

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การประเมินผลโครงการเกษตรกรกำหนดในเขตปฏิรูปที่ดินบ้านห้วยเตย ตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ในครั้งนี้เป็นการประเมินกระบวนการดำเนินการ และประสิทธิผล (Effectiveness) ของโครงการตลอดทั้งประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency) ของการดำเนินกิจกรรมการผลิตของเกษตรกรผู้ร่วมโครงการจึงเป็นการประเมินทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมด้านการบริหารจัดการองค์การ ดังนั้นจำเป็นต้องกำหนดแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการศึกษาให้ครอบคลุมเพื่อจะได้เป็นแนวทางในการกำหนดเกณฑ์ในการประเมินผล ดังนั้นในบทนี้จะได้ศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับระบบมนุษย์นิเวศหลักการพัฒนาชนบท และการบริหารจัดการโครงการพัฒนาด้านการเกษตร

2.1 แนวคิดในเรื่องมนุษย์นิเวศ (Human Ecology) เป็นการศึกษาความสัมพันธ์ของมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมโดยถือว่ามนุษย์เป็นส่วนประกอบของระบบสังคมแต่ก็ต้องเกี่ยวข้องกับระบบนิเวศหรือทรัพยากรด้วย หลักการของมนุษย์นิเวศนี้ศึกษาระบบย่อย 2 ระบบคือระบบสังคม (Social System) และระบบนิเวศ (Ecosystem) ภายในแต่ละระบบมีองค์ประกอบมากมาย เช่น ระบบสังคม ประกอบด้วยประชากร วัฒนธรรมประเพณี เศรษฐกิจ ความรู้ ค่านิยม อุดมคติ ภาษา สุขภาพการรวมกลุ่มทางสังคม การใช้เทคโนโลยีและรูปแบบการใช้ทรัพยากร เป็นต้น ส่วนระบบนิเวศประกอบด้วยป่าไม้ ดิน น้ำ อากาศ สัตว์ จุลินทรีย์ พืช วัชพืช เป็นต้น ทั้งสองระบบนี้เกี่ยวพันเชื่อมโยงกันและเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในระบบหนึ่งย่อมมีผลกระทบต่ออีกระบบหนึ่ง นอกจากนั้นทั้งสองระบบนี้ยังมีผลกระทบต่อระบบอื่น ๆ และรับผลกระทบจากระบบเหล่านั้นด้วย ตัวอย่างเช่น ราคาสินค้าในตลาดโลกย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในชุมชนเป็นต้น เพื่อให้ระบบสามารถรักษาสถานภาพของตนไว้ได้ระบบสังคมและระบบนิเวศจึงต้องปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างระบบอยู่ตลอดเวลา

White (1959, อ้างใน Haviland, 1974 : 35) ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมของมนุษย์ โดยแบ่งองค์ประกอบของวัฒนธรรมออกเป็น 3 จนวน คือเทคโนโลยี หมายถึงเครื่องมือที่ใช้เพื่อการดำรงชีวิตและปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ระบบสังคมหมายถึงความสัมพันธ์ของแบบแผน พฤติกรรมมนุษย์และระบบความคิดซึ่งหมายถึงความคิด ความเชื่อ ความรู้ ทศนคติและค่านิยมต่าง ๆ White อธิบายว่าเทคโนโลยีเศรษฐกิจ (Techno Economic) คือ

วัฒนธรรมที่บุคคลในสังคมเข้าไปสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมนี้จะเป็นตัวกำหนดลักษณะของสังคม และแนวความคิดของคนในสังคมการพัฒนาการของวัฒนธรรมเป็นผลจากความก้าวหน้า ยศ สันตสมบัติ (2530) ที่กล่าวว่าระบบเทคโนโลยีเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่สำคัญที่สุดของวัฒนธรรม เพราะมนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยระบบนี้ในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ส่วนองค์การทางสังคม และระบบความคิดนั้น เป็นโครงสร้างส่วนบน (Superstructure) ที่สำคัญที่สุดของวัฒนธรรมเพราะมนุษย์จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยระบบนี้ในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพ

Steward (1955, อ้างใน Haviland, 1974 : 33-34) ให้ความสนใจศึกษาอิทธิพลของวัฒนธรรมที่มีต่อสิ่งแวดล้อม และเชื่อว่าวัฒนธรรมของแต่ละสังคมจะมีการปรับตัวที่แตกต่างกันเมื่อได้รับอิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่ต่างกัน แต่ละวัฒนธรรมจะมีวิวัฒนาการเฉพาะตัวที่ต้องปรับเปลี่ยนตามสภาพแวดล้อมในชุมชนของตนเอง Steward เน้นความสำคัญของสิ่งแวดล้อมว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระบบสังคมและการปรับตัวของมนุษย์ วัฒนธรรมของแต่ละสังคมเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา อันเป็นผลมาจากการปรับตัวของสังคมให้เข้ากับสภาพแวดล้อมซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะความสัมพันธ์ 3 รูปแบบ คือ

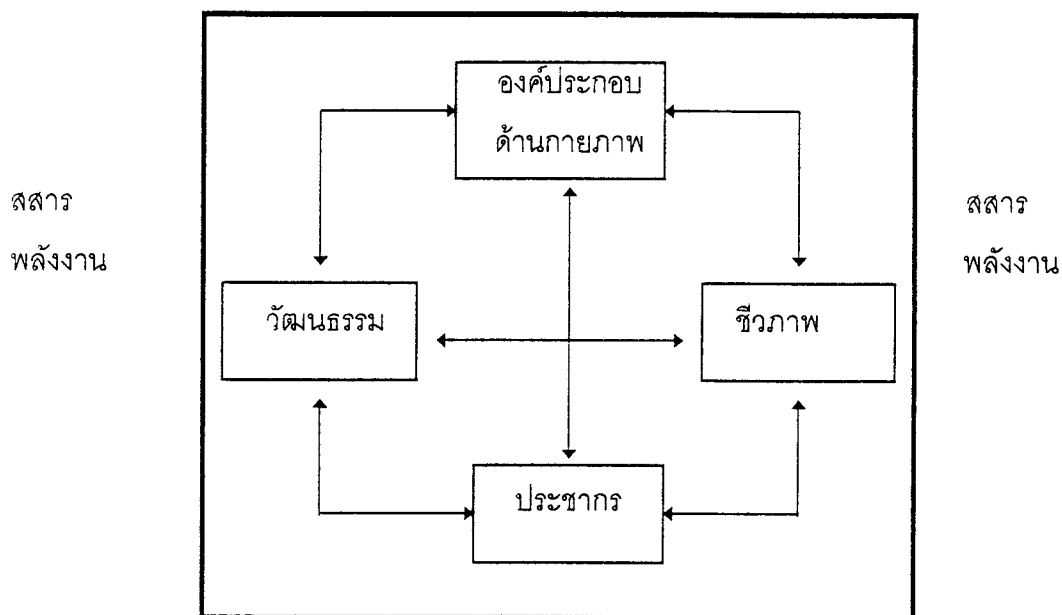
1) ความสัมพันธ์ระหว่างเทคโนโลยีวัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม

2) รูปแบบพฤติกรรมที่มีความสัมพันธ์กับเทคโนโลยีวัฒนธรรม

3) ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบพฤติกรรม และระบบวัฒนธรรมทั้งหมดของชุมชนวัฒนธรรม ตามทัศนะของ Steward จึงเป็นเครื่องมือช่วยให้มนุษย์ปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม

นอกจากนี้ บุญเดิม พันรอบ (2528) กล่าวว่า สิ่งที่เป็นแบบแผนของวัฒนธรรมที่มีความใกล้ชิดกับการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อม เพื่อการดำรงอยู่ของมนุษย์มากที่สุด คือแกนวัฒนธรรมอันได้แก่เทคโนโลยีของแต่ละสังคมนั่นเอง

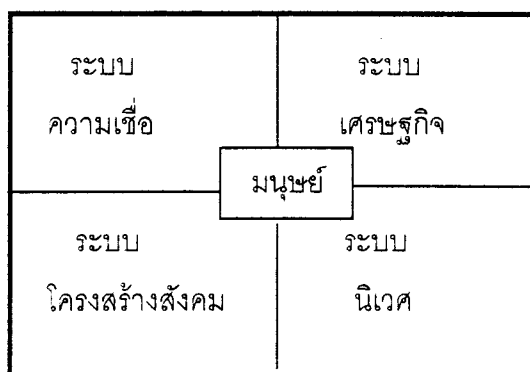
ในเรื่องขององค์ประกอบของระบบนี้ จัตรชัย พงศ์ประยูร (2536) ได้กล่าวว่า ระบบนิเวศวิทยามนุษย์ (Human Ecology) ประกอบด้วยตัวแปรอันมีปฏิสัมพันธ์กันสี่ส่วน คือ องค์ประกอบทางด้านกายภาพทางด้านชีวภาพด้านวัฒนธรรม และองค์ประกอบทางด้านประชากรหรือมนุษย์ที่จะต้องอาศัยสสารและพลังงานเป็นสิ่งขับเคลื่อนและเป็นตัวแปรที่สำคัญที่สุด ส่วนสสารและพลังงานอันเป็นองค์ประกอบภายนอกที่เข้ามาสู่ระบบเปิด (Open System) โดยทั่วไปจึงทำให้ระบบดำเนินหน้าที่ไปได้ตามธรรมชาติ



ภาพที่ 1 แบบจำลองการตั้งถิ่นฐานมนุษย์เชิงระบบนิเวศ

ที่มา : ฉัตรชัย พงษ์ประยูร, (2536)

สุรัตน์ วรางรัตน์ (2531) กล่าวว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่มีการพัฒนาทั้งร่างกาย และความคิดการดำรงชีพของมนุษย์จะต้องมีความสัมพันธ์กับปัจจัยสำคัญๆ 4 อย่างคือ ระบบความเชื่อถือ หรือระบบจักรวาลวิทยา ระบบโครงสร้างสังคม ระบบเศรษฐกิจ และระบบนิเวศวิทยา



ภาพที่ 2 แบบจำลองความสัมพันธ์ของมนุษย์และปัจจัยต่าง ๆ

ที่มา : สุรัตน์ วรางรัตน์, 2531.

จากแบบจำลองข้างต้นสามารถอธิบายได้ดังนี้ ระบบจักรวาลวิทยาเป็นระบบความเชื่อในอำนาจสิ่งศักดิ์สิทธิ์ว่ามีอิทธิพลต่อมนุษย์ สามารถทำให้มนุษย์ประสบความเจ็บป่วยหายเจ็บป่วยหรือประสบภาวะวิกฤตเลวร้ายขึ้นได้ถ้ากระทำผิดต่อจารีตฮีต คอง ที่ชุมชน หรือสังคมปฏิบัติอยู่ ระบบโครงสร้างสังคมมนุษย์ในสมัยประวัติศาสตร์มิได้อยู่ลำพังครอบครัวเดียว แต่หากอยู่กันเป็นชุมชนมีหัวหน้าครอบครัว ผู้นำชุมชน ทั้งในระบบและนอกระบบ มีภาระหน้าที่ที่จะต้องตกลงร่วมกันเพื่อผนึกกำลังให้เกิดการยึดเหนี่ยวสังคมหรือชุมชนไว้ระบบเศรษฐกิจ และระบบนิเวศวิทยาในระบบเศรษฐกิจของชุมชนในภาคอีสานตอนบน ในช่วงจุดตั้งบ้านเรือนทำมาหากินเป็นเศรษฐกิจแบบ "เฝ้าอยู่เฝ้ากิน" พึ่งพาตนเองโดยแท้จริงการผลิตเป็นการผลิตเพื่อบริโภคเป็นหลัก หากจะมีการผลิตเพื่อการแลกเปลี่ยนค้าขายก็มีอยู่บ้างเล็กน้อยตามความจำเป็นของคนในพื้นที่ นอกจากนี้ข้อจำกัดในด้านเทคโนโลยีเครื่องมือในการผลิต ก็ยังไม่ส่งเสริมให้มีการผลิตเพื่อการตลาด

Duncan (1964, อ้างใน Field & Burch, Jr 1991) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาทางด้านมนุษย์นิเวศวิทยาวัฒนธรรมว่าเป็นสิ่งที่สลับซับซ้อนที่เรียกว่า Ecological Complex ซึ่งจะมีองค์ประกอบอย่างน้อย 4 อย่างคือประชากร (Population), องค์กร (Organization), สิ่งแวดล้อม (Environment), เทคโนโลยี (Technology) ซึ่งในที่นี้หมายถึงวัฒนธรรม (Culture) เพราะว่าวัฒนธรรม เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างสมและถ่ายทอดวิธีการดำรงชีพเพื่อความอยู่รอดในสังคมจากชนรุ่นหนึ่งไปสู่อีกรุ่นหนึ่ง การสั่งสมและถ่ายทอดนั้นจะรวมไปถึงการเลือกสรร (Select) และพัฒนากิจกรรมหรือวิธีการต่าง ๆ ให้เหมาะสมต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ยิ่งขึ้น ซึ่งเราเรียกว่า Technology

Rambo (1987) ได้เสนอรูปแบบความสัมพันธ์ของมนุษย์นิเวศ (Human ecosystem) ว่าในระบบนิเวศนั้นประกอบด้วยระบบต่าง ๆ มากมายแต่ที่สำคัญที่จะพิจารณามีอยู่ 2 ระบบด้วยกัน คือ ระบบนิเวศ (Ecosystem) กับระบบสังคม (Social system) ทั้งสองระบบมีปฏิสัมพันธ์ในรูปของการแลกเปลี่ยนพลังงานข่าวสาร และปัจจัยอย่างสลับซับซ้อน ระบบสังคมซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบทางด้านประชากร โครงสร้างทางอุดมการณ์ ความเชื่อ เทคโนโลยี รูปแบบการใช้ทรัพยากร ภาษา ความรู้ และสังคมอื่นๆ ส่วนระบบนิเวศอันประกอบไปด้วย ระบบสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ และชีวภาพทั้งระบบนิเวศและระบบสังคมมนุษย์ต่างก็มีลักษณะย่อย ๆ พิเศษที่เป็นอิสระ และมักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก แต่ไม่ถึงกับเป็นระบบปิดเสีย

เลยทีเดียว แต่เป็นระบบที่มีความสัมพันธ์กันทั้งแนวราบ คือ ระบบที่มีความเท่าเทียมกันกับความสัมพันธ์แนวตั้ง (Hierarchy) คือเป็นความสัมพันธ์ของระบบที่เล็กกว่ากับระบบที่ใหญ่กว่า ทำให้เห็นเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะลำดับขั้น นอกจากนี้ Rambo ยังอธิบายเพิ่มเติม อีกว่าการที่ระบบต่าง ๆ จะสามารถปรับตัวและดำรงอยู่ได้นั้นระบบจะต้องมีคุณสมบัติ 4 ประการ คือ

1. **ผลิตภาพ (Productivity)** หมายถึง ชีตความสามารถในการผลิตของระบบต่อพื้นที่ต่อหน่วยเวลา ต่อหน่วยงาน

2. **เสถียรภาพ (Stability)** หมายถึง ความคงที่ของประสิทธิภาพในการผลิต หรือผลิตภาพที่ได้รับจากระบบภายใต้สภาพและการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมต่าง ๆ หรือหมายถึงความสม่ำเสมอของผลิตภาพนั่นเอง

3. **ถาวรภาพ (Sustainability)** คือ ความสามารถของระบบที่จะรักษาความสามารถในการผลิต หรือหมายถึงความยั่งยืนของแหล่งรายได้ หรือผลผลิตของระบบ

4. **เสมอภาค (Equitability)** หมายถึง ความสามารถในการกระจายผลประโยชน์ของระบบไปสู่ประชากรที่อาศัยในระบบสังคม หรือความสามารถของระบบในการกระจายรายได้ กล่าวโดยสรุปแล้วแนวความคิดทางมนุษยนิเวศนั้น มุ่งเสนอเพื่อให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึงการมองการพัฒนาอย่างรอบด้าน (Holistic) และมีความเป็นระบบ การพัฒนานั้นจะต้องเข้าใจถึงระบบต่างๆ ที่มีอยู่ในธรรมชาติทั้งระบบสังคม (Social system) และระบบนิเวศ (Ecology system) นอกจากนี้ยังมีระบบย่อย ๆ อีกมากมาย ซึ่งต่างก็มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอยู่ในระบบใหญ่ การเปลี่ยนแปลงในระบบใดระบบหนึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และระหว่างระบบก็มีความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารวัตถุต่างๆ ต่อกันเสมอ ๆ และในการแลกเปลี่ยนนี้จะทำให้ระบบย่อย ๆ มีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวเพื่อให้เข้าสู่ดุลยภาพ

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการคิดค้นทฤษฎีการพัฒนาชนบทขึ้นมามากมาย แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่ายังไม่ปรากฏแนวคิดทฤษฎีในการพัฒนาที่สมบูรณ์แบบ และสามารถนำไปใช้เป็นตัวแบบสำหรับการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการพัฒนาประเทศในส่วนของชนบทจึงมักจะเป็นผลมาจากความพยายามประยุกต์ข้อดีของแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ กัน

ณัฐพล ชันธไชย (2527) ได้รวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทไว้ 6 ประการ ดังนี้

1. **แนวความคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาการเกษตร (Rural Development as Agricultural Development)**

การพัฒนาชนบทแบบนี้ยึดหลักเศรษฐกิจชนบท คือ เศรษฐกิจการเกษตรเพราะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเกษตรกร แต่การพัฒนาการเกษตรในฐานะที่เป็นวิถีทาง (Means) ของการพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ปรากฏว่าเกษตรกรรายใหญ่เท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ เพราะนำเทคโนโลยีระดับสูงมาใช้และใช้เงินทุนมาก ส่วนเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดิน ไม่มีทุน เครื่องจักรกล ก็ยังคงยากจนเหมือนเดิม

2. แนวความคิดการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชน (Rural Development as Community Development)

การพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชนยึดหลักตัวแทนของรัฐในระดับตำบล หมู่บ้าน ร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในการกำหนดปัญหาความต้องการของท้องถิ่นเองและรัฐบาล อาจช่วยเหลือกรณีท้องถิ่นขาดแคลนบ้าง อย่างไรก็ตามปรากฏว่าไม่สามารถแก้ไขวิกฤตการณ์ได้ด้วยอย่าง เช่น การพัฒนาเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ด้านอาหารในประเทศอินเดีย เป็นต้น

3. แนวความคิดการพัฒนาชนบทแบบบูรณาภาพหรือผสมผสาน (Integrated Rural Development)

ยึดหลักคล้ายกับการพัฒนาชนบทด้วยการพัฒนาชุมชน แตกต่างตรงที่การพัฒนาชนบทแบบผสมผสานพยายามพัฒนาด้านต่าง ๆ ให้ผสมกลมกลืนไปพร้อม ๆ กัน หรือตามลำดับขั้นตอนอย่างผสมผสานโดยอยู่ภายใต้การบริหารอันเดียวกัน และมีเป้าหมายพื้นที่พัฒนาแน่นอน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาตามแนวคิดนี้ คือสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและกำลังคน เพราะต้องดำเนินงานพร้อมกันหลาย ๆ ด้าน และสับสนด้านการบริหารอีกด้วย ประกอบกับหน่วยงานระดับท้องถิ่น ยังให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามคำสั่งจากหน่วยงานต้นสังกัดของตนในส่วนกลางมากกว่างานในระดับท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีปัญหาทางด้านการปฏิบัติงาน

4. แนวความคิดของการพัฒนาชนบทแบบเน้นปัญหาความยากจน (Poverty focused Rural Development)

ยึดหลักว่าต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาชนบท อย่างชัดเจน โดยเน้นการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการแก้ปัญหาความต้องการขั้นพื้นฐานของกลุ่มผู้ยากจนในชนบท เพื่อปรับปรุงด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามการพัฒนาในแนวนนี้ก็ยังมีอุปสรรคปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มผู้ยากจนและงบประมาณ

5. แนวความคิดการพัฒนาชนบทของจีนแผ่นดินใหญ่ (The Chinese Model of Rural Development)

แนวความคิดนี้ยึดหลักพัฒนา 3 ประการ ได้แก่

- (1) ให้ความสำคัญด้านการพัฒนาการเกษตรเท่ากับการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม
- (2) ส่วนกลางสนับสนุนให้มีสถาบันชนบทที่อิสระและขนาดพอเหมาะ
- (3) มีระบบการทำงานร่วมกัน

6. แนวความคิดใหม่ในการพัฒนาชนบทแบบขจัดความยากจน

โดยยึดหลัก 5 ประการ คือ

1. รัฐบาลต้องมีบทบาทมากขึ้นด้านเศรษฐกิจและสังคม
2. เป้าหมายของการพัฒนาอยู่ที่คนยากจน
3. ยึดพื้นที่เป้าหมายเป็นหลัก
4. มุ่งการมีส่วนร่วมในการพัฒนา
5. ปรับทัศนคติของข้าราชการทุกระดับ

จักรกฤษณ์ (2527 :27) ได้กล่าวถึงแนวคิดของการพัฒนาอีกรูปแบบ (The Concept of Another Development) ซึ่งเป็นแนวความคิดของกลุ่มนักทฤษฎีสวีเดน เผยแพร่เป็นครั้งแรกในปี 1975 ตามแนวความคิดนี้ คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดของการพัฒนา แนวความคิดนี้มีหลักการพื้นฐาน 5 ประการ คือ

1. การพัฒนาเป็นเรื่องของประชาชน และประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตนเอง
2. การพัฒนาเป็นเรื่องของทั้งประเทศที่ยากจน และประเทศที่มั่งคั่งร่ำรวย จึงต้องให้ความสำคัญทั้งสองส่วนนี้ร่วมกัน (Totality)
3. ถ้ามีการจัดสรร หรือใช้อย่างถูกต้องแล้วทรัพยากรของโลกมีปริมาณ เพียงพอ ที่จะตอบสนองความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ได้ทั้งโลก
4. การพัฒนาเป็นกระบวนการที่ต้องพัฒนาจากภายใน (Endogenous Process) ต้องให้สอดคล้องกับค่านิยมระบบการเมืองและพื้นฐานทรัพยากรของแต่ละประเทศ ไม่ใช่การลอกเลียนแบบ หรือการหยิบยืมตัวแบบสำเร็จรูปมาใช้เพียงอย่างเดียว
5. ระบบและวิธีการต่าง ๆ ในระดับโลก สามารถพัฒนาให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาของประเทศโลกที่สามได้ ถ้าหากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการพัฒนาระดับโลกที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

สนรยา พลศรี (2533) ได้สรุปหลักการดำเนินงานพัฒนาชุมชน ซึ่งประกาศโดยองค์การสหประชาชาติ เมื่อเดือนมีนาคม 2500 ไว้ 10 ประการ คือ

1. โครงการพัฒนาชุมชน จะต้องสอดคล้องกับความต้องการอันแท้จริงของประชาชน เริ่มจากโครงการง่าย ๆ ก่อนแล้วค่อย ๆ ไปสู่โครงการที่ยากขึ้น
2. โครงการพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องเป็นโครงการเอนกประสงค์ คือมีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาของชุมชน หรือปรับปรุงความสุขความเจริญ ได้ในหลาย ๆ ด้าน พร้อม ๆ กัน
3. การพัฒนาชุมชนนั้นจะต้องเริ่มการดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนพร้อมกับการพัฒนาชุมชน หรือพร้อม ๆ กับการดำเนินการของชุมชน
4. ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาชุมชนอย่างเต็มที่ เพื่อเป็นการสร้างพลังชุมชนและจัดรูปสถาบันหรือหน่วยงานปกครอง หน่วยงานบริหารของประชาชนขึ้น
5. ต้องแสวงหาผู้นำในท้องถิ่น และพัฒนาผู้นำของท้องถิ่นขึ้นตามลักษณะของกิจกรรม และความจำเป็นของชุมชน
6. ให้สตรีและเยาวชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการให้มากที่สุด เพราะสตรีมีบทบาทสำคัญต่อการขยายตัวของงานและแนวความคิดต่าง ๆ ส่วนเยาวชนสามารถเป็นกำลังงานและขยายผลงานได้เป็นอย่างดี
7. รัฐบาลจะต้องจัดบริการไว้ให้พร้อมเพื่อสนับสนุนงาน และเป็นหลักประกันในประสิทธิภาพของผลงานและเป็นกำลังใจให้แก่ประชาชน
8. ต้องมีการวางแผนงานเพื่อการพัฒนาชุมชน ตั้งแต่ระดับประเทศถึงระดับท้องถิ่น และการบริหารงานในทุกระดับจะต้องมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง
9. ในการดำเนินงานการพัฒนาชุมชนนั้น ควรสนับสนุนให้องค์การของเอกชนองค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย
10. ในการวางแผนการพัฒนาชุมชนนั้น ต้องมีการวางแผนให้มีการพัฒนาหรือเจริญก้าวหน้าไปพร้อม ๆ กัน ทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ระดับกับทุกส่วนของประเทศ

แต่ไหนแต่ไรมานักวิชาการ นักวางแผน หรือนักบริหาร มักจะเชื่อว่างานทุกอย่างสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ไม่ยาก ถ้าหากมีแผนงานที่ดี มีทรัพยากรเพียงพอ และมีการจัดการที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาการเกษตรและการพัฒนาชนบทของไทยเราก็น่าจะถือองค์ประกอบสำคัญเช่นว่านั้นมาเป็นแนวทางในการแบ่งส่วนราชการ และการจัดองค์กรอย่างเคร่งครัด จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 ซึ่งใช้เวลาร่วมสองทศวรรษ จึงมีผู้ตระหนักว่าการยึดหลักแบบเดิม

ที่มุ่งแต่จะระดมทรัพยากรลงสู่เกษตรกร รวมทั้งการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการขยายตัวของงานนั้นเป็นการสูญเสียอย่างยิ่ง ถ้าหากละเลยปัญหาความพร้อมที่จะรับหรือไม่รับของประชาชน หรือมองเห็นปัญหาการทำงานร่วมกับเกษตรกรเป็นเพียงเทคนิควิธีการ

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ จึงได้ทำการสำรวจ และวิเคราะห์ผลการดำเนินงานพัฒนาการเกษตร และการพัฒนาชนบทในภูมิภาคเอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ.1960- 1980) พบว่าสาเหตุหลักแห่งความล้มเหลวในการทำงานก็คือ การที่ประชาชนถูกมองว่าเป็นเป้าหมายรองรับการพัฒนา ประชาชนชาวบ้านคือผู้รับที่มีบทบาทเป็นเพียง "ผู้เข้าร่วม" ในงานพัฒนาจึงไม่เกิดความรู้สึกเป็น "เจ้าของงาน" ไม่มีจิตใจที่จะดำรงรักษา งานอย่างต่อเนื่อง และในบางกรณีกลับเกิดการต่อต้านงานพัฒนาเสียด้วยซ้ำในที่ประชุมสุดยอดของ เอฟ.เอ.โอ. เมื่อปี พ.ศ. 1980 จึงมีข้อเสนอแนะให้ทุกประเทศทบทวนทิศทางและเป้าหมาย การพัฒนาชนบทที่ผ่านมาโดยละเอียด แสวงหาทางเลือกที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ภายใน ประเทศ พร้อมทั้งได้เสนอคำขวัญต่อการพัฒนาในทศวรรษหน้าว่าเป็นทศวรรษแห่งการมีส่วนร่วมของประชาชน" (บำรุง บุญปัญญา, 2528)

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (2525) ได้เสนอหลักปฏิบัติในการพัฒนาชุมชน ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

1. หลักการที่ให้ประชาชนช่วยตนเอง คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีการช่วยเหลือตนเองให้ได้มากที่สุด เพราะทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการพัฒนาชุมชน คือ ประชาชนในชุมชน ดังนั้น การพัฒนาจึงมุ่งสร้างความสามารถในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของชุมชนของตนด้วยตัวเอง การที่จะกระตุ้นให้ประชาชนกระตือรือร้นที่จะช่วยตนเองนั้น ควรปฏิบัติ ดังนี้

- 1.1 เริ่มจากภาวะการณ์และสิ่งที่มีอยู่แล้วในชุมชน
- 1.2 เริ่มจากสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ และจากสิ่งง่าย ๆ ไปหายาก
- 1.3 ไม่รีบเร่งทำโครงการดำเนินงานแต่ค่อยทำค่อยไปเพื่อให้ โอกาสเขาได้เรียนรู้จากการทำงานนั้น
- 1.4 พยายามใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้มากที่สุด

2. หลักการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในงาน หมายถึง ประชาชนเข้ามาทำกิจการทุกอย่างให้มาก

ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้เขาได้เป็นผู้ตัดสินใจทำงาน ลงมือทำงานตามที่เขาได้ตัดสินใจไปแล้ว ด้วยตนเองซึ่งจะเป็นการทำให้เขาได้ปฏิบัติตามความสนใจ และความต้องการของเขาการที่เขาได้เข้ามามีส่วนร่วมจะทำให้เขามีโอกาสพัฒนาตนเองยิ่งขึ้น ในการที่จะดึงประชาชนเข้ามามีกิจกรรมด้วยนั้นจะต้องไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะแต่จะต้องมาจากชนทุกชั้นในสังคม ตั้งแต่คนร่ำรวยที่สุดจนถึงยากจนที่สุดของชุมชน หรือตั้งแต่กลุ่มชนสูงสุดจนถึงกลุ่มชนต่ำสุดของชุมชนจะเลือกที่รักมักที่ชังในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (2534) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาแนวใหม่ ที่มุ่งสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของบุคคลและเอกชน ทั้งนี้อาจจะกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนจะเปิดโอกาสให้สมาชิกของชุมชนได้ระบุนปัญหาและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของชุมชนเสนอ และเลือกแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา และร่วมดำเนินการตามที่ได้วางแนวทางไว้โดยการใช้ทรัพยากรภายในชุมชนให้เกิดประโยชน์มากที่สุด แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมีหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ คือ ประการแรก ชุมชนนั้นจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่าควรทำอะไร และทำอย่างไร ประการที่สอง ชุมชนนั้นจะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแนวทางที่ได้วางไว้ และ ประการที่สามชุมชนนั้นจะต้องได้รับประโยชน์จากการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา

อคิน ระพีพัฒน์ (2525) ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของเกษตรกรนั้นอย่างน้อยจะต้องมีอยู่ 5 ระดับ ดังต่อไปนี้

1. เกษตรกรมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหา และจัดลำดับความสำคัญของ ปัญหาของเขา
2. เกษตรกรมีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ถึงสาเหตุ และที่มาของปัญหา
3. เกษตรกรมีส่วนร่วมในการเลือกวิธีการ และวางแผนในการแก้ปัญหา
4. เกษตรกรมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผน
5. เกษตรกรมีส่วนร่วมในการประเมินผลวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยที่มีส่วนทำให้เกิดความสำเร็จ

Uphoff (1981) ได้อธิบายความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาชนบทว่าควรประกอบด้วย

1. การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายความต้องการ และการตัดสินใจ

2. การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ
3. การมีส่วนร่วมที่จะรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น หรือเป็นการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น
4. การมีส่วนร่วมที่จะควบคุม ตรวจสอบ ตลอดจนเข้าไปแก้ปัญหา

อย่างไรก็ตาม ในการพัฒนาชนบทของประเทศไทย แม้ว่าจะมีความต้องการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา แต่ความหมายของการมีส่วนร่วมก็มักถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้ามาให้ความร่วมมือในกิจกรรมหรือโครงการที่รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กำหนดไว้มากกว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมตามความหมายที่แท้จริง (ประภัสสร เตชะประเสริฐวิทยา, 2535) โดยจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาชนบทของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ มักจะเป็นโครงการที่มีลักษณะชี้นำทางความคิด เช่น จากการศึกษาของสุจินต์ สิมารักษ์ (2528) พบว่าการเลี้ยงโคนมที่บ้านชำจานนิคมสร้างตนเองอุบลรัตน์จังหวัดขอนแก่นมีลักษณะชี้นำจากหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานภายนอกชุมชน (Outsider) มิได้เริ่มต้นจากความต้องการของเกษตรกรโดยตรง และเกษตรกรมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการฯ ผลการดำเนินการจึงค่อนข้างมีปัญหา และไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรและเมื่อเปรียบเทียบกับโครงการเลี้ยงวัวนมที่บ้านไร่ จังหวัดชัยภูมิ ซึ่งเป็นโครงการที่ได้ถูกกำหนดริเริ่มมาจากประชาชนเองในท้องถิ่นโดยมีครูในหมู่บ้านเป็นผู้ริเริ่ม พบว่าประสิทธิภาพในการผลิตของโครงการเลี้ยงวัวนมนี้ขึ้นอยู่กับระดับสูง และโครงการมีศักยภาพในการพัฒนา นอกจากนี้ผลการศึกษาของเทวินทร์ วงษ์พระลับ และคนอื่น ๆ (2535) พบว่าโครงการส่งเสริมโคนมเกือบทั้งหมดที่สำรวจ เกิดจากการสนับสนุนของหน่วยงานราชการ หน่วยงานเอกชนต่าง ๆ ซึ่งมีการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมอย่างไม่เป็นเอกภาพมีความหลากหลายในหลักการและรายละเอียด และไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเมื่อโครงการถอนตัวออกมาหรือสิ้นสุดโครงการ

อย่างไรก็ตามปัจจัยที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของเกษตรกร ประภัสสร เตชะประเสริฐวิทยา (2535 : 44-45) ได้กำหนดไว้ 2 ประเด็นหลักด้วยกัน คือ

ก. **คุณลักษณะของโครงการ (Project Characteristics)** ซึ่งมีลักษณะที่ควรพิจารณาอยู่ 10 ประการ คือ

1) ความซับซ้อนของเทคโนโลยี (Technology complexity) เช่น หากเทคโนโลยีมีความยุ่งยากซับซ้อนย่อมต้องการผู้ที่มีความชำนาญหรือความสามารถสูง ผู้ที่มีการศึกษาต่ำ หรือความสามารถต่ำจะถูกตัดออกจากการมีส่วนร่วม

2) ความต้องการปัจจัยการผลิต (Resource requirements) เช่นในโครงการที่ต้องใช้ทุนสูง หรือใช้เงินกู้ อาจต้องตัดพวกเข้าที่ดินออกจากการมีส่วนร่วม

3) ผลประโยชน์ที่เห็นได้ชัดแจ้ง (Tangibility of benefits) เช่นเกษตรกรอาจเข้าร่วมโครงการถ้าเห็นว่าโครงการนั้น ๆ ช่วยให้ผลผลิตในฟาร์มเพิ่มขึ้น 25 เปอร์เซ็นต์

4) ผลประโยชน์ที่น่าจะได้รับ (Probability of benefits) เช่น เจ้าของที่ดินรายใหญ่มีแนวโน้มที่จะหันมาปลูกพืชชนิดใหม่มากกว่าเจ้าของที่ดินรายเล็ก เนื่องจากมีที่ดินเหลือพอสำหรับปลูกพืชอาหารเดิมด้วยเพื่อเลี้ยงครอบครัวในกรณีที่มีการทดลองปลูกพืชชนิดใหม่ล้มเหลวส่วนเจ้าของที่ดินรายเล็กค่อนข้างจะไม่กล้าเสี่ยงในการเข้าร่วมการปลูกพืชชนิดใหม่

5) ผลประโยชน์ที่ได้รับโดยทันที (Immediacy of benefits) เช่น แม่บ้านเกษตรกรมักจะเข้ามีส่วนร่วมในโครงการอาหารสำหรับเด็กในโรงเรียนมากกว่าเข้าร่วมในโครงการปลูกไม้ประดับ

6) ความยุติธรรม (Equity) เช่น เกษตรกรยีนดีที่จะเข้าร่วมทำสัญญาในการเลี้ยงไก่ ซึ่งทางกลุ่มหรือสมาคมได้เตรียมหรือจัดหาลูกไก่อาหาร และยารักษาโรคไว้ให้มากกว่าที่จะเข้าร่วมในโครงการซึ่งต้องการให้พวกเขาต้องกู้เงินมาลงทุนหรือจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เอง

7) ความต่อเนื่องของโครงการ (Program linkages) เช่น โครงการเกษตรกรในโรงเรียนจะได้รับความร่วมมือร่วมใจจากครู นักเรียน ผู้ปกครองเป็นอันมาก เพราะมีความเกี่ยวเนื่องไปถึงโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน การมีรายได้จากผลผลิตที่เหลือจากแบ่งไปใช้ในโครงการอาหารกลางวันแล้ว

8) ความยืดหยุ่นของโครงการ (Program flexibility) เช่น โครงการที่ไม่สามารถปรับปรุงหรือดัดแปลงให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นได้ ในการดำเนินงานก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

9) การเข้าถึงผู้บริหาร (Administrative accessibility) เช่น โครงการส่งเสริมการอุตสาหกรรมในชนบทจะสามารถดึงดูด หรือจูงใจให้ผู้คนเข้ามามีส่วนร่วมได้มากกว่าถ้าพวกเขาเหล่านั้นได้พบ และได้รับการชักชวนหรือแนะนำจากผู้ที่มีอำนาจควบคุมพนักงานและเงินทุนของโครงการโดยตรง

10) ความครอบคลุมของการบริหาร (Administrative coverage) เช่น หากจำนวนระหว่างเจ้าหน้าที่ส่งเสริมต่อเกษตรกรมีอัตราส่วนต่ำ จะเป็นการกำจัดการเข้ามามีส่วนร่วมของเกษตรกร เพราะการให้บริการจากโครงการจะทำได้ไม่กว้างขวาง

ข. สภาพแวดล้อมของการทำงาน (Task environment)

มีปัจจัยทางสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อเกษตรกร ในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

หรือไม่นั้นมีอยู่ 6 กลุ่มด้วยกัน คือ

1) ปัจจัยทางกายภาพและชีวภาพ (Physical and biological factors) เช่น ฤดูกาลความอุดมสมบูรณ์ของดิน ฯลฯ

2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (Economic factors) เช่น การเช่าที่ดิน

3) ปัจจัยทางการเมือง (Political factors) เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้รับอำนาจในการส่งเสริมจากส่วนกลางเพียงเล็กน้อยส่วนกลางมักจะกลัวการชุมนุมต่อต้านของเกษตรกร

4) ปัจจัยทางสังคม (Social factors) เช่น บ้านเรือนของเกษตรกรตั้งอยู่กระจัดกระจายทำให้ไม่สะดวกในการไปมาหาสู่หรือสื่อสาร

5) ปัจจัยทางวัฒนธรรม (Cultural factors) เช่น ในบางสังคมไม่อนุญาตให้สตรีออกนอกบ้าน หรือแม้แต่ออกมาเกี่ยวข้องกับกลุ่มทางด้านคหกรรม

6) ปัจจัยทางประวัติศาสตร์ (Historical factors) เช่น จากประสบการณ์ของเกษตรกรที่เคยเข้าร่วมโครงการในครั้งก่อน ๆ แล้วพบว่าพันธุ์ข้าวที่ได้รับนั้นไม่ออก

ในส่วนของการพึ่งพาตนเองนั้น อรทัย อาจอ่ำ, (2531) กล่าวว่าในปัจจุบันความเข้าใจในเรื่องการพึ่งพาตนเองยังไม่ตรงกันมากนัก เช่น กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะมองว่าประชาชนขาดการพึ่งพาตนเอง หรือช่วยเหลือตนเองแต่ก็จะรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐ ประชาชนไม่พยายามกระตือรือร้นขนขวายแต่จะทำตัวเป็นภาระแก่รัฐ ซึ่งก็หมายถึงว่ายังต้องพึ่งพารัฐอยู่ตลอดเวลาในขณะที่ประชาชนทั่วไปรวมทั้งนักวิชาการ และนักพัฒนาบางส่วนมองว่า ระบบเศรษฐกิจการเมืองที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นตัวกำหนดการพึ่งพาตนเองของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มของชาวนา หรือเกษตรกรซึ่งเคยสามารถพึ่งพาตนเองได้ทางเศรษฐกิจด้วยระบบการผลิตแบบยังชีพ (Subsistence production) แต่ระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้ระบบเศรษฐกิจแบบยังชีพพังทลายลงและมีการพึ่งพิงเทคโนโลยีภายนอกมากเพิ่มขึ้นซึ่งหมายความว่า การพึ่งพาตนเองทางเทคโนโลยีของเกษตรกรอยู่ในระดับต่ำหรือไม่สามารถพึ่งพาตนเองทางเทคโนโลยีได้นั้นเอง อย่างไรก็ตาม กาลตุง (Galtung อ้างถึง ใน อรทัย, 2531) ได้ให้คำนิยามของการพึ่งพาตนเอง (Self-Reliance) ว่าหมายถึง "กลุ่ม หรือสังคมที่มีการจัดระบบเพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการของตนด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเอง ด้วยการร่วมมือกับคนอื่นที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน...."

สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (2530) ได้ให้ความหมายของ "การพึ่งพาตนเองทางเศรษฐกิจ" ว่าหมายถึงความสมดุลระหว่างความต้องการทางเศรษฐกิจในชนบท

และขีดความสามารถในการสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของชนบทนั้น สภาวะสมดุลดังกล่าวมิได้หมายความว่าเฉพาะสภาวะหยุดนิ่ง แต่รวมถึงสภาวะที่เคลื่อนไหวได้โดยเป็นกระบวนการพัฒนาที่เหมาะสมจะก่อให้เกิดการยกระดับความสมดุลย์ หรือการเคลื่อนไหวของภาวะสมดุลย์ในทิศทางที่ก้าวหน้าที่ดีขึ้น ดังนั้นรูปแบบของการพึ่งตนเองของระบบเศรษฐกิจในชนบทนั้นควรมุ่งที่จะสร้างระบบเศรษฐกิจให้เกิดภาวะสมดุลย์ระหว่างความต้องการทางเศรษฐกิจ กับขีดความสามารถในการสนองตอบความต้องการนั้นโดยใช้วิธีการพัฒนาองค์กรของชาวบ้าน

การที่จะพึ่งพาตนเองได้นั้น ประภัสสร เตชะประเสริฐวิทยา, (2535 : 59) กล่าวว่าเกษตรกรจำเป็นต้องมีความเชื่อมั่นว่าตนย่อมช่วยตนเองได้ก่อน ในการที่จะทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าตนย่อมช่วยตนเองได้นั้น มีกระบวนการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ คือ

(1) ความรู้สึกของการรวมกันเป็นกลุ่มของคนที่มีความสนใจร่วมกัน และรวมกันอย่างครบถ้วน (Sense of solidarity)

(2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic values) โดยเน้นในเรื่องของการปลูกฝังให้คนในชุมชนมีการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น และใช้มติของที่ประชุมตัดสินโดยไม่ใช้สิทธิพลส่วนตัวของใครเข้าไปแทรกในการตัดสินใจ เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มในชุมชน

(3) สปีริตในการทำงานร่วมกัน (Spirit of cooperation) คือจะต้องมีการร่วมกันตกลงเกี่ยวกับกิจกรรมร่วม (Joint activity) และกระทำร่วมกันโดยมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและร่วมช่วยเหลือกัน

(4) สปีริตในการทำเป็นกลุ่ม (Collective spirit) โดยสร้างให้สปีริตที่จะมองและความสำคัญต่อความสนใจร่วมของกลุ่มว่าเป็นเรื่องที่สำคัญและความพยายามร่วมกัน ในอันที่จะดำเนินการให้บรรลุผลของความสนใจนั้น

(5) สปีริตในการสร้างสรรค์ (Creative spirit) คือ ปลูกฝังให้มีความคิดริเริ่มมีการแสวงหาทรัพยากรใหม่ๆ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่เหมาะสมการบริหารและการจัดรูปองค์กรใหม่ๆ มีประสบการณ์ใหม่ ๆ และใช้สิ่งเหล่านี้ แก้ปัญหาของชุมชนไม่ใช่หนีปัญหาหรือละเลยปัญหาที่เกิดขึ้น

(6) สปีริตของการร่วมกันสร้างความเชื่อถือว่าช่วยตนเองได้ โดยมีการรวบรวมทรัพยากรของกลุ่มหรือของชุมชนทั้งทางกายภาพ หรือทางวัตถุนอกกับทางจิตใจกระทำการให้บังเกิดผลให้มากที่สุดและมองทรัพยากรจากภายนอกชุมชนมีความสำคัญเป็นอันดับรอง หรือเป็นเพียงตัวประกอบเท่านั้น สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2531:72) ได้เสนอความเห็นว่าการพึ่งตนเองของสังคมชนบท หรือสังคมใดก็ตามนั้นต้องมีปัจจัยตัวแปร 5 ประการรวมกัน คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยทางสภาพแวดล้อม ปัจจัยทางเทคโนโลยี ปัจจัยทางจิตใจ และปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้ สังคมที่จะพึ่งตนเองได้จะต้องมีปัจจัยเหล่านี้ครบถ้วน หากสังคม ยังขาดปัจจัยประเภทใดประเภทหนึ่งก็จะต้องแสวงหามาให้ครบ จึงจะเรียกได้ว่าเป็นการพึ่งตนเอง ได้ แต่ถ้าพิจารณาในเชิงทฤษฎีแล้ว อาจกล่าวได้ว่าการพึ่งตนเองที่ประกอบด้วยปัจจัยห้าประเภท นั้นเป็นการพึ่งตนเองอย่างสมบูรณ์ การพึ่งตนเองอย่างสมบูรณ์นี้ประกอบขึ้นมาด้วยการพึ่งตนเอง บางส่วน (Partial self reliance) คือการพึ่งตนเองทางจิตใจ หรือการพึ่งตนเองของบุคคลแต่ละคน การพึ่งตนเองทางสังคมวัฒนธรรม หรือการพึ่งตนเองของกลุ่มตน การพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ การพึ่งตนเองทางเทคโนโลยี และการพึ่งตนเองทางสภาพแวดล้อม

ณรงค์ หุตาณวัตร (2531) ได้วิเคราะห์การมองภาพรวมของแนวทางแก้ปัญหาเกษตรอีสาน ไว้ว่าต้องเพิ่มเสถียรภาพของอาชีพเกษตรกรรวมในภาคอีสาน เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่ง ตนเอง เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย รวมทั้งการพัฒนาที่ได้เปรียบของอีสานมาใช้ให้เกิด ประโยชน์ทั้งในแง่สถานภาพกายภาพ ชีวภาพ สังคมเศรษฐกิจ และปรับปรุงงานที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในภูมิภาค เช่นการปรับปรุงการ วางแผนพัฒนาเทคโนโลยี และการถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเกษตรกรรมแบบผสมผสาน น่าจะมีความสำคัญมากในด้านเทคโนโลยี ที่พึ่งมีต่อการพัฒนาเพื่อการพึ่งตนเอง

อุทัย ดุลยเกษม (2529) วิจัยเรื่อง ปัจเจกบุคคลกับการพึ่งตนเอง พบว่า เงื่อนไขต่าง ๆ ที่ เกื้อหนุนภาวะการพึ่งตนเองของแต่ละบุคคล คือ การมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีทุนทรัพย์ มีแผนการ ผลิตที่ผสมผสานการผลิตสำหรับเพื่อบริโภค ไม่ใช่เพื่อขาย มีการจัดการที่เป็นระบบ การตั้งกลุ่ม องค์การในชุมชน และยังพบว่าเงื่อนไขที่ช่วยเกื้อกูลการพึ่งตนเองที่สำคัญ คือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ เทพฤทธิ์ อมฤทธิ์วรรณ (2526) พบว่า การปลูกพืชไร่เพื่อ การค้าในเขตป่าดงลานจังหวัดขอนแก่น เกษตรกรไม่สามารถพึ่งตนเองอย่างสมบูรณ์ได้เพราะ ขาดปัจจัยพึ่งตนเองบางส่วน (partial self reliance) ซึ่งได้แก่การไม่สามารถพึ่งตนเองทางด้าน เศรษฐกิจได้

จากแนวคิดเรื่องการพัฒนาชนบทต่าง ๆ สามารถสรุปได้ว่า โครงการพัฒนาชนบทของภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ ควรมีลักษณะที่มุ่งให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากที่สุด และ

จะต้องเน้นที่การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนามากที่สุด โดยที่พัฒนานั้น ๆ จะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนามากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับผลผลิต และการพัฒนานั้น ๆ จะต้องมีความสมดุลระหว่างความต้องการทางเศรษฐกิจในชนบท และขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของชนบทนั้น ๆ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาการเกษตร

ความหมายของคำว่า บริหารการพัฒนา มีผู้ให้ความหมายที่แตกต่างกันไปตามแนวคิดของแต่ละคน แต่ส่วนใหญ่มักจะเห็นด้วยกับความหมายของการ บริหารการพัฒนาว่าคือ การบริหารในการพัฒนาการ หรือตามโครงการพัฒนาการต่าง ๆ (อมร รักษาสัตย์ และชัตติยากรวรรณสูตร, 2508) ซึ่งสอดคล้องกับความหมายของการบริหารการพัฒนา ซึ่งหมายถึง การดำเนินการตามนโยบาย แผน และโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร โดยมีการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำเร็จตามเป้าหมายได้ หรือหมายถึงการนำเอาโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ

Ford and Heaton (1980) ได้กล่าวว่า ทฤษฎีที่สำคัญในการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า "Fayal's principles of Management" ซึ่งเสนอนักบริหารจะต้องอาศัยความเป็นเหตุเป็นผล (Logic) และการจัดองค์การที่ดี ซึ่งทั้งสองอย่างนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญของการบริหาร ที่นักบริหารจะละเลยไม่ได้ นอกจากนี้ภารกิจหลัก ๆ ของผู้บริหารจะต้องปฏิบัติก็คือ

1. การวางแผนในภารกิจขององค์กร
2. การจัดองค์การให้เหมาะสมกับภารกิจทั้งในด้านคน งบประมาณ และปัจจัย (Materials)
3. การกำกับ สั่งการ และมอบหมายงานให้สมาชิกถือปฏิบัติ
4. การประสานกิจกรรมต่าง ๆ ให้เหมาะสม
5. การควบคุมกระบวนการผลิตและการทำงานของเจ้าหน้าที่ และการที่จะให้การบริหารประสบเป้าหมายจะต้องมีการแบ่งงานกันทำอย่างเหมาะสม มีอำนาจในการบังคับบัญชาและให้คุณให้โทษ การมีเอกภาพในเรื่องการสั่งการและบังคับบัญชา เป็นศูนย์กลางของอำนาจ มีการแบ่งช่วงชั้นของพนักงาน และมีความเท่าเทียมกันของพนักงาน เป็นต้น

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2523) ได้กล่าวว่า องค์ประกอบหลักที่จะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ได้แก่

1. การจัดสร้างโครงการ และรูปแบบของหน่วยงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้
 คุ้มค่าที่สุดมากที่สุด และสามารถรักษาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของงานให้แน่นแฟ้น
 ที่สุด

2. การวางแผนงานที่จะกระทำเป็นการล่วงหน้า เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายของงาน
 ทิศทาง และวิธีการดำเนินงาน กำหนดเวลา และปริมาณงานของทรัพยากรที่ต้องการใช้ให้ได้
 สดส่วนและตรงกับความต้องการ

3. การสนับสนุนในด้านงบประมาณ เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้ในการดำเนินงาน
 ตามความจำเป็นอย่างพอเพียง

4. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นปัจจัยที่จะนำมาซึ่งความสำเร็จ และล้มเหลวของการบริหารงาน
 จึงต้องมีการจัดการหาคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ อย่าง
 เหมาะสม

5. กลวิธีและกระบวนการทำงาน ซึ่งจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับโครงการ ซึ่งหมายถึง
 เทคนิควิธีการทางด้านวิชาการที่เหมาะสมในการที่จะทำให้โครงการบรรลุวัตถุประสงค์

สมพงศ์ เกษมสิน (2526) ได้นำเสนอบทสรุปของกระบวนการบริหารโครงการของ Luther
 Gulick และ Lyndall Urwick ที่เขียนไว้ใน "Paper on the Science of Administration"
 เมื่อปี 1937 ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ ที่เรียกกันย่อ ๆ
 ว่า "POSDCORB Model" ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1. P = Planning หมายถึงการวางแผน

2. O = Organizing หมายถึงการจัดส่วนองค์กรในการบริหารโครงการให้เหมาะสม
 กับลักษณะของการปฏิบัติงาน ซึ่งจะรวมทั้งการแบ่งงานกันทำ
 (Division of Work) การจัดงานตามความสามารถ
 (Specialization)

3. S = Staffing หมายถึงจัดหาบุคลากรและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้อง
 กับการจัดองค์กรที่กำหนดไว้

4. D = Directing หมายถึงการอำนวยการ การวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) รวมทั้งการควบคุมและนิเทศงาน
5. Co = Coordinating หมายถึงความร่วมมือประสานงานภายในโครงการด้วยตนเอง และระหว่างโครงการกับหน่วยงานภายนอกเพื่อให้โครงการดำเนินการไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น
6. R = Reporting หมายถึง การรายงานผลการดำเนินงานของโครงการที่ถูกต้อง แม่นยำและทันต่อเหตุการณ์ไปยังผู้บังคับบัญชา รวมถึงการประชาสัมพันธ์โครงการด้วย
7. B = Budgeting หมายถึง การจัดงบประมาณให้เพียงพอ เหมาะสมทั้งด้าน ปริมาณและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินโครงการ

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการณ (2523) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานพัฒนาการเกษตร พบว่า

1. การจัดหน่วยงาน (Organizing) การจัดหน่วยงานเพื่อการพัฒนาการเกษตรในระดับพื้นที่ยังไม่ค่อยเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจในการบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ครอบคลุมการบังคับหน่วยงานที่สังกัดส่วนกลางได้การแบ่งหน้าที่ในการพัฒนาการเกษตรระหว่างหน่วยงานมีความยุ่งยากสับสน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่ทำงานในลักษณะการพัฒนาการเกษตรสมบูรณ์แบบ เช่น ปฏิรูปที่ดิน สหกรณ์การเกษตร ขนาดของหน่วยงานยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของงาน เช่น สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด มีเจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คน ทำนองเดียวกันกับหน่วยป้องกันรักษาป่า ที่มีบุคลากรน้อยมากเมื่อเทียบกับพื้นที่ในความรับผิดชอบ

2. การประสานงาน(Coordinating) การประสานงานในการพัฒนาการเกษตรมีปัญหาค่อนข้างมากเพราะการพัฒนาการเกษตรมีลักษณะหลากหลายของการพัฒนา ทั้งการที่มีหน่วยงานมาก และแต่ละหน่วยงานก็มีขอบเขตความรับผิดชอบหลายรูปแบบ เช่น เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา (สถานีผสมเทียม หน่วยงานของกรมวิชาการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน และเศรษฐกิจการเกษตร) เชี่ยวชาญเฉพาะพื้นที่ (สหกรณ์นิคม ปฏิรูปที่ดิน จัดรูปที่ดิน) หรือเชี่ยวชาญหลาย ๆ สาขางาน

(กรมส่งเสริมการเกษตร กรมปศุสัตว์ กรมประมง กรมป่าไม้) ทำให้เกิดความยากลำบากในการประสานงานระหว่างหน่วยงาน การทำงานจึงมีลักษณะต่างคนต่างทำขาดการประสานกัน นอกจากนี้หน่วยงานที่สังกัดส่วนกลางได้รับมอบอำนาจมาจำกัด หรือบางหน่วยงานก็มีบุคลากรไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นปัญหาต่อการประสานงานทั้งสิ้น

3. การกำหนดนโยบายและแผนงาน (Policy and Planning) มีความไม่ได้สัดส่วนกันระหว่างนโยบายกับความสามารถของหน่วยปฏิบัติ เช่น หน่วยพัฒนาลุ่มน้ำจะต้องรับผิดชอบในการศึกษาวิจัยและช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่ทั้งลุ่มน้ำ ซึ่งเกินขีดความสามารถของหน่วยงานจะปฏิบัติงานได้ ในบางกรณีนโยบายไม่มีความต่อเนื่อง เช่น การส่งเสริมการผลิตโดยปราศจากแผนงานด้านการตลาดที่เหมาะสมมารองรับ นโยบายประกันราคาสินค้าเกษตรไม่ต่อเนื่อง มักทำเป็นปีปีไป กฎระเบียบไม่ชัดเจนและขัดแย้ง เช่น กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีความขัดแย้งกันหลายมาตรา ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย การไม่สอดคล้องกันทั้งในเรื่องของปริมาณและระยะเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนา เนื่องจากขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานมีจำกัด ไม่สามารถดำเนินการในลักษณะเบ็ดเสร็จได้ต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยอื่น ๆ แผนงานและโครงการส่วนใหญ่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง ซึ่งไม่ค่อยลึกซึ้งกับวิธีการปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ทำให้แผนการดำเนินงานผิดพลาด นโยบายบางเรื่องยังขาดความสมบูรณ์เพียงพอ เช่น มีความขัดแย้งกันในนโยบายการสงวนป่าไม้ของกรมป่าไม้ กับการปฏิรูปที่ดิน หรือนโยบายการวิจัยและอบรมของสำนักงานเกษตรภาค กับของกรมต่าง ๆ ทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน หรือมีการทำงานในเชิงขัดแย้งแข่งขันกันทำ

4. การจัดการงบประมาณ (Budgeting) การทำงานที่ซ้ำซ้อนทำให้สิ้นเปลือง การที่มีการขยายหน่วยงานอย่างไม่เป็นระบบ และแบบแผนที่เหมาะสมทำให้ระบบงบประมาณไม่สอดคล้อง การปฏิบัติงานจึงขาดประสิทธิภาพ การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งดำเนินการโดยส่วนกลางทำให้ไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน ความล่าช้าของงบประมาณก็มีผลต่อการปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน

5. การเจ้าหน้าที่ (Staffing) การจัดบุคลากรไม่ได้ดูลึกลับระหว่างปริมาณงานกับเจ้าหน้าที่ เช่น กรมประมง มีบุคลากรเพียง 7-8 คน ซึ่งต้องรับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัด หรือการจัดบุคลากรไม่เหมาะสม เช่น เอาคนภาคใต้ไปปฏิบัติงานในภาคเหนือ ซึ่งมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก

ทั้งด้านวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี การจัดเอาบุคคลที่ไม่มีประสบการณ์ไปรับผิดชอบงานที่ยากลำบากล้วนแต่สร้างปัญหาการพัฒนาการเกษตรทั้งสิ้น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการด้านการเกษตร

2.4.1 ความหมายของการประเมินผล

Scriven (1967 ; อ้างถึงใน สมบัติ สุวรรณพิทักษ์, 2531) กล่าวถึงความหมายของการประเมินโครงการว่า หมายถึง กิจกรรมที่ประกอบด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติงานโครงการซึ่งการประเมินมี 2 ลักษณะ คือ การประเมินผลย่อย (Formative Evaluation) เป็นการประเมินโครงการในลักษณะที่กำลังดำเนินการอยู่โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อปรับปรุงโครงการให้ดีขึ้นและการประเมินผลสรุป (Summative Evaluation) เป็นการประเมินผลที่เกิดจากโครงการเพื่อการสรุปรวมทั้งหมด และทำเมื่อโครงการกำลังจะสิ้นสุดหรือเมื่อสิ้นสุดแล้ว

Stufflebeam (1974) ให้ความหมายของการประเมินผลโครงการไว้ว่าหมายถึง กระบวนการพรรณนา การเก็บรวบรวมข้อมูล และการจัดการข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจในการคิดค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินโครงการต่อไป

นิตา ชูโต (2531) ให้ความหมายของการประเมินโครงการ (Program Evaluation) ว่าหมายถึง กิจกรรมการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ความหมายข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับความต้องการ การหาแนวทางวิธีการปรับปรุง วิธีการจัดการเกี่ยวกับโครงการ และหาผลที่แน่ใจว่าเกิดจากโครงการเพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของโครงการให้ดียิ่งขึ้น

สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (2524) ได้ให้ความหมายของการประเมินโครงการไว้ว่า หมายถึงการตัดสินคุณค่าของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่งการประเมินเป็นกระบวนการให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศสำหรับตัดสินคุณค่า ผลผลิต กระบวนการ และจุดมุ่งหมายของโครงการ หรือโปรแกรม หรือทางเลือกต่าง ๆ ที่นำไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย จุดเน้นของการประเมิน คือ การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อการตัดสินคุณค่าของสิ่งหนึ่งสิ่งใด

สมบัติ สุวรรณพิทักษ์ (2531) ให้ความหมายของการประเมินโครงการว่าเป็น กระบวนการของการตัดสินคุณค่าเกี่ยวกับแผนงาน และการดำเนินเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงหรือดำเนินงานต่อไป ตลอดจนเลิกล้มโครงการไม่ทำการใด ๆ อีกต่อไป

จากความหมายของการประเมินโครงการที่กล่าวมาแล้วอาจสรุปได้ว่าการประเมินโครงการ หมายถึง กระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงโครงการ ให้ดียิ่งขึ้นอย่างเป็นระบบ

2.4.2 ประเภทของการประเมินผล

Fink และ Kosecoff (1978 ; อ้างถึงใน สมบัติ สุวรรณพิทักษ์, 2531) ได้แบ่งประเภทของการประเมินไว้ 2 ประเภท คือ การประเมินเป็นระยะ ๆ หรือการประเมินระยะสั้น (Formative Evaluation) เป็นการประเมินที่สร้างขึ้นในระหว่างที่โครงการดำเนินอยู่ โดยมีการตรวจสอบและเก็บข้อมูลเป็นระยะ ๆ ตลอดโครงการและมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงโครงการที่ดำเนินการอยู่และการประเมินสรุปผลหรือการประเมินระยะยาว (Summative Evaluation) เป็นการประเมินผล เมื่อการดำเนินงานของโครงการได้สิ้นสุดลงแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบผลที่เกิดจากโครงการว่าได้บรรลุตามจุดมุ่งหมายของโครงการเพียงใด หรือเกิดผลกระทบอะไรบ้าง

อุทัย ดุลยเกษม (2531) ได้แบ่งประเภทของการประเมินออกเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 การประเมินก่อนตกลงใจให้มีการดำเนินงาน (Pre-Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่งหรือไม่ ผลตอบแทนที่ได้รับจากโครงการคุ้มค่าหรือไม่ การประเมินในขั้นนี้เน้นการพิจารณา 2 เรื่องใหญ่ ๆ คือ

การพิจารณาด้านความเหมาะสมของโครงการ มีการดำเนินการในหลายวิธีด้วยกัน เช่นการประเมินที่เรียกว่า Needs Assessment เพื่อกำหนดปัญหาและความจำเป็นในการดำเนินโครงการและเหตุผลที่สำคัญในการริเริ่มโครงการนั้น ๆ หรือพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ โดยใช้วิธีพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการดำเนินโครงการ (Feasibility Studies) ซึ่งพิจารณาครอบคลุมถึงความเป็นไปได้ทางเทคนิค (Technical Analysis) มีการวิเคราะห์ทางด้านการตลาด (Marketing Analysis) และผลตอบแทนจากการดำเนินโครงการ (Return on Investment) ซึ่งมักจะพิจารณาจากอัตราผลตอบแทน (Benefit-Cost Ratio) จากการวิเคราะห์จุดคุ้มทุน (Break-evenpoint Analysis) ดูจากอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (Rate of Return) หรืออาจจะวิเคราะห์ต้นทุน และประเมินผลในการดำเนินงาน (Cost Effectiveness Analysis) หลังจากการวิเคราะห์รายจ่ายโดยเปรียบเทียบจากผลประโยชน์ (Cost Utility Analysis) เป็นต้น

การคาดคะเนถึงประโยชน์ หรือสิ่งที่อาจเกิดตามมาจากการดำเนินโครงการมักจะ ใช้การประเมินที่เรียกว่า Consequence Analysis หรือการพิจารณาเพื่อค้นหาแรงต้านทาน ต่อการดำเนินโครงการ (Resistance Analysis) ซึ่งจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่ต้องระมัดระวังล่วงหน้า เช่นปฏิกิริยาของประชาชน หรือผู้คาดว่าจะเกี่ยวข้องผูกพันจากผลลัพธ์ของโครงการนั้น ๆ หรือการพิจารณาผลที่อาจเกิดขึ้นต่อการดำเนินงานของโครงการ อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลง ในสภาพแวดล้อมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ประเภทที่ 2 การประเมินขณะดำเนินงานตามโครงการ (On-going Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อค้นหาทางแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยพิจารณา จากปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นขณะดำเนินโครงการอยู่ ผลของการประเมินยังอาจจะใช้เป็น ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback Information) เพื่อประโยชน์ในการทบทวนแผนการปฏิบัติการเสีย ใหม่ ภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การประเมินในระหว่าง การดำเนินโครงการนี้ในด้านการบริหารโครงการถือเป็น Mid-Course Evaluation ที่เป็นกระบวนการ ติดตามและควบคุมการปฏิบัติงาน (Monitoring and Control) บางที่อาจเรียกการประเมินผล ชนิดนี้ว่า Formative Evaluation

ประเภทที่ 3 การประเมินผลการดำเนินงานสิ้นสุดโครงการ (End-of Project Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบดูว่าการดำเนินงานตามโครงการได้บรรลุวัตถุประสงค์ ของโครงการแล้วหรือไม่ ซึ่งมักจะเรียกว่า การประเมินผลรวบยอด การประเมินผลการดำเนิน งานนี้อาจจะประเมินทันทีเมื่อโครงการเสร็จสิ้น หรืออาจจะจัดทำในระบบติดตามผล (Follow up Studies) เพื่อที่จะดูว่าเมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้วผลผลิตการดำเนินงานของโครงการเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือจะประเมินทั้งสองส่วนควบคู่กันไปได้

ประเภทที่ 4 การประเมินผลกระทบ (Impact Studies) การประเมินผลกระทบ ในส่วนนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์ที่ทำเมื่อการดำเนินโครงการนั้น ๆ เสร็จเรียบร้อยแล้วระยะหนึ่ง ซึ่งคาดว่าจากการดำเนินโครงการนั้น นอกจากได้ผลสำเร็จตามจุดหมายและวัตถุประสงค์ของ โครงการ โดยตัวของมันเองแล้ว ผลสำเร็จของโครงการนั้นอาจก่อให้เกิดผลพิเศษอื่นใดตามมา เป็นการค้นหาว่าการดำเนินงานและความสำเร็จของโครงการนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ อย่างไร บ้าง ก่อให้เกิดผลพลอยได้ ผลเสีย หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งอื่น ๆ เช่น ความเชื่อ ค่านิยม มติมหาชน การพิจารณา การตัดสินใจในแนวทางใหม่ ๆ วิธีการปฏิบัติหรือวิถีชีวิตใหม่ ๆ

ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางสังคม และสภาวะแวดล้อมทางธรรมชาติอย่างใดหรือไม่ เป็นต้น

2.4.3 รูปแบบของการประเมินผลโครงการ (Evaluation Model)

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดรูปแบบของการประเมินผลโครงการเอาไว้มากมายหลายรูปแบบ ซึ่งต่างก็มีแนวคิดทฤษฎี และวิธีการในการดำเนินการที่แตกต่างกันไปมากมายตามแต่สภาพความเหมาะสมของแต่ละโครงการ อย่างไรก็ตาม รูปแบบหนึ่งที่มีความนิยมเป็นอย่างมาก คือ CIPP Model ของ Daniel L. Stufflebeam ซึ่งมองว่าองค์ประกอบของโครงการนั้นจะต้องประกอบด้วย บริบท (Context) หรือปัจจัยแวดล้อมของโครงการ ปัจจัยเบื้องต้น (Input) กระบวนการดำเนินงานของโครงการ (Process) และผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงานของโครงการ (Product) การประเมินผลจะต้องดำเนินการประเมินในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ การประเมินบริบท (Context Evaluation) ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนในการกำหนดวัตถุประสงค์ การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) เป็นการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างเพื่อกำหนดรูปแบบของโครงการ การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการตัดสินใจในด้านการประยุกต์ใช้เพื่อควบคุมการดำเนินการของโครงการ และการประเมินผลผลิต (Product Evaluation) ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจเพื่อตัดสินและดูผลสำเร็จของโครงการ

2.4.4 เกณฑ์สำหรับการประเมินผล

การที่เราจะทราบว่าโครงการจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใดต้องอาศัยวิธีการประเมินผลลัพท์ (Effect Evaluation) ของโครงการซึ่งเป็นการศึกษาว่าผลลัพท์ที่ปรากฏนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่เพียงใด หรือที่บางคนเรียกว่าเป็นการประเมินประสิทธิผล (Effectiveness) การประเมินประสิทธิผลต้องการที่จะเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิตที่ได้ออกมา (Output) มีความแตกต่างกันอย่างไร ถ้าผลผลิตที่ได้รับตรงตามเป้าหมายก็ถือว่าบรรลุเป้าประสงค์ หรือโครงการนี้มีประสิทธิผล (Effectiveness) อย่างไรก็ตามแม้ว่าโครงการจะบรรลุเป้าประสงค์หรือมีประสิทธิผล แต่ก็มีใช้ว่าจะเป็นโครงการที่ดีเสมอไปเนื่องจากในปัจจุบันปัจจัยการผลิตวัสดุอุปกรณ์ค่าใช้จ่าย ตลอดจนระยะเวลาในการดำเนินการล้วนเป็นสิ่งจำเป็นโครงการที่ดีนอกจากจะต้องบรรลุประสิทธิผลตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้แล้ว ยังจะต้องประหยัดทั้งในเรื่องระยะเวลาและงบประมาณวิธีการวัด หรือตรวจสอบก็คือการเปรียบเทียบผลลัพท์ที่ได้ หรือเกิดขึ้นจากโครงการกับปัจจัยนำเข้า คือ เป็นการวัดว่าผลได้ (Output) มีมากกว่า

ปัจจัยนำเข้า (Input) มากน้อยเพียงใดถ้าผลได้มีมากกว่าปัจจัยนำเข้าก็ถือว่าโครงการนั้นมี ประสิทธิภาพ (Efficiency)

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2529) ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพ (Efficiency) ว่าเป็นเกณฑ์การวิจัย ประเมินผลที่มาจากสาขาเศรษฐศาสตร์และเป็นที่รู้จักกันกว้างขวางในสองนัย คือ

1. การประเมินอัตราส่วนค่าใช้จ่ายกับผลตอบแทน (Cost-Benefit ratio หรือ C/B) แต่ ส่วนใหญ่มักจะเรียกกันว่า B/C analysis การที่จะระบุว่าโครงการมีประสิทธิภาพมากน้อย เพียงใดก็หมายความว่าโครงการนั้นจะต้องมีผลตอบแทน หรือผลได้จากโครงการที่คิด เป็นตัวเงิน มากกว่าหรือสูงกว่าปัจจัยนำเข้า ในทางคณิตศาสตร์สามารถเขียนได้ว่า $B/C = B - C$ หรือ หากเป็น โครงการที่มีระยะเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องยาว ๆ แล้วจะทำให้การเปรียบเทียบมูลค่าของปัจจัยนำเข้า (ซึ่งดำเนินการก่อน) แตกต่างจากมูลค่าของผลได้ (ได้ผลหลังจากเริ่มกระบวนการ) อันเนื่องมา จากมีการเกิดขึ้นของอัตราดอกเบี้ยเป็นต้นสำคัญจึงต้องมีการปรับตัวเลขต่างๆ ที่จะนำมาคิด คำนวณให้อยู่ในรูปของมูลค่าปัจจุบัน (Present Value หรือ PV.) เสียก่อนแล้วจึงนำไป เปรียบเทียบกัน

2. การประเมินอัตราส่วนค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล (Cost-Effectiveness ratio หรือ C/E) เป็นการประเมินอัตราส่วนค่าใช้จ่ายกับประสิทธิผล เป็นการคำนวณผลหารระหว่างค่าใช้จ่ายที่มี หน่วยเป็นเงินตรา กับผลลัพธ์และผลกระทบที่มีหน่วยไม่เป็นเงินตราสามารถเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$C/E = \frac{\text{ค่าใช้จ่ายเป็นเงินตรา}}{\text{ผลลัพธ์และผลกระทบสุทธิไม่เป็นเงินตรา}}$$

$$C/E = \frac{C - G}{B - R}$$

C = ค่าใช้จ่ายของโครงการที่มีหน่วยเป็นเงินตรา

G = ค่าใช้จ่ายที่สามารถประหยัดได้จากการจัดทำโครงการ

B = ผลตอบแทนหรือผลลัพธ์และผลกระทบของโครงการมิใช่เป็นเงินตรา

R = ความเสี่ยงภัยหรือผลกระทบข้างเคียงของโครงการมิใช่เป็นเงินตรา

นิศา ชูโต (2531) ได้ให้ความเห็นในการประเมินผลประสิทธิภาพของโครงการสอดคล้องกับ ความคิดของ ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2529) โดยกล่าวว่า การใช้การวิเคราะห์ผลตอบแทนต่อค่า

ใช้จ่าย (B/C ratio) เป็นเทคนิคที่มีประสิทธิภาพ การใช้เครื่องมือนี้จะเหมาะสมกับโครงการทางด้านอุตสาหกรรมเกษตรกรรม ซึ่งการศึกษาในเรื่องเครื่องมือ เครื่องจักร ที่ดินและผลตอบแทนจะสามารถทำได้ชัดเจนแต่ไม่เหมาะสมที่จะนำไปใช้กับโครงการที่ให้บริการกับสาธารณะ หรือบริการสังคม เพราะจะเป็นการยุ่งยากและผิดพลาดได้ง่ายในการตีความในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เป็นตัวเงินในทางสังคม ดังนั้นในโครงการที่มีลักษณะการให้บริการสังคมจึงเหมาะที่จะใช้เทคนิคการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย-ประสิทธิผล (Cost Effectiveness analysis หรือ C/E) ส่วนโครงการที่สามารถจะวัดมูลค่าเป็นตัวเงินได้ชัดเจนก็สมควรใช้เทคนิค B/C ratio

บรรเทิง มาแสง (2532) ได้พูดถึงการประเมินผลโครงการว่าการประเมินผลก็คือการวิเคราะห์ผลของโครงการ ซึ่งมีอยู่หลายด้านขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และการวางขอบเขตในการประเมินไว้แต่ถ้าจะให้สมบูรณ์นั้นจะต้องทำการวิเคราะห์ หรือพิจารณาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การพิจารณาถึง Relevance เป็นการพิจารณาว่าโครงการนั้น ๆ มีความสอดคล้องกับนโยบายหรือไม่ เช่น กรอบนโยบายพัฒนาวัฒนธรรม กรอบนโยบายพัฒนาการเกษตร เป็นต้น และในการดำเนินการตามโครงการนั้น ได้ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ตามที่ได้ประมาณการไว้หรือไม่

2. พิจารณาในด้าน Efficiency นั้นเป็นการพิจารณาในแง่ของการจัดการผู้ประเมินจะต้องวิเคราะห์และใช้วิจารณ์ว่าในการจัดการโครงการนั้นมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพราะการจัดการก็คือการ เปลี่ยน Input มาเป็น Output

3. การพิจารณาในด้าน Effectiveness เป็นการพิจารณาที่ค่อนข้างลงลึก (In-dept) มองทุกแง่มุม โดยเฉพาะจะเน้นถึงการเปลี่ยน Output ออกมาเป็น Effects และ Impacts การประเมินจะต้องสรุปในประเด็นเหล่านี้ให้ชัดเจน คือ

- Output ที่ได้นั้นตรงกับความต้องการของผู้ใช้หรือไม่
- Output ที่ได้จากโครงการนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องในรูปของ Effect หรือไม่
- Effect ที่เกิดขึ้นจะมีผลให้เกิด Impact หรือไม่

4. Cost-Effectiveness เป็นการวิเคราะห์และพิจารณาถึงการลงทุนและผลได้ทั้งหมด แต่การวิเคราะห์และสรุปผลในส่วนนี้จะใช้เทคนิคค่อนข้างซับซ้อน โดยมากจะใช้กับโครงการลงทุน (Investment project) เท่านั้น

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลการประเมินโครงการพัฒนาการปลูกสัตว์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยสถาบันวิจัยและ

พัฒนา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2524) ได้สรุปไว้ว่าการบริหารงานทั่วไปโครงการได้ดำเนินการเกือบจะครบถ้วนตามเป้าหมายแต่ก็มีปัญหาบางประการ เช่น ความล่าช้าในการบรรจุข้าราชการการเข้าทำงานการโยกย้ายของเจ้าหน้าที่ การขาดกำลังเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ และ คุณวุฒิสูง เป็นต้น ในด้านงานวิจัยและพัฒนานั้น การดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาการเลี้ยงสัตว์โดยทั่วไปได้ผลดี แต่การปรับปรุงทำเลเลี้ยงสัตว์สาธารณะนั้นไม่ได้ผลเท่าที่ควรเพราะในด้านงานวิจัยนั้น งานวิจัยเกี่ยวกับการผลิตและการพัฒนาปศุสัตว์ซึ่งกระทำโดยโครงการนับว่ามีจำนวนน้อยแต่งานวิจัยที่อาศัยความร่วมมือจากหน่วยงาน และสถาบันการศึกษานับว่าได้ผลพอสมควร ส่วนผลของโครงการในด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้นนับว่าได้ผลพอสมควร เกษตรกรให้ความเห็นเกี่ยวกับผลงานของโครงการว่าอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ ผลประโยชน์โดยทั่วไปที่เกษตรกรได้รับคือ ได้รับการบริการเกี่ยวกับการปรับปรุงพันธุ์สัตว์ และการปลูกพืชอาหารสัตว์

โสภณ ทองปาน และคนอื่น ๆ (2526) ได้ศึกษาเกี่ยวกับอนาคตการเลี้ยงโคนมในประเทศไทย สามารถสรุปได้ดังนี้

1) การจัดการฝูงโคนั้น เกษตรกรส่วนมากยังไม่มีการจัดการฝูงที่ถูกต้อง อาทิ การจัดสร้างโรงเรือนไม่แข็งแรงไม่ถูกทิศทาง บางแห่งเลี้ยงไว้ในคอกบ้าน และเกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงเลี้ยงลูกโคและแม่โคไว้ในบริเวณเดียวกันซึ่งไม่ถูกต้อง

2) อาหารโค เกษตรกรผู้เลี้ยงโคโดยเฉลี่ยจะมีพื้นที่ปลูกหญ้าสำหรับโค 1.23 ไร่ต่อตัว ซึ่งจะต้องใช้หญ้าสดเฉลี่ย 8,741.63 กิโลกรัมต่อวันต่อฟาร์ม ในฤดูแล้งก็มีการจัดหาอาหารพืชตระกูลอื่นมาทดแทนหญ้าที่ขาดแคลน และมีการให้อาหารข้นวันละประมาณ 3.25 กิโลกรัมต่อตัว ซึ่งมากเกินกว่าปริมาณความต้องการถึง 100 %

3) จำนวนโคนมของเกษตรกรในแต่ละฟาร์ม นั้น อยู่ระหว่าง 6-10 ตัว เป็นฟาร์มที่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจในอัตราสูงสุดคือ 3.37 บาทต่อน้ำนมดิบ 1 กิโลกรัม ทั้งนี้เพราะเกษตรกรสามารถเอาใจใส่ในการดูแลได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งการจัดอัตราส่วนของโคให้เหมาะกับโคนมแห่งเหมาะสม ทำให้สามารถรีดนมได้นมตลอดทั้งปี

4) การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม ทราบว่าในปัจจุบันมีหลายหน่วยงานก่อให้เกิดความสับสนในกลุ่มเกษตรกรผู้รับบริการธนาคาร ควรเน้นเฉพาะหน้าที่ในการให้สินเชื่อเท่านั้น ส่วนหน้าที่อื่น ๆ ควรจะให้หน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงรับผิดชอบเพื่อลดความขัดแย้งในอดีต โครงการโคนมที่ ธ.ก.ส. ดำเนินการอยู่ควรจะเป็นรูปของการดำเนินการร่วมโดยมี ธ.ก.ส. สนับสนุนเฉพาะสินเชื่อเท่านั้น

สุจินต์ สิมารักษ์ (2528) ได้ศึกษาการเลี้ยงโคนมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของเกษตรกรรายย่อยที่บ้านห้วยไร่ จังหวัดชัยภูมิ บ้านชำจาน และนิคมสร้างตนเองเขื่อนอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น พบว่าการเลี้ยงโคนมในหมู่บ้านชำจาน เป็นไปในลักษณะที่หน่วยงานราชการต้องการให้เกษตรกรเลี้ยงโคนมเป็นอาชีพเสริม เป็นการดำเนินงานแบบ Top Down คือไม่ได้เริ่มต้นจากความต้องการของเกษตรกรเอง การจัดการโครงการที่ล่าช้าเช่นการจ่ายเงินค่านม และการจัดการหาพื้นที่ใหม่ให้เป็นของเกษตรกรเอง ทำให้เกษตรกรไม่มีรายได้ต่อเนื่องจำเป็นต้องเอานมไปขายให้เอกชน และไม่ปรับปรุงแปลงหญ้าเพราะไม่ใช้ที่ของตนเอง จึงทำให้เกษตรกรหันมาใช้อาหารข้นมากซึ่งราคาแพง ในที่สุดจึงนำไปสู่การขายสิทธิ์ การที่หน่วยราชการให้บริการเกษตรกรในหลาย ๆ อย่างทำให้เกษตรกรมีความคิดที่จะพึ่งพาหน่วยราชการไปเรื่อย ๆ ไม่พยายามช่วยตนเอง การคัดเลือกเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือการย้ายสถานที่จากหมู่บ้านใหญ่ออกไปไกลจากที่ทำกิน ทำให้เกษตรกรหันมาเลี้ยงโคนมเป็นอาชีพหลัก ซึ่งไม่ตรงวัตถุประสงค์ของโครงการการรวมกลุ่มของเกษตรกรไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยราชการ และมีการแตกแยกเป็นกลุ่มย่อย ๆ การดูแลโคในแปลงต่างคนต่างทำ จึงเปลืองแรงงาน

ส่วนการเลี้ยงโคนมในนิคมสร้างตนเองอุบลรัตน์ พบว่าการดำเนินงานของกลุ่มนี้คล้ายของบ้านชำจาน คือ มีโครงการเป็นผู้วางแผนทางการปฏิบัติ แต่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าเพราะโครงการที่สนับสนุนไม่ใช่หน่วยราชการ เกษตรกรในกลุ่มนี้มีการจัดการทุ่งหญ้าที่ดี และการให้อาหารเสริมที่ประหยัด คือ ใช้วัสดุเศษเหลือจากการเกษตรที่มีอยู่ในท้องถิ่น ครวี่เรือนที่เลี้ยงโคนมอยู่ห่างกัน และเป็นคนมาจากหลายแหล่ง จึงทำให้สมาชิกกลุ่มไม่สนิทกันทั้งหมด และมีลักษณะการแบ่งเป็นกลุ่มย่อย ๆ การจัดการทุ่งหญ้าในหมู่บ้านนี้เป็นการช่วยอนุรักษ์ดินไปในตัว และใช้ระบบการปล่อยให้สัตว์แทะเล็มในแปลงหญ้าไม่ต้องเฝ้าตลอดเวลา จึงไม่เปลืองแรงงาน เนื่องจากเกษตรกรอยู่ห่างจากแหล่งรับนมจึงมีปัญหาคารขนส่งและสิ้นเปลืองจึงมีการขายนมในท้องถิ่น ซึ่งเกษตรกรบางรายอาจไม่ยอมรับระบบการปลูกทุ่งหญ้าตามโครงการแนะนำ มีการแบ่งแรงงานในการปลูกพืชและการเลี้ยงโคซึ่งส่วนมากถูกเป็นคนดำเนินงาน

สำหรับบ้านห้วยไร่ การดำเนินงานของกลุ่มนี้เริ่มต้นจากความต้องการของกลุ่มเอง เกษตรกรมีการรวมตัวกันในรูปคล้ายสหกรณ์ที่ดี มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องเงิน แรงงาน และอื่น ๆ มีผู้นำที่ดี การเริ่มลงทุนเป็นเงินของเกษตรกรเอง เป็นการลงทุนที่ถูกโดยการซื้อแม่โคสาวซึ่งราคาถูกกว่าแม่โครีดนม เกษตรกรปลูกแปลงหญ้าหลังบ้านเป็นแหล่งอาหารนอก

เนื่องจากหมู่บ้านธรรมชาติหมู่บ้านหลังบ้านใช้ระบบตัดให้กิน มีการทดลองปลูกพืชอาหารสัตว์อื่น ๆ และใช้พื้นที่สาธารณะทำแปลงหญ้าเพิ่มเติม การส่งนมเป็นปัญหาในแง่ระยะทางซึ่งห่างจากโรงรับนม จึงสิ้นเปลืองค่าขนส่งก่อนหน้าจะส่งนมให้มหาวิทยาลัย หัวหน้ากลุ่มได้พยายามหาตลาดท้องถิ่น แต่การขายรายย่อยในตลาดดังกล่าวเป็นการเสียเวลามาก เกษตรกรในกลุ่มนี้ดูแลโคดี และผลิตนมมีคุณภาพสูงกว่าหมู่บ้านอื่น เกษตรกรกลุ่มนี้เสียเปรียบในแง่ไม่มีโครงการสนับสนุน จึงมีปัญหาค่านมค้างชำระ แต่ได้เปรียบในแง่ที่ไม่มีการพึ่งพามากจากการที่หมู่บ้านอยู่ใกล้กับสถานีบำรุงพันธุ์สัตว์ภูมิ จึงได้รับการบริการจากสถานีเป็นอย่างดี

บุญธรรม พรหมมณี และคนอื่น ๆ (2530) ศึกษาเรื่องการจัดการโรงเรือนโคนมของเกษตรกรที่บ้านดอนปอแดง อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น พบว่าเกษตรกรทำคอกเลี้ยงโคไว้ที่ได้ถุนบ้าน และไล่ต้อนให้โคไปกินหญ้าตามหัวไร่ปลายนา ไม่มีโรงเรือนสำหรับเลี้ยงโคนมโดยเฉพาะ ลักษณะโรงเรือนเท่าที่พบเป็นเพียงคอกที่ล้อมรั้วไว้ได้ถุนบ้าน หรือบางรายไม่มีรั้วล้อมเป็นคอก แต่ใช้เชือกผูกล่ำนไว้กับเสาได้ถุนบ้าน เพื่อกันแดดกันฝนเท่านั้น

กองวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร (2530) ได้ทำการวิเคราะห์ถึงขนาดของฟาร์มเลี้ยงโคนมของเกษตรกรโดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ Cobb-Duglas Function (Cobb-Duglas Production Function เป็นสมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตที่ได้ หรือ Output กับปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ที่ใช้ในกระบวนการผลิต หรือ Input ในรูปของ $Y = K La$ เมื่อ Y เท่ากับ Output และ L เท่ากับปริมาณแรงงานที่ใช้ในการผลิต C เท่ากับปริมาณของการลงทุน โดยมี K และ a เป็นตัวคงที่เต็มบวก หรือ positive constant) ปรากฏว่าฟาร์มที่เลี้ยงโคนมขนาด 7 ตัว เป็นฟาร์มที่มีขนาดความเหมาะสมที่สุด ทั้งในแง่ของการเริ่มลงทุนสำหรับเกษตรกรรายย่อยโดยเกษตรกรต้องได้รับการสนับสนุนเงินทุนในปีแรก 278,682 บาท และเกษตรกรจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 6.25 หรือร้อยละ 9 ต่อปี เกษตรกรจะสามารถใช้คืนเงินกู้นี้ได้หมดใน 3 ปี กรณีฟาร์มขนาด 5 ตัว จะต้องกู้เงินลงทุนจำนวน 209,683 บาท สามารถใช้คืนเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยได้ภายใน 4 ปี และถ้าฟาร์มขนาด 4 ตัว จะต้องกู้เงินลงทุนจำนวน 170,568 บาท และสามารถใช้คืนเงินกู้และดอกเบี้ยได้ภายใน 5 ปี ไม่ว่าอัตราดอกเบี้ยจะเป็น 6.25 % หรือ 9 %

มันทนา สามารถ และวิบูลย์สุข บัณฑิตย์ (2531) ได้ศึกษาระบบการเลี้ยงโคนมใน

จังหวัดขอนแก่น และชัยภูมิ พบว่าเกษตรกรดำเนินกิจกรรมเป็นธุรกิจขนาดเล็ก มีโคนมเฉลี่ยครัวเรือนละ 6.7 ตัว เป็นโคที่รีดนมได้ประมาณ 2.96 ตัว ส่วนมากเป็นโคนมที่ได้จากการผสมเทียมมากกว่าการซื้อลักษณะการผลิตเน้นการใช้ต้นทุนโดยมีต้นทุนแปรผันที่เป็นเงินสด ประมาณ 2.53 บาท ต่อนมหนึ่งกิโลกรัม เพราะเกษตรกรให้ความสำคัญแก่อาหารธรรมชาติสูงกว่าอาหารข้นหรืออาหารผสม มีข้อน่าสังเกตว่าเกษตรกรมีฐานะดีจะให้ความสำคัญกับอาหารข้นสูงกว่าเกษตรกรที่มีฐานะยากจน ด้านการตลาด พบว่ามีลักษณะการจัดการเป็นกลุ่มและให้ความสำคัญกับตลาดเอกชนทั่วไป โดยจำหน่ายในรูปน้ำนมดิบและได้ราคาสูงพอสมควร จากการศึกษา ยังพบว่าอาชีพการเลี้ยงโคนมสร้างรายได้แก่เกษตรกรผู้เลี้ยงสูงพอควร กล่าวคือ มีรายได้จากการเลี้ยงโคนมครัวเรือนละ 27,451 บาทต่อปี เมื่อพิจารณาผลตอบแทนที่ได้จากการเลี้ยงโคนม พบว่าให้รายได้สูงกว่าการเพาะปลูกพืชอื่น ๆ แต่ไม่มีผลให้เกษตรกรหันมาเลี้ยงโคนมเป็นอาชีพหลัก เนื่องจากเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมยังคงเพาะปลูกพืชอื่นควบคู่กับกิจกรรมนี้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะยังไม่มีประสบการณ์พอเพียง

วิบูลย์สุข บัณฑิต และมันทนา สามารถ, (2532) ได้ศึกษาระบบการเลี้ยงโคนม ที่จังหวัดสุรินทร์ พบว่าโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมมีสำนักงานปศุสัตว์จังหวัดเป็นเจ้าของโครงการมีการกำหนดรูปแบบการบริหารงาน และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านโคนมโดยเฉพาะเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการบริหาร และดำเนินงานโรงงานแปรรูปน้ำนมอย่างใกล้ชิดมีการวางระบบงานของโครงการในด้านรายได้ และการชำระหนี้ค่าโคนมไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนความเอาใจใส่และการอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่อย่างจริงจัง เกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมส่วนใหญ่มีฐานะปานกลางจนถึงระดับดี เกษตรกรเลี้ยงโคนมถูกผสมโดยวิธีการเลี้ยงโคนมเป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่ การปล่อยเลี้ยงเช่นเดียวกับการเลี้ยงสัตว์ใหญ่ประเภทอื่น ๆ และการเลี้ยงแบบผูกเลี้ยงซึ่งเกษตรกรที่ปฏิบัติได้ให้ความเห็นว่าทำให้สะดวกในการผสมพันธุ์ และป้องกันไม่ให้โคนมเหยียบย่ำทำลายพืชผลของเกษตรกรอื่น ๆ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2533) ได้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมจังหวัดนครปฐม ปีการผลิต 2531/2532 สรุปได้ดังนี้

1) การจัดทำแปลงหญ้า เกษตรกรยังมิได้จัดทำแปลงหญ้า ขณะที่ได้รับมอบโคนม เนื่องจากเกษตรกรได้นำพื้นที่ที่จะใช้จัดทำแปลงหญ้าไปทำการเกษตรอื่น เพราะไม่แน่ใจว่าธนาคารจะส่งมอบโคนมให้เมื่อใด

2) เมื่อเกษตรกรได้รับโคนมแล้วมีเกษตรกรจัดทำแปลงหญ้า จำนวน 30 % ของพื้นที่ เป้าหมายเพราะเกษตรกรบริเวณนี้นิยมใช้ต้นข้าวโพดฝักอ่อนเลี้ยงโคนม และบริเวณนี้มีการทำข้าวโพดฝักอ่อนกันมาก ประกอบกับความเชื่อที่ว่าโคที่เลี้ยงด้วยต้นข้าวโพดฝักอ่อนจะให้น้ำนมดีกว่าโคที่เลี้ยงด้วยหญ้าสด จึงทำให้ค่าอาหารสูง และทำให้วัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อลดพื้นที่การปลูกอ้อยไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่โครงการกำหนด

3) การบริหารโครงการ คณะอนุกรรมการบริหารโครงการพัฒนาโคนมและโคเนื้อ ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายเสนาะ เทียนทอง) เป็นประธาน ได้แต่งตั้งรองอธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นผู้อำนวยการโครงการ และเป็นประธานคณะทำงานโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมนครปฐม มีนายอำเภอกำแพงแสน เป็นรองประธาน มีผู้แทนจากส่วนงานต่าง ๆ เป็นคณะทำงาน มีการแต่งตั้งนายอำเภอกำแพงแสนเป็นประธานคณะปฏิบัติการระดับพื้นที่มีผู้แทนของสำนักงานที่เกี่ยวข้องเป็นคณะปฏิบัติการ และปศุสัตว์อำเภอ เป็นเลขานุการในการบริหารโครงการ มีการประชุมคณะประสานงานและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ลุ้งไปด้วยดี และทันกับเหตุการณ์ ส่วนผลตอบแทนนั้นแม้ว่าวัวจะให้นมโดยเฉลี่ยตัวละ 2,017 กิโลกรัม /Lactation หรือร้อยละ 84 ของเป้าหมาย และจำนวนวันที่ให้นมต่อ Lactationเฉลี่ย 88 % ของเป้าหมาย จึงทำให้ผลตอบแทนของโครงการต่ำกว่าเป้าหมาย ซึ่งมีเหตุผลว่าเกิดจากเกษตรกรได้รับโคนมต้องแก่แต่อายุน้อย (โคนมได้รับการผสมเทียมเมื่ออายุประมาณ 13 เดือน และต้องอีก 9 เดือน รวมอายุเพียง 12 เดือน ซึ่งปกติแล้วโคนมควรได้รับการผสมเทียมเมื่ออายุประมาณ 18 เดือน) และโคนมตกลูกในขณะยังไม่ท้อง ประกอบกับเกษตรกรยังไม่มี ความชำนาญในการรีดนม นอกจากนี้โคนมส่วนหนึ่งยังป่วย

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (2533 (ข)) ได้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการเกษตรกรก้าวหน้าในเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดขอนแก่น เมื่อปี 2533 ได้ผลสรุปได้ดังนี้

1) โคนมให้น้ำนมน้อย และมีช่วงระยะเวลาให้นมสั้นกว่าเป้าหมายเนื่องจากโคนมขาดหญ้าสด หรือพืชอาหารสัตว์ที่มีคุณภาพ ประกอบกับเกษตรกรยังขาดประสบการณ์ในการเลี้ยงดู และโคนมยังไม่สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมได้ดีเท่าที่ควร

2) การปลูกมะม่วง จากการสำรวจมีเกษตรกรปลูกมะม่วงเฉลี่ยรายละ 2.42 ไร่ จากเป้าหมายรายละ 5 ไร่ เนื่องจากปัญหาการขาดน้ำ และวัชพืชรบกวน

3) การปรับราคาอาหารชั้นของบริษัทขอนแก่นแดรี่ ที่เข้ามาแทนบริษัทแอคมิลล์สูงขึ้นทำให้เกษตรกรมีหนี้สินค่าอาหารชั้นค้างชำระสูงขึ้น และส่งผลให้บริษัทฯ ขาดสภาพความ

คลองไม่สามารถจัดหาอาหารขึ้นให้กับเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง เกษตรกรต้องไปหาซื้ออาหารขึ้นจากแหล่งอื่น ๆ และในกรณีที่เกษตรกรไม่มีเงินสดเพียงพอ ทำให้โคนมของเกษตรกรบางรายขาดอาหารขึ้นเป็นครั้งคราว

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, (2434) ได้รายงานผลการติดตามโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมในเขตนิคมสหกรณ์บางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ว่ามีเกษตรกรเข้าร่วมโครงการ 65 ราย และมีโคนมเพียง 325 ตัว ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากเกษตรกรบางรายขาดคุณสมบัติที่จะกู้เงินจาก ธ.ก.ส. จากผลการดำเนินการเกษตรกรสามารถรีดนมได้เฉลี่ยตัวละ 4.54 กิโลกรัมต่อวัน เกษตรกรมีการปลูกหญ้าและพืชอาหารสัตว์เฉลี่ยครัวเรือนละ 4.91 ไร่ การให้บริการผสมเทียม ของหน่วยงานราชการยังขาดการวางแผนเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ทำให้โคนมบางตัวที่พร้อมจะได้รับการผสมเทียมแต่ยังไม่ได้รับ เป็นผลให้เกษตรกรต้องเสียเวลาเลี้ยงดูโคนมดังกล่าวไปอีกระยะเวลาหนึ่ง ดังนั้นหน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงาน และจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในโครงการ ทั้งนี้เพื่อเกษตรกรจะได้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้โครงการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ยังได้ทำการประเมินผลโครงการส่งเสริมการเลี้ยงโคนมรายย่อย เพื่อลดพื้นที่นาปรัง ซึ่งการประเมินในครั้งนี้เป็นปีที่ 2 ของการดำเนินโครงการพบว่าปัจจุบันโคนมตามโครงการได้คลอดลูกในท้องที่ 2 แล้ว เป็นผลให้เกษตรกรมีโคนมในฟาร์มเฉลี่ยรายละ 10 ตัว แยกเป็นแม่โคนมตามโครงการ 5 ตัว และลูกโคนมเพศเมีย 5 ตัว โดยแม่โคจะให้ให้น้ำนมโดยเฉลี่ยตัวละ 7.69 กิโลกรัมต่อวัน เป็นผลให้เกษตรกรมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 4,451 บาท และเมื่อหักต้นทุนแล้วเกษตรกรมีรายได้สุทธิเฉลี่ยเดือนละ 1,240 บาท ซึ่งเมื่อเกษตรกรหักชำระหนี้ ธ.ก.ส. เดือนละ 716 บาท เกษตรกรจะมีรายได้สุทธิสำหรับครัวเรือน เดือนละ 524 บาท

จากผลการศึกษาของ เทวินทร์ วงษ์พระลับ และคนอื่น ๆ (2535) เรื่องถาวรภาพในการเลี้ยงโคนมของเกษตรกรรายย่อยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าการส่งเสริมโคนมเกือบทั้งหมดที่สำรวจ เกิดจากการสนับสนุนของหน่วยงานราชการหน่วยต่าง ๆ ซึ่งยังขาดเอกภาพในการส่งเสริมการเลี้ยงโคนม ปัญหาอุปสรรคของเกษตรกรผู้เลี้ยงโคนมสามารถสรุปได้ดังนี้

1) หน่วยงานที่ทำการส่งเสริมไม่เคยมีบทเรียน และขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการเลี้ยงโคนมของเกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้แผนปฏิบัติยังไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

- 2) ปัญหาการตลาดไม่มีแหล่งรับซื้อน้ำมัน หรือแหล่งรับซื้อน้ำมันอยู่ไกลจากแหล่งผลิต
- 3) ปัญหาขนาดของธุรกิจ โดยธุรกิจการเลี้ยงโคนม เริ่มต้นมีขนาดเกินไปเล็กไม่คุ้มกับเวลาที่ต้องสูญเสียไป
- 4) ปัญหาความไม่สอดคล้องของฟาร์มโคนมกับลักษณะพื้นที่ และวิธีการผลิตหลักที่ดำเนินอยู่
- 5) ปัญหาทางสังคมในกลุ่มเกษตรกรเอง
- 6) ปัญหาเทคนิคการผลิต เกษตรกรมักไม่สามารถปฏิบัติตามที่ไปอบรมมาอาจเกิดจากความมั่งงาย หรือเทคนิคไม่เหมาะสมกับสภาพชีวิตของเกษตรกร

กองประเมินผล สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2536) ได้สรุปผลการประเมินผลโครงการต่าง ๆ ปี 2536 รวมทั้งสิ้น 28 โครงการ มีข้อสรุปได้ดังนี้

1. สรุปผลการประเมินโครงการพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ ระยะที่ 2 พบว่ากิจกรรมการปรับปรุงพื้นที่นาไม่เหมาะสมดำเนินการได้ร้อยละ 48 กิจกรรมปรับปรุงบำรุงดินสามารถดำเนินการได้ร้อยละ 66 ที่สำคัญที่สุดคือกิจกรรมด้านป่าไม้ โดยภาพรวมยังไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย อย่างไรก็ตามกิจกรรมอื่น ๆ ที่ประสบผลสำเร็จก็มีอยู่มากเช่นกัน

2. การประเมินประสิทธิภาพของโครงการพัฒนาการผลิต และการตลาดถั่วเหลืองในฤดูแล้ง ปี 2536 พบว่าเกษตรกรได้ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ 226 กก. ซึ่งตรงตามเป้าหมายและเกษตรกรขายผลผลิตได้กิโลกรัมละ 7.99 บาท ใกล้เคียงกับเป้าหมาย ส่วนต้นทุนการผลิตพบว่าเกษตรกรเสียต้นทุนค่าใช้จ่ายเฉลี่ยกิโลกรัมละ 5.41 บาท สูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้

3. การวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางการเกษตร (Production efficiency) และประสิทธิภาพในเชิงเทคนิค (Technical efficiency) ของการเกษตรในพื้นที่โครงการกระจายการผลิตในเขตชลประทานราษฎรภาคเหนือ โครงการย่อย แม่คำปอง พบว่าประสิทธิภาพในการผลิตทางการเกษตรค่อนข้างต่ำ

4. การติดตามผลการดำเนินงานเบื้องต้น ของแผนพัฒนาการเกษตรหมู่บ้านชาวเขา ภายใต้แผนแม่บทเพื่อการพัฒนาชุมชนสิ่งแวดล้อมและการควบคุมพืชเสพติดบนที่สูงปี 2535-2536 พบว่าในภาพรวมแล้ว การปฏิบัติงานของกรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมการเกษตร พบว่าบางหน่วยงานไม่สามารถแสดงให้เห็นผลสำเร็จ หรือความก้าวหน้าในแต่ละกิจกรรมได้ เนื่องจากไม่มีแผนปฏิบัติงานโครงการในพื้นที่ (Implementation schedule) หรือมีแผนแต่ขาดรายละเอียดเป้าหมายของแต่ละกิจกรรมไม่ชัดเจน หรือไม่ได้ระบุไว้ หน่วยวัดของผลงานไม่สอดคล้องกับ

กิจกรรมที่ดำเนินการ เมื่อมองภาพรวมแล้วผลงานที่เกิดขึ้นยังไม่สามารถส่งผลกระทบที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่บุคคลเป้าหมาย และยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแผนแม่บท

5. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการจัดทำทางตรวจการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 26 แห่ง และเขตอุทยานแห่งชาติ 57 แห่ง ระยะทาง 11,745 กิโลเมตร) พบว่าสามารถดำเนินการได้เพียง 51.6 กิโลเมตร ซึ่งต่ำกว่าแผนที่วางไว้เป็นอย่างมาก เนื่องจากพบปัญหาการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ

6. การประเมินผลครึ่งอายุโครงการ (Mid-term evaluation) ของโครงการฟื้นฟูพื้นที่ภาคใต้ที่ประสบภัยจากไต้ฝุ่นเกย์ โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพของแผนงาน (Effeciency) การกระจายความช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม (Equity) และความสามารถแก้ปัญหาของเกษตรกรส่วนใหญ่ให้เป็นไปตามเป้าหมาย ผลการประเมินพบว่ามีประสิทธิภาพของโครงการเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้ในแต่ละปี การช่วยเหลือแจกจ่ายปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าหมาย มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมในการกระจายปัจจัยการผลิต

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข สุรนาท ชมะณะรงค์ และสำเริง จันทรสวรรณ (2536) ได้ทำการประเมินผลโครงการพัฒนาจังหวัด ปี 2536 ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เพื่อที่จะทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของโครงการดังกล่าว ผลการศึกษาทางด้านประสิทธิภาพของการดำเนินงาน แม้ว่าผู้ทำการศึกษาคะสรุปว่า "ความสามารถในการบริหารและจัดการโครงการพัฒนาจังหวัดอยู่ในระดับดี" แต่ในรายละเอียดของการวิเคราะห์พบว่าโครงการมีความล่าช้าอยู่ถึงร้อยละ 51.2 มีการเปลี่ยนแปลงโครงการร้อยละ 22.4 และมีการยกเลิกโครงการ ร้อยละ 8.1 และยังพบอีกว่าจังหวัดส่วนใหญ่ไม่ได้นำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เช่น ข้อมูลประชากร ข้อมูลรายได้ต่อหัวของประชากร ข้อมูลจำนวนครัวเรือนที่มีปัญหาขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้มาใช้ในการจัดทำโครงการ นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนแทบจะไม่มีส่วนร่วม หรือรับรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานของโครงการเลย สำหรับในเรื่องของการประเมินประสิทธิผลผู้ศึกษาใช้เกณฑ์ความต้องการของประชาชน และการประสบความสำเร็จของโครงการ รวมทั้งประโยชน์ต่อเนื่องของโครงการเป็นตัวชี้วัด จากผลการศึกษาพบว่า 90.5 % ของโครงการพัฒนาจังหวัดสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (โดยใช้วิธีสอบถามจากเจ้าหน้าที่ระดับบริหารโครงการ) อย่างไรก็ตามเมื่อนักวิจัยได้ประเมินอย่างจริงจังพบว่าโครงการน้ำกินน้ำใช้ประสบผลสำเร็จ 88.5 % โครงการพัฒนาอาชีพประสบผลสำเร็จ 63.6 % โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ประสบผลสำเร็จ 71.5 %

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการประเมินผลในครั้งนี้สามารถ

สรุปเป็นสี่ส่วนใหญ่ ๆ ด้วยกันดังนี้

1) แนวคิดในเรื่องมนุษย์นิเวศน์ (Human Ecology) ซึ่งกล่าวถึงระบบความสัมพันธ์ของระบบสังคมของมนุษย์กับระบบนิเวศที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันโดยผ่านการเคลื่อนย้ายหรือแลกเปลี่ยนวัสดุ ข้าวสาร และพลังงาน การเปลี่ยนแปลงในแต่ละระบบต่างมีผลกระทบต่ออีกระบบหนึ่งอย่างไรก็ดี แต่ละระบบต่างก็มีความสามารถในการที่จะปรับตัวเพื่อรักษาสภาพความสมดุลของระบบเอาไว้ การพัฒนาหรือการนำเอาเทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามาในระบบย่อมสร้างความกระทบกระเทือนให้แก่ระบบ และระบบก็จะพยายามปรับตัวเพื่อรักษาดุลยภาพ ดังนั้นการพัฒนาหรือการนำเอาเทคโนโลยีเข้ามาในระบบจะต้องคำนึงถึงลักษณะนิเวศวิทยาของพื้นที่ และระบบสังคมในพื้นที่นั้น ๆ

2) แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทที่สมบูรณ์แบบหรือยั่งยืนจะต้องเป็นการพัฒนาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มุ่งให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองได้มากที่สุด และจะต้องเน้นที่การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเริ่มต้นที่ความต้องการของประชาชนไม่ใช่เป็นความต้องการที่มาจากภายนอก หรือความต้องการของผู้อื่น

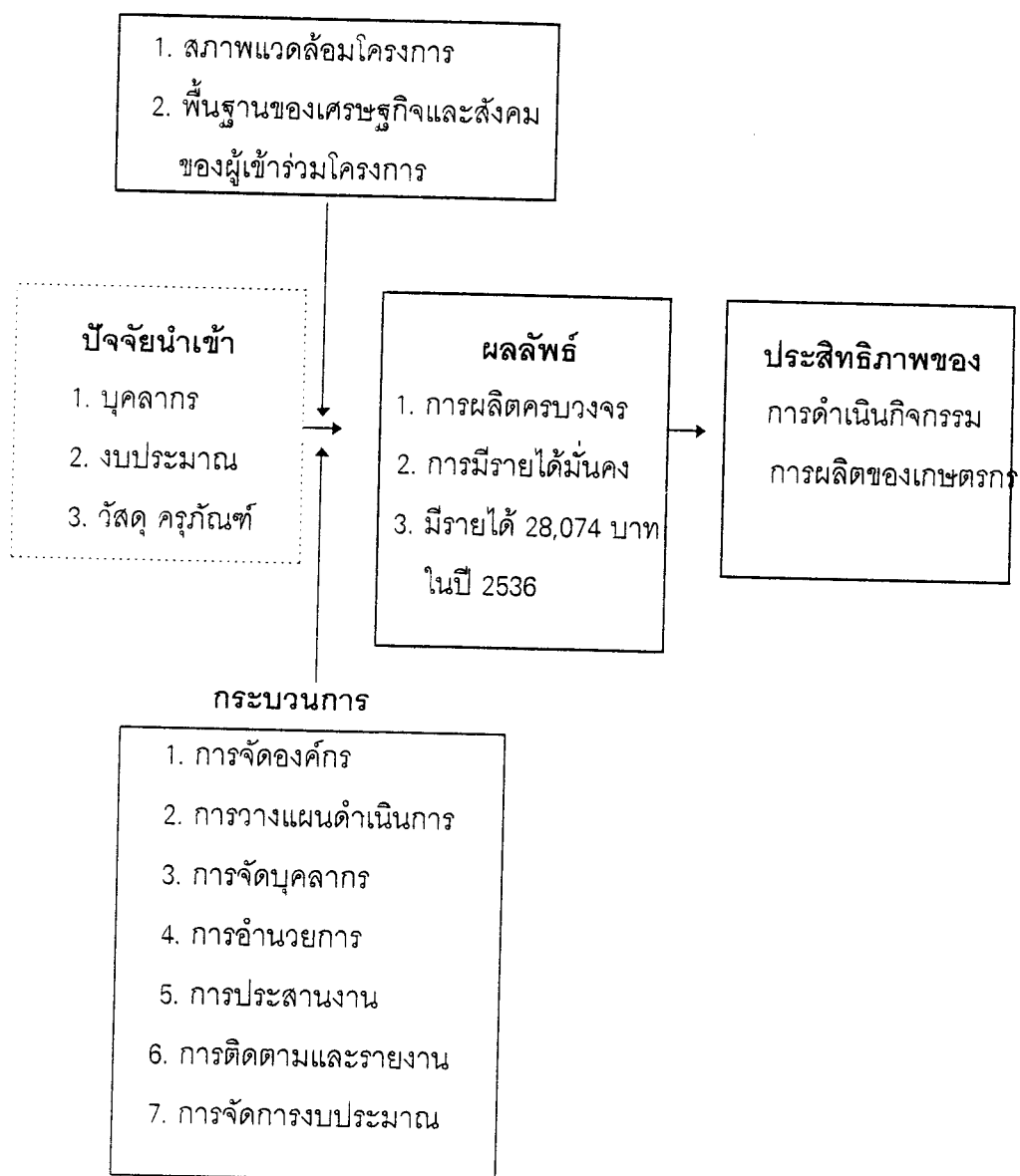
3) แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารพัฒนาการเกษตร การบริหารพัฒนาการเกษตรจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยการบริหารงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การวางแผนงานในการบริหารและจัดการโครงการ การจัดบุคลากรเข้าร่วมโครงการ การประสานงานภายในโครงการ และการประสานกับหน่วยงานนอกโครงการ การวินิจฉัยสั่งการหรืออำนวยการ การติดตามและรายงาน การจัดการงบประมาณ ซึ่งมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เนื่องจากมีข้อขัดแย้งทั้งในวิธีการปฏิบัตินโยบายข้อกฎหมายต่างๆ มาก เพราะมีความหลากหลายของรูปแบบการพัฒนาที่แยกออกจากกันของส่วนราชการต่าง ๆ

4) แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการ โครงการต่าง ๆ เมื่อได้ดำเนินการไปแล้วจำเป็นต้องมีการตรวจสอบว่าโครงการมีประโยชน์หรือไม่เพียงใด เมื่อเปรียบเทียบกับการลงทุน แล้วคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งเป็นการวัดว่าโครงการบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และโครงการนั้น ๆ มีประสิทธิภาพหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด แนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลโครงการมีมากมายหลายรูปแบบ แต่ที่นิยมกันมากในปัจจุบันคือรูปแบบการประเมินแบบ CIPP Model ของ Stufflebeam ซึ่งมีการประเมินทั้งทางด้านบริบทแวดล้อมของโครงการ (Context Evaluation) การประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) และการประเมินผลผลิต (Product Evaluation) ส่วนเครื่องมือที่นิยมใช้จะใช้การประเมินผลได้กับการ

ลงทุน หรือที่เรียกว่า Benefi Cost ratio (B/c ratio) สำหรับโครงการที่สามารถวัดผลตอบแทนจากการลงทุนได้เป็นตัวเงิน เช่น โครงการทางด้านวิทยาศาสตร์โครงการทางด้านการเกษตร

5) ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีหลายโครงการที่ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์หลายโครงการประสบความสำเร็จแต่เพียงบางส่วน โครงการที่ประสบความสำเร็จมักเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชนเป็นหลัก หรือประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการนั้น ๆ โครงการพัฒนาในส่วนของรัฐมีลักษณะชี้แนะหรือกำหนดโครงการมาจากส่วนกลาง จึงไม่ค่อยประสบผลสำเร็จมากนัก โดยเฉพาะในระยะยาวจะมีปัญหา

จากแนวคิดทฤษฎี และผลงานวิจัยตามที่ได้กล่าวมานี้สามารถนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการประเมินผล โครงการเกษตรกรก้าวหน้าในเขตปฏิรูปที่ดินบ้านห้วยเตย ตำบลท่าพระ อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ได้ดังนี้



ภาพที่ 3 กรอบแนวความคิด