖	๒๕.๗	๘.๑	๑๘.๘
๔. ค่าแรงต่ำ	๓.๕	๖.๖	๖.๖	๔.๕	๕.๕
๕. สิ่งก่อสร้างไม่ถาวร	๖.๑	๑๖.๔	๓.๘	๓.๘	๕.๘
๖. เงินโครงการน้อยไป/ โครงการเล็กไป	๗.๑	๖.๘	๕.๕	๙.๒	๖.๒
๗. การดำเนินงานบกพร่อง/ ไม่รับผิดชอบ	๕.๒	๖.๖	๒.๓	๑๑.๔	๓.๔
๘. ข้องใจเรื่องเงิน (สงสัย)	๕.๕	๒.๘	๒.๓	๑๔.๑	๓.๗
๙. ชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ/ ไม่สนใจ	๐.๕	๐.๕	๐.๓	๓.๒	๐.๖
๑๐. โครงการไม่ตรงกับความต้องการ ของชาวบ้าน	๑.๕	๗.๐	๐.๔	๒.๗	๑.๖
๑๑. งานน้อยแต่คนทำมาก	๐.๕	๒.๑	๐.๑	๐.๕	๐.๕
๑๒. ชาวบ้านไม่มีส่วนร่วมกำหนด โครงการ	๐.๐	๑.๒	๐.๐	๐.๕	๐.๒
๑๓. อื่น ๆ	๓.๕	๗.๓	๐.๒	๓.๒	๒.๖
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๕๕๕	๕๖๖	๒๐๐๓	๑๔๕	๓๖๕๘

ให้แก่ราษฎรในชนบท ทำให้ราษฎรเกี่ยวงานกันหรือไม่มีความสามัคคีกันนั้น พอมีอยู่บ้างแต่น้อย มากจนไม่มีความสำคัญอะไร สรุปแล้วมีความยอมรับพอสมควรต่อโครงการ กสช. โดยราษฎรผู้ทำงานในโครงการ ซึ่งจุดนี้ได้รับการยืนยันจากการสอบถามผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการ กสช. ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

๒. ราษฎรผู้ไม่ได้ทำงานในโครงการ

ตามที่ได้กล่าวถึงแล้วในวิธีการศึกษาในบทที่ ๔ ในขณะที่คณะผู้สำรวจจากสนาม ทำการสอบถามผู้ทำงานในโครงการอยู่ ณ ตำบลใด จะพยายามถือโอกาสสัมภาษณ์ผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมทำงานในโครงการเท่าที่จะทำได้ในบริเวณนั้นด้วย โดยมีได้จำเพาะเจาะจงว่าจะต้องเป็นใคร จำนวนผู้ใดทำงานในโครงการแต่ตกอยู่ในกลุ่มตัวอย่างที่เราได้โอกาสสัมภาษณ์จำนวนทั้งสิ้น ๕๖๓ คน หรือประมาณตำบลละ ๒ คนทั่วประเทศ สิ่งที่เราอยากรู้เป็นลำดับแรกก็คือ สาเหตุของการไม่ได้เข้าร่วมทำงานในโครงการ กสช. ซึ่งคำตอบเราได้จดลงไว้แล้วในตารางที่ ๗-๔

จากตารางที่ ๗-๔ จะเห็นว่าสาเหตุสำคัญที่สุดของการไม่เข้าร่วมโครงการคือการมีงานทำอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งทั่วประเทศมีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ ๗๔.๔ เฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือด้วยแล้วมีอัตราส่วนสูงถึงร้อยละ ๘๖.๔ ซึ่งยืนยันข้อสรุปซึ่งเราได้กล่าวถึงแล้วเมื่อบทก่อนว่าอัตราการมีงานทำในระหว่างเดือนที่ทำการสำรวจภาคสนามของโครงการ กสช. นั้นสูงที่สุดในภาคอีสาน ถัดจากเหตุผลว่ามีงานอื่นทำอยู่ก่อนแล้วจึงไม่ได้เข้าร่วมในโครงการก็คือเหตุผลว่างานในโครงการ เป็นงานหนักหรือสุขภาพไม่อำนวยให้ทำงาน เช่นว่าขึ้นได้ทั่วประเทศประมาณร้อยละ ๑๐.๔ นอกจากสองเหตุผลใหญ่นี้แล้วก็ไม่มีเหตุผลอื่นใดอีกที่มีน้ำหนักมากพอ เป็นที่น่าสนใจได้

เมื่อถูกถามว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับโครงการ กสช. ถึงแม้จะไม่ได้เข้าร่วมโครงการก็ตาม เกือบร้อยทั้งร้อยตอบว่าเห็นด้วยกับโครงการว่ามีประโยชน์ต่อท้องถิ่น ช่วยให้คนมีงานทำและมีรายได้พิเศษ และมีประโยชน์อื่นรวม ๆ กันอีกหลายข้อ (ดูตารางที่ ๗-๕)

ตารางที่ ๗-๔

เหตุผลที่ไม่ทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท

(ร้อยละ)

เหตุผลที่ไม่ทำงานในโครงการสร้างงาน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. ทำงานอื่นอยู่แล้ว	๖๙.๗	๗๒.๐	๘๒.๙	๖๖.๗	๗๕.๘
๒. งานหนัก/สุขภาพไม่ดี	๙.๐	๑๔.๙	๗.๙	๑๗.๙	๑๐.๙
๓. ไม่ต้องการทำ	๗.๙	๔.๐	๔.๖	๕.๐	๕.๓
๔. มีกิจธุระในครอบครัว	๗.๙	๑.๒	๑.๗	๒.๖	๓.๗
๕. ไม่มีเวลา/ไม่ว่าง	๑.๖	๐.๖	๑.๒	๔.๑	๑.๙
๖. ไม่รู้ว่ามีโครงการ กสช.	๐.๘	๐.๖	๐.๘	๐.๐	๐.๙
๗. สมัครแล้วแต่เขาไม่รับ	๐.๘	๐.๖	๐.๔	๐.๐	๐.๕
๘. ให้คนที่มีความสมบัติเหมาะสม ได้ทำ (เช่น จน, วัยแรงงาน)	๐.๘	๐.๖	๐.๐	๐.๐	๐.๔
๙. มีรายได้ดีอยู่แล้ว	๐.๘	๔.๓	๐.๐	๐.๐	๐.๒
๑๐. อื่น ๆ นอกจากนี้	๑.๖	๐.๖	๐.๔	๒.๖	๐.๙
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๒๒	๑๖๑	๒๔๐	๓๙	๕๖๒

ตารางที่ ๗-๔

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการสร้างงานในชนบทจากทัศนะของผู้ไม่ได้ทำงานในโครงการ

(ร้อยละ)

ความคิดเห็นและเหตุผล	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
เห็นด้วย	๔๗.๖	๔๘.๑	๔๗.๕	๔๒.๓	๔๗.๓
-มีประโยชน์ต่อท้องถิ่น	๔๗.๒	๔๘.๓	๓๐.๘	๖๑.๕	๔๐.๗
-มีประโยชน์ต่อท่านและครอบครัว	๑.๖	๕.๐	๑.๓	๐.๐	๒.๓
-ช่วยให้คนมีงานทำและมีรายได้	๓๗.๖	๑๗.๕	๗.๕	๕.๑	๑๖.๘
-ช่วยเพิ่มผลผลิตทางเกษตร	๓.๒	๑๑.๘	๐.๐	๕.๑	๔.๔
-การคมนาคมสะดวกขึ้น	๑.๖	๐.๖	๐.๐	๓.๗	๑.๑
-เห็นด้วยหลายข้อหรือทุกข้อ	๖.๔	๓๘.๐	๕๗.๕	๑๒.๘	๓๒.๐
ไม่เห็นด้วย	๒๐.๔	๑.๔	๒๐.๔	๗.๗	๒๐.๗
-ไม่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่นเท่าที่ควร	๐.๐	๐.๖	๑.๗	๕.๑	๑.๒
-คิดว่าจะมีการรื้อไถ่มาาก	๑.๖	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๔
-เอาเงินไปทำอย่างอื่นจะได้ประโยชน์กว่า	๐.๘	๐.๖	๐.๔	๐.๐	๐.๗
-ไม่เห็นด้วยหลายข้อหรือทุกข้อ	๐.๐	๐.๖	๐.๔	๒.๖	๐.๔
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๒๕	๑๖๑	๒๔๐	๓๕	๕๖๕

ตารางที่ ๗-๑๐

ข้อบกพร่องในการดำเนินงานของโครงการ กสช.๒๕๒๓

จากทัศนะของผู้ปฏิบัติงานในโครงการ

(ร้อยละ)

ข้อบกพร่องในการดำเนินงาน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
๑. มีการเล่นพรรคเล่นพวก	๐.๐	๑๑.๔	๔.๔	๔.๑	๔.๗
๒. มีการรั่วไหลทางการเงิน	๑๑.๑	๒.๓	๒.๔	๓๖.๔	๖.๒
๓. ผลงานที่ได้รับต่ำกว่าเป้าหมาย	๑๖.๗	๒๗.๓	๒๒.๖	๑๘.๒	๒๒.๓
๔. การควบคุมและตรวจงานไม่รัดกุม	๑๑.๑	๔.๑	๑๔.๗	๐.๐	๑๑.๔
๕. โครงการมาช้าหรือมาผิดฤดู	๒.๘	๔.๖	๔.๔	๐.๐	๖.๗
๖. เงินโครงการน้อยไปหรือโครงการเลิกไป	๘.๓	๖.๘	๔.๔	๑๘.๒	๗.๓
๗. การดำเนินงานบกพร่อง	๒.๘	๔.๖	๐.๐	๔.๑	๖.๑
๘. ค่าแรงต่ำ	๐.๐	๐.๐	๑.๐	๐.๐	๐.๕
๙. ชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่สนใจ	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๔.๑	๐.๕
๑๐. โครงการไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน	๐.๐	๒.๓	๒.๐	๐.๐	๑.๖
๑๑. งานน้อยแต่คนต้องการทำมาก	๐.๐	๔.๑	๐.๐	๐.๐	๒.๑
๑๒. จ่ายเงินช้า	๔๗.๒	๒๐.๕	๓๔.๓	๐.๐	๓๒.๑
๑๓. โครงการเร่งเกินไปงานจึงไม่ดี	๐.๐	๐.๐	๑.๐	๐.๐	๐.๕
๑๔. อื่น ๆ นอกจากนี้	๐.๐	๒.๓	๐.๐	๐.๐	๐.๕
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๓๖	๔๔	๑๐๒	๑๑	๑๙๓

แต่ก็ไม่ใช่ว่าผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมทำงานในโครงการนี้จะไม่เห็นข้อบกพร่องของโครงการเสียเลยทีเดียว ตรงกันข้ามข้อบกพร่องสำคัญที่สุดที่ราษฎรนอกโครงการเห็นนั้น เป็นข้อบกพร่องที่ผู้ทำงานในโครงการเห็นว่าสำคัญที่สุดด้วยเช่นเดียวกัน นั่นคือการจ่ายเงินช้า (ดูตารางที่ ๗-๑๐) ถัดจากนั้นก็ เป็นข้อบกพร่องเกี่ยวกับการที่ผู้ตอบคิดว่าผลงานที่ได้รับต่ำกว่าเป้าหมาย (ผู้ตอบข้อนี้ร้อยละ ๒๒.๓) และการควบคุมและตรวจงานไม่รัดกุม (ร้อยละ ๑๑.๔) ในสองประเด็นหลังนี้คงเป็นความรู้สึกของผู้ที่เฝ้าอยู่ข้างนอกกว่างานที่ทำคงไม่มีความคงทนถาวรอะไร จึงได้แสดงความรู้สึกเช่นว่านี้ออกมา ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวกนั้นภาคกลางมีผู้ตอบสูงสุด (ร้อยละ ๑๑.๔) และความรู้สึกว่ามีการรั่วไหลในทางการเงินมีอยู่สูงในผู้ตอบภาคใต้ (ร้อยละ ๓๖.๔) แต่ประเด็นเหล่านี้เมื่อเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วมีน้ำหนักไม่มากนัก สรุปแล้วก็ถือว่าโครงการ กสช. นี้เป็นที่ยอมรับของผู้ที่ไม่ได้ร่วมโครงการด้วยเช่นเดียวกัน จริ่งอยู่การตอบว่าเห็นด้วยกับโครงการหรือไม่นั้น ผู้ตอบอาจจะตอบว่าเห็นด้วยด้วยความกลัวว่าถ้าตอบว่าไม่เห็นด้วยแล้วเกรงว่าจะเกิดอันตรายหรือสิ่งไม่ดังามขึ้นกับตน แต่ถึงให้เพิ่มน้ำหนักในประเด็นนี้แล้วก็ตามเชื่อว่าเสียงส่วนใหญ่คงจะเห็นด้วยอยู่ดี

การศึกษาระดับผู้บริหารโครงการ

๑. ผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับผู้บริหารระดับที่เป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนและเปลี่ยนแปลงโครงการที่สภาพัฒนบลเสนอ ตลอดจนกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานและราคาวัสดุตามภาวะข้อเท็จจริงในท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น (อ่านรายละเอียดในหัวข้อ ๑.๒ บทที่ ๒ เพิ่มเติม) และจัดได้ว่าเป็นระดับหรือบุคคลที่สมควรวิญญาท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบดูแลทุกข์สุขและสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ราษฎรของตนอย่างเต็มพินั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๔๐ ของตัวอย่างที่ศึกษาทั่วประเทศ (ภาคเหนือและภาคกลางร้อยละ ๑๐๐ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๔๐ และภาคใต้ร้อยละ ๔๐ ของตัวอย่างที่ศึกษาแต่ละภาค) เห็นพ้องต้องกันว่าโครงการสร้างงานใน

ชนบทของรัฐบาลปัจจุบันเป็นมาตรการที่รัฐได้นำมาแก้ไขปัญหาลังคม เศรษฐกิจของราษฎรยากจน
ในชนบทได้ตรงเป้าหมาย ส่วนที่เหลือร้อยละ ๑๐ ก็มิได้จะปฏิเสธเสียทีเดียวว่ารัฐแก้ไขไม่ตรงจุด
เป็นเพียงแต่รายละเอียดปลีกย่อย เช่น ช่วงเวลาและสัดส่วนของงานประเภทที่ ๑ และ ๒ ของ
โครงการเท่านั้นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับการว่างงานและความต้องการของท้องถิ่น
จริง ๆ ๑/

อย่างไรก็ดีเมื่อได้สอบถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาสัดส่วนการจัดสรรเงินเป็นค่าจ้าง
แรงงานร้อยละ ๗๐ และค่าวัสดุร้อยละ ๓๐ ก็ปรากฏว่าส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๔๕ ของผู้ที่ศึกษา
ทั้งประเทศ (ภาคเหนือ ร้อยละ ๔๐ ภาคกลางและภาคใต้ ร้อยละ ๑๐๐ ภาคตะวันออก-
เฉียงเหนือ ร้อยละ ๔๐) ยอมรับว่ามีปัญหาแน่นอน และลักษณะของปัญหาที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
แต่ละภาคชี้แจงก็ไม่แตกต่างกัน คืองานที่ได้รับอนุมัติโครงการให้ทำได้จริง ๆ ไม่ใช่งานที่เป็น
ประโยชน์ และเป็นความต้องการของท้องถิ่นเป็นอันดับแรก ๆ และการจัดสรรเงินมาเช่นนี้ยัง

๑/ "โครงการ กสช. โดยสรุปแล้วเห็นว่าสามารถแก้ปัญหาการเพิ่มรายได้แก่ประชาชนและ
การเคลื่อนย้ายแรงงานได้บ้าง แต่ไม่ถึง ๖๐ เปอร์เซ็นต์ เนื่องจากโครงการ กสช.
ล่าช้าเกินไป แรงงานส่วนใหญ่ทำมาแล้ว หรือได้ไปหางานที่อื่นทำบ้างแล้ว และส่วนหนึ่ง
ที่เคยไปหางานทำอยู่แล้วก็ยังไปกันอยู่ เพราะได้เงินเป็นกอบเป็นกำ" (สัมภาษณ์ผู้ว่า
ราชการจังหวัดสกลนคร ๒ สิงหาคม ๒๕๒๓)

นับได้ว่าเป็นการจำกัดประเภทของงานด้วยอีกทางหนึ่ง อาทิ งานที่จำเป็นต้องใช้เครื่องจักร เครื่องมือทุนแรงต่าง ๆ หรืองานที่ต้องใช้วัสดุมาก ฯลฯ ๒/

ที่น่าสนใจคือข้อคิดของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมดที่ศึกษา หรือร้อยละ ๑๐๐ ยอมรับว่าโครงการ กสช. มีส่วนช่วยให้ประชาชนชนบทมีทัศนคติต่อรัฐบาลที่ดีขึ้น นั่นก็คือรัฐให้ความสนใจใส่ต่อทุกข์สุขของประชาชนมากขึ้น นอกจากนั้นร้อยละ ๘๕ ของทั้งประเทศ (ภาคเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ ร้อยละ ๑๐๐ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๗๐ ของแต่ละภาค) ยังเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐที่ให้สภาตำบลเข้ามามีบทบาทสำคัญในวิถีทางระบอบประชาธิปไตย คือการรับผิดชอบจัดทำโครงการเบื้องต้นที่เหมาะสม เพราะสภาตำบลซึ่งเป็นองค์กรระดับต่ำสุดที่ประชาชนมีส่วนร่วมเห็น และคณะกรรมการของสภาตำบลก็เป็นราษฎรในท้องถิ่นนั้นเอง ย่อมรู้ปัญหาของท้องถิ่นตนได้ดีที่สุด สามารถจัดเรียงลำดับโครงการที่มีประโยชน์ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น และขณะเดียวกันก็นับว่าช่วยฝึกฝนความชำนาญในการรับผิดชอบงานท้องถิ่นให้กับสภาตำบล และฝึกความเป็นประชาธิปไตยของสภาตำบลและคนในท้องถิ่นด้วย

๒/ * "บางหมู่บ้านได้โครงการที่ไม่ตรงกับความต้องการของราษฎร เช่น โครงการแหล่งน้ำที่ต้องใช้เครื่องจักรกล แต่ไม่สามารถใช้ได้ หรือบางหมู่บ้านต้องการโครงการที่จะเป็นประโยชน์ต่อหมู่บ้านจริง ๆ เช่น โครงการสร้างถนน แต่ต้องถูกตัดโครงการ เพื่อให้แก่โครงการแหล่งน้ำก่อน ทำให้หมู่บ้านไม่สามารถสร้างถนนได้ เป็นต้น หรือบางโครงการไม่อาจทำได้ตลอดเนื่องจากฝนตก เช่น การขุดสระทำให้ต้องเลิกถมและเปลี่ยนเป็นโครงการอื่นที่ไม่ตรงกับความต้องการนัก"

(สัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนคร ๒ สิงหาคม ๒๕๒๓)

*หมายเหตุ ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกหลายท่านในภาคต่าง ๆ ได้ให้ข้อมูลตรงกัน
เช่นนี้

สำหรับการกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานในโครงการ กสช. ของ กสจ. ในแต่ละจังหวัดที่คำนึงถึงพื้นฐานทางสังคม เศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาค และแต่ละจังหวัดเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการจ้างรายวันหรือจ้างเหมาตามเนื้อดินและชั้นดินก็ตาม ราษฎรจะรู้สึกพอใจตามที่มีผู้ตอบร้อยละ ๗๐ ของทั้งประเทศ (ภาคเหนือ ร้อยละ ๖๐ ภาคกลางร้อยละ ๖๗ ภาคตะวันออก เชียงเหนือ ร้อยละ ๗๐ และภาคใต้ ร้อยละ ๔๐) ก็ได้แต่ให้เหตุผลว่าเพราะได้กำหนดให้พอหรือสูงกว่าอัตราค่าจ้างท้องถิ่น ตลอดจนได้พิจารณาความสะดวกและยากลำบากของลักษณะพื้นที่ประกอบการเป็นส่วนประกอบด้วย ส่วนที่เหลือร้อยละ ๓๐ (ภาคเหนือ ร้อยละ ๒๐ ภาคกลาง ร้อยละ ๓๓ ภาคตะวันออก เชียงเหนือ ร้อยละ ๓๐ และภาคใต้ ร้อยละ ๔๐ ของแต่ละภาค) ที่มีความเห็นว่าอัตราค่าจ้างที่ กสจ. กำหนดไม่เหมาะสม ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่ก็คือ อัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าจ้างท้องถิ่น ค่าแรงที่ต่ำไปเมื่อพิจารณาความยากลำบากของพื้นที่ทุรกันดาร สภาพดิน ฯลฯ เหล่านี้เป็นผลให้ราษฎรไม่ยินยอมสมัครเป็นแรงงานของ กสช. ซึ่งประการนี้ถ้าไม่รับแก้ไขและป้องกันอาจทำให้เกิดปัญหาขาดแรงงานที่เต็มใจ และปัญหาการเกณฑ์แรงต่อไปในอนาคตอันใกล้ นับว่าผิดวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐที่จะช่วยให้ราษฎรยากจนมีงานทำ โดยเฉพาะในช่วงฝนแล้งและว่างงาน

สภาพความร่วมมือช่วยเหลือกันระหว่างสถาบันในระดับจังหวัดอันจะก่อให้เกิดผลดีแก่โครงการ กสช. โดยส่วนรวม ในทัศนะของผู้ว่าราชการจังหวัดก็นับว่าอยู่ในเกณฑ์คือร้อยละ ๔๐ (ภาคเหนือ ร้อยละ ๔๐ ภาคกลางและภาคใต้ ร้อยละ ๑๐๐ และภาคตะวันออก เชียงเหนือ ร้อยละ ๔๐ ของแต่ละภาค) ยืนยันว่ามีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างดี จะมีบ้างหรือร้อยละ ๓๕ ของทั้งประเทศ (ภาคเหนือร้อยละ ๔๐ ภาคตะวันออก เชียงเหนือและภาคใต้ ร้อยละ ๕๐ ยกเว้นภาคกลาง) ที่เห็นว่าเจ้าหน้าที่หรือช่างเทคนิคที่จะขอมาช่วยเหลือในการตรวจเช็ค อนุมัติ และควบคุมโครงการช่วงก่อสร้างยังมีไม่เพียงพอ การเพิ่มอัตราค่าจ้างค่านี้อย่างเร่งด่วนต่อไป

โดยสรุปแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เลือกเป็นตัวอย่างศึกษาทั่วประเทศ ก็ได้ให้แนวคิดหรือทัศนคติที่สำคัญเกี่ยวกับโครงการ กสช. รวมทั้งข้อเสนอแนะ เพื่อให้โครงการ

ดังกล่าวที่จะมีในอนาคตอันใกล้ต่อไปได้บรรลุผลถึงความร่วมมือในการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เรียงตามลำดับความสำคัญดังนี้

๑. ความผิดพลาดในการเลือกช่วงเวลาที่จะเริ่มเข้าหรือล่าช้าไปจนเริ่มฤดูฝนในเดือน พฤษภาคม

ควรแก้ไขด้วยการเริ่มโครงการในช่วงฤดูแล้งของทุกปีคือระหว่างมกราคม หรือ กุมภาพันธ์-เมษายนหรือพฤษภาคม

๒. ปัญหาการจำกัดสัดส่วนของประเภทงาน (๑ และ ๒) และชนิดของแรงงาน คน/วัสดุ ๗๐ : ๓๐

แก้ไขด้วยการให้ประเภทของงานมาจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจริง ๆ และสัดส่วนของแรงงานเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมของงานที่ต้องการ โดยได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด อำเภอ นักวิชาการและช่างเทคนิค ที่เกี่ยวข้องช่วยเหลือแนะนำปรึกษา

๓. ปัญหาขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงินที่มีมากมาย ทั้งแบบฟอร์มและการเซ็นชื่อ ตลอดจนสัดส่วนเบิกจ่ายงวดละ ๓๐ เปอร์เซ็นต์

แก้ไขด้วยการลดจำนวนแบบฟอร์มและการเซ็นชื่อให้น้อยแห่งลง และที่สำคัญคือควรโอนเงินมาให้ระดับอำเภอรับผิดชอบสำหรับจ่ายให้โครงการที่อนุมัติในเขตอำเภอนั้น ๆ ทั้งหมด คือ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ มิใช่คราวละ ๓๐%

๔. ความกระตือรือร้นและเร่งรีบในการเสนอโครงการ ตลอดจนการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงโครงการ

แก้ไขด้วยการวางแผนและแจ้งให้ทางจังหวัดและอำเภอทราบล่วงหน้าปีต่อปี และให้อำนาจ กสจ. มากขึ้น โดยเฉพาะการอนุมัติเปลี่ยนโครงการที่ยอดเงินไม่เปลี่ยน

๕. ปัญหาขาดกำลังเจ้าหน้าที่มาช่วยดูแลในการดำเนินโครงการ

กรณีนี้ควรให้บุคคลที่มีส่วนในการพัฒนาชนบท เข้ามามีส่วนควบคุมการดำเนินโครงการตั้งแต่ต้นจนจบด้วย คือ ศึกษากร ปลัดส่งเสริมฯ ครูประชาบาลในท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้าน รวมทั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่ได้รับการแต่งตั้งมาช่วยงานในชนบท

๖. ปัญหางานล้นมือเจ้าหน้าที่ผู้เบิกจ่ายเงิน โดยเฉพาะในระดับจังหวัดและระดับกรมการสภาตำบล

ปัญหานี้แก้ไขปรับปรุงได้ที่สำคัญคือ การจัดให้มีตำแหน่งที่เหมาะสม การหาบุคคลอื่นมาช่วยงาน ซึ่งเป็นได้ทั้งข้าราชการจากทั้งจังหวัดและอำเภอ รวมทั้งการฝึกฝนให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการสภาตำบลรู้จักวิธีจัดทำงบประมาณ และจัดทำการเบิกจ่ายเอง เพื่อมิให้เกิดการล่าช้าขึ้นอีก

๗. ความไม่เป็นธรรมในอัตราค่าจ้างที่ลักษณะงานยาก-ง่ายต่างกัน และอัตราค่าจ้างงาน

แก้ไขด้วยการพิจารณางานตามลักษณะพื้นที่และชั้นกินหรือเนื้อดิน ตลอดจนพิจารณาความเหมาะสมว่าควรเป็นงานจ้างรายวันหรือจ้างเหมา ส่วนค่าจ้างงานควรสูงเท่ากับอัตราค่าจ้างปกติ และแม้แต่ผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลก็ต้องได้ค่าจ้างงานเท่ากัน

๘. ปัญหาการขาดความรู้และระดับการศึกษาของคณะกรรมการสภาตำบลทาง กสจ. ควรให้ความช่วยเหลือร่วมมือก่อนในด้านการกระตุ้นอบรมฝึกฝนให้สภาตำบลรู้จักอำนาจหน้าที่ของตน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการระดับตำบลเอง เข้ามาร่วมบริหารด้วยเป็นงานประจำ

๙. เป้าหมายของ กสจ. ไม่ควรเป็นเรื่องเฉพาะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อให้ราษฎรมีงานทำเท่านั้น แต่ควรมองปัญหาระยะยาว เช่น โครงการนำสู่ปหิโอบริโลก โครงการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และโครงการใดเป็นรูปแบบถาวรและงานเทคนิค เช่น สร้างฝายน้ำล้นคอนกรีต ควรควบคุมทั้งการออกแบบและจ้างเหมา

๑๐. เสนอให้เงินโครงการ กสช. เป็นงบประมาณประจำปีของการพัฒนาระดับหมู่บ้านที่รัฐจัดหาให้ และกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้พิจารณาใช้เงินตามช่วงเวลาที่เหมาะสมและจำเป็น

๑๑. พื้นที่เป้าหมายของ กสช. ควรคลุมเขตสุขาภิบาลด้วย คือควรขึ้นเงินให้ทั้งในเขตและนอกเขตสุขาภิบาล ตลอดจนเขตเทศบาล ตามความเหมาะสมที่เจริญมากเจริญน้อย

๑๒. ปัจจัยที่นำมาพิจารณาในการจัดสรรเงินของ กสช. ควรเริ่มเกี่ยวกับพื้นที่ทางการเกษตรทั้งหมดของแต่ละตำบลด้วย

๑๓. การนำภาษีบำรุงท้องที่มารวมกับเงินจัดสรรของ กสช. และขยายงานรับผิดชอบตามข้อ ๑๑ ที่เหมาะสม

๑๔. ควรให้งาน กสช. อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งกลุ่มถึงการส่งเสริมอาชีพราษฎรด้วย เพราะเริ่มมาจากสภาตำบลเช่นเดียวกัน และ กพจ. กับ กสช. แบ่งสัดส่วนกันรับผิดชอบคนละครึ่ง

๑๕. โครงการที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่าง ๒-๓ ตำบล ควรให้อำนาจทางอำเภอหรือจังหวัดเสนอแนะได้ เพราะจะได้ประโยชน์คุ้มค่ากว่า

และถ้าเป็นโครงการประเภทที่ไม่เข้าขอบข่าย เช่น ปลูกข้าวหมู่บ้าน ควรให้อำนาจจังหวัดพิจารณาอนุมัติ เป็นกรณีพิเศษได้

๑๖. ความเห็นแก่ตัวของคณะกรรมการสภาตำบลที่จะเอาโครงการเข้าบ้านตนเองนั้น ต้องมีการอบรมชี้แจงให้ทุกคนรวมทั้งราษฎรท้องถิ่นได้เข้าใจปัญหาท้องถิ่น โดยเฉพาะผลประโยชน์ของส่วนร่วม เพื่อว่าในภาวะที่มีการขอความร่วมมือที่ไม่มีค่าตอบแทนก็ยังคงได้รับความร่วมแรงร่วมใจกันอย่างดีและไม่เห็นแก่อาภิสันจางใด ๆ

๑๗. ปัญหาพิเศษเฉพาะพื้นที่ เช่น เรื่องน้ำเค็มทำความเสียหายต่อพืชไร่และ

นาปรัง สมควรได้รับความช่วยเหลือเร่งด่วนก่อนจากโครงการ กสช. โดยมีต้องคำนึงว่าเป็นงานประเภทใด

๑๔. ราษฎรในท้องถิ่นจะต้องมีความรับผิดชอบในการดูแลรักษาซ่อมแซมบำรุงโครงการต่าง ๆ ที่สร้างเสร็จแล้วตลอดเวลา โดยมีต้องรอกองงบประมาณซ่อมเสริมหรือบำรุงรักษาจากรัฐบาลอีก

๑๕. ทุกคนและทุกฝ่ายต้องช่วยกันดูแลให้มีผู้ใช้ประโยชน์โครงการ กสช. ในการหาเสียงทางการเมือง

๒. นายอำเภอ

ในระดับอำเภอ นายอำเภอจะทำงานร่วมกับข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มอบหมายในการช่วยเหลือคณะกรรมการสภาตำบลในการจัดทำรายละเอียดโครงการ แนะนำช่วยเหลือกำกับดูแลการดำเนินการเบิกจ่ายเงิน ตลอดจนตรวจสอบผลงานและหลักฐานการจ่ายเงินของคณะกรรมการสภาตำบลทุกระยะ ๕ วัน องค์การบริหารระดับอำเภอนี้จัดได้ว่าเป็นองค์การเชื่อมต่อหรือประสานงานระหว่างระดับจังหวัดและตำบล นายอำเภอจึงจัดเป็นบุคคลที่รู้ปัญหาท้องถิ่นของตนได้ละเอียดลึกซึ้งยิ่งขึ้น และรู้ปัญหาโดยตรงจากตัวแทนราษฎรในท้องถิ่น (สภาตำบล) และจากตัวเอง เมื่อได้ก่อกตรวจท้องที่อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่โครงการ กสช. เข้าสู่หมู่บ้าน ฉะนั้นแนวคิดหรือทัศนคติของนายอำเภอจากเขตตัวอย่างที่ศึกษาจึงน่าเชื่อถือ เป็นข้อมูลสำคัญที่ช่วยชี้แนะให้เห็นถึงผลทางสังคมของโครงการ กสช. ของรัฐบาลปัจจุบัน

นั่นก็คือ จากการศึกษาพบว่านายอำเภอจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งหรือร้อยละ ๕๘ ของจำนวนที่ศึกษาทั้งหมด (ภาคเหนือ ร้อยละ ๕๓ ภาคกลาง ร้อยละ ๗๕ และภาคตะวันออก เชียงเหนือ ร้อยละ ๖๓ ของแต่ละภาค) เห็นด้วยกับรัฐบาลในการนำเอาโครงการ กสช. มาช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ยากจนที่ประสบภาวะฝนแล้งและว่างงาน

(ดูตารางที่ ๗-๑๑) แต่ก็เป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งที่ตัวอย่างในภาคใต้ร้อยละ ๑๐๐ มีความเห็นตรงข้ามคือ การใช้โครงการ กสช. ไม่ได้เป็นมาตรการที่ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวเลย ขณะที่

ตารางที่ ๗-๑๑

ทัศนะของนายอำเภอต่อการแก้ปัญหาชนบทของโครงการ กสช.

การแก้ปัญหาของโครงการ กสช.	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ตรงจุด	๕๒.๔	๗๕.๐	๖๓.๓	๐.๐	๕๔.๐
ไม่ตรงจุด	๔๗.๖	๒๕.๐	๓๖.๗	๑๐๐.๐	๔๖.๐
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๗	๑๖	๓๐	๖	๖๙

ภาคเหนือมีเพียงร้อยละ ๔๗ ภาคกลางร้อยละ ๒๕ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๓๗ ของตัวอย่างเขตละภาค หรือร้อยละ ๔๖ ของตัวอย่างที่ศึกษาทั่วประเทศ ส่วนสาเหตุที่ว่าแก้ไขไม่ตรงจุดนั้นก็มีความแตกต่างกันไม่มากนัก และก็ไม่ต่างจากความเห็นในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกัน คือข้อที่ว่าไม่ตรงนั้นส่วนใหญ่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย มิใช่จุดมุ่งหมายหลัก ได้แก่ เรื่องสัดส่วนของแรงงานคนและวัสดุถึงร้อยละ ๓๔ ของทั้งหมด (ภาคเหนือร้อยละ ๒๗ ภาคกลางร้อยละ ๓๓ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๓๐ และภาคใต้ร้อยละ ๕๐ ของแต่ละภาค) ร้อยละ ๑๔ ของทั้งหมดว่าไม่ตรงเพราะมาผิดฤดูกาล (ภาคเหนือร้อยละ ๒๗ ภาคกลางร้อยละ ๓๓ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๑๕ และภาคใต้ร้อยละ ๑๐) นอกจากเสนอให้แก้สัดส่วนและช่วงเวลาแล้ว ข้อเสนออื่น ๆ มีอาทิ การจัดทำ กสช.เป็นโครงการระยะยาว (ร้อยละ ๑๑ ของทั้งหมด) และควรเป็นโครงการก่อสร้างถาวรวัตถุ (ร้อยละ ๑๑ ของทั้งหมด) ควรให้สภาตำบลกำหนดสัดส่วนแรงงาน (ร้อยละ ๔) ฯลฯ เป็นต้น

ข้อมูลจากระดับอำเภอที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือทัศนคติของประชาชนต่อโครงการ กสช. ตามความคิดของนายอำเภอที่เป็นตัวอย่างศึกษา ซึ่งพบว่าส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๘๔ ของตัวอย่างที่ศึกษาทั่วประเทศ (ภาคเหนือร้อยละ ๑๐๐ ภาคกลางร้อยละ ๘๑ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๘๓ และภาคใต้ร้อยละ ๕๐ ของตัวอย่างที่ศึกษาแต่ละภาค) มีความเห็นสอดคล้องว่าโครงการ กสช. ได้แก้ปัญหาความเสียหายและการว่างงานได้มาก และในจำนวนนี้ร้อยละ ๕๐ (๒๖ จาก ๕๒ รายที่ตอบว่า กสช. ช่วยได้มาก) หรือคิดเฉพาะภาคเหนือร้อยละ ๙๔ ภาคกลางร้อยละ ๘๕ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๘๖ และภาคใต้ร้อยละ ๖๗ ต่างก็มีความเห็นว่าโครงการ กสช. ควรมีประจำในช่วงฤดูแล้ง ที่เหลือร้อยละ ๑๐ เท่านั้น (ภาคเหนือร้อยละ ๖ ภาคกลางร้อยละ ๑๕ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๔ และภาคใต้ร้อยละ ๓๓) ไม่เห็นว่าไม่ควรมีโครงการ กสช. เป็นประจำในช่วงฤดูแล้ง (อ่านรายละเอียดตารางเหตุผลที่ควรมีและไม่ควรมีเป็นประจำในระดับสภาพตำบล)

นอกจากนี้ร้อยละ ๑๒ ของตัวอย่างที่ศึกษาทั่วประเทศ (ภาคกลางร้อยละ ๑๐, ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๑๐ และภาคใต้ร้อยละ ๕๐) มีความเห็นว่าโครงการ กสช. ช่วยแก้ไขปัญหาค่าเสียหายและการว่างงานได้เล็กน้อยเท่านั้น และส่วนน้อยมากหรือเพียงร้อยละ ๔ ของตัวอย่างที่ศึกษาทั่วประเทศ (ภาคกลางร้อยละ ๖ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๗) ที่ให้ข้อคิดว่าโครงการ กสช. ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาได้ตรงเป้าหมาย

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าความเห็นของนายอำเภอส่วนใหญ่สนับสนุนว่าโครงการ กสช. ช่วยแก้ปัญหาความเสียหายและการว่างงานได้มาก ฉะนั้นกลุ่มตัวอย่างนี้ส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๖๔ ของทั่วประเทศ (ภาคเหนือร้อยละ ๗๑ ภาคกลางร้อยละ ๘๑ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๖๓ ภาคใต้ร้อยละ ๓๓ ^{๒/}) จึงเห็นว่าโครงการ กสช. มีส่วนช่วยให้ประชาชนทั่วไป

๒/ เป็นที่น่าสนใจว่าทัศนคติของทั้งระดับจังหวัดและอำเภอในการได้ที่เห็นว่าโครงการ กสช. มีได้แก้ปัญหาได้ตรงจุดหรือตรงเป้าหมาย และมีได้ช่วยให้ทัศนคติของประชาชนต่อรัฐบาลดีขึ้นเท่าใดนัก ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการทางภาคได้มีได้ว่างงานและมีพื้นที่ประสบความเสียหายมากนัก หรือค่าจ้างแรงงานที่จัดสรรให้ค่อนข้างต่ำกว่าแรงงานท้องถิ่น หรือประเภทของงานที่ชาวชนบทภาคใต้ต้องการจะเป็นประเภท ๒ มากกว่า เป็นต้น

โดยเฉพาะในชนบทและยากจนมีทัศนคติที่ดีต่อรัฐบาลขึ้นมาก ส่วนที่เหนือร้อยละ ๓๓ ของทั้งประเทศที่ตอบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อรัฐบาลดีขึ้นเล็กน้อย และเพียงร้อยละ ๒ ของทั้งประเทศหรือเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ ๓ ของภาค) ที่มองว่าโครงการ กสช. ทำให้ทัศนคติของประชาชนต่อรัฐบาลเลวลง

สำหรับประโยชน์ของโครงการ กสช. เรียงตามลำดับความสำคัญตามทัศนะของนายอำเภอที่เป็นตัวอย่าง ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ ๗-๑๒

ตารางที่ ๗-๑๒

ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ กสช. ตามทัศนะของนายอำเภอตัวอย่าง

ประโยชน์	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. การเรียงลำดับความสำคัญของประโยชน์					
เพิ่มรายได้	๑	๑	๑	๒	๑
จ้างงานเพิ่มขึ้น	๒	๓	๒	๓	๓
เพิ่มผลผลิต	๓	๒	๓	๑	๒
หยุดยิงแรงงานอพยพ	๔	๔	๔	๔	๔
ข. การแจกแจงอัตราร้อยละของผลประโยชน์อันได้รับหนึ่ง					
เพิ่มรายได้	๖๔.๗	๖๘.๘	๖๐.๐	๓๓.๓	๖๐.๘
จ้างงานเพิ่มขึ้น	๔๗.๖	๔๘.๘	๑๖.๗	๓๐.๐	๔๕.๔
เพิ่มผลผลิต	๑๑.๘	๑๒.๔	๑๓.๓	๖๖.๗	๑๗.๔
หยุดยิงแรงงานอพยพ	๔.๙	๐.๐	๑๐.๐	๐.๐	๕.๘
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๗-๑๒ จะเห็นได้ว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียงลำดับความสำคัญของ ประโยชน์ประเภทต่าง ๆ กันนั้น นายอำเภอตัวอย่างในภาคเหนือกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือให้ ประโยชน์ในการเพิ่มรายได้มาเป็นอันดับหนึ่ง ต่อไปก็เป็นการจ้างงานเพิ่มขึ้น การเพิ่มผลผลิต และการหยุดยั้งแรงงานอพยพเป็นอันดับสุดท้าย การเรียงลำดับที่แตกต่างไปในภาคกลางและ ภาคใต้ ทำให้ลำดับความสำคัญของประโยชน์พิจารณาทั่วประเทศเปลี่ยนไปด้วย ดังจะเห็นได้จาก ตารางที่ ๗-๑๒ แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะการเลือกเอาประโยชน์ที่สำคัญเป็นอันดับหนึ่งแต่เพียงข้อ เดียว จะเห็นว่าการแจกแจงอัตราส่วนร้อยละของคำตอบในระดับเฉลี่ยทั่วประเทศยังคง เน้นหนัก ที่การเพิ่มรายได้มากที่สุด เช่นเดิม ถัดลงมาก็เป็นการเพิ่มผลผลิต การจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นและ การหยุดยั้งแรงงานอพยพตามลำดับ อันที่จริงการจ้างงานเพิ่มขึ้นน่าจะมีผลสำคัญมากกว่าการ เพิ่มผลผลิต แต่เผอิญว่าหนักที่นายอำเภอทางภาคใต้ให้แก่ประโยชน์ด้านการเพิ่มการผลิตนั้นสูงมาก จนทำให้ลำดับความสำคัญระดับประเทศเปลี่ยนไป

ประเด็นที่น่าสนใจอีกสองประเด็นจากคำตอบของนายอำเภอตัวอย่างคือผลกระทบ ของการบริหารโครงการ กสข. ต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของนายอำเภอเหล่านี้ และเวลาที่ ต้องการสำหรับเตรียมการในโครงการ กสข. ของอำเภอนั้น ๆ ซึ่งผลการสอบถามได้แสดงไว้ แล้วในตารางที่ ๗-๑๓ และ ๗-๑๔

จากตารางที่ ๗-๑๓ เราจะเห็นว่าประมาณหนึ่งในสามของนายอำเภอตัวอย่างทั่ว ประเทศ ให้ทัศนะว่าการบริหารโครงการ กสข. นั้นเป็นภาระหรือสร้างความกระทบกระเทือน กับการปฏิบัติหน้าที่ทางการปกครองโดยปกติของตนมาก และที่ว่ามีความกระทบกระเทือนบ้าง เล็กน้อยนั้นเป็นส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๔๒.๐ ส่วนที่ตอบว่าไม่กระทบกระเทือนการปฏิบัติงาน ตามปกติเลยก็มีประมาณร้อยละ ๒๔.๗ น่าสังเกตว่านายอำเภอในภาคเหนือได้รับผลกระทบ กระเทือนจากการบริหารโครงการสูงกว่าทุกภาค ส่วนภาคใต้นั้นปัญหาหนักมากไม่มีเลย เรา ไม่แน่ใจว่าสำหรับภาคเหนือความยุ่งยากมากนั้นจะเกิดขึ้นจากการใช้ระบบจ้างเหมารายวัน มากกว่าภาคอื่นหรือไม่เพียงใด สำหรับเวลาที่ต้องการสำหรับการเตรียมการเกี่ยวกับโครงการ กสข. (ดูตารางที่ ๗-๑๔) นั้น สำหรับนายอำเภอที่ตอบว่าเวลาที่ให้เตรียมการไม่พอนั้นโดยเฉลี่ย

ตารางที่ ๗-๑๓

ผลกระทบ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
มาก	๔๑.๒	๓๑.๒	๓๖.๗	๐.๐	๓๓.๓
เล็กน้อย	๒๔.๔	๓๗.๖	๔๖.๖	๖๖.๗	๔๒.๐
ไม่กระทบกระเทือนเลย	๒๔.๔	๓๑.๒	๑๖.๗	๓๓.๓	๒๔.๗
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๗	๑๖	๓๐	๖	๖๙

ตารางที่ ๗-๑๔

เวลาที่ต้องการในการเตรียมโครงการของนายอำเภอตัวอย่าง

เวลาที่ต้องการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ครึ่ง เดือน	๖.๓	๗.๑	๑๕.๔	-	๑๐.๐
หนึ่ง เดือน	๔๑.๒	๔๗.๒	๒๓.๑	๗๕.๐	๕๐.๐
๑-๒ เดือน	๑๒.๔	๒๑.๔	๒๖.๔	-	๒๐.๐
๒-๓ เดือน	-	๑๔.๓	๓๔.๖	-	๑๘.๓
๓ เดือนขึ้นไป	-	-	-	๒๕.๐	๑.๗
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐
จำนวนตัวอย่าง	๑๖	๑๔	๒๖	๔	๖๐

ทั่วประเทศส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๐.๐ ต้องการเวลาประมาณ ๑ เดือน แต่ถ้าพิจารณาเป็นรายภาค จะเห็นว่า นายอำเภอภาคเหนือต้องการเวลาโดยเฉลี่ยน้อยที่สุด ถัดมาก็ภาคกลางและภาค ตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งต้องการใช้เวลาเตรียมการมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนภาคใต้ยังคงเป็นกรณี พิเศษเพราะมีอยู่อำเภอหนึ่งซึ่งต้องการกว่า ๓ เดือนขึ้นไปในการเตรียมโครงการ ในขณะที่ใน อำเภออื่น ๆ ของภาคใต้ต้องการเวลาเพียงเดือนเดียว

๓. ประธานหรือเลขานุการคณะกรรมการสภาตำบล

โดยเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วผู้บริหารระดับสภาตำบลที่คณะผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์นั้น ประมาณร้อยละ ๗๐ เป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบลหรือกำนันนั่นเอง ส่วนอีกร้อยละ ๓๐ เป็นเลขานุการสภาตำบลซึ่งโดยปกติได้แก่ครูใหญ่ของโรงเรียนประจำตำบล จากผลการสัมภาษณ์ นี้ พอจะวิเคราะห์ได้ว่าประธานสภาตำบลมีบทบาทมากที่สุดในการจัดทำโครงการ และควบคุม โครงการทุกขั้นตอนให้บรรลุเป้าหมาย เพราะคณะผู้ศึกษา เน้นหนักการสัมภาษณ์ประธานฯ หรือ เลขานุการคนใดคนหนึ่งที่เป็นผู้ร่างและจัดทำโครงการตลอดจนรู้เรื่องโครงการที่รับผิดชอบมากที่สุด แม้จะปรากฏจากทั้งผลของการตอบแบบสัมภาษณ์และการพูดคุยกันส่วนกันว่า ประธานสภา ตำบลเหล่านี้ยังประสบปัญหาอีกมากในด้านขาดความรู้ด้านจัดทำงบประมาณและความรู้ทางเทคนิค ที่จะคำนวณความเหมาะสมของแต่ละโครงการที่ทางท้องถิ่นของตนต้องการสูงสุดเรียงตามลำดับ กับทั้งยังต้องให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของ กสช. ด้วย

ตารางที่ ๗-๑๕

จำนวนร้อยละของการรายงานเรื่องปัญหาในการเตรียมโครงการ
ของคณะกรรมการสภาตำบล

ประเภทปัญหา	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั้งประเทศ
ไม่รู้วิธีเตรียมหรือทำโครงการ	๑๖.๗	๑๐.๐	๒๕.๐	๑๗.๕	๑๙.๐
ไม่รู้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำเนินงาน	๓๗.๘	๑๕.๗	๒๙.๓	๒๐.๘	๒๗.๒
ไม่เข้าใจเรื่องการหางบประมาณ	๒๔.๒	๑๕.๗	๓๑.๐	๑๖.๗	๒๕.๓
มีปัญหาเรื่องการคำนวณขนาดและระยะเวลาของโครงการ	๕๐.๖	๑๙.๖	๔๒.๒	๑๖.๗	๓๕.๘
มีปัญหาเรื่องการกำหนดสัดส่วนระหว่างแรงงานกับวัสดุ	๔๔.๘	๒๐.๐	๓๑.๐	๕๐.๐	๓๕.๕
จำนวนตัวอย่าง	๖๖	๗๐	๑๑๖	๒๕	๒๗๖

จากตารางที่ ๗-๑๕ จะทำให้เราทราบว่าแม้สภาตำบลจะมีประชาธิปไตย หรือปฏิบัติตามครรลองของความเป็นประชาธิปไตยโดยการให้โอกาสราษฎรในท้องถิ่นตนเอง ประเภทของโครงการที่ต้องการ แต่ทางกลุ่มของกรรมการเองยังขาดความรู้หรือมีอีกหลายประการที่จะดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย อาทิ การขาดประสบการณ์และความรู้ทำให้ประสบปัญหาเรียงตามลำดับความสำคัญดังนี้ (๑) การคำนวณขนาดและระยะเวลาของโครงการ (ร้อยละ ๓๖ ของทั้งประเทศ) ปัญหาสูงสุดในภาคเหนือ (ร้อยละ ๕๐ ของภาค) รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ ๔๒ ของภาค) และมีปัญหาน้อยที่สุดในภาคใต้ (ร้อยละ ๑๗ ของภาค) และ (๒) การกำหนดสัดส่วนระหว่างแรงงานกับวัสดุ (ร้อยละ

๓๕ ของประเทศ) พบมากที่สุดในภาคเหนือเช่นกัน (ร้อยละ ๕๔ ของภาค) ถัดมาคือภาคใต้ (ร้อยละ ๕๐ ของภาค) และน้อยที่สุดในภาคกลาง (ร้อยละ ๒๐ ของภาค) ส่วนปัญหาอื่น ๆ คือ (๓) ไม่รู้จักกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการดำเนินงาน (๔) ไม่เข้าใจเรื่องการทำงานงบประมาณ (๕) ไม่รู้วิธีเตรียมหรือทำโครงการและ (๖) ปัญหาเรื่องเวลาเตรียมการที่สิ้นเกินไป ทำให้ไม่ทัน ตลอดไปถึงปัญหาระเบียบของ กสช. ที่ละเอียดมากไป และเรื่องสถานที่ตั้งโครงการในที่ดินส่วนตัวราษฎร ฯลฯ เป็นต้น

จากการประสบปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ทางคณะกรรมการสภาตำบลจึงยังต้องพึ่งความช่วยเหลือจากแหล่งต่าง ๆ ตามลำดับมากน้อยดังนี้ (๑) เจ้าหน้าที่ของอำเภอ (ร้อยละ ๗๑ ของทั่วประเทศ) โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคใต้ที่พึ่งมากที่สุด (ร้อยละ ๘๓ ของแต่ละภาคเท่ากัน) (๒) พัฒนาการ (ร้อยละ ๕๕ ของทั่วประเทศ) ซึ่งเข้ามามีบทบาทสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ (ร้อยละ ๗๔ และ ๗๑ ของแต่ละภาคตามลำดับ) (๓) ผู้ที่มีความรู้ในหมู่บ้าน (ร้อยละ ๓๒ ของทั่วประเทศ) ได้มีส่วนช่วยมากที่สุดในภาคใต้และภาคเหนือ (ร้อยละ ๕๔ และ ๕๑ ของแต่ละภาคตามลำดับ) และช่วยน้อยที่สุดในภาคกลาง (ร้อยละ ๒๓ ของภาค) (๔) กรรมการสภาตำบลได้ช่วยเหลือตนเองมากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ ๓๔ ของภาค) และภาคกลาง (ร้อยละ ๓๓ ของภาค) และช่วยตนเองน้อยมากในภาคเหนือและใต้ (ร้อยละ ๔ ของแต่ละภาค) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตและเป็นข้อคิดที่น่าสนใจในการพิจารณาวางแผนพัฒนาชนบทระดับภาคต่อไป ส่วนความช่วยเหลือจากระดับจังหวัดสำหรับโครงการ กสช. ระดับตำบลโดยทั่วไปแล้วได้น้อยมากหรือไม่ได้ โดยเฉพาะในภาคกลาง (ร้อยละ ๖๐ ของภาค) และใต้ (ร้อยละ ๕๒ ของภาค) แต่ทางจังหวัดจะให้บริการคำแนะนำปรึกษาและอื่น ๆ สูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ ๘๔ ของภาค) และภาคเหนือ (ร้อยละ ๕๔ ของภาค)

จากตารางที่ ๗-๑๖ พบว่าแนวทางการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นหรือระดับสภาตำบลนั้นเป็นไปได้แน่นอน ถ้าได้ให้เวลาและแก้ไขข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่กล่าวมาแล้ว เพราะสภาตำบลที่ศึกษาส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๖๓ ของ

ตารางที่ ๗-๑๖

การแจกแจงวิธีการจัดสรรเงินให้แก่หมู่บ้านของสภาตำบลในโครงการ กสช.

วิธีการจัดสรรเงิน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
- โดยแบ่งให้ทุกหมู่บ้าน หมู่บ้านละเท่า ๆ กัน	๒๗.๓	๑๕.๗	๑๒.๙	๘.๓	๑๖.๗
- แบ่งให้ตามลำดับความ เดือดร้อน	๕๓.๐	๖๐.๐	๗๓.๓	๕๐.๐	๖๓.๐
- หมู่บ้านไหนขอมาเท่าไรก็ให้ ไปเท่านั้น	๙.๑	๑๑.๔	๙.๕	๒๐.๘	๑๐.๙
- สภาตำบลไม่ได้จัดสรรเอง ทางอำเภอเป็นผู้ทำให้	๓.๐	๕.๗	๒.๖	๑๒.๔	๔.๓
- สภาตำบลจัดสรร	๗.๖	๕.๗	๒.๖	๔.๑	๔.๗
- ประธานสภาตำบลเป็นคนตัดสินใจ	๐.๐	๑.๔	๑.๗	๐.๐	๑.๑
- ตามที่ชาวบ้านประชุมและ เสนอมา	๑.๔	๒.๙	๒.๖	๐.๐	๒.๒
- จัดให้ตามความจำเป็นของ แต่ละหมู่บ้าน	๑๖.๗	๕.๗	๓๓.๖	๒๙.๑	๒๒.๑
- ความหลักเกณฑ์ กสช.	๑.๕	๒.๓	๑๐.๓	๘.๓	๖.๕
จำนวนตัวอย่าง	๖๖	๗๐	๑๑๖	๒๔	๒๗๖

ทั้งประเทศได้ใช้วิธีจัดสรรเงินของโครงการให้แก่หมู่บ้านตามความเดือดร้อน โดยมีเปอร์เซ็นต์สูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๗๓ ของภาค ถัดมาคือภาคกลางร้อยละ ๖๐ ของภาค ส่วนภาคเหนือและภาคใต้มีเปอร์เซ็นต์ ๕๓ และ ๕๐ ตามลำดับ นอกจากนี้คำนึงถึงความเดือดร้อนตามนโยบายของรัฐแล้ว กรรมการสภาตำบลยังจัดสรรเงินให้ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้ (๑) ตามความจำเป็นของแต่ละหมู่บ้าน (ร้อยละ ๒๒ ของทั้งประเทศ) ซึ่งปรากฏร้อยละสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๓๓.๖ และภาคใต้ ๒๔.๑ ส่วนภาคกลางต่ำสุด ๕.๘ (๒) แบ่งให้ทุกหมู่บ้าน หมู่บ้านละเท่า ๆ กัน (ร้อยละ ๑๗ ของทั้งประเทศ) วิธีนี้นิยมมากที่สุดในการเหนือ (ร้อยละ ๒๗ ของภาค) นิยมน้อยในภาคใต้ (ร้อยละ ๘) และ (๓) แบ่งให้ตามที่ขอมาแต่ละหมู่บ้าน (ร้อยละ ๑๑ ของทั้งประเทศ วิธีนี้ส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๒๑ ปรากฏในภาคใต้ ภาคอื่นใช้วิธีนี้น้อยมาก ส่วนวิธีอื่น ๆ เช่น การให้อำนาจประธานสภาตำบล หรือให้ทางอำเภอจัดทำให้นั้น ไม่เป็นที่นิยมคือมีใช้น้อยมาก หรือเป็นร้อยละศูนย์ในหลายภาค ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นลักษณะทางสังคมของชนบทที่มีความเป็นประชาธิปไตย เป็นพื้นฐานที่ค้ำอยู่แล้ว

สำหรับแรงงานที่มาสักรทำงานในโครงการส่วนใหญ่หรือมากกว่าครึ่ง (ร้อยละ ๕๕ ของทั้งประเทศ) ไม่มีปัญหา โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ ๗๔ ของภาค) และรองลงมาคือภาคเหนือและใต้ (ร้อยละ ๖๕ และ ๖๒ ของภาคตามลำดับ) จะมีปัญหาที่เฉพาะภาคกลางถึงร้อยละ ๕๕ ของภาค ถัดมาก็เป็นภาคใต้และภาคเหนือ (ร้อยละ ๓๗ และ ๓๕ ของภาคตามลำดับ) ซึ่งปัญหาที่ประสบก็เหมือน ๆ กันคือปัญหามีคนงานมากหรือมากเกินไป จะมีเฉพาะภาคกลางเพียงร้อยละ ๓ ของภาคที่บอกว่าขาดแคลนแรงงาน เพราะน่าจะมียานให้เลือก หรือให้ทำมากกว่าหรือเริ่มทำนาเร็วกว่า ฯลฯ

จากที่ทราบว่าแรงงานมาสักรมาก ทางคณะกรรมการสภาตำบลจึงมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกแรงงานคล้ายคลึงกันส่วนใหญ่ (ดูตารางที่ ๗-๑๗) หรือร้อยละ ๗๐ ของทั้งประเทศ บอกว่า (๑) ใครมาสักรับหมคคือให้โอกาสทุก ๆ คน เท่ากัน เลี่ยงงานกันทำ วิธีนี้นิยมมากที่สุด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือถึงร้อยละ ๘๔ ของภาค และภาคกลางร้อยละ ๘๐ ของภาค ส่วนภาคใต้และเหนือร้อยละ ๕๔ และ ๕๖ ของภาคตามลำดับ หลักเกณฑ์ที่นิยมถัดมาตามลำดับคือ (๒)

ตารางที่ ๗-๑๗

หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกแรงงานของสภาตำบล

หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกแรงงาน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ใครมาสมัครรับหมด	๔๒.๔	๘๐.๐	๘๓.๖	๕๔.๒	๗๐.๓
เลือกเฉพาะผู้ที่ประสบภาวะ ฝนแล้งหรือยากจนจริง ๆ	๓๖.๔	๑๔.๓	๑๑.๒	๔๑.๗	๒๐.๗
เลือกเฉพาะผู้มาสมัครงานที่ เป็นราษฎรในตำบลหรือหมู่บ้าน เท่านั้น	๔๕.๕	๓๐.๐	๓๔.๕	๑๒.๕	๓๕.๑
เลือกจากราษฎรของตำบลอื่น อื่น ๆ	๒๑.๒	๑๗.๑	๒๑.๖	๒๕.๐	๒๖.๗
- ผู้อยู่ในวัยทำงาน	๑.๕	๐.๐	๓.๔	๐.๐	๑.๘
- เลือกจากผู้ว่างงาน	๑.๔	๐.๐	๐.๐	๑.๒	๐.๗
- ใช้วิธีจับฉลาก	๑.๕	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๔
- เสนอไปแต่ละหมู่บ้าน	๓.๐	๔.๓	๑.๗	๔.๒	๒.๘
- ลองทำงานไปก่อน ๑ วัน	๐.๐	๐.๐	๐.๐	๔.๒	๐.๔
กำหนดบุคคลให้เหมาะสมกับงาน	๑.๕	๐.๐	๐.๐	๘.๓	๑.๑
จำนวนตัวอย่าง	๖๖	๗๐	๑๑๖	๒๔	๒๗๖

เลือกเฉพาะผู้มาสมัครงานที่เป็นราษฎรจากตำบลหรือหมู่บ้านเท่านั้น (ร้อยละ ๓๕ ของทั้งประเทศ) วิธีนี้นิยมใช้ในภาคเหนือสูงสุด (ร้อยละ ๔๕ ของภาค) ถัดมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือและกลาง (ร้อยละ ๓๕ และ ๓๐ ตามลำดับ) และน้อยที่สุดในภาคใต้ร้อยละ ๑๒ ของภาค (๓) เลือกเฉพาะผู้ที่ประสบภาวะฝนแล้งหรือยากจนจริง ๆ ร้อยละ ๒๑ ของทั้งประเทศ เท่ากับเลือกจากราษฎรของตำบลอื่น ๆ ด้วย สำหรับการเลือกจากผู้ประสบภาวะฝนแล้งหรือยากจนนั้นจะเห็นเด่นชัดเฉพาะในภาคใต้ (ร้อยละ ๔๒ ของภาค) และภาคเหนือ (ร้อยละ ๓๖ ของภาค) เท่านั้น ส่วนการเลือกด้วยหลักเกณฑ์หรือวิธีอื่น ๆ นอกเหนือจากนี้ไม่มีข้อเด่นชัดที่น่าสนใจ

คณะกรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๖๔ ของทั้งประเทศ (ภาคเหนือร้อยละ ๗๕ ภาคกลางร้อยละ ๗๕ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๕๓ และภาคใต้ร้อยละ ๔๔) จึงต้องแบ่งงานกันควบคุมแรงงานที่มาสมัครทำงานในโครงการระดับตำบลซึ่งรับไว้หมดส่วนใหญ่ นับว่าเป็นภาระหนักของสภาตำบลอย่างยิ่งที่จะให้เกิดความยุติธรรมในการจัดสรรงานและสัดส่วนของงานแต่ละวัน เมื่อจำนวนแรงงานเพิ่มจากที่วางโครงการไว้มากมาย ซึ่งจะรวมไปถึงการเบิกจ่ายเงินที่ต้องเร็วขึ้นและมากขึ้นในแต่ละงวดอีกด้วย ฉะนั้นในการควบคุมโครงการนี้จึงปรากฏว่าทางสภาตำบลต้องอาศัยคณะกรรมการตรวจสอบพิเศษช่วยเพิ่มอีกร้อยละ ๓๒ ของทั้งประเทศ (ภาคเหนือร้อยละ ๒๔ ภาคกลางร้อยละ ๑๔ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๔๔ และภาคใต้ร้อยละ ๔๖ ของภาค)

สำหรับผลทางสังคม เศรษฐกิจของโครงการ กสช. ที่มีต่อราษฎรในระดับท้องถิ่นตามความเห็นของสภาตำบลนั้น นับเป็นข้อมูลที่น่าสนใจและติดตามยิ่ง เพราะสภาตำบลเป็นองค์กรการบริหารงานระดับต่ำสุดที่มองเห็นและสัมผัสกับปัญหาของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งตามความเห็นของตัวอย่างที่ศึกษาสามารถเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาท้องถิ่นได้ดังนี้ (อัตราส่วนร้อยละของแต่ละประเภทปัญหา)

<u>ประเภทของปัญหา</u>	<u>ทั่วประเทศ</u>	<u>เหนือ</u>	<u>กลาง</u>	<u>ตะวันออก</u> <u>เฉียงเหนือ</u>	<u>ใต้</u>
๑. แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร	๘๔.๔	๘๔.๖	๘๕.๗	๘๔.๔	๗๙.๖
๒. ถนนและเส้นทางคมนาคม	๖๘.๗	๗๒.๓	๖๒.๘	๖๘.๐	๗๙.๒
๓. แหล่งน้ำบริโภค	๕๑.๖	๓๖.๘	๕๒.๘	๕๖.๘	๖๒.๕
๔. ผลผลิตและรายได้ต่ำ	๔๕.๔	๕๓.๘	๕๐.๐	๔๕.๗	๓๗.๕

จากตัวเลขที่เห็นนี้พบว่าใกล้เคียงกับแนวคิดที่รัฐบาลนำมาจัดประเภทงานของโครงการ กสช. แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าแหล่งน้ำบริโภคมาอันดับหลังของความจำเป็นด้านถนนและเส้นทางคมนาคม โดยเฉพาะในภาคใต้ปัญหาถนนหรือเส้นทางคมนาคมมีความสำคัญเป็นอันดับแรกเช่นเดียวกับปัญหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ลักษณะเช่นนี้เป็นข้อคิดอย่างก็แก่รัฐบาลในการพิจารณายัดหย่อนประเภทของงานหรือโครงการตามความแตกต่างและเหมาะสมของสภาพท้องที่และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่

นอกจากนี้ก็มีปัญหาที่น่าสนใจ ซึ่งผลออกมาตรงกันทั้ง ๔ ภูมิภาคที่ศึกษา คือถ้าตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องที่หรือตำบลว่าต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากการแก้ปัญหาหลักทั้ง ๔ ประการแรกแล้ว ปรากฏว่าส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๕๕ ของทั้งประเทศตอบว่าราษฎรของตนต้องการให้มีไฟฟ้าเข้าทุกหมู่บ้าน ความต้องการไฟฟ้านี้ปรากฏสูงสุดในภาคใต้คือร้อยละ ๘๗.๕ ของภาค ถัดมาเป็นภาคเหนือร้อยละ ๖๒.๕ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๕๕.๘ และน้อยที่สุดในภาคกลางร้อยละ ๓๓.๓ แต่งานไฟฟ้านี้มิได้อยู่ในขอบข่ายตามความช่วยเหลือของโครงการ กสช. (จัดอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) จึงต้องหามาตรการที่เหมาะสมในการนำโครงการ กสช. เข้ามามีส่วนช่วยได้ นั่นก็คืออาจแก้ไขด้วยมาตรการที่รักษาการผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ (นายธวัช แม่ความดี) ได้เสนอว่าการฝังจำเป็นต้องนำเงิน กสช. มาช่วยโครงการนอกขอบข่ายที่เป็นความจำเป็นและความต้องการอันดับแรกของราษฎรในท้องถิ่น เช่น ไฟฟ้าเข้าหมู่บ้าน ควรให้อยู่ในดุลพินิจและอำนาจอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นกรณีพิเศษ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาความเห็นของระดับสภาตำบลว่า โครงการ กสช. ในปี ๒๕๒๓ รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาได้ตรงเป้าหมายมากนักน้อยเพียงใด ก็พบว่าส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๕๐ ของทั้งประเทศยอมรับว่ารัฐบาลแก้ปัญหาคความเดือดร้อนยากจนและว่างงานของราษฎรได้ โดยเฉพาะในภาคเหนือและกลางคิดเป็นร้อยละ ๕๒ และ ๕๐ ของแต่ละภาค ที่เห็นว่ารัฐบาลแก้ไขไม่ตรงจุดมีเพียงร้อยละ ๒๖ ของทั้งประเทศ เป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสียร้อยละ ๓๔ ภาคใต้ร้อยละ ๒๔ ภาคเหนือร้อยละ ๒๐ และน้อยที่สุดภาคกลางร้อยละ ๑๗ ของภาค ส่วนร้อยละที่เหลือคือ ๒๔ ของทั้งประเทศซึ่งได้แก่ภาคใต้ส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๔๖ ของภาค) ก็ยอมรับว่ารัฐบาลแก้ตรงจุดแต่มีรายละเอียดปลีกย่อยซึ่งสำคัญและทำให้การแก้ไขปัญหานั้นยังไม่บรรลุเป้าหมาย

รายละเอียดที่ผิดพลาดดังกล่าวนี้ทางสภาตำบลได้เสนอแนะให้แก้ไขไว้ใกล้เคียงกันปัญหาสำคัญ ๆ คือ (๑) ข้อผิดพลาดในเรื่องช่วงเวลาของโครงการเป็นอันดับแรก (ร้อยละ ๒๗ ของทั้งประเทศ) ซึ่งปรากฏสูงสุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ร้อยละ ๔๒ ของภาค) ถัดมาคือภาคเหนือ ภาคกลางและภาคใต้ ตามลำดับ ในปัญหานี้ได้เสนอแนะให้แก้ไขหรือจัดให้ตรงในช่วงฤดูแล้ง ถัดมาคือ (๒) ปัญหาเรื่องการเบิกจ่ายเงินที่จะต้องแก้ไข (ร้อยละ ๔ ของทั้งประเทศ) ที่ปรากฏเป็นปัญหามากที่สุดในภาคเหนือ (ร้อยละ ๑๔ ของภาค) รองลงมาเป็นปัญหาของภาคกลาง ตะวันออกเฉียงเหนือ และได้ (๓) สัดส่วนของงานประเภท ๒ ควรเน้นให้มาก โดยเฉพาะในภาคกลาง (ร้อยละ ๑๔ ของภาค) (๔) ปัญหาเงินสมนาคุณสมาชิกสภาตำบลควรแก้ไขให้เหมาะสมใหม่ เพราะเดิมให้น้อยเกินไป (กรณีนี้สมาชิกสภาตำบลได้ร้องเรียนกับผู้ศึกษาและสัมภาษณ์มาก เพราะส่วนใหญ่ต้องใช้จ่ายส่วนตัวมาช่วยงานหลวง) (๕) ปัญหาขนาดโครงการที่เล็กเกินไป ควรแก้ไขให้มีโครงการขนาดใหญ่และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลาง (ร้อยละ ๑๒ ของภาค) นอกจากนั้นก็มีข้อเสนอแนะให้แก้ปัญหาท้องถิ่นอีกมากมายทั้งรายละเอียดในตารางที่อ้างแล้ว

นอกจากนี้สมาชิกสภาตำบลยังได้ชี้ให้เห็นถึงข้อดีหรือประโยชน์ของโครงการ กสช. ของรัฐบาลปัจจุบันที่มีผลต่อสังคมท้องถิ่นโดยตรง แม้ว่าโครงการนี้จะมีข้อผิดพลาดในรายละเอียด

บางประการที่กล่าวมาแล้วก็ตาม ข้อดีหรือประโยชน์ดังกล่าวนี้สามารถเรียงลำดับตามความสำคัญ
ได้คือ (อัตราส่วนร้อยละของแต่ละประเภทของประโยชน์ที่ได้รับ)

<u>ประเภทของประโยชน์</u>	<u>ทั่วประเทศ</u>	<u>เหนือ</u>	<u>กลาง</u>	<u>ลำดับความสำคัญ</u>	
				<u>ตะวันออก</u>	<u>ใต้</u>
๑. ผลผลิตทางการเกษตร ของตำบลหรือหมู่บ้านดีขึ้น	๑ (๗๔.๗)	๑ (๗๒.๗)	๑ (๗๔.๓)	๑ (๗๖.๗)	๑ (๘๓.๓)
๒. ราษฎรทั่วไปมีรายได้เพิ่ม	๒ (๗๑.๔)	๒ (๖๘.๗)	๒ (๕๕.๗)	๔ (๖๑.๔)	๓ (๗๐.๔)
๓. ชีวิตความเป็นอยู่ของ ราษฎรในตำบลหรือ หมู่บ้านดีขึ้น	๓ (๕๙.๘)	๔ (๖๐.๖)	๔ (๓๘.๖)	๒ (๖๔.๐)	๒ (๗๕.๐)
๔. ราษฎรที่ประสบความ เดือดร้อนมีรายได้เพิ่ม	๔ (๕๔.๐)	๓ (๖๓.๖)	๓ (๕๐.๐)	๓ (๔๙.๑)	๔ (๖๒.๕)

จากตัวเลขข้างบนนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าประโยชน์ที่ราษฎรในท้องถิ่นได้รับจาก
โครงการ กสช. โดยสรุปทั่วประเทศเรียงตามลำดับคือเพิ่มผลผลิต มีรายได้เพิ่ม ชีวิตความ
เป็นอยู่ของราษฎรในหมู่บ้านดีขึ้น และราษฎรผู้ประสบความเดือดร้อนดีขึ้น แต่เมื่อพิจารณา
รายการก็ปรากฏว่าประโยชน์ข้อแรกที่ได้รับไม่แตกต่างกัน จะสลับที่ความสำคัญกันบ้างเฉพาะ
ในอันดับ ๒, ๓ และ ๔ เท่านั้น ซึ่งก็ไม่มากมายหรือกระทบกระเทือนผลส่วนรวมแต่ประการใด

เป็นที่น่าสังเกตว่าความเห็นของสภาตำบลต่างกับความเห็นของราษฎรผู้ทำงานใน
โครงการตรงที่ว่าราษฎรเห็นประโยชน์ของการมีรายได้เพิ่มและมีงานทำก่อน แล้วจึงคิดถึงเรื่อง
การเพิ่มผลผลิต แต่กรรมการสภาตำบลกลับเห็นความสำคัญของการเพิ่มผลผลิตเป็นอันดับแรก

นอกจากประโยชน์ตามเป้าหมายที่ได้รับทั้ง ๔ ประการแล้ว ราษฎรในท้องถิ่นยัง
ได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ ที่สำคัญคือ (๑) ส่วนใหญ่หรือร้อยละ ๖๐ ของทั้งประเทศเห็นว่า

โครงการ กสช. ทำให้มีแหล่งน้ำในการเกษตรและบริโภคเพิ่มขึ้น ประโยชน์ด้านนี้ปรากฏในภาค
กลางสูงสุดคือร้อยละ ๔๑ ของภาคถัดมาเป็นประโยชน์ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๒๕
ของภาค และภาคเหนือร้อยละ ๒๔ ของภาค แต่จะไม่ใช่ประโยชน์แก่ภาคใดเลย และขณะ
เดียวกันภาคใต้จะได้ประโยชน์สูงสุดในแง่ความผูกพันกับรัฐบาลมากขึ้นถึงร้อยละ ๒๒ ของภาค ซึ่ง
นับว่าน่าสนใจและน่าสังเกตในสภาพของการเมืองและสังคม เศรษฐกิจของภาคใต้เป็นอย่างยิ่งและ
(๒) ร้อยละ ๒๐ ของทั้งประเทศยอมรับโครงการ กสช.ว่ามีประโยชน์ในด้านที่ทำให้การคมนาคม
สะดวกขึ้น โดยเฉพาะในภาคเหนือยอมรับถึงร้อยละ ๔๒ ของภาค และภาคใต้ร้อยละ ๓๗ ของ
ภาค ถัดมาเป็นภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๑๔ และน้อยที่สุดเป็นภาคกลางไม่ถึงหนึ่ง
เปอร์เซ็นต์ ฯลฯ

เมื่อพูดถึงประโยชน์หรือข้อดีของโครงการ กสช. ในทัศนะของสภาตำบลแล้ว ก็ควรที่
จะได้ทราบถึงข้อเสียหรือผลเสียของโครงการนี้ ตามทัศนะของสภาตำบลที่รู้ปัญหาดีเช่นกัน เรียง
ตามลำดับความสำคัญดังนี้ (อัตราส่วนร้อยละของแต่ละประเภทของผลเสียของโครงการ)

ประเภทของผลเสีย จากโครงการ	ทั้งประเทศ	ลำดับความสำคัญ			
		เหนือ	กลาง	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
๑. ทำให้ค่าจ้างแรงงาน ในท้องถิ่นสูงขึ้น	๑(๔๒.๔)	๑(๕๖.๑)	๒(๒๔.๓)	๑(๕๓.๔)	๓(๘.๓)
๒. ราษฎรขาดการร่วมแรง ในการพัฒนาท้องถิ่น	๒(๓๒.๖)	๒(๔๗.๐)	๑(๓๕.๔)	๒(๒๕.๔)	๒(๒๕.๐)
๓. ทำให้ค่าวัสดุในท้องถิ่นสูงขึ้น	๓(๒๔.๓)	๓(๓๓.๓)	๓(๑๑.๔)	๓(๒๓.๓)	๑(๔๑.๗)
๔. ทำให้แรงงานขาดแคลน	๔(๑๗.๔)	๔(๒๔.๔)	๔(๘.๖)	๔(๒๐.๗)	๕(๔.๖)
๕. ทำให้ค่าครองชีพในท้องถิ่น สูงขึ้น	๕(๑๔.๕)	๕(๒๕.๔)	๕(๘.๑)	๕(๑๕.๕)	๖(๐.๐)
๖. ทำให้ราษฎรในท้องถิ่น ขาดความสามัคคี	๖(๘.๗)	๖(๑๐.๖)	๕(๖.๑)	๖(๘.๖)	๓(๘.๓)

จากข้อมูลในตารางจะเห็นว่าผลเสียของโครงการจะกระทบสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของคนในท้องถิ่นอย่างมาก โดยเฉพาะค่าจ้างแรงงานในท้องถิ่นที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั้งประเทศ ยกเว้นภาคใต้ที่เห็นว่าผลเสียด้านค่าวัสดุในท้องถิ่นราคาสูงขึ้นมีความสำคัญกว่าและผลเสียที่น่าตั้งข้อสงสัยเกิดอย่างยิ่งคือราษฎรขาดความร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอันดับ ๒ ของทุกภาค และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นอันดับแรกของภาคกลาง ประเด็นนี้ผู้ศึกษาและผู้ให้สัมภาษณ์ทุกระดับชั้นได้อภิปรายกันมาก เพราะจะเป็นการทำลายลักษณะทางสังคมและวัฒนธรรมที่ดีงามของชนบทที่มีมาตั้งแต่เดิม ในการช่วยเหลือเอาแรงหรือเอางานระหว่างเครือญาติและคนรู้จักในหมู่บ้านเดียวกันหรือต่างหมู่บ้าน สำหรับกิจกรรมทางการผลิตทางการเกษตร อาทิ การปลูก การเก็บเกี่ยว หรือแม้แต่การเตรียมดินในบางแห่ง เป็นต้น ซึ่งนับวันจะหมดไปเมื่อมีเรื่องเงินหรือแรงงานจ้างเข้ามาเกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามการยกประเด็นนี้ขึ้นมาตอบก็เพราะถูกถามว่า ถ้าโครงการนี้มีข้อบกพร่อง ข้อบกพร่องดังกล่าวคืออะไร ? มิได้หมายความว่าข้อบกพร่องนี้จะต้องเกิดทุกครั้งหรือมีความรุนแรงมากทุกครั้ง

สำหรับผลเสียของโครงการประการอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวมาแล้ว สมาชิกสภาตำบลส่วนใหญ่ที่ศึกษาหรือร้อยละ ๓๓ ของทั้งประเทศ ยืนยันว่าได้แก่ (๑) การเลือกทำโครงการผิดฤดูกาล โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือร้อยละ ๕๐ ของภาค และภาคเหนือร้อยละ ๔๐ ของภาค ภาคอื่นไม่มีความเด่นชัด (๒) การทำโครงการมิได้ตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งเป็นปัญหาส่วนใหญ่ของภาคใต้และภาคเหนือ (ร้อยละ ๕๐ และ ๔๐ ของภาคตามลำดับ) (๓) ผลเสียอื่น ๆ ที่ปรากฏมากเฉพาะภาคกลางคือ ค่าแรงที่ไม่เท่ากันทุกท้องที่ (ร้อยละ ๓๓ ของภาค) และค่าแรงต่ำ (ร้อยละ ๒๒ ของภาค) ส่วนภาคเหนือประสบผลเสียของโครงการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินซ้ำ (ร้อยละ ๒๐ ของภาค) ฯลฯ เป็นต้น

ปัญหาสุดท้ายที่จะนำมาวิเคราะห์จากทัศนะของระดับสภาตำบลในบทนี้คือ โครงการกลซ. ควรมีเป็นประจำทุกปีหรือไม่ควรมี หลังจากที่ได้ศึกษาถึงข้อดี ปัญหาอุปสรรคตลอดจนข้อเสียของโครงการ กลซ. จากทัศนะของสภาตำบลแล้ว ทั้งนี้เพราะพบว่า แม้สมาชิกสภาตำบล

จะมีทั้งความพร้อมและไม่พร้อมในอีกหลายประการในการทำโครงการ ตลอดจนได้มองเห็นผลเสียของโครงการ กสช. มิใช่น้อย ก็ยังเห็นถึงประโยชน์และผลดีของโครงการ กสช. แก่ส่วนรวมหรือราษฎรในท้องถิ่นของตนมากกว่า และยินดีเสียสละเพื่องานนี้ คือ เกือบทั้งหมดหรือร้อยละ ๔๔ ของทั้งประเทศ และแยกเป็นร้อยละของรายภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ๔๔ ภาคกลาง ๔๖ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๔๖ และภาคใต้ ๔๖ ส่วนเหตุผลที่สรุปได้ว่าควรมีโครงการ กสช. เป็นประจำทุกปี เรียงตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้

ประเภทของเหตุผล	ทั้งประเทศ	เรียงตามลำดับความสำคัญ			
		เหนือ	กลาง	ตะวันออกเฉียงเหนือ	ใต้
๑. เพิ่มรายได้แก่ชาวบ้าน	๑(๓๘.๕)	๑(๕๒.๔)	๑(๓๕.๓)	๑(๓๗.๗)	๓(๗.๔)
๒. ทำความเจริญแก่หมู่บ้าน	๒(๒๗.๖)	๒(๒๕.๖)	๒(๓๑.๓)	๒(๒๗.๖)	๑(๓๕.๒)
๓. ทำให้คนว่างงานมีงานทำ	๓(๑๓.๒)	๓(๔.๘)	๕(๖.๐)	๓(๑๔.๘)	๒(๑๓.๐)
๔. ช่วยแก้ปัญหาของหมู่บ้าน	๔(๗.๐)	๔(๖.๖)	๔(๗.๕)	๔(๘.๕)	๔(๐.๐)
๕. ช่วยเรื่องแหล่งน้ำเกษตรและบริโภค	๕(๓.๑)	๕(๖.๐)	๓(๘.๘)	๖(๑.๘)	๔(๐.๐)
๖. ราษฎรไม่อพยพไปอยู่ ที่อื่น ๆ	๖(๒.๓)	๖(๐.๐)	๖(๔.๕)	๔(๖.๘)	๔(๐.๐)
๗. อื่น ๆ	๗.๕	๔.๘	๖.๐	๔.๗	๓๐.๔

จากตัวเลขข้างบนนี้จะเห็นว่าสภาพตำบลที่ศึกษาทั้งประเทศและแยกรายภาค เห็นสอดคล้องถึงประโยชน์ของโครงการ กสช. ที่เป็นส่วนสำคัญในการช่วยเพิ่มรายได้แก่คนในท้องถิ่นชนบท ยกเว้นภาคใต้ที่ให้น้ำหนักของประโยชน์ของโครงการ กสช. ในด้านทำความเจริญให้แก่หมู่บ้านเป็นอันดับแรก ในขณะที่ภาคอื่น ๆ ให้ความสำคัญเป็นอันดับสอง ซึ่งถ้าพิจารณาในรายละเอียดเหตุผลแล้วก็จะไม่เห็นข้อแตกต่างกันมากนัก

อย่างไรก็ดีสำหรับเหตุผลที่สมาชิกสภาตำบลส่วนน้อย (ร้อยละ ๖ ของทั้งประเทศ)

ที่ตอบว่าไม่ควรมีโครงการ กสช. เป็นประจำทุกปีนั้น ก็พอจะประมวลได้ดังนี้

ตามลำดับความสำคัญ

<u>ประเภทของเหตุผล</u>	<u>ทั้งประเทศ</u>	<u>เหนือ</u>	<u>กลาง</u>	<u>ตะวันออก</u> <u>เฉียงเหนือ</u>	<u>ใต้</u>
๑. ควรมี ๒-๓ ปีครั้ง	๑(๓๕.๓)	๒๕.๐	๓๓.๓	๔๕.๔	๐.๐
๒. งานไม่ได้มาตรฐาน	๒(๒๓.๕)	๐.๐	๓๓.๓	๒๒.๒	๑๐๐.๐
๓. ควรนำเงินไปทำโครงการอื่น ที่สำคัญกว่า	๓(๑๓.๖)	๒๕.๐	๐.๐	๒๒.๒	๐.๐
๔. อื่น ๆ	๔(๒๓.๖)				
๔.๑ ไม่มีเวลาทำงานอื่น	๕.๕	๐.๐	๓๓.๓	๐.๐	๐.๐
๔.๒ ไม่ควรทำในฤดูฝน	๕.๕	๐.๐	๐.๐	๑๑.๐	๐.๐
๔.๓ เป็นการระแวงเงินกับรัฐ	๕.๕	๒๕.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐
๔.๔ สร้างภาระให้สภาตำบล	๕.๕	๒๕.๐	๐.๐	๐.๐	๐.๐

ผลที่ปรากฏจากตัวเลขเหล่านี้โดยเฉพาะเหตุผลข้อแรก แสดงว่าสมาชิกสภาตำบลมิได้ปฏิเสธงาน กสช. เพียงแต่ให้มีในช่วงที่ว่างขึ้นคือ ๒-๓ ปีครั้ง และเหตุผลในข้อย่อย ๔ ก็เป็นเพียงพูดถึงความไม่เหมาะสมในเรื่องช่วงเวลาของการทำโครงการที่ควรมีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นที่น่าสนใจคืองานไม่ได้มาตรฐาน และไม่มีเวลาทำงานอื่นซึ่งเป็นปัญหาของภาคใต้และภาคกลาง ส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่แก้ไขและปรับปรุงได้ ส่วนปัญหาภาคเหนือในด้านเป็นการระแวงเงินแก่รัฐนั้น ในกรณีนี้รัฐคงชี้แจงได้ ส่วนที่เป็นภาระแก่สภาตำบลนั้นคงจะต้องหาทางแก้ไขปรับปรุงและเตรียมงาน กสช. แต่เป็น ๆ เช่น ในด้านฝึกฝนอบรมให้ความรู้ทั้งด้านเทคนิคและทำงบประมาณของโครงการ ตลอดจนหามาตรการช่วยเหลือที่เหมาะสม โดยเฉพาะในด้านเงินค่าตอบแทนที่จะให้แก่สมาชิกสภาตำบลอย่างคุ้มค่าเหนื่อยและความเสียสละแก่ส่วนรวม เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะทางนโยบาย

การประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ ครั้งนี้กระทำขึ้นตามความประสงค์ของคณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เอมศักดิ์ ชูโต เป็นประธาน คณะผู้ศึกษาซึ่งประกอบด้วยอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ได้พยายามสนองเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการเห็นการประเมินผลโครงการที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และมีความเป็นกลางมากที่สุด โดยการระดมกำลังคนและกำลังสมองทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จัดวางระบบการประเมินผลที่ครอบคลุมไปทั้ง ๔ ภาคทั่วประเทศ โดยได้เลือกตัวอย่างราษฎรที่ทำงานในโครงการเพื่อสัมภาษณ์เกือบ ๗ พันคน จาก ๒๗ ตำบลของ ๗๐ อำเภอ ใน ๒๑ จังหวัด นอกจากนั้นยังได้ทำการสัมภาษณ์ราษฎรในชนบทผู้มีได้ร่วมทำงานในโครงการ ประธานหรือเลขานุการสภาตำบลนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดอีก รวมทั้งสัมภาษณ์ ๑ พันคน เวลาที่ใช้ในการประเมินทั้งหมดประมาณ ๖ เดือน

จุดมุ่งหมายหลักของการประเมินผลครั้งนี้ก็คือ การวิเคราะห์ว่าโครงการ กสช. ๒๕๒๓ ได้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ใหญ่ ๆ ๓ ประการคือการเพิ่มรายได้ให้แก่ราษฎรในชนบทผู้ประสบความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้ง การสร้างงานขึ้นในชนบทในภาวะการว่างงานตามฤดูกาล และการหยุดยั้งหรือชะลอการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำของชาวชนบทหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้เรายังจะได้พิจารณาถึงการบรรลุถึงวัตถุประสงค์รองอีกสองสามประการ เช่น การเพิ่มผลผลิตอันเนื่องมาจากผลงานของโครงการ และการปลูกฝังแนวความคิดในการพัฒนาและการปกครองตนเองของชาวชนบทไทยอีกด้วย

ในด้านผลทางรายได้และการจ้างงานซึ่งเรารวมเรียกว่าผลทางเศรษฐกิจนั้น เราได้พบว่ามีราษฎรได้เข้าร่วมทำงานในโครงการ กสช. ทั่วประเทศ ในช่วงเวลา ๓ เดือนตั้งแต่ปลายเดือนพฤษภาคมถึงปลายเดือนสิงหาคม จำนวนทั้งสิ้นเกือบ ๓ ล้านคน โดยทำงาน

โดยเฉลี่ยคนละประมาณ ๑๓ วัน ได้ค่าจ้างเป็นรายได้ประมาณวันละ ๖๕ บาท หรือเกือบ ๕๐๐ บาทตลอดทั้งโครงการ แรงงานที่เกี่ยวข้องในโครงการ กสช. นี้คิดเป็นสัดส่วนได้ประมาณร้อยละ ๒๐ ของกำลังแรงงานในชนบททั้งหมด และรายได้พิเศษที่ได้จากการทำงานในโครงการ กสช. นี้คิดเป็นสัดส่วนได้ประมาณร้อยละ ๑๐ ของรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติตลอดทั้งปี นอกจากนั้นโครงการ กสช. ๒๕๖๓ นี้ยังได้ช่วยดึงดูดราษฎรที่อพยพเข้าไปทำงานในเมืองให้กลับไปทำงานในท้องถิ่นของตนได้ไม่ต่ำกว่า ๔ หมื่นคน ซึ่งเมื่อรวมเอาจำนวนราษฎรซึ่งลงจะอพยพเข้าเมืองหากไม่มีโครงการ กสช. นี้แล้ว คงจะมากกว่านี้

อย่างไรก็ตาม ยังมีจุดบกพร่องอยู่หลายประการในผลทางเศรษฐกิจของโครงการ กสช. ในประการแรก การที่โครงการเริ่มช้าเป็นเหตุให้ราษฎรในชนบทร่วมทำงานด้วยได้ไม่เต็มที่ เพราะต้องออกไปทำงานในไร่ของตนเอง การจะทำงานทำที่โครงการ กสช. สร้างขึ้นมานั้นจึงลดน้ำหนักหรือความสำคัญลงไป เพราะส่วนหนึ่งเป็นงานที่ต้องแข่งขันแย่งเวลาทำงานของงานในท้องไร่ท้องนา ในประการที่สอง มิได้ปีการดำเนินนโยบายที่จะช่วยราษฎรที่ยากจนที่สุดก่อนหรือมากกว่าราษฎรที่มีฐานะดี ในทางตรงกันข้ามกลับจะมีแนวโน้มเล็กน้อยพอมองเห็นได้ว่าราษฎรที่มีฐานะดีได้รับประโยชน์จากโครงการ กสช. ในรูปของรายได้พิเศษจากการทำงานในโครงการสูงกว่าราษฎรที่มีฐานะด้อย ในประการที่สาม ความล่าช้าในการเบิกจ่ายเงิน ซึ่งเป็นปัญหาที่โครงการ กสช. ๒๕๖๓ ถูกตำหนิติเตียนมากที่สุด เป็นเหตุให้ราษฎรที่ต้องพึ่งพารายได้พิเศษจากการทำงานครั้งเฝ้าจริง ๆ ได้เงินไม่ทันกับความต้องการที่จะใช้ เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนไม่น้อย

ในส่วนที่เกี่ยวกับผลของโครงการที่จะมีต่อการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรในชนบทนั้น เราอาจประเมินได้จนกว่าจะถึงฤดูเพาะปลูกต่อไป แต่เท่าที่พิจารณาอย่างผิวเผินโดยทั่วไป คิดว่าผลของโครงการต่อผลการผลิตที่น่าจะเพิ่มขึ้นนั้นคงจะมีไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะโครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นนั้นส่วนใหญ่เป็นงานค้ำชดเชยความอุดมสมบูรณ์ของดินหรือใช้ประโยชน์ไม่ได้เต็มที่ แต่ในประเด็นนี้คณะผู้ศึกษามีได้ถือว่าเป็นความผิดพลาดของโครงการ

กสข. ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะในทัศนะของคณะผู้ศึกษาแล้วโครงการ กสข. ๒๕๒๓ มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นโครงการเพื่อการกระจายรายได้มากกว่าโครงการเพื่อการจัดสรรทรัพยากรที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นการจะให้บรรลุทั้งสองเป้าหมายโดยไม่มีการเสียสละแลกเปลี่ยนกัน (tradeoff) ย่อมทำได้ยากมาก

สำหรับผลในด้านอื่น ๆ นอกเหนือจากด้านเศรษฐกิจซึ่งเรารวมเรียกว่าผลทางด้านสังคมนั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสอบถามทัศนคติของผู้บริหารโครงการในระดับท้องถิ่น ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาจนถึงกำนันหรือเลขาว่าการสภาตำบล และราษฎรในท้องถิ่นผู้ทำงานและไม่ได้ทำงานในโครงการว่า โครงการมีประโยชน์ต่อการพัฒนาและการปกครองท้องถิ่นอย่างไร หรือข้อบกพร่อง หรือข้อควรแก้ไขอย่างไรบ้าง เราพบว่าราษฎรในชนบทยังไม่เข้าใจกลไกของการปกครองตนเองเพียงพอ หรืออย่างน้อยก็ยังไม่คุ้นเคยกับบทบาทหรือการบริหารงานของสภาตำบล สภาตำบลเองก็ยังไม่คุ้นกับการวางแผนและการบริหารโครงการระดับท้องถิ่น อย่างเช่นโครงการ กสข. ที่ แม้แต่ที่คณะผู้ศึกษาได้สังเกตดูความเป็นไปได้มากที่การบริหารหรือการพัฒนาท้องถิ่นโดยอาศัยสภาตำบลเป็นจุดเริ่มต้นนี้จะเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งราษฎรและผู้นำในชนบทส่วนใหญ่เห็นพ้องกับโครงการสร้างงานสาธารณะในชนบทอย่างเช่น โครงการ กสข. ว่าเป็นวิธีแก้ปัญหาค่าความเดือดร้อนในชนบทที่ได้ผลวิธีหนึ่ง และความจะมีต่อไป

แต่สำหรับระดับผู้บริหารของทางราชการที่ระดับ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับประโยชน์ในทางกระจายรายได้และสวัสดิการของโครงการสร้างงานสาธารณะอย่างเช่นโครงการ กสข. นี้ ส่วนใหญ่ยังต้องการที่จะเน้นผลในทางอ้อมที่เกิดจากการสร้างถาวรวัตถุที่จะมีต่อการผลิตและการดำรงชีพในชุมชนมากกว่าผลในทางตรงในลักษณะของรายได้พิเศษที่ราษฎรได้รับจากรัฐบาลในทันที ด้วยเหตุนี้จึงจะเห็นได้ว่าผู้บริหารเหล่านี้มักไม่ค่อยพอใจกับกฎเกณฑ์ที่บังคับให้โครงการส่วนใหญ่ต้องประกอบด้วยค่าแรงร้อยละ ๗๐ และค่าวัสดุร้อยละ ๓๐ เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่สามารถสร้างโครงการที่มีความคงทนถาวรได้

ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

จากผลการศึกษาที่ได้รับ คณะผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะทางนโยบายดังต่อไปนี้ ๒/

๑. จุดมุ่งหมายของโครงการสร้างงานสาธารณะที่เน้นการกระจายรายได้ไปสู่ราษฎรในเขตชนบทอย่างเช่นโครงการ กสช. นี้ เป็นจุดมุ่งหมายที่ยอมรับได้ แต่ถ้าหากเป็นด้วยเหตุผลอื่น เช่น เหตุผลทางการเมืองหรือเหตุผลทางสังคมอื่น ๆ ทำให้จุดมุ่งหมายของโครงการประเภทนี้ในอนาคตเปลี่ยนไป เราก็ยังคงรับได้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ว่าแนวทางการประเมินผลจะต้องเปลี่ยนแปลงไป ในระดับนโยบายคณะผู้ศึกษาไม่อาจแนะนำได้ว่าวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมหรือถูกต้องของโครงการควรจะเป็นเช่นใด แต่ใครจะยืนยันแต่เพียงว่าวัตถุประสงค์ของโครงการที่เน้นการกระจายรายได้เป็นหลักมีเหตุผลเพียงพอที่จะได้รับความสนับสนุนจากเราได้ทั้งในทางความถูกต้องและความเหมาะสมในทางวิชาการและในทางสังคม และน่าที่จะให้ความสนับสนุนอยู่ต่อไปได้

๒. ถ้ายึดถือตามหลักเกณฑ์ข้างต้นนี้แล้ว ไม่จำเป็นที่โครงการสร้างงานสาธารณะอย่างเช่นโครงการ กสช. จะต้องกระทำพร้อมกันทั่วประเทศ ถ้างบประมาณมีจำกัดอาจจะเหมาะสมกว่าที่จะเลือกทำในพื้นที่ที่ควรได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดก่อน เช่นในพื้นที่ที่ราษฎรยากจนมากที่สุด หรือมีความล้มเหลวในทางเศรษฐกิจมากที่สุด ลักษณะของโครงการอาจจะเปลี่ยนไปได้เรื่อย ๆ และไม่จำเป็นต้องใช้งบประมาณเดียวกันทุก ๆ ปี แต่ควรจะมีการต่อเนื่องกันพอสมควรให้ได้ผลที่แท้จริง

๓/ ข้อเสนอแนะทางนโยบายนี้ ไม่อาจกล่าวได้เต็มปากว่าเป็นข้อเสนอแนะของคณะผู้ศึกษาทั้งหมด ทั้งนี้เพราะความจำกัดเรื่องเวลาทำให้เราไม่สามารถพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวร่วมกันได้ เพราะฉะนั้นเป็นการถูกต้องกว่าที่จะกล่าวว่า ข้อเสนอแนะนี้เป็นข้อเสนอแนะที่หัวหน้าคณะผู้ศึกษา (รศ. เมธี ครองแก้ว) รวบรวมขึ้นเองแต่เพียงผู้เดียวจากความคิดเห็นต่าง ๆ ของคณะผู้ศึกษาที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา ๖ เดือนที่ได้ทำงานร่วมกัน

๓. ในกรณีที่โครงการเช่นโครงการ กสช. นี้จะต้องจัดทำขึ้นทั่วประเทศด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือทางการบริหาร โดยไม่อาจใช้การเลือกพื้นที่ตามข้อ ๒ ได้ เราก็ใคร่เสนอว่าการจัดสรรงบประมาณไปยังจังหวัดต่าง ๆ จากส่วนกลางนั้นจะต้องพิจารณาให้รอบคอบเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของโครงการให้มากที่สุด เช่น การจัดสรรเงินตามสภาพความแห้งแล้ง โดยใช้จำนวนน้ำฝนที่ตกในแต่ละจังหวัดอาจจะไม่เพียงพอ เพราะสภาพของพื้นดินอาจจะแตกต่างกัน เช่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวนน้ำฝนที่ตกอาจจะไม่แตกต่างกับภาคกลาง แต่เมื่อตกลงมาแล้วดินอุ้มน้ำไว้ไม่อยู่ การใช้จำนวนน้ำฝนอย่างเดียวย่อมทำให้ภาคนี้ได้รับการจัดสรรน้อยกว่าที่ควรจะได้ก็ได้ หรือการจัดสรรโดยใช้รายได้ของประชาชนจากภาคเกษตรของแต่ละจังหวัด เป็นฐานการคำนวณว่าจังหวัดไหนมีรายได้จากการเกษตรน้อย จะได้รับการจัดสรรมาก เพราะแสดงว่าจังหวัดนั้นยากจน อาจจะเจอสภาพที่ว่าบางจังหวัดรายได้จากการเกษตรน้อยเพราะจังหวัดนั้นประชาชนมีรายได้อย่างอื่นมากกว่าการเกษตร ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดภูเก็ต จะได้รับการจัดสรรเงินมากกว่าที่ควรจะได้มากหากใช้รายได้จากภาคเกษตรเป็นฐานในการพิจารณา เพราะฉะนั้นการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง นอกจากจะต้องใช้ความรอบคอบในการใช้ฐานต่าง ๆ แล้ว ควรจะพิจารณาลงานในอดีตความสามารถในการบริหารหรือปฏิบัติงานในโครงการและความจำเป็นอื่น ๆ เฉพาะเป็นราย ๆ ด้วย

๔. งานสาธารณะที่จะสร้างขึ้นในชนบทนี้ ควรจะสร้างในช่วงที่มีการว่างงานนอกฤดูการเพาะปลูกสูงสุด คือระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคมของแต่ละปี เพื่อราษฎรที่ว่างงานจะได้เข้าร่วมโครงการได้เต็มที่และไม่มีการแข่งขันหรือแก่งแย่งงานเกิดขึ้นระหว่างงานของโครงการกับงานในไร่นาตามปกติ

๕. เพื่อผลในทางการกระจายรายได้สูงสุด รัฐบาลควรจะวางกฎเกณฑ์โดยทั่ว ๆ ไปให้ส่วนปกครองท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจ้างงานราษฎรผู้ที่ยากจนที่สุดของท้องถิ่นนั้น ๆ ก่อน ก่อนที่จะพิจารณาจ้างราษฎรที่มีฐานะดีกว่าหรือดีขึ้น ฐานะโดยเปรียบเทียบของราษฎรแต่ละคนในท้องถิ่นเล็ก ๆ อย่างเช่นในหมู่บ้านหรือตำบลหนึ่ง ๆ นั้นเป็นสิ่งที่รู้ได้โดยไมยากนักจากความคุ้นเคยของผู้นำท้องถิ่นนั้น ๆ

๖. การดำเนินโครงการในแต่ละท้องถิ่น ควรแบ่งช่วงเวลาให้กระจาย ออกโดยสม่ำเสมอทุก ๆ เดือนตลอดโครงการ มิใช่ให้โครงการไปกระจุกกันอยู่ในตอนต้น หรือท้ายของโครงการ เหตุผลก็คือนอกจากจะทำให้การบริหารโครงการไม่จะเป็นการติดตาม โครงการที่ดี การบริหารและตรวจสอบการเงินก็ดี มีประสิทธิภาพสูงขึ้นแล้ว การกระจายโครงการ ออกไปโดยสม่ำเสมอ ยังเปิดโอกาสให้ราษฎรผู้ที่ยากจนได้ทำงานในโครงการมากขึ้นหรือนานขึ้นด้วย และในบางกรณีการกระจายโครงการออกไปเช่นนี้อาจทำให้ลดความกดดัน เรื่องอุปทานของแรงงาน ในบางท้องถิ่นด้วย

๗. การเบิกจ่ายเงินในโครงการจะต้องปรับปรุงให้มีขั้นตอนน้อยลง และมีความ คล่องตัวมากขึ้นในระดับท้องถิ่น จริงอยู่ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินซึ่งมีอยู่มากนี้ เป็นวิธีหนึ่งที่จะควบคุม ไม่ให้มีการรั่วไหลของเงินในโครงการ แต่ขั้นตอนที่น้อยกว่านี้ก็อาจจะควบคุมได้ผลดีพอ ๆ กัน และ จะทำให้จ่ายเงินออกได้เร็วขึ้นด้วย เช่น ควรทำบัญชีรายชื่อผู้รับจ้างกับหลักฐานการจ่ายเงินค่า แรงงานไว้ในแบบฟอร์มเดียวกัน แทนที่จะทำแยกกันสองครั้ง การให้ผู้บริหารระดับอำเภอสามารถ ควบคุมเงินได้มากขึ้นหรือสะดวกขึ้น การจ่ายเงินข้ามโครงการได้ เหล่านี้เป็นต้น

ภาคผนวกที่ ๑

รายชื่อคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓

(ก) รายชื่อคณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.)

คณะกรรมการสร้างงานในชนบท (กสช.) ประกอบด้วย :

- | | |
|--|----------------------|
| ๑) นายกรัฐมนตรี | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๓) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๔) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสมศักดิ์ ชุโต) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๕) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
(นายอาทิตย์ อภาภิรม) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๖) ปลัดกระทรวงมหาดไทย | เป็นกรรมการ |
| ๗) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | เป็นกรรมการ |
| ๘) ปลัดกระทรวงการคลัง | เป็นกรรมการ |
| ๙) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน | เป็นกรรมการ |
| ๑๐) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ | เป็นกรรมการ |
| ๑๑) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ | เป็นกรรมการ |
| ๑๒) อธิบดีกรมการปกครอง | เป็นกรรมการ |
| ๑๓) อธิบดีกรมบัญชีกลาง | เป็นกรรมการ |
| ๑๔) เลขาธิการเร่งรัดพัฒนาชนบท | เป็นกรรมการ |
| ๑๕) ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย | เป็นกรรมการ |
| ๑๖) เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร | เป็นกรรมการ |
| ๑๗) ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | เป็นกรรมการ |
| ๑๘) ผู้อำนวยการกองวางแผนภาค สำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | เป็นกรรมการ |

- ๑๔) ผู้อำนวยการศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะฝนแล้ง เป็นกรรมการ
- ๒๐) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและ-
เลขานุการ
- ๒๑) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
(นายประกายพฤกษ์ ศรีदानนท์) เป็นกรรมการและผู้ช่วย-
เลขานุการ
- ๒๒) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
(นายบุญคง หันจางสิทธิ์) เป็นกรรมการและผู้ช่วย-
เลขานุการ
- ๒๓) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
(นายอภิชาติ อนุกุลอำไพ) เป็นกรรมการและผู้ช่วย-
เลขานุการ
- ๒๔) ผู้อำนวยการกองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง เป็นกรรมการและผู้ช่วย-
เลขานุการ

(ข) คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.)

คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.) ประกอบด้วย

- | | |
|--|--------------------------------|
| ๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒) รองผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๓) ปลัดจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| ๔) คัดจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| ๕) เกษตรจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| ๖) ผู้แทนกรมชลประทาน | เป็นกรรมการ |
| ๗) พัฒนาการจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| ๘) เรืองวิทย์พัฒนาชนบทจังหวัด และ/หรือ โปธาจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| ๙) นายช่างแขวงทางหลวงจังหวัด | เป็นกรรมการ |
| ๑๐) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๑) จำจังหวัด | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๒) ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

(ค) รายชื่อคณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท (กสป.)

องค์กรบริหารการประเมินผลโครงการได้แก่ คณะกรรมการประเมินผลโครงการ
สร้างงานในชนบท เรียกโดยย่อว่า "กสป." ประกอบด้วย

- | | |
|---|--------------------------------|
| ๑) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
(นายสมศักดิ์ ชุโต) | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๓) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
(นายอนันต์ อนันตกุล) | เป็นรองประธานกรรมการ |
| ๔) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน | เป็นกรรมการ |
| ๕) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ | เป็นกรรมการ |
| ๖) ผู้อำนวยการศูนย์บัญชาการเฉพาะกิจในภาวะแผนแล้ง | เป็นกรรมการ |
| ๗) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (ตามเขตที่
รับผิดชอบ) | เป็นกรรมการ |
| ๘) ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ตามเขตที่
รับผิดชอบ) | เป็นกรรมการ |
| ๙) ผู้ตรวจราชการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์
(ม.ล.ปิ่นอนันต์ มาลากุล) | เป็นกรรมการ |
| ๑๐) นายอักษราทร จุฬารัตน์ | เป็นกรรมการ |
| ๑๑) นายประทีป สนธิสุวรรณ | เป็นกรรมการ |
| ๑๒) ผู้อำนวยการกองประเมินผลฯ สำนักงบประมาณ | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๓) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
(นางทรรษา แก้วบัลลิต) | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๔) ผู้อำนวยการกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจฯ สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

(ง) รายชื่อคณะกรรมการ กสป.(๑)

คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ประกอบด้วย

- | | |
|--|------------------------|
| ๑) นายเมธี ครองแก้ว
(คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒) นายนิพนธ์ พัวพงศกร
(คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) | อนุกรรมการ |
| ๓) นายจำลอง อติกุล
(คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) | อนุกรรมการ |
| ๔) นายอภิชาติ จำรัสฤทธิ์วงศ์
(สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล) | อนุกรรมการ |
| ๕) นายลือชัย จุลาลัย
(คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) | อนุกรรมการ |
| ๖) นางสาววันเพ็ญ สุรฤกษ์
(คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่) | อนุกรรมการ |
| ๗) นายพิทักษ์สิทธิ์ ฉายะภูติ
(คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น) | อนุกรรมการ |
| ๘) นายปรีดา ประพฤติชอบ
(คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น) | อนุกรรมการ |
| ๙) นายโฆสิต บินเปียมราษฎร์
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) | อนุกรรมการ |
| ๑๐) นายพีรเทพ รุ่งชีวิน
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) | อนุกรรมการ |
| ๑๑) นางรัชนิการณ อุทัยศรี
(คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) | อนุกรรมการและเลขานุการ |

(จ) รายชื่อคณะกรรมการ กสป.(๒)

คณะกรรมการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ประกอบด้วย

๑)	นางวิไล	จ้วงพามิช	ประธานคณะกรรมการ
๒)	นายสงคราม	กระจำเเนตร	อนุกรรมการ
๓)	นายอรุณ	อนุเคราะห์นนท์	อนุกรรมการ
๔)	นางสาวภัทรา	ช.สรพงษ์	อนุกรรมการ
๕)	นายณรงค์	จันทร์อ่อน	อนุกรรมการ
๖)	นางศรีเสาวภา	เกาะสุวรรณ	อนุกรรมการ
๗)	นายมานะ	ยาแก้ว	อนุกรรมการ
๘)	นางสาวจิตรา	เดชะแสน	อนุกรรมการ
๙)	นายสมเจตน์	สีอระกูล	อนุกรรมการ
๑๐)	นายอิสสระพันธุ์	เพชรรัตน์	อนุกรรมการ
๑๑)	นางจิรพร	มีหัสสวัสดิ์	อนุกรรมการ
๑๒)	นางฤดี	นริศศิริกุล	อนุกรรมการ
๑๓)	นายโกศล	ประทองเพชร	อนุกรรมการ
๑๔)	นายบุญเลิศ	เลิศเมธากุล	อนุกรรมการ
๑๕)	นายบุญพันธ์	แรงขำ	อนุกรรมการ
๑๖)	นายรังสรรค์	บัณฑุล	อนุกรรมการ
๑๗)	นางสาวนงลักษณ์	มีชนอน	อนุกรรมการ
๑๘)	นายเฉลิมศักดิ์	จันทร์ทิพย์	อนุกรรมการ
๑๙)	นางสาวบุรพร	รุ่งรุจิไพศาล	อนุกรรมการ
๒๐)	นายชาญวิทย์	ปรัชญายศ	อนุกรรมการ
๒๑)	นายสุขุม	วิเชียรรัตนพงษ์	อนุกรรมการ

๒๖)	นายชาญวิทย์	เจียรธรรวาณิช	อนุกรรมการ
๒๗)	นางกอบกาญจน์	พุกกษา	อนุกรรมการ
๒๘)	นายกอบศักดิ์	จินตกานนท์	อนุกรรมการ
๒๙)	นายประยุทธ	ข้าวขึ้น	อนุกรรมการ
๓๐)	นายวิธนา	วงศ์เกียรติยศ	อนุกรรมการ
๓๑)	นางสุจิตต์	ศรีสอ้าน	อนุกรรมการและเลขานุการ
๓๒)	นางกิริลักษณ์	แสงโสมกุล	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๓๓)	นางสาวสุวรรณี	วราห์วีรกุล	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

(ฉ) รายชื่อคณะกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท

คณะกรรมการติดตามและประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท ประกอบด้วย

- | | |
|---|--------------------------------|
| ๑) รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
(นายอนันต์ อนันตกุล) | เป็นประธานกรรมการ |
| ๒) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย
(ตาม เขตที่ได้รับผิดชอบ) | เป็นกรรมการ |
| ๓) ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
(ตาม เขตที่ได้รับผิดชอบ) | เป็นกรรมการ |
| ๔) ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
(ม.ล.ปิ่นอนันต์ มาลากุล) | เป็นกรรมการ |
| ๕) ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง
(ตาม เขตที่ได้รับผิดชอบ) | เป็นกรรมการ |
| ๖) นายพดล เข่งเจริญ | เป็นกรรมการและเลขานุการ |
| ๗) นายชวิศ แก้ววัฒนะ | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๘) นายประสิทธิ์ คำรังชัย | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๙) นายประจักษ์จิตต์ อภิวิาท | เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ภาคผนวกที่ ๒

คำชี้แจงความเดือดร้อนและผลการจัดสรรเงินในโครงการ กสช. พ.ศ. ๒๕๒๓

ค่าดัชนีความเดือดร้อนและผลการจัดสรรเงินในโครงการ กสช.-แยกเป็นจังหวัด

จังหวัด (๑)	จำนวน ประชากร (๒)	ปริมาณ น้ำฝน ๕๕๒๒ (๓)	รายได้ เฉลี่ย คน/ปี (๔)	ดัชนีน้ำฝน (๕)	ดัชนีรายได้ (๖)	ดัชนี ความ เดือดร้อน (๗)	วงเงิน จัดสรร (ล้านบาท) (๘)	จำนวน เงินจัดสรร บาท/คน (๙)
๑. ศรีสะเกษ	๑.๐๔๗	๑๔๐๐.	๒๑๘๓.	๑.๐๗	๐.๒๕	๐.๔๕	๑๑๓.๕	๑๐๘.๓๔
๒. ร้อยเอ็ด	๑.๐๑๔	๑๓๔๙.	๒๖๗๐.	๑.๐๗	๐.๒๕	๐.๔๘	๑๐๔.๓	๑๐๒.๗๗
๓. สุรินทร์	๐.๙๖๘	๑๒๔๕.	๒๖๕๒.	๑.๑๓	๐.๒๕	๐.๕๐	๙๕.๕	๙๘.๖๕
๔. อุตรดิตถ์	๑.๐๔๙	๙๖๕.	๔๒๒๒.	๐.๖๕	๐.๔๖	๐.๕๑	๑๓๒.๑	๙๗.๘๘
๕. นครราชสีมา	๑.๙๙๗	๖๔๓.	๔๔๗๓.	๐.๕๘	๐.๔๕	๐.๕๑	๑๗๔.๒	๙๖.๘๕
๖. ทนงดา	๐.๖๓๖	๑๑๗๗.	๓๙๒๕.	๐.๗๘	๐.๔๓	๐.๕๒	๖๑.๒	๙๖.๑๗
๗. บุรีรัมย์	๑.๐๘๓	๑๑๐๐.	๓๓๙๐.	๑.๐๐	๐.๓๗	๐.๕๓	๑๐๒.๗	๙๔.๘๐
๘. ยโสธร	๐.๔๓๓	๑๔๐๐.	๓๒๑๙.	๑.๐๗	๐.๓๔	๐.๕๓	๔๐.๘	๙๔.๑๑
๙. มหาสารคาม	๐.๗๑๔	๑๓๐๐.	๓๐๖๙.	๑.๑๗	๐.๓๔	๐.๕๔	๖๖.๙	๙๖.๑๔
๑๐. อุบลราชธานี	๑.๔๘๒	๑๓๑๖.	๓๒๙๗.	๑.๑๔	๐.๓๕	๐.๕๕	๑๓๕.๖	๙๑.๔๕
๑๑. พะเยา	๐.๔๓๙	๑๐๐๐.	๔๒๑๑.	๐.๘๓	๐.๔๖	๐.๕๕	๓๙.๖	๓๑.๑๑
๑๒. ชัยภูมิ	๐.๘๑๔	๑๐๐๗.	๓๓๕๕.	๑.๑๑	๐.๓๗	๐.๕๕	๗๔.๖	๙๑.๐๒
๑๓. กาฬสินธุ์	๐.๗๒๐	๑๓๐๐.	๓๘๐๙.	๑.๐๐	๐.๔๖	๐.๕๖	๖๔.๘	๙๐.๐๐
๑๔. น่าน	๐.๓๕๒	๙๕๗.	๔๔๔๑.	๐.๗๙	๐.๔๕	๐.๕๖	๓๑.๖	๘๙.๖๔
๑๕. เชียงราย	๐.๘๗๒	๑๔๑๕.	๔๒๑๑.	๐.๘๘	๐.๔๖	๐.๕๗	๗๘.๑	๘๙.๔๐
๑๖. เลย	๐.๔๖๖	๑๓๐๕.	๓๓๗๙.	๑.๑๗	๐.๓๗	๐.๕๗	๓๗.๘	๘๘.๖๒
๑๗. กำแพงเพชร	๐.๕๒๔	๗๐๐.	๔๒๔๓.	๐.๕๗	๐.๔๘	๐.๕๘	๔๖.๓	๘๘.๐๒
๑๘. พิจิตร	๐.๕๕๔	๘๐๐.	๔๒๖๖.	๐.๖๑	๐.๔๘	๐.๕๙	๔๗.๓	๘๖.๘๒
๑๙. นครสวรรค์	๐.๘๘๑	๖๗๙.	๔๓๒๖.	๐.๖๑	๐.๔๙	๐.๕๙	๗๖.๑	๘๖.๒๒
๒๐. นครพนม	๐.๗๑๗	๒๐๙๓.	๓๗๓๓.	๑.๖๖	๐.๔๑	๐.๖๐	๗๑.๕	๘๕.๗๑

จังหวัด (๑)	จำนวน ประชากร (๒)	ปริมาณ น้ำฝน ๒๕๖๒ (๓)	รายได้ เฉลี่ย คน/ปี (๔)	ดัชนีน้ำฝน (๕)	ดัชนีรายได้ (๖)	ดัชนี ความ เค็มกร่อน (๗)	วงเงิน จัดสรร (ล้านบาท) (๘)	จำนวน เงินจัดสรร บาท/คน (๙)
๒๑. เพชรบูรณ์	๐.๓๔๔	๗๘๗.	๔๔๐๖.	๐.๖๔	๐.๕๔	๐.๖๑	๖๖.๗	๘๘.๒๔
๒๒. พิษณุโลก	๐.๖๒๔	๘๓๘.	๕๐๖๓.	๐.๗๔	๐.๕๖	๐.๖๑	๕๒.๘	๘๓.๔๑
๒๓. อุทัยธานี	๐.๒๓๗	๗๐๐.	๕๖๖๖.	๐.๔๔	๐.๖๖	๐.๖๑	๑๘.๘	๘๓.๘๒
๒๔. ขอนแก่น	๐.๒๓๘	๑๑๓๗.	๕๕๔๒.	๐.๘๔	๐.๕๐	๐.๖๒	๑๐๓.๒	๘๓.๒๒
๒๕. แพร่	๐.๔๒๑	๘๐๖.	๕๗๔๕.	๐.๖๒	๐.๖๓	๐.๖๓	๓๔.๗	๘๔.๑๑
๒๖. สกลนคร	๐.๗๔๑	๑๕๕๙.	๕๖๑๙.	๑.๐๓	๐.๕๑	๐.๖๔	๖๐.๐	๘๐.๔๑
๒๗. ลำพูน	๐.๓๓๒	๙๐๐.	๕๕๐๘.	๐.๗๕	๐.๖๑	๐.๖๔	๒๖.๘	๘๐.๗๔
๒๘. สมุทรสงคราม	๐.๑๖๕	๔๐๐.	๖๓๗๑.	๐.๓๓	๐.๗๕	๐.๖๔	๑๓.๓	๘๐.๖๔
๒๙. รัตนาธิเบศร์	๐.๔๑๘	๑๕๘๗.	๕๑๔๙.	๐.๘๘	๐.๕๗	๐.๖๔	๓๓.๗	๘๐.๔๐
๓๐. อ่างทอง	๐.๒๔๓	๖๐๐.	๖๔๓๘.	๐.๕๐	๐.๗๑	๐.๖๖	๑๘.๓	๗๘.๒๐
๓๑. ลำปาง	๐.๖๑๒	๖๗๗.	๖๑๐๗.	๐.๖๑	๐.๖๗	๐.๖๖	๔๘.๖	๗๘.๑๑
๓๒. สุโขทัย	๐.๕๐๔	๙๐๐.	๕๗๕๖.	๐.๘๐	๐.๖๐	๐.๖๘	๓๘.๐	๗๗.๐๔
๓๓. นครนายก	๐.๑๘๐	๘๐๐.	๖๘๐๘.	๐.๔๓	๐.๗๖	๐.๗๐	๑๔.๒	๗๔.๖๕
๓๔. นครศรีธรรมราช	๑.๑๗๑	๑๘๓๙.	๕๘๗๕.	๐.๙๑	๐.๖๕	๐.๗๑	๘๖.๔	๗๓.๗๑
๓๕. นราธิวาส	๐.๔๐๑	๒๗๒๑.	๕๕๐๒.	๑.๐๔	๐.๖๑	๐.๗๒	๒๘.๔	๗๓.๒๐
๓๖. ปราชินบุรี	๐.๕๙๕	๑๓๐๓.	๖๐๔๘.	๐.๘๓	๐.๖๗	๐.๗๓	๔๓.๑	๗๖.๑๗
๓๗. พัทลุง	๐.๓๘๖	๐๘๐๐.	๕๓๒๐.	๑.๑๘	๐.๕๘	๐.๗๓	๒๗.๘	๗๑.๘๐
๓๘. แม่ฮ่องสอน	๐.๑๒๔	๘๕๐.	๖๘๓๓.	๐.๗๐	๐.๗๕	๐.๗๔	๘.๘	๗๑.๔๐
๓๙. ลพบุรี	๐.๖๐๘	๗๗๖๐.	๗๕๗๕.	๐.๕๘	๐.๘๓	๐.๗๗	๔๑.๘	๖๘.๗๕
๔๐. สุราษฎร์ธานี	๐.๕๔๗	๑๓๘๘.	๖๘๗๖.	๐.๘๖	๐.๗๗	๐.๗๘	๓๗.๔	๖๘.๒๒

จังหวัด (๑)	จำนวน ประชากร (๒)	ปริมาณ น้ำฝน ๒๕๒๒ (๓)	รายได้ เฉลี่ย คน/ปี (๔)	ดัชนีน้ำฝน (๕)	ดัชนีรายได้ (๖)	ดัชนี ความ เพื่อกกรอน (๗)	วงเงิน จัดสรร (ล้านบาท) (๘)	จำนวน เงินจัดสรร บาท/คน (๙)
๔๑. อุดรดิตถ์	๐.๓๙๓	๑๐๙๗.	๙๐๔๑.	๐.๙๒	๐.๙๙	๐.๙๙	๒๖.๖	๖๙.๗๑
๔๒. ชัยนาท	๐.๓๑๓	๙๐๐.	๙๙๙๑.	๐.๙๙	๐.๙๖	๐.๙๙	๒๑.๒	๖๙.๖๒
๔๓. ชุมพร	๐.๓๐๙	๑๔๙๒.	๖๙๙๙.	๐.๙๓	๐.๙๙	๐.๙๐	๒๐.๙	๖๙.๐๒
๔๔. กระบี่	๐.๑๙๙	๑๙๐๐.	๖๙๙๓.	๑.๐๐	๐.๙๙	๐.๙๑	๑๓.๒	๖๖.๐๙
๔๕. เชียงใหม่	๐.๐๙๒	๙๖๒.	๙๙๑๓.	๐.๙๐	๐.๙๓	๐.๙๒	๖๙.๙	๖๙.๙๐
๔๖. พระนครศรีอยุธยา	๐.๙๖๙	๖๐๐.	๙๙๙๑.	๐.๓๙	๐.๙๙	๐.๙๓	๓๖.๙	๖๙.๙๙
๔๗. สกล	๐.๑๙๙	๒๑๙๙.	๙๙๙๙.	๐.๙๙	๐.๙๓	๐.๙๙	๙.๑	๖๙.๙๑
๔๘. ฉะเชิงเทรา	๐.๙๙๐	๑๒๐๐.	๙๐๙๙.	๐.๙๐	๐.๙๙	๐.๙๖	๒๙.๒	๖๒.๙๙
๔๙. ประจวบคีรีขันธ์	๐.๓๙๖	๖๐๙.	๙๙๙๙.	๐.๙๒	๐.๙๙	๐.๙๙	๒๒.๖	๖๒.๐๙
๕๐. ระยอง	๐.๒๑๙	๒๐๐๐.	๙๙๙๙.	๑.๐๐	๐.๙๙	๐.๙๑	๑๓.๑	๙๙.๙๒
๕๑. สุพรรณบุรี	๐.๖๙๙	๙๐๖.	๙๓๓๙.	๐.๙๙	๑.๐๓	๐.๙๒	๒๐.๒	๙๙.๒๒
๕๒. สิงห์บุรี	๐.๑๙๑	๙๐๐.	๙๒๙๐.	๐.๖๓	๑.๐๒	๐.๙๒	๑๐.๙	๙๐.๓๑
๕๓. นครปฐม	๐.๙๐๖	๙๐๐.	๑๐๐๙๙.	๐.๙๑	๑.๑๑	๐.๙๙	๒๙.๙	๙๙.๑๑
๕๔. ราชบุรี	๐.๙๙๐	๙๐๐.	๙๙๙๑.	๐.๙๙	๑.๑๐	๐.๙๙	๓๓.๓	๙๙.๒๙
๕๕. จันทบุรี	๐.๒๙๒	๒๙๙๖.	๙๓๓๖.	๐.๙๐	๑.๐๓	๐.๙๙	๑๖.๙	๖๙.๒๒
๕๖. เพชรบุรี	๐.๓๒๙	๓๙๒.	๑๑๑๙๙.	๐.๓๑	๑.๒๓	๑.๐๐	๑๙.๑	๙๙.๙๙
๕๗. นนทบุรี	๐.๓๙๒	๙๐๐.	๑๑๐๙๐.	๐.๙๑	๑.๒๒	๑.๐๒	๑๙.๙	๙๙.๙๑
๕๘. ตรัง	๐.๓๙๙	๑๙๙.๖	๙๙๖๓.	๑.๑๙	๐.๙๙	๑.๐๓	๒๐.๑	๙๙.๙๑
๕๙. ตาก	๐.๒๙๑	๙๙๙.	๑๐๙๒๙.	๐.๙๙	๑.๑๙	๑.๐๖	๑๓.๐	๙๒.๐๒
๖๐. สงขลา	๐.๓๖๙	๑๙๙๓.	๑๐๒๙๐.	๐.๙๙	๑.๑๙	๑.๐๙	๓๙.๙	๙๙.๑๑

จังหวัด (๑)	จำนวน ประชากร (๒)	ปริมาณ น้ำฝน ๒๕๒๒ (๓)	รายได้ เฉลี่ย คน/ปี (๔)	ดัชนีน้ำฝน (๕)	ดัชนีรายได้ (๖)	ดัชนี ความ เลือกสร (๗)	วงเงิน จัดสรร (ล้านบาท) (๘)	จำนวน เงินจัดสรร บาท/คน (๙)
๖๑. ระยอง	๐.๓๒๕	๑๒๐๐.	๑๑๑๓๕.	๐.๗๕	๑.๒๓	๑.๑๑	๑๖.๓	๕๐.๐๕
๖๒. สมุทรสาคร	๐.๒๑๒	๖๐๐.	๑๒๔๑๖.	๐.๕๒	๑.๓๗	๑.๑๓	๑๐.๔	๕๗.๐๒
๖๓. สระบุรี	๐.๔๑๕	๕๐๐.	๑๓๓๗๑.	๐.๓๓	๑.๕๖	๑.๑๗	๑๔.๘	๕๗.๔๘
๖๔. ตราด	๐.๑๒๒	๔๐๐๐.	๑๐๖๗๕.	๑.๒๕	๑.๑๘	๑.๑๘	๕.๘	๕๗.๐๕
๖๕. ปทุมธานี	๐.๓๕	๕๐๐.	๑๖๔๑๖.	๐.๕๖	๑.๘๓	๑.๕๑	๑๑.๗	๓๗.๘๐
๖๖. พังงา	๐.๑๖๓	๑๘๐๐.	๑๗๕๖๖.	๐.๓๕	๑.๔๘	๑.๖๗	๕.๖	๓๕.๒๘
๖๗. ชลบุรี	๐.๖๖๒	๗๔๑.	๒๐๕๑๑.	๐.๕๒	๒.๓๑	๑.๘๗	๒๐.๕	๓๐.๐๘
๖๘. กาญจนบุรี	๐.๔๗๔	๗๖๕.	๒๐๒๖๒.	๐.๘๕	๒.๒๕	๑.๘๘	๑๔.๕	๓๐.๖๐
๖๙. ระนอง	๐.๐๖๗	๔๓๑๓.	๒๘๒๘๕.	๑.๐๗	๓.๐๓	๒.๖๑	๑.๕	๒๑.๖๘
๗๐. สมุทรปราการ	๐.๔๖๓	๘๖๐.	๕๓๓๗๑.	๐.๕๗	๕.๘๐	๔.๕๗	๖.๑	๑๓.๑๑
๗๑. อุทัยธานี	๐.๐๘๕	๑๖๓๗.	๖๔๘๕๕.	๐.๗๕	๗.๑๘	๕.๕๗	๐.๕	๑๐.๘๐

หมายเหตุ น้ำหนักน้ำฝน = ๐.๒๕

น้ำหนักรายได้ = ๐.๓๕

จำนวนเงินจัดสรร ๓,๓๐๐ ล้านบาท

ภาคผนวกที่ ๓

สรุปผลการดำเนินงานโครงการ กสช. ๒๕๒๓ จำแนกตามประเภทและ
ลักษณะงาน ระดับประเทศ และรายละเอียดงบประมาณ
ที่ กสจ. ได้รับจัดสรร และรายจ่ายจริง

(ก) สรุปผลการดำเนินงานโครงการ กสช. ๒๕๒๓

๑๑.๑

จำแนกตามประเภทและลักษณะงาน

ระดับประเทศ

ลำดับที่	ภาค	โครงการประเภทที่ ๑							โครงการประเภทที่ ๒				จำนวนแรงงานที่ใช้ (คน)			
		จำนวนโครงการ	จำนวนแรงงานจำแนกตามลักษณะงาน					จำนวนโครงการ	จำนวนแรงงานจำแนกตามลักษณะงาน			โครงการประเภทที่ ๑	โครงการประเภทที่ ๒	รวม		
			บ่อน้ำ (บ่อ)	สระน้ำ (แท่ง)	อ่างเก็บน้ำ ท้ายฝาย พึ่งกันน้ำ (แท่ง)	คู คลอง เหมือง ร้างระบายน้ำ	อื่นๆ/		สะพาน (แท่ง)	ถนน					อื่นๆ/	
						สาย	ความยาว (กม.)				สาย	ความยาว (กม.)				
๑	ภาคเหนือ	๑๐,๔๔๖	๔,๔๔๓	๒,๑๔๔	๑,๓๗๔	๕,๕๖๔	๑๐,๗๕๐.๖	๑๒๕	๑,๖๖๖	๑๔๓	๑,๓๒๓	๒,๓๖๑.๔	๑๖๔	๗๔๖,๓๐๔	๑๖๖,๔๕๓	๙๑๒,๗๕๗
๒	ภาคกลาง	๑๕,๐๔๓	๑,๗๔๖	๒,๗๓๘	๓๔๑	๗,๒๓๔	๗,๔๕๒.๘	๑๒๔	๔๑๓	๗๕	๗๐๗	๘๒๔.๑	๑๓๑	๕๔๘,๑๕๙	๕๕,๖๖๔	๖๐๓,๘๒๓
๓	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๔,๖๕๓	๓,๔๒๔	๑๑,๔๓๒	๓,๖๒๗	๑,๓๖๐	๒,๐๔๕.๘	๑๓๘	๕,๐๖๖	๑๓๕	๔,๖๖๑	๕,๖๑๐.๔	๒๗๑	๑,๕๓๕,๔๗๕	๔๑๒,๗๘๗	๑,๙๔๘,๒๖๒
๔	ภาคใต้	๔,๔๔๔	๑,๖๑๗	๕๐๔	๔๓๔	๓,๐๖๐	๕,๐๓๙.๕	๑๕๓	๑,๐๔๔	๗๘	๘๔๖	๑,๔๑๖.๓	๗๔	๒๐๒,๓๕๑	๕๖,๕๖๔	๒๕๘,๙๑๖
	รวม	๔๔,๖๓๐	๑๒,๒๓๐	๑๗,๓๑๓	๕,๔๓๖	๑๗,๒๑๘	๒๕,๔๑๘.๕	๔๔๐	๘,๖๙๐	๔๗๑	๗,๕๔๗	๑๐,๒๑๒.๒	๖๔๔	๓,๑๑๒,๗๙๐	๖๘๕,๔๕๘	๓,๗๙๘,๒๔๘

หมายเหตุ

๑/ ขึ้น ๑ ในโครงการประเภทที่ ๑ ได้แก่ อ่างเก็บน้ำ ค.ส.ล. ท่อระบายน้ำ ประปา ฯลฯ

๒/ ขึ้น ๑ ในโครงการประเภทที่ ๒ ได้แก่ ที่ทำการสภาตำบล ศูนย์เยาวชน อาคารเรียน หอประชุม ทางน้ำ ฯลฯ

ฝ่ายเลขานุการ กสช.

(ข) งบประมาณที่ กสจ. ได้รับจัดสรรและรายจ่ายจริง

๑๑.๒

ตามโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับ ที่	ภาค	กสจ. ได้รับจัดสรร			การเบิกจ่ายจริง					เงินคงเหลือ ส่งคืนคลัง
		งบบริหาร	งบโครงการ	รวม	งบบริหาร	งบโครงการ			รวม เบิก จ่ายทั้งสิ้น	
						ค่าแรง	อื่น ๆ	รวม		
๑	ภาคเหนือ	๗.๑	๗๐๖.๑	๗๑๓.๒	๗.๑	๕๗๑.๒	๘๗.๐	๖๕๘.๒	๖๖๕.๓	๔๗.๙
๒	ภาคกลาง	๖.๙	๕๓๙.๐	๕๔๕.๙	๖.๙	๔๓๑.๒	๕๐.๙	๔๘๒.๐	๔๘๘.๙	๕๗.๐
๓	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๓.๔	๑,๔๓๘.๕	๑,๔๕๑.๙	๑๓.๔	๑,๑๖๓.๘	๑๐๗.๑	๑,๒๗๐.๙	๑,๒๘๔.๓	๑๖๗.๖
๔	ภาคใต้	๔.๒	๓๓๙.๐	๓๔๓.๒	๔.๒	๒๘๒.๗	๓๖.๙	๓๑๙.๖	๓๒๓.๘	๑๙.๔
	รวม	๓๑.๖	๓,๐๒๒.๖	๓,๐๕๔.๒	๓๑.๖	๒,๔๔๘.๙	๒๘๑.๙	๒,๗๓๐.๙	๒,๗๖๒.๓	๒๙๔.๙

ฝ่ายเลขานุการ กสป.

ภาคผนวกที่ ๔

รายชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบล ที่ตกเป็นตัวอย่างของภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(ก) รายชื่อจังหวัดในแต่ละภาคทั่วประเทศ

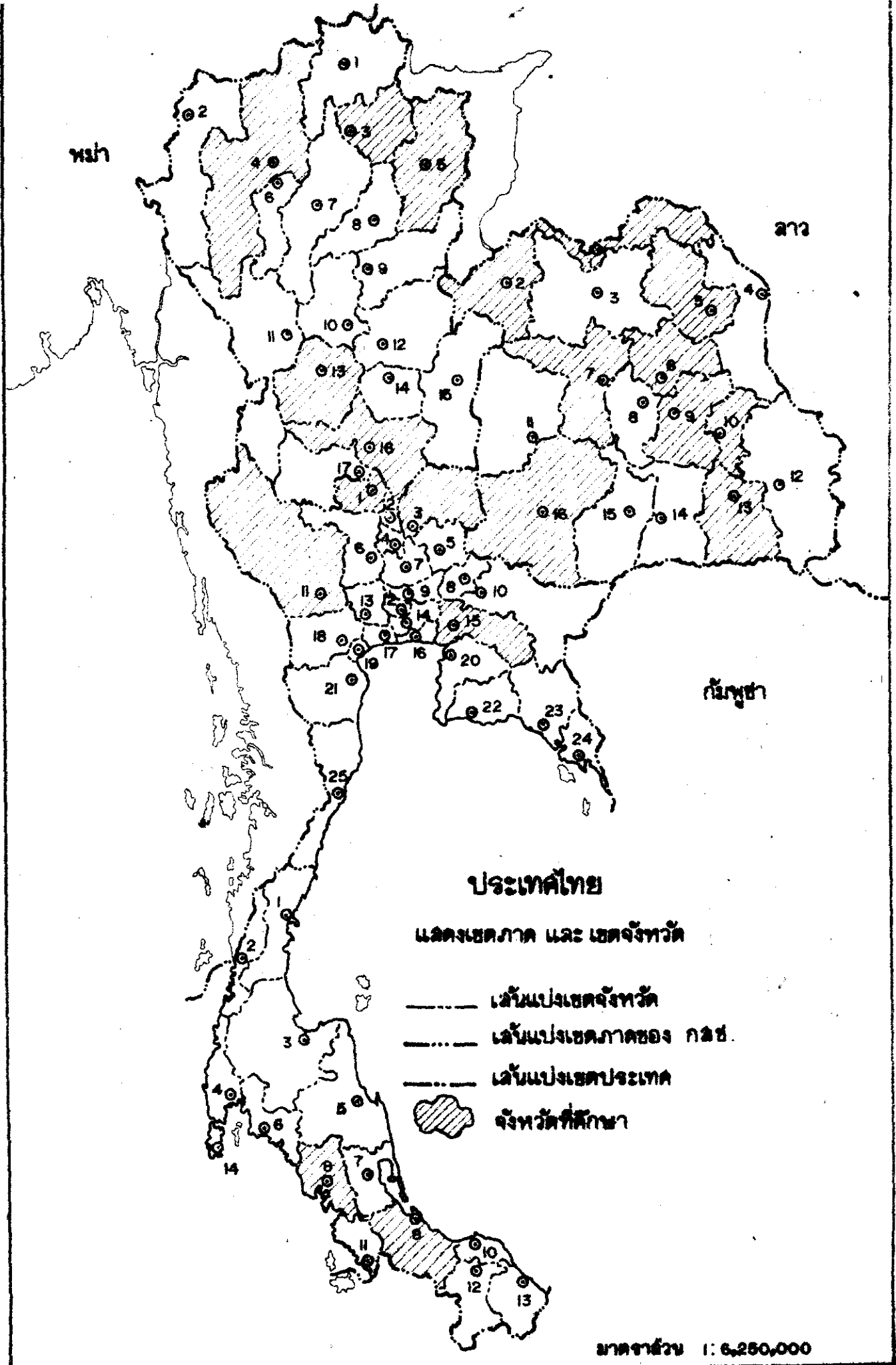
<u>ภาคเหนือ</u>	<u>ภาคกลาง</u>
๑. เชียงราย	๑. ชัยนาท
๒. แม่ฮ่องสอน	๒. สิงห์บุรี
๓. พะเยา	๓. ลพบุรี
๔. เชียงใหม่	๔. อ่างทอง
๕. น่าน	๕. สระบุรี
๖. ลำพูน	๖. สุพรรณบุรี
๗. ลำปาง	๗. พระนครศรีอยุธยา
๘.แพร่	๘. นครนายก
๙. อุตรดิตถ์	๙. ปทุมธานี
๑๐. สุโขทัย	๑๐. ปราจีนบุรี
๑๑. ตาก	๑๑. กาญจนบุรี
๑๒. พิชัยโลก	๑๒. นนทบุรี
๑๓. กำแพงเพชร	๑๓. นครปฐม
๑๔. พิจิตร	๑๔. กรุงเทพฯ
๑๕. เพชรบูรณ์	๑๕. ฉะเชิงเทรา
๑๖. นครสวรรค์	๑๖. สมุทรปราการ
๑๗. อุทัยธานี	๑๗. สมุทรสาคร
	๑๘. ราชบุรี
	๑๙. สมุทรสงคราม
	๒๐. ชลบุรี
	๒๑. เพชรบุรี
	๒๒. ระยอง
	๒๓. จันทบุรี
	๒๔. ตราด
	๒๕. ประจวบคีรีขันธ์

ภาคตะวันออก เชียงเหนือ

๑. หนองคาย
๒. เลย
๓. อุดรธานี
๔. นครพนม
๕. สกลนคร
๖. กาฬสินธุ์
๗. ขอนแก่น
๘. มหาสารคาม
๙. ร้อยเอ็ด
๑๐. ยโสธร
๑๑. ชัยภูมิ
๑๒. อุบลราชธานี
๑๓. ศรีสะเกษ
๑๔. สุรินทร์
๑๕. บุรีรัมย์
๑๖. นครราชสีมา

ภาคใต้

๑. ชุมพร
๒. ระนอง
๓. สุราษฎร์ธานี
๔. พังงา
๕. นครศรีธรรมราช
๖. กระบี่
๗. ภูเก็ต
๘. ตรัง
๙. สงขลา
๑๐. ปัตตานี
๑๑. สตูล
๑๒. ยะลา
๑๓. นราธิวาส
๑๔. ภูเก็ต



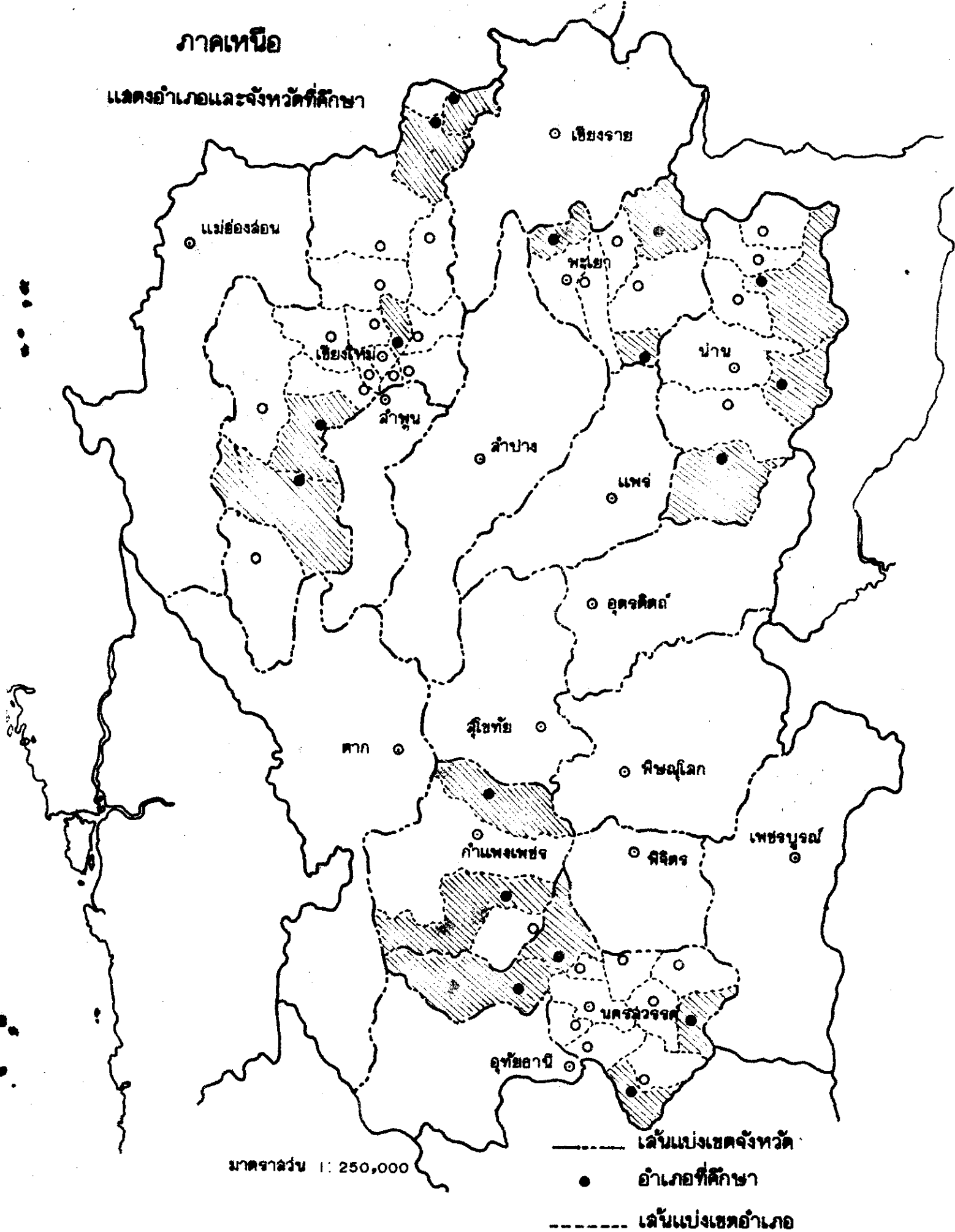
(ข) รายชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบลตัวอย่าง ของภาคเหนือ

๑๒๔

จังหวัดเชียงใหม่	จังหวัดพะเยา	จังหวัดกำแพงเพชร	จังหวัดนครสวรรค์	จังหวัดน่าน
อำเภอแม่เมาะ	อำเภอเชียงคำ	อำเภอพรานกระต่าย	อำเภอบรรพตพิสัย	อำเภอปัว
ตำบลแม่เมาะ	ตำบลทุ่งกล้วย	ตำบลหนองหัววัว	ตำบลบ้านแก่ง	ตำบลสิลาแลง
" แม่สาว	" เชียงแรง	" วังตะแบก	" กาศิด	" ศิลาเพชร
" สันตันหม้อ	" น้ำแวน	อำเภอคลองขลุง	" บางคาทราย	" แง่ง
" แม่สาวาง	" ฝ่ายกวาง	ตำบลท่ามะเขือ	" หนองกรุด	" ปัว
อำเภอสันทราย	" ร่มเย็น	" วังยาง	" กำนว้าง	อำเภอแม่จิม
ตำบลสันป่าเป้า	อำเภอแม่ใจ		อำเภอตากสิน	ตำบลหนองแดง
" หนองหาร	ตำบลศรีถ้อย		ตำบลตากสิน	" พงษ์
" แม่แฝก	" ป่าแฝก		" ห้วยหอม	อำเภอนาน้อย
" แม่แฝกใหม่	อำเภอเชียงม่วน		" ช้องแก	ตำบลเชียงทอง
" ป่าไผ่	ตำบลบ้านม่วง		อำเภอไพศาลี	" ศรีชะเกษ
" หนองจ่อม			ตำบลกะกร้อ	" นาน้อย
" เมืองเส้น			" สำโรง	
" สันนาเมือง			อำเภอลาดยาว	
" หนองแหยม			ตำบลวังข่าน	
" สันพระเนตร			" แม่วงศ์	
อำเภอฮอด			" เฒ่าฮีเหล็ก	
ตำบลหางดง			" ห้วยน้ำหอม	
" บ้านศาล			" วังเมือง	
" บ่อหลวง			" ลาดยาว	
" บ่อสดี				
อำเภอฝาง				
ตำบลปงค่า				
" ม้องป็น				
" เวียง				
" หมู่น				

ภาคเหนือ

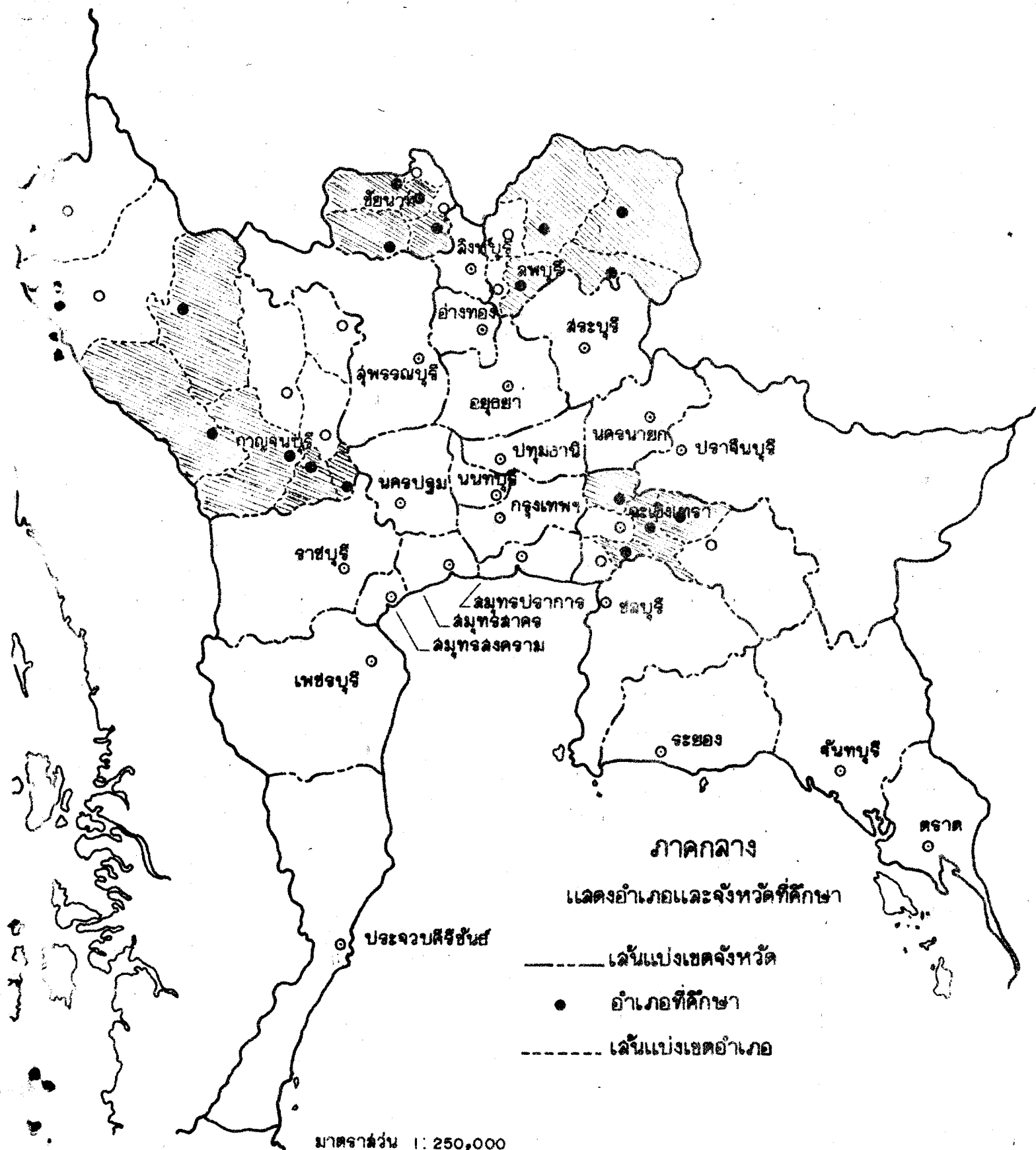
แสดงอำเภอและจังหวัดที่ศึกษา



มาตราส่วน 1 : 250,000

(ค) รายชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบลตัวอย่างของภาคกลาง

จังหวัดฉะเชิงเทรา	จังหวัดสุพรรณบุรี	จังหวัดชัยนาท	จังหวัดกาญจนบุรี
อำเภอบางน้ำเปรี้ยว	อำเภอชัยบาดาล	อำเภอวัดสิงห์	อำเภอเมือง
ตำบลคอนเกาะกา	ตำบลบัวชม	ตำบลมะขามเฒ่า	ตำบลเกาะสำโรง
" โพรงอากาศ	" ชัยบาดาล	" หนองน้อย	" จระเข้เผือก
" สิงโตทอง	" ศิลาดิพย์	" กุดจอก	" หนองบัว
" หมอนทอง	" หนองรี	" วังตะเคียน	" หนองหญ้า
อำเภอบางคล้า	" ท่าหินด้า	อำเภอหันคา	" กัลลอนโค
ตำบลหัวไทร	อำเภอเมือง	ตำบลเนินขาม	" แก่นเสี้ยน
" ปากน้ำ	ตำบลโก่งธนู	" ไพรนกยูง	" ปากแพรก
" บางสวน	" ตลุง	" หนองแขง	" ท่ามะขาม
" ท่าทองหลวง	" กกกโก	" ห้วยงู	อำเภอท่ามะกา
อำเภอบ้านโพธิ์	" จักราย	อำเภอสรรคบุรี	ตำบลแสนตอ
ตำบลบางกรูด	อำเภอพิพัฒนามค	ตำบลห้วยกรด	" ยางม่วง
" ลาดขวาง	ตำบลพิพัฒนามค	" โพธิ์งาม	" ดอนขมิ้น
" บางซ่อน	" ช่างสาริกา	" ดอนกำ	" ตะคร้ำเอน
" แหม่มประดู่	" ตีลัง	" บางพูด	" พระแท่น
อำเภอพนมสารคาม	" หนองบัว	อำเภอเมือง	" ท่าไม้
ตำบลบ้านช่อง	อำเภอโคกสำโรง	ตำบลบ้านกล้วย	อำเภอท่าม่วง
" เกาะขนุน	ตำบลยางโทน	" เขาคาพระ	ตำบลวังศาลา
" เมืองเก่า	" ชอนสมบูรณ์	" ธรรมามูล	อำเภอศรีสวัสดิ์
" หนองแห่น	" สะแกกราย	" เสือโยก	ตำบลนาสวน
	" ดงมะรุบ		" หนองเป็ด
			" ก้านแม่เจลบ
			อำเภอไทรโยค
			ตำบลท่าเสา
			" สิงห์
			" ศรีมงคล
			" ลุ่มสุ่ม



(ง) รายชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบลหัวอย่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จังหวัดเลย	จังหวัดสกลนคร	จังหวัดหนองคาย	จังหวัดยโสธร	จังหวัดกาฬสินธุ์
อำเภอเชียงคาน	อำเภอมารวิลาส	อำเภอท่ามะอี่	อำเภอเสิงสภากา	อำเภอยางตลาด
ตำบลจอมศรี	ตำบลหนองแวง	ตำบลทองนาง	ตำบลภูคเชียงหมี่	ตำบลหัวนาคำ
" เชียงคาน	" หนองสาม	" น้ำโมง	" สามแยก	" หัวจ้อ
" บุก	" ศรีวิชัย	" บ้านท่อน	" กำเตย	" เว้อ
" ชาม	อำเภอพังโคน	อำเภอบึงกาฬ	" สามัคคี	อำเภอกุฉินารายณ์
อำเภอภูกระดึง	ตำบลม่วงไข่	ตำบลบึงกาฬ	" กำไผ่	ตำบลแจนแลน
ตำบลผานกเค้า	" พังโคน	" ไคสี	กิ่งอำเภอทรายมูล	" ไค่นุ่น
" หนองหิน	อำเภอเมือง	" หอกำ	ตำบลทรายมูล	" เหล่าใหญ่
" ปวนทุ	ตำบลบ้านโพน	" นาสวรรค์	" ไร่	" หนองห้าง
" ภูกระดึง	" คำนม่วงคำ	" ชุมภูพร	" ภูลาด	" บัวขาว
	" ดงมะไฟ			อำเภอเมือง
	" ขมิ้น			ตำบลไผ่
	" ดงชน			" ภูโป
	" นาแก้ว			" ลำปาว
	" นาตงวัฒนา			" ลำพาน

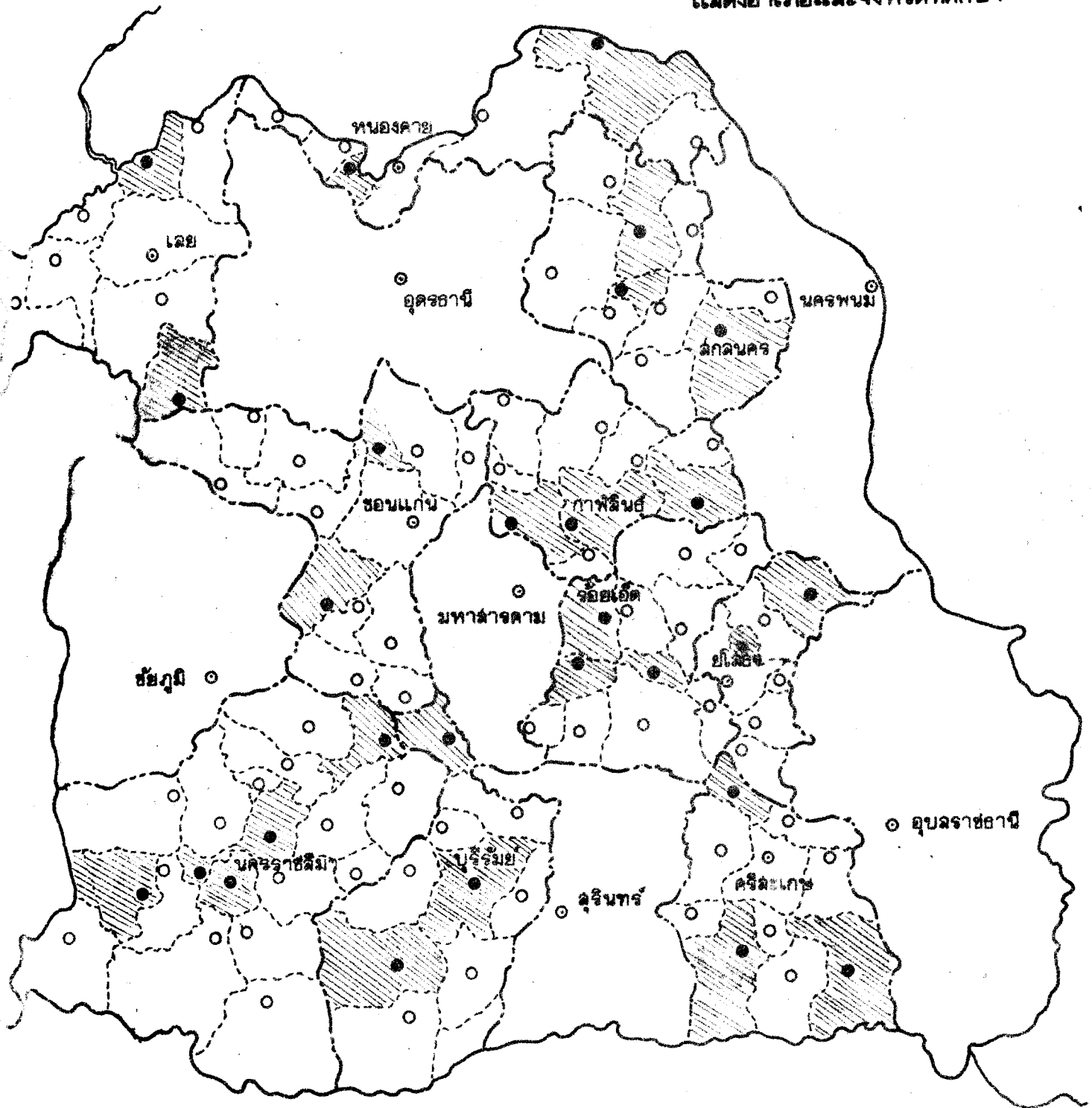
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ต่อ)

๑๒๐๘

จังหวัดร้อยเอ็ด	จังหวัดขอนแก่น	จังหวัดบุรีรัมย์	จังหวัดศรีสะเกษ	จังหวัดนครราชสีมา
อำเภอเมือง	อำเภอมัญจาคีรี	อำเภอพุทไธสง	อำเภอรามไธสง	อำเภอโนนสูง
ตำบลม่วงลาด	ตำบลหนองแปน	ตำบลพุทไธสง	ตำบลสัมปอ	ตำบลขามเฒ่า
" สะอาดสมบูรณ์	" บ้านโคก	" บ้านจาน	" เมืองแคน	" ตำบลลำไย
" ปาฝา	" โพนเพ็ก	" แดงน้อย	" ทนงแคน	" โตนด
" นาโพธิ์	" สวนหม่อน	" บ้านเป้า	อำเภอขุขันธ์	" ใหม่
" เหนือเมือง	" นาข่า	อำเภอนางรอง	ตำบลคอนกำเม็ก	อำเภอประทาย
อำเภอจตุรพักตรพิมาน	" กุดเค้า	ตำบลหนองแก	" หัวเสือ	ตำบลตลาดไพร
ตำบลคูน้อย	" ท่าศาลา	" ขำนิ	" ใจดี	" นางรำ
" อังทอง	อำเภออุบลรัตน์	" ตาเป็ก	" ตะเพียน	" โนนแดง
" หัวช้าง	ตำบลเขื่อนอุบลรัตน์	อำเภอเมือง	อำเภอกันทรลักษ์	" กระทุ่มลาย
อำเภออาจสามารถ	" บ้านดง	ตำบลสะแกโพรง	ตำบลกะแซง	" ลำพะเนียง
ตำบลโหรา	" โทกสูง	" ลุมพิก	" น้ำอ้อม	" ประทาย
" อาจสามารถ	" นาคำ	" บ้านยาง	" พระยาวัง	อำเภอขามทะเลสอ
" ชีเหล็ก	กิ่งอำเภอเปือยน้อย	" หนองตาก	" เมือง	ตำบลหนองสร้อง
	ตำบลเปือยน้อย	" สามแวง	" ภูเงิน	" พันดง
	" ขามบ่อ			อำเภอสีคิ้ว
	กิ่งอำเภอเขาสวนกวาง			ตำบลกุดน้อย
	ตำบลนาจั่ว			" สีคิ้ว
	" เขาสวนกวาง			อำเภอเมือง
	" ดงเมืองแอม			ตำบลลือหอ
				" โทกสูง
				" หมีนไวย
				" บ้านเกาะ
				" โดกกรวด

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แสดงอำเภอและจังหวัดที่ศึกษา



มาตราส่วน 1 : 250,000

- เส้นแบ่งเขตจังหวัด
- อำเภอที่ศึกษา
- เส้นแบ่งเขตอำเภอ

(จ) รายชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบลตัวอย่างของภาคใต้

จังหวัดสงขลา	จังหวัดตรัง
อำเภอรัษฎา	อำเภอกันตัง
ตำบลห้วยลึก	ตำบลกันตังใต้
" ท่าชะมวง	" คลองลู
" กำแพงเพชร	" ลวนธานี
" รัษฎา	" บางเปือย
อำเภอสะเตง	อำเภอห้วยยอด
ตำบลพังดา	ตำบลควนเมา
" ปริก	" เขาชาว
" สำนักแก้ว	" นาวง
" หุ่นหมอ	" บางคี
อำเภอนาทวี	
ตำบลนาทวี	
" ฉาง	
" นาหมอกรี	
" คลองทราย	
อำเภอระโนด	
ตำบลระโนด	
" ท่าบอน	
" คลอตัน	
" บ้านใหม่	

