

โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523 กับการแก้ปัญหารายได้ และการจ้างงานของชาวชนบท*

เมธี ครองแก้ว

บทนำ

วัตถุประสงค์หลักของโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) พ.ศ. 2523 คือ การสร้างงานให้ราษฎรทั่วไปในชนบททั่วประเทศ ซึ่งประสบกับภาวะฝนแล้งให้ได้ทำเพื่อให้มีรายได้พิเศษพอที่จะบรรเทาความเดือดร้อนจากรายได้ปกติที่ลดลง เนื่องจากภาวะฝนแล้งดังกล่าว นอกจากนั้นแล้วการมีงานทำก็ยังจะช่วยชะลอหรือหยุดยั้งการอพยพเข้าไปทำงานในเมืองของชาวชนบทอีกด้วย กับทั้งยังมีส่วนในการกระตุ้นให้ราษฎรชนบทรู้จักกับกระบวนการพัฒนาท้องถิ่นโดยตัวราษฎรเองเป็นผู้ริเริ่มวางแผนและดำเนินการอีกด้วย

โครงการ กสช. 2523 ซึ่งเริ่มต้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2523 และสิ้นสุด เมื่อ 31 สิงหาคม 2523 ได้มีการประเมินผลโดยคณะกรรมการประเมินผลอิสระซึ่งประกอบด้วย อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นส่วนใหญ่ ผลการประเมินโดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับผลทางรายได้และผลทางการจ้างงาน มีประเด็นที่น่าสนใจพอจะกล่าวถึงได้ดังนี้

* ตัดแปลงจากบทที่ 8 ของรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523 ของคณะกรรมการ กสช. (1)

ผลทางรายได้

1. อัตราค่าจ้างและเวลาทำงาน

การจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ผู้ทำงานในโครงการนั้น โดยปกติแล้วมีสองวิธี คือ การจ่ายเหมาเป็นรายวันและการจ่ายตามเนื้องานหรือปริมาณงานที่ทำได้ ตามวิธีแรกนั้นผู้จ้าง (สภาตำบล) และผู้ทำงานจะตกลงกันก่อนว่าจะให้ทำงานอะไร ตั้งแต่เวลาไหนถึงเวลาไหน และจะได้ค่าจ้างต่อคนวันละเท่าไร โดยปกติค่าจ้างรายวันที่จ่ายในโครงการจะอยู่ในระดับเดียวกันกับอัตราค่าจ้างรายวันซึ่งเป็นที่ยอมรับหรือใช้กันอยู่ทั่วไปในท้องถิ่นๆ ยกเว้นในกรณีที่มีการขาดแคลนแรงงานจริง ๆ ค่าจ้างรายวัน จึงอาจจะสูงกว่าอัตราในท้องถิ่นทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อดึงดูดให้คนมาทำงานในโครงการ ส่วนการจ่ายค่าจ้างตามปริมาณงานนั้น เนื่องจากงานส่วนใหญ่เป็นงานดิน ฐานของค่าจ้างคือลูกบาศก์เมตรของดินที่ขุดได้ ซึ่งอาจจะแตกต่างกันออกไปได้อีกตามชั้นของดินว่าแข็งมากหรือแข็งน้อย การจ่ายค่าจ้างตามปริมาณดินนี้เปิดโอกาสให้ผู้ทำงานในโครงการสามารถทำงานเป็นทีมได้ โดยให้สมาชิกในครอบครัวมาร่วมด้วย หรือไม่ก็ร่วมกับผู้อื่น ถึงแม้ว่าอัตราค่าจ้างที่ติดตามปริมาณงานนี้จะไม่แตกต่างจากอัตราค่าจ้างประเภทเดียวกับที่ใช้มาก่อนแล้วในท้องถิ่นนั้นก่อนที่โครงการ กสช. จะเริ่มขึ้น แต่ผู้ที่ทำได้เร็วหรือมีผู้ช่วยเหลือมากย่อมมีโอกาสได้มีรายได้สูงกว่าผู้ที่ได้รับจ้างเป็นรายวัน ตารางที่ 6-1 แสดงถึงอัตราค่าจ้างทั้งประเภทเหมาเป็นรายวัน และประเภทปริมาณดินเป็นลูกบาศก์เมตรหรือคิว รวมทั้งจำนวนวันที่ทำงานในโครงการ และปริมาณดินเฉลี่ยที่ขุดได้ในแต่ละวัน แยกออกเป็นรายภาคและทั่วประเทศ

ตารางที่ 6-1
อัตราค่าจ้างและจำนวนวันทำงานของผู้ทำงานในโครงการ กสช.

อัตราโดยเฉลี่ย	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. อัตราเหมาเป็นรายวัน					
— วันละ (บาท)	36.3	52.4	39.0	52.1	41.2
— เหมาทั้งวัน	13.6	11.2	10.6	24.2	41.8
ข. อัตราตามปริมาณดิน					
— คิวละ (บาท)	29.7	25.4	22.9	21.5	24.3
— ชุกได้วันละก็คิว	4.3	3.8	3.7	4.7	3.8
— ชุกก็วัน	13.9	14.2	10.4	21.8	12.3
ค. ค่าจ้างที่ได้รับโดยเฉลี่ย (บาท/คน)	706	1,125	775	1,170	877

2. สถานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำงานในโครงการกับรายได้ที่ได้ออกจากโครงการ

ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นมีได้ระบุไว้ชัดเจนว่าต้องการให้ราษฎรในชนบทที่ยากจนที่สุด หรือที่ประสบความเดือดร้อนจากภาวะฝนแล้งมากที่สุด ได้รับประโยชน์จากโครงการ กสช. ในลักษณะของรายได้จากการทำงานในโครงการมากที่สุดก็จริง น่าจะถือได้ว่าโครงการนี้มีความบกพร่องมากหากสภาพความจริงกลายเป็นว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีในชนบทเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ กสช. แต่เพียงผู้เดียว หรือได้รับประโยชน์โดยเปรียบเทียบ ในรูปของเงินจากการทำงานในโครงการ สูงกว่าราษฎรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว หากความคิดดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับได้แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจของผู้ทำงานในโครงการ กับจำนวนเงินหรือรายได้ซึ่งผู้ทำงานได้รับจากโครงการ ย่อมจะมีความสำคัญมากในการที่จะชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือไม่เพียงใด ในการใช้โครงการ กสช. เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ในชนบทให้ดีขึ้น วิธีการง่าย ๆ ที่จะค้นหาความสัมพันธ์ดังกล่าวก็คือ การใช้เนื้อที่ถือครองและรายได้รวมจากการทำงานในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรของราษฎรผู้ทำงานในโครงการ เป็นฐานในการคำนวณหรือแยกประเภทดูว่าตัวแปร ดังกล่าวมีผลต่อรายได้ที่ราษฎรได้รับจากการทำงานในโครงการอย่างไร

(ก) เนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการ

ตารางที่ 6-2 ได้สร้างขึ้นโดยการเปรียบเทียบได้จากโครงการตามเนื้อที่ถือครองที่แตกต่างกันออกไป นับตั้งแต่ผู้ที่มีที่ดินเป็นของตนเองเลยจนกระทั่งถึงผู้ที่มีที่ดินตั้งแต่ 81 ไร่ขึ้นไป เมื่อพิจารณาด้วยสายตารางจะเห็นได้ว่า รายได้จากการทำงานในโครงการมีลักษณะขึ้น ๆ ลง ๆ ไม่มีทิศทางไปในทางใดทางหนึ่งอย่างเห็นได้ชัด แต่กระนั้นก็ยังพอมองออกว่า เมื่อที่ดินถือครองสูงขึ้นแนวโน้มของรายได้จากโครงการมีที่ท่าจะสูงตามขึ้นไปด้วย วิธีที่จะทำให้เห็นได้ชัดขึ้นคือการคำนวณถึงอิทธิพลของเนื้อที่ถือครอง ที่มีต่อปริมาณรายได้จากการทำงานในโครงการด้วยวิธีหาสมการถดถอยธรรมดา (Simple regression technique) ระหว่าง $Y =$ รายได้จากการทำงานในโครงการและ $L =$ เนื้อที่ถือครอง ซึ่งผลการคำนวณเป็นรายภาคและทั่วประเทศเป็นดังนี้

ตารางที่ 6-2
รายได้จากการทำงานในโครงการจำแนกตามเนื้อที่ถือครอง

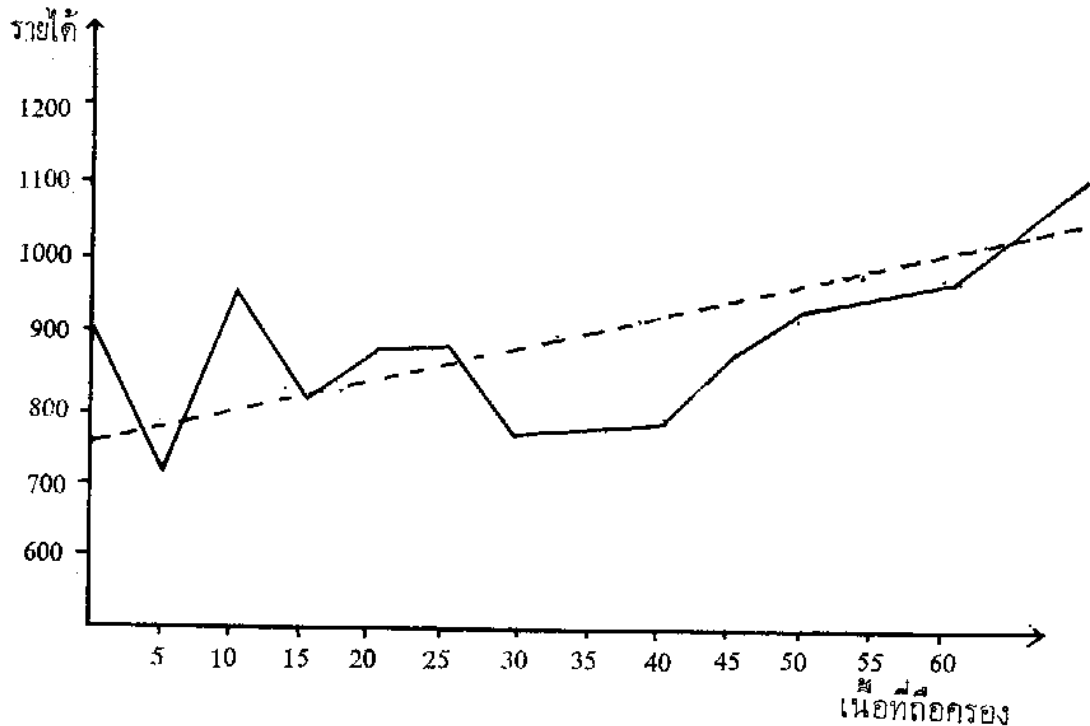
บาทต่อคน

เนื้อที่ถือครอง	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ไม่มีที่ดินของตนเอง	752	1,102	835	1,213	912
ต่ำกว่า 5 ไร่	443	1,022	774	1,125	693
6-10	606	1,291	930	1,145	937
11-15	715	879	723	1,039	794
16-20	627	1,299	688	1,199	866
21-25	692	987	739	1,577	869
26-30	830	900	656	923	743
31-35	938	779	702	1,000	757
36-40	722	1,140	604	954	766
41-45	1,050	1,272	663	957	868
46-50	1,235	1,148	663	1,028	919
51-60	1,878	1,289	704	488	959
68-80	981	1,868	894	1,981	1,297
80 ขึ้นไป	1,105	1,159	1,134	1,378	1,144

ภาคเหนือ	$Y_n = 600.9 + 8.8541 L_n$	$\bar{R}^2 = 0.42$
ภาคกลาง	$Y_c = 1005.1 + 4.4131 L_c$	$\bar{R}^2 = 0.19$
ภาคอีสาน	$Y_{ne} = 698.5 + 1.9539 L_{ne}$	$\bar{R}^2 = 0.13$
ภาคใต้	$Y_s = 1036.5 + 3.3030 L_s$	$\bar{R}^2 = 0.06$
ทั่วประเทศ	$Y_{wk} = 750.4 + 4.2953 L_{wk}$	$\bar{R}^2 = 0.47$

นัยสำคัญทางสถิติของเนื้อที่ถือครองต่อรายได้ที่ได้รับจากโครงการในทุกๆภาค ซึ่งมีได้ แสดงไว้ อยู่ในระดับที่เชื่อถือได้กว่า 94% แต่เนื้อที่ถือครองในฐานะตัวแปรอิสระ สามารถอธิบายความแตกต่างในระดับรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการค่อนข้างจะน้อยมาก ยกตัวอย่าง เช่น ในภาคเหนือค่าสัมประสิทธิ์แห่งการอธิบาย (\bar{R}^2) มีค่า 0.42 ซึ่งนับว่าสูง มากแล้วเมื่อเทียบกับสัมประสิทธิ์ของภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ ซึ่งมีค่าเท่ากับ 0.19, 0.13 และ 0.06 ตามลำดับซึ่งต่ำมาก อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาข้อมูล ของทั้งประเทศรวมกัน ระดับการอธิบายจะดีขึ้นเล็กน้อย กล่าวคือเนื้อที่ถือครองอธิบาย ระดับรายได้จากการทำงานในโครงการได้ประมาณ 47% แต่ที่สำคัญกว่านี้คือ ทิศทางของ ความเปลี่ยนแปลงระหว่างเนื้อที่ถือครองกับรายได้จากโครงการ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทุกๆภาค หมายความว่า ผู้ที่มีเนื้อที่ถือครองมากขึ้นจะมีแนวโน้มที่จะได้รายได้จากการ ทำงานในโครงการสูงขึ้นด้วย ถ้าหากเนื้อที่ถือครองนี้เป็นตัวแทน (proxy) ของฐานะ ทางเศรษฐกิจของราษฎรในชนบทอย่างหนึ่ง ก็พอจะสรุปได้ว่าโครงการ กสช. ปี 2523 นี้ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ใหม่ในระหว่างราษฎร ในชนบทเท่าใดนัก ซึ่งยังมีที่ท่าที่จะทำให้การกระจายรายได้เลวลงด้วยซ้ำ แต่ข้อสรุป ประการเหล่านี้ยังอาจกระทำไม่ได้แน่นอนก็เพราะค่าความสำคัญทางสถิติยังน้อยเกินไป เพื่อให้มองเห็นภาพได้เด่นชัดขึ้น รูปที่ 6-1 แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อที่ถือครองกับ รายได้จากโครงการซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างเห็นได้ชัด

(ดูรูปที่ 6-1)



รูปที่ 6-1

(ข) รายได้ปกติกับรายได้พิเศษจากโครงการ

อีกวิธีหนึ่งที่จะวิเคราะห์ดูว่าฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน จะทำให้รายได้พิเศษที่ได้จากการทำงานในโครงการแตกต่างกันออกไปด้วยหรือไม่นั้น ก็โดยการเปรียบเทียบรายได้ที่ราษฎรได้รับการประกอบอาชีพตามปกติ กับรายได้เพิ่มที่ได้จากการทำงานในโครงการ กสช. รายได้จากประกอบอาชีพตามปกติในที่นี้รวมถึงรายได้ที่ได้จากกิจกรรมทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูก ประมง และเลี้ยงสัตว์ รวมกับรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการแบ่งตามชั้นของรายได้ของประชาชนในชนบทตามปกติแสดงไว้แล้วในตารางที่ 6-3

จากตารางที่ 6-3 เราจะเห็นได้ว่ารายได้ที่ราษฎรจากครอบครัวอันมีฐานะทางรายได้ปกติแตกต่างกัน ได้รับจากการทำงานในโครงการมีลักษณะกระจายกระจ่ายขึ้น ๆ ลง ๆ ตามระดับรายได้รวมที่สูงขึ้น เหมือนกับสภาพการณ์ในตารางที่ 6-2 ข้างต้น การจะดูสหสัมพันธ์หรือความเกี่ยวเนื่องระหว่างฐานะทางรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติ

ตารางที่ 6-3
รายได้จากโครงการจำแนกตามรายได้ (Gross Income) ของราษฎร

ชั้นของรายได้รวม (พันบาท)	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ไม่มีรายได้	384	1,041	1,050	183	774
ต่ำกว่า 2.5	522	1,078	888	1,225	809
2.5 - 5.0	805	1,261	950	865	970
5.0 - 7.5	606	1,070	847	1,082	848
7.5 - 10.0	660	1,089	728	1,261	817
10.0 - 12.5	521	1,288	741	1,353	831
12.5 - 15.0	727	999	746	1,438	874
15.0 - 17.5	491	1,064	678	1,021	729
17.5 - 20.0	749	1,037	723	1,080	838
20.0 - 22.5	654	880	761	937	777
22.5 - 25.0	744	814	722	1,426	819
25.0 - 27.5	568	1,189	790	1,097	817
27.5 - 30.0	661	1,014	859	1,467	942
30.0 - 32.5	726	1,124	600	989	822
32.5 - 35.0	669	1,107	621	760	791
35.0 - 37.5	716	570	667	1,519	774
37.5 - 40.0	1,374	1,142	670	968	1,030
40.0 - 45.0	545	1,257	644	1,380	976
45.0 - 50.0	512	1,230	689	1,050	873
50.0 - 55.0	697	1,236	478	1,354	916
55.0 - 60.0	1,626	829	988	916	951
60.0 - 70.0	2,125	1,010	1,098	764	1,322
70.0 - 80.0	1,359	830	817	1,661	1,098
80.0 ขึ้นไป	1,156	1,879	806	1,364	1,368

กับรายได้ที่ได้รับจากการทำงานในโครงการ กสข. ทำให้ไม่ได้ง่ายนักโดยการดูจากตารางที่ 6-3 แต่เพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุนี้เราจึงต้องอาศัยการคำนวณหาแนวโน้มหรือทิศทางแห่งความเกี่ยวเนื่องระหว่างฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎร วัตถุประสงค์โดยรวมโดยปกติคือปี (GY)

กับรายได้ที่ได้รับจากการทำงานในโครงการ (Y^*) ด้วยวิธีหาสมการถดถอยธรรมดา (Simple regression technique) ซึ่งก็คือการหาสมการเส้นตรงที่จะลากผ่านจุดสัมพันธ์ (coordinates) ระหว่าง GY กับ Y^* โดยให้ผลบวกของกำลังสองของความแตกต่างระหว่างจุดสัมพันธ์กับเส้นตรงดังกล่าวมีขนาดเล็กที่สุด (least squares method) ผลการคำนวณโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจของเราตามตารางที่ 6-3 เป็นดังนี้

ภาคเหนือ	$Y_n^* = 452.4 + 0.0118 GY_n$	$\bar{R}^2 = 0.4419$
ภาคกลาง	$Y_c^* = 1010.7 + 0.0021 GY_c$	$\bar{R}^2 = 0.0426$
ภาคอีสาน	$Y_{ne}^* = 789.5 + 0.0008 GY_{ne}$	$\bar{R}^2 = 0.0181$
ภาคใต้	$Y_s^* = 1014.3 + 0.0038 GY_s$	$\bar{R}^2 = 0.0762$
ทั่วประเทศ	$Y_{wk}^* = 751.1 + 0.0062 GY_{wk}$	$\bar{R}^2 = 0.5631$

ผลการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากโครงการกับรายได้รวม มีความใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับผลการคำนวณหาความสัมพันธ์ระหว่างรายได้จากโครงการกับขนาดของเนื้อที่ถือครองมาก ขอให้เราพิจารณาตุผลข้างบนแล้วย้อนขึ้นไปดูผลการคำนวณ เมื่อเนื้อที่ถือครองเป็นตัวแปรอิสระแล้วเปรียบเทียบกันคงจะพอเห็นว่า

(ก) โดยทั่วไปแล้วทิศทางของความเปลี่ยนแปลงระหว่าง GY กับ Y^* เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ราษฎรที่มีฐานะจากการประกอบอาชีพตามปกติสูงขึ้น มักจะเป็นผู้ที่มีรายได้จากการทำงานในโครงการสูงขึ้นด้วย เช่นเดียวกับความสัมพันธ์ระหว่าง L กับ Y แต่ถึงแม้ว่าทั้ง GY และ L เป็นตัวแปรที่มีนัยทางสถิติหรือระดับแห่งความสำคัญ (level of significance) เป็นที่ยอมรับได้ แต่ก็มีความ (magnitude) ของสัมประสิทธิ์ของตัวแปรดังกล่าวที่ค่อนข้างเล็ก หมายความว่า อิทธิพลของรายได้รวมของราษฎรก็ดี หรือเนื้อที่ถือครองของราษฎรก็ดี ต่อรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการอาจจะมีอยู่จริง แต่ก็มีค่อนข้างน้อยมาก และนอกจากนี้แล้วค่าของสัมประสิทธิ์ของการกำหนด (\bar{R}^2) ก็มีความค่อนข้างน้อย แสดงว่าทั้ง GY และ L เป็นตัวอธิบาย Y^* และ Y ได้เพียงพอประมาณ และแตกต่างกันออกไปเป็นแต่ละภาค โดยอธิบายได้ดีที่สุดเมื่อพิจารณาระดับทั่วประเทศ

(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. สูงกว่าผู้ที่มีรายได้รวมมาก แต่กว่าขนาดของอิทธิพลดังกล่าวมีน้อยเกินกว่าที่จะสรุปเช่นนั้นได้ รู้สึกจะปลอดภัยกว่าที่เราจะสรุปว่า ในขณะที่ภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคเหนือ อิทธิพลของฐานะทางเศรษฐกิจจากการมีที่ดินถือครองขนาดต่าง ๆ กัน และการมีรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติต่าง ๆ กัน ต่อรายได้จากการทำงานในโครงการพอจะมองเห็นได้ แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแล้วอิทธิพลของตัวแปรทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีน้อยมากจนเกือบเรียกได้ว่าไม่มีเลย ในภาคนี้ รายได้จากโครงการได้รับการเฉลี่ยโดยเท่าเทียมกันอย่างแท้จริงระหว่างคนทำงานที่รวยและคนทำงานที่จน

(ค) ในภาคเหนือกลับตรงกันข้าม เพราะค่าของสัมประสิทธิ์ของทั้ง GY_n และ L_n มีค่าที่เป็นบวกสูงกว่าของทุก ๆ ภาค รวมทั้งสูงกว่าสมการทั่วประเทศด้วยแสดงว่า **โดยเปรียบเทียบ** แล้วโครงการ กสช. ในภาคเหนือให้ประโยชน์ในรูปของรายได้จากการทำงานที่สูงขึ้นแก่ราษฎรที่มีฐานะดีมากกว่าราษฎรที่มีฐานะยากจนกว่า ซึ่งประเด็นนี้ เมื่อวิเคราะห์ให้ลึกลงไปก็คงจะพบว่าอาจเป็นเพราะในภาคเหนือการจ้างแรงงานนั้นใช้วิธีจ้างเหมาเป็นรายวันเป็นส่วนใหญ่ ผิดกับภาคอื่น ๆ ซึ่งจ่ายค่าจ้างตามปริมาณเงินที่ขุดได้เป็นส่วนใหญ่ การจ้างเหมาเป็นรายวันอาจเปิดโอกาสให้บุคคลบางกลุ่มซึ่งอาจหมายถึงกลุ่มที่ฐานะดีก็ได้รับการจ้างงานได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ และเนื่องจากเป็นการจ้างเป็นรายวันปริมาณงานที่ทำได้จึงมิใช่ส่วนสำคัญต่อเงินค่าจ้างที่ได้ คนที่ทำได้จึงอาจขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานให้หนักขึ้นเพื่อให้ได้ค่าจ้างมากขึ้น ข้อเท็จจริงที่ว่ารายได้โดยเฉลี่ยที่ราษฎรได้รับจากการทำงานในโครงการ กสช. ในภาคเหนือ **น้อย** กว่าภาคอื่น ๆ น่าจะเป็นข้อยืนยันเหตุผลข้างต้นนี้ได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงการใช้ระบบจ้างเหมาเป็นรายวัน

นอกจากจะทำให้รายได้โดยเฉลี่ยน้อยกว่าที่อื่นแล้ว ยังไม่เป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ทั้งท้องถิ่นนั้น ๆ อีกด้วย

นอกจากเนื้อที่ถือครองและรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติแล้ว เรายังได้พิจารณาถึงผลของความเสียหายทางการเกษตรที่จะมีรายได้พิเศษจากโครงการอีกด้วย โดยการเปรียบเทียบพื้นที่และขนาดของความเสียหาย กับรายได้ที่ได้จากโครงการ ทั้งนี้โดยคาดคะเนว่าผู้ที่เสียหายมากน่าจะได้รับประโยชน์จากโครงการ กสช. มาก แต่ผลการศึกษามีได้ปรากฏอย่างชัดเจนว่าระดับความเสียหายเป็นตัวกำหนดรายได้จากโครงการแต่อย่างใด กล่าวคือ ทั้งค่าสัมประสิทธิ์ของขนาดของความเสียหายอันเนื่องมาจากภาวะฝนแล้งและค่า R^2 มีระดับต่ำมาก ทั้งหมดนี้ น่าจะสรุปได้ว่าความเสียหายที่เกิดจากภาวะฝนแล้งนั้น เป็นปรากฏการณ์สุ่มที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป และสร้างความเสียหายโดยทั่วถึงกัน คนที่มีที่ดินมากก็เสียหายมาก คนที่มีดินน้อยก็เสียหายน้อย แต่โดยเฉลี่ยแล้วเสียหายในสัดส่วนพอ ๆ กันคือประมาณ 39% เพราะฉะนั้นระดับความเสียหายจากฝนแล้งจึงมิใช่ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อรายได้จากโครงการ กสช. เท่าใดนัก

อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์ที่แสดงว่ารายได้จากการทำงานในโครงการมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นพร้อม ๆ กับเนื้อที่ถือครองที่เพิ่มขึ้นหรือรายได้จากการประกอบอาชีพตามปกติที่เพิ่มขึ้น อาจอธิบายได้ว่า ราษฎรผู้มีฐานะค่อนข้างดีอาจจะมีคนช่วยงานการเกษตรตามปกติมาก ทำให้มีเวลาที่จะทำงานในโครงการ กสช. ได้นานกว่าปกติ หรือไม่ก็อาจมีโอกาสรู้จักกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ดีกว่าคนอื่น ทำให้สามารถได้เข้าทำงานในโครงการได้ง่ายขึ้น หรือนานขึ้น หรือในโครงการที่สามารถหาเงินได้มาก ทั้งนี้เป็นต้น แต่เหตุผลดังกล่าวข้างต้นเพียงการคาดคะเนโดยอาศัยข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่านั้นมิอาจถือได้ว่าเป็นการยืนยันสาเหตุที่แน่นอน

3. การใช้จ่ายเงินที่รับจากโครงการ กสช.

ความวิตกของทางการที่ว่าราษฎรผู้ทำงานในโครงการจะใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการทำงานในโครงการไปในการดื่มสุรายาเมาหรือเล่นการพนัน เป็นเหตุให้ทางอธิบดีกรม

การปกครองต้องออกหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดให้คอยชี้แจงแนะนำให้ราษฎรใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากรัฐบาลในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ครอบครัวให้มากที่สุด จริงอยู่คงมีอยู่บ้างที่ราษฎรผู้ทำงานในโครงการ เมื่อได้รับเงินค่าจ้างแล้วนำไปเลี้ยงฉลอง หรือเล่นการพนันทันที แต่คงจะเป็นส่วนน้อยเท่านั้น จากการสำรวจแบบแผนการใช้จ่ายที่ได้รับจากโครงการโดยให้ราษฎรได้เรียงลำดับก่อนหลังของรายการใช้จ่าย ทำให้เรามองเห็นภาพลักษณะการใช้จ่ายเงินที่ได้จากโครงการของราษฎรในชนบทที่น่าสนใจพอสมควร ดังจะเห็นได้จากตารางที่ 6-4

การจัดลำดับความสำคัญอันดับหนึ่งของการใช้จ่าย

ตารางที่ 6-4

ประเภทการใช้จ่าย	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
1. ใช้จ่ายในการเกษตร	18.9	11.6	23.0	26.8	20.0
2. ค่าอาหาร	67.7	79.0	54.5	44.9	62.4
3. การศึกษา	2.5	1.8	3.9	8.5	3.6
4. รักษาพยาบาล	0.9	1.1	4.8	1.0	2.7
5. เสื้อผ้า	4.0	1.7	6.6	4.7	4.6
6. ที่อยู่อาศัย	0.6	0.2	1.3	2.2	1.0
7. ค่าเช่าบ้าน	0.1	0.3	0.5	0.5	0.3
8. บ้านทิ้ง	0.0	0.1	0.2	0.5	0.1
9. ใช้หนี้	1.6	1.8	2.2	4.3	2.2
10. เก็บสะสม	0.8	0.7	1.2	2.6	1.1
11. อื่น ๆ	2.0	1.7	1.8	4.0	2.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	1,568	1,570	3,011	623	6,674

จากตารางที่ 6-4 ซึ่งแสดงถึงความถี่เปรียบเทียบของการเลือกรายการใช้จ่ายเป็นอันดับหนึ่งระหว่างประเภทของการใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งสิ้น 10 ประเภท ปรากฏว่า ทั้ง

ประเทศรวมกันราษฎรผู้ได้รับเงินจากโครงการ กสช. จะเลือกใช้ในการซื้ออาหารเป็นอันดับหนึ่งมากที่สุด 62.4% ถัดมาจะเป็นการใช้จ่ายในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เช่น ซื้อปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช เครื่องมือเครื่องใช้ทางการเกษตร หรือการลงทุนทางการเกษตรอื่น ๆ อีกประมาณ 20% ทั้งสองรายการนี้รวมกันก็เป็นสัดส่วนกว่า 4 ใน 5 ของการใช้จ่ายของราษฎรในโครงการแล้ว ความแตกต่างระหว่างภาคที่เห็นได้ชัดก็คือ ในภาคกลางปรากฏว่า สัดส่วนการใช้จ่ายเงินไปเพื่อซื้ออาหารเป็นอันดับแรกสูงถึง 79.0% ในขณะที่สัดส่วนการใช้จ่ายในการเกษตรเป็นอันดับหนึ่งมีเพียง 11.6% ซึ่งเมื่อเทียบกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นภาคที่ยากจนที่สุดแล้ว แทนที่สัดส่วนการใช้จ่ายด้านอาหารจะอยู่ในระดับเดียวกันกลับมีสัดส่วนเพียง 54.5% และที่เหลือส่วนใหญ่อีก 23.0% เป็นการใช้จ่ายในการเกษตร แสดงว่าราษฎรในภาคอีสานต้องเผชิญทั้งปัญหาเรื่องปากท้องและเรื่องการทำมาหากินในเวลาเดียวกันหนักกว่าภาคอื่น ๆ ถ้าจะมีข้อสรุปอะไรที่พอจะยอมรับได้ก็คงเป็นในทำนองว่า ผลของโครงการ กสช. มีส่วนช่วยครอบครัวที่ยากจนได้พอสมควรตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ทั้งนี้เพราะข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คือครอบครัวที่ยากจนมักจะใช้จ่ายต่ำกว่าครั้งในการซื้ออาหารสำหรับครอบครัว ซึ่งในกรณีของชนบทไทยโดยทั่วไป ยกเว้นภาคใต้ ก็ยังเป็นเช่นนั้นอยู่

ผลทางการจ้างงาน

การวิเคราะห์ผลในทางการจ้างงานของโครงการ กสช. พ.ศ. 2523 เราจะแบ่งแยกออกเป็น 4 หัวข้อด้วยกันคือ (1) ลักษณะเกี่ยวกับแรงงานและการจ้างงานในโครงการ กสช. (2) สภาพการว่างงานของแรงงานในชนบทในช่วงเวลาของโครงการ กสช. (3) การชะลอการอพยพเข้าเมืองของแรงงานชนบท และ (4) ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานในโครงการ กสช. 2523

1. ลักษณะเกี่ยวกับแรงงานและการจ้างงานในโครงการ กสช. 2523

จากรายงานล่าสุดของคณะเลขาธิการ กสช. (2) ซึ่งมีหน้าที่คอยติดตามและประมวลผลการใช้จ่ายในโครงการ กสช. ทั่วประเทศ เราทราบว่าจำนวนคนที่ทำงานใน

โครงการ กสช. ทั่วประเทศตามที่ได้รับรายงานจาก กสจ. มีทั้งสิ้นประมาณ 3.754 ล้านคน เราทราบดีว่าจำนวนแรงงานดังกล่าวสูงกว่าที่เป็นจริง ทั้งนี้เพราะราษฎรคนหนึ่งอาจจะรับจ้างทำงานมากกว่าหนึ่งโครงการได้ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริงชื่อของราษฎรผู้นั้นจะปรากฏ

ตารางที่ ๓-๕
จำนวนแรงงานที่ใช้ในโครงการ กสช. 2523

จำนวนแรงงาน	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
1. จำนวนแรงงานจากรายงานของ กสจ. (พนักง)	913	643	1,949	249	3,754
2. จำนวนแรงงานจากการสำรวจ (คน)					
— ทำโครงการเดียว	1,222	1,145	2,451	549	5,367
— ทำสองโครงการ	347	436	559	77	1,419
— ทำสามโครงการ	68	125	54	20	267
— ทำสี่โครงการขึ้นไป ¹	7	13	5	2	27
	1,644	1,719	3,069	648	7,080
3. คำนวณที่ใช้ปรับจำนวนแรงงานตามรายงาน กสจ. เพื่อให้ทราบจำนวนคนที่ทำงานจริงๆ ²	1,345	1,501	1,252	1,180	1,305 ⁴
4. แรงงานในโครงการจริงๆ (พนักง) ³	697	428	1,557	211	2,875

หมายเหตุ

- ข้อมูลไม่มี กำหนดขึ้นโดยพลการให้เท่ากับ 10% ของผู้ที่ทำงาน 3 โครงการ
- สร้างขึ้นมาจากการรวมผู้ทำงานทุกโครงการเข้าไว้ด้วยกันหมด แล้วคำนวณค่าแรงงานเป็นที่เท่าของผู้ทำงานในโครงการเดียว ยกตัวอย่าง เช่น คำนวณ 1.345 หมายความว่า จะมีคนทำงานมากกว่า 1 โครงการในภาคเหนือถึง 34.5% คำนวณดังกล่าวจะใช้ปรับจำนวนแรงงานที่อยู่ในรายงานของ กสจ. ลง
- หาได้โดยการปรับ (หาร) จำนวนแรงงานในข้อ 1 ด้วยค่านี้นในข้อ 3
- เนื่องจากฐานต่างกัน คำนวณนี้จึงคำนวณขึ้นภายหลังจากได้ทราบจำนวนแรงงานที่แท้จริงที่ทำงานในโครงการ กสช. แล้ว

อยู่ทั้งสองโครงการ ซึ่งถ้ารวมรายชื่อตามบัญชีทั้งหมดย่อมจะเป็นการนับซ้ำส่วนหนึ่ง แต่ นับว่าโชคที่ที่เราได้คำนึงถึงปัญหาในการออกสำรวจภาคสนาม โดยในแบบสอบถามนั้น เราได้ถามผู้ทำงานในโครงการด้วยว่า ถ้าทำมากกว่าหนึ่งโครงการให้ระบุว่าทำอีกที่โครงการ อะไรบ้าง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ในแบบสอบถามนั้นเราคัดแค่ 3 โครงการ ทำให้เรา ตกสำรวจผู้ที่ทำ 4 โครงการและกว่านั้นไป แต่อย่างไรก็ตามเราพอจะเชื่อมั่นได้ว่า ผู้ที่ทำงานตั้งแต่ 4 โครงการขึ้นไปมีอยู่น้อยมาก ซึ่งเราจะให้คร่าวๆ ว่าตกประมาณ 10% ของผู้ที่ทำงาน 3 โครงการ ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่ทำงานมากกว่าหนึ่งโครงการแบ่งเป็นรายภาค นี้ ทำให้เราสามารถคำนวณได้ว่า จำนวนแรงงานที่รายงานในแบบของ กสจ. นั้นเป็น ก็เท่าของจำนวนคนทำงานจริงๆ รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ในแต่ละภาคและวิธีการปรับ ตัวเลขเพื่อให้ทราบจำนวนคนทำงานที่แท้จริงได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 6-5

จากตารางที่ 6-5 จะเห็นได้ว่า เมื่อใช้ดัชนีคนทำงานที่แท้จริงปรับตัวเลข ตามรายงานของแต่ละภาคแล้ว จำนวนคนทำงานจริงๆ ก็จะลดลง ยกตัวอย่างเช่นภาค เหนือลดจาก 913,000 คนเศษ หรือเพียง 679,000 คนเศษ หรือทั้งประเทศลดจาก 3.754 ล้านคนเศษ เหลือเพียง 2.875 ล้านคนเศษ หรืออีกนัยหนึ่งจำนวนคนลดลง เนื่องจาก ทำโครงการมากขึ้นประมาณ 30.5% โดยเฉลี่ยทั่วประเทศจำนวนคนทำงานจริงๆ เกือบ 3 ล้านคนนี้ เมื่อคิดเป็นสัดส่วนของแรงงานในชนบทของไทยในปี 2521 ซึ่งคำนวณว่ามี ประมาณ 14.3 ล้านคน จะได้สัดส่วนประมาณ 20% ซึ่งนับว่าไม่น้อยเลยทีเดียว เมื่อเรา คูณจำนวนคนทำงานที่แท้จริงด้วยรายได้เฉลี่ยจากการทำงานในโครงการ กสจ. ทั่วประเทศ คือประมาณคนละ 877 บาทแล้วก็ได้ค่าจ้างแรงงานทั้งสิ้นประมาณ 2,521 ล้านบาท ซึ่ง นับว่าใกล้เคียงกับค่าจ้างแรงงานที่จ่ายจริงตามที่ได้รับรวบรวมจากรายงานของ กสจ. ทั่วประเทศ คือ 2,449 ล้านบาทอยู่มาก ความแตกต่างไม่ถึง 3% ทำให้เรามีความมั่นใจในตัว เลขที่เราคำนวณได้จากผลการสำรวจมากขึ้นอีก และเมื่อคูณจำนวนคนทำงานที่ทำงาน โดยเฉลี่ยประมาณ 13 วันแล้ว ก็จะได้สร้างงานได้ทั้งสิ้น 37.4 ล้านคน/วัน ซึ่งอาจใช้เป็น

บรรทัดฐานในการเปรียบเทียบการสร้างงานในชนบทในโครงการของบีหน้าและบีต่อๆ
ไปได้

สรุปแล้วโครงการ กสช. ได้ประสบผลสำเร็จพอสมควรในการสร้างงานให้
เกิดขึ้นในชนบทของไทยในระหว่างเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม 2523 ยังมีอีกหลายประเด็น
เกี่ยวกับลักษณะของงานที่สร้างขึ้นว่าเป็นงานที่สร้างขึ้นในสภาพของการว่างงานอยู่ก่อน
หรือเปล่า หรือเป็นงานที่สร้างขึ้นโดยการแย่งคนงานหรือโรงงานอื่น ๆ ซึ่งคนงานนั้น
กำลังทำอยู่แล้ว ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

2. สภาพการว่างงานของแรงงานในชนบท

ความขาดแคลนน้ำในภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศในฤดูแล้งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้
ให้ราษฎรในชนบทว่างงานในฤดูดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถทำการเพาะปลูกข้าวครั้ง
ที่สองหรือพืชทดแทนหรือพืชหมุนเวียนอื่น ๆ ได้ การว่างงานดังกล่าวนอกจากจะเป็นการ
สิ้นเปลืองกำลังคนแล้ว ราษฎรผู้ว่างงานยังต้องประสบความเดือดร้อนจากการที่รายได้ที่
สะสมไว้ไม่พอเพียงต่อการดำรงชีวิตอยู่จนถึงฤดูการเพาะปลูกหน้า เป็นเหตุให้ต้องขึ้น
ขวนขวายทำงานพิเศษโดยการรับจ้างการเกษตรหรือนอกการเกษตร หรืออพยพหนีความ
ยากจนเข้าไปหางานทำในเมือง วัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. อันหนึ่งคือ การช่วย
แก้ปัญหาการว่างงานในชนบทในฤดูแล้ง ให้ราษฎรมีงานทำและมีรายได้เพิ่มขึ้นแทนที่จะ
ต้องอยู่เฉย ๆ เพราะฉะนั้นจะถือได้ว่าโครงการ กสช. ประสบความสำเร็จในแง่นี้ ถ้าหาก
ตอบคำถามสองข้อนี้ได้ว่า ข้อหนึ่ง โครงการ กสช. ได้สร้างสภาพการมีงานทำจากสภาพการ
ว่างงานอยู่ก่อนใช้หรือไม่? และข้อสอง มีการแก่งแย่งแรงงานที่จะเข้ามาทำในโครงการ
กสช. จากแหล่งงานอื่นหรือไม่ อย่างไร?

คำตอบสำหรับคำถามข้อหนึ่งนั้น อาจจะดูได้จากตารางที่ 6-6 ซึ่งแสดงถึง
ภาระงานของราษฎรก่อนที่จะทำงานในโครงการ และสถานที่ของงานดังกล่าว

ตารางที่ 6-6

ภาระงานก่อนจะมาทำงานในโครงการและสถานที่ของงานอื่น

ภาระงานก่อนมาทำงาน ในโครงการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ก. ภาระงาน					
ไม่ได้ทำอะไร	46.7	46.7	39.0	22.7	411.1
ทำงานอื่นอยู่	53.3	53.3	61.1	77.3	58.9
- ทำงานเกษตรส่วนตัว	33.3	22.9	38.5	49.1	34.6
- รับจ้างเกษตร	8.9	16.2	7.6	12.3	10.3
- รับจ้างนอกเกษตร	8.2	11.3	11.7	11.0	10.7
- งานอื่น ๆ	2.9	2.9	3.2	4.9	3.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	1,567	1,576	3,012	626	6,771
ข. สถานที่ทำงานอื่น					
1. ทำในตำบลเดียวกัน	94.8	88.0	89.6	91.2	90.4
2. ทำในอำเภอเดียวกัน	2.6	7.6	3.7	7.8	4.8
3. ทำในอำเภอใกล้เคียง	1.4	2.0	3.1	0.8	2.2
4. ทำต่างจังหวัด	1.2	0.8	1.8	0.2	1.3
5. ทำที่กรุงเทพฯ	0.5	1.6	1.8	0.0	1.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	836	836	1,834	458	3,993

จากตารางที่ 6-6 จะเห็นได้ว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศราษฎรมิได้ทำงานอะไรอยู่ก่อนประมาณ 41.1% ของราษฎรทั้งหมด ที่เหลืออีกเกือบ 60% นั้นได้ทำงานอื่นอยู่ก่อนที่จะเข้ามารับจ้างทำงานในโครงการ กสช. ข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นการมีงานทำอยู่ก่อนหรือไม่ก็คือว่า ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น แทนที่จะมีการว่างงานอยู่มาก ในช่วงก่อนการดำเนินงานของโครงการ กสช. ตามความเข้าใจโดยทั่วไป กลับปรากฏว่ามีผู้ที่ตอบว่าไม่ได้ทำอะไรอยู่ก่อนมาทำงานในโครงการเพียง 39.0% ซึ่งน้อยกว่าภาคเหนือและ

ภาคกลางค่อนข้างมาก งานอื่นที่ราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำอยู่แล้วนั้น ส่วนใหญ่ก็เป็นการทำงานในไร่นาของตนเองในลักษณะของการเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูกในฤดูต่อไป นอกจากนั้น ก็เป็นการรับจ้างนอกการเกษตร ส่วนภาคใต้เน้นการไม่มีงานทำก่อนเริ่มโครงการ กสช. นั้นมีน้อยที่สุด (22.7%) ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ได้คาดคะเนไว้ก่อนแล้ว เพราะการทำสวนยางนั้นทำได้ทั้งปี ไม่ต้องขึ้นอยู่กับฤดูกาลเท่าไรนัก

วิธีที่จะหาคำตอบคำถามข้อที่หนึ่งอีกวิธีหนึ่งก็คือ การถามผู้เข้าทำงานในโครงการว่า เพราะเหตุใดจึงเข้ามาทำงานในโครงการ การกระจายความถี่ของคำตอบดังกล่าวของราษฎรในแต่ละภาคได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 6-7

ตารางที่ 6-7
เหตุผลที่เข้ามาทำงานในโครงการ

เหตุผล	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
1. ต้องการพัฒนาหมู่บ้าน	4.1	4.4	4.7	19.5	5.8
2. ไม่มีงานทำ	35.6	53.6	26.0	24.0	34.5
3. ค่าจ้างสูงกว่าที่เคยได้รับ	8.8	9.9	18.0	5.3	12.8
4. แหล่งงานใกล้ที่พัก	2.7	7.1	8.4	13.2	7.2
6. ถูกร้องขอมา	14.2	3.6	3.7	11.8	6.8
6. ต้องการได้เงิน	27.4	14.6	36.2	11.9	27.0
7. มีเวลาว่างจากงานประจำ	1.6	2.0	0.3	5.7	1.5
8. ทำตามหน้าที่	1.5	0.6	0.1	2.9	0.8
9. อื่นๆ	4.1	4.2	2.6	5.8	3.6
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	1,563	1,575	3,013	620	6,771

จะเห็นได้จากตารางที่ 6-7 ว่าเหตุผลการไม่มีงานทำยังคงเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดโดยเฉลี่ยของราษฎรทั่วประเทศ คือ มีผู้ตอบโดยเฉลี่ย 34.5% ถัดลงมาก็เป็นเหตุผลของความต้องการได้รายได้เพิ่มเติมพิเศษ (27.0%) ที่น่าแปลกใจก็คือว่า ภาคกลางที่น่าจะมีอัตรา

การว่างงานในฤดูแล้งน้อยกว่าที่อื่น กลับปรากฏว่าการอ้างสาเหตุไม่มียานทำก่อนมาทำงานในโครงการ กสช. มีสัดส่วนสูงกว่าของทุก ๆ ภาค (53.6%) ส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้นเหตุผลที่ใช้ในการเข้าทำงานในโครงการเป็นการยืนยันในเรื่องความไม่ค้อยจะว่างงานมากนักในช่วงเวลาก่อนเริ่มโครงการ ตามที่ได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 6-6 ข้างต้น แต่ราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือกลับมีความเคียดแค้นในเรื่องรายได้ต่ำ โดยได้แสดงถึง 36.2% ว่าเข้ามาทำงานในโครงการ กสช. เพราะต้องการได้เงิน ถัดลงมาก็เป็นราษฎรภาคเหนือ ซึ่ง 27.4% อ้างว่าเข้ามาทำงานในโครงการเพราะต้องการได้เงิน เป็นที่น่าสังเกตว่าในภาคใต้ซึ่งเรารู้จักกันดีว่ามีปัญหาเรื่องแรงงานขาดแคลน และมักจะมีผู้กล่าวกันว่าแรงงานที่มาทำในโครงการนั้นส่วนใหญ่ต้องขอร้อง เคี้ยวเชิญ หรือเกณฑ์กันมาทำ ซึ่งผลการสำรวจปรากฏว่าปัญหาไม่รุนแรงถึงขนาดนั้น จริงอยู่เหตุผลที่ว่าเข้ามาทำงานเพราะถูกขอร้องมามีสัดส่วนถึง 11.8% แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดในภาคใต้อาจยังเป็นสภาพการไม่มีงานทำอยู่ดี ซึ่งถึงแม้จะต่ำกว่าทุกภาคแต่ก็อยู่ในระดับค่อนข้างสูงคือสูงถึง 24.0%

โดยสรุปแล้ว คำตอบของคำถามข้อหนึ่งก็คือ โครงการ กสช. 2523 ได้ช่วยก่อให้เกิดสภาพการมีงานทำจากสภาพการว่างงานหรือไม่มีงานทำได้พอสมควรในระยะแรกๆ ของโครงการ แต่เมื่อโครงการเริ่มไปได้ระยะหนึ่งคือประมาณกลางเดือนมิถุนายน ฝนก็เริ่มตกลงมาโดยสม่ำเสมอ ก่อให้เกิดปัญหาข้อที่สองตามที่กล่าวแล้วแต่ต้นคือ การทำงานในโครงการ กสช. ในช่วงหลังนี้เป็นการต้องแก่งแย่งเวลากับงานทางการเกษตรอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตระเตรียมดินเพื่อการเพาะปลูก ข้อบ่งชี้ถึงสภาพดังกล่าวทราบได้จากการสอบถามเกษตรกรผู้ทำงานในโครงการว่าได้ทำงานตลอดโครงการตั้งแต่ต้นจนงานสำเร็จหรือเปล่า? และหากทำไม่ตลอดโครงการเนื่องมาจากสาเหตุอะไร? ผลการสำรวจได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 6-8 และที่ 6-9

จากตารางที่ 6-8 จะเห็นว่าทั่วประเทศไทยโดยเฉลี่ยราษฎรทำงานในโครงการ โดยตลอดตั้งแต่ต้นจนจบประมาณ 64.0% และที่เหลืออีก 36.0% ทำไม่ตลอดโครงการในภาคเหนือนี้อัตราการทำไม่ตลอดโครงการสูงที่สุดคือ 47.5% ในขณะที่ภาคใต้ซึ่งอาจจะ

ตารางที่ ๖-๘
การทำงานในโครงการ

การทำงานในโครงการ	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
ทำตลอดโครงการ	52.5	67.1	64.5	82.6	64.0
ทำไม่ตลอดโครงการ	47.5	32.9	35.5	17.4	36.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	1,666	1,578	3,011	625	6,780

หาแรงงานยากในตอนแรก แต่เมื่อหาได้แล้วแรงงานเหล่านั้นส่วนใหญ่กว่า 82% จะทำงานจนตลอดโครงการ เหตุผลของการทำงานไม่ตลอดโครงการซึ่งข้อมูลแสดงอยู่ในตารางที่ 6-8 นั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ประเภทที่เข้ามาทำหลังจากที่โครงการได้เริ่มไปแล้วระยะหนึ่ง และอีกประเภทหนึ่งออกไปจากโครงการก่อนที่โครงการจะเสร็จ แต่เหตุผลของการทำไม่ตลอดโครงการ ส่วนใหญ่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน พอที่จะพิจารณารวมกันได้ ซึ่งบนพื้นฐานที่ว่านี้จะเห็นว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศผู้ที่ทำไม่ตลอดโครงการนั้นเกือบ 60% (57.7%) อ้างว่าติดงานอื่น กล่าวคือทั้งติดงานอื่นอยู่ก่อนทำให้มาร่วมงานตั้งแต่ต้นไม่ได้ หรือไม่ก็ต้องออกจากงานในโครงการไปเพื่อทำงานอื่น เหตุผลรองลงมาคือการต้องแบ่งงานกันทำเนื่องจากมีคนมาก (21.4%) การทำไม่ตลอดโครงการเพราะต้องติดงานอื่นนี้มีอัตราส่วนสูงมากเป็นพิเศษในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือสูงถึง 73.2% แสดงว่ามีการแก่งแย่งงานเกิดขึ้นในช่วงเวลาของโครงการ กสช. ในทุก ๆ ภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งน่าจะโทษความล่าช้าของการเริ่มโครงการเป็นสาเหตุใหญ่ ปรากฏการณ์เช่นนี้ทำให้ความสำเร็จส่วนหนึ่งของโครงการ กสช. ในการช่วยลดปัญหาการว่างงานในชนบทคือน้ำหนักลงพอสมควร ซึ่งถ้าหากโครงการเริ่มขึ้นทันทีภายหลังการเก็บเกี่ยวและไปสิ้นสุดเอาเมื่อฝนลง ก็เชื่อว่าจะช่วยแก้ปัญหการว่างงานได้ดีกว่านี้มาก

ตารางที่ ๘-๘
สาเหตุที่ไม่ตลอดโครงการ

	ไม่ได้ทำตั้งแต่ต้น (1)						ทำไม่ตลอด (2)						(1) + (2)							
	ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ภาคเหนือ		ภาคกลาง		ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ		ทั่วประเทศ	
	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ	ค่า	ร้อยละ
1. ไม่ทราบว่ามีโครงการมาตั้งแต่ต้น	9.5	19.1	7.4	8.3	8.3	11.6	0.6	0.6	0.2	0.2	0.3	0.3	0.0	0.0	2.2	10.1	2.6	2.9	4.0	4.0
2. คนมากเสียต้องแบ่งตัวเป็นช่วงๆ	47.5	65.7	5.4	19.8	19.8	13.9	48.7	7.0	7.0	8.8	8.8	11.6	11.6	11.6	48.5	11.9	8.7	14.3	21.4	21.4
3. ศึกษานอกระบบ	36.5	65.7	78.7	53.6	53.6	66.0	34.8	45.5	45.5	70.6	70.6	69.6	69.6	69.6	35.1	55.6	73.2	64.7	57.7	57.7
4. งานยาก งานลำบาก	0.0	0.0	2.6	2.8	2.8	1.4	2.7	15.4	15.4	9.5	9.5	10.1	10.1	10.1	2.2	7.9	7.6	7.6	7.7	7.7
5. นำทีม ผนตท	0.7	0.4	0.3	0.0	0.0	.4	3.0	7.4	7.4	6.8	6.8	2.9	2.9	2.9	2.7	4.2	4.7	1.9	3.8	3.8
6. อื่นๆ	5.8	7.6	5.6	13.8	13.8	6.7	10.1	13.0	13.0	5.0	5.0	9.8	9.8	9.8	9.3	10.3	8.6	8.6	7.4	7.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	132	241	342	38	38	776	612	253	253	717	717	70	70	70	744	504	1,069	109	2,480	2,480

อย่างไรก็ตามการโทษความล่าช้าของการเริ่มโครงการ กสช. 2523 นี้ก็เพราะมีข้อบ่งชี้ว่ามีการแข่งขันระหว่างงานขึ้นในชนบท ระหว่างช่วงเวลาคำเนินงานของโครงการมิใช่เป็นเพราะว่าฝนตกมากทำให้น้ำท่วมโครงการทำต่อไม่ได้เป็นสาเหตุใหญ่ที่ราษฎรทำงานไม่ตลอดโครงการ ฝนที่ตกลงมานั้นเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของโครงการจริง แต่ที่จะถือว่าเป็นสาเหตุสำคัญทำให้ราษฎรทำงานไม่ตลอดโครงการนั้นมีเป็นส่วนน้อย โดยเฉลี่ยทั่วประเทศมีเพียง 3.8% เท่านั้น ซึ่งข้อนี้อาจจะผิดความคาดหมายไปสักหน่อย สำหรับผู้ที่กล่าวถึงผลเสียของฝนตกและน้ำท่วมต่อการดำเนินการของโครงการ กสช.

เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับช่วงเวลาการว่างงานของราษฎรในภาคต่างๆในรอบหนึ่งปี เพื่อใช้ในการพิจารณาวางแผนโครงการสร้างงานในชนบทในปีต่อไป เราได้ให้ราษฎรตัวอย่างของเราระบุว่า เดือนใดของปีเป็นช่วงที่ว่างงาน และเดือนใดมีงานทำ และในช่วงที่ว่างงานนั้นก็ให้หมายถึงการว่างงานการเกษตรหลัก แต่อาจจะรับจ้างการเกษตรอื่นๆ หรือทำงานในครัวเรือนก็ได้ ผลการสอบถามได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 6-10 และรูปที่ 6-2

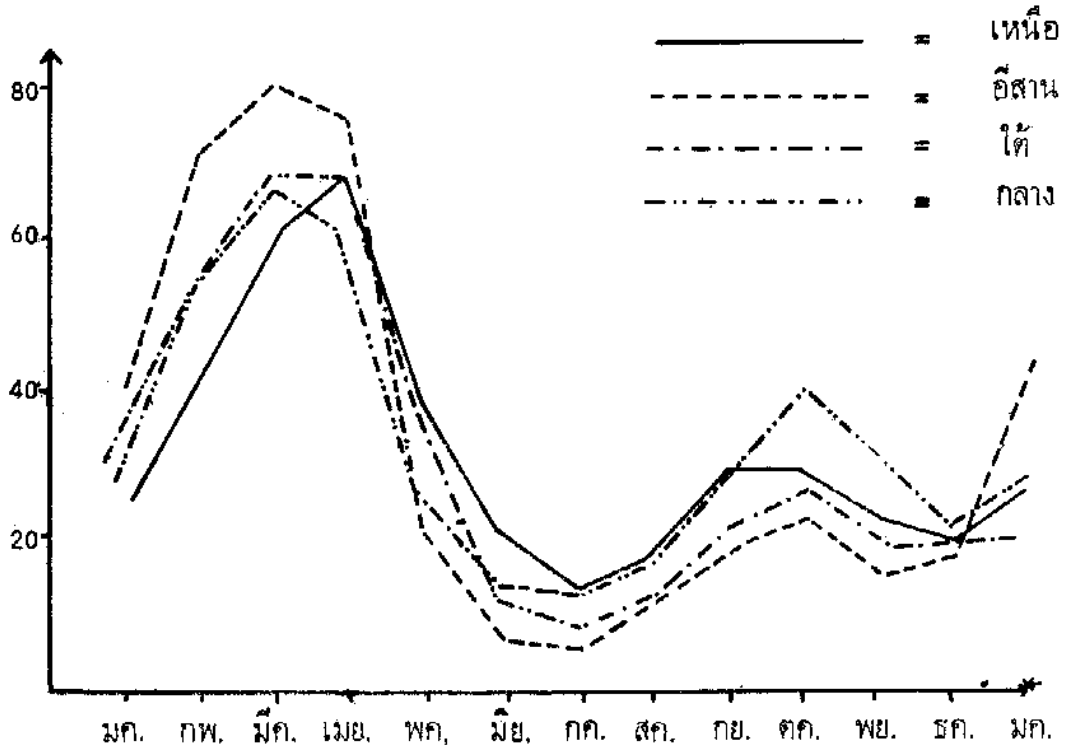
จากตารางที่ 6-10 ซึ่งแสดงถึงการกระจายเวลาว่างงานและไม่ว่างงานการเกษตรของผู้ทำงานในโครงการ สามารถเข้าใจได้โดยไม่ยากนัก ยกตัวอย่างเช่น ในภาคเหนือ จะมีผู้ที่ตอบว่า "ไม่ว่างงาน" ในเดือนมกราคม 75.8% ของจำนวนผู้ตอบทั้งหมด สำหรับอีก 24.2% ที่เหลือซึ่งอยู่ในประเภทว่างงานนั้นยังแบ่งออกเป็นว่างงาน แต่มีงานนอกไร่นาทำและว่างงานจริงๆ สภาพการว่างงานและการมีงานทำในแต่ละภาคจะเห็นได้ชัดเจนกว่าโดยดูจากรูปที่ 6-2

เท่าที่ดูด้วยสายตา จะเห็นว่าเดือนที่ราษฎรว่างงานมากที่สุดนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกันในทุกๆ ภาคของประเทศ คือเริ่มตั้งแต่ประมาณกลางเดือนมกราคม และไปสิ้นสุดแล้วปลายเดือนพฤษภาคม และจะมีช่วงว่างงานอีกเล็กน้อยระหว่างเดือนกันยายนถึงเดือนพฤศจิกายน ความแตกต่างระหว่างภาคก็มีอยู่บ้างพอจะเห็นได้ เช่น ในภาคตะวันออก-

ตารางที่ 6-10

การกระจายเวลาว่างและไม่ว่างงานการเกษตรของผู้ทำงานในโครงการแบ่งตามรายเดือน

เดือน	ภาคเหนือ				ภาคกลาง				ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ				ภาคใต้				ทั่วประเทศ	
	ว่างงาน		ไม่ว่างงาน		ว่างงาน		ไม่ว่างงาน		ว่างงาน		ไม่ว่างงาน		ว่างงาน		ไม่ว่างงาน		ว่างงาน	ไม่ว่างงาน
	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ	และมีงานอื่นทำ	ไม่มีงานอื่นทำ
มกราคม	12.3	11.9	75.8	10.8	83.2	22.3	19.0	58.7	11.2	4.6	81.2	16.8	15.1	68.1	16.8	15.1	68.1	68.1
กุมภาพันธ์	17.7	26.4	60.6	24.8	48.3	36.9	29.8	30.3	8.8	5.9	86.9	67.0	25.9	87.1	67.0	25.9	87.1	87.1
มีนาคม	23.1	36.5	80.4	35.8	34.7	45.0	36.3	20.7	15.4	14.5	81.1	33.6	33.2	32.0	33.6	33.2	32.0	32.0
เมษายน	24.2	48.1	32.8	33.0	40.9	34.1	35.4	25.5	24.0	27.1	58.5	31.2	35.6	32.9	31.2	35.6	32.9	32.9
พฤษภาคม	17.6	19.5	62.8	13.5	74.7	30.7	7.9	81.4	16.1	17.3	80.6	13.0	12.4	44.6	13.0	12.4	44.6	44.6
มิถุนายน	10.6	9.3	79.0	6.9	86.7	3.7	1.4	84.9	8.6	7.3	84.1	6.7	5.0	88.3	6.7	5.0	88.3	88.3
กรกฎาคม	7.8	4.5	87.7	4.4	88.8	2.7	1.2	96.1	3.9	3.4	42.2	4.9	3.3	92.1	4.9	3.3	92.1	92.1
สิงหาคม	8.2	7.8	84.0	7.4	84.7	4.8	4.6	90.9	3.4	6.6	84.1	6.2	5.6	88.2	6.2	5.6	88.2	88.2
กันยายน	12.3	15.0	72.7	13.7	73.8	8.2	8.4	83.4	2.8	2.1	45.1	4.6	10.5	85.5	4.6	10.5	85.5	85.5
ตุลาคม	11.7	15.6	72.7	20.5	63.1	10.7	7.8	79.5	3.3	2.6	93.8	14.9	13.0	75.4	14.9	13.0	75.4	75.4
พฤศจิกายน	10.0	10.4	79.6	15.4	70.0	7.1	4.6	88.3	5.6	8.5	88.3	9.3	8.7	82.0	9.3	8.7	82.0	82.0
ธันวาคม	8.4	7.9	88.9	7.5	82.2	7.8	7.7	84.5	8.6	11.2	80.2	8.6	8.0	83.4	8.6	8.0	83.4	83.4
เฉลี่ยทั้งปี	13.7	17.0	64.3	18.7	68.6	16.8	13.6	29.6	9.2	8.7	82.1	14.4	14.7	70.8	14.4	14.7	70.8	70.8
จำนวนตัวอย่าง	1,606				1,510				2,819				616				6,551	



รูปที่ 6-2 เวลาว่างงานของเกษตรกรผู้ทำงานในโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523 ออกเฉียงเหนือ อัตราการว่างงานจะสูงกว่าทุกภาคในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม จากนั้นการว่างงานก็จะลดลงอย่างมากจนกลายเป็นภาคที่มีการทำงานมากที่สุด ในระหว่างมกราคม-พฤษภาคม และสูงที่สุดกว่าทุกภาคระหว่างกันยายนถึงธันวาคม แต่อย่างไรก็ตามการว่างงานตามที่ไต้แสดงในรูป 6-2 นั้นเป็นการว่างงานการเกษตรหลัก ซึ่งรวมทั้งการทำงานอื่นพิเศษและการว่างงานจริงๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งอาจจะทำให้ดูอัตราสูงจนน่าตกใจ แต่อัตราการว่างงานจริง คือว่างงานโดยไม่มีงานอื่นทำ หรือการอยู่บ้านเฉยๆ ของราษฎรทั่วประเทศในช่วงมีการว่างงานมากที่สุดคือในเดือนเมษายน จะมีเพียง 35.9% แทนที่จะเป็น 67.1% ตามที่ปรากฏในรูป โดยเฉลี่ยทั่วประเทศตลอดทั้งปีจะมีราษฎรว่างงานประมาณ 30 คนใน 100 คน และในจำนวนนี้ครึ่งหนึ่งจะมีงานอื่นนอกการเกษตรทำ ส่วนอีกครึ่งหนึ่งอยู่เฉยๆ โดยไม่มีงานทำ ประโยชน์หลักที่จะได้จากข้อมูลตามตารางที่ 6-10 ก็คือ ทำให้เรารู้ถึงช่วงเวลาที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินโครงการสร้างงานในชนบทในปี

ต่อๆไป คือในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนพฤษภาคม เนื่องจากเป็นช่วงที่มีการว่างงานมากที่สุด

3. การชะลอการอพยพเข้าเมืองของแรงงานชนบท

ข้อมูลที่เราสำรวจได้มีเพียงพอที่จะตอบปัญหาเกี่ยวกับการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำของแรงงานชนบทได้ด้วย เราทราบดีแล้วว่าในฤดูแล้งของแต่ละปีราษฎรในชนบทจะอพยพเข้ากรุงเทพฯ หรือเมืองอื่นเพื่อหางานทำ ครั้นเมื่อถึงฤดูเพาะปลูกใหม่ก็จะกลับภูมิลำเนาเดิมเพื่อทำการเพาะปลูก การอพยพหรือการย้ายถิ่นชั่วคราวนี้ ถ้ามองจากทัศนะของเกษตรกรผู้ไม่มีงานทำจริงๆ ในช่วงฤดูแล้ง ก็จะทำให้เห็นว่าน่าจะทำได้เพราะการอยู่เฉยๆคงไม่ได้ประโยชน์อะไรขึ้นมา แต่เมื่อกำหนดถึงต้นทุนที่เกิดต่อส่วนตัวเกษตรกรผู้อพยพเอง เช่น ค่าเดินทาง ค่าอาหาร ที่อยู่อาศัย รวมทั้งค่าความลำบากในการดำรงชีวิตในที่ใหม่ และต้นทุนของสังคมในรูปของความแออัดยัดเยียดของเมือง ก็จะสูงกว่าผลประโยชน์ที่บุคคลหรือสังคมสมควรจะได้ เพราะฉะนั้น เป็นการเหมาะสมกว่าที่ผู้ว่างงานในชนบทจะมีงานทำในชนบทนั่นเองโดยไม่ต้องอพยพเข้าเมือง

ในตารางที่ 6-6 ข้างต้นมีข้อมูลที่พอจะชี้ให้เห็นถึงขนาดหรือขอบเขตของการชะลอการอพยพของแรงงานชนบทเข้าไปในเมืองในฤดูแล้งได้ ข้อมูลดังกล่าวนี้ได้จากตารางที่ 6-6 ซึ่งแสดงถึงสถานที่ทำงานของงานอื่นๆ ก่อนที่ราษฎรผู้นั้นจะมารับจ้างทำงานในโครงการ กสช. โดยเฉลี่ยทั่วประเทศแล้วราษฎรที่ทำงานในโครงการที่ตอบว่าได้ทำงานอื่นอยู่ก่อนแล้วมีอยู่ 58.9% ของคนทำงานทั้งหมด 6,700 คนเศษ และในจำนวน 58.9% นี้ ปรากฏว่า 1.3% ได้ทำอยู่ที่กรุงเทพฯ และอีก 1.3% ตอบว่าทำอยู่ในจังหวัดอื่น ๆ เมื่อพิจารณาจากคนที่ทำงานในโครงการ กสช. ทั้งหมด 2,895 ล้านคน แล้วพอจะคำนวณได้ว่า โครงการ กสช. อาจมีส่วนดึงดูดคนที่ยอพยพเข้ากรุงเทพฯ ให้กลับไปทำงานในภูมิลำเนาเดิมประมาณ 22,000 คนเศษ และเมื่อรวมกับราษฎรที่ทำอยู่ในต่างจังหวัดอื่น ๆ แล้ว จำนวนคนที่กลับไปทำงานทั้งหมดจะสูงถึงประมาณ 44,000 คนเศษ และที่น่า

สังเกตอีกอย่างหนึ่งคือการอพยพย้ายถิ่นของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงสูงกว่าภาคอื่น ๆ ทุกภาค ซึ่งจะดูได้จากกรมงานทำในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัดก่อนทำงานในโครงการซึ่งสูงกว่าของภาคอื่นทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม เราจะต้องระมัดระวังในการตีความว่า โครงการ กสช. มีส่วนดึงดูดคนที่อพยพเข้าเมืองให้กลับไปทำงานในชนบท ทั้งนี้ ก็เพราะว่าโครงการ กสช. 2523 เพิ่งจะเริ่มกันอย่างจริงจังเมื่อปลายเดือนพฤษภาคม ซึ่งเกือบจะถึงฤดูที่ราษฎรจะเริ่มทำการเพาะปลูกแล้ว เพียงแต่รอฝนแรกเท่านั้นเอง ในช่วงนี้อาจเป็นช่วงที่ผู้อพยพไปทำงานทำในเมืองได้กลับภูมิลำเนาเดิมบ้างแล้วก็ได้ แต่กระนั้นก็ตามจากการสอบถามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น และตัวราษฎรเอง เราพอจะมีความเชื่อมั่นพอสมควรว่าโครงการ กสช. ในปีต่อไป หากดำเนินการตลอดช่วงฤดูแล้ง และมีงบประมาณหรือปริมาณงานเพียงพอจะสามารถชะลอการอพยพเข้าเมืองของชาวชนบทได้อย่างมาก

4. ปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานในโครงการ กสช.

ปัญหาหลัก ๆ เกี่ยวกับการบริหารแรงงานในโครงการ กสช. ได้กล่าวไว้แล้ว ในส่วนนี้เราจะพิจารณาเฉพาะประเด็นเดียวกันคือ เรื่องข้อตกลงเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างแรงงานให้กับราษฎรผู้ทำงานในโครงการ ซึ่งเป็นประเด็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันมากตั้งแต่ก่อนที่โครงการจะสิ้นสุด และเราได้ตั้งคำถามขึ้นถามผู้ทำงานในโครงการเพื่อหาลักษณะและขอบเขตของปัญหาที่แน่นอนต่อไป ผลการสำรวจการปฏิบัติเกี่ยวกับข้อตกลงการจ่ายค่าแรงงานของแต่ละภาคได้แสดงไว้แล้วในตารางที่ 6—11

เกี่ยวกับการจ่ายค่าแรงให้ผู้ทำงานในโครงการนี้ ระเบียบของโครงการ กสช. ได้กำหนดไว้ว่า ให้นายอำเภอยืมเงินจากจังหวัดไปสำรองจ่ายสำหรับโครงการที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของวงเงินแต่ละโครงการแล้วเอาไปเก็บไว้ที่อำเภอ พร้อมทั้งจะจ่ายให้สภาตำบลทันทีในวันเดียวกัน หรือวันรุ่งขึ้น ส่วนคณะกรรมการสภาตำบลเมื่อ

ตารางที่ 6-11

การกระจายลักษณะของข้อตกลงค่าจ้างแรงงาน

ข้อตกลง	ภาคเหนือ	ภาคกลาง	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้	ทั่วประเทศ
1. เมื่อได้รับเงินจากจังหวัด	8.1	0.3	3.1	1.3	3.5
2. ทุกวัน	1.5	0.3	0.7	0.5	0.8
3. ทุก 2-3 วัน	3.4	5.6	2.5	1.1	3.3
4. ทุก 4-6 วัน	15.1	7.3	4.2	4.3	7.5
5. ทุก 7-10 วัน	7.3	29.4	7.1	22.8	13.8
6. ทุก 15 วัน	1.5	3.5	1.6	2.6	2.1
7. เมื่องานเสร็จ	44.9	36.2	71.5	44.1	54.6
8. จ่ายเป็นงวดตามแต่ละ ตกลงกัน	10.4	13.0	5.8	13.3	9.2
9. ไม่ได้ตกลงกัน/ไม่รู้	7.8	4.6	3.4	10.1	5.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวนตัวอย่าง	1,570	1,583	3,010	626	6,793

ได้รับเงินจากอำเภอแล้วก็ต้องจ่ายให้ผู้ทำงานในโครงการทันทีเหมือนกัน หรืออย่างมากไม่เกินวันรุ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ กลับเป็นไปได้ยากที่ว่าจะจ่ายเงิน เนื่องจากความยุ่งยากในการตรวจแบบฟอร์มต่าง ๆ มากมาย ความไม่เข้าใจขั้นตอนของการเบิกจ่ายเงิน และความประสงค์ของผู้ทำงานในโครงการเองที่อยากได้รับทีเดียวก่อนใหญ่ โดยไม่ต้องคอยรับหลาย ๆ ครั้ง เพราะฉะนั้น ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ่ายเงินให้ราษฎรในโครงการโดยเฉลี่ยของทั่วประเทศ จากตารางที่ 6-11 ซึ่งจะเห็นว่า การจ่ายเงินแบบทุกวันหรือแม้แต่จ่ายเมื่อได้รับเงินจากจังหวัดมีน้อยมาก ในขณะที่เดียวกันข้อตกลงที่จะจ่ายเงินเมื่องานเสร็จหรือเมื่อโครงการเสร็จ มีอัตราส่วนสูงมากคือ 54.6% เฉลี่ยทั่วประเทศ และสูงที่สุด 71.5% ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

แต่ถึงแม้ว่าจะมีข้อตกลงเรื่องการจ่ายค่าจ้างแรงงานอย่างใดอย่างหนึ่งไว้แน่นอนแล้วก็ตาม ก็ยังมีได้หมายความว่า การจ่ายเงินจริง ๆ จะเป็นไปได้ตามข้อตกลงในตอนนั้น

เสมอไป ตารางที่ 6-12 ซึ่งแสดงถึงข้อเท็จจริงจากการสอบถามผู้ทำงานในโครงการว่าได้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงการจ่ายค่าแรงหรือไม่ อย่างไร

จากตารางที่ 6-12 เราจะเห็นว่าโดยเฉลี่ยทั่วประเทศไม่ว่าข้อตกลงจะเป็นอย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามสัญญาคือราษฎรได้รับเงินตามข้อตกลงมีเพียง 71.9% เท่านั้น อีก 28.1% นั้นไม่ได้รับตามข้อตกลง หรือรับไม่ตรงตามข้อตกลงที่ตรงตามที่คำหมายกันไว้ คือในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีโครงการมากที่สุด และคนทำงานในโครงการมากที่สุด การปฏิบัติตามสัญญาคงจะมีน้อยหรือเป็นไปได้น้อยกว่าที่อื่น ซึ่งเป็นเช่นนั้นจริง ๆ ก็มีราษฎรเพียง 69.4% เท่านั้นที่แจ้งว่าได้รับเงินตามข้อตกลง สรุปแล้วข้อมูลจากตารางที่ 6-11 ก็น่าสนใจ จากตาราง 6-12 ก็น่าสนใจให้เห็นถึงปัญหาซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ หรือตำหนิติเตียนกันมากที่สุดสำหรับโครงการ กสช. นี้ ก็คือปัญหาการเบิกจ่ายเงินล่าช้าซึ่งจะต้องแก้ไขให้ได้ในโครงการปีต่อไป

ผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

นอกจากผลในทางรายได้และการจ้างงานแล้ว โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523 ยังได้ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ อีก ซึ่งถึงแม้จะไม่สำคัญเท่าผลในทางรายได้และผลทางการจ้างงานดังที่เราได้วิเคราะห์ไปแล้ว แต่ก็มีความสำคัญพอที่จะพิจารณาเพื่อความสมบูรณ์ของการศึกษาได้ดังนี้

1. ผลกระทบต่อระดับราคา

การใช้จ่ายเงินโดยรัฐในโครงการที่ค่อนข้างใหญ่อย่างเช่น โครงการสร้างงานในชนบท 2523 ซึ่งเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนถึง 3,500 ล้านบาท ภายในระยะเวลาอันสั้นเพียง 3-4 เดือนนี้ มักจะก่อให้เกิดความหวุ่นวิตกว่าจะเป็นการสร้างความกดดันในระดับราคา ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากว่าเงินจำนวนมากที่นำมาใช้นั้นเอามาจากเงินคงคลัง ซึ่งในทางหลักการนั้นถือเสมือนว่าได้มีการเพิ่มปริมาณเงินเข้าไปในระบบเศรษฐกิจโดยตรง เมื่อครั้งโครงการเงินผันปี 2518 รัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์

ตารางที่ 8-12
รายละเอียดของตกลงเกี่ยวกับค่าแรงงาน

ข้อตกลงเกี่ยวกับ การจ่ายค่าแรงงาน	ได้รับตามข้อตกลง				ไม่ได้รับตามข้อตกลงและ ได้รับไม่ตรงตามข้อตกลง				ยอดรวม						
	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาค ตะวันออก เฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาค ตะวันออก เฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ภาค เหนือ	ภาค กลาง	ภาค ตะวันออก เฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ภาค ตะวันออก เฉียง เหนือ	ภาค ใต้	ทั่วประเทศ
	75.0	75.0	93.5	37.4	75.0	30.7	25.0	6.5	62.5	22.0	8.3	0.3	3.1	1.3	3.5
1. จ่ายเมื่อได้รับ เงินจากจังหวัด	69.3	75.0	93.5	37.4	75.0	30.7	25.0	6.5	62.5	22.0	8.3	0.3	3.1	1.3	3.5
2. จ่ายทุกวัน	40.9	100.0	59.1	33.3	52.9	59.1	0.0	40.9	66.7	47.1	1.4	0.3	0.8	0.5	4.0
3. ทุก 2-3 วัน	55.6	90.8	28.0	100.0	61.4	44.4	8.1	72.0	0.0	38.6	3.6	5.7	7.5	0.2	3.4
4. ทุก 4-6 วัน	60.6	86.1	57.9	35.2	67.1	39.4	13.9	42.1	14.8	32.9	15.5	2.5	4.2	4.4	7.6
5. ทุก 7-10 วัน	74.6	89.0	51.2	75.5	76.5	25.4	11.2	88.8	24.0	23.5	7.5	30.0	7.1	23.6	14.0
6. ทุก 15 วัน	82.6	76.4	75.0	36.7	78.0	17.4	23.6	25.0	13.3	22.0	1.5	3.6	1.6	2.5	2.1
7. เมื่องานเสร็จ	72.3	72.1	71.5	73.7	71.9	27.7	27.9	28.5	26.3	28.1	44.5	36.8	70.7	45.1	56.2
8. จ่ายเป็นงวด	71.8	81.1	74.3	76.3	76.1	28.2	18.9	25.7	23.7	23.9	10.7	13.0	5.8	13.2	9.3
9. เมื่อได้ตกลง/ ไม่รู้	62.2	63.6	78.3	34.0	59.4	47.8	36.4	21.7	66.0	40.6	5.9	2.9	3.1	8.2	4.1
รวม	68.2	80.4	69.4	71.7	71.9	31.8	19.6	30.6	27.5	28.1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ได้ใช้จ่ายจากเงินคงคลังทั้งหมด 2,500 ล้านบาท ซึ่งน่าจะเสี่ยงต่อภาวะเงินเฟ้อมาก แต่ผลการวิเคราะห์ที่ดูจริงๆ ก็ปรากฏว่ามีได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ก็เนื่องจากว่าเศรษฐกิจในตอนต้นปี 2518 ตกอยู่ในสภาวะซบเซาเนื่องจากฝนแล้งและผลการผลิตตกต่ำ การอัดฉีดเงินตามโครงการเงินผันเข้าไปในระบบเศรษฐกิจจึงเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว โดยมีได้เสี่ยงต่อการสร้างความกดดันเรื่องเงินเฟ้อแต่อย่างใด ยกเว้นการเพิ่มขึ้นของราคาวัตถุก่อสร้างในระดับท้องถิ่นซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมชาติของการที่อุปทานไม่เพียงพอต่ออุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในระยะสั้น

โครงการ กสช. 2523 ได้เริ่มต้นอย่างเดียวกับโครงการ ปชล. 2518 โดยการให้ใช้เงินคงคลังตามจังหวัดต่างๆ ไปพลางก่อน แต่สำหรับโครงการ กสช. 2523 นี้ งบประมาณที่ใช้จริงๆ ก็ได้มาจากการตัดยอดงบค่าก่อสร้าง ค่าวัสดุ และครุภัณฑ์ ของกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ จนเพียงพอกับงบประมาณที่ตั้งไว้ เพราะฉะนั้นจำนวนการใช้จ่ายที่แท้จริงจึงมิได้ผิดแผกไปจากจำนวนการใช้จ่ายที่ได้คาดการณ์ไว้แล้ว เพียงแต่เปลี่ยนประเภทของการใช้จ่ายเท่านั้นเอง ด้วยเหตุนี้โดยหลักการแล้วความกดดันต่อภาวะเงินเฟ้อผ่านปริมาณเงินที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจส่วนรวมจึงไม่น่าจะมี แต่ก็เป็นไปได้ที่รายได้จากการทำงานในโครงการจะถูกใช้ไปในการซื้อสินค้า หรือบริการอย่างใดอย่างหนึ่งมากเป็นพิเศษจนก่อให้เกิดความขาดแคลนจนทำให้ราคาต้องถีบตัวสูงขึ้น เท่าที่เราทราบจากผลการสำรวจส่วนใหญ่ของราษฎรใช้เงินจากโครงการไปในการซื้อหาอาหารโดยทั่วไป ซึ่งน่าจะมีปริมาณเพียงพอที่จะสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นได้ อีกประการหนึ่งโครงการ กสช. 2523 นี้ ส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภท 1 ซึ่งใช้แรงงานราษฎรเป็นหลักและเครื่องมือเครื่องใช้เกี่ยวกับงานดินราษฎรก็มีอยู่แล้ว ดังนั้นความกดดันเกี่ยวกับราคาวัตถุก่อสร้างในระดับท้องถิ่นจึงมีน้อยมาก หรือเกือบไม่มีเลย สรุปได้ว่านอกจากความกดดันอันเนื่องมาจากปัจจัยอื่นในระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป เช่น ราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และต้นทุนการผลิตอื่นๆ ที่เพิ่มสูงขึ้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโครงการ กสช. 2523 มิได้มีส่วนทำให้ระดับราคาโดยทั่วไปสูงขึ้นแต่อย่างใด

2. ผลกระทบต่อการผลิตทางการเกษตร

อุปสรรคที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการผลิตทางการเกษตรของชนบทไทย คือการขาดน้ำที่จะใช้ ในการเพาะปลูก จริงอยู่วัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. 2523 คือ การสร้างงานให้ราษฎรผู้ประสบปัญหาอันเนื่องมาจากฝนแล้ง ได้มีรายได้พิเศษในท้องถิ่นของตนโดยไม่ต้องอพยพไปทำงานทำที่อื่น แต่งานหลักในโครงการซึ่งได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อใช้ในการผลิตและการอุปโภคบริโภคนั้น รัฐบาลก็คงหวังว่าจะได้ก่อให้เกิดประโยชน์ติดตามมาในการผลิตทางการเกษตรและการดำรงชีวิตอยู่ที่ดีขึ้นในชนบทด้วย เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์รองลงมา ผลงานประเภทแหล่งน้ำนี้มีสถิติทั่วประเทศปรากฏว่าได้ขุดบ่อน้ำกว่า 12,000 บ่อ ขุดสระน้ำกว่า 17,000 แห่ง สร้างอ่างเก็บน้ำ ทำนบฝาย ผนังกั้นน้ำเกือบ 6,000 แห่ง และชุดคลอง เหมือง และรางระบายน้ำ ความยาวทั้งสิ้นกว่า 25,000 กิโลเมตร เมื่อพิจารณาคุณภาพจำนวนชิ้นงานตามที่กล่าวมาแล้วนี้ น่าจะเชื่อได้ว่าจะมีผลต่อการเพาะปลูกในปีต่อ ๆ ไปได้บ้าง แต่อย่างไรก็ดีเราคงไม่สามารถจะยืนยันได้ว่าผลการผลิตทางการเกษตรของปีต่อ ๆ ไปจะเพิ่มสูงขึ้นมาก ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการพัฒนาแหล่งน้ำในโครงการสร้างงานของปี 2523 ด้วยสาเหตุสำคัญที่ว่าโครงการประเภทที่ 1 ซึ่งเน้นการใช้แรงงานของราษฎรเป็นหลักนั้นจะมีความถูกต้องตามหลักวิชาการก่อสร้างหรือมีความคงทนถาวรพอที่จะใช้การได้ หรือได้ดีในปีการเพาะปลูกต่อ ๆ ไปเท่าที่ได้ทำไปแล้วรัฐบาลมิได้มีหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะวัดถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการที่ได้ทำไป หรือที่จะวัดความคงทนของโครงการดังกล่าว แต่โดยสามัญสำนึกเราพอจะรู้ว่าโครงการต่าง ๆ ที่ทำสำเร็จไปแล้วนั้นอยู่ได้ไม่นานก็ต้องเสื่อมโทรมหรือเสื่อมสภาพไปตามภาวะดินฟ้าอากาศ หรือการใช้ประโยชน์จากมัน เพราะฉะนั้นการจะหวังพึ่งโครงการเกี่ยวกับแหล่งน้ำในโครงการ กสช. 2523 ให้มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตหรือดำรงชีวิตในชนบทให้ดีขึ้นอย่างมากนั้น คงจะทำได้ไม่เต็มที่นอกเสียจากว่าจะมีโครงการเช่นว่านี้ติดต่อกันไปเรื่อย ๆ หรืออย่างน้อยก็มีการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

แต่กระนั้นก็ตาม เราต้องการชี้ให้เห็นว่าความไม่มั่นคงถาวรของโครงการประเภทที่หนึ่งซึ่งทำให้ไม่สามารถเป็นประโยชน์ต่อการผลิต และการอุปโภคและบริโภคของราษฎรโดยทั่วไปได้เต็มทีนั้น ไม่น่าจะเป็นจุดที่โครงการ กสช. 2523 จะต้องถูกโจมตีว่าประสบความสำเร็จล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ก็เพราะว่า ในประการแรกวัตถุประสงค์หลักของโครงการ กสช. 2523 นั้นประเด็นการกระจายรายได้มากกว่าการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการผลิตที่เพิ่มขึ้นและ ในประการที่สอง การจะให้บรรลุถึงเป้าหมายทั้งการผลิตและการวิภาค ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่จำกัด อาจจำเป็นต้องมีการลดขนาดของเป้าหมายลง (trade off) เพื่อให้ได้ทั้งสองอย่าง เพราะฉะนั้นการจะตัดสินว่าโครงการใดประสบความสำเร็จหรือไม่ ควรจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจก่อนว่าจุดมุ่งหมายหลักของโครงการคืออะไร จากนั้นจึงค่อยประเมินว่าโครงการนั้นบรรลุถึงจุดมุ่งหมายดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

3. การพิจารณาถึงผลประโยชน์-ต้นทุน (Benefit-Cost) ของโครงการ

การลงทุนในภาคสาธารณสุขนั้น โดยทั่วไปรัฐบาลจะต้องทำการศึกษาดังผลประโยชน์และต้นทุนในแง่ต่าง ๆ ของโครงการ ทั้งในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต แล้วหาสัดส่วนกันระหว่างค่าปัจจุบันของต้นทุน ถ้าสัดส่วนนั้นมากกว่าหนึ่งก็แสดงว่าการลงทุนในโครงการนั้นเหมาะสม แต่โครงการ กสช. พ.ศ. 2523 มิได้ผ่านขั้นตอนการศึกษาดังกล่าวด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ความเหมาะสมทางการเมือง ความยุ่งยากในการวัดหรือคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนของโครงการ ความเร่งด่วนในการดำเนินโครงการในแง่ของเวลา เป็นต้น และถึงแม้โครงการจะเสร็จสิ้นไปแล้ว ข้อมูลต่าง ๆ ที่เรามีก็ไม่เพียงพอที่จะทำการศึกษาอย่างละเอียดถี่ถ้วน ถึงผลประโยชน์และต้นทุนของโครงการได้

แต่ประเด็นที่เราต้องการจะชี้ให้เห็นมิใช่ประเด็นที่ว่าถ้าเรามีเวลาพอ หรือข้อมูลพอ เราควรจะทำการศึกษาในแง่ผลประโยชน์-ต้นทุนได้ หากแต่จะกล่าวว่าจะมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในการตีความว่าอะไรเป็นผลประโยชน์อะไรเป็นต้นทุน จนทำให้ไม่สามารถสรุปได้ว่าโครงการนี้เหมาะสมหรือไม่ กล่าวคืออาจจะพิจารณาให้มีผลประโยชน์

มากกว่าต้นทุนก็ได้ หรือต้นทุนมากกว่าผลประโยชน์ก็ได้ ที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าเรื่องที่เป็นจุดขัดแย้งนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับค่านิยม (Value) ของผู้พิจารณาโครงการโดยตรง คือฝ่ายหนึ่งอาจจะมองว่าการใช้จ่ายเงินในโครงการสร้างงานในชนบท ควรจะคำนึงถึงหลักความมีประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้มากที่สุด เพราะมีค่าเสียโอกาสเกี่ยวข้องอยู่กับการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าวในลักษณะที่ว่าเงินจำนวน 3,500 ล้านบาท ถ้าไม่นำมาใช้ในโครงการสร้างงานนี้ควรจะไปใช้ทำอย่างอื่นซึ่งอาจก่อให้เกิดประโยชน์ในทางการผลิตได้ดีกว่า หรือมากกว่าที่ได้ทำไป ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งอาจจะเห็นว่าปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ในชนบท เป็นปัญหาที่มีความรุนแรงในทางเศรษฐกิจกว่าปัญหาการผลิต เพราะฉะนั้นการที่รัฐจะช่วยราษฎรผู้ซึ่งรัฐทอดทิ้งหรือไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควรมาโดยตลอดโดยวิธีการที่ตรงที่สุด รวดเร็ว และเต็มเม็ดเต็มหน่วยที่สุด ก็น่าจะเป็นวิธีที่น่าจะสนับสนุนเต็มที่โดยมิได้คำนึงถึงประเด็นประสิทธิภาพในการผลิตของการใช้เงินโครงการแต่อย่างใด เรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่ที่ยังตกลงกันไม่ได้ระหว่างนักเศรษฐศาสตร์ด้วยกันเอง และจำเป็นต้องมีการตัดสินใจบนพื้นฐานของการเมือง สังคม หรือวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ยกนข้างจะนอกเหนือขอบข่ายการพิจารณาผลประโยชน์—ต้นทุนของโครงการซึ่งเป็นวิธีการทางเศรษฐศาสตร์

สรุป

ในบทนี้เราได้วิเคราะห์ถึงผลทางเศรษฐกิจของโครงการ กสช. พ.ศ. 2523 โดยได้แบ่งผลทางเศรษฐกิจดังกล่าวออกเป็น ผลในทางรายได้ ผลในทางการจ้างงาน และผลทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับผลในทางรายได้นั้น เราทราบจากการสำรวจราษฎรผู้ทำงานในโครงการว่า โดยเฉลี่ยทั่วประเทศผู้ทำงานในโครงการจะได้รับค่าจ้างเกือบ 900 บาทต่อคน ถ้าครอบครัวหนึ่งมีคนทำงานเต็มที่ 2 หรือ 3 คน ก็จะได้รายได้พิเศษในช่วงฤดูแล้งถึงประมาณ 1,500-2,000 บาท จากการทำงานในช่วงเวลาเพียงสั้น ๆ ซึ่งเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของรายได้สุทธิที่ราษฎรในชนบททำได้ในแต่ละปี ซึ่งตกประมาณปีละ

15,000—20,000 บาทต่อครอบครัวแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงไม่น้อยทีเดียว เงินจำนวนนี้หากได้รับการกระจายโดยเท่าเทียมกันและทั่วถึงกันระหว่างครอบครัวที่ยากจนในชนบทก็จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาค่าความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ชนบทกับเมือง และในชนบทด้วยกันเองได้ อย่างไรก็ตามสิ่งที่เราทำได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมถึงอิทธิพลของฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวต่อรายได้ที่ได้จากการทำงานในโครงการของคนในครอบครัวได้พบว่ามีแนวโน้มเล็กน้อยที่ราษฎรที่มีฐานะดีขึ้นจะได้รายได้จากแนวโน้มดังกล่าวมีขนาดอ่อนมากจนดูเหมือนการถูกต้องกว่าที่จะสรุปว่าฐานะทางเศรษฐกิจของราษฎรมีผลเป็นกลางต่อการช่วยเหลือโดยรัฐ โดยผ่านการสร้างงานในชนบทเพื่อให้ราษฎรมีรายได้พิเศษเพิ่มขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คนจะจนหรือไม่จนรัฐช่วยเหลือเท่าเทียมกันหมด รัฐมิได้พิจารณาช่วยเหลือคนที่ยากจนที่สุดก่อน ก่อนที่จะพิจารณาคคนที่ยากจนน้อยกว่า

ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานนั้น การศึกษาพบว่าจำนวนราษฎรที่ได้เข้าไปรับจ้างทำงานโครงการ กสช. 2523 มีทั้งหมดประมาณเกือบ 3 ล้านคน โดยได้อัตราค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราปกติในท้องตลาดแต่เพียงเล็กน้อยไม่มากนัก โครงการ กสช. ได้มีส่วนสร้างการมีงานทำได้จริงและในสัดส่วนค่อนข้างสูง แต่การที่โครงการนี้เริ่มช้าทำให้ราษฎรทำงานกับโครงการไม่ได้นานก็ต้องกลับไปทำงานด้านการเกษตรของตนเอง ในสภาพเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่า โครงการ กสช. 2523 มีส่วนแบ่งงานตามปกติของเกษตรกรซึ่งทำให้ความดีของโครงการที่สร้างการมีงานทำขึ้นมาลดลงไปมาก เราได้เสนอแนะด้วยว่าโครงการควรจะเริ่มในเดือนมกราคม และไปสิ้นสุดเอาปลายเดือนพฤษภาคม เพราะเป็นช่วงที่มีคนว่างงานมากที่สุด

ส่วนผลของโครงการในการสกัดกั้นการอพยพเข้าเมืองเพื่อหางานทำของราษฎรในชนบทในฤดูแล้งนั้นได้ผลพอสมควร ซึ่งถ้าเริ่มให้ถูกฤดูกาลแล้วเชื่อว่าจะสามารถสกัดกั้นการอพยพของแรงงานในฤดูแล้งได้อย่างได้ผลทีเดียว นอกจากนี้เรายังได้พบว่า

ปัญหาเกี่ยวกับการสร้างงานที่มีการวิพากษ์วิจารณ์หรือคำหึงหยาบมากที่สุดคือ ปัญหาเรื่องขั้นตอนการจ่ายเงินยุ่งยาก และการจ่ายเงินล่าช้าซึ่งจะต้องแก้ไขโดยเร็ว

ผลกระทบทางเศรษฐกิจในค้ำอื่น ๆ ที่พอจะพิจารณาได้มีไม่มากนัก เราเชื่อว่าโครงการ กสช. 2523 มิได้มีส่วนโดยตรงในการก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันผลงานตามโครงการที่สร้างเสร็จแล้วเราก็เชื่อว่าคงไม่มีความคงทนถาวรเท่าไรนัก และคงไม่สามารถให้ประโยชน์ในด้านการผลิตการเกษตรได้เต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามจุดประสงค์หลักของโครงการนี้ก็คื การช่วยเหลือค้ำสวัสดิการและการกระจายรายได้แก่ชาวชนบท ซึ่งแต่เพียงเท่านี้พอจะยอมรับได้ว่าโครงการนี้ประสบความสำเร็จอยู่ และภายใต้เงื่อนไขแห่งความล่าเียงว่าเป็นการถูกต้องแล้วที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจแก่สวัสดิการของค้ำในชนบทมากขึ้น โครงการสร้างงานในชนบทหรือโครงการประเภทเดียวกันนี้ควรจะได้รับค้ำสนับสนุนต่อไป