

รายงาน

การติดตามประเมินผล

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน

โดยการพัฒนาศักยภาพและเชื่อมโยงการทำงานกับเครือข่ายภาคประชาชน

ในระดับตำบล/อำเภอ/จังหวัด ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้



เสนอต่อ

ศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขตที่ 9
กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

โดย

มารุต ดำชะอม

สนั่น เฟื่องเหมือน

ปราณี ทองคำ

ศิริวรรณ วิบูลย์มา

ทีมนักวิชาการศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขตที่ 9

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

2548

ชื่อเรื่อง การติดตามประเมินผลโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพและเชื่อมโยงการทำงานของเครือข่ายภาคประชาชนในระดับตำบล / อำเภอ / จังหวัด ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

ผู้เขียน มารุต คำชะอม สนั่น เพ็งเหมือน ปราณี ทองคำ และศิริวรรณ วิบูลย์มา

ปีที่พิมพ์ 2548

แหล่งทุน กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพและเชื่อมโยงการทำงานของเครือข่ายภาคประชาชนในระดับตำบล / อำเภอ / จังหวัด ของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการนี้มีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มขีดความสามารถของเครือข่ายภาคประชาชนในการใช้กิจกรรมทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาคความยากจน 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 ข้อมูลจากการรายงานผลของหน่วยปฏิบัติการติดตามโครงการ ข้อมูลจากการติดตามผลภาคสนามของทีมติดตามประเมินผล และข้อมูลจากการจัดเวทีเรียนรู้ร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้คือ ร่วมกับนักวิชาการศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขตที่ 9 พัฒนาการอำเภอ และพัฒนากร กำหนดขอบข่ายในการติดตามประเมินผลโครงการ สร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการสำหรับการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานตามโครงการ สร้าง

เครื่องมือเพื่อใช้เก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ 1) แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการ สอช.ต. 2) แบบสัมภาษณ์คณะกรรมการบริหาร สอช.อ. และ สอช.จ. 3) แบบสัมภาษณ์ประชาชนในครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการดำเนินการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือด้านความตรง (Validity) ความเป็นปรนัย (Objectivity) และความเที่ยง (Reliability) กำหนดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้จำนวน 1,237 คน ประกอบด้วย 1) คณะกรรมการ สอช.ต.ๆ ละ 3 คน จำนวน 99 คน 2) คณะกรรมการ สอช.อ.ๆ ละ 3 คน จำนวน 99 คน 3) คณะกรรมการ สอช.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 สอช.ต. ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการดำเนินงาน นอกจากนี้ได้มีการประชุมสรุปบทเรียนและสะท้อนกลับผลการประเมินโครงการ โดยผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ตัวแทน สอช.ต.นำร่อง พัฒนาการ และนักวิชาการจากศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาชุมชนเขตที่ 9

ผลการประเมินการบริหารจัดการโครงการ ตามตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ สรุปได้ดังนี้

1. การบริหารจัดการโครงการ

1.1 การเตรียมความพร้อมของโครงการ

การดำเนินงานโครงการกระทำกันในลักษณะเร่งด่วน และมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาเตรียมการของโครงการ ทั้งในส่วนของคณะกรรมการ สอช.ระดับตำบล อำเภอ จังหวัดและการเตรียมการในชุมชน

1.2 การกลั่นกรองคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายและกิจกรรม

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

1.3 การใช้ข้อมูล จปฐ. ของชุมชน ร้อยรายได้ต่ำกว่า 20,000 บาท/คน/ปี ประกอบการพิจารณาถ่วงถ่วงคัดเลือกรายชื่อเป้าหมาย ในการจัดเวทีชุมชนเพื่อให้ผู้ร่วมเวทีตรวจสอบความถูกต้องและยอมรับรายชื่อคนยากจนที่มีรายได้น้อยกว่า 20,000 บาท/ปี ให้มีสิทธิได้รับการสนับสนุนงบประมาณดำเนินกิจกรรมทางเลือกของโครงการ พบว่า รายชื่อคนยากจนในข้อมูล จปฐ. ของหมู่บ้านส่วนใหญ่ไม่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากผู้เข้าร่วมเวทีชุมชน เนื่องจากผู้เข้าร่วมเวทีส่วนใหญ่มีความเห็นว่าข้อมูล จปฐ. ที่มีนั้นไม่ถูกต้องกับความเป็นจริงและครอบคลุม จากกระบวนการดำเนินงานโครงการขั้นตอนนี้ มีประเด็นที่น่าพิจารณาดังนี้

1.3.1 การพิจารณาเกณฑ์ความยากจนของกลุ่มเป้าหมาย ใช้มีติรายได้เพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่ครอบคลุมความยากจนในมิติอื่น ๆ การดำเนินงานจึงมุ่งเน้นกิจกรรมด้านเศรษฐกิจเพื่อสร้างงานสร้างอาชีพ สร้างรายได้มากกว่าโดยละเลยทำกิจกรรมด้านอื่น ๆ

1.3.2 การที่รายชื่อคนยากจนจากข้อมูล จปฐ. ของหมู่บ้านไม่เป็นที่ยอมรับของผู้เข้าร่วมเวทีชุมชน ทำให้เกิดประเด็นที่น่าพิจารณา คือ ประการที่หนึ่ง ที่มาของข้อมูล จปฐ. ทำกันโดยมีข้อบกพร่อง ข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริง ประการที่สอง กระบวนการถ่วงถ่วงรายชื่อคนยากจนของชุมชนให้เข้าร่วมโครงการ ใช้เวทีชุมชนถ่วงถ่วงทำให้ในหลายชุมชนมีการปรับปรุงรายชื่อคนยากจนใหม่ เปิดโอกาสให้คนยากจนที่ไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีก่อนหน้านี้ได้มีสิทธิ์เข้าถึงแหล่งทรัพยากรของโครงการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมและสะท้อนให้เห็นลักษณะของชุมชนเข้มแข็งที่สมาชิกชุมชนมีจิตสำนึกเอื้ออาทรรักและห่วงใยซึ่งกันและกัน

1.4 ระเบียบ กติกาและเงื่อนไขการสนับสนุนกิจกรรมทางเลือก

พบว่า ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการคิด และกำหนดระเบียบ กติกาในเวทีชุมชน มีประเด็นที่น่าสนใจคือ ทางชุมชนต้องการให้กลุ่มเป้าหมายมีความตระหนักและรับผิดชอบการทำกิจกรรมทางเลือกมากขึ้น และทางชุมชนต้องการมีกองทุนหรือเสริมสร้างกองทุนให้ใหญ่ขึ้นเพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชนต่อไป ซึ่งแสดงให้เห็นถึงทางชุมชนมีแนวคิดที่พยายามพึ่งตนเองในรูปของการมีกองทุนชุมชน ซึ่งเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของความเข้มแข็งของชุมชน

1.5 การคัดเลือกกิจกรรมทางเลือก

ส่วนใหญ่มีส่วนร่วมกันคิด และคัดเลือกด้วยกันทุกฝ่ายซึ่งคำนึงถึงความสอดคล้องของกิจกรรมกับสภาพพื้นที่ทรัพยากร ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและตลาด แสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ สอช. ส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจและประสบการณ์การจัดทำโครงการหรือกิจกรรมพัฒนาอาชีพเป็นอย่างดี แต่เนื่องจากโครงการฯ ใช้เกณฑ์วัดความยากจนจากมีติรายได้หรือเศรษฐกิจเป็นหลัก ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการมีข้อจำกัดในการมองสาเหตุและการแก้ปัญหาความยากจนอยู่ที่กิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจที่จะทำให้มีรายได้เท่านั้น ซึ่งการแก้ไขปัญหามาโดยการเพิ่มรายได้มีติเดียวไม่เพียงพอสำหรับการแก้ไขความยากจนได้

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 สอช.ต. แก่กลุ่มเป้าหมาย

พบว่า คณะกรรมการ สอช.ต.ส่วนใหญ่ได้ติดตาม เชื่อมโยงกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการสนับสนุนจากโครงการเพื่อให้กำลังใจ แนะนำวิธีการดำเนินงานกิจกรรม และให้แนวคิดเรื่องการแก้ไขปัญหาความยากจน ทำให้คณะกรรมการได้ข้อคิดในการทำงานแก้ไขความยากจนที่ทำให้ได้ผล จะต้องดำเนินการในสิ่งเหล่านี้เพิ่มเติม คือ 1) การเตรียมความพร้อมของกลุ่มเป้าหมายในเรื่องแนวคิดการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยให้คนเคยจนมาพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ให้เกิดแนวคิดในวิธีการแก้จน 2) การเตรียมความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพที่กลุ่มเป้าหมายดำเนินการอยู่ เพราะพบว่ากลุ่มเป้าหมายยังขาดความรู้และทักษะที่ถูกต้องในการทำกิจกรรม ซึ่งต้องมีการอบรมหรือศึกษาดูงานก่อนการปฏิบัติจริง จะทำให้ได้ผลมากกว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้จากการที่คณะกรรมการได้ติดตามให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมาย แสดงให้เห็นถึงการมีภาวะผู้นำ ความรับผิดชอบ เสียสละ ความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายและมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

2. ผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการด้านการพัฒนาความสามารถของครัวเรือนยากจนในการยกระดับรายได้ พบว่า ครัวเรือนเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการมีความตระหนักในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับสูง ส่วนการดำเนินการแก้ปัญหาความยากจนตามกิจกรรมทางเลือกของครัวเรือนเป้าหมายโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย แต่กิจกรรมที่ครัวเรือนเป้าหมายปฏิบัติมากที่สุดคือ การเข้าร่วมในเวทีประชาคมที่ สอช. จัดขึ้น

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

4. ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานตามโครงการ

4.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

4.1.1 ควรมีมุมมองความยากจนในหลายมิติทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม อันจะทำให้การมองสาเหตุและแนวทางแก้ไขปัญหาคความยากจนกว้างขวางและรอบด้าน

4.1.2 ควรดำเนินกิจกรรมที่ใช้ทรัพยากรภายนอกท้องถิ่นให้น้อยลง เพื่อลดการพึ่งพิงทรัพยากรจากภายนอก และพยายามใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4.2 ข้อเสนอแนะสำหรับ สอช.

4.2.1 สอช. จะต้องพัฒนากรรมการในทุกระดับและสมาชิกในชุมชนให้มีจิตสำนึกสาธารณะที่จะร่วมพัฒนาชุมชนอย่างจริงจัง

4.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลของหมู่บ้านควรกระทำกันอย่างจริงจัง ถูกต้อง เป็นจริง ครอบคลุมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของคนในชุมชน และควรใช้ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ในชุมชน มาช่วยตรวจสอบความเที่ยงตรงด้วย

4.2.3 ควรมีการจัดทำบัญชีรายรับ – รายจ่าย ในแต่ละวัน สัปดาห์และรายเดือนของทุกครัวเรือน เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการศึกษา และทำแผนแก้ไขปัญหาคความยากจนต่อไป

4.2.4 พยายามช่วยกันสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ วิธีการบริหารจัดการ โครงการและพัฒนาสมาชิกร่วมกัน โดยการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด

4.2.5 สอช. ควรมีแผนปฏิบัติงานรายวัน รายเดือน และรายปี เพื่อสะดวกในการทำงานและการประสานงาน

4.3 ข้อเสนอแนะสำหรับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน

4.3.1 ควรจัดอบรมเสริมความรู้ ทักษะและสร้างศักยภาพของคณะกรรมการ สอช. ทุกระดับอย่างต่อเนื่อง

4.3.2 ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมของโครงการมากขึ้น ไม่ควรเร่งรีบ ควรคำนึงถึงการเตรียมความพร้อมของชุมชน โดยมีการประชุมชี้แจงให้ความรู้และให้ทุกคนในชุมชนมีส่วนร่วมและตระหนักในการเป็นเจ้าของโครงการและกิจกรรมที่จะดำเนินการร่วมกัน หรือมีจิตสำนึกในการพัฒนาชุมชนของตน

4.3.3 ส่งเสริมยุทธศาสตร์เศรษฐกิจชุมชนพึ่งตนเองอย่างต่อเนื่องเพื่อสอดคล้องกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ยังผลให้ชีวิตและชุมชนกินอยู่แต่พอดี มีสุขเย็น

4.3.4 ผนวกรวมกลุ่มและการส่งเสริมอาชีพให้กับประชาชน เพื่อจะได้มีการแก้ไขปัญหาระดับครัวเรือนและชุมชนได้ รวมทั้งการเชื่อมโยงกับชุมชนอื่น ๆ ได้ด้วย

4.3.5 ควรสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการโครงการทุกขั้นตอน โดยเฉพาะการจัดซื้อ จัดจ้าง เพื่อสร้างความโปร่งใส (Transparency) ให้เกิดขึ้นในการดำเนินงานของโครงการ

4.3.6 ควรมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการ ศอช. ในการเรียนรู้กับชุมชน องค์กรชุมชน การจัดสวัสดิการในลักษณะการมีกองทุนส่วนรวม อันจะทำให้เกิดเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคมด้วยการพึ่งตนเอง เอื้ออาทรของสังคม

4.3.7 ควรส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นภาคีแห่งความร่วมมือกับ ศอช. อย่างจริงจัง โดยบูรณาการเข้าเป็นแผนพัฒนาตำบล