

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง “บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการฝึกอาชีพ” มีแนวคิด ทฤษฎี ที่ใช้ในการศึกษาเพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ประกอบด้วย แนวคิดว่าด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวคิดการประเมินผลโครงการ และแนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

2.1 แนวคิดการว่าด้วยถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐต้องการถ่ายโอนภารกิจต่างๆซึ่งรวมถึงนโยบายสาธารณะต่างๆก็เพื่อต้องการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้านคือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และ การบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการการบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้า ดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในการกิจมหาภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐ ต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

1. เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างค่องเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒
2. กำหนดกรอบทิศทาง และ แนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ ที่เพิ่มขึ้น
3. กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐ กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักในการพิจารณาดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงการพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศ และการเงินการคลังของประเทศโดยรวม
2. ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลักสำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้วสมควรถ่ายโอน
3. การถ่ายโอนภารกิจคำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักหากผลลัพธ์ และ ผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30(2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

4. งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

5. ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

6. การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

7. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจงบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

9. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้เป็นอำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับเป็นสำคัญ กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

10. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30(1) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

11. ภารกิจหนึ่งๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

12. การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่ง ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อมๆกัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

13. การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ เพื่รองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอน ระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

14. การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

15. การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้นๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

16. การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถ ถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่นๆเป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

17. การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

18. การจัดการกองทุนต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้นเว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ

1. การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ประเภท คือ

1.1 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นการกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือ ผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นการกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่า หากต่างคนต่างดำเนินการ

1.3 การกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นการกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3. การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจะดำเนินการได้เป็นการกิจที่ซ้ำซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการอยู่ต่อไป ในกรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน (“แผนการกระจายอำนาจ 2543” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://e-fpo.fpo.go.th/e-local>)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ. สถาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542

1. องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม(มาตรา 66)

2. องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลดังต่อไปนี้ (มาตรา 67)

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูล

ฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

ของท้องถิ่น

- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น และสมควร
- (10) โดยมาตรา 15 ของ พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 ตามลำดับ)

3. องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) อาจทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้(มาตรา68)

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดิน

- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

2.2 แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะคือ เป็นการดำเนินกิจกรรมของภาคีรัฐบาล การตัดสินใจดำเนินการของรัฐบาล, การจัดสรรทรัพยากรทั้งหมดในเกิดประโยชน์ต่อประชาชน นโยบายสาธารณะต้องมองถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ ดังมีคำกล่าวว่า “ถ้าไม่มีนโยบาย ก็ไม่มีการบริหาร และถ้าบริหารไม่คืนนโยบายนั้นก็ว่างเปล่า ไม่มีความหมาย”

มีผู้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ที่มีประเด็นแยกย่อยที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ นิยามต่อไปนี้ (อ้างใน ศิริพงษ์ เศรษฐบุตร, 2543: 5)

Ira Sharkansky ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและ นิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและ นิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ นโยบายสาธารณะยังหมายถึงรวมถึง การเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ นอกจากนี้นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศ ทั้งหมดแล้ว ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย

Thomas R. Dye ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ หรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของ รัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส โดยสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ อาจส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ

James E. Anderson ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอของการ กระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้กระทำหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบใน การแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่ สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ทินพันธุ์ นาคะตะ (อ้างใน วัชร ภาโนจิต, 2546: 45) ได้อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง โครงการที่รัฐบาลจัดขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้แก่สังคม จากคำนิยามของทินพันธุ์ ยังสามารถจำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็น 2 ประการ คือ ประการแรก นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล ประการที่สอง นโยบายสาธารณะ คือ โครงการสำคัญๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติ เพื่อบรรลุถึงสิ่งที่กล่าวหาว่าทั้งหมดนั้น สิ่งเหล่านี้ย่อมจะหมายรวมถึงสถาบันต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ และกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้ให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะที่สอดคล้องกฎหมายอยู่เสมอ

องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะ “นโยบายสาธารณะ.” [ระบบออนไลน์]
แหล่งที่มา <http://webpp5.atspace.com/policy3.html> (29 สิงหาคม 2549).

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองคำนิยามของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของกรกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจนเป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

11. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม

12. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

การกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีสภาพแวดล้อมหลายประการที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งรัฐบาลและระบบราชการ ในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนร่วมสำคัญในการกำหนดนโยบายจะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยต่างๆ มีดังนี้ (ทศพร สิริสัมพันธ์, 2539: 77 – 110)

1. ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

ภาวะทางเศรษฐกิจจะเป็นตัวกำหนดความต้องการของประชาชน และ กลุ่มผลประโยชน์ ที่ทำให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายสาธารณะขึ้นมา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ ตัวอย่างของปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาล เช่น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากระบบเกษตรกรรมมาเป็นระบบอุตสาหกรรมและการบริการ การลงทุนจากทั้งในและนอกประเทศ การขยายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค

2. ปัจจัยแวดล้อมและแนวโน้มทางด้านสังคม

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงที่ผ่านมา ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเชิงสังคม โดยมีผลให้สังคมไทยมีลักษณะเป็นสังคมเปิดมากยิ่งขึ้น มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ชนชั้นกลางขยายตัวมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม ในขณะเดียวกันโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปเป็นระบบอุตสาหกรรม ทำให้เมืองและชนบทเจอปัญหาทางสังคมที่แตกต่างและหลากหลายไปจากเดิม ทั้งเรื่องวัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข คุณภาพชีวิตของประชากร ความเสื่อมโทรมทางทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ความล้มเหลวของสถาบันครอบครัว แต่สภาพแวดล้อมทางสังคมต่างๆล้วนเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญเมื่อจะมีการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม ในการแก้ไขปัญหาลดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าในสังคม

3. ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง

จากแนวคิดที่ว่าการเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบาย และจัดสรรผลประโยชน์ ตลอดจนสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆในสังคม เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม ดังนั้นปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวกับการเมืองจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย (กุลธนะ หนาพงศกร, 2520: 311) ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อ การกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรมทาง

การเมือง ผู้นำทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และพรรคการเมือง มติมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการนิติบัญญัติ กับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกับฝ่ายข้าราชการประจำ

รัฐบาลกับข้าราชการประจำในฐานะเครื่องมือสำคัญ ในการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในรูปแบบของประชาตติการแสดงออก โดยการรวมตัวประท้วง การยื่นข้อเรียกร้อง รวมทั้งการนำฐานข้อมูลเดิมซึ่งรวบรวมอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ เพื่อจะได้กำหนดนโยบายสาธารณะที่พึงประสงค์ต่อสังคมโดยรวม

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย

กระบวนการกำหนดนโยบายของไทยพอจะแบ่งออกได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ คือ

1. กลุ่มข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองร่วมกันกำหนดนโยบาย โดยทั้งสองกลุ่มจะมีความใกล้ชิดกันมาก เพราะถึงแม้ว่าการกำหนดหรือการร่างแนวนโยบายจะผ่านขั้นตอนจากหน่วยงานของข้าราชการประจำ ไปสู่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจเลือกแนวทางการดำเนินงาน ในส่วนนี้มองอีกแง่หนึ่งว่าฝ่ายการเมืองมิใช่ผู้กำหนดนโยบายสูงสุด (top policy making body) ทั้งนี้เพราะฝ่ายการเมืองมีภารกิจมากมาย จนไม่มีเวลาพอที่จะไป คิดริเริ่มแนวนโยบายใหม่ๆ ประกอบกับไม่มีบุคลากร และเครื่องมือที่เพียงพอ จึงปล่อยให้ข้าราชการประจำ ซึ่งมีศักยภาพมากกว่าเป็นผู้ริเริ่มเรื่องการวางแผนนโยบาย และยอมรับต่อนโยบายที่ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้กำหนดขึ้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นคือ บ่อยครั้งที่นโยบายสาธารณะต่างๆ ที่ฝ่ายข้าราชการประจำกำหนดขึ้น ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยรวม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อาจจะแอบแฝงไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัว หรือผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ โดยสรุปแล้ว การกำหนดนโยบายสาธารณะตามลักษณะนี้สามารถกระทำได้ 3 แนวทางดังนี้ (สนธยา คุณปลื้ม, 2542: 25 – 27)

1. การกำหนดนโยบาย โดยเริ่มต้นจากหน่วยงานของระบบราชการ ระดับกระทรวง ทบวง กรม และกอง โดยจะทำหน้าที่พิจารณากลับกรองความคิดเห็นต่างๆ พร้อมทั้ง จัดเกล้าให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย แล้วจึงนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น จนถึงปลัดกระทรวง จากนั้นนำเสนอไปยังรัฐมนตรีต้นสังกัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วรัฐมนตรีต้นสังกัดจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภา เพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ

2. การกำหนดนโยบายโดยเริ่มจากฝ่ายการเมือง ในกลุ่มคณะรัฐมนตรี โดยจะรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ และริเริ่มกำหนดเป็นนโยบายขึ้น จากนั้นจะเรียกฝ่ายข้าราชการประจำมา

เพื่อหาหรือถึงความเป็นไปได้ เจินนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนั้นฝ่ายข้าราชการประจำ นำโดยปลัดกระทรวงจะนำหัวข้อการหารือมาจัดทำเป็นร่างนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายการเมืองพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเข้าสู่สภา เพื่ออนุมัติเป็นนโยบายสาธารณะใช้บังคับ

3. นโยบายที่เกิดขึ้นเองเนื่องจากการผลักดันของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจ กลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจจะเป็นกลุ่มที่มีความใกล้ชิดกับข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมือง อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีปัจจัยความมั่งคั่ง เป็นอำนาจต่อรองผลประโยชน์กับฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำอีกด้วย ในการผลักดันให้เกิดนโยบายสาธารณะ กลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจจะมีวิธีการหลากหลาย รวมทั้งมีความสลับซับซ้อน ไม่สามารถหาหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวได้ บางกลุ่มอาจจะเสนอแนวคิดผ่านฝ่ายการเมืองที่ตนสนิทสนมเป็นการส่วนตัว เพื่อให้ฝ่ายการเมืองผลักดันนโยบายสาธารณะซึ่งเอื้อต่อผลประโยชน์ของตนเองหรือกลุ่ม ดังนั้นอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจ จึงเป็นไปในลักษณะ ของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน โดยกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจมีเงินให้ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ในขณะที่กลุ่มข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายกล่าวโดยสรุปคือ ทั้งสองฝ่ายต่างเกื้อกูลสนับสนุนซึ่งกันและกัน หรือประนีประนอมผสมผสานผลประโยชน์ซึ่งกันและกันนั่นเอง จึงสามารถที่จะกำหนดนโยบายได้ตามความต้องการของกลุ่มตน ด้วยเหตุนี้วัตถุประสงค์ของการกำหนดนโยบายสาธารณะบางนโยบาย จึงเป็นวัตถุประสงค์ของกลุ่มอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ผสมผสานกับวัตถุประสงค์ของประชาชนโดยรวม

ตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีอยู่ 7 ตัวแบบคือ (ศศิชา สืบแสง, “นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ” ระบบออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.geocities.com/worawut47/policy.doc>

1. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ฐานคิดที่สำคัญ คือ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันการเมือง ซึ่งได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง

นโยบายจะไม่มีผลเป็นนโยบายสาธารณะ จนกว่านโยบายนั้น จะได้รับความเห็นชอบ ถูก นำไปปฏิบัติ และใช้บังคับโดยสถาบันราชการที่รับผิดชอบ

สถาบันราชการมีบทบาทในการกำหนดคุณลักษณะของนโยบายสาธารณะ 3 ประการ ได้แก่

1. สถาบันราชการเป็นผู้รับรองความชอบธรรมของนโยบาย
2. นโยบายสาธารณะมีลักษณะของความครอบคลุมทั้งสังคม

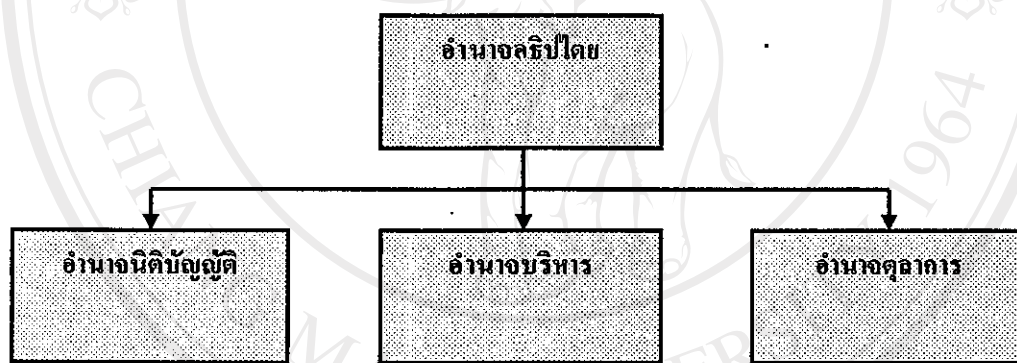
3. รัฐบาลเท่านั้นที่เป็นผู้ผูกขาดอำนาจการบังคับใช้บังคับในสังคม

สถาบันทางการเมืองมีบทบาทในการกำหนดแบบแผน โครงสร้าง พฤติกรรมของปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล และแบบแผนดังกล่าวจะดำรงอยู่อย่างมั่นคง

โครงสร้างของสถาบันการเมือง การจัดระเบียบในสถาบัน และขั้นตอนการดำเนินการต่างๆของสถาบันทางการเมือง จะมีผลต่อเนื่องต่อการกำหนดนโยบายและเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

ตัวอย่างนโยบายที่เป็นผลผลิตของสถาบันบริหาร ได้แก่

1. นโยบายการปรับลดบทบาทของ รัฐบาลจากการเป็นผู้ดำเนินการมาเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ กำกับ ดูแล
2. นโยบายการปฏิรูประบบราชการ
3. นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น



• ระบบสภาเดียว

• ระบบสองสภา

• ระบบรัฐสภา

• ระบบประธานาธิบดี

• ระบบกึ่งรัฐสภา-

ประธานาธิบดี

• การตีความรัฐธรรมนูญ
ของศาลสูง

• คำพิพากษาของศาลสูง

ภาพที่ 2.1 ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

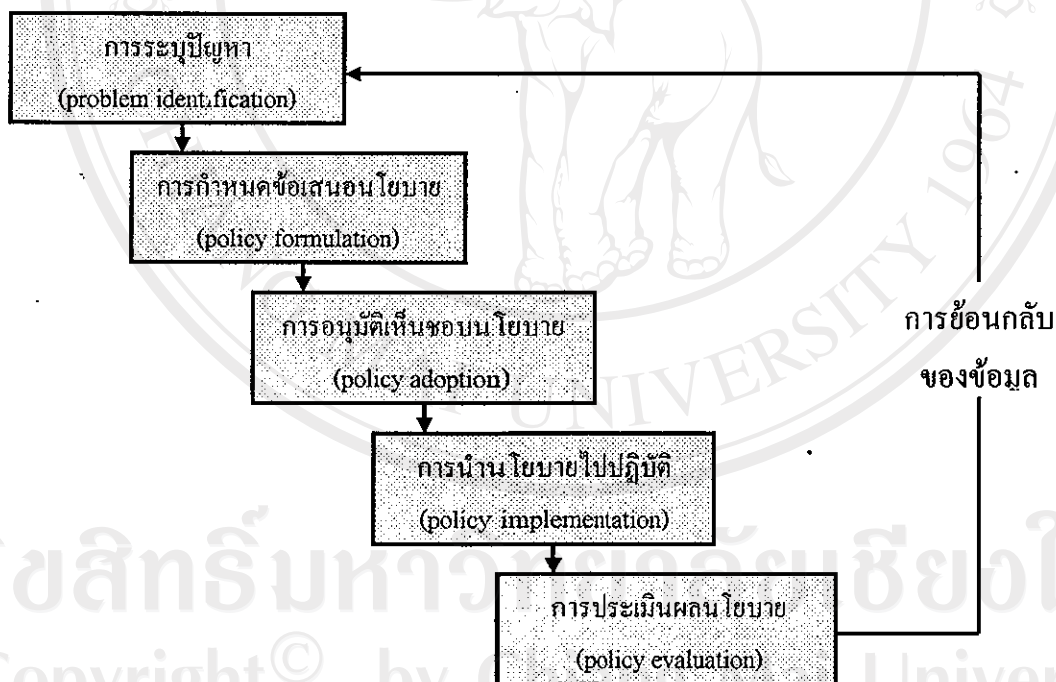
2.ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

ฐานคติที่สำคัญคือ นโยบายเป็นผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง โดยถือว่า กระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง คือ ศูนย์กลางของการศึกษานโยบาย

นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ถูกกำหนดและนำไปปฏิบัติภายใต้กรอบความคิดตัวแบบ กระบวนการทั้งสี่นี้ แต่จะมีความครอบคลุมแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของสังคม

ชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบ่งเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การระบุปัญหา
2. การกำหนดข้อเสนอแนะนโยบาย
3. การให้ความเห็นชอบนโยบาย
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. การประเมินผลนโยบาย

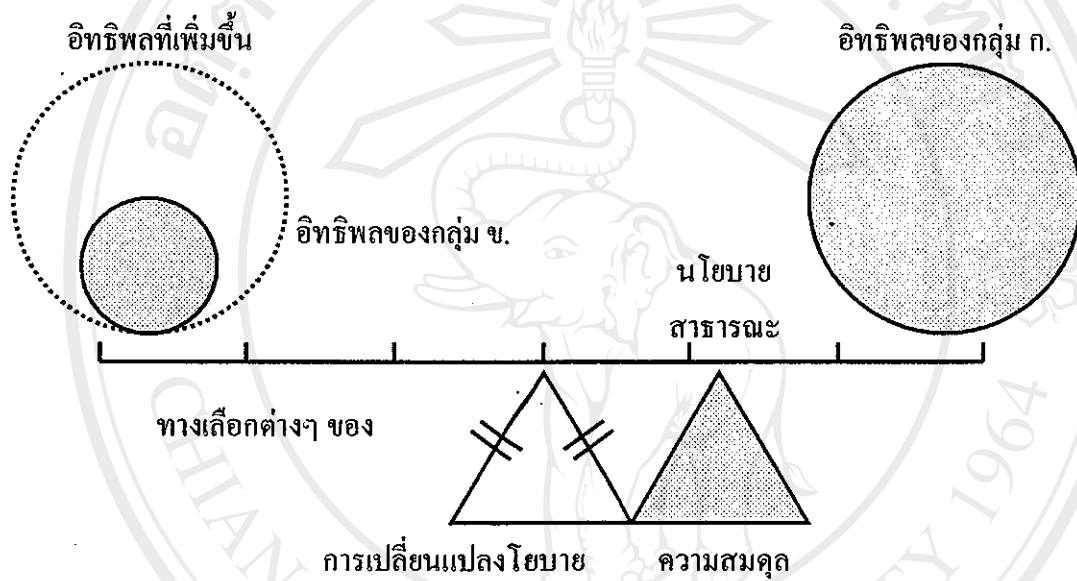


ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

3.ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

ผู้กำหนดนโยบายจะถูกพิจารณาว่าเป็นผู้ที่ตอบสนองต่อความกดดันของกลุ่ม ได้แก่ การต่อรอง (Bargaining) การประนีประนอม (Compromising) ระหว่างความต้องการที่แตกต่างกัน ระหว่างกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์

นักการเมืองจะพยายามที่จะก่อให้เกิดการรวมกลุ่มเสียงข้างมากเพื่อให้ การประนีประนอมประสบผลสำเร็จโดยง่าย ซึ่งแสดงให้เห็นดังแผนภาพต่อไปนี้



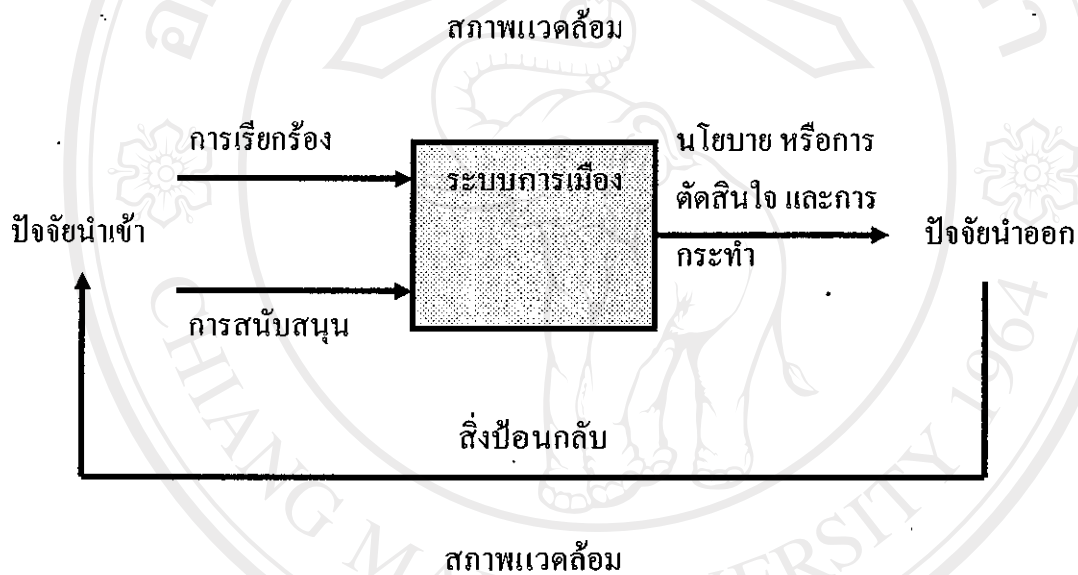
ภาพที่ 2.3 ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

4.ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

สิ่งมีชีวิตต้องทำงานอย่างเป็นระบบ (System function) ระบบจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะและจะต้องสอดคล้องประสานกัน

ชีวิตการเมืองต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบ การเมือง (Political System) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง

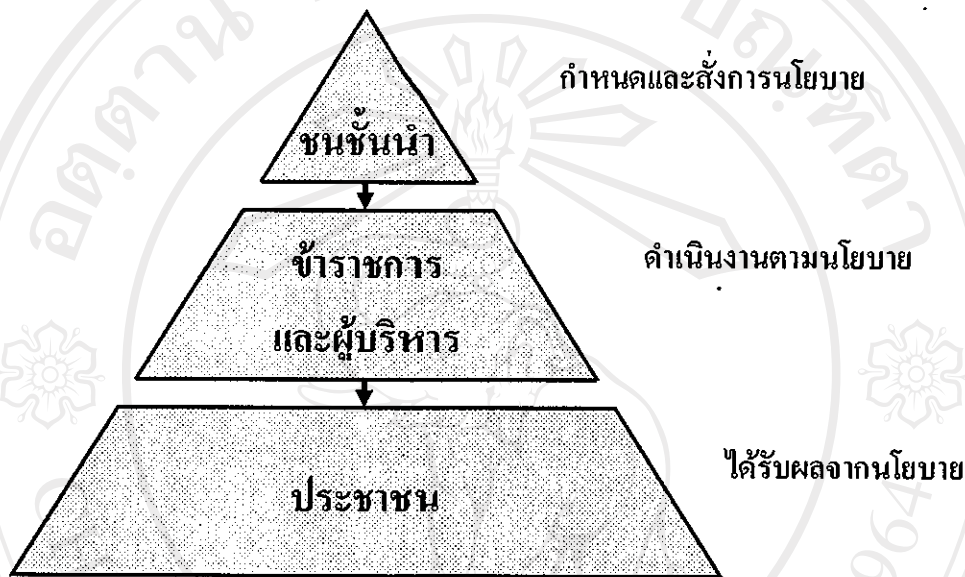
นโยบายสาธารณะ ตัวผลผลิตของระบบการเมือง (Political Outputs) ซึ่งเกิดจาก อำนาจในการจัดสรรค่านิยม หรืออำนาจ ในการตัดสินใจนโยบายของระบบการเมือง ซึ่งแสดงให้เห็นดังแผนภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2. 4 ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

5. ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

ให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นหรือชนชั้นปกครอง ที่มีอำนาจการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด ชนชั้นปกครองจะยึดถือความพึงพอใจหรือค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบายโดยประชาชนไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายซึ่งแสดงให้เห็นดังแผนภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2. 5 ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

6. ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบเหตุผล คือ ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม

นโยบายที่ยึดหลักเหตุผล คือ นโยบายที่มุ่งผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ดังนั้นรัฐบาลควรยกเลิกหรือ หลีกเลี่ยงการใช้นโยบายที่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าตอบแทน

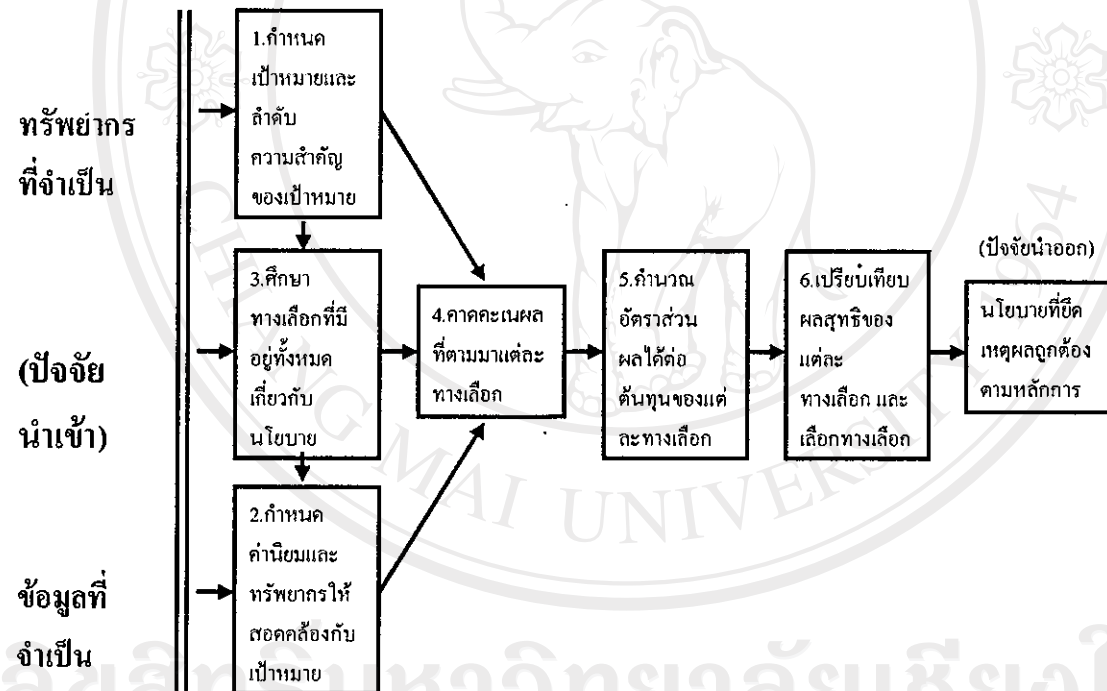
ลักษณะสำคัญของผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ได้แก่

1. จะไม่มีการใช้นโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์
2. ในระหว่างทางเลือกนโยบายทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ตัดสินใจนโยบายควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุด

ภายใต้กรอบความคิดของตัวแบบหลักเหตุผล นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะของ
หลักการเหตุผลก็ต่อเมื่อ ความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลู่และคุณค่าที่ต้องเสียไป มีค่าเป็นบวก
และมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่น

ในการเลือกนโยบายโดยยึดหลักเหตุผล ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาปัจจัย
ดังต่อไปนี้

1. จะต้องเข้าใจคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมด
2. จะต้องเข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด
3. จะต้องเข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกนโยบาย แต่ละทางเลือก
4. สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายแต่ละ
ทางเลือกได้
5. ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพิจารณาทางเลือกที่เป็นประโยชน์สูงสุด



ภาพที่ 2. 6 ตัวแบบหลักเหตุผล (Rational Model)

7. ตัวแบบส่วนเพิ่ม(Incremental Model)

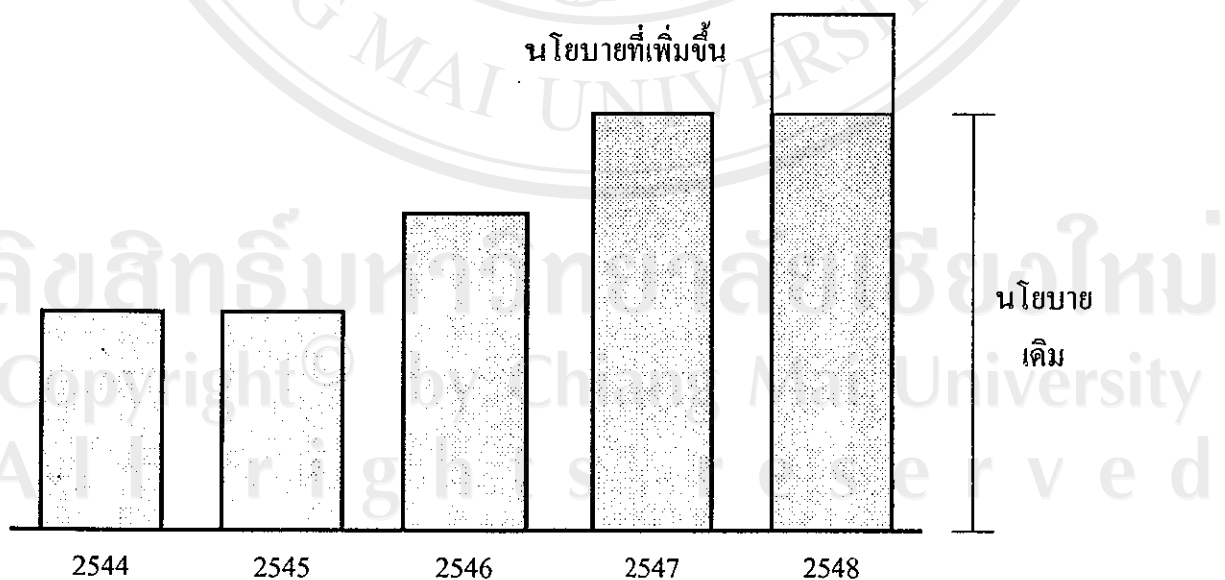
นโยบายสาธารณะมีลักษณะของการกระทำกิจกรรมของรัฐบาลที่ต่อเนื่องมาจากอดีต โดยมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเพียงบางส่วน หรือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นดังแผนภาพต่อไปนี้

หลักการสำคัญ

1. ลักษณะอนุรักษนิยม
2. ผู้กำหนดนโยบายยอมรับความชอบธรรมของนโยบายที่มีมาก่อน
3. กรณีมีการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่และเงินลงทุนสูงผู้กำหนดนโยบายอาจจะปฏิเสธโครงการใหม่ได้
4. แนวความคิดการเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วนนี้เหมาะสมทางการเมืองเป็นอย่างดี
5. กรณีที่ไม่มีข้อตกลงเกี่ยวกับเป้าประสงค์ของสังคม จะเป็นการง่ายสำหรับรัฐบาลในสังคมพหุ ที่จะดำเนินโครงการที่มีอยู่เดิมมากกว่าการเข้าไปเกี่ยวข้องกับแผนงานใหม่ๆ

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วนนี้จะเป็แนวคิดที่เหมาะสมได้ต้องขึ้นอยู่กับ

1. ผลของนโยบายที่มีอยู่เป็นที่พอใจของผู้กำหนดนโยบายและประชาชน จึงจะทำให้การเปลี่ยนแปลงบางส่วนเป็นที่ยอมรับขอประชาชน
2. ลักษณะของนโยบายต้องมีความต่อเนื่องสูงและสอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหาที่ปรากฏอยู่
3. ลักษณะของนโยบายต้องมีความต่อเนื่องสูงในการจัดการกับปัญหาที่ปรากฏอยู่



ภาพที่ 2.7 ตัวแบบส่วนเพิ่ม(Incremental Model)

2.3 แนวคิดการประเมินผลโครงการ

ความเจริญก้าวหน้าของสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความสลับซับซ้อน กิจกรรมต่าง ๆ ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อให้การบริการแก่สมาชิกของสังคม ทั้งนี้โดยมุ่งหวังให้สมาชิกของสังคมนั้นได้รับความสะดวกสบายและอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข หรือเพื่อให้สังคมมีความเจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น กิจกรรมดังกล่าวก็คือสิ่งที่เรียกว่า “แผนงาน” หรือ “โครงการ” นั่นเอง (ประชุม รอดประเสริฐ. 2529 : 68) แผนและโครงการมากมายที่ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาความเจริญ และต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมากทั้งที่เป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์ กำลังคน แผนและ โครงการบางโครงการมีประโยชน์มากและเห็นคุณค่าอย่างชัดเจนแต่บางโครงการเมื่อทำไปแล้วไม่เกิดประโยชน์ ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรโดยใช่เหตุ แต่การที่จะระบุว่าโครงการใดมีประโยชน์มีคุณค่าหรือไม่นั้นทำได้โดยใช้วิธีประเมินผลสัมฤทธิ์ของแผนหรือ โครงการ

ดังนั้น การประเมินผลแผนและ โครงการจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นที่จะทำให้เราสามารถคาดคะเนได้ว่าแผนและ โครงการที่กำหนดขึ้นนั้นหากนำไปปฏิบัติแล้วเกิดประโยชน์มากน้อยเพียงใดหรือในขณะนำไปปฏิบัติและพิจารณาแล้วโครงการนี้จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ หรือเมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้วผลของโครงการจะทำให้เกิดประโยชน์กับสังคมเพียงใด ควรที่จะดำเนินการต่อไปหรือปรับปรุงแก้ไขประการใด

ความหมายของการประเมินโครงการ

"การประเมิน" หรือ "การประเมินผล" มีความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Evaluation ซึ่งหมายถึง กระบวนการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ การวิจัย (Research) การวัดผล (Measurement) การตรวจสอบรายงานผล (Appraisal) การควบคุมดูแล (Monitoring) การประมาณการ (Assessment) และการพิจารณาตัดสิน (Judgment) เป็นต้น ซึ่งคำดังกล่าวอาจสรุปเป็นความหมายหรือคำจำกัดความร่วมกันได้ว่า เป็นการประมาณค่าหรือการประเมินผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงาน โดยข้อมูลที่ได้รวบรวมด้วยวิธีการสอบถาม ทดสอบ สังเกต และวิธีการอื่น ๆ แล้วทำการวิเคราะห์เพื่อตัดสินว่าการดำเนินงานนั้นมีคุณค่าหรือบรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานนั้นมากน้อยเพียงใด (ประชุม รอดประเสริฐ. 2529 : 73)

มยุรี อนุมานราชชน (2544: 5-7) ให้ความหมายคำว่า “โครงการ” กลุ่มของกิจกรรมที่สัมพันธ์กัน ซึ่งเป็นความพยายามจัดกิจกรรมที่มีลักษณะพิเศษอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรอย่างฉลาดที่สุดในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ได้แก่ผลตอบแทนหรือผลได้อย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต กิจกรรมดังกล่าวต้องมีจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุด ส่วนคำว่า “การบริหารโครงการ” หมายถึง กระบวนการในการดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะพิเศษไม่ซ้ำแบบกัน ด้วยวิธีการใหม่ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ภายใต้เงื่อนไขด้านงบประมาณและเวลา

โดยกระบวนการบริหารโครงการประกอบด้วย 3 มิติ คือ วัตถุประสงค์ของโครงการ กระบวนการบริหารและระดับการบริหารพื้นฐาน ส่วนการประเมินโครงการนั้น เป็นการวิจัย กล่าวคือ การประเมินเป็นการประยุกต์ใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคม เป็นวิทยาศาสตร์ประยุกต์เพื่อนำผลวิจัยมาตัดสินใจและพัฒนาโครงการด้านการวางแผนและติดตามให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการนำโครงการไปปฏิบัติเพื่อมุ่งตอบคำถามว่าโครงการนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และมีความสำเร็จในระดับใดผลการศึกษานำไปใช้ในการตัดสินใจและเป็นทางเลือกในการปฏิบัติ

สมหวัง พิริยานูวัฒน์ (2537: 1) ได้ให้ความหมายของการประเมินไว้ว่า เป็นกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลสารสนเทศสำหรับการตัดสินใจคุณค่าของโครงการ ผลิตผลขบวนการ จุดมุ่งหมายของโครงการหรือโปรแกรมหรือทางเลือกต่าง ๆ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมาย จุดเน้นของการประเมินคือการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อให้ได้ข้อสนเทศ เพื่อตัดสินใจคุณค่าสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยเฉพาะ

ดังนั้น การประเมินผลจึงเป็นงานที่สำคัญอันหนึ่งในกระบวนการวางแผน ซึ่ง ผู้วางแผนควรกำหนดขึ้นพร้อม ๆ กันกับการวางแผนหรือการกำหนดโครงการ เหตุผลที่ผู้วางแผนจะต้องกำหนดโครงการประเมินในช่วงเวลาเดียวกันกับการวางแผนก็เนื่องจากว่า การประเมินผลที่ดีนั้นจะต้องเริ่มดำเนินการก่อนที่การปฏิบัติตามแผนจะเริ่มขึ้น คนทั่ว ๆ ไปมักมีความรู้และเข้าใจว่าการประเมินผลจะต้องกระทำเมื่อโครงการได้ สิ้นสุดลงแล้ว ความเข้าใจดังกล่าวแม้จะไม่ผิดแต่การประเมินผลรูปแบบที่เริ่มดำเนินการภายหลังการสิ้นสุดของโครงการนั้นเป็นรูปแบบการประเมินผลที่ไม่ผู้จะวัดและบอกอะไรได้มากนัก

จากความหมายดังกล่าว สรุปได้ว่า การประเมินผล คือ การเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ความหมาย ข้อเท็จจริงของโครงการอย่างเป็นระบบเพื่อการตัดสินใจเกี่ยวกับคุณค่าของโครงการ และการปรับปรุงเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพให้ดียิ่งขึ้น การประเมินผลคล้ายคลึงกับการวิจัยในแง่กระบวนการทำ แต่แตกต่างกันที่ วัตถุประสงค์และประโยชน์ใช้สอย

ความมุ่งหมาย ความสำคัญและประโยชน์ของการประเมินโครงการ

การประเมินโครงการอย่างมีระบบ ย่อมจะมีส่วนช่วยให้ผู้บริหาร โครงการตระหนักถึงคุณภาพของแผนและโครงการที่กำหนดขึ้นไว้ว่าสามารถสนองตอบความต้องการของสังคมหรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด และช่วยให้ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการดำเนินการ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงการให้มีความถูกต้องเหมาะสมส่งผลให้โครงการนั้นดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ทุกประการ การประเมินโครงการมีความมุ่งหมายและมีความสำคัญตามความคิดเห็นของนักวิชาการ ดังนี้

ประชุม รอดประเสริฐ (2529: 74) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการมีความมุ่งหมาย เฉพาะ ดังนี้

1. เพื่อแสดงให้เห็นถึงเหตุผลที่ชัดเจนของโครงการอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการตัดสินใจว่าลักษณะใดของโครงการมีความสำคัญมากที่สุด ซึ่งจะต้องทำการประเมินเพื่อหาประสิทธิผล และข้อมูลชนิดใดที่จะต้องเก็บไว้เพื่อการวิเคราะห์
2. เพื่อรวบรวมหลักฐานความเป็นจริงและข้อมูลที่จำเป็นเพื่อนำไปสู่การพิจารณาถึงประสิทธิผลของโครงการ
3. เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การสรุปผลของโครงการ
4. เพื่อการตัดสินใจว่าข้อมูลหรือข้อเท็จจริงใดที่สามารถนำไปใช้ได้
5. เพื่อสนับสนุน การตัดสินใจในการพัฒนาปรับปรุงโครงการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การประเมินโครงการมีความสำคัญยิ่งต่อการดำเนินโครงการในการปฏิบัติงานโครงการไม่ว่าจะโดยหน่วยงานเอกชนหรือรัฐบาล ย่อมต้องประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญสามขั้นตอนด้วยกันคือ การวางแผน การปฏิบัติตามแผนและการประเมินผลโครงการ ซึ่งอาจจะแสดงได้ตามภาพประกอบ



ภาพที่ 2.8 แสดงความสัมพันธ์ของขั้นตอนการปฏิบัติงาน

Stufflebeam และคณะ (อ้างในพัลลภรินทร์ ภูกิจ, 2546 : 15) ได้เสนอแบบจำลองในการประเมินโครงการ เรียกว่า CIPP Model ซึ่งแบ่งกระบวนการในการประเมินไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การประเมินบริบทในการปฏิบัติงาน (Context Evaluation) เป็นการประเมินโครงการก่อนที่จะดำเนินการใดๆ เพื่อกำหนดหลักการและเหตุผลในการพิจารณาความต้องการที่จะต้องจัดทำโครงการ

2. การประเมินตัวป้อน/ปัจจัยนำเข้า (Input Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาความเหมาะสมพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินโครงการ ตลอดจน เทคโนโลยี เพื่อนำมากำหนดเป็นแผนงานที่เหมาะสม

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามโครงการเพื่อทำการแก้ไขและปรับปรุงการดำเนินการนั้นๆ รวมถึงเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่จะสั่งการเพื่อพัฒนางานต่างๆ

4. การประเมินผลผลิตที่เกิดขึ้น (Output Evaluation) เป็นการประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการที่หนดไว้แต่ต้น รวมถึงพิจารณาในการขยาย เลิก ขยาย หรือปรับเปลี่ยนโครงการ

จากความสำคัญและความมุ่งหมายของการประเมินโครงการที่ได้กล่าวมาแล้วสามารถกล่าวเป็นข้อสรุปถึงความสำคัญและคุณประโยชน์ของการประเมินได้ดังนี้

1. การประเมินช่วยทำให้การกำหนดวัตถุประสงค์และมาตรฐานของการดำเนินงานมีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ก่อนที่โครงการจะได้รับการสนับสนุนให้นำไปใช้ย่อมจะได้รับการตรวจสอบจาก ผู้บริหารและผู้ประเมิน ส่วนใดที่ไม่ชัดเจน เช่น วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานในการดำเนินงาน หากขาด ความแน่นอนเข้มงวดจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้มีความถูกต้องชัดเจนเสียก่อน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า การประเมินโครงการมีส่วนช่วยทำให้โครงการชัดเจนและสามารถที่จะนำไปปฏิบัติอย่างได้ผล มากกว่าโครงการที่ไม่ได้รับการประเมิน

2. การประเมินโครงการช่วยให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างคุ้มค่าหรือเกิดประโยชน์เต็มที่ ทั้งนี้เพราะการประเมินโครงการจะต้องวิเคราะห์ข้อมูลทุกส่วนของโครงการ ข้อมูลใดหรือปัจจัยใดที่เป็นปัญหาจะได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สามารถปฏิบัติงาน หรือใช้ในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมคุ้มค่าทรัพยากรทุกชนิดจะได้รับการจัดสรรให้อยู่ในจำนวนหรือปริมาณที่เหมาะสมเพียงพอแก่การดำเนินงาน ทรัพยากรที่ไม่จำเป็นหรือมีมากเกินไปจะได้รับการตัดทอน และทรัพยากรใดที่ขาดก็จะได้รับการจัดหาเพิ่มเติม ฉะนั้น การประเมินโครงการจึงมีส่วนที่ทำให้การใช้ทรัพยากรของโครงการเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ

3. การประเมินโครงการช่วยให้แผนงานบรรลุเป้าประสงค์ ดังที่ได้กล่าวว่าโครงการเป็นส่วนหนึ่งของแผน ดังนั้นเมื่อโครงการได้รับการตรวจสอบวิเคราะห์ปรับปรุงแก้ไขให้ดำเนินการไปด้วยดี ย่อมจะทำให้แผนงานดำเนินไปด้วยดีและบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ หากโครงการใดโครงการหนึ่งมีปัญหาในการปฏิบัติย่อมกระทบกระเทือนต่อแผนงานโดยรวม ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้เช่นเดียวกันว่าหากการประเมิน โครงการมีส่วนช่วยให้โครงการดำเนินไป

อย่างมีประสิทธิภาพ ช่อมหมายถึงการประเมิน โครงการมีส่วนช่วยให้แผนงานบรรลุถึงวัตถุประสงค์และดำเนินงานได้ด้วยดีเช่นเดียวกัน

4. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาอันเกิดจากผลกระทบ (Impact) ของโครงการและทำให้โครงการมีข้อที่ก่อให้เกิดความเสียหายลดน้อยลงดังตัวอย่างโครงการเขื่อนน้ำโจนซึ่งในการสร้างถนนเพื่อไปสู่สถานที่สร้างเขื่อนนั้นต้องผ่านป่าไม้ธรรมชาติ ทำให้เกิดการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าและสัตว์ป่าหลายชนิดอาจต้องสูญพันธุ์ การประเมินโครงการจะช่วยให้เกิดโครงการป้องกันรักษาป่าและโครงการอนุรักษ์และอพยพสัตว์ป่าขึ้นเพื่อการแก้ปัญหา เป็นต้น ด้วยตัวอย่างและเหตุผลดังกล่าวจึงถือได้ว่าการประเมินโครงการมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหาได้

5. การประเมินโครงการมีส่วนช่วยอย่างสำคัญในการควบคุมคุณภาพของงานดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การประเมินโครงการเป็นการตรวจสอบและควบคุมชนิดหนึ่ง ซึ่งดำเนินงานอย่างมีระบบและมีความเป็นวิทยาศาสตร์อย่างมาก ทุกส่วนของโครงการและปัจจัยทุกชนิดจะได้รับการวิเคราะห์อย่างละเอียด กล่าวคือ ทั้งข้อมูลนำเข้า (Inputs) กระบวนการ (Process) และผลงาน (Outputs) จะได้รับการตรวจสอบประเมินผลทุกขั้นตอน ส่วนใดที่มีปัญหาหรือไม่มีคุณภาพจะได้รับการพิจารณาย้อนกลับ (Feedback) เพื่อให้มีการดำเนินงานใหม่จนกว่าจะเป็นไปตามมาตรฐานหรือเป้าหมายที่ต้องการ ดังนั้น จึงถือได้ว่าการประเมินผลเป็นการควบคุมคุณภาพของโครงการ

6. การประเมินโครงการมีส่วนในการสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติงานตามโครงการ เพราะการประเมินโครงการมิใช่การควบคุมบังคับบัญชาหรือสั่งการ แต่เป็นการศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงแก้ไขและเสนอแนะวิธีการใหม่ ๆ เพื่อปฏิบัติโครงการ อันย่อมจะนำมาซึ่งผลงานที่ดีเป็นที่ยอมรับของผู้เกี่ยวข้องทั้งปวง โดยลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจ มีความพึงพอใจและความตั้งใจกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงานต่อไปและมากขึ้น ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าการประเมินโครงการมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

7. การประเมินโครงการช่วยในการตัดสินใจในการบริหารโครงการกล่าวคือการประเมินโครงการจะทำให้ผู้บริหารได้ทราบถึงอุปสรรคปัญหา ข้อดี ข้อเสีย ความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินโครงการ โดยข้อมูลดังกล่าวแล้วจะช่วยให้ผู้บริหารตัดสินใจว่าจะดำเนินโครงการนั้นต่อไป หรือยุติโครงการนั้นเสีย นอกจากนั้นผลของการประเมินโครงการอาจเป็นข้อมูลอย่างสำคัญในการวางแผนหรือกำหนดนโยบายของผู้บริหารและฝ่ายการเมือง

ความหมายและความสำคัญของการประเมินโครงการดังกล่าวแล้ว อาจวิเคราะห์ได้ว่าการประเมินโครงการเป็นงานที่มีความละเอียดละออมากกว่าการวางแผน กล่าวคือ ในขณะที่วางแผนเป็นการ คาดคะเนอนาคตและค้นหาวิธีการในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย

หรือความต้องการที่ได้คาดคะเนไว้ แต่การประเมินโครงการแสวงหาข้อเท็จจริง จะต้องแสวงหาทั้งสิ่งที่มองเห็นจับต้องได้และสิ่งที่มองไม่เห็นจับต้องไม่ได้ ฉะนั้นการประเมินผลโครงการจึงมีความยากลำบากในตัว ที่ผู้ประเมินจะต้องพยายามเสาะแสวงหา ข้อเท็จจริงเหล่านั้นให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงมากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อจะนำไปใช้ตัดสินใจบริหารโครงการให้บรรลุถึง เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ต้องการ การประเมินโครงการจะต้องกระทำอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง จึงจะทำให้แผนงานที่กำหนดไว้บรรลุถึงเป้าหมาย

2.4 แนวคิดการมีส่วนร่วมของชุมชน

การพัฒนากิจกรรมใด ๆ ก็ตาม หากประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันด้วยการลงมือปฏิบัติอย่างแท้จริง ก็จะทำให้ประชาชนได้รับความรู้ มีความเข้าใจในกระบวนการปฏิบัติงานสามารถคิดได้ด้วยตัวเองถึงสภาพปัญหาที่เป็นอยู่และความต้องการที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเอง ครอบครัว และชุมชน และที่สำคัญประชาชนจะเกิดความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของย่อมส่งผลให้กิจกรรมนั้น ๆ ประสบผลสำเร็จ จึงนับได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงจะเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา ดังที่ ทวีทอง หงษ์วิวัฒน์ (2527: 2) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมว่า เป็นการพัฒนาขีดความสามารถของประชาชนในเรื่องการจัดการ การควบคุม การใช้การกระจายทรัพยากร ตลอดจนปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในชุมชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีพทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้พัฒนาการรับรู้ สติปัญญาและความสามารถในการตัดสินใจ กำหนดชีวิตของตนเองตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย และไพโรจน์ สุขัทธฤทธิ (อ้างใน นรินทร์ แก้วมีศรี, 2538: 24-26) ได้อธิบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นกระบวนการดำเนินงานรวมพลังของประชาชนโดยยึดหลักการว่าสมาชิกในชุมชนนั้นจะต้องร่วมมือกันวางแผน และการปฏิบัติงานเพื่อสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนในชุมชน และนอกจากนี้ยังได้เสนอ แนวคิดถึงลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการตั้งแต่เริ่มจนจบโครงการ โดยเริ่มตั้งแต่ศึกษา ค้นหาปัญหา ความต้องการ และร่วมคิดหาวิธีการแก้ปัญหาหรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆร่วมวางแผนงานหรือโครงการร่วมตัดสินใจ และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นประโยชน์ต่อชุมชน และที่สุดต้องร่วมปฏิบัติตามแผนหรือโครงการที่วางไว้ ตลอดจนร่วมควบคุม ติดตามและประเมินผล การเข้าร่วมกิจกรรมพัฒนาชนบทของประชาชนนั้น ประชาชนควรได้ร่วมคิดค้นหาปัญหา จัดลำดับของปัญหา และสาเหตุแห่งปัญหา เพื่อหาแนวทางแก้ไข และ ดำเนินกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ๆ ตลอดจน

ร่วมประเมินผลการพัฒนาด้วยและยังสอดคล้องกับข้อคิดเห็นของ ไพรัตน์ เตชะรินทร์ (อ้างใน พิมานา บุรณินทุ, 2536: 26) ว่าการดำเนินงานกับชาวบ้านต้องใช้ หลักการใช้ชาวบ้านพึ่งพาตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วม โดยเน้นการมีส่วนร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมทำ และร่วมทำนุบำรุงมากกว่า การร่วมในรูปแบบอื่น และกรมการศึกษานอกโรงเรียน (2534: 86) ให้แนวคิดในลักษณะของการ ปฏิบัติว่า การเปิดโอกาสให้ชุมชนได้มีความเข้าใจ . รับรู้ และมีส่วนร่วม จะทำให้ชุมชน ตระหนักว่าตนเองเป็นเจ้าของ และ ถือว่าเป็นบทบาทอันสำคัญยิ่งชุมชนก็จะให้ความร่วมมือต่างๆ ด้วยดี ดังนั้นหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจึงต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อชุมชนเพื่อให้ ชุมชนได้พัฒนาตนเองและพึ่งพาตนเองได้

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้กล่าวมาแต่ต้น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2532: 350-352) ได้สรุปการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า หมายถึงการที่ประชาชนได้เข้ามามี ส่วนร่วม หรือ เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานการพัฒนาในขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนแล้วแต่ กรณี แต่หากจะให้การพัฒนาประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริงแล้ว ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมทุก ขั้นตอนของการดำเนินงาน ซึ่งวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมอาจกระทำโดยการอาสาสมัครใช้แรงงานของ ตนเองด้วยความสมัครใจ หรืออาจเข้ามาโดยวิธีการให้คำปรึกษา แนะนำ จะเป็นลักษณะคนเดียว หรือเป็นกลุ่มก็ได้ โดยมีขอบเขตของการเข้ามามีส่วนร่วมไว้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ ประชาชนตระหนักและมองเห็นความสำคัญของการดำเนินงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. การมีส่วนร่วมในการวางแผนการดำเนินงาน เพื่อให้ประชาชนรู้จักคิดและสามารถ นำเอาข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประกอบการวางแผนและตัดสินใจดำเนินการอย่างมี เหตุผล

3. การมีส่วนร่วมในการลงทุนและดำเนินงาน เช่น แรงงานหรือกำลังทรัพย์ตาม ความสามารถทั้งนี้เพราะเพื่อต้องการให้ประชาชนสามารถคิดต้นทุนและเรียนรู้การจัดกิจกรรม ดำเนินงานได้ด้วยตัวเอง

4. การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผล เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบด้วยตัวเอง ว่ากิจกรรมใดที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นได้รับผลดีหรือเป็นประโยชน์หรือไม่ มากน้อยเพียงใด และ จะเป็นข้อมูลที่สามารนำไปใช้ในการวางแผนการดำเนินงานในครั้งต่อไป

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในการพัฒนาของประชาชน จากการที่ประชาชนได้เข้า มามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมการพัฒนาดังๆ นั้นก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้ (มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช, 2532: 357)

1. ประชาชนรู้จักการช่วยเหลือตนเองมากขึ้น การได้รับรู้และเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการพัฒนาอย่างแท้จริง จะทำให้ประชาชนเห็นประโยชน์ในสิ่งที่ตนเองจะได้รับและเกิดความรู้สึกศรัทธา เชื่อมั่น ในความสามารถของตนเองมากขึ้น ซึ่งปัจจุบันนี้ประชาชนได้มีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มต่าง ๆ เพื่อร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมการพัฒนาในท้องถิ่นของตนเองอย่างมากมาย

2. ทำให้ประชาชนสามารถรู้และเข้าใจปัญหาของตนเองด้วยตนเอง การได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการกำหนดโครงการเพื่อการพัฒนาของประชาชนในทุก ๆ ขั้นตอนจะทำให้ประชาชนได้รับโอกาสในการคิดค้นปัญหาและความต้องการของตนเอง แล้วนำมาวิเคราะห์จัดลำดับความสำคัญเพื่อดำเนินการแก้ไข ดังนั้นประชาชนจะสามารถรู้ เข้าใจ และบอกถึงปัญหาที่ท้องถิ่นของตนเองกำลังประสบอยู่ได้อย่างถูกต้อง

3. ทำให้ประชาชนสามารถกำหนดความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง การได้คิดค้นและวิเคราะห์ถึงปัญหาของท้องถิ่นอย่างถ่องแท้ จะทำให้สามารถกำหนดกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาได้อย่างถูกต้อง และตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

การพัฒนาท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นยุทธศาสตร์อันหนึ่งของการพัฒนาตามแนวคิดใหม่ ซึ่งแต่เดิมจะเป็นภาระของหน่วยงานราชการแต่ฝ่ายเดียวเท่านั้น ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีบทบาทหรือแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ปัญหาและสิ่งที่ชุมชนต้องการน้อยมาก โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในที่นี้มิได้หมายถึงแค่การให้การสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือเท่านั้น หากแต่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ ขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิ่งที่เขาต้องการจะเป็นประโยชน์ อันแท้จริงแก่ตัวเขา ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนควรประกอบไปด้วย 4 ขั้นตอนดังนี้

1. ร่วมศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนในหมู่บ้านของตนเอง
2. ร่วมวางแผนและจัดแผนการดำเนินงาน
3. ร่วมปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ
4. ร่วมประเมินผล

การจัดการศึกษาอาชีพในท้องถิ่นตามรูปแบบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและจากความร่วมมือของประชาชนและองค์กรหลายฝ่ายจำเป็นต้องมีกระบวนการจัดการแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ ประชาชนและทุกองค์กรตั้งแต่ ระดับหมู่บ้าน ระดับตำบล และระดับอำเภอ ต้องให้การสนับสนุนซึ่งกันและกันให้ความสนใจมีความรับผิดชอบ ร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ และร่วมประเมินผล โดยการดำเนินงานจะต้องมีการประสานกัน ทุกขั้นตอน มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน การจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนา

ชุมชนจึงจะตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รวมถึงส่งผลให้ชุมชน มีความเข้มแข็งและองค์กรมีศักยภาพสูงขึ้น

2.5 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยของกรมวิชาการ (2538) ที่ได้ทำการวิจัยเรื่องภูมิปัญญาท้องถิ่นกับการพัฒนาหลักสูตร และการจัดการเรียนการสอน พบว่า ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชน หรือผู้รู้ในท้องถิ่น เป็นผู้ที่สนับสนุนการดำเนินงานของโรงเรียน ทั้งในแง่ของแรงงาน ความคิด ภูมิปัญญา และวัตถุ สิ่งของ และจากความคิดของผู้รู้ในท้องถิ่นที่ได้ร่วมจัดการเรียนการสอนกับโรงเรียนส่วนใหญ่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่หลักสูตรได้เปิดโอกาสให้ผู้รู้ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือกับโรงเรียน เพื่อการจัดการเรียนการสอนจะได้รูปแบบที่หลากหลายและผู้เรียนได้รับประสบการณ์ตรงจากผู้รู้ในท้องถิ่น และเป็นการนำเอาวิธีคิด ซึ่งเป็นวิถีชีวิตเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้

ปรีชา หมั่นกิจ (2541) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินความต้องการการฝึกอบรมด้านอาชีพนอกภาคเกษตรของชาวเขาเผ่าอี้อ้อบ้านคอยช้าง จังหวัดเชียงราย พบว่า กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมด (90%) มีความต้องการฝึกอบรมด้านอาชีพนอกภาคเกษตรซึ่งเป็นผู้ที่มีอายุระหว่าง 15-40 ปี โดยเป็นชายมากกว่าหญิง ในขณะที่ส่วนน้อยไม่ต้องการฝึกอบรมเพราะอยู่ในกลุ่มอายุระหว่าง 41-50 ปี โดยให้เหตุผลว่าต้องรับผิดชอบงานในครอบครัว ในไร่ รับภาระในการดูแลบุตรหลานและมีอายุมากแล้ว อาชีพที่ต้องการฝึกอบรมมากที่สุดของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นชายคือ ช่างซ่อมเครื่องยนต์ ช่างก่อสร้าง ช่างไฟฟ้า ช่างตัดผม และจักสาน และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหญิงต้องการฝึกอบรมอาชีพ ช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ถนอมอาหาร เติรมสวช การประดิษฐ์ไม้ดอก และเย็บปักประดิษฐ์ หน่วยงานที่ต้องการให้เป็นผู้จัดฝึกอบรมให้มากที่สุดคือ ศูนย์พัฒนาและสงเคราะห์ชาวเขา ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน และศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน โดยส่วนใหญ่ต้องการให้หน่วยงานผู้จัดเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ช่วงเวลาที่ต้องการฝึกอบรมมากที่สุด คือช่วงฤดูแล้งหลังการเก็บเกี่ยว และต้องการฝึกในเวลากลางวันมากกว่ากลางคืน เกี่ยวกับสถานที่ฝึกอบรม ส่วนใหญ่ต้องการฝึกอบรมในหมู่บ้าน และผู้ที่ต้องการฝึกอบรมเกือบทั้งหมดมีความมั่นใจว่าจะสามารถนำวิชาชีพที่ได้รับการอบรมไปประกอบเป็นอาชีพได้

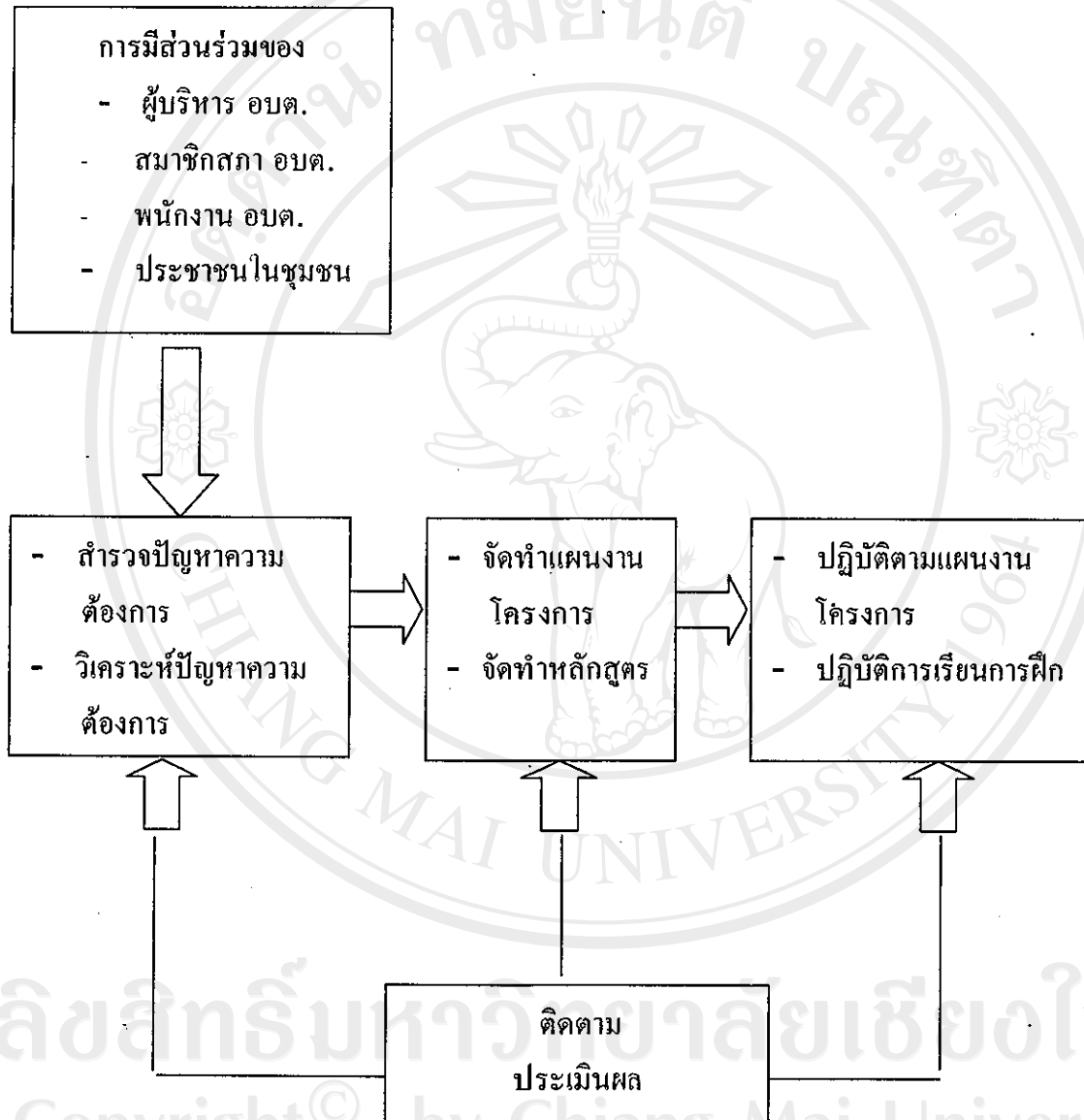
ดวงทิพย์ แก้วประเสริฐ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนารูปแบบการจัดการศึกษาวิชาชีพในศูนย์การเรียนชุมชนโดยผ่านองค์กรท้องถิ่น ตำบลน้ำโจ้ อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง พบว่าปัญหาในการจัดการศึกษาวิชาชีพในศูนย์การเรียนชุมชนโดยผ่านองค์กรท้องถิ่น พบว่า การจัดการหลักสูตร

วิชาชีพพระย่ะสันและการดำเนินการของ คณะกรรมการอำนวยการศูนย์การเรียนรู้ชุมชนมีความในระดับปานกลางเกือบทุกเรื่อง ยกเว้นการจัดหลักสูตรสาขาวิชาเกษตรกรรมสามารถ นำเอาไปใช้ในชีวิตประจำวันได้เหมาะสมในระดับมาก แต่คณะกรรมการที่ประกอบด้วย เจ้าอาวาส ตัวแทนประชาชน และศึกษานิเทศก์อำเภอ มีความเหมาะสมในระดับน้อย

สุพิศ ยางาม (2543) ได้ศึกษาเรื่อง การประเมินโครงการฝึกอบรมวิชาชีพพระย่ะสันให้แก่ผู้ถูกเลิกจ้างและว่างงาน วิทยาลัยสารพัดช่างเชียงใหม่ พบว่า ด้านบริบท โครงการฝึกอบรมวิชาชีพพระย่ะสันแผนกอาหาร – ขนม ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ด้านปัจจัยนำเข้า มีความเหมาะสมระดับปานกลาง ด้านกระบวนการผลิต มีความเหมาะสมระดับมาก ในด้านวิธีสอน การเตรียมการสอนของครูและเนื้อหาของหลักสูตร มีความเหมาะสมระดับมาก ด้านผลผลิตพบว่า ผู้เรียนได้รับความรู้มาก และนำความรู้ที่ได้รับไปประกอบอาชีพได้

2.6 กรอบแนวความคิดในการศึกษา

จากการศึกษาทฤษฎี และหลักการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาอาชีพ ผู้วิจัยสามารถทำเป็นกรอบจำลองแนวคิดการดำเนินงานการจัดการศึกษาอาชีพผ่านองค์กรท้องถิ่นได้ดังนี้ กรอบจำลองแนวคิดการดำเนินงานการจัดการศึกษาอาชีพ



ภาพที่ 2.9 กรอบแนวความคิดในการศึกษา