

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาของปัญหา

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ตามแนวความคิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551-2555) โดยการใช้กลยุทธ์ในการพัฒนา 2 ด้าน คือ การพัฒนาภายในภาคราชการและพัฒนาจากภายนอกราชการ โดยการสร้างความพร้อมให้ภาคราชการและภาคประชาชน ด้วยการส่งเสริมให้ภาคราชการมีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักในเรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารราชการ พร้อมกับเสริมสร้างศักยภาพให้กับเครือข่ายภาคประชาชนให้มีความรู้ ความเข้าใจ ที่สามารถเข้าร่วมดำเนินงานกับภาครัฐในฐานะหุ้นส่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหรือราชการแบบเปิด เกิดผลเป็นรูปธรรม มีความต่อเนื่องและยั่งยืน ทุกส่วนราชการจะต้องปรับระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และฝังรากเป็นวัฒนธรรมการปฏิบัติงานของส่วนราชการ มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน กระบวนทัศน์ของคนในหน่วยงาน ให้สามารถทำงานกับประชาชนในลักษณะหุ้นส่วน มีการทำงานในลักษณะเครือข่ายมีการออกกฎเกณฑ์และแนวทางการทำงานที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติของหน่วยงานในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

กรมทางหลวง เป็นหน่วยงานบริการประชาชนมีภารกิจในการก่อสร้าง และบำรุงรักษาพัฒนาทางหลวง เชื่อมโยงไปทุกภูมิภาคของประเทศ โดยตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคมที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางหลวง และคำนึงถึงความผาสุก ความพึงพอใจของประชาชน กรมทางหลวงจึงปรับเปลี่ยนบทบาท โดยการบริหารงานที่มุ่งเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทั้งนี้ ในส่วนของขั้นตอนการบำรุงรักษาทางหลวง สำนักทางหลวง สำนักบำรุงทาง สำนักแผนงาน กองการฝึกอบรม สำนักพัฒนาระบบบริหารราชการ ได้ร่วมกำหนดแผนกลยุทธ์โครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม โดยมีสำนักทางหลวง แขวงการทาง สำนักงานบำรุงทางทั่วประเทศกว่า 120 แห่ง เป็นผู้รับผิดชอบลงพื้นที่ในการพบปะ

ประชาชน ตามโครงการบริหารบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับทางหลวง และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และร่วมกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อเป็นการสร้างความสามัคคีในสังคม สร้างฉันทาคติ และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในกรณีที่ย่ำแย่ที่สุด สร้างความเชื่อถือ รวมถึง การนำความต้องการ ความคิดไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ในการดำเนินงานโครงการของกรมทางหลวงและมีการสำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้ทาง ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมดูแลรักษาทรัพย์สินทางราชการ ซึ่งมีความสอดคล้อง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 (กลุ่มแผนพัฒนาระบบงานและวิชาการ, 2552, หน้า 1-2)

ดังนั้น แนวทางการทางพิชณโลก สำนักงานทางหลวงที่ 4 (พิชณโลก) ได้ดำเนินโครงการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจของกรมทางหลวงและเต็มใจในการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือของประชาชนผู้ใช้เส้นทางและผู้อาศัยสองข้างทาง โดยจัดหลักสูตรในการฝึกอบรมให้ผู้เข้าร่วมโครงการมีความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับภารกิจของกรมทางหลวง และหน้าที่รับผิดชอบของแนวทางการทาง กฎหมายทางหลวงและระเบียบปฏิบัติ การให้บริการทางหลวง / การขออนุญาต การใช้รถใช้ถนนอย่างถูกวิธี การรักษาสิ่งแวดล้อมบนทางหลวง การแจ้งข้อมูลอุบัติเหตุและความเสียหายบนทางหลวง และการสอบถามความต้องการของชุมชนและประชาชน เพื่อจัดทำแผนงานบำรุงปกติ จึงจะทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจภารกิจและการดำเนินงานของกรมทางหลวง และสร้างเครือข่ายในการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ในการบำรุงรักษาทางหลวง และแก้ไขปัญหาให้ตรงตามความต้องการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น (แนวทางการทางพิชณโลก, 2552, หน้า 1)

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 หมวด 3 ระบบการศึกษา มาตรา 15 การจัดการศึกษามี 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย การศึกษาในระบบเป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการจัดศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน สำหรับการศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม ส่วนการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเอง ตาม

ความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่น ๆ (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546, หน้า 8 - 9) แนวทางหลวง พิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง มีบทบาทหน้าที่ในการฝึกอบรมให้ความรู้ ประชาชน จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบการศึกษานอกระบบ สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประชาชนในวัย ผู้ใหญ่ โดยใช้แผนงานและโครงการเป็นเครื่องมือ การบริหารโครงการ และการติดตามประเมินผล โครงการนั้นว่า เป็นกระบวนการหลักของฝ่ายบริหารทุกระดับ ควรดำเนินการให้ครบถ้วน

ดังนั้น เพื่อให้ทราบประสิทธิผลของโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชน มีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ผู้ศึกษาจึงทำการประเมินผลโครงการดังกล่าว โดยใช้รูปแบบการประเมินประสิทธิภาพ การฝึกอบรม ของ เคิร์กแพทริค (Kirkpatrick) โดยมีการประเมิน 2 ระยะ ได้แก่ ระยะระหว่างการอบรม มีประเด็นการประเมิน ได้แก่ ด้านปฏิกิริยา (Reaction) และด้านการเรียนรู้ (Learning) และระยะที่ 2 ระยะหลังการอบรม มีประเด็นการประเมิน ได้แก่ ด้านพฤติกรรม (Behavior) ด้านผลลัพธ์ (Results) (สุภาพร พิศาลบุตร และยงยุทธ เกษสาคร, 2546, หน้า 149-150) นำ ข้อมูลที่ได้ไปเปรียบเทียบกับเกณฑ์การประเมิน แล้วนำไปวางแผนการดำเนินงาน มีเครือข่าย สามารถแจ้งรายงานได้ตลอด และเก็บรวบรวมข้อมูลที่ประชาชน ให้คำแนะนำมาใช้ในการ บริหารงานบำรุงทางในอนาคตต่อไป

### จุดมุ่งหมายของการประเมิน

1. เพื่อประเมินปฏิกิริยา (Reaction) ของผู้ร่วมโครงการ ที่มีต่อโครงการการบริหารงาน บำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
2. เพื่อประเมินความรู้ (Learning) ของประชาชน ที่เข้ารับการอบรมตามโครงการ การบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักทางหลวง ที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
3. เพื่อประเมินพฤติกรรม (Behavior) ของประชาชน ในการนำความรู้ไปใช้ปฏิบัติงาน ตามโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุก โดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม
4. เพื่อประเมินผลลัพธ์ (Results) ของประชาชน ที่มีต่อแขวงการทางพิษณุโลก ตาม โครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุก โดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนัก ทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม

## ความสำคัญของการประเมิน

1. ผลการประเมินโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุก โดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก)

1.1 ทำให้ทราบสถานภาพทั่วไปของผู้ร่วมโครงการที่เข้ารับการอบรม ด้านอายุ การศึกษา อาชีพ และที่อยู่ปัจจุบันของประชาชน อันเป็นข้อมูลพื้นฐานในการประเมินต่อไป

1.2 ผลการประเมินปฏิกิริยา (Reaction) ของผู้เข้าร่วมโครงการ ที่มีต่อโครงการ จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินโครงการต่อไป ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.3 ผลการประเมินความรู้ (Learning) ของประชาชน ที่เข้ารับการอบรมตาม โครงการ มีความรู้ความเข้าใจการบริหารงานบำรุงทางมากขึ้นเพียงใด และเมื่อเปรียบเทียบผลการประเมินก่อนการอบรมและหลังการอบรม มีความก้าวหน้าและมีความแตกต่างกันหรือไม่

1.4 ผลการประเมินพฤติกรรม (Behavior) ของประชาชน ในการนำความรู้ไปใช้ ปฏิบัติงานตามโครงการ ทำให้ทราบระดับพฤติกรรมของประชาชนหลังการอบรม ช่วยการวางแผน พัฒนาพฤติกรรมประชาชน ให้เห็นความสำคัญของการบริหารงานบำรุงทาง และร่วมมือกัน ดำเนินการอย่างสมานฉันท์

1.5 ผลการประเมินผลลัพธ์ (Results) ของประชาชน ที่เกิดจากการดำเนินตาม โครงการและความพึงพอใจ ที่มีต่อหมวดการทางบางระกำ แขวงการทางพิษณุโลก สำนักทาง หลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือไม่ จะได้หาแนวทางส่งเสริมและพัฒนาในโอกาสต่อไป

2. ผลการประเมินโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุก โดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวง การทางพิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม สามารถ นำไปใช้ประโยชน์ โดยผนวกผลการประเมินเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินโครงการในภาพรวม ระดับประเทศ โดยมีเครือข่ายแจ้งข้อมูลอุบัติเหตุ และความเสียหายบนทางหลวง สามารถจัดทำ แผนงานบำรุงทางได้ตรงตามความต้องการของชุมชน และมีแนวทาง / ต้นแบบการบริหารงานเชิง รุก เพื่อนำไปพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักการบริหารภาครัฐ แนวใหม่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นอกจากนี้ สามารถนำไป ประยุกต์ใช้กับโครงการอื่น ๆ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกันได้อีกด้วย

3. ได้รูปแบบการประเมินโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุก โดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม สามารถขยายผลโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุก โดยประชาชนมีส่วนร่วม ในหมวดการ ทาง แขวงการทางได้ รวมทั้งนำไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานอื่น ๆ ได้

### ขอบเขตของการประเมิน

1. ระยะเวลาดำเนินการ ระหว่างเดือนพฤษภาคม – เดือนกันยายน 2552 จัดอบรมในวันที่ 24 มิถุนายน 2552 และมีการติดตามประเมินผลพฤติกรรมและผลลัพธ์หลังอบรมไปแล้ว 3 เดือน และรายงานผลการดำเนินงานต่อมหาวิทยาลัยนเรศวร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. กลุ่มที่ให้ข้อมูล ได้แก่ บุคลากรแขวงทางทางพิษณุโลก จำนวน 20 คน และประชาชนที่เข้ารับการอบรม จำนวน 100 คน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Selection Sampling) จากกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการทั้งหมด
3. พื้นที่ดำเนินการ ได้แก่ สายทางควบคุมของหมวดการทางบางระกำ และหมวดการทางลานกระบือ (บางส่วน) จำนวน 10 เส้นทาง
4. ประเด็นการประเมินผล ใช้รูปแบบประสิทธิภาพการฝึกอบรม ของ เคิร์กแพทริค (Kirkpatrick) โดยมีการประเมิน 4 ประเด็น ได้แก่ ประเมินปฏิกิริยา (Reaction) ประเมินความรู้ (Learning) ประเมินพฤติกรรม (Behavior) และประเมินผลลัพธ์ (Results) ของประชาชนที่มีต่อโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงทางทางพิษณุโลก

### นิยามศัพท์เฉพาะ

**โครงการ** หมายถึง โครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุก โดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงทางทางพิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม

**การประเมินผลโครงการ** หมายถึง การประเมินผลโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุก โดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงทางทางพิษณุโลก สำนักทางหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง

**รูปแบบการประเมินผลโครงการ** หมายถึง รูปแบบประเมินประสิทธิภาพการฝึกอบรมของ Kirkpatrick โดยมีการประเมิน 4 ประเด็น ได้แก่

1. การประเมินผลปฏิกิริยา (Reaction Evaluation) หมายถึง การประเมินผลความพึงพอใจของผู้ร่วมโครงการ ได้แก่ วัตถุประสงค์โครงการ ระยะเวลาดำเนินการ สถานที่จัดโครงการ กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการ พื้นที่ดำเนินโครงการ ผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ การติดตามประเมินโครงการ หลักสูตรการอบรม และการนำเสนอของวิทยากร
2. การประเมินผลการเรียนรู้ (Learning Evaluation) หมายถึง การประเมินผลความรู้ของประชาชนที่เข้าร่วมโครงการก่อนอบรมและหลังการอบรม ได้แก่ วัตถุประสงค์ของโครงการ ภารกิจองค์การของกรมทางหลวง ความรู้เกี่ยวกับทางหลวง ความรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การขออนุมัติการดำเนินงานในเขตทางหลวงความปลอดภัยในการใช้ทางหลวง การรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมบนทางหลวง และการแจ้งเหตุและความเสียหายบนทางหลวง

3. การประเมินผลพฤติกรรม (Behavior Evaluation) หมายถึง การประเมินผลพฤติกรรมของประชาชน ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับทางหลวง การขออนุญาติ การดำเนินงานในเขตทางหลวง การรักษาปลอดภัยทรัพย์สินทางหลวง การรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมบนทางหลวง และการแจ้งเหตุและความเสียหายบนทางหลวง

4. การประเมินผลผลลัพธ์ (Results Evaluation) หมายถึง การประเมินผลผลลัพธ์ของประชาชนที่มีต่อทางหลวง ได้แก่ ได้เครือข่ายแจ้งข้อมูลที่เกิดขึ้นเขตทางหลวง ช่วยรักษาความปลอดภัยในเขตทางหลวงดียิ่งขึ้น ประหยัดงบประมาณในการซ่อมแซมบำรุงทาง จัดทำแผนงานบำรุงทางตรงความต้องการของชุมชน ปัญหาที่เกิดจากการใช้ทางหลวงลักษณะต่าง ๆ ของประชาชนลดลง และประชาชนมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางหลวง

**การบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม** หมายถึง การบริหารงานบำรุงทางตามภารกิจของกรมทางหลวงและหน้าที่รับผิดชอบของแขวงการทาง ตามกฎหมายทางหลวงและระเบียบปฏิบัติ การให้บริการทางหลวง / การขออนุญาต การใช้รถใช้ถนนอย่างถูกต้อง การรักษาสิ่งแวดล้อมบนทางหลวง การแจ้งข้อมูลอุบัติเหตุและความเสียหายบนทางหลวง และการสอบถามความต้องการของชุมชนและประชาชนที่เข้าอบรม เพื่อจัดทำแผนงานบำรุงปกติโดยการฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจมีพฤติกรรมต่องานบำรุงทางที่เหมาะสม และมีส่วนร่วมในการส่งเสริม สนับสนุน ดูแลรักษาและซ่อมแซมทางของแขวงการทาง

**ผู้ร่วมโครงการ** หมายถึง บุคลากรแขวงการทาง และประชาชน ที่เข้ารับการอบรมตามโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักงานหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม จำนวน 120 คน

**บุคลากรแขวงการทาง** ได้แก่ บุคลากรแขวงการทางพิษณุโลก ที่แขวงการทางคัดเลือกเข้ารับการอบรมตามโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักงานหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม จำนวน 20 คน

**ประชาชน** หมายถึง ประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกจากต้นสังกัด เข้ารับการอบรมตามโครงการการบริหารงานบำรุงทางเชิงรุกโดยประชาชนมีส่วนร่วม แขวงการทางพิษณุโลก สำนักงานหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม จำนวน 100 คน

**หมวดการทาง** หมายถึง หมวดการทางบางระกำ แขวงการทางพิษณุโลก สำนักงานหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม

**แขวงการทาง** หมายถึง แขวงการทางพิษณุโลก สำนักงานหลวงที่ 4 (พิษณุโลก) กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม