

# วิกฤติความรู้นโยบายสาธารณะไทยในส่วนของทฤษฎีโครงการ

## The Knowledge Crisis of Thailand's Public Policy in Relation to Program Theory

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาเพื่อนำความรู้ทางสังคมศาสตร์ไปปรับใช้สังคม ส่วนทฤษฎีโครงการ (Program Theory) เป็นตัวแบบที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของโครงการต่อการแก้ไขปัญหา และสร้างผลการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นแก่สังคม ทฤษฎีโครงการจึงเป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดการพัฒนา เกิดการกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของคำถามวิจัยประเมินผล และตอบคำถามวิจัยประเมินผล องค์ความรู้ที่พัฒนาจากทฤษฎีโครงการจึงจำเป็นต่อการจัดทำโครงการต่อไปในอนาคต หากทฤษฎีโครงการได้รับการสะสมมากเข้า ก็จะกลายเป็นที่มาของกรอบแนวคิดในการดำเนินนโยบายและโครงการในยุคหลัง ดังองค์ความรู้ที่สังคมตะวันตกสรุปไว้

ในประเทศไทย ทั้งที่มีแผนพัฒนาสังคม และมีนโยบายในการแก้ปัญหาคอมเพลกซ์มาอย่างยาวนานร่วม 50 ปี แต่ความรู้เรื่องทฤษฎีโครงการของไทยเราเองกลับพัฒนาไปไม่มาก ดังตัวอย่าง ความล้มเหลวของนโยบาย SML ในสมัยของรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อและเปลี่ยนรูปไปในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ การขาดองค์ความรู้เช่นนี้ทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างสับสน และถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ทางการเมืองเพียงด้านเดียว ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่ นโยบาย SML ที่ยกตัวอย่างเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงการดำเนินนโยบายสังคมทั้งหมดของไทย การบริหารนโยบายสาธารณะไทยในปัจจุบันจึงตกอยู่ภายใต้สภาวะวิกฤติ 5 ประการ ได้แก่ 1) การขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ 2) การนำโครงการไปปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง 3) การประเมินผลโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการใช้ประโยชน์ 4) ความสัมพันธ์ที่ไม่พึงปรารถนาระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกับนักประเมินผล และ 5) การขาดแคลนการสะสมความรู้และภูมิปัญญาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาสังคม บทความนี้ได้ตั้งคำถามที่นำคิดต่อไปว่า การพัฒนาทฤษฎีโครงการของไทยควรเป็นบทบาทของใคร และทำไมประเทศไทยจึงยังไม่พัฒนาในเรื่องนี้

### Abstract

Public policy is a concept that emerged out of a need for knowledge about social issues that will benefit the society as a whole, whereas program theory is a model for problem solving and guided social transformation. Program theory is, therefore, a foundation for theory development, problem identification, and prioritization of evaluative questions and answers. Knowledge related to social issues derived from program theory is indispensable for future

---

<sup>1</sup>ศาสตราจารย์

program planning. The knowledge accumulated through program theory will serve as a conceptual framework for future policy formation, as normally is the case with Western societies.

In Thailand, with numerous attempted social development plans and poverty eradication policies throughout the past 50 years, the knowledge on program theory has still been weak. As an example, we have failed the SML policies during the Thaksin Shinawatra administration, which later were modified and experienced similar failure during the government of General Surayud Chulanont. Because of this incomplete knowledge on program theory, past policies were not professionally implemented and largely were guided by political interests. Consequently, Thailand is now faced with five public policy crises: 1) unclear program conceptualization; 2) poor program implementation; 3) minimal use of program evaluation results; 4) unfriendly relationships between the stakeholders and program evaluators; and 5) a dearth of cumulative knowledge about solutions for these social problems. In the final analysis, this article raises two important questions. First, who should be the main players in theory refinement? Second, and more importantly, why are Thai scholars not able to advance program theory?

**คำสำคัญ:** ทฤษฎีโครงการ นโยบายที่มีทฤษฎีรองรับ

**Keywords:** Program theory, Theory-based policy

## บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวคิดที่เกิดจากการนำความรู้ไปปรับใช้สังคม นักสังคมศาสตร์สมัยหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 หวังว่าความรู้ทางสังคมศาสตร์จะช่วยปรับปรุงสังคมให้ดีขึ้น ต่อมาจึงเกิดผลทางปฏิบัติ โดยเฉพาะนโยบายสังคมที่ยิ่งใหญ่ (The Great Society) ของสหรัฐอเมริกา ในทศวรรษ 1960 สำนักคิดที่อยู่เบื้องหลังความคิดนี้ คือ การทดลองทางสังคม (Experimenting Society) ซึ่งเชื่อว่าจะสามารถนำวิธีการทดลองหรือกึ่งทดลองไปใช้กับสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมให้บรรลุประสิทธิผล (Dahler-Larsen, 2006)

รูปแบบของการนำนโยบายสาธารณะไปพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาสังคมมีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การเกิดโดยอาศัยทฤษฎีหรือองค์ความรู้ทางสังคมศาสตร์ กับ 2) รูปแบบการเกิดเชิงสุ่ม ตามแต่ผู้กำหนดนโยบายจะนึกได้ นักวิชาการทางด้านนโยบายสังคม อาทิ วินเตอร์ (Winter, 1990) ให้ความสำคัญกับรูปแบบแรกมากกว่า นักวิชาการท่านนี้มองว่า กระบวนการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) ต้องพิจารณาว่าด้วยว่ามีทฤษฎีเชิงสาเหตุและผล (Causal Theory) รองรับหรือไม่ ด้วยเหตุผลนี้ ฮอลีย์ (Wholey, 2004) ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงได้พัฒนาทฤษฎีการประเมินผลแนวใหม่ขึ้นมา เช่น การประเมินความเป็นไปได้ของการประเมินผล (Evaluability Assessment) ซึ่งเน้นว่า โครงการที่พัฒนาขึ้นมีทฤษฎีรองรับอย่างมีเหตุผลหรือไม่ หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง เชน และรอสซี (Chen and Rossi, 1980; cited in Chen, 1990) เสนอว่าทฤษฎีการประเมินผลควรรวมทฤษฎีสังคมศาสตร์เข้าไปด้วย ในช่วงเวลาปลายทศวรรษ 1980

การประเมินผลที่อาศัยโครงการ (Program-based Evaluation) จึงเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมในหมู่นักนโยบายสาธารณะ ขณะเดียวกันแนวคิดเรื่องการประเมินผลที่อาศัยทฤษฎีก็สามารถพบเห็นได้มากขึ้น รวมทั้งมีงานเขียนเกี่ยวกับตัวแบบตรรกะ (logic model) เกิดขึ้นทั่วไป สาเหตุที่ทฤษฎีได้รับความนิยมมากเนื่องจากนโยบายหรือการประเมินผลที่อาศัยทฤษฎีมีความแกร่งและตรงประเด็นมากกว่านโยบายหรือการประเมินผลเชิงสุ่ม (Weiss, 1997)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอบทบาทของทฤษฎีโครงการในการพัฒนาองค์ความรู้และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายสาธารณะ โดยมุ่งเปรียบเทียบกับสถานะขององค์ความรู้และการปฏิบัติของนโยบาย SML ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (ยุคในขณะนั้น) กับ “โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” หรือภายใต้ชื่อ นโยบายอยู่ดีมีสุขสมัยพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ บทความนี้แบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 4 ตอน ได้แก่ 1) กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ 2) บทวิเคราะห์ 3) ปัญหานโยบายสาธารณะและข้อเสนอแนะ และ 4) บทสรุป

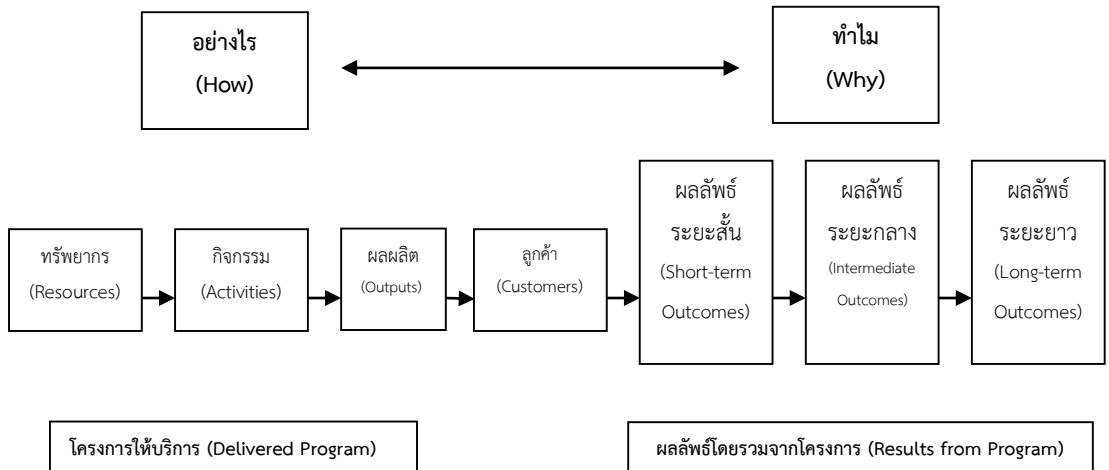
### กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์ในส่วนนี้มุ่งชี้ให้เห็นถึงบทบาทของทฤษฎีโครงการในการพัฒนาและนำองค์ความรู้ไปกำหนดเป็นนโยบายซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการเชิงนโยบาย ก่อนที่จะมีการนำนโยบายที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติและประเมินผลต่อไป การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้จะครอบคลุมใน 4 ประเด็น คือ 1) พัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีโครงการ 2) ความสำคัญของทฤษฎีโครงการ 3) องค์ความรู้ที่ได้จากทฤษฎีโครงการ และ 4) การนำทฤษฎีโครงการไปใช้ในการออกแบบงานวิจัยเชิงประเมินผล ซึ่งจะได้กล่าวในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

**1. พัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีโครงการ** ทฤษฎีโครงการได้รับความนิยมจากนักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะและการประเมินผลมานานแล้ว หากย้อนกลับไปดูจุดเริ่มต้นจะพบว่าในหนังสือของซัคแมน (Suchman 1967; cited in Weiss, 1997) กล่าวถึงทฤษฎีโครงการไว้หลายครั้ง โดยเฉพาะการพูดถึงความล้มเหลวของโครงการ 2 แบบ ได้แก่ ความล้มเหลวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Failure) หมายถึง ความล้มเหลวที่โครงการไม่สามารถนำกิจกรรมที่ตั้งใจไปปฏิบัติได้ เช่น ฝ่าตัดไม่สำเร็จ และความล้มเหลวทางทฤษฎี (Theory Failure) หมายถึง ความล้มเหลวของกิจกรรมที่นำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา เช่น ฝ่าตัดสำเร็จ แต่คนไข้ตาย ความล้มเหลวอย่างหลังนี้เองที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีโครงการ เพราะโครงการขาดทฤษฎีรองรับมาตั้งแต่แรก หลังจากนั้นได้มีหนังสือที่กล่าวถึงทฤษฎีโครงการโดยตรง เช่น หนังสือของบิคแมน (Bickman, 1987) ชื่อ “Using Program Theory in Evaluation” หรือหนังสือของเฉิน (Chen, 1990) ชื่อ “Theory-Driven Evaluation” เป็นต้น

ด้านความหมายของทฤษฎีโครงการนั้น โด널ด์สัน (Donaldson, 2005) อธิบายว่า โครงการเป็นกระบวนการในการสันนิษฐานว่า องค์ประกอบของโครงการจะมีผลลัพธ์และผลกระทบต่อเงื่อนไขที่เชื่อว่ากระบวนการนี้จะนำไปสู่การปฏิบัติ หมายความว่าโดยหลักของการประเมินผลนโยบายสาธารณะแล้วนโยบายหรือโครงการเป็นตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลกับผลลัพธ์ของนโยบายหรือโครงการ แต่ทฤษฎีโครงการเป็นการคาดคะเนหรือตั้งสมมติฐานเพื่อระบุเฉพาะเจาะจงลงไปอีกว่าองค์ประกอบย่อย

ส่วนใดของนโยบายหรือโครงการที่มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุกับผลลัพธ์ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อทดสอบและสะสมความรู้เกี่ยวกับนโยบายหรือโครงการ ทฤษฎีโครงการสามารถแสดงเป็นกรอบตรรกะได้ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ตัวแบบตรรกะพื้นฐาน (Basic Logic Model)

ที่มา : (McLaughlin and Jordan, 2004)

ในรูปที่ 1 ตัวแบบตรรกะประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก ๆ 5 ส่วน ได้แก่ 1) ทรัพยากร (Resources) ซึ่งหมายถึง งบประมาณและบุคลากร รวมทั้งปัจจัยสนับสนุนโครงการอื่น ๆ เช่น พันธมิตร ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของลูกค้า 2) กิจกรรม (Activities) หมายถึง การกระทำตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดผลผลิต 3) ผลผลิต (Outputs) หมายถึง ผลิตภัณฑ์ สินค้า และบริการที่โครงการให้แก่ลูกค้าหรือผู้มีส่วนร่วมในโครงการ เช่น รายงานการวิจัยที่เป็นผลผลิตจากการวิจัย 4) ลูกค้า (Customers) หมายถึง คนที่ใช้หรือได้รับสินค้าหรือบริการ ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่โครงการต้องการให้บริการ และ 5) ผลลัพธ์ (Outcomes) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือผลประโยชน์ที่เป็นผลมาจากกิจกรรมและผลผลิต ตามปกติโครงการมีผลลัพธ์หลายอย่าง และเรียงเป็นลำดับกัน บางครั้งเรียกว่า “โครงสร้าง ผลลัพธ์ของโครงการ” (Program’s Outcome Structure) ลำดับแรก ได้แก่ ผลลัพธ์ระยะสั้น (Short-term Outcomes) เป็นผลลัพธ์ที่มีสาเหตุหรือใกล้ชิดกับผลผลิตมากที่สุด ลำดับที่สอง ได้แก่ ผลลัพธ์ระยะกลาง (Intermediate Outcomes) ซึ่งเป็นผลมาจากผลลัพธ์ระยะสั้น และลำดับที่สาม ได้แก่ ผลลัพธ์ระยะยาว (Long-term Outcomes) หรือบางครั้งเรียกว่า “ผลกระทบของโครงการ” (Program Impacts) อันเป็นผลสะสมจากผลลัพธ์ระยะกลาง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางบริบท (Contextual Factors) ที่อยู่นอกโครงการและไม่อาจควบคุมได้ ปัจจัยทางบริบทมี 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ ตัวแปรมาก่อน (Antecedent Variables) หมายถึง สิ่งที่มีอยู่ก่อนเริ่มโครงการ เช่น คุณลักษณะของลูกค้า ตัวแปรทางภูมิศาสตร์ และปัจจัยทางเศรษฐกิจ ส่วนประเภทที่สอง ปัจจัยสื่อกลาง (Mediating Factors) หมายถึง อิทธิพลที่เกิดขึ้น

ในขณะที่เริ่มลงมือดำเนินการตามโครงการ เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป การมีนโยบายใหม่เกิดขึ้น การเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือการมีโครงการใหม่ ๆ เข้ามาแข่งขันกับโครงการที่กำลังทำอยู่ในเวลานั้น

ตัวแบบตรรกะข้างต้น หากนำมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างการให้บริการของโครงการ กับผลลัพธ์ของโครงการ เช่น อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ หรือมีหลักฐานอะไรที่จะสนับสนุนข้อสรุปว่า การให้บริการกับผลลัพธ์มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลต่อกัน การวิเคราะห์ เช่นนี้เรียกว่า “ทฤษฎีโครงการ” อันมีลักษณะเป็นทั้งการวิจัยและการประเมินผล กล่าวคือ หากเรามีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับโครงการก็จะมีลักษณะเป็นการวิจัย แต่ถ้ามีจุดมุ่งหมายเพื่อการตีค่าหรือตัดสินคุณประโยชน์ ก็จะมีลักษณะเป็นการประเมินผล ทฤษฎีโครงการมีประโยชน์ที่ช่วยให้เกิดคำถามในการประเมินผล และมองความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมกับผลลัพธ์ โดยไม่มุ่งประเมินเฉพาะด้านผลลัพธ์อย่างเดียว (Fitzpatrick, Sanders, and Worthen, 2004) ทฤษฎีโครงการมีประโยชน์ในแง่ที่ช่วยปรับปรุงการออกแบบการประเมินผล และเป็นกรอบแนวคิดในการแปลความการประเมินผล ช่วยให้เห็นตัวแปรที่จะวิจัย ช่วยคาดการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และสรุปว่าการดำเนินโครงการสำเร็จหรือล้มเหลว (Lipsey, 1997)

2. ความสำคัญของทฤษฎีโครงการ ความสำคัญของทฤษฎีโครงการอยู่ที่การอธิบายกลองดำ หรือกระบวนการตรงกลางที่อยู่ระหว่างโครงการกับผลลัพธ์ กระบวนการตรงนี้มีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อน และเกี่ยวเนื่องเป็นลูกโซ่ เหตุผลที่ทฤษฎีโครงการกลายเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะ เกิดขึ้นจากเมื่อก่อนเข้าใจกันว่าโครงการมีผลต่อผลลัพธ์โดยตรง แต่เมื่อนักวิชาการนำประสบการณ์ของการนำโครงการไปปฏิบัติในสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ 1960 มาทบทวนใหม่ ดังเช่น แมคคอลลิน (McLaughlin, 1987) ได้ข้อค้นพบที่สำคัญว่า 1) โครงการมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ทางอ้อม 2) การเลือกในการนำโครงการไปปฏิบัติ มีผลกระทบต่อผลลัพธ์มากกว่าตัวโครงการ 3) การนำโครงการไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีพัฒนาการหลายขั้นตอน 4) ผู้ปฏิบัติงานในโครงการมีจุดมุ่งหมายหลายอย่างและขณะเดียวกันจุดมุ่งหมายเหล่านั้น อาจจะแข่งขันหรือขัดแย้งกัน และ 5) การตัดสินใจในขั้นที่ใกล้กับระดับการให้บริการเป็นการตัดสินใจที่มีอิทธิพลมากที่สุด

สรุปความแล้วโครงการไม่ได้มีผลกระทบต่อผลลัพธ์โดยตรง แต่มีสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ตรงกลางกระทบต่อผลลัพธ์ และเป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นมา เช่น เดิมเข้าใจว่า “การสอนของครู” มีผลต่อนักเรียนโดยตรง แต่ความจริงแล้วไม่ใช่ กลไกโดยตรงที่มีผลต่อการเรียน ได้แก่ “ความรู้เดิมของนักเรียน” “ความเอาใจใส่” “แรงจูงใจ” หรือแม้แต่ “ความวิตกกังวล” ของนักเรียน หรือตัวอย่างโครงการคุมกำเนิด เดิมคิดว่าการให้คำปรึกษาของโครงการจะช่วยให้ผู้หญิงรู้จักคุมกำเนิด แต่อันที่จริงไม่ใช่การให้คำปรึกษา หากแต่เป็นรายละเอียดที่ลึกไปกว่านั้น ได้แก่ ระดับ “ความรู้” ที่ผู้หญิงได้รับการให้คำปรึกษา หรืออาจเป็น “ระดับความเชื่อมั่น” หรือ “ความกล้า” ที่ผู้หญิงกล้าท้าทายต่อจารีตประเพณีที่ต่อต้านการคุมกำเนิด หรือกล้าท้าทายต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับสามี (Weiss, 1997) กลไกที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับผลลัพธ์จึงมีมากมาย หรือกล่าวได้ว่า มีตัวแปรที่สาม (Third Variables) หรือตัวแปรแทรก (Intervening Variables) อยู่มากมายในโครงการ

ส่วนทางด้าน การประเมินผลนโยบายสาธารณะ ทฤษฎีโครงการมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพราะทำให้เกิดนโยบายหรือโครงการที่มีทฤษฎีรองรับ และเกิดการ

ประเมินผลที่มุ่งเน้นทฤษฎี ซึ่งสัมพันธ์กันเป็นวงจร กล่าวคือ ทฤษฎีโครงการและงานวิจัยที่ทำก่อนหน้านี้ เป็นพื้นฐานของกรอบและกำหนดโครงการ เมื่อนำโครงการไปปฏิบัติและมีการประเมินผล การประเมินผล ก็ช่วยสร้างทฤษฎีโครงการใหม่ขึ้นมาอีก อีกทั้งเป็นกรอบแนวคิดที่ช่วยกำหนดคำถามวิจัยและตอบคำถามวิจัย (Donaldson, 2003)

3. องค์ความรู้ที่ได้จากทฤษฎีโครงการ องค์ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นโดยทฤษฎีโครงการมีเป็นจำนวนมาก องค์ความรู้เหล่านี้ประกอบกันเป็นทฤษฎีโครงการและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทฤษฎีโครงการต่อไป ตัวอย่างหลายเรื่องที่สามารถหาอ่านได้จากงานของ โด널ด์สัน (Donaldson, 2003) ยกตัวอย่างเช่น 1) เรื่องการให้บริการวัยรุ่น เมอร์ซิเออร์ (Mercier) ไพเอ็ต (Piat) เพลลาตู (Peladeau) และดาเจนเนส (Dagenais) เมื่อปี ค.ศ. 2000 นำทฤษฎีโครงการและการวิจัยที่มีก่อนหน้านี้ พร้อมกับความคิดของเจ้าหน้าที่ และการสนทนากลุ่มกับวัยรุ่นไปจัดทำโครงการ ปรากฏว่าได้โครงการที่ตรงกับความต้องการวัยรุ่น และมีทฤษฎีโครงการที่สามารถอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบของโครงการ ตัวแปรแทรกและผลลัพธ์ 2) เรื่องมะเร็งเต้านม เวสต์ (West) และไอเคน (Aiken) เมื่อปี ค.ศ. 1997 สร้างตัวแบบความเชื่อด้านสุขภาพ (Health Belief Model) ว่า ปัจจัยที่ทำให้ผู้หญิงมาตรวจมะเร็งเต้านม คือ ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์ จากการตรวจด้วยเครื่องตรวจ ความเข้าใจเกี่ยวกับความร้ายแรงของมะเร็งเต้านม การสงสัยว่าตนเป็นมะเร็ง เต้านม และการรู้ถึงอุปสรรคในการตรวจด้วยเครื่องตรวจ จากนั้นจึงนำไปทดสอบ ปรากฏว่าปัจจัยที่มีผลจริง ๆ คือ การสงสัยว่าตนเป็นมะเร็งเต้านม 3) เรื่องการพัฒนาการเรียนก่อนวัยเรียน เรย์โนลด์ (Reynolds) เมื่อปี 1998 ได้ทำการวิเคราะห์องค์ประกอบและสมการโครงสร้างที่ใช้ทำนายความพร้อมของเด็ก พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมของเด็ก คือ การเรียนรู้ภาษา และความสนับสนุนจากครอบครัว 4) เรื่องการป้องกัน อาชญากรรม เคนท์ (Kent) โด널ด์สัน (Donaldson) ไวริค (Wyrick) และสมิธ (Smith) เมื่อปี ค.ศ. 2000 พบว่าการต้องโทษของอาชญากรและการก่อก่ออาชญากรรมต่อเนื่องในเวลาต่อมานั้นสัมพันธ์กับการปราบปราม อาชญากรรม ผลการศึกษาของเขายืนยันว่า การปราบปรามอาชญากรรมมีผลทำให้คดีโดยรวม ลดลงร้อยละ 47 แต่ปัจจัยที่เป็นตัวกลางระหว่างการปราบปรามอาชญากรรมกับผลลัพธ์นั้น คือ การขาดแคลนทรัพยากร การขาดแคลนทรัพยากรจึงเป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อการป้องกันอาชญากรรม และ 5) เรื่องสุขภาพ ในที่ทำงาน ที่มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการทำงานและสุขภาพ ในเรื่องนี้มูลนิธิความเป็นอยู่ที่ดีของ แคลิฟอร์เนีย (The California Wellness Foundation) ได้เริ่มโครงการส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี ให้กับคนงานและครอบครัวทั่วทั้งรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยการกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในการจ้างงาน ซึ่งปรากฏว่า ช่วยปรับปรุงสุขภาพของชาวแคลิฟอร์เนียให้ดีขึ้น

4. การนำทฤษฎีโครงการไปใช้ในการออกแบบงานวิจัยเชิงประเมินผล เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ทฤษฎีโครงการมี 2 ด้าน คือ ด้านการวิจัย ได้แก่ การสร้างความรู้และนำความรู้ไปใช้ และด้านการประเมินผล ได้แก่ การนำไปตัดสินค่าหรือคุณประโยชน์ สำหรับทางด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้น นอกจากจะเป็นกรอบแนวคิดในการประเมินผลแล้ว ทฤษฎีโครงการยังก่อให้เกิดเทคนิคใหม่ ๆ ในการประเมินผลด้วย ยกตัวอย่างเช่น การประเมินความเป็นไปได้ของการประเมินผล (Evaluability Assessment)

การประเมินความเป็นไปได้ของการประเมินผล เป็นการประเมินว่าการประเมินผลเต็มรูปแบบที่จะทำต่อไป ในอนาคตอันใกล้ นั้น มีความน่าจะเป็นที่จะสำเร็จมากน้อยเพียงใด จะต้องแก้ไขตรงไหนก่อนหรือไม่ จุดที่สนใจ

มีอยู่ 2 จุด คือ 1) โครงสร้างโครงการ (Program Structure) เช่น วัตถุประสงค์ชัดเจนหรือไม่ ผลกระทบที่ต้องการคืออะไร ตัวแบบตรรกะเป็นอย่างไร ตัวแบบวิจัยประเมินผลที่ใช้คืออะไร ผู้ใช้ข้อมูลต้องการข้อมูลไปทำอะไร และ 2) ระเบียบวิธี (Methodology) เช่น การวัดในการวิจัยประเมินผลตรงประเด็นหรือไม่ มีความน่าเชื่อถือหรือไม่ ควรจะเพิ่มความตรงประเด็นหรือไม่และอย่างไร

สาเหตุที่ต้องประเมินความเป็นไปได้ก่อน เพราะเมื่อก่อนนักประเมินผลสนใจขึ้นวางแผนและเตรียมการน้อยมาก พอเริ่มต้นก็ลงมือประเมินผลเลย ผลการประเมินจึงไม่ค่อยถูกต้องและไม่ค่อยได้ประโยชน์มากนัก เนื่องจากวัตถุประสงค์ไม่ชัด วัดไม่ได้ หรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือไม่ชัดเจนที่ผู้ใช้ข้อมูลต้องการ หรือผู้ใช้ข้อมูลไม่ยอมรับการประเมินผลและไม่นำไปใช้ปรับปรุงโครงการ การประเมินความเป็นไปได้ทำให้เกิดการปรับปรุงก่อนประเมินผลจริง นอกจากนี้หากพบว่าการประเมินผลเต็มรูปแบบนั้นเป็นไปได้ ก็ต้องมีการปรับปรุงขนาดใหญ่ เช่น ทบทวนโครงการใหม่ หรือออกแบบวิจัยประเมินผลใหม่ หรือทำความเข้าใจกับผู้ใช้ข้อมูลใหม่

โดยทั่วไปขั้นตอนของการประเมินความเป็นไปได้ของการประเมินผลมี 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) สร้างความสัมพันธ์กับผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเป้าหมาย เมื่อมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันแล้ว ก็ตั้งขึ้นเป็นคณะทำงานเพื่อประเมินความเป็นไปได้ร่วมกัน 2) สร้างความชัดเจนและทำความเข้าใจกับเจตนาของโครงการ โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เพื่อทำความเข้าใจว่าโครงการมีวัตถุประสงค์อย่างไร ต้องการข้อมูลอะไร ต่อจากนั้นจึงนำมาสร้างเป็นแบบตรรกะเพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ในโครงการ หลังจากนั้นจึงนำไปให้ผู้ให้ข้อมูลตรวจสอบอีกรอบหนึ่ง 3) นำโครงการไปทดสอบกับความเป็นจริง โดยการศึกษาจากเอกสาร ตรวจสอบเยี่ยมโครงการและสอบถามจากผู้รู้ เพื่อทดสอบว่าแบบตรรกะที่สร้างขึ้นนั้นถูกต้องกับความเป็นจริงหรือไม่ 4) ตกลงกับผู้ให้ข้อมูลเพื่อเปลี่ยนแปลงการออกแบบโครงการหรือตัวแบบตรรกะตามที่จำเป็น เมื่อทดสอบความจริงแล้วหากตัวแบบตรรกะไม่ตรงกับที่ผู้ใช้ข้อมูลคิด ก็ต้องนำมาปรับปรุงใหม่โดยนักประเมินผลตกลงกับผู้ให้ข้อมูลว่าจะเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง จากนั้นจึงใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยประเมินผลต่อไป และ 5) ค้นหาหรือกำหนดรูปแบบการวิจัยประเมินผลที่เป็นทางเลือก ขึ้นนี้คือ การเลือกตัวแบบวิจัยประเมินผล รวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยประเมินผลและระเบียบวิธีวิจัยประเมินผล เช่น การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การใช้ประโยชน์จากข้อมูล (Wholey, 2004)

เมื่อประเมินความเป็นไปได้แล้ว จะทำให้ทราบว่าการประเมินผลเต็มรูปแบบทำได้หรือไม่ รวมทั้งจะต้องแก้ไขอะไรก่อนบ้าง หากแก้ไขไม่ได้ก็ต้องรื้อใหม่ทั้งหมด การประเมินผลความเป็นไปได้จึงมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงโครงการและการประเมินผล ทำให้โครงการสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและการประเมินผลมีประโยชน์ตรงกับความต้องการของผู้ให้ข้อมูล

### บทวิเคราะห์

หลังจากที่ได้กำหนดกรอบแนวคิดของทฤษฎีโครงการแล้ว ในขั้นตอนต่อไปจะได้นำกรอบแนวคิดที่กล่าวมาแล้ว มาใช้ในการวิเคราะห์การดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาลไทยในอดีตที่ผ่านมา 2 รัฐบาลคือ รัฐบาลสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร และรัฐบาลสมัย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ดังต่อไปนี้

ในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2544-2549 มีโครงการที่มีชื่อเต็มว่า “โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน” (Small Medium Large: SML) เนื้อหาของโครงการคือ แบ่งหมู่บ้านออกตามจำนวนประชากรเป็นขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 500 คน) ขนาดกลาง 500-1,000 คน) และขนาดใหญ่ (1,000 คนขึ้นไป) และจัดสรรเงินงบประมาณให้หมู่บ้านขนาดเล็ก 200,000 บาทต่อปี หมู่บ้านขนาดกลาง 250,000 บาทต่อปี และหมู่บ้านใหญ่ 300,000 บาทต่อปี เป้าหมายของโครงการ ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพของประชาชน ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงท้องถิ่น ส่วนวิธีดำเนินงานกระทำโดยจัดประชุมชาวบ้าน คัดเลือกคณะทำงาน รับฟังปัญหาและความต้องการ นำปัญหา มาจัดกลุ่ม จัดลำดับความสำคัญ และคัดเลือกโครงการ หลังจากนั้นจึง จัดทำโครงการ และดำเนินการโครงการ โดยเปิดบัญชี เบิกจ่ายเงิน ปฏิบัติงานและรายงานผล ส่วนโครงการในความเป็นจริงที่มีผู้สำรวจไว้ ยกมาเป็น ตัวอย่างเช่น หมู่บ้านที่หนึ่ง เป็นหมู่บ้านขนาดกลาง ได้รับเงินงบประมาณ 250,000 บาท รายการที่ใช้จ่ายไป ได้แก่ 1) โครงการขยายเสาไฟฟ้าและพาดสาย จำนวนเงิน 200,974.07 บาท 2) โครงการติดโคมไฟภายในหมู่บ้าน จำนวนเงิน 19,053 บาท และ 3) โครงการติดตั้งไฟสนามกีฬาโรงเรียน จำนวนเงิน 30,000 บาท หมู่บ้านที่สอง เป็นหมู่บ้านขนาดใหญ่ ได้รับเงินงบประมาณ 300,000 บาท นำไปใช้จ่ายทั้งหมด ในโครงการก่อสร้างขยายท่อประปาของชุมชน และซื้อโต๊ะและอุปกรณ์ หมู่บ้านที่สาม เป็นหมู่บ้านขนาดกลาง ได้รับเงินงบประมาณ 250,000 บาท รายการที่ใช้จ่ายไป ได้แก่ 1) โครงการสร้างศาลาอเนกประสงค์ประจำหมู่บ้าน 160,000 บาท 2) โครงการซื้อสินค้าเพิ่มเติมร้านค้าสวัสดิการ 40,000 บาท 3) โครงการสนับสนุนกลุ่มอาชีพในหมู่บ้าน 3 กลุ่ม ๆ ละ 10,000 บาท รวมเป็นเงิน 30,000 บาท หมู่บ้านที่สี่ เป็นหมู่บ้านขนาดเล็ก ได้รับเงินงบประมาณ 200,000 บาท รายการที่ใช้จ่ายไป ได้แก่ 1) ซื่อโค 13 ตัว ๆ ละ 15,000 บาท เป็นเงิน 195,000 บาท 2) เงินหมุนเวียน 5,000 บาท (กนกพร รัตนสุธีระกุล, 2548)

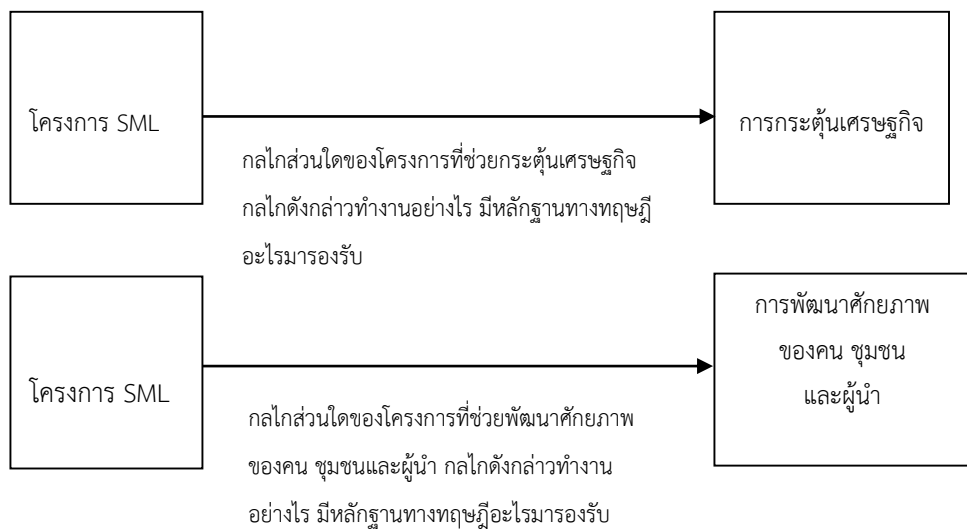
รัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้สร้างหมู่บ้านต้นแบบในการเตรียมความพร้อมจำนวน 1,002 แห่ง ใน 75 จังหวัด ใช้เงินงบประมาณ 250 ล้านบาท และขยายผลให้ครบทุกหมู่บ้านทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2548 โดยใช้งบประมาณปีละ 20,000 ล้านบาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2551 (กลุ่มการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและระหว่างประเทศ, 2548)

สำหรับการเกิดโครงการนั้นมาจากความคิดของผู้นำ ดังที่ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร กล่าวว่า

“เวลาผมไปตรวจราชการ ผมไปตรวจราชการภาคอีสาน ผมได้รับจดหมายร้องเรียน ตลอดเวลา แล้วก็เอาจดหมายร้องเรียนมารวบรวมดู ก็พบว่า จดหมายร้องเรียนนั้นส่วนใหญ่ เป็นปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ ในหมู่บ้าน ซึ่งถ้าหากว่าเขามีงบประมาณเอง เขาก็ได้ งบประมาณ อบต. มีไหน มีแต่ว่า อบต. ประกอบด้วย 10 หมู่บ้านโดยประมาณ คือ ตำบลหนึ่งประมาณ 10 หมู่บ้าน ที่นี้ตำบลนั้นนี่ อาจจะเห็นความสำคัญของหมู่บ้านหนึ่งกับอีกหมู่บ้านหนึ่งไม่เท่ากัน เพราะฉะนั้น งบประมาณก็ไม่เข้าไปแก้ปัญหาในหมู่บ้าน นั่นคือ หน่วยเล็ก ๆ นั่นก็คือ หมู่บ้าน รวมทั้งชุมชนเมืองในเมืองใหญ่ ๆ ด้วย ผมก็เลยมานึกถึงกองทุนหมู่บ้านที่เราทำกันมา กองทุนหมู่บ้านก็ประสบผล สำเร็จดี และมีโครงการของกองทุนหมู่บ้านอยู่แล้ว ก็คือ แต่ละหมู่บ้านมี กรรมการหมู่บ้าน ๆ ละ 15 คน แต่ละชุมชนก็มีกรรมการชุมชนอยู่ 15 คน ที่บริหารจัดการเงิน 1 ล้านบาท ที่ให้มาเป็นทุนหมุนเวียนประจำหมู่บ้าน แต่ว่าเงินกองทุนหมู่บ้านนี้เป็นเงินที่แต่ละ

คนไปกู้เพื่อนำมาแก้ปัญหาของตัวเอง มาทำมาหากิน มาทำรายได้ของตัวเอง แต่ไม่ใช่เรื่องของส่วนรวม เงินเพื่อใช้แก้ปัญหาส่วนรวม ผมก็ไปดูแลแล้วว่าที่นี่ ปัญหาส่วนรวมเราจะแก้ไขอย่างไร หมู่บ้านจะวิ่งไปหา อบต. บางที อบต. ก็มีงบจำกัด บาง อบต. รายได้น้อย หรือบาง อบต. ก็อาจจะมองปัญหาไม่เหมือนกับชาวบ้านเห็น ก็เป็นอะไรก็ยังไม่ชัดอยู่” (อ้างถึงใน กนกพรรัตน์สุธีระกุล, 2548)

โครงการ SML นี้มีหลักเหตุผลทางการกระตุ้นเศรษฐกิจและเป็นนโยบายที่มีฐานจากชุมชน (Community-based Policy) โดยเชื่อว่าจะพัฒนาประชาชนให้มีความพร้อมในกระบวนการสร้างสรรค์ความคิดและนำไปสู่แนวทางปฏิบัติในการดำรงชีวิตและมีอาชีพอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน โครงการจะขับเคลื่อนให้ประชาชนเห็นความต้องการที่แท้จริง และมีการสนองตอบอย่างมีบูรณาการ เป็นการเตรียมความพร้อมและก่อให้เกิดการสร้างผู้นำที่มาจากภาคประชาชนที่แท้จริง แต่จุดอ่อนที่สำคัญของโครงการ SML คือ ขาดทฤษฎีโครงการ ปัญหาหลัก ได้แก่ การไม่มีความรู้ หรือไม่สามารถอธิบายได้ว่าตัวแปรที่อยู่ตรงกลางคืออะไร ดังภาพที่ 2



ภาพที่ 2 การขาดทฤษฎีโครงการของโครงการ SML

ในภาพที่ 2 ในแง่ทฤษฎี โครงการ SML มีเหตุผลอยู่ที่การช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและช่วยพัฒนา ศักยภาพของคน ชุมชนและผู้นำ แต่โครงการ SML ไม่สามารถอธิบายในรายละเอียดได้ว่ากลไกส่วนใหญ่ของโครงการที่ทำหน้าที่เช่นนั้น และมีหลักฐานทางทฤษฎีอะไรมารองรับ เช่น ไม่สามารถคิดคำนวณได้ว่า สัดส่วนการจ่ายเงินของ SML จะเกิดผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเท่าใด โดยมีสาเหตุ อาศัยทฤษฎีหรืองานวิจัยใดมารองรับ นอกจากนี้ถ้าหากสำรวจทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่มีฐานจากชุมชนจริง กลับพบว่า โครงการ SML ไม่ได้นำหลักการของทฤษฎีดังกล่าวมาใช้อย่างครบถ้วน เป็นการนำส่วนหนึ่งมาใช้เท่านั้น เพราะทฤษฎีนโยบายที่มีฐานจากชุมชนมีความคิดหลัก (Core Concepts) อยู่ 3 เรื่อง ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม

ของชุมชน เพื่อให้ชุมชนได้เข้ามาพูดคุยกันอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา เพื่อให้เกิดการเข้าใจกันให้กระจ่าง โดยหลักแล้วต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วยกันทั้งหมด เพราะถือว่าทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาและกระบวนการแก้ไขปัญห การมีส่วนร่วมจะทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากร ซึ่งตามทฤษฎีต้องมาจากบริบทของสังคมนั้น ๆ มากกว่าที่โครงการจัดหาให้ 2) ทฤษฎีและการใช้ความรู้ ตามหลักนี้ถือว่าชุมชนต้องเข้ามาสร้างและเป็นผู้ใช้ความรู้เอง เช่น ตั้งคำถาม หาคำตอบและใช้ประโยชน์จากความรู้ที่ตนเอง และ 3) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ทั้งนี้เนื่องจากความรู้เป็นที่มาของอำนาจและการควบคุม การให้ความรู้แก่ชุมชนต้องเป็นไปเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันด้วย (Minkler and Wallerstein, 2008)

หากมองในแง่ทฤษฎีที่ใช้ชุมชนเป็นฐานนโยบาย จะเห็นได้ว่าโครงการ SML เน้นการมีส่วนร่วมอยู่บ้าง แม้จะให้มีการบวนการประชาคมและออกเสียงเท่าเทียมกัน เพื่อเสนอและคัดเลือกโครงการ แต่ไม่ได้อาศัยทรัพยากรของตัวเอง ชุมชนกลับอาศัยทรัพยากรจากภายนอกเป็นหลัก ข้อสำคัญ คือ ไม่มีการผลิตความรู้เพื่อใช้เอง โดยเฉพาะการขาดการใช้ความรู้เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันในชุมชน ในทางตรงกันข้าม อาจมีส่วนเสริมสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอำนาจของผู้มีอำนาจในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้วิจารณ์ว่าโครงการ SML และโครงการอื่น ๆ ของรัฐบาลพินดำรวโท ทักซิณ ชินวัตร มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม ด้วยเหตุผล 6 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ 1) เป็นนโยบายที่อาศัยผู้นำที่โดดเด่น เพราะนโยบายถูกริเริ่ม ผลักดันโดยผู้นำและรวมศูนย์อำนาจทุกอย่างเข้าสู่ผู้นำ 2) ใช้นโยบายเป็นเครื่องมือหาเสียง โดยอาศัยเงินงบประมาณของรัฐ 3) เป็นการสงเคราะห์ต่อคนจนที่ไม่คำนึงถึงหลักการ โดยเฉพาะปัญหาหนี้สาธารณะและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 4) เป็นนโยบายที่ลดทอนบทบาทและความสำคัญของชนชั้นกลางและท้องถิ่น 5) นำเอาประชาชนมาหาเสียงอย่างเปิดเผย และอ้างว่ามีคนเท่านั้นที่หาเพื่อประชาชน ส่วนคนอื่นไม่ได้ทำเพื่อประชาชน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกคนในชาติ และ 6) เป็นนโยบายที่อาศัยทุนนิยมและไม่ได้มุ่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ จึงไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน (อนุก เหล่าธรรมทัศน์, 2549)

สรุปความได้ว่าโครงการ SML ของรัฐบาล พินดำรวโท ทักซิณ ชินวัตร เป็นตัวอย่างของโครงการที่ขาดทฤษฎีโครงการรองรับ ผู้นำได้เป็นผู้คิดนโยบายด้วยตนเองโดยอาศัยหลักเหตุผลกว้าง ๆ แม้มีการเตรียมโครงการอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้ประเมินความเป็นไปได้อย่างจริงจัง จึงไม่มีใครทราบว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการเป็นอย่างไร ผลลัพธ์ที่ต้องการจริง ๆ เป็นอย่างไร และอะไรที่น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดผลลัพธ์เช่นนั้น โดยเฉพาะไม่ปรากฏว่ามีรายงานการประเมินผลที่มุ่งเน้นทฤษฎี เพื่อเผยแพร่ให้สาธารณะชนได้รับทราบ

ประเด็นที่น่าสนใจไปกว่านั้น ได้แก่ เมื่อโครงการ SML ของรัฐบาล พินดำรวโท ทักซิณ ชินวัตร ขาดทฤษฎีโครงการดังที่อธิบายแล้ว รัฐบาลชุดใหม่ต่อมา คือ รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ พ.ศ. 2549-2551 แทนที่จะส่งเสริมให้มีการวิจัยประเมินผลเพื่อค้นคว้าหาทฤษฎีโครงการ กลับใช้ความรู้สึกเข้ามาเปลี่ยนแปลงนโยบายอีกเช่นกัน รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ เปลี่ยนโครงการ SML มาเป็นโครงการเศรษฐกิจพอเพียง หรือเรียกชื่ออย่างเป็นทางการว่า “โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” หรือใช้ตัวย่อว่า “พพพ.” หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “โครงการอยู่ดีมีสุข” เนื้อหาของโครงการ คือ กำหนดวงเงินให้เหมือนเดิม โดยให้ชุมชนเป็นผู้เลือกที่จะทำโครงการภายใต้กรอบที่รัฐกำหนดและต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทของหมู่บ้าน

หรือชุมชน และให้อำเภอเข้ามารวบรวมและควบคุมการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ กำหนดเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นว่าต้องเป็นหมู่บ้านหรือชุมชนที่ดำเนินการตามโครงการ SML มาแล้วและได้ผลดี วัตถุประสงค์ของโครงการก็เพื่อให้ประชาชนเข้าใจหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดทำแผนแม่บทของหมู่บ้านหรือชุมชน และส่งเสริมให้ประชาชนนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในการดำเนินชีวิต โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนนำงบประมาณที่ได้รับไปพัฒนาเศรษฐกิจของหมู่บ้านหรือชุมชน พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มผลผลิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภาคเศรษฐกิจชุมชน ในระดับ ครัวเรือนและหมู่บ้านหรือชุมชน ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชน

การเกิดของโครงการ พพพ. ยังคงมาจากปัจจัยผู้นำเหมือนโครงการ SML ส่วนเนื้อหาของโครงการ พพพ. ก็แทบไม่ต่างอะไรจากโครงการ SML หลักการใหญ่ยังให้ชุมชนทำประชาคมกันก่อน เสร็จแล้วให้เลือกคณะทำงาน เสนอโครงการ คัดเลือกโครงการ และส่งตัวแทนเข้ามาบริหารโครงการ โดยมีคณะกรรมการระดับอำเภอหรือเทศบาลชั้นกรอง ให้คำแนะนำและประสานความร่วมมือ เช่น นายอำเภอรวบรวมโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการ ส่งให้กรมการปกครองตรวจสอบ จากนั้นส่งให้สำนักงานพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หรือ สพพ. กลั่นกรองอีกทอดหนึ่งเมื่อกลั่นกรองแล้วเสนอให้นายกรัฐมนตรีอนุมัติ โดยกำหนดงบประมาณปี 2550 ไว้ 5,000 ล้านบาท ส่วนการจัดสรรให้กับชุมชนนั้นยังคงคล้ายกับโครงการ SML คือ ชุมชนขนาดเล็ก 200,000 บาทต่อปี ชุมชนขนาดกลาง 250,000 บาทต่อปี และชุมชนขนาดใหญ่ 300,000 บาทต่อปี ส่วนที่ต่างไปบ้างอยู่ที่กรอบการคัดเลือกโครงการ เน้นว่า ตัวโครงการต้องก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มผลผลิต เน้นเศรษฐกิจพอเพียงและไม่ซ้ำซ้อนกับโครงการที่มีอยู่เดิม

โครงการ พพพ. จึงเป็นเพียงการนำโครงการ SML มาดัดแปลงใหม่ ซึ่งทางทฤษฎีนโยบายสาธารณะถือว่าเป็นการสืบทอดนโยบาย (Policy Succession) หมายถึงมีนโยบายใหม่มาแทนที่นโยบายเดิม ไม่ได้เป็นนโยบายที่ใหม่จริง เพราะไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน เป็นเพียงการทำต่อจากนโยบายเดิม (Hogwood and Peters; cited in Parsons, 1995) โครงการ พพพ. ซึ่งทำต่อจากโครงการ SML จึงมีทั้งส่วนที่ก้าวหน้าและล้าหลัง ส่วนที่ก้าวหน้าที่พยายามเพิ่มเติม คือ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สำหรับส่วนที่ล้าหลัง คือ การเพิ่มบทบาทของข้าราชการและรัฐ ซึ่งเท่ากับลดทอนบทบาทของชุมชน และย้อนยุคไปหากระบวนทัศน์ของระบบราชการ (Bureaucratic Paradigm) ทั้งที่การบริหารภาครัฐสมัยใหม่ได้พัฒนาไปสู่ตัวแบบการตลาด (Market Model) หรือกระบวนทัศน์การแลกเปลี่ยน (Exchange Paradigm) และกระบวนทัศน์จัดการปกครอง (Governance Paradigm) ซึ่งก่อให้เกิดแนวคิดความร่วมมือข้ามหน่วยงาน (Collaborative Public Management) ที่เน้นการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือข้ามหน่วยงานหรือความร่วมมือแนวนอน ซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมเครือข่าย (Network Society) หรือเครือข่ายนโยบาย (Policy Network) ในยุคปัจจุบัน (Bogason, 2006)

การดำเนินงานของโครงการ พพพ. นั้น ปรากฏว่าปีงบประมาณ 2550 จัดสรรเงินให้ 5,000 ล้านบาท และได้กระจายงบประมาณลงหมู่บ้าน/ชุมชน 18,200 หมู่บ้าน/ชุมชน จากหมู่บ้านทั้งหมด 19,000 หมู่บ้าน/ชุมชน คิดเป็นวงเงินทั้งสิ้น 4,150 ล้านบาท งบประมาณนี้เป็นงบเดิมของโครงการ SML ส่วนงบประมาณปี 2551 ปรากฏว่าตั้งไป 3,000 ล้านบาท แต่ถูกคณะกรรมการธิการตัดออกหมด รัฐบาลจึงขอให้ยุติโครงการ

และให้ส่งเงินที่เหลือคืนคลัง ซึ่งนายพงษ์เทพ ธิฐาพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักงาน โครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชน ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หรือ พพพ. ชี้แจงว่า สำนักงาน พพพ. จะเร่งพิจารณาโครงการที่ยังค้างอยู่ ทั้งโครงการปลูกต้นไม้ใช้น้ำ โครงการด้านไบโอดีเซล เป็นต้น เพื่อปิดบัญชีและปิดโครงการตามนโยบาย ของรัฐบาลให้แล้วเสร็จภายในสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 โดยผลการดำเนินงานทั้งหมดเป็นไปตามเป้าหมาย ที่กำหนด คือ จะสามารถโอนเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับ 5,000 ล้านบาท ให้กับหมู่บ้านกว่า 20,000 หมู่บ้าน ผู้เขียนเคยได้เข้าไปสังเกตการณ์ในโครงการ พพพ. ในภาคสนามในบริเวณพื้นที่ 4 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ในฐานะคณะกรรมการประเมินผลงานนายอำเภอระดับเขตเมื่อกลางปี พ.ศ. 2550 ใช้เวลาประเมินประมาณหนึ่งเดือน ได้บันทึกข้อสรุปเอาไว้ดังนี้ 1) ประชาชนรู้จักวิธีการเขียน โครงการด้วยตนเอง ซึ่งเป็นผลมาจากการอบรมอย่างต่อเนื่องของทางราชการ เช่น กรณี อำเภอพิบูลย์มังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี อำเภอนิคมคำสร้อย จังหวัดมุกดาหาร เป็นต้น 2) แต่โครงการที่ประชาชนขอมานั้น ยังทำตามกัน โดยเห็นว่าโครงการประเภทใดได้รับอนุมัติ ก็จะทำตามโครงการนั้น และการรวมกลุ่มของชาวบ้าน ยังไม่ใช่ความต้องการที่แท้จริงของตน แต่เป็นความจำเป็นในการขอโครงการ เช่น บางหมู่บ้านเลี้ยงปลาใน สระขนาดเล็กที่ปูด้วยพลาสติกเหมือนกันทั้งหมู่บ้าน จนผู้ตรวจราชการกรมการปกครองต้องถามว่า “หากปลาโตแล้ว จะเอาไปขายให้ใคร” ประชาชนได้แต่หัวร่อ “ผมก็ว่าอย่างนั้นแหละครับ” หลายคนตอบ หรือไม่เช่นนั้นก็เลี้ยงหมูในหลุมทั้งหมู่บ้าน ทำปุ๋ยหมักอินทรีย์ หรือเลี้ยงโคทั้งหมู่บ้าน เช่น อำเภอนิคมคำสร้อย จังหวัดมุกดาหาร อำเภอไพรบึง จังหวัดศรีสะเกษ อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น 3) บางโครงการมีความไม่สุจริตเกิดขึ้น เพราะประชาชนรู้จักใช้เงินและเลียนแบบการใช้เงินตามโครงการเงินกู้ ของกองทุนหมู่บ้าน เช่น โครงการซื้อโคมาเลี้ยง พอซื้อโคมาก็ขายเป็นเงินสด และเอาเงินสดไปใช้ เมื่อครบปี ก็หาเงินมาใช้คืน หรือซื้อโคมาใช้คืน เช่น อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร และ อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 4) ผู้นำหมู่บ้านบางแห่งพัฒนาตนเองขึ้นมาเป็นผู้จัดการ เช่น ผู้นำหมู่บ้านแห่งหนึ่งลาออก จากงานมาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการร้านค้าชุมชนและผู้จัดการโครงการกองทุนต่าง ๆ รวมแล้ว 7-8 โครงการ และกลายเป็นหมู่บ้านตัวอย่าง เมื่อมีโครงการพัฒนาใหม่มา ท้องถิ่นหรือราชการจะแนะนำให้นางบประมาณ เข้าสู่หมู่บ้านนี้ เพราะพัฒนาแล้วได้ผลดีกว่าที่อื่น เท่ากับตอกย้ำคติที่ว่า “ชุมชนใดเริ่มพัฒนาแล้ว ก็ยิ่งได้รับ งบประมาณการพัฒนาเพิ่ม” แต่ “ชุมชนใดยังไม่พัฒนา ก็จะไม่ได้รับงบประมาณการพัฒนา เพราะพัฒนาไป ก็ไม่เห็นผล” ผู้สนับสนุนงบประมาณไม่อาจนำไปอ้างเป็นผลงานการพัฒนาได้ เช่น อำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร และ อำเภอไพรบึง จังหวัดศรีสะเกษ และ 5) โครงการ พพพ. ไม่ได้ทำให้เกิดความพอเพียง ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่กลับทำให้ประชาชนในหมู่บ้านมีความต้องการมากขึ้น เพราะเข้าใจว่า การพัฒนาต้องทำให้ตนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โครงการ พพพ. และโครงการพัฒนาอื่น ๆ น่าจะมีส่วนในการ กระตุ้นให้ประชาชนในหมู่บ้านมีความต้องการมากกว่าเดิม เช่น กรณี อำเภอไพรบึง จังหวัดศรีสะเกษ ประชาชน ประมาณ 1 ใน 3 ของประชาชนทั้งหมดของอำเภอออกไปขายลอตเตอรี่ต่างจังหวัด และเมื่อออกไปค้าขาย ภายนอกแล้วประชาชนเหล่านั้นน่าจะยังนำวิธีการตามคตินิยมและบริโภคนิยมกลับมาสู่ท้องถิ่นตน

ส่วนในท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ปรากฏเป็นข่าวในสื่อมวลชนคล้าย ๆ กัน เช่น

“ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นายธานี นิลกลัด พร้อมด้วยชาวบ้านหมู่ 2 บ้านฟ้าประทาน ตำบลห้วยสัตว์ใหญ่ อำเภอหัวหิน กว่า 50 คน ประท้วงหน้าที่ว่าการอำเภอหัวหิน เพื่อขอพบ นายประสิทธิ์ บุญลิขิต นายอำเภอหัวหิน เพื่อให้ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการโครงการอยู่ดีมีสุขหรือ พพพ. ซึ่งใช้เงินงบอุดหนุนช่วงที่ 2 จำนวน 315,650 บาท ไม่โปร่งใส ในโครงการจัดทำกิจกรรมผลิตปุ๋ยหมักชีวภาพ เพาะเห็ดนางฟ้า และจัดซื้อตู้แช่แข็ง แต่กลับเอาไปจัดซื้อปุ๋ยที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีคุณภาพ และไม่มีที่มาของแหล่งผลิตให้ชาวบ้านจำนวน 250 กระสอบ ในราคากระสอบละ 350 บาท แพงเกินความจริงกว่าปุ๋ยที่มีคุณภาพซึ่งชาวบ้านใช้อยู่ กระสอบละ 240 บาทเท่านั้น พร้อมกันนั้น ชาวบ้านยังนำปุ๋ยซึ่งทางคณะกรรมการจัดซื้อมาให้ดู ซึ่งภายในเปรียบเสมือนดินผสมแกลบ ส่วนอีกลูกเป็นปุ๋ยที่มีคุณภาพ แต่ราคากลับถูกกว่า” (ข่าวสด, 28 กรกฎาคม 2551)

โครงการ พพพ. จึงไม่ได้ต่างจากโครงการ SML ซึ่งมีปัญหาทั้งทางปฏิบัติและขาดทฤษฎีโครงการโครงการ พพพ. ยังตอบไม่ได้เช่นกันว่ามีตัวแปรหรือปัจจัยใดที่อยู่ตรงกลางของโครงการที่จะทำให้เกิดจิตสำนึกที่พอเพียง หรือช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน ข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่ง คือ โครงการ พพพ. รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเข้าสู่รัฐมากขึ้น ซึ่งยิ่งทำให้โครงการ พพพ. ถอยห่างจากทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่อาศัยฐานชุมชน ทั้ง ๆ ที่นโยบายที่มีฐานจากชุมชนน่าจะเป็นทฤษฎีที่รองรับโครงการ พพพ. ยิ่งกว่าโครงการ SML

ประเด็นความล้มเหลวอันหนึ่งของโครงการ พพพ. ที่ไม่ค่อยกล่าวถึงกัน ทั้งที่เป็นความล้มเหลวทางทฤษฎีที่ใหญ่กว่าความล้มเหลวทางการปฏิบัติที่กล่าวมา ได้แก่ ความพยายามเปลี่ยนปรัชญาโครงการจากการ “กระจายเงิน” มาเป็น “เศรษฐกิจพอเพียง” โดยเพิ่มความเข้มงวดในการพิจารณาอนุมัติโครงการมากขึ้น เช่น กำหนดเกณฑ์การพิจารณาโครงการว่าต้องส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงหรือสร้างคน สร้างงานเพิ่มรายได้ ทว่าในทางปฏิบัติตั้งที่เสนอข้อมูลไปแล้วว่าในโครงการ พพพ. นั้น ประชาชนก็ยังจัดทำโครงการและนำเงินมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ตามวิธีการที่เคยปฏิบัติในโครงการ SML

จากที่วิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างโครงการ SML และโครงการ พพพ. ได้ให้บทเรียนที่สำคัญในเรื่องของนโยบายสาธารณะของประเทศไทย ที่ชี้ให้เห็นว่า นโยบายต่าง ๆ ที่นำไปแปลงเป็นแนวทางในการปฏิบัติในรูปของโครงการต่าง ๆ มักจะขาดทฤษฎีรองรับ สภาวะวิกฤติของนโยบายสาธารณะไทย ดังที่ปรากฏเป็นความล้มเหลวของนโยบายต่อมามากในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่มี โครงการแจกเงิน 2,000 บาทแก่ผู้มีรายได้น้อย หรือโครงการต้นกล้าอาชีพ ซึ่งทั้ง 2 โครงการนี้ขาดการรองรับของทฤษฎีโครงการนับเป็นต้นเหตุสำคัญของความล้มเหลวทางทฤษฎี และเมื่อมีความล้มเหลวทางทฤษฎีมากเข้าเรื่อย ๆ จึงก่อให้เกิดวิกฤติทางความรู้ของนโยบายสาธารณะ สะสมและทับถมรวมกับปัญหาสาธารณะอื่น ๆ จนยากที่จะแก้ไขให้ได้

### ปัญหาของนโยบายสาธารณะและข้อเสนอแนะ

โดนัลด์สัน (Donalson, 2003) ได้เสนอปัญหาของนโยบายสาธารณะในบริบทสากลว่า มีอยู่ด้วยกัน 5 ปัญหา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า สามารถนำมาวิเคราะห์ปัญหาของนโยบายสาธารณะไทยได้เป็นอย่างดี และตอกย้ำให้เห็นว่า

การขาดทฤษฎีโครงการนั้นเป็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอันดับต้น ๆ ของปัญหานโยบายสาธารณะของไทย อันมีสาเหตุหลัก 5 ประการ อันได้แก่ 1) การขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ 2) การนำโครงการไปปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง 3) การประเมินผลโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการใช้ประโยชน์ 4) ความสัมพันธ์ที่ไม่พึงปรารถนาระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกับนักประเมินผล และ 5) การขาดแคลนการสะสมความรู้และภูมิปัญญาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาสังคม

1) การขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ ปัญหาข้อนี้ คือ การขาดทฤษฎีโครงการ เมื่อนำมาเทียบกับสังคมไทยแล้ว แนวคิดการจัดทำโครงการของไทยยังคิดง่าย ๆ ว่ามีโครงการแล้วจะเกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ อันเป็นการเล็งผลเลิศด้านเดียว แต่ไม่ได้มีทฤษฎีหรืองานวิจัยใดมารองรับ รวมถึงขาดการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ขาดความโปร่งใส และขาดการไตร่ตรองในกระบวนการขั้นต้น โดยเฉพาะการกลั่นกรองและการวางแผนนโยบาย เนื่องจากมีแรงจูงใจจากความต้องการคะแนนเสียงและสร้างผลงานโดยเร็ว อันเป็นปัญหาที่สัมพันธ์กับการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลและการขาดเสถียรภาพทางการเมือง

2) การนำโครงการไปปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง เป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญ ที่ทำให้ไม่เกิดผลกระทบดังที่คาดคะเนไว้ เนื่องจากการปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ปัญหาข้อนี้อาจมีสาเหตุหลายอย่าง เช่น วางระบบนโยบายไว้ไม่ดี มีปัญหาทางด้านองค์การและพฤติกรรม ขาดการติดตามผลนโยบาย และไม่ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติกัน เพื่อสร้างองค์ความรู้อย่างจริงจัง

3) การประเมินผลโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการใช้ประโยชน์ ซึ่งเป็นตัวจำกัดความสามารถในการแก้ปัญหาสังคม ปัญหาข้อนี้มีสาเหตุมาจากความรู้เกี่ยวกับประเมินผลนโยบายสาธารณะยังไม่แพร่หลาย ยกตัวอย่าง ตัวแบบการวิจัยประเมินผลในปัจจุบันพัฒนาไปอย่างมาก หนังสือชื่อ “Evaluation Models” ของสตีฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 2001) แบ่งตัวแบบการประเมินผลไว้ 4 กลุ่มและจำแนกแยกย่อยได้ถึง 22 ตัวแบบ แต่เป็นที่ทราบกันดีในหมู่นักวิชาการไทยว่าการประเมินผลนโยบายหรือโครงการของไทยเน้นเฉพาะตัวแบบการบรรลุจุดมุ่งหมาย (goal-attainment model) ซึ่งนอกจากมีสาเหตุมาจากเจ้าของโครงการหรือนักวิจัยต้องการทราบผลสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการอย่างเดียวแล้ว ยังเป็นเพราะการขาดความรู้เกี่ยวกับตัวแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะแบบอื่น ๆ อีกด้วย

4) การขาดความสัมพันธ์ที่พึงปรารถนาระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกับนักประเมินผล ผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการประเมินผล อาจเป็นเพราะไม่เห็นคุณค่า สำหรับประเทศไทย ปัญหาข้อนี้สัมพันธ์กับการขาดวัฒนธรรมการประเมินผล ทั้งที่วัฒนธรรมการประเมินผลกลายเป็นวัฒนธรรมโลกาภิวัตน์ไปแล้ว แต่ในประเทศไทยยังไม่มีแนวคิดแก้ไขกันอย่างจริงจัง ทางด้านนักประเมินผลนโยบายสาธารณะเองก็รวมตัวกันไม่ค่อยได้ จึงขาดอำนาจต่อรอง ทั้งในแง่ความเชื่อถือและการขอทุนทำวิจัย

5) การขาดแคลนการสะสมองค์ความรู้และภูมิปัญญาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทางสังคม เมื่อนำมาวิเคราะห์กับสังคมไทย ปัญหาข้อนี้นับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุด เห็นได้ชัดว่าประเทศไทยต้องเริ่มต้นใหม่ ทุกครั้งที่เริ่มโครงการเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม หากมีการเริ่มต้นที่ดีย่อมไม่ก่อให้เกิดปัญหา แต่ส่วนใหญ่เป็นการเริ่มต้นที่ไม่มีประสิทธิผล เพราะไม่ได้คิดบนฐานของบทเรียนความสำเร็จหรือล้มเหลวที่ผ่านมาจึงขาดพื้นฐานต่อยอดและการสะสมองค์ความรู้

ด้วยปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนตั้งคำถามว่า ใครควรเป็นผู้รับผิดชอบต่อการแก้ปัญหาวิกฤติทางความรู้นโยบายสาธารณะไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขาดทฤษฎีโครงการ และทำไมไม่แก้ไขปัญหานี้ ในเบื้องต้นผู้เขียนมองว่า มหาวิทยาลัยไทยจะต้องเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อปัญหานี้ เพราะมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาสูงสุดของประเทศ ทำหน้าที่ผลิตและสะสมความรู้โดยตรง ส่วนที่ยังไม่มีการแก้ไขอาจเป็นเพราะยังไม่ทราบปัญหา หรือทราบแล้วแต่ไม่ได้คิดแก้ปัญหาอย่างจริงจัง ผู้เขียนใคร่ขอให้ออกเสนอแนะในการแก้วิกฤติความรู้นโยบายสาธารณะไทยในส่วนของทฤษฎีโครงการ 3 ด้าน อันประกอบด้วย 1) การพัฒนาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ 2) การพัฒนางานวิจัยสาขาวิชานโยบายสาธารณะ และ 3) การพัฒนาสมาคมวิชาชีพสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

การพัฒนาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ สามารถกระทำได้โดย 1) การพัฒนาการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพราะ นโยบายสาธารณะเป็นองค์ความรู้สำคัญและมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนและโครงการทางสังคมเพื่อพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาทางสังคมและปัญหาความยากจน แต่ความรู้ทางด้านนโยบายสาธารณะของไทยที่ผ่านมาดูเสมือนเติบโตช้ามาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับสาขาอื่นที่พัฒนาคู่ขนานกันขึ้นมา เช่น ทฤษฎีองค์การ และการจัดการภาครัฐ เป็นต้น 2) การจัดให้มีการสอนวิชานโยบายสังคมในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เพิ่มมากขึ้น เพราะนโยบายสังคมเป็นความรู้ที่เชื่อมโยงกับปัญหาสังคม เช่น นโยบายการศึกษา สาธารณสุข ความยากจน สิ่งแวดล้อม การปฏิรูปการเมือง ระเบียบราชการ เพื่อเจาะลึกลงรายละเอียดของพื้นที่นโยบายแต่ละด้าน และเห็นปัญหาที่ชัดเจนยิ่งขึ้น และ 3) การพัฒนาการศึกษาวิชาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ โดยหันมาเน้นแนวทางการประเมินผลที่มุ่งเน้นทฤษฎี เพราะจะได้บูรณาการความรู้ 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ทฤษฎีสังคมศาสตร์ ทฤษฎีโครงการ และทฤษฎีการประเมินผล เนื่องจากในปัจจุบันการศึกษาวิชาการประเมินผลของไทยยังมุ่งเน้นเฉพาะทฤษฎีการประเมินผลหรือระเบียบวิธีวิจัยประเมินผลด้านเดียว และขาดความเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เพราะไปผูกโยงกับการประเมินผลการศึกษาหรือการประเมินผลอื่น มากกว่านโยบายสาธารณะ

การพัฒนางานวิจัยทางด้านนโยบายสาธารณะ สามารถกระทำได้โดยการให้ทุนสนับสนุนการวิจัยในสาขานโยบายสาธารณะไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นการพัฒนาและยกระดับองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไทย โดยเฉพาะสาขาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นสาขาที่หาค่องความรู้เกี่ยวกับสังคมไทยได้ยากมาก ประเด็นหนึ่งที่ควรพิจารณาด้วย คือ ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ทุนให้แคบลงอีกหรือไม่ เนื่องจากบางครั้งผู้วิจัยที่ได้รับทุนในงานวิจัยสาขานโยบายสาธารณะกลับไม่ได้ศึกษาทางด้านนโยบายสาธารณะ

ด้านการพัฒนาสมาคมวิชาชีพทางด้านนโยบายสาธารณะ สามารถกระทำได้โดยที่นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะมีการรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมวิชาชีพของตนเอง จัดระเบียบการเป็นสมาชิก ออกวารสาร จัดประชุม นำเสนอผลงาน ให้ทุนวิจัย ทุนงาน และรายงานความเคลื่อนไหวทางวิชาการใหม่ ๆ และเชื่อมโยงกับองค์กรวิชาชีพทางด้านนโยบายสาธารณะในระดับสากล เพื่อผลักดันความก้าวหน้าทางวิชาการและพัฒนาความเป็นวิชาชีพอย่างจริงจังต่อไป ดังเช่น สมาคมนโยบายสาธารณะ หรือสมาคมนักวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะในต่างประเทศ

## สรุป

แม้ประเทศไทยจะได้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานมากกว่า 50 ปี และมีการเรียนการสอนสาขานโยบายสาธารณะ การวางแผนและการบริหารโครงการอย่างแพร่หลาย ในสถาบันอุดมศึกษา แต่เรายังขาดความรู้เรื่องทฤษฎีโครงการ ดังนั้นนโยบายและโครงการของไทยที่ผ่านมา จึงได้เกิดขึ้นในลักษณะเหมือนเชิงสุ่มหรือเป็นการทดลองผิดลองถูก มากกว่าที่จะเกิดขึ้นโดยอาศัยฐานทางทฤษฎีโครงการอย่างจริงจัง ดังตัวอย่างโครงการ SML และโครงการ พพพ. ที่ได้วิเคราะห์มาในบทความนี้ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า สภาพการขาดทฤษฎีเช่นนี้เป็นสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวทางการพัฒนาของประเทศ ที่เกิดจากวิกฤติทางความรู้ทางด้านนโยบายสาธารณะของประเทศไทย ส่งผลให้เกิดความเสียหายตามมาอย่างร้ายแรง การขาดนโยบายโครงการทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางด้านนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เพราะในทุกครั้งที่มีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะขาดทฤษฎีที่จะใช้เป็นแนวทางนำในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ต้องเริ่มต้นคิดโครงการและกิจกรรมในแต่ละโครงการใหม่ไปเรื่อย ๆ โดยไม่มีองค์ความรู้หรือไม่มีกรนำความรู้หรือภูมิปัญญาเดิมมาใช้และหาทางต่อยอดเพื่อพอกพูนความรู้ให้่องงามยิ่งขึ้น ปัญหาที่กล่าวมานี้ มหาวิทยาลัยไทยที่จัดการเรียนการสอนทางด้านนโยบายสาธารณะควรจะต้องเร่งแก้ไข ผู้เขียนเสนอให้แก้ไขโดยให้มหาวิทยาลัยมุ่งพัฒนาบทบาท 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษาทางด้านนโยบายสาธารณะ ด้านการพัฒนางานวิจัย และด้านการพัฒนาสมาคมวิชาชีพทางด้านนโยบายสาธารณะ

## เอกสารอ้างอิง

- กนกพร รัตนสุธีระกุล. (2548). *SML กับการพัฒนา (นายทุน) หรือชุมชน*. [www.http://thaingo.org](http://thaingo.org).
- กลุ่มการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและระหว่างประเทศ. (2548). *เอกสารประกอบโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. ข่าวสด. 28 กรกฎาคม 2551.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2549). *ทักษิณา-ประชานิยม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- Bickman, L., (Ed.). (1987). *Using program theory in evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bogason, P. (2006). Networks and bargaining in policy analysis. In Peter, B. Guy, and Pierre, Jon, (Eds.). *Handbook of public policy*. London: Sage Publications.
- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. California: Sage Publications.
- Dahler-Larsen, P. (2006). Evaluation after disenchantment? Five issues shaping the role of evaluation in society. In Shaw, Ian F., Greene, Jennifer, and Mark, Melvin M. *Handbook of evaluation: Policies, programs and practices*. London: Sage Publications.
- Donaldson, S. I. (2003). *Evaluating social programs and problems: Visions for the new millennium*. NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- \_\_\_\_\_. (2005). Theory-driven program evaluation in the new millennium. In Stern, Elliot, ed. *Evaluation research methods*, Volume III. London: Sage Publications.
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R. (2004). *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines*, 3<sup>rd</sup> ed. NY: Pearson.

- Lipsey, M. W. (1997). What can you build with thousands of bricks? Musings on the cumulation of knowledge in program evaluation. In Rog, Debra, Fournier, and Deborah, Fournier, eds. *Progress and future directions in evaluation: Perspectives on theory, practice, and methods*. California: Jossey-Bass Publishers.
- McLaughlin, A. J., & Jordan, B. G. (2004). Using Logic Models. In Wholey, Joseph S., Hatry, Harry P., and Newcomer, Kathryn E., eds. *Handbook of practical program evaluation*, 2<sup>nd</sup> ed. California: Jossey-Bass Publishers.
- McLaughlin, W. M. (1987). Implementation realities and evaluation design. In Shadis, Jr., William R. and Reichardt, Charles S., eds. *Evaluation studies, Review annual, 12*. London: Sage Publications.
- Minkler, M., & Wallerstein, N. (Eds.). (2008). *Community-based participatory research for health*, 2<sup>nd</sup> ed. San Francisco: John Wiley & Sons, Publishers.
- Parsons, W. (1995). *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Stufflebeam, D. L. (2001). *Evaluation models: New direction for evaluation, Number 89*. California: Jossey-Bass Publishers.
- Weiss, C. H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. In Rog, Debra, Fournier and Deborah, Fournier, eds. *Progress and future directions in evaluation: Perspectives on theory, practice, and methods*. California: Jossey-Bass Publishers.
- Wholly, J. S. (2004). Evaluability assessment. In Wholey, Joseph S., Hatry, Harry P., & Newcomer, K., eds. *Handbook of practical program evaluation*. California: Jossey-Bass.
- Winter, Soren. (1990). Integrating implementation research. In Palumbo, Dennis J. and Calista, Donald J., eds. *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. NY: Greenwood Press.