

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินโครงการ¹

การพิจารณาโครงการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงการของรัฐบาลหรือธุรกิจเอกชน จะต้องมีความต้องการตัดสินใจเลือกโครงการ ปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะทรัพยากรมีจำกัด ในส่วนของรัฐบาลก็มีงบประมาณจำกัด ในส่วนของธุรกิจเอกชนก็มีเงินลงทุนจำกัด แท้จริงแล้วทรัพยากรมีใช้หมายถึงแต่เฉพาะตัวเงินเท่านั้น แต่หมายถึงสิ่งอื่น ๆ เช่น แหล่งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เหมืองลิกไนต์ แหล่งต้นน้ำลำธาร เป็นต้น ซึ่งอาจถือได้ว่ามีอยู่จำกัดทั้งสิ้น และขณะที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดนี้ หนทางที่จะใช้ทรัพยากรก็มีอยู่มากมาย ฉะนั้นปัญหาในการตัดสินใจก็คือ ทำอย่างไรจึงจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และให้ความเป็นธรรมแก่สังคมมากที่สุด กล่าวคือจะต้องให้สังคมได้รับประโยชน์จากโครงการโดยทั่วถึงกัน

2. ขั้นตอนการประเมินโครงการ²

การประเมินโครงการต่าง ๆ อาจแบ่งได้ออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

2.1 การประเมินก่อนการดำเนินการ (Feasibility Study) เป็นการประเมินผลในขั้นวางแผนเพื่อตัดสินใจเลือกโครงการ ซึ่งต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของงาน ขอบเขตของงาน กำหนดวิธีการดำเนินงาน พิจารณาความคุ้มค่าในการลงทุน จัดเตรียมแผนงานในขั้นการดำเนินงาน

¹ กองโครงการ ฝ่ายโครงการและแผนงาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย , การประเมินโครงการ , หน้า 1 (เอกสารอัดสำเนา)

² เรื่องเดียวกัน , หน้าเดียวกัน.

2.2 การประเมินขณะดำเนินการ (Concurrent Assessment) เป็นการประเมินว่า ในระหว่างการดำเนินตามโครงการนั้น งานได้สำเร็จลุล่วงไปตามกำหนดหรือไม่ มีข้อขัดข้องทาง เทคนิคในการบริหาร และการเงินอย่างไร

2.3 การประเมินภายหลังการดำเนินการ (Impact Study หรือ Post-Project Evaluation) เป็นการประเมินผลเมื่อได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว เพื่อสำรวจผลที่เกิดขึ้นจริงว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ มีผลกระทบต่อโครงการอื่นภายในสาขา เดียวกันและต่างสาขากันอย่างไร หาสาเหตุที่ทำให้โครงการสัมฤทธิ์ผลหรือล้มเหลว ศึกษาผลเสีย ที่ไม่ได้คาดหวังไว้ หาช่องทางแก้ปัญหาและข้อขัดข้อง และพิจารณาปรับปรุงโครงการ

3. การประเมินก่อนการดำเนินการ³ (Feasibility Study)

ในการประเมินก่อนการดำเนินการ จะพิจารณาความเหมาะสมของโครงการในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้ คือ³

3.1 ด้านเทคนิค การประเมินผลด้านเทคนิคจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของโครงการ แต่ละโครงการ แต่จะมีข้อพิจารณาคล้ายกัน ดังนี้

ก. ขนาดของโครงการ (Scale) โดยการพิจารณาถึงความสามารถในด้าน เทคนิค ต้นทุนการผลิต และความต้องการในอนาคต เช่น โรงงานขนาดใหญ่เมื่อผลิตเต็มตามกำลัง ผลิตของโครงการจะต้องใช้เวลา 10-15 ปีข้างหน้า หลังจากที่ได้สร้างโรงงานแล้วจะทำให้ การดำเนินงานในระยะแรกไม่สามารถผลิตเต็มกำลังการผลิตได้ โดยจะมีกำลังผลิตเหลืออยู่เฉย ๆ (Idle Capacity) ดังนั้นการก่อสร้างโรงงานจึงควรก่อสร้างเป็นช่วง (Stage) ตามขนาดของ ความต้องการ (Demand)

³ นิอุบล กระจ่างเมธีกุล "หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการลงทุนในด้านเศรษฐกิจของเขื่อน อเนกประสงค์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 13

ข. วิธีการและกระบวนการดำเนินงาน (Method and Process) กิจกรรมในสาขาที่มีความก้าวหน้าทางเทคนิคอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องพิจารณาความล้ำสมัยด้านเทคนิคด้วย และสำหรับประเทศด้อยพัฒนาควรใช้กรรมวิธีการผลิตง่าย ๆ ที่ใช้แรงงานมาก มากกว่าใช้กรรมวิธีที่ซับซ้อนแต่ใช้แรงงานน้อย ทั้งนี้เพราะประเทศด้อยพัฒนาจะมีแรงงานที่ว่างงานมาก และมีอัตราค่าจ้างแรงงานต่ำ นอกจากนี้คนที่มีความชำนาญในการบำรุงรักษาลังก่อสร้างที่ใช้เทคนิคสมัยใหม่ยังมีไม่เพียงพอ

ค. ทาเลสสถานที่ตั้ง (Location) ตัวอย่างเช่นการเลือกที่ตั้งโครงการโรงไฟฟ้าที่ดีที่สุดจะประหยัดเงินลงทุนได้มาก และควรมีการเผื่อไว้สำหรับการขยายงานในอนาคตด้วย

ง. กำหนดเวลาการก่อสร้าง (Scheduling of Construction) เวลาที่ใช้ในการก่อสร้างควรจะมีการวางแผนไว้ให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง และควรคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่อาจมีผลต่อเวลาที่ใช้ในการก่อสร้างโครงการด้วย เช่น การเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล

จ. ปริมาณวัสดุที่จะต้องใช้ในการก่อสร้าง (Materials) จะต้องมีการสำรวจคุณภาพและปริมาณวัสดุที่จำเป็นต้องใช้ในการก่อสร้าง เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีวัสดุที่มีคุณภาพและปริมาณวัสดุที่จำเป็นจะต้องใช้ในการก่อสร้าง เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีวัสดุที่มีคุณภาพและปริมาณวัสดุที่มีคุณภาพเหมาะสมและเพียงพอ

3.2 ด้านเศรษฐกิจ ในการประเมินด้านเศรษฐกิจของโครงการ จะพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ก. โครงการที่กำลังจะก่อสร้างนั้นช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของส่วนรวมหรือไม่ ซึ่งจะต้องมีการศึกษาถึงสภาพเศรษฐกิจโดยรวม โดยปกติจะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการศึกษาและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังมีการประมาณความต้องการด้านต่าง ๆ ในอนาคต และใช้เป็นข้อมูลประกอบในการจัดเรียงลำดับโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

ข. โครงการนั้นช่วยพัฒนาเศรษฐกิจในสาขาเศรษฐกิจเดียวกันหรือไม่ (Section) โดยจะต้องมีการวิเคราะห์ความต้องการของโครงการ แม้ว่าแนวโน้มของความต้องการจะปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาแล้วก็ตาม แต่ก็ยังต้องมีการวิเคราะห์ความต้องการในสาขาที่เกี่ยวข้องให้ละเอียดและแน่นอนมากขึ้น ซึ่งวิธีการวิเคราะห์ความต้องการนี้จะแตกต่างกันไปตามสาขาเศรษฐกิจแต่ละสาขา ตามลักษณะของแต่ละโครงการ

ค. ผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นมีจำนวนมากพอหรือไม่ โดยพิจารณาจากอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจของโครงการ (Economic Rat of Return) ซึ่งได้มาจากการเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของโครงการที่สามารถจะวัดเป็นมูลค่าได้ (Measurable Cost and Benefit) นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาครอบคลุมไปถึงผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจทั้งหมดอีกด้วย

3.3 ด้านการเงิน โดยพิจารณาในเรื่องดังนี้ คือ

ก. การทบทวนงบการเงินในอดีต โดยจะพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ คือ

- การตีราคาสินทรัพย์ประจำเหมาะสมหรือไม่
- มีลูกหนี้ค้างชำระนานเกินไปหรือไม่
- เงื่อนไขในการชำระหนี้ของเจ้าหนี้ในปัจจุบันเป็นอย่างไร
- วิธีการตัดจำหน่ายค่าเสื่อมราคาเหมาะสมหรือไม่
- ได้มีการกันกำไรไว้จ่ายเงินปันผลเท่าไร และเก็บไว้ลงทุนต่อเท่าไร
- การตีราคาสินค้าคงคลังสมเหตุสมผลหรือไม่
- มีเจ้าหนี้ที่ไม่แน่นอน และมีการกันเงินสำรองที่ซ่อนเร้นไว้โดยไม่ปรากฏในงบดุลบ้างหรือไม่

ข. การก่อสร้างจะใช้เงินทุนเท่าไร

ค. แยกประเภทแหล่งที่มาของเงินทุนที่ใช้ในการก่อสร้าง เพื่อให้มั่นใจว่ามีเงินทุนเพียงพอ โดยปกติเงินทุนจะมาจากการดำเนินการเอง (สำรองค่าเสื่อมราคาและกำไรสะสม) เงินกู้ระยะยาว หรือบางทีอาจจะมีเงินกู้ระยะสั้น หรือเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากรัฐบาล ซึ่งพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- มีแหล่งเงินทุนเพียงพอในการก่อสร้างหรือไม่
- ฐานะการเงินของกิจการดีเพียงพอหรือไม่
- อัตราผลตอบแทนจากการดำเนินงานดีหรือไม่
- กำไรจากการดำเนินการเพียงพอชำระหนี้หรือไม่

3.4 ด้านการเมือง โครงการต่าง ๆ ที่ได้รับการอนุมัติด้านการเมืองโดยปกติจะต้องผ่านการประเมินผลด้านเศรษฐกิจและเทคนิค โครงการที่ไม่เหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจอาจทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการต่อต้านการก่อสร้างได้ ซึ่งหากผู้ได้รับผลกระทบกระเทือนจากโครงการมีมาก ก็อาจส่งผลให้มีการใช้กระบวนการทางการเมืองยับยั้งโครงการได้

3.5 ด้านสังคม การลงทุนโครงการจะได้รับการยอมรับก็ต่อเมื่อ ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการจะตอบโต้ (Response) ในทางที่ติดโครงการ เช่น โครงการนำน้ำเสียมาผ่านกระบวนการให้สะอาด แล้วนำมาผลิตเป็นน้ำประปากลับมาใช้อีก จะไม่เป็นที่ยอมรับทางสังคม

3.6 ด้านสภาพแวดล้อมและนิเวศวิทยา (Environment and Ecology) ในปัจจุบันการศึกษาวิเคราะห์โครงการใหญ่ ๆ ต่อสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาโครงการนอกเหนือจากด้านอื่น ๆ ที่กล่าวมา ซึ่งจะต้องพิจารณาในด้านปัญหามลภาวะทางน้ำ (Water Pollution) ปัญหามลภาวะทางดิน (Land Pollution) ปัญหามลภาวะทางอากาศ (Air Pollution) ปัญหาด้านสาธารณสุข (Public Health Effects) สิ่งแวดล้อมกายภาพ (Physical Environment) ความงามตามธรรมชาติ (Aesthetic) และโบราณคดี (Archeaology)

4. การประเมินขณะดำเนินการ (Concurrent Assessment)⁴

การประเมินขณะดำเนินการ นับว่ามีความสำคัญยิ่งที่ช่วยให้ผลงานของโครงการประสบความสำเร็จ การประเมินส่วนใหญ่มักจะมุ่งประเด็นการประเมินผลผลิตขั้นสุดท้ายของโครงการ (Outcome) และมักจะพบว่าบ่อยครั้งที่โครงการไม่ได้ผลบรรลุถึงเป้าหมาย หรือไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรนั้น เพราะโครงการนั้นยังมีได้นำนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติ หรือยังมิได้มีการปฏิบัติงานอย่างจริงจังนั่นเอง

ในอดีตมักมองข้ามในจุดของการประเมินโครงการช่วงนี้ การพิจารณา แยกประเมินผลการปฏิบัติและติดตามงานออกเป็นประเด็นสำคัญก็เนื่องจากการประเมินช่วงนี้ได้ถูกละเลย ulyกกล่าวว่าเป็นเรื่องของการบริหาร การจัดการโครงการ

แนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินดำเนินการ

การประเมินขณะดำเนินการ หมายถึงการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงด้านต่าง ๆ ของโครงการตั้งแต่แนวความคิด งบประมาณที่จะใช้จ่าย กลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้ ฯลฯ เพื่อตรวจสอบว่า ได้มีการปฏิบัติงานในโครงการสอดคล้องกับแผนงานที่วางไว้หรือไม่ เป็นการสืบค้นทำนายว่ามีปัญหาใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นเพื่อจะได้เตรียมการแก้ไขการทำงานหรือเปลี่ยนแปลงกิจกรรมต่าง ๆ ได้ทันท่วงที

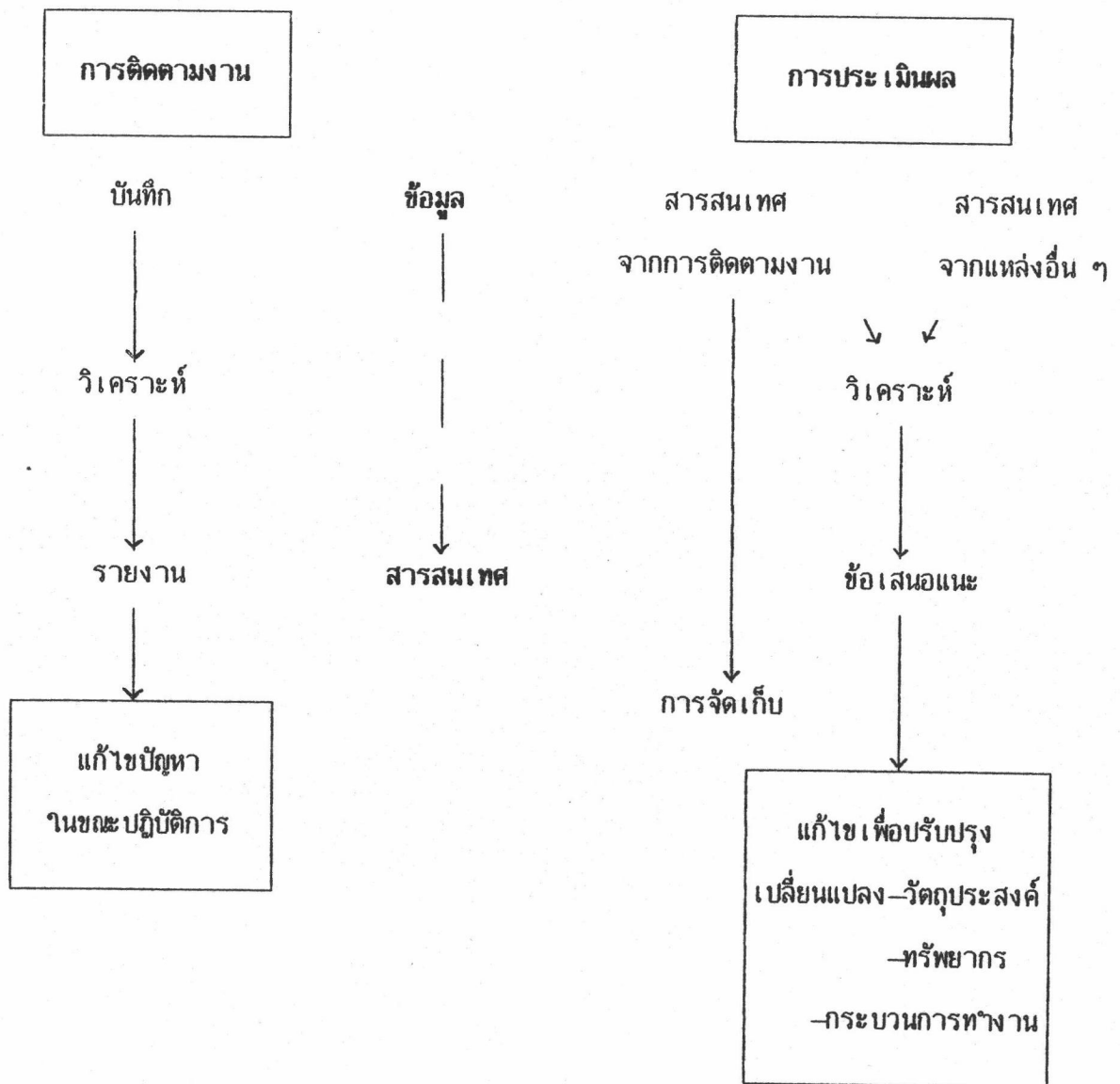
การประเมินการปฏิบัติและติดตามงานใช้เป็นเครื่องตรวจสอบแผนปฏิบัติงาน (Implementation Plan) เป็นกระบวนการหนึ่งในกลไกของการบริหารโครงการที่จัดทำขึ้น (Built-in Process) เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารจัดการโครงการ ถ้าในหน่วยงานมีฝ่ายวิจัยจะประเมินผลการประเมินกระบวนการและติดตามงานก็ควรที่จะใช้ ผู้ประเมินภายในเพราะใกล้ชิด สัมพันธ์กับเรื่องกลไกของการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี

การทอนแผนงานมาสู่แผนปฏิบัติการในโครงการนี้มิได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติแต่เป็นช่วงที่จะต้องจัดการให้เกิดขึ้น เป็นช่วงที่อ่อนไหวและแปรเปลี่ยนมากมีองค์ประกอบที่ซับซ้อนเปลี่ยนแปลงเร็วหลาย ๆ ตัวแปร นับตั้งแต่ด้านบุคคล องค์กร บรรยากาศ นโยบาย และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ฯลฯ

⁴ นิสา ชูโรต, การประเมินโครงการ , (กรุงเทพฯ : หจก.พีเอ็น การพิมพ์ , 2538)

ต่าง เข้ามามีบทบาทปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นช่วงที่แผนงานมาสู่แผนปฏิบัติการนั้น จึงเป็นช่วงที่มีความไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงสูง เนื่องจากทุกฝ่ายต้องค่อย ๆ ปรับแนวความคิด วิธีการ ฯลฯ เข้าหากันอยู่ตลอดเวลา นโยบายที่เขียนไว้จากแนวความคิด เมื่อแปลงมาเป็นแผนปฏิบัติก็ย่อมจะมีความแตกต่างคลาดเคลื่อนไปจากเดิม และถ้ายิ่งเป็นนโยบายในระดับชาติเมื่อมาสู่แผนปฏิบัติระดับท้องถิ่นความแตกต่างก็ย่อมจะมีสูงมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนปฏิบัติการโครงการบริการสังคม ความซับซ้อนและแง่มุมของแผนปฏิบัติย่อมจะมากเพิ่มขึ้น

แผนภูมิที่ 2.1 ความสัมพันธ์ของการติดตามงาน และการประเมินผล



การดำเนินการโครงการที่ได้ผลสำเร็จ คือ มีความเปลี่ยนแปลงในทัศนคติ ความชำนาญ และมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้รับบริการเกิดขึ้น เพราะผู้บริหารโครงการ และผู้ปฏิบัติงานในโครงการ มีความร่วมมือที่จะปรับตัวอุปสรรค วิธีดำเนินงานของโครงการที่เขียนไว้แต่แรกให้เข้ากับความต้องการและความสนใจของผู้ร่วมทำโครงการ และผู้รับบริการให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นนั่นเอง ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ผู้บริหารโครงการได้จัดทำระบบการติดตามและประเมินผลโครงการเป็นประจำ เพื่อควบคุม ระวัง ดูแล กำกับตรวจสอบเป็นระยะๆ ว่ามีการปฏิบัติงานจริง กิจกรรมต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตรงตามกลุ่มเป้าหมาย ตรงตามเวลาที่วางไว้ในแผนงานหรือไม่ และเกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพ และในช่วงระยะเวลาต่าง ๆ ของโครงการเกิดปัญหาอะไร และปัญหาต่างๆ ได้รับการปรับแก้ไขทันที โดยไม่เกิดผลเสียหายแก่ผู้รับบริการโครงการและงานต่าง ๆ ในโครงการ ตลอดจนผู้ปฏิบัติโครงการก็มีขวัญกำลังใจในการทำงาน เอกสารบันทึกต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการได้ถูกจัดทำไว้เป็นระบบ ซึ่งเมื่อมีผู้ประเมินจากภายนอกมาประเมินโครงการ ก็สามารถตรวจสอบข้อมูลได้ ซึ่งจะช่วยให้ผลสุดท้ายของโครงการประสบความสำเร็จยิ่งขึ้น เพราะความสัมพันธ์ของระบบติดตามงาน การประเมินการปฏิบัติงาน และการประเมินโครงการเกี่ยวเนื่องกัน (ดังแผนภูมิที่ 2.1)

แนวการวิเคราะห์ แนวความคิดในการวิเคราะห์การประเมินกระบวนการปฏิบัติและการติดตามงาน มองได้ 3 แนวทาง คือ

1. การประเมินเกี่ยวกับความพยายาม (Effort) ในการปฏิบัติโครงการซึ่งหมายถึงการวิเคราะห์ทั้งคุณภาพและปริมาณของปัจจัยของโครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในโครงการว่าเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ตรงตามเวลาที่กำหนดไว้เพียงใด ทั้งนี้จะประเมินได้จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการตั้งแต่วัตถุประสงค์ ทรัพยากรที่ใช้ สถานที่ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ ความพร้อม การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่มีคุณภาพและระดับความสามารถของเจ้าหน้าที่ได้มาตรฐาน มีจำนวนพอให้บริการได้เหมาะสมกับขนาดของกลุ่มเป้าหมาย เครื่องมือและวัสดุที่จะใช้ในการให้บริการ ตลอดจนกำหนดการทำงาน เวลา ขนาดของกิจกรรมต่าง ๆ ในการให้บริการ ฯลฯ เปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติจริงๆ ของโครงการว่าตรงตามเกณฑ์ในระดับปริมาณ คุณภาพ และตารางเวลา ผู้ตรวจสอบจะต้องตรวจสอบองค์ประกอบต่างๆ ของการปฏิบัติงาน ตารางเวลาของกิจกรรมที่วางแผนและที่เกิดขึ้นจริง และประเมินผลของกิจกรรมนั้น

2. การประเมินเกี่ยวกับการปฏิบัติ (Process) งานในโครงการมุ่งเน้นการปฏิบัติงานจริง ๆ นั้น ทำกันอย่างไร รูปแบบแผนการทำงานและเคล็ดลับต่าง ๆ ที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จ หรือมีข้อบกพร่องตรงไหน ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น ส่วนประกอบต่างๆ ของกิจกรรมในโครงการต่อเนื่องกันหรือไม่ ผู้ร่วมทำงานได้รับการฝึกฝนให้บริการได้มาตรฐานหรือไม่ ผู้ร่วมงานมองกระบวนการปฏิบัติงานเป็นอย่างไร บริการที่เห็นไปถึงกลุ่มเป้าหมายหรือเปล่า ครอบคลุมครบถ้วนหรือไม่ กลุ่มเป้าหมายเข้าใจและให้ความร่วมมือ และแสดงความรู้สึกอย่างไรกับการบริการ ตลอดจนคนในชุมชนคิดมองเห็นประโยชน์บริการหรือไม่ ฯลฯ

ทั้งนี้ ผู้ประเมินจะต้องเข้าไปคลุกคลีทำความเข้าใจกับบริบทของโครงการอย่างจริงจัง รู้จักคุ้นเคยกับผู้ปฏิบัติงาน สังเกต ฝึกรับรู้การปฏิบัติงานสัมภาษณ์ผู้ร่วมงาน ตรวจสอบข้อมูลแบบบันทึกต่าง ๆ ของการให้บริการ เพื่อตรวจสอบครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย ตรวจสอบสาเหตุการรับเลือกบริการรวมทั้งสำรวจผู้ออกจากบริการกลางคันด้วย นอกจากนี้ยังใช้การสัมภาษณ์ความพอใจ ความเข้าใจ ความคาดหวัง การใช้ประโยชน์ของผู้รับบริการกลุ่มต่างๆ หรือ อาจใช้การสำรวจศึกษาชุมชน เพื่อให้ได้สาเหตุและตัวการต่าง ๆ อันเป็นหลักฐานประกอบหาความสำเร็จ หรือจุดอ่อนของวิธีการปฏิบัติงานในโครงการ

3. ประเมินเกี่ยวกับผลที่เกิดจากการให้บริการ (Specification of Service or treatment) หมายถึง การวิเคราะห์ที่ชี้ให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้นจากการให้บริการ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การให้คำจำกัดความเกี่ยวกับบริการ ชนิดของบริการ หน่วยของบริการ ระยะเวลา หรือช่วงเวลาของการให้บริการและวิธีการให้บริการว่าเป็นการให้เฉพาะตัว หรือเป็นกลุ่ม ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่อหน่วย และผลที่จะเกิด และถ้ามีบริการหลาย ๆ อย่างให้เลือกก็จะต้องมีการเปรียบเทียบวิธีการและผลของค่าใช้จ่ายต่อหน่วยบริการ ตลอดจนการตรวจสอบว่างานได้ดำเนินไปอย่างจริงจัง

ในการวิเคราะห์ผลที่เกิดจากบริการว่าอะไรเป็นสาเหตุเป็นตัวแปรต้น (Independent) และโอกาสต่าง ๆ ผล (dependent) ที่จะเกิดแก่ผู้รับบริการ อันสืบเนื่องเกี่ยวข้องมาจากการรับบริการนั้น ๆ ในเชิงปฏิบัติบริการที่ "ไม่ประสบผลสำเร็จ" อาจเป็นเพราะ "มิได้มี" บริการให้เลย หรือเนื่องจากการให้บริการ "ไม่ได้มาตรฐาน" หรือให้บริการ "ผิด" ข้อผิดพลาดนี้อาจเกิดเพราะบริการนั้นมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินไป หรืออาจเป็นเพราะ "แนวความคิดทางทฤษฎี" เกี่ยวกับการไม่ถูกต้องทำให้ไม่ได้ผลตามที่คาดหวังไว้ก็ได้ ฯลฯ

ผู้ประเมินอาจจะวิเคราะห์ได้จากทะเบียนบันทึกของการให้บริการหรือบางครั้งอาจจะทำการทดลองย่อยๆ (Pilot Study) เก็บข้อมูลผู้รับบริการก่อนและหลังรับบริการเปรียบเทียบกัน หรือเปรียบเทียบผลของบริการวิธีต่างๆ ต่อหน่วยค่าใช้จ่ายถ้ามีบริการให้หลายวิธี เป็นต้น

5. การประเมินภายหลังการดำเนินการ⁵ (Impact Study หรือ Post-Project Evaluation)

การประเมินผลที่เกิดจากโครงการโดยตรงนี้ (Effect) เป็นจุดประเมินที่สำคัญที่ผู้ประเมินจะต้องวัดและแสดงให้เห็นประจักษ์แจ้งว่า "ผล" ที่เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการโครงการนั้นเป็น "เหตุ" โดยตรงมาจากการแทรกแซงของโครงการและเกิดมาจากทรัพยากรที่นำเข้าไป (Input) นอกจากนี้ สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือจะต้องสามารถวัดขนาดของผลที่เกิดขึ้นได้ และจะต้องแยกแยะหรือจัดผลที่ไม่ต้องการให้เกิดมีขึ้นหรือจะต้องบ่งบอกถึงผลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นสาเหตุมาจากโครงการโดยตรง

"ผล" อันเกิดจากโครงการบริการทางสังคมนั้น ยากแก่การวัด เพราะบางครั้งผลมิได้เกิดขึ้นแก่ผู้รับบริการโดยทันทีทันใด แต่อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยๆ สะสมมากขึ้นและแสดงผลออกมาในภายหลัง หลังจากโครงการได้เสร็จสิ้นไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง เช่น ผลของการศึกษาที่มีคุณภาพชีวิตและสังคม เป็นต้น อย่างไรก็ตามผู้ประเมินก็ต้องหา วิธีการที่จะวัดให้รู้ถึง "ผล" ที่เกิดจากการแทรกแซงของโครงการได้ และจะต้องให้แน่ใจได้ว่า เป็น "ผล" ที่เกิดจากโครงการนั้นๆ เกิดขึ้นจริง นั่นคือจะต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์โดยตรงที่เกี่ยวข้องกันของ "เหตุ" และ "ผล" จากการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่ได้รับบริการ และกลุ่มที่ไม่ได้รับบริการจากโครงการ โดยวิธีที่มีตัวบ่งชี้ (Indicators) ที่แสดงความเกี่ยวข้อง (Linkages) กันจริง และมีความเที่ยงตรง (Valid)

⁵ นิสา ชูรัต , เรื่องเดิม , หน้า 112-1115

การวัด "ผล" (Net Effect or Net Outcome) ที่เกิดจากบริการสังคมนั้น ผู้ประเมินจะต้องสามารถตอบคำถามเหล่านี้ให้ได้ คือ

1. โครงการนั้น บรรลุ หรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ
2. ผลที่เกิด หรือ ความเปลี่ยนแปลงของผู้บริการที่พบ มีหลักฐานชัดเจนว่าเกิดเพราะการได้รับบริการโดยตรง มิได้มาจากสาเหตุอื่นๆ
3. สามารถชี้แจงได้ว่า สภาพใด หรือส่วนผสมของสภาพการใดๆ ในโครงการที่จะทำให้เกิดผลดีที่สุด (คือใช้ทรัพยากรต่ำสุด ได้ผลสูงสูดนั่นเอง)
4. ชี้ให้เห็นว่า มีผลข้างเคียง (Side-Effects) หรือผลกระทบใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยมิได้ตั้งใจจากโครงการนอกเหนือไปจากผลที่ต้องการจะทำให้เกิดขึ้นจริง ๆ

สิ่งหนึ่งที่ทำให้การวัด "ผล" ไม่ใช่เรื่องง่ายในการวัดส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการใช้ตัวแปรวัดทางอ้อม (Proxy Measure) เช่น การวัดความคิด หรือ วัดเจตคติ จาก แบบสอบถาม การวัดผลทางการศึกษาจากคะแนนแบบทดสอบวิชาต่างๆ เป็นต้น ดังนั้น ตัวแปร และ ตัวบ่งชี้ ที่ใช้วัดจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง ผู้ประเมินนอกจากจะต้องหาทฤษฎีพื้นฐานมารองรับกรอบแนวความคิดที่สอดคล้องต้องกันเป็นหลักแล้ว ยังจำเป็นต้องรู้จักเลือกวิธีการวัด รูปแบบ และ เทคนิคของการวัดที่สามารถวัดได้จริง เชื่อถือได้ มีความถูกต้อง และเที่ยงตรงสูงแล้ว ยังต้องเป็นการวัดที่ปฏิบัติได้จริง ถึงแม้ว่าบางครั้งจะมีทฤษฎีที่หนักแน่นและเชื่อมั่นได้ว่า ตัวบ่งชี้ ที่จะใช้วัดนั้นสอดคล้องสมจริงดังวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างแท้จริง แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ยุ่งยาก หรืออาจจะรอผลนานเกินไป ผู้ประเมินก็ต้อง "พอใจ" แต่เพียงการวัดตัวแปรที่เพียงพอที่จะวัดได้ในเวลาและราคาอันสมควรเท่านั้น เช่น วัตถุประสงค์โครงการวางแผนครอบครัวนั้น ตัวแปรสำคัญที่จะวัด คือ การเปลี่ยนแปลงของขนาดครอบครัวที่เล็กลงจริง ๆ แต่ถ้าจะรอจนกระทั่งผู้รับบริการคุมกำเนิดอายุเกินวัยเจริญพันธุ์แล้ว จึงจะนับจำนวนบุตรคงรอไม่ได้ ดังนั้น ตัวบ่งชี้ที่ผู้ประเมินสามารถวัดได้ในปัจจุบัน ก็คงเป็นแต่เพียงการยอมรับผลบริการคุมกำเนิดแบบใดแบบหนึ่ง ด้วยจำนวนลูกที่อยากจะมี (Ideal Family Size) เท่านั้นเอง

ความแน่นอนและความถูกต้องของการวัด (Accuracy) นั้นมองได้ใน 2 ประเด็น คือ ความเชื่อถือได้ (Reliability) กับความเที่ยงตรง (Validity) การวัดที่มีความเชื่อถือได้นั้นหมายความว่า ถ้าเราใช้วิธีการวัดแบบนี้ในหลายๆ สภาพการแล้วก็จะได้ผลตรงกันทุกครั้ง

เช่น การวัดส่วนสูงและน้ำหนักของคนด้วยการใช้เทปวัด ไม่ว่าจะวัด ณ ที่ใดและ เวลาใด และโดยผู้วัดใดก็ตาม ถ้าผู้วัดรู้จักใช้เครื่องมือแล้ว การวัดด้วยเทปและตาชั่ง จะมีความเชื่อถือได้มากกว่า แบบวัดความสามารถทางสมอง ซึ่งแม้แต่ผู้วัดจะมีความรู้ดี แต่ถ้าเปลี่ยนคนวัดก็จะ ได้ผลไม่เหมือนกัน หรือผู้วัดคนเดียวกันแต่วัดเวลาแตกต่างกัน ผลก็อาจจะได้ไม่เท่ากัน เป็นต้น ถ้าเครื่องมือที่เราใช้วัดผลของโครงการมีความเชื่อถือน้อยจะทำให้การวัดผลของโครงการไม่คงที่ คืออาจน้อยไปหรือมาก ไปกว่าความเป็นจริง แต่ถ้าเราสารถจะรู้ถึงความผิดพลาดของเครื่องมือ (Measurement Error) เราก็สามารถจะปรับเครื่องมือ และผลของการวัดได้

ในเรื่องของความเที่ยงตรงนั้นยุ่งยากมากกว่า ความเที่ยงตรงของการวัด หมายถึง การวัดที่สามารถวัดในเรื่องที่ตั้งใจจะวัดได้จริง เรื่องของความเที่ยงตรงนั้นดูจะเข้าใจได้ง่ายในแนวความคิด แต่ในทางปฏิบัติมิได้มีความเห็นพ้อง เกี่ยวข้องกับวิธีการวัดที่เป็นมาตรฐานของตัวแปรต่างๆ ทางด้านสังคมศาสตร์ เช่น การวัดเจตคติ นั้นมีหลายวิธี แล้วแต่ผู้คิดทฤษฎีและผู้วัด ฯลฯ ว่าจะเห็นพ้องต้องกัน และยังไม่มียุติใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด ได้มาตรฐานที่สุด แน่นนอนเครื่องมือวัดที่เที่ยงตรงก็คือเครื่องวัดที่เชื่อถือได้ แต่ความเชื่อถือได้เพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ สำหรับความเที่ยงตรงยังขึ้นอยู่กับเกณฑ์อื่นๆ อีก เช่น มีความเที่ยงตรงในความคล่องจงกับความคิดตรงกับทฤษฎีและสอดคล้องกับงานอื่น ๆ ที่เคยใช้วัดมาแล้วในอดีต (Consistency with Usage) มีความสอดคล้องกับรูปแบบการวัดอื่น ๆ (Alternative Measure) และมีความสอดคล้องภายใน (Internal Consistency) ของชุดเครื่องมือที่ใช้วัด รวมทั้งเป็นการวัดที่คล่องจงกับวัตถุประสงค์ของโครงการนั้นๆ ด้วย

การวัดผลของโครงการทางด้านบริการสังคม ที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ กระบวนการและสิ่งแวดล้อมมีตัวแปรมากมายที่เข้ามารบกวนทำให้ความถูกต้องของความเที่ยงตรงภายใน (Internal Consistency) ขาดหายไป คือไม่อาจสรุปผลได้ว่าผลที่เกิดขึ้นเป็นเพราะโครงการอย่างแท้จริง 100 % ปัจจุบัน 8 ประการ ที่มีอิทธิพลทำให้ความเที่ยงตรงภายในของการทดลองในภาคสนามขาดหายไป สำหรับองค์ประกอบ ที่สำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการบริการทางสังคม ได้แก่

1. ความเปลี่ยนแปลงหรือปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นเองในตัวผู้รับ แม้ว่าจะไม่ได้รับบริการจากโครงการ เช่น คนเป็นหวัดหรือโรคบางอย่างร่างกายจะปรับตัวเองและโรคหายไปเองโดยไม่จำเป็นต้องกินยา
2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากแนวโน้มของปรากฏการณ์โดยธรรมชาติของเหตุการณ์ เช่น เมื่อเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ทำให้อัตราการเกิดลดลงไป โดยที่ไม่ได้เป็นผลของโครงการคุมกำเนิด เป็นต้น
3. สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงการจัดทำโครงการ ทำให้มีผลกระทบแก่โครงการ เช่น เกิดภัยธรรมชาติ ทำให้บริการโครงการหยุดชะงักไป เกิดภัยและการสู้รบหรือมีศัตรู ร่วมกันเป็นผลต่อความสามัคคีของคนในชุมชน
4. การเปลี่ยนแปลงตามวุฒิภาวะของผู้รับบริการ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางด้านสรีระของเด็ก หรือช่วงระยะวัยหนุ่มสาว อันเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามพัฒนาการและช่วงจังหวะของการเจริญเติบโต อาจส่งผลต่อโครงการโภชนาการ โครงการพลาสมาฯ เป็นต้น
5. การเลือกกลุ่มตัวอย่างเข้ารับบริการ โดยความสมัครใจของผู้รับบริการบางครั้ง อาจเป็นผลในทางดีแก่โครงการ เพราะ ความเชื่อ ความพร้อมในทางตรงกันข้ามถ้าไม่พอใจ ไม่ชอบบริการก็อาจทำให้หยุด หรือออกจากโครงการ เป็นผลทั้งทางบวกหรือทางลบต่อผลของโครงการได้เช่นกัน
6. ความไม่เที่ยงตรงของการวัด โอกาสอันเกิดจากการคัดเลือกที่มีอคติ ทฤษฎีของการสุ่มตัวอย่างและ โอกาสของความผิดพลาดในการวัดหลักการทดสอบทางสถิติผลของโครงการ ซึ่งเป็นทฤษฎีของความน่าจะเป็น เหล่านี้ เป็นอิทธิพลต่อความไม่แน่นอนในการวัดผลของโครงการ
7. เครื่องมือที่ใช้ในการวัดและ เก็บข้อมูลขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่ง เกิดจากแบบสอบถามที่มีความเชื่อมั่นต่ำ เช่น แบบทดสอบเจตคติ สภาพการวัดความไม่แน่นอนหรือการเปลี่ยนตัวผู้เก็บข้อมูลหรือสัมภาษณ์ ฯลฯ เหล่านี้มีส่วนทำให้ผลของโครงการเปลี่ยนแปลงหรือเจือจางไป
8. ผลต่างๆ อันเกิดจากการทำโครงการ วิธีจัดทำโครงการ หรือวิธีการให้บริการ บาลครั้งก็เป็นเหตุทำให้เกิดความไม่เที่ยงตรง เช่น การให้บริการทางวิทยุกระจายเสียง แต่ผู้รับบริการไม่ได้รับฟัง หรือฟังสถานที่อื่น เป็นต้น

องค์ประกอบของการวัด วิธีทำโครงการและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ทำให้ผลที่เกิดเพราะโครงการอาจจะน้อยไปหรือมากไปก็ได้ ส่วนแต่มีผลทำให้การประเมินขาดความเที่ยงตรงภายในได้ทั้งสิ้น ผู้ประเมินควรพิจารณาเลือกแบบวิธีการวัดโครงการที่มีอำนาจและประสิทธิภาพสูง

วิธีการวัดผลที่เกิดจากโครงการนั้นอาจจะพิจารณาแบบแผนการวัดได้ 2 แนวทาง คือ

1. วิธีการวัดผลอันเกิดแก่ผู้รับบริการโดยตรง โดยใช้แบบแผนการวัดที่มีประสิทธิภาพสูง โดยการวิเคราะห์เชิงเหตุเป็นผล (Causal Relationship) ว่าโครงการเป็นเหตุทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจริง

2. วิธีการวัดผลทางอ้อม หรือใช้แบบแผนการวัดที่มีอำนาจและประสิทธิภาพไม่สูงนัก

6. หลักเกณฑ์การประเมินผลทางด้านเศรษฐกิจของโครงการ

เนื่องจากปัญหาพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ คือการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ในหนทางใช้ต่าง ๆ กันในทางที่จะทำให้เกิดประโยชน์แก่สังคมสูงสุด โดยหลักการแล้วการประเมินผลด้านเศรษฐกิจของโครงการมีขั้นตอนที่สำคัญ⁶ ดังนี้คือ

6.1 การจำแนกประเภทผลประโยชน์และต้นทุน (Identification of Benefit and Cost) ในการพิจารณาทางด้านสังคม ผลประโยชน์และต้นทุนอาจจำแนกได้ดังนี้ คือ

ก. ทางตรง และ ทางอ้อม (Direct and Indirect)

ข. วัดเป็นมูลค่าได้ และ วัดเป็นมูลค่าไม่ได้ (Tangible and Intangible)

⁶ J.Price Gittinger, Economic Analysis of Agricultural Project (Baltimor:The John Hopkins University Press,1972) p.15,45,47

ผลประโยชน์ทางตรง (Direct Benefit) หมายถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการ หรือประกอบการผลิตโดยตรง ผลประโยชน์โดยตรงนี้ยังสามารถแยกออกได้เป็นผลประโยชน์โดยตรงที่วัดเป็นมูลค่าได้ และผลประโยชน์โดยตรงที่วัดเป็นมูลค่าไม่ได้ เช่น การดำเนินการสร้างเขื่อนในการชลประทาน เพื่อให้เกษตรกรได้รับผลผลิตเพิ่มขึ้น และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่สร้างปัญหาให้กับสังคม ผลผลิตที่เกษตรกรได้รับเพิ่มขึ้นเมื่อน้ำจากชลประทานไปประกอบการผลิต เป็นผลประโยชน์โดยตรงที่วัดเป็นมูลค่าได้ (Tangible Direct Benefit) ของโครงการ และการที่เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ไม่สร้างปัญหาต่างๆ ให้กับสังคมนั้น เป็นผลประโยชน์โดยตรงที่วัดเป็นมูลค่าไม่ได้ (Intangible Direct Benefit)

ผลประโยชน์ทางอ้อม (Indirect Benefit) หมายถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินโครงการที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของโครงการโดยเฉพาะ เช่น กรณีการสร้างเขื่อนในการชลประทาน เพื่อส่งเสริมการผลิตด้านการเกษตร ผลประโยชน์ทางตรง คือ ผลผลิตของเกษตรกรที่ได้รับเพิ่มขึ้น ส่วนผลประโยชน์ทางอ้อม ได้แก่ บริเวณเหนือเขื่อนอาจมีประโยชน์การเลี้ยงสัตว์น้ำที่สามารถสร้างรายได้ให้กับเกษตรกร ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ทางอ้อมที่วัดเป็นมูลค่าได้ (Tangible Indirect Benefit) และเกิดสถานที่พักผ่อนที่สวยงามเพิ่มขึ้นถือว่าเป็นผลประโยชน์ทางอ้อมที่วัดเป็นมูลค่าไม่ได้ (Intangible Indirect Benefit)

ต้นทุนทางตรง (Direct Cost) ของโครงการหมายถึงสิ่งที่ต้องเสียไปในการดำเนินโครงการ รวมทั้งต้นทุนเสียโอกาส (Opportunity Cost) ของทรัพยากรเหล่านี้ด้วย ต้นทุนทางตรงนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ชนิด คือ ต้นทุนทางตรงที่วัดเป็นมูลค่าได้ เช่น กรณีของการก่อสร้างเขื่อนเพื่อชลประทาน ต้นทุนในการก่อสร้างเขื่อนก็ถือเป็นต้นทุนตรงที่วัดเป็นมูลค่าได้ (Tangible Direct Cost)

อีกชนิดหนึ่ง ได้แก่ ต้นทุนทางตรงที่ไม่สามารถวัดเป็นมูลค่าได้ (Intangible Direct Cost) จากกรณีตัวอย่างโครงการชลประทานนี้ การที่ผู้อาศัยในบริเวณสถานที่ก่อสร้างเขื่อนถูกเวนคืนที่ดิน แม้จะได้รับเงินชดเชยที่ดิน แต่การที่เขาเหล่านั้นได้อาศัยในพื้นที่เหล่านั้นมานาน ย่อมมีความรักในถิ่นที่อยู่อาศัย และการที่จะต้องย้ายออกจากถิ่นที่อยู่เดิมนั้น เป็นการสูญเสียอย่างหนึ่งที่ยากที่จะตีค่าออกมาเป็นตัวเงิน

ต้นทุนทางอ้อม (Indirect Cost) หมายถึง สิ่งที่ต้องเสียไปในการดำเนินงานโครงการและเป็นส่วนประกอบของต้นทุนในการดำเนินงานโครงการนั้น จากตัวอย่างข้างต้นเมื่อสร้างเขื่อนขึ้นจำเป็นต้องอพยพชุมชนที่อยู่อาศัยในบริเวณที่จะเป็นอ่างเก็บน้ำเหนือเขื่อนใหญ่ที่อื่น ซึ่งย่อมจะมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น เช่น จำเป็นต้องสร้างสะพานให้ชุมชนที่อยู่อาศัยอยู่เหนือเขื่อนใช้ในการคมนาคม เพราะระดับน้ำที่สูงขึ้นกว่าเดิม ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นต้นทุนทางอ้อมของโครงการซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น ต้นทุนทางอ้อมที่วัดเป็นมูลค่าได้ (Tangible Indirect Cost) และต้นทุนทางอ้อมที่ไม่สามารถวัดเป็นมูลค่าได้ (Intangible Indirect Cost) ได้แก่ การสูญเสียพันธุ์สัตว์ป่า นก และปลาบางชนิด เป็นต้น

6.2 การกำหนดมูลค่าของผลประโยชน์และต้นทุน (Valuation of Benefit and Cost) ในการวิเคราะห์โครงการลงทุนของรัฐบาล จะต้องคำนึงถึงเป้าหมายส่วนรวมของประเทศ และการขยายตัวทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอันเนื่องมาจากโครงการ มูลค่าของผลประโยชน์และต้นทุนจะเป็นมูลค่าทางสังคม (Social Value) ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าการลงทุนในโครงการหนึ่ง ๆ สังคมโดยรวมจะได้รับประโยชน์และเสียต้นทุนอะไรไปบ้าง เป็นมูลค่าเท่าใด

การกำหนดมูลค่าผลประโยชน์และต้นทุนโดยให้สะท้อนถึงมูลค่าทางสังคม อาจทำได้โดยใช้ราคาตลาด ภายใต้เงื่อนไขดังนี้ คือ⁷

ก. ระบบเศรษฐกิจจะต้องมีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ (Perfect Competition) กล่าวคือในระบบเศรษฐกิจต้องไม่มีระบบผูกขาดหรือมีอิทธิพลในการซื้อ หรือจำหน่ายสินค้า

ข. ต้องไม่คิดมูลค่าภาษีศุลกากร (Custom Duties) ภาษีการค้า (Taxes) และภาษีสรรพสามิต (Excise Taxes) ตลอดจนไม่มีเงินช่วยเหลือจากภาครัฐบาล (Subsidies)

ค. โครงการลงทุนจะไม่ก่อให้เกิดผลดี หรือผลเสียแก่เศรษฐกิจ (External and Internal Diseconomic)

แต่ในทางปฏิบัติ สภาวะการณ์ต่าง ๆ ไม่เป็นไปตามข้อสมมติดังกล่าว กล่าวคือ

⁷ ไพรซ์ กฤษณะมิช, พัฒนาการเศรษฐกิจเบื้องต้น (กรุงเทพฯ ,โรงเรียนอาชีวศึกษาดอนบอสโก , 2524) หน้า 27

ก. สภาพเศรษฐกิจไม่มีการแข่งขันโดยสมบูรณ์ ราคาในท้องตลาด (Market Price) จะถูกบิดเบือน ราคาตลาดไม่เป็นไปตามกฎของอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) จึงทำให้ไม่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดแคลนอย่างแท้จริง (Real Scarcity) ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่มีแรงงานว่างงานมาก ไม่จำเป็นว่าอัตราค่าแรงจะต้องต่ำลง ทั้งนี้เพราะว่า กฎหมายได้กำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำไว้ ดังนั้นอัตราค่าแรงในท้องตลาดจึงไม่แสดงให้เห็นต้นทุนที่แท้จริงของแรงงาน และในกรณีนี้อัตราค่าแรงในท้องตลาดจะสูงกว่าต้นทุนที่แท้จริงของแรงงาน

ข. มีการตั้งกำแพงภาษีเพื่อจำกัดการนำเข้าและส่งออก และมีเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล เนื่องจากการก่อสร้างโครงการ ต้องสั่งซื้อเครื่องจักรอุปกรณ์บางอย่างจากต่างประเทศ อาจต้องเสียภาษีศุลกากรให้กับรัฐบาล ซึ่งภาษีที่จ่ายไปนี้จะไม่ถือเป็นต้นทุนของโครงการเมื่อคิดในด้านสังคมส่วนรวม แต่เป็นเพียงเงินโอน (Transfer Payment) ไปยังรัฐบาล โดยสังคมส่วนรวมมิได้สูญเสียอะไร ดังนั้นการวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจจึงไม่จำเป็นต้องนำภาษีดังกล่าวรวมคิดเป็นต้นทุนของโครงการ

ส่วนเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล (Subsidies) ก็มีแนวความคิดเช่นเดียวกันเรื่องภาษี โดยถือเป็นเงินโอน (Transfer Payment) และไม่ถือเป็นภาระต้นทุนของโครงการ

ค. มีผลกระทบภายนอก (Externalities) อันเกิดจากโครงการทั้งที่ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียแก่สังคม ซึ่งเมื่อคิดในด้านสังคมแล้วต้องนำผลกระทบดังกล่าวรวมเข้าไว้ใน การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจของโครงการด้วย และแม้ว่าผลกระทบภายนอกโครงการอาจกำหนดเป็นมูลค่าได้ยาก แต่ก็ต้องนำมาพิจารณาด้วย โดยถือเป็นรายการที่ไม่สามารถวัดเป็นมูลค่าได้ (Intangible Item)

จากสาเหตุข้างต้นทำให้การกำหนดมูลค่าผลประโยชน์และต้นทุน โดยใช้ราคาตลาด (Market Price) ไม่สะท้อนให้เห็นมูลค่าทางสังคม (Social Value) จำเป็นต้องมีการปรับปรุง (Adjust) ราคาตลาดให้แสดงมูลค่าทางสังคม

การปรับปรุงดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์ได้ทำโดยการกำหนดราคาขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า Shadow Price⁸ คือ ราคาคุณภาพในระบบเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากมีสถานะการแข่งขันโดยสมบูรณ์

⁸ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave , Public Finance, In Theory and Practice (New York : McGraw-Hill , Inc., 1973) , p.143

ตัวอย่างรายการที่ราคาตลาด (Market Price) มักถูกบิดเบือน (Distorted) ทำให้ราคาตลาดไม่เป็นราคาคุณภาพที่แสดงถึงการขาดแคลนอย่างแท้จริง (Real Scarcity) ของทรัพยากรชนิดนั้นๆ และต่างไปจาก Shadow Price ใต้แก่⁹

ก. รายการที่เกี่ยวกับการสั่งซื้อและส่งออกไปยังต่างประเทศ (Import and Export) เนื่องจากประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวกับการขาดดุลชำระเงิน รัฐบาลมักจะกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนในระดับต่ำ (Overvalue Foreign Exchange Rate) อัตราแลกเปลี่ยนของทางราชการ (Official Foreign Exchange Rate) นี้มักจะต่ำกว่าอัตราแลกเปลี่ยนเมื่อมีการค้าเสรี ทำให้ของที่สั่งมาจากต่างประเทศมีราคาต่ำ จึงต้องมีการปรับ (Adjust) อัตราแลกเปลี่ยนของทางราชการ (ราคาตลาด) โดยใช้ราคาที่สูงกว่า ดังนั้น Shadow Price มักจะสูงกว่าราคาตลาด

ข. แรงงาน เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำสำหรับพวกแรงงานที่ไม่มี ความชำนาญ (Unskilled Labour) อัตราค่าแรงในท้องตลาด (อัตราที่รัฐบาลกำหนด) จึงไม่ เป็นไปตามอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) ของแรงงานและถ้าประเทศนั้นมีแรง งานว่างงานมาก อัตราค่าแรงที่กฎหมายกำหนดมักจะสูงกว่า Shadow Price

ค. เงินลงทุน (Capital) โดยปกติกฎหมายกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงไว้ และไม่ยอม ให้อัตราดอกเบี้ยสูงกว่านี้ ทำให้อัตราดอกเบี้ยดังกล่าวแตกต่างไปจากอัตราที่เกิดจากการดาเนิน งานอย่างเสรีของอุปสงค์และอุปทาน (Demand and Supply) ของเงินลงทุน ในกรณีนี้ Shadow Price ของอัตราดอกเบี้ยมักจะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่กฎหมายกำหนด

⁹ United Nation, Manual on Economic Development Projects

(New York : U.N. Publication , 1958) p. 207

7. หลักเกณฑ์การประเมินทางการเงินของโครงการ

ในการประเมินคุณค่าของโครงการจะทำได้โดยการเปรียบเทียบผลประโยชน์ (Benefit) และ ต้นทุน (Cost) ของโครงการ และเนื่องจากโครงการการลงทุนส่วนใหญ่จะมีอายุมากกว่า 1 ปี มูลค่าการลงทุนของโครงการที่เกิดขึ้นในระยะเวลาดังกล่าวประกอบในการพิจารณาทางการเงิน อันได้แก่ Discount Cash Flow Thechniques ซึ่งประกอบไปด้วย วิธีการต่าง ๆ ดังนี้ คือ¹⁰

- 7.1 งวดเวลาคืนทุน (Payback Period)
- 7.2 อัตราผลตอบแทนถัวเฉลี่ย (Average rate of Return)
- 7.3 มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value)
- 7.4 วิธีอัตราผลตอบแทนลดค่า (Internal Rate of Return Method)
- 7.5 วิธีอัตราผลประโยชน์ต่อต้นทุน (Benefit/Cost Ratio or Profitability Index)

¹⁰ J. Fred Weston and Eugene F. Brigham, Managerial Finance, (4th ed. : Hinsdale, Illinois : The Dryden Press, 1972) , pp. 143-144

7.1 งวดเวลาคืนทุน (Payback Period)¹¹

งวดเวลาคืนทุน หมายถึงระยะเวลาที่กระแสเงินสดรับสุทธิจากโครงการชดเชยกระแสเงินสดจ่ายลงทุนสุทธิตอนเริ่มโครงการพอดี คำนวณได้จาก สูตร

$$\text{งวดเวลาคืนทุน} = \frac{\text{เงินสดจ่ายลงทุนสุทธิเริ่มโครงการ}}{\text{เงินสดรับสุทธิตายปี}}$$

ตัวอย่าง การคำนวณ ลงทุนในโครงการ ก. โดยจ่ายเงินลงทุนสุทธิเป็นเงิน 46,500 บาท และได้เงินสดรับสุทธิตายปีเท่ากันตลอดอายุโครงการปีละ 15,800 บาท

$$\text{งวดเวลาคืนทุน} = \frac{46,500}{15,800} = 3 \text{ ปี}$$

¹¹เพชรี ชุมทรัพย์ , หลักการบริหารการเงิน , (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ธรรมศาสตร์, 2532)

7.2 อัตราผลตอบแทนถัวเฉลี่ย (Average rate of Return)¹²

อัตราผลตอบแทนถัวเฉลี่ย เป็นการคำนวณหาผลตอบแทนจากการลงทุนในทางบัญชี โดยการนำกำไรสุทธิหลังการหักภาษีถัวเฉลี่ยตลอดอายุของโครงการ เปรียบเทียบกับมูลค่าตามบัญชีของสินทรัพย์ถัวเฉลี่ยที่จัดหามาสำหรับโครงการที่กำลังพิจารณา หรือเปรียบเทียบกับเงินลงทุนสุทธิถัวเฉลี่ยแล้วแต่กรณี วิธีการคำนวณ เป็นดังนี้

$$\begin{aligned} \text{อัตราผลตอบแทนถัวเฉลี่ย} &= \frac{\text{กำไรสุทธิหลังภาษีถัวเฉลี่ย}}{\text{เงินสดจ่ายลงทุนสุทธิ}} * 100 \quad \text{หรือ} \\ &= \frac{\text{กำไรสุทธิหลังภาษีถัวเฉลี่ย}}{\text{มูลค่าตามบัญชีของสินทรัพย์ถัวเฉลี่ย}} * 100 \end{aligned}$$

$$\text{มูลค่าตามบัญชีของสินทรัพย์ถัวเฉลี่ย} = \frac{\text{ราคาตามบัญชีของสินทรัพย์} - \text{มูลค่าซาก}}$$

2

การตัดสินใจลงทุนจะขึ้นกับอัตราผลตอบแทนถัวเฉลี่ยที่ต้องการ หากอัตราผลตอบแทนถัวเฉลี่ยที่ได้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ก็ไม่ควรลงทุน

¹²เพชร ชุมทรัพย์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 236

7.3 วิธีมูลค่าปัจจุบันสุทธิ (Net Present Value Method)¹³

มูลค่าปัจจุบันสุทธิจะเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของเงินสดที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุนสุทธิ Discount ด้วยค่าของเงินทุน ลบด้วยเงินลงทุนแรกเริ่มของโครงการ เขียนเป็นสูตรได้ดังนี้ คือ

$$NPV. = \left[\frac{R_1}{(1+k)^1} + \frac{R_2}{(1+k)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+k)^n} \right] - C$$

หรือ

$$NPV. = \sum_{t=1}^n \frac{R_n}{(1+k)^t} - C$$

Σ = ผลบวกของ.....ตั้งแต่ปลายปีที่ 1 - n

R1,R2,Rn = เงินสดที่คาดว่าจะได้รับจากการลงทุนสุทธิ (Net Cash Flow)

k = ค่าของเงินทุน (Cost of Capital) และสมมติว่าค่า k จะคงที่ตลอดอายุของโครงการ

C = ต้นทุนของโครงการ (Cost of Project)

n = อายุของโครงการ (Project's Expected Life)

ถ้ามูลค่าปัจจุบันสุทธิเป็นบวกก็ยอมรับโครงการ ถ้ามูลค่าปัจจุบันสุทธิเป็นลบก็จะปฏิเสธโครงการ ในกรณีที่ 2 โครงการเป็นโครงการที่ขึ้นอยู่กับกัน (Mutually Exclusive) ก็จะต้องเลือกโครงการที่มีมูลค่าปัจจุบันที่สูงกว่า

¹³ เพชรีย์ ชุมทรัพย์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 238

7.4 วิธีอัตราผลตอบแทนลดค่า (Internal Rate of Return Method)¹⁴

อัตราผลตอบแทนลดค่า หมายถึง อัตราค่าที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสดที่คาดว่าจะต้องจ่ายเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสดที่คาดว่าจะได้รับตลอดอายุของโครงการ หรือ อัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สามารถจ่ายให้สถาบันการเงินสำหรับการกู้ยืมมาลงทุนตลอดอายุของโครงการ โดยไม่ขาดทุน

จากนิยามข้างต้น พอสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ต้องทราบเพื่อใช้ในการหาอัตราผลตอบแทนลดค่า มีดังนี้

1. กระแสเงินสดจ่ายลงทุนสุทธิ
2. กระแสเงินสดรับสุทธิต่ออายุของโครงการ
3. ระยะเวลาของโครงการ

จากสูตร

$$C_0 = \sum_{t=1}^n \frac{R_t}{(1+k)^t}$$

ตามวิธีอัตราผลตอบแทนลดค่า จะพิจารณาโครงการที่มีอัตราผลตอบแทนลดค่าสูงที่สุด ทั้งนี้ จะต้องมียัตราสูงกว่าค่าของทุน

¹⁴ เพชร ชุมทรัพย์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 239

7.5 วิธีอัตราผลประโยชน์ต่อต้นทุน (Benefit/Cost Ratio or Profitability Index)¹⁵

วิธีอัตราผลประโยชน์ต่อต้นทุน หรือเรียกอีกอย่างว่า ดัชนีการทากาไร หมายถึง อัตราส่วนระหว่างมูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสดที่คาดว่าจะได้รับในแต่ละปีตลอดอายุของโครงการ กับมูลค่าปัจจุบันของกระแสเงินสดจ่ายสำหรับโครงการลงทุนนั้น ๆ ณ อัตราค่าของทุน

จากสูตร

$$\text{อัตราผลประโยชน์ต่อต้นทุน} = \frac{\sum_{t=1}^n \frac{R_n}{(1+k)^t}}{C_0}$$

หรือ

$$\text{ดัชนีการทากาไร} = \frac{\text{มูลค่าปัจจุบันของเงินสดรับสุทธิ}}{\text{มูลค่าปัจจุบันของเงินสดจ่ายลงทุน}}$$

ค่าของดัชนีการทากาไรมากกว่า 1 แสดงว่า ผลตอบแทนจากการลงทุนที่ได้จะมากกว่า ค่าของทุนของการลงทุนที่ใช้ในการลดค่า

¹⁵ เพชร ชุมทรัพย์ , เรื่องเดียวกัน , หน้า 240

8. แนวความคิดในการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย

ปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัย ได้มีนักวิชาการทำการศึกษาไว้หลายท่าน ดังนี้

Park Bergess และ Mc Kenzie เป็นนักวิชาการที่ให้ความสนใจในเรื่อง การเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัยภายในเมืองโดยเฉพาะผลการศึกษานี้ ได้พบความสัมพันธ์ของระดับรายได้กับการเลือกที่ตั้งของที่อยู่อาศัย กล่าวคือ "ผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ใกล้กับใจกลางเมือง" ในขณะที่ผู้มีรายได้สูงจะอาศัยอยู่บริเวณชานเมืองห่างไกลออกไป เนื่องจากผู้มีรายได้สูงต้องการบ้านที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่เป็นบ้านใหม่ และประหยัดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับราคาที่ดิน ซึ่งในบริเวณชานเมืองเป็นที่ซึ่งสนองความต้องการในเรื่องดังกล่าวให้กับผู้มีรายได้สูง¹⁶

J.E. Kain เป็นผู้ที่ศึกษาปัจจัยทางด้านระยะทางในการเดินทางไปยังแหล่งงาน ที่มีผลต่อที่ตั้งที่อยู่อาศัยว่า มีความสัมพันธ์กับระดับรายได้อย่างไร กล่าวคือ ระยะทางในการเดินทางไปทำงานจะเพิ่มขึ้นตามระดับรายได้ ผู้มีรายได้สูงที่ทำงานอยู่ในบริเวณศูนย์กลางเมือง มีแนวโน้มในการเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ไกลกว่าและจะอยู่อาศัยในเขตชานเมือง ส่วนผู้มีรายได้น้อยจะเดินทางไปทำงานในระยะทางที่ใกล้กว่า และอยู่อาศัยในบริเวณแหล่งงาน โดยไม่คำนึงว่าแหล่งงานจะอยู่ที่ใด¹⁷

¹⁶ Warner Z. Hirsch, Urban Economics Analysis (New York : Mc Graw Hill, 1975) pp. 53-54

¹⁷ Harold Carter, The story of Urban Geography, 2d ed. (London : Edward Arnold, 1975) pp.260

Brain J.L. Berry และ Frank E. Horton ความคิดเห็นของบุคคลทั้งสองได้เสนอว่า ปัจจัยพื้นฐานในการเลือกที่อยู่อาศัยคือ ราคาหรือค่าเช่าของที่พักอาศัย ชนิดของที่พักอาศัย และที่ตั้งของที่พักอาศัย ซึ่งรวมถึงสภาพแวดล้อมของชุมชนและที่ตั้งของแหล่งงานด้วย¹⁸

แนวความคิดนี้ได้อธิบายถึงความสัมพันธ์ และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่พักอาศัยของแต่ละบุคคล เช่น จำนวนเงินที่บุคคลพอจะจ่ายสำหรับที่อยู่อาศัยซึ่งขึ้นกับระดับรายได้ ที่พักอาศัยที่ต้องการขึ้นอยู่กับสถานภาพสมรส และขนาดครอบครัว หรือวิถีทางในการดำเนินชีวิต ซึ่งจะมีผลต่อชนิดของชุมชนที่ต้องการจะอยู่ และสถานที่ทำงานรวมถึงระยะทางการเดินทางจากบ้านไปยังสถานที่ทำงานอีกด้วย

๕

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดดังกล่าว มีความคิดเห็นที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระดับรายได้กับการเลือกทำเลที่ตั้งของที่พักอาศัย นอกจากนี้ สถานภาพสมรส และขนาดครอบครัว ตลอดจนวิถีทางในการดำเนินชีวิตยังมีอิทธิพลต่อการเลือกที่อยู่อาศัยอีกด้วย สำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อยจะเลือกพักอาศัยในบริเวณใกล้กับแหล่งงาน

ในการศึกษาเรื่องระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในปัจจุบัน จะเห็นว่าลักษณะของที่อยู่อาศัยเหล่านี้ยังปรากฏให้เห็นอยู่ทั่วไปหลายแห่ง ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานต่างๆ ทางกายภาพของที่อยู่อาศัย ปัญหาเรื่องระบบสาธารณสุขและสภาพแวดล้อมในบริเวณของที่พักอาศัย ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งของปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยดังกล่าว นอกจากนี้ ความเคยชินกับสภาพของที่อยู่อาศัยดั้งเดิมของคนกลุ่มนี้ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนกลุ่มนี้ไม่อยากจะย้ายไปพักอาศัยอยู่ที่อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อาศัยในที่บุกรุกบนที่ดินของผู้อื่น เป็นต้น

¹⁸ Murphy, The American City : An Urban Geography, 2d ed. pp. 436

9. แนวความคิดและรูปแบบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในประเทศไทย

ในด้านการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้สามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้นั้น ได้มีการพัฒนาและดำเนินงานต่างๆ เป็นลำดับ ดังนี้

1. การก่อตั้งหน่วยงานอาคารสงเคราะห์

ในการก่อตั้งหน่วยงานอาคารสงเคราะห์ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือทางด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้ที่มีรายได้น้อย ซึ่งดำเนินการโดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ได้ตราพระราชบัญญัติอาคารสงเคราะห์ขึ้นในปี พศ.2485 และได้ดำเนินการจัดสร้างที่อยู่อาศัยราคาถูก และถูกสุขลักษณะขึ้นในย่านเชิงสะพานยาวราช ต่อมาในปี พศ.2486 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ให้กู้ยืมเงินในการซื้อบ้านและที่ดินสำหรับประชาชนรายทั่วไป

2. แนวความคิดในการรื้อล้างแหล่งเสื่อมทราม

รัฐบาลเริ่มก่อตั้งสำนักงานแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมทรามในปี พศ.2503 โดยอาศัยในความดูแลของสำนักงานเทศบาลกรุงเทพ ซึ่งในขณะนั้นแนวคิดในการแก้ไขมีทั้งการป้องกันรักษาและการบูรณะฟื้นฟู แต่ส่วนใหญ่เป็นการรื้อล้าง (Slum Clearance) เช่น การรื้อร้างแหล่งเสื่อมทรามบริเวณหน้ากรมทางหลวงแผ่นดิน ในปี พศ.2503 บริเวณท่าวาสุกรี ในปี พศ.2504 และชุมชนคลองเตย ซึ่งถูกการทำเรือแห่งประเทศไทยจับไล่มาตั้งแต่ พศ.2500 โดยดำเนินการไปที่ละจุดตลอดจนไล่ที่บริเวณโรงฆ่าสัตว์ประมาณ 1,000 ครอบครัวยุโรป ในปี 2507 และบริเวณปากคลองพระเชตุพน ในปี 2508 การรื้อล้างดังกล่าว มีจุดประสงค์เพียงเพื่อขจัดแหล่งเสื่อมทรามให้หมดไป โดยมีได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้แก่ผู้ที่ถูกรื้อล้างแต่อย่างใด

3. การรื้อล้างสร้างแฟลต

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการแก้ปัญหาชุมชนแออัด จากการรื้อล้างมาเป็นการสร้างแฟลต ในปี พศ. 2508 ทั้งนี้เนื่องจากที่ดินในเมืองมีราคาแพง การขยายตัวของที่อยู่อาศัยในแนวราบทำได้ยาก จึงได้มีการสร้างที่อยู่อาศัยในแนวตั้ง อาคารแฟลตหลังแรกที่สร้างขึ้นตามแนวคิดนี้เป็นอาคารเรือนไม้ตั้งอยู่ที่ดินแดงและห้วยขวาง โดยก่อสร้างครั้งแรกในปี พศ. 2508

ต่อมาในปี พศ. 2515 รัฐบาลได้รวมหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเข้าด้วยกัน รวมเรียกว่า "การเคหะแห่งชาติ" และในระยะแรกของการดำเนินงานคือ ในปี พศ. 2517 การเคหะแห่งชาติก็ยังคงดำเนินการปรับปรุงชุมชนในรูปแบบเดิมคือการรื้อล้างเพื่อสร้างแฟลตโดยเริ่มที่ชุมชนดินแดง ห้วยขวาง บ่อนไก่ และคลองเตย เป็นแห่งแรก

4. การปรับปรุงชุมชนแออัด (Slum Upgrading)

เนื่องจากนโยบายในการ "รื้อล้าง" และ "การรื้อล้างเพื่อสร้างแฟลต" นั้นไม่สามารถแก้ปัญหาชุมชนแออัดได้ อีกทั้งเป็นแรงผลักดันให้ผู้มีรายได้น้อยเหล่านี้อพยพย้ายไปสร้างชุมชนแออัดใหม่ ซึ่งเห็นได้จากจำนวนชุมชนแออัดที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมาการเคหะแห่งชาติจึงได้ตั้งหน่วยงานชื่อ "สำนักปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม" ขึ้น เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2520 เพื่อทำการสำรวจรวบรวมข้อมูล เพื่อใช้ในการออกแบบด้านกายภาพ ประมาณราคา ควบคุมการก่อสร้าง สืบเสาะสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคม ในชุมชนแออัด เพื่อจัดระบบชุมชนใหม่ รวมถึงการครอบครองที่ดิน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทั้งหมดนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดใน "การให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย" โดยเริ่มจัดทำแผนปรับปรุงชุมชนฉบับปี 2520-2524 ขึ้น ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

ก. การปรับปรุงแบบมีเงื่อนไข

การเคหะแห่งชาติได้กำหนดเงื่อนไขกับเจ้าของที่ดิน เพื่อให้ผู้อาศัยในชุมชนมีความมั่นใจในการอยู่อาศัยต่อไป เช่น เจ้าของที่ดินต้องไม่เปลี่ยนแปลงที่ดินเป็นอย่างอื่นเป็นเวลา 10 ปี และจะต้องไม่ขึ้นค่าเช่าอย่างน้อย 5 ปี ชุมชนที่ได้ดำเนินการไป ได้แก่ ชุมชนสวัสดิศึกษา ชุมชนตรอกกอโธมา ชุมชนพระยาไกร ชุมชนคลองตัน เป็นต้น แต่ปรากฏว่าเงื่อนไขที่การเคหะแห่งชาติกำหนดนั้นไม่ได้ผล เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยอมปฏิบัติตาม

ข. การปรับปรุงแบบไม่มีเงื่อนไข

เนื่องจากการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ถือเป็นนโยบายของรัฐอยู่แล้ว ฉะนั้นการปรับปรุงโดยการกำหนดเงื่อนไขจึงไม่ได้ผล การเคหะแห่งชาติจึงทำการปรับปรุงในลักษณะให้เปล่า ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าของที่ดินลงนามเป็นลายลักษณ์อักษร ยินยอมให้การเคหะแห่งชาติเข้าไปทำการปรับปรุงเท่านั้น โดยการเคหะแห่งชาติไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการที่จะบังคับเอากับเจ้าของที่ดินได้ สิ่งก่อสร้างและสาธารณูปโภคที่รัฐสร้างไว้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินทันที

นอกจากการปรับปรุงทั้ง 2 รูปแบบที่กล่าวมาแล้ว การเคหะแห่งชาติได้พยายามหาเครื่องมือเพื่อเป็นหลักประกันในการให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย อันได้แก่ "ร่างพระราชบัญญัติชุมชนแออัด" ซึ่งให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการดังนี้

1. กำหนดเขตการปรับปรุง ซึ่งเจ้าของที่ดินจะต้องดำเนินการปรับปรุงตามแผนผังที่กรรมการกำหนดให้ หรือจะให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของรัฐเข้าดำเนินการก็ได้
2. ให้อำนาจในการเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อใช้ในการปรับปรุงหรือแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหาเรื่องราคาที่ดินได้แต่มาตรการดังกล่าวไม่ผ่านการเห็นชอบจากผู้บริหารการเคหะแห่งชาติ จึงมิได้ดำเนินการจนถึงปัจจุบัน

5. โครงการฟื้นฟูที่ดิน¹⁹ (Land Tenure Consolidation Project or Land Tenure Security Project)

โครงการฟื้นฟูที่ดิน เกิดขึ้นจากข้อจำกัดในการพัฒนาโครงการปรับปรุงชุมชน ซึ่งไม่สามารถให้ความมั่นคงในการอยู่อาศัย กับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือการอยู่อาศัยระยะยาวให้แก่ผู้อยู่อาศัยได้ ดังนั้นการเคหะแห่งชาติจึงจัดโครงการพัฒนาชุมชนแออัดขึ้นมาใหม่ เรียกว่า "โครงการฟื้นฟูที่ดิน" โดยการนำเอาวิธีการแก้ไขปัญหาทางด้านที่อยู่อาศัยโดยผ่านขบวนการกลุ่มหรือชุมชนให้มีส่วนร่วมในโครงการมากที่สุด (People Participation)

6. โครงการจัดที่ดินพร้อมสาธารณูปโภค และบ้านแบบสร้างบางส่วน (Sites and Services with Core Unit)

เนื่องจากการปรับปรุงชุมชนแออัดของการเคหะแห่งชาติ ประสบปัญหาเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือ ตลอดจนการจัดซื้อที่ดินในเมืองซึ่งมีราคาค่อนข้างสูง ซึ่งผู้อยู่อาศัยไม่สามารถที่จะรับภาระได้ แนวคิดในการจัดหาที่ดินที่มีราคาถูกลงแถบชานเมืองจึงเกิดขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของผู้อยู่อาศัย การเคหะแห่งชาติจึงจัดโครงการที่ดินอยู่อาศัยแบบค่อยเป็นค่อยไป สามารถต่อเติมให้สมบูรณ์ขึ้นตามกำลังทรัพย์ที่มีอยู่ นอกจากนี้ยังสามารถใช้แรงงานสมาชิกในครัวเรือนหรือญาติมิตร ในการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยของตนเอง (Self Help Housing) เป็นการให้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งช่วยประหยัดต้นทุนในการก่อสร้างอีกด้วย

¹⁹ ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัย และปรับปรุงชุมชนแออัด, โครงการฟื้นฟูที่ดินกับการแก้ปัญหาชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, กุมภาพันธ์ 2527) ,หน้า 42

ลักษณะของโครงการ Site and Services ที่ผ่านมามีส่วนใหญ่อยู่แถบชานเมือง ได้แก่ ชุมชนรังสิต ชุมชนทุ่งสองห้อง ชุมชนบางพลี-บางบ่อ ชุมชนลาดกระบัง จะเห็นว่า โครงการต่างๆ ที่ได้ดำเนินการ กลุ่มผู้เข้ามาอยู่ในโครงการกลับเป็นผู้มีรายได้ระดับกลางและระดับกลางค่อนข้างสูง ทั้งนี้เนื่องจากปัญหาด้านการเงินประกอบกับชุมชนใหม่ขาดความสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ซึ่งไม่เหมือนกับในบริเวณชุมชนเดิม เนื่องจากอยู่ไกลจากแหล่งงานเดิมมาก จึงทำให้เสียเวลาในการเดินทาง

ในการศึกษาระบบที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในกรุงเทพฯ²⁰ โดย Shlomo Angel และคณะ พบว่า ปัญหาที่แท้จริงของผู้มีรายได้น้อยนั้นไม่ใช่ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย (Housing Stock) เป็นประเด็นหลัก แต่เป็นปัญหาเรื่องการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ ทางกายภาพของที่อยู่อาศัย และบริเวณโดยรอบชุมชนโดยอิงกับทฤษฎีและแนวคิดทางปรัชญาสังคม ซึ่งเกินกว่าผู้มีรายได้น้อยเหล่านั้นจะรับภาระได้ Angel ได้แบ่งลักษณะที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยออกเป็น 5 ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ 1 ที่อยู่อาศัยสำหรับคนงาน (The Workers Housing Subsystem) แบ่งเป็นชนิดต่างๆ ดังนี้

1.1 บ้านที่สร้างขึ้นภายในบริเวณที่ทำงาน (Workplace Site Houses) โดยทั่วไปจะสร้างด้วยเศษไม้ ส่วนใหญ่เป็นวัสดุที่ไร้ค่าในบริเวณที่ทำงานซึ่งเป็นการก่อสร้างโดยคนงานและครอบครัว

1.2 หอพักคนงานในโรงงาน (Factory Site Dormitories) โดยปกติแล้วหอพักคนงานมักจะอยู่กันอย่างแออัด คือ ห้องหนึ่ง ๆ จะมีคนงานอยู่รวมกันหลายๆ คน ซึ่งมีเนื้อที่สัดส่วนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

²⁰ Angel Benjamin and De Geode, (1977), pp. 75-84

1.3 ห้องพักของคนรับใช้ในบ้าน (Domestic and Maintenance Staff Quarters) ลักษณะของครอบครัวที่มีฐานะร่ำรวยและปานกลาง ส่วนใหญ่จะจัดห้องหรือส่วนหนึ่งงานบริเวณบ้าน เพื่อให้เป็นที่สำหรับอยู่อาศัยของคนรับใช้ คนสวน และครอบครัว ฯลฯ

1.4 บ้านพักชั่วคราว ณ สถานที่ทำงาน (Itinerant Construction Workers Housing) บ้านพักลักษณะนี้มักจะสร้างด้วยเศษวัสดุที่ใช้แล้วในการก่อสร้าง เมื่อโครงการก่อสร้างเสร็จก็จะรื้อถอนขนย้ายไปก่อสร้างยังโครงการอื่นต่อไป

1.5 ที่อยู่อาศัยสำหรับพนักงานของสถาบันหรือหน่วยงานต่างๆ (Institutional Housing for Workers) เช่นบ้านพักทหาร และบ้านพักรถไฟ ฯลฯ

ลักษณะที่ 2 ได้แก่ที่อยู่อาศัยประเภทบุกรุก²¹ (The Squatters Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่ถือครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของที่ดิน) แบ่งได้ดังนี้

2.1 ชุมชนบุกรุกทั่วไป (Typical Squatter) เป็นที่อยู่อาศัยที่ปลูกสร้างในที่ดินของผู้อื่น โดยไม่ได้รับอนุญาตมีทั้งที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ตั้งแต่ 50 ครัวเรือน จนกระทั่ง 2-3 พันครัวเรือน เช่น ชุมนแออัดคลองเตย ชุมนแออัดริมคลองต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีชุมชนขนาดเล็กที่อยู่ตามใต้สะพานหรือที่ลับตาคน ซึ่งมีจำนวน 2-3 หลัง เป็นต้น ชุมชนต่างๆ เหล่านี้ เป็นชุมชนที่กำลังประสบปัญหาการถูกไล่รื้อจากเจ้าของที่ดิน ทั้งเอกชนและที่ดินของรัฐบาล

2.2 บ้านเรือ (Boat Houses) ลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยตามแม่น้ำลำคลองสาธารณะ เป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งอาจจะไม่ไช่บุกรุกที่ดิน แต่เป็นการบุกรุกแม่น้ำลำคลอง ได้แก่ ชุมชนชาวเรือริมคลองมหานาค (ถูกไล่ไปแล้วราวปี พศ.2518) ชุมชนปากคลองผดุงกรุงเกษม และ แถบเชิงสะพานกรุงธนฝั่งพระนคร เป็นต้น

²¹ ใรสภาพ พรโชคชัย "1200 สลัม" , หน้า 7-9

ลักษณะที่ 3 ที่อยู่อาศัยที่จัดสรรโดยหน่วยงานของรัฐ (Public Housing Subsystem) เป็นลักษณะที่อยู่อาศัยประเภทที่จัดสรรให้กับผู้มีรายได้น้อย มีทั้งให้เช่าและเช่าซื้อ
เช่า อาคารสงเคราะห์แบบแฟลต เป็นต้น

ลักษณะที่ 4 ที่อยู่อาศัยในเขตชนบทและชานเมืองที่เข้ามาทำงานในเมือง²² (Rural Communiters Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนจำนวนหนึ่งในเขตชนบทและชานเมือง
ที่เข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร แบบเข้าไปเป็นกลับ

ลักษณะที่ 5 ห้องแบ่งให้เช่า (Filtered Housing Subsystem) เป็นที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะการแบ่งกันเป็นห้องเล็กๆ แยกเป็นสัดส่วนกัน เพื่อให้เช่าอยู่มักจะพบเห็นในบริเวณ
ศูนย์กลางธุรกิจเก่า เช่น แถบเยาวราช ตลาดน้อย (ตรอกวานิช 2) เป็นต้น

²² Sholomo Angel ,Ibid.,p.12