

เรื่องที่ 11

โครงการสร้างงานในชนบท

สืบเนื่องมาจากปัญหาความยากจน รายได้ต่ำ อันเกิดจากการขายผลผลิตเกษตรกรได้ราคาต่ำของเกษตรกร ดังนั้นในปี 2523 เป็นช่วงของรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้วางนโยบายเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกร โดยใช้เวลานานเกินจากการประกอบอาชีพเกษตรกรรวม เพราะในความเป็นจริงแล้ว เกษตรกรใช้แรงงานที่มีอยู่ไม่เต็มที่ ยังมีเวลาเหลือเฟือในภาคเกษตร รัฐบาลจึงต้องการให้เกษตรกรมีงานทำเพื่อเพิ่มรายได้ด้วย นโยบายโครงการสร้างงานในชนบท

การสร้างงานในชนบท เป็นการแก้ปัญหาการว่างงานได้ทางหนึ่ง เพราะในจำนวนตำแหน่งงานที่จะสร้างขึ้นใหม่นี้ประมาณว่า สามในสี่ของตำแหน่งงานทั้งหมดจะเป็นงานในชนบท ซึ่งการเพิ่มตำแหน่งงานในชนบทนั้นส่วนใหญ่จะเป็นงานในสาขาเกษตร

นโยบายและมาตรการเพื่อการสร้างงานในชนบท¹

การสร้างงานจำเป็นต้องมีนโยบายและมาตรการหลาย ๆ ด้าน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ การมีงานทำของประชาชน การสร้างงานโดยทั่วไป ต้องมองสิ่งต่าง ๆ รวมกันเป็นระบบ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร แล้วนำนโยบายและมาตรการนั้นไปปฏิบัติพร้อม ๆ กันเพื่อพัฒนาประเทศ ซึ่งประเภทของนโยบายและมาตรการนี้ อาจแบ่งได้หลายประเภท เช่น

1. นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร
2. นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการค้าขายแลกเปลี่ยน
3. นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการสร้างงานนอกสาขาการเกษตร
4. นโยบายและมาตรการเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์กร

¹ ไพโรจน์ สุจินดา, สมาน จำปาแพง, “นโยบายและโครงการการสร้างงานในชนบท” นโยบายเศรษฐกิจการเกษตรของประเทศไทย พ.ศ. 2522, โรงพิมพ์ประยูรวงศ์ กทม. 2522.

ซึ่งแต่ละนโยบายและมาตรการนี้ก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความสามารถของผู้บริหารที่จะนำไปปฏิบัติ ในที่นี้จะมุ่งเข้าสู่นโยบายและมาตรการการสร้างงานนอกสาขาการเกษตร เพราะเป็นจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มรายได้ให้กับเกษตรกรที่มีเวลาเหลือเพื่อ

นโยบายการสร้างงานนอกสาขาเกษตร

งานในสาขาอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมการเกษตร จะเกิดขึ้นได้จะต้องสืบเนื่องมาจากปัจจัยของสาขาเกษตร ไม่ว่าจะเป็นผลผลิตเกษตร แรงงาน อำนาจซื้อ ฯลฯ ดังนั้นถ้างานสาขาเกษตรเกิดความล้มเหลว ก็จะมีผลถึงงานนอกสาขาเกษตรพลอยซบเซาไปด้วย เพื่อป้องกันและผ่อนคลายนปัญหาที่เกิดจากความผันแปรของภาคการเกษตรจึงจำเป็นต้องมีนโยบายการสร้างงานนอกสาขาการเกษตรแบบถาวร และเป็นแผนระยะยาว พร้อมกับเสริมด้วยนโยบายระยะสั้น โดยต้องประกอบด้วย

1. การสร้างความมั่นคงในระบบการผลิตทางการเกษตร เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานอันมั่นคงของการสร้างงานนอกสาขาเกษตร ด้วยการควบคุมสภาพแวดล้อม และความผันแปรของธรรมชาติที่มีผลกระทบต่อการผลิตด้วยการใช้วิทยาการใหม่ ๆ เช่น การชลประทาน การใช้ยาปราบศัตรูพืช ฯลฯ

2. การส่งเสริมอุตสาหกรรมการเกษตร ซึ่งจะเป็นการใช้ปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในประเทศไทย และเป็นแหล่งตลาดอันสำคัญและแน่นอนของผลผลิตเกษตรและแรงงานส่วนเกิน

3. งานในภาคการเกษตรจะเป็นแบบฤดูกาล คือ เพาะปลูกตามฤดูกาลของดินฟ้าอากาศ ดังนั้นเมื่อถึงฤดูแล้ง หรือช่วงสภาพดินฟ้าอากาศแปรปรวน งานในภาคเกษตรจะหยุดชะงัก เกษตรกรจะขาดรายได้ และไม่มียอดอำนาจซื้อทันที รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างงานในระยะสั้น ให้เกษตรกรทำเพื่อชดเชยรายได้ งานเท่าที่รัฐบาลเคยจัดหาและปฏิบัติมาได้แก่ การผันเงินสู่ชนบท ในสมัยรัฐบาล มรว.ดิศฤทธิ์ ปราโมช การฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และโครงการสร้างงานในชนบทของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์

ในที่นี้จะนำเอา โครงการสร้างงานในชนบท มาศึกษาอย่างละเอียด เพราะโครงการนี้ได้ดำเนินงานติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน

โครงการสร้างงานในชนบท (กชช.)

โครงการสร้างงานในชนบทนี้ ได้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 2523 โดยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ หวังว่าจะใช้โครงการนี้แก้ปัญหาเรื่องรายได้ของเกษตรกร คือ หาทางให้ประชาชน

ในชนบทมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากการทำการเกษตร

โครงการนี้ควบคุมงานในรูปของ “คณะกรรมการสร้างงานในชนบท” (กสช.) ซึ่งมี พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นประธานกรรมการ และมีรัฐมนตรี ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อีกหลาย ท่านเป็นรองประธานกรรมการและกรรมการระดับชาติ ในระดับจังหวัด ก็จะมีผู้รับผิดชอบอีก ชั้นหนึ่ง คือ คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับจังหวัด (กสจ.) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ กับยังมีคณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับอำเภอ (กสอ.) เพื่อ กลับันรองงานอีกระดับหนึ่ง โดยมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการ ที่จะควบคุมการเริ่มงานและ การดำเนินงานของสภาตำบล

เป้าหมายของโครงการสร้างงานในชนบท มีดังนี้

1. มุ่งให้ราษฎรในชนบทมีงานทำ โดยไม่ต้องอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง
2. จัดให้มีทางสาธารณสุข
3. จัดให้มีแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตร และเพื่ออุปโภคบริโภค
4. จัดให้มีสิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ในด้านส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน และสาธารณประโยชน์จริง ๆ

ลักษณะงานของโครงการสร้างงานในชนบท ได้แก่

1. ก่อสร้างและปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และอุปโภค บริโภค เช่น งานสร้างสระน้ำ บ่อน้ำ คู คลองส่งน้ำ รางระบายน้ำสาธารณะ งานสร้างฝายและทำนบพื้นเมืองแบบต่าง ๆ (ยกเว้นทำนบดิน) งานขุดลอกห้วย หนอง คลอง บึง เหมืองหรืองานอื่น ๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน
2. ก่อสร้าง ปรับปรุง และซ่อมแซมสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ต่อชุมชน เช่น ถนน สะพาน โรงเรียน ที่ทำการสภาตำบล หรือศูนย์พัฒนาเด็ก เชื้อกันดินพังริมแม่น้ำ ท่าเรือ ท่าข้าม ศาลาพักผ่อนทาง หอสมุด หอกระจายข่าว ศูนย์พัฒนาหมู่บ้าน ศาลาประชาคม รั้ว ฯลฯ และไม่เข้าข่ายโครงการประเภทที่ 3 ที่จะกล่าวต่อไป
3. ก่อสร้าง ปรับปรุง และซ่อมแซมสิ่งที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย หรือ การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร ซึ่งต้องให้สอดคล้องหรือเสริมโครงการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือโครงการในแผนพัฒนาจังหวัดที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย เช่น ห้องน้ำ ส้วมสาธารณะ เมรุเผาศพ สนามเด็กเล่น สนามกีฬา โรงฆ่าสัตว์ สำนักงานผดุงครรภ์ สถานีอนามัย ถึงเก็บ น้ำประปา โรงกรองน้ำประปา ต่อท่อ และขยายการประปา ฯลฯ งานที่เกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิต เกษตร ได้แก่ โรงเลี้ยงไหม โรงสาวไหม โรงตีเหล็ก โรงอบยาง หรือกรีดยาง โรงบ่มใบยาสูบ

โรงเรียนดินเผา หรือเครื่องเคลือบ เรือนเพาะชำ คอกสัตว์ ฯลฯ

ซึ่งกิจกรรมทั้ง 3 ลักษณะนี้จะต้อง

1. เป็นงานที่ทำให้เสร็จสิ้นได้ทั้งโครงการภายในเดือนมกราคม-มิถุนายน ของแต่ละปี
2. เป็นงานที่ไม่ผูกพันงบประมาณแผ่นดินในปีต่อไป
3. เป็นงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่
4. เป็นงานที่มีความมั่นคงถาวร และสามารถใช้ประโยชน์ต่อส่วนรวมในระยะยาว
5. ใช้แรงงานประชาชนเป็นหลักในการก่อสร้าง แต่ในกรณีที่จำเป็นเพื่อความมั่นคงถาวรของสิ่งก่อสร้าง อาจขอความร่วมมือใช้เครื่องจักรกลของส่วนราชการต่าง ๆ หรือเช่าจากเอกชนได้

เมื่อดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทมาจนถึงขณะนี้ ก็ปรากฏว่าสามารถจัดลำดับและประเภทโครงการได้ดังนี้

1. ฝาย ประตุน้ำ
2. คู คลอง เหมือง รางระบายน้ำ ท่อส่งน้ำ
3. สระ หนอง บ่อเลี้ยงปลา
4. ถัง ตุ่ม บ่อน้ำตื้น
5. บ่อบาดาล ประปา
6. ฉาง โรงสี เครื่องอบ คอกรวม กังหันลม
7. ถนน สะพาน ท่อระบายน้ำ ทางเดิน
8. สถานีอนามัย ส้วมสาธารณะ
9. ที่ทำการสภาตำบล ศูนย์ฝึกอบรมฯ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
10. อื่น ๆ (ตามที่ปรากฏในแผนตำบล)

งบประมาณค่าใช้จ่าย

เมื่อปี 2523-24 ไช้งบประมาณปีละ	3,500 ล้านบาท
ต่อมาปี 2525-27 ไช้งบประมาณปีละ	2,000 ล้านบาท
ปี 2528 ไช้งบประมาณปีละ	2,500 ล้านบาท

หลักการจัดสรรเงิน

เท่าที่ผ่านมาปรากฏว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับการจัดสรรเงินของโครงการสร้างงานในชนบทสูงที่สุด สำหรับการจัดสรรเงินไปยังจังหวัดนั้น จะพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ประกอบ

ตามความเหมาะสมดังนี้

1. จังหวัดใดประสบกับความแห้งแล้งมากน้อยต่างกันเพียงใด ถ้าแห้งแล้งมากก็พิจารณาให้ก่อน

2. รายได้ต่อหัวของประชากร และรายได้ของสภาตำบลที่อยู่ในแต่ละจังหวัด ถ้ารายได้ต่ำจะพิจารณาก่อน

3. จังหวัดนั้น ๆ มีพื้นที่อยู่ในหรือนอกเขตชลประทานมากน้อยเพียงใด มีพื้นที่นอกเขตชลประทานมากก็พิจารณาให้มาก

4. จำนวนประชากรในท้องที่จังหวัดนั้นมีมากน้อยเพียงใด ถ้ามีประชากรมากก็ได้เงินมากเงินที่จังหวัดได้รับสำหรับแต่ละโครงการนั้นจะต้องกำหนดอัตราส่วนระหว่างค่าแรงงานและวัสดุ ไว้ดังนี้

1. ผาย ประตุน้ำ ผนึ่งกันน้ำ อาคารระบายน้ำล้นเขื่อนกับกักน้ำ ทำนบพื้นเมือง แบบต่าง ๆ (ยกเว้นทำนบดิน) ถังเก็บน้ำ บ่อน้ำตื้น ตุ่มน้ำ ใช้เป็นค่าแรงร้อยละ 30 และเป็นค่าวัสดุร้อยละ 70

2. คู คลอง ห้วย เขื่อนส่งน้ำ รางระบายน้ำ ท่อส่งน้ำ สระเก็บน้ำ หนอง บึง อ่างเก็บน้ำ บ่อเลี้ยงปลา ใช้เป็นค่าแรงร้อยละ 70 เป็นค่าวัสดุร้อยละ 30

3. บ่อน้ำบาดาล ประปาหมู่บ้าน ฉางเก็บผลผลิตทางการเกษตร โรงสี คอกสัตว์รวม กังหันลมสูบน้ำ โครงการปรับปรุงคุณภาพยางแผ่น ตลาด เรือนเลี้ยงไหม เรือนเพาะชำ ฉางอบผลผลิตทางการเกษตร ถนน ท่อ สะพาน ทางเดิน เขื่อนป้องกันดินพัง สถานีอนามัย ส้วมสาธารณะ ที่ทำการสภาตำบล ศูนย์ฝึกอบรมของหมู่บ้านหรือตำบล ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ใช้เป็นค่าแรงร้อยละ 20 เป็นค่าวัสดุร้อยละ 80

โครงการสร้างงานในชนบทนี้ มีนโยบายที่จะใช้แรงงานราษฎรเป็นสำคัญ และการจ้างแรงงานราษฎรก็ให้คำนึงถึงแรงงานราษฎรที่ว่างงานและยากจนในตำบล หมู่บ้าน เป็นสำคัญด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อให้งานของโครงการนี้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง

ระยะเวลาในการดำเนินงาน

เมื่อปี 2523 ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เข้ารับตำแหน่งต่อจากพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดทำโครงการสร้างงานในชนบทนี้ขึ้นอย่างเร่งด่วน กำหนดระยะเวลาไว้เพียง 3 เดือน คือ เริ่ม 1 พฤษภาคม ถึง 30 กรกฎาคม 2523 เมื่อเสร็จสิ้นโครงการตามระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ได้ทำการประเมินผล ปรากฏว่า พบปัญหาและอุปสรรคมากมาย

ในปีรุ่งขึ้น คือ ปี 2524 จนถึงปัจจุบัน ปี 2529 จึงได้กำหนดระยะเวลาดำเนินการใหม่

เป็น 6 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่ 1 มกราคม ถึง 30 มิถุนายน ของทุกปี

การควบคุมตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงาน

โครงการสร้างงานในชนบท ได้แบ่งงานเป็นภาค ๆ ดังนี้

1. ภาคเหนือ มี 17 จังหวัด
2. ภาคกลาง มี 22 จังหวัด
3. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มี 17 จังหวัด
4. ภาคใต้ มี 16 จังหวัด

ในแต่ละภาคนี้มีผู้รับผิดชอบ กำกับ ดูแล อย่างใกล้ชิด การติดตามผลงานนั้น นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการ จะได้มอบหมายให้รัฐมนตรีต่าง ๆ ออกไปติดตามดูการทำงานในแต่ละภาคอย่างใกล้ชิด ผู้รับผิดชอบแต่ละภาคจะคอยช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น กับทั้งให้จังหวัดรายงานผลการดำเนินงานอีกทางหนึ่งด้วย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ แต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ตามที่เห็นสมควร ให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน การลงบัญชี การประชาสัมพันธ์ และติดตามผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย แบบฟอร์มที่ใช้สำหรับรายงานผลของโครงการ มีแบบ กสช.1 - กสช.10 ต้องรายงานตามแบบฟอร์มทุกขั้นตอนของการดำเนินงานและการใช้เงิน ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันการคอร์รัปชัน

ผลของโครงการ

หลังจากสิ้นระยะเวลาดำเนินการแล้ว จะมีการประเมินผลงานของในแต่ละปี ปรากฏว่า โดยส่วนรวมแล้ว ทุกปีงานโครงการนี้ได้ผลดี เพราะประชาชนมีงานทำมากกว่า 4 ล้านคน และหลักฐานที่แสดงว่า โครงการสร้างงานในชนบทสำเร็จด้วยดีก็คือ ผลงานของโครงการดีเด่น ที่ชนะการประกวดระหว่างจังหวัดต่าง ๆ ของในแต่ละภาค ซึ่งมี 2 ประเภทคือ

1. ประเภทแหล่งน้ำ
2. ประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์

นอกจากนี้ยังบังเกิดผลดีทางด้านสังคมด้วย คือ

1. เป็นผลดีทางด้านเศรษฐกิจ ในแง่ของการกระจายรายได้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจซื้อเพิ่มขึ้น
2. ส่งเสริมความสามัคคีในการทำงานร่วมกันของเกษตรกรในหมู่บ้านและตำบลนั้น ๆ
3. ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย เพราะเริ่มแผนงานจากระดับสภาตำบลตามความต้องการของประชากรในท้องถิ่น