ชื่อเรื่อง การติดตามประเมินผลโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพและเชื่อมโยงการทำงานของเครือข่ายภาคประชาชนในระดับตำบล / อำเภอ / จังหวัด ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้เขียน มารุต ดำชะอม สนั่น เพ็งเหมือน ปราณี ทองคำ และศิริวรรณ วิบูลย์มา

ปีที่พิมพ์ 2548

แหล่งทุน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพและเชื่อมโยงการทำงานของเครือข่ายภาคประชาชนในระดับตำบล / อำเภอ / จังหวัด ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่ายภาคประชาชนในการใช้กิจกรรมทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาความยากจน เป็นโครงการที่กรมการพัฒนาชุมชน โดยศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขตที่ 9 ดำเนินการเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลที่ได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหา 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นปัญหาเร่งด่วนที่ทุกภาคส่วนจะต้องเร่งรัดบูรณาการ ดำเนินงานร่วมกันเพื่อเสริมสร้างสันติสุขและความเชื่อมั่นต่อการบริหารภาครัฐ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาส อำเภอละ 1 ตำบล รวม 33 ตำบล

การติดตามประเมินผลโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพและเชื่อมโยงการทำงานของเครือข่ายภาคประชาชนในระดับตำบล / อำเภอ จังหวัด ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อติดตามความก้าวหน้า การบริหารจัดการ และปัญหาอุปสรรคการดำเนินงาน สร้างตัวชี้วัดความสำเร็จ และประเมินผลการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ทั้งในด้านกระบวนการผลลัพธ์และผลกระทบตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงาน ในการประเมินผลครั้งนี้ใช้หลักการประเมินแบบมีส่วนร่วม โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการโครงการฯ ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนตำบล (ศอช.ต.) / อำเภอ (ศอช.อ.) / จังหวัด (ศอช.จ.) ผู้นำชุมชนและครัวเรือนเป้าหมาย นอกจากนี้ทีมติดตามประเมินผลได้ใช้ข้อมูลในการติดตามประเมินผลที่สำคัญจาก 3 แหล่งคือ ข้อมูลจากการรายงานผลของหน่วยปฏิบัติตามโครงการ ข้อมูลจากการติดตามผลภาคสนามของทีมติดตามประเมินผล และข้อมูลจากการจัดเวทีเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้คือ ร่วมกับนักวิชาการศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขตที่ 9 พัฒนาการอำเภอ และพัฒนากร กำหนดขอบข่ายในการติดตามประเมินผลโครงการ สร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการสำหรับการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานตามโครงการ สร้าง

เครื่องมือเพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการ ศอช.ต. 2) แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหาร ศอช.อ. และ ศอช.จ. 3) แบบสัมภาษณ์ประชาชนในครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือด้านความตรง (Validity) ความเป็นปรนัย (Objectivity) และความเที่ยง (Reliability) กำหนดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้จำนวน 1,237 คน ประกอบด้วย 1) คณะกรรมการ ศอช.ต.ๆ ละ 3 คน จำนวน 99 คน 2) คณะกรรมการ ศอช.อ. ๆ ละ 3 คน จำนวน 99 คน 3) คณะกรรมการ ศอช.จ. ๆ ละ 3 คน จำนวน 9 คน 4) ครัวเรือนยากจนเป้าหมายตามเกณฑ์ จปฐ. ในตำบลนำร่องที่เข้าร่วมกิจกรรมทางเลือก จำนวน 439 ครัวเรือน ได้มาโดยใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งชั้นอย่างมีสัดส่วนตามจังหวัด (Proportional Stratified Random Sampling)

ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามในเดือนกุมภาพันธ์ 2548 นอกจากนี้ได้ศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพเพิ่มเติม โดยการสังเกต การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการ และการสนทนากลุ่ม (Focus group) เป็นการตรวจสอบยืนยันความเที่ยงตรงด้านข้อมูลเพื่อให้ผลการประเมินมีความตรงและเชื่อถือได้มากที่สุด มีการจัดเวทีเพื่อเสนอผลการดำเนินงานของ ศอช.ต. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงาน นอกจากนี้ได้มีการประชุมสรุปบทเรียนและสะท้อนกลับผลการประเมินโครงการ โดยผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ตัวแทน ศอช.ต.นำร่อง พัฒนากร และนักวิชาการจากศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขตที่ 9

ผลการประเมินการบริหารจัดการโครงการ ตามตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารจัดการโครงการ

1.1 การเตรียมความพร้อมของโครงการ

การดำเนินงานโครงการกระทำกันในลักษณะเร่งด่วน และมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาเตรียมการของโครงการ ทั้งในส่วนของคณะกรรมการ ศอช.ระดับตำบล อำเภอ จังหวัดและการเตรียมการในชุมชน

1.2 การกลั่นกรองคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายและกิจกรรม

พบว่า ทางคณะกรรมการ ศอช.ต. ทุกแห่งใช้การจัดเวทีชุมชนระดับหมู่บ้านและตำบล กลั่นกรองกลุ่มเป้าหมายและกิจกรรมโดยอาศัยข้อมูล จปฐ. ของหมู่บ้านข้อรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาท/คน/ปี ประกอบในการพิจารณาคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายที่เป็นคนยากจน คนในชุมชนมาประชุมพูดคุยร่วมกัน นับเป็นวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนร่วมกันแลกเปลี่ยนเรียนรู้สถานภาพของเพื่อนบ้านในชุมชน สร้างความตระหนักของการแก้ไขปัญหาชุมชน และความเป็นเจ้าของงานพัฒนาของคนในชุมชน นอกจากนี้ยังพบข้อจำกัดในเรื่องการเตรียมความพร้อมของการจัดเวทีชุมชน ที่ขาดสิ่งสำคัญของเวทีคือ เรื่องวิธีคิดของชาวบ้านต้องเป็นวิธีคิดที่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพของปัญหาชุมชน

1.3 การใช้ข้อมูล จปฐ.ของชุมชน ข้อรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาท/คน/ปี ประกอบการพิจารณากลั่นกรองคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย ในการจัดเวทีชุมชนเพื่อให้ผู้ร่วมเวทีตรวจสอบความถูกต้องและยอมรับรายชื่อคนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาท/ปี ให้มีสิทธิได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินกิจกรรมทางเลือกของโครงการ พบว่า รายชื่อคนยากจนในข้อมูล จปฐ. ของหมู่บ้านส่วนใหญ่ไม่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากผู้เข้าร่วมเวทีชุมชน เนื่องจากผู้เข้าร่วมเวทีส่วนใหญ่มีความเห็นว่าข้อมูล จปฐ. ที่มีนั้นไม่ถูกต้องกับความเป็นจริงและครอบคลุม จากกระบวนการดำเนินงานโครงการขั้นตอนนี้ มีประเด็นที่น่าพิจารณาดังนี้

1.3.1 การพิจารณาเกณฑ์ความยากจนของกลุ่มเป้าหมาย ใช้มิติรายได้เพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่ครอบคลุมความยากจนในมิติอื่น ๆ การดำเนินงานจึงมุ่งเน้นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างงานสร้างอาชีพ สร้างรายได้มากกว่าโดยละเลยทำกิจกรรมด้านอื่น ๆ

1.3.2 การที่รายชื่อคนยากจนจากข้อมูล จปฐ.ของหมู่บ้านไม่เป็นที่ยอมรับของผู้เข้าร่วมเวทีชุมชน ทำให้เกิดประเด็นที่น่าพิจารณาคือ ประการที่หนึ่ง ที่มาของข้อมูล จปฐ.ทำกันโดยมีข้อบกพร่อง ข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริง ประการที่สอง กระบวนการกลั่นกรองรายชื่อคนยากจนของชุมชนให้เข้าร่วมโครงการ ใช้เวทีชุมชนกลั่นกรองทำให้ในหลายชุมชนมีการปรับปรุงรายชื่อคนยากจนใหม่ เปิดโอกาสให้คนยากจนที่ไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีก่อนหน้านั้นได้มีสิทธิ์เข้าถึงแหล่งทรัพยากรของโครงการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมและสะท้อนให้เห็นลักษณะของชุมชนเข้มแข็งที่สมาชิกชุมชนมีจิตสำนึกเอื้ออาทรรักและห่วงใยซึ่งกันและกัน

1.4 ระเบียบ กติกาและเงื่อนไขการสนับสนุนกิจกรรมทางเลือก

พบว่า ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดระเบียบ กติกาในเวทีชุมชน มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ทางชุมชนต้องการให้กลุ่มเป้าหมายมีความตระหนักและรับผิดชอบการทำกิจกรรมทางเลือกมากขึ้น และทางชุมชนต้องการมีกองทุนหรือเสริมสร้างกองทุนให้ใหญ่ขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชนต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทางชุมชนมีแนวคิดที่พยายามพึ่งตนเองในรูปของการมีกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของความเข้มแข็งของชุมชน

1.5 การคัดเลือกกิจกรรมทางเลือก

ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมกันคิด และคัดเลือกด้วยกันทุกฝ่ายซึ่งคำนึงถึงความสอดคล้องของกิจกรรมกับสภาพพื้นที่ทรัพยากร ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและตลาด แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ ศอช. ส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์การจัดทำโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาอาชีพเป็นอย่างดี แต่เนื่องจากโครงการฯ ใช้เกณฑ์วัดความยากจนจากมิติรายได้หรือเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการมีข้อจำกัดในการมองสาเหตุและการแก้ปัญหาความยากจนอยู่ที่กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจที่จะทำให้มีรายได้เท่านั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหาโดยการเพิ่มรายได้มิติเดียวไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขความยากจนได้

1.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการงบประมาณ

การบริหารจัดการงบประมาณมี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่งซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้เป็นส่วนใหญ่ของการจัดการงบประมาณในกิจกรรมโครงการที่ใช้งบประมาณเกินวงเงิน 100,000 บาท พบว่า ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนนี้ เนื่องจากตามระเบียบทางราชการต้องมีการประมูลจัดซื้อ จัดจ้าง ทำให้การดำเนินงานตกแก่ผู้รับเหมาและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ส่งผลให้ผลการดำเนินงานล่าช้า ไม่ทันกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการบริหารจัดการงบประมาณรูปแบบที่สอง สำหรับงบประมาณวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท พบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมและเกิดการเรียนรู้ เนื่องจากคณะกรรมการและกลุ่มเป้าหมายได้ร่วมกันดำเนินงานบริหารกันเอง กิจกรรมทำได้อย่างรวดเร็ว ทันเวลา ทันฤดูกาล และตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

1.7 การติดตามให้ความช่วยเหลือของคณะกรรมการ ศอช.ต. แก่กลุ่มเป้าหมาย

พบว่า คณะกรรมการ ศอช.ต.ส่วนใหญ่ได้ติดตาม เยี่ยมเยือนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการเพื่อให้กำลังใจ แนะนำวิธีการดำเนินงานกิจกรรม และให้แนวคิดเรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้คณะกรรมการได้ข้อคิดในการทำงานแก้ไขความยากจนที่ทำให้ได้ผล จะต้องดำเนินการในสิ่งเหล่านี้เพิ่มเติม คือ 1) การเตรียมความพร้อมของกลุ่มเป้าหมายในเรื่องแนวคิดการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยให้คนเคยจนมาพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ให้เกิดแนวคิดในวิธีการแก้จน 2) การเตรียมความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพที่กลุ่มเป้าหมายดำเนินการอยู่ เพราะพบว่ากลุ่มเป้าหมายยังขาดความรู้และทักษะที่ถูกต้องในการทำกิจกรรม ซึ่งต้องมีการอบรมหรือศึกษาดูงานก่อนการปฏิบัติจริง จะทำให้ได้ผลมากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้จากการที่คณะกรรมการได้ติดตามให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมาย แสดงให้เห็นถึงการมีภาวะผู้นำ ความรับผิดชอบ เสียสละ ความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายและมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

2. ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการด้านการพัฒนาความสามารถของครัวเรือนยากจนในการยกระดับรายได้ พบว่า ครัวเรือนเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการมีความตระหนักในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับสูง ส่วนการดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนตามกิจกรรมทางเลือกของครัวเรือนเป้าหมายโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย แต่กิจกรรมที่ครัวเรือนเป้าหมายปฏิบัติมากที่สุดคือ การเข้าร่วมในเวทีประชาคมที่ ศอช. จัดขึ้น

3. จากการศึกษาผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาขีดความสามารถของ ศอช.ต. ในการทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานการทำงานของกลุ่ม องค์กรสมาชิก เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่เป็นรูปธรรม พบว่า โดยเฉลี่ยคณะกรรมการ ศอช.ต. ประมาณ 3 ใน 4 สามารถปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ได้เต็มที่

4. ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามโครงการ

4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1.1 ควรมีมุมมองความยากจนในหลายมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม อันจะทำให้การมองสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาความยากจนกว้างขวางและรอบด้าน

4.1.2 ควรดำเนินกิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรภายนอกท้องถิ่นให้น้อยลง เพื่อลดการพึ่งพิงทรัพยากรจากภายนอก และพยายามใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4.2 ข้อเสนอแนะสำหรับ ศอช.

4.2.1 ศอช. จะต้องพัฒนากรรมการในทุกระดับและสมาชิกในชุมชนให้มีจิตสำนึกสาธารณะที่จะร่วมพัฒนาชุมชนอย่างจริงจัง

4.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลของหมู่บ้านควรกระทำกันอย่างจริงจัง ถูกต้อง เป็นจริง ครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของคนในชุมชน และควรใช้ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ในชุมชนมาช่วยตรวจสอบความเที่ยงตรงด้วย

4.2.3 ควรมีการจัดทำบัญชีรายรับ – รายจ่าย ในแต่ละวัน สัปดาห์และรายเดือนของทุกครัวเรือน เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการศึกษา และทำแผนแก้ไขปัญหาความยากจนต่อไป

4.2.4 พยายามช่วยกันสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ วิธีการบริหารจัดการโครงการและพัฒนาสมาชิกร่วมกัน โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด

4.2.5 ศอช. ควรมีแผนปฏิบัติงานรายวัน รายเดือน และรายปี เพื่อสะดวกในการทำงานและการประสานงาน

4.3 ข้อเสนอแนะสำหรับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน

4.3.1 ควรจัดอบรมเสริมความรู้ ทักษะและสร้างศักยภาพของคณะกรรมการ ศอช. ทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

4.3.2 ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของโครงการมากขึ้น ไม่ควรเร่งรีบ ควรคำนึงถึงการเตรียมความพร้อมของชุมชน โดยมีการประชุมชี้แจงให้ความรู้และให้ทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมและตระหนักในการเป็นเจ้าของโครงการและกิจกรรมที่จะดำเนินการร่วมกัน หรือมีจิตสำนึกในการพัฒนาชุมชนของตน

4.3.3 ส่งเสริมยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อสอดรับกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ยังผลให้ชีวิตและชุมชนกินอยู่แต่พอดี มีสุขเย็น

4.3.4 รณรงค์การรวมกลุ่มและการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน เพื่อจะได้มีการแก้ไขปัญหาระดับครัวเรือนและชุมชนได้ รวมทั้งการเชื่อมโยงกับชุมชนอื่น ๆ ได้ด้วย

4.3.5 ควรสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการโครงการทุกขั้นตอนโดยเฉพาะการจัดซื้อ จัดจ้าง เพื่อสร้างความโปร่งใส (Transparency) ให้เกิดขึ้นในการดำเนินงานของโครงการ

4.3.6 ควรมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการ ศอช. ในการเรียนรู้กับชุมชน องค์กรชุมชน การจัดสวัสดิการในลักษณะการมีกองทุนส่วนรวม อันจะทำให้เกิดเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคมด้วยการพึ่งตนเอง เอื้ออาทรของสังคม

4.3.7 ควรส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นภาคีแห่งความร่วมมือกับ ศอช. อย่างจริงจังโดยบูรณาการเข้าเป็นแผนพัฒนาตำบล