



หน้า 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อปรับปรุงการปกครองหัวเมืองให้เป็นปึกแผ่นและลดอำนาจของเมืองพระยามหานครและประเทศราช-ลง โดยการส่งคนจากส่วนกลางลงไปเป็นเจ้าเมืองและสมุหเทศาภิบาล ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับที่ถดถอยไปจากมณฑลและเมืองที่เรียกว่า "อำเภอ" ขึ้น อำเภอจึงกลายเป็นส่วนราชการสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในครั้งนั้น ซึ่งตามแผนการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้ทรงกำหนดไว้ อำเภอมีฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยปฏิบัติราชการซึ่งเป็นสาขาหรือตัวแทนของรัฐ (Agents or Field Offices) หน่วยสุดท้ายและอยู่เบื้องล่างที่สุดอันจะเป็นส่วนราชการที่สำคัญในการบริหารงานตามแนวใหม่กล่าวคือ อำเภอเป็น "จุดกระทบ" (point of contact) ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โดยจะเป็นผู้บริหารราชการในท้องที่และให้บริการทุกอย่างในท้องที่ที่รัฐบาลจะมีตามนโยบายแก่ประชาชนพลเมือง อำเภอจึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการปกครองไพร่ฟ้าประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ 2527, 208-209)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยามพุทธศักราช 2476 ออกมาใช้บังคับ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มิชัย ฤกษ์พันธ์ 2522, 18) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาในระบอบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 18 กันยายน 2515 อันเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน (มิชัย ฤกษ์พันธ์ 2522, 19, 113) ซึ่งได้กำหนดให้หน่วยราชการระดับ กระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเขตที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัดและอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล

กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง คือการให้บริการสาธารณะซึ่งรัฐบาลในฐานะฝ่ายปกครองได้ดำเนินการจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนเป็นส่วนรวมทั้งอาณาเขตของประเทศไทย โดยมีศูนย์บัญชาการที่กรุงเทพมหานคร (บุญวัฒน์ วีลกุล 2521:235) ราชการบริหารส่วนกลางจึงเป็นการรวบรวมไว้ ซึ่งอำนาจบริหาร ภารกิจและอำนาจที่จะกำหนดระเบียบข้อบังคับจากฝ่ายการเมืองไปสั่งการให้ข้าราชการประจำตั้งแต่ ปลัดกระทรวงลงมาถึงปฏิบัติ และบรรดาข้าราชการประจำเหล่านี้ก็จะสั่งการจากส่วนกลางไปยัง ข้าราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ปฏิบัติอีกต่อหนึ่ง ดังนั้นราชการบริหารส่วนกลางจึงเป็น เหมือนสมอง ทำหน้าที่สั่งการ ประสานงาน วางแผน ควบคุม ฯลฯ แต่ไม่มีหน้าที่ปฏิบัติจริง ๆ ผู้ปฏิบัตินั้นได้แก่ ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในระดับอำเภอ ส่วนจังหวัดเป็นผู้ประสานงานและสั่งการ ไปยังอำเภออีกต่อหนึ่ง อำเภอจึงเป็นหน่วยงานที่เปรียบเสมือนมือของหน่วยราชการทั้งประเทศที่ ลงไปจับต้องการปฏิบัติงานที่จะให้บริการแก่ประชาชน (อมร รักษาสัตย์ 2514:140) ส่วนราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นนั้นหมายถึงการที่รัฐบาลมอบหมายอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนอันหนาแน่นและมีราย ได้พอสมควร จัดบริการบางประเภทเท่าที่กำหนดให้สนองตอบต่อความต้องการของชุมชนในเขตนั้น

ดังนั้น จึงสามารถสรุปถึงสถานการณ์ของอำเภอได้ว่า อำเภอมีสถานภาพเป็นหน่วยบริหาร ราชการหน่วยสุดท้ายและอยู่เบื้องล่างสุดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานที่ต้องรับ นโยบาย โครงการ ตลอดจนบริการแทบทุกชนิดของรัฐบาลไปส่งต่อให้ถึงมือประชาชนหรือกล่าว อีกนัยหนึ่งว่า การตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารของรัฐบาลทั้งหมด ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ ประชาชนนั้นจะต้องดำเนินการผ่านอำเภอ และในทางกลับกันสำหรับประชาชนแล้วหนทางที่จะติดต่อกับรัฐบาลได้ก็จะต้องดำเนินการผ่านอำเภอ อำเภอจึงมีบทบาทเป็นจุดเชื่อมโยงความต้องการของ ประชาชนเพื่อเสนอไปยังรัฐบาลในขณะที่เป็นกลไกของรัฐบาลในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ไปในเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน ประสงค์จะให้จังหวัดและอำเภอ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดตาม ลำดับเป็นศูนย์กลางของราชการบริหารส่วนภูมิภาค (ประมวล รุจนเสรี 2512:77) แต่โดยข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติปรากฏว่า ได้มีหน่วยราชการจาก กระทรวง ทบวง กรม ของราชการบริหาร ส่วนกลาง ได้เข้ามาจัดตั้งหน่วยงานและปฏิบัติการในเขตพื้นที่ของจังหวัดและอำเภอจำนวนมากมาย โดยที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้น ๆ ไม่ได้ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

และนายอำเภอแต่อย่างใด อันเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการบริหารส่วนกลางที่จะต้องปฏิบัติงานในพื้นที่เดียวกัน จากการศึกษาวิจัยของ ศักกรฤกษ์ นรมิตินตุงการ และคณะ พบว่า ในพื้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนซึ่งเป็นที่ตั้งของหน่วยราชการทั้งระดับอำเภอและจังหวัดได้มีหน่วยงานของรัฐ 4 ประเภท ปฏิบัติงานเพื่อเล่นอบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอันได้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ มีหน่วยงานทั้งหมดรวม 26 หน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานทั้งหมดต่างก็มีแนวนโยบายการสัคโครงสร้างการบริหารและการป้จคับปัญหา กระสัคกระจายไปหลายที่ค้ทางแทนที่จะเป็นแนวนโยบายและโครงสร้างการบริหารชุดหนึ่งซึ่งมุ่งสู่เป้าหมายอันเดียวกันในการพัฒนาจังหวัดหรืออำเภอ (ศักกรฤกษ์ นรมิตินตุงการ และคณะ 2522 : 56-57)

ตั้งนั้นเมื่อพิจารณาโครงสร้างการบริหารของอำเภอในแต่ละอำเภอแล้วจะพบว่า โครงสร้างการบริหารในทางปฏิบัติจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นโครงสร้างมาตรฐาน (typical format) ซึ่งทุกอำเภอมีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าพื้นที่และความต้องการของประชาชนในพื้นที่จะมีความแตกต่างกันก็ตาม โครงสร้างมาตรฐานนี้เกิดขึ้นมาจากหน่วยราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ประเภทที่สองเป็นโครงสร้างต่อเติม (Incremental Format) ซึ่งจะมีความแตกต่างไปในแต่ละอำเภอ ขึ้นอยู่กับแผนการขยายหน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้พิจารณาว่าอำเภอใดจะมีความเหมาะสมสำหรับการตั้งหน่วยงานส่วนหรือหน่วยงานทางวิชาการของตน โดยที่หน่วยงานเหล่านี้มิได้ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของนายอำเภอในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดของอำเภอแต่อย่างใด การขยายตัวของหน่วยราชการในลักษณะการต่อเติม (Incrementalism) ในส่วนของตนหรือ ๗ มาหลายสิบปีโดยไม่มีการปฏิรูป (Reorganization) (ศักกรฤกษ์ นรมิตินตุงการ และคณะ 2522 : 68) ได้ก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์อันไม่เหมาะสมในโครงสร้างการบริหารของระดับอำเภอขึ้น ทำให้เกิดสัคขณะการปฏิบัติงานที่งานบางประเภทมีหน่วยงานหลายหน่วยงานช่วยกันทำส่วนงานบางประเภทกลับไม่มีหน่วยงานใดรับทำงานนั้นเลย ตั้งจะเห็นได้จากงานการตลาดพืชผลและการเกษตร งานส่งเสริมการช้ของเเทียว และงานด้านกาสร้างเสริมวัฒนธรรม ด้วยสภาพการณ์ดังกล่าวนี้วิชาการที่ได้ศึกษาวิจัยในเรื่องการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค จึงสรุปว่า บริการที่ประชาชนได้รับจากรัฐบาลนั้นไม่อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพึงพอใจ (ศักกรฤกษ์ นรมิตินตุงการ 2523 : 112-116, 2524 : 177-184) สาเหตุสำคัญก็เนื่องมาจากการขาดเอกภาพทางการบริหาร (ไพรัตน์ เตชะรินทร์ 2529 : 336-337) ขาดการประสานงาน (ชัยอนันต์ สุ่มทวนิช และ

คณะ 2526) การก้าวก้าวและการแบ่งแยกงานกันทำ (จำลอง อธิกุลและคณะ 2526)

อย่างไรก็ดี แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีมูลความจริงอยู่บ้าง และได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการปฏิรูประบบการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น (ชมรมนักปกครอง 2527:1-6) แต่ความพยายามดังกล่าวก็ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง (กรรมล ทองธรรมชาติ 2528:78-79) ดังนั้นความมุ่งหวังที่จะปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยแนวความคิดของคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่บังเกิดผลในทางปฏิบัติ แต่ถึงกระนั้นก็ดี ผู้วิจัยกลับมีความเห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ นั้น มีความล้มเหลวซับซ้อนมากกว่า ปัญหาเรื่องเอก- ภาพในการบริหาร การขาดการประสานงาน หรือการก้าวก้าวและการแบ่งแยกงานกันทำ ดังนั้น ความล้มเหลวของการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามแนวความคิดของคณะอนุกรรมการ ปฏิรูปจึงมิใช่ความล้มเหลวของการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยภาพ รวม แต่เป็นการเริ่มต้นการศึกษาวิจัยสภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในแง่ที่แตกต่างไป จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการพิจารณาปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในงานวิจัยฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงความเป็นจริงที่ว่า แม้การบริหารใน ระดับอำเภอจะมีปัญหามากมายซึ่ง เป็นสาเหตุให้การบริหารสาธารณะซึ่งรัฐบาลมุ่งหวังจะให้บริการ แก่ประชาชนขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใดก็ตาม แต่จนถึงทุกวันนี้ นโยบายทุกประ- เภทของรัฐบาลที่มุ่งหวังจะให้บังเกิดผลแก่ประชาชน ก็จะต้องสั่งการโดยอาศัยกลไกการบริหารของ หน่วยราชการในระดับอำเภอ ในขณะที่ตัวอำเภอก็เป็นหน่วยงานหน่วยแรกสุดที่ประชาชน สามารถจะแสดงความต้องการของเขาผ่านไปยังรัฐบาล อำเภอจึงเป็นจุดสำคัญในกระบวนการ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า การนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติในแต่ละ ด้านซึ่งจะมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในหลาย ๆ ขั้นตอนของการปฏิบัตินั้นได้ ก่อให้เกิดปัญหาด้านการบริหารนโยบายหรือไม่อย่างไร เช่น ปัญหาการประสานงานความไม่สอดคล้องกัน ในแนวปฏิบัติระหว่างแนวนโยบายกับลักษณะของหน่วยงาน กระบวนการในการสื่อข้อความ การขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ตลอดจนความเหมาะสมของแนวนโยบายกับปัญหาและความต้องการ ของประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐในระดับอำเภอได้มีการปรับแนวนโยบาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทรัพยากร ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสมรรถนะของหน่วย งานหรือไม่อย่างไร และท้ายที่สุดปัญหาด้านการบริหารนโยบายและการปรับตัวของนโยบายได้ก่อ ให้เกิดปัญหาอย่างไรหรือไม่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ

## รัฐบาล

### วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนและกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ อันได้แก่การกำหนดนโยบายและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับนโยบาย รูปแบบและโครงสร้างการบริหารโครงการ ทิศทางและเป้าหมายของการดำเนินงาน รวมทั้งการคัดเลือกความสำคัญก่อนหลัง และการผลัดผ่อนโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เผชิญหน้าในทันที
2. ศึกษาถึงความพร้อมของหน่วยงานในการนำนโยบายและโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายทั้งในแง่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ความรู้ความชำนาญพฤติกรรมและจำนวนบุคลากร ตลอดจนความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น
3. ศึกษาถึงปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความล้มเหลวหรือความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ

### ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาถึงการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับอำเภอ ผู้วิจัยได้เลือกกรณีศึกษาเฉพาะอำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี และได้เลือกการนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา และนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นกรณีศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับอำเภอ เหตุที่ต้องคัดเลือกอำเภอขึ้นมาเป็นกรณีศึกษาก็เพราะเมื่อพิจารณาในแง่จำนวนหน่วยงานแล้ว อำเภอที่มีหน่วยงานของทางราชการมากกว่า 30 หน่วยงาน ทั้งสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจอีกด้วย เมื่อพิจารณาในแง่ประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนในระหว่างปี พ.ศ. 2527-2528 อำเภอนี้ได้รับรางวัลชนะเลิศประเภทต่าง ๆ ในงานพัฒนาถึง 23 รางวัล และได้รับยกย่องให้ได้รับรางวัลที่ 1 จากการประกวดอำเภอดีเด่นชั้นที่ 3 ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2527 เมื่อพิจารณาในแง่ความละเอียดถี่ถ้วนในการศึกษาวิจัย ซึ่งผู้วิจัยต้องมีความเข้าใจสภาพของท้องที่ สภาพการบริหารลักษณะของข้าราชการกลุ่มผลประโยชน์ ผู้นำชาวบ้าน และมีส่วนร่วมในการบริหารราชการเกือบทุกประเภทแล้ว การเลือกอำเภอนี้จึงมีความเหมาะสมกับผู้วิจัยในแง่การแปรความของข้อมูลและการวิจารณ์งานวิจัยเป็นอย่างยิ่ง ส่วนการเลือกการปฏิบัติตามนโยบายมาศึกษาเพียง 3 นโยบายนั้น

ก็ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้วิจัยไม่มีเวลาและงบประมาณเพียงพอที่จะศึกษาถึงการปฏิบัติตามนโยบายทั้งหมดที่ผิอยู่ แต่ก็ได้เจาะจงเลือกนโยบายทั้ง 3 มาศึกษานั้น เพราะนโยบายทั้ง 3 เป็นตัวแทนของกลุ่มนโยบายในระดับอำเภอที่มีความแตกต่างกันทั้งในแง่แหล่งกำเนิดนโยบาย ความสอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น หน่วยงานที่ผ่านนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่สนับสนุน และสัดส่วนของความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนโยบายทั้ง 3 จะเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ต่างกันของการนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งไปปฏิบัติเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยที่ทำให้หนึ่งนโยบายอีกนโยบายหนึ่งบรรลุเป้าหมายหรือเกิดอุปสรรค

#### กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบมีความสามารถในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่นโยบายกำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในปัจจุบันการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติได้รับความสนใจ จากนักวิชาการอย่างแพร่หลาย เพราะจำผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่จริงแล้ว เป็นตัวแสดงที่สำคัญยิ่งในกระบวนการนโยบาย (พิกญา บวรวัฒนา 2527 : 21) แต่ที่ปรากฏว่างานวิจัยทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีไม่มากพอที่จะหาข้อสรุป หรือยึดถือตัวแบบใด ตัวแบบหนึ่งโดยเฉพาะ ว่ามีความล้มเหลวเพียงพอในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Walter Williams 1982 : 7-8) ดังนั้นในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับอำเภอในประเทศไทย ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวความคิด โดยอาศัยผลการศึกษานักวิชาการที่ได้อ่านศึกษา เรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาแล้ว ซึ่งจากการศึกษาของนักวิชาการแต่ละท่านได้ค้นพบปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

Ram K. Vepa: (1974 : 281-286) ได้ทำการศึกษาโครงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้ยึดมั่นกับความสำคัญของผู้ที่รับผิดชอบโครงการจะบรรลุไว้ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งและความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

In-Joung Whang (1974 : 276-281) ได้ทำการศึกษาความสำเร็ของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1971 พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่ Ram K. Vepar (1974 : 281-286) ก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้อย่างชัดเจนในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัว ในประเทศเกาหลีใต้ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อยง่ายต่อการติดตามประเมินผลหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อนโยบายมากน้อยแค่ไหน เพียงใด นอกจากนี้เขายังค้นพบปัจจัยอื่นที่ทำให้โครงการบรรลุผลก็คือ

ปัจจัยในด้านการจัดองค์การเพื่อการปฏิบัติงานตามโครงการ ซึ่งได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบไว้อย่างแน่ชัด ทั้งในระดับชาติ ระดับท้องถิ่นและระดับหมู่บ้าน มีการเตรียมพร้อมของหน่วยงาน โดยการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน และนำเทคนิคใหม่ ๆ เช่น PERT และ CPM มาประยุกต์ใช้ในแต่ละกิจกรรมของโครงการ

ปัจจัยทางด้านงบประมาณ โครงการวางแผนครอบครัวได้รับงบประมาณสนับสนุนอย่างเต็มที่จากหน่วยงานในระดับกระทรวงและองค์การอาสาสมัครในประเทศ

ปัจจัยทางด้านการเมือง โครงการวางแผนครอบครัวได้รับการยอมรับจากสื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล และหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบ กลุ่มดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการเผยแพร่ความรู้ เรื่องการวางแผนครอบครัวให้แก่สตรีชาวชนบทของประเทศเกาหลี

Pual Berman (1980;205-227) ศึกษาพบว่าปัจจัยที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งเหมือนกับ In-Joung Whang (1974:281-286) ก็คือการจัดสรรทรัพยากรทางด้านการเงินและเวลา ถ้าปัจจัยทางด้านการเงินได้รับจัดสรรน้อยและไม่ตรงต่อเวลาที่กำหนดไว้จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและ Pual Berman (1978 : 157-184) ยังได้ศึกษาการประเมินผลโครงการส่งเสริมการนำเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ในโรงเรียนได้ค้นพบปัจจัยที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นอกเหนือไปจากนักวิชาการดังกล่าวมาแล้วก็คือ ปัจจัยบุคลิกภาพของผู้นำในองค์กรกล่าวคือ การนำเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในการจูงใจให้กลุ่มยอมรับ ถ้าผู้นำ (ครูใหญ่) มีความสามารถส่งเสริม แนะนำและเปิดโอกาสให้กลุ่มมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานแล้ว จะทำให้การนำเทคนิคการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ในโรงเรียนบรรลุเป้าหมาย

Micheal Lipsky (อ้างถึงใน อุทัย เลหาวิเชียร และ วรเดช สันทรศัร 2526 : 58) ค้นพบว่า ปัจจัยที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินอกเหนือจากการค้นพบของนักวิชาการทั้ง 3 ท่านดังกล่าวมาแล้วก็คือ ปัจจัยการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติโดยผู้กำหนดนโยบาย ต้องคำนึงถึงตัวผู้ปฏิบัติทุกคนมีอำนาจในการใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยผู้บังคับบัญชา ไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้นการขัดแย้งโครงการใหม่ ๆ ที่มีผลหรือไปเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตของผู้ปฏิบัติ จะทำให้โครงการนั้นล้มเหลว นอกเสียจากผู้ปฏิบัติให้การยอมรับหรือปรับนโยบายให้ส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงาน

ในงานวิจัยนี้จะนำเอากรอบความคิดของ Carl Van Horn และ Donald Van Meter (1975 : 445-487) มาดัดแปลงเพื่อใช้เป็นกรอบแนวความคิดในการศึกษา เพราะกรอบแนวความคิดดังกล่าวครอบคลุมถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติในงานศึกษาของ Ram K. Vepa (1974:281-286), In-Joung Whang (1974:276-281), Pual Berman (1980:205-227), Micheal Lipsky (อ้างถึงในอุทัย เลหาวิเชียรและวรเดช สันทรศัร 2526 : 58) โดยนักวิชาการทั้งสองท่านได้เสนอกรอบการมองกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ 6 ปัจจัย คือ

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดกรอบและมาตรฐานของนโยบายอย่างชัดเจน ประกอบด้วยตัวชี้วัดการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการมอบหมายงาน การกำหนดภาระกิจและความรับผิดชอบและการจัดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

2. ทรัพยากร ได้แก่ จำนวนงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือ และแรงจูงใจ ซึ่งได้จัดสรรให้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

3. การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน หมายถึงการติดต่อสื่อสาร ระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายรวมถึงแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย ในการติดต่อสื่อสารจะต้องคำนึงถึงความชัดเจน ความถูกต้อง และความรวดเร็ว เพราะประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองมีฐานะและบทบาทอย่างไรในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ



4. ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ อันได้แก่ บรรทัดฐานและรูปแบบความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างของหน่วยงาน และรูปแบบความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นที่ต้องร่วมมือประสานงานกันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมตลอดถึงหน้าที่และงานอื่น ๆ ที่องค์กรจะต้องรับผิดชอบ เพราะสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. เจื่อนโยทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อันได้แก่ความต้องการของชุมชน สถานะทางเศรษฐกิจ และเจื่อนโยทางสังคมในการตอบสนองต่อนโยบาย รวมทั้งได้รับการสนับสนุนของมติมหาชน พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และผู้นำชุมชนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ หมายถึง ทัศนคติ จิตใจของผู้ปฏิบัติและการคาดหวังต่อผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร และต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลว่าจะมีความเห็นพ้องกับนโยบายนั้นแค่ไหนเพียงใด นโยบายนั้นขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ ขัดกับค่านิยมความเชื่อของผู้ปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งนโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติให้การยอมรับและมีความปรารถนาที่จะนำไปปฏิบัติจริง

ในการศึกษานี้ เพื่อที่จะพิจารณาถึงกระบวนการการนำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติในระดับอำเภอ ผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดหน่วยงานและบุคคลทั้งที่เป็นของทางราชการและเอกชนซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ เฉพาะนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราและนโยบายปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบประจำตำบลดังต่อไปนี้คือ

1. นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองมีหน่วยราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 1.1 ที่ทำการปกครองอำเภอ
- 1.2 สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ
- 1.3 สำนักงานเกษตรอำเภอ
- 1.4 สำนักงานปลัดอำเภอ
- 1.5 สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ
- 1.6 สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ
- 1.7 ทหารหน่วยสันติวิธี
- 1.8 วัด

2. นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา มีหน่วยราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องดังนี้

- 2.1 สำนักงานเกษตรอำเภอ
- 2.2 สำนักงานกองทุนส่งเสริมการเกษตรยางพารา อำเภอเวียงสระ
- 2.3 ศูนย์วิจัยยางจังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 2.4 พ่อค้าและกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น
- 2.5 ประชาชนผู้มีอาชีพทำสวนยาง

3. นโยบายปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบประจำตำบล มีหน่วยราชการและบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องดังนี้

- 3.1 ที่ทำการปกครองอำเภอ
- 3.2 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานปลัดอำเภอ และสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ที่ไปปฏิบัติงานในระดับตำบล
- 3.3 เลขานุการสภาตำบล
- 3.4 กำนันและผู้ใหญ่บ้าน

ลัทธิฐานในการวิจัย

จากการทบทวนกรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ตลอดจนผลของการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง ทำให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดลัทธิฐานหลักในการวิจัยได้ว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับอำเภอจะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน เพียงใด หรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของปัจจัย 6 ประการคือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากร การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ เจือจาง ไหวทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมือง ตลอดจนการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยจะใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยวิธีการดังต่อไปนี้

1. ศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ด้วยการประมวลเอกสารของทางราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง โครงการส่งเสริมการปลูกยางพารา

โครงการปลัดอำนาจผู้รับผิดชอบประจำตำบล ในแง่วัตถุประสงค์ของนโยบาย งบประมาณ บัญชีโครงการ ข้อมูลการดำเนินการที่ผ่านมา

2. วิธีการสัมภาษณ์แบบหยั่งลึก (In-depth Interview) โดยการสัมภาษณ์ข้าราชการ ประชาชน ผู้นำชุมชน ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำโครงการการบริหารโครงการการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน การแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากร และปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในท้องถิ่น

3. วิธีการสังเกตการณ์ แบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) โดย การที่ผู้วิจัยได้เข้าไปสังเกตการณ์และมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาถึง- พฤติกรรมระหว่างหน่วยราชการ พฤติกรรมของข้าราชการกับประชาชน และพฤติกรรมระหว่างข้าราชการกับกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน เพื่อประเมินถึงพฤติกรรมการให้บริการของข้าราชการ

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเสนอแนะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงระบบบริหาร ราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคให้มีสมรรถนะที่จะช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในระดับอำเภอบรรลุเป้าหมาย เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม

2. ผลการศึกษาวิจัยจะเป็นข้อเสนอแนะประกอบการพิจารณาของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานในระดับอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพื่อจะได้ปรับปรุงการบริหารงานของฝ่ายปกครองในลำดับต่อไป

#### ข้อจำกัดของการศึกษาและวิจัย

1. ในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเฉพาะกรณี กล่าวคือ เป็นการศึกษาจากกรณีนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ฉะนั้นผลที่ได้จากการศึกษาจึงเป็นเพียงกรณีนำนโยบายไปปฏิบัติเฉพาะอำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ไม่ใช่เป็นของอำเภอทั้งหมด

2. ในการศึกษาและวิจัยนี้ได้วิจัยถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอเพียง 3 นโยบายเท่านั้น ดังนั้นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรืออุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณี

นโยบายประเภทอื่นซึ่งอยู่นอกเหนือการวิจัยในครั้งนี้ อาจมีผลมาจากปัจจัยอื่นที่แตกต่างกันออกไป

### การเล่าเรื่อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอผลการศึกษาออกเป็น 6 บท คือ

#### บทที่ 1 บทนำ

บทนี้จะกล่าวถึงความจำเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ในการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา กรอบแนวความคิดและทฤษฎีในการศึกษา วิธีการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และข้อจำกัดของการศึกษาวิจัย

#### บทที่ 2 สภาพแวดล้อมและโครงสร้างแบบแผนการปฏิบัติราชการในอำเภอเวียงสระ

บทนี้จะศึกษาถึงสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของอำเภอ ที่ทำการศึกษารวมทั้งวิเคราะห์ถึงลักษณะโครงสร้างการบริหารงานในระดับอำเภอ เพื่อให้เห็นถึงลักษณะการดำเนินงาน อัตราการส่ง วิธีการปฏิบัติ

#### บทที่ 3 การนำนโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัติ

ศึกษาถึงมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทฤษฎีการ การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ เจอนโยทาง เศรษฐกิจสังคมการเมือง การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติในการนำนโยบายพัฒนาอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัติ

#### บทที่ 4 การนำนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราไปปฏิบัติ

ศึกษาถึงมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทฤษฎีการ การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ เจอนโยทาง เศรษฐกิจสังคมการเมือง การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติในการนำนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราไปปฏิบัติ

#### บทที่ 5 การนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ

ศึกษาถึงมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทฤษฎีการ การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ เจอนโยทาง เศรษฐกิจสังคมการเมือง การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติในการนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ

บทที่ 6 สรุปลงการวิจัยและข้อเสนอนะ

เป็นการสรุปผลที่ได้จากการศึกษาพร้อมข้อเสนอนะ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย