

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎี แนวคิด และงานที่เกี่ยวข้อง ที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการประเมินผลโครงการฝ่าระวังไข้หวัดสายพันธุ์ A/H1N1 ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดและทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องมาศึกษาในครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่มาจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งได้มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายพอสรุปได้ พoSangBeP ดังต่อไปนี้

วิญญา อังคณาภักดี (2519) : 4) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการ ส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินการไปอย่างประหัด มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผล ตรงกับความต้องการและปัญหาของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละ ท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการ และปัญหาต่าง ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมผูกพันต่อ ท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร”

ประหัด วงศ์ทองคำ (2526) : 10) ได้ระบุความหมายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของนักวิชาการไว้ ดังนี้

William A Robson ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร มีอำนาจอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจของชาติฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ ตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น นั้นเอง”

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น ข้างต้น พoSruP ได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่มีแนวคิดมาจาก การกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจบางอย่าง ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการเอง ดังแต่การกำหนด นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การตรวจสอบ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงาน

ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย โดยการมอบหมายไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่เป็นงานที่ผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง

อำนาจหน้าที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พoSruปได้ว่าองค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินการสนับสนุน ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอำนาจในด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษา สาธารณูปโภค การท่องเที่ยว และการพาณิชย์ (มาตรา 16, 17) อำนาจหน้าที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณูปโภคขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในการให้บริการในเขตจังหวัดได้ ดังนี้ ให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานในโครงการที่ขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง และไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความก้าวหน้า เช่น โครงการที่ต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมาก หรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป โดยการดำเนินงานนั้นกำหนดให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดทำได้ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้าง และพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด เพื่อนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมดุล และคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ
2. การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงแผนงาน และโครงการที่ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่โนื่น ในจังหวัด
3. การจัดการศึกษา สาธารณูปโภค การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน ในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อย้ายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณูปโภค การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

4. การส่งเสริมจารีตประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน และ พัฒนาระบบท่องเที่ยว

5. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำหนดนโยบาย สิ่งปฏิมากรรม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. การให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากร แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น อื่นๆ ในเขตจังหวัด

7. ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจที่กำหนดไว้ ในแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กิจกรรม ถ่ายโอนที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ต้องทำ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทบาทขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะหน่วยงาน สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ดังนี้

1. การสนับสนุนงบประมาณ ให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้แต่ เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่ สามารถดำเนินการเอง ได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคโนโลยีวิชาการสูง และหน่วยงาน ของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการ ได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็น ประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด

2. การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้เป็น กรณีที่เร่งด่วน และจำเป็น หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน การให้การสนับสนุนแก่ประชาชน องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริม ความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการ ในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ใช้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไป ดำเนินการแทน

อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 (มาตรา 45) มีอำนาจหน้าที่ดำเนิน กิจการภายในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัด สรุปได้ดังนี้

หน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาพัฒนาและราชการส่วนท้องถิ่น อื่นๆ ในการพัฒนาท้องถิ่น ประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพัฒนาและราชการส่วนท้องถิ่น อื่นๆ คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนี้เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จัดทำกิจกรรมอื่นได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ลือเป็นขั้นตอนสำคัญ ที่นโยบายที่รัฐบาลได้ตัดสินใจ เลือกแล้วนั้น จะถูกนำมาปฏิบัติเป็นกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติ นโยบายดังกล่าวก็ไม่มีความหมาย เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ขึ้นในสังคม (ขั้นยัณ พัฒนา, 2546: 174)

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเข้าใจของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งต่อไปจะขอเรียกให้กระชับขึ้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณเป็นที่สอดคล้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ ได้แก่ walter Williams, carl E .Van Horn, Donals S Van Meter, Jeffrey Pressman และ Aron Wildavsky เป็นต้น นักวิชาการเหล่านี้ได้ให้ความหมายไปในทำนองเดียวกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการณ์นำมาระคุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญ ทั้งมวลสามารถบรรลุผล ตามนโยบายที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

ความหมายทั้งสองนัยดังกล่าว เป็นความหมายที่ครอบคลุม ได้รับการยอมรับเป็นสากล ซึ่งสามารถใช้เป็นแนวทางในการสร้างความเข้าใจในการศึกษาครั้นนี้ สำหรับในภาพรวมแล้ว สรุปว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและ การปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระ ของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation processcs) เพื่อที่จะศึกษาที่เรียน พัฒนาแนวทาง และ สร้างกลยุทธ์ที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ บรรลุผลสำเร็จ (วรเดช จันทร์, 2544: 193)

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของนักวิชาการอื่น ที่ นำสนับสนุนในเนื้อหาสาระ และมีความหมายอันหลากหลาย แตกต่างอันเป็นประกายดังนี้

บาร์เดช (Bsrdoch) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เมื่อൺเกมการต่อสู้โดยนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลุ่มที่เกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในอันที่ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวคต ซึ่งเป้าหมาย ดังกล่าว อาจไปกันได้หรือไปกันไม่ได้ กับเป้าหมายตามอาณัติของนโยบาย (ธันยวัฒน์ ชัยมงคล 2547)

ศุภชัย ยะประภาย ได้ให้ข้อสังเกตไว้ดังนี้ นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกัน ประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช้กิจกรรมที่ต่อเนื่องอย่างไม่หยุด แต่ละขั้นตอน มีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น การดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการกำหนดนโยบาย (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2546: 166)

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อได้รับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เราควรที่จะวิเคราะห์ถึงบุคคล และผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่อยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะได้ทราบถึงปฏิสัมพันธ์ ความเกี่ยวข้อง การพึ่งพาต่าง ๆ ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งขั้นตอนสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดังต่อไปนี้

1. การตีความหมายนโยบายนั้น และการวางแผนในรายละเอียด เราพบนอย่าง ๆ กฎหมาย หรือคำสั่งที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดออกมามักอยู่ในรูปที่มีรายละเอียดไม่มากนัก หน่วยงานหรือส่วนราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องแปลงนโยบายสั้น ๆ มาเป็นแผนงาน โครงการ กฎหมาย คำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง มีความชัดเจนว่าตนต้องดำเนินกิจกรรมอย่างไร

2. การจัดองค์กร นับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อมีความจำเป็นต้อง มีองค์กรนำนโยบายไปปฏิบัติ ในทางปฏิบัติการจัดองค์กรแยก แบ่งเป็น 3 แบบ ดังนี้

- 2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นอีกการกิจหนังของหน่วยงานที่มีอยู่แล้วเป็นเพียง เพิ่มกิจกรรมให้มากขึ้นเท่านั้น อีกประการหนึ่งคือ เป็นการของหลายหน่วยงานลักษณะนี้ เป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน หรือเชื่อมโยงกับกระทรวง หรือกรมอื่น ๆ

- 2.2 องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ไม่ปรากฏว่าจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมา รองรับ โดยอาจจะจัดตั้งกรมหรือกองขึ้นในกระทรวงนั้น

- 2.3 รูปแบบพิเศษ คือ การดึงทรัพยากรโดยเฉพาะงานในชนบท (กสช.)

3. การระดมทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะบรรลุ

วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เนื่อง ไปสำคัญประการหนึ่งคือ การนำทรัพยากรทางการบริหารแปลงให้เกิดผลในทางปฏิบัติทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่ และเครื่องมือ อุปกรณ์ ถ้าทรัพยากรขาดแคลนย่อมกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน

4. การใช้ประโยชน์จากนโยบายนี้ การใช้ประโยชน์ เป็นบทบาทของประชาชน

ที่น นโยบายนี้ ๆ ตั้งเป้าหมายไว้ ประโยชน์ของการนำนโยบายสาธารณะ และเห็นได้ชัดเจน เช่น การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล อีกถักษณะหนึ่งเป็นประโยชน์ที่ประชาชนแต่ละคน ตัดสินใจมาใช้ เช่น การยื่นคำร้องขอคัดสำเนาทะเบียนบ้านจากที่ว่าการอำเภอ เทศบาลอย่างไร ก็ตาม ยังมีประโยชน์จากนโยบายอีกกลุ่มหนึ่งที่ลักษณะตรงข้ามกับที่กล่าวมา นั่นคือ การที่ ประชาชนต้องอยู่ในลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การเสียภาษี การคัดเลือกทหารเมื่อถึง เกณฑ์ของชาติไทย เป็นต้น (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2546: 166-168)

ขั้นตอนการแปลงนโยบายถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก โดยผู้มีหน้าที่ในการแปลง นโยบายจะต้องศึกษาวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพราะหากน นโยบายถูกแปลง ออกไปในลักษณะเบี่ยงเบน ไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว อาจถือได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบความล้มเหลวเสียตั้งแต่แรก

ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 4 ปัจจัย ได้แก่

1. ความชัดเจนของนโยบาย หากน นโยบายที่กำหนดขึ้นมา มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มากขึ้นเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะสามารถแปลงนโยบายให้ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ได้มากขึ้นเท่านั้น

2. ความสอดคล้องกันในเป้าหมายของนโยบาย หากน นโยบายเดียวมีหลายเป้าหมาย อาจจะทำให้เป้าหมายมีความขัดแย้งกันเอง ทำให้หน่วยงานรับผิดชอบไม่สามารถลำดับความสำคัญ ของเป้าหมายได้

3. ความเข้าใจนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการ แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีความเข้าใจนโยบายของหน่วยงานอย่างชัดเจนแล้วโอกาสที่จะ แปลงนโยบายเบี่ยงเบน ไปจากวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมายมีน้อยมาก และ จะทำให้ประสบ ผลสำเร็จ

4. ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานรับผิดชอบ หากมีความร่วมมือและ มีความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก โอกาสที่จะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ ประสบความสำเร็จมีสูงมาก

ดังนั้นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย มีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และมีความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด (ชันย์วัฒน์ รัตนสัก, 2546: 187-188)

2.1.3 แนวคิดการประเมินโครงการ

การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เป็นคำที่มาจากการประเมินผล (Evaluation) กับคำว่าโครงการ (Project) หมายความว่า เป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ บางประการ โดยที่ผู้จัดทำโครงการมุ่งหวังว่า เมื่อทำกิจกรรมนั้นตามหลักเกณฑ์หรือขั้นตอน ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว จะบรรลุวัตถุประสงค์บางประการหรือหลายประการที่ตั้งไว้ หากมี กฎเกณฑ์ ขั้นตอน หรือ กระบวนการที่ดำเนินการแตกต่างกัน ก็อาจได้ผลลัพธ์ออกมาไม่เหมือนกัน (สุชาติ ประสิทธิรัฐสินธ์, 2541)

กู้ด (Good, 19873) กล่าวไว้ว่า การประเมินผล คือ การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริง กับผลที่คาดว่าจะได้รับ มีความแตกต่างกันเพียงใด

โรบินส์ (Robbins, 1973) เสนอความเห็นไว้ว่า การประเมินผลเป็นกระบวนการของ การคูณติดตาม เพื่อที่จะดูว่าองค์กรหรือหน่วยงานได้รับ และใช้ทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพียงใด

ไบรอันและไวท์ (1976) กล่าวว่า การประเมินผล เป็นความพยายามอย่างหนึ่ง ในการ บันทึกถึงสิ่งที่เกิดขึ้น และกำหนดว่าทำไม่สิ่งนั้น จึงเกิดขึ้น การประเมินจึงหมายความได้ว่าความ พยายามที่จะค้นหาว่า แผนหรือโครงการ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร เป็นไปตามที่คาดหมาย ไว้หรือไม่เพียงใด

แอลกิน (Alkin อ้างถึงใน สุวิมล ศิริกานนท์, 2543) ให้ความหมายของการประเมินผล ไว้ว่า เป็นกระบวนการกำหนดขอบเขตการตัดสินใจ การเลือกข้อมูลที่เหมาะสม การเก็บรวบรวม ข้อมูล ตลอดจนการเจียนรายงานสรุป เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้ใช้เป็นแนวทางในการ ปฏิบัติ

รอสซี่และเฟรีแมน (Rossi and Freeman, 1982) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่า เป็นการประยุกต์ใช้กระบวนการวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อประเมินรับความคิด รูปแบบการดำเนินงาน และประโยชน์ของแผนงานในการเข้าแทรกแซงทางสังคม กล่าวคือ การวิจัย ประเมินผลเกี่ยวข้องกับการใช้ระเบียน วิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อวินิจฉัยและปรับปรุงการ วางแผน ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของแผนงาน

ชักแ曼 (Suchman, 1977) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการ เป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือการใช้เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับโครงการ เพื่อการตัดสินใจว่า โครงการดังกล่าว ดีหรือไม่ดีอย่างไร หรือเป็นการค้นหาว่า ผลที่เกิดขึ้นของกิจกรรม เป็นไปตามความต้องการ หรือวัตถุประสงค์ หรือ ความมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ และเสนอให้มีการพิจารณาถึงเงื่อนไขสำคัญของการประเมินผล ตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ

1. การพิจารณาถึงคุณลักษณะของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ก่อให้เกิดความสำเร็จในระดับสูงหรือต่ำมากน้อยเพียงใด
2. การพิจารณาศึกษาผู้รับบริการสาระตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการว่า ผู้ใด หรือกลุ่มใด ได้รับผลกระทบมากหรือน้อย
3. การศึกษาเงื่อนไขต่างๆ เช่น พื้นที่ เวลา และสถานการณ์ ที่ทำให้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว
4. การพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นผลกระทบเดียว - ผลกระทบเชิงซ้อน ผลกระทบตั้งใจ - ผลกระทบไม่ตั้งใจ และผลกระทบทางตรง - ผลกระทบทางอ้อม เป็นต้น

สุรพล กาญจนจิตรา (2537) กล่าวคือ การประเมินผล เป็นเครื่องมือที่ใช้ตัดสินใจในการปฏิบัติงานว่า โครงการใดที่ดำเนินการ ได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายโครงการหรือไม่ และการประเมินผลก็เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการต่างๆ ต่อไป

สมคิด พรเมชัย (2534) เสนอไว้ว่า การประเมินผล เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดสารสนเทศ เพื่อช่วยในการบริหาร ซึ่งผู้บริหารสามารถใช้ในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและ เป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนการพิจารณาผลลัพธ์ของโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด

สมพร แสงชัย และสุนทร เกิดแก้ว (2538) กล่าวไว้ว่า การประเมินผลโครงการเป็นการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินหลังจากที่เริ่มที่การปฏิบัติตามโครงการแล้ว โดยมีรูปแบบการประเมินผลโครงการประกอบด้วย (1) ประเมินเฉพาะวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อดูว่าปฏิบัติงานตามโครงการนั้น จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด และ (2) ประเมินอย่างเป็นระบบทั้งส่วนที่นำเข้าได้แก่ เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ และกระบวนการเปลี่ยนแปลง เช่น ระบบการบริหารต่างๆ รวมทั้งผลที่เกิดจากโครงการนั้น

นิศา ชูโต (2538) สรุปไว้ว่า การประเมินโครงการ หมายถึง กิจกรรมที่เก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ความหมายข้อเท็จจริง เกี่ยวกับความต้องการ การหาแนวทางวิธีการปรับปรุง วิธีการจัดการเกี่ยวกับโครงการ และหาผลที่แน่ใจว่าเกิดจากโครงการ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของโครงการให้ดีขึ้น

การประเมินโครงการ โดยทั่วไปมักจะมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อการสำรวจแนวทาง ตัดสินใจต่อการดำเนินงานโครงการว่า ควรจะดำเนินการหรือไม่ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และศึกษาว่า ระหว่างดำเนินการมีปัญหาอะไรที่ควรปรับปรุงแก้ไข หรือเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการได้เรียนรู้อะไรบ้าง เกิดผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง หรือสิ่งแวดล้อมอย่างไร และการประเมินโครงการจะต้องมีขั้นตอน และอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์อาศัยหลักเกณฑ์ การตัดสินทั้งทางด้านคุณภาพ ปริมาณ กลุ่มเป้าหมาย ห้วงเวลา สถานที่ และบริบทที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่ตัดสินกันที่ใจ (Subjective) แต่ควรเป็นการตัดสินตามเกณฑ์ที่สามารถวัดได้ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้ (Objective) (ศาสตราจารย์ ดร.อนุรักษ์ ปัญญาณุวัฒน์, คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

สำหรับแนวคิดนี้ได้แบ่งการประเมินโครงการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์หลายชนิดมาจำแนกประเภท เช่น ใช้เวลา วัตถุประสงค์ วิธีการ และ รูปแบบการประเมินบ่งบอกถึงประเภทของการประเมิน ซึ่งอาจจำแนกได้ 4 ประเภท คือ

1. การประเมินโครงการก่อนการดำเนินการ (Preliminary Evaluation) เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ ก่อนที่จะดำเนินโครงการใด ๆ โดยอาจทำการศึกษาถึงประสิทธิภาพของปัจจัย ปัจจุบัน ความเหมาะสมของกระบวนการ ที่คาดว่าจะนำมาใช้ในการบริหารจัดการ โครงการ ปัญหา อุปสรรค ความเสี่ยงของโครงการ ตลอดจนผลลัพธ์ หรือประสิทธิผลที่คาดว่าจะได้รับ ในขณะเดียวกัน ก็อาจจะศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เช่น ผลกระทบด้าน สังคม เศรษฐกิจ การเมือง ด้านนิเวศน์ ด้านเทคโนโลยี ด้านประชากร ด้านนโยบาย เป็นต้น การประเมินก่อนดำเนินการนี้ มีประโยชน์สำหรับนักลงทุน เพื่อศึกษาดูว่าจะดำเนินการ โครงการใด ๆ จะคุ้มค่าต่อการลงทุนหรือไม่ หรือจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ ตามมาอย่างไร
2. การประเมินผลกระทบว่างดำเนินโครงการ อาจจะจำแนกเป็นหัวเวลา เริ่มต้นโครงการ และระหว่างดำเนินโครงการที่ผ่านมา ผลที่ได้จากการประเมินนี้จะช่วยปรับปรุงทั้งปัจจัย ปัจจุบัน การจัดการ และการดำเนินโครงการ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การประเมินความก้าวหน้า (Progress Evaluation) และการประเมินการดำเนินการ (Implementation Evaluation) เป็นต้น ในการดำเนินโครงการด้านการท่องเที่ยว และการศึกษาอาจใช้วิธีการประเมินระหว่าง

การดำเนินโครงการ เพื่อทบทวนแผนและปรับแผนของโครงการ ปรับตารางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทั้งการประชาสัมพันธ์ การตลาด การส่งเสริมการขาย และ ปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงของโครงการ

3. การประเมินผลสรุปรวม (Summative Evaluation) นักใช้หลังสุดโครงการใหม่ ๆ เพื่อกันหาประสิทธิผลของการดำเนินโครงการว่า บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร หรือทบทวนกระบวนการบริหารจัดการว่า ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวจากการใด การประเมินผลประกอบรวมสรุปนี้ อาจจะมองมิติของโครงการระยะยาวออกเป็นช่วงโครงการ (Phase) ซึ่งการประเมินลักษณะนี้มีอยู่ 2 ประเภท คือ เป็นทั้งการประเมินรวมสรุปของแต่ละช่วงโครงการ หรืออาจจะมองการประเมินของแต่ละช่วงโครงการเป็นการประเมินระหว่างดำเนินการของโครงการระยะยาวทั้งหมดก็ได้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของผู้อ่านหรือเจ้าของโครงการ

4. การประเมินผลกระทบของโครงการ เป็นการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้น จากการดำเนินการตามโครงการ และภาพรวมของผลกระทบทั้งหลาย ๆ ชนิด เช่น ผลกระทบด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ระบบนิเวศน์ หรือสิ่งแวดล้อม

4.1 วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของการประเมินโครงการ

หลักการบริหารแนวใหม่ หรือการบริหารแบบเปิด (Open System) ที่อ่าวการประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ซึ่งจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการ คือ

4.1.1 เพื่อสนับสนุนหรือยกเลิก การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจว่าควรจะยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนให้มีการขยายผลต่อไป โดยเฉพาะ การในโครงการใหม่ ๆ ยังมิได้จัดทำในรูปของโครงการทดลอง (Experimental) มีโอกาสจะผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ง่าย ความล้มเหลวของโครงการ จึงมิใช่ความล้มเหลวของ การบริหารเสนอไป ดังนั้น ถ้าเราประเมินผลแล้วโครงการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และ เป้าหมาย ก็ควรดำเนินการต่อไป แต่ถ้าประเมินแล้วโครงการนั้นมีปัญหา หรือ มีผลกระทบ เชิงลบมากกว่าเราจะก้าวไป

4.1.2 เพื่อทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการ ว่าเป็นไปตามที่วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือ มาตรฐานกำหนดไว้เพียงใด

4.1.3 เพื่อปรับปรุงงาน ถ้าเรานำโครงการไปปฏิบัติแล้ว พนวานางโครงการไม่ได้เดียวยาทั้งหมด แต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกข้อ เราควรนำโครงการนั้นมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น โดยพิจารณาว่า โครงการนั้นบกพร่องในเรื่องใด เช่น ขาดความร่วมมือของประชาชน บัดด็อกค่า尼ยมของประชาชน ขาดการประชาสัมพันธ์ หรือสมรรถนะขององค์กรที่รับผิดชอบตัว เราทราบผลของการประเมินผลแล้ว ก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ตรงประเด็น

4.1.4 เพื่อศึกษาทางเลือก (Alternative) โดยปกติในการนำโครงการไปปฏิบัติผู้บริหาร โครงการจะพยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากทางเลือกอย่างน้อย 2 ทางเลือก ดังนั้น การประเมินผลจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือก ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่งปฏิบัติทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง

4.1.5 เพื่อขยายผลในการนำโครงการไปปฏิบัติ ถ้าเราไม่มีการติดตาม ประเมินผลอย่างต่อเนื่องอาจจะไม่ทราบถึงความสำเร็จของโครงการ หากเราได้ทำการประเมินผลโครงการเป็นระยะสม่ำเสมอ ผลปรากฏว่าโครงการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด เราเก็บรวบรวมข้อมูลโครงการนั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กร ตลอดจน ความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นว่ามีมากน้อยเพียงใด เป็นองค์ประกอบอีกทางหนึ่งด้วย

4.2 แบบจำลองการประเมินโครงการ

รูปแบบหรือแบบจำลองการประเมินโครงการมีหลายแบบ ผู้ศึกษาขอสรุปแบบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ โครงการด้านบริการสาธารณสุข คือ

4.2.1 แนวคิดและแบบจำลองของ R.W. Tyler

R.W.Tyler เป็นนักประเมินรุ่นแรก ๆ ในปี ค.ศ .1930 และ เป็นผู้ที่เริ่มต้นมุก beyik แนวคิดเห็นกีร์กับการประเมินโครงการ มีความเห็นว่า การประเมิน คือ การเปรียบเทียบ พฤติกรรมเฉพาะอย่าง (PerFormance) กับมาตรฐานหมายเชิงพฤติกรรมที่วางไว้ โดยมีความเชื่อว่า จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้อย่างชัดเจน รัดกุม และจำเพาะเจาะจงแล้ว จะเป็นแนวทางช่วยในการประเมิน ได้เป็นอย่างดีในภายหลัง ซึ่งต่อมาปี 1950 ได้มีรูปแบบมาใช้เป็นกระบวนการตัดสินการบรรลุวัตถุประสงค์ของสิ่งที่ทำการประเมิน (R.W.Tyler,1950) เรียกว่า Teiple Ps Model

4.2.2 แนวคิดและแบบจำลองของสเตก

Robert E.Stake คำนึงถึงความต้องการของสารสนเทศที่ต่างกันของบุคคลหลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการในการประเมินโครงการ ได้ตั้งชื่อแบบจำลองในการประเมินผลของเขาว่า แบบจำลองการสนับสนุน (Countenance Model)

4.2.3 แนวคิดและแบบจำลองของคอมราดและวิลสัน

Comrad and Wilson, 1985: 20-30 (อ้างอิงจาก ไชยยศ เรืองสุวรรณ, 2533 : 114-122) กล่าวว่าถ้าพิจารณาแนวการประเมินที่หน่วยต่าง ๆ ในการประเมินโครงการทั้งหลายจะพบว่า มีรูปแบบการประเมินนิยมใช้กัน 5 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบการประเมินตามวัตถุประสงค์ (Foal-based Model) พื้นฐานการประเมินรูปแบบนี้ คือ ไทยเลอร์ (Tyler) รูปแบบการประเมินตามวัตถุประสงค์ เป็นรูปแบบการประเมินที่เก่าแก่ใช้กันอย่างกว้างขวางที่สุด ในการประเมินโครงการต่าง ๆ

2. รูปแบบการประเมินแบบการตอบสนอง (Responsive Model) เป็นรูปแบบการประเมินที่พัฒนาจากรูปแบบการประเมินของ สคริเวน(Scriven) ซึ่งประเมินโดยยึดจุดมุ่งหมายและผลข้างเคียง (Side Effect) เป็นหลัก สเตค ได้พัฒนารูปแบบการประเมินโครงการ หลาย ๆ คน ได้รับการสนับสนุนตามแนวคิดนี้ เช่น กูบา (Guba) ลินคอล์น (Lincoln) การประเมินโครงการตามลักษณะนี้ เน้นที่กิจกรรมมากกว่าจุดมุ่งหมายของโครงการ

3. รูปแบบการประเมินโดยผู้ชำนาญ (Connisseurship Model) เป็นการประเมินที่มีความแตกต่างจากการประเมินทั้งสองแบบข้างต้น ไอส์เนอร์(Eisner) ได้เสนอแนวคิดตามรูปแบบนี้ ซึ่งมีสถาบันการศึกษาต่าง ๆ นิยมนำไปเป็นทางในการปฏิบัติ

4. รูปแบบการประเมินเพื่อการตัดสินใจ (Decision – Making Model) เป็นการประเมินโดยพิจารณาอย่างรอบค้าน ไม่ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมายของโครงการ หรือปัญหาข้อโต้แย้ง ต่าง ๆ ในการประเมินโครงการต้นแบบของการประเมินตามรูปแบบ การประเมินเพื่อตัดสินใจ (Decision-Making Model) มีอยู่ 2 แบบ คือ รูปแบบชิปปี (CIPP Model) ของ สตัฟเฟลเบิม (Stufflebeam) และ(CSE Model) ของ อัลคิน (Alkin) ทั้งสองรูปแบบนี้มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกัน

5. การประเมินตามกรอบตรรกะของโครงการ (Log-Frame) โดยพิจารณา องค์ประกอบ 3 ส่วน ดังนี้

5.1 จุดมุ่งหมายของโครงการ ประกอบด้วย เป้าหมายสูงสุดหรือ เป้าประสงค์, วัตถุประสงค์, ผลผลิต, กิจกรรมและปัจจัยการผลิต

5.2 สิ่งที่บอกความก้าวหน้าตามเป้าหมาย หมายถึง สภาพการที่ ชี้ให้เห็นว่า โครงการบรรลุเป้าหมาย ทั้ง ในระดับผลผลิต วัตถุประสงค์ และเป้าหมายระดับสูง ซึ่ง อาจจะมีทั้งลักษณะที่แสดงในเชิงปริมาณ (quantitative) และคุณภาพ (qualitative)

5.3 ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความสำเร็จของ โครงการ เพื่อให้สามารถ กำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหาร โครงการอย่างชัดเจน หากโครงการมีความล้มเหลวนี้องจาก ปัจจัยภายนอก หรือสถานการณ์ที่นอกเหนือการควบคุมของโครงการแล้ว ผู้บริหาร ไม่ต้อง รับผิดชอบ

4. 2.4 แบบจำลองการประเมินโครงการ CIPP Model

Daniel Stufflebeam ได้เสนอแบบจำลองการประเมินโครงการ เรียกว่า แบบจำลอง CIPP (Context input Process and Product) เป็นแบบจำลองที่ เป็นกระบวนการต่อเนื่อง และมุ่งเน้นการประเมิน 4 ด้าน คือ

1. การประเมินสภาพแวดล้อม (context Evaluation) เป็นการประเมินให้ ได้ข้อมูลสำคัญเพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ

เป็นการตรวจสอบว่า โครงการที่จะวิจัยสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่จริงหรือไม่ วัตถุประสงค์ของโครงการมีความชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายของคู่กรหรือไม่ หน่วยเหนือหรือไม่ เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรต่าง ๆ หรือไม่ เป็นต้น

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อใช้ข้อมูลตัดสินใจต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเหมาะสมหรือไม่ โดยดูว่าปัจจัยที่ใช้ทั้งบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การบริหารจัดการ จะมีส่วนช่วยให้บรรลุดัชนี้อย่างไร โครงการหรือไม่ ปัจจัยที่กำหนดมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ กิจกรรม แบบ ทางเลือก ที่ได้เลือกสรรที่ได้เลือกสรรแล้วมีความเป็นไปได้และเหมาะสมเพียงใด เป็นต้น

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินระหว่างการดำเนินงานโครงการ เพื่อหาข้อดี ข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ กิจกรรมใดทำได้หรือทำไม่ได้ เพราะเหตุใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง มีการแก้ไขปัญหาอย่างไร เป็นต้น

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อดูว่า ผลที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือตามที่คาดหวังไว้ หรือไม่ โดยอาศัยข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้นและกระบวนการร่วมด้วย เพื่อตรวจสอบว่า เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ คุณภาพของผลลัพธ์เป็นอย่างไร เกิดผลกระทบหรือผลข้างเคียงอื่นใดหรือไม่ เป็นต้น

4.2.5 ตัวแบบจำลอง CIPP Model ของสถาไฟล์บีม เป็นการประเมินที่ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบทั้งหมด ซึ่งผู้ประเมินจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินที่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กำหนดประเด็นของตัวแปรหรือตัวชี้วัด กำหนดแหล่งข้อมูลผู้ให้ข้อมูล กำหนดเครื่องมือการประเมิน วิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล และเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน ดังนั้น หากผู้ประเมินวางแผนและดำเนินการประเมินอย่างเป็นระบบและเหมาะสม ก็จะทำให้การประเมินตามแผนและโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้สามารถนำมาก่อสร้างระยะเวลาในการประเมินผลเป็น 4 ระยะ คือ

1. การประเมินผลก่อนการดำเนินงาน (Pre-Evaluation) เป็นการประเมินว่ามีความจำเป็นและเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีโครงการหรือแผนงานนั้นหรือไม่ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การศึกษาความเป็นไปได้ หรือการประเมินความต้องการที่จำเป็น

2. การประเมินผลโครงการขณะดำเนินงาน(On-going Evaluation) เป็นการประเมินผลโครงการเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ

3. การประเมินผลโครงการเมื่อൺสิ้นสุดการดำเนินงาน (Post- Evaluation)

เป็นการประเมินว่า ผลการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่วางไว้หรือไม่

4. การประเมินผลกระทบจากการดำเนินโครงการ(Impact Evaluation)

เป็นการประเมินโครงการหลังสิ้นสุดการดำเนินงาน โครงการ หรือแผนงาน เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะได้รับอิทธิพลจากการมีโครงการหรือปัจจัยอื่น ๆ

ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการประเมินผล โครงการนี้สามารถนำมาเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้บริหารในบริหารงานองค์การต่อไป สถาฟไฟล์บีม ได้เสนอประเภทการตัดสินใจที่สอดคล้องกับประเด็นการประเมินผล ดังต่อไปนี้

1. การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) คือการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจาก การประเมินสภาพแวดล้อม เพื่อนำไปกำหนดวัตถุประสงค์โครงการให้สอดคล้องกับแผนดำเนินงาน

2. การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินปัจจัยนำเข้า ที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของ แผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ

3. การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (ImPlementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลที่ได้จากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาความคุ้มการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการใหม่ีประสิทธิภาพมากที่สุด

4. การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ ข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลผลิต(Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ/ล้มเลิก หรือขยาย โครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

2.2 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาเรื่อง การประเมินผลการ โครงการเฝ้าระวังไข้หวัด สายพันธุ์ A/H1N1 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีรายละเอียด โครงการดังนี้

1) ชื่อโครงการ โครงการเฝ้าระวังไข้หวัดสายพันธุ์ A/H1N1 ขององค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่

2) วัตถุประสงค์ของ โครงการเพื่อรับรองคปองกันการแพร่ระบาดของเชื้อไข้หวัดสาย พันธุ์ A/H1N1 เสริมสร้างความมั่นใจต่อนักท่องเที่ยว และเสริมสร้างมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุม ป้องกันโรค

3) การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนโยบายการควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

4) กลุ่มเป้าหมาย คือ สถานศึกษา ส่วนราชการ แหล่งชุมชนต่างๆ ในเขตพื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง ทั่วทั้งจังหวัด

5) ระยะเวลาดำเนินการตามโครงการ มิถุนายน – กันยายน 2552

6) งบประมาณ 36,000,000 บาท(สามล้านหกแสนบาทถ้วน)

7) วิธีการดำเนินการ จัดซื้อน้ำยาฆ่าเชื้อเพื่อป้องกันตามสถานที่กลุ่มเสี่ยงต่อการระบาด และติดเชื้อ จัดซื้อชุดหน้ากากอนามัย เจลล้างมือ จัดทำแผ่นพับประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ เพื่อแจกจ่ายให้แก่ประชาชน รายละเอียดดังนี้ (ฝ่ายบริหารสาธารณสุข กองช่าง)

1. จัดซื้อวัสดุ/เวชภัณฑ์ ทางการแพทย์ จำนวน 3 รายการ

1.1 น้ำยาฆ่าเชื้อโรค 1,500 ลิตร เป็นเงิน 7,500,000 บาท

1.2 ผ้าปิดจมูกแบบไขสังเคราะห์ 670,000 ชิ้น เป็นเงิน 3,350,000 บาท

1.3 ผ้าปิดจมูกแบบผ้า 7,000,000 ชิ้น เป็นเงิน 7,000,000 บาท

2. จ้างเหมาจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ และ วัสดุทางการแพทย์ 3 รายการ

2.1 จัดทำ Health Kit ใหญ่ 100,000 ชุด เป็นเงิน 14,000,000 บาท

2.2 ป้ายไวนิล ขนาด 1.2 x 2.4 เมตร 300 ชุด เป็นเงิน 450,000 บาท

2.3 ป้ายไวนิลขนาด 5 x 16 เมตร 100 ป้าย เป็นเงิน 3,000,000 บาท

ค่าโครงไม้พร้อมติดตั้ง จำนวน 100 ชุด เป็นเงิน 700,000 บาท

ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาไว้ 4 ด้าน คือ

1. การประเมินบริบท หรือสภาพแวดล้อม เป็นการประเมินให้ได้ข้อมูลสำคัญ เพื่อช่วย ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ที่มาของโครงการ การเกิดปัญหาและวิกฤติการณ์ระบาด ของไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ A/H1N1 สถานศึกษา จัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารหรือไม่อย่างไร

2. การประเมินปัจจัยการผลิตเบื้องต้น เป็นการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ ในด้านความเหมาะสม ความเพียงพอในการจัดสรรทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงใหม่ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา ตลอดจนการบริหารจัดการต่างๆ

3. การประเมินกระบวนการ เป็นการประเมินระหว่างดำเนินการ โครงการ ด้านแผน ปฏิบัติงาน มาตรการดำเนินการกิจกรรม และตรวจสอบข้อกพร่อง/ แก้ไข ว่ามีความเหมาะสม คุ้มค่ามากน้อยเพียงใด การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนหรือไม่ หรือมีการบูรณาการ ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่

4. การประเมินผลผลิต เป็นการประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบผลที่ได้กับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือเป้าหมายที่กำหนด ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง หรือการหาข้อมูลเพื่อพิจารณาว่าเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน หรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่เพียงได้ ควรขยายโครงการ หรือยุบ หรือเลิกโครงการ

