

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผลที่เกิดจากการดำเนินชีวิตประจำวันของมนุษย์ คือ การอุปโภคและบริโภค ก่อให้เกิดวัสดุเหลือใช้จากการอุปโภคบริโภค ซึ่งจะถูกทิ้งไปในรูปของขยะมูลฝอย เช่น เศษอาหาร เศษแก้ว เศษกระดาษ เศษวัสดุ เศษพลาสติก ฯลฯ ในขณะที่เดียวกันแนวโน้มการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ถึงปัจจุบัน ภาครัฐได้มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลายลงอย่างรวดเร็วจนขาดความสมดุล ส่งผลต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมในเมืองทุกเมืองซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน ได้แก่ มลพิษทางน้ำ ขยะ มลพิษทางอากาศและปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาเหล่านี้นับวันจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ มีผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตเมือง ทำให้รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้ โดยเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา มีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะนโยบายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการบริการจัดการ ส่งเสริมให้องค์กรท้องถิ่นและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง (สมชาย อ่อนอายุ, 2545, หน้า 69)

ปัจจุบันการเพิ่มจำนวนประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมไทยไปมาก จากสภาพสังคมชนบทมาเป็นสังคมเมือง จากการผลิตเพื่อการบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ส่งผลให้มีขยะเพิ่มมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมทั้งทางกายภาพ ชีวภาพ สังคม และปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาขยะมูลฝอยที่มีผลต่อสภาพแวดล้อมและสุขภาพของมนุษย์ ได้แก่ 1) เป็นแหล่งอาหารและเพาะพันธุ์ของแมลงนำโรค เช่น แมลงวัน แมลงสาบ ยุง ฯลฯ 2) เป็นที่ซุกซ่อน แหล่งอาหารและเพาะพันธุ์ของหนูและสัตว์อื่นๆ เช่น สุนัข แมว ฯลฯ 3) ทำให้เกิดความสกปรกแก่พื้นดินและบริเวณใกล้เคียง 4) ทำให้เกิดมลพิษแก่แหล่งน้ำ ทั้งแหล่งน้ำผิวดิน และแหล่งน้ำใต้ดิน อันเนื่องมาจากน้ำที่ออกจากกองขยะ 5) ขยะเปียกทำให้เกิดกลิ่นเหม็นอันเป็นสาเหตุแห่งความรำคาญ 6) ทำให้เกิดสภาพที่น่ารังเกียจ ขาดความเป็น

ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง 7) อาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ อันเนื่องมาจากการเผาขยะหรือก๊าซที่เกิดขึ้นจากการหมักของขยะ (ปริดา แยมเจริญวงศ์, 2531, หน้า 8-10)

เมื่อขยะมูลฝอยมีปริมาณมากก็ส่งผลกระทบต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมตามมาในหลายจังหวัดทั่วประเทศ เช่น ปัญหามลพิษด้านต่างๆ ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย การทำลายทัศนียภาพที่สวยงาม เป็นต้น ในขณะเดียวกัน จังหวัดสมุทรปราการซึ่งเป็นจังหวัดที่มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก ส่งผลต่อปัญหาข้างต้น รวมทั้งปัญหาการจัดการขยะซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของจังหวัดสมุทรปราการ ทั้งนี้เนื่องจากจังหวัดนี้มีอัตราความหนาแน่นของประชากรนับเป็นอันดับ 3 ของประเทศ นอกจากนี้ข้อมูลจากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการระบุว่า มีจำนวนประชากร 1,042,280 คน มีแรงงานจำนวนมากอพยพเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม มีประชากรแฝงประมาณ 400,000 คน ทำให้เกิดปริมาณขยะจำนวน 1,795 ตันต่อวัน แต่สามารถจัดเก็บได้ 1,599 ตันต่อวัน เกิดปัญหาขยะตกค้างเป็นจำนวน 196 ตันต่อวัน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายองค์กรในจังหวัดสมุทรปราการมีการดำเนินงานตาม โครงการเพื่อแก้ปัญหาขยะเพิ่มมากขึ้น (สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสมุทรปราการ, 2552, หน้า 15)

ดังนั้น เทศบาลตำบลแพรกษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ จึงได้ดำเนิน โครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านน้อมองขึ้นในปีงบประมาณ 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้สิ่งแวดล้อมในชุมชนมีความสวยงาม สะอาด น่าอยู่ และมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ปลอดภัยจากโรคติดต่อต่างๆ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาในชุมชนและให้เป็นอย่างดีแก่ชุมชนและเทศบาลอื่นๆ และเพื่อส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาชุมชน ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งจากผลการดำเนินงานดังกล่าว ทำให้ประชาชนในตำบลแพรกษาในชุมชนต่างๆ เกิดความตื่นตัว มีความตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมกันพัฒนาความสะอาด ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงามเกิดขึ้นในชุมชน (เทศบาลตำบลแพรกษา, 2549, หน้า 1)

ในที่สุดเพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ในปีงบประมาณ 2551 เทศบาลตำบลแพรกษาได้ส่งเสริมโครงการรณรงค์ปลูกจิตสำนึกของประชาชนในชุมชน ให้ร่วมกันรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนที่อาศัยของตนเอง ให้มีความสวยงาม สะอาด และน่าอยู่ คือ โครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านน้อมอง อันส่งผลให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ เสริมสร้างความรัก ความสามัคคี ความร่วมมือกันของประชาชนในชุมชน ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไป (เทศบาลตำบลแพรกษา, 2552, หน้า 1)

อย่างไรก็ดีเนื่องจากการประเมินเป็นขั้นตอนหนึ่งของการดำเนินโครงการ เพราะการประเมินนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบว่าสิ่งที่เราดำเนินการไป มีความเหมาะสมหรือไม่

เพียงใด และเมื่อดำเนินการไปแล้วพบปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ตอบสนองความต้องการเพียงใด ควรดำเนินการต่อไป หรือควรปรับปรุง หรือควรยุติโครงการ นอกจากนี้ การประเมินโครงการยังส่งผลทางอ้อมคือ หากการประเมินมีคุณภาพ ก็จะทำให้การบริหารงานตามแผนที่กำหนดมีคุณภาพไปด้วย แต่ถ้าการประเมินไม่มีคุณภาพ ไม่ว่าจะเนื่องจากวิธีการประเมิน หรือความบกพร่องของผู้ประเมิน นอกจากจะมีได้ประโยชน์ต่อการบริหารงานแล้ว ยังก่อให้เกิดผลเสียต่อแผนงานที่กำหนดไว้อีกด้วย (สุวิมล ติรกานันท์, 2545, หน้า 3)

ที่สำคัญคือเทศบาลตำบลแพรกษา ซึ่งได้ดำเนินโครงการ ชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านน้อมมอง ตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา ได้กำหนดให้มีการประเมินโครงการโดยคณะกรรมการที่เทศบาลตำบลแพรกษาจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการประเมินโครงการตามที่เทศบาลตำบลแพรกษากำหนด ทั้งนี้ ผู้ประเมินคือ คณะกรรมการของเทศบาลตำบลแพรกษา ซึ่งจะเป็นผู้ตัดสินผลการประเมินว่า ชุมชนได้ดำเนินโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านน้อมมอง ตามแนวทางและตามเกณฑ์ที่เทศบาลตำบลแพรกษากำหนดไว้หรือไม่ ผลการดำเนินโครงการเป็นอย่างไร ตั้งแต่ดีที่สุดจนถึงไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนด (เทศบาลตำบลแพรกษา, 2552, หน้า 1-3)

สำหรับรูปแบบการประเมินโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านน้อมมอง เดิมเป็นการประเมินผลของโครงการเท่านั้น ทำให้ไม่ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงระหว่างดำเนินงานโครงการ ดังนั้นจึงได้นำแนวคิดในการประเมินโครงการแบบชิปโมเดล (CIPP Model) มาใช้ประโยชน์ เพราะผลจากการประเมินโครงการตามรูปแบบนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้ผู้บริหารโครงการได้ทราบจุดเด่นและจุดด้อยในระหว่างดำเนินงานโครงการและสามารถปรับปรุงแก้ไขโครงการได้ทันทีที่เท่านั้น ในขณะเดียวกันการประเมินระหว่างดำเนินโครงการและการประเมินเมื่อสิ้นสุดโครงการ จะช่วยให้ได้ผลประเมินที่จะนำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการ เพราะการประเมินโครงการแบบชิปโมเดล เป็นรูปแบบการประเมินที่ไม่เพียงแต่จะช่วยให้ทราบผลการประเมินว่าโครงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่เท่านั้น แต่ยังเป็นการประเมินที่ให้รายละเอียดต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงการอีกด้วย นอกจากนั้นแล้วรูปแบบการประเมินแบบชิป เป็นรูปแบบการประเมินที่เข้าใจง่าย สะดวกในการปฏิบัติ และเป็นรูปแบบการประเมินที่นิยมกันอย่างกว้างขวาง (ธนรัตน์ ทองหยัด, 2542, หน้า 36)

จากแนวคิดข้างต้น จึงทำให้เกิดความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านน้อมมอง ในเขตเทศบาลตำบลแพรกษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ โดยนำรูปแบบชิปโมเดล มาใช้ประโยชน์ในการประเมินโครงการ ทั้งนี้เพื่อนำผลที่ได้จากการวิจัย

มาใช้ประโยชน์เป็นแนวทางในการพัฒนาโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านนำมอง ในเขตเทศบาลตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อประเมินโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านนำมอง ในเขตเทศบาลตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ทั้งด้านสภาพแวดล้อม (Context) ด้านปัจจัยนำเข้า (Input) ด้านกระบวนการ (Process) และด้านผลผลิตจากโครงการ (Output)
2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านนำมอง ในเขตเทศบาลตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านเนื้อหา ได้แก่ การประเมินโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านนำมอง ในเขตเทศบาลตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ด้านสภาพแวดล้อม ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ ด้านผลผลิต และด้านแนวทางในการปรับปรุงโครงการ
2. ด้านประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน 13,483 คน สุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางเลขสุ่มของเครสเซ่และมอร์แกน (Krezeie and Morgan) และสุ่มแบบเจาะจงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ได้แก่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 375 คน โดยจำแนกเป็นประชาชน จำนวน 360 คน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ จำนวน 10 คน และผู้บริหารโครงการ จำนวน 5 คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 375 คน
3. ด้านสถานที่ ได้แก่ พื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลแพรงษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ
4. ด้านเวลา ได้แก่ การศึกษาวิจัยในช่วงเดือน เมษายน - มิถุนายน 2553

## นิยามศัพท์เฉพาะ

คำนิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการในการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

**การประเมิน (Evaluation)** หมายถึง กระบวนการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอน การรวบรวมการวิเคราะห์ และการแปลผล เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจ

**การประเมินแบบซีปปี้ (CIPP Model)** หมายถึง การประเมินเพื่อปรับปรุงโครงการและประเมินเพื่อจะนำไปสู่การตัดสินใจของผู้บริหาร โดยดำเนินงานประเมินด้านสถานะแวดล้อม ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ และด้านผลผลิต

**การประเมินด้านสภาพแวดล้อม (Context evaluation)** หมายถึง การประเมินสภาพแวดล้อมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การตอบสนองความต้องการของประชาชน ความชัดเจนและความเหมาะสมของวัตถุประสงค์โครงการ และการให้การสนับสนุนจากองค์กรต่างๆ เป็นต้น

**การประเมินด้านปัจจัยนำเข้า (Input evaluation)** หมายถึง การประเมินทรัพยากรขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์

**การประเมินด้านกระบวนการ (Process evaluation)** หมายถึง การประเมินการปฏิบัติตามขั้นตอนการดำเนินงาน ด้านการวางแผน การปฏิบัติงานตามแผน การติดตาม ประเมินผล และการรายงานผล

**การประเมินด้านผลผลิต (Product evaluation)** หมายถึง การประเมินผลจากการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

**โครงการ** หมายถึง โครงการชุมชนสะอาด น่ายู่ หน้าบ้านน่ายอม ที่เทศบาลตำบลแพรเทศา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ ดำเนินการในปีงบประมาณ 2552

**ประชาชน** หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลแพรเทศา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการในปี พ.ศ. 2552

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ผลการประเมินทำให้ทราบปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานตามโครงการชุมชนสะอาด หน้าบ้านน่ายอม ในเขตเทศบาลตำบลแพรเทศา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ

2. ผลการประเมินก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านน้อมอง รวมทั้งเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบบริหารจัดการขยะของเทศบาลตำบลแพรภษาและจังหวัดสมุทรปราการให้มีประสิทธิภาพสูงยิ่งขึ้น

3. ผลการประเมินส่งผลต่อการปรับปรุงโครงการชุมชนใสสะอาด หน้าบ้านน้อมองอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลแพรภษา อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ มีสุขภาพอนามัยดีขึ้น และมีความพึงพอใจในสภาพแวดล้อมในชุมชนมากขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี