

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี หลักการสำคัญ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์
2. ทฤษฎี Pattern Language
3. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัย
4. หลักการสำคัญของโครงการบ้านมั่นคง
5. แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน
6. แนวคิดการพัฒนาชุมชน
7. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์

ทฤษฎีมนุษยนิยม (Human Theory) ที่เกี่ยวข้องกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยนักจิตวิทยาชาวอเมริกันชื่ออับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow, 1908-1970) เป็นทฤษฎีแรงจูงใจที่มีความโดดเด่นและมีการกล่าวถึงและนำมาอ้างอิงถึงอย่างแพร่หลาย Maslow มีแนวความคิดว่าความต้องการของมนุษย์มีลักษณะเป็นลำดับขั้น จากระดับต่ำสุดไปยังระดับสูงสุด เมื่อความต้องการในระดับหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการอื่นในระดับที่สูงขึ้นต่อไป ลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ (The Need-Hierarchy Conception of Human Motivation) Maslow ได้เรียง ลำดับความต้องการของมนุษย์จากขั้นต้นไปสู่ความต้องการขั้นต่อไปไว้เป็นลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปจากทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ ([http://www.idis.ru.ac.th port/index.php?topic=2421.0](http://www.idis.ru.ac.th/port/index.php?topic=2421.0), 5 มกราคม 2555) ดังนี้

1. ความต้องการทางร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานที่มีอำนาจมากที่สุด และสังเกตเห็นได้ชัดที่สุด จากความต้องการทั้งหมดเป็นความต้องการที่ช่วย

การดำรงชีวิต ได้แก่ ความต้องการอาหาร น้ำดื่ม ที่อยู่อาศัย ออกซิเจน การพักผ่อนนอนหลับ ความต้องการทางเพศ ความต้องการความอบอุ่น ตลอดจนความต้องการที่จะถูกกระตุ้นอวัยวะรับสัมผัส แรงขับของร่างกายเหล่านี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความอยู่รอดของร่างกายและของอินทรีย์ ความพึงพอใจที่ได้รับ

ในขั้นนี้จะกระตุ้นให้เกิดความต้องการในขั้นที่สูงกว่าและถ้าบุคคลใดประสบความล้มเหลวที่จะสนองความต้องการพื้นฐานนี้ก็จะไม่ได้รับการกระตุ้นให้เกิดความต้องการในระดับที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตามถ้าความต้องการอย่างหนึ่งยังไม่ได้รับความพึงพอใจ บุคคลก็จะอยู่ภายใต้ความต้องการนั้นตลอดไป ซึ่งทำให้ความต้องการอื่นๆ ไม่ปรากฏหรือกลายเป็นความต้องการระดับรองลงไป เช่น คนที่อดอยากหิวโหยเป็นเวลานานจะไม่สามารถสร้างสรรค์สิ่งที่มีประโยชน์ต่อโลกได้ บุคคลเช่นนี้จะหมกมุ่นอยู่กับการจัดหาบางสิ่งบางอย่างเพื่อให้มีอาหารไว้รับประทาน Maslow อธิบายต่อไปว่าบุคคลเหล่านี้จะมีความรู้สึกเป็นสุขอย่างเต็มที่เมื่อมีอาหารเพียงพอสำหรับเขา และจะไม่ต้องการสิ่งอื่นใดอีก ชีวิตของเขาถือว่าได้ว่าเป็นเรื่องของการรับประทาน สิ่งอื่นๆ นอกจากนี้อาจจะไม่มีมีความสำคัญ บุคคลเช่นนี้มีชีวิตอยู่เพื่อที่จะรับประทานเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) เมื่อความต้องการทางด้านร่างกายได้รับความพึงพอใจแล้วบุคคลก็จะพัฒนาการไปสู่ขั้นใหม่ต่อไป ซึ่งขั้นนี้เรียกว่าความต้องการความปลอดภัยหรือความรู้สึกมั่นคง (safety or security) Maslow กล่าวว่าความต้องการความปลอดภัยนี้จะสังเกตได้ง่ายในทารกและในเด็กเล็ก ๆ เนื่องจากทารกและเด็กเล็ก ๆ ต้องการความช่วยเหลือและต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น ตัวอย่าง ทารกจะรู้สึกกลัวเมื่อถูกทิ้งให้อยู่ตามลำพังหรือเมื่อเขาได้ยินเสียงดัง หรือเห็นแสงที่สว่างมาก แต่ประสบการณ์และการเรียนรู้จะทำให้ความรู้สึกกลัวหมดไป พลังความต้องการความปลอดภัยจะเห็นได้ชัดเจนเช่นกันเมื่อเด็กเกิดความเจ็บป่วย ตัวอย่างเด็กที่ประสบอุบัติเหตุขาหักก็จะรู้สึกกลัว และอาจแสดงออกด้วยอาการผื่นร้ายและความต้องการที่จะได้รับความปกป้องคุ้มครองและการให้กำลังใจ

3. ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของ (Belongingness and Love Needs) ความต้องการความรักและความเป็นเจ้าของเป็นความต้องการขั้นที่ 3 ความต้องการนี้จะเกิดขึ้นเมื่อความต้องการทางด้านร่างกาย และความต้องการความปลอดภัยได้รับการตอบสนองแล้ว บุคคลต้องการได้รับความรักและความเป็นเจ้าของโดยการสร้างความสัมพันธ์กับผู้อื่น เช่น ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวหรือกับผู้อื่น สมาชิกภายในกลุ่มจะเป็นเป้าหมายสำคัญสำหรับบุคคล กล่าวคือ บุคคลจะรู้สึกเจ็บปวดมากเมื่อถูกทอดทิ้งไม่มีใครยอมรับ หรือถูกคัดออกจากสังคม ไม่มีเพื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำนวนเพื่อน ญาติพี่น้อง สมาชิกหรือลูก ได้ลดน้อยลงไป นักเรียนที่เข้าโรงเรียนที่ห่างไกล

บ้านจะเกิดความต้องการเป็นเจ้าของอย่างยิ่ง และจะแสวงหาอย่างมากที่จะได้รับการยอมรับจากกลุ่มเพื่อน

4. ความต้องการได้รับความนับถือยกย่อง (Self-Esteem Needs) เมื่อความต้องการได้รับความรักและการให้ความรักแก่ผู้อื่นเป็นไปอย่างมีเหตุผล และทำให้บุคคล เกิดความพึงพอใจแล้ว พลังผลักดันในขั้นที่ 3 ก็จะลดลง และมีความต้องการในขั้นต่อไปมาแทนที่ กล่าวคือมนุษย์ต้องการที่จะได้รับความนับถือยกย่อง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ความต้องการนับถือตนเอง (self-respect) กับความต้องการได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น (esteem from others) ดังนี้

4.1 ความต้องการนับถือตนเอง (self-respect) คือ ความต้องการมีอำนาจ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความแข็งแรง มีความสามารถในตนเอง มีผลสัมฤทธิ์ไม่ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น และมีความเป็นอิสระ ทุกคนต้องการที่จะรู้สึกว่าเขามีคุณค่าและมีความสามารถที่จะประสบความสำเร็จในงานภารกิจต่างๆ และมีชีวิตที่เด่นดัง

4.2 ความต้องการได้รับการยกย่องนับถือจากผู้อื่น (esteem from others) คือ ความต้องการมีเกียรติยศ การได้รับยกย่อง ได้รับการยอมรับ ได้รับความสนใจ มีสถานภาพ มีชื่อเสียงเป็นที่กล่าวขาน และเป็นที่ยอมรับชมเชย มีความต้องการที่จะได้รับความยกย่องชมเชยในสิ่งที่เขากระทำซึ่งทำให้รู้สึกว่าคุณค่าความสามารถของเขาได้รับการยอมรับจากผู้อื่น

5. ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองอย่างแท้จริง (Self-Actualization Needs) ถึงลำดับขั้นสุดท้าย ถ้าความต้องการลำดับขั้นก่อน ๆ ได้ทำให้เกิดความพึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ ความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงก็จะเกิดขึ้น การเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงเป็นความต้องการอย่างหนึ่งของบุคคลที่จะบรรลุถึงจุดสูงสุดของศักยภาพ เช่น ‘นักดนตรีก็ต้องใช้ความสามารถทางด้านดนตรี ศิลปินก็ต้องวาดรูป กวีจะต้องเขียน โคลงกลอน ถ้าบุคคลเหล่านี้ได้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตนตั้งไว้ก็เชื่อได้ว่าเขาเหล่านั้นเป็นคนที่รู้จักตนเองอย่างแท้จริง’

ความต้องการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงมิได้มีแต่เฉพาะในศิลปินเท่านั้น คนทั่วไป เช่น นักกีฬา นักเรียน หรือแม้แต่กรรมกรก็สามารถจะมีความเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงได้ถ้าทุกคนสามารถทำในสิ่งที่ตนต้องการให้ดีที่สุด รูปแบบเฉพาะของการเข้าใจตนเองอย่างแท้จริงจะมีความแตกต่างกันอย่างกว้างขวางจากคนหนึ่งไปสู่อีกคนหนึ่ง กล่าวได้ว่ามันคือระดับความต้องการที่แสดงความแตกต่างระหว่างบุคคลอย่างยิ่งใหญ่ที่สุด

ตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จ. ป. ส.) นอกจากทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow ที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีลำดับขั้นความต้องการ และบ้านหรือที่อยู่อาศัยก็เป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานของการดำรงอยู่ของชีวิตมนุษย์แล้ว ผู้วิจัยได้นำข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จ.ป.ส.) มานำเสนอด้วย เนื่องจากเป็นข้อมูลที่แสดงถึงลักษณะของสังคมไทยที่พึงประสงค์ตามเกณฑ์

มาตรฐานขั้นต่ำของเครื่องชี้วัด ว่าอย่างน้อยคนไทยควรมีคุณภาพชีวิตในเรื่องอะไรบ้าง และควรมีระดับความเป็นอยู่ไม่ต่ำกว่าระดับไหนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนดให้บ้านที่อยู่อาศัยเป็นตัวชี้วัดความจำเป็นพื้นฐานหมวดหนึ่ง ซึ่งข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จ. ป. รฐ.) ของครัวเรือน พ.ศ. 2555-2559 ของกรมพัฒนาชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มี 5 หมวด ได้แก่

หมวดที่ 1 สุขภาพดี (คนไทยมีสุขภาพ และอนามัยดี)

หมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย (คนไทยมีบ้านอาศัย และสภาพแวดล้อมเหมาะสม)

หมวดที่ 3 ฝึกฝนการศึกษา (คนไทยมีการศึกษาที่เหมาะสม)

หมวดที่ 4 รายได้ก้าวหน้า (คนไทยมีงานทำ และมีรายได้)

หมวดที่ 5 ปลุกฝังค่านิยมไทย (คนไทยประพฤติดี)

โดยหมวดที่ 2 มีบ้านอาศัย (คนไทยมีบ้านอาศัย และสภาพแวดล้อมเหมาะสม) มี 8 ตัวชี้วัด ได้แก่

1. ครัวเรือนมีความมั่นคงในที่อยู่อาศัย และบ้านมีสภาพทนถาวร

ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย หมายถึง สามารถอยู่ได้โดยไม่ต้องกังวลว่าจะมีปัญหาเรื่องที่พักอาศัย เช่น การไม่อยู่ในที่สาธารณะหรือเขตป่าสงวน ไม่อยู่ในเขตที่ประสบภัยน้ำท่วมอย่างร้ายแรง ไม่ถูกไล่ที่ เป็นต้น

สภาพทนถาวร หมายถึง บ้านที่มีโครงสร้างบ้าน มีหลังคามุงกระเบื้องหรือสังกะสี และมีฝาครอบทั้ง 4 ด้าน มีประตูหน้าต่างที่อยู่ในสภาพดี แข็งแรง ไม่ชำรุด อยู่คงทน สามารถอยู่ต่อไปได้ไม่น้อยกว่า 5 ปี

2. ครัวเรือนมีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม และบริโภคเพียงพอตลอดปี อย่างน้อยคนละ 5

ลิตรต่อวัน

3. ครัวเรือนมีน้ำใช้เพียงพอตลอดปี อย่างน้อยคนละ 45 ลิตรต่อวัน (ประมาณ 2

ปี)

4. ครัวเรือนมีการจัดบ้านเรือนเป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาด และถูกสุขลักษณะ

ครบทุกเรื่อง

5. ครัวเรือนไม่ถูกรบกวนจากมลพิษ

6. ครัวเรือนมีการป้องกันอุบัติเหตุอย่างถูกวิธี

7. ครัวเรือนมีความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน

8. ครอบครัวมีความอบอุ่น

ทฤษฎี Pattern Language

คริสโตเฟอร์ อเล็กซานเดอร์ (Christopher Alexander) (http://www.geocities.ws/youngsocratessociety/christoph_grassroots.html : 5 มกราคม 2555) ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เบิร์กลีย์ และเป็นที่รู้จักในฐานะสถาปนิกและนักทฤษฎีคนสำคัญทางสถาปัตยกรรมซึ่งส่งอิทธิพลแก่สถาปนิกและวงการสถาปัตยกรรมร่วมสมัย ได้เสนอโครงการ “Grass Roots Housing” เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบ้านซึ่งเกี่ยวเนื่องกับปัญหาความยากจนของประชากรในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ขณะที่จำนวนประชากรที่ยากจนกำลังเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ราคาของที่อยู่อาศัยก็กลับเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งเป็นผลจากราคาวัสดุก่อสร้างที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งดอกเบี้ยในการซื้อระบบเงินผ่อนซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของมูลค่าของบ้านที่สูงเกินจริง การกู้ยืมเงินจากธนาคารมาซื้อบ้านนั้น ทำให้ผู้ซื้อต้องจ่ายเงินสูงกว่ามูลค่าจริง ๆ ของบ้านถึง 3 เท่า โดย 2 ใน 3 นั้นคือราคาของดอกเบี้ยที่กำหนดโดยธนาคารและเช่นเดียวกับการซื้อบ้านเงินผ่อนทั่ว ๆ ไป ซึ่ง 70% ของราคามักเป็นดอกเบี้ย ในขณะที่มูลค่าบ้านอย่างแท้จริงอยู่ในราว 30% ของเงินที่จ่ายไปเท่านั้น โครงการ Grass Roots Housing นี้เป็นการทำงานโดยอาศัยทฤษฎี Pattern Language ซึ่งคิดค้นขึ้นโดย Alexander เอง หลักสำคัญของทฤษฎีคือมุ่งให้ผู้อยู่อาศัยออกแบบบ้านเองตามความต้องการเพื่อรองรับกิจกรรมต่าง ๆ ของตนและครอบครัว ซึ่งจะสามารแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย รวมทั้งยังทำให้เกิดความกลมกลืนระหว่างที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม การสร้างบ้านขึ้นเองของผู้อยู่อาศัยก็สามารถทำได้ง่ายโดยอาศัยทฤษฎีขึ้นนี้ตามความเป็นจริง มนุษย์ได้สร้างที่อยู่อาศัยของตนเองเป็นเวลากลยศวรรษมาแล้ว โดยอาศัยประสบการณ์และการปรับแต่งให้เข้ากับความต้องการของตน บ้านถูกสร้างขึ้นจากการสังเกตจากประสบการณ์ ความรู้ทางภูมิศาสตร์และวัสดุที่มีในท้องถิ่น ที่อยู่อาศัยจึงปรากฏออกมาในลักษณะที่มีความเป็น unique แต่กลมกลืนกับภูมิทัศน์รอบด้าน แต่ในสังคมปัจจุบันนี้การออกแบบและสร้างบ้านโดยบุคคลอื่น ๆ มีเพิ่มสูงขึ้น บุคคลเหล่านั้นไม่ใช่ผู้อยู่อาศัย และในบางครั้งไม่มีความคุ้นเคยและขาดความรู้ทางด้านภูมิศาสตร์ของพื้นที่นั้น ๆ บ้านจึงกลายเป็นบ้านที่มีลักษณะที่ขาดชีวิตและ “แปลกหน้า” ต่อผู้อยู่อาศัย รวมทั้งผู้อยู่อาศัยเองยังต้องสิ้นเปลืองเงินจำนวนไม่น้อยในการจ้างสถาปนิก

ทฤษฎี Pattern Language ถูกนำไปใช้ในโครงการ Grass Roots Housing เนื่องจากทฤษฎีนี้ทำให้การสื่อสารระหว่างผู้อยู่อาศัยและผู้สร้างบ้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้อยู่อาศัยสามารถอธิบายความรู้สึกและความต้องการที่มีต่อบ้านที่ตนต้องการออกมาและผู้สร้างบ้าน ก็สามารถเข้าใจได้ตรงกัน ทฤษฎีนี้จึงเป็นเสมือน “ภาษา” ที่ใช้ในการสื่อสารระหว่างผู้อยู่อาศัยและผู้สร้างบ้าน โดยเฉพาะทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีที่มีพื้นฐานมาจากหลักจิตวิทยาการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย Alexander กล่าวว่าทฤษฎีนี้เป็น “the instrument which gives the members of the cluster the power to design their houses

for themselves, and the medium through which they can communicate their ideas to the builder It is a system of instructions based on the most fundamental psychological necessities of buildings” ดังนั้นจึงสามารถทำให้คนธรรมดาซึ่งอาจไม่เคยมีความรู้ในด้านสถาปัตยกรรมมาก่อนสามารถใช้พลังการสร้างสรรค์ในตัวเองในการออกแบบบ้านได้อย่างคาดไม่ถึง

กระบวนการทำงานของโครงการ Grass Roots Housing

การทำงานของโครงการนี้นอกจากจะอาศัยทฤษฎี Pattern Language ดังกล่าวมาแล้ว ยังต้องการองค์ประกอบอื่น ๆ อีกด้วย ได้แก่ cluster, builder และ sponsor ซึ่งแต่ละส่วนมีหน้าที่แตกต่างกันดังนี้

Cluster คือ กลุ่มชุมชนซึ่งประกอบด้วยครอบครัวประมาณ 12 ครอบครัว แล้วมารวมตัวกันเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร แต่ละครอบครัวใน cluster มีหน้าที่ในการออกแบบบ้านของตนเองตามความต้องการ และอาจก่อสร้างบ้านด้วยตนเองถ้าต้องการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายด้านวัสดุก่อสร้าง นอกจากนี้พื้นที่ใช้สอยระหว่างตัวบ้านก็ต้องได้รับการดูแลจากครอบครัวบนพื้นที่นั้น ๆ โดยจะต้องออกแบบและสร้างเอง การสร้างบ้านและพื้นที่ใช้สอยระหว่างตัวบ้านจะมีพัฒนาการค่อยๆ ถูกสร้างขึ้นทีละน้อยจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ในเวลา 5 ปี แต่ผู้อยู่อาศัยสามารถเข้าอยู่อาศัยได้ตั้งแต่เริ่มแรก โดยในตอนแรกเริ่มของการสร้างบ้านนั้น ส่วนที่สำคัญที่สุดของบ้าน เช่น ห้องนอน ห้องน้ำ จะถูกสร้างขึ้นก่อน แล้วค่อย ขยายออกไปตามต้องการทีละเล็กทีละน้อย เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่แต่ละครอบครัวรับผิดชอบนั้นจะขึ้นอยู่กับขนาดพื้นที่บ้านและค่าใช้จ่ายในปีแรก ๆ จะสูงและค่อยลดลงในปีถัดมา ดังนั้นจึงเป็นการควบคุมทางอ้อมให้แต่ละครอบครัวสร้างบ้านอย่างเป็นค่อยๆ ไปตามความจำเป็น การซ่อมแซมหรือต่อเติมบ้านก็จะจัดการโดยครอบครัวนั้น ๆ เอง ส่วนด้านการเงินนั้น ผู้อยู่อาศัยต้องชำระเงินเป็นรายเดือนและไม่มีเงินค้ำว้น ผู้อยู่อาศัยมีสิทธิในการเป็นเจ้าของบ้านและสามารถขายต่อได้ โดยจะได้เงินประมาณ 90% ของมูลค่าที่ขายไป

Builder มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและเป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรเช่นเดียวกัน builder ถือว่ามีบทบาทสำคัญ เนื่องจากมีหน้าที่เสมือนผู้จัดการของโครงการและมีหน้าที่ในการช่วย cluster ในการออกแบบและสร้างบ้าน builder จำเป็นต้องมีความรู้ในทฤษฎี Pattern Language และสอนแก่ cluster ด้วยในกรณีที่ cluster ต้องการสร้างบ้านเอง โดยbuilder ต้องมีหน้าที่สอนและให้ความช่วยเหลือ หรือจัดหาแรงงานในราคาต่ำกว่าท้องตลาดในกรณีที่ cluster ต้องการจ้างแรงงานในการสร้างบ้าน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการจัดหาวัสดุก่อสร้างและมอบให้แก่แต่ละครอบครัวโดยไม่คิดมูลค่า นอกจากนี้ “the system of materials, provide by the builder, is so designed to make construction very simple indeed” (Alexander, 1973) รูปแบบของวัสดุ รวมทั้งทฤษฎี Pattern Language ทำให้การสร้างบ้านเป็นเรื่องง่ายสำหรับแต่ละครอบครัว รวมทั้งสามารถจ้างแรงงานที่เป็นนักเรียนหรือมี

ทักษะไม่มากนักในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาด หน้าที่สำคัญอีกประการของ builder คือ รับผิดชอบการจัดเก็บเงินเป็นรายเดือนของแต่ละครอบครัว รวมทั้งจัดหาเงินทุน (seed money) แก่ครอบครัวที่จะเข้ามาใหม่ โดยการแบ่งเงินส่วนหนึ่งที่ได้จาก cluster ไว้เป็นเงินทุน

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หน้าที่และบทบาทของ builder ครอบคลุมและรับผิดชอบมากกว่าสถาปนิก builder ยังมีหน้าที่สำคัญอีกประการ คือ หน้าที่เป็น “doctor of the environment” ในการควบคุมการสร้างบ้านไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และตรวจสอบความทรุดโทรมของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งซ่อมแซมและแก้ไข ดังนั้น builder จึงมีบทบาทสำคัญมากต่อโครงการเนื่องด้วยมีหน้าที่ครอบคลุมทุกด้านดังที่กล่าวมา Alexander จึงเห็นว่าในทุก cluster ควรมี builder ซึ่งได้รับการอบรมมาแล้วอย่างน้อย 3 ปี และเป็นจำนวนอย่างน้อย 2 คน

องค์ประกอบสำคัญประการสุดท้าย ได้แก่ sponsor ซึ่งเป็นองค์กรที่สนใจเรื่องการสร้างที่อยู่อาศัยและมีที่ดินที่สามารถมาใช้ประโยชน์ด้านที่อยู่อาศัยได้ อาจเป็นการรวมกลุ่มของชุมชน รัฐบาลระดับท้องถิ่น ภาคอุตสาหกรรม เอกชน มหาวิทยาลัย หรือมูลนิธิที่ไม่แสวงหาผลกำไรอื่น ๆ sponsor ควรมีสักยภาพและมั่นคงเพียงพอ ในการมอบเงินจำนวนหนึ่ง เพื่อใช้เป็นเงินทุนให้แก่ cluster แรกเริ่ม รวมทั้งอาจมอบที่ดินแปลงหนึ่ง ซึ่งจะอยู่ในทรัสต์ (trust) เป็นเวลา 15 ปี โดย cluster จะจ่ายเงิน จนในที่สุดที่ดินแปลงนั้นจะตกเป็นของ cluster โดยไม่สามารถทำการซื้อขายได้โดยหวังผลกำไร sponser อาจได้ผลกำไรเล็กน้อยจากการเติบโตของโครงการแบบ “self-seeding nature” (Alexander, 1973) ซึ่งยิ่งโครงการเติบโตมากขึ้นเท่าไร ก็จะได้ผลกำไรมากขึ้นเท่านั้น และโครงการจะเติบโตอย่างรวดเร็วได้ก็เนื่องจากการบริจาคที่ดินของ sponsor นั้น ๆ นั่นเอง

ปัญหาสำคัญของสังคมในยุคปัจจุบัน คือ ปัญหาการขาดแคลนบ้าน ปัญหาราคาบ้านที่สูงเกินควร และปัญหารูปแบบของบ้านที่ขาดชีวิตชีวา ซึ่งทำให้ผู้อยู่อาศัยขาดความรู้สึกในความเป็นเจ้าของที่แท้จริง โดยรู้สึกว่าบ้านเป็นเพียงวัตถุนิยมหนึ่งซึ่งหาซื้อได้ด้วยเงิน ปัญหาราคาสูงเกินควรของบ้านนั้นเกิดเนื่องจากระบบจำนอง (mortgage) หรือการซื้อบ้านเงินผ่อน ซึ่งอัตราดอกเบี้ยทำให้ผู้อยู่อาศัยต้องจ่ายเงินเพิ่มเป็นจำนวนไม่น้อยอย่างสูญเปล่า

โครงการ Grass Roots Housing โดย Christopher Alexander เป็นโครงการซึ่งถูกเสนอขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างแท้จริง นอกจากจะแก้ไขการซื้อบ้านในระบบจำนองและเงินผ่อนแล้ว ยังทำให้ชุมชนรู้จักการพึ่งตนเองซึ่งเป็นวิธีแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจภายในอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แทนที่จะพึ่งรัฐบาลเพียงอย่างเดียว ประชาชนจะสามารถมีบ้านเป็นของตนเองด้วยเงินของตนเอง สร้างบ้านตามกำลังทรัพย์ของตน การสร้างบ้านอย่างค่อยเป็นค่อยไป รูปแบบของบ้านจะออกมากลมกลืนกับสิ่งแวดล้อม มีความสวยงาม สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสูงสุด

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัย

ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม (2550 : 16) ได้ให้ทรรศนะการพัฒนาที่อยู่อาศัยว่าคนทุกคนย่อมต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เพราะที่อยู่อาศัยนอกจากเป็นที่อยู่หลับนอน และเป็นที่พักพิงทางกายแล้ว ยังเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการสร้างความรัก ความอบอุ่นในครอบครัวอันเป็นที่พึงใจของเราทุกคน ทั้งนี้คุณภาพของการพัฒนาที่อยู่อาศัย และสภาพการอยู่อาศัย ยังเป็นเครื่องชี้วัดความเจริญของประเทศ ทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนถึงคุณภาพชีวิตของประชากรอีกด้วย การจัดการเรื่องที่อยู่อาศัยต้องมีการแบ่งกลุ่มประชากรให้ชัดเจนทั้งด้านเศรษฐกิจ รายได้ และต้องสอดคล้องกับความแตกต่างของประชากร เนื่องจากพื้นฐานความเป็นอยู่ของคนไม่เท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของฐานะหรือรายได้ สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย จำเป็นที่จะต้องเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องเข้ามาดูแลกลุ่มนี้ โดยคำนึงถึงความพอดี คือ ต้องไม่ทำให้เป็นภาระกำลังความสามารถของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ซึ่งการจัดการต้องเน้นเรื่องสนองความต้องการพื้นฐาน (Functional Benefit) ไม่ใช่กระตุ้นให้ประชาชนเกิดความอยากได้อยากมี (Emotional Benefit) เพื่อบรรลุเป้าหมายการยกระดับคุณภาพ และมาตรฐานเรื่องที่อยู่อาศัยของประเทศสู่ประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นได้

หลักการสำคัญของโครงการบ้านมั่นคง

หลักคิดสำคัญของ “โครงการบ้านมั่นคง”

1. องค์กรชุมชนเป็นแกนหลัก เป็นการดำเนินการโดยองค์กรชุมชนและท้องถิ่น โดยชุมชนและท้องถิ่นเป็นผู้บริหารโครงการ แทนการบริหารโครงการก่อสร้างแบบเดิมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการให้ การบริหารแนวใหม่คือรัฐจะอุดหนุนงบประมาณค่าพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อมถึงชุมชนโดยตรง ทำให้ชุมชนเป็นตัวตั้งในการดำเนินการในทุกขั้นตอน สามารถคิด วางแผน และจัดการได้อย่างเต็มที่ เป็นผู้ช่วยสนับสนุนตามแนวทางใหม่นี้ ชาวบ้านจะเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้รับประโยชน์” หรือ “ผู้ขอรับความช่วยเหลือ” เป็น “เจ้าของโครงการ” ร่วมกันทั้งชุมชนและใช้กระบวนการบ้านมั่นคงเป็นกระบวนการพัฒนาที่จะเปลี่ยนสภาพ วิถีคิด สถานภาพ และความสัมพันธ์ของชุมชนกับสังคมให้ดีขึ้น

2. สร้างสังคมมั่นคงในเรื่องที่ดินอยู่อาศัย เป็นการสร้างความมั่นคงในการครอบครองที่ดิน เนื่องจากความมั่นคงในการถือครองที่ดิน จะเป็นพื้นฐานให้เกิดการสร้างชุมชนที่มั่นคงยั่งยืน โดยเน้นการใช้ที่ดินของรัฐ ที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ รวมทั้งการหาที่ดินใหม่ในกรณีที่ดิน

จะต้องมีการรื้อย้าย อันจะนำไปสู่การกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม เช่น การซื้อที่ดิน การเช่าระยะยาว เป็นต้น โดยเน้นสิทธิร่วมกันของชุมชนในการอยู่อาศัยตลอดจนการปรับแก้กฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาให้มีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

3. สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง บ้านมั่นคงมิใช่เป็นเพียงการสร้างที่อยู่อาศัยที่มั่นคงเท่านั้น แต่จะเน้นการสร้างชุมชนที่มั่นคง เข้มแข็งเป็นกระบวนการที่นำไปสู่การสร้างความมั่นคงของชีวิต ด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป็นสังคมที่มีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความสัมพันธ์ต่อกัน และมีการจัดการร่วมกัน เป็นการพัฒนาโครงการที่มั่นคงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ สภาพกายภาพที่สวยงาม

4. วางแผนการแก้ไขปัญหาทั้งเมืองโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน บ้านมั่นคง จะเน้นการแก้ปัญหาร่วมกันทั้งเมือง โดยมุ่งให้เกิดแนวทางและแผนการแก้ปัญหาที่ครอบคลุมทุกชุมชนที่ไม่มีความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัยทั้งเมือง สนับสนุนให้เกิดกลไกการพัฒนาเมืองร่วมกัน โดยชุมชนเป็นแกนหลัก ร่วมกับภาคีต่างๆ เช่น หน่วยงานท้องถิ่น เทศบาล สถาบันการศึกษาผังเมือง นักพัฒนาเอกชน ฯลฯ เพื่อร่วมกันวางแผนและจัดกระบวนการพัฒนาเมืองควบคู่กันไป

5. ความหลากหลายของรูปแบบและแนวทางการปรับปรุงที่อยู่อาศัย รูปแบบและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านมั่นคง ขึ้นอยู่กับความต้องการ ความสามารถในการจ่ายของชุมชนผู้เดือดร้อน เงื่อนไขที่ดินและความเห็นร่วมของคณะกรรมการเมือง ฯลฯ (สำนักงานโครงการบ้านมั่นคง, 2551)

วัตถุประสงค์ของ “โครงการบ้านมั่นคง”

1. เกิดการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างเป็นระบบในแต่ละเมืองทั่วประเทศ (Cities Without - Slums) มีระบบข้อมูลและแผนรวมของการพัฒนาชุมชนแออัด
2. คนงานในเมืองมีชุมชนที่มั่นคง มีคุณภาพชีวิตที่ดี ครอบคลุมมิติการพัฒนาด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม เกิดความมั่นคงในเรื่องที่อยู่อาศัยและสิทธิการครอบครองที่ดิน
3. เกิดรูปธรรมและรูปแบบของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยของชุมชนแออัดอย่างหลากหลาย เกิดการจัดการร่วมกันของชุมชน ท้องถิ่น สถาบันวิชาการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรพัฒนาต่างๆ
4. สร้างความพร้อม ความสามารถ องค์ความรู้ และกระบวนการเรียนรู้ให้กับชุมชนและท้องถิ่น
5. เกิดการปรับปรุง/ผ่อนปรนกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนา
6. เกิดการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคง สวยงาม น่าอยู่ มีรูปแบบสอดคล้องกับวิถีชีวิตและความสามารถในการจ่ายของคนในชุมชน

7. เกิดแผนและทิศทางการพัฒนาชุมชนอย่างบูรณาการ โดยเชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สวัสดิการ สิ่งแวดล้อม มีการออมทรัพย์เพื่อการสร้างทุนของชุมชน ฯลฯ

8. เกิดการรับรองสถานภาพของชุมชนและคนจน โดยได้รับการยอมรับจากหน่วยงานสังคมและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

9. เกิดระบบการจัดการของชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ สามารถเชื่อมโยงการพัฒนาทั้งระบบภายในชุมชนและนอกชุมชน

10. เกิดกลไกการพัฒนาที่มีส่วนร่วมหลายฝ่าย โดยชุมชนและองค์กรพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด (สำนักงานโครงการบ้านมั่นคง, 2551:18-19)

กลุ่มเป้าหมาย “โครงการบ้านมั่นคง”

1. เป็นชุมชนผู้มีรายได้น้อยที่มีบ้านของตนเอง ผู้อาศัยหรือเช่าบ้านที่อาศัยอยู่จริงในที่ดินของรัฐหรือเอกชนอย่างไม่นั่นคง รวมถึงกลุ่มบุกรุกขนาดเล็กที่กระจัดกระจายในเมือง

2. กลุ่มบ้านเช่าที่อยู่อาศัยจริงในชุมชนต่อเนื่องไม่ต่ำกว่า 5 ปี ยกเว้นผู้เช่าที่มีเหตุจำเป็นต้องย้ายออกจากชุมชนในพื้นที่ใกล้เคียง ให้คณะกรรมการชุมชนพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปตามความเดือดร้อน

3. กลุ่มบุกรุกขนาดเล็กกระจัดกระจาย หรือผู้จดทะเบียน ส.ย.7 ซึ่งมีรายได้ต่อครอบครัวไม่เกินเกณฑ์ผู้มีสิทธิของซื้อบ้านเอื้ออาทร

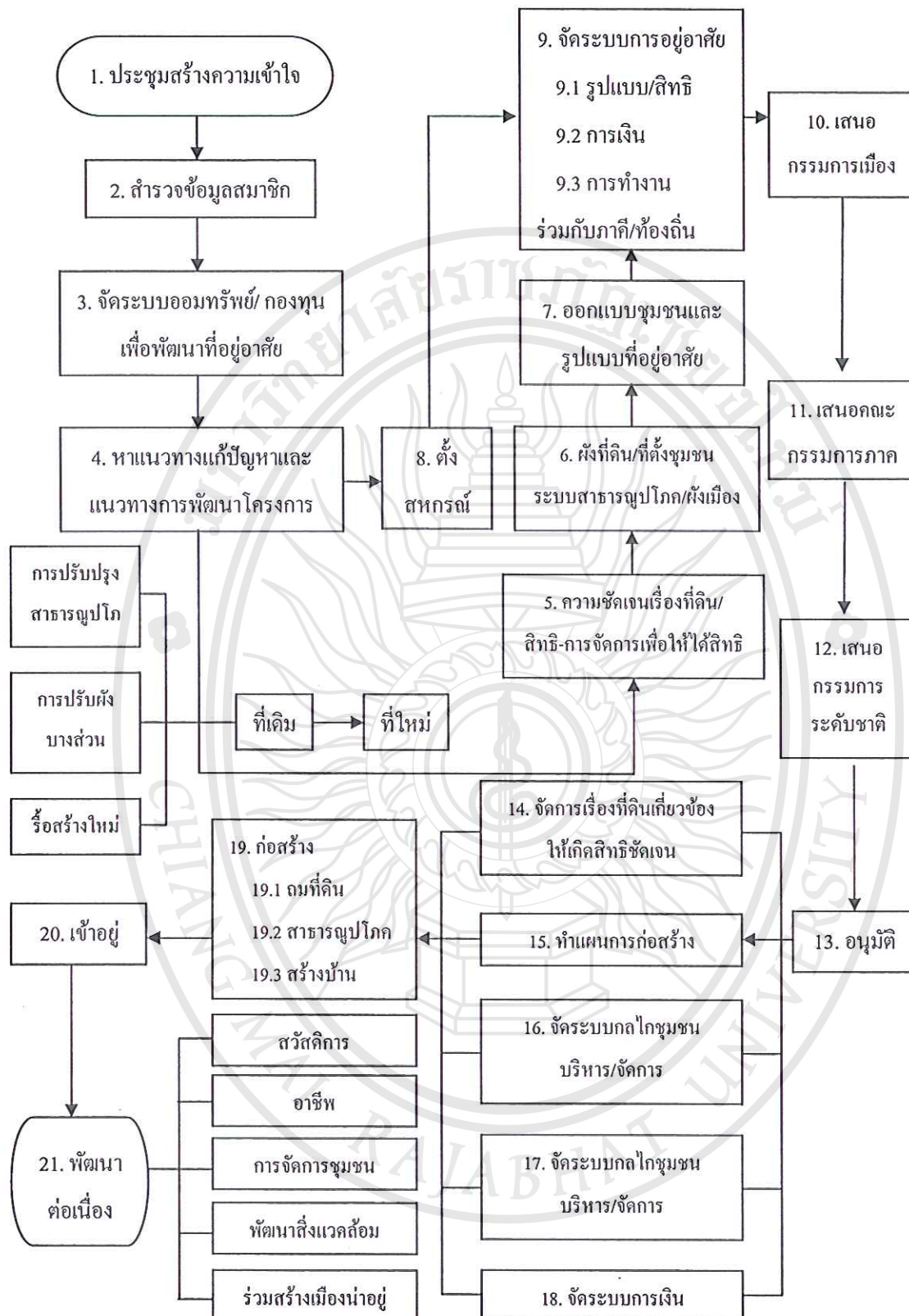
4. กรณีชุมชนที่อยู่ในที่ดินของตนเอง ให้พิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ตามความเดือดร้อน (สำนักงานโครงการบ้านมั่นคง, 2551:20-21)

รูปแบบการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย

1. การสร้างแฟลต คอนโดมิเนียม (Fiat/Condominium)
2. การปรับปรุงสาธารณูปโภค (Slum Upgrading)
3. การจัดปรับผังที่ดิน (Slum Reblocking)
4. การประสานประโยชน์การใช้ที่ดินและการแบ่งปันที่ดิน (Land Sharing)
5. การก่อสร้างที่อยู่อาศัยใหม่ในที่ดินเดิม (Reconstruction)
6. การรื้อย้ายและสร้างชุมชนใหม่ในที่ใหม่ (Relocation)
7. รูปแบบการพัฒนาชุมชนเป็นแกน (Community Based Housing)

ขั้นตอนการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในระดับชุมชน

ขั้นตอนการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในระดับชุมชน มีการดำเนินโครงการอยู่หลายขั้นตอน เพื่อให้มีความกระชับและดูได้ง่าย ผู้วิจัยจึงนำเสนอเป็นขั้นตอนการดำเนินโครงการ (Flow Chart) ตามภาพที่ 2.1 ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในระดับชุมชน

ที่มา: คู่มือการจัดทำโครงการบ้านมั่นคงการวางแผนและการออกแบบ, สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

(องค์กรมหาชน), 2552

สรุปผลการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในภาพรวมของประเทศ
ตั้งแต่รัฐบาลได้อนุมัติโครงการบ้านมั่นคงนำร่องตั้งแต่พ.ศ. 2546 ถึงปัจจุบัน ได้อนุมัติ
โครงการและอนุมัติงบประมาณ สนับสนุนชุมชนในการดำเนินโครงการบ้านมั่นคงในส่วนที่เป็น
งบประมาณแบบให้เปล่า ตามตารางที่ 2.1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1 ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 – พ.ศ.2554

ผลการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง รายปี ณ กันยายน 2554											
ลำดับ	ปี	อนุมัติ (คก.)	จำนวนชุมชน	จำนวนดำเนินการ (ครัวเรือน)	งบประมาณที่ได้รับจากรัฐ	งบสนับสนุน สาธารณูปโภค	เงินอุดหนุนที่อยู่อาศัย	งบบริหารจัดการ	การสนับสนุนการพัฒนา กระบวนการในชุมชน	รวมอนุมัติ	คงเหลือ
1	2546	17	41	1,830	146.625	61.79	1.78	3.11	5.16	71.85	74.78
2	2547	90	145	10,418	593.404	369.77	63.19	18.24	14.22	465.42	127.99
3	2548	26	26	1,708	222.000	43.72	4.70	2.50	33.19	84.11	135.89
4	2549	7	16	1,503	120.000	77.82	14.88	3.86	24.72	121.28	1.28
5	2550	170	258	16,789	1,275.600	564.64	265.24	22.99	4.80	857.68	417.92
6	2551	239	312	26,388	1,700.000	765.34	465.39	25.81	15.73	1,272.27	427.73
7	2552	184	344	16,670	1,244.000	509.88	209.15	17.31	10.10	746.44	497.56
8	2553	83	267	8,541	680.000	338.00	197.92	13.55	33.98	583.45	96.55
9	2554	76	169	8,006	977.220	353.05	196.41	16.21	15.94	581.61	395.61
รวม		892	1,578	91,853	6,958.849	3,084.00	1,418.65	123.59	157.86	4,784.10	2,175.31

ที่มา : เอกสารผลการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง สำนักปฏิบัติการภาคเหนือ สถาบัน
พัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ตุลาคม 2554

ผลการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง จังหวัดเชียงใหม่

การดำเนินโครงการบ้านมั่นคง จังหวัดเชียงใหม่ตั้งแต่ปี 2547 ถึงปัจจุบัน มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่ 5 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 37 ชุมชน 40 โครงการ จำนวน 3,064 ครัวเรือน ได้รับอนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณมาดำเนินโครงการ 29 ชุมชน 31 โครงการ จำนวน 2,395 ครัวเรือน ซึ่งบางชุมชนประชาชนที่ประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยจะรวมกลุ่มกันจัดทำโครงการบ้านมั่นคงในชุมชน บางชุมชนรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มออมทรัพย์ (กอ.) บางชุมชนประชาชนที่ประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยหลายชุมชน รวมตัวกันเป็นกลุ่มสหกรณ์เคหะสถาน (ส.ค.) เป็นการรวมตัวกันเป็นนิติบุคคลเพื่อการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ประกอบด้วย ดังนี้

ตารางที่ 2.2 การดำเนินโครงการบ้านมั่นคงจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2547- พ.ศ.2554

ลำดับ ที่	อ. ป. ท.	ชุมชน	จำนวน ครัวเรือน	มีการ เบิกจ่ายแล้ว	องค์กรรับผิดชอบ ที่ดิน
1	ทน.เชียงใหม่	กอ.กำแพงงาม	110	110	กรมศิลปากร
2	ทน.เชียงใหม่	วัดเกตุ	8	8	ส. น. ง.ขนส่งทางน้ำ
3	ทน.เชียงใหม่	หัวฝาย	138	138	กรมศิลปากร
4	ทน.เชียงใหม่	ส.ค. บ.ม.ก.ชุมชนวัดหัวฝาย	27	27	สาธารณะ
5	ทน.เชียงใหม่	ช่างฆ้อง	45	45	ตนเอง
6	ทน.เชียงใหม่	อินทนิล	25	25	สาธารณะ, ธรณีสงฆ์
7	ทน.เชียงใหม่	ศาลาแดง	122	122	ทน.ชม ตนเอง ธนารักษ์
8	ทน.เชียงใหม่	ชัยมงคลบ้านเม็ง	40	-	สนง.ขนส่งทางน้ำ
9	ทน.เชียงใหม่	ระแงง	145	145	ทน.ชม ธนารักษ์ ตนเอง ธรณีสงฆ์
10	ทน.เชียงใหม่	ชมพู่ช้างม่อ	83	83	ทน.ชม สาธารณะ กรมศิลป์
11	ทน.เชียงใหม่	ขนส่งชอย 9	56	56	สาธารณะ
12	ทน.เชียงใหม่	ด้นขาม	75	75	สาธารณะ

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ลำดับ ที่	อ.บ.ท.	ชุมชน	จำนวน ครัวเรือน	มีการ เบิกจ่ายแล้ว	องค์กรรับผิดชอบ ที่ดิน
13	ทน.เชียงใหม่	หนองหอย	38	38	ชนารักษ์สาธารณะ สนง.ขนส่งทางน้ำ
14	ทน.เชียงใหม่	ศรีวิชัย	106	106	สาธารณะ ชนารักษ์
15	ทน.เชียงใหม่	แจ่งหัวดิน	52	52	สนง.พระพุทธศาสนา
16	ทน.เชียงใหม่	ช่างแต้ม	17	17	สนง.พระพุทธศาสนา ธรณีสงฆ์
17	ทน.เชียงใหม่	กอ.ทิพย์เนตร	313	313	ทน.ชม,กรมศิลป์
18	ทน.เชียงใหม่	ทามตะวัน	24	24	ตกลำรวง(โหนด)
19	ทน.เชียงใหม่	ลอยเคราะห์	82	82	สาธารณะ
20	ทน.เชียงใหม่	ฟ้าใหม่	315	315	ชนารักษ์
21	ทน.เชียงใหม่	ห้าธันวา	114	-	ชนารักษ์
22	ทน.เชียงใหม่	กอ.หมื่นเงินกอง	23	23	สนง.พระพุทธศาสนา
23	ทน.เชียงใหม่	ท่าสะอาด	113	113	ทน.ชม.
24	ทน.เชียงใหม่	เมืองกาย (โซน 2)	8	8	สาธารณะ
25	ทน.เชียงใหม่	สวนดอก	210	-	เอกชน ชนารักษ์ ธรณีสงฆ์
26	ทน.เชียงใหม่	ป่าห้า	17	-	สาธารณะ เอกชน
27	ทน.เชียงใหม่	วัดโลกโมฬี	64	-	สาธารณะ เอกชน
28	ทน.เชียงใหม่	สามัคคีพัฒนา (1)	5	5	สาธารณะ
29	ทน.เชียงใหม่	สามัคคีพัฒนา (2)	69	-	สาธารณะ
30	ทน.เชียงใหม่	อุปูลูน	37	37	สาธารณะ
31	ทน.เชียงใหม่	ส.ค.ศรัทธา วัดเชียงยืน	44	44	ส.น.ง.พระพุทธ ศาสนา/เอกชน
32	ทน.เชียงใหม่	ศูนย์คนไร้บ้าน	83	-	เข้าบ้าน
33	ทน.เชียงใหม่	กอ.ป่าแฝกคลองเงิน	24	-	สาธารณะ

ตารางที่ 2. 2 (ต่อ)

ลำดับ ที่	อ. บ. ท.	ชุมชน	จำนวน ครัวเรือน	มีการ เบิกจ่ายแล้ว	องค์กรรับผิดชอบ ที่ดิน
34	ทน.เชียงใหม่	กอ.ระแงง โชน 2	27	27	สาธารณะ
35	ทน.เชียงใหม่	กอ.แม่จิง	48	-	สาธารณะ
36	ทน.เชียงใหม่	ส.ค.วนาถิ จำกัด (ป่าตัน)	68	68	ซื้อที่ดินเอกชน
37	ท.ค.ช้างเผือก	สนสวยสามัคคี	31	31	สาธารณะ
38	อ.บ.ค. คอนแก้ว	ส.ค.ช้างเผือก	120	120	ซื้อที่ดินเอกชน
39	ท. ค.หนองหอย	กอ.เสาหิน	43	43	ธรณีสงฆ์ วัดเสาหิน
40	ท.ค.ต้นฝักหวาน	ส.ค.บ้านมั่นคง-บ้าน ใหม่ (แขวงเม็งราย) จำกัด	95	95	ซื้อที่ดินเอกชน
รวม	5	40	3,064	2,395	
* กอ. หมายถึง กลุ่มออมทรัพย์			37 ชุมชน	29 ชุมชน	
* ส.ค. หมายถึง สหกรณ์เคหสถาน			40 โครงการ	31 โครงการ	

ที่มา : เอกสารการพัฒนาความมั่นคงของชีวิตและที่อยู่อาศัยตามโครงการบ้านมั่นคง
สำนักปฏิบัติการภาคเหนือ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และ
เอกสารสรุปงบประมาณสาธารณูปโภคที่ได้รับอนุมัติ ณ วันที่ 20 ธันวาคม 2554
สำนักปฏิบัติการภาคเหนือและสำนักงานบริหารกองทุนและสินเชื่อ สถาบัน
พัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ณ ธันวาคม 2554

แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน

นักการศึกษาได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วม (Participation) ไว้หลายประการ ซึ่งมีความหมายกว้างขวางและใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน ดังนี้

องค์การสหประชาชาติ (อ้างถึงใน สมชาย ชีพประสานสูง, 2552: 9) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่กลุ่มประชาชนระดับต่างๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการหรือกิจกรรมหนึ่งๆ โดยความสมัครใจ และด้วยความกระตือรือร้นในกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายของสังคม และกำหนดการใช้ทรัพยากรเพื่อให้การบริหารกิจกรรมและโครงการนั้นๆ บรรลุผล โดยแนวทางพื้นฐาน 3 ประการของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา คือ ร่วมตัดสินใจในการพัฒนา ร่วมสนับสนุนความพยายามในการบริหารการพัฒนา และร่วมรับผลประโยชน์ของการพัฒนา

เออร์วิน (Erwin, 1976 : 138) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การพัฒนาแบบมีกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมแก้ปัญหาของตนเอง เน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงของประชาชนให้ความคิดสร้างสรรค์ และความชำนาญของประชาชน แก้ไขปัญหาร่วมกับการใช้วิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ยูวัฒน์ วุฒิเมธี (2526 : 20) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการคิดริเริ่ม การพิจารณาตัดสินใจ การร่วมปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบเรื่องต่าง ๆ อันมีผลกระทบต่อตัวประชาชนเอง

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527 : 183) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and emotional involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม (Group situation) ซึ่งผลของการเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าให้กระทำ (Contribution) บรรลุจุดมุ่งหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ความหมายข้างต้นนี้แล้ว นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ ยังได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อีกนัยหนึ่งในรูปของสมการว่า

การมีส่วนร่วม = ความร่วมมือร่วมใจ + การประสานงาน + ความรับผิดชอบ

Participation = cooperation + coordination + responsibility

โดยให้ความหมายของความร่วมมือร่วมใจว่า หมายถึง ความตั้งใจของบุคคลที่จะมาทำงานร่วมกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม ส่วนการประสานงาน หมายถึง ห่วงเวลาและลำดับเหตุการณ์ที่

มีประสิทธิภาพในการกระทำกิจกรรมหรือการทำงาน สำหรับความรับผิดชอบ หมายถึง ความรู้สึกผูกพันในการทำงานและการกระทำให้เชื่อถือไว้วางใจ สรุปได้ว่าความหมายโดยทั่วไปของการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนตัดสินใจในกิจการใด ๆ ที่มีผลกระทบถึงตัวประชาชน

ไพรัตน์ เดชะรินทร์ (2527 : 6) ได้เสนอความหมายหลักสำคัญเรื่อง นโยบายการมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำสนับสนุน และองค์การอาสาสมัครระบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกันในกิจกรรมต่อไปนี้นำบรรลุตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ได้แก่

1. ร่วมกันทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ตลอดจนความต้องการของชุมชน
2. ร่วมคิดและสร้างรูปแบบและวิธีพัฒนาเพื่อแก้ไข และลดปัญหาของชุมชน หรือเพื่อสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนหรือสนองความต้องการของชุมชนขจัดและแก้ปัญหาและสนองความต้องการของชุมชน
3. ร่วมวางแผนนโยบาย หรือแผนงาน หรือโครงการ หรือกิจกรรม เพื่อขจัดและแก้ปัญหา และสนองความต้องการของชุมชน
4. ร่วมตัดสินใจการใช้ทรัพยากรที่มีขีดจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม
5. ร่วมจัดหรือปรับปรุงระบบการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. เพื่อร่วมลงทุนในกิจกรรมโครงการชุมชน ตามขีดความสามารถของตนเองและหน่วยงานที่วางไว้
7. ร่วมปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรมให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
8. ร่วมควบคุมติดตาม ประเมินผล และซ่อมบำรุงรักษาโครงการ

สรุป ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน หมายถึง การเกี่ยวข้องทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม สติปัญญาความคิดของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่ม เป็นการเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อชุมชน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่ม

ทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม

จากการศึกษาทฤษฎีการมีส่วนร่วมของนักการศึกษา พบว่าการมีส่วนร่วมสามารถเกิดขึ้นได้หลายกรณี ซึ่งได้นำมาเสนอในรูปแบบของทฤษฎีดังต่อไปนี้

อดิน รพีพัฒน์ (2527: 107 - 111) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการมีส่วนร่วม 5 ทฤษฎี ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

1. ทฤษฎีการเกลี้ยกล่อมมวลชน (Mass Persuasion Theory)

การเกลี้ยกล่อมมวลชนหมายถึง การใช้คำพูดหรือการเขียน เพื่อมุ่งให้เกิดความเชื่อถือ และการกระทำ ซึ่งการเกลี้ยกล่อมมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการขัดแย้งในการปฏิบัติงาน และถ้าจะให้ผลดีผู้เกลี้ยกล่อมจะต้องมีศิลปะในการสร้างความสนใจในเรื่องที่จะเกลี้ยกล่อมให้เข้าใจแจ่มแจ้งให้เกิดศรัทธาตรงกับความต้องการของผู้เกลี้ยกล่อม โดยเฉพาะในเรื่องของความต้องการของคนตามหลักทฤษฎีของ มาสโลว์ (Maslow) ที่เรียกว่า ลำดับขั้นของความต้องการ คือ ความต้องการของคนเป็นไปตามลำดับจากน้อยไปหามาก มีทั้งหมด 5 ระดับดังนี้

1.1 ความต้องการทางด้านสรีรวิทยา เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ได้แก่ ความต้องการในเรื่องอาหาร น้ำ เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค และความต้องการทางเพศ เป็นต้น

1.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต ได้แก่ ความต้องการที่จะอยู่อย่างมีความปลอดภัยจากการถูกทำร้ายร่างกายหรือถูกขโมยทรัพย์สิน หรือความมั่นคงในการทำงาน และการมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม

1.3 ความต้องการทางด้านสังคม ได้แก่ ความต้องการความรัก ความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

1.4 ความต้องการจะมีเกียรติยศชื่อเสียง ได้แก่ ความภาคภูมิใจ ความต้องการดีเด่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะให้ได้รับการยกย่องจากบุคคลอื่น ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการระดับสูง ที่เกี่ยวกับความมั่นใจตนเองในเรื่องของความรู้ ความสามารถ และความสำคัญของบุคคล

1.5 ความต้องการความสำเร็จแห่งตน เป็นความต้องการในระดับสูง ซึ่งเป็นความต้องการที่อยากจะทำให้เกิดความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่าง ตามความนึกคิดของตนเองเพื่อที่จะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ความต้องการนี้จึงเป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะพยายามผลักดันชีวิตของตนเองให้เป็นไปในแนวทางที่ดีที่สุดตามที่ตนคาดหวังไว้

จากทฤษฎีดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การเกลี้ยกล่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนได้ โดยเฉพาะถ้าการเกลี้ยกล่อมนั้นเป็นเรื่องที่ตรงกับความต้องการขั้นพื้นฐานที่เกิดจากความพึงพอใจของมนุษย์แล้วก็จะส่งผลให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ในที่สุด

2. ทฤษฎีการระดมสร้างขวัญของคนในชาติ (National Moral Theory)

คนเรามีความต้องการทางกายและใจ ถ้าคนเรามีขวัญดีผลการทำงานก็จะสูงตามไปด้วย แต่ถ้าขวัญไม่ดีผลงานก็จะต่ำตามไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากว่าขวัญเป็นสถานการณ์ทางจิตใจที่แสดงออกในรูปพฤติกรรมต่าง ๆ นั่นเอง การจะสร้างขวัญให้ดีต้องพยายามสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ร่วมงาน เช่น

การไม่เอาัดเอาเปรียบ ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงาน เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น เป็นต้นและเมื่อไรก็ตามถ้าคนเรามีขวัญดี จะเกิดมีความสำนึกในการรับผิดชอบ อันจะเกิดผลดีแก่หน่วยงานทั้งในส่วนที่เป็นขวัญส่วนบุคคลและขวัญส่วนกลุ่ม

จากทฤษฎีดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การสร้างขวัญของคนเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะคนมีขวัญดีนั้นย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ดีเช่นกัน

3. ทฤษฎีการสร้างความรู้สึกราชาตินิยม (Nationalism Theory)

ปัจจัยประการหนึ่งที่น่าไปสู่การมีส่วนร่วมคือ การสร้างความรู้สึกราชาตินิยมให้เกิดขึ้น ซึ่งหมายถึง ความรู้สึกเป็นตัวของตัวเองที่จะอุทิศหรือเน้นค่านิยมเรื่องผลประโยชน์รวมของชาติ มีความพอใจในชาติ ของตัวเองใจเกียรติภูมิ จงรักภักดีผูกพันต่อท้องถิ่น

จากทฤษฎีดังกล่าวสรุปได้ว่า การสร้างความรู้สึกราชาตินิยม จะช่วยให้เกิดความรู้สึกการเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งจะเป็นผลเกี่ยวข้องไปถึงความรักความหวงแหนท้องถิ่นของตนเอง

4. ทฤษฎีการสร้างผู้นำ (Leadership Theory)

การสร้างผู้นำจะช่วยให้ประชาชนทำงานด้วยความเต็มใจ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกัน ทั้งนี้เพราะผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญของการรวมกลุ่มคน จูงใจคนไปยังเป้าหมาย โดยทั่วไปแล้วผู้นำอาจจะมี ทั้งผู้นำที่ดีที่เรียกว่า ผู้นำปฏิฐานหรือผู้นำพลวัต (Dynamic Leader) คือ เคลื่อนไหวทำงานอยู่เสมอ และผู้นำในทางไม่ดี คือ ไม่มีผลงานสร้างสรรค์ ที่เรียกว่า ผู้นำนิเสธ (Negative Leader)

จากทฤษฎีดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การจะทำให้เกิดความร่วมมือปฏิบัติงาน ความช่วยเหลือการปฏิบัติงานอย่างมีขวัญ และมีคุณภาพ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และร่วมรับผิดชอบ นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการสร้างผู้นำที่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในกิจกรรม ต่างๆ ที่ดีด้วย

5. ทฤษฎีการใช้วิธีและระบบทางการบริหาร (Administrative and Method Theory)

การใช้ระบบในการระดมความร่วมมือเป็นวิธีหนึ่งที่ย่างเพราะใช้กฎหมายระเบียบแบบแผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามผลของความร่วมมือยังไม่มีระบบใดที่ดีที่สุดในเรื่องการใช้การบริหาร เพราะธรรมชาติของคน ถ้าทำงานตามความสมัครใจอย่างตั้งใจไม่มีใครบังคับก็จะทำงานด้วยความรัก แต่ถ้าไม่ควบคุมเลยก็ไม่เป็นไปตามนโยบายและความจำเป็นร่วมกันของรัฐ เพราะการใช้ระบบบริหารเป็นการปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายจากทฤษฎีดังกล่าวพอสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพและความเสมอภาค การก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอาจใช้แรงจูงใจหรือการให้แรงเสริม เนื่องจากปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นเกี่ยวข้องทั้งกายและจิต ส่งผลให้เกิดการกระทำและการร่วมรับผิดชอบ

แนวคิดการพัฒนาชุมชน

ผู้วิจัยได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน นำเสนอโดยสังเขป ดังนี้

ความหมายของคำว่า “ชุมชน”

“ชุมชน” มีความหมายที่หลากหลาย และถ้ามองโดยรวมจะเห็นว่า มีนัยหรือความหมายใกล้เคียงกัน ได้แก่

ราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมาย ชุมชน คือ หมู่ชน กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเป็นสังคมขนาดเล็ก อาศัยอยู่ในอาณาบริเวณเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน (2525)

ชุมชน (Community) ในพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา (2524 : 72) ได้ให้ความหมายไว้ 3 แนวดังนี้ คือ 1) กลุ่มย่อยที่มีลักษณะหลายประการเหมือนกับลักษณะสังคมแต่มีขนาดเล็กกว่า และมีความสนใจร่วมที่ประสานกันในช่วงแคบกว่า 2) เขตพื้นที่ ระดับของความคุ้นเคย และการติดต่อระหว่างบุคคล ตลอดจนพื้นฐานความยึดเหนี่ยวเฉพาะบางอย่างที่ทำให้ชุมชนต่างไปจากกลุ่มเพื่อนบ้าน ชุมชนมีลักษณะทางเศรษฐกิจเป็นแบบเลี้ยงตนเองที่จำกัดมากกว่าสังคม แต่ภายในวงจำกัดเหล่านั้นย่อมมีการสังสรรค์ใกล้ชิดกว่า และมีความเห็นอกเห็นใจลึกซึ้งกว่า อาจมีสิ่งเฉพาะบางประการที่ผูกพันเอกภาพ เช่น เชื้อชาติ ต้นกำเนิดเดิมของชาติหรือศาสนา และ 3) ความรู้สึกและทัศนคติทั้งมวลที่ผูกพันปัจเจกบุคคลให้รวมเข้าเป็นกลุ่ม

สนธยา พลศรี (2545) ที่ให้ความหมายว่า ชุมชน หมายถึง กลุ่มทางสังคมที่อยู่อาศัยร่วมกันในอาณาบริเวณเดียวกัน เช่น ครอบครัว ละแวกบ้าน หมู่บ้าน ตำบล หรือเรียกเป็นอย่างอื่นมีความเกี่ยวข้องกันสัมพันธ์กัน มีการติดต่อสื่อสารและเรียนรู้ร่วมกัน มีความผูกพัน เอื้ออาทรกัน ภายใต้บรรทัดฐานและวัฒนธรรมเดียวกัน ร่วมมือและพึ่งพาอาศัยกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

ยุทธศักดิ์ เดชยนต์ (2517 : 39) ได้ให้ความหมายของชุมชนว่าหมายถึง กลุ่มที่รวมหลาย ๆ ครอบครัวในเขตเนื้อที่อันจำกัด ครอบครัวเหล่านี้สามารถพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการในชีวิตประจำวันของกันและกันได้

ชุมชน ตามระเบียบเทศบาลนครเชียงใหม่ ว่าด้วยคณะกรรมการชุมชน พ.ศ.2546 ข้อ 7 “ชุมชน” ในระเบียบนี้ให้หมายถึง ประชาชนที่อยู่อาศัยรวมกัน โดยมีสภาพพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ร่วมกัน มีจำนวนครัวเรือนตั้งแต่ 50 หลังคาเรือนขึ้นไป ซึ่งเทศบาลได้ประกาศให้เป็นชุมชนเป้าหมาย เพื่อเข้าไปดำเนินการพัฒนาในรูปแบบชุมชนพึ่งตนเอง และห้ามมิให้แบ่งแยกชุมชน

ชุมชน ตามความหมายของผู้วิจัยชุมชน หมายถึง กลุ่มทางสังคมที่อยู่อาศัยรวมกัน ในอาณาบริเวณเดียวกัน โดยมีแนวเขตสภาพพื้นที่หรือภูมิศาสตร์ร่วมกันที่ชัดเจน ในพื้นที่ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรที่เหมาะสมด้วยความสมัครใจ และมีความเกี่ยวข้องกันสัมพันธ์กัน มีการติดต่อสื่อสารและเรียนรู้ร่วมกัน มีความผูกพัน เอื้ออาทรกัน ภายใต้บรรทัดฐานและวัฒนธรรมเดียวกัน ร่วมมือและพึ่งพา อาศัยกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

หลักการพัฒนาชุมชน

ดร.ไพรัตน์ เฉษะรินทร์ (2527) ได้สรุปหลักการในการพัฒนาชุมชนไว้ดังนี้

1. เป็นกระบวนการพัฒนาชุมชนให้เจริญขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
2. เป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติและคนในชุมชนมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ชุมชนให้มากที่สุด
3. เป็นกระบวนการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงทางทัศนคติแนวความคิดให้ถูกต้องทิศทาง
4. แผนงานพัฒนาจะต้องสอดคล้องกับขีดความสามารถของประชาชน และแนวนโยบายของรัฐบาล
5. เป็นกรรมวิธีเปลี่ยนแปลงที่ส่งเสริมให้ราษฎรในชุมชนรู้จักวิธีช่วยเหลือตนเอง โดยพลังกลุ่มคนเป็นสำคัญ
6. เป็นแผนงานพัฒนาที่อาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนกับประชาชน และประชาชนกับหน่วยงานของรัฐบาล และองค์การอาสาสมัครเอกชน
7. เป็นโครงการพัฒนาชุมชนที่ได้รับความช่วยเหลือทางวัสดุอุปกรณ์วิชาการ จากรัฐบาลและเอกชนภายนอกชุมชน เมื่อเห็นว่าการกำลังความสามารถของชุมชน
8. เป็นกรรมวิธีที่ส่งเสริมให้ประชาชน เกิดความคิดริเริ่มในการพัฒนาชุมชนของตนเอง
9. เป็นกระบวนการพัฒนาที่ต้องพิจารณาถึงสังคม ประเพณี วัฒนธรรมของท้องถิ่นเป็นหลัก
10. เป็นวิธีการพัฒนาโดยใช้หลักการและแนวทางระบอบประชาธิปไตยเป็นพื้นฐานในการดำเนินการ

โดยสรุปหลักการที่สำคัญมากที่สุดที่ใช้ในการพัฒนาชุมชนคือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Popular Participation) ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนาชุมชน เพราะเป็นการสอน หรือให้การศึกษาทางอ้อม (Non-directive Approach) แก่ประชาชนได้เรียนรู้ถึงวิถีทางในการพัฒนาชุมชน ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุด และสามารถนำไปใช้ประโยชน์

รูปแบบหรือลักษณะของชุมชน

อานนท์ อาภาภิรมย์ (2522 : 54-57) ได้จำแนกชุมชนตามลักษณะเด่นของชุมชน ดังนี้

1. ชุมชนมหานคร (Metropolitan centers) เมืองที่มีประชากร ตั้งแต่ 500,000 คนขึ้นไป
2. เมืองอุตสาหกรรม (Industrial cities) เป็นเมืองอุตสาหกรรมต่าง ๆ เช่น เหมืองแร่ ถลุงเหล็ก ผลิตรถยนต์ เครื่องเรือน รองเท้า ฯลฯ
3. เมืองการค้า (Commercial cities) เป็นศูนย์กลางการค้าด้านต่าง ๆ
4. เมืองหลวง (Government cities) เป็นที่ตั้งของเมืองหลวง และหน่วยงานของรัฐบาล
5. เมืองการศึกษา (Educational cities) เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียน ต่างๆ
6. เมืองสถาบันต่าง ๆ (Institutional Cities) เป็นที่ตั้งของสถาบันองค์กรต่าง ๆ เช่น โรงพยาบาล สถานีนามัย สุขาภิบาล โดยทั่วไปแล้วมักจะมีการจัดองค์การเล็ก ๆ เป็นสาขากระจายอยู่ทั่วไปในเมืองนั้น
7. ชุมชนชานเมือง (Suburban Communities) เป็นชุมชนที่อยู่ใกล้ตัวเมือง ประชากรยังมีการติดต่อไปมาอยู่ในเมือง
8. สถานที่ตากอากาศ (Resort Communities) เช่น ชายทะเล เชียงเขา สถานที่เล่นกีฬา ฯลฯ
9. หมู่บ้านเกษตรกรรม (Agricultural Villages)
10. ชุมชนเปิด (Open Country Communities) เป็นชุมชนที่เป็นศูนย์รวมของหลายด้าน เช่น โรงเรียน วัด โกดังเก็บของ สถานีน้ำมัน ฯลฯ
11. ชุมชนแบบอุดมการณ์ (Ideological Communities) เป็นชุมชนที่เราตั้งใจให้เป็นแบบนั้น หรือที่เรียกว่า Intentional Communities ซึ่งขึ้นอยู่กับความเชื่อทางด้านต่าง ๆ เช่น ทางศาสนา ความชอบ ความสนใจ ชุมชนแบบอุดมการณ์นี้ มีความสำคัญมากในการทำงานจัดระเบียบ และพัฒนาชุมชน เพราะเป็นสิ่งที่ทุกคนเชื่อว่าจะสร้างสวัสดิการทางสังคมได้

ส่วนวิกเตอร์ กรู (Victor Gruen 2006) ได้แบ่งรูปแบบชุมชนเมืองที่เหมาะสมไว้ 5 ประเภท ดังนี้

1. ชุมชนละแวกบ้าน หรือ หมู่บ้าน Victor Gruen เสนอว่ารูปแบบชุมชนเมืองในระดับหมู่บ้านควรประกอบด้วยจำนวนครอบครัวประมาณ 250 ครอบครัว และมีจำนวนประชากร 3.6 คนต่อครอบครัว จำนวนประชากรทั้งหมดของชุมชนที่เหมาะสม ประมาณ 900 คน
2. ชุมชนขนาดเล็ก (Community) ระบบของชุมชนเมืองเป็นชุมชนขนาดเล็กที่ประกอบด้วยจำนวนหมู่บ้าน 4-5 หมู่บ้าน จำนวนประชากรประมาณ 4,500 คน มีบริเวณที่เป็นศูนย์กลาง ทำหน้าที่ให้บริการ

และการค้าของชุมชน มีจำนวนประชากรประมาณ 250 ครอบครัว หรือ 900 คน รวมประชากรทั้งสิ้นของชุมชนประมาณ 5,400 คน

3. เมือง (Town) เป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้นโดยประกอบด้วยประชากร 4 ชุมชน มีจำนวนประชากรประมาณ 20,600 คน และมีศูนย์กลางทำหน้าที่ให้บริการแก่เมือง ที่มีประชากรประมาณ 54,000 คน รวมประชากรของเมืองประมาณ 25,000 คน

4. นคร (City) เป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ที่ประกอบไปด้วย 10 เมือง มีบริเวณศูนย์กลางเมือง จำนวนประชากรบริเวณศูนย์กลางเมืองประมาณ 10,000 ครอบครัว หรือประมาณ 30,000 คน และประชากรของเมืองรอบนอกศูนย์กลาง 10 เมือง มีจำนวนประมาณ 250,000 คน รวมพลเมืองของนคร (City) ทั้งสิ้นประมาณ 280,000 คน

5. มหานคร (Metropolis) เป็นรูปแบบของชุมชนเมืองที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งประกอบด้วยพลเมืองบริเวณชานเมือง จำนวน 10,000 ครอบครัว หรือประมาณ 250,000 คน บริเวณศูนย์กลางมหานครมีจำนวนครอบครัว 100,000 ครอบครัว หรือประมาณ 250,000 คน มีพลเมืองรวมทั้งสิ้นของมหานครประมาณ 3,300,000 คน

ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยคณะกรรมการชุมชนพ.ศ. 2534 ชุมชน หมายถึง ชุมชนแออัด ชุมชนชานเมือง เขตชุมชน หมู่บ้านจัดสรร และชุมชนเมืองที่กรุงเทพมหานครกำหนดขึ้น มีรายละเอียดดังนี้

1. ชุมชนแออัด หมายถึง ชุมชนส่วนใหญ่ที่มีอาคารหนาแน่น ไร้ระเบียบและขาดทรุดโทรม ประชาชนอยู่อย่างแออัด มีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้อยู่อาศัย โดยให้ถือเกณฑ์ความหนาแน่นของบ้านเรือนอย่างน้อย 15 หลังคาเรือนต่อพื้นที่ 1 ไร่

2. ชุมชนชานเมือง หมายถึง ชุมชนที่กรุงเทพมหานครได้จัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน โดยมีพื้นที่ดำเนินการด้านเกษตรกรรมในเขตกรุงเทพมหานครรอบนอกเป็นส่วนใหญ่ มีบ้านเรือนไม่แออัด แต่ขาดการวางแผนทางด้านผังชุมชน เช่น ทางระบายน้ำ ทางเดินเท้า เพื่อป้องกันการเกิดปัญหา น้ำท่วมขัง การสัญจรไปมาของประชาชนในชุมชน

3. ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร หมายถึง ชุมชนที่มีบ้านจัดสรรที่เป็นที่อยู่อาศัยและดำเนินการในภาคเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีลักษณะบ้านเป็นบ้านเดี่ยวที่มีบริเวณ บ้านแถว ตึกแถว หรือบ้านแฝด สภาพทั่วไปควรจะต้องมีการพัฒนา เช่น ทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้าซึ่งกรุงเทพมหานครพิจารณาถึงความต้องการของประชาชนและความเหมาะสมในการที่จะเข้าไปดำเนินการพัฒนา ซึ่งจะได้จัดทำเป็นประกาศกำหนดชุมชน

4. เกษะชุมชน หมายถึง ชุมชนที่ได้รับการจัดตั้งดำเนินการและดูแลโครงการโดยการเคหะแห่งชาติ มีสภาพเป็นอาคารชุด และกรุงเทพมหานครเข้าไปดำเนินการ ในด้าน ทางระบายน้ำ ขยะ ทางเท้า เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและอื่น ๆ

5. ชุมชนเมือง หมายถึง ชุมชนที่มีความหนาแน่นของบ้านน้อยกว่าชุมชนแออัด กล่าวคือน้อยกว่า 15 หลัง ต่อ 1 ไร่ แต่มีความหนาแน่นของจำนวนบ้านมากกว่าชุมชนชานเมือง และกรุงเทพมหานคร ได้จัดทำประกาศกำหนดเป็นชุมชน โดยที่ชุมชนดังกล่าวไม่เป็นชุมชนตามที่กล่าวมาในข้ออื่น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลนโยบาย

การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (public policy process) ทั้งนี้เพราะการประเมินผลนโยบายจะบอกให้ทราบถึงระดับความสำเร็จ (success) หรือล้มเหลว (failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติและจะบอกให้ทราบว่า มีปัญหาอะไรบ้าง เกี่ยวกับเป้าประสงค์ (goals) หรือวัตถุประสงค์ (objectives) ของนโยบาย ตลอดจนทรัพยากร (inputs) กระบวนการ (process) หน่วยงานที่รับผิดชอบ (organization) ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcomes) ผลกระทบ (impacts) และสิ่งแวดล้อม (environment) ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบาย (policy decision makers) ที่จะดำเนินนโยบายนั้นต่อไป หรือต้องทำการปรับปรุงนโยบายเสียใหม่ หรือจำเป็นจะต้องยกเลิกนโยบายในที่สุด (Anderson, อ้างถึงในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546:483)

การประเมินผลเป็นกระบวนการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เพื่อนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ การประเมินผลนโยบายและโครงการของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อรัฐบาลและต่อประชาชนผู้รับบริการอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะการประเมินผลจะนำไปสู่การพัฒนาทางเลือกใหม่ ๆ ตลอดจนนวัตกรรมที่มีผลต่อการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และสภาพแวดล้อมของสมาชิกในชุมชน(สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 483)

เนื่องจากการประเมินผลเป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องทั้งการก่อรูปนโยบาย (policy formation) จนกระทั่งผลกระทบของนโยบาย ดังนั้น การประเมินผลจึงอาจกำหนดให้เฉพาะเจาะจงว่าเป็นการประเมินผลนโยบายในขั้นตอนใด หรือกระทำการประเมินผลนโยบายตลอดทุกขั้นตอน อาทิเช่น การประเมินผลนโยบายที่กระทำในระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือระหว่างขั้นตอนแรกของการพัฒนาโครงการ การประเมินผลในกรณีนี้อาจมีจุดมุ่งหมายหลายประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อการปรับปรุงระดับความสำเร็จ (policy efficacy) หรือประสิทธิภาพของนโยบาย

(policy efficiency) โดยมุ่งหมายให้เกิดผล (effects) ที่พึงปรารถนาให้มากที่สุด โดยใช้ต้นทุน (costs) ในการดำเนินการให้น้อยที่สุด ประการที่สอง เพื่อเป้าหมายในการให้บริการอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาว่า ผลจากการดำเนินโครงการหรือการให้บริการสาธารณะไปถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ (Rossi and Freeman, อ้างถึงในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 484)

การประเมินผลโดยมีจุดมุ่งหมายในการติดตามผลการปฏิบัติงานของโครงการว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ (Program monitoring) เพื่อทำการตรวจสอบและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงให้การปฏิบัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เรียกว่า การประเมินผลเพื่อการปรับปรุงแก้ไข (Formative Evaluation)

ส่วนการประเมินผลที่มีจุดมุ่งหมายครอบคลุมกว้างขวางโดยครอบคลุมกระบวนการประเมินผลทั้งโครงการ เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เสนอต่อผู้กำหนดนโยบายระดับสูง เพื่อพิจารณาว่าควรจะมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายมากน้อยแค่ไหน เพื่อให้เกิดผลที่ต้องการอย่างแท้จริง หรืออาจเสนอให้ยุติโครงการไปเลยก็ได้ หากผลปรากฏว่าคลาดเคลื่อนจากสิ่งที่คาดหวังมากและไม่คุ้มค่าในการลงทุน ลักษณะการประเมินผลเช่นนี้ เรียกว่า การประเมินผลเพื่อการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ หรือเพื่อการยกเลิกนโยบาย (Summative Evaluation) ซึ่งกรณีเช่นนี้อาจเกิดขึ้นไม่บ่อยนัก (Anderson, อ้างถึงในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 484)

ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการที่สนใจศึกษาเรื่องการประเมินผลนโยบายได้นำเสนอทัศนะเกี่ยวกับนโยบายไว้หลากหลาย มีทั้งส่วนคล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนวความคิดกับความหมายของการประเมินผลและการประเมินผลนโยบายโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

ทอมัส ดาย (Thomas R. Dye, 1981) กล่าวว่า “การประเมินผลนโยบายสาธารณะ คือการเรียนรู้เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายสาธารณะ”

วิลเลียม ดันน์ (William N. Dunn, 1981) ได้สรุปความหมายไว้ว่า การประเมินผล คือขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งจะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินตามนโยบายหรือผลของการดำเนินการตามนโยบายว่าตอบสนองความต้องการ มีคุณค่าหรือไม่เพียงใด

แนชเมียส (Nachmias, 1979) กล่าวว่า การประเมินผลนโยบาย หมายถึง การศึกษาอย่างเป็นระบบและการตรวจสอบเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลการดำเนินนโยบายหรือโครงการของรัฐที่มีผลต่อกลุ่มเป้าหมายตามขอบเขตของเป้าหมายที่ตั้งใจให้ประสบความสำเร็จ

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ กล่าวว่า “การประเมินผล หมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบสำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย แผนงานหรือโครงการ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่และระดับใน

สิ่งที่ควรพิจารณา คือ การประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้น จะกระทำหลังจากปฏิบัติตามนโยบายแล้วหรือประเมินทั้งระหว่างดำเนินการและหลังดำเนินการ หรือกระทำทั้งสองอย่าง กล่าวคือ เมื่อมีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ก็มีการประเมินเป็นระยะ และเมื่อมีการปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้วก็ประเมินอีกรอบนอกจากนี้หลังปฏิบัติตามนโยบายเสร็จ ยังประเมินผลกระทบของนโยบายอีกด้วย

ความสำคัญของการประเมินผลนโยบาย

การที่ต้องประเมินนโยบายตั้งแต่มีการดำเนินการตามนโยบาย เนื่องจากต้องมีการตรวจสอบอยู่เสมอว่า นโยบายสาธารณะหรือโครงการต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของนโยบายสาธารณะนั้น ได้มีการปฏิบัติอย่างถูกต้องหรือไม่ มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการดำเนินงานสูงต่ำเพียงไร มีปัญหาอุปสรรคหรือข้อบกพร่องเกิดขึ้นอย่างไรหรือไม่ มีการเบี่ยงเบนไปจากนโยบายที่วางไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่ ถ้ามีการเบี่ยงเบนก็จำเป็นต้องแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป นอกจากนั้น ในขณะที่มีนโยบายนั้น ออกมาอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่างๆ ขึ้นได้ นโยบายสาธารณะอาจต้องมีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ดังกล่าว การประเมินนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อประชาชนทั้งประเทศ หรือเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ การประเมินผลนโยบายสาธารณะจะทำให้การดำเนินการตามนโยบายสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้

แนวทางและตัวแบบในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลโครงการผู้ประเมินผลไม่ควรจะเลือกใช้แนวทางหรือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าแนวทางและตัวแบบแต่ละชนิดต่างมีจุดแข็ง (strengths) และจุดอ่อน (weaknesses) ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้ประเมินผลควรประยุกต์แนวทาง (approach) ระเบียบวิธี (procedures) และตัวแบบ (model) ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา (problems) คุณลักษณะ (characteristics) และวัตถุประสงค์ (objectives) ของแต่ละโครงการ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 498)

โปซาแวกและเคาเรย์ (Posavac and carey อ้างถึงในสมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 484) ให้ข้อสังเกตว่า เป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ประเมิน (evaluator) และผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ที่จะหลีกเลี่ยงตัวแบบใดแบบหนึ่งโดยคิดว่าเป็นตัวแบบที่เหมาะสมและถูกต้องที่สุด ก่อนที่จะวิเคราะห์โครงการที่จะประเมินให้ชัดเจนเสียก่อน Posavac และ carey ชี้ให้เห็นว่าการประเมินส่วนใหญ่ใช้แนวทางหลายแนวทางร่วมกัน

ตัวแบบแต่ละตัวอาจจะเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของแต่ละโครงการในแต่ละสถานการณ์ โดยมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนในตัวเอง ดังนั้น การจะเลือกใช้ตัวแบบใดจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น สถานการณ์ (situations) ผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder) วัตถุประสงค์ของโครงการ (objectives) ผลประโยชน์ของผู้ประเมิน (evaluators interest) และสิ่งแวดล้อมทางการเมือง (political environments)

เป็นต้น แนวทาง และรูปแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่สำคัญๆซึ่งนำเสนอโดยสมบัติ ชำรงชัญญ์ (2546: 498-502) มีหลายตัวแบบ ซึ่งผู้วิจัย ได้นำมาเสนอบางรูปแบบดังต่อไปนี้

1. การประเมินผลแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เป็นรูปแบบที่ผู้ชำนาญการหรือผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินผลเป็นผู้ทำการประเมินด้วยตนเอง ลักษณะสำคัญของการประเมินผลตามตัวแบบนี้ ผู้ประเมินผลจะเคร่งครัดกับการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการกำหนดกรอบความคิด การประเมินผล การกำหนดตัวแปรที่เกี่ยวข้อง การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ทางสถิติที่ก้าวหน้า ทำให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เทคนิคในการวิเคราะห์ที่ผู้ประเมินผลจะพิจารณาจากความเหมาะสมเป็นสำคัญ โดยอาจจะใช้การวิจัยประเมินผลแบบทดลอง หรือกึ่งทดลอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละนโยบาย

2. การประเมินผลโดยมุ่งเน้นเป้าประสงค์เป็นหลัก (goal-oriented evaluation or goal-based evaluation) แนวทางนี้จะมุ่งเน้นการการสำรวจเป้าหมายและวัตถุประสงค์เป็นหลัก โดยถือว่าระดับการบรรลุเป้าประสงค์และวัตถุประสงค์เป็นสิ่งสำคัญที่สุดสำหรับผู้ประเมินผลนอกจากนี้ผู้ประเมินผลบางท่านอาจจะให้ความสนใจต่อเป้าหมายที่ถูกกลบเกลื่อน และสนใจในการตรวจสอบว่าทำไมโครงการจึงประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว โดยพิจารณาผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดขึ้นทั้งที่คาดหมายและมิได้คาดหมาย (posavac and carey, 1992, popham 1975)

3. การประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ แนวทางนี้จะไม่เน้นการตรวจสอบเกี่ยวกับต้นทุนและผลประโยชน์ของนโยบายทั่วไปในทางเศรษฐกิจ แต่จะให้ความสนใจในการประเมินผลนโยบายสาธารณะใหญ่ๆ ว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวหรือไม่ การบริหารนโยบายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด การลงทุนของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนตามที่กำหนดไว้เพียงใด

4. การประเมินผลโดยมุ่งอรรถประโยชน์ของโครงการ (utilization oriented evaluation) แนวความคิดนี้เห็นว่าการประเมินผลควรมุ่งอรรถประโยชน์จากข้อมูลค้นพบให้มากที่สุดทั้งโดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและใช้ ขั้นตอนของการประเมินผลเริ่มจากการจำแนกสิ่งที่ผู้ผู้ตั้งใจจะใช้ผลจากการประเมิน ควรกำหนดเป้าประสงค์ของการประเมินผลให้ชัดเจน กำหนดเกณฑ์สำหรับการสังเกตการณ์โดยมีทิศทางที่ชัดเจนสำหรับผู้ประเมินผลเพื่อให้ประเมินผลทราบถึงการสังเกตสิ่งเดียวกัน จุดมุ่งหมายของการประเมินผลในกรณีนี้คือการตอบคำถามของผู้มีส่วนได้เสียว่า เขาเหล่านั้นจะได้รับผลประโยชน์ตามเป้าประสงค์ของโครงการเพียงใด (patton 1986; alkin, daillak and white 1979)

วิธีการในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

1. การกำกับติดตามนโยบาย เป็นการประเมินผลในขณะที่กำลังมีการดำเนินงานหรือปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการติดตามความก้าวหน้า ปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติ มีวิธีประเมินโดย

ให้หน่วยงานที่ปฏิบัติรายงานความก้าวหน้า และผู้กำกับติดตามนโยบายออกตรวจสอบ หรือติดตามตรวจสอบด้วยตัวเอง

2. การวัดประสิทธิภาพเป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นในการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่าย และผลผลิตที่ได้รับ โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนในรูปของต้นทุนต่อหน่วย ในบางกรณีอาจวัดผลผลิต โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนที่เปรียบเทียบระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้า แล้วเทียบกับเกณฑ์ มาตรฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งนโยบายที่ประเมินผลแบบนี้จะเป็นนโยบายเกี่ยวกับการลงทุน เช่น ก่อสร้าง ทางด่วน สร้างเขื่อน เป็นต้น เพื่อเป็นข้ออ้างว่าคุ้มค่าต่อการลงทุน

3. การวัดประสิทธิผลเป็นการตรวจสอบว่านโยบายได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ ที่วางไว้หรือไม่ เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือไม่ โดยปกติการวัดประสิทธิผลของ นโยบายจะกระทำเมื่อนโยบายสิ้นสุดลงหรือผ่านไประยะเวลาหนึ่งหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จ เป็นการศึกษผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการปฏิบัติงาน หรือในการทำงานต้องมีการประเมินผล เพื่อจะทราบได้ว่ามีอะไรเกิดขึ้น บ้าง ถ้าอยากรู้ว่ามีผลงานดีหรือไม่ดี ก็นำไปเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น นโยบายสาธารณะก็ เช่นเดียวกัน เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วจะต้องมีการประเมิน ตามหลักการแล้วในการประเมินมี 3 ช่วง คือ

1. ประเมินก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ เป็นการเตรียมความพร้อม หรือตรวจสอบว่าทรัพยากร ที่ใช้มีอะไรขาดบ้าง
2. ประเมินขณะปฏิบัติ หรือบางครั้งเรียกว่าการควบคุม เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตาม แผนที่ตั้งไว้ เพื่อให้เสร็จตามกำหนดเวลา เพื่อตรวจสอบว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคอะไรหรือไม่
3. ประเมินหลังจากปฏิบัติเสร็จ ในการประเมินในช่วงนี้มีทั้งประเมินหลังจากปฏิบัติ เสร็จทันที เป็นการประเมินเพื่อหาผลผลิต หรือผลงานว่าเป็นไปตามเกณฑ์ที่ตั้งไว้หรือไม่ และประเมิน หลังจากผ่านไประยะ บางครั้งเรียกว่าการศึกษารายการของนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจอยู่ เหนือความคาดหมายหรือไม่คาดคิดว่าจะเกิดขึ้น เช่นนโยบายส่งเสริม อุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหา ด้านสภาพแวดล้อม เช่น น้ำเน่าเสีย อากาศเป็นพิษ เป็นต้น เพราะฉะนั้นการประเมินผลนโยบาย สาธารณะจะต้องประเมินตามสภาพความเป็นจริง ไม่บิดเบือนข้อมูล เพราะนโยบายสาธารณะเมื่อนำไปปฏิบัติจะกระทบกับประชาชนจำนวนมาก แทนที่นโยบายสาธารณะจะเป็นเครื่องมือในการ แก้ไขปัญหา กลับกลายเป็นการเพิ่มปัญหาให้กับประชาชนแทน

ปัญหาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นการตรวจสอบว่านโยบายเมื่อมีการนำไปปฏิบัติ ผลจากการนำไปปฏิบัติมีอะไรบ้าง ในเมื่อนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับองค์การ บุคลากรที่ หลากหลายเช่น เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นย่อมเกิดปัญหาค้น ซึ่งปัญหาที่พบบัดนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายไม่ชัดเจน ปัญหานี้ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วการเกิดปัญหาในลักษณะนี้จุดเริ่มต้นจริงๆอยู่ในขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย กล่าวคือนโยบายที่กำหนดออกมานั้นขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน แต่ถ้าพิจารณาอีกมุมมองหนึ่งในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายที่กล่าวว่านโยบายเป็นแนวทางการทำงานอย่างกว้างๆ ไม่แจกแจงรายละเอียดมาก ปัญหาเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายไม่ชัดเจนในมุมมองนี้จึงเกิดจากการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือการบิดเบือนนโยบาย ไม่ว่าจะเกิดจากการกำหนดนโยบายที่ขาดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน หรือการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ผิดพลาด ย่อมส่งผลต่อการประเมินนโยบายด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ปัญหาที่พบจะมีสองลักษณะ

2.1 ผู้ถูกประเมินในกรณีที่ผู้ประเมินเป็นบุคคลภายนอก ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการไม่ให้ความร่วมมือ เช่นการบิดเบือนข้อมูล หรือบางครั้งผู้ประเมินและผู้ถูกประเมิน ต่างมีผลประโยชน์ตอบแทนต่อกัน ผลของการประเมินจะไม่ตรงตามความเป็นจริง

2.2 ผู้ประเมินในกรณีที่ผู้ประเมินเป็นบุคคลภายใน หรือถ้าเป็นกรณีให้หน่วยงานรายงานผลการปฏิบัติงานบางครั้งรายงานที่ส่งไปอาจไม่ถูกต้องความเป็นจริง

3. ปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ปัญหาเรื่องข้อมูลข่าวสาร ปัญหาการใช้เทคนิคในการประเมินผลนโยบาย และปัญหาเรื่องระยะเวลาในการประเมินผลนโยบาย

ความหมายของการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เป็นคำที่ประกอบขึ้นจากคำว่า การประเมินผล (Evaluation) กับคำว่าโครงการ (Project) ซึ่งหมายความว่า เป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์บางประการ โดยที่ผู้จัดทำโครงการมุ่งหวังว่าเมื่อทำกิจกรรมนั้นตามหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว จะบรรลุวัตถุประสงค์ในบางประการหรือหลายประการที่ตั้งไว้ หากมีกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนหรือกระบวนการที่ดำเนินการแตกต่างกันก็อาจได้ผลลัพธ์ออกมาไม่เหมือนกัน (สุชาติ ประดิษฐ์รัฐสินธุ์, 2541)

ความหมายของคำว่า การประเมินผลโดยทั่วไปนั้น การประเมินผล นับเป็นการตัดสินใจคุณค่า หรือความเหมาะสมในสิ่งที่ประเมิน ซึ่งหากจะขยายความการประเมินเป็นการแยกแยะวินิจฉัย (Identification) เปิดเผยข้อเท็จจริง (Clearification) และการใช้ประโยชน์ (Application) ของเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อตัดสินใจคุณค่า หรือความเหมาะสมของสิ่งนั้นในเรื่อง คุณภาพการใช้ประโยชน์การมีผลตามความเป็นจริง หรือ การได้รับผลที่สอดคล้องตามเกณฑ์นั้น นักวิชาการชาวต่างประเทศและชาวไทย ได้ให้คำจำกัดความของการประเมินผลไว้ดังต่อไปนี้

ซัคแมน (Suchman อ้างถึงในวุฒิสสาร ตันไชยและคณะ, 2546) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการ เป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์หรือการใช้เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริงและเชื่อถือได้เกี่ยวกับโครงการ เพื่อการตัดสินใจว่าโครงการดังกล่าว ดีหรือไม่ดีอย่างไร หรือเป็นการค้นหาวาผลที่เกิดขึ้นของกิจกรรม เป็นไปตามความต้องการหรือวัตถุประสงค์ หรือความมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ และเสนอให้มีการพิจารณาถึงเงื่อนไขสำคัญของการประเมินผลภายใต้หัวข้อ 4 ประการคือ

1. การพิจารณาถึงคุณลักษณะของนโยบายแผนงานหรือโครงการ ซึ่งก่อให้เกิดความสำเร็จในระดับสูงหรือต่ำ
2. การพิจารณาศึกษาผู้รับบริการสาธารณะตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการว่า ผู้ใดได้รับผลกระทบมากหรือน้อย
3. การศึกษาเงื่อนไขเช่น พื้นที่ เวลาและสถานการณ์ ที่ทำให้นโยบายแผนงานหรือโครงการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว
4. การพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบายแผนงานหรือโครงการ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นผลกระทบเดียว-ผลกระทบเชิงซ้อน ผลกระทบที่ตั้งใจ-ผลกระทบที่ไม่ตั้งใจ ผลกระทบทางตรง-ผลกระทบทางอ้อม เป็นต้น

สุรพล กาญจนจิตรรา (อ้างถึงในกรมการพัฒนาชุมชน, 2541: 21) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นเครื่องมือที่ใช้ตัดสินใจในการปฏิบัติงานว่าโครงการที่ดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายโครงการหรือไม่ และการประเมินผลก็เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ต่อไป

สมคิด พรหมขัย (2542) เสนอไว้ว่า การประเมินผลเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดสารสนเทศเพื่อช่วยในการบริหาร ซึ่งผู้บริหารสามารถใช้ในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด

ในแง่ความหมายของการประเมินผลโครงการ สมพร แสงชัย และสุนทร เกิดแก้ว (2538, อ้างถึงในกรมการพัฒนาชุมชน, 2541: 21) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการ เป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินหลังจากที่เริ่มที่การปฏิบัติตามโครงการแล้ว โดยมีรูปแบบการประเมินผลโครงการประกอบด้วย

1. ประเมินเฉพาะวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อดูว่าการปฏิบัติงานตามโครงการนั้น จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

2. ประเมินอย่างเป็นระบบทั้งส่วนที่นำเข้า ได้แก่ เงิน คน วัสดุอุปกรณ์และกระบวนการเปลี่ยนแปลง เช่น ระบบบริหารต่าง ๆ รวมทั้งผลที่เกิดจากโครงการนั้น

นิสา ชูโต (2538) สรุปไว้ว่า การประเมินโครงการ หมายถึง กิจกรรมที่เก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ความหมายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการ การหาแนวทาง วิธีการปรับปรุง วิธีการจัดการเกี่ยวกับโครงการ และหาผลที่แน่ใจว่าเกิดจากโครงการ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของโครงการให้ดียิ่งขึ้น

ความสำคัญของการประเมินผลโครงการ

จุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการนั้น โดยทั่วไปแล้วเป็นการวัดผลกระทบของโครงการเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในฐานะที่เป็นกรรมวิธีที่นำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการและการปรับปรุงโครงการในอนาคต โดยผลของการประเมินนั้น ใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ได้ (อังกาบ กอศรีพร, 2531) ดังต่อไปนี้

1. ควรให้มีโครงการนั้นต่อไปหรือยุติโครงการ การประเมินผลโครงการทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ รวมทั้งได้ทราบถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และผลกระทบจากการดำเนินโครงการ ข้อมูลดังกล่าวจะใช้เป็นแนวทางสำหรับผู้บริหารที่จะตัดสินใจว่าควรจะมีการดำเนินโครงการต่อไปหรือไม่
2. เพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานและแนวทางการปฏิบัติงานให้มีความก้าวหน้าการประเมินผลโครงการ จะมุ่งไปสู่การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารโครงการ และทีมงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการประเมินในลักษณะดังกล่าว จะทำให้ทราบถึงระเบียบ วิธีการปฏิบัติ และแนวทางการปฏิบัติด้วย
3. ควรเพิ่มหรือตัดออกซึ่งมาตรการหรือเทคนิคบางอย่างของโครงการ ในกรณีที่โครงการเกิดปัญหาหรือข้อขัดข้อง อาจจำเป็นต้องใช้เทคนิคหรือมาตรการใหม่ เข้ามาประยุกต์ใช้
4. เพื่อสร้างโครงการในลักษณะที่คล้ายคลึงกับในท้องถิ่นหรือพื้นที่อื่น ในกรณีที่โครงการประสบผลสำเร็จ ก็อาจจะนำมาเป็นแนวทางและข้อมูลสำหรับการดำเนินโครงการอื่นต่อไป
5. เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากรระหว่างโครงการที่เลือกไว้ กรณีที่มีหลายโครงการ แต่มีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด จำเป็นต้องมีการเลือกเฉพาะบางโครงการมาดำเนินการ และตัดโครงการที่ไม่มีคุณค่าหรือมีความสำคัญลำดับท้ายออกไปก่อน
6. เพื่อประกอบการตัดสินใจในการยอมรับ หรือปฏิเสธเทคนิค หรือทฤษฎีที่นำมาใช้ในโครงการ ในกรณีที่เทคนิคหรือทฤษฎีที่นำมาใช้มีข้อบกพร่อง ก็ไม่ควรนำมาใช้

วัตถุประสงค์ในการประเมินผลโครงการ

บิกแมน (Bigman, อ้างถึงในสมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2541) กล่าวอธิบายไว้ว่า การประเมินผลโครงการมีจุดมุ่งหมาย 6 ประการดังต่อไปนี้

1. เพื่อต้องการที่จะตรวจสอบว่า การดำเนินโครงการได้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

2. เพื่อต้องการค้นหาคำตอบในเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ

3. เพื่อต้องการค้นหาหลักการและการดำเนินงานที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จ

4. เพื่อการใช้เทคนิคต่าง ๆ ในการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการดำเนินโครงการ

5. เพื่อต้องการค้นหาแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัยต่อไป

6. เพื่อการกำหนดวิธีการที่ได้ผลในการทำให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ

ขั้นตอนของการประเมินผลโครงการ

ชาร์ลส์ (Charles, อ้างถึงในวุฒิสาร ดันไชยและคณะ, 2546) ได้กำหนดขั้นตอนของการประเมินผล โครงการไว้ 3 ขั้นตอนดังนี้

1. กำหนดสิ่งที่ประเมินว่าจะประเมินอะไร โดยผู้ประเมินจะต้องรู้ว่าประเมินอะไร

2. การวัดสิ่งที่ประเมิน ซึ่งเมื่อกำหนดแล้วว่าประเมินอะไร จะต้องกำหนดว่าจะตรวจสอบ หรือวัดสิ่งที่ต้องการประเมินนั้นอย่างไร หรือวัดในสิ่งนั้นด้วยวิธีการใด อย่างไม่จากนั้นจึงเริ่มทำการประเมิน

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ซึ่งเมื่อได้ข้อมูลมาครบถ้วนแล้วต่อไปก็เป็นเรื่องของกึ่งนำเอาข้อมูลที่เกิดขึ้นมาทำการวิเคราะห์ โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้น มีวิธีการอยู่หลากหลายรูปแบบ ซึ่งผู้วิเคราะห์จะต้องพิจารณาเลือกวิธีการหรือเครื่องมือในการวิเคราะห์ให้เหมาะสมกับความต้องการ และตามหลักการทางสถิติ เพื่อให้ได้ผลออกมาตามที่กำหนดไว้

ในทัศนะของโรบินส์ (Robbins, 1973) การประเมินผลโครงการ มีขั้นตอนการดำเนินการอยู่ 3 ขั้นตอน ประกอบด้วย

1. การวัดสิ่งที่เกิดขึ้นจริง โดยกำหนดว่าจะวัดอะไร แล้ววัดโดยอะไร วิธีการเช่นไร เช่น วัดปริมาณและคุณภาพของผลผลิต หรือประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน เป็นต้น จากนั้นจึงกำหนดวิธีการและแนวทางการเก็บรวบรวมข้อมูล

2. เปรียบเทียบข้อมูลที่วัดได้กับมาตรฐาน เมื่อได้ข้อมูลมาแล้ว จะทำการเปรียบเทียบกับมาตรฐานที่มีอยู่ ถ้าผลจากการปฏิบัติจริง หรือผลจากการวัดแตกต่างไปจากมาตรฐาน การทบทวนการดำเนินโครงการก็จะเกิดขึ้น

3. เมื่อการปฏิบัติแตกต่างไปจากมาตรฐานแล้ว ต้องทำการพิจารณาเพื่อทบทวนถึงสาเหตุ ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ต่างๆ ซึ่งทำให้อาจมีการปรับปรุงวิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานใหม่ เพื่อให้สามารถทำงานได้ตามมาตรฐาน หรือหากวิเคราะห์แล้วไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงวิธีการทำงานใหม่ได้ ก็อาจจะต้องกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงานเสียใหม่ให้สอดคล้องกับที่ควรจะเป็น

ซามูเอล (Samuel, อ้างถึงในวุฒิสาร ดันไทยและคณะ, 2546) ได้แบ่งขั้นตอนของการประเมินผลโครงการไว้ 4 ขั้นตอนประกอบด้วย

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินผลโครงการ โดยเป็นการกำหนดว่าจะทำการประเมินในเรื่องอะไรเพื่อจะได้ นำผลการประเมินมาใช้ และจะนำไปใช้ทำอะไร
2. การกำหนดถึงคุณลักษณะของข้อมูลที่ต้องการใช้ว่าเป็นข้อมูลแบบใด มีลักษณะอย่างไร
3. การเก็บรวบรวมข้อมูลตามที่ต้องการ โดยใช้เทคนิควิธีการที่เหมาะสมกับลักษณะของข้อมูล รวมถึงการจัดทำข้อมูลไว้ด้วย
4. การวิเคราะห์และการแปลความหมายของข้อมูล เพื่อนำไปใช้ตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้

ส่วนเวิร์ธเทน (Worthen, 1997) เสนอไว้ว่า การประเมินผลโครงการนั้น โดยทั่วไปมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดมาตรฐานเพื่อการตัดสินคุณภาพ โดยต้องตัดสินก่อนว่ามาตรฐานนั้นควรจะเป็นมาตรฐานที่มีความสัมพันธ์กันหรือเป็นมาตรฐานสมบูรณ์
2. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
3. พิจารณามาตรฐานที่ตั้งไว้กับข้อมูลเพื่อตัดสินคุณค่า คุณภาพ การใช้ประโยชน์ และความสอดคล้อง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะตามวัตถุประสงค์ของการประเมินและเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการในโครงการ

จากทัศนะของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงแล้ว จะสามารถสรุปขั้นตอนของการประเมินผลโครงการ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดความมุ่งหมายของการประเมินผลว่าต้องการประเมินอะไร และจะเอาผลการประเมินนั้นไปใช้ทำอะไร
2. กำหนดข้อมูล คุณลักษณะและแหล่งข้อมูลที่ต้องการเก็บรวบรวม เช่น กำหนดว่า จะต้องใช้ข้อมูลประเภทใด ข้อมูลปฐมภูมิจากการสำรวจภาคสนาม หรือจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง ต้องการใช้ข้อมูลในเชิงคุณภาพหรือข้อมูลเชิงปริมาณ เป็นต้น

3. กำหนดวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยคุณลักษณะของข้อมูลจะช่วยให้ผู้ประเมินสามารถกำหนดวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ว่าจะใช้วิธีการใด การสังเกต การสัมภาษณ์หรือการสอบถาม เป็นต้น

4. การเก็บข้อมูลจากที่กำหนดไว้ในขั้นที่ 3

5. การรวบรวมและจัดทำข้อมูลดิบที่เก็บรวบรวมมาให้เป็นสารสนเทศที่เหมาะสมและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามที่ต้องการ

6. การแปลความหมายข้อมูล และการนำเอาผลของการประเมินไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ประโยชน์ของการประเมินผลโครงการ

ความคิดของนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเกี่ยวกับประโยชน์ของการประเมินผลโครงการแล้ว สามารถสรุปได้ว่า การประเมินผลโครงการก่อให้เกิดประโยชน์นานาประการดังต่อไปนี้

1. เพื่อประโยชน์ในการวางแผนงานอย่างต่อเนื่อง
2. เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำเนินโครงการ
3. เพื่อใช้เป็นสารสนเทศของผู้บริหารในการตัดสินใจดำเนินโครงการในระยะต่อไป
4. ข้อมูลจากการประเมินผลโครงการ ทำให้ผู้บริหารโครงการมีความรอบคอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น โดยเฉพาะในโครงการที่มีมูลค่าของการลงทุนสูงหรือเป็นโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ
5. การประเมินผลโครงการให้สารสนเทศเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรคหรือข้อบกพร่อง ซึ่งสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
6. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ
7. การประเมินผลโครงการเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานโครงการ เนื่องจากการประเมินผลเป็นการวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงงานและวิธีการทำงานใหม่ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น การประเมินผลโครงการจึงช่วยให้เกิดความพึงพอใจและความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานได้มากขึ้น

ทฤษฎีและโมเดลการประเมินผลโครงการ

ทฤษฎีการประเมินผลมีด้วยกันหลายทฤษฎี แต่ละทฤษฎีมีวัตถุประสงค์เฉพาะของการใช้ในการประเมินที่แตกต่างกัน และล้วนมีจุดเด่นจุดด้อยและข้อจำกัดในการนำไปใช้ไม่เหมือนกัน ดังนั้น การประเมินโครงการใดโครงการหนึ่ง จึงไม่ควรยึดติดในเรื่องของแบบจำลองหรือโมเดลการประเมินเพียงอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาถึงสภาพแวดล้อมและวัตถุประสงค์ของการประเมินโครงการ รวมทั้งองค์ประกอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องการใช้โมเดลนั้น ๆ ตลอดจนประโยชน์ที่จะได้รับการใช้โมเดลนั้นเป็นสำคัญควบคู่กันไปด้วย

ประเภทของการประเมินผลโครงการ

การประเมินผลโครงการจำแนกตามระยะเวลาของการประเมินได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การประเมินผลสรุปโครงการ (Summative Evaluation) และการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ (formative evaluation) (นิสา ชูโต, 2527: 36-129) กล่าวคือ

1. การประเมินผลสรุปโครงการ (summative evaluation) เป็นการประเมินผลรวมของการดำเนินการเมื่อการดำเนินการได้สิ้นสุดลงแล้ว เพื่อสรุปผลว่าการดำเนินการนั้นได้ผลอย่างไรบ้างประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ การประเมินผลประเภทนี้มีข้อดีคือ สะดวกและประหยัดทั้งกำลังคน เวลา และงบประมาณ แต่ข้อเสียคือ หากโครงการมีปัญหาอุปสรรคหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ผู้บริหารไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงโครงการเนื่องจากโครงการได้เสร็จสิ้นไปแล้ว

2. การประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ (formative evaluation) เป็นการประเมินระหว่างดำเนินการตามโครงการเพื่อค้นหาว่าการดำเนินการที่ผ่านมาแล้วได้ผลอย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคอะไรบ้างจะได้เป็นข้อมูลย้อนกลับให้ผู้รับผิดชอบได้ปรับปรุงแก้ไขแผนงานและการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การประเมินผลประเภทนี้ มีข้อดีที่ช่วยให้ผู้บริหารทราบข้อมูลเป็นระยะ และสามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าว่าโครงการจะดำเนินไปด้วยดี บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด หากมีปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนใดก็สามารถแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ผลของโครงการสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ได้ แต่ข้อเสียคือ ความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการประเมินผล และต้องใช้กำลังคน เวลา รวมทั้งงบประมาณสูง อย่างไรก็ตามโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินการยาวนาน ควรใช้การประเมินผลรูปแบบนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมให้โครงการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 1991: 34) ได้เสนอรูปแบบการประเมินเพื่อการตัดสินใจ เรียกว่า CIPP model ซึ่งเน้นว่าการประเมินเป็นขบวนการต่อเนื่องในการหาข้อมูล และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการเพื่อหาทางเลือกที่เป็นประโยชน์เสนอเพื่อ

การตัดสินใจของผู้บริหาร model นี้จุดเด่นอยู่ที่เป็น management model ประเมินไปพร้อมกับการปรับปรุงการดำเนินงานตามโครงการ ไม่ใช่โครงการดำเนินเสร็จแล้วจึงประเมิน ซึ่งไม่เกิดประโยชน์ในการจัดการ โครงการ รูปแบบการประเมินของ สตัฟเฟิลบีม (Daniel L. Stufflebeam) นี้ประกอบด้วย การประเมิน 4 ด้าน คือ

1. การประเมินบริบทหรือสภาพแวดล้อมของโครงการ (Context evaluation) เป็นการศึกษาสภาพปัญหาและสิ่งต่าง ๆ เพื่อใช้ในการกำหนดวางแผนเกี่ยวกับโครงการ
2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้นหรือการประเมินปัจจัยนำเข้า (Input valuation) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับตัวแปรต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลง
3. การประเมินกระบวนการ (Process evaluation) เป็นการประเมินเรื่องราวหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในขั้นการปฏิบัติงาน
4. การประเมินผลผลิต (Product evaluation) เป็นการศึกษาผลของโครงการว่าได้ผลตามความมุ่งหมายหรือไม่เป็นการดำเนินการเพื่อที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับการเริ่มวงจรใหม่ในรูปแบบนี้ผู้ประเมินจะต้องคำนึงถึงเกณฑ์ต่าง ๆ หลายประการ ของการได้มาซึ่งข้อมูลทั้งด้านความถูกต้องและเชื่อถือได้ ควรต้องมีการประเมินอย่างต่อเนื่อง และเสนอแนวทางเลือกหลายวิธีเพื่อความสะดวกสำหรับผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ

จะเห็นได้ว่า การประเมินแบบ CIPP เป็นการประเมินที่ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบทั้งหมด ซึ่งผู้ประเมินจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กำหนดประเด็นของตัวแปรหรือตัวชี้วัด กำหนดแหล่งข้อมูลผู้ให้ข้อมูล กำหนดเครื่องมือการประเมิน วิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล และเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงช่วงเวลาของการประเมินผลโครงการ เพื่อจำแนกประเภทของการประเมินผลโครงการโดยละเอียดแล้ว เราสามารถจำแนกได้ว่าการประเมินผลโครงการมี 4 ระยะดังต่อไปนี้

1. การประเมินผลโครงการก่อนการดำเนินงาน (Pre-evaluation) เป็นการประเมินว่ามีความจำเป็นและความเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีโครงการหรือแผนงานนั้น หรือไม่ บางครั้งเรียกการประเมินผลประเภทนี้ว่า การศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) หรือการประเมินความต้องการที่จำเป็น (Need Assessment)
2. การประเมินผลโครงการขณะดำเนินงาน (On-going Evaluation) เป็นการประเมินผลโครงการเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน (Monitoring) และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ
3. การประเมินผลโครงการเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน (Post-evaluation) เป็นการประเมินว่าผลของการดำเนินงานนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่วางไว้หรือไม่

4. การประเมินผลกระทบจากการดำเนินโครงการ (Impact Evaluation) เป็นการประเมินผลโครงการภายหลังจากการสิ้นสุดการดำเนินโครงการหรือแผนงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจได้รับอิทธิพลจากการมีโครงการหรือปัจจัยอื่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง : จังหวัดเชียงใหม่ โดยตรงนั้น ยังไม่มีผู้ใดได้ทำวิจัยไว้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยจึงนำงานวิจัยที่เกี่ยวกับปัญหาที่อยู่อาศัยของชนจนในเขตเมืองกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการบ้านมั่นคงและเรื่องอื่นๆ ที่ใกล้เคียงมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

สมชาย ชีพประสานสุข (2552) ได้ทำการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการบ้านมั่นคง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า 1) ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการบ้านมั่นคง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านจำแนกตามประเด็นการเข้ามีส่วนร่วม จำนวน 4 ด้าน พบว่าด้านการมีส่วนร่วมวางแผนและตัดสินใจ มีค่าเฉลี่ยสูงสุด 2) ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ ความต้องการมีบ้านและที่ดินเป็นของตนเอง มีสาธารณูปโภคและสภาพแวดล้อมที่ดี 3) ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการมีส่วนร่วมในโครงการบ้านมั่นคง ได้แก่ คุณธรรมและปัญหาผู้นำชุมชน โดยเฉพาะการประสานงานระหว่างผู้นำชุมชนและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ 4) แนวทางส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการบ้านมั่นคง ได้แก่ ภาครัฐควรเผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับโครงการบ้านมั่นคงให้มากขึ้น

เชน จานงค์ภักดี (2538) ได้ทำการวิจัยเรื่องปัญหาที่อยู่อาศัยของชนจนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าสภาพปัญหาที่อยู่อาศัยของชนจนในเมืองส่วนใหญ่ มีที่อยู่อาศัยที่มีสภาพแออัด ขาดการออกแบบวางผังการก่อสร้างที่ถูกต้อง ไม่เป็นระเบียบ รวมทั้งใช้วัสดุก่อสร้างไม่เหมาะสม นอกจากนี้สภาพแวดล้อมไม่ถูกสุขอนามัย สาธารณูปโภคไม่เพียงพอ ประกอบกับมีปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาโสเภณี และปัญหาการว่างงาน เป็นต้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว คือ ความยากจน เนื่องจากชนจนเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีรายได้อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำและไม่เพียงพอต่อการครองชีพ

สุนิมิต ชุ่มพงษ์ (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่องการศึกษาปัจจัยและแนวทางการดำเนินงานของหมู่บ้าน กข.คจ. ดีเด่น ที่มีต่อผลสัมฤทธิ์โครงการแก้ไขปัญหาคะยากจนเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลสัมฤทธิ์การดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคะยากจน (กข.คจ.) ที่สามารถนำไปใช้ในการประเมินได้ คือ ปัจจัยเสนอโครงการและการอนุมัติเงินยืม ปัจจัยทางประสิทธิภาพ

การดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุน กข. กจ. ประจำหมู่บ้าน ปัจจัยการจัดทำข้อมูลทะเบียนบัญชีที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยการยกระดับคุณภาพชีวิตของหมู่บ้านตามเกณฑ์ จ. ป.ฐ. และปัจจัยความคิดสร้างสรรค์ที่เป็นประโยชน์ต่อโครงการและหมู่บ้าน รูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนาการดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.กจ.) คือ รูปแบบที่ทำให้หมู่บ้านโครงการแก้ไขปัญหาคความยากจน (กข.กจ.) มีการเตรียมความพร้อมแก่คณะกรรมการกองทุน กข.กจ. และประชาชนให้เข้าใจถึงความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์ โครงการ เงื่อนไขหลักเกณฑ์ และวิธีดำเนินโครงการที่ชัดเจน มีการพัฒนาศักยภาพและสร้างกระบวนการเรียนรู้กันและกัน การใช้ข้อมูลสารสนเทศเทคโนโลยีที่เหมาะสมภูมิปัญญาเทคนิควิชาการใหม่ๆ ในการบริหารจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพและประชาชนทั่วไปสามารถบริหารจัดการทรัพยากร การประยุกต์ใช้วัฒนธรรมประเพณี ในการเลือกประกอบอาชีพที่เหมาะสมสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ด้วยตนเองและเป็นตัวอย่างแก่หมู่บ้านอื่นได้

วีระชัย ชูจันทร์ (2544) ได้ทำการวิจัยเรื่อง การเปรียบเทียบการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของสหกรณ์เคหสถาน ผู้มีรายได้น้อยที่มีขนาดต่างกัน ผลการวิจัยพบว่า ขบวนการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของสหกรณ์เคหสถานผู้มีรายได้น้อย เริ่มจากความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยของชาวชุมชนจึงรวมตัวกันตั้งกลุ่มออมทรัพย์ และจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เคหสถาน เพื่อซื้อที่ดินแปลงใหม่เป็นของตนเอง โดยมีสำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองเป็นแหล่งเงินกู้สมทบ จากนั้นจึงดำเนินโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยคณะกรรมการ และสมาชิกของสหกรณ์เคหสถาน

สหพร พรหมอินทร์ (2547) ได้ทำการวิจัยเรื่อง สัมฤทธิ์ผลของมาตรการตามนโยบายการแก้ปัญหาคความขาดแคลนที่อยู่อาศัยของรัฐบาลในจังหวัดสมุทรปราการ พบว่าสัมฤทธิ์ผลของมาตรการต่างๆ ของหน่วยงานรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคความขาดแคลนที่อยู่อาศัยมีความเหมาะสมระดับปานกลาง มาตรการบ้านมั่นคงเพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคงทางที่อยู่อาศัยให้ชุมชนแออัดและพัฒนาคุณภาพชีวิตมีความเหมาะสมมากที่สุดและปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นต่อสัมฤทธิ์ผลของมาตรการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาคความขาดแคลนที่อยู่อาศัย ได้แก่ อายุ อาชีพ และรายได้รวมต่อครัวเรือน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความคิดเห็นของประชาชนต่อสัมฤทธิ์ผลของมาตรการในการแก้ไขปัญหาคความขาดแคลนที่อยู่อาศัยโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นต่อสัมฤทธิ์ผลของมาตรการในการแก้ไขปัญหาคความขาดแคลนที่อยู่อาศัยโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลว่ามีความเหมาะสมระดับปานกลาง โดยส่วนใหญ่เห็นว่ามาตรการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีความเหมาะสมมากเป็นลำดับแรก รองลงมาได้แก่ มาตรการอื่นๆ ของรัฐบาล มาตรการของการเคหะแห่งชาติ และมาตรการของธนาคารอาคารสงเคราะห์

สมพร โสถิตีรวราภรณ์ (2551) ได้ทำการวิจัยเรื่องผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านท่าแครงบน ตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต พบว่า 1) ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง (ร้อยละ 57.1) มีอายุมากกว่า 45 ปี (ร้อยละ 57.6) จบการศึกษาดำรงระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 61.1) ประกอบอาชีพนักธุรกิจหรือค้าขาย (ร้อยละ 40.4) มีรายได้ของครัวเรือนต่อเดือน 10,001-50,000 บาท (ร้อยละ 58.1) และเป็นสมาชิกของกองทุนตั้งแต่ 1 ปี ขึ้นไป (ร้อยละ 97.5) 2) ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านท่าแครงบน ในภาพรวมอยู่ในระดับมากโดยมีผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานด้านต่างๆ ดังนี้ ด้านปัจจัยนำเข้า เรื่องคณะกรรมการชี้ระเบียบและให้ความเป็นธรรมด้วยเหตุผลในการพิจารณาเงินกู้ ด้านกระบวนการดำเนินงาน ในด้านความโปร่งใสในการดำเนินงาน เรื่องมีการยึดหลักการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และมีการประชุมยึดเสียงข้างมาก รองลงมาด้านการมีส่วนร่วม เรื่องมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็น ต่อมาด้านความคุ้มค่า เรื่องคณะกรรมการกองทุนฯ นำประสบการณ์องค์ความรู้ที่มีอยู่มาช่วยบริหารกองทุน และด้านหน้าที่ความรับผิดชอบ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอย่างชัดเจน ด้านผลที่ได้รับจากการดำเนินงานในเรื่องสมาชิกมีความมั่นใจกองทุนหมู่บ้าน ที่เป็นแหล่งเงินทุนในการพัฒนาอาชีพ 3) สภาพเงื่อนไขที่อำนวยความสะดวกให้กองทุนหมู่บ้านท่าแครงบน ตำบลวิชิต อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ประสบความสำเร็จ ได้แก่ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน มีการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์และมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ สมาชิกปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้านฯ และกองทุนหมู่บ้าน ต้องมีฐานะการเงินที่มั่นคงและมีเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานอย่างเพียงพอ และต้องมีครุภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานอย่างเพียงพอต่อการดำเนินงานรวมทั้งรัฐบาลควรให้การสนับสนุนและให้ความสำคัญกับการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน สภาพเงื่อนไขที่ถูกรั้งให้กองทุนหมู่บ้านท่าแครงบน ประสบความสำเร็จ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและไม่มีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงาน ขาดความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการและสมาชิกไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งขาดการสนับสนุนจากองค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานเอกชน

อุกฤษฏ์ เถลิมนแสน (2554) ได้ทำการวิจัยเรื่องบนเส้นทางของการปลดหนี้ : วิธีการจัดการหนี้สินของคนในชุมชนแออัดที่เข้าร่วม โครงการบ้านมั่นคง ด้านการปฏิบัติการทางเศรษฐกิจของครัวเรือน พบว่าสมาชิกในครัวเรือนจำเป็นต้องพึ่งพากันมากขึ้นในรูปแบบครัวเรือนที่สมาชิกมีความสัมพันธ์กันทางสายเลือดเป็นส่วนใหญ่บทบาทการพึ่งพากันในครัวเรือนที่เห็นเด่นชัดมากขึ้นคือ บทบาทของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุยังต้องทำงานหารายได้ เพื่อเพิ่มรายได้ของครัวเรือน ส่วนการพึ่งพาคนอื่นนอกครัวเรือน ถึงแม้ครัวเรือนได้ใช้เครือข่ายทางสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดสนแต่ก็ช่วยให้พ้นไปจากปัญหาความขัดสนระยะเวลาดสั้นๆ อย่างไรก็ตามมีครัวเรือนบางส่วนพยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบ

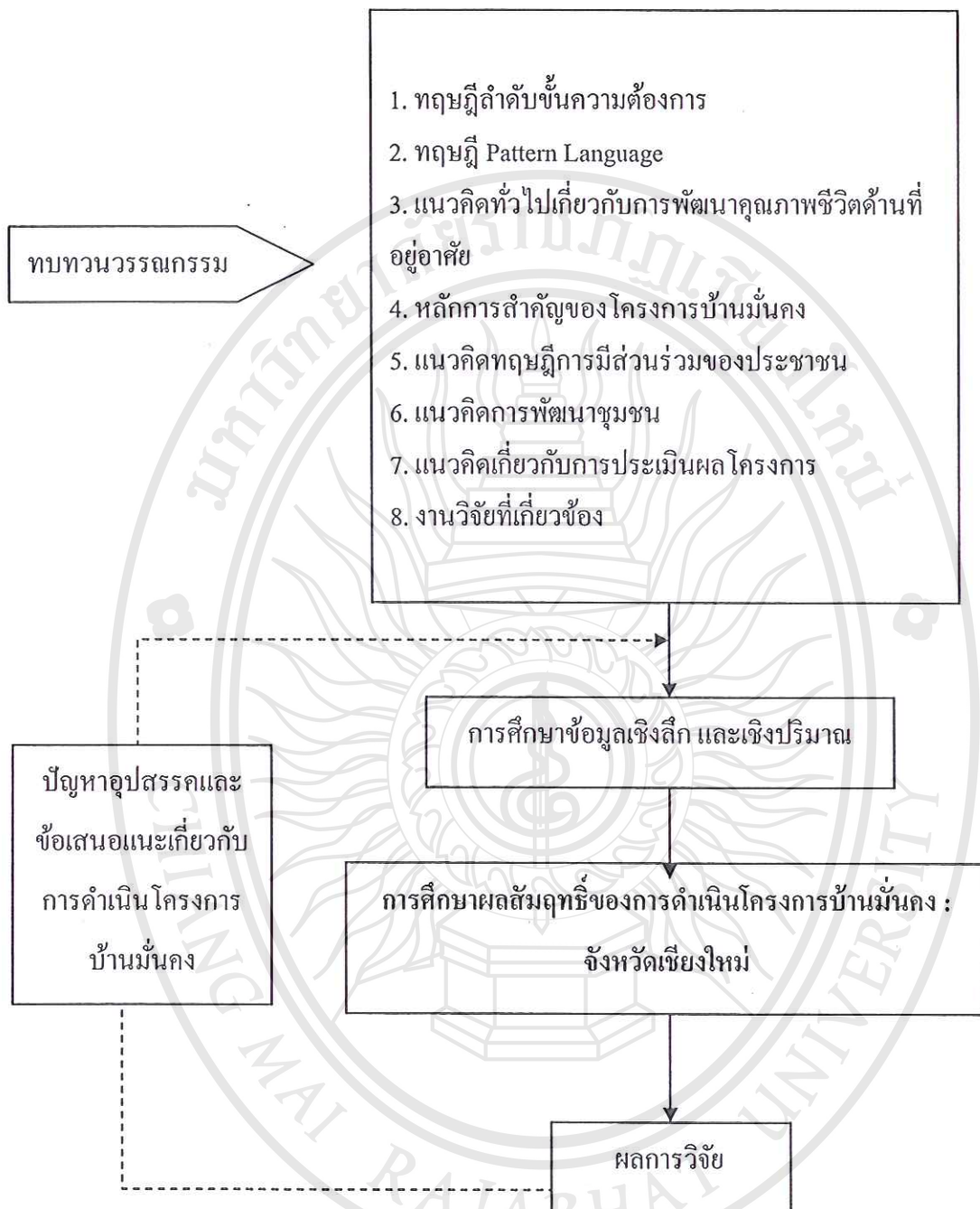
ครัวเรือน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดสนในระยะยาว ดังเช่น การส่งลูกที่กำลังเรียนหนังสือไปอยู่กับญาติที่ต่างจังหวัด หรือแม้แต่การส่งลูกไปบวชเป็นสามเณร ส่วนการศึกษาด้านวิธีการจัดการหนี้สินของครัวเรือนพบว่า ครัวเรือนใช้วิธีการเพิ่มรายได้ การลดรายจ่ายลง การหมุนหนี้ การต่อรองเงื่อนใยกับเจ้าหนี้ การหยุดชำระหนี้ หรือไม่ก็หลบหนีเจ้าหนี้ พร้อมกันนี้ครัวเรือนได้จัดลำดับความสำคัญในการชำระหนี้สินแต่ละส่วนแตกต่างกันออกไป เพราะการทำตามเงื่อนใยของเจ้าหนี้ด้วยการผ่อนชำระตามจำนวนเงินแต่ละงวด อาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้จ่ายเงินภายในครัวเรือนได้ ดังนั้นจึงทำให้เจ้าหนี้บางคนที่ไม่บีบบังคับลูกหนี้มากจนเกินไป เป็นที่พึงพาให้กับครัวเรือน และการศึกษาด้านเงื่อนใยที่ส่งผลต่อวิธีการจัดการหนี้สินของครัวเรือนพบว่า การมีแหล่งรายได้ที่มั่นคง ความเพียงพอของรายได้และสวัสดิการ ความสามารถในการบริหารจัดการการเงินรูปแบบครัวเรือนมีความหลากหลายและภาระหนี้สินของครัวเรือน

คณะวิจัยการประมวลผลโครงการบ้านมั่นคง (2550) ได้ศึกษาโครงการวิจัยการประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง เรื่อง คนจนเมือง : การเปลี่ยนแปลงโลกทัศน์ที่มีต่อตนเองและสังคม โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการที่กว้าง และครอบคลุมชุมชนแออัดจำนวนมาก ดังนั้นการศึกษาวิจัยในครั้งนี้คณะวิจัยการประมวลผลโครงการบ้านมั่นคงได้เลือกการศึกษเป็นกรณีศึกษาเพียง 10 ชุมชน ในภาคกลางพื้นที่กรุงเทพฯ 2 ชุมชน คือชุมชนร่วมสามัคคีและชุมชนแข่งปลาทู ภาคอีสานพื้นที่ขอนแก่น 3 ชุมชน คือชุมชนตะวันใหม่ (ชุมชนซอยโคนาโม) ชุมชนโนนหนองวัด และซอยผาสุก (ซอยตัน) ในเขตชุมชนหนองใหญ่ 2 ภาคใต้พื้นที่สงขลา 1 ชุมชน คือชุมชนเก่าแสงและปัตตานี 1 ชุมชนคือชุมชนปะนาแระ และภาคเหนือ พื้นที่เชียงใหม่ 4 ชุมชน คือชุมชนศรัทธาวัดหัวฝาย ชุมชนทิพย์เนตร และชุมชนด้นขามสามัคคี (ชุมชนสันนาลูงใหม่) และชุมชนศรีวิชัย ทั้งนี้มีชุมชนนำร่องที่โครงการบ้านมั่นคงได้เริ่มดำเนินงานใน พ.ศ.2546 จำนวน 2 ชุมชน คือ ร่วมสามัคคีในกรุงเทพฯและเก่าแสงในสงขลา โครงการบ้านมั่นคงสำหรับคนจนในชุมชนแออัด เป็นการสร้างความมั่นคงในที่อยู่อาศัย เป็นการให้ผู้อยากจนมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง ได้มีโอกาสพัฒนาการจัดการร่วมกัน และสร้างชุมชนที่มั่นคง เข้มแข็งและอบอุ่น และสำหรับรัฐก็จะช่วยทำให้เมืองปราศจากปัญหาหรือลดปัญหาชุมชนแออัดหรือสลัม แนวทางดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคงที่สำคัญ คือ การแก้ปัญหาทั้งเมือง โดยให้การทำงานของชุมชนเป็นแกน และมีหลายฝ่ายหลายหน่วยงานในเมืองร่วมกันทำงานสนับสนุน ในแง่โลกทัศน์และทัศนคติประเมินผลโครงการบ้านมั่นคง ได้พบว่าในชุมชนที่บ้านมั่นคงได้สร้างขึ้นแล้วและชาวบ้านได้เข้าอยู่อาศัยเกิดความภาคภูมิใจมากที่ได้มีบ้านของตนเอง และรู้สึกว่าได้ยกระดับสถานภาพของตนเองให้สูงขึ้น ซึ่งอาจพูดได้ว่า ชาวบ้านรู้สึกเสมือนได้ปรับขึ้นมาเป็นคนชั้นกลาง ซึ่งเหนือกว่าคนในชุมชนแออัดที่เคยเป็น โดยโครงการบ้านมั่นคงมุ่งที่จะสร้างชุมชนโดยการสร้างคนในชุมชนให้มีจิตสำนึกสาธารณะ และสร้างชุมชนที่เข้มแข็งอบอุ่นขึ้นโดยการร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อชุมชนและเพื่อส่วนรวม

คณะวิจัยการประมวลผลโครงการบ้านมั่นคงได้พบว่าโครงการบ้านมั่นคงได้สร้างเงื่อนไข และสภาพทางกายภาพที่เอื้อให้เกิดชุมชนในอุดมคติเช่นนั้น ดัชนีชี้วัดความสำเร็จในการสร้างระบบการดูแลตนเองของคนในชุมชนคือ การมีจิตสำนึก (Collective mind) ดัชนีชี้วัดนี้จะพบว่าโครงการบ้านมั่นคงประสบความสำเร็จมากในกลุ่มสมาชิกที่ปะนาแระ จากกรณีศึกษาที่ชุมชนปะนาแระและที่อื่นๆ คณะวิจัยการประมวลผลโครงการบ้านมั่นคงพบว่ามีปัจจัยหลายอย่างที่เอื้อและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งจากกรณีศึกษาได้พบว่าสภาพเดิมของชุมชน ซึ่งรวมทั้งขนาดของชุมชนและความล่อแหลมต่อการถูกไล่ที่ รู้สึกมั่นคงในที่อยู่อาศัย และประวัติประสบการณ์ของชุมชนมีความสำคัญยิ่ง

โดยสรุปโครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการที่มีอุดมคติและแผนปฏิบัติงานที่น่าชมเชย โครงการบ้านมั่นคงนี้สามารถช่วยแก้ไขปรับปรุงสภาพของชุมชนแออัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยสร้างพลังของชุมชนขึ้นได้ แต่ความสำเร็จของโครงการบ้านมั่นคงนั้นจะมากน้อยแตกต่างกันไป เพราะขึ้นกับวิธีการทำงานในแต่ละพื้นที่ และขึ้นอยู่กับสภาพเดิมของชุมชน และประวัติประสบการณ์ของชุมชน ความสำเร็จด้านกายภาพจะมีสูงเพราะโครงการบ้านมั่นคงให้ทุนพัฒนาสาธารณูปโภค กระบวนการโครงการบ้านมั่นคงถ้าเป็นไปตามแบบปฏิบัติจะเป็นการให้การเรียนรู้แก่ชุมชนอย่างดี

จากการประมวลเอกสาร แนวคิด ทฤษฎี หลักการสำคัญและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการบ้านมั่นคง จังหวัดเชียงใหม่ สามารถนำมากำหนดกรอบแนวคิดได้ ดังแสดงในภาพที่ 2.2



กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 2.2 แสดงการกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย