

การประเมินโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัย สำหรับชุมชนแออัดในสามเมืองสมุทร

กัทธ กุลชล

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ประจำคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ดร. สิงหนาท แสงสีหนาท

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชาการออกแบบวางผังชุมชนเมือง

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนจากการเคหะแห่งชาติ เพื่อทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในสามจังหวัดภาคอีสาน ได้แก่ สมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ตามลำดับ รวมทั้งการเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น เพื่อเป็นไปตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ผลการศึกษาในภาพรวมเบื้องต้นของทั้งสามจังหวัดซึ่งมีทั้งความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันในแง่ความเป็นเมืองอุตสาหกรรมชายทะเลคือการเป็นแหล่งรวมของแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาสภาพแวดล้อมที่ผิดสุขลักษณะและมีมลภาวะสูงในจังหวัดสมุทรปราการและสมุทรสาคร ขณะที่สมุทรสงคราม มีเอกลักษณ์ของเมืองท่องเที่ยว ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรม จึงเกิดสภาพปัญหาของที่อยู่อาศัยเฉพาะตัว แต่ทั้งสามจังหวัดมีบ้านแออัดหรือสลัมจำนวนมากเนื่องจากอุปทานไม่ตรงกับอุปสงค์ของท้องถิ่น ทั้งๆที่ความต้องการที่อยู่อาศัยในจังหวัดสมุทรสาครมีสูงกว่าอีกสองจังหวัดถึงเกือบสิบเท่า ส่วนโครงการนำร่องในแต่ละจังหวัดมีความคล้ายคลึงกันในประเด็นการพัฒนาสิ่งแวดล้อม การปรับปรุงภูมิทัศน์ การจัดให้บริการโครงสร้างพื้นฐานและการอนุรักษ์วิถีชีวิตของชุมชน

การดำเนินงานวิจัยในขั้นการประเมินผล พบว่าโครงการของการเคหะแห่งชาติมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาต่างๆ ในทุกๆ ระดับ แต่การจัดทำแผนพัฒนาในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งรวมถึงการเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นกลับไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างยั่งยืนเนื่องจากขาดการสืบสานอย่างต่อเนื่องหลังจากโครงการสิ้นสุดลง รวมทั้งไม่มีการนำไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ผลสรุปของงานวิจัยได้พบว่าปัญหา/อุปสรรคของโครงการทั้งสามจังหวัดได้แก่การที่ท้องถิ่นขาดความรู้และทักษะในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง อีกทั้งการเสริมสร้างสมรรถนะด้วยการศึกษาดูงานและการประชุมเชิงปฏิบัติการเพียงไม่กี่ครั้งนั้น ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างถาวร ข้อเสนอแนะคือควรพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานพี่เลี้ยงที่คอยกำกับดูแลและให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการและด้านเทคนิคต่างๆ ตลอดจนถึงติดตามการประเมินผลในระยะยาวอย่างต่อเนื่อง

คำสำคัญ: สภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัย / ชุมชนแออัด / การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น / การกระจายอำนาจ

Housing Development Planning for Low-Income Project Evaluation in Three Samut Provinces

Kamthorn Kulachol

Professor Emeritus, Faculty of Architecture, Kasetsart University.

Singhanat Sangsehanat, Ph.D.

Assistant Professor, Faculty of Architecture, Silpakorn University.

Abstract

The main objective of this research, funded by the National Housing Authority of Thailand (NHA), is to evaluate the success of Housing Development Planning for Low-Income Projects in three provinces lying by the Gulf of Thailand, i.e. Samut Prakarn, Samut Sakorn, and Samut Songkram respectively. In order to comply with the Power Delegation Act of 1999, efforts to strengthen local aptitude in order to undertake planning and development of low-income housing by local authorities in the future were attached as a part of the said projects.

The general pictures of the three projects reflected similarities as well as differences among the said provinces. With their proximity to the sea and their nature of industrialized settlements, Samut Prakarn and Samut Sakorn have become the hub of cheap labors from abroad serving in heavy industrial and seafood related production plants. Since decent housing for such laborers are neither available nor affordable, lodging provided by their employers are inevitably below standard in terms of sanitation, public services and physical environment. The just mentioned situations are less severe in Samut Songkram where tourism is prominent, owing to its identity as the city of culture and historic significance. Hotels, guest houses and home-stay accommodations have, therefore, become prevalent to serve tourists and hence induced housing investment by the private sector. However, the three projects have something in common, that is a considerable number of public housing units built by NHA were left unsold. It was then interpreted that the local demands do not match with the supplies. Among the three cases, Samut Sakorn has forecasted its housing demand as much as ten times over those in Samut Prakarn and Samut Songkram. In addition, a number of the pilot projects carried out in the three provinces have

suggested similar short-term improvements in environmental development, landscape enhancement, public service upgrading, and conservation of local way-of-life.

When it comes to the evaluation process of the three projects, the research team found that NHA projects met all purposes and directions laid down in various national plans as well as local plans, but the component aiming to strengthen local aptitude and secure community participation has yet to achieve sustainable success because almost none of the development plans was implemented once the projects ended. The research finding also identifies the common problems of the three projects: the local communities and local authorities need to obtain knowledge and skill to analyze data and information in the planning process. It is obvious that a few study tours and planning charrettes could never replace continuous staff training and constant monitoring/assessment of the plans in order to make local capable of carrying out low-income housing development schemes all by themselves. Finally, the recommendation for NHA's future role is to set up local units to assist in providing knowledge and planning technical skills as well as long-run evaluations for the local communities.

Keywords: housing environment / low-income community / local participation / delegation of power

1. บทนำ

แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยคือกรอบแนวทางการพัฒนาที่อยู่อาศัยให้พอเพียงและตอบรับกับความสามารถในการจ่ายของประชาชน (American Planning Association, 2006: 31) แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงเป็นองค์ประกอบที่ต้องได้รับการจัดทำและบูรณาการไปกับนโยบายการพัฒนาในระดับต่างๆ เช่น แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาภูมิภาคจังหวัดและเมือง และแผนพัฒนาชุมชน เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยจึงครอบคลุมมิติของการพัฒนาที่หลากหลายและควบคู่ไปกับการพัฒนาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเพื่ออยู่อาศัยและการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนในทางเศรษฐกิจและสังคม

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 การเคหะแห่งชาติได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด เพื่อถ่ายโอนความรับผิดชอบในภารกิจดังกล่าวให้กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของจังหวัดต่างๆ ให้สามารถพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องในท้องถิ่นของตน เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น

ในปี พ.ศ.2552 การเคหะแห่งชาติ ได้ว่าจ้างสถาบันอุดมศึกษาให้ทำการศึกษาวิจัยโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของสามจังหวัดในภาคกลางซึ่งมีอาณาเขตประชิดอ่าวไทยได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม ตามลำดับ โดยคัดเลือกให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ทำการศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม หลังจากที่ตั้งสองสถาบันอุดมศึกษาดำเนินงานเสร็จสิ้นและส่งมอบงานเป็นเวลาห้าปี การเคหะแห่งชาติก็ได้ติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการทั้งสามจังหวัดโดยมอบหมายให้คณะวิจัยจากมหาวิทยาลัยศิลปากรเป็นผู้ดำเนินการ บทความนี้เป็นผลการเผยแพร่ผลจากการดำเนินโครงการวิจัยดังกล่าวที่ชื่อว่า “โครงการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด กลุ่มจังหวัดภาคกลาง (จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม)” (มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2558)

2. การดำเนินงานวิจัย

คณะผู้วิจัยของมหาวิทยาลัยศิลปากรได้วางแผนการทำงานตามลำดับขั้นตอนเริ่มจากการเตรียมการศึกษาและทบทวน การจัดทำแบบประเมินผล การเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมาย การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ผลจากข้อมูล โดยคาดว่าผลของการวิจัยจะพบปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่ทำให้แต่ละโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่สำเร็จ รวมทั้งเกิดองค์ความรู้ในเชิงวิชาการสำหรับโครงการในลักษณะเดียวกัน

วัตถุประสงค์ สมมุติฐาน คำถาม กรอบแนวคิดและทฤษฎี

วัตถุประสงค์หลักของการวิจัยประกอบด้วย 1) เพื่อตรวจสอบว่าแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดของสามจังหวัดเมื่อปี พ.ศ.2552 (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552ก และ 2552ข; มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, 2552) นั้น ได้ตอบสนองการบูรณา

การยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ภาค กลุ่มจังหวัด และจังหวัด หรือไม่ เพียงใด 2) เพื่อค้นหาปัญหา อุปสรรค และปัจจัยที่คล้ายคลึงหรือแตกต่างกัน อันนำไปสู่ระดับความสำเร็จของแต่ละโครงการ และ 3) เพื่อเสนอแนะการปรับบทบาทของการเคหะแห่งชาติและภาคีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยของประชาชนในระดับล่างของท้องถิ่น

สมมุติฐานของงานวิจัยคือ “การเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น” เป็นหัวใจสำคัญที่ผลักดันให้โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ในสามจังหวัดบรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติภายใต้ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรท้องถิ่นในการวางแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยด้วยตนเอง

คำถามหลักคือ ผลการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หลักของโครงการหรือไม่¹ อะไรคือปัญหาและอุปสรรค และปัจจัยใดบ้าง ที่ทำให้โครงการประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จ ส่วนคำถามรองคือ ท้องถิ่นได้ดำเนินงานสืบทอดต่อ เนื่องโดยบูรณาการเข้าสู่ยุทธศาสตร์ของจังหวัดและชุมชนหรือไม่ เพียงใด และในอนาคต บทบาทของ การเคหะแห่งชาติและภาคีต่างๆควรปรับเปลี่ยนไปอย่างไร

เนื่องด้วยโครงการดังกล่าวประกอบด้วยปัจจัยในการดำเนินงานจำนวนมาก การประเมิน ผลแบบซิปโมเดล (CIPP Model) (พิชิต ฤทธิ์จรูญ, 2555: 150; สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2555: 32; Stufflebeam and Shinkfield, 1988: 153-156, 2007: 326-327) จึงถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็น กรอบแนวคิด/ทฤษฎีในงานวิจัยเพื่อให้เกิดการประเมินผลที่ครอบคลุมองค์ประกอบทุกด้าน ตั้งแต่ การริเริ่มโครงการ การจัดทำโครงการ จนถึงผลที่เกิดขึ้นหลังสิ้นสุดโครงการ ได้แก่ “การประเมิน บริบท (Context)” หมายถึง ความมุ่งหมายและการจัดทำโครงการภายใต้พระราชบัญญัติกระจาย อำนาจ 2542 “ปัจจัยเข้า (Input)” หมายถึง ข้อกำหนดการจ้างเพื่อจัดทำโครงการ “กระบวนการ (Process)” หมายถึง การดำเนินงานที่เกิดขึ้นในสามจังหวัด ตลอดจนความพึงพอใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง และ “ผลผลิต (Product)” หมายถึง แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ผลลัพธ์ของการนำไปปฏิบัติใช้โดยท้องถิ่น รวมถึงผลกระทบระยะยาวของการพัฒนาที่อยู่อาศัย และการป้องกันแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดโดยท้องถิ่นในอนาคต

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยมีลักษณะของการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งเน้นความรู้ความเข้าใจเชิงลึกใน ประเด็นต่างๆ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการฯ ในรูปของการสำรวจ ซึ่งเน้นการดำเนินงานตาม โครงการนำร่องและแผนระยะสั้นในเชิงประจักษ์ การสัมภาษณ์ซึ่งเน้นประเด็นต่างๆที่เป็นนามธรรม และการสนทนากลุ่มย่อย ซึ่งเน้นข้อมูลเชิงกว้าง และความสัมพันธ์ระหว่างประเด็นต่างๆเพื่อตรวจสอบ ยืนยันความน่าเชื่อถือของข้อมูล ส่วนข้อมูลทุติยภูมิได้แก่แผนพัฒนาต่างๆ ตั้งแต่ระดับประเทศ จนถึงระดับจังหวัด ท้องถิ่น และชุมชน ประกอบกับผลการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากรายงานฉบับสมบูรณ์ของ สามจังหวัดในกลุ่มเป้าหมาย

ข้อมูลสำคัญที่ได้รับจากการเก็บรวบรวมเพื่อประเมินผล ได้แก่ รายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดในสามจังหวัด และแผน นโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านที่อยู่อาศัยในระดับต่างๆที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ การสำรวจผลเชิงประจักษ์ของการบูรณาการแผนและผลจากการดำเนินงานโครงการนำร่อง ตลอดจนการสัมภาษณ์และการประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อการประเมินผลองค์ประกอบต่างๆของการดำเนินงาน ในตารางที่ 1 แสดงกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผล ได้แก่ การเคหะแห่งชาติ สถาบันการศึกษาผู้จัดทำโครงการ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในพื้นที่²

ตารางที่ 1: การแบ่งกลุ่มตัวอย่างเพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิตามองค์ประกอบของการประเมินผล

องค์ประกอบ ของการประเมิน	กลุ่มตัวอย่าง		
	การเคหะแห่งชาติ	ผู้รับจ้างดำเนินงาน	ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในพื้นที่
การประเมินบริบท	✓		
การประเมินปัจจัยเข้า	✓	✓	
การประเมินกระบวนการ		✓	✓
การประเมินผลผลิต			✓
การประเมินผลลัพธ์			✓
การประเมินผลกระทบ	✓	✓	✓

การประเมินผลแบบ ชิโม่เดล ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อจำแนกชนิดข้อมูล การวิเคราะห์ และการชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ซึ่งเป็นผลรวมของประสิทธิภาพที่ถูกบ่งชี้จากความชัดเจนของปัจจัยเข้า ความครบถ้วนของกระบวนการดำเนินงาน และการได้มาซึ่งผลผลิตตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และยังเป็นผลรวมของประสิทธิผลที่ถูกบ่งชี้จากหลักฐานเชิงประจักษ์ของการบูรณาการแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับต่างๆ และการประเมินปฏิบัติการและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งสะท้อนความคิดเห็นและความพึงพอใจต่อประเด็นต่างๆของทุกภาคีที่เกี่ยวข้องนั้น ใช้วิธีการวิเคราะห์ 3 รูปแบบได้แก่ แบบอุปนัย (Analytic Induction) แบบจำแนกชนิดของข้อมูล (Typological Analysis) และแบบเปรียบเทียบข้อมูล (Constant Comparison) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณถูกใช้เพื่ออธิบายและเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแปรของการประเมินผล

การสังเคราะห์ข้อมูลมีขึ้นเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของโครงการกับกระบวนการดำเนินงานและผลผลิต ซึ่งเป็นการตอบคำถามแรกของการวิจัย และการตรวจสอบการตอบรับของผลลัพธ์ (การนำแผนฯไปปฏิบัติ) และผลกระทบในระยะยาว (ศักยภาพ

ท้องถิ่นในการพัฒนาที่อยู่อาศัย) ที่มีต่อความมุ่งหมายของการเคหะแห่งชาติในการสนับสนุนท้องถิ่น ให้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยในอนาคต ซึ่งเป็นการตอบคำถามที่สองของการวิจัย ข้อมูลเหล่านี้ถูกนำมา ใช้เพื่อทำการสรุปผลและเสนอแนะการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและบทบาทของภาคภาคีต่างๆที่ เกี่ยวเนื่อง

3. สรุปผลการศึกษาข้อมูลจากรายงานฉบับสมบูรณ์

การประมวลผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งทำการ ศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งทำการศึกษาจังหวัดสมุทรสาครและ สมุทรสงคราม สามารถสรุปประเด็นสำคัญๆ ที่น่าสนใจในแต่ละจังหวัดดังนี้

3.1 จังหวัดสมุทรปราการ

มีการศึกษาข้อมูลพื้นฐานและสภาพปัจจุบันของพื้นที่ การจัดทำแบบสอบถามเพื่อคาดการณ์ ความต้องการทั้งจำนวนและรูปแบบของที่อยู่อาศัย การประชุมระดมสมอง การประชุมเชิงปฏิบัติการ การศึกษาดูงานที่จังหวัดระยอง นนทบุรี สมุทรสาคร และกรุงเทพมหานคร และการคัดเลือกชุมชน ดำหรุขนาด 841 หลังคาเรือนจากทั้งหมด 46 ชุมชนในพื้นที่เทศบาลตำบลบางปูเป็นชุมชนโครงการ นำร่อง

ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของจังหวัดนี้คือการเกาะตัวและขยายตัวตามแนวโครงข่ายคมนาคม สายหลักซึ่งมุ่งสู่ทิศตะวันออกอันเป็นแหล่งอุตสาหกรรมและสนามบินสุวรรณภูมิ ด้วยความเหมาะสม ของที่ตั้งและการพัฒนาอย่างยาวนานของกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในระดับประเทศ ประชากรส่วนใหญ่จึงประกอบอาชีพเกี่ยวกับอุตสาหกรรม ซึ่งในปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยจำนวนมาก แต่แรงงานเหล่านี้มีรายได้ต่ำ ไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินหรือที่อยู่อาศัยซึ่งสร้างโดยภาครัฐหรือภาค เอกชนได้ (ภาพที่ 1) จึงต้องพำนักอาศัยในสถานที่เช่าซึ่งนายจ้างจัดหาให้ใกล้กับแหล่งงาน รวมทั้ง อาศัยในพื้นที่บุกรุกและในเรือ ซึ่งผิดสุขลักษณะอย่างร้ายแรง ปัญหาใหญ่คือการขาดความมั่นคงของ ที่อยู่อาศัย การขาดแคลนบริการขั้นพื้นฐาน และมลภาวะต่างๆที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม (ภาพที่ 2 และ 3) ประชากรในพื้นที่ซึ่งจัดทำแผน (เทศบาลตำบลบางปู เทศบาลตำบลแพรกษา และอบต.แพ รกษา) มีอัตราเพิ่มขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2549-2560 จาก 147,400 คนเป็นจำนวน 174,500 คน อย่างไรก็ตาม ความต้องการที่อยู่อาศัยในอนาคตของกลุ่มครอบครัวที่ไม่ใช่กลุ่มผู้เช่าคือการปลูกบ้านบนที่ดิน ของตนเอง ซึ่งการศึกษาพบว่าโครงการบ้านเอื้ออาทรของภาครัฐและบ้านจัดสรรของภาคเอกชนรวม จำนวน 8,754 หน่วย ยังสามารถรองรับความต้องการดังกล่าวได้

จากการนำเสนอวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับเมืองสมุทรปราการของ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี คือ “การพัฒนาตามแนวทางเมืองอุตสาหกรรมนิเวศน์ที่ มุ่งเน้นความสมดุลระหว่างสภาพแวดล้อม คุณภาพชีวิต และเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน” นั้น คณะผู้ศึกษาได้จัดทำแผนพัฒนาในด้านต่างๆ จำนวน 6 กลยุทธ์ รวม 11 แผนย่อย โดยมีโครงการ นำร่องในระดับเมืองคือการพัฒนาพื้นที่ส่วนกลางเพื่อการนันทนาการและออกกำลังกาย ศูนย์เรียนรู้

ทางธรรมชาติ และสำนักงานเทศบาลใหม่ของเทศบาลตำบลบางปู ส่วนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับพื้นที่ ได้เสนอ 6 กลยุทธ์ รวม 16 แผนย่อย และผลจากการประชุมระดมสมองร่วมกับชุมชนนำร่อง ก็ได้จัดทำแผนแม่บทสำหรับการพัฒนาชุมชนตำรุ ดังนี้ 1) การพัฒนาพื้นที่ส่วนกลางของชุมชนและศูนย์ศึกษาอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและป่าชายเลน 2) การพัฒนาอาคารอเนกประสงค์เพื่อการจัดกิจกรรมประชุมและเสริมสร้างการทำงานในชุมชนให้มีประสิทธิภาพ และ 3) การปรับปรุงภูมิทัศน์พื้นที่ส่วนกลางและบริเวณต่อเนื่อง

นอกเหนือจากการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมืองและระดับพื้นที่แล้ว การศึกษาดูงาน 2 ครั้ง ที่จังหวัดระยอง นนทบุรี สมุทรสาคร และกรุงเทพมหานคร การประชุมระดมสมองร่วมกับชุมชนในพื้นที่ศึกษา 2 ครั้ง และการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างแผนงานและโครงการ 3 ครั้ง คณะผู้ศึกษาถือว่าเป็นการตอบสนองวัตถุประสงค์ของโครงการฯ ในการเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น



ภาพที่ 1: ที่อยู่อาศัยที่จัดสร้างโดยภาครัฐ ซึ่งยังไม่
ตอบรับกับความสามารถในการจ่ายของผู้มีรายได้น้อยในจังหวัดสมุทรปราการ
ที่มา: ผู้เขียน, 2557



ภาพที่ 2: ชุมชนอยู่อาศัยที่ตั้งขึ้นอย่างแออัดรายล้อม
โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดสมุทรปราการ
ที่มา: ผู้เขียน, 2557



ภาพที่ 3: ตัวอย่างห้องเช่าของประชากรแรงงานใน
จังหวัดสมุทรปราการซึ่งยังขาดความมั่นคงของการ
อยู่อาศัยและบริการขั้นพื้นฐาน
ที่มา: ผู้เขียน, 2557

3.2 จังหวัดสมุทรสาคร

คณะผู้ศึกษาได้ดำเนินการสำรวจและรวบรวมข้อมูลทั้งในระดับเมืองและระดับพื้นที่พร้อมๆกัน โดยใช้กระบวนการทางวิชาการควบคู่กับกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ประกอบด้วย การจัดทำแบบสอบถาม การสำรวจพื้นที่ด้านกายภาพและข้อมูลครัวเรือน และการจัดทำแผนที่ ควบคู่กับการประชุมเชิงปฏิบัติการกลุ่มย่อยและการประชุมร่วมกับคณะกรรมการชุมชนและสภาเทศบาลนคร ในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง ซึ่งได้เลือกพื้นที่ตำบลท่าฉลอม และแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาระดับชุมชนซึ่งได้เลือกพื้นที่อยู่อาศัยริมคลองสวนอ้อย ชุมชนวัดแหลมสุวรรณาราม เป็นโครงการนำร่อง

จังหวัดสมุทรสาครมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูง มีแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพเกี่ยวกับการประมงและการแปรรูปอาหารจากสัตว์ทะเลจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้มีรายได้ต่ำ จึงต้องพำนักอาศัยในสถานที่เช่าซึ่งนายจ้างจัดหาให้ใกล้กับแหล่งงานเช่นเดียวกับแรงงานในจังหวัดสมุทรปราการ แต่ผลจากการคาดการณ์ความต้องการที่อยู่อาศัยซึ่งเกิดจากการขยายตัวของเมืองและประชากรในปีพ.ศ.2560 กลับสูงถึง 100,000 หน่วย หรือกว่าสิบเท่าตัวเมื่อเทียบกับจังหวัดสมุทรปราการ (ภาพที่ 4)

คณะผู้ศึกษาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เสนอวิสัยทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับเมืองสมุทรสาครอย่างกระชับ คือ “เมืองที่มีสภาพแวดล้อมน่าอยู่อาศัย น่าทำงาน และน่าเที่ยว” และได้จัดทำแผนพัฒนาในด้านต่างๆ 9 แผน และ 2 แผนสำหรับการป้องกันแก้ไขปัญหามลพิษส่วนการพัฒนาที่อยู่อาศัยในโครงการนำร่อง ได้เสนอโครงการย่อย 4 โครงการ ได้แก่ การสำรวจข้อมูลที่อยู่อาศัยดั้งเดิมที่มีคุณค่าและรวบรวมข้อมูลที่อยู่อาศัยของแรงงาน การอนุรักษ์ย่านพักอาศัยดั้งเดิมที่มีคุณค่า การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยทรุดโทรมและที่พักอาศัยของแรงงาน และการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยริมคลองสวนอ้อย (ภาพที่ 5 และ 6)

สำหรับการเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นนั้น นอกจากการประชุมปฏิบัติการกลุ่มย่อย การประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานของท้องถิ่น 3 ครั้ง และการศึกษาดูงาน 2 ครั้งแล้ว คณะผู้ศึกษาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้วางแผนยุทธศาสตร์สำหรับการดำเนินงานระยะสั้น 1-3 ปีอีก 5 แผนงาน ได้แก่ การจัดประชุมและทัศนศึกษาในเมืองอื่นๆ การลดมลพิษและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมือง การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน การอนุรักษ์ย่านพักอาศัยที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ และการฟื้นฟูย่านที่อยู่อาศัยซึ่งทรุดโทรม รวมทั้งได้ดำเนินกิจกรรมเสริมอีกหลายโครงการ อาทิ การอบรมการจัดการขยะชุมชน การจัดกิจกรรมวันสิ่งแวดล้อม การประกวดปรับปรุงบ้าน การจัดตั้งกลุ่มเยาวชนอนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพแวดล้อมชุมชน การปรับปรุงภูมิทัศน์โดยเด็กในชุมชน การจัดตั้งกลุ่มออมทรัพย์เด็ก ฯลฯ



ภาพที่ 4: การขยายตัวของชุมชนอยู่อาศัยที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในเขตชานเมือง เทศบาลนครสมุทรสาคร
ที่มา: ผู้เขียน, 2557



ภาพที่ 5: ชุมชนในตำบลท่าฉลอมซึ่งได้รับการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ในจังหวัดสมุทรสาคร
ที่มา: ผู้เขียน, 2557



ภาพที่ 6: คลองสวนอ้อยในชุมชนวัดแหลมสุวรรณาราม ซึ่งได้รับการแก้ไขปัญหาการรुक้าพื้นที่สาธารณะ ภายใต้โครงการนำร่องของจังหวัดสมุทรสาคร
ที่มา: ผู้เขียน, 2557

3.3 จังหวัดสมุทรสงคราม

แม้ว่าการดำเนินงานจะอาศัยแนวทางการศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร โดยเฉพาะกระบวนการทางวิชาการควบคู่กับกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ทั้งในระดับเมืองและระดับพื้นที่ชุมชน โดยคัดเลือกชุมชนบางจะเกร็ง 1 และ 2 เป็นโครงการนำร่อง แต่จังหวัดนี้มีแหล่งวัฒนธรรมท้องถิ่นที่โดดเด่นและมีชื่อเสียงเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงประวัติศาสตร์มากกว่าอีกสองจังหวัดที่ได้กล่าวมาแล้ว

ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม มีการขยายตัวในด้านการลงทุนภาคการก่อสร้าง และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ค่อนข้างสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลกระทบจากการเป็นศูนย์กลางของแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้น ที่อยู่อาศัยในเมืองจึงประกอบด้วยบ้านและร้านค้าที่เกาะตัวริมเส้นทางคมนาคมทั้งแม่น้ำ ลำคลอง และเรือสวนในอดีต และถนนหนทางในปัจจุบัน (ภาพที่ 7) ขณะที่โครงการที่อยู่อาศัยของภาครัฐมีเพียงโครงการที่ดำเนินการโดยการเคหะแห่งชาติเท่านั้น ที่เหลือเป็นโครงการของภาคเอกชนทั้งสิ้น ได้แก่ หมู่บ้านจัดสรรที่หลากหลายขนาดและรูปแบบ รวมทั้งกิจการประเภทรีสอร์ท โรงแรม โฮมสเตย์ จำนวนมากซึ่งเกิดขึ้นเพื่อรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยว



ภาพที่ 7: การกระจายตัวของที่อยู่อาศัยตามแนวถนนในเขตเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม
ที่มา: ผู้เขียน, 2557



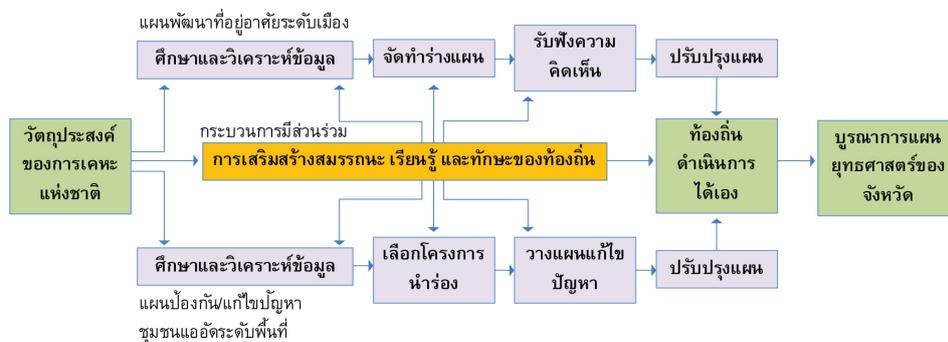
ภาพที่ 8: ชุมชนบางจะเกร็ง ซึ่งเป็นพื้นที่โครงการนำร่องในการทำวัสดุก่อสร้างจากเปลือกหอยจังหวัดสมุทรสงคราม
ที่มา: ผู้เขียน, 2557

คณะผู้ศึกษาพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดนี้ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัย และส่วนน้อยที่เตรียมย้ายถิ่นฐาน ต้องการซื้อที่ดินและปลูกบ้านเองมากกว่าการซื้อหรือเช่าอาคารพักอาศัย สำหรับการคาดการณ์ปริมาณที่อยู่อาศัยในปีพ.ศ.2560 มีจำนวน 13,000 หน่วย ซึ่งใกล้เคียงกับความต้องการของจังหวัดสมุทรปราการ หรือน้อยกว่าจังหวัดสมุทรสาครประมาณเก้าเท่าตัว วิสัยทัศน์เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยในระดับเมืองสมุทรสงครามได้สะท้อนเอกลักษณ์ของจังหวัดนี้อย่างชัดเจน คือ “บ้านเมืองในแม่กลองน่าอยู่ ครอบคลุมน่ารัก ร่วมอนุรักษ์วิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม” คณะผู้ศึกษาได้จัดทำแผนพัฒนาในด้านต่างๆ รวม 9 แผน และอีก 4 แผนพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยในระดับพื้นที่เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ส่วนโครงการนำร่อง ได้เน้นโครงการจัดทำแผนที่ที่อยู่อาศัยที่ทรงคุณค่าทางวัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมชุมชน โครงการศึกษาความเป็นไปได้เบื้องต้นในการจัดสภาพที่ดินเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย และโครงการศูนย์ฝึกอาชีพการทำวัสดุก่อสร้างจากเปลือกหอยที่ชุมชนบางจะเกร็ง 1 และ 2 (ภาพที่ 8)

4. สิ่งที่ได้พบจากผลการวิจัย

คณะผู้วิจัยได้ตรวจสอบวัตถุประสงค์หลักของทุกโครงการซึ่งกำหนดโดยการเคหะแห่งชาติว่าสอดคล้องกับแผนพัฒนาและยุทธศาสตร์ในระดับต่างๆอย่างไร โดยทำการวิเคราะห์จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 11 ยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยพ.ศ.2551 ผังประเทศไทยพ.ศ.2600 แผนและผังพัฒนาอนุภาคกลุ่มจังหวัด การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และแนวโน้มการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ พบว่ามีความสอดคล้องกับทิศทางและเป้าหมายในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ดังรายละเอียดในตารางที่ 2 อีกทั้งนโยบายและข้อกำหนดการจ้างเพื่อดำเนินงานโครงการมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 (ส่วนนี้คือการประเมินบริบท (Context) และปัจจัยเข้า (Input) ของชิปโมเดล)

การดำเนินงานของคณะผู้ศึกษาทั้งสามจังหวัดมีวิธีการและองค์ประกอบของการดำเนินงานตามกรอบแนวทางที่การเคหะแห่งชาติได้กำหนดให้ ดังแผนภูมิที่ 1 ได้แก่การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง และแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่ โดยใช้กลไกในการเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อการขับเคลื่อนให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตามแผนงานที่แต่ละคณะผู้ศึกษาได้นำเสนอไว้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ ในการประเมินกระบวนการ (Process) พบว่าการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ³ โดยพบว่าผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆทั้งสามจังหวัดมีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติ การเรียนรู้ และได้รับประสบการณ์ในการรวบรวมข้อมูล ระบุปัญหา และจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสามจังหวัด, 2557)



แผนภูมิที่ 1: การดำเนินงานภายใต้โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดซึ่งกำหนดโดยการเคหะแห่งชาติ

ที่มา: มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2558: 3-4

อนึ่ง แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด (ซึ่งเป็นผลผลิตของโครงการ) ที่ได้รับการจัดทำขึ้นในแต่ละจังหวัดมียุทธศาสตร์ที่แตกต่างกันตามสถานการณ์และปัญหาในด้านที่อยู่อาศัย⁴ กล่าวคือ แผนการพัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศถูกจัดทำขึ้นในจังหวัดสมุทรปราการ เพื่อควบคุมทิศทางการเติบโตของเมืองและการพัฒนาที่อยู่อาศัยควบคู่กับการจัดการสิ่งแวดล้อมจากระดับชุมชนจนถึงระดับเมือง แผนการพัฒนาสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการอยู่อาศัย ทำงาน และท่องเที่ยว ถูกจัดทำขึ้นในจังหวัดสมุทรสาครเพื่อสร้างความสมดุลของที่อยู่อาศัยและแหล่งงาน โดยที่อยู่อาศัยนั้นต้องมีคุณภาพและเพียงพอต่อความต้องการ และสำหรับจังหวัดสมุทรสงคราม แผนการอนุรักษ์วิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่นและสิ่งแวดล้อมถูกจัดทำขึ้นเพื่อการรักษาและฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเพื่อการอยู่อาศัยที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชาวแม่กลอง

ส่วนผลลัพธ์ของโครงการในระดับจังหวัดทั้งสามจังหวัดนั้น คณะผู้วิจัยพบว่า บุคลากรในทุกจังหวัดซึ่งมีความพึงพอใจและเห็นประโยชน์ของการจัดทำแผนฯ ได้เล็งเห็นว่าโครงการฯ ยังขาดความชัดเจนในแนวทางสำหรับภาคปฏิบัติ จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องระหว่างการนำแผนไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์และการตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการให้เป็นรูปธรรม รวมทั้งขาดผู้ที่ส่งผ่าน

แนวคิดและแผนงานดังกล่าวให้แก่คณะผู้บริหารชุดใหม่ในท้องถิ่น (การประชุมกลุ่มย่อยในสามจังหวัด, 2557) นอกจากนี้ ยังพบว่าชุมชนในท้องถิ่นทั้งสามจังหวัดขาดความรู้และทักษะการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย จึงไม่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยตนเองตามลำพังได้ กระนั้นก็ตาม คณะผู้วิจัยได้พบว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและคลุกคลีกับการดำเนินงานร่วมกับคณะผู้ศึกษาจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงครามได้นำประสบการณ์ไปดำเนินงานในด้านอื่นของตนเองอย่างไม่เป็นทางการด้วย (การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดสมุทรสงคราม, 2557) ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ชุมชนทั้งหลายในสามจังหวัดที่เข้าร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของการเคหะแห่งชาติ ยังต้องการความสนับสนุนหรือความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง จึงจะสามารถพัฒนาให้เกิดศักยภาพในการสร้างความเข้มแข็งและวางแผน/จัดการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยด้วยตนเองได้ (ส่วนนี้คือการประเมินผลกระทบระยะยาวของซีบีโมเดล)

สิ่งที่ส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการฯ ได้แก่ปัญหาและอุปสรรคในการบูรณาการแผนพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย และปัญหาและอุปสรรคหลังจากสิ้นสุดโครงการ กล่าวคือ ทั้งสามจังหวัดไม่ตอบสนองการบูรณาการแผนฯ เข้าสู่ยุทธศาสตร์การพัฒนาในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม และเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้วองค์กรส่วนท้องถิ่นก็มิได้สานงานต่อจากโครงการเดิมเท่าที่ควร จึงอาจสรุปผลการวิจัยในเบื้องต้นได้ว่า ความสำเร็จของการดำเนินงานในจังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งมุ่งหมายให้ท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาและเสริมสร้างสมรรถนะ ตลอดจนผนวกการมีส่วนร่วมของภาคีต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาที่อยู่อาศัยได้ด้วยตนเองนั้น มิใช่ความสำเร็จอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 2: ความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาคูสมชนแอ่งกับยุทธศาสตร์และแผนวาม
การพัฒนาในด้านต่างๆ

วัตถุประสงค์ของโครงการ	แผนพัฒนา ฉบับที่ 11	ยุทธศาสตร์ ชาติเพื่อการ พัฒนาที่อยู่ อาศัย	ผังประเทศไทย พ.ศ.2600	แผนและผัง พัฒนาอนุภาค กลุ่มจังหวัด	การเข้าสู่ ประชาคม เศรษฐกิจ อาเซียน	แนวโน้มการ พัฒนาธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์
ให้ได้แผนพัฒนาที่อยู่อาศัยโดยกระบวนการมีส่วนร่วม ให้ศึกษาวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงภายในกลุ่มจังหวัด ให้ข้อมูลความต้องการที่อยู่อาศัย ให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ตัวอย่าง ให้ท้องถิ่นมีความรู้ เข้าใจ และสามารถวางแผน ให้เกิดการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในเชิงบูรณาการ ให้กิจกรรมส่วนร่วมกำหนดการแก้ไขปัญห ให้หน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนมีความเข้าใจ ให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ การจัดการแก้ไขปัญห ให้ท้องถิ่นมีแผนงาน และสามารถจัดทำแผน ให้เกิดการเชื่อมโยงระดับจังหวัดและชุมชน ให้เกิดกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วม ให้ท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจ และประสบความสำเร็จ ให้ท้องถิ่นเกิดการเรียนรู้ตลอดจนการลงปฏิบัติงาน ให้เกิดการแลกเปลี่ยน และเกิดการประสานงาน ให้ท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่อยู่อาศัย และเข้าใจว่าแผนงานนั้นสามารถจัดทำขึ้นได้	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
แผนป้องกัน/แก้ไขปัญห คูสมชนแอ่ง	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
การเสริมสร้างสมรรถนะ	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•
	•	•	•	•	•	•

- มีความสอดคล้อง
ที่ภา มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2558: 4-34

5. อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การที่ผลผลิตของโครงการในสามจังหวัดภาคกลางเพื่อตอบสนองเป้าหมายของการเคหะแห่งชาติในการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง และแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่ โดยใช้กลไกในการเสริมสร้างสมรรถนะและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืนนั้น เพราะการเสริมสร้างสมรรถนะของท้องถิ่นต้องสะดุดลงเมื่อสิ้นสุดโครงการฯ ทำให้ภารกิจในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไม่ดำเนินสืบต่อไป แผนพัฒนาในระดับต่างๆ ที่กระทำอย่างเร่งรัดภายในกรอบเวลาที่กำหนดจึงมิได้ถูกบรรจุเป็นโครงการขององค์กรส่วนท้องถิ่นเพื่อเกิดมรรคผลในภาคปฏิบัติ

ผลการวิจัยได้ตอบสนองวัตถุประสงค์หลักและคำถามวิจัย 2 ข้อแรกในเรื่องการบูรณาการยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศถึงระดับจังหวัดและเรื่องการค้นหาปัญหา อุปสรรค และปัจจัยของความสำเร็จ/ไม่สำเร็จของแต่ละโครงการในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว ส่วนวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 และคำถามรองมุ่งหวังที่จะได้รับข้อเสนอแนะในการปรับบทบาทของการเคหะแห่งชาติและภาคีต่างๆ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้สรุปว่า การที่ชุมชนท้องถิ่นทุกแห่งที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานร่วมกับทั้งสองสถาบันอุดมศึกษาเรียกร้องให้การเคหะแห่งชาติสนับสนุนโครงการต่อไปนั้น (การประชุมกลุ่มย่อยในสามจังหวัด, 2557) ได้แสดงให้เห็นว่าผลการดำเนินงานที่ผ่านมาอาจทอดทิ้งไว้ให้ท้องถิ่นดำเนินการด้วยตนเองตามลำพัง จำเป็นต้องมีหน่วยงานที่เหมาะสมคอยกำกับและให้ความสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนั้น จึงควรจัดตั้งองค์กรที่มีบทบาทด้านการเสริมสร้างสมรรถนะของท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ทั้งทางด้านวิชาการ ด้านเทคนิค ตลอดจนการกระตุ้นเตือน ติดตามและประเมินผลโครงการที่จัดทำโดยชุมชนและจังหวัดอย่างต่อเนื่องหรือบูรณาการให้เป็นโครงการเดียวกัน

เชิงอรรถ

¹ วัตถุประสงค์หลักของโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปีงบประมาณ 2552 คือ “เพื่อทำการศึกษาลำเนา และวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ รวมทั้งศึกษาความเป็นไปได้เสนอแนะแนวทางและจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับจังหวัด ซึ่งผลการศึกษาจะเป็นประโยชน์และสามารถบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนารวมของจังหวัดในเชิงบูรณาการได้ทันที” (การเคหะแห่งชาติ, หน้า 2)

² ตัวแทนการเคหะแห่งชาติและสถาบันการศึกษาผู้จัดทำโครงการจำนวน 12 กลุ่มตัวอย่างถูกคัดเลือกโดยวิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสามจังหวัดจำนวน 41 กลุ่มตัวอย่างถูกคัดเลือกโดยวิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi-Stage Sampling) โดยคัดเลือกจากรายนามผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งถูกบันทึกไว้ในรายงานของโครงการ จากนั้นทำการคัดเลือกจากบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและความถี่ของการเข้าร่วมกิจกรรมของแต่ละกลุ่ม และคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบลูกโซ่ โดยให้กลุ่มตัวอย่างที่มีคุณสมบัติแนะนำกลุ่มตัวอย่างอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงซึ่งอาจจะไม่ได้รับการบันทึกไว้ในรายงาน จำนวนผู้เข้าร่วมการประชุมกลุ่มย่อยในสามจังหวัดรวม 90 คน

³ อ้างอิงจากรายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด ปีงบประมาณ 2552 ถึงแม้ว่าการดำเนินงานในสามจังหวัดมีความแตกต่างกันในการรายงานเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน ลำดับของการศึกษา รายละเอียด ระยะเวลา และจำนวนของการจัดกิจกรรมต่างๆ แต่คณะผู้วิจัยพบว่าการดำเนินงานทั้งหมดมีการทำงานตรงกันภายใต้วัตถุประสงค์ของโครงการ

⁴ รายละเอียดและระยะเวลาของแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและโครงการที่เกี่ยวข้องเนื่องถูกละไว้ในที่นี้ เนื่องด้วยบทความมุ่งเน้นอธิบายองค์ประกอบของการประเมินผลเพื่อแสดงให้เห็นภาพรวมของการวิจัย

บรรณานุกรม

- การเคหะแห่งชาติ. (2552). ข้อกำหนดการจ้าง ปิงบประมาณ 2552 การจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยระดับเมือง แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดระดับพื้นที่ ภายใต้กระบวนการเสริมสร้างสมรรถนะในการพัฒนาที่อยู่อาศัย. ม.ป.ท.
- 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)
- พิเชษฐจรูญ. (2555). เทคนิคการประเมินโครงการ. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการฝึกหัดครู มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร.
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. (2552). โครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัดปีงบประมาณ 2552 จังหวัดสมุทรปราการ. ม.ป.ท.
- มหาวิทยาลัยศิลปากร. (2558). โครงการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานโครงการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยและแผนป้องกัน/แก้ไขปัญหาชุมชนแออัด กลุ่มจังหวัดภาคกลาง (จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดสมุทรสงคราม) ปีงบประมาณ 2557. ม.ป.ท.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. (2555). ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สามลดา.
- American Planning Association. (2006). *Planning and Urban Design Standards*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Stufflebeam, D.L. and Shinkfield, A.J. (1988). *Systematic evaluation*. 3rded. Boston: Kluwer-Nijhoff.
- Stufflebeam, D.L. and Shinkfield, A.J. (2007). *Evaluation Theory, Models, and Applications*. San Francisco: Wiley.