

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนด ติดตาม และตรวจสอบนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแป้น อำเภอโพธาราม จังหวัดสมุทรสาคร ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอตามลำดับ ดังนี้

1. นโยบายสาธารณะ
 - 1.1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
 - 1.2 การกำหนดนโยบายสาธารณะ
 - 1.3 การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ
 2. การมีส่วนร่วมของประชาชน
 3. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม
 4. บริบทขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแป้น
 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 5.1 งานวิจัยในประเทศ
 - 5.2 งานวิจัยต่างประเทศ
-
1. การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ
 - 1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.1.1 ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
 - 1.1.2 ปัจจัยกำหนดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.1.3 กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
 - 1.1.4 แนวทางการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
 - 1.2 การติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะ
 - 1.2.1 ความสำคัญของการติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะ
 - 1.2.2 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ
 - 1.2.3 รูปแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
 - 1.2.4 การนำข้อสรุปผลการประเมินผลนโยบายสาธารณะไปใช้

2. การมีส่วนร่วมหาประชาชน

2.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

2.2 ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.4 ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

นโยบายสาธารณะ

1. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

1.1 การศึกษาความรู้เกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการนโยบายสาธารณะ ผู้ศึกษาจำเป็นต้องเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ บริบทของนโยบายสาธารณะ และตัวแบบเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เพื่อนำความรู้และความเข้าใจมาวิเคราะห์ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะ ดังมีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ในหลายมิติ ตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งสามารถจำแนกความหมายต่าง ๆ ได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) นโยบายสาธารณะในมิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำของรัฐบาล มีนักวิชาการต่างประเทศที่มีความคิดเห็นตรงกันและให้ความหมายที่คล้ายคลึงกัน คือ เดวิด แอสตัน (David Easton) (1953) , เจมส์ อันเดอร์สัน (James Anderson)(1986) , โทมัส ดายี่ (Thomas Dye) (1984), หลุยส์ กอร์นิง (Lovis Koeing) (1986) โดยให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง แนวทางการกระทำหรือกิจกรรมที่กระทำหรือไม่กระทำของรัฐบาลที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ ความปลอดภัยของประชาชนโดยส่วนรวม โดยกิจกรรมนั้น ๆ จะครอบคลุม 3 ประเด็นสำคัญ ดังนี้ คือ

(1) เป็นกิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น การจัดการศึกษา สวัสดิภาพและสวัสดิการ การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น

(2) เป็นกิจกรรมที่ต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคล และหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน ทั้งกิจกรรมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เช่น ระเบียบวินัยของทหาร ตำรวจ ข้อบังคับของพนักงานในหน่วยงานต่าง ๆ ข้อห้ามของชุมชนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และแนวปฏิบัติของประชาชนเกี่ยวกับส่วนที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะ ประโยชน์ในชุมชน ท้องถิ่น

(3) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการนำเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การแก้ไขระเบียบข้อบังคับ กฎหมายต่าง ๆ ของหน่วยงานหรือองค์กร เป็นต้น

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐบาล หรือ หน่วยงาน องค์กร รวมถึงชุมชนกระทำหรือไม่กระทำต่อ ซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน โดยนโยบาย

สาธารณชนจะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน นโยบายสาธารณะจึงเป็นทิศทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรดำเนินการต่อไป เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนส่วนร่วม ประชาสังคม และภาคเอกชน ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อสาธารณชน จึงเป็นแนวทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรดำเนินต่อไป

2) นโยบายสาธารณะในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล มีนักวิชาการต่างประเทศที่มีความคิดเห็นตรงกันว่านโยบาย สาธารณะเป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจ ดังเช่น วิลเลียม กรีนวูด (William Greenwood) (1965), ลินตัน คาลด์เวลล์ ไฮนซ์ อูลาร์ และเคนเนธ เปรอร์วิชซ์ (Henig Eulau and Kenneth Prewitt) (1973) โดยให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กระบวนการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางเพื่อนำไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่างๆ ให้เป็นอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเป็นการตัดสินใจที่แน่นอน เป็นเรื่องของการดำเนินการระยะยาว มากกว่าระยะสั้นและประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากที่ร่วมตัดสินใจจากความเข้าใจและความคิด การปฏิสัมพันธ์ และการผลักดัน

3) นโยบายสาธารณะในมิติที่เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาลมีนักวิชาการที่มีความเห็นกันว่านโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการกระทำของรัฐบาล ได้แก่ ชาร์ล จาคอบ (Charles Jacop) (1966) , ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และอับราฮัม แคปตัน (Harold Lass well and Abraham Kaptan) (1970) และทินพันซ์ นาเคตะ (1973) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นประกอบด้วย เป้าหมายปลายทาง คุณค่าและปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม สุขชัย ยาวะประภาส. (2533:20) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะลงมือกระทำหรือไม่ทำ และมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวม โดยประชาชนไม่มีบทบาทใด ๆ ทั้งสิ้น ผู้นำเท่านั้นที่เป็นคนกำหนดและตัดสินใจ

เสรี พงศ์พิศ. (2553:97-98) นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวคิดและแนวปฏิบัติของรัฐบาล ของพรรคการเมือง ประชาสังคม และภาคเอกชน ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวมหรือต่อสาธารณชน จึงเป็นแนวทางหรือแนวทางที่สังคมโดยรวมเห็นว่าหรือเชื่อว่าควรดำเนินต่อไป

กล่าวโดยสรุป ความหมายของนโยบายสาธารณะ อาจพิจารณาเป็น 2 แนวทางดังนี้ ในความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล และมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะ หมายถึง

แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ที่ได้ตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แจงให้มีกิจกรรม/ การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความ ต้องการของประชาชนและผู้ให้บริการในแต่ละเรื่อง

1.1.2 ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล หรือแนวทางการ เลือกตัดสินใจ หรือแนวทางการกระทำของรัฐบาล เพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนด นโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและประโยชน์ต่อฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1.1.1 ความสำคัญที่มีต่อฝ่ายรัฐบาล ด้านนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมา สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ ชุมชน ชอบ ดังเช่น นโยบายสามสิบบาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร เป็นต้น หากรัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด เป็นไปได้ว่าประชาชนจะรู้สึกพึงพอใจและอาจทำให้ได้รับความไว้วางใจเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาลอีกสมัยหนึ่ง แต่หากไม่สามารถดำเนินการและบรรลุเป้าหมายได้ ประชาชนอาจเสื่อมศรัทธา ไม่เชื่อถือรัฐบาล และไม่สนับสนุนรัฐบาลอีก นโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานในภาครัฐ จึงเป็นสิ่งที่กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศไทยในปัจจุบัน และอนาคต

1.1.1.2 ความสำคัญที่มีต่อข้าราชการ นโยบายสาธารณะเป็นกลไก เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐเมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายแล้ว ข้าราชการ/ผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงาน/โครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ในลักษณะต่าง ๆ และข้าราชการมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงาน และเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ได้ง่ายและสอดคล้องกัน จะส่งผลให้นโยบายนั้นบรรลุสัมฤทธิ์ผลที่ต้องการได้

1.1.1.3 ความสำคัญต่อฝ่ายประชาชน นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลหรือพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลกำหนดขึ้น ทำให้ประชาชนตัดสินใจเลือกรัฐบาลหรือพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลได้ง่ายและสะดวกมากขึ้น ถ้าหากเป็นนโยบายสาธารณะที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น มีสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของตนเอง และชุมชน

1.1.1.4 ความสำคัญสำหรับผู้ศึกษานโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะป็นขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย หรือการสืบต่อและยุตินโยบายจะได้รับความรู้เกี่ยวกับวิธีการพัฒนานโยบายวิธีการวิเคราะห์นโยบาย สาเหตุและผลลัพธ์/ผลกระทบของนโยบาย ความเข้าใจเหล่านี้จะมีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณะ การเสนอตามทางเลือกในการตัดสินใจให้แก่ผู้กำหนดนโยบายและรัฐบาล เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถกำหนดนโยบายที่ดี เมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติก็สามารถนำไปปฏิบัติได้จนสัมฤทธิ์ผล และเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและองค์การสังคม

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและประโยชน์ต่อฝ่ายต่าง ๆ ทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายประชาชนและผู้สนใจศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อจะได้กำหนดแนวทางในการกระทำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

1.1.3 ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นอกจากสถาบันหลักได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและเรียกสถาบันทั้ง 3 นี้ว่า ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (Official Policy - maker) ยังมีผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (unofficial Policy-maker) ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบาย (มยุรี อนุমানราชชน, 2549 : 42) ซึ่งมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1.1.3.1 กลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) หมายถึง กลุ่มคนที่มีแนวคิดพื้นฐานชีวิต ฐานะสังคมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันหรือมีอาชีพเดียวกัน สมาชิกมารวมตัวกันเป็นครั้งคราว หรือสม่ำเสมอเพื่อเรียกร้อง และปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก เนื่องจากสมาชิกเห็นความสำคัญของการประสานกิจกรรมร่วมกัน เช่น กลุ่มสหภาพแรงงาน สมาคมพ่อค้า สมาคมทนายความ สมาคมแพทย์ สมาคมนักเรียนเก่า เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มกดดันหรือกลุ่มอิทธิพล (Pressure Group) เมื่อเรียกร้องผลประโยชน์ของกลุ่มจากสถาบันทางการเมืองหรือเมื่อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่วนรวม (มยุรี อนุমানราชชน, 2549 : 42) กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายในทุกประเทศ ทั้งในประเทศที่มีรัฐบาลแบบประชาธิปไตย หรือเผด็จการ ประเทศพัฒนาแล้วกับกำลังพัฒนา แต่อาจมีองค์ประกอบแตกต่างกัน มีความชอบธรรมหรือเป็นที่ยอมรับแตกต่างกัน อาจนำเสนอข้อมูลสารสนเทศ และทางเลือกให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจ เพื่อนำไปกำหนดนโยบายอย่างสมเหตุสมผลต่อไป

ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยจำนวนมาก ได้แก่ จำนวนสมาชิกของกลุ่ม ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ บุคลากร และงบประมาณ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม ทักษะด้านความเป็นผู้นำกลุ่ม สถานภาพของผู้นำกลุ่ม ทศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อกลุ่ม กลุ่มผลประโยชน์อื่นที่ขัดแย้งและแข่งขันกับกลุ่ม เป็นต้น

1.1.3.2 พรรคการเมือง (Political Parties) หมายถึง องค์การถาวรที่รวบรวมประชาชนให้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรคโดยสมัครใจจากชุมชนระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ ประสานประโยชน์ของสมาชิกพรรคและแสวงหาอำนาจทางการเมืองตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งพรรคการเมืองจะเป็นช่องทางที่ให้ประชาชนแสดงออก และทำการรวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ เข้าสู่ระบบ เป็นตัวการในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเมืองเสริมสร้างพฤติกรรมของประชาชนด้วยคุณค่า และค่านิยมใหม่ ๆ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเสมอภาค เป็นต้น นอกจากนี้ยังนำเสนอทางเลือกของนโยบายเพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาสังคม และสนองต่อความต้องการของประชาชนที่เป็นสมาชิกพรรคและประชาชนทั่วไป โดยปกติพรรคการเมืองจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในขอบเขตที่กว้างขวางกว่ากลุ่มผลประโยชน์ ทำหน้าที่เป็นนายหน้า (broker) มากกว่าที่จะเป็นผู้สนับสนุนผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อนำไปกำหนดนโยบายสาธารณะ

1.1.3.3 ประชาชนทั่วไป (Individual Citizen)

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประชาชนทั่วไปมักจะไม่ได้รับความสำคัญให้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่มอบหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบ จะมีเพียงบางประเทศที่ประชาชนมีสิทธิที่จะออกเสียงลงคะแนนโดยตรงในการออกกฎหมายหรือทำการประชามติ (referendum) เช่น สมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ (มยุรี อนุমানราชชน, 2549 : 44) ซึ่งเป็นการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชน ในกระบวนการที่ขอให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่ใช้เสียงข้างมากเป็นหลักและเป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน โดยทั่วไปแล้วประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยถือโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายโดยตรง เนื่องจากความเฉื่อยชาและความสนใจเรื่องการเมืองอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับต่ำไม่ไปใช้สิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งไม่เข้าร่วมกิจกรรมของพรรคการเมือง ไม่สมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ไม่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมี 2 ส่วน คือ ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ กับผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มพรรคการเมือง และประชาชนทั่วไป

1.2 การกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ จะมีการกำหนดขึ้นตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการ ซึ่งมีขั้นตอนหรือแนวทางในการศึกษานโยบายสาธารณะอยู่ 2 ส่วน คือ 1) ตัวแบบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ 2) ตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 ตัวแบบเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยใช้แนวการศึกษาเชิงพรรณนา มักนิยมใช้ตัวแบบ เพื่อศึกษาลักษณะและพัฒนาการของนโยบายสาธารณะ กระบวนการและสถาบันทางการเมืองการบริหารที่เกี่ยวข้อง วิธีการศึกษานโยบายแนวตัวแบบมีตัวแบบที่ใช้ศึกษาการกำหนดนโยบาย ได้แก่ ตัวแบบชนชั้นนำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบระบบ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบหลักเหตุผล ตัวแบบที่เหมาะสม และตัวแบบการเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่ม กล่าวโดยสังเขปดังนี้

1) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite model) เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และความต้องการของชนชั้นนำมากกว่าที่จะเป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจและไม่มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะเลย ซึ่งชนชั้นนำ หมายถึง ผู้มีอำนาจทางการเมือง การปกครอง หรือผู้ได้รับการเลือกตั้ง/แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานภาครัฐ/รัฐวิสาหกิจ จึงเป็นผู้มีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

2) ตัวแบบกลุ่ม (Group model) นโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มการเมืองจำนวนมากมาย โดยจะทำการประนีประนอมและจัดสรรผลประโยชน์ให้กลุ่มต่าง ๆ ในรูปของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ที่ตอบสนองความต้องการของกลุ่ม

3) ตัวแบบสถาบัน (Institution model) จะมุ่งสนใจในประเด็นว่าสถาบันของรัฐสถาบันใดที่มีอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะ และกำหนดนโยบายสาธารณะเรื่องใด โดยสถาบันหลักของรัฐจะต้องประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการสำคัญ คือ (1) มีอำนาจโดยชอบธรรม (2) นโยบายสามารถบังคับประชาชนให้ปฏิบัติตาม (3) สามารถลงโทษผู้ฝ่าฝืน

4) ตัวแบบระบบ (System model) นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า ปัจจัยนำออก และสิ่งที่ป้อนกลับ โดยปัจจัยนำเข้าคือ การเรียกร้อง และการสนับสนุน ส่วนปัจจัยนำออก คือ นโยบายหรือผลของการตัดสินใจที่ผ่านออกมาจากระบบการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ นอกจากนี้ยังมีสิ่งป้อนกลับ คือ ปฏิกริยาที่มีต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับข้อเรียกร้อง คือ ฟังพอใจ และไม่พอใจ

5) ตัวแบบกระบวนการ (Process model) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วย 5 กิจกรรมคือ การชี้ประเด็นปัญหาการจัดทำข้อเสนอ นโยบาย การทำให้นโยบายถูกต้อง การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินนโยบาย ซึ่งเนื้อหาสาระของตัวนโยบายอาจแตกต่างกันน้อยหรือไม่แตกต่างกันเลย

6) ตัวแบบหลักเหตุผล (rational model) นโยบายสาธารณะเป็นผลอันเนื่องมาจากการตัดสินใจด้วยความมีเหตุผล เพื่อผลได้สูงสุดของส่วนรวมทั้งผู้ปฏิบัติ และผู้กำหนดนโยบาย ซึ่ง ได้มี Harold D, Lasswell) (1963:15) กล่าวว่า ขั้นตอนการกำหนดนโยบายที่ชอบด้วยเหตุผล มี 7 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นการค้นหาและรวบรวมข้อมูล (2) ขั้นการรับรองและเสนอนโยบาย (3) ขั้นการกำหนดแนวนโยบาย (4) ขั้นการปรับกลไกและสภาพแวดล้อมของนโยบาย (5) ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (6) ขั้นการประเมินผลนโยบาย (7) ขั้นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย

7) ตัวแบบที่เหมาะสม (Optimal model) ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมมี 3 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นการกำหนดนโยบายต้นแบบ โดยพิจารณาจากค่านิยม ปัญหา และความต้องการของบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร (2) ขั้นการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน (3) ขั้นการดำเนินงานหลังการกำหนดนโยบายแล้ว โดยนำไปปฏิบัติ แล้วประเมินผล ปรับเปลี่ยนนโยบายให้เหมาะสม

8) ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่ม (Incremental model) เป็นการกำหนดนโยบายโดยเป็นความต่อเนื่องของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการแล้ว แต่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์และแนวปฏิบัติ โดยพิจารณาเพิ่ม-ลดจาก (1) การเป็นนโยบายที่ดีหรือเหมาะสม (2) กระบวนการกำหนดนโยบาย (3) ผู้กำหนดนโยบาย

1.2.2 ตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นความพยายามชี้กลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ สามารถผลักดันให้นโยบายบรรลุผลลัพท์/ความมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งมีตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สรุปได้ดังนี้

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายในการไปปฏิบัติ โดยการนำทรัพยากรทางการบริหารมาดำเนินงานโดยเน้นวัตถุประสงค์ และเป้าหมายเป็นหลัก มีความหมาย ภารกิจ มาตรฐานการปฏิบัติงาน การวัดและประเมินผล การสร้างขวัญและกำลังใจ เพื่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ตัวแบบทางการจัดการ (management model) เป็นการให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 5 ปัจจัย คือ (1) โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม (2) ความรู้ความสามารถของบุคลากรภายใน (3) งบประมาณ (4) ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์ (5) สถานที่เอื้ออำนวย/เหมาะสม

3) ตัวแบบทั่วไป (general model) เป็นการพัฒนาตัวแบบโดย D.A. Mazmanian และ P.A. Sabtier (1989) โดยการจำแนกปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ความยากง่ายของปัญหา สมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัจจัยทั้ง 3 เป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตาม ซึ่งได้แก่ ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันประกอบด้วยผลผลิตนโยบายของหน่วยงานปฏิบัติงาน เป็นผลลัพธ์ที่เกิดจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างทางกฎหมายและกระบวนการทางการเมือง

สรุปได้ว่า ตัวแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติล้วนมีพื้นฐานมาจากข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่แตกต่างกัน โดยปัจจัยและตัวแบบแต่ละตัวจะช่วยให้เข้าใจปัจจัยและตัวแปรตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและปัจจัยที่ผู้ศึกษาสนใจ และเป็นตัวกำหนดว่าควรกำหนดนโยบายอย่างไร เพื่อให้นโยบายนั้นเป็นนโยบายที่ดีสามารถนำไปปฏิบัติได้

การก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

การก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ เกี่ยวข้องกับการค้นหาและระบุประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดนโยบาย มีอิทธิพลและมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายที่กำหนดขึ้น ซึ่งมีประเด็นสำคัญดังนี้

1. ความสำคัญของการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

กระบวนการกำหนดนโยบายจะก่อให้เกิดผลผลิตเป็นนโยบายหนึ่ง ๆ ได้ จะมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับช่วงเวลา และวิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหา นโยบาย ถ้าหากผู้มีอำนาจตัดสินใจหรือนักวิเคราะห์นโยบายไม่สามารถค้นหาประเด็นปัญหาได้ตั้งแต่เริ่มแรกอาจทำ

ให้การกำหนดนโยบายสาธารณะ ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก และไม่สามารถนำทางเลือกหลาย ๆ ทางมาพิจารณาได้ แต่โดยส่วนมากการก่อตัวของประเด็นปัญหา มักเป็นวิธีการการเมือง (มยุรี อนุমানราชชน, 2549 : 92)

2. กระบวนการก่อตัวของประเด็นปัญหา ประเด็นปัญหาที่ก่อตัวขึ้นจนนำไปสู่วาระนโยบายได้ ควรมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้ (Cobb & Elder.1972, Hogwood & Gunn,1984 : 68 อ้างถึงในมยุรี อนุমানราชชน, 2549 : 92)

- 1) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุก ๆ ปี เช่น งบประมาณ
- 2) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงใดช่วงหนึ่งอย่างสม่ำเสมอ เช่น ประเด็นเกี่ยวกับการประกันราคาสินค้าทางการเกษตร
- 3) ประเด็นปัญหาที่ได้รับการทบทวนใหม่ ได้แก่ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วไม่ได้รับความสนใจ แต่ต่อมานำมาพิจารณาใหม่ เช่น การขุดคลอง ลอกสระ
- 4) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ จนต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน หรืออาจเกิดวิกฤติในอนาคต เช่น กากนิวเคลียร์ในช่วงทศวรรษที่ 1980
- 5) ประเด็นปัญหาเฉพาะด้าน เช่น ปัญหามลภาวะทางอากาศจากฝนกรดและของเสียจากโรงงานอุตสาหกรรม ปัญหาการตัดแต่งพันธุกรรม
- 6) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึก หรือประเด็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เช่น ปัญหาจากยารักษาโรคที่ทำให้เด็กพิการ
- 7) ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อเนื้อเป็นลำดับอย่างกว้างขวาง แม้ว่าจะเป็นเพียงประเด็นปัญหาเล็ก ๆ เช่น ผลของยาคุมกำเนิดก่อมะเร็งบางประเภทในสตรี
- 8) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและความชอบธรรมในสังคม เช่น การนัดหยุดงาน และการประท้วงของสหภาพแรงงาน การแบ่งแยกดินแดน
- 9) ประเด็นปัญหาร่วมสมัย เป็นเรื่องที่ยธิบายยากแต่ประเด็นปัญหานี้เป็นที่ทราบและรับรู้กันในสังคม เช่น ปัญหาเมืองชั้นใน ปัญหาอาชญากรรมในท้องถนน ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาคนลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเด็นปัญหาจะมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่อาจเชื่อมั่นได้ว่าจะมีการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย เนื่องจากการกำหนดวาระนโยบายอาจได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ผู้นำพรรคการเมือง ผู้บริหารระดับสูง ความคิดเห็นของบุคคลสำคัญในฝ่ายสื่อมวลชน กลุ่มที่ได้รับผลกระทบด้านลบจากประเด็นปัญหา เป็นต้น ในปัจจุบันผู้มีอำนาจตัดสินใจและกำหนดนโยบายให้ความสนใจที่จะ

กำหนดวาระนโยบายที่เป็นประเด็นปัญหาด้านนิเวศวิทยา และสิ่งแวดล้อม ด้านวิทยาศาสตร์ ด้านการป้องกันประเทศ หรือความมั่นคง เป็นต้น

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณสุข

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหา หมายถึง สภาพแวดล้อมที่สนับสนุนให้ประเด็นปัญหา นโยบายก่อตัวขึ้น ซึ่งได้แก่

3.1 ความสามารถของรัฐบาลในการคาดคะเนปัญหาและโอกาสต่าง ๆ ซึ่งในการคาดคะเนปัญหาและโอกาสต่าง ๆ ของรัฐบาล อาจจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคต่าง ๆ เช่น เทคนิคเดลฟี เทคนิคระดมสมอง เพื่อนิยามประเด็นปัญหาและตรวจสอบทางเลือกของนโยบาย ซึ่งพบว่าปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการก่อตัวของประเด็นปัญหา นโยบาย คือ รัฐบาลมักสนใจปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และมุ่งแก้ไขปัญหานั้นมากกว่าที่จะสนใจปัญหาที่คาดว่าจะก่อความเสียหายในอนาคต เนื่องเพราะวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ทำให้ไม่สนใจในผลลัพธ์ที่เกิดจากนโยบายที่ตนเองเป็นผู้ริเริ่ม

3.2 ความสามารถในการระบุประเด็นปัญหา เป็นความสามารถที่จะระบุปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตแทนที่จะระบุประเด็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นแล้ว การค้นหาประเด็นปัญหา นโยบาย และระบุโอกาส/ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นก็เพื่อทราบปัญหา และการยกย่องร่างนโยบายที่จะแก้ไขปัญหานั้น

3.3 ช่องทางที่ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบาย ตามหลักการแล้วในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประเด็นปัญหาของคนทุกกลุ่มในสังคมควรจะถูกนำไปเข้าวาระของนโยบายได้อย่างเท่าเทียมกัน และประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะอาจจะถูกนำไปเข้าสู่วาระของนโยบายได้ง่าย/ยากแตกต่างกัน

ดังนั้นนักวิเคราะห์นโยบายควรมีบทบาทในการนำประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระนโยบายมากกว่าที่จะเปลี่ยนให้นักการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งทำหน้าที่ และควรมีบทบาทช่วยให้ประเด็นปัญหาที่ไม่ได้รับความสนใจได้ถูกนำไปเข้าสู่วาระนโยบายอีกครั้งหนึ่ง

3.4 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาสาธารณสุขจำนวนมาก

รัฐบาลจะต้องตัดสินใจว่าจะนำประเด็นปัญหาใดมาทำการวิเคราะห์อย่างละเอียด ประเด็นปัญหาใหม่ ๆ จะทำให้ประเด็นปัญหาเดิมที่มีอยู่ไม่เป็นที่สนใจอีกต่อไป เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะต้องจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหา พร้อมกับการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอื่น ๆ และกลั่นกรองประเด็นปัญหาเหล่านั้นด้วย

3.5 จำนวนประเด็นปัญหาที่เข้าสู่ระบบการเมือง

ถ้าประเด็นปัญหาสาธารณสุขที่ได้นำเข้าสู่วาระนโยบาย เพื่อให้รัฐบาลพิจารณา

กำหนดนโยบายมีจำนวนมากมาย รัฐบาลต้องรับมือประเด็นปัญหาปริมาณมาก เกินกว่าที่จะสนับสนุน และเพิ่มความสามารถในการแก้ปัญหาได้มากขึ้น ข้อเรียกร้องเหล่านี้ก็จะทำให้ระบบการเมืองขาด เสถียรภาพการค้นหาประเด็นปัญหาที่เป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบายที่ดี ซึ่งจะช่วยลด ความสูญเสียทรัพยากรที่ใช้ในการตัดสินใจวิเคราะห์ประเด็นปัญหา

4. วิธีการพิจารณาประเด็นปัญหาสาธารณะ

วิธีการในการพิจารณาประเด็นปัญหาเพื่อนำมากำหนดนโยบาย ได้แก่

4.1 การพิจารณาประเด็นปัญหาทางอ้อม (undirect viewing) เป็นการสำรวจ ข้อมูลเมื่อไม่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจง แต่เพื่อศึกษา เช่น ศึกษาข้อมูลด้านการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การสำรวจสำมะโนประชากร

4.2 การพิจารณาประเด็นปัญหาแบบมีเงื่อนไข (Conditioned viewing) โดยการ กำหนดวัตถุประสงค์ในการนำข้อมูลที่พิจารณาไปใช้

4.3 การค้นหาประเด็นปัญหาแบบไม่เป็นทางการ (Informal search) เป็นการ มอบหมายให้มีการจัดเก็บข้อมูลบางประเภทเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น การตลาด การเงิน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลเพิ่มเติมในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือค้นหาประเด็น ปัญหา

5. ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

ในการค้นหาประเด็นปัญหา จำเป็นต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

5.1 ตัวผู้ให้บริการ/ผู้รับบริการมีการเปลี่ยนแปลงไป จะทำให้เกิดปัญหาในการ ปฏิบัติงาน ดังนั้นจึงควรคาดคะเนทิศทางของการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้ให้บริการ/ผู้รับบริการจาก แนวโน้มและขนาดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว เช่น ด้านสุขภาพ อนามัย และบริการด้านสังคม ต้อง คำนึงถึงอายุ

5.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่หรือที่ต้องการได้รับการทบทวนใหม่ จึงควรให้ความสนใจเป็นพิเศษ หรืออาจมอบหมายให้หน่วยงานใดทำหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น ปัญหา มลภาวะที่เกิดจากภาคอุตสาหกรรมจำนวนครัวเรือนที่ต้องการบริการด้านสังคมเพิ่มขึ้น ปัญหาการ ปนเปื้อนของเชื้อโรค ปัญหาเกี่ยวกับการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

5.3 ทางแก้ไขปัญหาค้นพบใหม่ เป็นหนทางแก้ไขปัญหาก็ได้รับทราบจาก สาเหตุของปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การให้ความสำคัญแก่ชุมชนมากกว่าสถาบัน ทางแก้ปัญหา ที่เสียค่าใช้จ่ายราคาถูกกว่าเมื่อพิจารณาถ้อยแถลงทางแก้ปัญหาที่ถูกต้องวิธี

ประเด็นปัญหาจะก่อตัวอย่างรวดเร็วเพื่อเข้าสู่วาระนโยบายได้ต้องการอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. แหล่งข้อมูลไม่เป็นทางการ
2. แหล่งข้อมูลเป็นทางการ
3. การวิเคราะห์ข้อมูลด้านประชากร
4. ข้อมูลด้านสังคมและตัวชี้วัดด้านสังคม
5. เทคนิคแบบคาดคะเนเชิงตัดสินใจ เช่น เดลฟาย (deiphi)

การระดมสมอง

6. การตรวจสอบวรรณกรรมต่าง ๆ
7. การประเมินผลนโยบายสาธารณะที่กำลังดำเนินการอยู่

สรุป การก่อตัวของประเด็นปัญหา เป็นขั้นตอนที่มีอิทธิพลต่อขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการกำหนดนโยบาย รวมทั้งมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติในอนาคต ซึ่งถ้าต้องการกำหนดนโยบายเพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่งอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จำเป็นจะต้องทราบว่าประเด็นปัญหาใดควรจะนำเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อการพิจารณา และต้องสามารถระบุประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคต เพื่อนำประเด็นปัญหานั้นเข้าสู่วาระของนโยบายในเวลาที่เหมาะสม ภายใต้โครงสร้างของสถาบันและสภาพแวดล้อม/ระบบการเมืองในขณะนั้น

การกลั่นกรองประเด็นปัญหาสาธารณะ

เป็นแนวทางที่ผู้กำหนดนโยบายควรจะต้องเลือกประเด็นปัญหาเพื่อนำมาวิเคราะห์เบื้องต้นอย่างเป็นรูปธรรม ผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองประเด็นปัญหาควรเข้าใจประเด็นสำคัญ ดังนี้

1) วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา หมายถึง กระบวนการคัดเลือกประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหานโยบายของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ โดยใช้เกณฑ์ที่พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของประเด็นปัญหานโยบายตามกำหนด การกลั่นกรองนโยบายอาจดำเนินการได้ 3 วิธี ดังนี้

(1) วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหาแบบสมเหตุสมผล(rational) เป็นวิธีการเน้นการระบุปัญหา ด้วยการวิเคราะห์ค่านิยม วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา ที่จะนำมากำหนดนโยบาย ทางเลือกที่จะใช้และผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบายนั้น

(2) วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหาแบบไม่มีระเบียบ (Mudding through) เป็นความสำคัญของวัตถุประสงค์ และปรับวัตถุประสงค์ตามข้อมูลที่มีเดิมและข้อมูลใหม่เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น ด้านเศรษฐกิจ และด้านการจัดระเบียบทางสังคม

(3) วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหาแบบผสมผสาน (Mixed Scanning) เป็นวิธีการที่เหมาะสมมากว่าในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะการกลั่นกรองประเด็นปัญหาในระดับต่าง ๆ ไม่สามารถกำหนดเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งโดยเฉพาะ แต่ขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญและความเหมาะสมของประเด็นปัญหา และวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการกลั่นกรอง คือ จัดทำรายการของลักษณะประเด็นปัญหา เพื่อเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ

การกลั่นกรองประเด็นปัญหาสาธารณะของหน่วยงาน

วิธีการสำหรับการกลั่นกรองประเด็นปัญหาสาธารณะของหน่วยงานหนึ่ง ๆ อาจแบ่งเป็น 4 วิธี ดังนี้

วิธีการแรก ใช้การเรียงลำดับการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เข้ามาก่อนหลัง ซึ่งอาจทำให้ประเด็นปัญหาเร่งด่วนไม่ได้รับการพิจารณาก่อนและอาจทำให้ประเด็นปัญหาเร่งด่วนไม่ได้รับความสนใจ เมื่อถึงเวลาต้องตัดสินใจนำปัญหาที่ไม่ได้ถูกเรียงลำดับมาพิจารณา จึงไม่มีเวลามากพอที่จะวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบ อาจเกิดมีการขึ้นของบุคคลที่มีอิทธิพลในทางการเมือง การบริหาร เช่น ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการขยายการผลิตและการค้า ทำให้มีการแย่งชิงกันใช้ทรัพยากร โดยเฉพาะป่าไม้และแหล่งน้ำ

วิธีการที่ 2 พิจารณาก่อนประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก ส่วนปัญหาที่ซับซ้อนมาก ต้องรอให้ทำการวิเคราะห์ก่อน อาจเป็นปัญหาที่ต้องตัดสินใจอย่างเร่งด่วนและต้องดำเนินการทันที

วิธีการที่ 3 ควรปรึกษามุคคณภายนอกหรือฝ่ายวางแผนสำหรับประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เพื่อกำหนดเกณฑ์การพิจารณาก่อนประเด็นปัญหา เช่น ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชนในสังคม มีตัวชี้วัด 3 หมวดใหญ่ ดังนี้ (สุภางค์ จันทวานิช และ วิศน์ ศิลตระกูล , 2539: 79-80)

(1) ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย GNP (Gross Nations Product) และ GDP ** (Gross Domestic Product)

(2) ตัวชี้วัดทางสังคมที่เป็นวัตถุประสงค์ เช่น สุขภาพ/โภชนาการ/การศึกษา/การเรียนรู้ ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ชีวิตการทำงานมีส่วนร่วมทางสังคมและการรับรู้

(3) ตัวชี้วัดทางสังคมที่เป็นจิตวิสัย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับปฏิภพของบุคคลและการรับรู้ ระดับความสุข ความพึงพอใจในชีวิต เกี่ยวกับการทำงาน สุขภาพ ชีวิตครอบครัว สิ่งแวดล้อม รายได้ การใช้เวลาว่าง ที่อยู่อาศัย และรัฐบาล เป็นต้น

วิธีการที่ 4 ใช้การตรวจสอบรายการของลักษณะประเด็นปัญหาเป็นเกณฑ์สำหรับพิจารณาตัดสินเลือกประเด็นปัญหา วิธีการนี้ช่วยให้การกลั่นกรองประเด็นปัญหามีประสิทธิภาพ

ประเด็นปัญหาสาธารณะหนึ่งอาจมีความสำคัญเนื่องด้วยเหตุผลทางการเมือง หรืออาจเป็นเพราะประเด็นปัญหามีความซับซ้อนยากต่อการแก้ไข จึงนำเสนอไปให้ผู้บริหารระดับสูง หรือนักการเมืองเพื่อทำการกลั่นกรองประเด็นปัญหา หลังจากนั้นหน่วยงานระดับปฏิบัติจึงตัดสินใจว่าควรจัดการกับประเด็นปัญหานั้นอย่างไร

เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหา

ในการพิจารณากลั่นกรองประเด็นปัญหาควรใช้การตรวจสอบรายการของลักษณะประเด็นปัญหาเป็นเกณฑ์ เพื่อตัดสินใจว่า ประเด็นปัญหาใดควรนำไปทำการวิเคราะห์ห้อย่างเป็นทางการ ซึ่งมีเกณฑ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือช่วยกลั่นกรองประเด็นปัญหา 4 เกณฑ์ ได้แก่

1) เกณฑ์บริบทของประเด็นปัญหา ประกอบด้วย เวลาที่ใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การกำหนดสถานะที่แน่นอนไว้ล่วงหน้า ความเป็นศูนย์กลาง เช่น ค่านิยม หรือวัตถุประสงค์หลัก

2) เกณฑ์ลักษณะของประเด็นปัญหา ได้แก่

(1) ประเด็นปัญหาที่กำหนดทางเลือกสำหรับการแก้ไขปัญหาที่นั้นยากจำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ทางเลือกแบบเจาะลึก

(2) มีความเห็นพ้องต้องกันในวิธีการแก้ไขปัญหาจึงไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหา

(3) ประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อน มีตัวแปรมาก ต้องทำการวิเคราะห์ นิยามปัญหา กำหนดขอบเขตของปัญหา

(4) ประเด็นปัญหาที่มีความไม่แน่นอนสูงในหลาย ๆ แง่มุม ต้องมีการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อช่วยให้เข้าใจชัดเจนขึ้น

(5) ประเด็นปัญหาที่มีค่านิยมแฝงอยู่ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความรู้สึก เช่น การทำแท้ง โทษประหารชีวิต บ่อนการพนัน เป็นประเด็นปัญหาด้านจริยธรรม ศีลธรรม ความเชื่อของศาสนา และค่านิยมในสังคมควรนำมาวิเคราะห์ด้วยข้อมูลเชิงปริมาณหรือวัดได้

เกณฑ์ผลกระทบของประเด็นปัญหา มีดังนี้

- 1) ผลกระทบของประเด็นปัญหามีความสำคัญ จนทำให้ต้องยุติโครงการหรือกิจกรรมที่ทำอยู่ริเริ่มโครงการ/กิจกรรมใหม่
- 2) ประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหา เช่น กฎหมายให้คาดเข็มขัดนิรภัย
- 3) กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหามีความสำคัญ มีการจัดองค์การของกลุ่มอย่างดี มีการรวมตัวกันเพื่อแสดงออกถึงปัญหา
- 4) ผลกระทบของประเด็นปัญหามีความสำคัญต่อกลุ่มมากน้อยระดับใดควรทำการวิเคราะห์ปัญหา
- 5) ผลกระทบของประเด็นปัญหาขยายขอบเขตออกไปกระทบประเด็นปัญหาอื่นหน่วยงานอื่น หรือระบบสังคมทั้งหมด
- 6) ประเด็นปัญหามีผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนทางเลือกของการดำเนินงานของหน่วยงาน/องค์กรในอนาคตหรือไม่ จึงควรทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอย่างละเอียด

1.3 การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะ

การดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะไปการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามแนวทางที่ได้กำหนดขึ้น เมื่อมีการปฏิบัติและจะต้องมีการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพื่อตัดสินใจว่าจะสืบต่อ หรือยุตินโยบายนั้น ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

1.3.1 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่นำเอามาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานของนโยบายที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปแปลงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลลัพธ์ และผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องและต่อสังคมโดยรวม ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.3.1.1 ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีนักวิชาการได้ให้ความหมายที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ที่นักวิชาการชาวไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมาย ดังเช่น

E. Bardach.(1977) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

D.A. Magmanian และ P.A. Sabatier (1989) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

มยูรี อนุมานราชชน, (2549:218) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ/กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม แล้วดำเนินการไปตามแนวทางการดำเนินงานตามโครงการที่กำหนด

สรุปการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการ หรือกิจกรรมทั้งหลายที่รัฐบาลและเอกชนนำนโยบายที่กำหนดไว้ ไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ และกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ผ่านการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายและเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบายสาธารณะนั่นเอง

1.3.1.2 ปัจจัยกำหนดความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนะให้เห็นถึงปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญบางประการ ในทางปฏิบัติปัจจัยที่ควรจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (มยูรี อนุมานราชชน.2549 : 221-226)

1) สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายปฏิบัติ นั่นคือ ต้องจัดอุปสรรคที่เป็นสภาพแวดล้อมภายนอกด้วยนโยบายไม่ให้เกิดขึ้นหรือแก้ไขได้ในระดับหนึ่ง ได้แก่ ภาวะภัยแล้ง การระบาดของโรคพิษ หรืออาจเป็นอุปสรรคทางการเมือง กล่าวคือ มาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นที่ยอมรับ หรือถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่มีอำนาจ

2) เวลา และทรัพยากรเพียงพอสำหรับดำเนินการตามแนวทาง / แผนงาน / โครงการ ปัจจัยด้านระยะเวลาและทรัพยากร งบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงานควรยึดระยะเวลาการดำเนินงาน

3) การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้ เป็นปัจจัยที่จะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ เพราะในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจะต้องมีการวางแผน ผสมผสานทรัพยากร และงบประมาณให้เพียงพอ เหมาะสมกับความต้องการและโครงการ

4) นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎีและหลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแก้ไขได้ถ้าทำการวิเคราะห์นโยบายอย่างที่ตั้งแต่นั้นขึ้นมา ปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือกการคัดสรรทางเลือก ซึ่งการนิยามประเด็นปัญหาเป็นการยอมรับเงื่อนไขของผลลัพธ์ที่ต้องการ สำหรับใช้กำหนดทางเลือกของนโยบาย

5) ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรงโดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน เช่น ปี 2544 นโยบายปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลไทย ได้แก่ เปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล โครงสร้างอำนาจในระดับต่าง ๆ ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย วัฒนธรรม ค่านิยม จะทำให้เกิดผลลัพธ์ในปี 2554 คือ ระบบราชการมีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไก การบริหารและจัดการประเทศ สามารถแข่งขันในระดับโลก เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีความสามารถ เชื่อสัจย์ มีจิตใจต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นต้น (ทิพาวดี เมฆสวรรค์.2541 : 32-33)

6) ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ เป็นปัจจัยที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จได้เร็ว เพราะหากมีการสร้างความสัมพันธ์หรือพึ่งพาหน่วยงานอื่น ๆ อาจทำให้เกิดความยุ่งยาก สลับซับซ้อน เพราะต้องทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวนมากเห็นพ้องกันหรือยอมรับตัวนโยบายนั้น

7) ความเข้าใจและความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์เป็นสิ่งจำเป็นตลอดระยะเวลาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของนโยบายควร กำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจง และวัดได้เป็นตัวเลขเชิงปริมาณ ควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องต้องกัน ควรสอดคล้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ

8) การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุสัมฤทธิ์ผล จะต้องกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินงานตามลำดับของกิจกรรมนั้น ๆ

9) ควรติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ของฝ่ายต่าง ๆ เพราะทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

10) ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง นั่นคือเป็นการเชื่อฟังและยอมรับโดยไม่มีการต่อต้านคำสั่งใด ๆ ของผู้มีอำนาจ ดังนั้นผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีอำนาจบารมีในการทำให้บุคคลอื่นทั้งภายในองค์กรและภายนอกองค์กรยอมรับตนเอง จะทำให้ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (มยุรี อนุমানราชชน. 2549 : 226)

1.3.1.3 กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินการโดยอาศัยการใช้ภาษาสื่อสาร แนวความคิดและเทคนิควิธีการต่าง ๆ โดยมากมักจะไปในลักษณะแบบบนลงล่าง (top - down view) หรือเป็นแนวความคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบรวมศูนย์นโยบาย (policy – center view) ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนระดับมหภาค และขั้นตอนระดับจุลภาค (วรเดช จันทรศร. 2542 : 35-47)

1) ขั้นตอนระดับมหภาค เป็นขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานระดับชาติ หรือระดับรัฐบาล ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ

(1) ขั้นตอนที่ 1 ขั้นการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง / แผนงาน และโครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายและสนองตอบต่อประเด็นปัญหาที่ทำให้นโยบายก่อตัวขึ้น ดังนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ชัดเจน เจาะจง ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจ และให้ความร่วมมือ รับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) ขั้นตอนที่ 2 ขั้นการยอมรับแนวทาง / แผนงาน / โครงการ เป็นขั้นที่ต้องทำให้หน่วยงานระดับรอง ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับแนวทาง / แผนงาน / โครงการ แล้วนำไปปฏิบัติ

2) ขั้นตอนระดับจุลภาค เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ โดยดำเนินการปรับเปลี่ยนแนวทางให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานของตน อาจทำได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

(1) ขั้นระดมพลัง โดยท้องถิ่นจะต้องหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญ และองค์กรอื่นในชุมชน ท้องถิ่น และผู้เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันกำหนดแผนงาน หรือ โครงการของท้องถิ่น

(2) ขั้นการปฏิบัติ อาจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของสมาชิกในหน่วยงานให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ

(3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น / ความต่อเนื่อง เป็นการสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม การจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับโครงการ

1.3.1.4 แนวทางการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุสัมฤทธิ์ผล แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งเป็น 4 แนวทาง ได้แก่ Hogwood & Gunn. 1984 : 209-218) อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน. 2549 : 231-238)

- 1) แนวทางโครงสร้าง (structural approaches) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยยึดโครงสร้างขององค์กรเป็นลำดับขั้นตามสายการบังคับบัญชา งานต่าง ๆ และความสัมพันธ์ของงาน โดยต้องกำหนดงานไว้อย่างชัดเจนมีการสื่อสารที่เป็นทางการและแนวตั้ง
- 2) แนวทางกระบวนการจัดการ (procedural and managerial approaches) เป็นแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องอาศัยเทคนิคหรือการบริหารแบบโครงการ ต้องมีการวางแผนและควบคุม ดังนั้นจึงประกอบด้วย ขั้นตอนการออกแบบแผนงาน ขั้นตอนการบริหารจัดการแผนงานการจัดตารางเวลาปฏิบัติงาน
- 3) แนวทางพฤติกรรม (behavioral approaches) เป็นแนวทางที่แก้ปัญหา พฤติกรรมและทัศนคติของบุคคลที่แสดงท่าทีต่อต้าน เฉยเมย ขอมรับ อาจเกิดจากโครงสร้างขององค์กรใหญ่โตขึ้น การสูญเสียความเป็นส่วนตัว กลัวการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น หากทราบพฤติกรรมต่าง ๆ ก็จะใช้การติดต่อสื่อสารโดยวิธีการโน้มน้าว ชักชวน เกลี้ยกล่อม หรือสร้างความเห็นพ้องต้องกัน สร้างการยอมรับมากกว่าการใช้คำสั่ง และใช้การพบปะพูดคุยกับบุคคลสำคัญ หรือผู้มีอิทธิพลของกลุ่ม หรือผู้นำที่ไม่เป็นทางการเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นแนวทางพฤติกรรมจึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความไว้วางใจจากประชาชน สร้างความมั่นใจว่าการเปลี่ยนแปลงจะส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน แนวทางนี้ประกอบด้วย
 - (1) การพัฒนาองค์กร(Organization Development : OD) เป็นกลยุทธ์ที่ช่วยสร้างการเปลี่ยนแปลงในองค์กร โดยใช้พฤติกรรมองค์กรวัฒนธรรมองค์กร
 - (2) การบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์หรือ เอ็ม บี โอ (Management by objectives : MBO) เป็นแนวทางที่ผสมผสานระหว่างเทคนิคการจัดการกระบวนการจัดการกับการวิเคราะห์พฤติกรรมเอ็มบีโอ เชื่อมการกำหนดวัตถุประสงค์และการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าด้วยกัน
- 4) แนวทางการเมือง (Political approaches) เป็นแนวทางหลักที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นรูปแบบของอำนาจและอิทธิพลทั้งภายในองค์กรและระหว่างองค์กร มีการวางแผนอย่างรอบคอบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านองค์กรกระบวนการบริหารจัดการ และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และผู้เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงต้องทำให้องค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจในนโยบายที่นำไปปฏิบัติร่วมกัน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรมีความเป็นอิสระในแต่ละหน่วยงาน และควรมีค่านิยมร่วมกัน ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาแนวทางสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกัน

สรุป การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกัน การกำหนดนโยบายด้วยความรอบคอบ ใช้ข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ จะทำให้การกำหนดข้อสมมติฐานของนโยบายมีความเป็นเหตุเป็นผล และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายในที่สุด ปัจจัยที่สำคัญที่เอื้ออำนวยต่อความสัมฤทธิ์ผลมี 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนระดับมหภาคและระดับจุลภาค หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องแปลงนโยบายของส่วนกลางให้สอดคล้องกับความต้องการสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน และวิธีปฏิบัติงานของบุคคลในหน่วยงาน และบูรณาการแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.3.2 การติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะ

หลังจากมีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ในช่วงเวลาหนึ่งทีคาดว่าจะเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ผู้กำหนดนโยบายและผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ควรรับทราบผลการดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะนั้น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับติดต่อตรวจสอบ และเร่งรัดการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผนในขณะที่นโยบายกำลังดำเนินการอยู่ และเมื่อดำเนินการจนสำเร็จเสร็จสิ้นแล้ว ก็ควรทราบผลสรุปรวม ซึ่งได้แก่ ผลลัพธ์ทั้งที่พึงใจและไม่พึงใจ ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับใช้ปรับปรุงวิธีการบริหารจัดการและออกแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ แผนงานและโครงการให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งมีประเด็นสำคัญดังนี้

1.3.2.1 ความสำคัญของการติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการที่กำหนดเอาไว้ การดำเนินงานจะสมบูรณ์ตามที่กำหนดหรือวางแผนไว้ ผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติที่น่าจะเกิดขึ้นตามที่คาดหวังหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินงานมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์เชื่อมโยงกันหรือไม่ ขึ้นการติดตามและประเมินผลการนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญที่จะทำให้ผู้นำหรือผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะและนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้รับรู้และรับทราบคำตอบ ดังนั้นในการประเมินผลลัพธ์ที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ประเมินจึงควรเตรียมการไว้ล่วงหน้าต้องคัดสรรทางเลือกและออกแบบแผนงาน กำหนดเกณฑ์ในการประเมิน ซึ่งควรจะให้มีความสำคัญกับการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ นอกเหนือจากรูปแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่ถูกต้องเหมาะสม กิจกรรมสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผลก็คือ การติดตามและการประเมินผลแผนงาน / โครงการอย่างต่อเนื่อง เพราะจำเป็นต้องสรุปผลการประเมินว่าประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวมากน้อยขนาดไหน อย่างไร

การติดตามและประเมินผลนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิผลจะต้องมีการกำหนดสิ่งที่แผนงาน / โครงการต้องการส่งมอบว่าตรงหรือเป็นไปตามมาตรฐาน หรือบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ดังนั้นจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อทราบว่าเป็นเป้าหมายของแผนงาน / โครงการสัมฤทธิ์ผลมากน้อยเพียงใด จึงต้องออกแบบการประเมิน

1.3.2.2 การประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะควรสนใจ ประเด็นดังนี้

1) วัตถุประสงค์ที่คลุมเครือหรือวัตถุประสงค์เฉพาะหน้า ควรดำเนินการดังนี้

- (1) ควรล้มเลิกความตั้งใจที่จะประเมินผลนโยบายสาธารณะ
- (2) อาจตั้งคำถามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้แล้ว ค่อย

ให้นำไปปฏิบัติ

- (3) อาจสรุปข้อความเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบายด้วย

ตนเองหลังจากได้อ่านเอกสาร

- (4) ผู้ประเมินอาจทำการวิจัยแบบสำเร็จโดยใช้คำถามปลายเปิด

และสอบถามผู้รับบริการ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายว่าอะไร คือวัตถุประสงค์ของโครงการที่ให้บริการอยู่

2) การกำหนดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการประเมินผล แล้วต้องกำหนดผลลัพธ์ของนโยบายก่อนจะทำการสำรวจเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล และควรมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานในการวินิจฉัย

3) เป้าหมายของโครงการหนึ่ง ๆ อาจมีหลายประการ ในการแก้ปัญหาใหญ่ ๆ มักมีโครงการจำนวนมากที่มุ่งแก้ไขปัญหานั้น ๆ ถ้าโครงการใดโครงการหนึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงประสงค์จึงมักเป็นเรื่องยากที่จะประเมินว่าโครงการใดในหลาย ๆ โครงการก่อให้เกิดผลลัพธ์นั้น ๆ

1.3.2.3 รูปแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

รูปแบบการประเมินผลที่เหมาะสมจะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการประเมิน ข้อจำกัดของการประเมิน จุดอ่อน จุดแข็งของการประเมิน บริบททางการเมืองขณะประเมิน ข้อจำกัดด้านการเมือง หรือด้านศีลธรรมของการประเมินผลแต่ละรูปแบบ อาจแบ่งได้ 5 แบบดังนี้ (Hogwood.& Gunn,1984 : 228-234 อ้างถึงในมยุรี อนุমানราชชน, 2549 : 251-261) แต่ในที่นี้จะนำเสนอเพียง 2 ตัวแบบ เพื่อใช้ในการประเมิน ดังนี้

1) รูปแบบการประเมินผลก่อนและหลังดำเนินงานโครงการ เป็นการเปรียบเทียบความแตกต่างของผลลัพธ์และสภาวะการณ์หลังจากการดำเนินงานโครงการ และก่อนการดำเนินงานโครงการ อาจเป็นสิ่งที่โครงการก่อให้เกิดขึ้นในระดับบุคคลที่เป็นเป้าหมาย

หรือเป็นผลลัพธ์เฉลี่ย หรือผลรวมของโครงการ ซึ่งไม่แสดงถึงผลกระทบต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่เป็นเป้าหมายของโครงการ ดังนั้นจึงต้องมีการจัดเก็บข้อมูลก่อนจะเริ่มโครงการไว้เพื่อเปรียบเทียบหลังการดำเนินโครงการ

2) รูปแบบ / ตัวแบบเชิงสาเหตุและผล รูปแบบนี้เป็นการประเมินผลที่ใช้รูปแบบทางคณิตศาสตร์ที่ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ คือ ปัจจัยนำเข้าของโครงการ / ปัจจัยทางการบริหาร และตัวแปรตาม ซึ่งได้แก่ ปัจจัยส่งออกของโครงการ / ผลลัพธ์ของโครงการ ใช้รูปแบบนี้มีปัญหาด้านความเที่ยงตรง เพราะต้องใช้ข้อมูลจำนวนมากเพียงพอต่อการแทนค่า และมีปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลที่ต้องการ และการอธิบายสาเหตุและผลของการดำเนินงานตามนโยบาย (มยุรี อนุমানราชชน. 2546 : 272-276)

1.3.2.4 การนำข้อสรุปผลการประเมินผลนโยบายไปใช้

ผู้ประเมินผลมักเข้าใจผิดว่า ถ้ารัฐบาลเป็นผู้มอบหมายให้วิจัยและประเมินผลนโยบาย เมื่อรายงานผลการประเมินเสร็จสิ้นแล้ว ผู้กำหนดนโยบายจะนำข้อสรุปผลไปใช้ตัดสินใจ ซึ่งในหลายกรณีที่รายงานสรุปผลการประเมินนโยบายไม่ได้นำมาใช้ ประกอบการตัดสินใจ อาจเป็นเพราะไม่ได้กล่าวถึงข้อเสนอเชิงนโยบายที่ชัดเจน ผู้ตัดสินใจไม่เข้าใจข้อสรุปอาจเป็นเพราะใช้ภาษาที่เข้าใจยาก และผู้ประเมินควรชี้แจงถึงข้อจำกัดของข้อสรุปที่เป็นผลสืบเนื่องจากรอบแนวความคิด การวัดคุณภาพของข้อมูลที่เก็บรวบรวมมา หรือวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล การยอมรับข้อจำกัดอย่างตรงไปตรงมา อาจจะช่วยให้ผลการประเมินเป็นที่ยอมรับ นำผลการวิจัยไปใช้ในระดับหนึ่ง

ข้อสรุปการประเมินผลนโยบายสาธารณะอาจจะไม่มีการนำไปใช้ เพราะข้อสรุปดังกล่าวเสร็จล่าช้ากว่ากำหนด เวลาที่ผู้ตัดสินใจต้องการใช้ข้อมูล และอาจจะเกิดจากความรู้สึกไม่พอใจและไม่เห็นด้วยกับข้อสรุปการวิจัยประเมินผลภายในองค์กร ก็ยังจะทำให้รายงานผลการประเมินไม่มีการนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ

ประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการนำข้อสรุปจากผลการประเมินนโยบายสาธารณะไปใช้ก็คือ ควรจะนำรายงานการประเมินผลนโยบายไปเผยแพร่ให้แก่องค์กร ซึ่งมอบหมายให้ประเมินผลได้รับทราบ หรือนำไปเผยแพร่ให้เฉพาะฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับทราบด้วย ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ประชาชนทั่วไปที่รับบริการโครงการนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อสรุปการประเมินผลนโยบายสาธารณะอาจไม่ได้นำไปใช้เต็มที่ ผู้ประเมินจำเป็นต้องใช้ระเบียบวิธีวิจัยและการวิเคราะห์ที่ถูกต้องเหมาะสม การนำข้อสรุปการวิจัยและประเมินผลนโยบายไปใช้เป็นประเด็นการเมือง ภายในองค์กรและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

สรุป การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่งในกระบวนการนโยบาย มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบว่าการดำเนินงานตามนโยบายโดยการแปลงปัจจัยทางการบริหารผ่านกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ และการบริหารที่พึงประสงค์ โดยใช้แนวทางแผนงานและโครงการต่าง ๆ มีความสอดคล้องกับสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายคาดหวัง ในขณะที่ร่วมกันจัดทำนโยบายสาธารณะ ข้อสรุปที่ได้จากการประเมินผลจะต้องมีความเที่ยงตรง และเชื่อถือได้ ขึ้นอยู่กับการเลือกรูปแบบการประเมินผลที่เหมาะสมกับวัตถุประสงค์ของการนำข้อสรุปการประเมินผลนโยบายไปใช้ในการตัดสินใจ ความสามารถในการควบคุมตัวแปรปัจจัยนำเข้าและกระบวนการแปรสภาพนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องประเมินผลนโยบายอย่างเป็นทางการ และนำเสนอข้อสรุปการประเมินผลในลักษณะที่ช่วยให้ผู้ตัดสินใจเข้าใจได้ง่ายที่สุด ในช่วงเวลาอันสั้น

นโยบายสาธารณะที่ดี

เป็นเรื่องยากที่จะระบุให้ชัดเจนว่านโยบายสาธารณะที่ดีควรเป็นอย่างไร เพราะขึ้นอยู่กับว่าผู้ใดเป็นผู้พิจารณา บุคคลผู้นั้นมีอุดมการณ์อย่างไร และผู้ใดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายสาธารณะมากที่สุด อย่างไรก็ตามหากจะมุ่งสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความสุข มีความเจริญทางกายและใจ มีระบบบริหารจัดการประเทศที่โปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วม มีระเบียบกฎเกณฑ์แบบแผนที่ยั่งยืน สงบสุข มีความเท่าเทียมกัน เคารพกฎเกณฑ์ และมีความสมานฉันท์ ลักษณะร่วมที่นำมาจะทำให้เห็นนโยบายสาธารณะเข้าข่ายการเป็นนโยบายที่ดีสำหรับประเทศและชุมชนควรมี ดังนี้ (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2547:4)

1. มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ
 2. มุ่งรับใช้ผลประโยชน์ของคนส่วนร่วม
 3. มีความชัดเจนในแง่มาตรการที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุนโยบายดังกล่าว
 4. ควรเกิดจากการศึกษาค้นคว้า และรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนส่วนต่าง ๆ
- นโยบายบางข้ออาจเกิดจากการปรึกษาหารือ เปิดการอภิปรายให้เป็นประเด็นสาธารณะเพื่อความรอบครอบ และพึงรอบด้าน และให้แต่ละฝ่ายมีเวลาศึกษาเพิ่มเติม
5. มีความชัดเจนว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อวงการต่าง ๆ จะเป็นเช่นไร และมีผลเมื่อใด โดยแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทราบล่วงหน้า
 6. ในกรณีที่ฝ่ายใดเสียผลประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวก็พิจารณาถึงความเหมาะสม และความยุติธรรมที่ฝ่ายนั้นควรจะได้รับเป็นการตอบแทน
 7. ในกรณีที่มีความเห็นคัดค้าน ที่ไม่อาจหาข้อยุติในที่ประชุม ก็จำเป็นต้องมีการประชาพิจารณ์ จัดตั้งกรรมการอนุญาโตตุลาการขึ้นมาตัดสินข้อขัดแย้ง

การมีส่วนร่วมของประชาชน

ได้มีนักวิชาการให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้

ความหมายและความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นประเด็นหลักของการตัดสินใจในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการทรัพยากร การบริหารจัดการชุมชน คน ทูนของชุมชน ซึ่งมีมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การแสดงออกถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของชุมชนในการจัดการชุมชน และในการจัดการชีวิตของตนเอง ฉะนั้นเรื่องของการมีส่วนร่วมในชุมชนจึงมีหลายประเด็น ซึ่งควรแก่การศึกษา ดังนี้

1. ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การที่ประชาชนเข้าไปตัดสินใจทางการบริหารจัดการ และทางการเมืองในทุกระดับ เพื่อกำหนดความต้องการของตนเอง ได้แก่ เป็นผู้กำหนดความต้องการของชุมชน ระดมขีดความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรในชุมชน ตัดสินใจ และควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเอง ดังนั้นความหมายของการมีส่วนร่วมไว้หลายประเด็น ดังนี้

- 1.1 หมายถึง คุณภาพของการวางแผนระดับชุมชน
- 1.2 หมายถึง การใช้เทคโนโลยีและทรัพยากรที่จะหาได้ในชุมชน
- 1.3 หมายถึง การฝึกอบรมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้กระทำการพัฒนาด้วยตนเองได้อย่างมั่นใจ
- 1.4 หมายถึง การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนในชุมชน
- 1.5 หมายถึง การช่วยเหลือเกื้อกูลกันตามแบบประเพณีดั้งเดิมของชุมชน
- 1.6 หมายถึง การใช้วัฒนธรรมและการสื่อสารที่มีความสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนา

นอกจากนี้แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนยังหมายถึง การที่บุคคลซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมการพัฒนาได้เข้าไปทำกิจกรรมด้วยความเข้มแข็ง และมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตัดสินใจในการทำกิจกรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และต่อชุมชน ซึ่งอภิชาติ พันธเสน (2539ก, 322) อธิบายว่า โดยเนื้อแท้ของการมีส่วนร่วมก็คือการพัฒนาสติปัญญา และความสามารถของบุคคลให้เผชิญกับปัญหา และแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง มีความเห็นสอดคล้องกับอคินรพีพัฒน์ (2547: 30) ว่ามีการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนเป็นผู้คิดค้นปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา ร่วมวิเคราะห์สาเหตุและที่มาของปัญหา ร่วมในการเลือกวิธีการและวางแผนร่วมกันในการแก้ไขปัญหา ร่วมดำเนินการตามผล ร่วมประเมินผลการ

วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรคและปัจจัยที่ส่งเสริมความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาด้วยความกระตือรือร้น เพื่อบรรลุเป้าหมายตามสังคม เศรษฐกิจ และด้านการเมือง

กล่าวโดยสรุป การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เป็นกระบวนการ (Process) ที่ประชาชนในชุมชนได้เข้าดำเนินการกิจการในชุมชน นับตั้งแต่ร่วมกำหนดปัญหาและความต้องการ ร่วมระบุนสาเหตุของปัญหา ร่วมกำหนดวิธีการปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมปฏิบัติกิจกรรมเพื่อแก้ไขปัญหา ร่วมติดตามประเมินผลกิจกรรม และร่วมรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมนั้น ซึ่งประเด็นหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือ ประชาชนจะต้องเป็นผู้กระทำในแต่ละขั้นตอนของการมีส่วนร่วมด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในอย่างอิสระ

ซึ่งได้มีผู้ศึกษาว่าภาวะความเป็นผู้นำที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนเกิดความเข้าใจในความหมายของการมีส่วนร่วม อย่างชัดเจน และปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำเชิงปฏิรูป (transformational leadership style) ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำที่ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปจากสภาพเดิม ทั้งนี้เนื่องจากงานพัฒนาชุมชนในปัจจุบันนั้น ส่วนใหญ่ประชาชนในชุมชนมีบทบาทเป็นผู้ให้ความร่วมมือ (co-ordination) เพื่อให้งานหรือกิจกรรมที่กำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจนล่วงหน้าสำเร็จล่วงไปตามเป้าหมายนั้น การที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนได้เข้าไปมีส่วนร่วม (participation) ในชุมชน จำเป็นต้องใช้ระยะเวลา ประชาสัมพันธ์และสร้างความตระหนักให้เกิดขึ้นกับประชาชนในชุมชนอย่างทั่วถึง ซึ่งผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำจำเป็นต้องมอบภารกิจให้แก่ประชาชนในชุมชนให้มากขึ้น และเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้แสดงศักยภาพให้เต็มที่ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ เห็นความสำคัญและมีความเชื่อมั่นในความรู้ ความสามารถของตนเอง และเพื่อก่อให้เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ และมีความผูกพันต่อชุมชนของตนเองอย่างแท้จริง

ผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำสามารถเป็นผู้นำแบบเชิงปฏิรูปเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงความคิด และการกระทำเพื่อให้เข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วมได้อย่างถูกต้อง

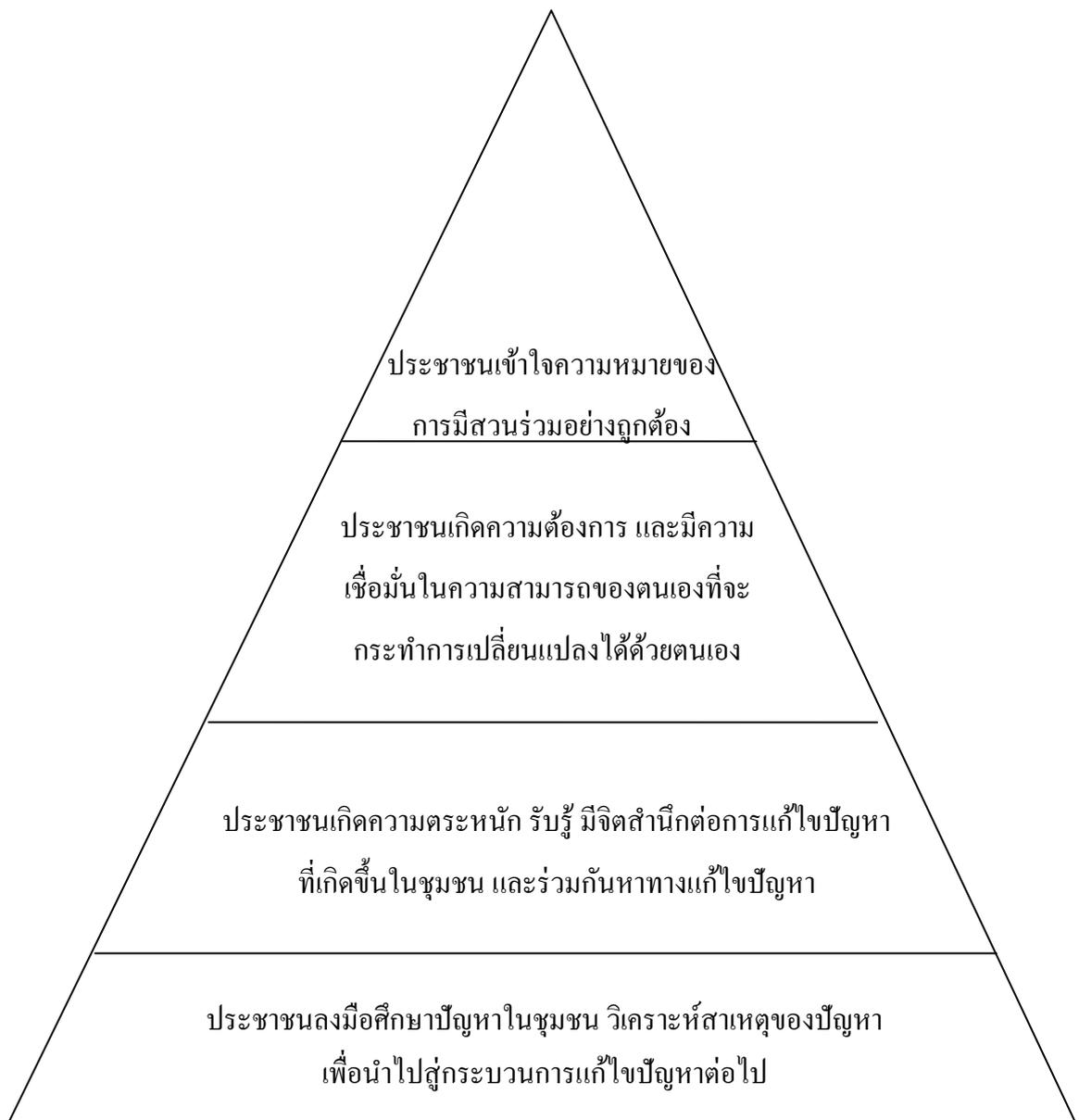
ขั้นตอนที่ 1 สร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในชุมชนเพื่อให้เห็นความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลงความคิด ปรับความเข้าใจความหมายของการมีส่วนร่วมได้อย่างถูกต้อง และมีความชัดเจนตามขั้นตอนต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนรวมตัวกันเป็นกลุ่ม และเป็นเครือข่าย เพื่อก่อให้เกิดพลัง มีการแลกเปลี่ยนกันในด้านความรู้ ความคิด ประสบการณ์ และการกระทำอย่างกว้างขวาง

ขั้นตอนที่ 3 เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้ร่วมกันสร้างวิสัยทัศน์ เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันอย่างทั่วถึง

ขั้นตอนที่ 4 ทำการประชาสัมพันธ์ ธารรงค์เผยแพร่ความหมายของการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา โดยผ่านสื่อทุกรูปแบบ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ แผ่นพับ เสียงตามสาย และหอกระจายข่าวในหมู่บ้าน เป็นต้น เพื่อนำไปสู่การกระทำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในอนาคตต่อไป

ประเทศไทยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันซึ่งอยู่ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) นั้น กล่าวได้ว่าในระยะของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกนั้น ใช้แนวคิดของผู้เชี่ยวชาญ (expert) จากต่างประเทศมาชี้แนะ ชี้นำการพัฒนาประเทศไทยมาโดยตลอด ประชาชนส่วนใหญ่ของชุมชนขาดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนโดยสิ้นเชิง ประกอบกับลักษณะการทำงานพัฒนาชุมชนของเจ้าหน้าที่ซึ่งสังกัดหน่วยงานภาครัฐบาล และภาคเอกชนนั้น เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของหน่วยงาน ซึ่งเป็นต้นสังกัดมากกว่าเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ยิ่งเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาฐานะของประชาชนจึงเป็นผู้ถูกกระทำมาโดยตลอด (อภิชาติ พันธเสน, 2539, : 22) ประชาชนขาดความมั่นใจในตนเอง ไม่กล้าคิด ไม่กล้าทำ ไม่เกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นผู้บริหารจัดการชุมชน และสามารถเปลี่ยนแปลงชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองได้ ฉะนั้นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนได้เข้าใจความหมายและเห็นความสำคัญของการเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชน จึงเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่การกระทำกิจกรรมในชุมชนต่อไป ซึ่งอธิบายได้ตามภาพประกอบที่ 2



ภาพประกอบ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างจิตสำนึกต่อการพัฒนา
 ที่มา (อภิชัย พันธเสน , 2539ข, : 23)

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของชุมชนดังกล่าวมาจึงอาจสรุปได้ว่าจากความเชื่อที่ว่า คนทุกคนมีความสามารถในการคิด และการตัดสินใจ กำหนดทางเลือกของตนได้ด้วยตนเอง ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าประชาชนต้องมีอิสระที่จะเข้าร่วมกิจกรรม (freedom to participate autonomy) มีความสามารถที่จะเข้าร่วมกิจกรรม (ability to participate) และมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วม (willingness to participate) ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนมีได้หลายขั้นตอน

2. ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนนั้น สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ใน 5 ขั้นตอน ดังนี้

2.1 ขั้นตอนการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างรอบคอบ

เป็นการศึกษาข้อมูลของปัญหาทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งสามารถแจกแจงเป็นตัวเลขได้ และข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งช่วยอธิบายคุณลักษณะของข้อมูลเชิงปริมาณ ในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหานั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้วิเคราะห์ปัญหาด้านตนเอง หรือ “to allow the people more opportunity to become problem analyzers”

ภาวะความเป็นผู้นำที่ส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนอย่างรอบคอบ ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบผู้ประกอบการ (the entrepreneurial leadership style) ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ประชาชนในชุมชนมีแรงจูงใจที่จะประสบความสำเร็จ (strong achievement motive) กล้าเผชิญกับภาวะความเสี่ยงอย่างมีเหตุผล และรู้จักแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีความชื่นชอบต่อการพบปะบุคคลภายนอกชุมชน (preference for dealing with external persons) เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำคัญต่อการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีคุณภาพต่อไป

2.2 ขั้นตอนการค้นหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น

เพื่อพิจารณาว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนมีสาเหตุของปัญหาจากอะไร ซึ่งในความเป็นจริงนั้น แต่ละปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนมีสาเหตุของปัญหาอย่างมากมาย ประชาชนจำเป็นต้องรวบรวมสาเหตุของปัญหาให้ได้มากที่สุด เพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขที่เป็นไปได้ มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนส่วนใหญ่ในชุมชนต่อไป

ภาวะความเป็นผู้นำที่ควรใช้ในการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนได้ค้นหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบประกอบการ (the entrepreneurial leadership style) ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ดีเลิศ (visionary perspective) สามารถมองเห็นโอกาสในการทำงานให้ประสบผลสำเร็จได้อย่างชัดเจนในขณะที่บุคคลอื่นมองไม่เห็น สามารถสร้างความตระหนักให้ประชาชนระบุ และแยกแยะสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน ซึ่งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป

2.3 ขั้นตอนการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน

จากการศึกษาพบว่าปัญหาแต่ละปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนนั้น มีแนวทางแก้ไขปัญหาได้หลายแนวทาง หลักในการเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหานั้น จำเป็นต้องใช้หลัก 4 ประการ ได้แก่ ประการแรกหลักประชาชน ด้วยการเข้าถึงประชาชน ทำการศึกษาเพื่อเข้าใจว่าประชาชนมีปัญหาอะไรบ้าง มีความต้องการอย่างไร และทำการส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนได้ร่วมกันคิด ร่วมกันพิจารณาสาเหตุของปัญหา เลือกปฏิบัติกิจกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดสิ้นไป หรือลดน้อยลง ประการที่สอง คือ หลักประชาธิปไตยด้วยการเสริมสร้างความรู้และทำความเข้าใจแก่ประชาชนเรื่องของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในทุกชุมชน รวมถึงการรวมตัวของประชาชนในรูปของกลุ่ม มีรูปแบบการบริหารจัดการในรูปของคณะกรรมการ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกในกลุ่มได้แสดงความคิดเห็น ปรีกษาและพิจารณา แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ซึ่งกันและกัน หลักประการที่สาม คือ หลักการประสานงาน เนื่องจากการทำกิจกรรมแต่ละกิจกรรมในชุมชนนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือและประสานใจของประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ เพื่อให้กิจกรรมดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และหลักประการที่สี่ คือ หลักประหยัด ซึ่งในที่นี้ หมายถึง หลักการประหยัดทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ คน (man) เงิน (money) วัสดุอุปกรณ์ (material) เวลา (moment) และการบริหารจัดการ (management) รวมถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน หากมีการประหยัดทรัพยากรในการบริหารงานดังกล่าวได้ โดยได้ผลงานบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทุกประการ เรียกได้ว่าเป็นการบริการงานที่มีประสิทธิภาพ (efficiency)

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำด้วยตนเอง (self-leadership style) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีความสามารถในการนำตนเองเพื่อที่จะกำหนด แนวทางการปฏิบัติงานให้ประสบผลสำเร็จ ทั้งในด้านของความคิด และการกระทำเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงอย่าง

สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของชุมชน ตลอดจนสถานการณ์ต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม

2.4 ขั้นตอนการลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน

ในขั้นตอนนี้มีความมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้เกิดการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติจริง (learning by doing) เกิดความเชื่อมั่นในตนเองเพิ่มมากขึ้นว่า เป็นผู้กระทำการพัฒนาได้ด้วยตนเอง และด้วยพลังของกลุ่มที่อยู่ในชุมชน ซึ่งการลงมือปฏิบัตินั้นต้องมีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจถึงเป้าหมายของกิจกรรม วิธีการทำกิจกรรม การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ ระหว่างประชาชนในชุมชนซึ่งเข้าร่วมกิจกรรมอย่างทั่วถึงตามความสนใจและตามความถนัดของบุคคลแต่ละคน รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติกิจกรรมอย่างใกล้ชิด

ภาวะความเป็นผู้นำที่มีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนได้ลงมือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบ 3 มิติของเรดดิน (Redin's the 3-D of leadership style) ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์ (relationship behavior) หรือมุ่งมิตรสัมพันธ์เพื่อทำกิจกรรมให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ ผู้นำจำเป็นต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนทุกฝ่ายในชุมชน ซึ่งผลของการทำงานนับว่าเป็นเกณฑ์วัดความมีประสิทธิภาพของผู้นำได้โดยตรง กล่าวคือ ผลของงานที่ได้เป็นตัวกำหนดแบบของผู้นำได้ว่าเป็นแบบใดได้อย่างชัดเจน

2.5 ขั้นตอนการประเมินผลการปฏิบัติงาน

เป็นขั้นตอนที่ผู้นำส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนได้กระทำการประเมินผลสำเร็จของกิจกรรมที่เกิดขึ้นด้วยตนเองว่าดีหรือไม่ดีอย่างไร ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นบทเรียนสำหรับการทำกิจกรรมอื่น ๆ ในชุมชนต่อไป ซึ่งการประเมินผลกิจกรรมที่ทำในชุมชนนั้นทำได้ 3 ระยะ คือ ระยะก่อนเริ่มปฏิบัติงาน ระยะระหว่างการปฏิบัติงาน และระยะหลังที่ได้ทำกิจกรรมสำเร็จเรียบร้อยแล้ว

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบเชิงปฏิรูป (transformational leadership style) ในขั้นตอนของการวางแผนเพื่อก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนเป็นผู้ติดตามผลการเปลี่ยนแปลงอย่างใกล้ชิด เมื่อกิจกรรมที่จัดทำขึ้นก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีแล้ว ผู้แสดงภาวะความเป็น

ผู้นำจำเป็นต้องเสริมสร้างนิสัย เจตคติ และวิธีการทำงานของประชาชนให้มีความคงที่ และมีมาตรฐาน จนประชาชนในชุมชนเห็นการเปลี่ยนแปลงในชุมชนที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องปกติธรรมดา

สรุปได้ว่าขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ประเด็นหลักอยู่ที่ประชาชนในชุมชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมให้ครบถ้วนทั้ง 5 ขั้นตอน จะขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ได้ สิ่งสำคัญยิ่งก็คือ ประชาชนในชุมชนต้องมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ ปราศจากการถูกรวบงำทั้งในด้านของความคิดและการกระทำจากบุคคลอื่น ๆ อย่างสิ้นเชิง

3. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นไม่ควรเป็นไปในลักษณะของการบังคับ แต่ควรเป็นการชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมโดยวิธีการสมัครใจและที่ควรเป็นเรื่องที่เกิดจากการตระหนัก และตัดสินใจของประชาชนเอง ซึ่งในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมี 7 ระดับ (ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์, 2391, :24-29) ดังนี้

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 1 ประชาชนถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา โดยไม่มีทางเลือกเลยได้ เช่น นายจ้างบังคับให้ลูกจ้างเข้าร่วมในกิจกรรมที่จัดขึ้น เป็นต้น

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมในการบังคับให้ประชาชนในชุมชนเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา โดยไม่มีทางเลือกเลย ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบใช้อำนาจหน้าที่ (leadership based on the use of authority style) ในแบบเผด็จการ (autocratic leadership style) ซึ่งผู้นำเน้นการออกคำสั่ง (commanding and order giving) โดยผู้นำเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเอง ไม่มีการปรึกษาหารือ หรือขอความคิดเห็น สถานภาพของผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำเป็นเจ้านาย (boss) อย่างชัดเจน ชอบใช้อำนาจ และสร้างบรรยากาศของความเกรงกลัวแก่ประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้ว ผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำสามารถใช้ภาวะความเป็นผู้นำแบบแนวตาข่ายการจัดการ (the managerial grid leadership style) ในแบบเอาแต่ใจ (authority-compliance) ได้ อีกด้วย ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำที่ให้ความสำคัญต่องานเป็นอันดับแรก และมองประชาชนในชุมชนเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งในการทำงานเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 2 ประชาชนถูกหลอกให้เข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งประชาชนอาจถูกหลอกว่าด้วยผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าจ้าง รางวัล หรือด้วยความสะดวกสบาย บางอย่าง

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมต่อการหลอกล่อให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาชุมชน ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำตามแนวตาข่ายการจัดการ (the managerial grid leadership style) ในมิติที่ผู้สนใจต่อผลผลิต (concern for production) โดยผู้นำเป็นผู้กำหนด

เป้าหมายของกิจกรรมที่จะต้องดำเนินงานให้ประสบผลสำเร็จเป็นอันดับแรก โดยไม่สนใจต่อความรู้และความเข้าใจของประชาชน ซึ่งเข้าร่วมกิจกรรมแต่อย่างใด ผู้นำจึงใช้วิธีการหลอกล่อประชาชนเพื่อให้กิจกรรมที่กำหนดขึ้นประสบผลสำเร็จเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 3 ประชาชนถูกชักจูงให้เข้าร่วมกิจกรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานราชการเป็นผู้กำหนดขึ้นแล้วพยายามชักชวนให้ประชาชนให้ความร่วมมือ ด้วยการประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่เป็นสำคัญ

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมต่อการชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมที่จัดขึ้น โดยหน่วยงานราชการนั้น ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำตามแนวตาข่ายการจัดการ (the managerial grid leadership style) แบบเอาแต่งาน (authority-compliance) ซึ่งเน้นการให้ความสำคัญต่องานเป็นสำคัญ โดยให้ความสำคัญต่อประชาชนผู้เข้าร่วมกิจกรรมน้อย เนื่องจากมองประชาชนเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งในการทำงานเท่านั้น ผู้นำจึงใช้หลักของการประชาสัมพันธ์เชิญชวนเพื่อให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมที่ทางราชการจัดขึ้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 4 ประชาชนถูกสัมภาษณ์ข้อมูล แล้วมีการวางแผนการทำกิจกรรมให้ ซึ่งทำให้ปัญหาและความต้องการของประชาชนอาจได้รับความสนใจขึ้นมาบ้าง ในบางกรณี กล่าวคือ ผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำเป็นผู้สำรวจปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนด้วยวิธีการเรียกประชุม สอบถามข้อมูล และการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ แต่ในการตัดสินใจว่าปัญหาของประชาชนคืออะไร และควรใช้วิธีใดในการแก้ไขปัญหา นั้น ยังคงเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ทางราชการ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นคนภายนอกชุมชนเป็นสำคัญ

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนถูกสัมภาษณ์ข้อมูล แล้วมีการวางแผนการทำกิจกรรมให้ ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำตามแนวจัดการ 4 ระบบ (4 systems leadership style) ในระบบที่ 2 ซึ่งเป็นภาวะผู้นำแบบเผด็จการใจดี (benevolent authoritative leadership style) ซึ่งผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำมีวิธีการและมีศิลปะในการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม ให้ความเชื่อมั่นและมีความศรัทธาต่อตัวของประชาชนในชุมชนบ้าง การสื่อสารเป็นแบบจากล่างขึ้นบน ผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และมอบหมายให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจบ้าง แต่ก็ยังมีการกำกับและควบคุมอย่างใกล้ชิด

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 5 ประชาชนมีโอกาสเสนอความคิดเห็น เกี่ยวกับโครงการและการดำเนินงานตามโครงการบ้าง แต่การดำเนินงานทั้งหมดยังคงเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการอยู่

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการและการดำเนินงานตามโครงการ ตลอดจนกิจกรรมที่ทำในชุมชนนั้น ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำตามแนวจัดการ 4 ระบบ (4 systems leadership style) ในระบบที่ 3 ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยให้คำปรึกษา (consultative leadership style) ซึ่งผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำให้ความสำคัญต่อประชาชนในหน่วยงานบ้าง แต่ยังไม่สมบูรณ์นัก อาจมีการใช้รางวัลเป็นสิ่งจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมปฏิบัติงานและในบางเรื่องผู้นำยอมให้ประชาชนได้ตัดสินใจในระดับล่าง การสื่อสารในหน่วยงานเป็นทั้งแบบจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 6 ประชาชนในชุมชนมีโอกาสเสนอโครงการในชุมชน โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางราชการเป็นผู้ให้คำปรึกษา หรือ จนได้โครงการและกิจกรรมที่ดำเนินงานในชุมชน และมีโอกาสเข้าไปร่วมปฏิบัติกิจกรรมในชุมชนด้วย

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีโอกาสเสนอโครงการ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการเป็นผู้ให้คำปรึกษา หรือ จนได้โครงการและกิจกรรมที่ทำในชุมชนนั้น ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบสูงสุด (super leadership style) ซึ่งผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำมุ่งเน้นให้ประชาชนในชุมชนได้พัฒนาตนเองในการทำงาน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเรียกว่าเป็นภาวะความเป็นผู้นำที่สามารถทำให้ผู้อื่นนำตนเองได้ (leading others to lead themselves) ซึ่งผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำจำเป็นต้องมียุทธวิธีและความสามารถในการทำให้ประชาชนในชุมชนมีความสามารถนำตนเองได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนมีโอกาสคิด และเสนอโครงการ เพื่อทำกิจกรรมในชุมชนได้ด้วยตนเอง

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 7 ประชาชนในชุมชนมีโอกาสตัดสินใจในทุกกิจกรรมของชุมชน นับตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลปัญหา สภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น การวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสรุปปัญหาและความต้องการ การกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหา การลงมือปฏิบัติและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ประเด็นสำคัญอยู่ที่ประชาชนในชุมชนต้องมีอำนาจการตัดสินใจในทุกขั้นตอน

ภาวะความเป็นผู้นำที่มีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนมีโอกาสตัดสินใจในทุกกิจกรรมของชุมชน ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำด้วยตนเอง (self-leadership style) ซึ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีความสามารถในการนำตนเองเพื่อทำทุกกิจกรรมในชุมชนให้ประสบผลสำเร็จ การนำตนเองมีทั้งในด้านความคิด และการกระทำเพื่อให้ตนเองเป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่น และมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งนับได้ว่าเป็นภาวะความ

เป็นผู้นำที่ความเหมาะสมกับสภาพของชุมชนสภาพสังคมในปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว มีการแข่งขันกันในระดับสูง และมีความเจริญก้าวหน้าในเรื่องเทคโนโลยีและข้อมูลข่าวสารแบบไร้พรมแดน ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนมากขึ้น รวมถึงร่วมรับผิดชอบ ร่วมกำหนดวิธีการ ขั้นตอนการทำงานให้มากขึ้น ด้วยการให้อำนาจ หรือส่งเสริมอำนาจในการปฏิบัติงาน (empowerment) ซึ่งนับว่าเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีทักษะในการทำงานเพิ่มขึ้น และมีอำนาจในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น

ในปัจจุบันนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่ 7 ยังมีในระดับน้อยในชุมชนเมืองและชุมชนชนบท แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาชุมชนเพื่อให้ประชาชนมีความสามารถในการพึ่งตนเองได้ ชุมชนมีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนเข้าร่วมทำกิจกรรมในระดับที่ 7 ให้มากที่สุด สำหรับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนทั้ง 7 ระดับกับการใช้ภาวะความเป็นผู้นำแบบต่าง ๆ แสดงได้ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการใช้ภาวะความเป็นผู้นำแบบต่าง ๆ

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 7 ประชาชนมีโอกาสตัดสินใจด้วยตนเอง
ควรใช้ภาวะความเป็นผู้นำด้วยตนเอง (self-leadership style)

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 6 ประชาชนมีโอกาสเสนอโครงการ
ควรใช้ภาวะความเป็นผู้นำแบบสูงสุด (super leadership style)

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 5 ประชาชนมีโอกาสเสนอความคิดเห็น
ควรใช้ภาวะความเป็นผู้นำตามแนวจัดการ 4 ระบบ (4 systems leadership style) ในระบบที่ 3 ซึ่ง
เป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยให้คำปรึกษา (consultative leadership style)

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 4 ประชาชนถูกสัมภาษณ์ข้อมูล แล้วมีการวางแผนการทำ
ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำตามแนวจัดการ 4 ระบบ (4 systems leadership style) ในระบบที่ 2 ซึ่ง
เป็นภาวะผู้นำแบบเผด็จการใจดี (benevolent authoritative leadership style)

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 3 ประชาชนถูกชักชวนให้เข้าร่วมกิจกรรม
ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำตามแนวตาข่ายการจัดการ (the managerial grid leadership style) แบบ
เอาแต่งาน หรือแบบ 9.1 (authority-compliance)

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 2 ประชาชนถูกหลอกล่อให้เข้าร่วมกิจกรรม
ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำตามแนวตาข่ายการจัดการ (the managerial grid leadership style) ใน
มิติที่ผู้สนใจต่อผลผลิต (concern for production)

การมีส่วนร่วมของประชาชนระดับที่ 1 ประชาชนถูกบังคับให้เข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา
ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบใช้อำนาจหน้าที่ (leadership based on the use of authority
style) แบบเผด็จการ (autocratic leadership style)

4. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ยุทธศาสตร์เป็นวิธีการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และตามยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับคำว่า “ยุทธศาสตร์” ในที่นี้ เป็นแนวทางหรือวิธีปฏิบัติเพื่อมุ่งให้เกิดการพัฒนา หรือการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น หรือนำพอใจขึ้นในทุก ๆ ด้าน ได้แก่ ด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมืองการปกครอง ด้านศาสนา ด้านภาษา และด้านวัฒนธรรม เป็นต้น ยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมการควรจะพัฒนา 2 ด้าน ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้

เป็นยุทธศาสตร์ในการวิเคราะห์สถานการณ์ของชุมชนเพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ และประสบการณ์ระหว่างกลุ่มและองค์กรต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการจัดทัศนศึกษา การเชิญผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ มาให้ข้อคิดเห็น หรือเล่าประสบการณ์ของตนเอง การจัดอบรมให้ความรู้ การฝึกทักษะ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้ลงมือปฏิบัติกิจกรรม เพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้จากการลงมือปฏิบัติ (learning by doing) ด้วยตนเอง

ภาวะความเป็นผู้นำที่ส่งเสริม สนับสนุนให้ใช้ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้ ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำด้วยตนเอง (self-leadership style) ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำที่มีความสามารถในการนำตนเอง เพื่อปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้สำเร็จตามเป้าหมาย ทั้งที่เป็นความคิด และการกระทำ เพื่อให้ผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำได้แสดงภาวะความเป็นผู้นำด้วยการกระตุ้นผู้ตามและเพื่อนร่วมงานในชุมชนร่วมทำงานด้วยวิธีการที่ชัดเจน ซึ่งการจัดการด้วยตนเอง สามารถดำเนินการได้ 3 วิธี ดังนี้

การจัดการด้วยตนเอง วิธีที่ 1 คือ การใช้ข้อมูล ข่าวสารร่วมกัน (sharing information) ข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน และมีความทันสมัย มีประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดเป้าหมาย และขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน ก่อให้เกิดความเต็มใจ ตั้งใจที่จะทำงานให้ประสบความสำเร็จ

การจัดการด้วยตนเอง วิธีที่ 2 คือ การจัดฝึกอบรม (training) เป็นวิธีที่เน้นทักษะในด้านการสื่อสาร การสร้างทีมงาน และการติดตามผลการนำความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และต่อการทำงานในชุมชน

การจัดการด้วยตนเอง วิธีที่ 3 คือ วิธีการเสริมแรง (reinforcement) เกิดจากการให้รางวัลให้ค่าตอบแทน เมื่อได้ทำงานสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการพัฒนาเครือข่าย

เพื่อก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ ข้อมูล ข่าวสาร วัสดุอุปกรณ์ในการบริหาร บุคลากร และเงินงบประมาณ ระหว่างสมาชิกของเครือข่าย เพื่อช่วยให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง พึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

ภาวะความเป็นผู้นำที่ควรใช้ในยุทธศาสตร์การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการพัฒนาเครือข่าย ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำด้วยตนเอง (self-leadership style) ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกในเครือข่ายได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายในการทำงานด้วยตนเองร่วมกัน ออกแบบงาน ร่วมกันกำหนดจุดมุ่งหมาย และกระบวนการปฏิบัติงานในระหว่างสมาชิกเครือข่าย

แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนควรจะเป็นแนวทางในรูปของกลุ่ม องค์กร และกลุ่มเครือข่าย มีดังนี้

1. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของกลุ่ม เป็นการส่งเสริมให้กลุ่มประชาชนมีความสามารถในการวิเคราะห์ คิดค้น ทดลองทำกิจกรรมและสามารถสรุปบทเรียนได้จากภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานกับความรู้และเทคโนโลยีจากภายนอกชุมชนได้อย่างเหมาะสม ด้วยการศึกษาดูงาน จัดเสวนาสมาชิกกลุ่มประชาชนที่มีความหลากหลาย เพื่อก่อให้เกิดความสามารถในการคิด วิเคราะห์ ตัดสินใจและลงมือทำกิจกรรมได้ด้วยตนเองอย่างอิสระ และด้วยความมั่นใจ

ภาวะความเป็นผู้นำที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของกลุ่ม ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบมีส่วนร่วม (participation leadership style) ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนซึ่งในที่นี่มีการรวมตัวกันในกลุ่มแล้วได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนให้ครบถ้วนในทุก ๆ ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการศึกษาปัญหา เพื่อให้ประชาชนในชุมชนได้ทราบถึงสภาพปัญหา ข้อมูลของปัญหาทั้งที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณ ซึ่งเป็นตัวเลขที่แจ่มชัดได้ และข้อมูลเชิงคุณภาพเพื่ออธิบายลักษณะของข้อมูลเชิงปริมาณให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขั้นตอนของการระบุสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น ขั้นตอนของ

การกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหา ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน มีความเป็นไปได้ในหลายแนวทาง ขั้นตอนการลงมือปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาตามแนวทางที่ได้ร่วมกันคิดพิจารณาแล้วว่าเป็นแนวทางที่ดีที่สุด เพราะมีความประหยัด ได้ประโยชน์ และขั้นตอนของการติดตามและประเมินผล เพื่อให้ทราบว่า การดำเนินกิจกรรมเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ มีข้อบกพร่องอย่างไร เพื่อที่จะนำไปปรับปรุงในการทำกิจกรรมอื่น ๆ ต่อไปในอนาคต ซึ่งช่วยให้สมาชิกกลุ่มในชุมชนเกิดความรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของ (sense of belonging) ต่อกิจกรรมที่ดำเนินการ และมีความผูกพันต่อชุมชนของตนเอง ยิ่งไปกว่านั้นสมาชิกของกลุ่มในชุมชน ยังเกิดความเชื่อมั่นในตนเองด้านความคิด การกระทำ และการติดตามประเมินผลกิจกรรมในชุมชนด้วย

2. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปขององค์กร ซึ่งองค์กรในที่นี้มีรูปแบบและเนื้อหาการดำเนินงานที่มีความเป็นรูปธรรมและชัดเจนกว่าการดำเนินงานในรูปของกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นทำกิจกรรม มีการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรมีโครงสร้าง การบริหารจัดการ และมีการดำเนินงานที่กว้าง และครอบคลุมยิ่งกว่าการดำเนินงานในรูปของกลุ่ม กิจกรรมการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปขององค์กรที่สำคัญคือ การกระตุ้นให้คณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กรเกิดการเรียนรู้ด้วยการจัดเวทีด้านความคิด เพื่อทำการวิเคราะห์ปัญหาในชุมชนร่วมกัน และเผยแพร่มติของคณะกรรมการด้านความคิดดังกล่าวออกไปยังชุมชนข้างเคียง เพื่อก่อให้เกิดการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง

ภาวะความเป็นผู้นำที่มีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปขององค์กรประชาชน ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำตามแนวจัดการ 4 ระบบ (4 systems leadership style) ในระบบที่ 4 ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตยโดยมีส่วนร่วม (participative-group leadership style) ซึ่งเป็นภาวะความเป็นผู้นำที่มีความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนสูงมากในทุก ๆ ด้าน จึงพยายามส่งเสริมให้คณะกรรมการทุกคนได้ร่วมกันกำหนดเป้าหมายร่วมกัน จัดระบบการสื่อสารเป็นทั้งแบบจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน การตัดสินใจดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กรมีการดำเนินงานในรูปของกลุ่มเป็นสำคัญ

3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของเครือข่าย เพื่อยกระดับการบริหารจัดการองค์กรประชาชนให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น ซึ่งเครือข่ายในที่นี้คือ การที่องค์กรประชาชนในชุมชนมีการรวมตัวกันเพื่อก่อให้เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในด้านของความรู้

ประสบการณ์ วัสดุอุปกรณ์ และบุคลากร เพื่อสามารถทำกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น รูปแบบของเครือข่ายอาจเป็นในแนวราบ (horizontal) เช่น การรวมตัวเป็นเครือข่ายระหว่างหมู่บ้านกับหมู่บ้าน แพร่กระจายไปในวงกว้างออกไป และในแนวตั้ง (vertical) เช่น การรวมตัวเป็นเครือข่ายในรูปของอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งอยู่ต่างระดับกัน เป็นต้น

ภาวะความเป็นผู้นำที่มีความเหมาะสมต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของเครือข่าย ควรเป็นภาวะความเป็นผู้นำแนวต่าข่ายการจัดการ (the managerial grid leadership style) ในแบบทำงานเป็นทีม หรือแบบ 9.1 (team management) ซึ่งเป็นพฤติกรรมของผู้แสดงภาวะความเป็นผู้นำให้ความสำคัญในด้านความสำเร็จของงานและกิจกรรมที่ทำและในด้านของคน มีการกระตุ้นให้องค์กรประชาชน ซึ่งเป็นสมาชิกของเครือข่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานอย่างมุ่งมั่น เต็มกำลังความสามารถ เป็นภาวะความเป็นผู้นำที่เปิดใจกว้าง มีความคิดที่เปิดเผยมิวิสัยทัศน์และมองงานได้ทะลุปรุโปร่ง มีความสุขและสนุกกับการทำงาน ฉะนั้นงานที่เกิดขึ้นจึงมีประสิทธิภาพ ด้วยรูปแบบการบริหารงานแบบสูงสุด (high-high leader)

ประเด็นสำคัญของการพัฒนาชุมชนที่มีความต่อเนื่องจากเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่ เรื่องของการพึ่งตนเองของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุด (ultimate goal) ของการพัฒนาชุมชนในมิติกระบวนการ (process)

สรุป แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน กระทำได้ 3 แนวทาง ได้แก่

- 1) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของกลุ่มที่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกิจกรรม เพราะจะทำให้สมาชิกกลุ่มในชุมชนเกิดความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ
- 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบขององค์การ
- 3) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบของเครือข่าย

การวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory action research) หรือนิยมเรียกว่า PAR เกี่ยวข้องกับการวิจัยอยู่ 2 ประเภท คือ การวิจัยปฏิบัติการ (Action research) และการวิจัยแบบมีส่วนร่วม (Participatory research) ดังนั้น ก่อนที่จะศึกษาในรายละเอียดของ PAR จำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการวิจัยทั้งสองประเภทนี้เสียก่อน

1. แนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยปฏิบัติการ

บัทซอร์ แก้วส่อง (2545 : 260-262) กล่าวถึงการวิจัยปฏิบัติการว่า เป็นกระบวนการแสวงหาความรู้ความเข้าใจในแนวทางการแก้ปัญหาขององค์กร มักมีกระบวนการที่สำคัญเป็นลำดับขั้นตอน ดังนี้ 1) การวินิจฉัยเบื้องต้น 2) การเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน 3) การส่งข้อมูลย้อนกลับไปยังผู้ปฏิบัติงาน 4) การสำรวจข้อมูลโดยผู้ปฏิบัติงาน 5) การวางแผนปฏิบัติงานโดยผู้ปฏิบัติงาน และ 6) การดำเนินการโดยสมาชิกของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งในกระบวนการของการวิจัยปฏิบัติการ เพื่อพัฒนาองค์กรนั้น จะเริ่มจากผู้บริหารระดับสูงขององค์กรรับรู้และตระหนักในปัญหาที่เกิดขึ้น จึงได้ปรึกษาหารือกับที่ปรึกษาผู้ซึ่งเชี่ยวชาญทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ หลังจากนั้นที่ปรึกษาจะเก็บรวบรวมข้อมูลและวินิจฉัยขององค์กร แล้วส่งข้อมูลย้อนกลับให้บุคคลสำคัญในองค์กร เพื่อร่วมกันวางแผนการปฏิบัติการหลัก เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการที่จะบรรลุผล จากนั้นก็จะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและให้ข้อมูลย้อนกลับไปยังกลุ่ม เพื่อจะได้อภิปรายและปฏิบัติงานตามข้อมูลย้อนกลับที่ได้ โดยมุ่งวางแผนการปฏิบัติการ และปฏิบัติการตามพฤติกรรมใหม่ หลังจากนั้นจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินสถานะขององค์กรใหม่ และส่งข้อมูลย้อนกลับเพื่อวางแผนปฏิบัติการใหม่ ดำเนินการต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะได้ข้อสรุป

ประวิต เอราวรรณ์ (2545 : 5) ได้สรุปความหมายของการวิจัยปฏิบัติการว่า หมายถึง กระบวนการศึกษาค้นคว้าร่วมกันอย่างเป็นระบบของกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน เพื่อทำความเข้าใจต่อปัญหาหรือข้อสงสัยที่กำลังเผชิญอยู่ และให้ได้แนวทางการปฏิบัติหรือวิธีการแก้ไขปรับปรุงที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในการปฏิบัติงาน

คอลฮาว (Calhoun, 1993. อ้างอิงใน ประวิต เอราวรรณ์, 2545 : 24-25) มีมุมมองเกี่ยวกับการวิจัยปฏิบัติการว่า อาจกระทำได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ การวิจัยปฏิบัติการที่ทำโดยผู้ปฏิบัติงานคนเดียวในองค์กร การวิจัยปฏิบัติการโดยกลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่สนใจในปัญหาเดียวกันร่วมกันทำ และการวิจัยปฏิบัติการโดยผู้ปฏิบัติงานทั้งองค์กรร่วมกันทำ

สุภางค์ จันทวานิช (2545 : 68) กล่าวถึง การวิจัยปฏิบัติการว่า เป็นกระบวนการที่ผู้วิจัยได้เลือกกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เห็นว่าดี เหมาะสมตามความรู้ความเข้าใจของผู้วิจัยมาดำเนินการปฏิบัติเพื่อทดลองว่าใช้ได้หรือไม่ ประเมินดูความเหมาะสมตามความเป็นจริง ควบคุมแนวทางปฏิบัติการ แล้วนำผลมาปรับปรุงปฏิบัติการเพื่อนำไปทดลองใหม่จนกว่าจะได้ผลเป็นที่พอใจ นำไปใช้เผยแพร่ได้ การวิจัยชนิดนี้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานเมื่อผู้วิจัยได้ข้อมูลใหม่

สำราญ กำจัดภัยและคณะ (2547 : 10) สรุปว่า การวิจัยปฏิบัติการ เป็นการวิจัยประเภทหนึ่งที่ทำวิจัยคือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในองค์กรนั้น ซึ่งอาจมีคน

เดียว หรือหลายคน หรือทุกคนในองค์กร ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาองค์กรให้ดีขึ้น โดยนำเอาวิธีการ แนวทาง หรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาตรวจสอบเบื้องต้นแล้วว่า เหมาะสมไปทดลองปฏิบัติการตามแผนที่วางไว้ มีการติดตาม ตรวจสอบและประเมินกระบวนการ ปฏิบัติงาน และผลลัพธ์ย่อย ๆ ที่ต้องการให้เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการทำงาน รวมทั้งปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ สะท้อนผลการประเมินที่ได้ให้กับองค์กรเป็นระยะ เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการ วางแผนปรับปรุงแก้ไขในส่วนยังเป็นปัญหา จากนั้นดำเนินการแก้ปัญหาค้นคว้าและพัฒนาต่อไป จนกระทั่งปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรนั้น ได้รับการคลี่คลาย หรือเป้าหมายของการพัฒนานั้นบรรลุ ตามต้องการ

สรุปว่า การวิจัยปฏิบัติการ เป็นการวิจัยซึ่งผู้ทำวิจัยเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือ มีส่วนเกี่ยวข้องอาจเป็นคนเดียวหรือหลายคนหรือทุกคน ร่วมกันศึกษาค้นคว้าและกำหนดวิธีการ เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาค้นคว้าที่ต้องการอย่างเป็นกระบวนการ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยแบบมีส่วนร่วม

อมรา พงศาพิชญ์ (2544 : 29) กล่าวว่า โดยทั่วไป การวิจัยแบบมีส่วนร่วมจะเน้นการค้นหา ข้อมูลร่วมกันระหว่างนักวิจัยและกลุ่มเป้าหมาย เพื่อใช้ในอธิบายปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น แต่ถ้ามีการ นำเอาการวิจัยแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์เพื่อการพัฒนา โดยบูรณาการไปพร้อม ๆ กับการวิจัย ปฏิบัติการที่มุ่งเน้นการค้นคว้าวิธีการแก้ปัญหาค้นคว้าและพัฒนา และนำไปปฏิบัติการจริง ลักษณะการวิจัย ดังกล่าวจะเรียกว่า การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

สำราญ กำจัดภัยและคณะ (2547 : 11) ได้สรุปว่า การวิจัยแบบมีส่วนร่วม เป็น กระบวนการค้นหาข้อมูลร่วมกันระหว่างนักวิจัยและกลุ่มเป้าหมาย เพื่อใช้ในอธิบายปัญหาต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นในชุมชนหรือองค์กรที่สนใจศึกษา การวิจัยประเภทนี้ จะไม่เรียกกลุ่มเป้าหมายในการทำ วิจัยว่ากลุ่มตัวอย่าง หรือกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเหมือนการวิจัยทั่วไป แต่จะเรียกว่า “นักวิจัยภายใน หรือ นักวิจัยร่วม” เพราะบทบาทของกลุ่มเป้าหมายไม่ใช่เพียงแค่ผู้ให้ข้อมูล แต่เป็นผู้มีส่วนร่วมในการทำ วิจัย ในขณะที่นักวิจัยเอง (นักวิจัยภายนอก) ก็ไม่ใช่เพียงเป็นผู้สังเกตการณ์ภายนอกเท่านั้น แต่จะ เข้ามามีส่วนร่วมในปัญหาของกลุ่มเป้าหมายที่นักวิจัยทำงานร่วมอยู่ด้วย

สรุปว่า การวิจัยแบบมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการความร่วมมือระหว่างผู้วิจัยและ กลุ่มเป้าหมายที่จะร่วมกันอธิบายหรือแก้ปัญหาวางแผนหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง โดยร่วมกันสืบค้น ข้อมูลเพื่อนำมากำหนดวิธีการแก้ปัญหาค้นคว้าและพัฒนาและนำไปปฏิบัติ

3. แนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

เจลีช บุรีภักดี และคณะ (2545 : 238) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมว่า กิจกรรมของการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม มีลักษณะ 3 ประการที่เชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างผสมกลมกลืน คือ

1. เป็นการค้นคว้าวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จำเป็น เช่น ข้อมูลความจริงปัญหาเชิงพัฒนาที่จะต้องแก้ไข สมมติฐานสำหรับการทดสอบต่อไป แผนการดำเนินงานสำหรับการพัฒนาหรือแก้ปัญหา และการติดตามประเมินผลการพัฒนาแก้ไขปัญหา

2. เป็นการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกลุ่มเป้าหมาย ผู้ซึ่งเป็นทั้งผู้ร่วมดำเนินการวิจัยและผู้ได้รับผลลัพธ์ของการวิจัย

3. เป็นการปฏิบัติการในการดำเนินชีวิตจริง มิใช่เป็นการจำลองจากชีวิตจริงมาเพื่อการวิจัย และผู้เข้ามามีส่วนร่วมในการวิจัยจะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจกรรมครั้งนี้

สมบัติ ท้ายเรือคำ (2547 : 43) ได้ให้ความหมายไว้ว่าการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การวิจัยที่มุ่งแก้ไขปัญหาหรือพัฒนางานของหน่วยงาน องค์กร หรือชุมชนตามแนวทางที่บุคคลหลายฝ่ายซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วมในกิจกรรมการวิจัยทุกขั้นตอน นับตั้งแต่ขั้นตอนแรกเริ่ม จนกระทั่งสิ้นสุดการดำเนินงานวิจัย

สรุปว่า การวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการร่วมกันระหว่างผู้วิจัยและกลุ่มเป้าหมายที่จะร่วมกันแสวงหาความรู้อย่างเป็นระบบ โดยมีเป้าหมายเพื่อการแก้ไขปัญหาในการพัฒนา โดยกระบวนการวิจัยจะเป็นเครื่องมือกระตุ้นให้กลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดี และมีโอกาสได้เสริมสร้างองค์ความรู้ใหม่เพื่อเตรียมไว้ใช้ในการแก้ปัญหาที่ยากและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

4. รูปแบบการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

เจลีช บุรีภักดี และคณะ (2545 : 239) ได้เสนอรูปแบบการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมว่าอาจมีรูปแบบของการมีส่วนร่วมแบบหนึ่งแบบใดใน 3 รูปแบบ ต่อไปนี้

1. มีนักวิจัยจากภายนอกเป็นนักวิจัยหลักในระยะแรก ๆ หรือวงรอบแรก ๆ ของกระบวนการวิจัย โดยมีประชาชนในท้องถิ่น (หรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กร) ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายเข้ามาเป็นนักวิจัยร่วม (นักวิจัยภายใน) จนกระทั่งถึงระยะหนึ่งหรือวงรอบหลัง ๆ จึงค่อยถ่ายโอนความรับผิดชอบของบทบาทผู้นำของนักวิจัยหลักจากภายนอกไปยังสมาชิกในชุมชน (หรือในองค์กร) โดยอาจจะมีนักวิจัยหลักหรืออาจ ไม่มีก็ได้

2. ไม่มีนักวิจัยหลักภายนอก แต่อาจมีผู้ให้คำปรึกษาคนเดียวหรือเป็นคณะ ผู้ให้คำปรึกษา และมีสมาชิกผู้ร่วมวิจัยจากชุมชนท้องถิ่น (หรือองค์กร) นั้น ดำเนินการจัดรูปองค์กรคณะผู้วิจัยขึ้นเองตามที่เหมาะสมกับลักษณะปัญหาเชิงพัฒนาที่ต้องการแก้ไขของชุมชนท้องถิ่น (หรือองค์กร)

3. รูปแบบอื่นที่คัดแปลงหรือประยุกต์ไปจากรูปแบบในข้อ 1 และข้อ 2 เช่น ไม่เรียกนักวิจัยหลักจากภายนอกและไม่เรียกผู้ให้คำปรึกษา แต่อาจเรียกว่า ผู้อำนวยการกระบวนการ (Facilitator) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่ารูปแบบการวิจัยแบบมีส่วนร่วม อาจมีรูปแบบดังต่อไปนี้

1. มีนักวิจัยภายนอกเป็นนักวิจัยหลักในระยะแรก ๆ ของกระบวนการวิจัย
2. มีผู้ให้คำปรึกษาคนเดียวหรือเป็นหมู่คณะในการวิจัยเพื่อแก้ปัญหาขององค์กร
3. ใช้กระบวนการวิจัยที่ประยุกต์ใช้หลาย ๆ รูปแบบในกระบวนการวิจัย

5. ขั้นตอนของกระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม ได้ทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และปรับขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมได้ เป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ ประกอบด้วยกิจกรรมย่อย ๆ ได้แก่

1. เลือกชุมชนเป้าหมายที่ต้องการพัฒนา
2. เข้าสู่ชุมชน เพื่อหาความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง สร้างความสัมพันธ์ที่ดี และสร้างความไว้วางใจและการยอมรับในชุมชน

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นศึกษาปัญหาและกำหนดแนวทางหรือวิธีแก้ไข ประกอบด้วยกิจกรรมย่อย ๆ ได้แก่

1. สำรวจข้อมูลพื้นฐานของชุมชน
2. แนะนำให้สมาชิกในชุมชนรู้จักกับหลักการและแนวคิดของ PAR
3. ระบุปัญหาและจัดเรียงลำดับความสำคัญของปัญหา
4. แนะนำวงจรของการวิจัย เพื่อให้รู้ว่า PAR นั้นจะนำไปสู่การแก้ปัญหาของชุมชนโดยผ่านกระบวนการวิจัย
5. เลือกประเด็นปัญหาที่จะวิจัย จากปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน
6. วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและกำหนดวิธีการแก้ไขต่อชุมชน

7. เสนอผลการวิเคราะห์ปัญหาและวิธีการแก้ไขต่อชุมชน

ขั้นตอนที่ 3 วางแผนปฏิบัติการแก้ปัญหา ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่

1. ตั้งทีมงานจัดทำแผนปฏิบัติการแก้ปัญหา ให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำแผนปฏิบัติการพอสังเขป
2. จัดทำแผนปฏิบัติการแก้ปัญหามาตรการที่กำหนดไว้ โดยแนวทางการจัดทำแผนนั้น ควรให้ครอบคลุมตามประเด็นคำถามหลัก ๆ ดังนี้ ปัญหาที่ต้องการแก้ไขคืออะไร คาดหวังให้เกิดผลลัพธ์อะไรบ้างกับชุมชนหลังปัญหานั้น ได้รับการแก้ไข การที่จะบรรลุตามผลลัพธ์ที่คาดหวังนั้น ๆ จะต้องทำโครงการอะไรบ้าง ใครหรือกลุ่มใดเป็นผู้รับผิดชอบแต่ละโครงการ และแต่ละโครงการจะดำเนินการช่วงไหน ใช้เวลานานเท่าไร
3. กำหนดรายละเอียดของโครงการที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ เช่น วัตถุประสงค์ของโครงการคืออะไร ประกอบด้วยกิจกรรมอะไรบ้าง แต่ละกิจกรรมมีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างไร ใครรับผิดชอบ มีแหล่งทุนหรือทรัพยากรซึ่งเป็นปัจจัยอะไรบ้างมีแนวทางการติดตามและประเมินผลโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ อย่างไร รวมทั้งมีการจัดทำกำหนดการหรือปฏิทินปฏิบัติงานอย่างชัดเจนหรือไม่

ขั้นตอนที่ 4 วางแผนการติดตามและประเมินโครงการ ประกอบด้วยกิจกรรมย่อย ๆ ได้แก่

1. ตั้งทีมงานติดตามและประเมินโครงการ และให้ความรู้เกี่ยวกับการติดตามและประเมินโครงการพอสังเขป
2. กำหนดวัตถุประสงค์ของการติดตามและประเมินโครงการ ระบุชนิดประเภทของข้อมูลที่จะใช้ประเมินผล แหล่งข้อมูล วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล เครื่องมือที่ใช้วิเคราะห์ข้อมูลและการแปลผล
3. จัดทำกำหนดการในการติดตามและประเมินผลในแต่ละกิจกรรม
4. ชี้แจงเกี่ยวกับแผนการติดตามและประเมินผลโครงการให้ผู้รับผิดชอบโครงการทราบ

ขั้นตอนที่ 5 ปฏิบัติการตามแผนที่วางไว้ ซึ่งการทำงานในขั้นตอนนี้จะมีลักษณะผสมผสานกันแบบวงจรตามกระบวนการวิจัยปฏิบัติการ PAOR กล่าวคือ Plan (วางแผน) Act (ปฏิบัติตามแผน) Observe (สังเกต ตรวจสอบ) และ Reflect (ให้ข้อมูลย้อนกลับ เพื่อการปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาให้ดีขึ้น) และเมื่อโครงการสิ้นสุดมีการประเมินผลในภาพรวม ดังนั้น ขั้นตอนนี้จึงประกอบด้วยกิจกรรมย่อย ๆ ได้แก่

1. นำแผนการปฏิบัติการแก้ปัญหาหรือแผนปฏิบัติงานตามกิจกรรมต่าง ๆ ที่ระบุไว้ใน โครงการ และแผนการติดตามและประเมิน โครงการ (Plan) ไปปฏิบัติ (Act)
2. ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลระหว่างการทำงาน (Observe) และให้ข้อมูลย้อนกลับเพื่อประกอบการพิจารณาวางแผนปรับปรุงแก้ไขงานหรือพัฒนาดีขึ้น (Reflect) โดยทีมงานติดตามและประเมินผลโครงการ ร่วมกับกลุ่มทำงานของโครงการ
3. วางแผนปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนางาน (Plan) ลงมือปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนาให้ดีขึ้นตามแผนที่วางไว้ (Act) ดำเนินการตามวงจร PAOR ไปเรื่อย ๆ จนกว่าปัญหานั้นได้รับการแก้ไขหรือพัฒนาไปในทิศทางที่ต้องการ
4. ประเมินผลรวมเมื่อเสร็จสิ้นโครงการ

ขั้นตอนที่ 6 การเตรียมการถอนตัวและเผยแพร่ผลงาน เป็นขั้นตอนสร้างทักษะในการใช้ PAR ในชุมชน ก่อนนักวิจัยภายนอกจะถอนตัวออกจากชุมชนเป้าหมายและเผยแพร่งานวิจัย ซึ่งการถอนตัวของนักวิจัยต้องค่อยเป็นค่อยไป และจะคอยช่วยเหลือชุมชนในการใช้ PAR ใน ปัญหาที่ซับซ้อน มีการเยี่ยมชมชุมชนเป็นระยะ ๆ หรือสร้างเครือข่ายกลุ่ม PAR ในท้องถิ่นอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุปได้ว่าขั้นตอนกระบวนการวิจัยปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม จะใช้กระบวนการ 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ขั้นเตรียมการ

ขั้นตอนที่ 2 ขั้นวางแผน

ขั้นตอนที่ 3 ขั้นดำเนินการพัฒนาและสังเกต

ขั้นตอนที่ 4 ขั้นสะท้อนผลการพัฒนา

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

จากการศึกษางานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนี้

มัทนา เป็งจันทร์ (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอสันทราย จังหวัดเชียงราย พบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการพัฒนาให้มีความเข้าใจ บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจต้องส่งเสริมให้เด็กในพื้นที่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และต้องสนับสนุนให้โรงเรียนจัดการศึกษาให้มีคุณภาพอีกทั้งต้องทราบปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาของโรงเรียนเพื่อแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกันต้องการ

ส่งเสริมการร่วมกิจกรรมต่างๆของโรงเรียนจัดสรรเงินอุดหนุน และเป็นกรรมการร่วมกำหนดนโยบายวางแผนของโรงเรียนต้องมีระเบียบกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดการศึกษาโรงเรียนต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการวางแผนปฏิบัติงานประจำปีของโรงเรียน ด้านความรู้พื้นฐานสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยังขาดความรู้แนวทางปฏิรูปการศึกษาตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ขาดความรู้เรื่องการวางแผน การเขียน โครงการขาดความรู้เรื่องการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชน และขาดความรู้เรื่องการประสานงาน ประสานงานเรื่องบุคคลและองค์กรในชุมชนขาดความเสียสละต่อส่วนรวมความรับผิดชอบและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมงบประมาณมีน้อย จึงไม่มีโครงการที่จะช่วยเหลือการศึกษาอย่างชัดเจน องค์การบริหารส่วนตำบมินโยบาย ในการสนับสนุนด้านอุปกรณ์เพื่อการศึกษาที่ชัดเจน ด้านการจกองค์กรขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีคณะบุคคลหรือผู้รับผิดชอบด้านการศึกษาโดยตรง

พระ พรนวม (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความศรัทธาต่อหลักการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของผู้บริหาร โรงเรียน สังกัดสำนักงานประถมศึกษาอำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการ โรงเรียนมีส่วนร่วมน้อยในการตัดสินใจเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการโรงเรียน ลักษณะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ โรงเรียนส่วนใหญ่ได้รับการรับการพิจารณาจากผู้บริหารโรงเรียนและคณะครูเห็นว่า เป็นบุคคลที่ได้รับความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการโรงเรียนมีบางส่วนจากตัวแทนผู้ปกครองนักเรียนจะได้รับเลือกเป็นตัวแทนของฝ่ายผู้ปกครองนักเรียนด้วยการประชุมคัดเลือกกันเอง นอกจากนี้คณะกรรมการ โรงเรียนมีส่วนร่วมน้อยในการร่วมวิเคราะห์ปัญหาพิจารณาตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย ตลอดจนการร่วมกำหนดแผนพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนและในการส่วนบริหารจัดการงบประมาณ การเงิน วิชาการ ร่วมทั้งการมีส่วนร่วมประเมินผลจะได้รับทราบจากผู้บริหารแจ้งให้ทราบในที่ประชุมเป็นบางครั้ง แต่คณะกรรมการโรงเรียนจะมีส่วนร่วมมากในการวางแผนปฏิบัติเพื่อจัดหาทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ ด้านการจัดกิจกรรมหรือเสียสละบริจาคทรัพย์สิน สิ่งของต่าง ๆ ร่วมเสียสละแรงงานในการก่อสร้าง ปรับปรุงอาคารสถานที่โรงเรียน และประสานติดต่อวิทยากรภายนอกหรือเป็นวิทยากรภายนอกที่ให้ความรู้เฉพาะด้านตามที่ครูและผู้บริหารต้องการ

สุรพล ไคร้วานิส (2544 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหาร โรงเรียนประถมศึกษาของคณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน อำเภอสบปราบ จังหวัดลำปาง พบว่า คณะกรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน มีความพร้อมด้านการเสียสละเวลามาทำงาน เพราะกรรมการทุกคนให้ความร่วมมือแก่สถานศึกษาทุกครั้งเมื่อมีกิจกรรม ทั้งนี้ในสภาพความเป็นจริง คณะกรรมการส่วนใหญ่เห็นความสำคัญของการศึกษา มีความรู้สึกเป็นเจ้าของโรงเรียนและมี

ความสัมพันธ์กับโรงเรียนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และทุกคนยังมีบทบาทในการแสวงหาคน วัสดุ สิ่งของ และการจัดการเพื่อมาพัฒนาสถานศึกษาตลอดเวลาตามกำลังและสมควรแก่สภาพ

วรวรรณ ตันฉมเสน (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการศึกษา ตำบลบ่อแก้ว อำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้บริหาร ครูกรรมการสถานศึกษา และเจ้าหน้าที่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมน้อยในการวางแผน ด้านการจัดแสวงหาทรัพยากร ด้านการประสานงาน และด้านการประเมินผล เพราะโดยทั่วไปชุมชนไม่มีความเข้าใจในแนวคิด นโยบาย แผนกิจกรรม โครงการและความต้องการของโรงเรียน ทั้งโรงเรียนยังเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้าไปมีส่วนร่วมการจัดการศึกษาในโรงเรียนค่อนข้างน้อยไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้คณะกรรมการหรือชุมชนได้รับทราบในกิจกรรม หรือ โครงการที่ต้องจัดการจัดทำอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะกรรมการสถานศึกษาควรมีความรู้ในการกำกับ ตรวจสอบ ติดตามแผนอย่างมีระบบและต่อเนื่อง แต่กรรมการส่วนใหญ่ที่มาจากชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และการบริหารงานการเงินจึงไม่สามารถให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะได้

น้ำทิพย์ เสือสารัตน์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาในโรงเรียนอนุบาลเอกชน กรุงเทพมหานคร พบว่า ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสถานศึกษาโดยอาสาเป็นสมาชิกของคณะกรรมการของโรงเรียน การเข้าร่วมกิจกรรมของผู้ปกครองส่วนใหญ่เข้าร่วมกิจกรรมปฐมนิเทศ กิจกรรมกีฬา กิจกรรมนิทรรศการแสดงผลงาน โดยเข้าร่วมในฐานะผู้แสดงความคิดเห็นและร่วมบริจาคเงิน การเข้ารับการอบรมที่โรงเรียนจัดให้ นอกจากนี้ในฐานะผู้สนับสนุนสถานศึกษา ผู้ปกครองมีส่วนร่วมในการทำความเข้าใจและให้ความร่วมมือปฏิบัติตามข้อกำหนดของโรงเรียน บริจาคเงิน และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ของโรงเรียนให้ผู้ปกครองคนอื่นทราบ ทำความเข้าใจและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของโรงเรียน และร่วมให้คำปรึกษาในเรื่องสุขภาพเด็ก และพัฒนาการของเด็ก แต่ปัญหาในการมีส่วนร่วมกิจกรรมของโรงเรียนที่ผู้ปกครองไม่สามารถเข้าร่วมกิจกรรมได้เพราะไม่ได้รับแจ้งข่าวสาร รู้สึกว่าตนเองไม่พร้อม กิจกรรมที่จัดไม่น่าสนใจ ไม่ตรงกับความต้องการมีความรู้สึกว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากโรงเรียนให้ผู้ปกครองเข้าร่วมกิจกรรม และไม่ทราบความต้องการของโรงเรียนที่ต้องการความช่วยเหลือ ผู้ปกครองขาดทักษะความรู้ความชำนาญ โรงเรียนไม่ชี้แจงรายละเอียดความสำคัญให้ผู้ปกครองทราบ

สิริณัฐ ปิยะมิ่ง (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนสหศึกษา อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดขึ้นโดยการจัดตั้งจากองค์ประกอบของผู้ปกครองที่มาจากต่างพื้นที่ ต่างเชื้อชาติ ปัจจุบันมีมูลนิธิ ซึ่งเป็นองค์กรนิติบุคคลเป็นผู้ถือใบอนุญาต โรงเรียนสหศึกษาซึ่งไม่ใช่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็น

เจ้าของ แต่มีคณะบุคคลที่มาจากชุมชนศิษย์เก่าโรงเรียนจีนในอดีตซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนชุมชน ปัจจุบันมีชุมชนศิษย์เก่าทำหน้าที่และบทบาทเพียงกลุ่มเดียวแต่ไม่ใช่เจ้าของโรงเรียนสหศึกษา โดยตรงหรือเป็นเจ้าของที่แท้จริง โรงเรียนสหศึกษาเป็นมรดกของชุมชนสังคมเชียงใหม่ ทั่วไปที่ยังคงสืบสานความต้องการของบรรพชนชาวจีน โดยการอนุรักษ์การเรียนการสอนภาษาจีนในเชียงใหม่ และสนับสนุนการศึกษาให้ชาวไทยได้เรียนรู้วัฒนธรรมความเป็นอยู่ ความเป็นมาและ เป็นไป ซึ่งเป็นจุดเด่นและโอกาสที่จะพัฒนาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองให้เป็นพลังเสริมระดมสรรพทรัพยากรทุกรูปแบบแก่โรงเรียนสหศึกษาได้มากขึ้น แต่สิ่งที่เป็น “จุดอ่อน” ในการส่งเสริม การพัฒนาการมีส่วนร่วม คือ เรื่องทัศนคติของชุมชนศิษย์เก่าที่มีบทบาทในการบริหารจัดการและการ กำหนดปรัชญา จุดมุ่งหมาย นโยบายและทิศทางการจัดการศึกษาของโรงเรียนสหศึกษา

วสันต์ ขอดศิริ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ความต้องการมีส่วนร่วมจัดการศึกษาของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กลุ่มโรงเรียนคอยเหนือ อำเภอคอยสะแกด จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า เจ้าของหน้าที่และสมาชิกที่เป็นตัวแทนของประชาชนในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมกำหนด นโยบายในการวางแผนจัดการศึกษาของโรงเรียน ร่วมประชุมจัดทำแผนพัฒนาประจำปีของ โรงเรียน และร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโรงเรียนที่มีอยู่ เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผน และดำเนินการตามภารกิจที่วางไว้ และมีการร่วมแสวงหาแหล่งทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียนที่ ยากจน ให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนที่ยากจน ร่วมสร้างแหล่งเรียนรู้ในชุมชนในโรงเรียนให้นักเรียน ร่วมประสานงานระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานอื่นจัดหาสื่อ วัสดุ อุปกรณ์จากแหล่งภายนอกให้ โรงเรียน ร่วมช่วยเหลือด้านแรงงานในการพัฒนาโรงเรียน และยังเป็นกรรมการประเมินผลการจัด การศึกษาของโรงเรียน ร่วมเป็นคณะกรรมการประเมินมาตรฐานของโรงเรียน ร่วมคิดวิเคราะห์ ประมวลผลการจัดการศึกษาของโรงเรียน

ชฎาพร เสาร์เจริญ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของบุคลากรในการ จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาของเทศบาลตำบลช้างเผือก อำเภอเมืองเชียงใหม่ พบว่า บุคลากรส่วน น้อยที่มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม เพราะบุคคลส่วน ใหญ่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมและ อนุกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของเทศบาลใน ขั้นการกำหนดรายละเอียดกิจกรรมแผนงาน / โครงการในระยะ 5 ปี บุคลากรส่วนใหญ่มีส่วนร่วม ประชุมเพื่อนำแนวทางการพัฒนามากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของสาขาการพัฒนาและแผนงาน / โครงการ

ณัฐวดี หลวงธิดา (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัด การศึกษาของโรงเรียนบ้านโป่งแดง อำเภอทุ่งหัวช้าง จังหวัดลำพูน พบว่า ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วน

ร่วมร่วมนำเสนอความต้องการของชุมชนในการจัดการศึกษา นำเสนอภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการจัดการศึกษาและนำเสนอปัญหาของชุมชนในการจัดการศึกษา รับรู้ปัญหาของโรงเรียนในการจัดการศึกษา ประเด็นการไม่มีส่วนร่วม ชุมชนไม่มีส่วนร่วมกำหนดแผนพัฒนาการจัดการศึกษา ระยะ 5 ปี ของโรงเรียนและเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ในการจัดการศึกษาของโรงเรียน กำหนดนโยบายการวางแผนในการจัดการศึกษาของโรงเรียนและร่วมจัดลำดับความสำคัญของปัญหาเพื่อนำมาวางแผนในการจัดการศึกษา ด้านการประสานงาน ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมเสียสละเวลาให้กับโรงเรียนในการประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาสถานศึกษา แต่ไม่มีส่วนร่วมในเรื่องของการประสานงานกับองค์กรอื่นนอกเหนือเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน จัดหาวัสดุอุปกรณ์การเรียนรู้จากสถานประกอบการเพื่อสนับสนุนการเรียนการสอน เนื่องจากชุมชนไม่รับรู้ปัญหา ความเคลื่อนไหวของโรงเรียนหรือปัญหาของนักเรียน ไม่มีการประสานงานระหว่างชุมชนกับโรงเรียน ต่างคนต่างความคิด ขาดการประสานงานระหว่างผู้นำชุมชนกับครูและหน่วยงานอื่น ๆ ด้านการจัดแสงหาทรัพยากร ชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมช่วยเหลือในการสละแรงกายในการพัฒนาโรงเรียน แต่ไม่มีส่วนร่วมในเรื่องการพิจารณาคุณสมบัติของนักการศึกษาที่เข้ามาทำงานในโรงเรียน เป็นตัวแทนของโรงเรียนในการขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณเพื่อการจัดการศึกษาของโรงเรียนจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น บริจาคสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ให้กับโรงเรียน ในด้านการประเมินผลชุมชนไม่มีส่วนร่วม คือ การเป็นกรรมการตรวจสอบพัสดุของโรงเรียน เป็นกรรมการตรวจสอบการเงินของโรงเรียน และพิจารณาการเลื่อนขั้นพิเศษแก่บุคลากรในโรงเรียน เนื่องจากโรงเรียนจะดำเนินการเอง ชุมชนไม่รับรู้การประเมินผลการเรียนของนักเรียนว่าดีหรือไม่ดีตลอดจนผลการทำงานด้านต่าง ๆ และไม่มีมีการประเมินนักเรียนแต่ละรุ่นว่ามีคุณภาพมากน้อยเพียงใด

เทิดศักดิ์ จันเสวี (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดการศึกษาระดับปฐมวัยใน โรงเรียนเขตเทศบาลตำบลจอมทอง อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ พบว่า ผู้ปกครองมีส่วนร่วมด้านการสื่อสารมากในเรื่องให้ความร่วมมือในการกรอกแบบสำรวจต่าง ๆ ของโรงเรียน เข้าร่วมประชุมทุกครั้งที่มีโรงเรียนมีหนังสือเชิญและอำนวยความสะดวกแก่ครู เมื่อมีการเยี่ยมเด็กที่บ้าน ส่วนการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการจัดสภาพแวดล้อมได้มีส่วนร่วมสร้างหรือปรับปรุงอาคารสถานที่ต่าง ๆ ร่วมพัฒนาสภาพแวดล้อมภายในโรงเรียน เช่น ปรับปรุงภูมิทัศน์อาคารสถานที่ภายในโรงเรียน ตกแต่งห้องเรียนให้เอื้อต่อการเรียนรู้เด็ก และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผู้ปกครองมีส่วนร่วมน้อยในการจัดทำหลักสูตรของ โรงเรียนการเลือกคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานของโรงเรียนและร่วมเป็นคณะกรรมการสมาคมผู้ปกครองและครูของโรงเรียนจากผลการศึกษาต่าง ๆ ดังกล่าวอาจจะสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัด

การศึกษาชุมชนอยู่ในฐานะผู้ให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และอำนวยความสะดวกในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถานศึกษากำหนดขึ้น ซึ่งรวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถานศึกษาและชุมชน เพื่อให้การดำเนินงานของสถานศึกษาเป็นไปอย่างเกิดประสิทธิภาพและเกิดผลดีต่อสถานศึกษา

กฤษณา สวัสดิ์ชัย (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลต้นธง จังหวัดลำพูน พบว่าชุมชนได้รับรู้ปัญหาในการจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ติดตามการวางแผนการจัดการศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ติดต่อสอบถามปัญหาที่เกิดขึ้น ประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาศูนย์เด็กเล็ก ช่วยเหลือด้านแรงงานในการพัฒนาศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก บริจาคสื่อ วัสดุ อุปกรณ์ ให้ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ให้ขวัญและกำลังใจแก่ครูพี่เลี้ยงเด็ก และติดตามผลการดำเนินงานภายในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก แต่ไม่มีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือเป็นวิทยากรให้ความรู้เสริมประสบการณ์แก่เด็ก และเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

วิเชียร สวนรัตน์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมและปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเทศบาลตำบลบึงยี่โถ อำเภอรัญบุรี จังหวัดปทุมธานี พบว่า

1. การมีส่วนร่วมของชุมชนน้อย เนื่องจากผู้ปกครองไม่ได้ให้ความสนใจต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาด้วยเพราะการประกอบอาชีพ
2. ปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของชุมชนคือขาดการประสานงานที่ดี
3. แนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนมีแนวทางที่มุ่งกำหนดบทบาทหน้าที่ของการเข้ามามีส่วนร่วมของ 3 กลุ่ม คือ

3.1 กลุ่มจัดการศึกษา ควรมีการศึกษาบริบทชุมชนเพื่อทำการวิเคราะห์ข้อมูลตำบล สนับสนุนการรักษาสุขภาพอนามัย อนุรักษ์และถ่ายทอดวัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม

3.2 กลุ่มชุมชน ควรให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในการใช้สถานที่ การติดต่อประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ

3.3 เทศบาลตำบลบึงยี่โถ ควรจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาบุคลากรและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา

กิตติ กรทอง (2552 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการดำเนินการจัดการศึกษาระดับก่อนประถมศึกษา ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ พบว่า

1. การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในการดำเนินการจัดการศึกษา โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อยทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ การบริหารงานวิชาการ การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป
2. เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองตามสถานภาพทางเพศ พบว่า ไม่แตกต่างกัน ส่วนผู้ปกครองที่มี วุฒิการศึกษาต่างกัน และอาชีพต่างกัน พบว่ามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดการศึกษาแตกต่างกัน
3. ปัญหาพบว่า ผู้ปกครองไม่ค่อยมีเวลา ต้องทำงาน ด้านการเงิน ไม่ได้รับเอกสารกิจกรรมมาก คิดว่าไม่จำเป็น ป่วย ติดธุระ ส่วน ข้อเสนอแนะ คือ ให้จัดหาอาสาสมัครช่วยเหลือศูนย์ฯ ให้สมาคมผู้ปกครองและครูช่วยประชาสัมพันธ์ศูนย์ฯ กับ ผู้ปกครอง กำหนดวันปฐมนิเทศไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ผู้ปกครองได้เตรียมตัว จัดกิจกรรมให้น้อยลงเพื่อลดค่าใช้จ่าย โดยทำแผ่นพับหรือเอกสารทุก ๆ 1 เดือน เพื่อให้ผู้ปกครองได้รับเอกสาร จัดทำข้อมูลที่คิดว่ามีความจำเป็นสำหรับผู้ปกครองไว้ศูนย์ฯ เพื่อให้เห็นความสำคัญของเด็ก

จากผลการศึกษาต่าง ๆ ดังกล่าวอาจจะสรุปได้ว่ามีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาชุมชนอยู่ในฐานะผู้ให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ และอำนวยความสะดวก ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่สถานศึกษากำหนดขึ้น ซึ่งรวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถานศึกษาและชุมชน เพื่อให้การดำเนินงานสถานศึกษาเป็นไปอย่างเกิดประสิทธิภาพและเกิดผลดีต่อสถานศึกษา

2. งานวิจัยต่างประเทศ

แคนนัน (Cannan,2000:A) ได้ศึกษาเรื่องระเบียบวินัยใน โรงเรียนและการมีส่วนร่วมของชุมชน พบว่าในอดีตที่ผ่านมาระเบียบวินัยของ โรงเรียนประถมศึกษามาที่ โอลิมปัส ได้หย่อนยานลงเรื่อย ๆ การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายว่าจะอะไรเป็นสาเหตุของปัญหาและการหาแนวทางแก้ไขการวิจัยได้วิเคราะห์แนวทางหลักคือ ระเบียบวินัยของนักเรียน ผลกระทบต่อโรงเรียนและความต้องการด้านนโยบายในการสร้างระเบียบวินัยของนักเรียน การวิจัยยังได้ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมระหว่างผู้ปกครองกับโรงเรียนด้วย ซึ่งพบว่า การมีผู้ปกครองเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านวินัยนักเรียนของ โรงเรียนสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมนักเรียนไปในทางบวกได้

คอรี่ (Cory,2000:3884-A) ได้ทำการศึกษาว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเรียนรู้ตามที่แนะไว้ในเนื้อหาหลักสูตรเรื่องจริยธรรมการทำงาน เจตคติต่อการทำงานและทักษะการรับจ้างนั้น มีความแตกต่างกันที่วัดได้ในการวัดจิตใจหรือความรู้เกี่ยวกับจริยธรรมการทำงานหรือไม่ กลุ่ม

ตัวอย่างเป็นผู้ร่วมวิจัยที่เหลือนักเรียนหลักสูตรอาชีวศึกษาโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลายในรัฐจอร์เจียภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยแบ่งเป็นกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม กลุ่มทดลองได้รับกิจกรรมการสอนที่ใช้หน่วยหลักสูตรจริยธรรมการทำงานก่อนให้ตอบแบบประเมินที่อาศัยจิตและความรู้เป็นพื้นฐาน ส่วนกลุ่มควบคุมไม่ได้รับการสอนกิจกรรมนั้นก่อนตอบแบบประเมิน ตัวแปรอิสระที่ศึกษาคือการมีส่วนร่วมในหน่วยจริยธรรมการทำงาน ส่วนตัวแปรตามที่ศึกษาได้แก่คะแนนปัจจัย 3 ปัจจัย เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้เข้าร่วมการวิจัย คือ ความไว้วางใจได้ ความคิดริเริ่มและทักษะมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งวัดได้จากแบบวัดจริยธรรมการทำงานอาชีพ และการประเมินความรู้เกี่ยวกับจริยธรรม โดยใช้แบบทดสอบหลังการทดลองกับกลุ่มควบคุมเท่านั้น ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้ง 2 กลุ่มในด้านจริยธรรมการทำงาน

เดลานีย์ (Delaney, 2000 : A) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ปกครองในกระบวนการตัดสินใจในหลักสูตรการเรียนระดับเขต พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้ปกครองและชุมชนต่อการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนในโรงเรียน มีผลต่อวิสัยทัศน์นักเรียนและมีความคิดที่แตกต่าง การใช้วิธีการสื่อสารสองทางจะเป็นประโยชน์ในกระบวนการตัดสินใจและทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งในโรงเรียน

โกลด์ (Gold, 2000 : A) ได้ศึกษาเรื่องการให้ชุมชนในเขตพื้นที่บริการของโรงเรียนมีส่วนร่วมในการศึกษา พบว่า ชุมชนมีรายได้ต่ำจะมีปัญหาในการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและระดมการศึกษาของผู้ปกครองมีผลต่อการให้ความร่วมมือในการจัดการศึกษาของโรงเรียน

จากการศึกษางานวิจัยในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า การบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ของสถาบันในชุมชนจะต้องคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตั้งแต่การวางแผน ปฏิบัติการ และการกำกับติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานอาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะของกลุ่ม องค์กร เครือข่าย และในการกำหนดติดตาม ตรวจสอบนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็ยิ่งจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อนโยบายสาธารณะนั้นจะตรงตามสภาพ ปัญหา และความต้องการของประชาชน