

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้เดินทางไปตรวจราชการเมื่อปี พ.ศ. 2547 และพบว่า ปัญหาส่วนใหญ่ที่ประชาชนร้องเรียนและขอความช่วยเหลือ คือ เรื่องการของบประมาณ ไปแก้ไขปัญหของหมู่บ้านและชุมชนในการแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน จึงได้ริเริ่มให้มี "โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML)" ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ ต้องการให้มีการจัดสรรงบประมาณโดยตรง เพื่อประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนจะได้นำไปแก้ไขปัญหส่วนรวม เพื่อการดำรงชีวิตประจำวัน และการประกอบอาชีพที่มั่นคงและยั่งยืน โดยที่ประชาชนเป็นผู้บริหารจัดการเอง (ร่วมคิด-ร่วมทำ) และถือเป็น ก้าวหนึ่งของการพัฒนาประเทศในรูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งเรียกวิธีการนี้ว่า "การพลิกฟื้นหมู่บ้าน" (Empowerment) ให้มีพลังในการขับเคลื่อน หมู่บ้านและชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหความยากจน และการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชนอย่างยั่งยืนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งเพื่อพัฒนาศักยภาพของประชาชน ให้มีความพร้อมในกระบวนการคิดอย่างสร้างสรรค์ และนำไปสู่แนวทางปฏิบัติในด้านการดำรงชีวิต และมีอาชีพอย่างมีคุณภาพมั่นคง และยั่งยืน ซึ่งทำให้เห็นทิศทาง และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (Demand) เป็นรูปแบบในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาคประชาชน จากการมีส่วนร่วมในกระบวนการ เพื่อการดำรงชีพและการมีอาชีพของประชาชนโดยส่วนรวม เป็นการเตรียมความพร้อมของประชาชนในหมู่บ้าน เกิดการสร้างผู้นำในท้องถิ่นที่มาจากภาคประชาชน โดยแท้จริง เพื่อการพัฒนา การปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ ที่มีประสิทธิภาพในอนาคต

แต่ทว่าการดำเนินโครงการต่าง ๆ ในปัจจุบันที่ประชาชนภายในหมู่บ้านและชุมชนเลือกทำโดยผ่านประชามติแล้วนั้นมีความหลากหลายและมีกิจกรรมอันสลับซับซ้อนมากมาย ซึ่งหากมองเพียงแค่ภายนอกผิวเผินจะไม่สามารถรับรู้ได้อย่างแท้จริงว่าโครงการอันมากมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา การเกษตร การสาธารณสุข ความมั่นคงปลอดภัย การประกอบอาชีพและอื่น ๆ นั้นเพื่อพัฒนาความเจริญดังกล่าวแล้วต้องใช้จ่ายทรัพยากรเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์และกำลังคนเป็นสิ่งสำคัญและมีค่ายิ่ง ซึ่งโครงการบางโครงการมีประโยชน์มากและเห็นคุณค่าอย่างชัดเจน แต่โครงการบางชนิดเมื่อกระทำไปแล้วไม่เกิดประโยชน์และคุณค่าแต่ประการใด การที่จะ

ตัดสินใจระบุลงไปว่าโครงการใดมีประโยชน์มีคุณค่าหรือมีประโยชน์มากน้อยเพียงใดย่อมจะต้องมีการพิสูจน์วิเคราะห์ โดยเครื่องมือที่ใช้ก็คือศาสตร์ที่เรียกว่า “การประเมินโครงการ”

โดยการประเมินโครงการมีความมุ่งหมายและมีความสำคัญดังนี้

1. เพื่อแสดงผลการพิจารณาถึงคุณค่าของโครงการ
2. เพื่อช่วยให้ผู้ตัดสินใจมีการตัดสินใจที่ถูกต้องขึ้น
3. เพื่อการบริการข้อมูลแก่ฝ่ายการเมืองเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายต่อไปในอนาคต

แต่มีอยู่สิ่งหนึ่งที่พึงระลึกอยู่เสมอว่าการประเมินโครงการมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการพิสูจน์หรือตรวจสอบโครงการเสมอไป แต่เป็นการกระทำเพื่อปรับปรุงแก้ไขส่วนบกพร่องของโครงการเป็นสำคัญดังข้อเขียนของ Danial. L. Stufflebeam (1971) ที่ว่า

“ความมุ่งหมายที่สำคัญของการประเมินโครงการมิใช่เพื่อการพิสูจน์แต่เพื่อการปรับปรุง (The most important purpose of program evaluation is not to prove but to improve)”

จากความมุ่งหมายของการประเมินโครงการดังที่ได้กล่าวแล้วจะสามารถกล่าวเป็นข้อสรุปที่แสดงถึงความสำคัญหรือคุณประโยชน์ของการประเมินโครงการได้ ดังนี้

1. การประเมินจะช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของการดำเนินงานมีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ก่อนที่โครงการจะได้รับการสนับสนุนให้นำไปใช้ย่อมจะได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดจากผู้บริหารและผู้ประเมิน โดยส่วนใดที่ไม่ชัดเจนเช่นวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานในการดำเนินงานหากขาดความแน่นอนแจ่มชัดจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความถูกต้องชัดเจนเสียก่อน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการประเมินโครงการมีส่วนช่วยทำให้โครงการมีความชัดเจนและสามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้อย่างได้ผล มากกว่าโครงการที่ไม่ได้รับการประเมิน

2. การประเมินโครงการช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประโยชน์เต็มที่ ทั้งนี้เพราะการประเมินโครงการจะต้องวิเคราะห์ทุกส่วนของโครงการ ข้อมูลใดหรือปัจจัยใดที่เป็นปัญหาจะได้รับการจัดสรรให้อยู่ในจำนวนหรือปริมาณที่เหมาะสมเพียงพอแก่การดำเนินงาน ทรัพยากรที่ไม่จำเป็นหรือมีมากเกินไปจะได้รับการตัดทอน และทรัพยากรใดที่ขาดก็จะได้รับการจัดหาเพิ่มเติม ฉะนั้นการประเมินโครงการจึงมีส่วนที่ทำให้การใช้ทรัพยากรของโครงการเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

3. การประเมินโครงการช่วยให้แผนงานบรรลุวัตถุประสงค์ ดังที่กล่าวว่าโครงการเป็นส่วนหนึ่งของแผน ดังนั้นเมื่อโครงการได้รับการตรวจสอบวิเคราะห์ปรับปรุงแก้ไขให้ดำเนินการไปด้วยดี ย่อมจะทำให้แผนงานดำเนินไปด้วยดีและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ หากโครงการใดโครงการหนึ่งมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติย่อมกระทบกระเทือนต่อแผนงานทั้งหมด โดยส่วนรวม ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้เช่นเดียวกันว่าหากการประเมินโครงการมีส่วนช่วยให้โครงการดำเนินไป

อย่างมีประสิทธิภาพย่อมหมายถึงการประเมิน โครงการมีส่วนช่วยให้แผนงานบรรลุถึงวัตถุประสงค์ และดำเนินงานไปด้วยดีเช่นเดียวกัน

4. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบ (Impact) ของโครงการและทำให้โครงการมีข้อที่ก่อให้เกิดความเสียหายลดน้อยลง ดังตัวอย่างโครงการเขื่อนน้ำโจนซึ่งในการสร้างถนนเพื่อไปสู่สถานที่สร้างเขื่อนนั้นต้องผ่านป่าไม้ธรรมชาติ ทำให้เกิดการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและสัตว์ป่าหลายชนิดอาจต้องสูญพันธุ์การประเมินโครงการจะช่วยให้เกิดโครงการป้องกันรักษาป่า และโครงการอนุรักษ์และอพยพสัตว์ป่าขึ้นเพื่อการแก้ปัญหา เป็นต้น ด้วยตัวอย่างและเหตุผลดังกล่าวจึงถือได้ว่าการประเมินโครงการมีส่วนในการช่วยแก้ปัญหาได้

5. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการควบคุมคุณภาพของงาน ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการประเมินโครงการเป็นการตรวจสอบและควบคุมชนิดหนึ่งซึ่งดำเนินงานอย่างมีระบบและมีความเป็นวิทยาศาสตร์อย่างมาก ทุกอย่างของโครงการและปัจจัยทุกชนิดที่ใช้ในการดำเนินงานจะได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียด กล่าวคือทั้งข้อมูลนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Outputs) จะได้รับการตรวจสอบประเมินผลทุกขั้นตอนส่วนใดที่เป็นปัญหาหรือไม่มีคุณภาพจะได้รับการพิจารณาย้อนกลับ (feedback) เพื่อให้มีการดำเนินงานใหม่จนกว่าจะเป็นไปตามมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ต้องการ ดังนั้นจึงถือได้ว่าการประเมินผลเป็นการควบคุมคุณภาพของโครงการ

6. การประเมินโครงการมีส่วนในการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการเพราะการประเมินโครงการมิใช่เป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการ แต่เป็นการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขและเสนอแนะวิธีการใหม่ ๆ เพื่อใช้ในการปฏิบัติโครงการ อันยอมจะนำมาซึ่งผลงานที่ดีเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทั้งปวง โดยลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจ มีความพึงพอใจและมีความตั้งใจกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานต่อไป และมากขึ้น ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการประเมินโครงการมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างขวัญ กำลังใจและความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

7. การประเมินโครงการช่วยในการตัดสินใจในการบริหารโครงการ กล่าวคือเป็นการประเมินโครงการจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงอุปสรรคปัญหาข้อดี ข้อเสีย ความเป็นไปได้ และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการโครงการ โดยข้อมูลดังกล่าวจะช่วยทำให้ผู้บริหารตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการนั้นต่อไปหรือจะยุติโครงการนั้นเสีย นอกจากนั้นผลของการประเมินโครงการอาจเป็นข้อมูลอย่างสำคัญในการวางแผนหรือการกำหนดนโยบายของผู้บริหารและฝ่ายการเมือง

และจากการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (S M L) มาเป็นระยะเวลาหนึ่งนั้น จำเป็นที่จะต้องมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งผู้วิจัยได้สังเกตเห็น

ถึงความสำคัญในการติดตามและประเมินผลจึงได้ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามผลการดำเนินงาน โครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) เพื่อติดตามความก้าวหน้า ประเมิน และเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยนับรวมถึงโครงการที่มีพัฒนาการมาจากโครงการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้านและชุมชน (SML) ในยุคของรัฐบาลทักษิณ

โดยสาเหตุที่เลือกหมู่บ้านสันทรายดั้นกอกหมู่ 7 ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่เพราะมีศักยภาพสามารถพึ่งตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทุน แรงงาน ทรัพยากรเพื่อการยังชีพพื้นฐาน มีอำนาจการต่อรองสูงกับเทศบาลตำบลฟ้าฮ่าม มีอิสระในการเลือกและตัดสินใจด้วยตนเองสูง มีส่วนร่วมในการกำหนดความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จะพึ่งพิงภายนอกบ้างแต่ก็มีอำนาจในการจัดการ สามารถแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองโดยใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นหลัก อีกทั้งยังเป็นหมู่บ้านที่ส่งเสริมและรักษาเอกลักษณ์ของหมู่บ้านด้านวัฒนธรรมและประเพณีเงินกระทั่งมีผู้สนใจนำประเพณีและวัฒนธรรมของหมู่บ้านสันทรายดั้นกอกไปเผยแพร่สู่ประชาชนมากขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานโครงการที่พัฒนามาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนของหมู่บ้านสันทรายดั้นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อประเมินผลแนวทางในการดำเนินงานโครงการที่พัฒนามาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนของหมู่บ้านสันทรายดั้นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

## 1.3 คำถามการวิจัย

1. โครงการที่พัฒนามาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนของหมู่บ้านสันทรายดั้นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานหรือไม่
2. โครงการที่พัฒนามาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนของหมู่บ้านสันทรายดั้นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีแนวทางในการดำเนินงานสอดคล้องตามเงื่อนไขของโครงการหรือไม่

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

### 1. ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาโครงการ: หมู่บ้านสันทรายต้นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

### 2. ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาในโครงการอยู่ดีมีสุข 2550 โครงการSML 2551 และโครงการชุมชนพอเพียง 2553 ของหมู่บ้านสันทรายต้นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นโครงการที่มีพัฒนาการมาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน

## 1.5 นิยามศัพท์ทั่วไป

การประเมินด้านกระบวนการ หมายถึง การประเมินกระบวนการต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนคือ ด้านการวางแผนการดำเนินงานตามแผน การมีส่วนร่วม การประชาสัมพันธ์ การนิเทศ กำกับ ติดตาม ประเมินผล และการปรับปรุงแผนการดำเนินงาน

การประเมินด้านข้อมูลนำเข้า หมายถึง การประเมินองค์ประกอบพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงาน ได้แก่ ด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ ด้านสถานที่ และการบริหารจัดการ

การประเมินด้านบริบทของโครงการ หมายถึง การประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานโครงการที่ส่งผลกระทบต่อนักเรียน คณะครู โรงเรียน ผู้ปกครอง ชุมชนและองค์กรอื่นๆ ในชุมชน

การประเมินด้านผลผลิต หมายถึง การประเมินผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนคือการได้รับการส่งเสริมอาชีพที่ดีและมีส่วนในการพัฒนาศักยภาพของชุมชนมากขึ้น

โครงการ หมายถึง โครงการที่หลักและโครงการย่อยที่มีการมอบหมายให้มีผู้ดำเนินการอย่างชัดเจน

โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน หมายถึง โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนที่เกิดจากแนวคิดของทักษิณ ชินวัตร

โครงการที่มีพัฒนาการมาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน หมายถึง โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนที่ได้พัฒนากระบวนการคิด กระบวนการทำงานอื่น ๆ มาจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนที่เกิดจากแนวคิดของทักษิณ ชินวัตร โดยมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดบางส่วนเพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานของรัฐบาลในขณะนั้น

โครงการอยู่ดีมีสุข หมายถึง โครงการที่เน้นบทบาทและการมีส่วนร่วมระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มุ่งให้ประชาชนและครอบครัวสามารถพึ่งตนเองได้ใช้กลไกชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมพร้อมจัดทำและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อค้นหาสาเหตุและแก้ไขปัญหา รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขที่สามารถจัดการปัญหาได้เอง หรือขอความร่วมมือจากส่วนราชการ และองค์กรต่าง ๆ โดยมีโครงการที่สอดคล้อง ดังนี้ 1. การสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ในการดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง 2. การพัฒนาอาชีพและสร้างโอกาสทางการตลาดให้แก่ชุมชน 3. การฟื้นฟูอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4. การส่งเสริมผู้ด้อยโอกาสและผู้สูงอายุ และ 5. การบริการขั้นพื้นฐาน

ประชาชนที่มีส่วนได้เสียจากโครงการ หมายถึง เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดขึ้นจากโครงการที่มีพัฒนาการจากโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน

#### 1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อทราบแนวทางการดำเนินงาน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน
2. เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนของหมู่บ้านสันทรายคั่นกอก ตำบลฟ้าฮ่าม อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น