



บทที่ 1

บทนำ

โครงการสร้างงานในชนบท เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 โดยคณะรัฐมนตรีอนุมัติเงินจำนวน 3500 ล้านบาท เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2523 ให้สภาตำบลทั่วประเทศจัดทำโครงการในช่วงเดือนพฤษภาคม 2523 ถึงเดือนกรกฎาคม 2523 เพื่อแก้ปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรอันเนื่องจากภาวะฝนแล้งและเน้นให้จัดทำโครงการที่ใช้แรงงานราษฎร โดยกำหนดให้จัดทำโครงการประเภทแหล่งน้ำร้อยละ 70 โครงการประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์อีกร้อยละ 30

หลังจากการดำเนินการปีแรกได้มีการประเมินผล โดยคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ พร้อมทั้งสำรวจความต้องการของสภาตำบล อำเภอ จังหวัด ปรากฏว่าโครงการ กสช. ก่อให้เกิดผลทางด้านการกระจายรายได้และสร้างงานในชนบทอย่างกว้างขวางมีราษฎรเข้าร่วมทำงานตามโครงการประมาณ 3 ล้านคน มีรายได้เฉลี่ยจากการทำงานในช่วง 3 เดือน คนละ 500-800 บาท ราษฎรมีความพึงพอใจและต้องการให้มีโครงการ กสช. ต่อเนื่องไปอีก

รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจอนุมัติงบประมาณ จำนวน 3500 ล้านบาท สำหรับโครงการ กสช. ปี 2524 โดยกำหนดให้จัดทำโครงการประเภทแหล่งน้ำร้อยละ 50 โครงการประเภทสิ่งสาธารณประโยชน์ร้อยละ 30 และโครงการประเภทเพิ่มผลผลิตและส่งเสริมสุขภาพอนามัยร้อยละ 20 และให้ดำเนินการในช่วงเดือนมกราคมถึงเดือนมิถุนายน ในช่วงฤดูแล้ง

การประเมินผลโครงการ กสช. ปี 2524 โดย 4 หน่วยงานรับผิดชอบประกอบด้วย สำนักนโยบายและแผนมหาคไทย สำนักงบประมาณ สำนักเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมการพัฒนาชุมชน ร่วมกันประเมินผลโครงการ กสช. ทั่วประเทศ ข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินผลโครงการ กสช. ปี 2524 เป็นต้นเหตุให้มีการปรับปรุงโครงการ กสช. ในปี 2525

รวม 2 รายการ คือ

ประการแรก การขาดความรู้ด้านช่าง ทำให้โครงการไม่มั่นคงแข็งแรง จึงได้จัดทำคู่มือช่างชั้นพื้นฐาน ด้านแหล่งน้ำ ถนน อาคารต่าง ๆ รวมทั้งจัดฝึกอบรมกรมการสถาปัตย์ และช่างประจำหมู่บ้านทั่วประเทศ

ประการที่สอง กำหนดให้สถาปัตย์ลจจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี เพื่อให้สถาปัตย์ได้กรันกรองและเรียงลำดับความต่องการไว้ล่วงหน้า

ในปี 2525 รัฐบาลได้จัดสรรเงิน จำนวน 1,975.5 ล้านบาท โดยกำหนดให้จัดทำโครงการ กสช. รวม 3 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ก่อสร้างหรือปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค เช่น งานสร้างสระน้ำ บ่อน้ำ คู คลองส่งน้ำ รางระบายน้ำสาธารณะ งานสร้างฝาย และทำนบพื้นเมืองแบบต่าง ๆ (ยกเว้นทำนบดิน) งานขุดลอกห้วยหนอง คลอง บึง เหมือง หรืองานอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ประเภทที่ 2 ก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมเกี่ยวกับการเพิ่มผลผลิตด้านการเกษตรเกี่ยวกับการส่งเสริมรายได้และปัจจัยการผลิต เช่น กังหันลมสูบน้ำ โรงงานปรับปรุงคุณภาพยางแผ่น ตลาค ฉางเก็บผลผลิตทางเกษตร คอกสัตว์รวมบ่อเลี้ยงปลา เรือนเลี้ยงไหม เรือนเพาะชำ เป็นต้น

ประเภทที่ 3 ก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์คือชุมชน เช่น ถนน สะพาน โรงเรียน ที่ทำการสถาปัตย์ สถานีอนามัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ส้วมสาธารณะ ถึงเก็บน้ำ ประปาหมู่บ้าน เป็นต้น

ทั้งนี้ กำหนดให้พิจารณาจัดทำโครงการประเภทที่ 1 เป็นอันดับแรก เมื่อพื้นที่นั้น ๆ ไม่มีความต่องการโครงการประเภทที่ 1 แล้วจึงให้จัดทำโครงการประเภทที่ 2 และประเภทที่ 3 ตามลำดับ

สำหรับโครงการ กสช. ในปี 2526 รัฐบาลได้จัดสรรเงินจำนวน 2,000 ล้านบาท โดยจัดทำโครงการตามหลักเกณฑ์และนโยบาย กสช. ปี 2526

แต่จากการรายงานการประเมินผลโครงการ กสช. พ.ศ. 2523-2524 ที่ผ่านมาจากภาคกลาง โดยคณะอาจารย์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ประเมินผลเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ ในหัวข้อการสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งมีข้อความดังนี้

"จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในระดับอำเภอและจังหวัด เจ้าหน้าที่ที่ถึงกล่าวมีความเห็นว่าโครงการ กสช. มีระดับของการสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนต่ำกว่าระดับการสนองต่อความต้องการที่ประชาชนคิดว่าเป็นเช่นนั้น กล่าวคือ โครงการเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการ แต่อาจจะไม่ใช่ความต้องการที่แท้จริง หรือมีความจำเป็นที่สำคัญเป็นอันดับแรกก็ได้"

ฉะนั้น เมื่อการประเมินผลโครงการ กสช. ออกมาในลักษณะดังที่กล่าวมานี้เราจึงจำเป็นต้องพยายามหาวิธีการต่าง ๆ ที่สามารถช่วยให้การคัดเลือกอนุมัติโครงการเป็นไปอย่างเหมาะสมและตรงตามความต้องการของประชาชนส่วนรวมอย่างแท้จริงมากที่สุด

#### 1.1/ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการคัดเลือกโครงการที่เหมาะสมตามนโยบายของโครงการสร้างงานในชนบท
2. เพื่ออำนวยความสะดวก ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายในการคัดเลือกโครงการ
3. เพื่อทำการวิเคราะห์ผลตอบแทนในก้อนต่าง ๆ ที่ได้รับจากโครงการสร้างงานในชนบท
4. เพื่อนำเอาเทคนิคการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้กับโครงการสร้างงานในชนบท
5. เพื่อสร้างโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป นำมาใช้กับโครงการสร้างงานในชนบท เพื่อการคัดเลือกโครงการที่เหมาะสม



## 1.2/ ① วิธีดำเนินงานวิจัย

1. ศึกษารายละเอียด นโยบายและแนวปฏิบัติโครงการสร้างงานในชนบท ตลอดจนระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ
2. ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นกับโครงการสร้างงานในชนบท และข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ทำให้การดำเนินงานล่าช้าและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร พร้อมทั้งพยายามศึกษาวิธีการป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต
3. ศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาค้าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับโครงการสร้างงานในชนบท
4. ศึกษาข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะนำมาประกอบการวิจัยในครั้งนี้

ซึ่ง ได้แก่

- สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล
  - สำนักงานเลขาธิการ กสช. สำนักงานจังหวัด.....
5. ศึกษาขั้นตอนของเทคนิคการแก้ไขปัญหาค้าง ๆ อย่างละเอียดแล้วจึงเขียนโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการวิจัย
  6. ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่จะนำมาวิจัยอย่างละเอียดและถูกต้อง เพื่อที่จะทำให้ผลของการวิจัยถูกต้องตามความเป็นจริงและเกิดประโยชน์มากที่สุด
  7. ทดสอบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ โดยการนำโปรแกรมและข้อมูลป้อนเข้าสู่เครื่องคอมพิวเตอร์
  8. สรุปผลของการศึกษาวิจัย และข้อเสนอแนะต่าง ๆ

## 1.3 ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- ① 1. สามารถนำเอาการวิจัยนี้ไปใช้เป็นแนวทาง สำหรับการวิจัยอื่น ๆ ซึ่งมีหลักการ และความมุ่งหมายลักษณะเช่นเดียวกัน ตัวอย่างของโครงการที่เห็นได้อย่างชัดเจนในการที่จะนำเอาวิจัยนี้ไปใช้เป็นแนวทางในอันที่จะทำให้โครงการเหล่านั้นได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่ง ได้แก่

1.1 การอนุมัติเงินงบประมาณสำหรับหน่วยราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสมในอันที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุดตามความจำเป็นของแต่ละหน่วยราชการ และผลรวมของเงินอยู่ภายใต้ขอบข่ายของงบประมาณทั้งหมดด้วย

1.2 การคัดเลือกโครงการ ซึ่งมีอยู่ในแผนพัฒนาห้าปี ของแต่ละห้าปี เพื่อให้ได้ประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด ภายใต้วงเงินจกสรรของห้าปีนั้น ๆ

1.3 การตัดสินใจดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดในอันที่จะใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งรัฐบาลมอบให้ในการพัฒนาจังหวัดของตน ให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนส่วนรวมเป็นสำคัญ

1.4 การตัดสินใจลงทุนดำเนินการต่าง ๆ ของบริษัท เพื่อให้ได้รับผลกำไรสูงสุด และเงินลงทุนอยู่ภายใต้เงินทุนที่บริษัทมีอยู่ด้วย (ในกรณีที่บริษัทไม่ต้องการเสี่ยง) แนวทางนี้เหมาะสมกับการดำเนินการของบริษัทรับเหมาก่อสร้างเป็นอย่างมาก

2. โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ได้รับจากการวิจัยนี้ สามารถที่จะนำไปใช้เป็นโปรแกรมสำเร็จรูป เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำวิจัยอื่น ๆ ต่อไป

3. จากการที่การตัดสินใจอนุมัติโครงการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการนั้นกระทำโดยการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ฉะนั้น จึงช่วยอำนวยความสะดวกสำหรับเจ้าหน้าที่ในการที่จะต้องมาประชุมอนุมัติโครงการ และยังช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายด้วย

4. สามารถสรุปวิธีการวิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการสร้างงานในชนบทได้อย่างเหมาะสม และสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการในการวิจัยอื่น ๆ ซึ่งมีลักษณะโครงการ เช่นเดียวกันได้

#### 1.4 บทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

เนื่องจากโครงการสร้างงานในชนบท เป็นโครงการที่รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ และโครงการนี้ได้จัดทำในทุก ๆ จังหวัดของประเทศไทย ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าโครงการนี้เป็นโครงการที่ใหญ่มาก และใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศมีหลายพันล้านบาท ฉะนั้น การจัดทำโครงการนี้จะต้องประกอบไปด้วยผู้มีความรู้ความสามารถในหลายสาขาวิชา

และสิ่งสำคัญมากประการหนึ่งซึ่งควรจักให้มีขึ้นควบคู่ไปกับโครงการนี้ก็คือ การวิจัยประเมินผลโครงการ และจากการศึกษาค้นคว้าทำให้ ทราบว่ารายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงการสร้างงานในชนบท มีดังต่อไปนี้

สำนักนโยบายและแผนมหาคไทย กระทรวงมหาคไทย ได้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523-2524 (ภาคกลาง)

คณาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523-2524 (ภาคกลาง)

คณาจารย์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523-2524 (ภาคเหนือ)

คณาจารย์มหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523-2524 (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ)

คณาจารย์มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2523-2524 (ภาคใต้)

โครงการสร้างงานในชนบท ค่าเนิงานมาตั้งแต่ปี 2523 รัฐบาลจักให้มีโครงการนี้ขึ้นเพื่อจะบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรในชนบท ให้ราษฎรมีงานทำในช่วงระยะเวลาว่างงานในฤดูแล้ง มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่ต้องอพยพเข้ามาทำงานในเมือง จักให้มีแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตรและเพื่อการอุปโภคบริโภค รวมทั้งจักให้มีทางสาธารณะ สิ่งก่อสร้างที่เป็นประโยชน์ในค้ำนการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนและสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนเป็นการกระจายอำนาจการบริหารงานของรัฐ ไปยังส่วนภูมิภาคและเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างใกล้ชิดโดยผ่านสภาตำบลอันเป็นการวางรากฐานส่งเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตย

สำหรับรายละเอียดของรายงานการวิจัยที่กล่าวมานั้นประกอบด้วย การสุ่ม



ตัวอย่างการเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ความสำเร็จของโครงการ การวิเคราะห์ ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การวิเคราะห์ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อโครงการ กสช. และการประเมินผลเชิงวิศวกรรม เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าวนี้ ก็เพื่อที่จะเผยแพร่ผลของการศึกษา วิเคราะห์และประเมินผลที่ราษฎรได้รับจากโครงการทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขโครงการ รวมทั้งเป็นประโยชน์ในการใช้เป็นเอกสารอ้างอิงในการศึกษา วิจัย กำหนดนโยบาย วางแผนและวางโครงการต่อไป