

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การประเมินโครงการสวัสดิการเคหะสงเคราะห์ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธราชนั้น เป็นการศึกษาภายใต้แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมินโครงการ การประเมินโครงการบริการสังคม สวัสดิการ การเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัย ทำเลที่ตั้งของที่ทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัยกับที่ทำงาน การย้ายที่อยู่อาศัย

ความหมายของคำว่า โครงการ โครงการบริการสังคม การประเมินโครงการ

นิศา ชูโต ได้กล่าวว่า โครงการ (Program) นั้น สื่อความหมายได้หลายระดับ อาทิ หมายถึง "ความคิด" "แนวทาง" "กิจกรรม" หรือผลรวมที่เกิดจากกิจกรรมที่ได้จัดวางไว้ในโครงการนั้นๆ การวางแผนคิดการจัดกิจกรรมหรือกลุ่มของกิจกรรมที่ดำเนินการอย่างมีระบบระเบียบมีงบประมาณ และระบอบแนวคิดในการใช้ความรู้ทางสังคมศาสตร์เวลาคำเนิการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

และโครงการบริการสังคม (Human Services or Social Services) หมายถึงโครงการที่จัดทำขึ้น ไม่ว่าจะจัดทำขึ้นจากเงินของรัฐบาลหรือเอกชนก็ตามมุ่งจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริม แก้ไข หรือลดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือเป็นกิจกรรมที่จัดเพื่อบริการคนส่วนใหญ่ในสังคม เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่คาดว่าจะดี และนำความเจริญมาสู่สังคมนั้นๆ

¹นิศา ชูโต, การประเมินโครงการ กรุงเทพมหานคร : หจก.พี.เอ็น.การพิมพ์

ส่วนการประเมินโครงการมีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการประเมินโครงการไว้หลายท่าน ดังต่อไปนี้

(Suchman 1969, Scriven 1973, Rutman 1977) ประเด็นสำคัญพอสรุปได้คือ การประเมินโครงการ หมายถึง "การใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์หรือการใช้เทคนิคการวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับโครงการ เพื่อให้การตัดสินใจว่าโครงการดังกล่าวดีหรือไม่คืออย่างไร" หรือ "เป็นการค้นหาว่าผลของกิจกรรมที่วางไว้ในโครงการประสบความสำเร็จตรงกับวัตถุประสงค์ หรือ ความมุ่งหมายของโครงการหรือไม่"

(Alkin, 1972 : 107) ความหมายของการประเมินโครงการ หมายถึง "กระบวนการเพื่อช่วยตัดสินใจในการเลือกหาข้อเท็จจริง (Fact and Informations) รวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์เพื่อทำรายงานสั้นๆ เฉพาะสารสนเทศที่เป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารเลือกประกอบในการตัดสินใจ"

(Anderson and Ball, 1978, Rossi and William, 1972 Weiss, 1972) ความหมายในเชิงปฏิบัติของการประเมินโครงการบริการสังคม คือ "การเก็บข้อมูลที่มีระบบและมีการวิเคราะห์เพื่อหาค่าของกิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการเพื่อเป็นเครื่องช่วยการจัดการ การวางแผนงาน การฝึกอบรม บุคลากร การปฏิบัติงานในโครงการ เพื่อเป็นประจักษ์พยานความรับผิดชอบต่อสาธารณชน (Public Accountability) เป็นเครื่องส่งเสริมโครงการให้ดำเนินต่อไปเพื่อความเจริญของสังคมยิ่งขึ้น"

โดยสรุป การประเมินโครงการ หมายถึง กิจกรรมการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ ความหมายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความต้องการ การหาแนวทางวิธีการปรับปรุงวิธีการจัดการเกี่ยวกับโครงการ และหาผลที่แน่ใจว่าเกิดจากโครงการ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของโครงการให้ดีขึ้น

รูปแบบพื้นฐานหลักที่ใช้ในการประเมินโครงการบริการสังคม

รูปแบบพื้นฐานหลักที่ใช้ในการประเมินที่สำคัญๆ และนิยมใช้ในการประเมินบริการทางสังคม ซึ่ง House ได้รวบรวมมาจาก Stake (1976), Popham (1975) และ Worthen and Sanders (1973) ดังมีรายละเอียดพอสังเขปดังนี้คือ (House 1980:23) (ดูตารางที่ 2-1)

1. แบบการวิเคราะห์ระบบ (System Analysis Approach)

ในการวิเคราะห์นั้นจะต้องมุ่งถึงผลที่จะได้จากโครงการและพยายามหาความเกี่ยวข้องของรูปแบบของแผนงานที่วางในโครงการกับตัวบ่งชี้ต่างๆ ข้อมูลต่างๆ และผลที่จะเกิดจากโครงการต้องวัดในเชิงปริมาณและหาสาเหตุที่เป็นเรื่องของเหตุและผลได้ การใช้การวิเคราะห์ทางสถิติ และวิธีการประเมินส่วนใหญ่มักจะเป็นเทคนิคการทดลอง เพื่อผลของการวางแผนแบบต่างๆ ในสภาพการณ์ทางธรรมชาติ

รูปแบบนี้ได้นำแนวคิดและเทคนิคของการวางแผนการจัดการให้สอดคล้องกับการกำหนดงบประมาณ เทคนิคนี้เรียกชื่อย่อๆ ว่า PPBS (Planning, Programing and Budgeting System) และได้มีการนิยมนำมาใช้แพร่หลายและพัฒนาเป็นระบบที่ใช้ในการวัดผลโครงการของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาทั้งโครงการทางทหารและทางบริการสังคมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 ซึ่งใช้เป็นเครื่องมือช่วยการตัดสินใจทำโครงการต่างๆ ของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น การประเมินถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการในการวางแผน การพัฒนา นโยบาย และวิธีการจัดการเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุดอย่างมีระบบ

รูปแบบการประเมินแบบนี้นิยมนำใช้ในการวัดผลโครงการด้านบริการสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการของรัฐบาล และสามารถจะถือได้ว่าใช้กระบวนการทางสังคมศาสตร์มาเป็นประโยชน์ในการจัดการกับบริการทางด้านบริการสังคมมากกว่ารูปแบบอื่นๆ

2. แบบวัดวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม หรือ วัดวัตถุประสงค์เป็นพื้นฐาน (The Behavioral Objective or Goal-Based Approach)

รูปแบบนี้ถือว่า วัตถุประสงค์ของโครงการคือเกณฑ์ในการวัดผลของโครงการนั่นเอง ผู้ประเมินจะนำเอาวัตถุประสงค์ที่ผู้พัฒนาโครงการได้ตั้งไว้ว่า ต้องการให้ประสบผลสำเร็จอะไร เท่าไร มาวางไว้เป็นเกณฑ์ ความแตกต่างระหว่างวัตถุประสงค์ที่วางไว้กับสิ่งที่โครงการทำได้จริงคือ ผลของโครงการ ความสำเร็จของโครงการก็คือไม่มีความแตกต่างหรือมีความแตกต่างน้อยมากระหว่างวัตถุประสงค์ที่วางไว้กับสิ่งที่โครงการทำได้จริง

แบบของการประเมินดังกล่าวได้มาใช้ในการโครงการทางการศึกษา โดยการใช้วัตถุประสงค์เป็นพื้นฐาน (Goal-Based Model) นี้ได้รับการพัฒนาจากแนวความคิดของ Tyler (1950) โดยการศึกษาวัตถุประสงค์ของการศึกษาออกในรูปแบบของพฤติกรรมของนักเรียนที่พึงปรารถนา ผู้ประเมินจะต้องชี้ให้เห็นว่าหลังจากจบโปรแกรมการเรียนมาแล้ว ผู้เรียนเปลี่ยนพฤติกรรมไปดังที่วางไว้ในวัตถุประสงค์หรือไม่ แนวการประเมินนี้จึงเรียกว่า แบบยึดวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมนั่นเอง

สำหรับในสาขาวิชาอื่น เช่น ในวงการธุรกิจ และองค์การของรัฐบาล รูปแบบของวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรมได้แพร่หลายและใช้กันทั่วไป อาทิ การจัดการ โดยวัตถุประสงค์ (Management by Objective: MBO) นั่นคือ องค์การและแต่ละบุคคลจะต้องรู้ถึงวัตถุประสงค์ของการทำงานและจะถูกประเมินว่าได้ทำงานถึงเป้าหมายหรือไม่

3. แบบยึดการตัดสินใจเป็นหลัก (Decision-Making Approach)

โดยหลักการแล้วการประเมินก็เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้บริหารสูงสุดขององค์การเป็นส่วนใหญ่อยู่แล้วรูปแบบนี้ถือหลักว่าการประเมินเป็นการบริการให้ข้อมูลและโอกาสในทางเลือกแก่ผู้บริหาร ดังนั้นเกณฑ์การวางแผนการประเมินจึงใช้ตามแนวทางการตัดสินใจของผู้บริหารเป็นเกณฑ์ นั่นคือ

ผู้ประเมินจะต้องให้ความสำคัญ และสนใจตรงจุดของระดับการตัดสินใจและสร้างภาพของสถานการณ์ต่างๆ ว่าถ้าตัดสินใจแบบนี้ แบบนี้ โอกาสอะไรน่าจะเกิดขึ้นบ้าง จากนั้นก็จะเก็บข้อมูล ทำการวิเคราะห์ และเสนอผลทางเลือกต่างๆ ให้แก่ผู้ตัดสินใจ

Daniel L. Stufflebeam (1970 ใน Worthen and Sanders, 1973: 128-142) การประเมินเป็นกระบวนการต่อเนื่องในการหาข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการเพื่อหาทางเลือกที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจของผู้บริหาร แนวคิดในการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงออกเป็น 4 แนวทาง

1. การตัดสินใจที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยสิ้นเชิง
2. การตัดสินใจเพื่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือปรับกิจกรรม
3. การตัดสินใจเพื่อปรับปรุง
4. การตัดสินใจโดยนำความคิดริเริ่ม

จากแนวการตัดสินใจ 4 แนวดังกล่าวแล้ว Stufflebeam ได้ตัดสินใจออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. การตัดสินใจเกี่ยวกับการวางแผนเพื่อวางวัตถุประสงค์
2. การตัดสินใจเกี่ยวกับโครงสร้างเพื่อวางกระบวนการ
3. การตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติเพื่อการควบคุมคัดแปลงกระบวนการและ
4. การตัดสินใจเพื่อปรับการตัดสินใจจากผลของโครงการ

จุดเน้นของการประเมินแยกเป็น 4 ประการ เช่นกันคือ

1. การประเมินสภาพแวดล้อมต่างๆ (Context Evaluation) ของโครงการ
2. ประเมินปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) โครงการ
3. ประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) ในการจัดทำปฏิบัติโครงการ และ
4. ประเมินผลผลิต (Product Evaluation) ที่เกิดจากโครงการ

การประเมินการ (1) และ (4) คือผล (Ends) ที่เกิดจากโครงการ ส่วนประการ (2) และ (3) เป็นแนวทาง (Means) ในการจัดทำปฏิบัติโครงการผู้ประเมินโครงการจะต้องประเมินทั้งผลและแนวทาง คือทั้ง 4 ประการ เพื่อนำข้อสรุปเข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของผู้บริหาร และจะต้องวางแนวทางการเลือกตัดสินใจของผู้บริหารว่าตัดสินใจเลือกแนวทางเปลี่ยนแปลงไปในทางใดทางหนึ่งใน 4 แนวทางที่กล่าวแล้วข้างต้น

ดังนั้น ผู้บริหารและ/หรือผู้ตัดสินใจ คือผู้รับฟัง (Audience) ผลการประเมินโดยตรง เกณฑ์และคุณค่าที่เลือกใช้ในการตัดสินใจของผู้บริหารมักจะแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล และความจำเป็นขององค์การ และเป็นเรื่องที่มีความเป็นอัตนัยสูงอย่างไรก็ตามได้มีความพยายามพัฒนา รูปแบบการตัดสินใจของผู้บริหารโดยใช้เกณฑ์ต่าง ๆ เข้ามาช่วยและเกณฑ์ที่สำคัญในโครงการบริการ

สังคมก็คือ เกณฑ์ของประโยชน์ใช้สอย (Utilities) เพื่อให้การตัดสินใจได้บรรลุประโยชน์สูงสุดนั่นเอง ทั้งนี้ในการประเมินนั้น ผู้ประเมินจะต้องสรรหาทางเลือกให้แก่ผู้ตัดสินใจหลายๆ ทาง และท้ายสุดผู้บริหารเท่านั้น ที่เป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกใช้ทางใด

4. แบบอิสระจากวัตถุประสงค์ (Goal-Free Approach)

แบบอิสระจากวัตถุประสงค์นี้ เป็นรูปแบบของปฏิบัติการตอบโต้ต่อรูปแบบวัตถุประสงค์ เป็นพื้นฐานที่ใช้กันอยู่ทั่วไปนั่นเอง ผู้เสนอแนวความคิดและรูปแบบนี้คือ Michael Scriven การประเมินแบบอิสระจากวัตถุประสงค์คือการประเมินผลเกี่ยวกับทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด (Actual Effects) และเปรียบเทียบความสำคัญของผลเหล่านั้น ว่าตรงกับความต้องการหรือไม่ Scriven (1973) เสนอว่าไม่จำเป็นที่ผู้ประเมินจะต้องรู้ และใช้วัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ของการประเมินเพราะอาจจะทำให้เกิดความลำเอียงในการมองผลโครงการ หรือบางครั้งอาจจะละเลยหรือมองข้ามผลข้างเคียง (Side Effect) ที่เกิดจากโครงการบางเรื่องไป เพราะคิดว่าไม่ใช่ผลโดยตรงที่สำคัญ (Main Effect) ของโครงการ ดังนั้นจึงผู้ประเมินไม่ยึดเอาวัตถุประสงค์ของโครงการเข้ามาเป็นเกณฑ์การมอง ซึ่งจะทำให้ผู้ประเมินมีความเป็นอิสระและมีความเป็นปรนัยในการมองหาผลต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกิดจากโครงการได้มากยิ่งขึ้น

รูปแบบการประเมินนี้ได้รับความนิยมใช้กันในกลุ่มสมาคมผู้บริโภค (Consumers Union) ในการประเมินหาความนิยมของผู้บริโภคเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ สินค้าต่างๆ โดยที่ไม่จำเป็นจะต้องรู้วัตถุประสงค์ของบริษัทผลิตสินค้า สมาคมผู้บริโภคจะประเมินโดยใช้มาตรฐานของสินค้าที่ผู้บริโภคต้องการและผลประโยชน์ ผลได้ ผลเสียที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคเป็นเกณฑ์

5. แบบศิลปะวิจารณ์ (Art Criticism Approach)

แนวคิดนี้เกิดจากผลงาน และวิธีการที่ผู้วิจารณ์งานทางศิลปะ วรรณคดี ดนตรี การละคร และวิจารณ์ภาพยนตร์ใช้ปฏิบัติ ซึ่งมีวิธีการและบทบาทคล้ายคลึงกับผู้ประเมิน คือ ผู้วิจารณ์งานศิลปะต่างๆ คือผู้มีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญอันได้สะสมมาเฉพาะในสาขานั้น เกณฑ์เหล่านี้เป็นเกณฑ์ที่ได้ใช้ในการวิจารณ์คุณภาพและคุณค่าของงานศิลปะในสาขานั้นๆ

การวิจารณ์ไม่จำเป็นจะต้องเป็นเรื่องไม่ดีเสมอไป แต่เป็นการให้ความกระจ่าง อธิบายความคิดเบื้องหลัง หรือให้แนวคิดใหม่ๆ เกี่ยวกับคุณค่าและคุณภาพของงานและแนวทางเพื่อ การปรับปรุงให้คุณภาพดีเพิ่มขึ้น ดังนั้น กระบวนการวิจารณ์จึงเป็นแบบอย่างการประเมินที่ท่า โดย ผู้เชี่ยวชาญ มีแบบแผนและหลักเกณฑ์เหล่านั้นมีพื้นฐานของแนวคิด มีทฤษฎีที่เชื่อถือได้ และมีส่วน เห็นพ้องกันบ้างแม้ว่าจะไม่เหมือนกันโดยสิ้นเชิงในกลุ่มของผู้ชำนาญในศาสตร์สาขานั้นๆ

ในการวิจารณ์งานศิลปะนั้น ผู้วิจารณ์ถือว่ากลุ่มผู้รับฟัง (Consumers หรือ Audiences) เป็นกลุ่มบุคคลที่มีศิลปะนิยม (Connoisseurs) คับเคย รู้จัก และชื่นชมกับงานใน สาขานั้นๆ อยู่ก่อนแล้ว การวิจารณ์เป็นเครื่องช่วยให้ออกเท็จจริงที่สำคัญๆ ให้คุณค่าทางการศึกษา เพิ่มเติม ให้ผู้รับฟังได้ตระหนักถึงคุณค่าของมาตรฐานของงานและเกิดความกระจ่างเพิ่มขึ้น หรือ บังเกิดความรู้สึกละเอียดอ่อนซาบซึ้งกับงานศิลปะนั้นๆ เพิ่มมากขึ้น

6. แบบตรวจสอบทางวิชาชีพ (The Professional Review Approach)

รูปแบบนี้เกิดจากความพยายามของกลุ่มวิชาชีพในการตรวจสอบ ให้การรับรองผู้ ที่อยู่ในอาชีพเดียวกัน เป็นระยะเวลาานกว่า 50 ปีมาแล้วที่สมาคมวิชาชีพในสหรัฐอเมริกา เช่น สมาคม แพทย์ ครู ทนายความ และนักสังคมสงเคราะห์ ฯลฯ ได้พยายามประเมินผลการฝึกฝน อบรมทางวิชาชีพเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติและความสามารถของผู้ที่จะเข้ามาร่วมวิชาชีพนั้นๆ ว่าได้ ระดับมาตรฐานหรือไม่ ดังนั้นรูปแบบการประเมินทางวิชาชีพหมายถึง การตรวจสอบโดยกลุ่มคน ในวิชาชีพของแต่ละสาขาวิชานั้นๆ เพื่อให้การรับรองมาตรฐานทางวิชาชีพ

7. แบบกึ่งกฎหมาย (Quasi-Legal Approach)

รูปแบบนี้คือ การนำกระบวนการชักฟอก และการพิจารณาคดีของศาลและระบบลูก ขุนมาใช้ในวิธีการประเมิน โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการประเมินปัญหาสำคัญๆ ทางสังคม ประเด็นปัญหาอาจจะเป็น เรื่องของการสืบค้นข้อเท็จจริง หรือตรวจสอบความคิดเห็นที่สำคัญๆ หรือ กรณีที่ยังเป็นที่สงสัยโต้แย้งหรือยังหาข้อยุติไม่ได้

การเขียนแบบกระบวนการยุติธรรมทางศาล อาจทำโดยใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการ สืบหาข้อเท็จจริง จากผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลสำคัญๆ และเป็นที่เชื่อถือในสังคมให้เป็นผู้สืบค้นข้อเท็จจริง คณะกรรมการมีสิทธิ์ที่จะเรียกบุคคลหรือคณะบุคคลมาให้ข้อเท็จจริง โดยใช้วิธีได้ส่วนสืบสวน ในบรรยากาศของการให้ปากคำในศาลสรุปข้อเท็จจริงออกมา

8. แบบการศึกษาเฉพาะกรณี (The Case-Study Approach)

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเฉพาะกรณี คือ เพื่อต้องการสร้างความเข้าใจแก่ผู้รับฟัง (Audience) เกี่ยวกับโครงการอย่างละเอียดในทุกๆ ด้าน ดังนั้นความสนใจของการศึกษาจึงมุ่งประเด็นว่า "บุคคลอื่นๆ ที่รู้จักโครงการมีความเห็นเกี่ยวกับโครงการอย่างไร" วิธีการที่ใช้ในการศึกษาจึงใช้ทั้งการสังเกตแบบมีส่วนร่วมศึกษาสภาพแวดล้อมต่างๆ ของโครงการในสภาพปกติ ตามธรรมชาติ การสัมภาษณ์อย่างเจาะลึกบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่าย ศึกษาประวัติและกระบวนการจัดทำโครงการ ฯลฯ นับว่าเป็นกระบวนการศึกษาแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative)

Stake ได้ให้นิยามประเภทของการประเมินแบบนี้ว่า เป็นเรื่องกระบวนการ "ถ่ายถอด" (Transactions) ความเข้าใจถึงคุณค่าของโครงการและกิจกรรมต่างๆ และเรียกแบบอย่างนี้ว่า Transactional Approach" (Stake, 1976)

จาก 8 รูปแบบของการประเมินนี้ได้ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้เพียง 4 รูปแบบ คือ แบบวิเคราะห์ระบบ แบบฝึกหัดวัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม แบบฝึกการตัดสินใจเป็นหลัก และแบบการศึกษาเฉพาะกรณี ซึ่งรูปแบบการประเมินเป็นเพียงแบบอย่างของความคิด อาจจะมีความแตกต่างไปจากแนวที่ได้กล่าวมาแล้วได้ในเชิงรายละเอียด แต่พื้นฐานย่อมจะไม่แตกต่างกันมากนัก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2.1 สารบบของรูปแบบการประเมินที่สำคัญ ๆ*

รูปแบบ	ผู้เสนอ	ผู้ใช้ส่วนใหญ่	ข้อตกลงที่เห็นพ้องกัน	วิธีการ	ผลที่ได้	ต้องตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ว่า
การวิเคราะห์ระบบ	Rivlin	นักเศรษฐศาสตร์ ผู้จัดการ	รู้วัตถุประสงค์, สาเหตุ และผลลัพธ์, รู้ค่าตัวแปร ต่าง ๆ	PPBS, เปรียบเทียบกับแผนงาน ที่ทำ, วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายต่อผล ตอบแทน	ประสิทธิภาพ	บังเกิดผลตามที่คาดหมายหรือไม่? ผลเกิดเท่าใดแล้วลดต้นทุนหรือไม่? ประสิทธิภาพสูงสุดของโครงการคืออะไร
วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม	Tyler, Popham	ผู้จัดการ นักจิตวิทยา	วางวัตถุประสงค์ไว้ รู้ค่าของผลที่จะเกิด	วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม แบบสอบวัดผลสัมฤทธิ์	ผลผลิต, หลักรายการต่าง ๆ ที่ตรวจสอบได้	นักเรียนเรียนได้ถึงวัตถุประสงค์หรือไม่? ครูสอนอะไร
การตัดสินใจ	Stufflebeam, Alkin	ผู้บริหาร และผู้ตัดสินใจ	วัตถุประสงค์ทั่ว ๆ ไป เกณฑ์การตัดสินใจ	สำรวจ, แบบสอบถาม, สัมภาษณ์ การสังเกต (ทั่ว ๆ ไป) โดยธรรมชาติ	ประสิทธิผล การควบคุมคุณภาพ	โครงการมีประสิทธิผลหรือไม่? ส่วนไหนบ้างที่ให้ประสิทธิผล?
อิสระจากวัตถุประสงค์	Scriven	ผู้บริหาร	ผลที่เกิดตามเกณฑ์	ควบคุมความล่าช้า วิเคราะห์เหตุและผล และอื่น ๆ	การเลือกของผู้บริหาร ประโยชน์ที่เกิดทางสังคม	ผลอะไรเกิดขึ้นจากโครงการ?
ศิลปวิจารณ์	Eisner, Kelly	ผู้บริหาร ผู้รักศิลป์ (ชื่นชม)	คำวิจารณ์ มาตรฐาน	การให้คำวิจารณ์	ปรับปรุงมาตรฐาน	ผู้เชี่ยวชาญให้คำรับรอง เห็นพ้องกับ โครงการหรือไม่?
การให้คำรับรอง, การตรวจสอบทางวิชาชีพ ถึงกฎหมาย	North Central Association Owens, Levine, Wolf	ครูสาธารณสุข ลูกขุน	เกณฑ์ผู้ชำนาญ กระบวนการ กระบวนการ และลูกขุน	ทบทวนโดยผู้เชี่ยวชาญ ศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง กระบวนการถึงกฎหมาย	ได้รับการรับรองทางวิชาชีพ ได้ทางเลือกในการแก้ปัญหา	วงวิชาชีพให้คุณค่าโครงการอย่างไร? ข้อสนับสนุนหรือโต้แย้งเกี่ยวกับโครงการ คืออะไร?
การศึกษาเฉพาะกรณี	Stake, Smith MacDonald Parlett- Hamilton	ลูกค้า ผู้ปฏิบัติการ	การต่อรอง กิจกรรมต่าง ๆ	การศึกษารณีตัวอย่าง สัมภาษณ์ การสังเกต	ความเข้าใจเกี่ยวกับ ความแตกต่าง	แต่ละบุคคลมองโครงการในแง่แตกต่าง กันไปอย่างไร?

(* จาก House, 1980 : 23)

ลักษณะงานและช่วงเวลาของการประเมินโครงการ

จากแนวความคิดและ ขั้นตอนของกระบวนการวางแผนโครงการนั้น จะเห็นได้ว่างานประเมินโครงการจะต้องมีการเตรียมอยู่ในการวางแผนโครงการแต่แรกเริ่ม งานประเมินเป็นงานต่อเนื่องเป็นความพยายามที่จะชี้ให้เห็นผล (Results) และหน้าที่ (Function) ของกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนวิธีการ (Means) ที่ใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ และจะต้องแสดงผลให้ประจักษ์ได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ได้จัดทำกรณข้างหน้าั้นเมื่อเสร็จสิ้นแล้ว มีผลผลิต (Efficacy) ที่สามารถจะวัดได้และบ่งถึงขอบเขตอันรวมทั้ง ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ของวิธีการทำงานในโครงการนั้นๆ ดังนั้น ผู้วางแผนนโยบาย ผู้บริหารงาน และผู้จัดการโครงการ ตลอดจนผู้ร่วมทำงานในโครงการทุกคนมีส่วนช่วยให้โครงการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้วัตถุประสงค์ และการประเมินก็เป็นเครื่องมือที่จะชี้ให้ทราบถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ

การประเมินโครงการ จึงควรเป็นกิจกรรมแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Evaluation) คือ มิใช่แต่เพียงประเมินผลงานเฉพาะที่ได้เมื่อโครงการเสร็จสิ้น (Outcome Evaluation) หรือ การประเมินในระหว่างโครงการ (Formative Evaluation) อันได้แก่ การติดตามงาน (Monitoring) หรือการประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เท่านั้น หรือเป็นเฉพาะการประเมินก่อนโครงการ (Ex-ante' หรือ Feasibility Evaluation) หรือการประเมินหลังโครงการ (Post-Project Evaluation) แต่อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ เท่านั้น แต่จะต้องเป็นการประเมินในแง่มุม ช่วงเวลาต่าง ๆ ควบคู่กันไปทุก ๆ ด้าน การเรียกชื่อต่าง ๆ กันไปนั้น เพื่อบ่งชี้ให้เห็นการเน้นลักษณะของงาน และการแยกแยะจุดช่วงระยะเวลาของการประเมินเท่านั้น การประเมินโครงการจะต้องต่อเนื่องและเป็นกิจกรรมที่ผสมผสานซึ่งอาจแจกแจงได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่

1. การประเมินในระหว่างวางแผนและวิเคราะห์โครงการ (Evaluation during Planning and Appraisal หรือ Ex-ante' Evaluation)

ในช่วงระยะเริ่มแรกของการวางแผนโครงการเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมิน ได้แก่ การเสนอโครงการเค้าโครงแรกเริ่มและการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Pre-Feasibility Study และ Feasibility Study) ตั้งแต่ด้านเทคนิคเครื่องมือเครื่องใช้ ทุน ที่หาได้ (Funding) ความต้องการบริการ (Needs Assessment) ความพร้อมทางสิ่งแวดล้อม และสังคม (Environment and Social Impact) ระบบบริหารงาน (Administration and Managerial) ทั้งของโครงการ และระดับท้องถิ่น ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ผลตอบแทนต่อหน่วยค่าใช้จ่าย (Cost-Benefit Study) ผลตอบแทนสุทธิที่คาดว่าจะเกิดต่อสังคม รวมทั้งการวิเคราะห์ทางการเงิน และความเป็นไปได้ของแหล่งทุน เป็นต้น ผู้ประเมินโครงการ ในช่วงนี้ได้แก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ให้ทุน หรือหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้เงินกู้หรือ เงินอุดหนุนโครงการ หน่วยงานวางแผน และบางครั้งก็อาจเป็นบริษัทที่ปรึกษาการทำโครงการ

เกณฑ์และหลักการประเมินที่ใช้ขึ้นอยู่กับนโยบายของพรรคการเมืองผู้เป็นผู้บริหาร ประเทศ หรือนโยบายของหน่วยงาน และหรือผู้บริหารงาน ระดับความสำคัญของงานและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานเป็นผู้อนุมัติงานนั้น ๆ ซึ่งอาจจะมีตั้งแต่ระยะเวลาของการคืนทุน ผลประโยชน์ที่จะเกิดแก่ผู้รับบริการตลอดไปจนถึงเพื่อการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของประชาชาติ ฯลฯ

2. การประเมินในช่วงระหว่างโครงการ (On-Going Project Evaluation)

ในช่วงระยะเวลาระหว่างปฏิบัติโครงการนั้น เพื่อเป็นการแน่ใจว่าโครงการได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนด และมีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพแก้ไขปัญหา และข้อผิดพลาดได้ทันทั่วทั้งที่ อันเป็นประโยชน์แก่ผู้บริหารโครงการ จึงสมควรให้มีการประเมินโครงการในช่วงระหว่างโครงการ เพื่อเป็นการประเมินความก้าวหน้าติดตามงาน และควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนงานประเมินในช่วงนี้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันไป เช่น การประเมินเพื่อประมวล และแก้ไขปัญหาในระหว่างโครงการ (Formative Evaluation) การประเมินแผนปฏิบัติและติดตามงาน (Implementation or Monitoring) การประเมินกระบวนการทำงาน (Process Evaluation) ฯลฯ

เอกสารที่ใช้พิจารณาใช้ในการประเมิน ได้แก่ รายงานความก้าวหน้า รายงานการก่อสร้าง รายงานของวิศวกร และรายงานด้านเทคนิคอื่น ๆ รายงานการเงิน รายงานประจำปีของโครงการที่กำลังดำเนินงาน รวมทั้งรายงานการใช้เงินอุดหนุนของสถาบันผู้ให้ทุนรวมทั้งแบบบันทึกการให้บริการต่าง ๆ (Servicing Records)

3. การประเมินหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ (Post-Project Evaluation หรือ Summative Evaluation)

การประเมินหลังเสร็จสิ้นโครงการนั้น เป็นเครื่องแสดงหรือวัดว่าผลของโครงการได้ถึงระดับที่วางไว้หรือไม่ หรือมีปัญหาอะไรเกิดขึ้นที่ทำให้โครงการไม่ประสพผลเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับทุนที่ใช้ไป การศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ ทรัพยากร แนวทางเลือกและโอกาสรวมทั้งข้อจำกัดต่าง ๆ ในการตัดสินใจ และผลกระทบต่าง ๆ ของโครงการ ตลอดจนกระทั่งข้อปลี่ยนข้อยุทธาธิ์ละเอียดต่าง ๆ ในการวางแผนงาน และประสพการณ์ต่าง ๆ ที่ได้ของโครงการ

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลหลังการเสร็จสิ้น จึงเป็นการรวมของเอกสารในส่วนที่ 1 และ 2 พร้อมทั้งการวัดผลการประเมินในระยะสุดท้าย (Outcome หรือ Impact Evaluation) รวมทั้งผลกระทบอันอาจจะเกิดกับสังคมภายหลังซึ่งต้องมีการประเมินต่อไปอีก

ซึ่งในการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นาการประเมินแบบที่ 3 คือ การประเมินหลังจากเสร็จสิ้นโครงการ ก็คือ จะต้องสามารถวัดขนาดของผลที่เกิดได้ และจะต้องแยกแยะหรือจัดผลที่ไม่ต้องการให้เกิดมีขึ้นหรือจะต้องบ่งบอกถึงผลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นสาเหตุมาจากโครงการโดยตรง นั่นคือจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์โดยตรงที่เกี่ยวข้องกัน ของ "เหตุ" และ "ผล" จากการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง การวัด "ผล" (Net Effect or Net Outcome) ที่เกิดจากบริการสังคมนั้น ผู้ประเมินจะต้องสามารถตอบคำถามเหล่านี้ให้ได้ คือ

- 1) โครงการนั้น บรรลุ หรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ
- 2) ผลที่เกิด หรือ ความเปลี่ยนแปลงของผู้รับบริการที่พบ มีหลักฐานชัดเจนว่าเกิดเพราะการได้รับบริการโดยตรง มิได้มาจากสาเหตุอื่น ๆ

3) สามารถชี้แจงได้ว่า สภาพการใด หรือส่วนผสมของสภาพการใด ๆ ในโครงการที่จะทำให้เกิดผลที่ดีที่สุด (คือใช้ทรัพยากรต่ำสุด ได้ผลสูงที่สุดนั่นเอง)

4) ชี้ให้เห็นว่ามีผลข้างเคียง (Side-Effects) หรือผลกระทบใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยมิได้ตั้งใจจากโครงการนอกเหนือไปจากผลที่ต้องการจะให้เกิดขึ้นจริง ๆ

ตัวแปรวัดทางอ้อม (Proxy Measure) เช่น การวัดความคิด หรือ วัดเจตคติ รู้จักเลือกวิถีการวัด รูปแบบและเทคนิคของการวัดที่สามารถวัดได้จริงเชื่อถือได้ มีความถูกต้อง และเที่ยงตรงสูงแล้ว ยังต้องเป็นการวัดที่ปฏิบัติได้จริง ถึงแม้ว่าบางครั้งจะมีทฤษฎีที่หนักแน่นและเชื่อมั่นได้ว่าตัวบ่งชี้ที่จะใช้วัดนั้นสอดคล้องสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่าย มาก ยุ่งยากหรืออาจจะรอผลนานเกินไป ผู้ประเมินก็ต้อง "พอใจ" แต่เพียงการวัดตัวแปรที่เพียงพอจะวัดได้ ในเวลาและราคาอันสมควรเท่านั้น

การประเมินประสิทธิผล (Effectiveness)

ในการประเมินประสิทธิผลนั้น ไกรยุทธ ชีระศาสนันท์ (2536) ได้ให้ความหมายว่า หมายถึง การทำสิ่งที่ควรต้องทำ กล่าวคือ ทำกิจกรรมที่บังเกิด "ผล" ตรงตามที่ต้องการ ซึ่งในระดับจุลภาคคือ การใช้จ่ายทำกิจกรรมที่จะให้ "ผล" ตรงตามที่นโยบายได้กำหนดไว้หรือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ สภาพเช่นนี้สื่อถึงการใช้ทรัพยากรในกิจกรรมที่ควรทำถ้ากิจกรรมนั้นไม่ได้ช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการ การทำกิจกรรมดังกล่าวก็ไม่สมควร และเป็นการใช้จ่ายที่สูญเปล่า เนื่องจากผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการใช้จ่ายนั้นไม่ใช่ผลที่ต้องการ ซึ่งหลักเกณฑ์การหาประสิทธิผลของนโยบาย จากการศึกษาของดวลีย์ วรเทพพิพจน์ (2533) คือขอบเขตของการที่นโยบายได้รับผลประโชชน์ต่าง ๆ ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมทั้งการได้รับผลประโชชน์ข้างเคียงอื่น ๆ ที่ไม่ได้คาดผลไว้อีกด้วยด้วยเหตุนี้ประสิทธิผลจึงเป็นการพิจารณาผลงานที่กำลังไปว่าสำเร็จลุล่วงตรงตามเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงต้นทุนใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งประสิทธิผลนี้จะกระทำได้โดยอาศัยการสังเกตการณ์ (observation) หรือ การอุปมาน (deduction) โดยอาศัยหลักตรรก (logic) ก็ได้

การประเมินประสิทธิผลของงานวิจัยครั้งนี้ มีดัชนีที่ใช้วัด 2 ดัชนี และทั้ง 2 ดัชนีนี้ใช้วัดประสิทธิผลภายนอกและภายใน (External Effectiveness, Internal Effectiveness) หมายถึง ประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นภายนอกและภายใน หรือเมื่อยังพ้องกับโครงการไม่หมด และพ้องกับโครงการหมดแล้ว (เทียนฉาย กิระนันท์, 2533) ซึ่งดัชนีที่ใช้วัดคือ

1. วัดจากความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ดัชนีนี้ให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยเฉพาะเนื่องจากเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงปรัชญาหรือวิธีการ ตลอดจนประสิทธิผลของโครงการทั้งสิ้น เช่น ถ้าผู้ที่ชอู้เงินเห็นว่าบ้านที่ตนอยู่เหมาะสมกับอัคภาพ เดินทางมาทำงาน อย่างสะดวก และมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงขึ้น เป็นร้อยละที่มากกว่า ก็อาจถือได้ว่า โครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อเคหะสงเคราะห์มีประสิทธิผล พอสมควร หรือมากขึ้นอยู่กับจำนวนร้อยละที่ได้ประมวลมา
2. วัดจากทรัพยากร ในที่นี้ คือ งบประมาณที่ได้รับ ว่าได้ใช้ไปเท่าไร คือ ในแต่ละปีที่ได้รับงบประมาณมา ใช้หมดหรือไม่ โดยอิงใช้มากเท่าไร แสดงถึงประสิทธิผลที่เกิดขึ้นมากเท่า นั้น

ความหมายของสวัสดิการ

ความหมายของคำว่า "สวัสดิการ" นั้น ตรงกับคำในภาษาอังกฤษที่ใช้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แก่ EMPLOYEE SERVICE, BENEFIT PROGRAM และ EMPLOYEE WELFARE เป็นต้น แม้ว่าจะมีคำที่ใช้เรียกต่างกัน แต่ความหมายก็เหมือนกัน คือ หมายถึงบริการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่หน่วยงานราชการ หรือองค์การธุรกิจเอกชนจัดให้มันขึ้นเพื่อให้ข้าราชการ พนักงาน หรือผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การนั้น ๆ ได้รับความสะดวกสบายในการทำงานมีความมั่นคงในอาชีพเป็นหลักประกันที่แน่นอนในการดำเนินชีวิต หรือได้รับประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือน เพื่อเป็นสิ่งจูงใจให้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจที่ดี และจะได้ใช้กำลังกายกำลังใจ และสติปัญญาความสามารถของตน ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ไม่ต้องวิตกกังวลปัญหาซึ่งทั้งในทางส่วนตัวและครอบครัว ทำให้มีความพอใจในงาน มีความรักงานและตั้งใจที่จะทำงานนั้นให้นานที่สุด² นอกจากนี้แล้วยังมีผู้ให้ความหมายของสวัสดิการไว้อีกหลายท่านได้แก่

² ภิญญู สาธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2517),

บีช (BEACH) กล่าวว่า สวัสดิการคือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่บุคคลากรของตน ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะเป็นเงินที่นอกเหนือไปจากเงินเดือนหรือค่าจ้างปกติที่หน่วยงานจัดให้เป็นการคุ้มครอง หรือช่วยเหลือในเรื่อง ความเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การออกจากงาน ภาระหนี้ ไม่ว่าจะเป็นการลาออกหรือไล่ออก การพ้นจากงานเพราะเกษียณอายุและรายได้พิเศษต่าง ๆ นอกจากการให้เงิน อาจจะเป็นการให้ความสะดวกสบายต่าง ๆ เช่น การให้ลาพักผ่อนโดยได้รับเงินตามสมควรและการจัดสภาพแวดล้อมทั้งในและรอบ ๆ ที่ทำงานให้สะดวกสบายน่าอยู่³

คูนท์ กับ โอคอนเนลล์ (Koontz and O'Donnell) สวัสดิการคือผลประโยชน์ที่หน่วยงานจัดให้แก่บุคคลากร เพื่อเป็นกำลังใจและบำรุงขวัญ อาจเป็นเงินที่จ่ายพิเศษนอกจากเงินเดือนหรือค่าจ้างปกติ หรือรางวัลจากผลกำไรที่เรียกว่า โบนัส หรือเงินที่เรียกอย่างอื่น นอกจากนี้อาจเป็นบริการพิเศษต่าง ๆ เพื่อบำรุงขวัญ เช่น การให้หยุดพักผ่อนเป็นครั้งคราว การให้ลาป่วย การให้ลาหยุด การจัดห้องอาหาร แบบคาเฟ่ที่เรีให้บุคคลากรเสิร์ฟอาหารด้วยตนเอง เป็นการประหยัด และการจัดสภาพการทำงานต่าง ๆ ให้สะดวกสบาย⁴

สเทราซันและเซย์ลส์ (George Strauss and Leonard R. Sayles) ได้กล่าวว่า สวัสดิการเป็นผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ นอกจากค่าจ้างและเงินเดือนซึ่งประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก 5 ประการ คือ⁵

³Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at work (New York : The Macmillian co., 1971),P.786.

⁴ภิญโญ สาร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517 หน้า 385.

⁵George Strauss and Leonard R. Sayles, Personnel : The Human Problems of Management, 4th ed. (New York : Prentice-Hall, 1980), p. 599.

1. จ่ายให้สำหรับเวลาที่ไม่ต้องทำงาน (Pay for time not worked) เช่น จ่ายให้ในเวลาพักรับประทานอาหารกลางวัน วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดพักผ่อนประจำปี หรือวันที่มีการทำกิจกรรมพิเศษ เช่น การแข่งขันกีฬา
2. ประกันให้พนักงาน (Insurance) เช่น การประกันชีวิตพนักงาน ประกันอุบัติเหตุ ประกันความพิการ
3. ดูแลยามเจ็บป่วย (Illness) เช่น มีรายการป้องกันโรค มีสถานพยาบาลเพื่อป้องกันและรักษาโรค ช่วยประกันสุขภาพให้พนักงาน
4. จ่ายเมื่อออกจากงาน (Retirement) เช่น จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ ได้รับส่วนแบ่งจากกำไรเมื่อออกจากงาน
5. บริการและรางวัลสำหรับพนักงาน (Services and Perquisites) เช่น ช่วยจ่ายค่าอาหาร ให้กู้เงิน ออกเงินค่าภาษีให้ ได้รับส่วนลดเมื่อซื้อผลิตภัณฑ์ของบริษัท มีการตรวจร่างกายทุกปีรับปรึกษาทางด้านการเงิน

สรุปได้ว่าสวัสดิการหมายถึง ผลประโยชน์และบริการต่าง ๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่พนักงานของตน ในขณะที่ปฏิบัติงานอยู่ ระหว่างหยุดพัก หรือออกจากงาน ซึ่งอาจเป็นเงินผลประโยชน์หรือบริการที่ได้รับนอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือน โดยมีการแบ่งสรรให้พนักงานทุกระดับด้วยความเสมอภาคกัน เพื่อส่งเสริมกำลังใจ บำรุงขวัญ สร้างศรัทธา และเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงานอันจะเป็นแนวทางให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากร

หน่วยงานจำเป็นต้องจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรของคนทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้^{๕๑}

1. เพื่อสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน
2. เพื่อเป็นสิ่งจูงใจในการจัดหาบุคลากรเข้ามาทำงานในหน่วยงาน
3. เพื่อบำรุงรักษาบุคลากรให้มีความจงรักภักดี ซื่อสัตย์ต่อหน่วยงาน
4. เพื่อเพิ่มผลผลิตแก่หน่วยงานให้สูงขึ้น
5. ทำให้งานของหน่วยงาน เกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล
6. เพื่อป้องกันปัญหาขัดแย้ง ขาดความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานกับบุคลากร
7. เพื่อลดการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของบุคลากรในหน่วยงาน
8. เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานอุทิศเวลาแรงงานในการปฏิบัติงานในหน่วยงานให้ดีขึ้น
9. เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคลากรในหน่วยงาน
10. เพื่อลดการขาดงาน, ลางาน และเปลี่ยนงานของบุคลากรในหน่วยงาน
11. เพื่อลดความเครียดในการปฏิบัติงานของบุคลากร
12. เพื่อก่อให้เกิดความสามัคคีในหน่วยงาน
13. เพื่อส่งเสริมสุขภาพจิตของบุคลากรให้อยู่ในสภาพปกติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๑} วิทยุ สาร, การบริหารงานบุคคล, หน้า 387

หลักการในการจัดสวัสดิการ

การจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรควรคำนึงถึงผลของสวัสดิการที่จะย้อนกลับมาสู่หน่วยงานเป็นสำคัญ คือ หน่วยงานให้สวัสดิการไป เพื่อให้บุคลากรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ถ้าบุคลากรรับแต่ประโยชน์และบริการโดยไม่ตอบสนองหน่วยงาน ในด้านการปรับปรุงคุณภาพของการทำงานให้ดีขึ้น สวัสดิการก็ไร้ความหมาย หน่วยงานเสียเงินลงทุนสูญเปล่า ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารก็ควรยึดหลักการต่อไปนี้ด้วยคือ⁷

1. หลักความเสมอภาค สวัสดิการทุกชนิดจะต้องให้แก่บุคลากรโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน ให้มากที่สุด อย่าให้มีการใช้อภิสิทธิ์ในด้านรับสวัสดิการ
2. หลักแห่งประโยชน์ การจัดสวัสดิการควรคำนึง ประโยชน์ที่ได้รับให้คุ้มค่าในการจัดและเมื่อดำเนินการไปแล้วจะได้ผลทั้งทางหน่วยงานและส่วนตัวตรงตามเป้าหมาย
3. หลักแห่งความจริง การจัดสวัสดิการต้องเป็นสิ่งที่มีความจริงใจ ให้เกิดกำลังใจมีแนวโน้มที่จะกระทำหรือทำงานให้เกิดผลแก่ตนเองและความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานให้ทวีขึ้น
4. หลักแห่งการตอบสนองความต้องการ การจัดสวัสดิการต้องคำนึงว่า สิ่งที่จะจัดเอื้ออำนวยความสะดวกเพื่อเกื้อหนุนแก่สมาชิกนั้น ตรงตามความต้องการของสมาชิกหรือไม่ ถ้าจัดไปโดยไม่คำนึงถึงความต้องการ มักจะไม่เกิดประโยชน์อะไร
5. หลักแห่งประสิทธิภาพ การจัดสวัสดิการนั้น ต้องคำนึงถึงว่า ได้ผลดีที่สุดเกิดประโยชน์มากที่สุด สิ้นเปลืองเวลาและลงทุนน้อยที่สุดได้รับบริการจากการจัดทั้งคุณภาพและปริมาณ
6. หลักแห่งการประหยัด การจัดสวัสดิการเรื่องใดควรคำนึงถึง หลักของความสิ้นเปลืองถ้าหากทำโดยไม่ประหยัดแล้ว จะกลายเป็นเรื่องของความฟุ่มเฟือย จะเสียประโยชน์มากกว่าได้ผล

⁷ วิทยุ สาธร, การบริหารงานบุคคล, หน้า 388.

7. หลักแห่งการบำรุงขวัญและกำลังใจ การจัดสวัสดิการก็เพื่อสร้างขวัญและสร้างกำลังใจในการปฏิบัติงาน ดังนั้น การจัดสวัสดิการเรื่องใด ถ้าไม่ก่อให้เกิดขวัญและกำลังใจ ไม่ควรจะทำ

8. หลักแห่งความสะดวก การจัดสวัสดิการ ถ้าจะให้ได้ดี ต้องมีระบบระเบียบรูปแบบในการจัด ซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยความสะดวก คล่องตัว ไม่ติดขัด ไม่ชักช้าเสียเวลาในการรับบริการจากสวัสดิการที่จัด

9. หลักแห่งงบประมาณ ในการจัดสวัสดิการต้องคำนึงถึงงบประมาณในการจัดทำว่า โครงการใด เรื่องใดที่จะเป็นประโยชน์แก่บุคคลากร มีคุณค่าเน้นการหมุนเวียน หรือให้แล้วสูญเปล่าหมดไป มีงบประมาณมาสนับสนุนเพียงพอหรือไม่

10. หลักแห่งความยุติธรรม การจัดสวัสดิการต้องคำนึงถึงผลที่ได้รับของบุคคลากรในโรงเรียน ไม่มีใครได้รับเหลื่อมล้ำต่ำสูงกว่ากัน ควรจะถือหลักความยุติธรรม ในการจัดโครงการในทุกกรณีไป

ประเภทของสวัสดิการ^๕

การแบ่งประเภทของสวัสดิการสามารถทำได้หลายแบบหลายวิธีขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของลักษณะงาน ประเภทของกิจการ สภาวะแวดล้อม ความพอใจของผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ในที่นี้ได้จำแนกประเภทของสวัสดิการออก ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 252-257.

1. บริการด้านสุขภาพ

การให้บริการด้านสุขภาพขององค์การแต่ละองค์การมักแตกต่างกันออกไป เช่น บางองค์การมีเพียงการให้การปฐมพยาบาลเบื้องต้น หรือการรักษาในกรณีเจ็บป่วยไม่ร้ายแรง บางองค์การที่มีเงินทุนเพียงพอ ก็มีการขยายบริการทางสุขภาพให้มีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้น โดยมีสถานพยาบาล มีแพทย์ประจำ วัตถุประสงค์ของการบริการด้านสุขภาพเพื่อให้พนักงานได้รับการรักษาสุขภาพทั้งทางกายและจิตใจได้อย่างถูกวิธีและรวดเร็ว ช่วยลดอัตราการลาป่วยของพนักงาน องค์การส่วนใหญ่ได้มีการจัดแผนงานนี้เพื่อติดตามดูแลสุขภาพของพนักงาน

2. บริการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงของรายได้

การให้บริการด้านความมั่นคงของรายได้นั้น เพื่อให้พนักงานมั่นใจว่าถ้าตนไม่สามารถทำงานได้แล้ว จะมีเงินทุนก้อนหนึ่งซึ่งพอจะจุนเจือตนเองและครอบครัวได้ เพื่อจะได้ไม่ต้องลำบากในภายหลังการบริการเรื่องนี้ได้แก่การประกันชีวิต ประกันภัย เงินทดแทน บำเหน็จ บำนาญ การให้บริการด้านนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันในทางการเงินเมื่อออกจากงานหรือทุพพลภาพ เป็นการสร้างความมั่นใจเมื่อพนักงานยังทำงานอยู่ในองค์การ

3. บริการเพื่อช่วยเหลือเสริมรายได้

เพื่อเป็นการช่วยเหลือเสริมรายได้ของพนักงาน องค์การได้จัดให้มีสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เช่น จ่ายเงินโบนัส จ่ายเงินค่าครองชีพ จ่ายค่าภาษีเงินได้ให้

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4. บริการด้านพักผ่อนหย่อนใจ

องค์การแต่ละองค์การมีการให้บริการด้านการพักผ่อนหย่อนใจที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับความต้องการของพนักงาน การจัดโครงการเพื่อการพักผ่อนนี้ควรเปิดโอกาสให้พนักงาน เข้าร่วมด้วยความสมัครใจ เช่น การให้บริการด้านกีฬา สโมสร การจัดงานเที่ยว การจัดงานรื่นเริง บริการห้องสมุด การจัดบริการอาจครอบคลุมไปถึงครอบครัวของพนักงานด้วย การจัดบริการด้านนี้เพื่อช่วยให้พนักงานได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ช่วยผ่อนคลายความตึงเครียดของพนักงานช่วยเสริมสร้างสุขภาพ นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานด้วยกัน

5. บริการเพื่อส่งเสริมความรู้และให้คำปรึกษาแนะนำ

บริการด้านนี้เพื่อช่วยเสริมสร้างความรู้และให้คำปรึกษาในด้านต่าง ๆ เช่น การให้ความรู้และคำแนะนำทางด้านกฎหมาย เปิดอบรมความรู้พิเศษให้แก่พนักงาน เช่น การตัดเสื้อ การให้คำปรึกษาปัญหาในการทำงาน ปัญหาส่วนตัวหรือปัญหาทางครอบครัว

6. บริการเพื่ออำนวยความสะดวก

บริการเพื่ออำนวยความสะดวก เช่น มีห้องอาหารในโรงงานเพื่อความสะดวกในการรับประทานอาหาร จัดอาหารราคาถูกและมีคุณค่าบริการ มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม มีห้องน้ำ ห้องส้วม เครื่องใช้จำเป็นสำหรับสุขภาพอนามัย จัดบริการรถรับส่งเพื่อความสะดวกในการเดินทางมาทำงานโดยตรงเวลา มีบริการร้านค้าสำหรับคนงานเพื่อสะดวกในการซื้อหาของใช้ที่จำเป็นในราคาประหยัด จัดสร้างบ้านพักให้พนักงานอยู่อาศัยใกล้ที่ทำงาน เพื่อความสะดวกในด้านที่อยู่อาศัยและสะดวกในการมาทำงาน

7. บริการเพื่อช่วยเหลือพนักงาน

องค์กรต่าง ๆ ได้พยายามให้ความช่วยเหลือพนักงานของตนในด้านต่าง ๆ เช่น ให้อำนาจเงิน ช่วยเหลือการสมัคร ค่าคลอดบุตร ค่ารักษาพยาบาล รับประทานอาหารเข้าทำงานแทนพนักงานที่ออกไป ช่วยค่าทำศพ

ประโยชน์ของการจัดสวัสดิการ

ประโยชน์ของการจัดสวัสดิการสามารถพิจารณาได้ 2 ประการ คือ^๑

ประโยชน์ต่อองค์กร

1. เป็นการเพิ่มผลผลิตของกิจการ
2. เพิ่มความเชื่อถือและความภักดีของพนักงานต่อองค์กร
3. เป็นการบำรุงขวัญพนักงานขององค์กร
4. มีประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์
5. ลดอิทธิพลของสหพันธ์กรรมการ และการแทรกแซงของรัฐบาล
6. ช่วยเหลือการสรรหา คัดเลือก และบรรจุคนงาน
7. ลดการร้องทุกข์
8. ป้องกันการแย่งชิงคนงานขององค์กรที่แข่งขัน
9. คนงานมีส่วนร่วมในกิจการของคนงานมากขึ้น

^๑ สมพงษ์ เกษมนลิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 261-262.

ประโยชน์ต่อคนงาน

1. มีความสะดวกในการใช้อุปกรณ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน
2. มีความพอใจในการปฏิบัติงานมากขึ้น
3. ความเป็นอยู่ที่ดี และมีความก้าวหน้าในการทำงาน
4. สัมพันธภาพระหว่างคนงานและนายจ้างดีขึ้น
5. ลดอุบัติเหตุในการปฏิบัติงาน การลางานและขาดงาน
6. บริหารจัดการเครื่องจักรในการปฏิบัติงาน
7. สร้างความสามัคคีในหมู่คณะ
8. ช่วยส่งเสริมมาตรฐานการครองชีพของพนักงานให้สูงขึ้น
9. ช่วยส่งเสริมสุขภาพให้ดี

การจัดสวัสดิการ เป็นการจัดการกิจกรรมเพื่อสนองความพอใจและความต้องการของพนักงานโดยมีความหวังว่าความพึงพอใจนั้นจะสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นเพื่อเกิดประโยชน์แก่องค์การมากขึ้น การจัดสวัสดิการจะต้องดำเนินการโดยกำหนดไว้เป็นนโยบาย และมีแผนปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยคำนึงถึงภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการจัดสวัสดิการขององค์การอื่นที่อยู่ในประเภทเดียวกันและมีขนาดใกล้เคียงกัน การจัดสวัสดิการที่ดีและเหมาะสม จะอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานและองค์การ ลดความขัดแย้งป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทแรงงานระหว่างพนักงานและฝ่ายบริหาร ทำให้องค์การได้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารงานด้านสวัสดิการในระบบข้าราชการ¹⁰

ถึงแม้ทางราชการจะเห็นความสำคัญของสวัสดิการอันมีผลต่อขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานทุกคน หรืออย่างน้อยที่สุดโครงการสวัสดิการที่จัดให้มีขึ้นย่อมช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงการที่ได้รับความเอาใจใส่ดูแลได้รับความเห็นอกเห็นใจ และยอมรับเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานนั้น ๆ ก็ตาม

เนื่องจากทางราชการมีภาระต้องเลี้ยงดูข้าราชการเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมหาศาล เป็นเหตุให้ทางราชการไม่สามารถจัดสวัสดิการได้ทั่วถึง โดยบางหน่วยงานรัฐบาลรับผิดชอบเต็มที่ แต่บางหน่วยงานรัฐบาลแบ่งรับแบ่งรับและบางหน่วยงานรัฐบาลปล่อยให้ผู้ปฏิบัติงานพิจารณาช่วยตนเองในเรื่องสวัสดิการ ตามความจำเป็น

พิจารณาการจัดรูปส่วนราชการ ของรัฐบาลไทย ทั้งหมดจะเห็นความแตกต่างในเรื่องการจัดสวัสดิการได้ตามสมควร

กล่าวโดยส่วนรวมข้าราชการทหารได้รับความเอาใจใส่ในเรื่องสวัสดิการมากกว่าข้าราชการกลุ่มอื่น ดังจะเห็นได้ว่าการจัดส่วนราชการของกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ ได้มีส่วนราชการในระดับกรม คือ กรมสวัสดิการทหารบก กรมสวัสดิการทหารเรือ และกรมสวัสดิการทหารอากาศอื่น มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิภาพและบำนาญทุกขั้วบำรุงสุขในด้านทรัพย์สินและสิ่งอุปโภคบริโภค รวมทั้งแนะนำส่งเสริมวิชาชีพและการกีฬา บันเทิง สงเคราะห์การศึกษา และการฌาปนกิจ

การยอมรับให้มีส่วนราชการรับผิดชอบเท่ากับสนับสนุนให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการมีโครงการแน่นอน และได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินงานด้วย

¹⁰ สมบูรณ์, "การบริหารงานด้านสวัสดิการในระบบข้าราชการ", วารสารข้าราชการ 6 (มิถุนายน 2521) : 53-55.

ข้าราชการอีกกลุ่มหนึ่งที่มีความสำคัญในเรื่องสวัสดิการรองลงมา คือ ข้าราชการตำรวจโดยมีการจัดตั้งส่วนราชการในระดับกอง เรียกว่ากองสวัสดิการ ขึ้นในกรมตำรวจ นอกจากนั้นในกองบัญชาการตำรวจต่าง ๆ เช่น กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการศึกษา และกองบัญชาการตำรวจภูธร เป็นต้น ได้จัดให้มีแผนกสวัสดิการรับผิดชอบงานด้านสวัสดิการโดยตรง

สำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหลายมีการยอมรับให้จัดตั้งส่วนราชการรับผิดชอบสวัสดิการขึ้นเป็นเพียงบางกรมเท่านั้น เช่น แผนกสวัสดิการของกรมการฝึกหัดครู กรมสามัญศึกษา สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีข้อน่าสังเกตว่าแผนกสวัสดิการเหล่านี้ อยู่ภายใต้สังกัดของกองคลัง ของส่วนราชการนั้น ๆ

มีบางส่วนราชการได้ จัดให้มีงานสวัสดิการแฝงอยู่กับงานด้านอื่นของกองการเจ้าหน้าที่ ได้แก่ งานทะเบียนประวัติและสวัสดิการในกรมสรรพากร และงานธุรการ ทะเบียนประวัติและสวัสดิการในกรมศุลกากร ซึ่งมีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่างานสวัสดิการ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานบริหารบุคคล

อย่างไรก็ตาม การจัดให้มีส่วนราชการด้านสวัสดิการของข้าราชการพลเรือนมิได้หมายความว่าได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณค่าเงินเกี่ยวกับสวัสดิการ เพียงแต่ทางราชการยอมรับในความสำคัญของงานด้านสวัสดิการ และกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานด้านนี้เท่านั้น เพราะฉะนั้นหลายส่วนราชการ จึงมิได้จัดตั้งหน่วยงานสวัสดิการแต่ประการใด

นอกจากการจัดให้มีหน่วยงานสวัสดิการดังกล่าวบางส่วนราชการ ได้แก่ กรมชลประทาน และกรมทางหลวง ได้จัดตั้งกองแพทย์ และโรงพยาบาลขึ้นรับผิดชอบให้บริการทางการแพทย์แก่ข้าราชการลูกจ้าง และครอบครัว อันถือเสมือนเป็นสวัสดิการส่วนหนึ่งด้วย

เท่าที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าการจัดสวัสดิการในระบบข้าราชการเป็นเรื่องที่ทางราชการมีส่วนร่วมและยอมรับกันโดยเปิดเผย ซึ่งสามารถดำเนินงานได้เองบางส่วนและบางหน่วยงานเท่านั้น แต่ความจำเป็นในด้านสวัสดิการทำให้หลายส่วนราชการ ต้องจัดให้มีสวัสดิการขึ้นเป็นการภายในโดยอาศัยข้าราชการรับผิดชอบสวัสดิการซ้อนไปกับการปฏิบัติราชการของตน

ลักษณะของการจัดสวัสดิการเป็นการภายในมีขอบข่ายกิจกรรมด้านต่าง ๆ เช่น การให้กู้ยืมเงิน การเช่าซื้อ สิ่งของที่จำเป็น การขายของอุปโภค บริโภค การจัดสรรที่อยู่อาศัย การจัดบริการรถรับส่ง การฌาปนกิจ เป็นต้น ทั้งนี้การจัดสวัสดิการในรูปสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ หรือการจัดในรูปคณะกรรมการสวัสดิการในส่วนราชการนั้น ๆ ตัวอย่าง การจัดสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. ประกอบด้วย เลขาธิการ ก.พ. รองเลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการกองทุกกอง เลขานุการกรม เป็นคณะกรรมการและคณะกรรมการจะพิจารณาแต่งตั้งผู้จัดการสวัสดิการขึ้นรับผิดชอบ ปัจจุบันสวัสดิการสำนักงาน ก.พ. มีกิจกรรมหลายด้าน เช่น การอ่านวอร์ความสะอาดและช่วยเหลือเกี่ยวกับอาหาร และเครื่องคั้นภายในสำนักงาน การให้กู้ยืมเงิน การให้เช่าซื้อ การบันเทิง กีฬา และการจัดงานรื่นเริงประจำปี เป็นต้น

การจัดสวัสดิการขึ้นเป็นการภายในเช่นนี้ขึ้นอยู่กับเงินที่จะนำมาใช้ในโครงการสวัสดิการของแต่ละส่วนราชการ ส่วนราชการใดมีรายได้พิเศษมาก ก็สามารถจัดสวัสดิการในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น หรือบางส่วนราชการหากไม่มีรายได้พิเศษอาจต้องใช้วิธีการ หักเงิน จากข้าราชการเป็นรายเดือนเพื่อนำไปใช้จ่ายตามโครงการสวัสดิการ ซึ่งกลายเป็นเรื่องที่แต่ละส่วนราชการคั้นรัดสวัสดิการกันตามจังหวะและโอกาสจะอ่านวอร์

ทั้งนี้บางส่วนราชการได้จัดสวัสดิการชดเชยส่วนที่ทางราชการจ่ายให้เป็นบางส่วน เช่น การเบิกค่ารักษาพยาบาล หรือการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงล่วงเวลา เป็นต้น สวัสดิการของส่วนราชการเหล่านั้น จะจัดสรรเงินเพิ่มให้ นอกเหนือจากที่ได้รับจากทางราชการด้วย

การจัดสวัสดิการเป็นการภายในเช่นนี้จึงไม่มีระเบียบ วิธีการ แต่อย่างไร และอาจมีการจัดซ้อนกันขึ้นในหน่วยงานย่อยของส่วนราชการเหล่านั้น เช่น มีการจัดสวัสดิการขึ้นในระดับกรม ให้บริการแก่ข้าราชการทั้งกรมแล้วในแต่ละส่วนราชการย่อยลงมา เช่น กองต่าง ๆ ภายในกรมยังมีการจัดสวัสดิการเฉพาะภายในกองนั้น ๆ โดยมีขอบเขตและกิจกรรมแคบลงไป ปัจจุบันทำกันแพร่หลาย ตัวอย่าง การจัดให้มีสวัสดิการของกองต่าง ๆ ในสำนักงาน ก.พ. เป็นต้น

ความต้องการด้านสวัสดิการของข้าราชการโดยสรุปอาจกล่าวได้ว่ามีอยู่มาก เพราะไม่เพียงแต่สวัสดิการที่ได้รับจากทางราชการ สวัสดิการที่ได้รับเป็นการภายในจากกรม ซึ่งเป็นเรื่องที่ทางราชการจะต้องทบทวนนโยบายด้านสวัสดิการของข้าราชการและปรับปรุงการดำเนินงานด้านนี้ให้ประสพผลดีและเป็นประโยชน์แก่ทางราชการสืบไป

สรุป การจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรในองค์กรต่าง ๆ นั้น นับว่าเป็นประโยชน์และสมควรที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน หันมาให้ความสนใจในเรื่องของการจัดสวัสดิการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัย ซึ่งนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพราะที่อยู่อาศัยนั้น เป็น 1 ใน 4 ของปัจจัย 4 ที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และจะเห็นได้ว่า ในส่วนของข้าราชการทุก ๆ สังกัด ยังมีความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เป็นอย่างมาก และหากหน่วยงานต้นสังกัด จัดดำเนินโครงการสวัสดิการที่อยู่อาศัยขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบใด ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ดี และเป็นประโยชน์แก่บุคลากรในหน่วยงานทั้งสิ้น เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจ และมีจิตใจที่จะมุ่งมั่นทำงานเพื่อพัฒนาชาติบ้านเมืองให้เจริญยิ่งขึ้นไป และหน่วยงานที่มีการจัดสวัสดิการโครงการเคหะสงเคราะห์ จะได้ศึกษาแนวทางและรูปแบบในการจัดสวัสดิการในบทต่อไป

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัย

แนวความคิดในการเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัย จะขึ้นอยู่กับความพึงพอใจในรูปแบบที่อยู่อาศัย ทำเลที่ตั้ง ความสะดวกในการเข้าถึง สภาพแวดล้อมที่ดี ความสามารถในการเลือกซื้อที่อยู่อาศัยในระดับภาคต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกซื้อที่อยู่อาศัยอีก เช่น ระยะเวลาในช่วงชีวิตแต่ละช่วงกลุ่มของเพื่อนบ้านที่อาศัยอยู่ใกล้เคียง เป็นต้น นักทฤษฎีหลายท่านศึกษาเกี่ยวกับการเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยในหลายด้าน โดยสามารถจัดกลุ่มได้ใน 3 ลักษณะ คือ

1. พิจารณาถึงทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในปัจจุบันได้เกิดสภาวะแวดล้อมเป็นพิษจากผลของอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นปัญหาต่อการอยู่อาศัยภายในเมือง ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในการเลือกทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีและเหมาะสมต่อการอยู่อาศัย ดังแนวคิดของนักทฤษฎีปัจจุบัน คือ

D.T. Herbert (Harold Carter 1975 : 265) ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับการเลือกบริเวณที่พักอาศัยว่า ควรพิจารณาปัจจัยทั้งทางด้านสภาพแวดล้อมและระยะทางระหว่างที่พักอาศัยและที่ทำงาน

William H. Claire (William H. Claire 1973 : 59-62) ได้อธิบายถึงการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่า ที่อยู่อาศัยนั้นควรมีสิ่งแวดล้อมที่ดี ปลอดภัยจากภัยธรรมชาติ และมีความสะดวกในการเดินทางเข้าถึงระหว่าง บ้าน แหล่งงาน และแหล่งธุรกิจ

2. ศึกษากำหนดที่ตั้งของที่อยู่อาศัย โดยคำนึงถึงการเดินทางไปยังแหล่งบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะแหล่งงาน ซึ่งเป็นกิจกรรมการเดินทางที่เกิดขึ้นเป็นประจำ นักทฤษฎีที่ได้ให้ความสำคัญของทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยในลักษณะดังกล่าวนี้ คือ

Wingo (Lowdow Wingo, Jr. 1961) ให้ความสำคัญกับการเดินทางไปทำงานมากที่สุด และได้ให้ข้อสรุปจากผลการศึกษาของเขาว่า การย้ายที่อยู่อาศัยเข้าใกล้แหล่งงานมากขึ้น ราคาที่ดินก็จะยิ่งสูงขึ้น ขณะที่ค่าเดินทางลดลง แต่ครัวเรือนจะยังคงย้ายที่อยู่อาศัยเข้าใกล้แหล่งงานเรื่อย ๆ จนกระทั่งพบทำเลที่ตั้งซึ่งเงินที่ประหยัดได้จากการเดินทางที่ลดลงเท่ากับขนาดที่ดินที่ลดลง

Brian Goodall (Harold Carter 1975 : 265) ได้กล่าวถึงแนวความคิดในการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่า ที่ตั้งนั้นต้องมีความสะดวกในการเดินทางเข้าถึงแหล่งบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะแหล่งงาน และยิ่งมีการกระจายตัวของแหล่งงานก็จะยิ่งมีการกระจายตัวของที่อยู่อาศัย นอกจากนี้รายได้และสภาพครอบครัวก็มีอิทธิพลต่อการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะครอบครัวที่มีเด็กก็จะยิ่งต้องการที่อยู่อาศัย ซึ่งมีโรงเรียนตั้งอยู่ไม่ไกลนัก โดยมีหลักเกณฑ์ในการเลือกที่อยู่อาศัยจะพิจารณาคุณสมบัติของที่อยู่อาศัย 3 ประการ คือ

- 1) ลักษณะของบ้าน ได้แก่ ความเก่าใหม่ของบ้าน ขนาดของบ้านที่เหมาะสมกับขนาดของครอบครัว และคุณสมบัติของส่วนประกอบภายในบ้าน
- 2) ลักษณะของชุมชน ผู้อยู่อาศัยมักจะเลือกบริเวณที่อยู่อาศัยที่มีสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหมือนกับตนเอง
- 3) ความสัมพันธ์ของที่ตั้งนั้น ๆ กับพื้นที่โดยรอบ ได้แก่ ความสะดวกในการเดินทางไปยังแหล่งงาน ย่านการค้า อุตสาหกรรม และการติดต่อสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง

John. F. Kain (Rarold Carter 1962 : 1975) กล่าวถึงปัจจัยด้านระยะทางไปยังแหล่งงานมีผลต่อที่ตั้งของที่อยู่อาศัย ว่ามีความสัมพันธ์กับระดับรายได้ กล่าวคือระยะทางในการเดินทางไปทำงานจะเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ ผู้มีรายได้สูงที่ทำงานอยู่ในบริเวณศูนย์กลางเมืองมีแนวโน้มในการเดินทางไปทำงาน ในระยะทางที่ไกลกว่าและจะอยู่อาศัยในเขตชานเมือง ส่วนผู้ที่มียาได้น้อยจะเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ใกล้กว่า และอาศัยอยู่ในบริเวณแหล่งงานโดยไม่ว่ากันว่าแหล่งงานจะอยู่ที่ใด

นอกจากนี้ นักทฤษฎีบางท่านได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์ของระยะห่างระหว่างที่ตั้งของที่อยู่อาศัยกับที่ทำงาน และฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัว โดยให้ความเห็นว่าเพื่อให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำจะพยายามเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยให้ใกล้กับแหล่งงานมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้สูง โดยนักทฤษฎีที่ได้ให้แนวความคิดดังกล่าวนี้มีอาทิ เช่น

Richard F. Muth (Richard F. Muth 1969 : 11) ได้กล่าวถึงความแตกต่างในการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูง และรายได้ต่ำว่า ประชากรที่มีรายได้สูงและจะมีแหล่งที่พักอาศัยอยู่ในเขตชานเมือง เพราะพอใจที่จะอยู่ในบริเวณที่มีความหนาแน่นต่ำ เนื่องจากต้องการบ้านในบริเวณที่ไม่แออัด แต่ประชากรที่มีรายได้ต่ำจะอยู่ใกล้ศูนย์กลางของเมือง เพื่อให้สะดวกในการเดินทางไปทำงานและกิจการอื่น ๆ

W. Lean และ Brian Goodall (W. Lean 1974 : 169-172) ได้กล่าวถึง การเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยว่าผู้มีรายได้แตกต่างกัน จะมีความแตกต่างกันในการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยอีกด้วย โดยผู้มีรายได้ต่ำจะพยายามมีที่อยู่อาศัยใกล้กับที่ทำงาน (โดยเฉพาะการมีที่ทำงานในเขตอุตสาหกรรม) เพราะจะประหยัดค่าเดินทาง โดยอาจเสียค่าใช้จ่ายเฉพาะค่าเช่าบ้าน ส่วนผู้มีรายได้สูงจะสามารถเลือกที่อยู่อาศัยได้หลายประเภท โดยไม่ต้องสนใจว่าที่อยู่อาศัยกับที่ทำงานต้องมีความสัมพันธ์ต่อกัน เพราะผู้มีรายได้สูงจะสามารถเดินทางได้รวดเร็วโดยจะใช้เวลาเท่ากับผู้มีรายได้น้อยที่อยู่ใกล้แหล่งงาน

Jay Siegel (Hirsch 1973 : 56-57) ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการเลือกที่อยู่อาศัยว่ามีปัจจัยที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

- 1) ความสะดวกในการเข้าถึง (Accessibility)
- 2) คุณภาพของสิ่งแวดล้อม เช่น ลักษณะทางสังคมของชุมชน สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ บริการสาธารณะสำหรับชุมชน ความพึงพอใจที่ได้รับจากที่ตั้งนั้น เป็นต้น
- 3) ลักษณะที่ดินที่ใช้ในการปลูกบ้านและทำเลที่ตั้ง

3. พิจารณาทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัยโดยคำนึงถึงการบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ นักทฤษฎีที่ได้ให้ความสำคัญของการบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มีอาทิเช่น

Brian Goodall (Brian Goodall 1972 : 150-161) กล่าวถึงอิทธิพลของการบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการภายในเมืองที่ไม่เท่าเทียมกัน จะมีผลต่อการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้อ่าง และบริการสาธารณะต่าง ๆ จะเป็นตัวชี้้นำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ได้ โดยเฉพาะบริเวณชานเมือง

Barrie Needham (Barrie Needham 1977 : 101-106) กล่าวว่าการศึกษาปะทะสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ จะเป็นเหตุให้เกิดการรวมกลุ่มกันของบรรดากิจกรรมต่าง ๆ ขึ้นได้ โดยเฉพาะในด้านของที่อยู่อาศัยจะเกิดการรวมกลุ่มของที่อยู่อาศัยด้วย 2 สาเหตุ คือ

1) ความสะดวกในการเข้าถึง (Accessibility) เพราะผู้อยู่อาศัยต้องการการเดินทางอย่างสะดวกสบายไปยังที่ทำงาน ร้านค้า สถานศึกษา ซึ่งสถานที่ดังกล่าวนี้เป็นสถานที่ที่มีการรวมกลุ่มกัน ดังนั้นที่อยู่อาศัยจึงมีแนวโน้มที่จะตั้งรอบ ๆ กับกลุ่มของสถานที่เหล่านั้นด้วยเช่นกัน

2) การประหัตจากภายนอก (External Economy) การรวมกลุ่มกันของที่อยู่อาศัยดังกล่าว จะช่วยให้เกิดความประหัตจากการใช้สาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ร่วมกัน เช่น ถนน สถานศึกษา สถานรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมอื่น ๆ อีกด้วย

ในสภาพปัจจุบันนี้ ในเมืองใหญ่ต่าง ๆ ที่มีการเพิ่มขึ้นของประชากรภายในเมืองและมีความแออัดคับคั่งของกิจกรรมต่าง ๆ ภายในเมือง ทำให้การบริการทั้งด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการภายในเมืองไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้อยู่อาศัยภายในเมือง ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวถึงมักจะมีการขยายการบริการด้านสาธารณูปโภคออกสู่เขตชานเมืองโดยรอบ ซึ่งทำให้บรรดาที่อยู่อาศัยและกิจกรรมบริการต่าง ๆ กระจายออกจากเมืองไปตามเส้นทางสาธารณูปโภคเหล่านั้น อันเป็นการพัฒนาพื้นที่ซึ่งมิได้ใช้ประโยชน์ และขยายขอบเขตของเมืองออกไปมากยิ่งขึ้น

สรุปแนวความคิดเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยจากนักคิดและนักทฤษฎี ทั้งหลายนั้น ต่างมีความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัยว่าควรมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ควรพิจารณาถึง คือ

- สภาพสิ่งแวดล้อมที่ติดต่อการอยู่อาศัย
- สะดวกในการเดินทางเข้าถึงที่อยู่อาศัย และสะดวกในการเดินทางจากที่อยู่อาศัยไปยังแหล่งบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะที่ทำงาน
- อยู่ในบริเวณที่มีสาธารณูปโภคและสาธารณูปการดี
- สภาพทางสังคมวัฒนธรรมของผู้อยู่อาศัยทั้งเดิมในบริเวณดังกล่าว จะเป็นแรงดึงดูดสำคัญ ให้กลุ่มผู้อยู่อาศัยใหม่เดินทางเข้าอยู่อาศัยในบริเวณนั้นด้วย เช่น ครอบครัวมุสลิม เมื่อจะย้ายที่อยู่ใหม่หรือเลือกที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวใหม่ ก็พยายามเลือกที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ให้อยู่ในละแวกชุมชนมุสลิมด้วยกัน

ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้การเลือกที่ตั้งของผู้อยู่อาศัยในสภาพจริงแตกต่างกันไปตามสภาพ และฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้อยู่อาศัยโดยเฉพาะของผู้ตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยของครอบครัวเป็นสำคัญ

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของที่ทำงาน

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของที่ทำงาน ซึ่งนักคิดและนักทฤษฎีได้สร้างแนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกที่ตั้งของที่ทำงานในหลายแนวทาง ดังนี้คือ

W. Lean และ Brian Goodall (W. Lean 1974 : 169-172) กล่าวถึงที่ตั้งของแหล่งงานว่าจะต้องตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความสามารถในการเข้าถึงได้ดีที่สุด โดยเฉพาะแหล่งงานประเภทกิจการบริษัทหรือองค์กรต่าง ๆ ซึ่งต้องมีการติดต่อกับหน่วยงานอื่น ๆ (เช่น บริษัทหรือสถานราชการอื่น ๆ) จึงต้องการที่ตั้งที่มีการเข้าถึงได้โดยสะดวก เพื่อให้สามารถพัฒนากิจการได้ดีขึ้น ทำให้ได้แรงงานที่มีคุณภาพ และทำให้กิจการมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางอีกด้วย

Greamer (D. Greamer 1969 : 75-77) ได้ศึกษาอย่างละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้งของที่ทำงานทั้งทางด้านอุตสาหกรรม หัตถกรรม และบริษัทหรือสำนักงานในเมือง พบว่ามีแนวโน้มที่จะกระจายตัวของอุตสาหกรรม และหัตถกรรม ออกจากศูนย์กลางเมืองสู่ชานเมือง ในขณะที่จะมีการรวมตัวของสำนักงาน และแหล่งบริการต่าง ๆ ในศูนย์กลางหรือชานกลางของเมืองและความรุนแรงของการกระจายตัว จะมีมากในเมืองเก่ามากกว่าในเมืองสร้างใหม่

Kain และ Williamson (W. Lean 1974 : 169-172) ได้ศึกษาเช่นเดียวกับ Greamer ก็พบข้อมูลเพิ่มเติม ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งของแหล่งงาน พบว่ามีแนวโน้มเติบโตในเขตชานเมืองออกไป และ Williamson ได้ศึกษาในรายละเอียดถึงการตัดสินใจย้ายแหล่งงานดังกล่าว ออกสู่ชานเมืองของผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ พบว่ามีพฤติกรรมที่แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ในระหว่างขนาดของกิจการคือ กิจการขนาดเล็กมีแนวโน้มที่จะย้ายออกเป็นระยะทางใกล้กว่ากิจการขนาดใหญ่

Needham (Heedham Barrie 1978 : 101-107) ได้กล่าวถึงที่ตั้งของที่ทำงาน กิจการสำนักงานว่าในกิจการสำนักงานนั้นจะเกิดการรวมกลุ่มของกิจการสำนักงานด้วย 2 สาเหตุคือ

1) การเข้าถึงสำนักงานที่สะดวก เพื่อให้ลูกค้า คนงาน หรือพนักงาน สามารถเดินทางสู่สำนักงานได้สะดวก จากการขนส่งสาธารณะ ดังนั้นกลุ่มที่ตั้งสำนักงานดังกล่าวจึงมักอยู่ในชานกลางของเมือง

2) การประหยัดจากภายนอก สำนักงานต่าง ๆ มักมีการรวมตัวกัน เพื่อจะได้มีการติดต่อข่าวสารระหว่างสำนักงานได้สะดวกรวดเร็ว เป็นประโยชน์ต่อกิจการนั้น ๆ

สรุปเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของสถานที่ทำงาน จากนักคิดและนักทฤษฎีต่าง ๆ แล้วพบว่า มีแนวความคิดในการเลือกที่ตั้งของที่ทำงานด้วย 4 ปัจจัย คือ

1) มีการเข้าถึงที่ดี (Good Accessibility) เพื่อให้สามารถขนส่งวัตถุดิบและผลผลิตต่าง ๆ ได้โดยสะดวก เพื่อให้คนงานหรือพนักงานของตนสามารถเดินทางเข้าสู่แหล่งกิจการได้ง่าย รวมทั้งสามารถติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และทำให้กิจการของตนเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น

2) เลือกที่ตั้งในบริเวณที่จะเกิดความประหัตจากภายนอก (External Economy) นั่นคือ จะต้องมีการรวมตัวของกิจการต่าง ๆ ของบรรดาสำนักงาน บริษัท โรงงานอุตสาหกรรมในกลุ่มเดียวกันไว้ เพื่อให้ประหัตในการลงทุนทั้งทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่สามารถใช้ร่วมกันได้โดยสะดวก

3) มีที่ตั้งอยู่ใกล้ที่อยู่อาศัยของคนงาน จะเกิดประโยชน์ทั้งแก่หน่วยงานนั้น ๆ และแก่คนงานอีกด้วย แต่ในความเป็นจริงจะเกิดขึ้นได้เฉพาะในกิจการหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่มีทุนสูงหรือเป็นกิจการขนาดใหญ่เท่านั้น จึงจะคุ้มในการลงทุนที่ต้องจัดสร้างที่อยู่อาศัยคนงาน หรือการลงทุนก่อสร้างกิจการในที่ดินที่มีราคาสูงในย่านชุมชนดังกล่าว

4) และมีแนวโน้มที่กิจการแห่งงานขนาดใหญ่ โดยเฉพาะกิจการอุตสาหกรรม หรือสถานที่ราชการบางประเภท ซึ่งใช้พื้นที่มากจะพยายามขยายตัวออกสู่ชานเมือง เพื่อให้การลงทุนด้านที่ดินในกิจการของตนไม่สูงมากนัก

อย่างไรก็ตาม ในการเลือกที่ตั้งของบรรดาแห่งงานทั้งหลายด้าน โดยทั่วไป ก็มักจะคำนึงถึงทั้ง 4 ปัจจัยข้างต้นนั้นไปพร้อมกันเป็นสำคัญ เพราะจะเป็นการลดต้นทุนประหัตค่าใช้จ่ายทั้งในปัจจุบันและอนาคต อันจะทำให้ไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่เมืองแก่ผู้ประกอบการในแห่งงานอื่น ๆ และแก่ลูกจ้าง พนักงาน หรือแก่บรรดาผู้ใช้บริการจากแห่งงานทั้งหลายนั้นอีกด้วย ซึ่งสามารถแยกพิจารณาการเลือกทำเลที่ตั้งของบรรดาแห่งงานตามปัจจัยในการเลือกที่ตั้งทั้ง 3 และปัจจัยเสริมอื่น ๆ ได้ดังรายละเอียดดังนี้คือ

แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน

จากที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับทำเลที่ตั้งของที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน พบว่า ต่างมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพราะต้องมีการเคลื่อนที่ไปมาระหว่างบ้านและสถานที่ทำงานประจำในปริมาณสูง ถ้าไม่มีการเดินทางไปทำงานก็คงจะไม่มีเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ เนื่องจากโดยทั่วไป บริเวณที่เป็นที่ทำงานหรือแห่งงานทั้งหลาย จะเป็นบริเวณที่คนต้องประกอบกิจกรรม เป็นเขตรวมตัวมีความหนาแน่นปานกลางถึงสูง ส่วนเขตที่อยู่อาศัยเป็นเขตกระจายตัวจะมีความหนาแน่นรองลงไป ซึ่งความสัมพันธ์ในระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงานซึ่งมีความสำคัญดังกล่าวจึงได้มีผู้ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงาน ดังนี้คือ

Needham ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงานประเภทสำคัญ ๆ ว่า ในระหว่างที่อยู่อาศัยและโรงงานอุตสาหกรรมนั้น บรรดาโรงงานที่ต้องการที่ตั้งในบริเวณใกล้กับกลุ่มที่อยู่อาศัย เพื่อให้สามารถดึงดูดคนงานเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรมได้โดยสะดวก โดยเฉพาะโรงงานอุตสาหกรรมที่ต้องการคนงานหญิง

ส่วนในระหว่างที่อยู่อาศัยและสำนักงาน จะพบว่า บรรดาพนักงานซึ่งมักจะมีฐานะความเป็นอยู่ในระดับที่ดี บางกลุ่มอาจอยู่อาศัยแยกออกจากบุคคลในระดัปลดลงที่ต่ำกว่า และไม่สนใจว่าที่อยู่กับสำนักงานต้องอยู่ใกล้กันหรือสัมพันธ์ต่อกันในเชิงระยะทางเท่ากับโรงงานอุตสาหกรรมในบางกรณีสำนักงานมักจะย้ายที่ตั้งเข้าไปใกล้ที่อยู่อาศัยของพนักงานของตน ซึ่งอย่างไรก็ตามการเคลื่อนย้ายของกิจการประเภทสำนักงานดังกล่าว จะเป็นการเคลื่อนย้ายออกจากเขตเมืองหรือย่านการค้าเข้าสู่บริเวณที่ตั้งที่อยู่อาศัยของพนักงานด้วยระยะทางที่สั้นกว่า การเคลื่อนย้ายของกิจการประเภท โรงงานอุตสาหกรรมเข้าสู่บริเวณที่อยู่อาศัย เพราะกิจการประเภทสำนักงานต้องการความสะดวกในการเข้าถึงและสะดวกในการดำเนินกิจการมากกว่าในกิจการประเภทอุตสาหกรรม

Berry และ Horton ได้ศึกษาการเดินทางไปทำงานของประชากรในเมือง โดยพยายามศึกษาถึงตำแหน่งของแหล่งงานกับตำแหน่งที่มีประชากรเดินทางออกมายังแหล่งงานนั้น ๆ หรือตำแหน่งของที่อยู่อาศัยพบว่า

ในกรณีที่แหล่งงานในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง จะมีประชากรเดินทางมาจากทุกแห่งของเมือง โดยรูปแบบของการจัดตัวของแหล่งที่มีของประชากรวางตัวเป็นแนวยาวไปตามถนนที่เป็นถนนหลักหรือทางด่วนต่าง ๆ

ในกรณีที่แหล่งงานอยู่ในบริเวณขอบของศูนย์กลางธุรกิจการค้าของเมือง จะมีรูปแบบของการเดินทางจากแหล่งที่มาคล้ายคลึงกันกับแหล่งงานของศูนย์กลางธุรกิจการค้า โดยมีรูปแบบวางตัวเป็นแนวยาวไปตามถนนเช่นเดียวกัน

แหล่งงานในเขตชานเมือง จะไม่มีรูปแบบของการเดินทางอย่างขอบเขตแรก แต่มีที่ทำการจัดกระจายจากเขตทั่วไป และได้เสนอตัวกำหนดที่เข้ามามีบทบาทการรูปแบบการเดินทางทั้ง 3 ลักษณะว่าประกอบด้วย

- เส้นทางคมนาคมและระยะทาง ที่อยู่อาศัยที่อยู่ใกล้เส้นทางคมนาคมจะสามารถเดินทางได้โดยสะดวกรวดเร็ว ลดเวลาในการเดินทาง

- อารมณ์การทำงานและรายได้ พบว่าประชากรที่มีรายได้ดีจะมีระยะทางในการเดินทางไปทำงานเป็นระยะทางที่ไกลกว่า และจะยึดที่อยู่อาศัยในเขตชานเมืองที่อยู่ใกล้แนวถนนหลักหรือทางด่วน ทำให้สามารถเดินทางเข้าถึงที่ทำงานได้สะดวกรวดเร็ว

ส่วนผู้มีรายได้น้อยจะพยายามเลือกที่อยู่อาศัยใกล้ที่ทำงาน โดยพยายามใช้เวลาให้สั้นและเสียค่าขนส่งหรือค่าเดินทางให้ถูกที่สุด และมักเดินทางโดยอาศัยบริการขนส่งสาธารณะการเดินทางจะมีระยะทางสั้นมากกว่าผู้มีรายได้ดี

- ลักษณะทางเชื้อชาติของประชากร ทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางเชื้อชาติ และวัฒนธรรมไปตั้งที่อยู่อาศัยเป็นกลุ่มก้อนในบางส่วนของเมือง ทำให้ปริมาณการเดินทางไปทำงานในส่วนดังกล่าวของเมืองมีปริมาณสูง

Prayag Mehta ได้ศึกษาปัญหาที่อยู่อาศัยของพนักงานในกิจการโรงงานอุตสาหกรรมบริษัทและสำนักงานต่าง ๆ ในประเทศอินเดีย พบว่า การจัดสร้างที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับแหล่งงาน จะช่วยให้เกิดประโยชน์แก่เจ้าของกิจการ ในกรณีที่พนักงานจะสามารถเข้าทำงานนอกเวลาปกติได้โดยสะดวก และเกิดประโยชน์แก่พนักงานที่จะลดค่าใช้จ่าย และเวลาในการเดินทาง และเป็น การเสริมสร้างรายได้พิเศษจากการทำงานพิเศษนอกเวลาแก่ครอบครัวอีกด้วย

สมชาย เตชะพรหมพันธ์ กล่าวถึงความสัมพันธ์ในระหว่างที่อยู่อาศัยและที่ทำงานว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากรูปแบบของการเดินทางของประชากรในตัวเมืองในรอบ 24 ชั่วโมง จะเกิดการเดินทางสูงสุดใน 2 ช่วงเวลาใน 1 วัน คือ ช่วงเช้าตั้งแต่เวลา 6.30-8.30 น. และช่วงตอนเย็นตั้งแต่ 16.00-18.00 น. ใน 2 ช่วงเวลานี้จะมีปริมาณการเดินทางของประชากรภายในเมืองสูงสุด โดยเป็นการเดินทางของประชากรเพื่อไปทำงานจากที่อยู่อาศัยไปยังที่ทำงานในช่วงเช้า และจากที่ทำงานกลับสู่ที่อยู่อาศัยในช่วงเย็น

นิพนธ์ บุญยรัตนพันธ์ ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ในระหว่างที่อยู่อาศัยและสถานที่ทำงาน จากผลการศึกษาวิจัย การเดินทางที่เกิดจากเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ 5 แห่ง ในกรุงเทพมหานคร พบว่า การเดินทางที่เกิดจากเคหะชุมชนส่วนใหญ่จะเป็นการเดินทางเพื่อไปยังสถานที่ทำงานมากที่สุด และเดินทางไปยังสถานศึกษาเป็นอันดับรองลงไป เป็นปริมาณร้อยละ 42 ของการเดินทางที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยพบว่า จำนวนผู้อยู่อาศัยในครอบครัวมีผลต่อการเดินทางมากที่สุด

ศุภฤกษ์ มัลลิกะมาลย์ ได้ศึกษาถึงแนวโน้มของเคหะการในกรุงเทพมหานคร และพบว่า ที่ตั้งของเคหะการขึ้นอยู่อย่างมากกับ แหล่งงานและระบบการขนส่ง ถ้ามีการกระจายแหล่งงานออกไปมาก และมีการปรับปรุงระบบขนส่งให้ดีขึ้นจะมีผลให้ย่านที่พักอาศัยกระจายตัวออกไป ในทางตรงกันข้ามหากแหล่งงานยังคงหนาแน่นอยู่ในศูนย์กลางของเมือง และระบบการขนส่งเป็นเช่นเดิมจะมีผลให้ย่านที่พักอาศัยกระจุกตัวเลื่อนเข้าสู่ศูนย์กลางของเมือง

แนวความคิดเกี่ยวกับการย้ายที่อยู่อาศัย

การย้ายที่อยู่อาศัยของประชากรย่อมมีผลกระทบต่อกิจวัตรประจำวันและบริเวณที่อยู่อาศัยทั้งที่เก่าและที่ใหม่ เขตที่อยู่อาศัยจึงไม่หยุดนิ่งอยู่กับที่ จะต้องเปลี่ยนไปตามกาลเวลา ทางด้านสภาพ สังคม ประชากร ความหนาแน่น และอื่น ๆ อีกมาก ฉัตรชัย พงศ์ประสูร (2527 : 97-101) อธิบายถึง สาเหตุของการย้ายที่อยู่อาศัยว่า มีปัจจัยที่เป็นมูลเหตุให้ย้ายที่อยู่อาศัยได้แก่

1. ความจำเป็นต้องย้ายออกที่เก่าด้วยเหตุผลบางประการ เช่น ถูกไล่ที่ ถูกไล่ออกตลอดจนไม่สามารถเสียดำเช่าได้
2. เกิดความจำเป็นในการปรับฐานะทางสังคม เช่น แต่งงาน ด้าย หรือหย่าร้าง เกิดขึ้นในครอบครัว หรือเกิดเปลี่ยนงานใหม่ หรือรายได้ของครอบครัวเปลี่ยนไป
3. ความต้องการในเรื่องที่อยู่อาศัยเปลี่ยนไป อันอาจเนื่องจากสภาพแวดล้อมบางอย่างภายในบ้านเปลี่ยนไป เช่น ขนาดของครอบครัวใหญ่ขึ้น
4. เกิดจากแรงดึงดูดจากบ้านที่อยู่อาศัยอื่นเกิดขึ้นในแถบชานเมืองเป็นตัวดึงดูด

สำหรับสาเหตุต่าง ๆ ใน 2 ข้อแรก เป็นการย้ายที่ถูกบังคับ (FORCED MOVES) ส่วนสองประการหลังเป็นการย้ายแบบสมัครใจ (VOLUNTARY MOVES) เมื่อพิจารณามูลเหตุข้างต้นนั้น จัดว่าเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการย้ายที่อยู่อาศัย ซึ่งประกอบด้วยแรงกระตุ้นที่ไม่พึงปรารถนา และแรงกระตุ้นอันพึงปรารถนา

1. แรงกระตุ้นที่ไม่พึงปรารถนา ได้แก่

- ขนาดของที่อยู่อาศัย คือไม่พอใจที่อยู่อาศัยเก่า ซึ่งอาจเกิดได้ทั้งในวัยเริ่มต้นครอบครัวและวัยชรา วัยเริ่มต้นครอบครัวสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนวัยชราสมาชิกลดน้อยลง จึงต้องปรับขนาดของบ้านให้พอดีกับความต้องการ
- ราคามูลค่า โดยเฉพาะค่าเช่าบ้านถ้าราคาเช่าแพงขึ้นเรื่อย ๆ ก็อาจมีการย้ายที่อยู่ใหม่ ในราชที่มีฐานะดีก็อาจจะย้ายไปอยู่ในที่อยู่อาศัยที่มีราคาสูงขึ้นก็ได้
- สภาพตัวบ้านและละแวกที่อยู่อาศัย ถ้าสภาพบ้านและสภาพแวดล้อมไม่ดีผู้อยู่อาศัยก็คงอยากจะทำที่อยู่ใหม่หากเป็นไปได้
- ความสะดวกในการเข้าถึง ในเรื่องการเดินทางไปทำงาน ทำธุรกิจตลอดจนรับบริการต่าง ๆ เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้คนย้ายที่อยู่ใหม่

2. แรงกระตุ้นอันพึงปรารถนา ได้แก่

- ความหวังในเรื่องอยู่ดีกินดี ซึ่งเกิดจากความสะดวกสบายทางวัตถุของสังคมสมัยใหม่ ในแง่ทำเลที่ตั้งที่อยู่อาศัย ซึ่งสนองความต้องการดังกล่าวได้ดี คือ คอนโดมิเนียมอพาร์ทเมนท์ที่ตั้งอยู่ในเมืองใกล้กับความสะดวกทุกอย่าง ซึ่งอาจถูกใจคนโสดหรือคู่แต่งงานที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวที่ยังไม่มีบุตร
- ความหวังเกี่ยวกับครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการเติบโตของเด็ก ๆ ตัวบ้าน สนามหญ้า เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้ครอบครัวชั้นกลางขึ้นไปอาศัยในย่านเดียวกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง "การศึกษาเปรียบเทียบการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยของข้าราชการทหารและข้าราชการตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร" ของ ปรพัทธ์ กุญามทอง (2536) พบว่า การจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยของกองทัพบก กองทัพอากาศ และกรมตำรวจ ต่างตระหนักถึงความสำคัญของการให้สวัสดิการของข้าราชการและพนักงานในสังกัด และพยายามอย่างเต็มที่ที่จะตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัย ให้แก่ข้าราชการและพนักงานเหล่านั้น เป็นประเภทอาคารสังเคราะห์และแฟลตที่พิกส่วนกลาง ซึ่งเป็นโครงการสวัสดิการที่อยู่อาศัยที่ชัดเจนที่สุดของทั้ง 4 หน่วยงาน โดยปัจจุบันมีโครงการสวัสดิการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานคร ดังนี้

1. กองทัพบก 8 แห่ง จำนวน 2,806 หน่วย
2. กองทัพอากาศ 3 แห่ง จำนวน 2,573 หน่วย
3. กองทัพอากาศ 3 แห่ง จำนวน 3,500 หน่วย
4. กรมตำรวจ 5 แห่ง จำนวน 3,725 หน่วย

จากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า กองทัพอากาศและกรมตำรวจ ตำแหน่งที่ตั้งโครงการจะมีระยะทางไกล จากที่ทำงานกองทัพบก และกองทัพอากาศ ระบบรักษาและดูแลชุมชนผู้พักอาศัยทั้ง 4 แห่ง ส่วนใหญ่มีความพึงพอใจปานกลางถึงค่อนข้างมากและในเรื่องของระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ โครงการสวัสดิการที่อยู่อาศัยของกองทัพอากาศ มีความพึงพอใจ พอใช้ถึงค่อนข้างดี รองลงไปได้แก่ กองทัพอากาศ และกองทัพบก อยู่ในเกณฑ์พอใช้ และสุดท้ายได้แก่ กรมตำรวจ อยู่ในเกณฑ์ควรปรับปรุงเป็นส่วนใหญ่

สำหรับความต้องการที่อยู่อาศัยนั้น ประเภทที่อยู่อาศัยที่ต้องการมากที่สุด คือ บ้านเดี่ยว รองลงมาเป็นทาวน์เฮ้าส์ โดยโครงการต้องตั้งอยู่ในทำเลที่สะดวกต่อการเดินทาง ควรดำเนินโครงการต่อเนื่องทุก ๆ ปี เพื่อให้ข้าราชการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ราคาบ้านต้องถูกกว่าโครงการเอกชนทั่ว ๆ ไป มีระบบรักษาความปลอดภัยหน่วยงานจัดหาแหล่งเงินกู้ซื้อบ้านราคาถูก และมีการดูแลชุมชนที่ดีด้วย