

ทฤษฎีโครงการและวิกฤติความรู้ด้านทฤษฎีสาเหตุและผล ของนโยบายสาธารณะไทย

Program Theory and Knowledge Crisis in Relation to the Causal Theory of Thailand's Public Policy

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ¹

Ruangvit Getsuwan

บทคัดย่อ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาเพื่อนำความรู้ทางสังคมศาสตร์ไปปรับใช้สังคม สำหรับทฤษฎีโครงการ (program theory) เป็นตัวแบบที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของโครงการต่อการแก้ไขปัญหาและสร้างผลการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นแก่สังคม ทฤษฎีโครงการเป็นพื้นฐานที่ทำให้เกิดการพัฒนาทฤษฎีการกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของคำถามวิจัยประเมินผล และตอบคำถามวิจัยประเมินผล องค์ความรู้ที่พัฒนาจากทฤษฎีโครงการจะเป็นพื้นฐานของการจัดทำโครงการต่อไปในอนาคต หากทฤษฎีโครงการได้รับการสะสมมากเข้า ก็จะกลายเป็นที่มาของกรอบแนวคิดในการดำเนินนโยบายและโครงการในยุคหลัง เหมือนดั่งองค์ความรู้ที่สังคมตะวันตกสรุปไว้ แต่สำหรับประเทศไทยทั้งที่มีแผนพัฒนาสังคม และมีนโยบายในการแก้ปัญหาคนจนมาอย่างยาวนานร่วม 50 ปี ทว่าความรู้เรื่องทฤษฎี โครงการของไทยเราเองกลับพัฒนามาน้อยมาก ดังตัวอย่าง ความล้มเหลวของนโยบาย SML สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเปลี่ยนชื่อและเปลี่ยนรูปไปสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ การขาดองค์ความรู้เช่นนี้ทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างสับสนและถูกกำหนดโดยผลประโยชน์ทางการเมืองด้านเดียว ซึ่งไม่ใช่เฉพาะแต่นโยบาย SML

¹ รองศาสตราจารย์ และอธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ e-mail: getsuwan07@yahoo.com

ที่ยกตัวอย่างเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงการดำเนินนโยบายสังคมทั้งหมดของไทย การบริหารนโยบายสาธารณะของไทยในปัจจุบันจึงตกอยู่ภายใต้สภาวะวิกฤติของการขาดทฤษฎีเชิงสาเหตุและผล 5 ประการ ได้แก่ (1) การขาดกรอบแนวคิดโครงการที่เพียงพอ (*inadequate program conceptualization*) (2) การนำโครงการไปปฏิบัติที่ไม่ดี (*poor program implementation*) (3) การประเมินผลโครงการที่ไม่ตอบสนองต่อความต้องการใช้ประโยชน์ (*insensitive program evaluations*) (4) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกับนักประเมินผลไม่ดี (*poor stakeholder-evaluator relations*) และ (5) การขาดแคลนการสะสมความรู้และภูมิปัญญาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาสังคม (*scarcity of cumulative knowledge and wisdom about social problem solving*) ปัญหาที่น่าคิด คือ การพัฒนาทฤษฎีโครงการของไทยควรเป็นบทบาทของใคร และทำไมจึงไม่พัฒนา

คำสำคัญ: ทฤษฎีโครงการ นโยบายที่มีทฤษฎีรองรับ

Abstract

Public policy is a concept that applies social knowledge to the service of society. Program theory is a model that reflects a project's roles in problem solving and social change and is fundamental for theory development, identification and priority of evaluation of questions and answers. Knowledge developed from program theory constitutes basic information for programs of the future. The accumulated program theories will become a framework for late-developed policies and programs as Western knowledge. For Thailand, even with social development plans and poverty policies for the period of 50 years, knowledge of program theory has been

only slightly developed, as can be seen for example in the failure of the SML policy during the Thaksin Administration, which were changed, both in name and pattern, during the Surayut Administration. However, presently, no program theory has supported this policy, and knowledge scarcity has resulted in confusing implementation influenced by politic benefit only. The lack of program theory covers not only the SML policy but also all social policies of Thailand. Public policy management of Thailand has been considered in five causal theory crises; namely, (1) inadequate program conceptualization, (2) poor program implementation, (3) insensitive program evaluations, (4) poor stakeholder-evaluator relations, and (5) scarcity of cumulative knowledge and wisdom about social problem solving. The problems to be taken into consideration are: who should be responsible for the development of program theory, and why has this theory not been developed?

Keywords: Program Theory, Theory-Based Policy

1. บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวคิดที่เกิดจากการนำความรู้ไปปรับใช้สังคม นักสังคมศาสตร์สมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีความหวังอย่างมากว่าความรู้ทางสังคมศาสตร์จะช่วยปรับปรุงสังคมให้ดีขึ้น ต่อมาจึงเกิดนโยบายสาธารณะและโครงการต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะนโยบายสังคมที่ยิ่งใหญ่ (the Great Society) ในทศวรรษ 1960 สำนักคิดสำนักหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังความคิดนี้ คือ การทดลองทางสังคม (experimenting society) ซึ่งเชื่อว่าสามารถนำวิธีการทดลองหรือกึ่งทดลองไปใช้กับสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพที่สุดได้ (Dahler-Larsen, 2006: 143)

การนำนโยบายหรือโครงการไปพัฒนาสังคมหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ อาศัยทฤษฎี (theory-based program) ซึ่งอาศัย กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่ได้จากความรู้ทางสังคมศาสตร์และโครงการกับการเกิดเชิงสุ่ม (random program) ซึ่งเกิดตามแต่ผู้กำหนดนโยบายจะนึกได้ บางครั้งก็มุ่งหาเสียมากกว่ากระทำจริง ดังที่เรียกว่า “การกระทำเชิงสัญลักษณ์” (symbolic action) แต่ระยะประมาณ 30 ปีมานี้ นโยบายหรือโครงการที่อาศัยทฤษฎีจะได้รับการยอมรับมากกว่าการกระทำเชิงสัญลักษณ์ เช่น วินเตอร์ (Winter, 1990: 19-21) เสนอว่าในกระบวนการก่อรูปนโยบาย (policy formation) ต้องพิจารณาด้วยว่านโยบายนั้นมีทฤษฎีเชิงสาเหตุและผล (causal theory) รองรับหรือไม่ หรือในการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้มีการพัฒนาทฤษฎีการประเมินผลใหม่ ๆ หลายทฤษฎี เช่น ฮอลีย์ (Wholey, 1979) ได้พัฒนาทฤษฎีการประเมินความน่าจะเป็นของการประเมินผล (evaluability assessment) เพื่อให้ค้นหาว่าโครงการมีทฤษฎีรองรับอย่างมีเหตุผลหรือไม่ ซึ่งเป็นการประเมินก่อนที่จะลงมือประเมินผลอย่างเป็นทางการ หรือเชนและโรสซี (Chen & Rossi, 1983) เสนอว่าทฤษฎีการประเมินผลควรรวมทฤษฎีสังคมศาสตร์เข้าไปด้วย ไม่ใช่มีเพียงหลักความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลที่ตั้งเป็นข้อสมมติชั่วคราวช่วงปลายทศวรรษ 1980 การประเมินผลที่อาศัยโครงการ (program-based evaluation) กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยม ส่วนแนวคิดเรื่องการประเมินผลที่อาศัยทฤษฎีก็พบเห็นมากขึ้น รวมทั้งมีงานเขียนเกี่ยวกับตัวแบบตรรกะ (logic model) ซึ่งมีความหมายคล้ายกันมากกับทฤษฎีโครงการ (program theory) เกิดขึ้นทั่วไป สาเหตุที่ทฤษฎีได้รับความสนใจมากเนื่องจากนโยบายหรือการประเมินผลที่อาศัยทฤษฎีจะมีความแข็งแกร่งและตรงประเด็นมากกว่านโยบายหรือการประเมินผลเชิงสุ่มซึ่งกระทำโดยที่ไม่มีทฤษฎี (Weiss, 1997: 41-43)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายบทบาทและความสำคัญของทฤษฎีโครงการต่อการพัฒนาความรู้ในสาขานโยบายสาธารณะและการประเมินผลนโยบายสาธารณะและวิเคราะห์ให้เห็นปัญหาที่เกี่ยวกับทฤษฎีโครงการที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไข เนื้อหาของบทความแบ่งออกเป็น 4 ตอน คือ (1)

กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ (2) บทวิเคราะห์ (3) ข้อเสนอแนะ และ (4) บทสรุป

2. กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีโครงการ

ทฤษฎีโครงการได้รับความสนใจจากแวดวงวิชาการนโยบายสาธารณะและการประเมินผลมานานแล้ว หากย้อนกลับไปที่จุดเริ่มต้นจะพบว่าในหนังสือของซัคแมน (Suchman, 1967; cited in Weiss, 1997: 41) ได้กล่าวถึงทฤษฎีโครงการไว้หลายครั้ง โดยเฉพาะการพูดถึงความล้มเหลวของโครงการ 2 แบบ แบบหนึ่ง ได้แก่ ความล้มเหลวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation failure) ซึ่งหมายถึงความล้มเหลวที่โครงการไม่สามารถนำกิจกรรมที่ตั้งใจไปปฏิบัติได้ เช่น ฝ่าตัดไม่สำเร็จ และอีกแบบหนึ่ง ได้แก่ ความล้มเหลวทางทฤษฎี (theory failure) ซึ่งหมายถึง ความล้มเหลวของกิจกรรมที่ไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา เช่น ฝ่าตัดสำเร็จ แต่คนใช้ตาย ต่อจากนั้นก็ยังมีหนังสือที่กล่าวถึงทฤษฎีโครงการโดยตรงออกมาหลายเล่ม โดยเฉพาะทางด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เช่น หนังสือของบิคแมน (Bickman, 1987) ชื่อ “Using program theory in evaluation” หรือหนังสือของเชน (Chen, 1990) ชื่อ “Theory-Driven Evaluation” เป็นต้น

2.1.1 ความหมายของทฤษฎีโครงการ นักวิชาการได้ให้ความหมายของทฤษฎีโครงการไว้แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น (Donaldson, 2005: 51)

บิคแมน (Bickman) เมื่อปี ค.ศ. 1989 นิยามว่า “ทฤษฎีโครงการเป็นการสร้างตัวแบบที่มีเหตุผลและน่าฟัง เพื่ออธิบายว่าโครงการหนึ่ง ๆ จะก่อให้เกิดผลอย่างไรบ้าง”

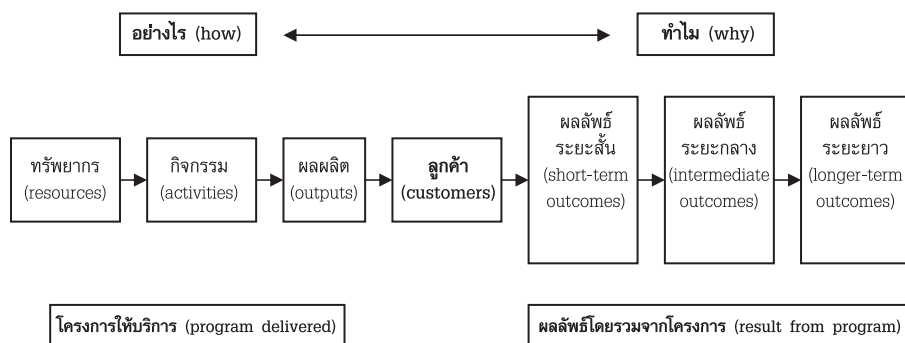
ลิปซี (Lipsey) เมื่อปี ค.ศ. 1993 นิยามว่า “ทฤษฎีโครงการเป็นชุดของข้อเสนอที่สนใจการทำงานในกล่องดำ (black box) ระหว่างการแปรเปลี่ยนปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิต นั่นคือ ดูว่าสถานการณ์ที่เลวร้ายได้เปลี่ยนไปเป็นสถานการณ์ที่ดีขึ้นโดยผ่านทางการปฏิบัติการของปัจจัยนำเข้าอย่างไรบ้าง”

โดนัลด์สัน (Donaldson) เมื่อปี ค.ศ. 2001 นิยามว่า “ทฤษฎีโครงการเป็นกระบวนการที่ซึ่งองค์ประกอบของโครงการได้รับการสนับสนุนว่าจะมีผลต่อกระทบต่อผลลัพธ์และเงื่อนไขที่เชื่อว่ากระบวนการนี้จะนำไปสู่การปฏิบัติ”

ทฤษฎีโครงการกับทฤษฎีสังคมศาสตร์ไม่ใช่สิ่งเดียวกัน แต่มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ทฤษฎีโครงการอันเป็นที่พึงปรารถนามากที่สุดนั้นต้องมีรากฐานมาจากทฤษฎีสังคมศาสตร์หรืออย่างน้อยมีความสอดคล้องกับทฤษฎีสังคมศาสตร์หรืองานวิจัยที่ทำมาก่อนหน้านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินโครงการเพื่อแก้ปัญหาสังคมบางกรณีอาจยังไม่มีทฤษฎีหรือการวิจัยที่ทำมาก่อน กรณีเช่นนี้ทฤษฎีโครงการอาจใช้ข้อมูลจากประสบการณ์ การสังเกตหรือทำวิจัยบุกเบิกเพื่อทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับโครงการก็ได้

2.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีโครงการกับตัวแบบตรรกะ (logic model) ทฤษฎีโครงการ (program theory) กับตัวแบบตรรกะ (logic model) มีความหมายคล้ายกันมาก แต่ไม่ใช่สิ่งเดียวกันทีเดียว ตัวแบบตรรกะ หมายถึง ตัวแบบที่อธิบายว่าโครงการจะทำงานภายใต้เงื่อนไขของสภาพแวดล้อมที่แน่นอนเพื่อแก้ปัญหาที่กำหนดได้อย่างไร (McLaughlin & Jordan, 2004: 8) ตัวแบบตรรกะจะเน้นลักษณะของสิ่งที่ถูกประเมิน (evaluated) เช่น นโยบาย โครงการ สิ่งที่ทดลอง และวิธีการของนโยบายหรือโครงการ โดยมีฐานคิดว่าสิ่งนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามที่คาดหวัง ส่วนทฤษฎีโครงการมีความหมายคล้าย ๆ กัน คือ หมายถึงฐานคติเกี่ยวกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยโครงการซึ่งจะทำให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ตั้งใจ (Lipsey, 1997: 8)

เหตุที่กล่าวว่าตัวแบบตรรกะกับทฤษฎีโครงการไม่เหมือนกันทีเดียว ก็เพราะตัวแบบตรรกะเป็นการแสดงเป็นรูปความสัมพันธ์เชิงเหตุผล แต่ทฤษฎีโครงการเป็นกระบวนการคิดในเชิงทฤษฎีที่คิดต่อจากนั้น กล่าวคือ ตัวแบบตรรกะ หมายถึง ตัวแบบที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ของโครงการตั้งแต่ทรัพยากรจนถึงผลลัพธ์ ดังตัวอย่างที่แสดงในรูปที่ 1 ส่วนทฤษฎีโครงการเป็นกระบวนการคิดหาเหตุผลและข้อสรุปในเชิงทฤษฎี ซึ่งเกิดจากการวิเคราะห์ตัวแบบตรรกะอีกทอดหนึ่ง ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าตัวแบบตรรกะเป็นเครื่องมือในการสร้างทฤษฎีของทฤษฎีโครงการ



ภาพที่ 1 ตัวแบบตรรกะพื้นฐาน (basic logic model)

ที่มา: (McLaughlin & Jordan, 2004, p. 9)

ในภาพที่ 1 ตัวแบบตรรกะประกอบด้วยส่วนประกอบหลัก ๆ 5 ส่วน ได้แก่ (1) ทรัพยากร (resources) หมายถึง 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 (5) ผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหรือผลประโยชน์ที่เป็นผลมาจากกิจกรรมและผลผลิต ตามปกติโครงการมีผลลัพธ์หลายอย่างและเรียงเป็นลำดับกัน บางครั้งเรียกว่า “โครงสร้างผลลัพธ์ของโครงการ” (program’s outcome structure) ลำดับแรก ได้แก่ ผลลัพธ์ระยะสั้น (short-term outcomes) เป็นผลลัพธ์ที่มีสาเหตุหรือใกล้ชิดกับผลผลิตมากที่สุด ลำดับที่สอง ได้แก่ ผลลัพธ์ระยะกลาง (intermediate outcomes) ซึ่งเป็นผลมาจากผลลัพธ์ระยะสั้น และลำดับที่สาม ได้แก่ ผลลัพธ์ระยะยาว (longer-term outcomes) หรือบางครั้งเรียกว่า “ผลกระทบของโครงการ” (program impacts) อันเป็น ผลสะสมจากผลลัพธ์ระยะกลาง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางบริบท (contextual factors) ที่อยู่นอกโครงการและไม่อาจควบคุมได้

ปัจจัยทางบริบทมี 2 ประเภท ประเภทแรก ได้แก่ ตัวแปรมาก่อน (antecedent variables) หมายถึง สิ่งที่มีอยู่ก่อนเริ่มโครงการ เช่น คุณลักษณะของลูกค้า ตัวแปรทางภูมิศาสตร์ และปัจจัยทางเศรษฐกิจ ส่วนประเภทที่สอง ปัจจัยสื่อกลาง (mediating factors) หมายถึง อิทธิพลที่เกิดขึ้นในขณะที่เริ่มลงมือดำเนินการตามโครงการ เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลง การมีนโยบายใหม่เกิดขึ้น เศรษฐกิจตกต่ำ หรือมีโครงการใหม่ ๆ เข้ามาแข่งขันกับโครงการที่กำลังทำอยู่ในเวลานั้น

สำหรับทฤษฎีโครงการเป็นกระบวนการคิดหาเหตุผลในเชิงทฤษฎีที่ต่อจากตัวแบบตรรกะ เช่น จากตัวแบบตรรกะดังกล่าวข้างต้น หากนำมาวิเคราะห์เพื่อค้นหาความสัมพันธ์ระหว่างการให้บริการของโครงการกับผลลัพธ์ของโครงการ เช่น อะไรเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ หรือมีหลักฐานอะไรที่จะสนับสนุนข้อสรุปว่าการให้บริการกับผลลัพธ์มีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลต่อกัน การวิเคราะห์เช่นนี้เรียกว่า “ทฤษฎีโครงการ” ซึ่งมีลักษณะทั้งเป็นการวิจัยและการประเมินผล กล่าวคือ หากมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างความรู้เกี่ยวกับโครงการก็เป็นการวิจัย แต่ถ้ามีจุดมุ่งหมายเพื่อการตีค่าหรือตัดสินคุณประโยชน์ก็เป็นการประเมินผล ทฤษฎีโครงการมีประโยชน์ที่ช่วยให้เกิดคำถามในการประเมินผล และมองความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมกับผลลัพธ์ โดยไม่มุ่งประเมินเฉพาะด้านผลลัพธ์อย่างเดียว (Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004: 79-80)

ทฤษฎีโครงการมีประโยชน์ในแง่ที่ช่วยปรับปรุงการออกแบบการประเมินผลและเป็นกรอบแนวคิดในการแปลผลการประเมินผล ช่วยให้เห็นตัวแปรที่จะวิจัยช่วยคาดการณ์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และสรุปว่าการดำเนินโครงการสำเร็จหรือล้มเหลว (Lipsey, 1997: 8)

2.1.3 องค์ประกอบของทฤษฎีโครงการ รอสซี และคณะ (Rossi et al, 2004; cited in Donaldson & Lipsey, 2006: 64-65) อธิบายว่าทฤษฎีโครงการประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ได้แก่

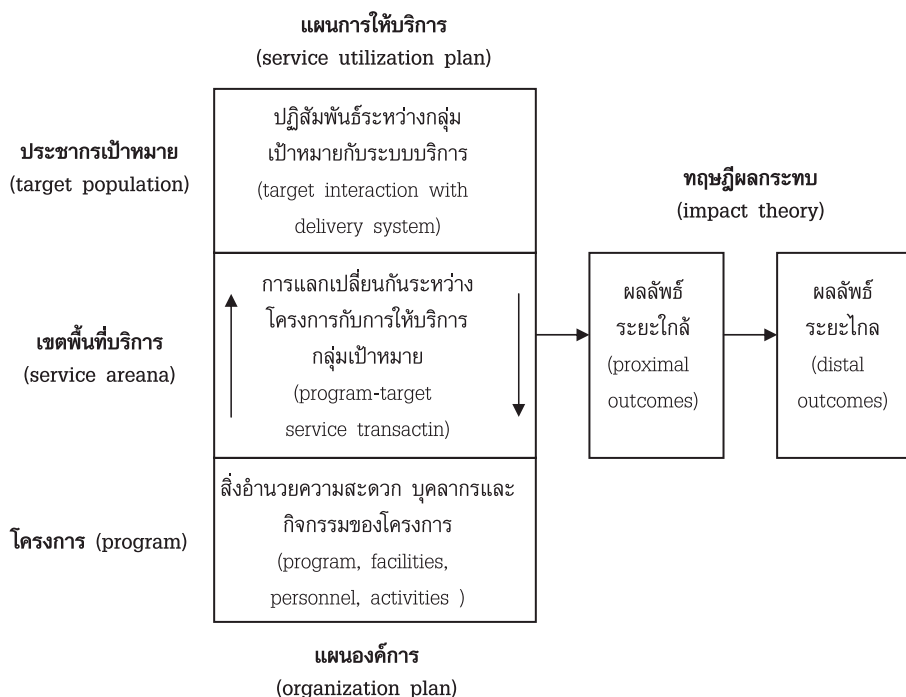
1) แผนองค์การ (organizational plan) หมายถึง แผนการรวบรวมการจัดและแจกจ่ายทรัพยากร ตลอดจนแผนการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างระบบบริการและ

รักษาระบบเอาไว้

2) แผนการให้บริการ (service utilization plan) หมายถึง แผนการให้ประชากรเป้าหมายได้รับบริการตามที่นโยบายหรือโครงการกำหนดไว้

3) ทฤษฎีผลกระทบ (impact theory) หมายถึง ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายที่เกิดแก่ประชากรเป้าหมายซึ่งได้รับประโยชน์ทางสังคมที่พึงปรารถนา

แผนองค์การกับแผนการให้บริการจะประกอบกันเป็นทฤษฎีกระบวนการโครงการ (program process theory) และเมื่อรวมกับอีกส่วนหนึ่งที่เป็นผลกระทบตามทฤษฎีผลกระทบ (impact theory) ก็จะกลายเป็นหลักตรรกะของโครงการ (program logic) หรือทฤษฎีโครงการ (program) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับการประเมินผล แสดงได้ดังภาพที่ 2

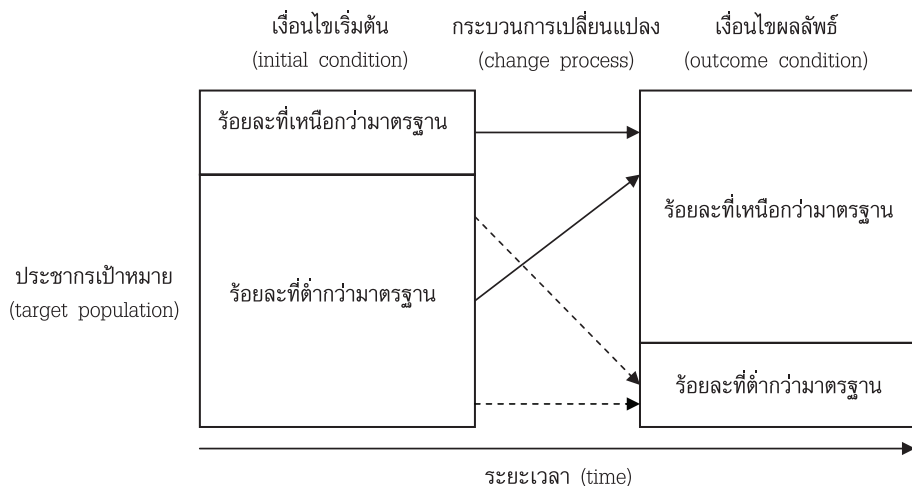


ภาพที่ 2 แผนภาพของทฤษฎีโครงการ (program theory of diagram)

ที่มา: (Rossi et al, 2004; cited in Donaldson & Lipsey, 2006: 65)

ตามรูปที่ 2 ทฤษฎีโครงการ ประกอบด้วยแผนองค์การ แผนให้บริการ และผลกระทบ โดยองค์การเตรียมทรัพยากรไว้ปฏิบัติในเขตพื้นที่ตามแผนและนำแผนไปปฏิบัติ โดยมุ่งหวังเพื่อให้ประชากรเป้าหมายได้รับบริการ และเกิดผลกระทบ คือ การเปลี่ยนแปลงต่อสังคม ทฤษฎีโครงการพัฒนามาจากการให้บริการตามโครงการและบริบทแวดล้อม โดยมีแนวคิดที่ว่าโครงการเป็นตัวแปรอิสระที่เมื่อทดลองหรือปฏิบัติการแล้วจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เมื่อมองตามนี้ผลกระทบจึงมีฐานะเป็นตัวแปรตาม ซึ่งมุ่งเน้นที่การเปลี่ยนแปลงตามที่โครงการต้องการ ได้แก่ ผลกระทบทางสังคม และจิตวิทยาหรือพฤติกรรม แต่การเปลี่ยนแปลงอาจไม่ได้เกิดจากโครงการอย่างเดียว อาจมีผลมาจากการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากโครงการด้วย อย่างไรก็ตาม สำหรับทฤษฎีโครงการแล้ว ผลลัพธ์ที่ต้องการ คือ การเปลี่ยนแปลงตามแผนเสมอ เพราะจะทำให้โครงการเกิดความสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับทฤษฎีและการวิจัยทางสังคมศาสตร์ กระนั้นในบางครั้งทฤษฎีและการวิจัยที่ใช้เป็นฐานอ้างอิงก็มิใช่เพียงพอ จึงต้องสร้างคำอธิบายจากข้อมูลที่ได้จากการประเมินผลก่อน ซึ่งอาจเป็นข้อสังเกตหรือการวิจัยบุกเบิกที่พัฒนาไปสู่ข้อเสนอเพื่อการทดสอบเป็นทฤษฎีต่อไป

สำหรับโครงการทางสังคม สถานการณ์ที่ส่วนต่าง ๆ ในโครงการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันนั้นเป็นเงื่อนไขกำหนดว่าโครงการจะมีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะกระบวนการเปลี่ยนแปลงของโครงการและการปรับปรุงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างในภาพที่ 3

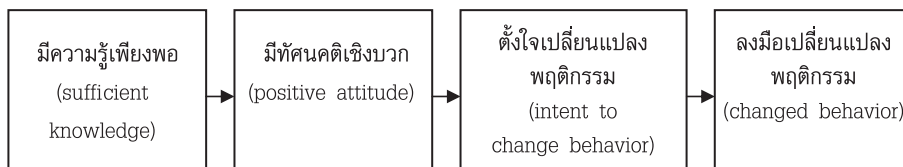


ภาพที่ 3 ผลกระทบของโครงการในฐานการเปลี่ยนแปลงต่อประชากรเป้าหมาย
ที่มา: (Lipsey, 1997: 10)

ในภาพที่ 3 เงื่อนไขเริ่มต้น คือ มีประชากรเป้าหมายอยู่ต่ำกว่าระดับเส้นมาตรฐาน เช่น อาจจะเป็นนักเรียนชั้นประถมอ่านออกเขียนได้ต่ำกว่าเกณฑ์ หรือเด็กกลุ่มเสี่ยงจากครอบครัวแตกแยก คนที่กระทำผิดกฎหมาย ผู้ใหญ่ที่ไม่มียานพาหนะ ครอบครัวที่ไม่มีบ้านหรือปัญหาสังคมอื่น ๆ แต่รัฐบาลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลต้องการแก้ปัญหาจึงจัดทำโครงการขึ้น โครงการจึงเป็นตัวนำกระบวนการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์โดยยกระดับประชากรเป้าหมายให้สูงกว่ามาตรฐาน แต่ก็อาจเกิดผลลัพธ์อื่นด้วย เช่น มีคนที่อยู่ในสภาพที่ไม่เปลี่ยนแปลงจำนวนหนึ่ง หรือมีคนแย่ลงกว่าเดิม ซึ่งดูได้จากสถานภาพ พฤติกรรม สถานการณ์หรือตัวชี้วัดต่าง ๆ

ส่วนกระบวนการเปลี่ยนแปลงในโครงการอาจใช้ความรู้จากตัวแบบสภาวะตามขั้นตอน (stage-state model) ซึ่งใช้กับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในหลายเรื่อง ตัวแบบนี้จะแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงในแต่ละขั้น เช่น ขั้นเริ่มต้นของโครงการแก้ไขผู้กระทำผิดคนที่เข้าโครงการอาจไม่ยอมรับว่าตนกระทำผิดกฎหมายหรือมีปัญหา หรือกรณีโครงการรณรงค์เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น การมีความสัมพันธ์ทางเพศอย่างปลอดภัย การลดน้ำหนัก การไม่ใช้ยาเสพติด หรือโครงการอื่น ๆ เมื่อ

โครงการเหล่านี้ดำเนินไปก็จะเริ่มเปลี่ยนแปลงทีละขั้น ค่อย ๆ มีความรู้ มีทัศนคติที่ดี มีความตั้งใจที่จะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมและลงมือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ดังภาพที่ 4



ภาพที่ 4 ตัวแบบความรู้ ทัศนคติและพฤติกรรม (Knowledge-Attitude-Behavior or KAB Model)

ที่มา (Lipsey, 1997, p. 10)

ในภาพที่ 4 ตัวแบบความรู้ ทัศนคติและพฤติกรรม จากโครงการที่รณรงค์ผ่านทางสื่อช่วยให้ประชากรเป้าหมายมีความรู้มากขึ้น ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทัศนคติและความตั้งใจ ในที่สุดจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม การเปลี่ยนแปลงแต่ละขั้นมี 2 ด้าน คือ เปลี่ยนหรือไม่เปลี่ยน เช่น มีความรู้เพียงพอหรือไม่เพียงพอ หรือมีทัศนคติที่ดีเพียงพอหรือไม่เพียงพอ เป็นต้น ตัวแบบความรู้ ทัศนคติและพฤติกรรมนี้ใช้ได้กับโครงการต่าง ๆ หลายโครงการเป็นตัวอย่างที่ช่วยอธิบายให้เห็นว่าทฤษฎีโครงการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างไรบ้าง (Lipsey, 1997: 8-9)

2.2 ความสำคัญของทฤษฎีโครงการต่อการพัฒนาความรู้ทางด้านนโยบายสาธารณะ

ความสำคัญของทฤษฎีโครงการอยู่ที่การอธิบายกลองดำหรือกระบวนการตรงกลางที่อยู่ระหว่างโครงการกับผลลัพธ์ ซึ่งกระบวนการตรงนี้มีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและเกี่ยวเนื่องเป็นลูกโซ่ เหตุผลที่ทฤษฎีโครงการกลายเป็นหัวใจสำคัญของนโยบายสาธารณะ เกิดขึ้นจากเมื่อก่อนเข้าใจกันว่าโครงการมีผลต่อผลลัพธ์โดยตรง แต่เมื่อนักวิชาการนำประสบการณ์ของการนำโครงการไปปฏิบัติในสหรัฐอเมริกาในทศวรรษ 1960 มาทบทวนใหม่ กลับพบข้อค้นพบที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ (McLaughlin, 1987: 75-81)

- 1) โครงการมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ทางอ้อม (treatment effects are indirect)
- 2) การเลือกในการนำโครงการไปปฏิบัติมีผลกระทบต่อผลลัพธ์มากกว่าตัวโครงการ (implementation choice dominate outcomes)
- 3) การนำโครงการไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีพัฒนาการหลายขั้นตอน (implementation is a multistage developmental process)
- 4) ผู้ปฏิบัติในโครงการซึ่งเป็นผู้นำโครงการไปปฏิบัตินั้นมีจุดมุ่งหมายหลายอย่างและแข่งขันกัน (implementers pursue multiple and often competing goals)
- 5) การตัดสินใจในชั้นที่ใกล้กับระดับการให้บริการเป็นการตัดสินใจที่มีอิทธิพลมากที่สุด (decisions made closest to the delivery level are most influential)

กล่าวง่าย ๆ ว่าโครงการไม่ได้มีผลกระทบต่อผลลัพธ์โดยตรง แต่มีสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่ตรงกลางกระทบต่อผลลัพธ์ เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นมา เช่น เดิมเข้าใจว่า “การสอนของครู” มีผลต่อนักเรียนโดยตรง แต่ที่จริงแล้วการสอนของครูไม่ได้เป็นกลไกโดยตรง กลไกโดยตรงที่มีผลต่อการเรียน ได้แก่ “ความรู้เดิมของนักเรียน” “ความเอาใจใส่” “แรงจูงใจ” หรือแม้แต่ “ความวิตกกังวล” ของนักเรียน หรือตัวอย่างโครงการคุณกานินต์ เดิมคิดว่าการให้คำปรึกษาของโครงการจะช่วยให้ผู้หญิงรู้จักคุมกำเนิด แต่ที่จริงไม่ใช่การให้คำปรึกษา หากแต่เป็นรายละเอียดที่ลึกไปกว่านั้น ได้แก่ ระดับ “ความรู้” ที่ผู้หญิงได้รับจากการให้คำปรึกษา หรืออาจเป็น “ระดับความเชื่อมั่น” หรือ “ความกล้า” ที่ผู้หญิงกล้าท้าทายต่อจารีตประเพณีที่ต่อต้านการคุมกำเนิด หรือกล้าท้าทายต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจกับสามี (Weiss, 1997, pp. 46-50) กลไกที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างโครงการกับผลลัพธ์จึงมีมากมาย หรือกล่าวในภาษาวิจัยว่าเป็นตัวแปรที่สาม (the third variables) หรือตัวแปรแทรก (intervening variables) ที่อยู่ตรงกลางระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามนั่นเอง

ทฤษฎีโครงการมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการประเมินผลนโยบาย

สาธารณะ เพราะทำให้เกิดนโยบายหรือโครงการที่มีทฤษฎีรองรับ และการประเมินผลที่มุ่งเน้นทฤษฎี ซึ่งสัมพันธ์กันเป็นวงจร กล่าวคือ ทฤษฎีโครงการและงานวิจัยที่ทำ ก่อนหน้านั้นเป็นพื้นฐานของก่อรูปและกำหนดโครงการ เมื่อนำโครงการไปปฏิบัติและมีการประเมินผล การประเมินผลก็ช่วยสร้างทฤษฎีโครงการใหม่ขึ้นมาอีก รวมทั้งเป็นกรอบแนวคิดที่ช่วยกำหนดคำถามวิจัยและตอบคำถามวิจัยด้วย (Donaldson, 2003, pp. 114-116)

2.3 องค์ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นโดยทฤษฎีโครงการ

องค์ความรู้ที่ถูกสร้างขึ้นโดยทฤษฎีโครงการมีเป็นจำนวนมาก องค์ความรู้เหล่านี้ประกอบกันเป็นทฤษฎีโครงการและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาทฤษฎีโครงการต่อไป ยกตัวอย่างเช่น (Donaldson, 2003, pp. 114-116)

1) เรื่องการให้บริการวัยรุ่น เมอร์ซิเออร์ (Mercier) ไพเอ็ต (Piat) เพลลาตู (Peladeau) และดาเจนเนส (Dagenais) เมื่อปี ค.ศ. 2000 ได้นำทฤษฎีโครงการและการวิจัยที่มีก่อนหน้านี้ รวมทั้งความคิดของเจ้าหน้าที่และการสนทนากลุ่มกับวัยรุ่น ในที่สุดจึงนำมากำหนดเป็นโครงการที่ตรงกับความต้องการวัยรุ่น และทฤษฎีโครงการสามารถอธิบายความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบของโครงการกับตัวแปรแทรกและผลลัพธ์ได้อย่างชัดเจน

2) เรื่องมะเร็งเต้านม เวสต์ (West) และไอเคน (Aiken) เมื่อปี ค.ศ. 1997 สร้างตัวแบบความเชื่อด้านสุขภาพ (health belief model) ว่าปัจจัยที่ทำให้ผู้หญิงมาตรวจมะเร็งเต้านม คือ (1) ความรู้เกี่ยวกับประโยชน์จากการตรวจด้วยเครื่องตรวจมะเร็งเต้านม (2) ความเข้าใจเกี่ยวกับความร้ายแรงของมะเร็งเต้านม (3) การสงสัยว่าตนเป็นมะเร็งเต้านม และ (4) การรู้ถึงอุปสรรคในการตรวจด้วยเครื่องตรวจมะเร็งเต้านม จากนั้นจึงนำไปทดสอบ ผลปรากฏว่าปัจจัยที่มีผลจริง ๆ คือ การสงสัยว่าตนเป็นมะเร็งเต้านม ทำให้สามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการชักจูงให้ผู้หญิงเข้าร่วมโครงการป้องกันมะเร็งเต้านมได้ง่ายกว่าเดิม

3) เรื่องการพัฒนาการเรียนก่อนวัยเรียน เรย์โนลด์ (Reynolds) เมื่อปี

1998 ใช้การวิเคราะห์องค์ประกอบและสมการโครงสร้างทดสอบความพร้อมของเด็กพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความพร้อมของเด็ก คือ การเรียนรู้ภาษาและความสนใจจากครอบครัว ทำให้รู้ชัดถึงปัจจัยสำคัญในการจัดโครงการพัฒนาการเรียนของเด็กก่อนวัยเรียนและนำไปจัดสภาพแวดล้อมได้ถูกต้องยิ่งขึ้น

4) เรื่องการป้องกันอาชญากรรม เคนท์ (Kent) โดเนลสัน (Donaldson) ไวริค (Wyrick) และสมิธ (Smith) เมื่อปี ค.ศ. 2000 พบว่าการติดคุกของอาชญากรและการก่ออาชญากรรมในเวลาต่อมานั้นสัมพันธ์กับการปราบปรามอาชญากรรม การปราบปรามอาชญากรรมมีผลทำให้คดีอาชญากรรมโดยรวมลดลงร้อยละ 47 แต่ปัจจัยที่เป็นตัวกลางระหว่างการปราบปรามอาชญากรรมกับผลลัพธ์นั้นคือการขาดแคลนทรัพยากร ด้วยเหตุนี้การขาดแคลนทรัพยากรจึงเป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อการป้องกันอาชญากรรมมากที่สุด ซึ่งต้องให้ความสำคัญในการบริหารโครงการ

5) เรื่องสุขภาพในที่ทำงาน สภาพการทำงานมีผลต่อสุขภาพ มูลนิธิความเป็นอยู่ที่ดีของแคลิฟอร์เนีย (The California Wellness Foundation) จึงได้เริ่มโครงการส่งเสริมสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีให้กับคนงานและครอบครัวทั่วทั้งรัฐ โดยการกำหนดเป็นเงื่อนไขในการจ้างงาน ปรากฏว่าช่วยปรับปรุงสุขภาพของชาวแคลิฟอร์เนียให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นตัวอย่างของการประยุกต์ทฤษฎีโครงการเข้ากับการปฏิบัติจริง

2.4 การนำทฤษฎีโครงการไปใช้เพื่อปรับปรุงการออกแบบประเมินผล

ทฤษฎีโครงการมี 2 ด้าน คือ ด้านการวิจัย ได้แก่ การสร้างความรู้และนำความรู้ไปใช้ และด้านการประเมินผล ได้แก่ การนำไปตัดสินค่าหรือคุณประโยชน์สำหรับทางด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้น นอกจากนี้จะเป็นกรอบแนวคิดในการประเมินผลแล้ว ทฤษฎีโครงการยังก่อให้เกิดเทคนิคใหม่ ๆ ในการประเมินผลด้วย เช่น การประเมินความเป็นไปได้ของการประเมินผล (evaluability assessment)

การประเมินความเป็นไปได้ของการประเมินผล เป็นการประเมินว่าการประเมินผลเต็มรูปแบบที่จะทำต่อไปนั้นมีความน่าจะเป็นที่จะสำเร็จมากน้อยเพียงใด จะต้องแก้ไขตรงไหนก่อนหรือไม่ จุดที่สนใจมีอยู่ 2 จุด คือ (1) โครงสร้างโครงการ

(program structure) เช่น วัตถุประสงค์ชัดเจนหรือไม่ ผลกระทบที่ต้องการคืออะไร ตัวแบบตรรกะเป็นอย่างไร ตัวแบบวิจัยประเมินผลที่ใช้คืออะไร ผู้ใช้ข้อมูลต้องการข้อมูลไปทำอะไร และ (2) ระเบียบวิธี (methodology) เช่น การวัดในการวิจัยประเมินผลตรงประเด็นหรือไม่ น่าเชื่อถือหรือไม่ จะเพิ่มความตรงประเด็นได้อย่างไร

สาเหตุที่ต้องประเมินความเป็นไปได้ก่อน เพราะเมื่อก่อนสนใจขั้นเตรียมการกันน้อยมาก พอเริ่มต้นก็ลงมือประเมินผลเลย ผลการประเมินออกมาจึงไม่ค่อยถูกต้องและไม่ค่อยได้ใช้ประโยชน์ เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่ไม่ชัด วัดไม่ได้ หรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือไม่ใช่ว่าผู้ใช้ข้อมูลต้องการ หรือผู้ใช้ข้อมูลไม่ยอมรับการประเมินผลและไม่นำไปใช้ปรับปรุงโครงการ การประเมินความเป็นไปได้จึงช่วยให้เกิดการปรับปรุงเสียก่อนเนิ่น ๆ ก่อนประเมินผลจริง นอกจากนี้หากพบว่าการประเมินผลเต็มรูปแบบนั้นเป็นไปได้ก็ต้องมีการปรับปรุงขนานใหญ่ เช่น ทบทวนโครงการใหม่ หรือออกแบบวิจัยประเมินผลใหม่ หรือทำความเข้าใจกับผู้ใช้ข้อมูลใหม่

สำหรับขั้นตอนของการประเมินความเป็นไปได้ของการประเมินผลอาจได้แก่ (Wholey, 2004: 36-42)

1) สร้างความสัมพันธ์กับผู้ใช่ข้อมูลที่เป็นเป้าหมาย (involve intended users) เมื่อมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันแล้ว ก็ตั้งขึ้นเป็นคณะทำงานขึ้นมาเพื่อประเมินความเป็นไปได้ร่วมกัน

2) ทำความเข้าใจกับเจตนาของโครงการ (clarify program intent) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ เพื่อทำความเข้าใจว่าโครงการวัตถุประสงค์อย่างไร ต้องการข้อมูลอะไรบ้าง ต่อจากนั้นจึงนำมาสร้างเป็นตัวแบบตรรกะเพื่อแสดงถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ในโครงการ จากนั้นจึงนำไปให้ผู้ใช่ข้อมูลตรวจสอบอีกรอบหนึ่ง

3) นำโครงการไปทดสอบกับความเป็นจริง (explore program reality) โดยการศึกษาจากเอกสาร ตรวจเยี่ยมโครงการและสอบถามจากผู้รู้ เพื่อทดสอบว่าตัวแบบตรรกะที่สร้างขึ้นนั้นถูกต้องกับความเป็นจริงหรือไม่

4) ตกลงกับผู้ใช่ข้อมูลเพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือตัวแบบตรรกะ

ตามที่จำเป็น (reach agreement on any needed changes in the program design) เมื่อทดสอบความจริงแล้ว ตัวแบบตรรกะ ไม่ตรงกับที่ใช้ข้อมูลคิด ก็ต้องนำมาปรับปรุงใหม่ โดยนักประเมินผลตกลงกับผู้ใช้ข้อมูลว่าจะเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง จากนั้นจึงใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยประเมินผลต่อไป

5) ค้นหาแบบวิจัยประเมินผลที่เป็นทางเลือก (explore alternative evaluation design) ขั้นนี้คือการเลือกตัวแบบวิจัยประเมินผล รวมทั้งการกำหนดวัตถุประสงค์ของการวิจัยประเมินผลและระเบียบวิธีวิจัยประเมินผล เช่น การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การใช้ประโยชน์จากข้อมูล

เมื่อประเมินความเป็นไปได้แล้ว จะทำให้ทราบว่า การประเมินผลเต็มรูปแบบ จะทำได้หรือไม่ รวมทั้งจะต้องแก้ไขอะไรก่อนบ้าง กรณีที่แก้ไขยากก็ต้องรื้อใหม่หมด การประเมินผลความเป็นไปได้จึงมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงโครงการและการประเมินผล ทำให้โครงการสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและการประเมินผลมีประโยชน์ตรงกับความต้องการของผู้ใช้ข้อมูล

3. บทวิเคราะห์

3.1 ปัญหาการขาดทฤษฎีโครงการของไทย ยกตัวอย่างกรณีโครงการ SML สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และนโยบายที่ต่อเนื่องกัน

แม้ประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเกือบ 50 ปี และมีการเรียนการสอนสาขานโยบายสาธารณะ การวางแผนและการบริหารโครงการ อย่างแพร่หลาย แต่ความรู้เรื่องทฤษฎีโครงการกลับไม่ค่อยปรากฏเป็นชิ้นเป็นอัน โดยเฉพาะความรู้ที่เป็นของไทยเราเอง ฉะนั้นในเบื้องต้นจึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายและโครงการของไทยเกิดขึ้นเชิงสุ่มหรือกระทำเป็นสัญลักษณ์มากกว่าหวังผลให้เกิดผลลัพธ์ และอาศัยฐานทางทฤษฎีอย่างจริงจัง

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ โครงการ SML สมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร พ.ศ. 2544-2549 โครงการนี้มีชื่อเต็มว่า “โครงการพัฒนาศักยภาพของ

หมู่บ้าน/ชุมชน” (Small Medium Large: SML) เนื้อหาของโครงการ คือ แบ่งหมู่บ้านออกตามจำนวนประชากรเป็นขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 500 คน) กลาง (500-1,000 คน) และใหญ่ (1,000 คนขึ้นไป) และจัดสรรเงินงบประมาณให้หมู่บ้านเล็ก 200,000 บาทต่อปี หมู่บ้านกลาง 250,000 บาทต่อปี และหมู่บ้านใหญ่ 300,000 บาทต่อปี เป้าหมายของโครงการ ได้แก่ การพัฒนาศักยภาพของประชาชน ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและสร้างผู้นำเพื่อการเปลี่ยนแปลงท้องถิ่น ส่วนวิธีดำเนินงานกระทำโดยจัดประชุมชาวบ้าน คัดเลือกคณะทำงาน รับฟังปัญหาและความต้องการ นำปัญหามาจัดกลุ่ม จัดลำดับความสำคัญ และคัดเลือกโครงการ จากนั้นจึงจัดทำโครงการและดำเนินการโดยเปิดบัญชีเบิกจ่ายเงินและรายงานผลสำหรับตัวอย่างของโครงการในความเป็นจริงมีผู้สำรวจไว้ เช่น (กนกพร รัตนสุธีระกุล, 2548)

1) หมู่บ้านแรก ขนาดกลาง ได้เงินมา 250,000 บาท รายการที่ใช้จ่ายไป ได้แก่

(1) โครงการขยายเสาไฟฟ้าและพาดสาย จำนวนเงิน

200,974.07 บาท

(2) โครงการติดตั้งไฟภายในหมู่บ้าน จำนวนเงิน 19,053 บาท

(3) โครงการติดตั้งไฟสนามกีฬาโรงเรียน จำนวนเงิน 30,000 บาท

2) หมู่บ้านที่สอง ขนาดใหญ่ ได้เงินมา 300,000 บาท นำไปใช้จ่ายในโครงการก่อสร้างขยายท่อประปาของชุมชน และซื้อโต๊ะและอุปกรณ์

3) หมู่บ้านที่สาม ขนาดกลาง ได้เงินมา 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

4) หมู่บ้านที่สี่ ขนาดเล็ก ได้เงินมา 200,000 บาท รายการที่ใช้จ่ายไปได้แก่

(1) ซื้อมือ 13 ตัว ๆ ละ 15,000 บาท เป็นเงิน 195,000 บาท

(2) เงินหมุนเวียน 5,000 บาท

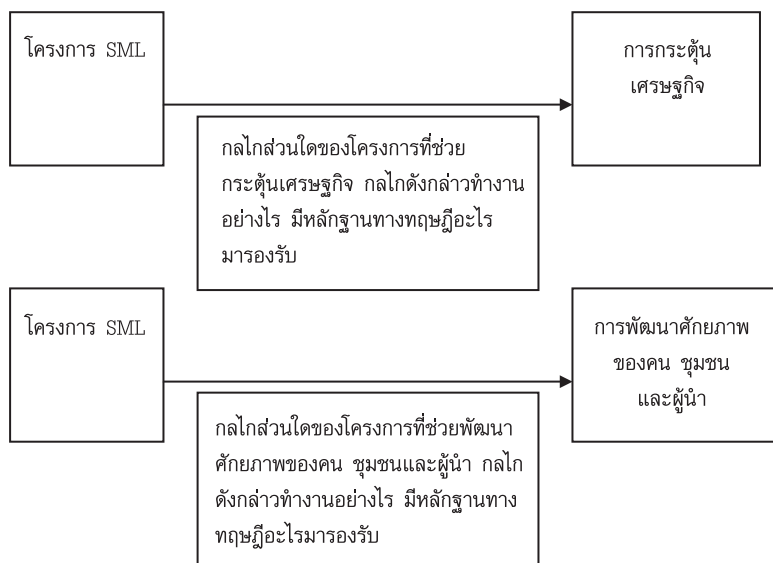
รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้สร้างหมู่บ้านต้นแบบในการเตรียมความพร้อม 1,002 แห่ง ใน 75 จังหวัด ใช้เงินงบประมาณทั้งหมดไป 250 ล้านบาท และขยายผลให้ครบทุกหมู่บ้านทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2548 โดยใช้งบประมาณปีละ 20,000 ล้านบาท ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548-2551 (กลุ่มการวิเคราะห์เศรษฐกิจมหภาค สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและระหว่างประเทศ, 2548)

สำหรับการเกิดโครงการนั้นมาจากความคิดของผู้มีอำนาจ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กล่าวว่า (อ้างใน กนกพร รัตนสุธีระกุล, 2548)

“เวลาผมไปตรวจราชการ ผมไปตรวจราชการภาคอีสาน ผมได้รับจดหมายร้องเรียนตลอดเวลา แล้วก็เอาจดหมายร้องเรียนมารวบรวมดู ก็พบว่า จดหมายร้องเรียนนั้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ ในหมู่บ้าน ซึ่งถ้าหากว่าเขามีงบประมาณเอง เขาแก้ได้ งบประมาณ อบต. มีไหม มี แต่ว่า อบต. ประกอบด้วย 10 หมู่บ้านโดยประมาณ คือ ตำบลหนึ่งประมาณ 10 หมู่บ้าน ที่นี้ตำบลนั้นนี้อาจจะเห็นความสำคัญของหมู่บ้านหนึ่งกับอีกหมู่บ้านหนึ่งไม่เท่ากัน เพราะฉะนั้นงบประมาณก็ไม่เข้าไปแก้ปัญหาในหมู่บ้านนั้น หน่วยเล็ก ๆ นั่นก็คือหมู่บ้านรวมทั้งชุมชนเมืองในเมืองใหญ่ ๆ ด้วย ผมก็เลยมานึกถึงกองทุนหมู่บ้านที่เราทำกันมา กองทุนหมู่บ้านก็ประสบผลสำเร็จดี และมีโครงการของกองทุนหมู่บ้านอยู่แล้ว ก็คือแต่ละหมู่บ้านมีการรวมหมู่บ้าน ๆ ละ 15 คน แต่ละชุมชนก็มีกรรมการชุมชนอยู่ 15 คน ที่บริหารจัดการเงิน 1 ล้านบาท ที่ให้มาเป็นทุนหมุนเวียนประจำหมู่บ้าน แต่ว่าเงินกองทุนหมู่บ้านนี้เป็นเงินที่แต่ละคนไปกู้เพื่อนำมาแก้ปัญหาของตัวเอง มาทำมาหากิน มาทำรายได้ของตัวเอง แต่ไม่ใช่เรื่องของส่วนรวม เงินเพื่อใช้แก้ปัญหาส่วนรวม ผมก็ไปดูแล้วว่า ปัญหาส่วนรวม

เราจะแก้ไขอย่างไร หมู่บ้านจะวิ่งไปหา อบต. บางที อบต. ก็มึนจำกั๊ด บาง อบต. รายได้น้อย หรือบาง อบต. ก็อาจจะมองปัญหาไม่เหมือนกับชาวบ้านเห็น ก็เป็นอะไรก็ยังไม่ชัดอยู่”

อาจวิเคราะห์ได้ว่าโครงการ SML มีหลักเหตุผลอยู่ข้างในแง่การกระตุ้นเศรษฐกิจ และนโยบายที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน (community-based policy) โดยเชื่อว่าจะพัฒนาประชาชนให้มีความพร้อมในกระบวนการสร้างสรรค์ความคิดและนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติในด้านการดำรงชีวิตและมีอาชีพอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน โดยโครงการจะขับเคลื่อนให้ประชาชนเห็นความต้องการที่แท้จริง และมีการสนองตอบอย่างมีการบูรณาการ เป็นการเตรียมความพร้อมและสร้างผู้นำที่มาจากภาคประชาชนที่แท้จริง แต่จุดอ่อนอยู่ที่การขาดทฤษฎีโครงการ ปัญหาหลัก จึงได้แก่ การไม่สามารถอธิบายได้ว่าตัวแปรที่อยู่ตรงกลาง คืออะไร ดังภาพที่ 5



ภาพที่ 5 การขาดทฤษฎีโครงการของโครงการ SML

ในภาพที่ 5 โครงการ SML มีเหตุผลหลวม ๆ ว่าช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและช่วยพัฒนาศักยภาพของคน ชุมชนและผู้นำ แต่โครงการ SML ไม่สามารถอธิบายในรายละเอียดได้ว่ากลไกส่วนใดของโครงการที่ทำหน้าที่เช่นนั้น และมีหลักฐานทางทฤษฎีอะไรมารองรับ เช่น สามารถคิดคำนวณได้ว่าสัดส่วนการจ่ายเงินของ SML จะเกิดผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเท่าใด โดยมีสาเหตุ และอาศัยทฤษฎีหรืองานวิจัยใดมารองรับ นอกจากนี้ถ้าหากเปรียบเทียบกับทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่ใช้ชุมชนเป็นฐานจริง ๆ กลับพบว่าโครงการ SML ไม่ได้นำหลักการของทฤษฎีดังกล่าวมาใช้อย่างครบถ้วน เพราะทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่ใช้เป็นชุมชนเป็นฐานมีแก่นความคิด (core concepts) อยู่ 3 เรื่อง คือ (Minkler & Wallerstein, 2008: 29-35)

1) การมีส่วนร่วม (participation) ตามหลักนี้ต้องให้ชุมชนได้เข้ามาพูดคุยกันอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมาเพื่อให้เกิดการเข้าใจกันให้กระจ่าง และโดยหลักแล้วต้องเข้ามามีส่วนร่วมด้วยกันทั้งหมด เพราะถือว่าทุกคนเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาและกระบวนการแก้ไขปัญหา การมีส่วนร่วมจะทำให้ได้มาซึ่งทรัพยากร ซึ่งโดยหลักแล้วต้องมาจากบริบทของสังคมนั้น ๆ มากกว่าระบบของโครงการของรัฐ

2) ทฤษฎีและการใช้ความรู้ (theories and use of knowledge) ตามหลักนี้ถือว่าชุมชนต้องเข้ามาสร้างและเป็นผู้ใช้ความรู้เอง เช่น ตั้งคำถาม หาคำตอบ และใช้ประโยชน์จากความรู้นั่นเอง

3) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (power relations) ตามหลักนี้ถือว่าความรู้เป็นที่มาของอำนาจและการควบคุม การให้ความรู้แก่ชุมชนต้องเป็นไปเพื่อเปลี่ยนแปลงฐานอำนาจและทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันด้วย

หากมองในแง่ทฤษฎีที่ใช้ชุมชนเป็นฐานนโยบายแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงการ SML เน้นการมีส่วนร่วมอยู่บ้างแต่ไม่มาก แม้จะจัดให้มีกระบวนการประชาคมและออกเสียงเท่าเทียมกันเพื่อเสนอและคัดเลือกโครงการ แต่ไม่ได้อาศัยทรัพยากรของตัวเอง ชุมชนกลับอาศัยทรัพยากรจากภายนอกเป็นหลัก และข้อสำคัญกว่านั้น คือ ไม่มีการผลิตความรู้เพื่อใช้เอง โดยเฉพาะใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในชุมชน ในทางตรงกันข้าม อาจมีส่วนเสริมสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ของ

ผู้มีอำนาจในระดับท้องถิ่นและระดับรัฐให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นเสียด้วยซ้ำ

ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้วิจารณ์ว่าโครงการ SML และโครงการอื่น ๆ ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีลักษณะเป็นนโยบายประชานิยม (populism) ด้วยเหตุผล 6 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2549: 85-92)

- 1) เป็นนโยบายที่อาศัยผู้นำที่โดดเด่น (strong man) เพราะนโยบายถูกริเริ่ม ผลักดันและรวมศูนย์อำนาจทุกอย่างเข้าสู่ผู้นำ
- 2) ใช้นโยบายเป็นเครื่องมือหาเสียง โดยอาศัยเงินงบประมาณของรัฐ
- 3) เป็นการสงเคราะห์ต่อคนจนที่ไม่คำนึงถึงหลักการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ ปัญหาหนี้สาธารณะและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
- 4) เป็นนโยบายที่ลดทอนบทบาทและความสำคัญของชนชั้นกลางและท้องถิ่น
- 5) นำเอาประชาชนมาหาเสียงอย่างเปิดเผย และอ้างว่ามีตนเท่านั้นที่ทำเพื่อประชาชน ส่วนคนอื่นไม่ได้ทำเพื่อประชาชน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกชนในชาติ
- 6) เป็นนโยบายที่อาศัยทุนนิยม และไม่ได้มุ่งปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ จึงไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน

สรุปสั้น ๆ ได้ว่าโครงการ SML ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นตัวอย่างของโครงการที่ขาดทฤษฎีโครงการรองรับอย่างชัดเจน เพราะคิดนโยบายเอาเองโดยผู้นำ และอาศัยหลัก เหตุผลกว้าง ๆ แม้มีการเตรียมโครงการอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้ประเมินความเป็นไปได้อย่างจริงจัง จึงไม่มีใครทราบว่าจะตลุประสงค์ที่แท้จริงของโครงการเป็นอย่างไร ต้องการให้เกิดผลลัพธ์จริง ๆ อย่างไร และอะไรที่น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดผลลัพธ์เช่นนั้น โดยเฉพาะไม่ปรากฏรายงานการวิจัยประเมินผลที่อ้างว่ากระทำโดยอาศัยทฤษฎีใด ๆ เผยแพร่ให้สาธารณะได้รับทราบเลย

ประเด็นที่น่าสนใจไปกว่านั้นอีก คือ เมื่อโครงการ SML ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขาดทฤษฎีรองรับ รัฐบาลชุดใหม่ต่อมา คือ รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ในช่วง พ.ศ. 2549-2551 แทนที่จะส่งเสริมให้วิจัยประเมินผลเพื่อค้นคว้า

หาทฤษฎีโครงการ กลับใช้ความรู้สึกเข้ามาเปลี่ยนแปลงนโยบาย คราวนี้รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ เปลี่ยนโครงการ SML มาเป็นโครงการเศรษฐกิจพอเพียง หรือเรียกชื่อเป็นทางการว่า “โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” หรือเรียกย่อ ๆ ว่า “พพพ.” หรือ “โครงการอยู่ดีมีสุข” เนื้อหาของโครงการ คือกำหนดวงเงินให้เหมือนเดิม โดยให้ชุมชนเป็นผู้เลือกทำโครงการภายใต้กรอบที่รัฐกำหนด และต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทของหมู่บ้านหรือชุมชน และให้อำเภอเข้ามารวบรวมและควบคุมการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ โดยกำหนดเงื่อนไขเบื้องต้นว่า ต้องเป็นหมู่บ้านหรือชุมชนที่ดำเนินการตามโครงการ SML มาแล้ว และได้ผลดี วัตถุประสงค์ของโครงการ คือ ให้ประชาชนเข้าใจหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดทำแผนแม่บทของหมู่บ้านหรือชุมชน และส่งเสริมให้ประชาชนนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในการดำเนินชีวิต โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนนำงบประมาณที่ได้รับไปพัฒนาเศรษฐกิจของหมู่บ้านหรือชุมชน พัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มผลผลิตและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภาคเศรษฐกิจชุมชน ในระดับครัวเรือนและหมู่บ้านหรือชุมชน ตลอดจนสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชน

การเกิดของโครงการ พพพ. ยังคงมาจากปัจจัยผู้นำเหมือนโครงการ SML ทางด้านเนื้อหาของโครงการ พพพ. นั้นแทบไม่ต่างอะไรจากโครงการ SML หลักการใหญ่ยังให้ชุมชนทำประชาคมก่อน เสร็จแล้วให้เลือกคณะกรรมการเสนอโครงการ คัดเลือกโครงการ และส่งตัวแทนเข้ามาบริหารโครงการ โดยมีคณะกรรมการระดับอำเภอหรือเทศบาลขึ้นกรอง ให้คำแนะนำและประสานความร่วมมือ เช่น นายอำเภอรวบรวมโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการ ส่งให้กรมการปกครองตรวจสอบ จากนั้นส่งให้สำนักงานพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงหรือ สพพ. กลั่นกรองอีกทอดหนึ่ง เมื่อกลั่นกรองแล้วเสนอให้นายกรัฐมนตรีอนุมัติโดยกำหนดงบประมาณปี 2550 ไว้เป็นเงิน 5,000 ล้านบาท ส่วนการจัดสรรให้กับชุมชนนั้นยังคล้ายกับโครงการ SML คือ ชุมชนขนาดเล็ก 200,000 บาทต่อปี ชุมชนขนาดกลาง 250,000 บาทต่อปี และชุมชนขนาดใหญ่ 300,000 บาทต่อปี ส่วนที่ต่างไปบ้างอาจเป็น

กรอบการคัดเลือกโครงการ ซึ่งเน้นหนักว่าต้องเป็นโครงการที่สร้างงาน สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มผลผลิต เน้นเศรษฐกิจพอเพียงและไม่เข้าช้อนกับโครงการที่มีอยู่เดิม

โครงการ พพพ. จึงเป็นเพียงการนำโครงการ SML มาดัดแปลงใหม่ ซึ่งทาง ทฤษฎีนโยบายสาธารณะถือว่าการสืบทอดนโยบาย (policy succession) หมายถึง มีนโยบายใหม่มาแทนที่นโยบายเดิม แต่เป็นนโยบายที่ใหม่ไม่จริง เพราะไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน ได้แต่ทำต่อจากนโยบายเดิม (Hogwood & Peters; cited in Parsons, 1995, pp. 571-572) โครงการ พพพ. ซึ่งทำต่อจากโครงการ SML นั้นมีทั้งส่วนที่ ก้าวหน้าและล้าหลัง ส่วนที่ก้าวหน้าที่พยายามเดิมลงไป คือ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สำหรับส่วนที่ล้าหลัง คือ การเพิ่มบทบาทของข้าราชการและรัฐ ซึ่งเท่ากับลดทอนบทบาท ของชุมชน และย้อนยุคไปหากระบวนทัศน์ระบบราชการ (bureaucracy paradigm) ทั้งที่การบริหารภาครัฐสมัยใหม่ได้พัฒนาไปสู่ตัวแบบการตลาด (market model) หรือ กระบวนทัศน์การแลกเปลี่ยน (exchange paradigm) และกระบวนทัศน์จัดการ บ้านเมือง (governance paradigm) ซึ่งก่อให้เกิดแนวคิดความร่วมมือร่วมใจแนวใหม่ (collaborative public management) ที่เน้นการแลกเปลี่ยนและความร่วมมือข้าม หน่วยงานหรือความร่วมมือในแนวนอน ซึ่งเป็นพื้นฐานของสังคมเครือข่ายหรือเครือข่าย นโยบายในยุคปัจจุบัน (Bogason, 2006: 105-107)

การดำเนินงานของโครงการ พพพ. ที่ผ่านมา ปรากฏว่าปีงบประมาณ 2550 จัดสรรเงินให้ 5,000 ล้านบาทและได้กระจายงบประมาณลงหมู่บ้าน/ชุมชนแล้ว 18,200 หมู่บ้าน/ชุมชน จากหมู่บ้านทั้งหมด 19,000 หมู่บ้าน/ชุมชน คิดเป็นวงเงินทั้งสิ้น 4,150 ล้านบาท งบประมาณนี้เป็นงบเดิมของโครงการ SML ส่วนงบประมาณปี 2551 ปรากฏว่าตั้งไป 3,000 ล้านบาท แต่ถูกคณะกรรมการการตัดออกหมด รัฐบาลจึงขอให้ยุติ โครงการ และให้ส่งเงินที่เหลือคืนคลัง ซึ่งนายพงษ์เทพ นิติสัมพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักงานโครงการพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หรือ พพพ. ชี้แจงว่า สำนักงาน พพพ. จะเร่งพิจารณาโครงการที่ยังค้างอยู่ ทั้งโครงการปลูกต้นไม้ ใช้หนี้ โครงการด้านไบโอดีเซล เป็นต้น เพื่อปิดบัญชีและปิดโครงการตามนโยบายของ รัฐบาลให้แล้วเสร็จภายในสิ้นเดือนธันวาคม พ.ศ. 2551 โดยผลการดำเนินงานทั้งหมด

เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด คือ จะสามารถโอนเงินงบประมาณทั้งหมดที่ได้รับ 5,000 ล้านบาท ให้กับหมู่บ้านกว่า 20,000 หมู่บ้าน ซึ่งถือว่าบรรลุเป้าหมายตามรัฐบาลกำหนดแม้โครงการนี้ประสบความสำเร็จประมาณร้อยละ 70 ส่วนในอนาคตต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ที่จะตัดสินใจต่อไป ([www.http://breakingnews.nationchannel.com](http://www.breakingnews.nationchannel.com))

ส่วนตัวผู้เขียนเองเคยเข้าไปสังเกตการณ์โครงการ พพพ. ในภาคสนามในพื้นที่ 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง เมื่อกลางปี พ.ศ. 2550 ใช้เวลาประมาณหนึ่งเดือนเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของนายอำเภอดีเด่นอาจสรุปจากการสังเกตการณ์ครั้งนี้ได้ ดังนี้

1) ประชาชนรู้จักวิธีการเขียนโครงการด้วยตนเอง ซึ่งเป็นผลมาจากการอบรมอย่างต่อเนื่องของทางราชการ เช่น กรณีอำเภอพิบูลมังสาหาร จังหวัดอุบลราชธานี อำเภอนิคมน้ำอ้อย จังหวัดมุกดาหาร เป็นต้น

2) แต่โครงการที่ประชาชนขอมานั้น ยังทำตามกัน โดยเห็นว่าโครงการประเภทใดได้รับอนุมัติ ก็จะทำตามโครงการนั้น และการรวมกลุ่มของชาวบ้านยังไม่ใช่ว่าความต้องการที่แท้จริงของตน แต่เป็นความจำเป็นในการขอโครงการ เช่น บางหมู่บ้านเลี้ยงปลาในสระที่ปูด้วยพลาสติกขนาดเล็กเหมือนกันทั้งหมู่บ้านจนนายอำเภอต้องถามว่า “หากปลาโตแล้ว จะเอาไปขายให้ใคร” ประชาชนได้แต่หัวร่อ “ผมก็ว่าอย่างนั้นแหละครับ” หลายคนตอบทำนองนี้ หรือเลี้ยงหมูในหลุมทั้งหมู่บ้าน หรือทำปุ๋ยหมักอินทรีย์หรือเลี้ยงโคกันทั้งหมู่บ้าน เช่น อำเภอนิคมน้ำอ้อย จังหวัดมุกดาหาร อำเภอไพรบึง จังหวัดศรีสะเกษ อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี เป็นต้น

3) บางโครงการมีความไม่สุจริตเกิดขึ้นมาก เพราะประชาชนเลียนแบบโครงการเงินกู้ของกองทุนหมู่บ้าน เช่น โครงการซื้อโคมาเลี้ยง พอซื้อโคมาได้ก็ขายโคเปลี่ยนเป็นเงินสด และเอาเงินสดไปใช้ เมื่อครบปีก็หาเงินมาใช้คืน หรือซื้อโคมาใช้คืน เช่น กรณีอำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี

4) ผู้นำหมู่บ้านบางแห่งพัฒนาตนเองขึ้นมาเป็นผู้จัดการ เช่น ผู้นำหมู่บ้านแห่งหนึ่งลาออกจากงานมาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการร้านค้าชุมชนและผู้จัดการโครงการ

กองทุนต่าง ๆ รวมแล้ว 7-8 โครงการ และกลายเป็นหมู่บ้านตัวอย่าง เมื่อมีโครงการพัฒนาใหม่มา องค์การบริหารส่วนตำบลหรือพัฒนาการอำเภอจะแนะนำให้หน่วยงานประมาณเข้าสู่หมู่บ้านนี้ เพราะพัฒนาแล้วได้ผลดีกว่าที่อื่น ซึ่งเท่ากับตอกย้ำคติที่ว่า “ชุมชนใดเริ่มพัฒนาแล้วยังได้รับงบประมาณการพัฒนาเพิ่ม” แต่ชุมชนใดยังไม่พัฒนาก็จะไม่ได้รับงบประมาณการพัฒนา เนื่องจากพัฒนาไปก็ไม่เห็นผล ในความหมายที่ผู้สนับสนุนงบประมาณไม่อาจนำไปอ้างเป็นผลงานการพัฒนาได้ เช่น กรณีอำเภอเลิงนกทา จังหวัดยโสธร

5) โครงการ พพพ. ไม่ได้ทำให้เกิดความพอใจเพียงตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่กลับทำให้ประชาชนในหมู่บ้านมีความต้องการมากขึ้น เพราะเข้าใจว่าการพัฒนาต้องทำให้ตนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น บางแห่งโครงการ พพพ. และโครงการอื่น ๆ มีส่วนในการกระตุ้นให้ประชาชนในหมู่บ้านรวมแล้วมีจำนวนมากกว่า 1 ใน 3 ของประชาชนทั้งหมดในอำเภอ ออกไปทำการค้าขายต่างถิ่น โดยเฉพาะการขายล็อตเตอรี่ เนื่องจากเกิดการเลียนแบบกัน และเมื่อออกไปค้าขายภายนอกแล้ว ประชาชนเหล่านั้นกลับยิ่งนำวิธีทุนนิยมและบริโภคนิยมกลับมา เช่น กรณีอำเภอไพรบึง จังหวัดศรีสะเกษ เป็นต้น

ส่วนในท้องถิ่นอื่น ๆ ก็ปรากฏเป็นข่าวคล้าย ๆ กัน เช่น

“ที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นายธานิน นิลกลัด พร้อมด้วยชาวบ้านหมู่ 2 บ้านฟ้าประทาน ตำบลห้วยสัตว์ใหญ่ อำเภอหัวหิน กว่า 50 คน ประท้วงหน้าที่ว่าการอำเภอหัวหิน เพื่อขอพบ นายประสิทธิ์ บุญฉิมิต นายอำเภอหัวหิน เพื่อให้ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการโครงการอยู่ดีมีสุขหรือ พพพ. ซึ่งใช้เงินงบประมาณช่วงที่ 2 จำนวน 315,650 บาท ไม่โปร่งใส โครงการจัดทำกิจกรรมผลิตปุ๋ยหมักชีวภาพ เพาะเห็ดนางฟ้า และจัดซื้อตู้แช่แข็ง แต่กลับเอาไปจัดซื้อปุ๋ยไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีคุณภาพ ไม่มีที่มาของแหล่งผลิตให้ชาวบ้านจำนวน 250 กระสอบ ในราคากระสอบละ 350 บาท แพงเกินความจริงกว่าปุ๋ยที่มีคุณภาพซึ่งชาวบ้านใช้อยู่กระสอบละ 240 บาทเท่านั้น พร้อมกันนั้น ชาวบ้านยังนำปุ๋ยซึ่งทางคณะกรรมการจัดซื้อมาให้ดู ซึ่งภายในเปรียบเสมือนดินผสมแกลบ ส่วนอีกถูกเป็นปุ๋ย

ที่มีคุณภาพ แต่ราคากลับสูงกว่า” (ข่าวสด, 28 กรกฎาคม 2551)

สรุปแล้ว โครงการ พพพ. ไม่ได้ต่างจากโครงการ SML มีปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้งสภาพที่ขาดทฤษฎีโครงการยังเป็นปัญหาหลักของการนำโครงการไปปฏิบัติ โครงการ พพพ. ยังตอบไม่ได้ เช่นเดียวกันว่ามีตัวแปรหรือปัจจัยใดที่อยู่ตรงกลางของโครงการที่จะทำให้เกิดจิตสำนึกที่พอเพียง หรือช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชน และข้อที่น่าสังเกตอีกอย่างหนึ่ง คือ เมื่อโครงการ พพพ. รวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณเข้าสู่รัฐมากขึ้น กลับยิ่งทำให้โครงการ พพพ. ถอยห่างจากทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่อาศัยฐานชุมชน ทั้ง ๆ ที่ทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่อาศัยฐานชุมชนน่าจะเป็นพื้นฐานและสัมพันธ์กับโครงการ พพพ. ยิ่งกว่าโครงการ SML เป็นอันมาก

ประเด็นความล้มเหลวอันหนึ่งของโครงการ พพพ. ซึ่งไม่มีใครกล่าวถึงกัน ทั้งที่เป็นความล้มเหลวทางทฤษฎีซึ่งใหญ่กว่าความล้มเหลวทางการปฏิบัติที่กล่าวมา คือ ความพยายามในการเปลี่ยนปรัชญานโยบายหรือโครงการจากการ “แจกเงิน” มาเป็น “เศรษฐกิจพอเพียง” โดยเพิ่มความเข้มงวดในการพิจารณาอนุมัติโครงการมากขึ้น เช่น กำหนดเกณฑ์การพิจารณาโครงการว่าต้องส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงหรือสร้างคน สร้างงาน เพิ่มรายได้ ทว่าในทางปฏิบัติดังที่เสนอข้อมูลไปแล้วว่าในโครงการ พพพ. นั้น ประชาชนก็ยังจัดทำโครงการและนำเงินมาใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ ตามวิธีการที่เคยปฏิบัติในโครงการ SML เหมือนเดิม แทบไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง

เรื่องนี้อาจอธิบายได้ด้วยทฤษฎีโครงสร้างความเชื่อของนโยบายสาธารณะของซาบาเตียร์ (Sabatier; cited in Parsons, 1997: 194-197) ซึ่งอธิบายว่านโยบายสาธารณะมีระบบความเชื่อ ซึ่งแบ่งได้เป็นระดับชั้นในและระดับเลือกนอก ระดับชั้นในยังแบ่งออกเป็น 2 ระดับย่อย คือ (1) ระดับแกนลึก (deep core) หมายถึง ปรัชญาของนโยบาย (2) ความเชื่อที่เป็นแกนของนโยบาย (policy core) หมายถึง กลยุทธ์ของนโยบาย ส่วนระดับเลือกนอกเป็นลักษณะทุติยภูมิของนโยบาย (secondary aspect) หมายถึง วิธีการหรือเครื่องมือของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้ต้องมีความสงสัยก่อน ความสงสัยจะเริ่มจากเลือกนอกเข้าไปหาชั้นใน ในการเปลี่ยนแปลงเกิดกับเลือกนอกง่ายกว่าที่เกิดกับชั้นใน เช่น ความสงสัยว่ารัฐบาล

จะเอาเงินจากไหนมาจ่ายให้กับโครงการ SML หรือการตัดสินใจอนุมัติโครงการโดยวิธีให้ชุมชนตัดสินใจเองกับส่งไปให้หน่วยเหนือตัดสินใจนั้น อันไหนดีกว่ากัน ความสงสัยเช่นนี้ประชาชนคิดได้ง่ายกว่าประเด็นที่ว่ารัฐบาลทำไมต้องเอาเงินมาจ่าย หรือจ่ายตามยุทธศาสตร์ หรือปรัชญาอะไร

ดังนั้น ในทางกลับกัน หากรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ ต้องการเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการจาก SML มาเป็น พพพ. ก็ต้องกระตุ้นให้ประชาชนเกิดความสงสัยตั้งแต่วิธีการก่อน ถัดมาจึงเป็นกลยุทธ์และลำดับสุดท้ายจึงเป็นปรัชญา ซึ่งรัฐบาลต้องเข้าไปแทรกแซงโดยการให้เรียนรู้เพื่อการเปลี่ยนแปลงและต้องมีแผนและใช้เวลา ข้อที่รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ไม่รู้เลย คือ ตามทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของซาบาเตียร์นั้น หากปล่อยไว้โดยไม่ให้การเรียนรู้อะไร เช่น ปล่อยให้กลุ่มเป้าหมายคิดเอง การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นตามปกติใช้เวลาประมาณ 10 ปี

3.2 สภาพวิกฤติด้านการขาดทฤษฎีสาเหตุและผลของนโยบายสาธารณะไทยในปัจจุบัน

โครงการ SML และ พพพ. ล้วนเป็นบทเรียนที่สำคัญของสังคมไทย แต่ในปัจจุบันปัญหาการขาดทฤษฎีรองรับนโยบายหรือโครงการก็ไม่ได้หายไปไหน ดังเห็นได้จากความล้มเหลวของนโยบายในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะในเวลาต่อมา เช่น โครงการแจกเงิน 2,000 บาทแก่ผู้มีรายได้น้อย หรือโครงการต้นกล้าอาชีพ ซึ่งมีปัญหาการขาดทฤษฎีไม่ได้ต่างจากโครงการ SML หรือ พพพ. และเป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้โครงการของรัฐบาลไทยเกิดความล้มเหลวทางทฤษฎีมาตั้งแต่ต้น กลายเป็นวิกฤติทางความรู้ในเชิงสาเหตุและผลของนโยบายสาธารณะ แต่ปัญหานี้ก็เป็นปัญหาระดับโลกด้วย ดังที่ดอนัลด์สัน (Donalson, 2003: 112-113) สรุปว่าปัญหาใหญ่ ๆ ของนโยบายสาธารณะในด้านการขาดทฤษฎีสาเหตุและผลมี 5 ปัญหาซึ่งอาจนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ปัญหากับประเทศไทยได้ ได้แก่

1) การมีกรอบแนวคิดเกี่ยวกับโครงการที่ไม่เพียงพอ (inadequate program conceptualization) ปัญหานี้ คือ การขาดทฤษฎีโครงการนั่นเอง แนวคิดโครงการ

ของไทยยังคิดง่าย ๆ อยู่ว่ามีโครงการแล้วจะเกิดผลลัพธ์ตามที่ต้องการ ซึ่งเป็นการเล็งผลเลิศด้านเดียว แต่ไม่มีทฤษฎีหรืองานวิจัยอันใดมารองรับ ขาดการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ขาดความโปร่งใส และขาดการไตร่ตรองในกระบวนการขั้นตอน โดยเฉพาะการกลั่นกรองและการวางแผนนโยบาย เนื่องจากมีแรงจูงใจจากความต้องการคะแนนเสียงและสร้างผลงานโดยเร็ว อันเป็นปัญหาที่สัมพันธ์กับเสถียรภาพของรัฐบาลและเสถียรภาพทางการเมือง การมีกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีไม่เพียงพอดังกล่าวนี้จึงเป็นสาเหตุหลักของความล้มเหลวทางทฤษฎี

2) การนำโครงการไปปฏิบัติไม่ดี (poor program implementation) เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้มีผลกระทบเท่ากับศูนย์หรือไม่เกิดผลกระทบอะไร (null effect) เพราะการปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ ซึ่งเป็นเพราะวางระบบนโยบายไว้ไม่ดี ขาดการติดตามผลนโยบายและศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติกันอย่างจริงจัง

3) การประเมินผลโครงการที่ไม่สนองต่อความต้องการในการใช้ประโยชน์ (insensitive program evaluations) ซึ่งเป็นตัวจำกัดความสามารถในการแก้ปัญหาสังคม สาเหตุใหญ่เป็นเพราะสังคมไทยมีความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่ผิวเผิน เช่น แนวทางหรือตัวแบบการวิจัยประเมินผลในปัจจุบันพัฒนาไปอย่างมาก เช่น หนังสือชื่อ “Evaluation Models” ของ สตัฟเฟิลบีม (Stufflebeam, 2001) แบ่งตัวแบบหรือแนวทางการประเมินผลไว้ 4 กลุ่มซึ่งจำแนกแยกย่อยได้ถึง 22 แนวทาง แต่การประเมินผลนโยบายของไทยเกือบทั้งหมดยังใช้ตัวแบบเดียว คือ ตัวแบบการบรรลุจุดมุ่งหมาย (goal-attainment model) รวมทั้งใช้วัตถุประสงค์กว้าง ๆ ของโครงการเป็นตัววัดความสำเร็จ ทั้งที่ผู้มีส่วนได้เสียยังคงถกเถียงกันว่าวัตถุประสงค์จริง ๆ คืออะไร และหากวัตถุประสงค์ขัดแย้งกันหรือมีลำดับความสำคัญต่างกันแล้วจะต้องเลือกวัตถุประสงค์ใด หรือจะแตกเป็นตัวชี้วัดย่อยอย่างไร

4) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกับนักประเมินผลไม่ดี (poor stakeholder-evaluation relations) ผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประเมินผล อาจเป็นเพราะไม่เห็นคุณค่า ซึ่งสัมพันธ์กับการขาดวัฒนธรรมการประเมินผลของประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่วัฒนธรรมการประเมินผลนี้กลายเป็นวัฒนธรรมโลกาภิวัตน์

ไปแล้วในปัจจุบัน ส่วนทางด้านนักประเมินผลก็รวมตัวกันไม่ค่อยได้ โดยเฉพาะนักประเมินผลนโยบายสาธารณะซึ่งมุ่งวิจัยเพื่อรับทุนมากกว่าสร้างความรู้และคุณประโยชน์ให้แก่วงวิชาการประเมิน จึงทำให้น้ำหนักและอำนาจต่อรองทั้งในแง่ความเชื่อถือและการขอทุนทำวิจัย

5) การขาดแคลนการสะสมความรู้และภูมิปัญญาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทางสังคม (scarcity of cumulative knowledge and wisdom about social problem solving) ปัญหานี้นับเป็นปัญหาใหญ่ที่สุดของสังคมไทย ทำให้ประเทศเราต้องเริ่มต้นใหม่ทุกครั้งที่เราเริ่มโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม หากเริ่มต้นด้วยดีก็ไม่มีปัญหาแต่ส่วนใหญ่เป็นการเริ่มต้นที่ไม่มีประสิทธิผล เพราะไม่ได้คิดบนฐานของบทเรียนความสำเร็จหรือล้มเหลวที่ผ่านมา และไม่มีใครสนใจที่จะเขียนตำราหรือสร้างทฤษฎีโครงการของไทยกันอย่างจริงจัง

4. ข้อเสนอแนะ

รัฐบาลบางชุด เช่น รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้นำหลักวิชาการตลาดและการสำรวจความต้องการมาใช้เพื่อกำหนดนโยบายบ้างแล้ว แต่ยังไม่ลึกพอ เพราะขาดทฤษฎีเชิงสาเหตุและผลที่เพียงพอโดยเฉพาะทางออกที่ควรกระทำ เช่น การประเมินความเป็นไปได้ของนโยบายสาธารณะและการประเมินผลนโยบายได้เสนอให้ทำความเข้าใจตัวแบบตรรกะ จุดมุ่งหมายและผลลัพธ์ที่ต้องการ ให้ตรงกันก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือประเมินผล หรือการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แท้จริง ซึ่งที่จริงนั้นเป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นการเปิดโปงหรือแฉพอเพื่อยกระดับการแก้ปัญหาและสร้างจริยธรรมในการกำหนดนโยบายให้โปร่งใสและมีส่วนร่วมมากขึ้น ส่วนโจทย์ที่ตั้งไว้ว่าใครจะรับผิดชอบต่อการแก้วิกฤติทางความรู้ของนโยบายสาธารณะไทย ตั้งแต่ตอนต้นนั้น อาจตอบได้ว่าคงหนีไม่พ้นมหาวิทยาลัย เพราะมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาสูงสุดของประเทศ ทำหน้าที่ผลิตและสะสมความรู้โดยตรง แก่นของความคิดในการเสนอแนะ ได้แก่ การเสนอให้พัฒนาสาขาวิชาองค์ความรู้ งานวิจัย และสมาคมวิชาชีพนโยบายสาธารณะและการประเมินผลนโยบาย

สาธารณะ ดังแยกเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

4.1 ด้านการพัฒนาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

1) ควรพัฒนาสาขานโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะเป็นองค์ความรู้สำคัญและมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศ เช่น การจัดทำแผนและโครงการทางสังคมเพื่อพัฒนาประเทศและแก้ไขปัญหาทางสังคม โดยเฉพาะการแก้ปัญหาคความยากจน แต่ความรู้ทางด้านนโยบายสาธารณะของไทยกลับลดน้อยถอยลงตามลำดับ

2) ควรจัดให้มีการสอนวิชานโยบายสังคมเพิ่มขึ้นในสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะนโยบายสังคมเป็นความรู้ที่เชื่อมโยงกับสังคมไทย เช่น นโยบายการศึกษา สาธารณสุข ความยากจน สิ่งแวดล้อม การปฏิรูปการเมือง ระบบราชการ ซึ่งเจาะลึกลงรายละเอียดของพื้นที่นโยบายแต่ละด้าน

3) ควรพัฒนาการศึกษาวิชาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ โดยหันมาเน้นแนวทางการประเมินผลที่มุ่งเน้นทฤษฎี เพราะการประเมินผลที่มุ่งเน้นทฤษฎีนี้จะบูรณาการความรู้ 3 ส่วนเข้าด้วยกัน คือ ทฤษฎีสังคมศาสตร์ ทฤษฎีโครงการ และทฤษฎีการประเมินผล เนื่องจากในปัจจุบันการศึกษาวิชาการประเมินผลของไทยยังมุ่งเน้นทฤษฎีการประเมินผล หรือระเบียบวิธีวิจัยประเมินผลด้านเดียว

4.2 ด้านการพัฒนางานวิจัยทางด้านนโยบายสาธารณะ

หน่วยงานที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัยควรขยายขอบเขตของการให้ทุนไปสู่สาขานโยบายสาธารณะ หรือระบุงการให้ทุนที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะไทย โดยเฉพาะสาขาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นสาขาที่ขาดแคลนความรู้เกี่ยวกับสังคมไทย

4.3 ด้านการพัฒนาศมาคมวิชาชีพทางด้านนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะควรที่จะได้พัฒนาศมาคมวิชาชีพเป็นของตนเอง จัดระเบียบสมาชิก ออกวารสาร จัดประชุม นำเสนอผลงาน ให้ทุน

และรายงานความเคลื่อนไหวทางวิชาการใหม่ ๆ และเชื่อมโยงกับองค์วิชาชีพทางด้านนโยบายสาธารณะในระดับสากล เพื่อผลักดันความก้าวหน้าทางวิชาการและพัฒนาความเป็นวิชาชีพให้ยั่งยืนต่อไป ดังเช่น สมาคมนโยบายสาธารณะ หรือสมาคมนักวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะในต่างประเทศ

5. บทสรุป

กล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะไทยในปัจจุบันยังเป็นระบบลองผิดลองถูกมากกว่าจะอาศัยหลักทฤษฎี ดังตัวอย่างการขาดทฤษฎีโครงการในโครงการ SML และ พพพ. ที่ผู้เขียนได้นำเสนอมาในบทความข้างต้น สภาพการขาดทฤษฎีเช่นนี้จึงเป็นสาเหตุใหญ่ที่ทำให้นโยบายไทยเกิดความล้มเหลวทางทฤษฎี จนเป็นเรื่องที่พบเห็นได้ทั่วไป ซึ่งนับได้ว่าเป็นวิกฤติความรู้ทางด้านทฤษฎีสาเหตุและผลของนโยบายสาธารณะของไทย ที่ก่อให้เกิดผลเสียตามมาเป็นลูกโซ่ เพราะการขาดทฤษฎีทำให้ต้องเริ่มต้นใหม่ไปเรื่อย ๆ ทั้งที่การเริ่มต้นนั้นเป็นการเริ่มต้นที่ผิดพลาดด้วย จึงเป็นเรื่องที่มหาวิทยาลัยต้องหาทางพัฒนาความรู้ของทฤษฎีเชิงสาเหตุและผลของนโยบายสาธารณะของไทยต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กนกพร รัตนสุธีระกุล. (2548). *SML กับการพัฒนา (นายทุน) หรือชุมชน*.
www.http://thaingo.org.
- กลุ่มการวิเคราะห์ เศรษฐกิจมหภาค สำนักงานนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและระหว่างประเทศ.
(2548). *เอกสารประกอบโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML)*.
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, Peter. (2006). Networks and bargaining in policy analysis. in Peter, B. Guy & Pierre, Jon, eds. *Handbook of public policy*. London: Sage Publications.
- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. California: Sage Publications.
- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. New Jersey: Sage Publications.
- Chen, H. T. & Rossi, P. H. (1983). Evaluating with sense: The theory-driven approach. *Evaluating Review*, 7, 283-302.
- Dahler-Larsen, Peter. (2006). Evaluation after disenchantment? Five issues shaping the role of evaluation in society. in Shaw, Ian F., Greene, Jennifer, & Mark, Melvin M. *Handbook of evaluation: Policies, programs and practices*. London: Sage Publications.
- Donaldson, Stewart & Lipsey, Mark W. (2006). Roles for theory in contemporary evaluation practice: Developing Practical knowledge. in Shaw, Ian F., Greene, Jennifer C., & Mark, Melvin M., eds.

Handbook of evaluation: Policies, programs and practices. London: Sage Publications.

Donaldson, Stewart I. (2003). Theory-driven program evaluation in the new millennium. in Donaldson, Stewart I. & Scriven, Michael, eds. *Evaluating social programs and problems: Visions for the new millennium.* New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Donaldson, Stewart I. (2005). Theory-driven program evaluation in the new millennium. In Stern, Elliot, ed. *Evaluation research methods, Volume III.* London: Sage Publications.

Fitzpatrick, Jody L., Sanders, James R., & Worthen, Blaine R. (2004). *Program evaluation: Alternative approaches and practical guidelines*, 3rd ed. New York: Pearson.

Lipsey, Mark W. (1997). What can you build with thousands of bricks? Musings on the cumulation of knowledge in program evaluation. in Rog, Debra, Fournier & Deborah, Fournier, eds. *Progress and future directions in evaluation: Perspectives on theory, practice, and methods.* California: Jossey-Bass Publishers.

McLaughlin, John A. & Jordan, Gretchen B.(2004). Using Logic Models. in Wholey, Joseph S., Hatry, Harry P., & Newcomer, Kathryn E., eds. *Handbook of practical program evaluation*, 2nd ed. California: Jossey-Bass Publishers.

McLaughlin, Milbrey W. (1987). Implementation realities and evaluation design. in Shadis, Jr., William R. & Reichardt, Charles S., eds. *Evaluation studies, Review annual, Vol. 12.* London: Sage Publications.

-
- Minkler, Meredith & Wallerstein, Nina, eds. (2008). *Community-based participatory research for health*, 2nd ed. San Francisco: John Wiley & Sons, Publishers.
- Parsons, Wayne. 1995. *Public policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. UK: Edward Elgar Publishing.
- Stufflebeam, Daniel L. (2001). *Evaluation models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Weiss, Carol H. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. In Rog, Debra, Fournier & Deborah, Fournier, eds. *Progress and future directions in evaluation: Perspectives on theory, practice, and methods*. Californai: Jossey-Bass Publishers.
- Wholey, Joseph S. (1979). *Evaluation and effective public and performance*. Washington, D. C.: Urban Institute.
- Wholey, Joseph S. (2004). Evaluability assessment. in Wholey, Joseph S., Harty, Harry P., & Newcomer, Kathryn, eds. *Handbook of practical program evaluation*. California: Jossey-Bass.
- Winter, Soren. (1990). Integrating implementation research. in Palumbo, Dennis J. & Calista, Donald J., eds. *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. New York: Greenwood Press.
- [www.http://breakingnews.nationchannel.com](http://breakingnews.nationchannel.com)