

การดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลในการบรรเทาความเดือดร้อน
ของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการ กฟป.



นายปรีชา บุตรศรี

003534

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชาการปกครอง

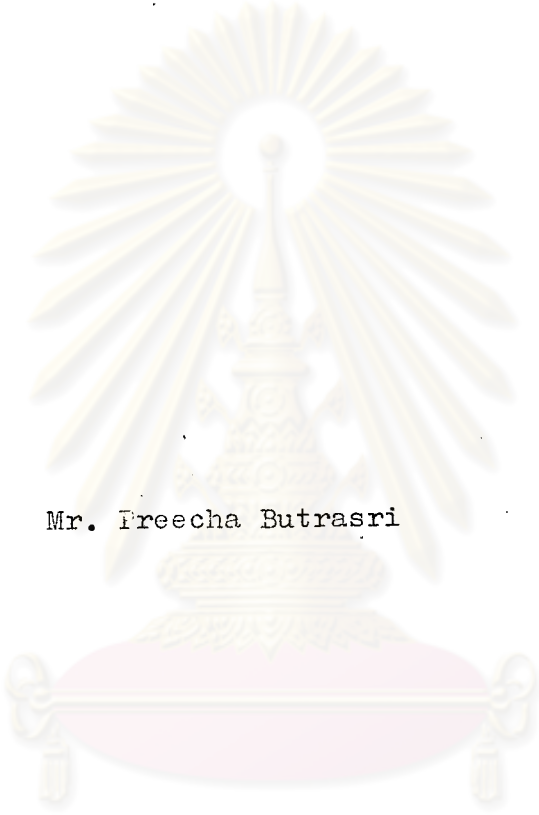
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๒

I16504872

๑

The Implementation of Short - termed Policy in Relieving
People's Suffering : A Case Study of the Project for
Rural Economic Reconstruction Effected by Natural Disaster



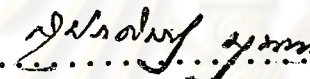
Mr. Freecha Butrasri

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement
for the Degree of Master of Political Science
Department of Government
Graduat School
Chulalongkorn University


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลในการบรรเทา
ความเดือดร้อนของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการ กฟป.
ชื่อ นิสิต นายปรีชา บุตรศรี
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา

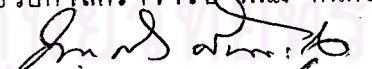
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

.....  คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร. สุประสิทธิ์ บุญภาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรุงญ สุกภาพ)

.....  กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา)

.....  กรรมการ
(นายบุญเติบโต ตันตระกูล)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลในการบรรเทา
ความเดือดร้อนของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีโครงการ กฟป.

ชื่อ

นายปรีชา บุคกรศรี

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สมนม หินกร ฌ อัยธยา

แผนกวิชา

การปกครอง

ปีการศึกษา

๒๕๒๒



บทคัดย่อ

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี นั้น เป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ในรูปของนโยบายของรัฐที่ได้กำหนดไว้อย่างแน่ชัด จึงเป็นเรื่องของการกำหนดแนวทางสำคัญสำหรับกิจกรรมที่จะดำเนินไปในอนาคต ซึ่งแนวทางดังกล่าวนั้น จะเป็นไปได้ก็อย่างที่ถูกต้องเมื่อใดบรรลุเป้าหมายที่ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของสาธารณชน ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ระบบราชการมักจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเสมอ อันเนื่องมาจากความไม่คอยมั่นคงทางการเมือง การปล่อยให้การกำหนดนโยบายของรัฐเป็นเรื่องของชนชั้นปกครองนั้น อาจจะทำให้เป้าหมายปลายทางแห่งนโยบายนั้นเป็นไปได้เพื่อสนองตอบ ความต้องการของชนชั้นปกครองเพียงฝ่ายเดียว หากการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ หรือการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมกันหลาย ๆ ฝ่าย ในการกำหนดนโยบายแล้ว อาจจะทำให้มีนโยบายที่สนองตอบผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด นโยบายใดแม้จะได้อำนาจไว้อย่างสวยงามเพียงใดก็ตาม หากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ไม่ได้รับความร่วมมือ ร่วมใจจากหลาย ๆ ฝ่าย หรือปฏิบัติตามนโยบายนั้นมิทันคืบหน้าไปทางต่อต้านนโยบายนั้น ตลอดจนการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ไม่อาจที่จะทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลหรือไม่อาจบรรลุผลได้อย่างเต็มที่

① วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาเฉพาะนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลตามโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.) ในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะการมีส่วนร่วมของข้าราชการและประชาชนในการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทัศนคติของข้าราชการและประชาชนต่อนโยบาย การประสานงานตามนโยบาย ผลประโยชน์
ที่เกิดขึ้นตามนโยบายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นตามนโยบาย

การศึกษาระดับปริญญาตรีและวิชาชีพชั้นสูงเป็นส่วนใหญ่ โดยคนควา
จากเอกสารของทางราชการ ระเบียบที่เกี่ยวข้องของประกอบกับใช้วิธีการวิจัย โดยส่งแบบ
สอบถามให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และกำหนด
รวมทั้งสิ้น ๑๕๕ ชุด ประกอบกับใช้การสังเกตการณ์ และประมการณ์ในการทำงานของ
ของผู้เขียนเอง

ผลของการศึกษาระดับปริญญาตรีและวิชาชีพชั้นสูงเป็นส่วนใหญ่ของรัฐบาลพบว่า

๑. ข้าราชการทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาคและประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด
นโยบายของรัฐตามโครงการ กฟป. เป็นอย่างมากในแง่ของการเสนอความต้องการ
การเสนอโครงการ การพิจารณาอนุมัติโครงการ การเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงการ และ
มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามโครงการ ขั้นตอนในการกำหนดนโยบายของรัฐและการ
ปฏิบัติตามนโยบายที่ถูกกำหนดเป็นขั้นตอนซึ่งเกี่ยวพันกัน ยากที่จะแยกผู้กำหนดนโยบายและ
ปฏิบัติตามนโยบายได้

๒. ข้าราชการมีทัศนคติที่คัดค้านนโยบายของรัฐบาลตามโครงการ กฟป. เนื่องจาก
เห็นว่าโครงการนี้สามารถเพิ่มการมีงานทำ เพิ่มรายได้ให้กับประชาชน ผลงานที่เกิดขึ้น
เป็นผลงานที่ถาวร และเห็นว่ารัฐบาลก็เคยประโชนตามเศรษฐกิจ สังคม การเมืองด้วย
ประชาชนที่เข้าใจโดยเจตนาของรัฐบาล ส่วนทัศนคติต่อการกำหนดนโยบายนั้น
ข้าราชการมีความเห็นว่าไม่ควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองแต่เพียงฝ่ายเดียว ในการ
กำหนดนโยบายข้าราชการควรมีส่วนร่วมด้วย เพราะปัญหาและความต้องการของ
ประชาชนดี

๓. การประสานงานตามโครงการ กฟป. มีส่วนช่วยให้เกิดความสำเร็จใน
การดำเนินงาน แต่ความล่าช้าในการแจ้งระเบียบปฏิบัติที่ดี การแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์
บ่อย ๆ ก็ดี ทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้เท่าที่ควร

๔. วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นตามโครงการ กฟป. ประกอบด้วยวัตถุประสงค์
เพื่อประชาชน ประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่เดิวก่อนก็ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของ
กลุ่มคือ รัฐบาล ก็ได้รับผลประโยชน์ด้วย คือ ความศรัทธา ต่อผลงานของรัฐบาล

Thesis Title The Implementation of Short-termed Policy in
 Relieving People's Suffering : A Case Study
 of the Project for Rural Economic Reconstruction
 Effected by Natural Disaster.

Name Mr. Preecha Butrasri

Thesis Advisor Assistant Professor Panom Dinakara

Department Government

Academic Year ๑๔๓๕

ABSTRACT

In development aspect, the art of management is social and economic change within any state in which the state's policy has clearly proclaimed to this extent, it is necessary, for future activities which would be implemented, to formulate the clear-cut public policy. In any developing country, such as Thailand, due to its lack of political stability, bureaucratic system plays a vital role in formulating policy. The policy making is always dominated by the group of people who seize the power for a period of time. They often take the policy guideline merely to serve their interests. From this thesis assumption, if the policy formulating is the product of the interest groups' bargaining or opening to all public sectors, the outcome policy would be able to respond to the interest of the people at the most. But the good policy also needs cooperation from various groups for the implementation

without it, the good policy would be in vain.

This thesis is focus on the implementation of the Thai Government's short termed project for rural economic reconstruction effect by natural disaster. This study is concerned with the nature of involvement of people, and public officers alike, in formulating policy and its implementation. Also, it studied the attitude of people and the public officers toward this project with the review of policy coordination, the fringe benefit from the policy the fulfilment of those policy objectives.

The method of this study is of descriptive analysis. It relied on governmental documents and regulation. It was also composed of the questionnaire which was used to elicit facts from the concerned officers of three level; central, province and Tambon, including, the author's observance and his field experience.

The study findings showed that the implementation of government's policy are as follows.

1. Both the concerned officers and the local people has a highly degree in policy formulating participation. It varied from several aspects from presenting needs of the project to project approval and revision. The policy procedures were tightly connected and very difficult to identify the difference between the role of policy maker and the implementor.

๒. The concerned officers' attitude toward this project was positive. It was a result of an increase of jobs and income of the local people. The project output viewed as the benefit to the people had proved to provide political, social and economic advantages for the Thai Government. The only argument was the officers' dissatisfaction formulating the project only by the politician. They argued that the civil servant should take part in policy formulating as they had intensively experience in the field.

๓. Project coordination played a vital role to fulfill the project objectives. But it was also found that the Thai bureaucratic system and its 'red-tape' were the major obstacles.

๔. Project major objective was to relieve the people's suffering from natural disaster. In the meantime, its minor objective was the political interests deriving from the faith of people in the government.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เขียนขึ้นด้วยแรงปรารถนาของคุณพ่อและคุณแม่ ที่ประสงค์ จะได้เห็นความสำเร็จของข้าพเจ้า จวบจนกระทั่งท่านทั้งสองต้องมีอันประสบอุบัติเหตุ เสียชีวิตพร้อมกันโดยที่ไม่ทันได้เห็นความสำเร็จของข้าพเจ้าเลย นับเป็นช่วงเวลา ที่ข้าพเจ้าเศร้าสลดใจเป็นอย่างยิ่ง ขอให้วิญญาณของท่านทั้งสองได้ไปคร่ำครวญความสำเร็จ ของข้าพเจ้าด้วย และขอให้วิญญาณของท่านทั้งสองเป็นสุขในสุคติภพเถิด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จโดยสมบูรณ์ได้ หากปราศจากการให้คำปรึกษา แนะนำของณัชชา ศาสตราจารย์พนม ทินกร ณ อยุธยา อาจารย์ที่ปรึกษา คุณวัฒนา วงเกียรติรัตน์ ผู้เป็นเพื่อนที่มีแต่ความปรารถนาดีต่อข้าพเจ้า คุณภักดี รัตนผล คุณกฤษ ธีรชัยชยติ คุณเสนอ จันทรา คุณสิว ศิริเสาวลักษณ์ พี่ที่อยากเห็นความสำเร็จของน้อง ตลอดจนผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานทุกคนที่มีส่วนช่วยสนับสนุนช่วยเหลือในครั้งนี้ นอกจากนี้ยังมีเพื่อนผู้เต็มใจช่วยดำเนินการพิมพ์โดยไม่เห็นแก่ความเหน็ดเหนื่อย และช่วยคลายความกังวลใจสุดที่จะตอบแทนด้วยเงินตราใดคือ คุณวินิจ สาเรือง คุณ พิรัช อารักษ์ สมบูรณ์ คุณสุชาติพิย์ จิตราคณี คุณพยนต์ เมนมุกดา คุณจิราวุฒิ คชนาม คุณ วัลลภ รุ่งเรือง คุณไพพรรณ วรรัตนระกุล ซึ่งข้าพเจ้าขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง และสุดท้ายบุคคลที่มีส่วนให้กำลังใจต่อข้าพเจ้าอย่างสม่ำเสมอและกระตุ้นให้ข้าพเจ้า มีความมานะพยายามจนสำเร็จคือคุณอรุณรัตน์ เมืองพรหม ข้าพเจ้าขอขอบคุณ

อนึ่งข้าพเจ้าขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์จรูญ สุภาพ และคุณบุญเต็บ ตันตระกูลที่กรุณาเป็นกรรมการสอบและให้ขอแนะนำในบางโอกาส หากวิทยานิพนธ์นี้ มีความคืบหน้า ข้าพเจ้าขอให้ความคืบหน้าได้รับการนำไปปรับปรุงการกำหนดนโยบายและ การปฏิบัติตามนโยบายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ความบกพร่องต่างๆข้าพเจ้ายินดีน้อมรับ

ปรีชา บุตรศรี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ซี
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จี
กิตติกรรมประกาศ	ซี
รายการตารางประกอบ	ญ
รายการแผนภูมิประกอบ	ฉ
บทนำ	
ก ความสำคัญของ เรื่อง	๑
ข สภาพปัญหา	๒
ค วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
ง สมมุติฐาน	๓
จ การค้นคว้าและวิจัย	๔
ฉ ขอบเขตของการศึกษา	๔
ช ประโยชน์จากการศึกษาวิจัย	๔
ซ ลำดับการเสนอเรื่อง	๔
บทที่	
๑ การกำหนดนโยบายของรัฐ	๑๐
๒ ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ กพป. และนโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๔๕
๓ การวิเคราะห์เบื้องต้นการดำเนินงานตามโครงการ กพป.	๗๒
๔ การวิเคราะห์เชิงระบบโครงการ กพป.	๑๕๕
๕ สรุปสมมุติฐานและข้อเสนอแนะ	๒๑๑
บรรณานุกรม	๒๒๒
ภาคผนวก	๒๒๗
*ประวัติการศึกษา	๓๐๖

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
๑. แสดงพื้นที่เพาะปลูกที่เสียหาย คร่าว ๆ เงินจัดสรร	๕๐
๒. แสดงหน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนตามโครงการ กฟป.	๕๑
๓. แสดงวงเงินช่วยเหลือจังหวัดในโครงการ กฟป. ๕๐ จังหวัด	๕๒
๔. แสดงยอดเงินจัดสรรเพิ่มเติมกรณีพื้นที่เสียหายคลาดเคลื่อน	๕๕
๕. แสดงจังหวัดที่เสียหายเพิ่มเติม ๑๖ จังหวัดและเงินจัดสรร	๕๖
๖. แสดงเงินอุดหนุนให้จังหวัดต่างๆ เพื่อเสริมโครงการดีเด่น	๑๐๖
๗. แสดงสรุปการอนุมัติโครงการประเภทที่ ๑	๑๒๑
๘. แสดงสรุปการอนุมัติโครงการประเภทที่ ๒	๑๒๓
๙. แสดงงบประมาณที่อนุมัติให้ดำเนินการตามโครงการ กฟป.	๑๒๔
๑๐. แสดงรายละเอียดโครงการประเภทที่ ๑	๑๒๗
๑๑. แสดงรายละเอียดโครงการประเภทที่ ๒	๑๒๘
๑๒. แสดงจำนวนวันทำงานของแรงงานราษฎรกับเครื่องจักรกล	๑๓๐
๑๓. แสดงรายงานการจ่ายเงินในโครงการ กฟป.	๑๓๒
๑๔. แสดงระยะเวลาในการจ่ายค่าแรงงาน	๑๓๓
๑๕. แสดงการจ่ายเงินค่าแรงหลังเสร็จสิ้นการใช้แรงงาน	๑๓๔
๑๖. แสดงการจ่ายเงินของโครงการหลังโครงการเสร็จสิ้นแล้ว	๑๓๕
๑๗. แสดงอายุของปฏิบัติการตามโครงการ	๑๕๖
๑๘. แสดงเพศ	๑๕๗
๑๙. แสดงสถานภาพสมรส	๑๕๗
๒๐. แสดงวุฒิทางการศึกษา	๑๕๘
๒๑. แสดงอายุราชการ	๑๕๘
๒๒. แสดงตำแหน่งของปฏิบัติการ	๑๖๐
๒๓. แสดงตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามโครงการ	๑๖๑
๒๔. แสดงเวลาที่เคยปฏิบัติงานด้านการพัฒนา	๑๖๒
๒๕. แสดงเวลาที่เคยผ่านการอบรมด้านการพัฒนา	๑๖๓
๒๖. แสดงการเสนอปัญหาต่อรัฐบาลในขณะที่ประชาชนประสบภัย	๑๖๖

๒๖.๑	แสดงความคิดเห็นของผู้ที่เคยร้องเรียนหรือเสนอปัญหาต่อรัฐบาล	๑๖๗
๒๗.	แสดงการมีส่วนร่วมของข้าราชการในการเสนอโครงการ	๑๖๘
๒๘.	แสดงวิธีเสนอโครงการของคณะกรรมการ กฟปอ.	๑๗๐
๒๙.	แสดงผลการเสนอโครงการของคณะกรรมการ กฟปอ.	๑๗๓
๓๐.	แสดงผลการพิจารณาอนุมัติโครงการของคณะกรรมการ กฟป-จ.	๑๗๕
๓๑.	แสดงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามโครงการ	๑๗๗
๓๒.	แสดงการประสานงานโดยหนังสือ วิทยุ โทรพิมพ์	๑๘๓
๓๓.	แสดงการประสานงานโดยมีคณะกรรมการเยี่ยมโครงการ	๑๘๖
๓๔.	แสดงทัศนคติของข้าราชการต่อนโยบายของรัฐบาล	๒๘๓
๓๕.๑	แสดงทัศนคติของข้าราชการต่อนโยบายของรัฐบาล	๒๘๕
๓๕.	แสดงผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ กฟป.	๒๘๗
๓๕.๑	แสดงผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการ กฟป.	๒๘๗
๓๖.	แสดงผลประโยชน์ของโครงการ กฟป.	๒๘๘
๓๖.๑	แสดงผลประโยชน์ของโครงการ กฟป.	๒๘๘
๓๗.	แสดงการมีส่วนร่วมเสนอโครงการของกำนัน	๒๘๐
๓๘.	แสดงความคิดเห็นของกำนันเกี่ยวกับรายได้ของประชาชน	๒๘๐
๓๘.๑	แสดงความคิดเห็นของกำนันเกี่ยวกับความถาวรของโครงการ	๒๘๑
๓๘.๒	แสดงความคิดเห็นของกำนันเกี่ยวกับความเข้าใจในเจตนาของรัฐบาล	๒๘๑
๓๙.	แสดงความคิดเห็นของกำนันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของโครงการ	๒๘๒
๔๐.	แสดงความคิดเห็นของกำนันเกี่ยวกับผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ	๒๘๓
๔๑.	แสดงอายุของกำนัน	๒๘๓
๔๒.	แสดงสถานภาพสมรส	๒๘๔
๔๓.	แสดงวุฒิทางการศึกษา	๒๘๔
๔๔.	แสดงเวลาที่เคยเป็นกำนันมา	๒๘๔

สารบัญแนบ

แนบที่

หน้า

- | | |
|---|----|
| ๑. แสดงตัวแบบทฤษฎีระบบของ โทมัส คาย | ๒๓ |
| ๒. แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายของประเทศที่พัฒนาแล้ว | ๓๑ |
| ๓. แสดงขั้นตอนการกำหนดนโยบายของประเทศกำลังพัฒนา | ๓๔ |
| ๔. แสดงการดำเนินงานตามโครงการ กฟป. | ๔๖ |
| ๕. แสดงคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ กฟป. | ๔๗ |
| ๖. แสดงการจัดหน่วยงานของ กฟป. | ๔๘ |



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ก. ความสำคัญของเรื่อง

ปัจจุบันความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะทั้งในแง่การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายมีมากขึ้น หวังความหวังที่จะมีส่วนช่วยให้การตัดสินใจยึดถือแนวทางที่มีเหตุผลมากขึ้น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะมักจะพบเสมอว่าความต้องการของประชาชนในทุกสังคม จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะประชาชนเป็นทรัพยากรในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงเห็นว่านโยบายที่กำหนดขึ้นควรสอดคล้องกับความต้องการหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามอิทธิพลของประชาชนในแต่ละสังคมจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่แตกต่างกัน ในประเทศที่พัฒนาแล้วสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ของประชาชนจะมีบทบาทสำคัญมากในการกำหนดนโยบาย แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนาตามันทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งยังอ่อนแอไม่สามารถมีบทบาทในการกำหนดนโยบายอย่างเต็มที่ จึงมักจะพบอยู่เสมอว่าการกำหนดนโยบายนั้น ชนชั้นปกครองจึงเป็นฝ่ายกำหนดความต้องการและความคิดเห็นของประชาชน นโยบายจึงถูกกำหนดจากเบื้องบนลงมาเบื้องล่างโดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ชนชั้นปกครองตัดสินใจเลือก เรามักจะพบอยู่เสมอว่าในระยะหลัง ๆ นี้รัฐบาลทุกรัฐบาลมักจะมีนโยบายระยะสั้นในทางเศรษฐกิจเป็นนโยบายหลักอันหนึ่งของรัฐบาลในการที่จะช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าระยะสั้นในชนบท นโยบายเหล่านี้มักจะปรากฏออกมาในรูปของโครงการใหญ่ ๆ เช่น โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้า (ปชช.) ปี ๒๕๑๘ โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความก้าวหน้า (พชช.) ๒๕๑๘ โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๒๐ โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบกับธรรมชาติ (กฟป.)

โครงการต่างๆเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นโครงการระยะสั้นที่ทำในฤดูแล้ง และใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากยกเว้นโครงการอาสา ซึ่งขอแรงงานจากรัฐวาทลักษณะการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายเหล่านี้ทำให้ผู้เขียนเกิดความสนใจที่จะศึกษาว่า นโยบายของรัฐที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากน้อยแค่ไหน ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด ตลอดจนการหาวิธีการพัฒนาปรับปรุงให้การกำหนดนโยบายนั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมในมากที่สุด

ข. สภาพปัญหา

การกำหนดนโยบายของรัฐนั้นเป็นเรื่องยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก เป็นการยากที่จะบังคับไปว่านโยบายใดที่กำหนดขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยที่มีสถาบันทางการเมืองอ่อนแอไม่ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้ผู้นำกำหนดนโยบายจากเบื้องบนลงมาเบื้องล่างและมีอิทธิพลของระบบราชการเข้าไปมีบทบาทอยู่ด้วยทำให้การกำหนดนโยบายบางครั้งไม่สามารถแยกกันออกจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายและขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเกี่ยวพันกันจนไม่สามารถแยกผู้กำหนดนโยบายออกจากผู้ปฏิบัติตามนโยบายได้ นอกจากนั้นขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติ ข้าราชการจะมีทัศนคติอย่างไรต่อการกำหนดนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลอันจะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากการดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลนี้เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากอาจจะไม่คุ้มค่ากับการลงทุนก็ได้ ทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบาย เช่นนี้ออกมาเหมาะสมเพียงใด ความสนใจที่ผู้เขียนจะศึกษาได้แก่

๑. การมีส่วนร่วมของข้าราชการที่ปฏิบัติงานตามนโยบายตามโครงการกฟป. ข้าราชการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในลักษณะใด
๒. การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลจริงจังนั้น จะต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้างในทางการบริหารเพื่อให้นโยบายบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์
๓. ทัศนคติของข้าราชการต่อนโยบายของรัฐบาลเป็นอย่างไร

การกำหนดนโยบายของรัฐนั้น ลักษณะการกำหนดนโยบายที่ที่จะต้อง เป็นไปตามขั้นตอนการกำหนดนโยบาย การเลือกทางเลือกที่เหมาะสมมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ในขณะที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายไม่ใช่เป็นการกำหนดจากเบื้องบนลงมาอย่าง เดี่ยวจะต้อง เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือข้าราชการในระดับต่ำ ซึ่งรัฐสภาพัฒนาและความต้องการมีส่วนร่วมด้วย และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม การนำนโยบายไปปฏิบัติในสภาพการบริหารจะต้อง อี้อำนวย ูปปฏิบัติจะต้องมีการประสานงานสอดคล้อง เป็นอย่างก็ มีจุดประสงค์ร่วมกันและจะต้องมีทัศนคติที่คัดค้านนโยบายด้วยจึงจะบรรลุผลสำเร็จแห่งนโยบาย

ค. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

๑. ศึกษาการกำหนดนโยบายของรัฐอย่างกว้างๆว่า ลักษณะในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการที่จะบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในช่วงฤดูแล้งตามโครงการ กฟป. เป็นการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมเหตุผลเพียงไร ผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นผลประโยชน์ของกลุ่มหรือผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

๒. ศึกษาการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคในด้านการสั่งการ การวางระเบียบ การวางแผนดำเนินงาน การรับนโยบายไปปฏิบัติ

๓. ศึกษาผลกระทบของการประสานงาน และทัศนคติอันเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลว่าได้บรรลุผลสำเร็จเพียงไร

๔. ศึกษาข้อขัดข้องของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ

ง. สมมุติฐาน

๑. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลและการปฏิบัติตามนโยบายที่ถูกกำหนดเป็นขั้นตอนซึ่ง เกี่ยวพันซึ่งกันและกัน โดยไม่สามารถที่จะแยกฝ่ายกำหนดนโยบายออกจากฝ่ายปฏิบัติตามนโยบายได้

๒. ความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นของรัฐบาล
ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

๓. ความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายระยะสั้นของรัฐบาล
ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติในการดำเนินงานของข้าราชการต่อนโยบายของรัฐบาล

๔. วัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายโครงการ กฟป. ประกอบด้วย
วัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมและผลประโยชน์ของกลุ่ม

จ. การค้นคว้าและวิจัย

๕

ผู้เขียนได้ค้นคว้าและวิจัยในรูปแบบผสมผสานในแบบพรรณนาวิเคราะห์
(descriptive analytical) โดยการศึกษาจากเอกสาร (documentary
survey) ทั้งในส่วนหลักเกณฑ์และทฤษฎี แนวความคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย
และการปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งระเบียบ หนังสือสั่งการต่างๆของทางราชการ
ประกอบกับการใช้สิ่ง เกตุการณ์ของผู้เขียนและประสบการณ์ของผู้เขียนเอง รวมทั้ง
การทอคแบบสอบถาม

ฉ. ขอบเขตของการศึกษาและวิจัย

๑. ขอบเขตของการศึกษา เนื่องจากการศึกษาการกำหนดนโยบายของ
รัฐบาล และการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีขอบเขตกว้างขวางมากจึงไม่สามารถศึกษา
ละเอียดทุกแง่ทุกมุมได้ แต่ผู้เขียนจะศึกษาลักษณะการกำหนดนโยบายอย่างกว้างๆ
และเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาเฉพาะกรณีนโยบายตามโครงการฟื้นฟู
เศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติในฤดูแล้ง (กฟป.) ลักษณะของนโยบายนี้ได้
ถูกกำหนดขึ้นมาอย่างไร ขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นอย่างไร ข้าราชการและ
ประชาชนมีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายอย่างไร การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นขึ้น
อยู่กับปัจจัยทางการบริหารหลายอย่างที่จะสามารถทำให้นโยบายนั้นบรรลุผล แต่
ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วน
ภูมิภาคในแง่ของการสั่งการในระเบียบการดำเนินงาน การมีคณะประสานงานออก
มาตรวจเยี่ยมโครงการ เท่านั้น

๒. ขอบเขตในการวิจัย การศึกษาวิจัยภาคสนามได้เลือกจังหวัดที่อยู่ในภาคเหนือตอนบน ๔ จังหวัดที่ได้รับจัดสรรเงินให้ดำเนินงานตามโครงการ กพป. คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง พะเยา โดยเฉพาะในเขตอำเภอลำปางและตำบลที่มีโครงการ กพป. เท่านั้น ซึ่งจากในจำนวนจังหวัดภาคเหนือที่ได้รับการจัดสรรเงินทั้งสิ้น ๑๗ จังหวัด สำหรับการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางได้เลือกเอาสำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานตามโครงการในส่วนภูมิภาค

๓. วิธีการจัดเก็บข้อมูล ใช้การตอบแบบสอบถาม โดยส่งแบบสอบถามให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามโครงการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น โดยส่วนกลางได้ส่งแบบสอบถามให้กับเจ้าหน้าที่สำนักงานประมาณที่เป็นคณะกรรมการ กพป.-จ. จำนวน ๑๔ คนและเป็นคณะกรรมการ กคช. จำนวน ๒๒ คน เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจำนวน ๔ คน รวมทั้งสิ้นสำหรับในส่วนกลางส่งแบบสอบถามจำนวน ๕๐ ชุด ได้รับตอบคืน ๔๔ ชุด สำหรับส่วนภูมิภาคได้ส่งแบบสอบถามให้กับเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัดที่เป็นคณะกรรมการ กพป.-จ. จำนวน ๒๔ ชุด ได้รับตอบแบบสอบถามคืน ๑๔ ชุด ระดับอำเภอได้ส่งแบบสอบถามให้กับคณะกรรมการ กพป.อ. ทุกอำเภอที่มีโครงการ กพป. อำเภอละ ๓ ชุดรวมทั้งสิ้น ๒๙ อำเภอ ปรากฏว่ามีผู้ตอบแบบสอบถามคืน ๔๕ ชุด นอกจากนี้ได้ส่งแบบสอบถามให้กับกำนันตำบลที่มีโครงการ กพป. จำนวน ๔๐ ตำบลได้รับแบบสอบถามคืน ๔๖ ชุด

การตอบแบบสอบถามทั้งสิ้นรวมแล้วในส่วนกลางมีผู้ตอบแบบสอบถาม ๔๔ คน ในส่วนภูมิภาคมีผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน ๖๓ คน รวมทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน ๑๑๑ ชุด ส่วนแบบสอบถามที่ส่งถึงกำนันในฐานะตัวแทนของประชาชนมีผู้ตอบ ๔๖ ชุด สรุปแล้วมีแบบสอบถามจากการวิจัยครั้งนี้ จำนวน ๑๕๗ ชุด

๔. การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้แบบแจกแจงความถี่ของข้อมูลเป็นร้อยละ และใช้ทฤษฎีประกอบการวิเคราะห์

ในส่วนที่เกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการต่อนโยบาย จะใช้วิธีการบางส่วน
 ของ likert scale * โดยวิธีหาอำนาจในการแบ่งแยก (discriminatory
 power= D.P. เป็นการวัดค่าตอบว่าข้อความใดที่เป็นการสนับสนุน คือข้อความนั้น
 เป็นไปในทางบวก ส่วนข้อความใดที่ไม่สนับสนุนถือว่าข้อความนั้นเป็นข้อความในทาง
 ลบ การให้คะแนนในการตอบแบบสอบถามให้ดังนี้

	ข้อความในทางบวก	ข้อความในทางลบ
เห็นด้วยอย่างมาก	๕	๑
เห็นด้วย	๔	๒
ไม่มีความเห็น	๓	๓
ไม่เห็นด้วย	๒	๔
ไม่เห็นด้วยอย่างมาก	๑	๕

เมื่อทำข้อความตามวิธีดังกล่าวแล้ว จะพิจารณาข้อความของการตอบแบ่ง
 ออกเป็น ๒ กลุ่ม ผู้ให้คะแนนสูงคือ ๔ และ ๕ และกลุ่มผู้ให้คะแนนต่ำคือ ๑ และ ๒
 เสร็จแล้วนำคะแนนของทั้งสองกลุ่มไปหาค่าปานกลาง (\bar{X}) แล้วเอาค่าปานกลาง
 ของกลุ่มที่ได้คะแนนสูง (๔ และ ๕) ลบด้วยค่าปานกลางของกลุ่มที่ได้คะแนนต่ำ
 (๑ และ ๒) ผลลัพธ์ที่ได้ออกมาคือค่าของ D.P. แบ่งออกให้เห็นอย่างชัดเจนว่า
 ในระหว่างกลุ่มผู้ได้คะแนนสูงจะมีแนวโน้มไปในทางที่มีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย ค่าของ
 D.P. เท่ากับ ๑ หรือมากกว่า ๑ ขึ้นไปถือว่าเชื่อถือได้^๒

คำจำกัดความ เพื่อให้การศึกษาในเรื่องนี้ครบถ้วนจึงขอให้คำจำกัดความ
 บางคำในวิทยานิพนธ์ดังนี้

๑. ขั้นตอนของนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนต่างๆของการกำหนดนโยบายได้แก่
 - ๑.๑ การอ้างสถานการณ์เพื่อกำหนดนโยบาย

* Karl F. Schuesler, Social Research Methods Institution
 of Public Administration, (T.U. Bangkok, Thailand, ๑๙๖๔), p. ๕๒.

^๒ ดูรายละเอียดในภาคผนวก ค ตารางที่ ๓๘ ๓๘.๑

- ๑.๒ ระยะเวลาพิจารณาของนโยบาย
- ๑.๓ การริเริ่มนโยบาย
- ๑.๔ การกลั่นกรองนโยบาย
- ๑.๕ การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ
- ๑.๖ การวิเคราะห์นโยบาย
- ๑.๗ ทางออกของนโยบาย
- ๑.๘ การกำหนดกลยุทธ์ของนโยบาย
- ๑.๙ การตัดสินใจนโยบาย
- ๑.๑๐ ผลของนโยบาย



๒. ความสำเร็จในการดำเนินงาน หมายถึง ผลการดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ คือ

๒.๑ สามารถทำให้ราษฎรในพื้นที่ที่ประสบภัยธรรมชาติมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพในช่วงฤดูแล้ง

๒.๒ ผลงานของรัฐบาลส่วนใหญ่เป็นผลงานที่ดำรงไว้ได้ตั้งแต่ ๑ - ๓ ปี

๒.๓ ความเข้าใจอันดีของประชาชนต่อเจตนารมณ์ของรัฐบาล

๓. การประสานงาน หมายถึง การติดต่อสื่อสารเพื่อก่อให้เกิดความสำเร็จในวิธานพันธันนี้แยกการประสานงานออกเป็น ๒ แบบ คือ การติดต่อสื่อสารทางหนังสือหรือวิทยุสื่อสาร เกี่ยวกับระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ในโครงการ กฟป. ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งคือการมีคณะทำงานออกไปตรวจเยี่ยมเยียนให้คำแนะนำปรึกษาในการดำเนินงาน

๔. กลุ่มในวิธานพันธันนี้หมายถึง กลุ่มคณะรัฐบาลซึ่งมีอำนาจในการปกครองประเทศ กลุ่มข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานตามโครงการ กลุ่มประชาชนซึ่งได้รับประโยชน์จากโครงการ

๕. พช. คือ โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มีความทำ

ปชด. คือ โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความ

ทำในฤดูแล้ง

ข. ประโยชน์จากการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษานโยบายสาธารณะ การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการ กฟป. จะสามารถชี้ให้เห็นถึงผลดีผลเสียของนโยบายระยะสั้นของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ตลอดจนข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานอันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น จะทราบถึงทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการต่อนโยบายดังกล่าว ผลของการศึกษาวิจัยนี้จะ เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาดำเนินงานต่อไป และเป็นแนวทางของผู้สนใจศึกษาเรื่องนี้ต่อไป

ข. ลำดับการเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์นี้ประกอบด้วยบทศึกษา ๕ บทสำคัญคือ

บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง สภาพปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา สมมุติฐาน การค้นคว้าวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย

บทที่ ๑ กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะ แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย ลักษณะของการกำหนดนโยบายในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา การพัฒนานโยบาย ความเกี่ยวข้องระหว่างนโยบายกับการบริหาร

บทที่ ๒ กล่าวถึงความเกี่ยวข้องของนโยบายระยะสั้นตามโครงการ กฟป. และนโยบายระยะยาวตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผลดี ผลเสียของแผนพัฒนามบที่ ๑-๓ โดยสังเขป นโยบายระยะสั้นของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ตามโครงการ ปชด. โครงการ พปช. โครงการอาสาพัฒนา

บทที่ ๓ การวิเคราะห์เบื้องต้นโครงการ กฟป. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามโครงการ กฟป. การจัดสรรเงิน การวางแผนดำเนินงาน การจัดองค์การ การประสานงาน การควบคุมงาน การรายงาน การติดตามประเมินผลสรุปปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะ

บทที่ ๕ การวิเคราะห์เชิงระบบโครงการ กฟป. ขั้นตอนการกำหนด
นโยบาย การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติตามนโยบายในการกำหนดนโยบาย การประสาน
งานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ทัศนคติของข้าราชการต่อนโยบาย ผลประโยชน์
ที่ได้รับจากโครงการ

บทที่ ๕ สรุปสมมุติฐานและข้อเสนอแนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย