



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

ตำบล เป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาค และเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น หากการปกครองขั้นพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น อันเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นที่ให้เจริญก้าวหน้า และอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร¹ ทางราชการจึงได้ทำการจัดระเบียบบริหารให้ เป็น เอกภาพ โดยทำการจัดระเบียบบริหารระดับตำบลหลายรูปลักษณะให้เหลือเพียงรูปเดียว คือ สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

การแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารของตำบลในรูปดังกล่าวมี เป้าหมายที่จะให้สภาตำบล เป็นรูปการปกครองท้องถิ่น กิ่งการปกครองส่วนภูมิภาค โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้สภาตำบลถือปฏิบัติ เพื่อเป็นการฝึกฝนการบริหารงานของตนเอง และให้พึ่งตนเองได้มากที่สุด ด้วยเหตุที่สภาตำบล เป็นหน่วยการปกครองกิ่งภูมิภาคท้องถิ่น การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลจึงยังไม่ เป็นอิสระ เหมือนการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ เช่น เทศบาลหรือสุขาภิบาล ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางกำหนดขึ้น โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ ดังนั้นหากรัฐบาลหรือราชการส่วนกลางมีนโยบายที่จะให้สภาตำบลถือปฏิบัติในเรื่องหนึ่ง เรื่องใด เป็นการ เฉพาะกิจหรือต่อเนื่อง ก็สามารถกระทำได้จนกว่าจะบรรลุ เป้าหมายของนโยบายนั้น

นโยบายของรัฐบาลที่สภาตำบลได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานพอสมควร คือโครงการพัฒนาท้องถิ่นในฤดูแล้ง โดยอาจเรียกชื่อแตกต่างกันไปตามรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศในขณะนั้น² แต่มี เป้าหมายและแนวทางปฏิบัติคล้ายคลึงกันโดยกำหนดให้สภาตำบล เป็นหน่วยในการปฏิบัติ โครงการดังกล่าวถือเป็นโครงการพิเศษที่หน่วยปฏิบัติคือสภาตำบลมีอิสระ

¹ เจตนารมณ์ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 190 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515.

² วันเพ็ญ สุรฤกษ์, การวิเคราะห์และประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบทของประเทศไทย พ.ศ. 2523-2528 (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2529) หน้า 2.

ในการตัดสินใจเลือกโครงการที่เป็นความต้องการมาดำเนินการ เป็นรายปี อาจเป็นโครงการเดียวหรือหลายโครงการตามความเหมาะสม แต่ห้ามการดำเนินการที่ต้องใช้งบประมาณผูกพันปีต่อไป

ความสำเร็จในการพัฒนาท้องถิ่นของแต่ละสภาตำบลจึงขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของสภาตำบล ซึ่งหมายถึงบุคลากรของสภาตำบลเป็นสำคัญ การจัดรูปการปกครองแบบสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งบริหารงานสภาตำบล เรียกว่าคณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการคณะนี้เป็นกลุ่มบุคคลที่ปฏิบัติตามนโยบายตามที่รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางกำหนดขึ้น กรณีการปฏิบัติตามนโยบายที่สำคัญและต่อเนื่องยาวนานที่สุดของสภาตำบล คือการปฏิบัติตามนโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งถือปฏิบัติโครงการนี้ตั้งแต่ปี 2523-2532 ต่อเนื่องกันมาโดยตลอด การกำหนดนโยบายโครงการสร้างงานในชนบท รัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติในการปฏิบัติตามนโยบายของสภาตำบลเป็นมาตรฐานเดียวกัน หลักการและเจตนารมณ์สำคัญของโครงการสร้างงานในชนบทอยู่ที่การมอบอำนาจให้สภาตำบลถือปฏิบัติตามนโยบายโดยอิสระ เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นไว้ ราชการส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงที่เลี้ยงคอยตรวจสอบแนะนำเท่านั้น ส่วนการปฏิบัติจริงเป็นเรื่องของสภาตำบลดำเนินการกันเอง

2. สภาพปัญหา

กระบวนการทางนโยบาย ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนสำคัญคือ³ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการใช้นโยบาย การประเมินผล และการล้มเลิกนโยบาย แต่ผู้รู้บางท่านกำหนดขั้นตอนของกระบวนการนโยบายแตกต่างกันออกไป โดยมีกระบวนการคือ⁴ ขั้นตอนตัวของนโยบาย ขั้นตอนเตรียมข้อเสนอร่างนโยบาย ขั้นตอนกำหนดเป็นนโยบาย ขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย ดังกล่าวนี้เป็นเรื่องของการดำเนินนโยบายสาธารณะ ซึ่งกำหนดขึ้นมา

³ ทิพาพร ทิมพ์พิสุทธิ์, "สังคมการเมืองไทย ปัญหา แนวโน้มและนโยบาย" สังคมการเมืองไทย หนังสือทางวิชาการครบรอบ 12 ปี มหาวิทยาลัยรามคำแหง (พระนคร : บพิธ-การพิมพ์, 2528), หน้า 116.

⁴ จุมพล หนิมพานิช, "การบริหารการพัฒนา" เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน่วยที่ 11 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช), หน้า 609.

เพื่อ เป็น เครื่องมือสำคัญในการดำเนินกิจกรรมโดยเจตนาเพื่อแก้ปัญหา ซึ่งประกอบด้วยเป้าหมาย
คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคม^๕ และมีผู้ให้คำจำกัด
ความเพิ่มเติมว่า เป็นการปฏิบัติที่สอดคล้องกฎหมายและเพื่อสังคมส่วนรวม^๖

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย เป็นขั้นตอนหนึ่ง
ในวงจรที่มีความสำคัญยิ่งของนโยบายสาธารณะ เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความ
สำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติจริงมีมากมาย ซึ่งประกอบด้วย
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบาย ปัจจัยที่สนับสนุนหรือขัดขวางการปฏิบัตินโยบายซึ่งจะ เป็น
ส่วนที่จะผลักดันให้การปฏิบัตินโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ แม้นโยบายจะได้กำหนด
เป้าหมายไว้สูงส่งเพียงใดก็ตาม ถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบบุคลากรที่ปฏิบัตินโยบาย ไม่ให้ความ
สนใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่มีความสามารถเพียงพอที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ การกำหนดนโยบายนั้นถือได้ว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว

ความสนใจในการศึกษาการวิเคราะห์นโยบาย เท่าที่ผ่านมานั้นอดคิดมุ่งเน้นหนักไปที่
กระบวนการของการกำหนดนโยบาย และการศึกษาผลกระทบของนโยบายเสีย เป็นส่วนใหญ่ การ
ศึกษากำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งถือได้ว่าเป็นจุด เชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบาย
กับการประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับการสนใจเท่าที่ควร บ่อยครั้งที่นโยบาย
แผนงานหรือโครงการที่ได้รับการยอมรับในเบื้องต้นว่าดี เค้นหรือ เป็นความหวังในการแก้ปัญหา
ต่าง ๆ แต่เมื่อมีการนำเอานโยบายนั้นนำไปปฏิบัติจริง ปรากฏว่าล้มเหลวโดยหาสาเหตุไม่ได้ ซึ่ง
เป็นผลให้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด^๗ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะแต่ เดิม
ถือว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการปฏิบัตินโยบายนั้น เป็น เรื่องทางเทคนิค ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย
เปรียบได้กับหุ่นยนต์ที่คอยรับคำสั่งจากหัวหน้าผู้ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เมื่อรับคำสั่งมาแล้ว

^๕ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society
(New Haven : Yale University Press, 1970). p. 71.

^๖ สุจิต บุญบงการ, นโยบายสาธารณะ : ขอบเขตและแนวความคิดหลัก เอกสาร
การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ อันดับ 48 (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2528)
หน้า 29.

^๗ เจษฎา อรุณีพัฒพงษ์, "การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษา
เฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส" (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุษฎุบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) หน้า 24.

ผู้รับคำสั่งจะทำงานไปตามหลักเกณฑ์ที่องค์การได้วางไว้เท่านั้น แต่ต่อมาปรากฏว่าได้มีการตระหนักถึงความจริงที่ว่ากระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นสลับซับซ้อนกว่าที่คิด ในความเป็นจริงแล้ว เรื่องการนำเอานโยบายไปปฏิบัติผูกพันใกล้ชิดกับนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณาถึงวิธีการทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ด้วย^๘ การไม่คำนึงถึงความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความล้มเหลวของนโยบายจึงอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุนี้^๙

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโครงการสร้างงานในชนบทในระดับสภาตำบล โดยจะทำการศึกษาระบวนการปฏิบัตินโยบายของสภาตำบลว่ามีกระบวนการปฏิบัตินโยบายจริงอย่างไร ปรากฏการณ์สภาพแวดล้อม ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบาย โครงการสร้างงานในชนบทให้ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วยอะไรบ้าง การที่ทำการศึกษากิจการปฏิบัติโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล เนื่องจากสภาตำบลได้ดำเนินงานโครงการสร้างงานในชนบทต่อเนื่องกันมาเป็นเวลา 9 ปี (พ.ศ. 2523-2532) เป็นการสร้างทักษะการปฏิบัติงานให้โครงการสร้างงานในชนบทประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้โดยการเรียนรู้ข้อผิดพลาดหรือการปฏิบัตินโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการโดยการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง จะทำการศึกษาวเคราะห์เฉพาะการปฏิบัติโครงการสร้างงานในชนบทปี 2532 เท่านั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล ลักษณะการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ดีจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนของการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบที่มีตัวแปรสามารถจัดกลุ่มได้ 2 กลุ่ม คือกลุ่มนโยบายและตัวประสาน กลุ่มนโยบายประกอบด้วยมาตรฐานและจุดมุ่งหมายของนโยบายและทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบาย อีกกลุ่มหนึ่งคือกลุ่มตัวประสาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน ประกอบด้วยการสื่อสาร การควบคุม การปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติสภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยทั้งหมดนี้มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น ดังนั้นการศึกษากิจการปฏิบัติโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลจะได้ทำการศึกษาดังนี้ กระบวนการปฏิบัติโครงการสร้างงานในชนบทที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยเหล่านี้ เพราะปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยแห่งความ

^๘ ทิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎี และแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) (พระนคร : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 17.

^๙ ทิพาพร ศิมพ์พิสุทธิ์, "สังคมการเมืองไทย ปัญหา แนวโน้มและนโยบาย" สังคมการเมืองไทย หน้า 116.

สำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายดังนี้

ประการแรก ศึกษาจุดมุ่งหมายและมาตรฐานของนโยบายว่ามีความชัดเจนหรือคลุมเครือเพียงใด

ประการที่สอง ทรัพยากรที่นำมาใช้ในการปฏิบัตินโยบายมีพอเพียงหรือไม่ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติจะล้มเหลวถ้าขาดกำลังเงิน กำลังคนที่จะนำไปใช้ปฏิบัติงาน

ประการที่สาม การสื่อสารติดต่อระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติบางครั้งไม่มีการติดต่อระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้โครงการล้มเหลวได้หรือบางครั้งมีขั้นตอนการตัดสินใจมากมาย ซึ่งทำให้โครงการล่าช้าไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

ประการที่สี่ การควบคุมการปฏิบัติงานทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบาย หากไม่มีการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความล้มเหลวย่อมเกิดขึ้นได้

ประการที่ห้า ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งรวมถึงจำนวนผู้ร่วมงาน การควบคุมภายในองค์กร ความสำคัญขององค์กร การประสานงานระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบายและผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่หน่วยปฏิบัติงานมีข้อขัดแย้งกับท้องถิ่นที่ดำเนินโครงการนั้น หรือจากความขัดแย้งในหมู่คณะผู้ร่วมงาน

ประการที่หก สภาพแวดล้อมทางการเมืองมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่สำคัญได้แก่ มติมหาชน ทัศนคติของผู้นำต่อนโยบาย

ประการที่เจ็ด สภาพเศรษฐกิจและสังคม หมายถึงสภาพความต้องการของประชาชนในด้านการบริการของรัฐ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้ เช่นกัน

ประการที่แปด ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับความเข้าใจในนโยบาย ทศคติและความตั้งใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เข้าใจนโยบายและมีทศคติไม่ดีต่อนโยบาย ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่เกิดขึ้น*

3. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

3.1 เพื่อศึกษาถึงองค์ประกอบของกระบวนการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลว่าการปฏิบัตินโยบายจริงนั้นสอดคล้องกับหลักการของกระบวนการปฏิบัตินโยบายเพียงใด องค์ประกอบใดที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย

3.2 เพื่อศึกษาถึงรูปแบบ วิธีการที่กรรมการสภาตำบลพิจารณาจัดสรรโครงการสร้างงานในชนบทไปสู่การกำหนดเป็นโครงการปฏิบัติการดำเนินการของกรรมการสภาตำบล เป็นการดำเนินการตามรูปแบบที่ทางราชการกำหนดหรือเป็นการดำเนินการจริง

3.3 เพื่อศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของทางราชการกับสภาตำบลในการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทว่าสภาตำบลมีแนวโน้มที่ถูกแทรกแซงการปฏิบัตินโยบายหรือเป็นการปฏิบัตินโยบายโดยอิสระ

* แนวความคิดข้างต้นเป็นแนวความคิดของ Van Meter และ Van Horn

การศึกษาวิจัยของผู้เขียนเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลใช้ตัวแบบประสานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติในการวิเคราะห์ตามแนวเสนอรอบการมอบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn มาใช้ในการวิเคราะห์ซึ่งได้เสนอรอบการมองไว้แล้วข้างต้น 8 ประการ รายละเอียดได้จาก Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework", Administration and Society 6/4 (February 1975) ต่อมา Van Horn ได้เสนอแนวความคิดดังกล่าวเพิ่มเติมในปี 1979 รายละเอียดได้จาก Carl E. Van Horn, (1979) Policy Implementation in the Federal System (Lexington, Mass. : Lexington Books). รายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก International Journal of Public Administration, 9 (4) 363-396 (1987) หน้า 368, 369, 389, 390.

4. สมมติฐานในการวิจัย

4.1 การปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล เป็นการดำเนินการที่มีปัจจัยและองค์ประกอบสอดคล้องกับกระบวนการปฏิบัตินโยบายตามหลักวิชาการ องค์ประกอบที่เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการปฏิบัตินโยบายไม่ผูกพันอยู่กับองค์ประกอบตัวใดตัวหนึ่ง แต่เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องอันจะส่งผลให้การปฏิบัตินโยบายประสบความสำเร็จ

4.2 กรรมการสภาตำบล เป็นผู้มีส่วนในการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายการพิจารณาจัดสรรโครงการสร้างงานในชนบทไปสู่การปฏิบัติ เป็นการดำเนินการตามความเป็นจริงที่จะแก้ไขปัญหาของสภาตำบลด้วยตัวเอง

4.3 การกำหนดโครงสร้างขององค์กร การปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทพร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติ ให้อำนวยความสะดวกให้สภาตำบลสามารถปฏิบัตินโยบายได้โดยอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากกลไกของทางราชการในขั้นตอนสำคัญของการดำเนินงานตามโครงการ

5. ตัวแปรในการวิจัย

จากสมมติฐานข้างต้น สามารถกำหนดตัวแปรอิสระและตัวแปรตามได้ดังนี้

ตัวแปรอิสระ ได้แก่ มาตรฐานการกำหนดนโยบายและจุดมุ่งหมายของนโยบายทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบายการสื่อสาร การควบคุมการปฏิบัติงาน ลักษณะของหน่วยงานนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแปรตาม ได้แก่ การปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล

6. ขอบเขตของการศึกษา

วิธีการศึกษาการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้เขียนได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

6.1 ขอบเขตการศึกษา

จะทำการศึกษาวิจัยการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลทั้งหมดทุกสภาตำบลของอำเภอไทยน้อย จังหวัดนันทบุรี รวม 7 สภาตำบล โครงการที่จะทำการศึกษาวิจัยใช้เฉพาะปี 2532 เท่านั้น เนื่องจากการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่นาน จะใช้ลักษณะการสัมภาษณ์ตัวบุคคลของผู้ที่เป็นประชากรในการศึกษา ซึ่งยังสามารถจำเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องได้มาก หากเปรียบเทียบการดำเนินโครงการหลายปี จะทำให้ผู้ตอบสับสน คำตอบที่ได้อาจวิเคราะห้หรือตีความข้อมูลผิดพลาดได้

สำหรับรูปแบบสภาตำบลที่ใช้ศึกษา จะทำการศึกษาสภาตำบลตามรูปของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ซึ่งเป็นรูปที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

สภาตำบลในอำเภอไทยน้อย มีลักษณะเป็นชนบทโดยสมบูรณ์ ราษฎรมีอาชีพหลักทางการเกษตร สภาพทั่วไปมีปัญหาความขาดแคลนถนน สะพาน ระบบส่งน้ำ ถึงแม้ว่าจะอยู่ในเขตชลประทาน แต่ความต้องการเรื่องน้ำใช้ในการเกษตรยังมีอยู่มาก

การเลือกสภาตำบลในอำเภอไทยน้อย จังหวัดนนทบุรี เป็นหน่วยในการศึกษาวิจัยอาจมีข้อโต้แย้งว่า ไม่อาจถือผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยมาเป็นผลส่วนรวมของประเทศได้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าอำเภอไทยน้อยมีสภาพทั่วไปและการดำรงชีวิตของประชาชน เช่นเดียวกับชนบททั่วไปของประเทศไทย นอกจากนั้นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลก็เป็นฉบับเดียวกันทั่วประเทศ จึงน่าจะมีความเหมาะสมที่จะทำการศึกษารายละเอียด

6.2 ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะทุกส่วนในคราวเดียวกันเป็นเรื่องที่ยุ่งยากมาก เพราะมีขอบข่ายกว้างขวาง ไม่อาจศึกษาให้ละเอียดทุกแง่มุมได้ ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาในลักษณะเฉพาะกรณี เพื่อที่จะให้การศึกษาในรายละเอียดได้มากขึ้น การศึกษาการนำนโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลที่ผู้เขียนหยิบยกขึ้นมาครั้งนี้ เป้าหมายที่จะทราบว่าการปฏิบัตินโยบายของสภาตำบลมีกระบวนการและขั้นตอนอย่างไร การปฏิบัติจริงมีลักษณะสอดคล้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักวิชาการหรือไม่ เป็นการเปรียบเทียบการปฏิบัติจริงกับทฤษฎีว่าองค์ประกอบของการปฏิบัตินโยบายจริงเพื่อให้งานประสบความสำเร็จกับองค์ประกอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีกรอบการมองตามแนวความคิดของนักวิชาการมีความสอดคล้องกันหรือไม่ เพียงใด ซึ่งจริง ๆ แล้วกรอบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ได้มองถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลหรือสนับสนุนหรือขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลายแง่มุม แต่ผู้เขียนจะศึกษาเฉพาะแนวความคิดของ Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn ซึ่งได้กำหนดปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายไว้ละเอียดกว่าแนวความคิดของนักวิชาการ การที่ผู้อื่นอื่นจะสามารถทำให้อะไรเกิดขึ้นที่ค้นพบว่าเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับหลักวิชาการได้อย่างเป็นระบบ สามารถวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีขั้นตอนไม่ซ้ำซ้อนกัน

6.3 วิธีการศึกษาวิจัย

จะใช้การศึกษาวิจัยในรูปพรรณนา และวิเคราะห์ความคู่กันไปจาก เอกสารและการวิจัยสนาม วิธีวิจัยสนามจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ เป็น เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลลักษณะของคำถามจะเป็นคำถามเปิด (Open-end Questions) ใช้สำหรับการสัมภาษณ์ ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์แสดงทัศนะและความคิดเห็น นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสังเกตการณ์ของผู้เขียนเอง

6.4 วิธีการจัดเก็บข้อมูล

ใช้การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

6.4.1 ข้าราชการส่วนภูมิภาค

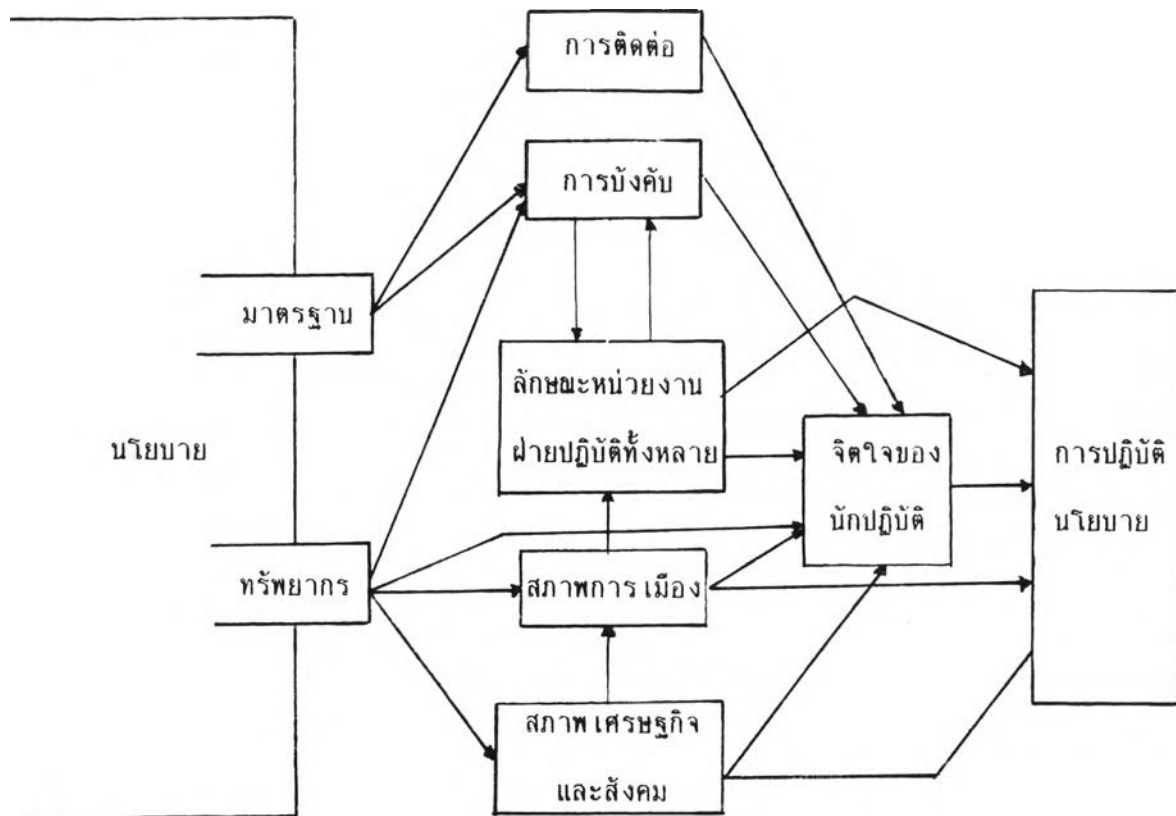
ระดับจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัด
ระดับอำเภอ เฉพาะผู้ที่มีบทบาทและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอทุกคน พัฒนาการอำเภอ พัฒนาการประจำตำบลทุกคน เสมียนตราอำเภอ

6.4.2 ข้าราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ครูสังกัดสำนักงานการศึกษาแห่งชาติ หน้าที่เลขานุการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลหมู่บ้านที่ได้รับการจัดสรรโครงการทุกคน ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้าน และกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิของหมู่บ้าน และกรรมการสภาตำบล หมู่บ้านที่เสนอโครงการแต่ไม่ได้รับการจัดสรรโครงการ (ถ้ามี) ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านและกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิของหมู่บ้าน

การสัมภาษณ์กรรมการสภาตำบลและข้าราชการยี่ดหลัก เอาความสมัครใจของผู้ตอบ เป็นสำคัญ

6.5 การวิเคราะห์และการตีความข้อมูล

เพื่อที่จะทดสอบสมมติฐานที่กำหนดขึ้น ผู้เขียนจะวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการและกลุ่มกรรมการสภาตำบล ภายใต้กรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์ที่ว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัย 8 ข้อ ตามแนวความคิดของ Donald S. Van Meter และ Carl E. Van Horn อันประกอบด้วย 1) จุดมุ่งหมายและมาตรฐานของนโยบาย 2) ทรัพยากรที่นำมาใช้ 3) การสื่อสารติดต่อระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การควบคุมการปฏิบัติงาน 5) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 6) สภาพแวดล้อมทางการเมือง 7) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม 8) ทัศนคติและความตั้งใจของผู้บริหารนโยบายไปปฏิบัติรวมตลอดถึงความเข้าใจในนโยบาย ซึ่งสามารถเขียนเป็นโครงสร้างได้ดังนี้



ภาพที่ 1 ตัวแบบทั่วไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.6 ค่าจำกัดความ

เพื่อให้การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ จึงขอให้ค่าจำกัดความของข้อความที่สำคัญในวิทยานิพนธ์นี้ ดังนี้

6.6.1 การปฏิบัตินโยบาย หมายถึง การปฏิบัติงานที่รวมเอาการกระทำหลาย ๆ ประการที่มีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน ผลของการปฏิสัมพันธ์จะส่งผลให้นโยบายที่กำหนดขึ้นได้รับการนำไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในบ้างครั้ง เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.6.2 โครงการสร้างงานในชนบท หมายถึง โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. 2532 หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า โครงการ กสช. ปี 2532

6.6.3 สภาพตำบล หมายถึง สภาพตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515

6.6.4 ทรัพยากร หมายถึง กำลังคนหรืองบประมาณที่นำมาใช้ในการปฏิบัติ
นโยบาย

6.6.5 ขั้นตอนสำคัญ หมายถึง ขั้นตอนริเริ่มการวางแผน การคัดเลือกโครงการ
และการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้น

6.6.6 การตัดสินใจ หมายถึง การตัดสินใจที่จะกระทำหรือคว
กระทำอย่างไรโดยหนึ่ง

6.6.7 มาตรฐาน หมายถึง กรอบการทำงานของผู้บริหารไปปฏิบัติที่
กำหนดขึ้นว่า จะต้องทำงานตามนโยบายแค่ไหนอย่างไร และมีช่องว่างให้สามารถตัดสินใจได้โดย
อิสระมากน้อยแค่ไหน

6.6.8 การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การติดต่อระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้
ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานของนโยบายโดยใช้ระเบียบ กฎเกณฑ์ หนังสือสั่งการ เป็นสื่อ
ในการติดต่อสื่อสาร

6.6.9 ลักษณะของหน่วยงานให้หมายความถึงโครงสร้างของหน่วยงานและ
อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วย

6.6.10 การบังคับ หมายถึง การกำหนดบทบาทสถานขององค์การว่ามีระบบการ
จูงใจ และการลงโทษ เมื่อละเว้นหรือปฏิบัตินโยบายไม่ถูกต้องเหมาะสม

6.6.11 การบรรลุวัตถุประสงค์ หมายถึง ผลการดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์
ประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้ คือ

- ก. สามารถสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน
- ข. สภาพตำบลสามารถปฏิบัติงานได้ด้วยตนเองโดยอิสระ
- ค. ผลงานที่ได้ เป็นผลงานที่ถาวร สามารถใช้การได้มากกว่า 1 ปี

6.6.12 กสอ. หมายถึง คณะกรรมการสร้างงานในชนบทระดับอำเภอ

6.7 ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย

6.7.1 ข้อจำกัดในวิธีการศึกษาวิจัย การศึกษาวิจัยในเรื่องนโยบายศาสตร์มี
2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเป็นการศึกษาแบบพรรณาอธิบายกระบวนการนโยบายสาธารณะ อัน
ประกอบด้วยกระบวนการที่สำคัญ 4 ประการ คือ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ
การประเมินนโยบาย และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย ซึ่งหากทำการศึกษาระบวน
การทั้ง 4 ประการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและซับซ้อน ไม่สามารถทำการศึกษา
ได้ จึงได้ทำการศึกษาเฉพาะกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น การศึกษาระบวนกา
รทั้ง 4

ส่วน หรือเพียงด้านใดด้านหนึ่งในลักษณะ เป็นการพรรณนาอธิบาย เป็นการศึกษาในแบบรัฐศาสตร์ ส่วนแนวทางที่สอง เป็นการวิเคราะห์และเสนอแนะแก้ไข เพื่อปรับปรุงนโยบาย อันเป็นแนวทางการพรรณนาอธิบายเชิงปทัสถานไปสู่สิ่งที่ดีกว่า เป็นเรื่องของการศึกษาเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งผู้เขียนมีข้อจำกัดในเรื่องเทคนิคและเครื่องมือในการวิเคราะห์ ผู้เขียนจึงใช้แนวการศึกษาวิจัยแบบแรก

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดในทางข้อมูลและข่าวสารหลายประการ การวิเคราะห์จึงมีลักษณะค่อนข้างเป็นมหภาค

6.7.2 ข้อจำกัดในการสุ่มตัวอย่างข้อมูล เนื่องจากผู้เขียนมีข้อจำกัดทางด้านเวลาและทุนทรัพย์ จึงไม่สามารถใช้การสุ่มตัวอย่างที่กว้างกว่านี้

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

7.1 เพื่อช่วยให้เกิดความเข้าใจกระบวนการปฏิบัตินโยบายของสภาตำบลตามสภาพความเป็นจริงในการดำเนินงานตามโครงการสร้างงานในชนบทว่ามีวิธีปฏิบัติอย่างไร การปฏิบัตินโยบายจริงสอดคล้องกับหลักการทางวิชาการหรือไม่ หากไม่จึงนำไปปฏิบัติในลักษณะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาค ระดับจังหวัด อำเภอ กับสภาตำบลมีแนวโน้มไปในรูปใด

7.2 ทางด้านนโยบายสาธารณะ เป็นการเพิ่มองค์ความรู้ด้านการปฏิบัตินโยบายที่ยังขาดอยู่ เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงาน เพราะความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานไปปฏิบัติย่อมก่อให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ ในการปรับปรุงระบบงานให้ดีขึ้น ทำให้สามารถชี้ให้เห็นถึงผลดี ผลเสียของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนข้อเสนอนโยบายในการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่าย

7.3 ผลของการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ จะเป็นประโยชน์ในการทราบถึงทัศนคติและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ นับตั้งแต่ข้าราชการ กรรมการสภาตำบลต่อนโยบายโครงการสร้างงานในชนบท

7.4 ทำให้ทราบว่ากฎเกณฑ์ ระเบียบ หนังสือสั่งการที่ราชการส่วนกลางกำหนดขึ้นเป็นรายปี เพื่อให้สภาตำบลถือปฏิบัติในการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบท มีส่วนช่วยให้การปฏิบัตินโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างไร

7.5 ผลการวิจัยจะช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการสร้างงานในชนบท สามารถปรับแนวทางให้สอดคล้องกันที่จะสนับสนุนให้สภาตำบลสามารถปฏิบัติงานด้วยตนเองได้ภายใต้การช่วยเหลือทางวิชาการของส่วนราชการ และการปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องเป็น

การเพิ่มทักษะให้แก่สภาตำบลที่จะสามารถช่วยตัวเองได้ในที่สุด

8. รูปแบบการนำเสนอวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ ผู้เขียนได้ลำดับการเสนอเรื่องไว้ 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง สภาพปัญหาของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย สมมติฐานในการวิจัย ตัวแปรในการวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย วิธีการศึกษาวิจัย ค่าจำกัดความ ข้อจำกัดในการศึกษาวิจัย ประโยชน์จากการศึกษาวิจัย รูปแบบการนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 2 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการศึกษา

กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะ แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ เน้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบของการปฏิบัตินโยบายให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ความเกี่ยวข้องระหว่างการกำหนดนโยบาย และการประเมินผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างโครงการ กสช. และการปฏิบัตินโยบายของสภาตำบล

กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของนโยบายโครงการสร้างงานในชนบท วัตถุประสงค์ของนโยบาย มาตรการในการดำเนินงาน วงจรการปฏิบัติเป็นรายปี การกำหนดโครงสร้างองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ โดยคำนึงถึงระดับอำนาจการบังคับบัญชา ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การจัดสรรทรัพยากรด้านกำลังคนและงบประมาณ การควบคุมการปฏิบัติงาน

บทที่ 4 การปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล

กล่าวถึงกระบวนการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลตามสภาพความเป็นจริงว่าการปฏิบัตินโยบายที่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ หนังสือสั่งการของทางราชการ สอดคล้องกับกระบวนการปฏิบัตินโยบายตามหลักวิชาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ กระบวนการปฏิบัตินโยบายแต่ละขั้นตอนมีใครเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง การเกี่ยวข้องดำเนินไปในลักษณะใด กระบวนการใดถูกแทรกแซง หรือไม่ถูกแทรกแซงจากกลไกทางราชการมากที่สุด

บทที่ 5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบล

ในบทนี้เป็นการวิเคราะห์การปฏิบัตินโยบายโครงการสร้างงานในชนบทของสภาตำบลปี 2532 ว่าการปฏิบัตินโยบายของแต่ละสภาตำบล ปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อปฏิบัตินโยบาย เพราะ

เหตุใดสภาตำบลตัดสินใจเลือกโครงการหนึ่งหรือไม่ เลือกโครงการหนึ่งในการจัดสรรโครงการลงสู่หมู่บ้าน ปัจจัยดังกล่าวมีอะไรบ้าง ทว่าไม่ปัจจัยเหล่านั้นจึงมีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบายดังกล่าว ปัจจัยเหล่านี้ เป็นปัจจัยที่อยู่ในกรอบทางวิชาการหรือนอกกรอบองค์ประกอบทางวิชาการ

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสุดท้าย เป็นการสรุปถึงผลการศึกษาว่า เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ พร้อมทั้งสรุปการศึกษาวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ