

แบบฝึกหัดข้อสอบ

วิเคราะห์โครงการผันเงิน : ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง, โดย
เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2518)
200 หน้า.

การวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ จากประชาชนในเกือบทุกวงการเกี่ยวกับโครงการ
จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท หรือโครงการผันเงินของรัฐบาล ม.ร.ว.
คึกฤทธิ์ ปราโมช ทั้งในทางที่สนับสนุนหรือคัดค้านใต้อีกก็ตาม ได้เป็นแรง
คลใจให้ผู้เขียนเขียนหนังสือเล่มนี้ขึ้นมาเพื่อวิเคราะห์ถึงโครงการดังกล่าว โดยมี
วัตถุประสงค์ที่จะกระตุ้นให้ประชาชนทุกคนสนใจติดตามการทำงานของรัฐบาล เพื่อ
ให้รัฐบาลบริหารประเทศในกรอบของประชาธิปไตย และเพื่อประโยชน์ที่แท้จริง
ของสังคมไทย

ก่อนที่จะถึงบทวิเคราะห์โครงการผันเงินอันเป็นเป้าหมายสำคัญของหนังสือ
เล่มนี้ ผู้เขียนได้บรรยายให้เข้าใจถึงความเป็นมาและผลการดำเนินงานโดยลำดับ
สำหรับนโยบายเกี่ยวกับการ "ผันเงิน" ของรัฐบาลที่กล่าวถึงกันอยู่ในปัจจุบัน มี
อยู่สองความหมายด้วยกัน คือ (1) การผันเงินผ่านระบบธนาคารซึ่งส่วนใหญ่
ดำเนินการโดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กล่าว
คือ ธนาคารพาณิชย์บางแห่งยอมให้ ธ.ก.ส. กู้ยืมเงินในอัตราต่ำพอสมควร แล้ว
ธ.ก.ส. ก็นำเงินกู้ยืมดังกล่าวไปขยายการให้กู้ยืมแก่ชาวไร่ชาวนาอีกต่อหนึ่ง และ
(2) การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท หรือ "การผันงบประมาณ" เป็น
นโยบายการผันเงินสองโครงการ ซึ่งโครงการแรกได้แก่ โครงการผันเงิน 2500

ล้านบาท อันเป็นโครงการเร่งด่วนโดยให้ทุกตำบลเร่งรัดทำโครงการ และใช้เงินให้เสร็จสิ้นในช่วงระยะเวลาระหว่างเดือนเมษายน ถึง กรกฎาคม 2518 ส่วนโครงการที่สองเป็นโครงการผันเงิน 3500 ล้านบาท ซึ่งเป็นนโยบายที่ทำต่อเนื่องกับโครงการแรก โดยรัฐบาลได้ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2519 โครงการผันเงินของรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจเป็นประการแรกเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน เพื่อช่วยให้ประชาชนมีงานทำในฤดูแล้ง และเพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อีกประการหนึ่งมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองรวมอยู่ด้วยตั้งที่รัฐบาลแถลงไว้คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และจุดมุ่งหมายที่แฝงเร้นไว้แก่ การหาเสียงของพรรครัฐบาล และการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองในชนบท

การดำเนินงานตามโครงการผันเงินนั้น ทำการบริหารงานในรูปของ "คณะกรรมการโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งงานทำในฤดูแล้ง" เรียกชื่อย่อว่า "ปชต." ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ระดับเขต และระดับตำบล ในการทำงานตามโครงการนี้รัฐบาลได้ออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดจำนวนเงิน และวิธีการอนุมัติโครงการ ตลอดจนการเบิกจ่ายเงินไว้ โดยสรุปได้ว่าจำนวนเงินผัน 2500 ล้านบาท สำหรับพัฒนาตำบลทั่วประเทศ 5023 ตำบลนั้น รัฐบาลใช้วิธีเฉลี่ยเงินทุกตำบลเท่าเทียมกันหมด โดยไม่คำนึงถึงขนาดและจำนวนประชากร ทั้งนี้เมื่อเฉลี่ยแล้วแต่ละตำบลจะได้เงินไปพัฒนาตำบลของตนไม่เกินวงเงิน 488,185 บาท และในการเสนอโครงการนั้นสภาตำบลทุกแห่งเป็นฝ่ายเสนอขออนุมัติตามประเภท และลักษณะซึ่งรัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์ของโครงการหลักที่สำคัญไว้ 8 ประเภท คือ โครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างโดยตรง โครงการเกี่ยวกับการซ่อมสร้างของที่มีอยู่

เต็มแล้ว และงานคิดตั้งเสาไม้ค้อนเพื่อวางสายไฟฟ้าอันเป็นงานสมทบกิจการไฟฟ้า นอกจากนั้นยังได้กำหนดไว้ว่า โครงการแต่ละประเภทนั้นจะต้องมีลักษณะดังนี้

1. เป็นงานที่สามารถทำให้เสร็จสิ้นทั้งโครงการ หรือเป็นส่วนใหญ่ภายในระยะเวลา ตั้งแต่ เมษายน - 31 กรกฎาคม 2518
2. เป็นงานที่สามารถใช้แรงงานได้ทั้งหมด หรือเป็นส่วนใหญ่ และเป็นแรงงานในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่
3. เป็นงานที่ไม่ซ้ำกับงานตามโครงการที่ได้รับอนุมัติไปก่อนแล้ว
4. เป็นเงินที่ไม่ผูกพันเงินงบประมาณในปีต่อไป

ฉะนั้น เมื่อสภาตำบลทุกแห่งประชุมปรึกษากันแล้วว่า ท้องถิ่นของตนต้องการอะไรก็เสนอโครงการผ่านอำเภอและจังหวัด เพื่อให้ ปชต. เขต ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติพิจารณาอนุมัติโครงการเพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับผลการดำเนินงานผันเงินในปี 2518 ตามรายงานครั้งล่าสุดนั้น ปรากฏว่า ได้มีการทำงานพัฒนาตำบลในลักษณะต่าง ๆ ถึง 41,267 โครงการ รวมเป็นเงินที่เบิกจ่ายไปทั้งสิ้น 2421.97 ล้านบาท ดังจะพิจารณาได้โดยละเอียดจากสรุปผลแยกตามประเภทของโครงการในตาราง 1 (หน้า 31) แม้ว่ารัฐบาลจะได้กล่าวอ้างว่าโครงการผันเงินครั้งนี้ประสบผลสำเร็จอย่างดียิ่งก็ตาม แต่จากการสำรวจของรัฐบาลเองก็ยิ่งปรากฏว่า การทำงานโครงการนี้ยังมีข้อบกพร่องในค้ำต่าง ๆ มากมาย เช่น ข้อบกพร่องในการเสนอและอนุมัติโครงการในการดำเนินงานและข้อจำกัดในการทำงาน ซึ่งจะคงมีการแก้ไขและปรับปรุงสำหรับโครงการต่อไป

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่าเป้าหมายของผู้เขียนหนังสือเล่มนี้คือ การวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานโครงการผันเงินปี 2518 เพื่อประเมินถึงผลกระทบกระเทือนที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของสังคมไทย ซึ่งผู้เขียน ได้วิเคราะห์และแยกแยะหัวข้อการพิจารณาไว้เป็น 3 ตอน ดังนี้

1. ผลทางเศรษฐกิจ

เป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญอันหนึ่งของรัฐบาลก็คือ ต้องการช่วยให้ประชาชนในชนบทมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้น แต่การใช้จ่ายในโครงการดังกล่าวนั้นกลับมีผลต่อการเพิ่มผลผลิตทางเกษตรโดยส่วนรวมน้อยมาก อีกประการหนึ่งการใช้จ่ายตามนโยบายผันเงินเพื่อมุ่งจะช่วยให้ประชาชนในชนบทมีงานทำโดยเฉลี่ยคนละ 14 ถึง 28 วัน เฉลี่ยแล้วแต่ละคนจะมีรายได้จากการทำงานคนละ 284 บาท ถึง 556 บาท ซึ่งรายได้ที่แต่ละคนได้รับในจำนวนไม่มากนักถูกใช้จ่ายไปเพื่อการบริโภคเป็นส่วนใหญ่ นับว่าเป็นการช่วยให้การบริโภคเพิ่มขึ้น พฤติกรรมการบริโภคดังกล่าว ได้มีผลโดยตรงต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นั่นก็คือ พวกพ่อค้าอุตสาหกรรมและนักธุรกิจนั่นเองที่ได้ประโยชน์จากการผันเงินก่อนข้างมากทีเดียว นอกจากนี้ ปรากฏการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นได้บ่งชี้ให้เห็นว่า การใช้จ่ายเงินตามโครงการผันเงินนั้นยังไม่ได้รับผลคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะว่าได้เกิดการสูญเสียจากการใช้เงินหรือ “หวานเงิน” เป็นจำนวนมาก ซึ่งลักษณะความสูญเสียที่เกิดขึ้นนี้อาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ (1) ความสูญเสียที่เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่คงทนของสิ่งที่สร้างขึ้น (2) ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการขาดการประสานงาน (3) ความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากความไม่เหมาะสมของโครงการ และ (4) ความสูญเสียซึ่งเกิดขึ้นจากความรวดเร็วในการใช้จ่ายเงิน เป็นต้น

2. ผลทางสังคม

การใช้จ่ายในลักษณะของการ “หวานเงิน” และเข้าถึงตัวประชาชนในระยะเวลากระชั้นชิด ซึ่งไม่เคยมีใครคาดคิดมาก่อนนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบถึงความรู้สึกนึกคิดและเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนในสังคมชนบทได้มากพอสมควร เพราะโดยทั่วไปแล้ว การรวมกันอยู่ในหมู่เหล่าของคนในชนบทแต่ก่อนนั้น

ได้อาศัยความร่วมมือและเสียสละจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก คนที่ร่ำรวยมักจะเป็นผู้ช่วยออกทรัพย์สินเงินทอง ส่วนผู้ที่ยากจนก็ออกแรงทำงาน แต่เมื่อมีการผันเงินเข้าสู่ตำบลแล้ว ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกันในชนบทได้เปลี่ยนไปในทางที่เลวลง เพราะระบบการว่าจ้างทำให้ทุกคนต่างมุ่งไปที่เงิน มิได้มุ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมดังแต่ก่อน แต่ถ้าหากเราจะมองการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในแง่ดีแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ให้ความยุติธรรมแก่ผู้ที่ยากจนในชนบท นอกจากนั้น การที่เงินได้เข้ามามีอิทธิพลในชีวิตของชาวชนบทมากขึ้นเช่นนี้ ทำให้ทัศนคติที่มีต่อการดำรงชีพของคนเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในกรณีนี้การทำงานเปิดช่องให้มีการทุจริตได้ จึงเป็นการเผยแพร่ระบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงไปสู่สังคมชนบท และเมื่อประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นกระชั้นกัน แม้จำนวนไม่มากนัก ทำให้การบริโภคสินค้าที่ฟุ่มเฟือยเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นการทำลายทัศนคติเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่แบบง่าย ๆ ของคนในชนบทให้หมดสิ้นไปในที่สุด ประการสุดท้ายที่ผู้เขียนวิตกกังวลคือ ลักษณะการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยให้เงินตรามีอิทธิพลเหนือชีวิตของทุกคนเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นวิวัฒนาการ ระบบเศรษฐกิจของสังคม เพื่อเร่งพัฒนาระบบเศรษฐกิจให้เป็นระบบนายทุนยิ่งขึ้นนั่นเอง

8. ผลทางการเมือง

จากการบริหารงาน ของรัฐบาลเก่าที่ผ่านมาในแง่ที่จะเป็นผลต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยนั้น ยังไม่มีสัญญาณใดๆ ได้บ่งชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลได้ใช้การคืนตัวของประชาชนให้เป็นประโยชน์ต่อการปูพื้นฐานประชาธิปไตยที่แท้จริง ตัวอย่างเช่น รัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้แก่ชาวไร่ ชาวนา โครงการปฏิรูปที่ดินยังมิได้รับความสนใจเท่าที่ควร และเมื่อวิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว พรรคที่ได้รับประโยชน์มากที่สุดในบรรดาสหพรรคซึ่งเป็นรัฐบาล ก็คือ พรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการผันเงินอันทำให้อำนาจการต่อรองทางการเมือง

ของนายกรัฐมนตรีเข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้เพราะนาย ก. มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะ
 ชุบสภาเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ในขณะที่พรรคการเมืองอื่นๆ ทั้งที่เป็นฝ่าย
 สนับสนุน และฝ่ายค้านต่างก็ไม่พร้อมที่จะเลือกตั้ง และโดยที่รัฐบาลมุ่งหวังที่จะ
 ให้โครงการผันเงินเป็นเครื่องมือสร้างเสถียรภาพในชนบท เพื่อต่อสู้ภัยวิธีป่า
 ล้อมเมืองของฝ่ายตรงข้ามนั้น อย่างดีที่สุดที่โครงการ “หวานเงิน” ของรัฐบาล
 จะช่วยได้ก็เป็นเพียงการชดเชยความเลวร้ายของสถานการณ์ หรือเป็นการซื้อเวลาให้
 แก่รัฐบาล ในการแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ผลการดำเนินโครงการผันเงิน
 ของรัฐบาลแล้ว ตามความรู้สึกของผู้เขียนนั้นปรากฏว่า ผลของโครงการมิได้คืบ
 เดินตามที่รัฐบาลกล่าวอ้างแต่อย่างใด แต่ผลกลับออกมาในลักษณะตรงกันข้าม
 มากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากเกิดข้อบกพร่องต่างๆ มากมาย ฉะนั้นผู้เขียนจึงได้เสนอ
 แนวแนวทางแก้ไขนโยบายของรัฐบาลไว้ 3 ประการ คือ ให้ยกเลิกโครงการผัน
 เงินประการหนึ่ง ให้ปรับปรุงโครงการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลเสียใหม่ และ
 ประการสุดท้ายได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่ง
 ข้อเสนอแนะเหล่านี้ อาจเป็นสิ่งท้าทายให้ท่านผู้อ่านทั้งหลายเกิดความคิด วิพากษ์
 วิจารณ์ และเสนอแนวทางที่ดียิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อรัฐบาลและต่อประเทศชาติ
 อันเป็นที่รักของชาวไทยทุกคน

นิตยา ธีรานนท์