Veridian E-Journal, Slipakorn University
ISSN 1906 - 3431

การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย: บทเรียนจากผลการประเมินในสามเมืองสมุทร*

Housing Development Planning: Lessons from Evaluation Results in Three Samut Provinces

สิงหนาท แสงสีหนาท**
เหมือนแก้ว จารุดุล**

บทคัดย่อ

เนื่องด้วยการเคหะแห่งชาติมีความมุ่งหมายให้ท้องถิ่นรับมอบภารกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดจึงได้ถูกจัดทำขึ้นในจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงครามในปีงบประมาณ 2552 งานวิจัยนี้ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยการเคหะแห่งชาติจึงทำการตรวจสอบกระบวนการดำเนินงานและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนทำการบ่งชี้ถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของโครงการดังกล่าว

การวิเคราะห์เชิงคุณภาพถูกนำมาใช้เพื่อทำความเข้าใจตัวแปรต่างๆและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้นที่มีต่อการดำเนินงานโครงการ และการวิเคราะห์ทางสถิติถูกนำมาใช้ในการเปรียบเทียบตัวแปรข้างต้น นอกจากนั้น ตัวชี้วัดถูกพัฒนาขึ้นเพื่อการประเมินบริบท ปัจจัยเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จระดับต่างๆของโครงการดำเนินงานในสามจังหวัด

ถึงแม้ว่าโครงการของการเคหะแห่งชาติได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และเสริมสร้างสมรรถนะในการพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่ความมุ่งหวังให้องค์กรท้องถิ่นและชุมชนดำเนินงานจัดทำแผนอย่างต่อเนื่องนั้นกลับไม่ประสบความสำเร็จ ข้อค้นพบของการวิจัยชี้ให้เห็นว่าอุปสรรคของโครงการ คือ การเร่งรัดให้ได้มาซึ่งแผนงานต่างๆของการพัฒนาที่อยู่อาศัยในขณะที่กระบวนการพัฒนาของท้องถิ่นยังไม่ได้เกิดขึ้นอย่างเข้มแข็งเพื่อการดำเนินงานเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติจึงไม่เกิดขึ้นและกระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นก็ได้ยุติลงในปัจจุบัน ข้อเสนอแนะที่มีต่อการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม คือ การพิจารณาถึงการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างมีแบบแผนควบคู่กับการดำเนินงานให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยอย่างเป็นลำดับขั้น การเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ภาคภาคีต่างๆในการพัฒนาที่อยู่อาศัยยังเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ และการเคหะแห่งชาติควรเป็นผู้สนับสนุนในการเผยแพร่

---

* เพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัย

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สิงหนาท แสงสีหนาท คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร Assistant Professor Dr.Singhanat Sangsehanat, Silpakorn University. 02-221-5877 singhanat.s@gmail.com

** อาจารย์เหมือนแก้ว จารุดุล คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร Muenkaew Charutula, Silpakorn University. 02-221-5877 mcharutula@gmail.com

สนับสนุน และดูแลกระบวนการกระจายอำนาจที่เกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระยะยาว เพื่อให้บรรลุถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ การพัฒนาเมือง การพัฒนาที่อยู่อาศัย การป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การเสริมสร้างสมรรถนะท้องถิ่น กระบวนการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การประเมินโครงการ

Abstract

With respect to the Power Delegation Act of 1999, an aim of the National Housing Authority of Thailand (NHA) is to enable local authorities to undertake planning processes of housing development. The Housing Development Planning and Slum Upgrading/Prevention Projects in this case were carried out for Samut Prakarn, Samut Sakorn and Samut Songkram provinces in the fiscal year 2009. Funded by NHA, this research attempts to investigate those projects' processes and outcomes, to evaluate overall success, and to indicate factors fulfilling, and unfulfilling, the projects.

Qualitative methods of analysis were implemented to specify numbers of, and relationships between, variables and quantitative methods were applied for examining them. In addition, a set of indicators was established to evaluate the projects' context, input, process, output, outcome and impact resulting in their levels of achievement.

Notwithstanding that the NHA projects provided housing development plans, slum upgrading and prevention schemes, and planning knowledge and skill for local stakeholders, failures are noticed of the assignment that local authorities and communities have to endure the plans. Identified by the research findings, one of project obstacles is that the plans had been promptly produced while local development processes to deliver them were not yet robust. Scheme implementations in this sense are impossible and local participation have been eventually terminated. The recommendation to secure authority and community participation is that a ladder of power delegation should be gradually proceeded and the plans must be locally developed by degrees. To sustain the planning process of housing development and slum upgrading/prevention, the capacity building for key stakeholders is crucial and NHA should be a main patron in promoting, supporting and monitoring this long-run process of decentralization.

Keywords: urban development, housing development, slum upgrading and prevention, local capacity development, local participation, delegation of power, project evaluation

Veridian E-Journal, Slipakorn University
ISSN 1906 - 3431

บทนำ

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับความตระหนักที่มีต่อความสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในจังหวัดต่างๆ[1] โดยได้จัดจ้างให้สถาบันการศึกษา องค์กร และหน่วยงานของรัฐและเอกชนเข้าดำเนินงาน “โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด” โดยมีกระบวนการเสริมสร้างสมรรถนะท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมจากท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯเป็นกลไกสำคัญ

ในปีงบประมาณ 2557 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้รับมอบหมายจากการเคหะแห่งชาติให้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการข้างต้นที่ได้ดำเนินงานแล้วเสร็จในกลุ่มจังหวัดภาคกลาง ได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม[2] ในชื่อ “โครงการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด กลุ่มจังหวัดภาคกลาง” (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2558) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการดำเนินงานโครงการ เพื่อวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จและไม่สำเร็จของโครงการ

บทความนี้นำเสนอผลการวิจัยจากโครงการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด กลุ่มจังหวัดภาคกลาง (จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม) โดยมุ่งเน้นแสดงแนวคิดของการวิจัย ตัวชี้วัดของการประเมินผล ผลที่ได้รับจากการประเมินผล รวมถึงปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ และทำการเสนอแนะและอภิปรายถึงความเป็นไปได้ของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต

กระบวนการวิจัย

โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติเป็นการดำเนินงานเพื่อสนับสนุนให้เกิดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนดังกล่าวในแต่ละจังหวัด แม้ว่าสถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานในจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงครามมีการปฏิบัติ การดำเนินงาน และการจัดกิจกรรมต่างๆที่แตกต่างกันในรายละเอียด แต่ก็มีภารกิจหลักที่ได้รับมอบหมายจากการเคหะแห่งชาติเพื่อดำเนินการภายใน 15 เดือน ได้แก่

1) การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยร่วมกับท้องถิ่น โดยการศึกษาและวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชื่อมโยงของการพัฒนาภายในกลุ่มจังหวัดและจังหวัด การจัดทำข้อมูลความต้องการที่อยู่อาศัยและแนวโน้มการ

[1] ยกเว้นสามจังหวัดชายแดนทางภาคใต้ของประเทศไทย

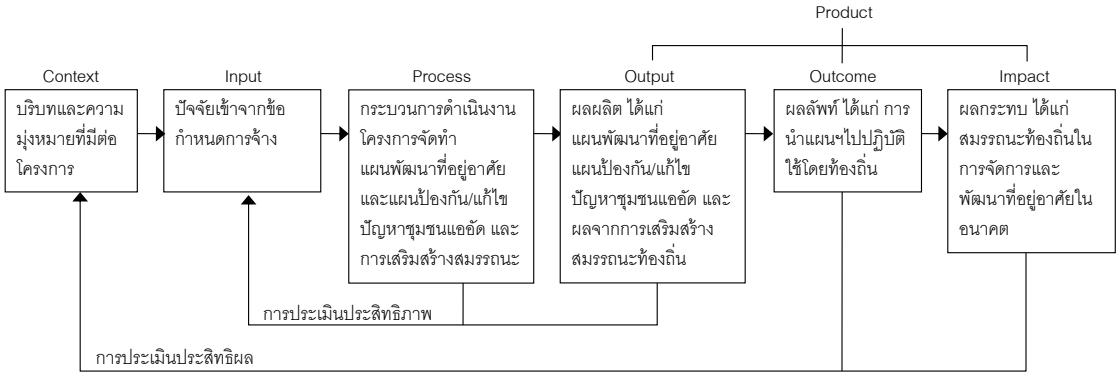
[2] โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในจังหวัดสมุทรปราการได้รับการดำเนินงานแล้วเสร็จโดยมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2552) โครงการฯในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงครามได้รับการดำเนินงานแล้วเสร็จโดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552ก; 2552ข) ทั้งหมดเป็นโครงการในปีงบประมาณ 2552

เปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองที่จะส่งผลต่อการขยายตัวของที่อยู่อาศัย และการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยมุ่งหวังให้จังหวัดสามารถนำผลการศึกษา แนวทาง และข้อมูลที่เป็นประโยชน์บูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาจังหวัด

2) การจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดร่วมกับท้องถิ่น โดยสร้างความเชื่อมโยงของกลไกระดับจังหวัดและระดับชุมชนในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด เพื่อให้หน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนมีความเข้าใจและมีส่วนร่วมในกระบวนการศึกษาทุกขั้นตอน ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาชุมชนและพื้นที่โครงการนำร่อง และส่งเสริมให้หน่วยงานท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดทำแนวทางการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยซึ่งสามารถสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยให้แก่ชุมชนแออัด

3) การเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่อยู่อาศัย โดยดำเนินงานให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเกิดการเรียนรู้และมีแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัย ได้รับประสบการณ์การป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย และเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง เพื่อให้เกิดการประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานระดับจังหวัด ท้องถิ่น ประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานส่วนกลาง

แนวคิดของการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจึงวางอยู่บนพื้นฐานความมุ่งหมายของโครงการที่มีต่อพรบ.การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ในการจัดการและวางแผนด้านที่อยู่อาศัย สภาพแวดล้อม และชุมชน ซึ่งประสงค์ให้จังหวัดและท้องถิ่นได้รับแผน มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และมีศักยภาพในการจัดทำแผนดังกล่าวได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในการเสริมสร้างสมรรถนะ (Capacity Building) และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Process) ในการจัดทำแผนจึงเป็นประเด็นหลักของการวิจัย ภาพที่ 1 แสดงองค์ประกอบของการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ



ภาพที่ 1 องค์ประกอบของการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด
ที่มา มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2558: 3-5

Veridian E-Journal, Slipakorn University
ISSN 1906 - 3431

ตัวแปรในการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ถูกกำหนดจากองค์ประกอบต่างๆที่เกี่ยวเนื่องกับการดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ การประเมินผลโครงการแบบซิปโมเดล (CIPP Model) (Stufflebeam and Shinkfield, 1988; 2007) ถูกนำมาปฏิบัติใช้ในการวิจัย โดยมีการประเมินบริบท (Context) การประเมินปัจจัยเข้า (Input) การประเมินกระบวนการ (Process) และการประเมินผลผลิต (Product) ดังนี้

1) การประเมินบริบท (Context Evaluation) เพื่อประเมินถึงความชัดเจนของความมุ่งหมายวัตถุประสงค์ ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานของโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่มีต่อพรบ.การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

2) การประเมินปัจจัยเข้า (Input Evaluation) เพื่อประเมินถึงประสิทธิภาพของข้อกำหนดการจ้างของการเคหะแห่งชาติเพื่อดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯในปีงบประมาณ 2552

3) การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เพื่อประเมินถึงความครบถ้วนของการทำงานและความพึงพอใจของท้องถิ่นที่มีต่อกระบวนการจัดทำโครงการซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จโดยสถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงาน

4) การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เพื่อการประเมินผลผลิต (Output) ได้แก่ การได้มาซึ่งแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และผลที่ได้รับจากการเสริมสร้างสมรรถนะท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย การประเมินผลลัพท์ (Outcome) ได้แก่ การนำแผนไปปฏิบัติใช้โดยท้องถิ่นในระดับต่างๆ และการประเมินผลกระทบระยะยาว (Impact) ได้แก่ ความเป็นไปได้ของท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองในอนาคต

ภายใต้องค์ประกอบของการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานซึ่งแสดงไว้ในภาพที่ 1 กระบวนการศึกษาแบ่งออกเป็นสองส่วนเพื่อการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ การประเมินประสิทธิภาพ (Efficiency) โดยเป็นการตรวจสอบว่ากระบวนการทำงานและผลผลิตจากโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และการประเมินประสิทธิผล (Effectiveness) เพื่อการวินิจฉัยคุณค่าของโครงการว่าผลลัพธ์ (การนำแผนไปปฏิบัติใช้โดยท้องถิ่น) และผลกระทบในระยะยาว (ศักยภาพท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย) เป็นไปตามความมุ่งหมายให้เกิดการกระจายอำนาจในการพัฒนาที่อยู่อาศัยหรือไม่

การติดตามและประเมินผลจึงมีขึ้นในลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อทำความเข้าใจในองค์ประกอบต่างๆของการดำเนินงานในสามจังหวัดเมื่อปีงบประมาณ 2552 และมุ่งหาข้อค้นพบในเชิงลึกที่มีต่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ในภาพรวมของการจัดทำโครงการ การติดตามผลเชิงประจักษ์ การสัมภาษณ์ และการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องถูกนำมาใช้เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่เกี่ยวเนื่องกับความคิดเห็น ความพึงพอใจ การเรียนรู้ และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณที่เกี่ยวเนื่องกับความคิดเห็นโดยใช้สถิติเชิงพรรณนาในการอธิบายและเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแปรต่างๆ

ตัวชี้วัดของการประเมินผล

เพื่อการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ตัวชี้วัดถึงความสำเร็จหรือไม่สำเร็จในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงานได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อใช้บ่งชี้ถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ และเพื่อใช้บ่งชี้ถึงประสิทธิผลของการดำเนินงานว่าท้องถิ่นในสามจังหวัดมีศักยภาพในการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองหรือไม่ ตารางที่ 1 แสดง 25 ตัวชี้วัดของการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานที่ได้รับการพัฒนาขึ้นจากงานวิจัย

ตารางที่ 1 ตัวชี้วัดของการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด

องค์ประกอบของการประเมินผล	ตัวชี้วัด	
	แนวคิดหลักในการชี้วัด	ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง
การประเมินบริบท	โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดต้องมีความสอดคล้องกับพรบ.การกระจายอำนาจ 2542	1) ความมุ่งหมายของโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯต้องตอบสนองต่อหลักการและเหตุผลของพรบ.การกระจายอำนาจ 2542 2) ความมุ่งหมายของโครงการต้องมีความชัดเจนและเหมาะสมต่อปฏิบัติการกระจายอำนาจในการพัฒนาที่อยู่อาศัย 3) การกระจายอำนาจในการพัฒนาที่อยู่อาศัยต้องได้รับการผลักดันจากการเคหะแห่งชาติในทุกขั้นตอน
การประเมินปัจจัยเข้า	แนวทางการดำเนินงานตามที่กำหนดไว้โดยการเคหะแห่งชาติต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง	4) รายละเอียดของข้อกำหนดการจ้างฯต้องมีความสอดคล้องต่อความมุ่งหมายการกระจายอำนาจในการพัฒนาที่อยู่อาศัย 5) รายละเอียดของข้อกำหนดการจ้างฯต้องมีความชัดเจนต่อการปฏิบัติ 6) รายละเอียดของข้อกำหนดการจ้างฯ ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในกรอบเวลาที่กำหนด
การประเมินกระบวนการ	กระบวนการศึกษาและจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต้องถูกดำเนินการขึ้นโดยสถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานอย่างครบถ้วนและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ	7) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยต้องได้รับการดำเนินการครบถ้วนทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ 8) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในแต่ละขั้นตอนต้องมีขึ้นโดยกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ 9) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ต้องพึงพอใจกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในแต่ละขั้นตอน
	กระบวนการศึกษาและจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดต้องถูกดำเนินการขึ้นโดยสถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานอย่างครบถ้วนและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ	10) แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดต้องได้รับการดำเนินการครบถ้วนทุกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ 11) กระบวนการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในแต่ละขั้นตอนต้องมีขึ้นโดยกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ 12) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ต้องพึงพอใจกระบวนการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในแต่ละขั้นตอน

Veridian E-Journal, Slipakorn University
ISSN 1906 - 3431

ตารางที่ 1 (ต่อ)

องค์ประกอบของการประเมินผล	ตัวชี้วัด	
	แนวคิดหลักในการชี้วัด	ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง
การประเมินผลผลิต	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและโครงการนำร่องระดับเมืองต้องได้รับการยอมรับจากท้องถิ่น	13) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและโครงการนำร่องระดับเมืองต้องถูกจัดทำขึ้นจนแล้วเสร็จ 14) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและโครงการนำร่องระดับเมืองต้องมีความชัดเจนต่อการนำไปปฏิบัติโดยท้องถิ่น 15) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและโครงการนำร่องระดับเมืองต้องมีความเหมาะสมต่อบริบทและสถานการณ์ของเมือง
	แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและโครงการนำร่องระดับพื้นที่ต้องได้รับการยอมรับจากท้องถิ่น	16) แผนป้องกันแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและโครงการนำร่องระดับพื้นที่ต้องถูกจัดทำขึ้นจนแล้วเสร็จ 17) แผนป้องกันแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและโครงการนำร่องระดับพื้นที่ต้องมีความชัดเจนต่อการนำไปปฏิบัติโดยท้องถิ่น 18) แผนป้องกันแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและโครงการนำร่องระดับพื้นที่ต้องมีความเหมาะสมต่อบริบทและสถานการณ์ของชุมชนแออัด
	สมรรถนะและประสบการณ์ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นต้องเพิ่มมากขึ้น	19) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่มีความตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด 20) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่เกิดการเรียนรู้และเข้าใจกระบวนการจัดทำแผนในแต่ละขั้นตอน
การประเมินผลลัพธ์	แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดถูกนำไปใช้โดยกลไกของท้องถิ่นในทิศทางเดียวกัน	21) ท้องถิ่นได้นำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯไปบรรจุในแผนนโยบายของจังหวัดและชุมชน และ/หรือ นำแนวคิดของแผนไปใช้ในภารกิจที่เกี่ยวเนื่อง 22) ท้องถิ่นได้จัดตั้งงบประมาณ และ/หรือ จัดเตรียมบุคลากรเพื่อนำแผนไปปฏิบัติ 23) การนำแผนไปใช้โดยกลไกของท้องถิ่นต้องเกิดขึ้นในทิศทางเดียวกัน
การประเมินผลกระทบ	ท้องถิ่นต้องมีศักยภาพในการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองในอนาคต	24) ท้องถิ่นมีความต้องการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างต่อเนื่อง 25) ท้องถิ่นมีศักยภาพในการพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองในอนาคต

ผลสัมฤทธิ์ของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

ผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดถูกสังเคราะห์ขึ้นจากการติดตามและประเมินปัจจัยทั้งหมดที่เกี่ยวเนื่องตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การดำเนินงานโครงการ และสถานการณ์หลังสิ้นสุดโครงการ การวิจัยพบว่าโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯในจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงครามตอบรับตัวชี้วัดของการติดตามและประเมินผลเป็นจำนวน 14, 21 และ 22 ตัวชี้วัด (ตามลำดับ) ซึ่งเป็นผลรวมจากการประเมินในด้านต่างๆ ได้แก่ การประเมินบริบท การประเมินปัจจัยเข้า การประเมินกระบวนการ การประเมินผลผลิต การประเมินผลลัพท์ และการประเมินผลกระทบ ดังนี้

1) การประเมินบริบทของการดำเนินงานในสามจังหวัดพบว่าความมุ่งหมายของโครงการมีความชัดเจนในการตอบสนองต่อหลักการและเหตุผลของพรบ.การกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 บริบทของการจัดทำโครงการด้วยการส่งเสริมให้เกิดการเชื่อมโยงกลไกในระดับจังหวัดและชุมชนในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย และการสนับสนุนเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้ถูกสร้างขึ้นตลอดระยะเวลาดำเนินงานโครงการ

2) การประเมินปัจจัยเข้าพบว่าข้อกำหนดการจ้างเพื่อดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดซึ่งถูกปฏิบัติใช้ในสามจังหวัดมีวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย การจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และการเสริมสร้างสมรรถนะท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย แต่การศึกษาพบว่าสิ่งที่ถูกกำหนดไว้เหล่านี้ไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมด เนื่องด้วยการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดทำแผนงานด้านที่อยู่อาศัยนั้นไม่ใช่ภารกิจที่จะลุล่วงลงได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

3) การประเมินกระบวนการดำเนินงานพบว่าการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้รับการดำเนินงานครบถ้วนทุกขั้นตอนในสามจังหวัด ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่ซึ่งมีส่วนร่วมดำเนินงานโครงการในปีงบประมาณ 2552 มีความพึงพอใจในกระบวนการดำเนินงาน (การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสามจังหวัด, 2557) อย่างไรก็ตาม ปฏิกิริยาและผลการเรียนรู้ของท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยในจังหวัดสมุทรปราการมีความแตกต่างจากอีกสองจังหวัด โดยกลุ่มตัวอย่างบางส่วนไม่สามารถระลึกและอธิบายถึงกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ความสัมพันธ์ระหว่างแผนทั้งสอง และรายละเอียดของแผนฉบับสมบูรณ์

4) การประเมินผลผลิตพบว่าแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดได้รับการดำเนินงานแล้วเสร็จในสามจังหวัด (จังหวัดสมุทรปราการ[3] จังหวัดสมุทรสาคร[4] และจังหวัดสมุทรสงคราม[5])

[3] แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในจังหวัดสมุทรปราการถูกจัดทำขึ้นสำหรับพื้นที่ในเทศบาลตำบลบางปู เทศบาลตำบลแพรกษา และองค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาจำนวน 6 กลยุทธ์ (11 แผนงาน) และ 1 โครงการนำร่อง (การพัฒนาพื้นที่ส่วนกลางเพื่อการนันทนาการและออกกำลังกาย ศูนย์เรียนรู้ทางธรรมชาติ และสำนักงานเทศบาลใหม่ของเทศบาลตำบลบางปู) และแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดถูกจัดทำขึ้นสำหรับเทศบาลตำบลบางปูจำนวน 6 กลยุทธ์ (16

Veridian E-Journal, Slipakorn University
ISSN 1906 - 3431

ถึงกระนั้น การประเมินถึงความชัดเจนและความเหมาะสมของแผนฯต่อการนำไปปฏิบัติได้ผลที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด ท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการมีความคิดเห็นว่าแผนงานบางส่วนยังขาดความชัดเจนต่อการนำไปใช้ เช่น การพัฒนามาตรฐานที่อยู่อาศัยให้เช่ารายย่อยในชุมชน และการแก้ไขกรรมสิทธิ์ที่ดินและจัดทำที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงครามมีความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯที่ได้จัดทำแล้วเสร็จว่ามีความชัดเจนและเหมาะสมต่อการนำไปใช้

5) การประเมินผลลัพท์พบว่าแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯหลายด้านที่จัดทำแล้วเสร็จในปีงบประมาณ 2552 ได้ปฏิบัติใช้จริงในจังหวัดสมุทรปราการ เนื่องด้วยเป็นแผนงานของท้องถิ่นที่สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานได้ทำการผนวกเข้ามาไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯที่จัดทำ[6] อย่างไรก็ตาม แผนงานด้านอื่นๆที่ถูกจัดทำขึ้นไม่ได้รับการนำมาปฏิบัติเนื่องด้วยท้องถิ่นยังคงให้ลำดับความสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเป็นภารกิจที่รองลงมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การนำแผนลงสู่การปฏิบัติในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงครามไม่ปรากฏชัดเจนในการบรรจุเป็นแผนนโยบายของท้องถิ่น (การติดตามหลักฐานเชิงประจักษ์, 2557) เนื่องจากขาดการประสานงานและส่งต่อแผนงานเหล่านั้นให้กับผู้บริหารท้องถิ่นที่เข้ารับตำแหน่งใหม่หลังโครงการสิ้นสุดลง แต่การศึกษาพบว่าบุคลากรท้องถิ่นหลายฝ่ายที่ได้เคยมีส่วนร่วมการดำเนินงานได้นำแนวคิดของแผนและแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดไปใช้ในภารกิจที่เกี่ยวเนื่อง

6) การประเมินผลกระทบพบว่าการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้แก่ท้องถิ่นยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในปัจจุบัน (การสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับภาคภาคีต่างๆ, 2557) เนื่องด้วยการจัดทำแผนดังกล่าวยังต้องอาศัยแผนยุทธศาสตร์การกำหนดทิศทางการ

แผนงาน) และ 1 โครงการนำร่อง (การจัดทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาชุมชนตำหรุ) (มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2552)

[4] แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในจังหวัดสมุทรสาครถูกจัดทำขึ้นสำหรับพื้นที่ในเทศบาลนครสมุทรสาครและอำเภอเมืองสมุทรสาครจำนวน 9 แผนยุทธศาสตร์และ 3 โครงการนำร่อง (การสำรวจข้อมูลที่อยู่อาศัยดั้งเดิมที่มีคุณค่าและรวบรวมข้อมูลที่อยู่อาศัยแรงงาน การอนุรักษ์ย่านพักอาศัยดั้งเดิมที่มีคุณค่า และการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยทรุดโทรมแออัดและที่พักอาศัยแรงงาน) และแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดถูกจัดทำขึ้นสำหรับเทศบาลนครสมุทรสาครจำนวน 2 แผนยุทธศาสตร์และ 1 โครงการนำร่อง (การฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยริมคลองสวนอ้อย) (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552ก)

[5] แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในจังหวัดจังหวัดสมุทรสงครามถูกจัดทำขึ้นสำหรับพื้นที่ในเทศบาลเมืองสมุทรสงครามและอำเภอเมืองสมุทรสงครามจำนวน 9 แผนยุทธศาสตร์และ 2 โครงการนำร่อง (การจัดทำแผนที่ที่อยู่อาศัยที่ทรงคุณค่าทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมชุมชน และการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นในการจัดทำการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย) และแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดถูกจัดทำขึ้นสำหรับเทศบาลเมืองสมุทรสงครามจำนวน 4 แผนยุทธศาสตร์และ 1 โครงการนำร่อง (การจัดตั้งศูนย์ฝึกอาชีพการทำวัสดุก่อสร้างจากเปลือกหอยที่ชุมชนบางจะเกร็ง 1 และ 2) (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552ข)

[6] การผนวกแผนงานของท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่แล้วเข้ามาไว้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯถือเป็นกลไกหนึ่งในการดำเนินงานเพื่อบูรณาการและสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยกับแผนพัฒนาระดับต่างๆของท้องถิ่น

เติบโตของเมืองอย่างเหมาะสมในระดับภูมิภาค ความตระหนัก ความเข้าใจ และความรู้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยที่ยังต้องส่งผ่านจากภาครัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นด้วยกันเอง ตลอดจนกระบวนการมีส่วนร่วมที่ยังต้องเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง อนึ่ง การศึกษาพบว่าผู้ที่เคยเข้าร่วมการดำเนินงานโครงการในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงครามมีความเข้าใจและความต้องการที่จะให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลกระทบที่เห็นได้ชัดจากการเสริมสร้างสมรรถนะในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของโครงการ ตลอดจนความเข้มแข็งของภาคท้องถิ่นเองที่มีต่อการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัย

ผลการประเมินข้างต้นส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานที่มีความแตกต่างกันในจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม อันเนื่องมาจากปัจจัยของการดำเนินงานโครงการที่แตกต่างกันในแต่ละจังหวัด เช่น ต้นทุนทางสังคมท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย ความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ของเมืองและที่อยู่อาศัย และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการผลักดันและจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯหลังจากที่โครงการยุติลง

ผลการศึกษานี้ได้ตอบคำถามของการวิจัยคือประสิทธิภาพของการดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในสามจังหวัดเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติในช่วงเวลาที่มีการดำเนินงานเกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2552 แต่ประสิทธิผลของการดำเนินงานโครงการฯอันหมายถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายที่จะให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย เนื่องจากท้องถิ่นในสามจังหวัดไม่ได้นำแผนลงสู่การปฏิบัติและยังไม่มีแนวโน้มของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเองในอนาคต

ปัญหาและอุปสรรคของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย

ความไม่สำเร็จในประสิทธิผลของการดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดเป็นผลมาจากปัญหาและอุปสรรคซึ่งเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับภาคภาคีที่เกี่ยวเนื่อง ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงาน และท้องถิ่นผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาเหล่านี้มีขึ้นทั้งในระดับแนวคิด การจัดการ การดำเนินงาน ตลอดจนอุปสรรคที่เกิดขึ้นหลังจากสิ้นสุดโครงการ ตารางที่ 2 แสดงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯซึ่งรวบรวมมาจากทั้งสามจังหวัดในเชิงเปรียบเทียบระหว่างภาคภาคีต่างๆเพื่อให้เห็นภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคทั้งหมด

การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต

โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติได้ริเริ่มขึ้นภายใต้การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การวิจัยพบว่าการเร่งรัดให้ได้มาซึ่งแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯไม่ได้สนับสนุนให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมและการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่ท้องถิ่นอย่างยั่งยืน ข้อเสนอแนะต่อการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ คือ การนำขั้นตอน

ของการถ่ายโอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมาเป็นกรอบการดำเนินงานหลักโดยมีเป้าหมายของการได้มาซึ่งแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯอย่างเป็นลำดับขั้น ดังนี้

1) การสร้างกระบวนการพัฒนาจะต้องได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นก่อนความมุ่งหมายที่จะได้มาซึ่งแผน การเคหะแห่งชาติควรดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้ได้รับความรู้และประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ดำเนินการให้เกิดกลุ่มประชาคมท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง และดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในด้านที่อยู่อาศัยโดยเชิญชวนท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วมและเรียนรู้ ความมุ่งหมายของการดำเนินงานในขั้นตอนนี้ไม่ใช่การได้มาซึ่งแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ แต่มุ่งหวังให้เกิดการรวมตัวของท้องถิ่นและกระบวนการพัฒนา

2) การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ให้ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นควบคู่กับความมุ่งหมายของการได้มาซึ่งแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดควรเป็นการดำเนินงานในลำดับที่สอง เมื่อกลุ่มประชาคมท้องถิ่นเกิดการรวมตัวและมีความตระหนักและประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นแล้ว การสนับสนุนให้กลุ่มประชาคมท้องถิ่นดังกล่าวจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯร่วมกับการเคหะแห่งชาติจึงสามารถเกิดขึ้นได้ อนึ่ง ในขณะที่การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินงานหลักของการร่างและจัดทำแผนฯในขั้นตอนนี้ ประชาคมท้องถิ่นต้องเป็นเจ้าภาพหลักในการสร้างและขยายเครือข่ายการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการดำเนินงานเพื่อผลสัมฤทธิ์ของการจัดทำแผนโดยท้องถิ่นเองในระยะยาว

ตารางที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด

ปัญหาและอุปสรรค	การเคหะแห่งชาติ	ผู้รับจ้างดำเนินงาน	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่น
ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวเนื่องกับ พรบ.การกระจายอำนาจ	- การเคหะแห่งชาติมุ่งหวังให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ท้องถิ่นซึ่งไม่อาจกระทำได้ภายในระยะเวลาอันสั้น สิ่งนี้ยังส่งผลให้เกิดการวางแผนดำเนินงานอย่างรวบรัดที่ไม่ได้ก่อให้เกิดการถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นอย่างยั่งยืน	- สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานไม่ได้สร้างความเข้าใจที่ชัดเจนให้แก่ท้องถิ่นในบทบาทหน้าที่การรับโอนภารกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯของโครงการ	- ท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ที่มีต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยภายใต้พรบ.กระจายอำนาจ
ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจัดการ	- ภาพลักษณ์ของการเคหะแห่งชาติที่มีต่อภารกิจการจัดสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ส่งผลกระทบต่อความเข้าใจและความสนใจที่คลาดเคลื่อนของท้องถิ่นต่อการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด	- สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานไม่สามารถมีกระบวนการทำงานเฉพาะตัวในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในแต่ละพื้นที่ในทันที เนื่องด้วยข้อจำกัดจากมาตรฐานการชี้วัดและกรอบการดำเนินงานที่ถูกกำหนดจากข้อกำหนดการจ้าง	- หน่วยงานในระดับจังหวัดไม่ให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯซึ่งส่งผลให้ไม่มีความชัดเจนในการร่วมดำเนินงานและผลักดันการดำเนินงานในด้านที่อยู่อาศัยในระยะยาว

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ปัญหาและอุปสรรค	การเคหะแห่งชาติ	ผู้รับจ้างดำเนินงาน	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่น
ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการดำเนินงาน	- การเคหะแห่งชาติขาดแคลนฝ่ายงานและบุคลากรโดยตรงในการดำเนินงานและการปฏิบัติจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด	- สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานไม่สามารถจัดการกับมิติที่ซับซ้อนของการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและทัศนคติที่แตกต่างกันของภาคภาคีต่างๆที่มีต่อการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯได้ทั้งหมดภายในระยะเวลาดำเนินงาน	- ท้องถิ่นไม่ดำเนินการจัดเตรียมบุคลากรที่จะเข้ามารับผิดชอบโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ - หน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนยังขาดความเข้าใจถึงความสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯซึ่งเกี่ยวเนื่องกับประชากรแฝงที่เป็นแรงงานต่างด้าว
ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม	- การจัดจ้างสถาบันการศึกษาเข้ามาเป็นผู้ดำเนินงานในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯส่งผลให้การเคหะแห่งชาติเองนั้นไม่สามารถเข้าถึงภาคภาคีท้องถิ่นที่สำคัญในการพัฒนาที่อยู่อาศัย	- การให้สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานเป็นเจ้าภาพหลักในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยไม่เหมาะสมต่อการถ่ายโอนภารกิจในการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ท้องถิ่นหลังโครงการสิ้นสุดลง	- ภาคีภาคส่วนต่างๆขาดความอดทนในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯเนื่องจากเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยระยะเวลาและการคลุกคลีอย่างต่อเนื่อง
ปัญหาและอุปสรรคของการนำแผนไปปฏิบัติและบูรณาการเข้ากับยุทธศาสตร์ท้องถิ่น	- การเคหะแห่งชาติไม่ได้สร้างความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของตนที่มีต่อการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นเกิดความสับสนและไม่สามารถประสานงานเพื่อการปฏิบัติหรือบูรณาการแผนในระยะต่อมาได้	- สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานไม่ได้ให้ความชัดเจนของการได้มาซึ่งงบประมาณและแนวทางปฏิบัติตามแผนที่ได้จัดทำไว้ - สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานไม่ได้สร้างเครื่องมือของการนำแผนไปปฏิบัติ ติดตามผลและปรับปรุงแผนให้แก่ท้องถิ่น	- ท้องถิ่นไม่ได้เข้าร่วมการดำเนินงานโครงการอย่างต่อเนื่องซึ่งส่งผลให้ขาดการบูรณาการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯในระดับต่างๆ - การเปลี่ยนวาระผู้บริหารท้องถิ่นส่งผลให้ไม่มีการดำเนินงานจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯอย่างต่อเนื่อง
ปัญหาและอุปสรรคหลังสิ้นสุดโครงการ	- การเคหะแห่งชาติไม่มีบทบาทกำกับและดูแลให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยและการป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดเป็นวาระของการพัฒนาในระดับจังหวัด กลุ่มจังหวัด ภาค และประเทศ	- สถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานไม่มีโอกาสเข้าไปติดตามและดูแลผลหลังโครงการสิ้นสุดลง	- ภาคภาคีท้องถิ่นไม่ได้ร่วมมือกันเองในการผลักดันผลจากการดำเนินงานโครงการ โดยรอการประสานงานจากสถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานและการเคหะแห่งชาติ

Veridian E-Journal, Slipakorn University
ISSN 1906 - 3431

3) การส่งเสริมให้ท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพหลักในการปรับปรุงและการนำแผนลงสู่การปฏิบัติโดยมีการเคหะแห่งชาติให้การสนับสนุนควรเป็นการดำเนินงานในลำดับต่อมา เมื่อแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯได้ถูกร่างขึ้นร่วมกับประชาคมท้องถิ่นเพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานในระยะยาวแล้ว ท้องถิ่นควรรับหน้าที่เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดลำดับความสำคัญและความเป็นไปได้ของการนำแผนไปปฏิบัติและการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการผลักดันให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ตัวอย่าง ประชาคมท้องถิ่นมีหน้าที่ในการประสานงาน การเจรจา การปรับปรุงแผนฯ และการนำภาคภาคีที่เกี่ยวเนื่องเข้าสู่กระบวนการพัฒนาและจัดทำแผน

4) การส่งเสริมให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯเป็นการดำเนินงานที่เกิดขึ้นได้เมื่อกลุ่มประชาคมท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีการขยายเครือข่ายครอบคลุมภาครัฐ เอกชน และประชาชน รวมถึงแผนงานในบางด้านได้ถูกนำไปปฏิบัติเป็นตัวอย่างซึ่งส่งผลให้ภาคภาคีอื่นๆเห็นความสำคัญต่อการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯ กลุ่มภาคีท้องถิ่นต้องมีบทบาทเป็นเจ้าภาพหลักในการปรับปรุงและจัดทำแผนด้วยตนเอง อนึ่ง การเคหะแห่งชาติยังคงต้องทำหน้าที่สนับสนุนในการศึกษาและวิเคราะห์ผลที่ต้องอาศัยความชำนาญการเฉพาะด้าน ให้การอบรมความรู้ และให้คำแนะนำในด้านต่างๆอย่างใกล้ชิด

5) ลำดับสุดท้ายคือการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่การตัดสินใจและดำเนินการจากส่วนกลางไปยังระดับท้องถิ่น ท้องถิ่นต้องดำเนินการบูรณาการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดให้เกิดการเชื่อมโยงกับกลไกระดับจังหวัดและระดับชุมชน ในขณะที่การเคหะแห่งชาติและภาครัฐส่วนกลางที่เกี่ยวเนื่องต้องผลักดันให้การพัฒนาที่อยู่อาศัยฯเป็นวาระที่จะต้องถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาในระดับประเทศ ภาค กลุ่มจังหวัด จังหวัด และการผังเมือง

การนำขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นมาเป็นกรอบการดำเนินงานโดยมีเป้าหมายอย่างเป็นลำดับขั้นของการพัฒนาที่อยู่อาศัยข้างต้น คือ ข้อเสนอแนะที่มีต่อการดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด กระบวนการดำเนินงานที่นำเสนอนี้ควรเป็นชุดโครงการย่อยที่สัมพันธ์กันไปสู่ภาพใหญ่ของการกระจายอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯในระยะยาว โดยไม่ใช่การดำเนินงานทุกขั้นตอนภายในโครงการระยะสั้นโครงการเดียวซึ่งไม่อาจบรรลุผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงได้

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะของงานวิจัยเป็นเพียงกรอบแนวคิดซึ่งไม่ใช่กรอบการปฏิบัติสำหรับแต่ละพื้นที่ โครงการที่ริเริ่มขึ้นแล้วในจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงครามซึ่งได้ดำเนินการสร้างกลุ่มประชาคมท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยและมีแผนงานหลายด้านที่เหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติแล้วนั้นควรดำเนินงานระยะต่อเนื่องในทันที การรื้อฟื้นความตระหนักและความสนใจของท้องถิ่นที่มีต่อการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยต้องได้รับการดำเนินงานไปพร้อมกันกับการผลักดันแผนงานให้เกิดการปฏิบัติ แม้ว่าแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯเหล่านั้นยังไม่ได้รับการบูรณาการเข้าสู่ยุทธศาสตร์ของภาครัฐท้องถิ่น แต่แผนงานที่ประชาชนสามารถตัดสินใจดำเนินการได้เอง (Delegated Power) (Arnstein, 1969) ควรได้รับการคัดเลือกและนำลงสู่การปฏิบัติเพื่อกระตุ้นให้เกิดกระบวนการพัฒนาขึ้นอีกครั้ง แผนงานที่กล่าวถึง เช่น แผนส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมในการแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อม แผนการจัดทำแผนที่ที่อยู่อาศัยที่ทรงคุณค่าและการปรับปรุงที่อยู่อาศัยและชุมชนที่มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม หรือการขยายผลโครงการนำร่องในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดไปสู่ชุมชนอื่น เป็นต้น (ภาพที่ 1 2 และ 3) การดำเนินงานต่อเนื่องนี้ควรได้รับการสนับสนุนโดยการเคหะแห่งชาติร่วมกับสถาบันการศึกษาผู้รับจ้างดำเนินงานในสามจังหวัด



ภาพที่ 1 พื้นที่ตัวอย่างในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชุมชนและโรงงานอุตสาหกรรมในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยเครือข่ายประชาชนและภาคเอกชนในจังหวัดสมุทรปราการ
ที่มา ผู้เขียน, 2557



ภาพที่ 2 ที่อยู่อาศัยและชุมชนที่มีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมซึ่งควรได้รับการบันทึกเป็นฐานข้อมูลเพื่อการอนุรักษ์และปรับปรุงโดยเครือข่ายประชาชน นักวิจัยท้องถิ่น และเจ้าของที่ดินในจังหวัดสมุทรสงคราม
ที่มา ผู้เขียน, 2557

Veridian E-Journal, Slipakorn University
ISSN 1906 - 3431



ภาพที่ 3 ตัวอย่างโครงการนำร่องในการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่ประสบความสำเร็จซึ่งควรได้รับการขยายผลไปสู่ชุมชนอื่นๆในจังหวัดสมุทรสาคร ที่มา ผู้เขียน, 2557

อภิปรายผล

การกระจายอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดนั้นไม่สามารถเกิดขึ้นได้โดยการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวอย่างเร่งรัดให้แก่ท้องถิ่น การเคหะแห่งชาติร่วมกับภาคีภาคส่วนต่างๆยังต้องมีบทบาทหลักในการดำเนินงานนี้

<u>บทบาทของภาคภาคีต่างๆในระยะสั้น</u>

เพื่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาและการสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่างๆร่วมดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด การเคหะแห่งชาติควรชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัย สร้างความเข้าใจในภารกิจการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้บริหารจังหวัดและท้องถิ่นระดับต่างๆซึ่งต้องได้รับมอบในอนาคต และสนับสนุนให้เกิดการก่อตั้งประชาคม คณะทำงานหรือองค์กรกลางในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น ในอีกด้านหนึ่ง การเคหะแห่งชาติต้องสร้างฐานข้อมูลของโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและเผยแพร่ตัวอย่างที่ดีของการจัดทำแผนให้แก่ท้องถิ่นส่วนต่างๆรับทราบ

หน่วยงานท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชนควรร่วมก่อตั้งประชาคมในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด รวมถึงการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership) เพื่อร่วมจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยรวมถึงแผนที่เกี่ยวเนื่องในด้านสภาพแวดล้อมของการอยู่อาศัย

และชุมชนภายใต้การสนับสนุนจากการเคหะแห่งชาติ อนึ่ง การดำเนินงานควรสัมพันธ์กับช่วงเวลาของการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดและท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการบรรจุแผนที่จัดทำเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนนโยบายท้องถิ่น

<u>บทบาทของภาคภาคีต่างๆในระยะกลาง</u>

เพื่อให้เกิดปฏิบัติการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในท้องถิ่น การเคหะแห่งชาติควรจัดทำมาตรฐานสำหรับการจัดทำและดำเนินการตามแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน ปรับปรุง และจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฯของตนเอง

ประชาคม คณะทำงาน หรือองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นควรขยายกลุ่มประชาคมให้ครอบคลุมตัวแทนจากระดับจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และภาคประชาชน เพื่อปรับบทบาทท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจในการพัฒนาที่อยู่อาศัย ทบทวนและจัดกลุ่มภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการปรับปรุงและจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย บรรจุแผนในด้านต่างๆรวมถึงการนำแผนลงสู่การปฏิบัติ

<u>บทบาทของภาคภาคีต่างๆในระยะยาว</u>

เพื่อให้เกิดการบูรณาการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในระดับต่างๆ การเคหะแห่งชาติในฐานะที่เป็นองค์กรหลักของการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยควรมีบทบาทชี้นำถึงความสำคัญของการพัฒนาที่อยู่อาศัยในกระบวนการพัฒนาเมือง และมีส่วนร่วมในการกำหนดวาระของการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับประเทศ ภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด

กลุ่มประชาคมหรือองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของท้องถิ่นควรเข้าประสานงานและขับเคลื่อนแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยฯที่จัดทำไว้ให้ผู้บริหารระดับจังหวัดและระดับอื่นๆทราบและปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดการบรรจุแผนงานดังกล่าวเข้าไปร่วมอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ 4 ปีในระดับจังหวัด และแผน 3 ปีและแผน 5 ปีในระดับตำบลและเทศบาล

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มอัตรากำลังและงบประมาณรวมถึงการเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรบุคคลในกลุ่มภาคีต่างๆเป็นเรื่องที่ควรพิจารณาดำเนินการ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่นในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด และเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและบูรณาการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับต่างๆโดยการเคหะแห่งชาติและท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

Veridian E-Journal, Slipakorn University
ISSN 1906 - 3431

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2552ก). **โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปีงบประมาณ 2552 จังหวัดสมุทรสาคร**. ม.ป.ท.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2552ข). **โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปีงบประมาณ 2552 จังหวัดสมุทรสงคราม**. ม.ป.ท.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 116, ตอนที่ 114 ก หน้า 48 (17 พฤศจิกายน 2542)

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. (2552). **โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปีงบประมาณ 2552 จังหวัดสมุทรปราการ**. ม.ป.ท.

มหาวิทยาลัยศิลปากร. (2558). **โครงการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด กลุ่มจังหวัดภาคกลาง (จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม)ปีงบประมาณ 2557**.ม.ป.ท.

ภาษาต่างประเทศ

Arnstein, Sherry R. (1969). **A Ladder of Citizen Participation**. JAIP 35, 4 (July): 216-224.

Stufflebeam, D.L. and Shinkfield, A.J. (1988). **Systematic Evaluation**. 3rd ed. Boston: Kluwer–Nijhoff.

Stufflebeam, D.L. and Shinkfield, A.J. (2007). **Evaluation Theory, Models, and Applications**. San Francisco: Wiley.