บทที่ 2

แนวคิด และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการประเมินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเอง : กรณีศึกษานิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. นโยบายและกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
2. ความเป็นมาในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง
3. ความเป็นมาของนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์
4. โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์
5. แนวคิดในการประเมินผลโครงการ
6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. นโยบายและกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

อนันต์ ดนตรี (2547, น.14-20) กล่าวถึงนโยบายและกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนว่า เจตนารมณ์ของนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเพื่อสร้างโอกาสแก่ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนให้เข้าถึงแหล่งทุนในระบบ โดยการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่มาเป็นทุนเพื่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และผู้ประกอบการใหม่ รวมทั้งสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2546 และกำหนดให้ดำเนินโครงการเต็มรูปแบบในวันที่ 1 มกราคม 2547 ทั้งนี้จึงได้จัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรและกลไกในการบริหารจัดการ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และได้มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยการประสานร่วมมือกับธนาคารและสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ได้มีการลงนามบันทึกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสถาบันการเงินทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2546 โดยที่การดำเนินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ให้เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ สัญญา หนังสืออนุญาตต่างๆ เกี่ยวกับสินทรัพย์ที่จะนำมาแปลงเป็นทุน รวมทั้งการตรวจสอบรับรองความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว

2. เปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองเอกสารสิทธิ สัญญา และหนังสืออนุญาต สามารถใช้เอกสารเหล่านั้นเข้าถึงแหล่งทุนได้ โดยเน้นผู้ครอบครองรายย่อยและธุรกิจขนาดเล็ก

3. ให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลสินทรัพย์และการประเมินสินทรัพย์ที่ถูกต้อง โปร่งใส มีความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

4. ให้มีการจัดการที่ดินและสินทรัพย์อื่นให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจกับสังคมไทย และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดซึ่งมีประเภทของสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้องตามนโยบาย ได้แก่

4.1. ประเภทที่ดินและทรัพย์ติดกับที่ดิน

4.2. ประเภทสัญญาเช่า เช่าซื้อ

4.3. ประเภทหนังสืออนุญาตให้ใช้สาธารณะ และหนังสือรับรองอื่นๆ

4.4. ประเภททรัพย์สินทางปัญญา

4.5. ประเภทเครื่องจักร

กรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

1. เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ สัญญาเช่า หนังสืออนุญาต รวมทั้งตรวจสอบปรับปรุงเอกสารดังกล่าวที่ออกไปแล้วให้มีความถูกต้อง

2. ปรับปรุงระบบแผนที่และข้อมูลประกอบ โดยมีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐาน ดังนี้

2.1 ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นฐานข้อมูล

2.2 ใช้แผนที่อัตราส่วน 1 : 25,000 และ 1 : 4,000 เป็นหลัก

2.3 แผนที่แปลงที่ดินมีมาตรฐานทางเทคนิคเทียบเท่า น.ส. 3ก. ส่งผ่านข้อมูลในรูปสารสนเทศได้

2.4 มีการปรับปรุงฐานข้อมูลสินทรัพย์ทุกประเภทให้สามารถส่งผ่านข้อมูลในรูปสารสนเทศได้

3. กำหนดการประเมินราคาสินทรัพย์ เนื่องด้วยการพิจารณาการให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน จะพิจารณาขีดความสามารถของผู้ขอสินเชื่อ และสินทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกันหลัก จึงได้กำหนดให้มีการประเมินราคาสินทรัพย์ที่ถูกต้องและเป็นธรรม ดังนี้

3.1 ให้ส่วนราชการมีการประเมินสินทรัพย์โดยวิธีการที่เหมาะสม

3.2 ให้มีการประเมินสินทรัพย์บางประเภทเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินทรัพย์ ที่ไม่มีการประเมินมาก่อน หรือมีการประเมินแต่ละวิธีการประเมินยังไม่เหมาะสม เช่น ที่ดินเกษตรกรรม สิทธิการเช่า และทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

4. จัดระบบระงับข้อพิพาท เนื่องจากสินทรัพย์มี 2 ประเภท คือ สินทรัพย์ประเภทที่บุคคลเป็นเจ้าของสินทรัพย์ ซึ่งสามารถนำมาจำนองหรือใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ เช่น โฉนด เครื่องจักรที่จดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ และประเภทที่บุคคลมิได้เป็นเจ้าของสินทรัพย์ แต่มีสิทธิหรือประโยชน์บางประการในสินทรัพย์ สินทรัพย์ประเภทนี้สถาบันการเงินไม่รับเป็นสินทรัพย์ค้ำประกัน เนื่องจากเป็นสินทรัพย์ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ ทำให้มีข้อจำกัดในการโอน เช่น ส.ป.ก. 4-01, น.ค. 1, ก.ส.น. 3 ฯลฯ จึงต้องมีระบบระงับข้อพิพาทเป็นพิเศษ โดย

4.1 ให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องทำหน้าที่เป็นหน่วยระงับข้อพิพาท (clearing house) ทำข้อตกลงกับสถาบันการเงินในเรื่องวิธีการเป็นรายสินทรัพย์ ซึ่งโดยทั่วไปหากมีข้อพิพาทหรือไม่มีการชำระหนี้ โดยไม่มีเหตุอันควรหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะคัดเลือกผู้สวมสิทธิในสินทรัพย์แทน โดยยึดหลักว่าผู้เข้าสวมสิทธิตามกฎหมายพิเศษนั้น และมีขีดความสามารถในการชำระหนี้ได้ด้วย

4.2 ให้มีข้อตกลงเรื่องการรับความเสี่ยงกับสถาบันการเงิน โดยใช้หลัก

1) หน่วยงานเจ้าของเรื่องแก้ปัญหาร่วมกับสถาบันการเงิน

2) สถาบันการเงินรับความเสี่ยงหนี้ระยะสั้น และมิใช่เพื่อการลงทุน

3) มีหลักการให้ผู้เข้าสวมสิทธิรับภาระหนี้ระยะยาวที่ให้ประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพ

5. ให้มีข้อตกลงระหว่างหน่วยงานรัฐกับสถาบันการเงิน

5.1 **บทบาทของธนาคารและสถาบันการเงินของรัฐ**

ธนาคารและสถาบันการเงินของรัฐเป็นหน่วยงานนำร่อง โดยมีการจัดทำข้อตกลงร่วมระว่างสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ธนาคารหรือสถาบันการเงิน และหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

1) ประเภทที่ดินและทรัพย์ติดกับที่ดิน ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย

2) ประเภทสัญญาเช่า เช่าซื้อ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย และธนาคารอาคารสงเคราะห์

3) ประเภทหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ และหนังสือรับรองอื่นๆ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย

4) ประเภททรัพย์สินทางปัญญา และประเภทเครื่องจักร ได้แก่ บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเภทไทย (IFCT) และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank)

5.2 บทบาทของธนาคารและสถาบันการเงินภาคเอกชน

ธนาคารและสถาบันการเงินภาคเอกชนได้มีการจัดทำบันทึกความร่วมมือร่วมกันระหว่างสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) และสมาชิกสมาคมธนาคารไทย ประกอบด้วย ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน), ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน), ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน), ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน), ธนาคาร สแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน จำกัด (มหาชน), ธนาคารดีบีเอส ไทยทนุ จำกัด (มหาชน), ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน), ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน), ธนาคารยูโอบี รัตนสิน จำกัด (มหาชน) และธนาคารธนชาติ จำกัด (มหาชน)

6. พัฒนาฐานข้อมูลกลาง

6.1 ให้หน่วยงานพัฒนาสินทรัพย์ รวมทั้งธนาคารของรัฐ ปรับปรุงข้อมูลให้เป็นข้อมูลสารสนเทศ และส่งผ่านระบบได้

6.2 ให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารร่วมกับสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ออกแบบจัดระบบ

6.3 ในระยะเริ่มต้นให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) เน้นการติดตามและประเมินผลการเผยแพร่ข้อมูลและการเชื่อมโยงกับศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Operation Center : PMOC)

7. การแก้ไขกฎหมายและระเบียบเท่าที่จำเป็น

7.1 หลีกเลี่ยงการแก้ไขกฎหมายในระยะสั้น เน้นการแก้ไขระเบียบกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดทำเอกสาร การแก้ปัญหาหนี้เสียและการเข้าถึงแหล่งทุน

7.2 ระเบียบและกฎหมายที่อาจจะได้รับการพิจารณา ได้แก่

1) กรุงเทพมหานครและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ออกระเบียบการใช้ที่ดินสาธารณะ

2) กรมธนารักษ์และหน่วยงานอื่น ปรับปรุงแบบสิทธิการเช่า และเช่าซื้อ

3) กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เร่งรัดขั้นตอนการออกเอกสาร

4) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แก้ไขระเบียบเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรอง

5) สมาคมธนาคารไทยขอให้แก้กฎระเบียบการสำรองหนี้สูญและเร่งรัด

พระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ

ภารกิจในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนใน ปี 2547 – 2551 ประกอบด้วย

1. ดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างต่อเนื่อง เน้นการชักชวนให้สถาบันการเงินและเอกชนเข้าร่วม

2. พัฒนาระบบข้อมูล แผนที่ และงานข้อมูลทะเบียน

3. พัฒนาเจ้าหน้าที่ ประกอบด้วยการฝึกอบรม และสัมมนาเจ้าหน้าที่ของรัฐในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง

4. พัฒนาศักยภาพเกษตรกร ผู้ค้า ผู้เช่า ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก ให้มีศักยภาพในการประกอบอาชีพ โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น จัดฝึกอบรม และพัฒนากระบวนการเรียนรู้

5. ประชาสัมพันธ์เพื่อการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนอย่างต่อเนื่อง

6. ดำเนินการตามนโยบายและแผนระยะยาว เพื่อให้มีระบบและกลไกในการจัดการที่ดินและสินทรัพย์อื่น

<u>เป้าหมายของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ตั้งแต่ปี 2547 – 2551</u>

1. สินทรัพย์ประเภทที่ดินและทรัพย์ติดกับที่ดิน จะดำเนินการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 พื้นที่ 42,000,000 ไร่ ก.ส.น. 3 พื้นที่ 425,000 ไร่ และน.ค. 1 พื้นที่ 1,900,000 ไร่

2. สินทรัพย์ประเภทสัญญาเช่า เช่าซื้อ จะดำเนินการกับ ผู้เช่าอาคารของการเคหะแห่งชาติ ชุมชนคลองเตย 3,434 หน่วย ชุมชนบ่อนไก่ 2,314 หน่วย ชุมชนห้วยขวาง 3,360 หน่วย ชุมชนดินแดง และบ้านเอื้ออาทร ที่ราชพัสดุทั่วประเทศ สัญญาเช่าของกรมธนารักษ์ 60,000 สัญญา พื้นที่อุทยานแห่งชาติ 102 แห่ง ที่ดิน-อาคารศาสนสมบัติกลาง วัดร้างทั่วประเทศของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

3. สินทรัพย์ประเภทหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะและหนังสือรับรองอื่นจะดำเนินการกับผู้ค้าในตลาดเอกชน 22,000 ราย ผู้ประกอบการในที่หรือทางสาธารณะ 26,000 ราย ของกรุงเทพมหานคร และพื้นที่สาธารณะของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในเขตเทศบาล 1,129 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 6,742 แห่ง และองค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง

4. สินทรัพย์ประเภททรัพย์สินทางปัญญา จะดำเนินการกับทรัพย์สินทางปัญญา เช่น ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร สิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ภูมิปัญญาท้องถิ่นทั่วประเทศ

5. สินทรัพย์ประเภทเครื่องจักร จะดำเนินการกับเอกสารจดทะเบียนเครื่องจักรของผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็กทั่วประเทศ ใบรับรองอื่น เช่น อาชญาบัตร ใบรับรองคุณภาพสินค้า ทะเบียนเครื่องมือประมง ที่ดินชายฝั่งที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพ ฯลฯ

<u>แนวทางดำเนินงานการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน</u>

1. องค์กรบริหารงานด้านการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

องค์การที่รับผิดชอบคือ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ซึ่งทำหน้าที่ดังนี้

- เป็นศูนย์กลางประสานการดำเนินการภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในแต่ละด้านให้มีประสิทธิภาพและมีความเชื่อมโยงกัน รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

2. การบริหารจัดการ

- คณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (นปท.) มีหน้าที่ กำหนดนโยบายและแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทั้งระบบ

- คณะกรรมการอำนวยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (อปท.) ภายใต้คณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีหน้าที่กำกับติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละสินทรัพย์และดูภาพรวมการแปลงสินทรัพย์ เป็นทุน

- หน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละสินทรัพย์ในส่วนกลาง มีหน้าที่กำหนดกลไกที่ใช้ในการบริหาร กำกับ และติดตามการดำเนินงาน รวมถึงประสานกับหน่วยงานในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามแผนปฏิบัติการ โดยมีผู้จัดการโครงการเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติงานดังกล่าว และแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในระดับจังหวัด

3. การจัดตั้งศูนย์ข้อมูลกลางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจะทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ออกแบบ และพัฒนาระบบศูนย์ข้อมูลกลางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อการบริหารจัดการติดตาม ประเมินผล และบริการข้อมูลแก่สำนักบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) สถาบันการเงิน ประชาชน รวมทั้งเชื่อมโยงระบบการรายงานข้อมูลไปยังศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (PMOC)

- โครงการนำร่อง

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร จะดำเนินการกำหนดวิธีการและรูปแบบการพัฒนาข้อมูลกลาง และจะถ่ายโอนการดูแลฐานข้อมูลให้สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ต่อไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองเอกสารสิทธิ สัญญา และหนังสืออนุญาต สามารถใช้เอกสารเหล่านั้นเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ โดยการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่มาเป็นทุนเพื่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และสร้างผู้ประกอบการรายใหม่ ส่วนกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นการเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ มีการกำหนดราคาประเมินสินทรัพย์ มีการทำข้อตกลงระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับสถาบันการเงิน การพัฒนาฐานข้อมูลกลาง และการแก้ไขกฎหมายและระเบียบเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเกิดผลเป็นรูปธรรม

2. ความเป็นมาในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง

การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในระยะแรกๆ มีวัตถุประสงค์ในการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นหลัก โดยที่งานนิคมสร้างตนเองเป็นงานที่พัฒนาพื้นที่และจัดตั้งเป็นชุมชน ซึ่งมีประชากรเป็นกลุ่มก้อน รวมทั้งพื้นที่นิคมสร้างตนเองซึ่งมีจำนวนมากเป็นแหล่งผลิตทางการเกษตรขนาดใหญ่ รัฐบาลจึงนำงานนิคมสร้างตนเองไปใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการแก้ปัญหาต่างๆ นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย เช่น การช่วยเหลือราษฎรจากการสร้างเขื่อน การช่วยเหลือราษฎรเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมเพื่อความมั่นคงของชาติ การช่วยเหลือเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ การดำเนินการเรื่องความมั่นคงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งการจัดตั้งในลักษณะพิเศษอื่นๆ เป็นต้น แต่ต่อมางานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาสังคมได้กลายเป็นวัตถุประสงค์สำคัญมากขึ้นในระยะหลังๆ อันเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงความผสมผสานของแนวคิดทฤษฎีที่อยู่เบื้องหลังของการจัดนิคมสร้างตนเอง พัฒนาการของงานนิคม

สร้างตนเองซึ่งมีมุมมองในการพัฒนาคนควบคู่ไปกับการพัฒนาที่ดิน ไม่ได้มองที่ดินแต่ในฐานะปัจจัยการผลิตเพียงอย่างเดียว ต่อเป้าหมายการเพิ่มผลผลิตในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ยังให้ความสำคัญกับปัจจัยอื่นๆ เช่น ปัจจัยที่เรียกว่า ความรู้ (Knowledge) ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมชุมชน รวมทั้งปัจจัยด้านความเป็นธรรมหรือการสร้างโอกาส เพื่อจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้กับกลุ่มคนที่มีความจำเป็นอย่างเท่าเทียมกันในสังคม

นิคมสร้างตนเองสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ลักษณะ คือ

1. นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรโดยทั่วไป เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและปัญหาสังคมต่างๆ ของราษฎรที่ไม่ที่ดินทำกิน เช่น ราษฎรจากแหล่งเสื่อมโทรม ราษฎรที่บุกรุกที่ดินสงวนของรัฐ ราษฎรที่ถูกขับไล่จากการใช้ที่ดินของทางราชการ ราษฎรที่ที่ประสบภัยธรรมชาติ ราษฎรที่ถูกคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่รับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้ เป็นต้น

2. นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตน้ำท่วม เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2506 เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ต้องถูกน้ำท่วม ตามโครงการสร้างเขื่อนชลประทานและการสร้างเขื่อนพลังงานไฟฟ้าของรัฐบาลโดยมติของคณะรัฐมนตรี ถึงแม้ราษฎรผู้ถูกน้ำท่วมจะได้รับเงินชดเชยค่าที่ดินและทรัพย์สินแล้วก็ตาม ทางราชการก็จะจัดหาที่ดินในท้องที่จังหวัดเดิมหรือจังหวัดใกล้เคียง ที่ราษฎรมีภูมิลำเนาเดิมอยู่เป็นที่อยู่อาศัยประกอบอาชีพต่อไป

3. นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2512 เพื่อความมั่นคงของชาติ และเพิ่มเป็นการบำรุงขวัญแก่ราษฎรที่อยู่ห่างไกลตามชายแดนและอยู่ในเขตปฏิบัติการของของผู้ก่อการร้าย จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้าไปให้บริการในด้านต่าง ๆ และรวมกลุ่มราษฎร โดยการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือราษฎรในเรื่องการประกอบอาชีพ การศึกษา และการสาธารณสุข ตลอดจนการจัดสร้างถนน แหล่งน้ำ และจัดกำลังป้องกันรักษาความสงบ โดยได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการหลายฝ่าย

4. นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นโดยมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2504 ให้กรมประชาสงเคราะห์จัดตั้งนิคมสร้างตนเองชายแดนภาคใต้ในท้องที่ 3 จังหวัด ซึ่งที่ดินถูกทอดทิ้งรกร้างว่างเปล่า การปกครองท้องที่เข้าไปไม่ถึง คือ ท้องที่ชานแดนของจังหวัดสตูล ยะลา และจังหวัดนราธิวาส โดยให้ทำการอพยพราษฎรไทยเข้าไปทำกินในท้องที่ดังกล่าวในมากที่สุดที่

จะมากได้ เพื่อความมั่นคงปลอดภัยของชาติ และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองและทางเศรษฐกิจโดยเร็ว และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้กู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (เอ. ดี.บี) เพื่อให้สมาชิกนิคมทำการปลูกยางพาราพันธุ์ดี

5. นิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาทางการปกครอง เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชักนำและส่งเสริมให้ราษฎรได้รู้จักประกอบอาชีพใหม่ๆ ที่คนไทยยังไม่คุ้นเคย และอาชีพเหล่านั้นจะเป็นพื้นฐานอาชีพที่มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจไปเป็นอย่างดี สามารถที่จะขยายให้กว้างออกไปในอนาคต

การจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในระยะแรกมีวัตถุประสงค์ในการสงเคราะห์ผู้ยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นหลัก แต่ต่อมามีการนำงานนิคมสร้างตนเองไปใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการแก้ปัญหาต่างๆ โดยที่นิคมสร้างตนเองแบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรโดยทั่วไป นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตน้ำท่วม นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ นิคมสร้างตนเองในลักษณะช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ และนิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษ

3. ความเป็นมาของนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์

นิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2502 ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 ปรับปรุงแก้ไขตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2512 โดยมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อจัดที่ดินช่วยเหลือผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอที่จะใช้ประโยชน์เลี้ยงครอบครัวให้ได้มีที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งเป็นของตนเอง

2. เพื่อให้ราษฎรใช้ที่ดินประกอบอาชีพในด้านการเกษตรและมีปริมาณผลผลิตเพิ่มมากขึ้น

3. เพื่อความมั่นคงของชาติและเพื่อเป็นการบำรุงขวัญแก่ราษฎรที่อยู่ห่างไกลตามแนวชายแดนและอยู่ในปฏิบัติการของผู้ก่อการร้ายเป็นการป้องกันการบุกรุกจากกองกำลังจากนอกประเทศ

4. เพื่อให้ราษฎรมีการกินดีอยู่ดีมีรายได้เพียงพอเลี้ยงครองครัวตามควรแก่อัตภาพ มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น

5. เพื่อแปรสภาพที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจของประเทศเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประเทศชาติ

6. เพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นชนบทด้านเศรษฐกิจ สังคม การปกครองและวัฒนธรรม

นิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งอยู่ในท้องที่อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอบ้านกรวด ที่ทำการนิคมฯ อยู่ในพื้นที่ หมู่ที่ 12 ตำบลปราสาท อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ริมทางหลวงหมายเลข 224 ห่างจากที่ว่าการอำเภอฯ ประมาณ 3 กม. ระยะทางจากนิคมฯ ถึงจังหวัดบุรีรัมย์ ระยะทางประมาณ 70 กม. มีบริเวณที่ดินอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ จดห้วยเสว อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

ทิศใต้ จดแนวเขตป่าสงวนโครงการอนุรักษ์ของกรมป่าไม้

ทิศตะวันออก จดลำชี อำเภอปราสาท และกิ่งอำเภอพนมดงรัก จังหวัดสุรินทร์

ทิศตะวันตก ติดต่อระหว่างจังหวัดบุรีรัมย์ คือ ทิศเหนือ

4. <u>โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเอง บ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์</u>

4.1 <u>หลักการและเหตุผล</u>

ที่ผ่านมาสังคมเมืองกับสังคมชนบทมีความแตกต่างกัน สังคมเมืองเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากกว่าสามารถซื้อรถราคาหลายๆ ล้านได้ ทั้งๆ ที่ต้องผ่อนชำระ แตกต่างกับชาวบ้านที่มีดินอยู่หนึ่งแปลงหรือที่ซึ่งปู่ย่าตายายทำมาหากินมาทั้งชีวิต แต่ว่านำไปทำอะไรไม่ได้ ติดขัดเรื่องความถูกต้อง ความสมบูรณ์ด้านกฎระเบียบ ความน่าเชื่อถือ นี่คือความทุกข์ยากของคนชนบท

4.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

4.2.1 เพื่อให้เกษตรกรในพื้นที่นิคมสร้างตนเองบ้านกรวด ที่เป็นสมาชิกนิคมที่มีเอกสารสิทธิ น.ค.1 จำนวน 2,493 ราย พื้นที่ 24,783 ไร่ และยังไม่ได้รับ น.ค.1 จำนวน 400 ราย พื้นที่ 4,000 ไร่ รวม น.ค.1 จำนวน 2,893 ราย พื้นที่ 28,783 ไร่ ได้เข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยใช้เอกสารสิทธิ์ น.ค.1

4.2.2 เพื่อให้ราษฎรที่ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนของนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด ได้เข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยเอกสารสัญญาการขอใช้ที่ดินของนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พื้นที่ 12 แปลง 362 ราย พื้นที่ 772 ไร่ (ข้อมูล ณ ปี 2540)

4.2.3 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ น.ค.1

4.2.4 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ น.ค.3 ให้สมาชิกนิคมและกระตุ้นให้สมาชิกนำ น.ค.3 ไปออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย (น.ส.3, น.ส.3ก, โฉนด)

4.3 เป้าหมาย

4.3.1 เป้าหมายการสำรวจข้อมูลการจัดที่ดิน ประกอบการเตรียมการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- สำรวจเร่งรัดการออก น.ค.3 ที่สมาชิกนิคมยังไม่ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมาย จำนวน 426 ราย 610 แปลง พื้นที่ 4,000 ไร่
- เร่งรัดการออก น.ค.1 ตรวจสอบเอกสารใบสมัครสมาชิกนิคม เพื่อนำเข้ากรรมการและบรรจุเป็นสมาชิกนิคม จำนวน 400 ราย 450 แปลง พื้นที่ 4,000 ไร่ และประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกที่ได้รับ น.ค.1 จำนวน 2,869 ราย เข้าร่วมโครงการ
- ทำการรังวัดที่ดินให้กับราษฎรที่ยื่นใบสมัครเป็นสมาชิกนิคม และสมาชิกนิคมที่จะขอออก น.ค.3 จำนวน 300 ราย 350 แปลง พื้นที่ 4,000 ไร่
- ตรวจสอบการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสงวนนิคม จำนวน 12 แปลง 362 ราย พื้นที่ 772 ไร่
- เร่งรัดการทำสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดินสงวนนิคม

4.3.2 เป้าหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

4.3.2.1 การเตรียมการ เพื่อให้เกิดความพร้อมในการดำเนินงานตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- รวบรวมตรวจสอบข้อมูลสมาชิกนิคม และข้อมูลที่ดิน (น.ค.1, ที่สงวนนิคม)
- ศึกษาทำความเข้าใจ พัฒนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- ประสานการดำเนินงานร่วมสถาบันการเงิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หารือข้อตกลงและเงื่อนไขต่างๆ
- เตรียมเอกสาร แบบฟอร์มการสมัครเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

4.4 <u>วิธีดำเนินการ</u>

4.4.1 ประชาสัมพันธ์ ประชุมชี้แจงผู้นำหมู่บ้าน และสมาชิกนิคมที่สนใจเข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

4.4.2 รับสมัครเกษตรกร สมาชิกนิคมที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ น.ค.1 และสัญญาอนุญาตให้ใช้ที่ดินเข้าร่วมโครงการฯ

4.4.3 ตรวจสอบหลักฐาน /แนะนำส่งต่อ

4.4.4 เจ้าหน้าที่แนะนำการจัดทำโครงการ/แผนการผลิต/ส่งรายชื่อให้ธนาคาร ธ.ก.ส./ส่งต่อผู้สมัครเข้าร่วมโครงการฯ /ยื่นหลักฐานขอกู้เงินต่อสถาบันการเงิน ธนาคาร ธ.ก.ส.

4.4.5 นิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ ประสานสถาบันการเงิน ธนาคาร ธ.ก.ส. ติดตามและแจ้งสมาชิกผู้กู้เงิน ชำระหนี้เงินกู้ตามกำหนดสัญญา

4.5 <u>ระยะเวลาดำเนินการ</u>

เริ่มโครงการฯ 1 มกราคม 2547 – 30 กันยายน 2547 (รวม 195 วันทำการ)

4.6 งบประมาณ

กิจกรรมการประชาสัมพันธ์/รับสมัครสมาชิกเข้าร่วมโครงการ เป็นเงิน 60,598.75 บาท
กิจกรรมการอบรมพัฒนาศักยภาพสมาชิกผู้เข้าร่วมโครงการ เป็นเงิน 99,558.75 บาท
กิจกรรมการติดตาม/ประเมินผล เป็นเงิน 59,158.75 บาท
รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 219,316.25 บาท

4.7 ผู้รับผิดชอบ

ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์

4.8 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

4.8.1 สมาชิกนิคมที่ได้รับอนุญาตเข้าทำกินในที่ดินตาม พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ได้เข้าถึงแหล่งเงินทุน
4.8.2 เพื่อให้ราษฎรที่ขออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินสงวนได้เข้าถึงแหล่งเงินทุน
4.8.3 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ น.ค.1 ให้ครบถ้วน
4.8.4 เร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ์ น.ค.3 และกระตุ้นให้สมาชิกนิคมนำ น.ค.3 ไปออกเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดิน

4.9 ผู้เขียนโครงการ

นายสุธี ถิ่นอุ้มชู ตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาสังคม 5

5. แนวคิดการประเมินผลโครงการ

ความหมายของการประเมินผลโครงการ

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2544) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการ (Program Evaluation) เป็นการรวมความหมายระหว่างคำว่า “การประเมินผล” กับคำว่า “โครงการ” ซึ่งทั้งสองคำมีความหมายเฉพาะของตนเองคือ

การประเมิน หรือ การประเมินผล (Evaluation) หมายถึงกระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจดำเนินการเพื่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีความหมายเกี่ยวเนื่องกับคำอื่นๆ อีกหลายคำ เช่น การวิจัย (Research) การวัดผล (Measurement) การตรวจสอบรายงานผล (Appraisal) การควบคุมดูแล (Monitoring) การประมาณการ (Assessment) และการพิจารณาตัดสิน (Judgment) เป็นต้น ส่วนโครงการ (Project) หมายถึงแผนหรือเค้าโครงที่กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนงาน (Plan) บางตำราถือว่ามีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า Implement จึงหมายถึงแผนงานที่มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานชัดเจน ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ความหมายของการประเมินผลโครงการดังนี้

Stephen P. Robbins (อนันต์ เกตุวงศ์, 2534, น. 36) กล่าวว่าการประเมินผลโครงการเป็นกระบวนการของการดูแลติดตาม เพื่อที่จะรู้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานได้รับหรือใช้ทรัพยากรเพื่อการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด ถ้าไม่ได้ผลการแก้ไขต้องเป็นหน้าที่ของผู้บริหารต้องดูแลป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา

Stufflebeam (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2544, น. 65) ให้นิยามการประเมินผลโครงการว่าเป็นกระบวนการจำแนกแยกแยะหรือวิเคราะห์การได้มาซึ่งข้อมูล และการเสนอข้อมูลเพื่อเสนอคำวินิจฉัยสำหรับทางเลือกหรือการตัดสินใจว่ามีคุณภาพมากน้อยเพียงใด

Suchman (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2538, น. 68) ได้ให้ความหมายการประเมินผลโครงการว่าเป็นกระบวนการศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อกำหนดคุณค่าหรือปริมาณของความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1) การกำหนดจุดมุ่งหมายในการประเมิน

2) การกำหนดเกณฑ์เพื่อตรวจสอบความสำเร็จ

3) การอธิบายระดับความสำเร็จ

4) การรายงานและการเสนอแนะในการดำเนินงานต่อไป

James W. Davis (ประชุม รอดประเสริฐ, 2529, น. 11) ให้ความหมายของการประเมินผลโครงการว่าการตรวจสอบวัตถุประสงค์ของโครงการว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ และบรรลุเป้าหมายนั้นด้วยดีมากน้อยเพียงใด

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2538, น. 7) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการ หมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสดงคำตอบว่า โครงการบรรลุวัตถุประสงค์และหมายที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่ ระดับใด จัดเป็นการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบ ส่วนการมุ่งตอบคำถามที่ว่าการกำหนดงานในโครงการเป็นไปตามแผนที่วางไว้หรือไม่และมีอุปสรรคประการใด จัดเป็นการประเมินกระบวนการ นอกจากนั้นยังได้กล่าวถึงการนำเอาระเบียบวิธีวิจัยประยุกต์ เอาระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มาประยุกต์ใช้เพื่อการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างสิ่งที่ป้อนเข้า และสิ่งที่ส่งเพื่อศึกษาเปรียบเทียบระหว่างผลลัพธ์ที่พึงปรารถนากับวัตถุประสงค์และเป้าประสงค์ เพื่อศึกษาสังเกตรวบรวมผลลัพธ์ข้างเคียงที่ไม่คาดคิดไว้ล่วงหน้า รวมตลอดถึงเมื่อการติดตามควบคุมการปฏิบัติงานในขั้นการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางหรือแบบแผนที่วางไว้ล่วงหน้า

เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี (2546, น. 253) ได้ให้ความหมายของการประเมินประสิทธิผลของโครงการ หมายถึง การประเมินผลที่เกิดขึ้นจากโครงการ ซึ่งได้แก่ ผลที่ได้รับทั้งหมดเมื่อสิ้นสุดการนำโครงการไปปฏิบัติ โดยรวมถึงผลกระทบจากการดำเนินโครงการหรืออาจกล่าวได้ว่า ผลผลิตที่ได้จากโครงการนั้น หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของโครงการทั้งที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์ของผู้ที่เกี่ยวข้องโครงการ

<u>จุดมุ่งหมายของการประเมินโครงการ</u>

สมพิศ สุขแสน (2545, น. 1-7) กล่าวว่า มักจะมีคำถามอยู่ตลอดเวลาว่า “ประเมินผลเพื่ออะไร” หรือ “ประเมินผลไปทำไม” ปฏิบัติงานตามโครงการแล้วไม่มีการประเมินผลไม่ได้หรือตอบได้เลยว่าการบริหารแนวใหม่หรือการบริหารในระบบเปิด (Open System) นั้นถือว่าการประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากซึ่งจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมีดังนี้

1. เพื่อสนับสนุนหรือยกเลิก การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจว่าควรจะยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนให้มีการขยายผลต่อไป โดยเฉพาะการมีโครงการใหม่ๆ ยังมิได้จัดทำ

ในรูปของโครงการทดลอง (Experimental) ซึ่งมีโอกาสจะผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ง่าย ความล้มเหลวของโครงการจึงมิใช่ความล้มเหลวของผู้บริหารเสมอไป ดังนั้นเราประเมินผลแล้วโครงการนั้นสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ก็ควรดำเนินการต่อไป แต่ถ้าประเมินผลแล้วโครงการนั้นมีปัญหา หรือมีผลกระทบเชิงลบมากกว่า เราก็ควรยกเลิกไป

2. เพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการ ว่าเป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย หรือกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด

3. เพื่อปรับปรุงงาน ถ้าเรานำโครงการไปปฏิบัติแล้วพบว่าบางโครงการไม่ได้เสียทั้งหมดแต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกข้อ เราควรนำโครงการนั้นมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น โดยพิจารณาว่าโครงการนั้นบกพร่องในเรื่องใด เช่น ขาดความร่วมมือของประชาชน ขัดต่อค่านิยมของประชาชน ขาดการประชาสัมพันธ์ หรือสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบต่ำ เมื่อเราทราบผลของการประเมินผล เราก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ตรงประเด็น

4. เพื่อศึกษาทางเลือก โดยปกติในการนำโครงการไปปฏิบัตินั้น ผู้บริหารโครงการจะพยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากทางเลือกอย่างน้อย 2 ทางเลือก ดังนั้นการประเมินผลจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือก ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง

5. เพื่อขยายผล ในการนำโครงการไปปฏิบัติ ถ้าเราไม่มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เราอาจจะไม่ทราบถึงความสำเร็จของโครงการ แต่ถ้าเราประเมินผลโครงการเป็นระยะ สม่ำเสมอ ผลปรากฏว่าโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ เราก็ควรจะขยายผลโครงการนั้นต่อไป แต่การขยายผลนั้นมิได้หมายความว่าจะขยายไปได้ทุกพื้นที่ การขยายผลต้องคำนึงถึงมิติของประชากร เวลา สถานที่ สถานการณ์ต่างๆ เช่น โครงการปลูกพืชเมืองหนาวจะประสบความสำเร็จดีในพื้นที่ภาคเหนือ แต่ถ้าขยายผลไปยังภูมิภาคอื่นอาจจะไม่ได้ผลดีเสมอไป เพราะต้องคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เชื้อชาติ ค่านิยม ฯลฯ ดังนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ สิ่งที่นำไปในพื้นที่หนึ่งอาจได้ผลดี แต่นำไปขยายผลในพื้นที่หนึ่งอาจไม่ได้ผล หรือสิ่งที่เคยทำได้ผลดีในช่วงเวลาหนึ่งอาจจะไม่ได้ผลดีในอีกช่วงเวลาหนึ่ง

<u>รูปแบบการประเมินผลแบบ CIPP</u>

ในการประเมินผลโครงการนั้นมีแนวคิดและโมเดลหลายอย่าง แต่มีโมเดลที่ได้รับการยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน ได้แก่ โมเดลการประเมินแบบซิป หรือ CIPP Model ของสตัฟเฟิลบีม

(Stufflebeam) ซึ่งแนวคิดของสตัฟเฟิลบีม เน้นการแบ่งแยกบทบาทของการทำงานระหว่างฝ่ายประเมินกับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือฝ่ายประเมินมีหน้าที่ระบุ จัดหา และนำเสนอสารสนเทศให้กับฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่เรียกหาข้อมูล และนำผลการประเมินที่ได้ไปใช้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อดำเนินกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อป้องกันการมีอคติในการประเมิน

สตัฟเฟิลบีม ได้กำหนดประเด็นการประเมินออกเป็น 4 ประเภท ตามอักษรภาษาอังกฤษตัวแรกของ CIPP Model ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การประเมินสภาวะแวดล้อม (Context Evaluation : C)

เป็นการประเมินก่อนการดำเนินการโครงการ เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินโครงการ ประเด็นปัญหา และความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ เช่น โครงการอาหารเสริมแก่เด็กก่อนวัยเรียน เราจะต้องวัดส่วนสูงและชั่งน้ำหนัก ตลอดจนดูหิด เหา กลากเกลื้อนของเด็กก่อน

2. การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation : I)

เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ เช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา ฯลฯ รวมทั้งเทคโนโลยีและแผนการดำเนินงาน

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation : P)

เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินโครงการที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นการตรวจสอบกิจกรรม เวลา ทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ โดยมีบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกขั้นตอน การประเมินกระบวนการนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการค้นหาจุดเด่นหรือจุดแข็ง (Strengths) และจุดด้อย (Weakness) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการ ซึ่งมักจะไม่สามารถศึกษาได้ภายหลังจากสิ้นสุดโครงการแล้ว

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation : P)

เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ รวมทั้งการพิจารณาในประเด็นของการยุบ เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ แต่การประเมินผลแบบนี้มิได้ให้ความสนใจต่อเรื่องผลกระทบ (Impact) และผลลัพธ์ (Outcome) ของนโยบาย / แผนงาน / โครงการเท่าที่ควร

นอกจากนี้สตัฟเฟิลบีมได้นำเสนอประเภทของการตัดสินใจที่สอดคล้องกับประเด็นที่ประเมินดังนี้

1. การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อมที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดจุดประสงค์ของโครงการ ให้สอดคล้องกับแผนการดำเนินงาน

2. การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างของโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากปัจจัยนำเข้าที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการโครงการ

3. การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (Implementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลจากการประเมินผลผลิต (Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ / ล้มเลิก หรือขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

จากข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นการประเมินแบบ CIPP ทั้ง 4 ประเภทและประเภทของการตัดสินใจดังกล่าวข้างต้น พอจะสรุปความสัมพันธ์ระหว่างประเภทของการประเมินกับการตัดสินใจได้ดังแผนภูมิที่ 2.1

แผนภูมิที่ 2.1
ความสัมพันธ์ของการตัดสินใจและประเภทของ
การประเมินแบบ CIPP Model

ที่มา: สมพิศ สุขแสน, 2545, น. 1-7

<u>เกณฑ์และตัวชี้วัดความสำเร็จ</u>

การประเมินผลโครงการนั้นต้องมีเกณฑ์และตัวชี้วัด (Indicator) ระดับความสำเร็จของโครงการให้ทราบ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลโครงการ (วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทรนรากุล, 2541, น. 44) มีดังนี้

1. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) มีตัวชี้วัด เช่น สัดส่วนของผลผลิตต่อค่าใช้จ่าย ผลิตภาพต่อหน่วยเวลา ผลิตภาพต่อกำลังคน ระยะเวลาในการให้บริการผู้ป่วย

2. เกณฑ์ประสิทธิผล (Effectiveness) มีตัวชี้วัด เช่น ระดับการบรรลุเป้าหมาย ระดับการบรรลุตามเกณฑ์มาตรฐาน ระดับการมีส่วนร่วม ระดับความเสี่ยงของโครงการ

3. เกณฑ์ความพอเพียง (Adequacy) มีตัวชี้วัด เช่น ระดับความพอเพียงของทรัพยากร

4. เกณฑ์ความพึงพอใจ (Satisfaction) มีตัวชี้วัด เช่น ระดับความพึงพอใจ

5. เกณฑ์ความเป็นธรรม (Equity) มีตัวชี้วัด เช่น การให้โอกาสกับผู้ด้อยโอกาส ความเป็นธรรมระหว่างเพศ ระหว่างกลุ่มอาชีพ ฯลฯ

6. เกณฑ์ความก้าวหน้า (Progress) มีตัวชี้วัด เช่น ผลผลิตเปรียบเทียบกับเป้าหมายรวม กิจกรรมที่ทำแล้วเสร็จ ทรัพยากรและเวลาที่ใช้ไป

7. เกณฑ์ความยั่งยืน (Sustainability) มีตัวชี้วัด เช่น ความอยู่รอดของโครงการด้านเศรษฐกิจ สมรรถนะด้านสถาบัน ความเป็นไปได้ในด้านการขยายผลของโครงการ

8. เกณฑ์ความเสียหายของโครงการ (Externalities) มีตัวชี้วัด เช่น ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น

สำหรับตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการนั้น หมายถึง ข้อความที่แสดงหรือระบุประเด็นที่ต้องการจะวัดหรือประเมิน หรือตัวแปรที่ต้องการศึกษา โดยจะมีการระบุลักษณะที่ค่อนข้างเป็นรูปธรรม ทั้งส่วนที่มีลักษณะเชิงปริมาณและส่วนที่แสดงลักษณะเชิงคุณภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการตรวจสอบและวัดสิ่งที่แผนได้กำหนดไว้ในขั้นของการวางแผน และเมื่อนำแผนไปดำเนินการแล้วสิ่งที่เปลี่ยนแปลงและเกิดขึ้นนั้นเป็นไปตามที่กำหนดและคาดหมายไว้เพียงใด โดยนำเอาผลที่วัดได้มาพิจารณาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแผนที่กำหนดไว้ จึงทำให้รู้ได้ว่าสิ่งที่แผนต้องการกับผลที่เกิดขึ้นจริงตรงกันหรือแตกต่างกันเพียงใด เพื่อผู้วางแผนจะได้นำโครงการไปพิจารณาและใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป โดยที่การประเมินโครงการด้วยแบบจำลอง CIPP จะเป็นการประเมินสภาพแวดล้อม ประเมินปัจจัยเบื้องต้น ประเมินกระบวนการ และการประเมินผลผลิต ซึ่งมีจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการเพื่อสนับสนุนหรือยกเลิก เพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการ เพื่อปรับปรุงงาน เพื่อศึกษาทางเลือก และเพื่อขยายผลโครงการ นอกจากนี้ยังต้องมีตัวชี้วัดและเกณฑ์ในการพิจารณาที่มีความเหมาะสมกับโครงการ เพื่อทำให้การประเมินผลโครงการมีลักษณะเป็นรูปธรรมและสามารถวัดได้

6. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย (อาณัติ ลีมัคเดช, 2546, น. 58-59)

วิเคราะห์นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยว่าผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจจากการทบทวนงานวิจัยในอดีตซึ่งพบข้อเสนอแนะเป็นแนวทางแก่ผู้ดำเนินนโยบาย ดังนี้

6.1.1 การขยายสินเชื่อจากสถาบันการเงินในระบบสู่นอกระบบจำเป็นต้องเป็นไปในลักษณะที่เพิ่มการแข่งขันแทนที่จะเกิดการรวมตัวกันในแนวตั้ง เช่น การบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเกษตรเป็นสัดส่วนของเงินกู้ทั้งหมดเหมือนในอดีต

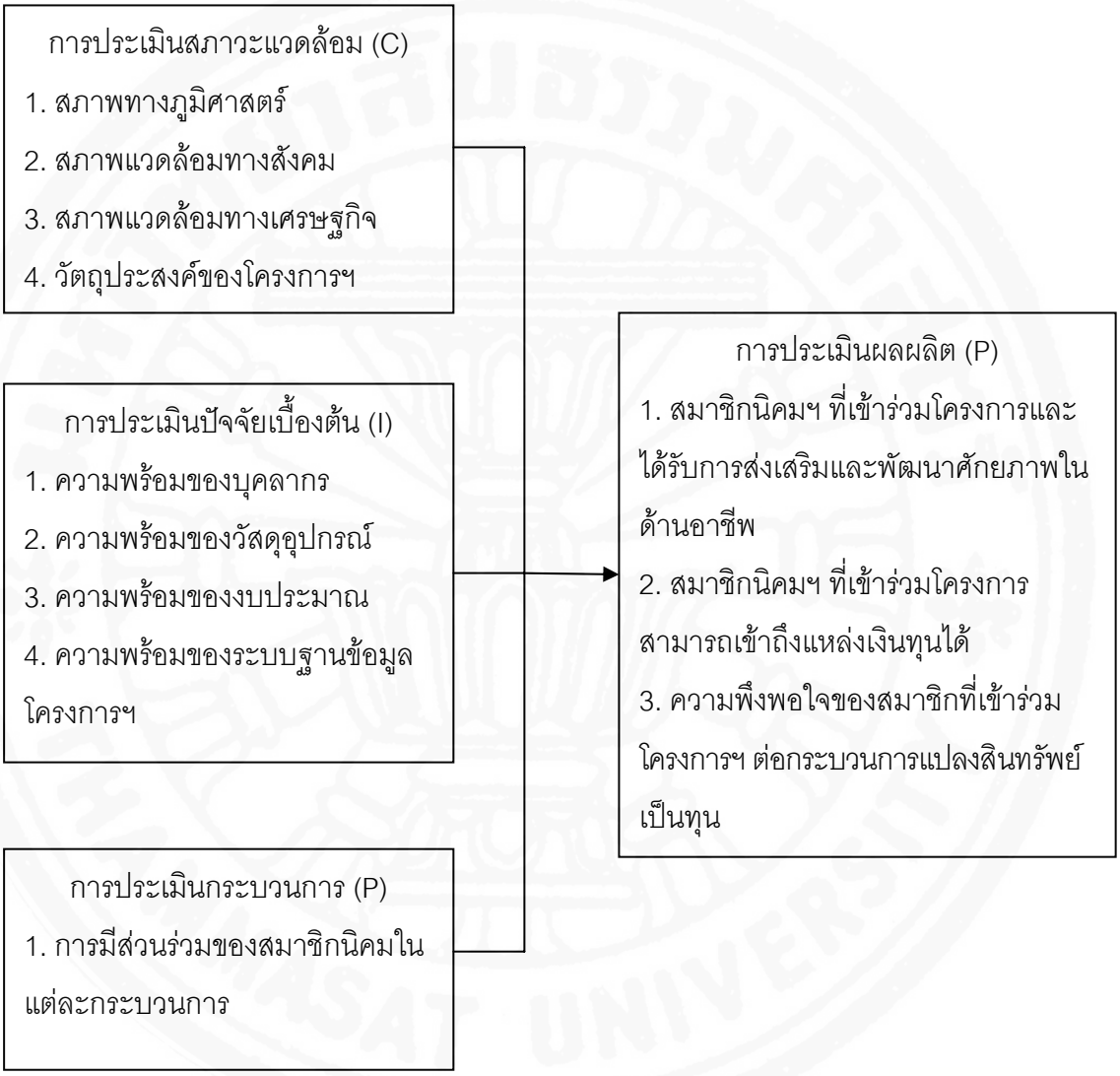
6.1.2 กลไกสำคัญที่จะทำให้ธนาคารลดปัญหาการขาดข้อมูลของผู้กู้ได้และการบังคับการคืนหนี้ได้ คือ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานผู้ออกเอกสารสิทธิ์ในการทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยนอกศาล

6.1.3 รัฐบาลจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินในระยะยาวควบคู่ไปด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มเกษตรกรรายใหญ่หรือนายทุนใช้ช่องว่างของโครงการนี้เพื่อกักตุนที่ดินผ่านตัวแทน การลงทุนในระบบสารสนเทศเพื่อจัดทำฐานข้อมูลที่ดินต่างๆ เป็นแนวทางที่ควรส่งเสริม

6.1.4 การปล่อยกู้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย ควรคำนึงถึงการกระจายความเสี่ยงของเกษตรกรนั้นด้วย หากเป็นการกู้เพื่อสร้างเป็นแหล่งรายได้ทางเดียวของเกษตรกร อาจจะทำให้เป็นหนี้เสียได้และหากรัฐบาลเข้าไปแก้ไขปัญหานี้ด้วยการพักหนี้ให้เกษตรกรรายย่อยจะก่อให้เกิดปัญหาธนาคารไม่สามารถบังคับหนี้ได้โดยยึดเอกสารสิทธิ์หรือทรัพย์สินชนิดมีเงื่อนไข เช่น สิทธิในการเช่าที่ดินสาธารณะหรือเอกสารสิทธิ์รับรองการทำประโยชน์ เอกสารสิทธิ์เหล่านี้ไม่สามารถโอนสิทธิได้หากไม่ได้รับการยินยอมจากหน่วยงานของรัฐที่ออกเอกสารสิทธิ์นั้น เมื่อเกษตรกรทราบว่าธนาคารไม่สามารถบังคับหนี้ได้โดยยึดเอกสารสิทธิ์หรือทรัพย์สินที่ใช้จำนอง อาจทำให้ไม่พยายามทำงานให้เต็มที่ตามที่คาดหมายก่อนได้รับสินเชื่อแต่จะทำงานน้อยลง ซึ่งทางเศรษฐศาสตร์เรียกปัญหานี้ว่า Moral Hazard ซึ่งจะทำให้โครงการนี้ไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ

6.1.5 ในระยะยาวโครงการนี้จะทำให้เอกชนนำที่ราชพัสดุมาใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์มากขึ้น เนื่องจากการขยายอายุสัญญาเช่าให้ยาวขึ้น ในทางด้านหนึ่งเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่

ที่ดิน แต่อีกด้านหนึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ดังนั้น กรมธนารักษ์จะต้องมีแผนการในการทะยอยปรับอัตราค่าเช่าให้สอดคล้องกับมูลค่าของการนำที่ราชพัสดุไปใช้ประโยชน์ด้วย

จากแนวนโยบายและกรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในการนำเอกสารสิทธิมาใช้เป็นหลักประกันกับสถาบันการเงินในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน สู่การดำเนินการโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในนิคมสร้างตนเองของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตั้งแต่ในปี 2546 จนถึงปัจจุบัน ทำให้สมาชิกนิคมได้รับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพในด้านอาชีพ และสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้ แต่ผลการดำเนินงานโครงการฯ ยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะทำการประเมินโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยนำแนวคิดการประเมินแบบ CIPP Model มาใช้ประเมินโครงการฯ ซึ่งจะทำให้เห็นการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการดำเนินงานโครงการฯ จนถึงสิ้นสุดกระบวนการของโครงการฯ และได้ผลผลิตของโครงการฯ ออกมา

7. <u>กรอบแนวคิดในการศึกษา</u>