

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องการประเมินผลโครงการเฝ้าระวังไข้หวัดสายพันธุ์ A/H1N1 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาศึกษาในครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

2.1.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่มาจากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ซึ่งได้มีผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้ความหมายพอสรุปได้พอสังเขป ดังต่อไปนี้

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่น มีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินการไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตรงกับความต้องการและปัญหาของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการ และปัญหาต่าง ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร”

ประหยัด หงส์ทองคำ (2526 : 10) ได้รวบรวมความหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการไว้ ดังนี้

William A Robson ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มาจนมีผลกระทบต่อบ้านจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย และมีองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเอง”

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่มีแนวคิดมาจากการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจบางอย่าง ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการเอง ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนํานโยบายไปปฏิบัติ การตรวจสอบ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงาน

ในการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย โดยการมอบหมายไม่ใช่เรื่องเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่เป็นงานที่ผลกระทบต่อคนในท้องถิ่นนั้นโดยตรง

อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พอสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดำเนินการสนับสนุน ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีอำนาจในด้านสิ่งแวดล้อม การศึกษา สาธารณสุข การท่องเที่ยว และการพาณิชย์ (มาตรา 16, 17)

อำนาจหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พอสรุปลักษณะของการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการในเขตจังหวัดได้ ดังนี้ ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานในโครงการที่ขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่น หรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง และไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง หรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป โดยการดำเนินงานนั้นกำหนดให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถจัดทำได้ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้าง และพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัด เพื่อนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณในการพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมดุล และคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ
2. การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะที่เป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงแผนงาน และโครงการที่ดำเนินการ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในจังหวัด
3. การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชน ในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

4. การส่งเสริมจารีตประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน และ
พัฒนาศักยภาพของจังหวัด

5. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
การทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. การให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล นวัตกรรม แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในเขตจังหวัด

7. ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการ
กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม
ถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ต้องทำ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะหน่วยงาน
สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น ดังนี้

1. การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้แต่
เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่
สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงาน
ของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็น
ประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้เป็น
กรณีที่เร่งด่วน และจำเป็น หากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน
การให้การสนับสนุนแก่ประชาชน องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริม
ความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด
ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไป
ดำเนินการแทน

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 (มาตรา 45) มีอำนาจหน้าที่ดำเนิน
กิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด สรุปได้ดังนี้

หน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำ

แผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น

ประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ ทั้งนี้ตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง จัดทำกิจกรรมอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นขั้นตอนสำคัญ ที่นโยบายที่รัฐบาลได้ตัดสินใจ เลือก แล้วนั้น จะถูกนำไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ นโยบายดังกล่าวก็ไม่มี ความหมาย เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ขึ้นในสังคม (ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 174)

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเข้าใจของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งต่อไปจะขอเรียกให้กระชับขึ้นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นที่ยึดคดคล้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ ได้แก่ walter Williams, carl E .Van Horn, Donalds S Van Meter, Jeffrey Pressman และ Aron Wildavsky เป็นต้น นักวิชาการเหล่านี้ได้ให้ความหมายไปในทำนองเดียวกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น เรื่องของการศึกษาว่า องค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องจะสามารถนำมากระตุ้นให้ทรัพยากร ทางการบริหาร ทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่นั้นเพียงใด หรือกล่าว อีกนัยหนึ่งคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดัน ให้การทำงานของกลไกที่สำคัญ ทั้งมวลสามารถบรรลุผล ตามนโยบายที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ ความหมายทั้งสองนัยดังกล่าว เป็นความหมายที่ครอบคลุม ได้รับการยอมรับเป็นสากล ซึ่งสามารถ ใช้เป็นแนวทางในการสร้างความเข้าใจในการศึกษาค้นคว้า สำหรับในภาพรวมแล้ว สรุปว่าการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและ การปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระ ของการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการ แสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทาง และ สร้างกลยุทธ์ที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ บังเกิดผลสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 2544: 193)

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของนักวิชาการอื่น ที่ น่าสนใจในเนื้อหาสาระ และมีความหมายอันหลากหลาย แตกต่างอันเป็นประโยชน์ดังนี้

บาร์เดช (Bsrdach) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เหมือนเกมการต่อสู้ โดยนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในอันที่ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน ซึ่งเป้าหมาย ดังกล่าว อาจไปกันได้หรือไปกันไม่ได้ กับเป้าหมายตามอาณัติของนโยบาย (ธัญวัฒน์ 2546: 175)

ศุภชัย ยาวะประกาย ได้ให้ข้อสังเกตไว้ดังนี้ นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกัน ประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจการไม่ใช่กิจกรรมที่ต่อเนื่องอย่างไม่หยุดแต่ละขั้นตอน มีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อุรุยา, 2546: 166)

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อได้รับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว เราควรที่จะวิเคราะห์ถึงบุคคล และผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่อยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะได้ทราบถึงปฏิสัมพันธ์ ความเกี่ยวข้อง การพึ่งพาต่าง ๆ ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งขั้นตอนสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดังต่อไปนี้

1. การตีความหมายนโยบายนั้น และการวางแผนในรายละเอียด เราพบบ่อย ๆ กฎหมายระเบียบ หรือคำสั่งที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกำหนดออกมามักอยู่ในรูปที่มีรายละเอียดไม่มากนัก หน่วยงานหรือส่วนราชการที่นำไปปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องแปลงนโยบายสั้น ๆ มาเป็นแผนงานโครงการ กฎ ระเบียบ คำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง มีความชัดเจนว่าตนต้องดำเนินการกิจกรรมอย่างไร
2. การจัดองค์กร นับว่าเป็นขั้นตอนสำคัญอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพราะ มีความจำเป็นต้องมีองค์กรนำนโยบายไปปฏิบัติ ในทางปฏิบัติการจัดองค์กรแยก แบ่งเป็น 3 แบบ ดังนี้
 - 2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นอีกภารกิจหนึ่งของหน่วยงานที่มีอยู่แล้วเป็นเพียงเพิ่มกิจกรรมให้มากขึ้นเท่านั้น อีกประการหนึ่งคือ เป็นภาระของหลายหน่วยงานลักษณะนี้เป็นนโยบายที่มีความเชื่อมโยงกับหน่วยงานทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน หรือเชื่อมโยงกับกระทรวงหรือกรมอื่น ๆ
 - 2.2 องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่ปรากฏว่าจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับ โดยอาจจะจัดตั้งกรมหรือกองขึ้นในกระทรวงนั้น
 - 2.3 รูปแบบพิเศษ คือ การตั้งทรัพยากรโดยเฉพาะงานในชนบท (กสช.)

3. การระดมทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการนํานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งคือ การนำทรัพยากรทางการบริหารแปลงให้เกิดผลในทางปฏิบัติทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่ และเครื่องมืออุปกรณ์ ถ้าทรัพยากรขาดแคลนย่อมกระทบต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน

4. การใช้ประโยชน์จากนโยบายนั้น การใช้ประโยชน์ เป็นบทบาทของประชาชนที่นโยบายนั้น ๆ ตั้งเป้าหมายไว้ ประโยชน์ของการนํานโยบายสาธารณะ และเห็นได้ชัดเจน เช่น การเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล อีกลักษณะหนึ่งเป็นประโยชน์ที่ประชาชน แต่ละคนตัดสินใจมาใช้ เช่น การยื่นคำร้องขอคัดสำเนาทะเบียนบ้านจากที่ว่าการอำเภอ เทศบาลอย่างไรก็ตาม ยังมีประโยชน์จากนโยบายอีกกลุ่มหนึ่งที่ลักษณะตรงข้ามกับที่กล่าวมา นั่นคือ การที่ประชาชนต้องอยู่ในลักษณะบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม เช่น การเสียภาษี การคัดเลือกทหารเมื่อถึงเกณฑ์ของชายไทย เป็นต้น (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2546: 166-168)

ขั้นตอนการแปลงนโยบายถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก โดยผู้มีหน้าที่ในการแปลงนโยบายจะต้องศึกษาวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพราะหากนโยบายถูกแปลงออกไปในลักษณะเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แล้ว อาจถือได้ว่า การนํานโยบายไปปฏิบัติ ประสบความสำเร็จล้มเหลวเสียตั้งแต่แรก

ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องของการนํานโยบายไปปฏิบัติ มี 4 ปัจจัย ได้แก่

1. ความชัดเจนของนโยบาย หากนโยบายที่กำหนดขึ้นมามีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนมากขึ้นเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะสามารถแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ได้มากขึ้นเท่านั้น

2. ความสอดคล้องกันในเป้าหมายของนโยบาย หากนโยบายเดียวมีหลายเป้าหมาย อาจจะทำให้เป้าหมายมีความขัดแย้งกันเอง ทำให้หน่วยงานรับผิดชอบไม่สามารถลำดับความสำคัญของเป้าหมายได้

3. ความเข้าใจนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีความเข้าใจนโยบายของหน่วยงานอย่างชัดเจนแล้ว โอกาสที่จะแปลงนโยบายเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมายมีน้อยมาก และ จะทำให้ประสบผลสำเร็จ

4. ความร่วมมือและความจริงจังของหน่วยงานรับผิดชอบ หากมีความร่วมมือและมีความจริงจังในการนํานโยบายไปปฏิบัติมาก โอกาสที่จะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ประสบความสำเร็จมีสูงมาก

ดังนั้นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นนี้ จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย มีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และมีความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด (ชนยวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2546: 187-188)

2.1.3 แนวคิดการประเมินโครงการ

การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) เป็นคำที่มาจากการประเมินผล (Evaluation) กับคำว่าโครงการ (Project) หมายความว่า เป็นกิจกรรมที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์บางประการ โดยที่ผู้จัดทำโครงการมุ่งหวังว่า เมื่อทำกิจกรรมนั้นตามหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดไว้แล้ว จะบรรลุวัตถุประสงค์บางประการหรือหลายประการที่ตั้งไว้ หากมีกฎเกณฑ์ ขั้นตอน หรือ กระบวนการที่ดำเนินการแตกต่างกัน ก็อาจได้ผลลัพธ์ออกมาไม่เหมือนกัน (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, 2541)

กู๊ด (Good, 19873) กล่าวว่า ิว่าการประเมินผล คือ การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานจริง กับผลที่คาดว่าจะได้รับ มีความแตกต่างกันเพียงใด

รอบบินส์ (Robbins, 1973) เสนอความเห็นไว้ว่า การประเมินผลเป็นกระบวนการของการดูแลติดตาม เพื่อที่จะดูว่าองค์กรหรือหน่วยงานได้รับ และใช้ทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเพียงใด

ไบรอันและไวท์ (1976) กล่าวว่า การประเมินผล เป็นความพยายามอย่างหนึ่ง ในการบันทึกถึงสิ่งที่เกิดขึ้น และกำหนดว่าทำไมสิ่งนั้น จึงเกิดขึ้น การประเมินจึงหมายความว่า เป็นการพยายามที่จะค้นหาว่า แผนหรือโครงการ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร เป็นไปตามที่คาดหมายไว้หรือไม่เพียงใด

แอลคิน (Alkin อ้างถึงใน สุวิมล ตรีภานันท์, 2543) ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่า เป็นกระบวนการกำหนดขอบเขตการตัดสินใจ การเลือกข้อมูลที่เหมาะสม การเก็บรวบรวมข้อมูล ตลอดจนการเขียนรายงานสรุป เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

รอสซีและฟรีแมน (Rossi and Freeman, 1982) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลไว้ว่า เป็นการประยุกต์ใช้กระบวนการวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อประเมินกรอบความคิด รูปแบบการดำเนินงาน และประโยชน์ของแผนงานในการเข้าแทรกแซงทางสังคม กล่าวคือ การวิจัยประเมินผลเกี่ยวข้องกับการใช้ระเบียบ วิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อวินิจฉัยและปรับปรุงการวางแผน ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของแผนงาน

ซักแมน (Suchman, 1977) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการ เป็นการใช้กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ หรือการใช้เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อหาข้อมูลที่เป็นจริง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับโครงการ เพื่อการตัดสินใจว่าโครงการดังกล่าว ดีหรือไม่อย่างไร หรือเป็นการค้นหาว่า ผลที่เกิดขึ้นของกิจกรรม เป็นไปตามความต้องการ หรือวัตถุประสงค์ หรือ ความมุ่งหมายของโครงการหรือไม่ และเสนอให้มีการพิจารณาถึงเงื่อนไขสำคัญของการประเมินผล ตามหลักเกณฑ์ 4 ประการ คือ

1. การพิจารณาถึงคุณลักษณะของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ก่อให้เกิดความสำเร็จในระดับสูงหรือต่ำ มากน้อยเพียงใด
2. การพิจารณาศึกษาผู้รับบริการสาธารณะตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการว่าผู้ใดหรือกลุ่มใด ได้รับผลกระทบมากหรือน้อย
3. การศึกษาเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น พื้นที่ เวลา และสถานการณ์ ที่ทำให้นโยบาย แผนงานหรือโครงการ ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว
4. การพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดจากนโยบาย แผนงานหรือโครงการ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นผลกระทบเดี่ยว - ผลกระทบเชิงซ้อน ผลกระทบตั้งใจ - ผลกระทบไม่ตั้งใจ และผลกระทบทางตรง - ผลกระทบทางอ้อม เป็นต้น

สุรพล กาญจนจิตรรา (2537) กล่าวว่า การประเมินผล เป็นเครื่องมือที่ใช้ตัดสินใจในการปฏิบัติงานว่า โครงการใดที่ดำเนินการได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายโครงการหรือไม่ และการประเมินผลก็เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ต่อไป

สมคิด พรหมจ้อย (2534) เสนอไว้ว่า การประเมินผล เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดสารสนเทศ เพื่อช่วยในการบริหาร ซึ่งผู้บริหารสามารถใช้ในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือแผนงานนั้น ๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด

สมพร แสงชัย และสุนทร เกิดแก้ว (2538) กล่าวว่า การประเมินผลโครงการเป็น การศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประเมินหลังจากที่เริ่มที่การปฏิบัติตามโครงการแล้ว โดยมีรูปแบบการประเมินผลโครงการ ประกอบด้วย (1) ประเมินเฉพาะวัตถุประสงค์ของโครงการ เพื่อดูว่าปฏิบัติตามโครงการนั้น จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด และ (2) ประเมินอย่างเป็นระบบทั้งส่วนที่นำเข้า ได้แก่ เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ และกระบวนการเปลี่ยนแปลง เช่น ระบบการบริหารต่าง ๆ รวมทั้งผลที่เกิดจากโครงการนั้น

นิศา ชูโต (2538) สรุปไว้ว่า การประเมินโครงการ หมายถึง กิจกรรมที่เก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ความหมายข้อเท็จจริง เกี่ยวกับความต้องการ การหาแนวทางวิธีการปรับปรุงวิธีการจัดการเกี่ยวกับโครงการ และหาผลที่แน่ใจว่าเกิดจากโครงการ เพื่อเป็นการเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพของโครงการให้ดียิ่งขึ้น

การประเมินโครงการ โดยทั่วไปมักจะมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อการแสวงหาแนวทางตัดสินใจต่อการดำเนินงานโครงการว่า ควรจะดำเนินการหรือไม่ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และศึกษาว่า ระหว่างดำเนินการมีปัญหาอะไรที่ควรปรับปรุงแก้ไข หรือเมื่อสิ้นสุดโครงการแล้ว ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการได้เรียนรู้อะไรบ้าง เกิดผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง หรือสิ่งแวดล้อมอย่างไร และการประเมินโครงการจะต้องมีขั้นตอน และอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์หลักเกณฑ์การตัดสินใจทั้งทางด้านคุณภาพ ปริมาณ กลุ่มเป้าหมาย ระยะเวลา สถานที่ และบริบทที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่ตัดสินใจกันที่ใจ (Subjective) แต่ควรเป็นการตัดสินใจตามเกณฑ์ที่สามารถวัดได้ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้ (Objective) (ศาสตราจารย์ ดร.อนุรักษ์ ปัญญาวัฒน์, คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่)

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

1. การประเมินโครงการก่อนการดำเนินการ (Preliminary Evaluation) เป็นการศึกษาความเป็นไปได้ ก่อนที่จะดำเนินโครงการใด ๆ โดยอาจทำการศึกษาถึงประสิทธิภาพของปัจจัยป้อนความเหมาะสมของกระบวนการ ที่คาดว่าจะนำมาใช้ในการบริหารจัดการโครงการ ปัญหา อุปสรรค ความเสี่ยงของโครงการ ตลอดจนผลลัพธ์ หรือประสิทธิผลที่คาดว่าจะได้รับ ในขณะเดียวกัน ก็อาจจะศึกษาผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เช่น ผลกระทบด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ด้านนิเวศน์ ด้านเทคโนโลยี ด้านประชากร ด้านนโยบาย เป็นต้น การประเมินก่อนดำเนินการนี้ มีประโยชน์สำหรับนักลงทุน เพื่อศึกษาว่าจะดำเนินการโครงการใด ๆ จะคุ้มค่าต่อการลงทุนหรือไม่ หรือจะเกิดผลกระทบต่อสิ่งอื่น ๆ ตามมาอย่างไร
2. การประเมินผลระหว่างดำเนินโครงการ อาจจะจำแนกเป็นช่วงเวลา เริ่มต้นโครงการ และระหว่างดำเนินโครงการที่ผ่านมา ผลที่ได้จากการประเมินนี้จะช่วยปรับปรุงทั้งปัจจัยป้อนกระบวนการจัดการ และแม้แต่วัตถุประสงค์ เป้าหมายของโครงการให้เป็นไปตามความเหมาะสม ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การประเมินความก้าวหน้า (Progress Evaluation) และการประเมินการดำเนินการ (Implementation Evaluation) เป็นต้น ในการดำเนินโครงการด้านการท่องเที่ยว และการศึกษาอาจใช้วิธีการประเมินระหว่าง

การดำเนินโครงการ เพื่อทบทวนแผนและปรับแผนของโครงการ ปรับตารางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทั้งการประชาสัมพันธ์ การตลาด การส่งเสริมการขาย และ ปรับปรุงกระบวนการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงของโครงการ

3. การประเมินผลสรุปรวม (Summative Evaluation) มักใช้หลังสิ้นสุดโครงการใหม่ ๆ เพื่อค้นหาประสิทธิผลของการดำเนินโครงการว่า บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร หรือทบทวนกระบวนการบริหารจัดการว่า ประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลวประการใด การประเมินผลประเภทรวมสรุปนี้ อาจจะมองมิติของโครงการระยะยาวออกเป็นช่วงโครงการ (Phase) ซึ่งการประเมินลักษณะนี้มองได้ 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) ถือว่าการประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ซึ่งจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการ คือ

4.1.1 เพื่อสนับสนุนหรือยกเลิก การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือช่วย ในการตัดสินใจว่าควรจะยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนให้มีการขยายผลต่อไป โดยเฉพาะ การในโครงการใหม่ ๆ ยังมิได้จัดทำในรูปของโครงการทดลอง (Experimental) มีโอกาสจะผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ง่าย ความล้มเหลวของโครงการ จึงมิใช่ความล้มเหลวของการบริหารเสมอไป ดังนั้นถ้าเราประเมินผลแล้วโครงการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และ เป้าหมาย ก็ควรดำเนินการต่อไป แต่ถ้าประเมินแล้วโครงการนั้นมีปัญหา หรือ มีผลกระทบ เชิงลบมากกว่าเราก็ควรยกเลิกไป

4.1.2 เพื่อทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการ ว่าเป็นไปตามที่วัตถุประสงค์ เป้าหมาย กฎเกณฑ์ หรือ มาตรฐานกำหนดไว้เพียงใด

4.1.3 เพื่อปรับปรุงงาน ถ้าเรานำโครงการไปปฏิบัติแล้ว พบว่า บางโครงการไม่ได้เสียหายทั้งหมด แต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกข้อ เราควรนำโครงการนั้นมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น โดยพิจารณาว่าโครงการนั้นบกพร่องในเรื่องใด เช่น ขาดความร่วมมือของประชาชน ขัดต่อค่านิยมของประชาชน ขาดการประชาสัมพันธ์ หรือสมรรถนะขององค์กรที่รับผิดชอบต่ำ เราทราบผลของการประเมินผลแล้ว ก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ตรงประเด็น

4.1.4 เพื่อศึกษาทางเลือก (Alternative) โดยปกติในการนำโครงการไปปฏิบัติ ผู้บริหารโครงการจะพยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากทางเลือกอย่างน้อย 2 ทางเลือก ดังนั้น การประเมินผลจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือก ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางใดทางหนึ่งปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง

4.1.5 เพื่อขยายผลในการนำโครงการไปปฏิบัติ ถ้าเราไม่มีการติดตาม ประเมินผลอย่างต่อเนื่องอาจจะไม่ทราบถึงความสำเร็จของโครงการ หากเราได้ทำการประเมินผล โครงการเป็นระยะสม่ำเสมอ ผลปรากฏว่าโครงการนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด เราก็ควรจะขยายผลโครงการนั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความพร้อมขององค์กร ตลอดจน ความต้องการ และปัญหาที่เกิดขึ้นว่ามีมากน้อยเพียงใด เป็นองค์ประกอบอีกทางหนึ่งด้วย

4.2 แบบจำลองการประเมินโครงการ

รูปแบบหรือแบบจำลองการประเมินโครงการมีหลายแบบ ผู้ศึกษาขอสรุปแบบที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ โครงการด้านบริการสาธารณะ คือ

4.2.1 แนวคิดและแบบจำลองของ R.W. Tyler

R.W.Tyler เป็นนักประเมินรุ่นแรก ๆ ในปี ค.ศ .1930 และ เป็นผู้ที่เริ่มต้น บุกเบิกแนวคิดเห็นเกี่ยวกับการประเมินโครงการ มีความเห็นว่า การประเมิน คือ การเปรียบเทียบ พฤติกรรมเฉพาะอย่าง (PerFormance) กับจุดมุ่งหมายเชิงพฤติกรรมที่วางไว้ โดยมีความเชื่อว่า จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้อย่างชัดเจน รัดกุม และจำเพาะเจาะจงแล้ว จะเป็นแนวทางช่วยในการประเมินได้ เป็นอย่างดีในภายหลัง ซึ่งต่อมาปี 1950 ได้มีรูปแบบมาใช้เป็นกระบวนการตัดสินใจการบรรลุ วัตถุประสงค์ของสิ่งที่ทำการประเมิน (R.W.Tyler,1950) เรียกว่า Teiple Ps Model

4.2.2 แนวคิดและแบบจำลองของสเติค

Robert E.Stake คำนึงถึงความต้องการของสารสนเทศที่ต่างกันของบุคคล หลายๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับโครงการในการประเมินโครงการ ได้ตั้งชื่อแบบจำลองในการ ประเมินผลของเขาว่า แบบจำลองการสนับสนุน (Countenance Model)

4.2.3 แนวคิดและแบบจำลองของคอมราดและวิลสัน

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

1. รูปแบบการประเมินตามวัตถุประสงค์ (Foal-based Model) พื้นฐาน การประเมินรูปแบบนี้ คือ ไทเลอร์ (Tyler) รูปแบบการประเมินตามวัตถุประสงค์ เป็นรูปแบบการ ประเมินที่เก่าแก่ใช้กันอย่างกว้างขวางที่สุด ในการประเมินโครงการต่าง ๆ

2. รูปแบบการประเมินแบบการตอบสนอง (Responsive Model) เป็นรูปแบบการประเมินที่พัฒนามาจากรูปแบบการประเมินของ สควิเวน(Scriven) ซึ่งประเมินโดยยึดจุดมุ่งหมายและผลข้างเคียง (Side Effect) เป็นหลัก สเตค ได้พัฒนารูปแบบการประเมินโครงการหลาย ๆ คนได้รับการสนับสนุนตามแนวคิดนี้ เช่น กูบา (Guba) ลินคอล์น (Lincoln) การประเมินโครงการตามลักษณะนี้ เน้นที่กิจกรรมมากกว่าจุดมุ่งหมายของโครงการ

3. รูปแบบการประเมินโดยผู้ชำนาญ (Conniosseurship Model) เป็นการประเมินที่มีความแตกต่างจากการประเมินทั้งสองแบบข้างต้น ไอส์เนอร์(Eisner) ได้เสนอแนวคิดตามรูปแบบนี้ซึ่งมีสถาบันการศึกษาต่าง ๆ นิยมนำไปเป็นทางในการปฏิบัติ

4. รูปแบบการประเมินเพื่อการตัดสินใจ (Decision – Making Model) เป็นการประเมินโดยพิจารณาอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นจุดมุ่งหมายของโครงการ หรือปัญหาข้อโต้แย้งต่าง ๆ ในการประเมินโครงการต้นแบบของการประเมินตามรูปแบบ การประเมินเพื่อตัดสินใจ (Decision-Making Model) มีอยู่ 2 แบบ คือ รูปแบบชิปปี้ (CIPP Model) ของ สตฟเฟิลบีม (Stufflebeam) และ(CSE Model) ของ อัลคิน (Alkin) ทั้งสองรูปแบบนี้มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกัน

5. การประเมินตามกรอบตรรกของโครงการ (Log-Frame) โดยพิจารณาองค์ประกอบ 3 ส่วน ดังนี้

5.1 จุดมุ่งหมายของโครงการ ประกอบด้วย เป้าหมายสูงสุดหรือเป้าประสงค์, วัตถุประสงค์, ผลผลิต, กิจกรรมและปัจจัยการผลิต

5.2 สิ่งที่ยกความก้าวหน้าตามเป้าหมาย หมายถึง สภาพการที่ชี้ให้เห็นว่าโครงการบรรลุเป้าหมาย ทั้งในระดับผลผลิต วัตถุประสงค์ และเป้าหมายระดับสูง ซึ่งอาจจะมีทั้งลักษณะที่แสดงในเชิงปริมาณ (quantitative) และคุณภาพ (qualitative)

5.3 ข้อเสนอพื้นฐานเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ เพื่อให้สามารถกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารโครงการอย่างชัดเจน หากโครงการมีความล้มเหลวเนื่องจากปัจจัยภายนอก หรือสถานการณ์ที่นอกเหนือการควบคุมของโครงการแล้ว ผู้บริหารไม่ต้องรับผิดชอบ

4. 2.4 แบบจำลองการประเมินโครงการ CIPP Model

Daniel Stufflebeam ได้เสนอแบบจำลองการประเมินโครงการ เรียกว่าแบบจำลอง CIPP (Context input Process and Product) เป็นแบบจำลองที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องและมุ่งเน้นการประเมิน 4 ด้าน คือ

1. การประเมินสภาพแวดล้อม (context Evaluation) เป็นการประเมินให้ได้ข้อมูลสำคัญเพื่อช่วยในการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ ความเป็นไปได้ของโครงการ

เป็นการตรวจสอบว่า โครงการที่จะวิจัยสนองปัญหาหรือความต้องการจำเป็นที่จริงหรือไม่
วัตถุประสงค์ของโครงการมีความชัดเจน เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายองค์กรหรือนโยบาย
หน่วยเหนือหรือไม่ เป็นโครงการที่มีความเป็นไปได้ในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนจาก
องค์กรต่าง ๆ หรือไม่ เป็นต้น

2. การประเมินปัจจัยเบื้องต้น (Input Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อใช้
ข้อมูลตัดสินใจต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการว่าเหมาะสมหรือไม่ โดยดูว่าปัจจัยที่ใช้ทั้ง
บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ การบริหารจัดการ จะมีส่วนช่วยให้บรรลุจุดมุ่งหมายของ
โครงการหรือไม่ ปัจจัยที่กำหนดมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ กิจกรรม แบบ ทางเลือก ที่ได้
เลือกสรรที่ได้เลือกสรรแล้วมีความเป็นไปได้และเหมาะสมเพียงใด เป็นต้น

3. การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมิน
ระหว่างการทำงานโครงการ เพื่อหาข้อดี ข้อบกพร่องของการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ
ที่กำหนดไว้ว่า การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ กิจกรรมใดทำได้หรือทำไม่ได้
เพราะเหตุใด มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง มีการแก้ไขปัญหายังไร เป็นต้น

4. การประเมินผลผลิต (Product Evaluation) เป็นการประเมินเพื่อดูว่า
ผลที่เกิดขึ้นเมื่อสิ้นสุดโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือตามที่คาดหวังไว้หรือไม่ โดยอาศัย
ข้อมูลจากการประเมินสถานะแวดล้อม ปัจจัยเบื้องต้นและกระบวนการร่วมด้วย เพื่อตรวจสอบว่า
เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ คุณภาพของผลลัพธ์เป็นอย่างไร เกิดผลกระทบหรือ
ผลข้างเคียงอื่นใดหรือไม่ เป็นต้น

4.2.5 ตัวแบบจำลอง CIPP Model ของสตัฟเฟิลบีม เป็นการประเมินที่
ครอบคลุมองค์ประกอบของระบบทั้งหมด ซึ่งผู้ประเมินจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการ
ประเมินที่ครอบคลุมทั้ง 4 ด้าน กำหนดประเด็นของตัวแปรหรือตัวชี้วัด กำหนดแหล่งข้อมูลผู้ให้
ข้อมูล กำหนดเครื่องมือการประเมิน วิธีการที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล กำหนดแนวทางการ
วิเคราะห์ข้อมูล และเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจน ดังนั้น หากผู้ประเมินวางแผนและดำเนินการ
ประเมินอย่างเป็นระบบและเหมาะสม ก็จะทำให้การประเมินตามแผนและโครงการเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ ทั้งนี้สามารถจำแนกช่วงระยะเวลาในการประเมินผลเป็น 4 ระยะ คือ

1. การประเมินผลก่อนการดำเนินงาน (Pre-Evaluation) เป็นการประเมิน
ว่ามีความจำเป็นและเป็นไปได้ในการกำหนดให้มีโครงการหรือแผนงานนั้นหรือไม่ หรือเรียกอีก
อย่างหนึ่งว่า การศึกษาความเป็นไปได้ หรือการประเมินความต้องการที่จำเป็น

2. การประเมินผลโครงการขณะดำเนินงาน (On-going Evaluation) เป็น
การประเมินผลโครงการเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงาน และการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ

3. การประเมินผลโครงการเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงาน (Post- Evaluation)

เป็นการประเมินว่า ผลการดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่วางไว้หรือไม่

4. การประเมินผลกระทบจากการดำเนินโครงการ (Impact Evaluation)

เป็นการประเมินโครงการหลังสิ้นสุดการดำเนินงาน โครงการ หรือแผนงาน เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะได้รับอิทธิพลจากการมีโครงการหรือปัจจัยอื่น ๆ

ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากการประเมินผล โครงการนี้สามารถนำมาเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้บริหารในบริหารงานองค์การต่อไป สดฟิเลบิม ได้เสนอประเภทการตัดสินใจที่สอดคล้องกับประเด็นการประเมินผล ดังต่อไปนี้

1. การตัดสินใจเพื่อการวางแผน (Planning Decisions) คือการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินสภาพแวดล้อม เพื่อนำไปกำหนดวัตถุประสงค์โครงการให้สอดคล้องกับแผนดำเนินงาน
2. การตัดสินใจเพื่อกำหนดโครงสร้างโครงการ (Structuring Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลจากการประเมินปัจจัยนำเข้า ที่ได้นำไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างของแผนงาน และขั้นตอนของการดำเนินการของโครงการ
3. การตัดสินใจเพื่อนำโครงการไปปฏิบัติ (ImPlementation Decisions) เป็นการตัดสินใจที่ใช้ข้อมูลที่ได้จากการประเมินกระบวนการ เพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามแผน และปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด
4. การตัดสินใจเพื่อทบทวนโครงการ (Recycling Decisions) เช่น การตัดสินใจเพื่อใช้ข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลผลิต(Output) ที่เกิดขึ้น เพื่อพิจารณาการยุติ/ล้มเลิก หรือ ขยายโครงการที่จะนำไปใช้ในโอกาสต่อไป

2.2 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการศึกษาเรื่อง การประเมินผลการโครงการเฝ้าระวังไข้หวัดสายพันธุ์ A/H1N1 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีรายละเอียดโครงการดังนี้

- 1) ชื่อโครงการ โครงการเฝ้าระวังไข้หวัดสายพันธุ์ A/H1N1 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
- 2) วัตถุประสงค์ของโครงการเพื่อรณรงค์ป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไข้หวัดสายพันธุ์ A/H1N1 เสริมสร้างความมั่นใจต่อนักท่องเที่ยว และเสริมสร้างมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมป้องกันโรค

3) การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และนโยบายการควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

4) กลุ่มเป้าหมาย คือ สถานศึกษา ส่วนราชการ แหล่งชุมชนต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง ทั้งทั้งจังหวัด

5) ระยะเวลาดำเนินการตามโครงการ มิถุนายน – กันยายน 2552

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

7) วิธีการดำเนินการ จัดซื้อน้ำยาฆ่าเชื้อเพื่อฉีดพ่นตามสถานที่กลุ่มเสี่ยงต่อการระบาด และติดเชื้อ จัดซื้อชุดหน้ากากอนามัย เจลล้างมือ จัดทำแผ่นพับประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ เพื่อแจกจ่ายให้แก่ประชาชน รายละเอียดดังนี้(ฝ่ายบรรเทาสาธารณภัย กองช่าง)

1. จัดซื้อวัสดุ/เวชภัณฑ์ ทางารแพทย์ จำนวน 3 รายการ

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

1.2 ผ้าปิดจมูกแบบใยสังเคราะห์ 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 การเกิดปัญหาและวิกฤติการณ์ระบาดของ ไข้หวัดใหญ่สายพันธุ์ A/H1N1 สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารหรือไม่อย่างไร

2 . การประเมินปัจจัยการผลิตเบื้องต้น เป็นการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ

ในด้านความเหมาะสม ความเพียงพอในการจัดสรรทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

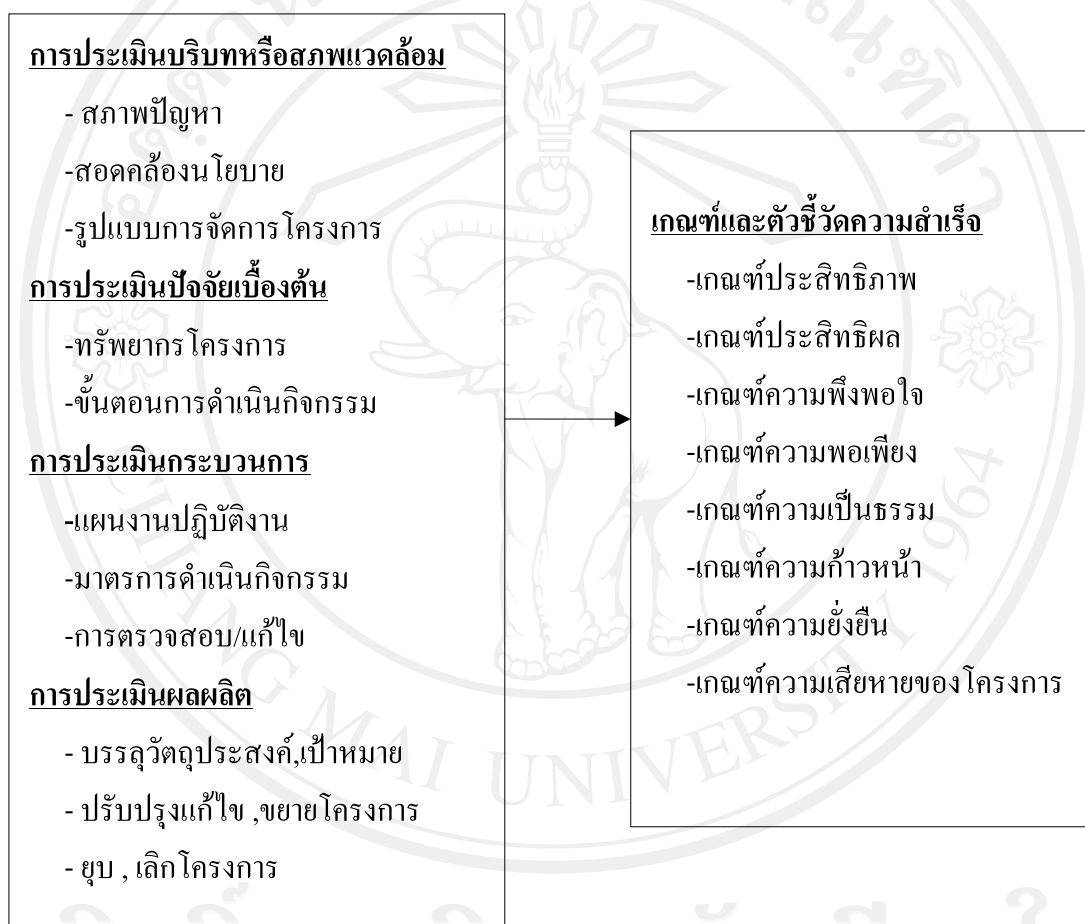
เชียงใหม่ ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เวลา ตลอดจนการบริหารจัดการต่าง ๆ

3. การประเมินกระบวนการ เป็นการประเมินระหว่างดำเนินการโครงการ ด้านแผน

ปฏิบัติงาน มาตรการดำเนินการกิจกรรม และตรวจสอบข้อบกพร่อง/แก้ไข ว่ามีความเหมาะสม

คุ้มค่ามากน้อยเพียงใด การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละขั้นตอนหรือไม่ หรือมีการบูรณาการ ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่

4. การประเมินผลผลิต เป็นการประเมินผลเพื่อเปรียบเทียบผลที่ได้กับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือเป้าหมายที่กำหนด ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่อง หรือการหาข้อมูลเพื่อพิจารณาว่าเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน หรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่เพียงใด ควรขยายโครงการ หรือยุบ หรือเลิกโครงการ



ภาพ 2.1 กรอบแนวคิด