

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย รูปแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะใช้เป็นแนวทางการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
4. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
5. แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
6. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะ
7. สัมเคราะห์ตัวแปรที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547 : 22) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าการปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่

ให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชน หรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและการปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วุฒิสาร ตันไชย (2552 : 1) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า การปกครองที่รัฐกลาง หรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชาชนเป็นของตนเองและองค์กรดังกล่าวต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม

Robson. (1953 : 574) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่ปกครองตนเอง (Self - government organization) ทั้งนี้เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

Clake. (1975 : 87 – 89) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยปกครองนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

Montagu. (1984 : 574) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่อิสระแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลาง กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการปกครองดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงการแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลอาจประกอบด้วยเจ้าบุคลากรที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ตามระยะเวลาที่กำหนด โดยมีงบประมาณเป็นของตนเอง

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

ชูบ กาญจนปกรณ์ (2549 : 24-25) กล่าวว่า วัตถุประสงค์ ของการปกครองท้องถิ่น มี 4 ประการหลัก ได้แก่

1. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือมีส่วนเข้ามาดำเนินกิจการของท้องถิ่นด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะโดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนเลือกเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ในฐานะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือแม้แต่ในฐานะประชาชนผู้คอยเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตน ในองค์กรปกครองท้องถิ่นก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ อันมีลักษณะแตกต่างกันของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว มีส่วนในการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ วัตถุประสงค์ในข้อนั้นจะเห็นได้ชัดในกรณีของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 รุ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลขึ้น การจัดการ วิธีการบริหารงานของเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมาเลือกคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล และคณะเทศมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนมีนักวิชาการท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลในระยะแรก (พ.ศ. 2476-2480) เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากการที่ประชาชนในท้องถิ่นยังไม่เข้าใจถึงหลักการของการปกครองตนเอง ประชาชนไม่ได้เรียกร้องให้มีการปกครองท้องถิ่น หากแต่เป็นผลที่เกิดจากเบื้องบนบันดาลหลักการที่ต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่สอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชนนี้ จะเห็นได้ว่ามีนักปราชญ์ ทางการเมืองหลายท่านที่ได้ให้ความเห็นสนับสนุนหลักการเช่นว่านี้ อาทิ เช่น อเล็กซิส เดอ ทอคเคอะวิลส์ กล่าวว่า การประชุมสภาของพลเมืองตามท้องถิ่นเป็นรากฐานแห่งกำลังของชาติเสรี การประชุมชาวเมืองมีผลต่อเสรีภาพ เสมือนปฐมศึกษาที่มีผลต่อวิทยาศาสตร์การประชุมนี้จะนำเสรีภาพมาถึงมือประชาชนโดยสอนให้คนรู้จักวิธีใช้ และวิธีการที่จะนำเสรีภาพมาใช้ให้เกิดความสุข ชาติหนึ่งชาติใดอาจจะก่อตั้งรัฐบาลเสรีได้ แต่ทว่าหากปราศจากน้ำใจของสถาบันของเทศบาลแล้ว ชาตินั้นก็ไม่อาจมีน้ำใจแห่งเสรีภาพได้ โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Tomas Jefferson) ประธานาธิบดีคนที่สามของสหรัฐกล่าวว่า การประชุมชาวเมือง เพื่อจัดการปกครองแบบเทศบาลนี้ เป็นการ

ฝึกสอนให้รู้จักสร้างสถาบันการปกครองตนเองนี้ไว้ ส่วน (John Dewey) นักปรัชญาอเมริกา ในยุคปัจจุบันกล่าวว่า ประชาธิปไตยต้องเริ่มต้นที่บ้านและบ้านของประชาธิปไตยก็คือ ชุมชนชนที่อยู่รอบตัวท่าน

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง หลักการอันถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยก็คือ หลักการปกครองที่ประชาชนปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งบังคับบัญชาจากเบื้องบน หลักการปกครองท้องถิ่นที่อนุญาตให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจ ที่จะปกครอง ดังนั้น ในองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ รับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งจากรัฐบาลกลางทุกกรณีไป เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ต่างก็เป็นประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

ในการบริหารงานอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การพัฒนาท้องถิ่น บริการสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสะอาด การรักษาโรคภัยไข้เจ็บและการป้องกันโรค การพักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ เป็นเรื่องที่จะต้องอาศัยเงิน ความสามารถในการบริหารงาน และความร่วมมือร่วมใจของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ถ้าขาดความร่วมมือของประชาชนการทำงานก็ประสบกับอุปสรรค ดังนั้น ผู้รับผิดชอบกิจการท้องถิ่น จึงมักจะพึงเสียงประชาชนในท้องถิ่นเพื่อฟังความคิดเห็น หรือเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ เพื่อตัดสินใจปัญหาที่สำคัญบางอย่าง หรือให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะเสนอแนะโครงการที่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ในประเทศที่เจริญแล้วบางประเทศ ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีอำนาจจะถอดถอน เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าเป็นผู้ซึ่งประพฤติตัวไม่เหมาะสมหรือไม่รับผิดชอบในกิจการงานในหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในอันที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือประชาชน การให้สิทธิดังกล่าวแก่ประชาชนเป็นการยืนยันว่าประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง

การให้สิทธิปกครองตนเองแก่ประชาชน นอกจากจะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ในการทำงาน และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหานั้น ๆ ความสำเร็จที่เกิดขึ้น ย่อมจะสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพัน เป็นเจ้าของ ห่วงแหนใคร่ที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนอย่างเสียสละ

3. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และอย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ประการนี้อาจแบ่งพิจารณาได้ 2 ประเด็นด้วยกัน คือ ประเด็นแรกต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมาย หรือตรงต่อความต้องการที่แท้จริง และอีกประเด็นหนึ่งนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ให้บริการสนองความต้องการนั้นเพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ให้บริการสนองความต้องการ นั้นอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ สำหรับประเด็นแรกนั้น มีหลักอยู่ว่าท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น มีความแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ อาชีพของประชาชน ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะทางเศรษฐกิจ ดังนั้นปัญหาของท้องถิ่นถ้ารัฐบาลจะรู้ปัญหาดีไปกว่าคนในท้องถิ่นย่อม เป็นไปได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้น ระบบราชการมักจะล่าช้าไม่ทันการและการให้รัฐบาลเข้าไป แทรกแซงและควบคุมกิจการของท้องถิ่นมากขึ้นเพียงนั้น อันจะเป็นการทำลายหลักการ ปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นให้หมดความสำคัญ

ส่วนประเด็นที่ว่า เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้บริการสนองความต้องการ อย่างรวดเร็วทันนั้น ก็เห็นได้ชัดว่า การดำเนินกิจการของท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นย่อมจะเป็นไป ด้วยความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินการโดยคนของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ ประการแรก การดำเนินการโดยประชาชนในท้องถิ่นเนื่องจากประชาชนเหล่านั้นอยู่ใกล้ชิดกับ เหตุการณ์ เข้าถึงปัญหาเมื่อประชุมปรึกษาหารือ ก็สามารถตัดสินใจได้เร็วกว่าและเมื่อ ตัดสินปัญหาแล้วก็ดำเนินการได้ทันที เพราะไม่จำเป็นต้องรอขอคำสั่งหรืออนุมัติจากราชการ เบื้องบน ประการหลังการดำเนินการโดยรัฐบาล จะต้องกระทำตามขั้นตอนของระบบราชการ ซึ่งจะต้องใช้เวลานานมาก ยิ่งไม่มีพรรคพวกที่พอจะช่วยเหลือติดตามหรือเร่งเรื่องให้ด้วยแล้ว ยิ่งจะต้องใช้เวลานานจนอาจจะไม่ทันกับความต้องการ

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเมื่อสังคมยังไม่ เจริญ ความต้องการของมนุษย์อยู่ในขอบเขตที่จำกัดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิ่งที่ประชาชนต้องการ จากรัฐบาลก็ไม่มีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อนอะไรมากนัก เพียงแต่ต้องการให้รัฐบาลคุ้มครอง ป้องกันอันตราย เพื่อให้เขาอยู่กันอย่างปลอดภัย และมีที่ทำมาหากินตามสมควรแก่สภาพ เท่านั้น ฉะนั้น รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวก็สามารถที่จะให้บริการแก่ประชาชนได้เพียงพอ แต่ โลกปัจจุบันความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการต่าง ๆ อย่างมาก ประเทศที่มีความเจริญน้อย หรือ สังคมด้อยพัฒนาก็พยายามที่จะพัฒนาประเทศให้เจริญขึ้นทุกวิถีทาง ประกอบทั้งจำนวน พลเมืองก็เพิ่มมากขึ้น ปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ก็ทวีมากขึ้น มีลักษณะยุ่งยาก สลับซับซ้อนมากขึ้น จนรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองตอบต่อ

ความต้องการของประชาชนได้เพียงพอและทั่วถึง ประกอบทั้งภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาล โดยตรงก็เพิ่มปริมาณเพิ่มขึ้น ฉะนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจโดยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นขึ้น เพื่อให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นดำเนินบริการต่างๆสนองตอบความต้องการของประชาชน อันเป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลไป ในประเทศที่เจริญแล้ว เช่นอังกฤษ สหรัฐฯ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง โดยจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกชุมชนตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน จนถึงนครหลวง หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้จะแตกต่างกันก็แต่เขตพื้นที่และอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆจะมี กว้างขวางหรือจำกัดเพียงใด ก็แล้วแต่ว่าจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใด ทั้งนี้ก็ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจอันเป็นหน้าที่ให้เกิดผลดีแก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางไปบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนี้ รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะตรวจสอบดูแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดที่มีความสามารถสูงพอที่จะรับภาระหน้าที่เพื่อให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นอีกขึ้นตามกำลังความสามารถ แต่ถ้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดมีความสามารถต่ำ รัฐบาลกลางก็จะให้ความอุดหนุนช่วยเหลือ เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถจะพัฒนาตัวเองจนเป็นที่พึงของประชาชนได้

พรชัย เทพปัญญา และคณะ (2547 : 5-6) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นมี วัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้

1. เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้บริการซึ่งบุคคลหรือเอกชนไม่สามารถจัดทำได้ หรือไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดหาได้ ในลักษณะเช่นนี้ รัฐบาลหรือหน่วยปกครองท้องถิ่นจะจัดบริการให้ เช่น ได้ รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับสวัสดิการ และได้รับความสะดวกในการดำเนินชีวิต
2. เพื่อปฏิบัติที่เกี่ยวกับความขัดแย้ง เนื่องจากการดำเนินชีวิตของบุคคล อาจเกิดการขัดแย้งกันเพราะความคิดเห็น และผลประโยชน์แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะมีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมีเหตุผล หรือมีการโต้แย้งกันอย่างรุนแรง หรืออาจมีการตัดสินบน หรือมีการต่อสู้กัน กรณีเช่นนี้รัฐบาลหรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องเข้ามาแก้ปัญหา โดยการเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ควบคุมการขัดแย้ง เป็นผู้ประนีประนอมหรือผลประโยชน์หรือเป็นผู้ตัดสินกรณีข้อพิพาทซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องเชื่อฟังและยอมรับคำตัดสินนั้น

โกวิท พวงงาม (2550 : 24 - 25) ได้อธิบายวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้สามประการ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการชุมชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีเงินงบประมาณ สามารถหารายได้ให้กับท้องถิ่นทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมากและแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบครอบ

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการจากรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและมักมีความล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง มีทั้งบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ที่หลากหลายบทบาท มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นคือ การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน นอกจากนี้การปกครองท้องถิ่นถือเป็นสถาบันการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง

1.3 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ประหยัด หงส์ทองคำ (2537 : 41-42) ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรูปแบบแตกต่างกันและมีรูปแบบแตกต่างกันตามความเจริญของจำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น การปกครองท้องถิ่นของไทย ได้แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นต้น

2. องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจจะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรจะมาจำกัดได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย

3. องค์กรปกครองท้องถิ่น จะต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง

4. มีองค์กรที่จำเป็น ในการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลของเรามีนายกเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ก็มีผู้ว่ากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้นเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป การยอมรับหลักการดังกล่าว ต้องมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการยืนยันหลักการที่ว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชน อาจทำได้หลายแบบ หลายวิธีการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ ความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ละคนเป็นสำคัญ เช่นประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมเฉพาะการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆขององค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนบางคนอาจมีความสนใจที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่นสนใจที่เข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น เอาใจใส่ดูแลปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตนในองค์กรปกครองท้องถิ่น สนใจต่อภารกิจในหน้าที่เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป

การปกครองท้องถิ่นเป็นการให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้ องค์กรปกครองท้องถิ่น บริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ให้สอดคล้อง

กับเจตนาธรรมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

ประธาน คณะทศศึกษากร (2541 : 29) ซึ่งให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครอง
4. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชนด้วยเหตุที่การเมืองท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงและใกล้ชิด และเกี่ยวพันต่อการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอก็จะมีผลทำให้เกิดความคึกคักและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่นประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา
5. การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้นด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมสรรทาจากประชาชนจึงทำให้ได้รับเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

อุทัย หิรัญโต (2543 : 22) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น มี องค์ประกอบที่สำคัญอย่างน้อย 8 ประการ

1. การปกครองท้องถิ่นมีสถานะตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องมีการกำหนด เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะการกำหนดการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีนโยบายในกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. การปกครองท้องถิ่นต้องมีพื้นที่หรือมีการกำหนดพื้นที่เป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการกำหนดโดยรัฐบาลกลาง แต่ละพื้นที่มีอาณาเขตที่ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการพัฒนาและการมีส่วนร่วมของประชาชน

3. การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามการกำหนดอำนาจหน้าที่นั้นจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายการเมืองการปกครองของประเทศเป็นหลัก

4. การปกครองท้องถิ่นต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น

5. การปกครองท้องถิ่นต้องมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถได้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7. การปกครองท้องถิ่นต้องมีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตกฎหมายเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

8. การปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยรวม

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ต้องมีสถานะตามกฎหมายมีพื้นที่อาณาเขตชัดเจนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหาร มีอิสระในการปกครองตนเอง มีงบประมาณของตนเอง ประการสำคัญ คือ จะต้องไม่เป็นอิสระเบ็ดเสร็จเด็ดขาดจากการปกครองของประเทศทั้งนี้เพื่อความมั่นคงของรัฐและของประชาชนโดยรวม

1.4 ปัจจัยที่เกื้อหนุนบทบาทของการปกครองท้องถิ่น

ปธาน สุวรรณมงคล (2547 : 8 - 10) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้น
กรณีแรก มีการรวมกลุ่มเป็นชุมชนย่อย ปกครองตนเองอย่างอิสระ ถิ่นถิ่นจะปกป้องสิทธิ

ตนเอง กรณีที่สอง การปกครองท้องถิ่นมาจากรัฐ โดยการออกกฎหมาย ท้องถิ่นต้องพึ่งพิง การสนับสนุนจากรัฐอยู่มาก

2. ระบบการเมือง ประเทศประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นจะมีบทบาท หลากหลายมากกว่าประเทศที่เป็นเผด็จการ

3. นโยบายของรัฐ บางประเทศมีกฎหมายสนับสนุนการกระจายอำนาจให้ ท้องถิ่น ในทางกลับกันบางประเทศไม่มีกฎหมายสนับสนุนท้องถิ่นมากเท่าที่ควร

4. วัฒนธรรมทางการเมือง สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไร้พัว ประชาชนมีความรู้ทางการเมืองแต่เพียงเคยการมีส่วนร่วม และแบบมีส่วนร่วมประชาชนจะ สนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ อย่างกว้างขวางเช่นเกิดขึ้นในประเทศ ตะวันตก เป็นต้น

5. ความเจริญทางเศรษฐกิจ ในพื้นที่ใดที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก ย่อมจะมีส่วนสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็ง

6. ระดับการศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ เป็นสิ่งสำคัญที่ควบคู่กันไปกับ ความเจริญทางเศรษฐกิจของพื้นที่และนับเป็นพื้นฐานสำคัญของการพัฒนาการทางการเมืองใน ระบบประชาธิปไตย

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อบทบาทในการปกครองท้องถิ่น ได้แก่การพัฒนาการ ทางประวัติศาสตร์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศ ระบบการเมือง นโยบายของรัฐใน การสนับสนุนการกระจายอำนาจ วัฒนธรรมทางการเมือง ความเจริญทางเศรษฐกิจ และระดับ การศึกษาและข้อมูลสารสนเทศ หากปัจจัยดังกล่าวมีการพัฒนามากเพียงใดจะทำให้มีผลต่อ การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นมากขึ้นด้วย

แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปกครองในอารยะประเทศ นอกจากจะมีรัฐบาลกลางที่บริหารประเทศโดย ภาพรวมแล้ว ยังมีหน่วยการปกครองระดับรองลงมา ประจำอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ทั้งในรูปแบบ การการแบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ สำหรับประเทศไทยนั้นวิวัฒนาการปกครอง ในอดีตที่ ผ่านมา ตั้งแต่สมัยสุโขทัย จนถึงปัจจุบันมีลักษณะและรูปแบบการปกครองตามครรลองของวิถี ไทย มีลักษณะเฉพาะตัวไม่เหมือนประเทศใด แต่ในบางยุคบางสมัยอาจมีการนำรูปแบบการ ปกครองของอารยะประเทศมาประยุกต์ใช้ตามกระแสโลก แต่การปกครองของไทยก็ยังคงอยู่ รูปแบบตามครรลองวิถีไทย มีเอกลักษณ์ที่โดดเด่นเฉพาะตัว การกระจายอำนาจการปกครอง

ของไทยในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เป็นการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง เป็นรากฐานของประเทศชาติจึงมีความสอดคล้องกับกระแสสังคมโลกในระบบประชาธิปไตย ที่ให้มีการกระจายอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้น โดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ มีการสร้างคุณภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบ กับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นและเป็นไปโดยเป้าหมายที่ชัดเจน ประเมินได้ และต้องมีการเตรียมขั้นตอนให้เป็นระบบก่อนดำเนินการ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2542 : 25- 26)

1. ความเป็นมาของกิจการบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีประวัติความเป็นมายาวนาน มีวิวัฒนาการที่ต่อเนื่องและมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นประชาธิปไตยของไทยตามลำดับ โดยเริ่มในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก ไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นเพียงตัวแทนประชาชนทำหน้าที่ให้ คำปรึกษา คณะกรรมการจังหวัด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น โดยมี ความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ สำหรับสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้นยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะและบทบาทของสภาจังหวัดไปจากเดิม กล่าวคือ สภาจังหวัดยังคงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการจังหวัดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการในส่วนจังหวัด ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ โดยตรงแทนคณะกรรมการจังหวัดเดิม โดยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด

แต่เนื่องจากบทบาทและการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะเป็นที่ปรึกษา ซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการ ปฏิบัติงานของจังหวัด ไม่สู้จะได้ผลตามความมุ่งหมาย

เท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น อันมีผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ขึ้นตามภูมิภาค ในปี พ.ศ. 2498 ต่อมาได้มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เมื่อสภาจังหวัดแปรสภาพมาเป็นสภาการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก

โดยรูปแบบเดิมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 อย่างไรก็ตามสภาจังหวัดมิใช่การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบอบนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมีแต่สุขาภิบาล ดังนั้น พื้นที่ที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาลจึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้การปฏิบัติงานเกิดความคล่องตัวในพื้นที่ดังกล่าว การตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 เพื่อแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้ต่างหากจากกฎหมายเทศบาล โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย เพราะการจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความเข้าใจและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เบื้องต้นเท่านั้น โดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำในทำนองสภาที่ปรึกษากรมการจังหวัด เช่นเดิม รวมทั้งหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานงบประมาณที่ตั้งโดยจังหวัด การสอบสวนการคลังทางจังหวัด ตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ การให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการจังหวัดในกิจการที่กฎหมายบัญญัติ

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2495 ภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผลของกฎหมายนี้สภาจังหวัดจึงเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539 : 43)

กล่าวได้ว่า ความเป็นมาของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481 ซึ่งกำหนดให้มีสภาจังหวัด อันประกอบด้วยราษฎรที่รับเลือกขึ้นมาจากในจังหวัดนั้นให้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการในการดำเนินการของท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้การบริการ

ต่าง ๆ ของทางราชการจังหวัดจำเป็นต้องอาศัยระเบียบแบบแผนและนโยบายของราชการส่วนกลาง งบประมาณที่จะใช้ในการดำเนินงาน ก็ใช้งบประมาณของราชการส่วนน้อย การดำเนินงานจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก สภาจังหวัดในสมัยนั้นเป็นเพียงองค์กรซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้รับมอบหมายให้มาปฏิบัติหน้าที่ในท้องที่ให้เป็นไปตามความต้องการของราษฎรในท้องที่เท่านั้น ในทางปฏิบัติจะได้ผลน้อยเพราะสภาจังหวัดขาดอำนาจหน้าที่และไม่มีอิสระที่จะดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้โดยลำพังตนเอง ต้องพึ่งพาอาศัยราชการส่วนกลางเป็นกลไกในการปฏิบัติงาน กฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมแก่สภาจังหวัด อีกทั้งไม่ให้อำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ไม่มีทั้งงบประมาณ ไม่มีบุคลากร และไม่มีระเบียบปฏิบัติใดๆ เป็นของตนเอง ต่อมาได้มีแนวคิดเกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าควรมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ดังที่เป็นอยู่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และนอกจากนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลและสุขาภิบาล มีเฉพาะในตัวจังหวัดและอำเภอที่มีความเจริญแล้วเท่านั้น ยังมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้น จึงควรจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นเพื่ออุดช่องว่างนั้นเสีย ประกอบกับได้มีการพิจารณาว่า พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2487 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งยังขาดอำนาจหน้าที่และกำลังเงินที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงเห็นสมควรที่จะปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจรายได้และดำเนินกิจการเองได้ โดยให้สภาจังหวัดมีอำนาจเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นหน่วยการปกครองแยกไปจากระบบบริหารราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคลทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ให้มีสภาจังหวัดและจังหวัดหนึ่งจัดตั้งได้เพียงหนึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ประเสริฐ วัฒนกุลวงษ์. 2541 : 3-4)

ลักษณะของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายหลังจากที่มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ให้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกรูปหนึ่ง ทำให้หน่วยการปกครองจังหวัดมีฐานะ 2 อย่างในคราวเดียวกัน คือ ฐานะหนึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และอีกฐานะหนึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนและผู้ศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ดังนี้ (อุคร ตันตีสุนทร. 2546 : 43-44)

1. จังหวัดในฐานะเป็น “ราชการบริหารส่วนภูมิภาค” หรือเป็น “การปกครองส่วนภูมิภาค” นั้น ในฐานะเป็นตัวแทนหรือสาขาของราชการส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งมาจัดตั้งหน่วยงานจัดทำบริการหรือปกครองตามอาณาเขตต่างๆ ของประเทศซึ่งปัจจุบัน “จังหวัด” เป็นหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด

2. ในฐานะที่จังหวัดเป็น “ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” นั้นเป็นหน่วยงานที่แยกไปต่างหากจากหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง มีหน้าที่กระทำการกิจการ ซึ่งเรียกว่า “กิจการส่วนจังหวัด” โดยมีทรัพย์สินและรายได้ซึ่งจังหวัดเก็บมา เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และมีข้าราชการส่วนจังหวัดที่ได้รับเงินเดือนที่ตั้งโดย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติงาน

3. วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ในการจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไป มีดังต่อไปนี้

3.1 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันทางการเมืองขั้นรากฐานของการปกครองประชาธิปไตยอันเป็นส่วนร่วมของชาติ โดยให้มีส่วนในการปกครองของตนเองของท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะสำคัญๆ คือ เป็นองค์กรที่เป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและรายได้ของตนเอง มีบุคคลของตนเองเป็นบางส่วนหรือทั้งหมด ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นและมีอำนาจในการบริหารเป็นของตนเอง

3.2 เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ทางการปกครองและให้บริการแก่ประชาชนแทนรัฐบาลกลาง เช่น ในเรื่องการสุขาภิบาล การสาธารณสุข การศึกษา ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่น

3.3 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้เพราะหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ย่อมสามารถหยั่ง ความรู้ความคิดเห็น ความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง และสามารถตอบสนองความต้องการ ได้รวดเร็ว

3.4 เพื่อให้เป็นสถาบันการเมืองและเป็นโรงเรียนฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนและเปิดให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และตอบสนองความต้องการของตนเองได้ได้มากที่สุด

3.5 เพื่อเสริมสร้างหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ทั้งนี้เพราะเมื่อประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจวิธีการและหลักการปกครองในท้องถิ่นแล้วก็จะ

สามารถเข้าใจการปกครองระบบประชาธิปไตยในระดับชาติได้ง่าย อันจะมีผลทำให้การปกครองของชาติมีความมั่นคงเป็นปึกแผ่นสืบไป

3.6 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและเมืองพัทยา ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในชนบทและเป็นพื้นที่เดียวกันกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้นการดำเนินการต่างๆ จึงจำเป็นจะต้องอาศัยคนของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่ปฏิบัติงานอยู่แล้วในส่วนภูมิภาค

ต่อมา พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 114 ตอนที่ 62 ก ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2540 โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 เป็นต้นมา พระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกฎหมาย ที่กล่าวถึงระเบียบวิธีการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแทนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 สำหรับเหตุผลของการ ใช้พระราชบัญญัติฉบับ นี้ อาจพิจารณาได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติซึ่งระบุว่า " โดยที่องค์การ บริหารส่วนจังหวัดที่ จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กร ปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบใน พื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล และเทศบาล เมื่อ ได้มี พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้สมควรปรับปรุงบทบาทและ อำนาจหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุง โครงสร้างของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น"

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเรียกว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอยู่ในทุก จังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง รวม 77 แห่ง มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด โดย ทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น อื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น ความเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดความสามารถในการทำ นิติกรรม ความเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อให้เกิดอำนาจ หน้าที่ และขอบเขต พื้นที่ในการใช้อำนาจหน้าที่นั้น (ชูศักดิ์ เทียงตรง. 2540 : 29-40)

2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบเต็มพื้นที่ของจังหวัด โดยทับซ้อน กับพื้นที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วน

ตำบล โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ดังนี้ (วุฒิสาร ตันไชย. 2552 : 78-79)

2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากลางการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 24-48 คน ตามจำนวนราษฎรในจังหวัดนั้น ดังนี้

2.1.1 จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน

2.1.2 จังหวัดใดมีราษฎร 500,001-1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน

2.1.3 จังหวัดใดมีราษฎร 1,000,001-1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

2.1.4 จังหวัดใดมีราษฎร 1,500,001-2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน

2.1.5 จังหวัดใดมีราษฎร มากกว่า 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

โดยกำหนดให้อำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง แต่ละอำเภอจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างน้อย 1 คน และอำเภอใดมีราษฎรที่คำนวณแล้วจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนเท่าใดก็ให้เป็นตามเกณฑ์จำนวนราษฎรที่อำเภอนั้นมีอยู่ มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามจำนวนสัดส่วนของราษฎรโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และมีรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน ซึ่งได้รับเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภา (4 ปี)

2.2 ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองการบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองการบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภา จำนวน 2-4 คน เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

2.2.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 24 หรือ 30 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 2 คน

2.2.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 36 หรือ 42 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 3 คน

2.2.3 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 48 คน มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 4 คน

2.2.4 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่งตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีกรณีการพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

- 1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) มีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 3) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเนื่องจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- 4) พ้นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 6) ลาออกโดยการยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 7) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีพฤติการณ์ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารทำหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกว่า “ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด” มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองลงมาจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.3 หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 2.3.1 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- 2.3.2 การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- 2.3.3 การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- 2.3.4 การสาธารณสุขภิบาลและการก่อสร้างอื่น ๆ
- 2.3.5 การสาธารณสุข
- 2.3.6 การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- 2.3.7 การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- 2.3.8 การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 2.3.9 การจัดการศึกษา
- 2.3.10 การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 2.3.11 การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 2.3.12 การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 2.3.13 การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- 2.3.14 การส่งเสริมกีฬา

2.3.15 การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.3.16 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

2.3.17 การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2.3.18 การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย

2.3.19 การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

2.3.20 การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

2.3.21 การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

2.3.22 การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

2.3.23 การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย
โรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

2.3.24 การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.3.25 การผังเมือง

2.3.26 การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

2.3.27 การดูแลรักษาที่สาธารณะ

2.3.28 การควบคุมอาคาร

2.3.29 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.3.30 การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน
และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2.3.31 กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่
คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและ
หน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ
แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4. การเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการปรับเปลี่ยนที่สำคัญ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 101-103)

4.1 การเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

ในปี พ.ศ. 2542 มีการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผลของกฎหมายมีการแก้ไข พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2542 มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

4.1.1 เพิ่มเติมเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบจ. (ส.จ.) กรณีราษฎรลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

4.1.2 เพิ่มเติมเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภา อบจ. ให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบจ.

4.1.3 เพิ่มเติมเหตุแห่งการพ้นตำแหน่งนายก อบจ. และรองนายกฯ ในกรณีที่ราษฎรลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่ง

4.1.4 เพิ่มเติมหน้าที่ของ อบจ. ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี

4.1.5 เพิ่มเติมให้ราษฎรมีสิทธิเข้าร่วมกันเสนอต่อประธานสภา อบจ. เพื่อออกข้อบัญญัติของ อบจ.

4.1.6 เพิ่มเติมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถยุบสภา อบจ. ได้ โดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อบจ. หรือของประเทศเป็น ส่วนรวม

4.1.7 เพิ่มเติมข้อความให้ ส.จ. เดิม ดำรงตำแหน่งจะครบวาระ 4 ปี นับแต่ที่ ได้รับเลือกตั้งตามกฎหมายเดิม

4.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทั้งสองฝ่าย ต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแยกจากกันตามแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ที่มา : ปรับปรุงจาก พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดรายละเอียดทั้งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

1. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1 ที่มาของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด : นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (แม้ดำรงตำแหน่งไม่ครบ 4 ปี ก็นับเป็น 1 วาระ)

1.2 เขตเลือกตั้ง : เขตเลือกตั้งของนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ เขตจังหวัด

1.3 คุณสมบัติของผู้สมัคร :

1.3.1 มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

1.3.2 จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา (ส.ส. หรือ ส.ว.)

1.3.3 ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการ หรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

1.3.4 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

1.3.5 มีชื่ออยู่ทะเบียนบ้านในเขตจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 3 ปี นับถึงวันรับสมัคร (การเสียภาษีครั้งเดียวเพื่อให้มีผลย้อนหลัง 3 ปี ไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวนี้)

1.4 คุณสมบัติต้องห้าม ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.4.1 ดิตยาเสพติดให้โทษ

1.4.2 เป็นบุคคลล้มละลาย

1.4.3 วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

1.4.4 เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

- 1.4.5 อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- 1.4.6 ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายศาล
- 1.4.7 ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป และได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีนับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท
- 1.4.8 ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่ โดยพ้นโทษหรือต้องคำพิพากษายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี
- 1.4.9 เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- 1.4.10 เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- 1.4.11 เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง
- 1.4.12 อยู่ในระหว่างเสียสิทธิเพราะไม่ไปทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีสิทธิ หรืออยู่ในระหว่างเสียสิทธิตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา
- 1.4.13 เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึง 1 ปี นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริตตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต
- 1.4.14 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอยู่

1.4.15 เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่

1.4.16 เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินประจำ

1.4.17 เป็นพนักงานหรือลูกจ้างหรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

1.4.18 เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

1.4.19 ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด

1.4.15 อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปี

อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 35/5 ดังนี้

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลขานุการนายก อบจ. และที่ปรึกษานายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. วางระเบียบเพื่อให้งานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

7. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและองค์การบริหารส่วนจังหวัด

8. มีสิทธิเข้าประชุมสภา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม

9. ในกรณีฉุกเฉินที่จะเรียกประชุมสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันทั่วทั้งที่มีได้ นายก อบจ. อาจออกข้อบัญญัติชั่วคราวที่มีใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด

10. กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกยุบ หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะดำเนินไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

11. หากละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อาจถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด

1.5 การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.5.1 ถึงคราวออกตามวาระ

1.5.2 ตาย

1.5.3 ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

1.5.4 ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 35/1 (ดูหัวข้อ 3.1-3.2)

1.5.5 กระทำการฝ่าฝืนโดย

1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ลงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

2) รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

1.5.6 รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะ

1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ อบจ. เป็นคู่สัญญา

2) ไม่นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ปรับปรุงแก้ไข โดยคณะกรรมการที่ตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่สภา อบจ. ไม่รับหลักการไปแล้วครั้งหนึ่งเข้าสู่สภา อบจ. ภายในระยะเวลาที่กำหนด

3) ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. สภาก่อการบริหารส่วนจังหวัด

สภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

2.1 จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนสมาชิก องค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในแต่ละจังหวัด โดย

2.1.1 ประชาชนไม่เกิน 5 แสนคน มีสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด 24 คน

2.1.2 ประชาชนเกิน 5 แสนคน แต่ไม่เกิน 1 ล้านคน มีสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน

2.1.3 ประชาชนเกิน 1 ล้านคน แต่ไม่เกิน 1.5 ล้านคน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

2.1.4 ประชาชนเกิน 1.5 ล้านคน แต่ไม่เกิน 2 ล้านคน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน

2.1.5 ประชาชนเกิน 2 ล้านคน มีสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

2.2 คุณสมบัติของผู้สมัคร สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2.1 มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี บริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

2.2.2 ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการ หรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

2.2.3 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

2.2.4 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันรับสมัครรับเลือกตั้ง หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี นับถึงวันสมัคร (การเสียภาษีครั้งเดียวเพื่อให้มีผลย้อนหลัง 3 ปี ไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าว)

2.3 คุณสมบัติต้องห้ามไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.3.1 ตัดยาเสพติดให้โทษ

2.3.2 เป็นบุคคลล้มละลาย

2.3.3 วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

2.3.4 เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

2.3.5 อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

2.3.6 ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังโดยหมายศาล

2.3.7 ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปี ขึ้นไป และได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

2.3.8 ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่โดยพ้นโทษหรือคำพิพากษายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้งแล้วแต่กรณี

2.3.9 เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

2.3.10 เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

2.3.11 เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง

2.3.12 อยู่ในระหว่างเสียสิทธิเพราะไม่ทำหน้าที่ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และไม่ได้แจ้งเหตุที่ไม่สามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งต่อผู้อำนวยการ

การเลือกตั้งประจำหน่วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีสิทธิ หรืออยู่ระหว่างเสียสิทธิ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

2.3.13 เคยถูกคณะกรรมการการเลือกตั้งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมายังไม่ถึง 1 ปี นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งอันเนื่องมาจากการกระทำการโดยไม่สุจริต ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 หรือตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้ตนเองและผู้อื่นได้รับการเลือกตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริต

2.3.14 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นอยู่

2.3.15 เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอยู่

2.3.16 เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

2.3.17 เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

2.3.18 เป็นกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.3.19 ลักษณะอื่นที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

1. ประวัติความเป็นมา

จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นจังหวัดที่มีความอุดมสมบูรณ์จังหวัดหนึ่งในภาคอีสานจากหลักฐานทางโบราณคดีบ่งบอกว่า เคยเป็นที่อยู่อาศัยของเผ่าละว้า ซึ่งมีความเจริญทางด้านอารยธรรมประมาณ 1,600 ปี จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์เริ่มตั้งเป็นเมืองในสมัยรัตนโกสินทร์ เมื่อปี พ.ศ. 2336 โดยท้าวโสมพะมิตร ได้อพยพหลบภัยมาจากดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงพร้อมไพร่พล และมาตั้งบ้านเรือนอยู่ริมน้ำป่า เรียกว่า “บ้านแก่งสำโรง” แล้วได้นำเครื่องบรรณาการ

เจ้าถวาย สวามิภักดิ์ต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ต่อมาได้รับพระกรุณาโปรดเกล้า ยกฐานะบ้านแก่งสำโรงขึ้นเป็นเมือง และพระราชทานนามว่า “เมืองกาฬสินธุ์” หรือ “เมืองน้ำคำ” ซึ่งเป็นเมืองที่สำคัญทางประวัติศาสตร์มาตั้งแต่สมัยโบราณกาล “กาฬ” แปลว่า “ดำ” “สินธุ์” แปลว่า “น้ำ” กาฬสินธุ์จึงแปลว่า “น้ำดำ” ทั้งมีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้ท้าวโสมพะมิตรเป็น “พระยาชัยสุนทร” ครองเมืองกาฬสินธุ์เป็นคนแรก

อาณาเขต ทิศเหนือ จดจังหวัดอุดรธานี สกลนคร

ทิศใต้ จดจังหวัดร้อยเอ็ด มหาสารคาม

ทิศตะวันออก จดจังหวัดร้อยเอ็ด มุกดาหาร

ทิศตะวันตก จดจังหวัดมหาสารคาม ขอนแก่น และอุดรธานี

จังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ 519 กิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 14 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ คือ อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ อำเภอยางตลาด อำเภอกมลาไสย อำเภอสหัสขันธ์ อำเภอสมเด็จ อำเภอกุฉินารายณ์ อำเภอท่าคันโท อำเภอเขาวง อำเภอห้วยเม็ก อำเภอกำม่วง อำเภอหนองกุงศรี อำเภอนามน อำเภอห้วยผึ้ง อำเภอร่องคำ อำเภอสามชัย และอำเภอนาคู ลักษณะภูมิประเทศตอนบนเป็นภูเขาตามแนวเทือกเขาภูพาน ตอนกลางเป็นเนินเขาสลับป่าโปร่ง

ประชาชนส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม คือ ทำนา ทำไร่ และเลี้ยงสัตว์ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล จะรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนเอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ จะมีคล้ายๆ กัน คือ การจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เช่นเดียวกัน คือ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน เช่นกัน แต่จะมีลักษณะเป็นภาพรวมทั้งจังหวัด เป็นโครงการขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจะดำเนินการได้ หรือเป็นโครงการที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง มีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไป

ปัจจุบันประชาชนชาวจังหวัดกาฬสินธุ์ ประสบปัญหาด้านความยากจนและปัญหา ยาเสพติดที่ค่อนข้างจะรุนแรง เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นนโยบายเร่งด่วน องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ร่วมมือกับจังหวัดเพื่อแก้ปัญหา ยาเสพติด ขณะเดียวกันได้ส่งเสริม การสร้างรายได้และลดรายจ่ายให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย นำไปสู่

การพอกินพอกใช้ โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อประชาชนมีรายได้ก็จะทำให้ครอบครัวอบอุ่น ทำให้ปัญหาสังคมลดน้อยลง ในขณะที่เดียวกันในการพัฒนาด้านอื่นๆ และการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2556 : 2-10)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในสามรูปแบบที่มีในจังหวัดกาฬสินธุ์ อีกสองรูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจ คือ การจัดการบริการสาธารณะเต็มพื้นที่เขตจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ 6,946.746 ตารางกิโลเมตร (หกพันเก้าร้อยสี่สิบกจุดเจ็ดสี่หกตารางกิโลเมตร) หรือประมาณ 4,341,716 ไร่ (สี่ล้านสามแสนสี่หมื่นหนึ่งพันเจ็ดร้อยสิบหกไร่) คิดเป็นร้อยละ 4.5 ของพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แบ่งการปกครองออกเป็น 18 อำเภอ 135 ตำบล 1,584 หมู่บ้าน มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 67 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 81 แห่ง จังหวัดกาฬสินธุ์มีประชากรทั้งสิ้น 982,578 คน (เก้าแสนแปดหมื่นสองพันห้าร้อยเจ็ดสิบแปดคน) (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2556 : 35-36)

2. นโยบายพัฒนาของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

เพื่อให้การบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถบรรลุถึงเจตนารมณ์ ภารกิจ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์จึงได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ให้มีการเชื่อมโยงกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของจังหวัด นโยบายของประเทศเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2556 : 35-36)

1. สนับสนุนส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2. สนับสนุนนโยบายของรัฐบาล/จังหวัด ร่วมมือกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ องค์กรเอกชน เพื่อรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อนำมาสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ ร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่ซ้ำซ้อน สามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่แก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน
3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

4. บริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

5. ดำเนินกิจการพาณิชย์ เพื่อหารายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด สร้างงาน สร้างอาชีพ สร้างศูนย์เรียนรู้ทุกกลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้านหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนให้ประชาชนอยู่ดีกินดีบนพื้นฐานเศรษฐกิจพอเพียง

6. ส่งเสริมการนำเทคโนโลยี สมัยใหม่เข้ามาใช้ในภาคการเกษตรพร้อมจัดหาและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

7. ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างยั่งยืน สนับสนุนกิจกรรม ลดละเลิกอบายมุข

8. ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาการด้านสาธารณสุข ส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพสถานพยาบาล สถานือนามัย และ อสม. ให้มีการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ

9. ส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยการพัฒนาภูมิทัศน์ แหล่งท่องเที่ยวให้สวยงาม จัดให้มีสถานพักผ่อนหย่อนใจ

10. ส่งเสริมการกีฬา ให้เยาวชนและประชาชนทุกเพศทุกวัยได้เล่นกีฬา ทั้งกีฬาเพื่อสุขภาพและกีฬาเพื่อความเป็นเลิศ

11. ส่งเสริมการจัดการศึกษาให้มีความเป็นเลิศ สนับสนุนงบประมาณสถานศึกษาพัฒนาแหล่งเรียนรู้ ภูมิปัญหาท้องถิ่นเพื่อให้ลูกหลานชาวกาฬสินธุ์มีความรู้คู่คุณธรรมมุ่งสู่ประชาคมอาเซียน

12. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านสาธารณูปโภค ให้มีคุณภาพมาตรฐาน เช่น ถนน สะพาน บ่อบาดาล แหล่งน้ำ ทานบ ระบบประปาและไฟฟ้า

13. ส่งเสริมทำนุบำรุง พระพุทธศาสนาอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น

14. ส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและแก้ไขปัญหาลิ่งแวดล้อม

15. ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก สตรี คนชรา คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

3. ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาพ.ศ. 2556 ไว้ดังนี้ (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2556 : 31-34)

1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนและสังคม

1.1 แนวทางการพัฒนา

พัฒนาคนให้มีคุณภาพ คุณธรรม มีความรอบรู้อย่างเท่าทัน มีสุขภาวะที่ดี อยู่ในครอบครัวที่อบอุ่น อยู่ในชุมชนที่เข้มแข็ง ฟังตนเองได้ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีศักดิ์ศรีภายใต้คุณภาพของความหลากหลายทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้จัดให้มีกิจกรรมอย่างครอบคลุม เช่น

1.1.1 เสริมสร้างระบบสุขภาพที่มีคุณภาพอย่างครบวงจร ตั้งแต่การส่งเสริมการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพ โดยการสนับสนุนงบประมาณให้กับหน่วยงานด้านสุขภาพ เช่น โรงพยาบาล ทุกระดับในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ เช่น การจัดซื้อเครื่องช่วยหายใจ ส่งเสริมศักยภาพอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ป้องกันและแก้ปัญหาโรคเอดส์ในโรงเรียน ยกระดับตลาดสด สนับสนุนครุภัณฑ์ทางการแพทย์ ส่งเสริมศักยภาพชุมชนในการใช้สมุนไพรไทย

1.1.2 พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนกีฬา ศูนย์การศึกษาเพื่อสร้างโอกาสให้เยาวชนพัฒนาทักษะการกีฬาสู่ความเป็นเลิศ ส่งเสริมหน่วยงานราชการแข่งขันกีฬาเยาวชน พัฒนาสถานที่ออกกำลังกายชุมชน เช่น โครงการวิ่งตามรอยไดโนเสาร์ ให้ทุนนักกีฬาดีเด่นของจังหวัด และส่งเสริมให้เป็นนักกีฬาระดับชาติต่อไป จัดมหกรรมกีฬาท้องถิ่นไทย

1.1.3 พัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีการส่งเสริมสนับสนุน และสร้างโอกาสให้กับประชาชนเข้าถึงบริการทางการศึกษา โดยการจัดหา และสร้างนวัตกรรมให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ โดยสนับสนุนทุนให้กับสถาบันการศึกษาทั้งระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษา ทั้งในระบบโรงเรียน และการจัดการศึกษาตามอัธยาศัย

1.1.4 ส่งเสริมสนับสนุน คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส เช่นการสนับสนุนศูนย์การศึกษาก่อนวัยเรียนที่ดำเนินการโดยเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พัฒนาศักยภาพสภาเด็กและเยาวชนอบรมความรู้ด้านต่างๆให้กับกลุ่มสตรี จัดสวัสดิการและความรู้ด้านการดำรงชีวิตให้กับผู้สูงอายุ ค้นหาคนพิการที่ยังไม่มีบัตร อบรมอาชีพให้กับผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และมีรายได้ในการดำรงชีวิต เป็นการลดภาระของสังคม

1.1.5 ส่งเสริมสนับสนุน การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่นส่งเสริมและสนับสนุนการฝึกอบรมอาสาสมัครและตำรวจอาสาภายในชุมชน โดยรวมมีอยู่กับหน่วยราชการ ทั้งตำรวจและทหาร พร้อมจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ใน

รูปของเครื่องมือสื่อสาร จุดตรวจเพื่อป้องกันอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลปีใหม่และ สงกรานต์ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สืบเนื่องในโอกาสพิเศษต่างๆ

1.1.6 สนับสนุนการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหาโรคติดต่อและ โรคไม่ติดต่อแก่ประชาชน เช่น จัดหาเคมีภัณฑ์ในการกำจัดลูกยุงเพื่อป้องกันโรคไข้เลือดออก และโรคติดต่ออื่น ๆ โดยจัดหาเครื่องพ่นหมอกควันจัดกิจกรรมป้องกันและแก้ไขโรคพิษสุนัข บ้า และจัดโครงการสาธารณสุขสุขขั้นมูลฐาน

1.1.7 ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเร่งด่วนและไม่ ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานต้นสังกัด เช่น ส่งเสริมอุปกรณ์การเรียนการสอน ร่วมพัฒนาเด็กเยาวชนให้ เป็นบุคคลแห่งการเรียนรู้ สนับสนุนทุนการศึกษาให้เด็กที่เรียนดีแต่ขาดทุนทรัพย์

1.1.8 ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาล เช่นกิจกรรมอบรม จริยธรรมเยาวชน โดยร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและส่วนราชการอื่นภายในจังหวัด และ ร่วมมือกับสถาบันทางศาสนา

1.1.9 บูรณาการป้องกันและแก้ไขปัญหาสาธารณสุขภัยและเร่งรัดช่วยเหลือ พื้นฟูผู้ประสบภัย โดยจัดงบประมาณเพื่อเหตุเช่นเกิดภัยแล้งและน้ำท่วม รวมถึงสาธารณสุข อื่นๆ

1.1.10 ดูแลรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ส่งเสริมการปลูกป่าในที่สาธารณะ และในเขตป่าสงวน เนื่องในโอกาสวันสำคัญต่างๆ โครงการสร้างถนนรอบป่าไม้สาธารณะ จัดกิจกรรมอบรมเยาวชนให้เกิดความหวงแหนและ อนุรักษ์ทรัพยากร ธรรมชาติ และส่งเสริมการป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า และสร้างจิตสำนึก ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.2 ตัวชี้วัด

1.2.1 การเสริมสร้าง สนับสนุน ระบบสุขภาพ และแก้ไขปัญหาสุขภาพของ ประชาชน

1.2.2 มีการจัดกิจกรรมการกีฬา การเรียนรู้ คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

1.2.3 การส่งเสริมสนับสนุน คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและ ผู้ด้อยโอกาส

1.2.4 สถิติโรคติดต่อและโรคไม่ติดต่อลดลง

- 1.2.5 ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
- 1.2.6 การเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่นการเรียนรู้ผ่านระบบการสื่อสาร
- 1.2.7 สถิติประชาชนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ไม่เข้าชั้นกับหน่วยงานอื่น
- 1.2.7 มีการอบรมคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในหน่วยงาน
- 1.2.8 การช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบสาธารณภัยและผู้ประสบภัย
- 1.2.9 จำนวนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่นป่าไม้

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

2.1 แนวทางการพัฒนา

2.1.1 พัฒนาระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่งเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ เพื่อให้สอดคล้องกับการขยายตัวหรือการเติบโตของชุมชนในอนาคต ทั้งนี้เป็นการร่วมมือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างถนนเพื่อเคลื่อนย้ายผลผลิตทางการเกษตร การสร้างและซ่อมแซมถนนดิน ถนนลูกรังตามที่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงร้องขอ รวมถึงการสร้างหรือซ่อมถนนเชื่อมต่อระหว่างตำบลให้ใช้การได้ ทุกฤดูกาล

2.1.2 ส่งเสริมการพัฒนา และดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อให้มีน้ำเพียงพอต่อการอุปโภค บริโภค และมีการจัดอุปกรณสนับสนุนการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลในพื้นที่ที่ไม่มีแหล่งน้ำธรรมชาติ หรือมีแหล่งน้ำธรรมชาติไม่เพียงพอ นอกจากนั้นยังจัดสรรงบประมาณในการขุดลอกลำห้วยจากการเสนอของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการขุดลอกหนองสาธารณะเพื่อเก็บกักน้ำได้ตลอดปี มีการก่อสร้างและซ่อมแซมฝายน้ำล้นตามลำห้วย

2.1.3 ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของประชาชน เช่นดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าเพื่อการเกษตร สนับสนุนการซ่อมแซมหลอดไฟฟ้าเพื่อส่องสว่างในที่สาธารณะ รวมถึงการสนับสนุนการติดตั้งไฟสัญญาณจราจร และการติดตั้งกระจกจราจรตามที่ได้รับ การร้องขอและตามลำดับความจำเป็นเร่งด่วน

2.2 ตัวชี้วัด

2.2.1 จำนวนการพัฒนาระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่งเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ

- 2.2.2 การดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติ ต่อการอุปโภค บริโภค
- 2.2.3 ประสิทธิภาพการถ่ายโอนโครงสร้างพื้นฐาน
- 2.2.4 ระบบโครงสร้างพื้นฐานสอดคล้องกับความจำเป็น
- 2.2.5 จำนวนเส้นทางสัญจรไปมา และเส้นทางขนถ่ายสินค้าทางการเกษตร

3. ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

3.1 แนวทางการพัฒนา

จัดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด เช่นดำเนินการจัดตั้งโครงการรณรงค์ป้องกันปัญหายาเสพติดอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง โดยการส่งเสริมครอบครัวอบอุ่น จัดสันยาเสพติด ลดการแพร่ระบาดของยาเสพติดทุกรูปแบบ สนับสนุนโรงเรียนสีขาวเยาวชนสดใสโดยส่งเสริมให้โรงเรียนจัดกิจกรรมการป้องกันและต่อต้านยาเสพติดทุกประเภท โดยส่งเสริมให้ครูและบุคลากรในโรงเรียนไม่สูบบุหรี่เป็นต้น และสนับสนุนการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

3.2 ตัวชี้วัด

- 3.2.1 มีการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดเป็นรูปธรรม
- 3.2.2 สถิติยาเสพติดในโรงเรียนโรงเรียนลดลง
- 3.2.3 สถิติการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- 3.2.4 ความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับปัญหายาเสพติด
- 3.2.5 ครูและบุคลากรในโรงเรียนไม่สูบบุหรี่

4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น

4.1 แนวทางการพัฒนา

4.1.1 พัฒนา ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกระดับ ทั้งในและนอกระบบ ครอบคลุมทุกช่วงวัย เช่นจัดกิจกรรมพัฒนาครูและบุคลากรทางการศึกษา พัฒนาห้องสมุด และแหล่งเรียนรู้ของ โรงเรียนในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ส่งเสริมพัฒนาทักษะทางวิชาการลูกเสือของนักเรียน ครู และบุคลากรทางการศึกษา จัดสรรทุนทางการศึกษาให้ศึกษาต่อถึงระดับปริญญาตรี

4.1.2 สนับสนุนการพัฒนาสิ่งแวดล้อมเพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพผู้เรียน เช่นพัฒนาห้องเรียนคุณภาพ โดยจัดหาอุปกรณ์และวัสดุการศึกษา ส่งเสริมการจัดการเรียนโดยใช้สื่อทางอินเทอร์เน็ต จัดตั้งศูนย์อาเซียนศึกษา จัดสร้างห้องสมุดอัจฉริยะเป็นแหล่งเรียนรู้ที่ทันสมัย จัดแหล่งเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์ และส่งเสริมการพัฒนาด้าน

คอมพิวเตอร์เพื่อการสืบค้น จัดแหล่งเรียนรู้ชุมชนเพื่อปลูกจิตสำนึก รัก และหวงแหนใน ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น และเพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมการ เรียนรู้สนับสนุนงบในการซ่อมแซมอาคารเรียน ก่อสร้างถนนคอนกรีตภายใน โรงเรียน ซ่อมแซมโรงอาหาร จัดหาเครื่องมือในการทำอาชีพเสริมเพื่อหารายได้ระหว่างเรียน พัฒนา ระบบน้ำดื่ม จัดหาโคงถาวรเพื่อแยกเก็บขยะ ปรับปรุงสนามกีฬาเอนกประสงค์ ติดตั้ง เครื่องปรับอากาศในห้องสมุดโรงเรียน จัดหารถรับส่งนักเรียน จัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ดนตรี และ เผยแพร่ผลงานครู และนักเรียนต่อชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการเสนอผลงาน และจัดหาบุคลากรเพิ่มแทนอัตราที่ว่าง

4.1.3 ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาเรียนรู้ตามความสนใจและความจำเป็นใน การพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น จัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรมของนักเรียนใน สังเกต พัฒนาหลักสูตรและกระบวนการเรียนรู้ และเป็นศูนย์การศึกษาตลอดชีวิตของชุมชนจัด แข่งขันทักษะทางวิชาการ จัดตั้งห้องสมุดประชาชน โดยร่วมมือกับศูนย์การศึกษานอกระบบ และตามอัธยาศัย สนับสนุน การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา

4.1.4 ส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนสามารถใช้ภาษาต่างประเทศในการ ติดต่อสื่อสารเช่นการใช้ภาษาต่างประเทศในการติดต่อสื่อสาร ส่งเสริมการใช้ภาษาจีน และ ภาษาอังกฤษในการติดต่อสื่อสาร ขยายความร่วมมือของโรงเรียนในสังกัดกับสาธารณรัฐ ประชาชนจีน

4.1.5 พัฒนาความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้กับบุคลากรของท้องถิ่นและ ประชาชนในจังหวัด เช่นจัดตั้งศูนย์ภาษาจีน ส่งเสริมพัฒนาครูสอนภาษาจีน โดยร่วมมือกับ สถาบันขงจื้อ

4.1.6 พัฒนาบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์เพื่อรองรับ สภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เช่นจัดกิจกรรมประกวดบุคลากรในการทำงาน ยกย่อง เกิดทุนสร้าง ขวัญ กำลังใจ และเผยแพร่นวัตกรรมทางการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด รวมถึง จัดกิจกรรม อบรมเพื่อพัฒนาทักษะของผู้บริหาร

4.1.7 ปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงาน เช่น จัดซื้อ รถยนต์ 4 ประตู เครื่องคอมพิวเตอร์ และพิมพ์ดีดชนิดเลเซอร์ เครื่องสำรองไฟฟ้า กล้องถ่ายรูป ดิจิตอล รถมอเตอร์ไซด์เกเรดเดอร์ ชนิดเกิ้ลยดิน รถบรรทุกกระบะเทท้าย รถบรรทุก พัดลม อุตสาหกรรม ก่อสร้างโรงซ่อมเครื่องจักรกล เรือกำจัดผักตบชวา รถชุดตีนตะขาบแขนยาวโต๊ะ เก้าอี้สำหรับผู้บริหาร และพนักงานปรับปรุงศูนย์ข้อมูล

4.1.8 ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยและเสรีภาพของประชาชน เช่นตั้งโรงเรียนการเมืองภาคพลเมือง ส่งเสริมความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและการบริการประชาชน

4.1.9 ส่งเสริมงานด้านการศึกษา การฝึกอบรมพัฒนาอาชีพ รองรับการค้าเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เช่นจัดสร้างศูนย์ส่งเสริมความเป็นเลิศด้านคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และภาษาอังกฤษ สำหรับนักเรียน ส่งเสริมชุมชนสร้างอาชีพและพัฒนาสินค้า OTOP

4.2 ตัวชี้วัด

4.2.1 จำนวนสิ่งอำนวยความสะดวกในโรงเรียน

4.2.2 จำนวนหลักสูตรในการศึกษาเรียนรู้ตามความสนใจ

4.2.3 มีการพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษา ส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนเรียนภาษาต่างประเทศ

4.2.4 จำนวนเทคโนโลยีสารสนเทศและแหล่งเรียนรู้ทางวิทยาศาสตร์

4.2.5 จำนวนเครื่องมือในการทำอาชีพเสริมเพื่อหารายได้ระหว่างเรียน

4.2.6 มีกิจกรรมส่งเสริมประชาธิปไตยและเสรีภาพของประชาชน

4.2.7 ความสามารถใช้ภาษาต่างประเทศในการติดต่อสื่อสาร

5. ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยว

5.1 แนวทางการพัฒนา

5.1.1 ส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน เช่นก่อสร้างสวนไดโนเสาร์เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

5.1.2 ส่งเสริมและสนับสนุนเอกลักษณ์การท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น เช่นจัดกิจกรรมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่นในจังหวัด จัดกิจกรรมประกวดดนตรี โปงลางในงานกาชาดจังหวัด สืบค้นแหล่งโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ พระพุทธรูปโบราณในจังหวัดกาฬสินธุ์เพื่อเป็นข้อมูลแหล่งท่องเที่ยว

5.1.3 ส่งเสริมการท่องเที่ยวทุกประเภท เช่น การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม เิงนิเวศน์ เิงสุขภาพ ฯ

5.1.4 ส่งเสริมและเพิ่มช่องทางการท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาค และระหว่างประเทศ เช่นส่งเสริมการอำนวยความสะดวกของท้องถิ่นในการเดินทางที่สะดวกปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินทางไปประเทศเพื่อนบ้าน

5.1.5 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาด้านบริการและการท่องเที่ยว เช่นร่วมมือกับภาครัฐและภาคเอกชนด้านการโรงแรม สถานที่พักที่สะดวก ปลอดภัย

5.1.6 ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพด้านบริการ บุคลากร และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่นจัดอบรมการให้บริการด้านการท่องเที่ยว สถานบริการด้านที่พัก อาหารที่มีคุณภาพ ราคายุติธรรม ร้านจำหน่ายสินค้าพื้นเมือง ของที่ระลึก

5.2 ตัวชี้วัด

5.2.1 จำนวนสถานที่ท่องเที่ยวเพิ่มขึ้น

5.2.2 มีเอกลักษณ์การท่องเที่ยว

5.2.3 การมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.4 ความพึงพอใจของนักท่องเที่ยวด้านการให้บริการ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น คุณภาพ ราคายุติธรรม ร้านจำหน่ายสินค้าพื้นเมือง ของที่ระลึก

5.2.5 มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ฯ เพิ่มขึ้น

5.2.6 มีช่องทางการท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคและระหว่างประเทศ

6. ยุทธศาสตร์การส่งเสริมพัฒนาเกษตรกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

6.1 แนวทางการพัฒนา

6.1.1 พัฒนาส่งเสริม และสนับสนุนการทำเกษตรที่ยั่งยืน ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยจัดให้มีกิจกรรม เช่น จัดกิจกรรมส่งเสริมความรักความอบอุ่นในครอบครัวให้มีชีวิตที่ดี มีกิจกรรมลดรายจ่ายเพิ่มรายได้ ประหยัด เพิ่มความรู้ในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ แบบยั่งยืน การทำแปลงนาเพื่อเก็บเมล็ดพันธุ์ การใช้พลังงานทดแทน และจัดโครงการส่งเสริมการเพิ่มรายได้ให้นักเรียนในช่วงปิดภาคเรียน

6.1.2 ส่งเสริมและพัฒนา อนุรักษ์จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยจัดทำโครงการสำคัญ เช่น จัดกิจกรรมเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา ฯ สยามบรมราชกุมารี เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันพระราชสมภพ 2 เมษายน ส่งเสริมเครือข่ายผู้นำศาสนา เครือข่ายเฝ้าระวังทางวัฒนธรรม เครือข่ายภูมิ

ปัญญา สภาเด็กและเยาวชน จัดประเพณีวันสงกรานต์ต้มอาหารลำปาว ประเพณีตักบาตรเทโว จัดงานประเพณีบุญคุณลาน ประเพณีบุญบั้งไฟแพรวากาฬสินธุ์

6.1.3 ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาประสิทธิภาพปัจจัยการผลิตผ้าไหมแพรวา และผ้าทอพื้นเมืองโดยจัดทำโครงการสำคัญ เช่น ส่งเสริมการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบรรจุภัณฑ์ ผ้าไหมแพรวา ผ้าทอพื้นเมือง และผลิตภัณฑ์สินค้า OTOP จังหวัดกาฬสินธุ์

6.1.4 ส่งเสริมให้มีการใช้ปัจจัยการผลิตที่มาจากอินทรีย์ชีวภาพที่มีคุณภาพ โดยจัดทำโครงการส่งเสริมและพัฒนาการปลูกอ้อย และการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในระบบอินทรีย์ รวมถึงการส่งเสริมส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์วิถีชาวบ้านเพิ่มสินค้าเกษตรที่ได้คุณภาพมาตรฐาน และปลอดภัย (GAP)

6.1.5 ส่งเสริมการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน โดยจัดกิจกรรมเช่น การสร้างอาชีพและรายได้ให้แก่ประชาชนด้วยการแพทย์แผนไทย พัฒนาวินาศาหกิจชุมชน พัฒนาการใช้พลังงาน โซลาร์เซลล์ ส่งเสริมศูนย์ป้องกันและกำจัดศัตรูพืช ในชุมชนพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในการประกอบอาชีพแก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส

6.1.6 พัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ชุมชนอย่างครบวงจร ตั้งแต่การออกแบบ การผลิต การบรรจุภัณฑ์ และการตลาด เช่น การส่งเสริมและสนับสนุน การพัฒนาผลิตภัณฑ์สินค้า OTOP และการพัฒนาบรรจุภัณฑ์ข้าวอินทรีย์กลุ่มวิสาหกิจชุมชน

6.2 ตัวชี้วัด

6.2.1 การดำเนินการส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนการทำเกษตรที่ยั่งยืน และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

6.2.2 มีการดำเนินการส่งเสริมการอนุรักษ์จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของจังหวัดกาฬสินธุ์

6.2.3 การจำหน่ายผ้าไหมแพรวา และผ้าทอพื้นเมือง

6.2.4 รายได้ของประชาชน

6.2.5 จำนวนผลิตภัณฑ์ชุมชน

6.2.6 มีศูนย์ป้องกันและกำจัดศัตรูพืชในชุมชน

ตารางที่ 1 จำนวนประชากรจังหวัดกาฬสินธุ์

อำเภอ	จำนวนประชากร
1. อำเภอเมืองกาฬสินธุ์	146,643
2. อำเภอนามน	35,887
3. อำเภอกมลาไสย	69,946
4. อำเภอร่องคำ	16,426
5. อำเภอกุฉินารายณ์	101,493
6. อำเภอเขาวง	35,110
7. อำเภอยางตลาด	129,718
8. อำเภอห้วยเม็ก	50,605
9. อำเภอสหัสขันธ์	42,275
10. อำเภอคำม่วง	48,377
11. อำเภอท่าคันโท	37,542
12. อำเภอหนองกุงศรี	66,204
13. อำเภอสมเด็จ	61,928
14. อำเภอห้วยผึ้ง	30,651
15. อำเภอสามชัย	25,374
16. อำเภอนาคู	31,431
17. อำเภอดอนจาน	25,743
18. อำเภอหนองชัย	27,225
รวม	982,578

ที่มา : (สำนักบริหารทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2553 : ออนไลน์)

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Public Policy” ซึ่งโดยทั่วไปนิยมเรียกกันว่า “นโยบาย” การนิยามศัพท์จะช่วยให้ทราบความหมายของงานที่เรียกว่านโยบาย และงานใดเป็นงานประจำที่ไม่ใช่ นโยบาย นอกจากนั้นจะเป็นการแยกแยะให้เห็นความแตกต่างของ

บทบาทหน้าที่ของฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นักวิชาการให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะ ไว้หลากหลายนิยาม ดังต่อไปนี้

สมพร เพ็ญจันทร์ (2552 : 9) กล่าวโดยสรุปว่า นโยบายมิใช่การกระทำ นโยบายเป็นข้อความโดยอาจเขียนอย่างชัดเจนหรือไม่ก็ได้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดหมายและความมุ่งหวังของรัฐบาลในขณะนั้น ของสาขาต่างๆ ของรัฐบาล หรือของหน่วยงานหรือบางหน่วยงาน นโยบายโดยตัวของมันเองจะมีความหมายและทำให้มีความหมายโดยผ่านทาง 1) การกระทำทางนโยบาย เช่น ตราพระราชบัญญัติ 2) มีแผนงานอย่างหนึ่ง 3) เป็น โครงการ (Project) 4) กฎระเบียบ ภาษี และการดำเนินงานอื่นๆ ที่เป็นมาตรการของรัฐ รัฐบาลจะดำเนินงานผ่านมาตรการเหล่านี้เท่านั้น จึงจะเรียกว่าเป็นการดำเนินนโยบาย และบรรลุผลสำเร็จหรือประสบความสำเร็จ ความล้มเหลวในการบรรลุความต้องการของประชาชน

มยุรี อนุมานราชชน (2553 : 6) กล่าวโดยสรุปว่า ในความหมายแบบแคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตั้งตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีกระบวนการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือการบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

Easton (1953 : 129) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรคุณค่าต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมส่วนรวม (The authority allocation of values for the whole society) ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายที่กว้าง เช่นเดียวกับแนวคิดของคาย ซึ่งชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้นเป็นผลมาจากค่านิยมหรือความปรารถนา หรือความเชื่อของรัฐบาลว่าเรื่องอะไรสำคัญกว่า ดีกว่าหรือเหมาะสมกว่าจึงเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อส่วนรวม โดยรัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายผ่านระบบการเมืองซึ่งถือว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย เช่น การซื้อรถถังเพื่อเสริมสร้างกองทัพภกให้เข้มแข็งก็มีความสำคัญ หรือการขยายรถไฟรางคู่ทั่วประเทศก็มีความสำคัญ หรือการเพิ่มเงินเดือนให้ข้าราชการก็มีความสำคัญเช่นกัน แต่รัฐบาลจะต้องเลือกทำอะไรสิ่งหนึ่งที่พิจารณาว่าสำคัญก่อนเพราะมีทรัพยากรจำกัด หรือรัฐบาลเลือกที่จะไม่ทำบางเรื่องหรือทุกเรื่อง ด้วยเหตุผลอื่น ๆ ก็ได้ความหมายนี้ก็ยังมิได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการกระทำ

Sharkansky (1971 : 2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายสาธารณะคือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น ซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมการดำเนินงานของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคล อาทิ การศึกษาการจัดสวัสดิการ การก่อสร้างทางหลวง โดยรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อย การตรวจสอบราคาสินค้า เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของซาร์แคนสกี จะเห็นได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับแนวคิดของคาย และเป็นความหมายที่สั้น เป็นรูปธรรม เข้าใจง่าย แต่ยังมีได้เน้นถึงวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการกระทำ

Dye (1984 : 1) ได้กล่าวว่านโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ (Public Policy is whatever governments choose to do or not to do) ในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำและกิจกรรมที่เกิดขึ้นบังโอกาส เช่น การที่รัฐบาลเก็บภาษีมรดก การออกกฎหมายปราบปรามโจรผู้ร้าย การยกเลิกนโยบายเกณฑ์ทหารของบางประเทศ เป็นต้น เมื่อพิจารณาแนวคิดของคาย จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นงานประจำในด้านต่างๆของรัฐบาลที่ควรกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งเป็นสิ่งที่มีผลกระทบต่อวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน โดยส่วนรวม

Peters (1986 : 3) ได้ให้คำจำกัดความของ “นโยบายสาธารณะ” ไว้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคม เช่น ปัญหา นโยบายต่างประเทศ ปัญหาการป้องกันสิ่งแวดล้อม ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการว่างงาน เป็นต้น ความหมายดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่าเป็นความหมายที่กว้าง ที่เน้นถึงการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการจัดปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสังคม แต่มิได้รวมถึงการพัฒนาหรือการสร้างสรรค์ สิ่งใหม่ๆ แก่สังคม

Anderson (1985 : 5-6) ได้ให้นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันตามที่มุ่งหวังไว้ และดำเนินการ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการแก้ไขปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แนวความคิดนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และมีการชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดกับปัญหานั้นๆ ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริง

Lasswell, and Kaplan (1970 : 71) ได้ให้คำจำกัดความว่า นโยบายสาธารณะ คือ โครงการที่มีการกำหนดเป้าประสงค์ (Goals) คุณค่า (Values) และแนวปฏิบัติ (Practices) เพื่อให้เกิดการกระทำ (a projected program of goals, values, and practices) ความหมาย

ดังกล่าวเป็นการมองแบบรัฐประศาสนศาสตร์เช่นเดียวกัน วิเคราะห์ได้ว่านโยบายจะต้องมีเป้าประสงค์ วัตถุประสงค์หรือแนวทางปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจน แสดงให้เห็นว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะมิใช่ครอบคลุมแค่การกำหนดนโยบาย แต่หากรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

Charles (1981 : 3-5) ได้ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือ ชุดของการกระทำที่ได้ตั้งใจไว้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสุดท้ายบางอย่าง และจำต้องรวมไปถึงสิ่งที่เกิดขึ้นอันเป็นผลลัพธ์จากความตั้งใจนั้น ด้วยความหมายดังกล่าวเป็นความหมายเฉพาะเจาะจงที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจกระทำบางสิ่งบางอย่าง เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่ตั้งใจหรือกำหนดเป้าหมายไว้ จัดว่าเป็นความหมายที่มองกระบวนการนโยบายสาธารณะที่ครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

Considine (1994 : 6) ได้ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะครอบคลุมการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐที่จะผูกมัดการใช้ทรัพยากรของสังคมในการสนับสนุนค่านิยมที่พึงปรารถนาของสังคม ความหมายดังกล่าวเน้นการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม และถือว่าเป็นพันธะผูกพันที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณและบริการที่ดีแก่ประชาชนในสังคม เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ของรัฐบาลไทย ที่เน้นการสร้างความสะดวกและความเป็นธรรมในการรักษาพยาบาลให้กับประชาชนทุกคน ดังนั้นรัฐบาลจึงสนับสนุนให้นโยบายดังกล่าวมีความต่อเนื่องต่อไป

จากความหมายดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะหมายถึง การกระทำของรัฐบาลที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคม ให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน จัดทำโครงการ วิธีการ หรือกระบวนการดำเนินงานที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ตรงตามความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหาได้จริง

2. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

จากการพิจารณาความหมายของนโยบายสาธารณะที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบ (จุมพล นิมิตพานิช, 2547 : 12-13) ดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีความสอดคล้องและส่งเสริมซึ่งกันและกัน วัตถุประสงค์ของนโยบายที่คตินั้นจะต้องชัดเจน วัดได้และปฏิบัติได้ และจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย เช่น กำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาในปัจจุบันหรือวัตถุประสงค์ในการป้องกันปัญหาใน

อนาคต ถ้าวัตถุประสงค์ใดตอบสนองเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเท่านั้น ย่อมถือว่าไม่สอดคล้องกับการบริหารประเทศตามระบอบประชาธิปไตย และไม่เป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายสาธารณะ

2. เป็นแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ ของรัฐบาล โดยที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรือควมเห็นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการตัดสินใจเลือกทางเลือกใดนั้น จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างสุ่มรอบคอบแล้วว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างดีที่สุดแต่จะกำหนดเป็นแนวทางกว้างๆ ไม่มีรายละเอียดมากนักหรือค่อนข้างเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำ แปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรม (Concrete) คือเป็นแผนงาน (Program) หรือโครงการ (Project) ก่อนนำไปปฏิบัติ

3. มีความเป็นไปได้ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องมีการกำหนดแนวทางหรือหลักการในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เพื่อให้ นโยบายสาธารณะนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากสิ่งใดก็ตามที่กำหนดขึ้นแล้วไม่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำสำเร็จได้ สิ่งนั้นมีเช่น นโยบายสาธารณะ แต่จะเป็นเพียงความเพ้อฝันมากกว่า หรือหากรัฐบาลออกนโยบายมาเพียงเพื่อตอบสนองการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่มีความจริงใจและจริงจังในการนำไปปฏิบัติก็ไม่ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่ดี

4. เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเอกสารที่มีผลทางกฎหมาย มิใช่คำกล่าวลอย ๆ ด้วยวาจา ซึ่งผู้กำหนดนโยบายจะตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของคนจำนวนมาก มิใช่ตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และครอบคลุมทั้งกิจกรรมในประเทศ และระหว่างประเทศ

5. เป็นทางเลือกที่รัฐบาลจะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการวิเคราะห์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหารจัดการ ว่าทางเลือกนั้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมจริงหรือไม่

6. นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน ซึ่งการประกาศนี้อาจจะกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การแถลงต่อรัฐสภา การนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา การประกาศตามระบบราชการ การประกาศผ่านทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปการศึกษาถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ มีความสำคัญในการศึกษารายละเอียดของนโยบายสาธารณะมาก เพราะจะทำให้เข้าใจถึงแนวทางปฏิบัติของ

รัฐบาลในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ตลอดจนเข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย สาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผล เพราะเมื่อเข้าใจองค์ประกอบ ของนโยบายแล้วผู้กำหนดนโยบายจะได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายด้วยความชอบธรรม โดยยึด ประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นที่ตั้งมากกว่าตัดสินใจกำหนดนโยบายตามที่ตนชอบหรือ เพื่อพรรคพวกของตน

3. ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะศึกษาโดยวิธีการใด และในขอบเขตใดก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ ทั้งในด้านความคิดทางวิชาการ ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการ นำไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลนโยบายหลายประการด้วยกัน ซึ่งในที่นี้จะอธิบาย โดยสรุป 4 ประการคือ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 35)

3.1 ทำให้ได้รับความรู้ ความเข้าใจ ว่านโยบายสาธารณะของประเทศหนึ่ง ๆ มี อะไรบ้างทำไมจึงต้องมีนโยบายเช่นนี้ ใครเป็นผู้ริเริ่มหรือมีส่วนผลักดันให้เกิดนโยบายเช่นนั้น ขึ้นมานโยบายนี้มีกระบวนการนำไปปฏิบัติอย่างไร ผลลัพธ์ของนโยบายที่มีต่อประชาชนและ สังคมเป็นเช่นไร ตลอดจนผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร เป็นต้น

3.2 ทำให้ทราบถึงกระบวนการของนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process) ซึ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปมี 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย นอกจากนี้ผู้ศึกษายังจะ ได้รับความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งโดยทางตรงและ ทางอ้อม ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ นั่นก็คือเมื่อได้ศึกษา นโยบายสาธารณะแล้วจะทำให้เป็นคนช่างสังเกต ช่างสงสัย ช่างคิดค้น และหาสาเหตุ ตลอดจน ขอบวิเคราะห์ ปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

3.3 ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพ (Efficiency) ของสถาบันทางการเมืองและผู้นำ ทางการเมืองของประเทศหนึ่ง ๆ ในขณะนั้นว่ามีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะว่า นโยบาย สาธารณะที่รัฐบาลต่างๆกำหนดขึ้นมาจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นผลผลิตของกระบวนการทาง การเมืองของประเทศนั้น ๆ กล่าวคือนโยบายสาธารณะของประเทศใดประเทศหนึ่งมีลักษณะ เป็นอย่างไรนั้น ย่อมเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายของผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือของ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รวมตลอดถึงความสามารถของคณะบุคคลที่ประกอบเป็นรัฐบาลนั้น และอาจรวมไปถึงสมรรถนะของระบบการเมืองของประเทศนั้นด้วย

3.4 ทำให้ทราบถึงวิธีการต่าง ๆ ในการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และเชื่อถือได้ กล่าวคือการศึกษา นโยบายสาธารณะนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์เพียงแค่ให้จดจำและเข้าใจเรื่องราวต่างๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายเท่านั้น หากแต่มีวัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมากกว่านั้นอีก คือต้องการให้ผู้ศึกษาสามารถวิเคราะห์ที่มาหรือสาเหตุ (Cause) ของนโยบาย และผลกระทบ (Effect) ของการมีนโยบาย โดยใช้วิธีการเชิงวิทยาศาสตร์ หรือวิธีการเชิงประจักษ์ (Empirical Method) เช่น การสำรวจ การสังเกต การสอบถาม การทดลอง การวิเคราะห์ การประเมิน ฯลฯ ซึ่งเป็นวิธีการที่ยอมรับกันว่าเป็นสากล นิยมดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าประโยชน์ของการศึกษา นโยบายสาธารณะนั้นมีมากทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนประชาชนหรือผู้รับผลของนโยบายนั้นๆ

4. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะแล้ว จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญมาก ทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และต่อประชาชน ดังจะเห็นได้จากในปัจจุบันเป็นการเมืองเชิงนโยบาย พรรคการเมืองต่างๆพยายามแข่งกันเสนอนโยบายที่คิดว่าดีแก่ประชาชน โดยหวังจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นรัฐบาล เช่น การเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2550 พรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอนโยบายว่า “ประชาชนต้องมาก่อน ปฏิบัติการเร่งด่วน 99 วัน เน้นพัฒนาคนกอบกู้เศรษฐกิจ ใต้สันติ และฟื้นฟูประชาธิปไตย” สำหรับพรรคประชาธิปัตย์ ได้เสนอนโยบายไว้ 13 ด้าน อาทิ “รถไฟฟ้า 15 บาทตลอดสาย ขยายการศึกษาภาคบังคับ 15 ปี ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ 7 ประเภท คือ โค กระบือ ไก่ สุนัขแมว นก และปลา” ส่วนพรรคชาติไทย ได้เสนอนโยบาย คือ “มุ่งส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน ทุกคนต้องได้รับการศึกษา พัฒนาการเมืองภาคประชาชนประกันราคาพืชผลคนจนรักษาฟรี ปลอดหนี้ปวงประชา มีบ้านเมืองน่าอยู่อาศัย ใส่ใจผู้ด้อยโอกาสเสริมระบบราชการให้มั่นคง ดำรงสถาบันครอบครัว” และพรรคพลังประชาชนได้เสนอนโยบาย อาทิ “สร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เป็นวาระแห่งชาติ ฟื้นฟูประชาธิปไตย แก้ไขรัฐธรรมนูญ สร้างความเชื่อมั่นของไทยในเวทีโลก” หากนโยบาย และผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคใดถูกใจประชาชน โอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาก็มีสูง นโยบายสาธารณะจึงเป็นจุดขายสำหรับการเมืองในปัจจุบัน (มยุรี อนุมานราชชน. 2553 : 34)

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2549 : 24-31) อธิบายว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญ ดังนี้

1. ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายของประเทศก็คือ ฝ่ายการเมือง หรือรัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับ

ปัญหาและความต้องการของประชาชน ย่อมจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาหรือการยอมรับจากประชาชนมาก และจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงตำแหน่งในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น หรือมีโอกาสได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอีก เช่น นโยบายพรรคไทยรักไทยสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 ได้รับคะแนนเสียงการเลือกตั้งจำนวนมาก เพราะประชาชนนิยมชมชอบในนโยบายประชานิยมหลายนโยบาย อาทิ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร นโยบายสามสิบบาทรักษาทุกโรค นโยบายหนึ่งอำเภอหนึ่งทุนการศึกษา ฯลฯ ซึ่งนโยบายเหล่านั้นรัฐบาลได้นำมาปฏิบัติถูกใจประชาชนส่วนใหญ่ที่เป็นระดับฐานราก จึงได้รับความไว้วางใจและสนับสนุนให้พรรคไทยรักไทยกลับเข้ามาเป็นรัฐบาลสมัยที่ 2 ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2548 อีกครั้ง แต่ต่อมาบางนโยบายของรัฐบาลมีผลกระทบเชิงลบต่อสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นนโยบายแปรรูปรัฐวิสาหกิจนโยบายประชานิยมบางนโยบายที่ทำให้ประชาชนเป็นหนี้สิน และติดกับวัตนิยมมากเกินไป ประกอบกับการกำหนดนโยบายมีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน และมีการทุจริตคอร์รัปชันสูง จึงทำให้ประชาชนบางกลุ่มขาดความศรัทธารัฐบาล อันนำมาซึ่งความแตกแยกในสังคม และเกิดการยึดอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครอง (ค.ป.ค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 วาระของรัฐบาลจึงสิ้นสุดลงและมีการแต่งตั้งรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศคือรัฐบาลที่มีพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี

2. ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกถึงปัญหาและความต้องการของตนเป็นระบบ โดยผ่านทางพรรคการเมือง นักการเมือง ระบบราชการ นักวิชาการ กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน ฯลฯ ปัญหาและความต้องการตลอดจนการสนับสนุนนั้นจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) เพื่อตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบาย เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประชาชนได้รับความพอใจ เพราะปัญหาและความต้องการได้รับการตอบสนอง และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในการบริหารของรัฐบาลมากขึ้น ในทางตรงข้ามหากผลลัพธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ตกถึงประชาชนอย่างแท้จริงและคุณภาพชีวิตของประชาชนต่ำลง ย่อมทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาต่อรัฐบาล และอาจไม่ให้การสนับสนุนกลับมาเป็นรัฐบาลอีกต่อไป

3. เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศ นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศ ดังนี้

3.1 เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ แนวทางในการพัฒนาประเทศจะเน้นหนักทางด้านใด ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ เช่น สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร มีนโยบายเศรษฐกิจที่เน้นเศรษฐกิจเติบโตตามแนวคิดทุนนิยม (Capitalism) ทั้งเศรษฐกิจระดับมหภาค และระดับจุลภาคหรือเศรษฐกิจฐานราก ส่วนนโยบายเศรษฐกิจ สมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เน้นเศรษฐกิจแบบพอเพียง ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาประเทศของสองรัฐบาลจึงแตกต่างกัน

3.2 เป็นเครื่องมือของรัฐในการตอบสนองความต้องการ และการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน อาทิ ความต้องการด้านการศึกษา การสาธารณสุข การสาธารณสุขปก สวัสดิภาพทางสังคม และปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาความยากจนของประชาชน อันทำให้เกิดลักษณะ “รวยกระจุกแต่จนกระจาย” ดังนั้นรัฐบาลที่ดีจะต้องกำหนดนโยบายเพื่อสนองต่อความต้องการและแก้ไขปัญหาหลักของประชาชนให้เบาบางลงไปหรือหมดสิ้นไป รวมทั้งกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ในการพัฒนาประเทศเพื่อแสวงหาทางเลือกและโอกาสใหม่ ๆ ให้ประชาชนและประเทศชาติ

3.3 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม กล่าวคือ นโยบายใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม จะต้องมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมแก่คนที่ด้อยโอกาสหรือคนที่เสียเปรียบในสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะสังคมที่มีคนจำนวนมากและหลากหลายย่อมมีทั้งคนดีและคนไม่ดีปะปนกันอยู่ ซึ่งบางครั้งคนดีที่เป็นคนยากจน เป็นคนพิการ มีการศึกษาน้อย ย่อมถูกคนที่ร่ำรวยหรือมีการศึกษาดีกว่ามักเอาเปรียบไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ดังนั้นรัฐบาลที่ดีต้องเข้ามากำหนดนโยบายสร้างความเป็นธรรมในสังคมให้ได้มากที่สุด

3.4 เป็นเครื่องมือของรัฐในการเสริมสร้างเสมอภาคในโอกาสของประชาชน โดยชนชาติมนุษย์มีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นผลมาจากพันธุกรรมและสิ่งแวดล้อมบางคนมีสมองดี ร่างกายแข็งแรง มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดี ย่อมมีโอกาสในสังคมได้มากกว่าคนที่มีความสามารถน้อยทุกด้าน แต่ถ้ารัฐบาลกำหนดนโยบายที่จะให้ประชาชนได้รับโอกาสเท่าเทียมกันในการจะพัฒนาความสามารถตามความถนัดของตน เช่น ให้ความเสมอภาคในการได้รับการศึกษา การรับการรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพ ฯลฯ เขาจะสามารถประสบความสำเร็จในชีวิตได้

3.5 เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนด้วยความเป็นธรรมเปลี่ยนโครงสร้างของประชากรจากรูปสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ซึ่งฐานล่างคือคน

ชั้นล่างที่มีฐานะยากจนและมีจำนวนมาก สูงขึ้นไปเป็นคนชั้นกลาง และส่วนบนของสามเหลี่ยมหน้าจั่วคือคนชั้นสูง ไปเป็นสี่เหลี่ยมข้าวหลามตัด ซึ่งคนส่วนใหญ่เป็นคนชั้นกลางฐานะไม่ต่างกันมากนัก โดยรัฐบาลอาจกำหนดนโยบายกระจายสิ่งที่มีคุณค่าแก่ประชาชน เช่น นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น 12 ปีขึ้นไป ให้ทั่วถึงโดยเร็วเพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาวิชาชีพ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น หรือนโยบายกระจายความเจริญสู่ชนบท โดยการสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการ เพื่อเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนหากพิจารณาความสำคัญของนโยบายสาธารณะ กรณีประเทศไทยจะพบว่าหลายรัฐบาลที่ผ่านมา ได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนหลายประการที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยประกาศเป็นวาระแห่งชาติ (Nation Agenda) ที่จะมุ่งเน้นแก้ไขปัญหา 4 เรื่อง คือ ปัญหาความยากจน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด และปัญหาผู้มีอิทธิพล จึงเป็นที่มาของหลายนโยบาย เช่น นโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนเชิงบูรณาการ นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ นโยบายป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน นโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล เป็นต้น นโยบายดังกล่าวทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับและศรัทธา และนโยบายดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ระดับหนึ่ง จึงเป็นผลดีต่อรัฐบาลในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 รัฐบาลจึงเปรียบเสมือนเรือประชาชนเปรียบเสมือนน้ำ รัฐบาลจะอยู่ได้หรือไม่ได้ขึ้นอยู่กับประชาชน ดังคำกล่าวที่ว่า “เรือลอยอยู่ได้ก็เพราะน้ำ ฉันทิดก็ดีเรืออาจจมได้เพราะน้ำ เช่นเดียวกัน” นั่นก็คือรัฐบาลจะดำรงอยู่ได้นานแค่ไหนขึ้นอยู่กับน้ำที่หนุนหรือการไว้วางใจของประชาชนเป็นสำคัญ ในทำนองเดียวกันถ้ารัฐบาลขาดความชอบธรรมในการกำหนดนโยบายหรือประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนั้นเท่าที่ควร รัฐบาลนั้นก็อาจไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเช่นกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่นำเอามาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานของนโยบายที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ไปแปลงเป็นกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ หลังจากทีนโยบายได้รับความเห็นชอบให้นำไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impact) ต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องและต่อสังคมโดยรวม นโยบายส่วนมากมักไม่สามารถก่อผลลัพธ์ที่ตั้งใจและที่คาดหวัง เนื่องจากปัญหา

และอุปสรรคนานัปการจึงมีความพยายามศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตัวแปรต่าง ๆ เพื่อนำผลการศึกษาไปปรับปรุงนโยบายให้บังเกิดผลที่พึงปรารถนา ตามที่ตั้งใจไว้

เป็นที่ยอมรับกันว่านโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายต่อสภาและให้สภาลงมติให้ความเห็นชอบ จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจาก ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช เป็น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช และมีผลทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่อมา มีบทบัญญัติเพียงให้แถลงนโยบาย แต่ไม่มีการลงมติ ในผลงานวิชาการส่วนใหญ่จะศึกษาเพียงการกำหนดนโยบาย เช่น ผลงานทางวิชาการระยะแรกมีตำราของกุลชน หนาพงศธร คือ “หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ” (2519) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นองค์ประกอบหลักของศาสตร์การวิเคราะห์นโยบาย ที่เป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินนโยบาย ใหม่ๆที่เป็นขั้นตอนที่สำคัญ แต่ในความเป็นจริงในการดำเนินงานของรัฐตามนโยบายนั้น มีนโยบายจำนวนมากไม่น้อยที่ไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ โดยไม่สามารถระบุสาเหตุที่แน่ชัดได้ จนเป็นเหตุให้นโยบายล้มเหลวในที่สุด ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติสร้างความเสียหายกับส่วนรวมและประเทศชาตินานัปการ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ คือมีการใช้จ่ายงบประมาณโดยเกิดผลที่ไม่คุ้ม สิ้นเปลืองเวลาในการดำเนินงานเพราะไม่สามารถดำเนินนโยบายต่อไปได้ รวมถึงการสิ้นเปลืองบุคลากรที่ปฏิบัติงาน (วรเดช จันทรศร. 2554 : 1-2)

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการให้ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้
 สมพร เพ็ญจันทร์ (2552 : 195) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้น คือ การปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของนโยบาย โดยมีบุคคล คณะบุคคล ขั้นตอน/กระบวนการที่เกี่ยวข้อง และส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายโดยผ่านกระบวนการประเมินผลนโยบายอีกทีหนึ่ง

มยุรี อนุมานราชชน (2553 : 218) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จคล่องตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงาน โครงการที่กำหนดไว้

Van Horn, and Van Meter (1976 : 103) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาล และเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ในกรณีนี้หมายรวมถึงปัจจัยทั้งหลายที่มีผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้ จากการตัดสินใจในนโยบายด้วย

Lipsky (1980 : 238) การปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรับผิดชอบในลักษณะ Bottom-up นั้น เป็นการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติงานในระดับล่าง/ระดับปฏิบัติ (Street-Level Bureaucrats) ที่มีได้มุ่งเน้นการทำงานเพื่อหวังผลเลิศในการบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ /จุดมุ่งหมายของนโยบาย แต่ให้ความสำคัญเรื่องของ “ดุลยพินิจ” (Discretion) ในการตัดสินใจเพื่อปฏิบัติการบางอย่างในสถานการณ์

Alexander (1985 : 413) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำชุดการปฏิบัติ ซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

Mazmanian and Sabatier (1989 : 20-21) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยปกติเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูง หรือศาลฎีกา โดยอุดมคติแล้ว การตัดสินใจนโยบายคือการบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์และการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประกอบด้วย ขั้นตอนหลายขั้นตอนเริ่มต้นด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติ การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา ผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

Hill and Peter (2002 : 41-51) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะ Top-down การปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานรับผิดชอบในลักษณะ Top-down นั้น เป็นลักษณะของการปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชาที่เป็นลำดับชั้น (Hierarchy) ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่อยู่ในลำดับชั้นต่างๆลดหลั่นกันลงไปตามลักษณะหน้าที่รับผิดชอบของแต่ละ

หน่วยงานและลักษณะสำคัญของการปฏิบัติตามนโยบายในแบบนี้ นั้น จะมุ่งให้ความสำคัญกับ
 ปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุใน “เป้าหมาย/เป้าประสงค์/วัตถุประสงค์” เป็นหลัก

สรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการปฏิบัติงานของรัฐบาลและของผู้ที่เกี่ยวข้อง
 ที่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดของนโยบาย คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบ
 ความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยมีบุคคล คณะบุคคล ขั้นตอน กระบวนการเข้ามา
 เกี่ยวข้อง และมีปัจจัยอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายที่
 นำมาปฏิบัติ

ในช่วง 12 ปี ที่ผ่านมา นักสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ ได้ให้ความสนใจ
 กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และยอมรับว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น
 ขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนอื่น ๆ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจมากกว่า
 เนื้อหาสาระของตัวนโยบาย ปกติเป็นหน้าที่ของนักบริหารรัฐกิจ ที่ต้องสนใจการนำนโยบาย
 สาธารณะไปปฏิบัติ แม้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งที่สำคัญมาก แต่งานเขียนวิชาการใน
 เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีน้อยมาก เมื่อ J.L. Pressman และ A. Wildavsky ได้จัดพิมพ์
 ผลงานชื่อ Implementation ในปี ค.ศ. 1973 หลังจากนั้น ก็มีงานเขียนเกี่ยวกับการนำนโยบายไป
 ปฏิบัติ เพื่อใช้ศึกษา นโยบายสาธารณะปรากฏตามมากจำนวนมาก

นักรัฐศาสตร์ได้ให้ความสนใจศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากมีมาตรการ
 มากมายที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกานำมาใช้ดำเนินงาน ในช่วงปี ค.ศ. 1960 ก่อให้เกิดการ
 เปลี่ยนแปลงที่สำคัญเพียงเล็กน้อย ขณะที่รัฐบาลอังกฤษในช่วงต้นปี ค.ศ. 1970 ก็ไม่ประสบ
 ความสำเร็จในการนำนโยบายการปฏิรูปการบริหารไปปฏิบัติเช่นกัน ปรากฏว่าการนำนโยบาย
 ไปปฏิบัติประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานหลายด้าน เช่น ด้านการสร้างเมือง การพัฒนา
 ที่ดิน การจ้างงาน การควบคุมมลพิษ การจัดโครงสร้างด้านอุตสาหกรรมใหม่ รัฐบาลมักจะ
 กำหนดนโยบายได้ดีกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในปี ค.ศ. 1975 (W. Williams. 1971)
 ยอมรับว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องสลับซับซ้อนอย่างมาก ขณะที่ความรู้เกี่ยวกับ
 เรื่องนี้มีน้อยเกินกว่าที่จะนำมาปฏิบัติได้ (A. Dunsire. 1978) เรียกความแตกต่างระหว่างสิ่งที่
 คาดหวังในขณะกำหนดนโยบายและสิ่งที่เกิดขึ้นจริง ขณะนำนโยบายไปปฏิบัติจนแล้วเสร็จว่า
 “ช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Implementation Gap) (มยุรี อนุমানราชชน. 2549 :
 159-160)

นโยบายที่ไม่ประสบผลสำเร็จมักเนื่องมาจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งใน 3 สาเหตุ
 ต่อไปนี้ คือ การบริหารไม่ดี ตัวนโยบายไม่ดี หรือโชคไม่เข้าข้าง นโยบายอาจจะนำไป

ปฏิบัติอย่างไรประสิทธิภาพ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายสรุปว่าการบริหารงานไม่ดี หรือทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นพ้องกันว่าสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นอุปสรรค จนกล่าวได้ว่าไม่ใช่ความผิดของบุคคลใดนอกจากเป็นโชคร้ายที่นโยบายล้มเหลว ส่วนมากเหตุผลที่นโยบายล้มเหลวมักถูกมองว่าตัวนโยบายไม่ดีเอง เพราะนโยบายไม่ได้ถูกกำหนดมาจากพื้นฐานข้อมูลที่เพียงพอ ทำให้ความเป็นเหตุเป็นผลของนโยบายไม่สมบูรณ์ หรือนโยบายมีข้อสมมติฐานเบื้องต้นที่เป็นไปไม่ได้ อันที่จริง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์เป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพที่แท้จริงขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง ขึ้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินกิจกรรมแต่ละขั้นตอนสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง เพื่อบรรลุสิ่งที่มุ่งหวังที่กำหนดไว้ในตัวนโยบาย การปฏิสัมพันธ์นี้ยังกำหนดหมายรวมถึงการปรับเปลี่ยนบางสิ่งบางอย่างให้เหมาะสม เช่น วัตถุประสงค์ที่คลุมเครือก็จะกำหนดความหมายให้ชัดเจน การปรับเปลี่ยนความคิดเห็นที่แตกต่างกันของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการกำหนดขอบเขตการปฏิบัติในบางพื้นที่ ในลักษณะของโครงการทดลองเพื่อขยายผลต่อไปในอนาคต เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่อาจแยกการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกันได้ กิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบาย นโยบายจะประสบความสำเร็จเพิ่มขึ้น ถ้าในขั้นตอนการกำหนดนโยบายได้คำนึงถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุสัมฤทธิ์ผลกำหนดไว้ก่อนแล้ว จึงกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย และเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย (มยุรี อนุমানราชชน. 2553 : 170-171)

2. แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาผลงานเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงปี 1970-1980 พบว่าแนวคิดได้แบ่งเป็น 2 ลักษณะที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก หรืออาจเรียกว่าคนละขั้ว ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีจากบนลงล่าง (Top-down Model) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบาย และการควบคุมนโยบายไปปฏิบัติโดยผู้กำหนดนโยบาย มากกว่าการให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติในระดับล่าง โดยได้นำแนวคิดระบบการเมืองที่ เดวิด อีสตัน (David Easton) เป็นแม่แบบในการสร้างแบบจำลอง กล่าวคือ ในส่วนกระบวนการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (Input) ไปเป็นปัจจัยนำออก (Output) คือ กระบวนการแปลงรูป (Conversion Process)

2. แนวคิดทฤษฎี จากล่างขึ้นบน (Bottom-up Model) นับเป็นข้อเสนอที่ตรงกันข้ามกับข้อแรก คือ เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างสุด โดยให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติในระดับล่าง คือ ความผูกพันและการประสานงานซึ่งกันและกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การเชื่อมโยงระหว่างการใช้การควบคุมตามลำดับขั้น การใช้ดุลยพินิจเป็นเครื่องมือในการปรับตัว และการใช้วิธีการต่อรองเป็นเงื่อนไขแรก ๆ ที่ใช้เพื่อให้เกิดผลในระดับท้องถิ่น (Elmore, Richard. 1982 : 19) ซึ่งแสดงถึงพฤติกรรมเป็นการเฉพาะของเจ้าหน้าที่ระดับล่างในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อกำหนดพฤติกรรมได้แล้ว ก็กำหนดจุดประสงค์ จุดประสงค์แรก คือ แผนการดำเนินงานของหน่วยงาน จากนั้นระบุผลหรือผลผลิตขั้นสุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการทำงาน เมื่อกำหนดเป้าหมายได้แล้ว และประการสำคัญคือการตัดสินใจด้วยตัวเองของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เป็นการที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่มีอยู่สูง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างเหล่านี้จำเป็นต้องสร้างกลไกการสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้าขึ้น เช่น การปรับเกณฑ์ในการให้บริการที่กำหนดโดยหน่วยเหนือมาเป็นเกณฑ์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ขณะนั้น ทั้งนี้มักพบบ่อย ๆ ว่าแนวปฏิบัติที่ส่งมาจากหน่วยเหนือมักไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในระดับล่าง

Pulzl, Helga and Treib, Oliver (2007 : 90-92.) อธิบายว่า ปัจจุบันอาจแบ่งทฤษฎีการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 ทฤษฎี ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down Theories of Implementation) เป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบาย ในการที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจน และควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้มีสมมติฐานที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง โดยไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงคือผู้ปฏิบัติระดับล่าง การศึกษาตามแนวนี้สรุปว่าปัจจัยนำเข้า (Inputs) คือตัวนโยบาย ส่วนผลผลิต (Outputs) คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เน้นบทบาทการใช้อำนาจของผู้นำหรือรัฐบาลกลาง

2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up Theories of Implementation) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดขึ้นในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลาย 1970 ถึง พ.ศ. 1980 นักทฤษฎีในกลุ่มนี้สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับของการให้บริการ และสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง วิธีการศึกษาจะเริ่มจากระดับล่าง โดยระบุว่าเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร ทฤษฎีนี้จะปฏิเสธแนวคิดที่ว่านโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบาย

ลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามระดับบนให้มากที่สุด แต่มองว่าการใช้ดุลพินิจในการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่า

3. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation) นักวิจัยหลายคนจึงพยายามสังเคราะห์ทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน คือบนลงล่างและล่างขึ้นบนที่เป็นประเด็นโต้แย้งความคิดเห็นทางวิชาการอยู่หลายปี ทฤษฎีผสมนี้รวมเอาองค์ประกอบทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อปิดจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย เช่น ทฤษฎีบนลงล่างเน้นการเริ่มต้นจากผู้กำหนดนโยบาย หรือตัวแบบผู้นำ เน้นการนำการตัดสินใจจากระดับบนไปปฏิบัติตามขั้นตอนนโยบาย ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเริ่มต้นจากล่าง อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขั้นการก่อรูป โดยมีการหลอมรวม (Fusionist Model) มากกว่าจะกระจายออกไป และเชื่อว่า ระดับบนไม่สามารถคุมระดับล่างได้หมด เพราะระดับล่างมีดุลพินิจและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง ส่วนด้านประชาธิปไตยนั้น ทฤษฎีล่างขึ้นบนยึดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนอกจากผู้นำแล้วยังต้องคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น

สรุปได้ว่า แนวคิดทฤษฎี การนำนโยบายภาครัฐไปปฏิบัติ โดยทั่วไป คือ นโยบายจากเบื้องบน (Top-Down Approach) ซึ่งจะมีผลสำเร็จเมื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์มีความชัดเจนและนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ สอดคล้องกับความสามารถของผู้ปฏิบัติรวมถึงทรัพยากรที่พร้อมซึ่งกรณีหลังยังขาดแคลนในประเทศที่กำลังพัฒนา แม้ว่านโยบายเบื้องบนมีความเหมาะสมในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติวิธีการจากเบื้องล่าง (Bottom-Up Approach) จะเหมาะสมกว่า ประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่จะทำให้ นโยบายภาครัฐประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ส่วนแนวทางสังเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Synthesis Approach) โครงการวางรากฐานในการทำงานร่วมกัน หรือการสังเคราะห์ระหว่างระดับล่าง (Bottom-Up) และจากบนลงล่าง (Top-Down Model) รวมเอาองค์ประกอบทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อปิดจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย เรียกว่าทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation)

3. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานด้านบน หมายถึงผู้กำหนดนโยบาย หรือรัฐบาลกลางและหน่วยงานระดับล่าง หมายถึงผู้ปฏิบัติ หน่วยงานทั้งสองระดับต้องทำงานร่วมกันและมีความเข้าใจกันอย่างถ่องแท้ จึงต้องอาศัยหน่วยงานระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค และ

หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกันนโยบายของชาติ เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ดังนั้น กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ขององค์การและบุคคล โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) (Berman, Paul. 1977 : 157-179)

3.1 การนำนโยบายปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายและปัญหาที่สำคัญ คือ การที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy Intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น โดยอาจเกิดจาก 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal Discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Influence and Authority Differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource Deficiency) และอุปสรรคด้านการสื่อสาร ระหว่างหน่วยงานหรือองค์การ (Communication Difficulties Among Organizations) (Berman, P. 1977 : 236)

นอกจากปัจจัยเหล่านี้แล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเองด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (Continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (Passages) ด้วยยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมากเท่าใด ก็จะยังมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค ได้แก่ ขั้นตอนการแปลงนโยบายและขั้นตอนของการยอมรับ ดังนี้

3.1.1 ขั้นตอนการแปลงนโยบาย

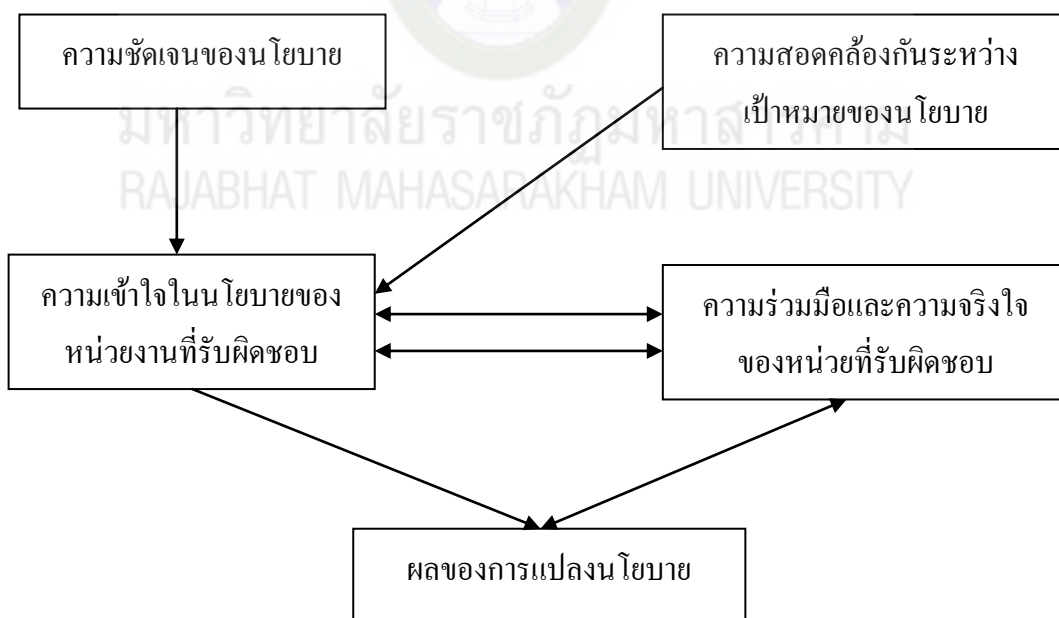
เมื่อทางฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปแบบใดรูปหนึ่งแล้วปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการหรือองค์การหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม

ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว จากการศึกษาของ (วรเดช จันทรศร. 2548 : 38) พบว่า มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกปรับเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิมได้แก่

- 1) ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
- 2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
- 3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ
- 4) ระดับความร่วมมือและความจริงจังในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของ

หน่วยงานรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงจังที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด



แผนภาพที่ 2 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554 : 36)

3.1.2 ขั้นตอนของการยอมรับ

ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค คือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการเปลี่ยนนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงาน ท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยหลังนี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามการยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบแต่อำนาจดังกล่าวก็ถือว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (Street-level Bureaucrats) เป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในระดับจุลภาคด้วย (วรเดช จันทรศร. 2554 : 38)

3.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงาน โดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น จะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่ง Berman, P เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation) (วรเดช จันทรศร. 2554 : 39)

สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าว จะเรียกว่า Path of Micro Implementation ซึ่งเราสมมติ

ว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง ขั้นตอนการปฏิบัติ และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องในองค์การ

3.2.1 ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุนในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วนตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะมี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับในนโยบาย เนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วย แต่ก็ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้น ในขั้นการระดมพลังนี้กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาการสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์การอื่นๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้าร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียตั้งแต่เบื้องต้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2.2 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลาในนโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติงานในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจ

หรือเลิกให้งบประมาณหน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ เช่น โครงการอาหารกลางวันของเด็กนักเรียน ในช่วงแรกๆ ได้มีการเชิญพ่อแม่และผู้ปกครองมาช่วยกันทำอาหารกลางวันให้เด็กทาน ซึ่งโครงการนี้ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมานาน ต่อมาโรงเรียนจึงจัดตั้งแผนกโภชนาการอาหารขึ้นมาในโรงเรียน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันขึ้น สรุปว่าขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ การนำนโยบายปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) มีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย และการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายแผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. การบรรลุวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มูรี อนุมานราชชน (2553 : 221-226) กล่าวว่า การบรรลุวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ในทางปฏิบัติปัจจัยที่ควรเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ยั่วยุหรือการควบคุมของผู้บริหารเพราะอุปสรรคนั้นมักอยู่สภาพแวดล้อมภายนอกตัวนโยบาย และอยู่ภายนอกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคนี้อาจเป็นอุปสรรคทางกายภาพ เช่น ภาวะภัยแล้ง การระบาดของโรคพิษ หรืออาจเป็นอุปสรรคทางการเมือง กล่าวคือ แนวทาง/มาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นที่ยอมรับ และถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่มีอำนาจขณะนั้น (ได้แก่ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน ทหาร) และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่อาจดำเนินการอะไรได้ นอกจากให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหาเพื่อนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

2. เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอ สำหรับดำเนินการตามแนวทาง/แผนงาน/โครงการเงื่อนไขด้านเวลาและทรัพยากรมักจัดเป็นข้อจำกัดภายนอกตัวนโยบาย นโยบายที่มีความเป็นไปได้ทางด้านกายภาพและทางด้านการเมือง อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เนื่องจากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องคาดหวังจากนโยบายมากเกิดไปในระยะเวลาอันสั้น

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจทำให้แนวทาง/แผนงาน/โครงการ ต้องเผชิญปัญหาด้านทรัพยากรไม่เพียงพอ สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือ งบประมาณไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า ความกลัวที่จะต้องคืนงบประมาณที่ไม่ได้ดำเนินงานในตอนสิ้นปีงบประมาณ ทำให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณอย่างเร่งรีบ บางครั้งจัดสรรงบประมาณไปในแผนงาน/โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์

3. การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการผสมผสานทรัพยากรการไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงาน ในขณะที่ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ ผู้บริหาร โครงการและผู้ยกร่างโครงการจึงต้องใช้เทคนิคโครงข่ายในการวางแผน และควบคุมกำลังคนและสินค้าคงคลัง เทคนิคเหล่านี้ช่วยแก้ไขปัญหากรณีทรัพยากรมากเกิดจำเป็น และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะที่ดำเนินงานโครงการ

4. นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี/หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้ บางทีนโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไขอย่างเพียงพอว่า อะไรเป็นสาเหตุ อะไรเป็นทางการแก้ไขปัญหา อะไรเป็นโอกาส หรืออะไรเป็นอาการของปัญหา

5. ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่มากมาย แต่จากการสำรวจวรรณกรรมของนักวิชาการหลายท่านแบ่งปัญหาหลักออกได้เป็นด้านต่างๆ 5 ด้าน ดังนี้ (วรเดช จันทรศร. 2554 : 98-103) คือ

1. ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด (วรเดช จันทรศร. 2527 : 541-543) ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากหรือน้อยยังขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลายประการ ได้แก่

1.1 ปัจจัยด้านบุคลากร

1.2 ปัจจัยด้านเงินทุน

1.3 ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนมีปัจจัยด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบายนั้น

2. ปัญหาด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถ ในการควบคุมซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ มีผลงานของนักวิชาการเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด หรือผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดผลและติดตามที่สมบูรณ์เพียงใด การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จไม่ได้ หากสมาชิกในองค์กรไม่ร่วมมือกันปฏิบัติตามแนวทางของนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่ง ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายจากการสำรวจผลงานของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาที่เกิดจากการต่อต้านของผู้ปฏิบัตินั้นมาจากสาเหตุสำคัญ 7 ประการ ได้แก่ (มยุรี อนุমানราชชน. 2549 : 44-45)

3.1 การที่นโยบายนั้นไม่ได้มากจากรากฐานความต้องการที่แท้จริง (Felt need) ของสมาชิกในองค์กร หรือสมาชิกไม่ให้ความสำคัญของนโยบายนั้น

3.2 นโยบายส่งผลให้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรต้องเปลี่ยนแปลงไป

3.3 หัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายเท่าที่ควร

3.4 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้านเพราะเห็นว่า การปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลให้งบประมาณและอัตราค่าจ้างของหน่วยงานต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งอาจก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างมาก

3.5 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่านโยบายถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน

3.6 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีปฏิบัติในนโยบาย เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

3.7 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร

4. ปัจจัยด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอีกด้านหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากผู้รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกันการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง ซึ่งเน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาการสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร หรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาด้านนี้จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยหลายประการ เช่น

4.1 ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว

4.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือหรือทำการตกลงกับหน่วยงานอื่นๆ

4.3 ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกัน

5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ การนำนโยบายไปปฏิบัติหากขาดการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กร หรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้นได้ ในบางกรณีปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายโดยตรง องค์กรและบุคคลสำคัญที่กล่าวมานี้หมายถึง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นต้น (Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. 1979 : 481-504) องค์กรหรือบุคคลสำคัญดังกล่าวอาจให้การสนับสนุนทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสามารถสร้างอุปสรรคหรือการต่อต้านได้ตลอดเวลา ตามสภาวะอำนาจและสถานการณ์ กล่าวโดยสรุปคือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดอุปสรรคมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ

5.1 ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารหรือไม่

5.2 กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและเห็นประโยชน์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด

5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญในการสร้างแนวร่วม และความน่าเชื่อถือของนโยบาย

5.4 บุคคลสำคัญให้ความสนับสนุนนโยบายเพียงใด

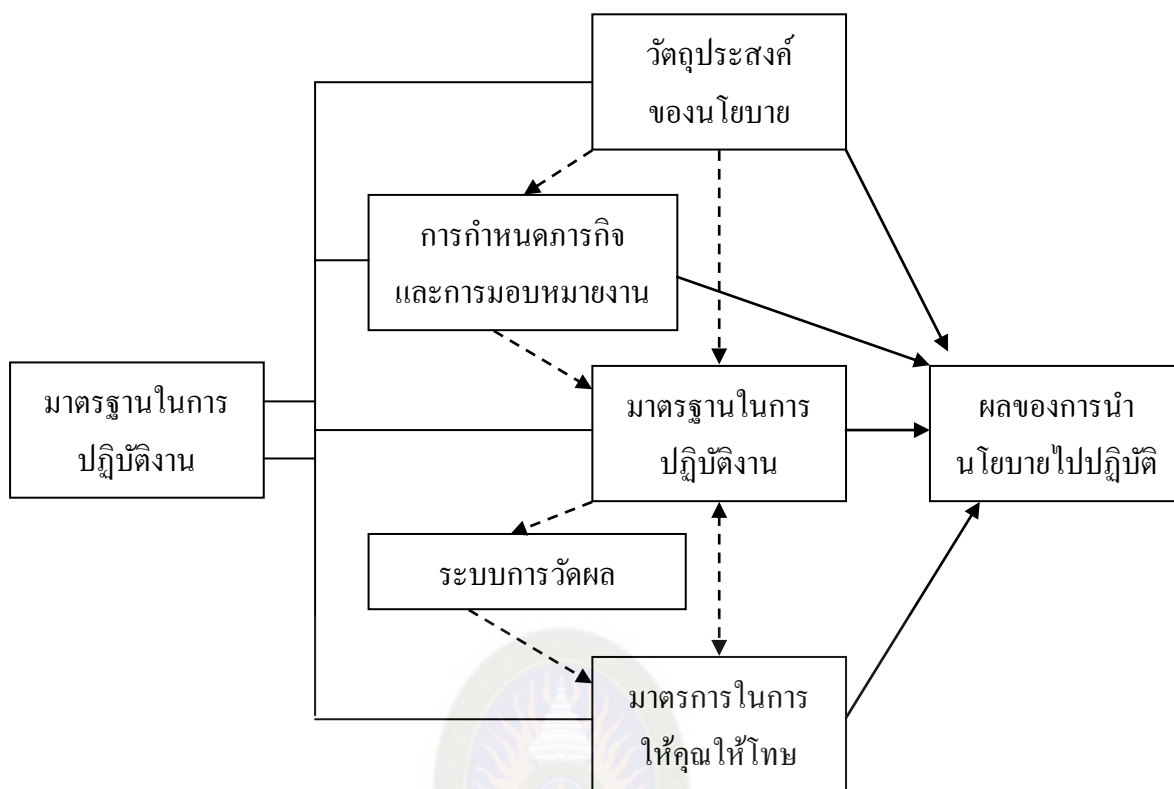
ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะแก้ไขได้ ถ้าทำการวิเคราะห์นโยบายอย่างดีตั้งแต่ในขั้นนิยามประเด็นปัญหาและวิเคราะห์หาทางเลือก การคัดสรรทางเลือก ไม่ใช่ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนิยามประเด็นปัญหาเป็นการยอมรับเงื่อนไขของผลลัพธ์ที่ต้องการ สำหรับใช้กำหนดทางเลือกของนโยบาย

6. ตัวแบบของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2554, 129-146) ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ตัวแบบ ได้แก่

6.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

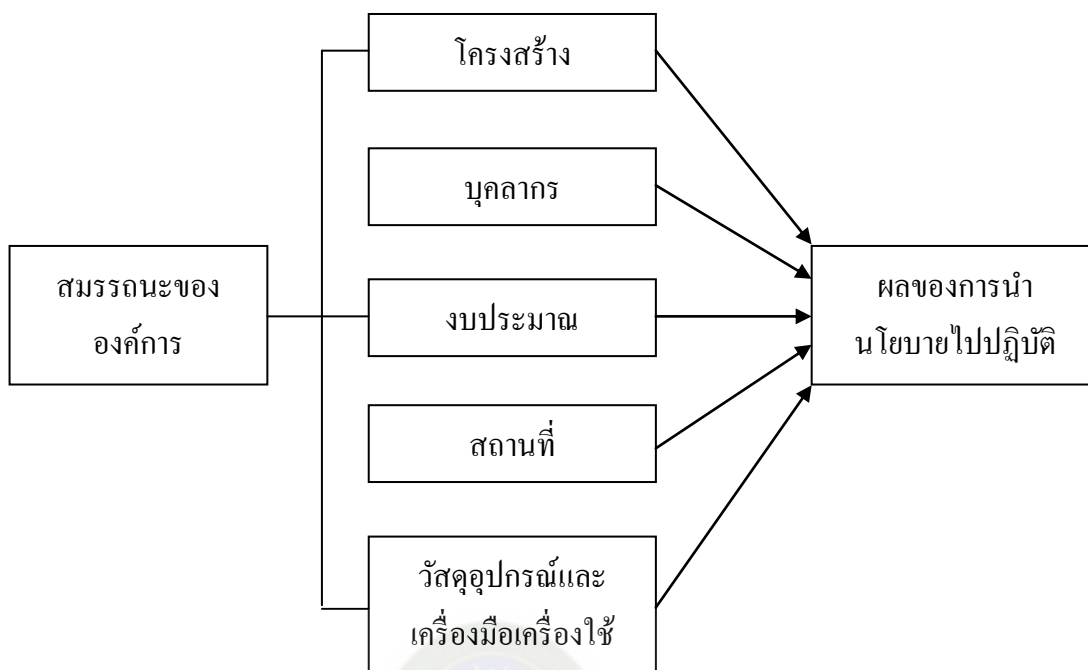
ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ” ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าจะ ไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นที่ง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย



แผนภาพที่ 3 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล
ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554 : 130)

6.2 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบด้านการจัดการ ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการแก้ที่ตัวองค์การ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่างๆ เป็นต้น



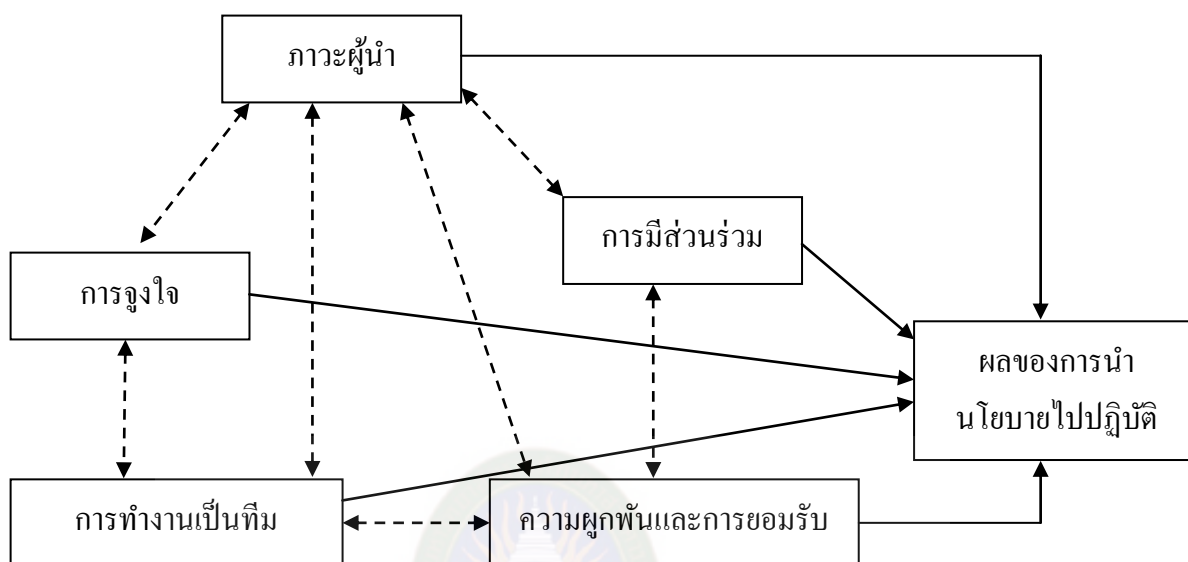
แผนภูมิที่ 4 : ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ที่มา : วรเดช จันทรรศ (2554 : 133)

6.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำเร็จของนโยบายและเห็นความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำ

นโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง



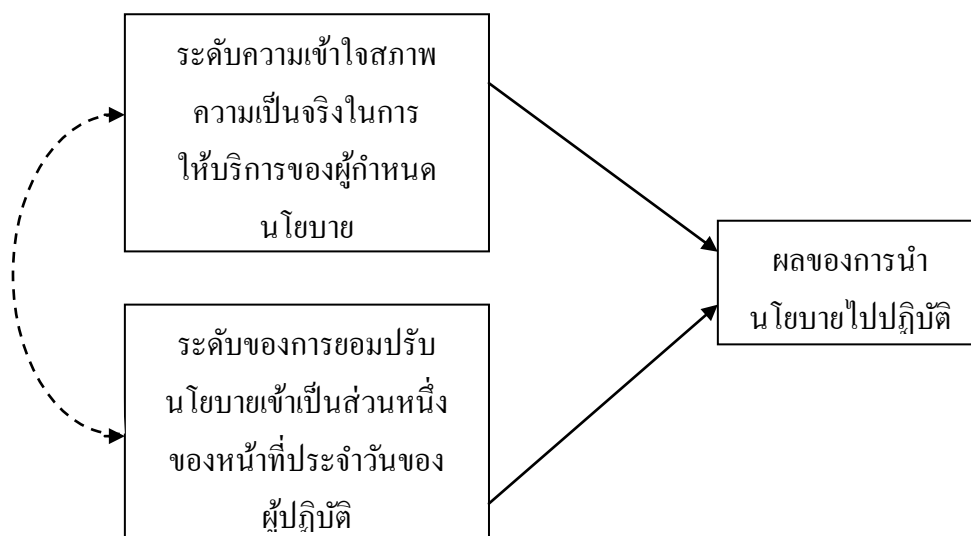
แผนภาพที่ 5 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร

ที่มา : วรเดช จันทรส (2554 : 136)

6.4 ตัวแบบทางด้านการบริหารของระบบราชการ (Bureaucratic Processes

Model)

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการพัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์กร ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (Social Reality) ในองค์กรตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร ในทรรศนะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (Street-level bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การขัดแย้ง นโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง



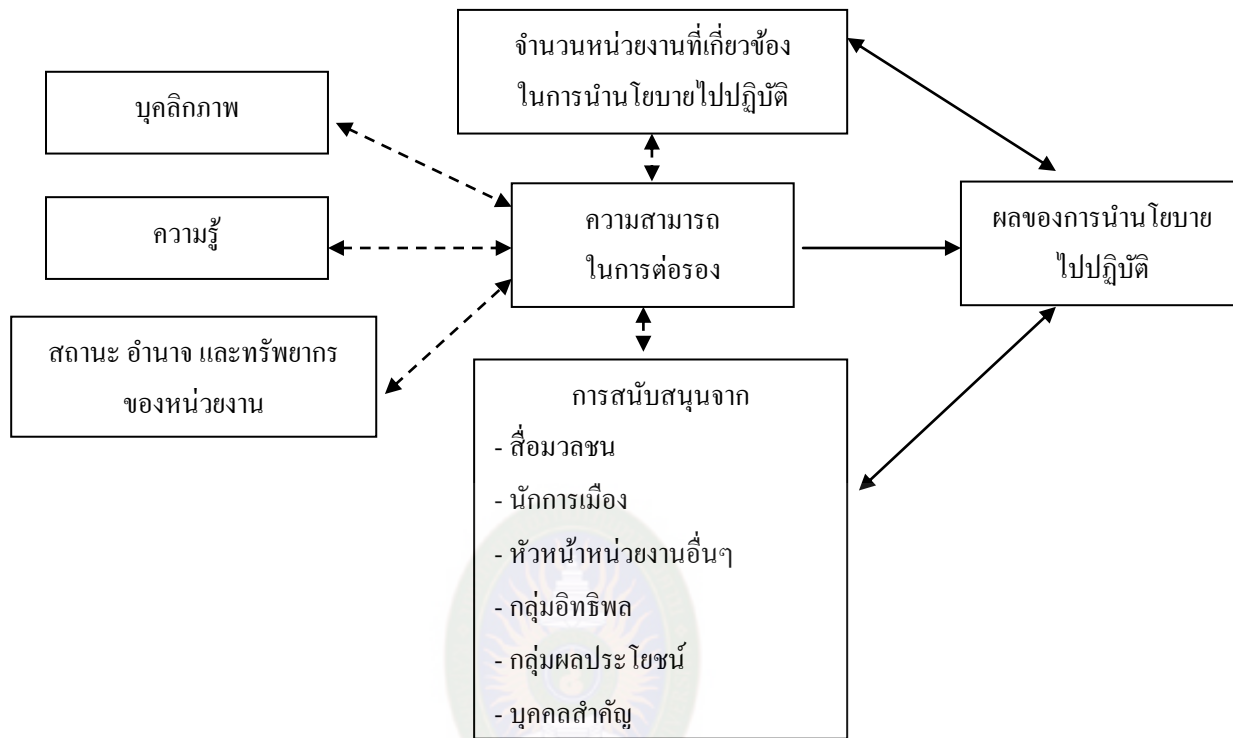
แผนภาพที่ 6 ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ
ที่มา : วรเดช จันทรร (2554 : 141)

6.5 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ตัวแบบทางการเมือง เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องต้น

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง

สื่อสารมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการ
 ต่อรองของผู้เล่น (Players) แต่ละคนเป็นสำคัญ ดังแผนภาพที่ 6

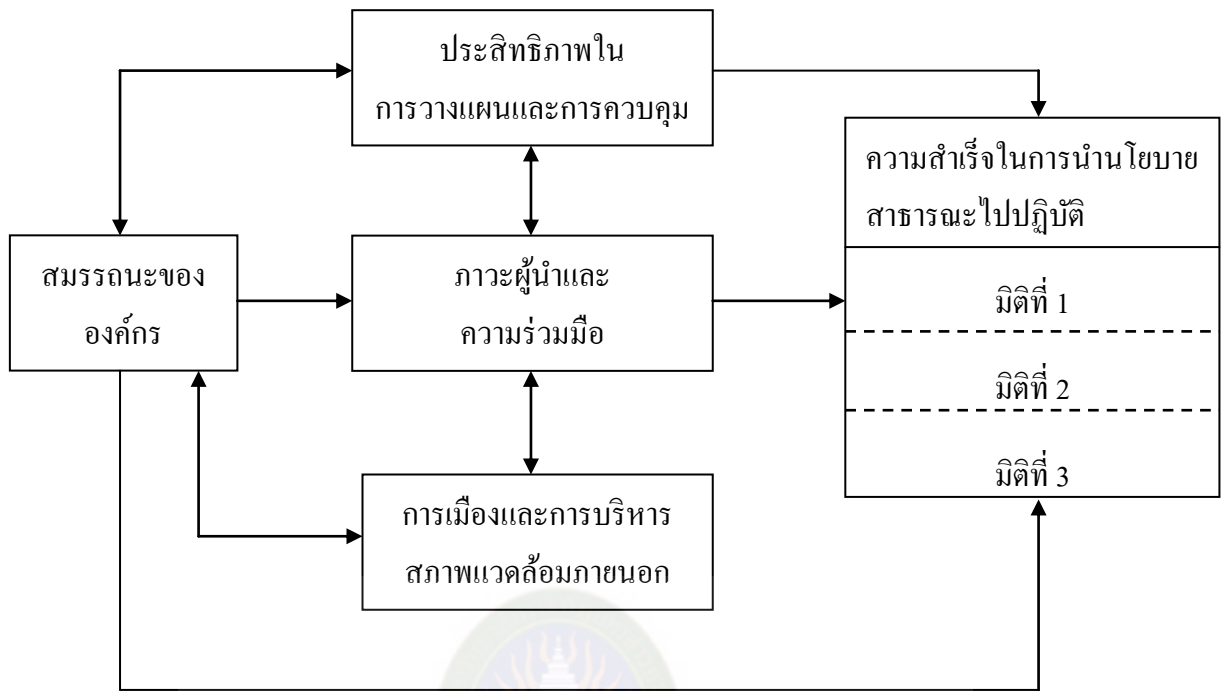


แผนภาพที่ 7 ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา : วรเดช จันทรรศ (2554 : 145)

6.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

ตัวแบบเชิงบูรณาการ เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดตัวแบบ 5 ตัวแบบเอาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิตผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย ผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก



แผนภาพที่ 8 ตัวแบบเชิงบูรณาการ
ที่มา : วรเดช จันทรรศ (2554 : 148)

ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญ มากำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ นโยบายจะสามารถสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์กรมี กล่าวคือ องค์กรจะต้องมีโครงสร้างภายนอกและภายในที่แข็งแกร่ง เช่น มีโครงสร้างกะทัดรัด มีระบบการตัดสินใจ มีระบบข้อมูลข่าวสาร และการสื่อสารที่ดี บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีจำนวนที่เพียงพอ มีงบประมาณเพียงพอและมีระบบการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนเทคโนโลยีที่ทันสมัย ช่วยให้การดำเนินนโยบายขององค์กรมีความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีสถานที่สะดวกสบาย

2. ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วย

เงื่อนไข ใดๆ ต่างๆ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมองหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมชาติของมาตรการในการให้คุณให้โทษ

3. ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัล ชมเชยหรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกคนอื่นๆ และรู้จักสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรกลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

วเรช จันทรศร (2551 : 144) ได้ทำการพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น 6 ตัวแบบด้วยกัน ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบทางด้านการบริหารของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมือง และตัวแบบเชิงบูรณาการ ซึ่งในการพัฒนาตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดจากผลงานของนักวิชาการต่างๆ และประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ดังนั้น การพัฒนาตัวแบบเหล่านี้จึงเป็นการใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) เพื่อใช้สำหรับพิสูจน์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ง่าย เพราะมีกระบวนการและกลไกการดำเนินงานที่ไม่ซับซ้อน ในแง่ดังกล่าวอาจอาศัยปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มากนัก แต่ถ้าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องที่มีการดำเนินงานยุ่งยากซับซ้อน กรณีนี้อาจจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จมากขึ้น จากการทบทวนผลงาน

ทางวิชาการของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะที่ผ่านมามีปัจจัยสำคัญหลายประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการ ได้เสนอปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. Meter and Horn (1975 : 445-488) ซึ่งให้เห็นว่า ลักษณะบางประการของนโยบายจะมีส่วนในกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะดังกล่าว ได้แก่

1.1 ประเภทของนโยบาย เสนอว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบายโดยตั้งสมมติฐานว่า การปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุด เมื่อเมื่อนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูงในทางตรงกัน ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อยความสำเร็จก็จะเกิดน้อย

1.2 ผลกระทบของนโยบายนั้น ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอีกปัจจัยหนึ่ง คือน้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นจะผลักดันให้เกิดขึ้นมาก

1.3 ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ นโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับขีดของความสอดคล้องระหว่างนโยบายนั้น กับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

1.4 ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะของโครงการ ได้หรือไม่ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้ จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

1.5 ผลในการทดลองปฏิบัติ นโยบายที่สามารถส่งผลที่เห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

1.6 คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ การควบคุมดูแลและประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งที่จะต้องคำนึงอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น

2. Sabatier and Mazmanian (1980 : 439-468) อธิบายว่าองค์ประกอบที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น มี ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.1.1 วัตถุประสงค์ มีความชัดเจน

2.1.2 ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของนโยบายนอกจากจะต้องชัดเจนแล้วยังต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

2.1.3 ความง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์นอกจากจะต้อง
กระจำชัดและสอดคล้องกันแล้ว ยังจะต้องง่ายแก่ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับรู้

2.1.4 ศັชนี้ชี้ความสำเร็จของนโยบายความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่า
นโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือศັชนี้ที่จะชี้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ

2.1.5 ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
ถ้า ข่าวสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติยัง
ชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็มีมากขึ้น

2.2 ความเป็นไปได้ทางการเมือง

สิ่งแวดล้อมทางการเมืองสามารถส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทาง
นโยบาย ดังนี้

2.2.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับ
ระดับของการสนับสนุนของกลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่ มีการเจรจาก
ลงกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ มักจะมีโอกาสสำเร็จเมื่อนำมาปฏิบัติ

2.2.2 การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ได้รับการสนับสนุน
อย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐบาลจะมีโอกาส
อย่างมากที่จะประสบความสำเร็จ

2.2.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล นโยบายที่กลุ่ม
อาชีพที่มีอิทธิพลคงเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตนจะประสบปัญหาในการ
นำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

2.2.4 ความสนับสนุนจากชนชั้น ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบาย
ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้
ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมาก การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รวม
ตลอดถึงกลุ่มประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

2.2.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากสื่อมวลชน ตลอดจน
ประชาชนโดยทั่วไปจะไปส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ
อย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ

2.2.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เมอร์ฟี (Murphy. 1971 :
36-67) ชี้ให้เห็นว่าความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียง
เลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาถ้า

ต้องการจะให้ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ โครงการนั้น ๆ จะต้องสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่เป็นเป้าหมายของโครงการ

2.3 ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

2.3.1 การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย

2.3.2 ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ วิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedures) จะช่วยประหยัดเวลาการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย วิธีดังกล่าวจะช่วยให้การตัดสินใจในเรื่องที่ทำอยู่เป็นประจำสามารถทำได้โดยโดยไม่เสียเวลา

2.3.3 ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ก็เปรียบเหมือนแผนที่ดินนั่นเอง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะมีปัญหาหาก ถ้าปราศจากแผนที่ดี นโยบายที่ดีควรจะต้องอยู่บนรากฐานของทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้

2.3.4 ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.4 ความพอเพียงของทรัพยากร

นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้เป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก (Edwards. 1980 : 214)

2.4.1 ความสนับสนุนทางด้าน นโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ นักวิชาการหลายคนเห็นด้วยกับแนวคิดนี้ เช่น Vepa. (1974) ก็ย้ำความเห็นนี้เช่นกัน โดยกล่าวว่า การขาดแคลนด้านการเงินมักจะเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอ ๆ เมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหา (Weatherly and Lipsky. 1977 : 171-197) กล่าวว่า การที่รัฐสภาไม่ยอมอนุมัติเงินเพื่อเพิ่มจำนวนบุคคลสำหรับโครงสร้างด้าน

การศึกษาในอเมริกาทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างมาก การปฏิบัติตามนโยบายจำกัดมลภาวะอันเนื่องมาจากไอเสียรถยนต์นั้นของอเมริกาประสบปัญหาอย่างมาก เนื่องจากขาดงบประมาณ

2.4.2 กำลังและคุณภาพของบุคลากร (Edwards. 1980) ยืนยันว่า ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีส่วนโดยตรงต่อความสำเร็จหรือไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย นอกจากนี้ปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง

2.5 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จ ของนโยบาย ดังนี้

2.5.1 ประเภทของหน่วยงาน นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (Weatherly and Lipsky. 1977 : 171-197) ให้ความเห็นทำนองเดียวกันโดยกล่าวว่า หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติควรเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นพร้อมอยู่แล้ว

2.5.2 โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมาย แต่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย

2.5.3 ความสามารถของผู้ผู้นำ (Levin. 1980 : 124-125) วิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ 10 โครงการ พบว่า ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการหรือนโยบาย

2.5.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย (Van Mete and Van Horn. 1975 : 445-488) เน้นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมากโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

2.6 ทักษะของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

Van Meter and Van Horn (1975 : 445-448) อธิบายว่าทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต่อไปนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

2.6.1 ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วย และมีความผูกพัน

2.6.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

2.6.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2.6.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น ๆ ก็เท่ากับเป็นการเรียกร้องหาความยุ่งยากนั่นเอง เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการนานัปการมาควบคุม

2.7 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกภายในหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย ดังนี้

2.7.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีน้อย การประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะดีมากขึ้นเท่านั้น

2.7.2 จำนวนจุดตัดสินใจ ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีน้อยเท่าใด ความรวดเร็วในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็เร็วมากขึ้นเท่านั้น

2.7.3 ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ความร่วมมือกันอย่างดีในอดีตจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี

2.7.4 การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ถ้าถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนน้อย นโยบายมีโอกาสสำเร็จมาก

มยุรี อนุมานราชชน (2554 : 212-219) ได้ศึกษาและรวบรวมแนวคิดของนักวิชาการและนำเสนอ ไว้ และได้สรุปว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องประกอบด้วย

ปัจจัยที่สำคัญบางประการ และ ปัจจัยเหล่านี้ควรเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่

1. สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่ดีจะเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ อุปสรรคเกิดขึ้นมักอยู่ในสภาพแวดล้อมภายในหน่วยงาน เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม การระบาดของโรคพืช หรืออาจเป็นอุปสรรคทางการเมือง กล่าวคือ แนวทาง/มาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นที่ยอมรับ และถูกคัดค้าน จาก พรรคการเมือง สภภาพแรงงาน ทหาร และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่อาจดำเนินการอะไรได้ นอกจากนี้ให้ข้อมูลแก่ผู้กำหนดนโยบายได้รับทราบปัญหาเพื่อนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น

2. เวลาและทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับดำเนินการตามแนวทาง/แผนงาน/โครงการ

เงื่อนไขด้านเวลาและทรัพยากรมักจัดเป็นข้อจำกัดภายนอกหน่วยงาน นโยบายที่มีความเป็นไปได้ทางด้านกายภาพและทางการเมือง อาจจะไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เนื่องจากทัศนคติของผู้เกี่ยวข้องคาดหวังจากนโยบายมากเกินไปในระยะเวลาอันสั้น เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ข้อจำกัดด้านงบประมาณ อาจทำให้แนวทาง/แผนงาน/โครงการต้องเผชิญปัญหาด้านทรัพยากรไม่เพียงพอ สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือ งบประมาณไม่ใช่สิ่งเดียวกันกับทรัพยากร กระบวนการแปลงงบประมาณให้เป็นทรัพยากรอาจเกิดความล่าช้า ความกลัวที่จะต้องคืนงบประมาณที่ไม่ได้ดำเนินงานในตอนสิ้นปีงบประมาณ ทำให้หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณอย่างเร่งรีบ บางครั้งจัดสรรงบประมาณไปแผนงาน/โครงการที่ไม่เกิดประโยชน์

3. การวางแผนจัดสรรทรัพยากรที่ต้องการใช้

ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการผสมผสานทรัพยากร การไม่มีงบประมาณในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ก่อความเสียหายที่ร้ายแรงน้อยกว่าการไม่มีทรัพยากรที่ต้องการใช้ เพราะงบประมาณอาจจะไม่สามารถแปรเปลี่ยนไปเป็นทรัพยากรที่ต้องการ เช่น ที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงานในขณะที่ดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการ ผู้บริหารโครงการและผู้ยกร่างโครงการจึงต้องใช้เทคนิคโครงข่ายในการวางแผนและควบคุมกำลังคนและสินค้าคงคลัง เทคนิคเหล่านี้ช่วยแก้ปัญหาการมีทรัพยากรมากเกินไป (bottleneck) และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในขณะที่ดำเนินงานโครงการ

4. นโยบายที่มีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี/ หลักสาเหตุและผลลัพธ์ที่เชื่อถือได้

บางทีนโยบายประสบความสำเร็จล้มเหลว เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจปัญหาที่นโยบายต้องการแก้ไขอย่างเพียงพอว่า อะไรเป็นสาเหตุ อะไรเป็นทางแก้ไขปัญหา

อะไรเป็นโอกาส หรืออะไรเป็นอาการของปัญหา (Pressman and A. Wildavsky, 1973 : 231) กล่าวว่าเป็นนโยบายคือ สมมติฐาน (hypothesis) เกี่ยวกับเงื่อนไขที่ต้องเกิดขึ้นก่อนผลลัพธ์ที่คาดหวัง แนวความคิดเกี่ยวกับหลักเหตุผลของผู้กำหนดนโยบายก็คือ ถ้ากิจกรรม X เกิดขึ้น ณ เวลา t1 แล้วผลลัพธ์ Y จะเป็นผลตามมา ณ เวลา t2 ทฤษฎีนโยบายจะเป็นไปตามทฤษฎี/หลักสาเหตุและผลลัพธ์ตามความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบาย แต่ความเข้าใจเหล่านี้มักไม่กล่าวไว้ขณะนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้านโยบายล้มเหลวอาจเป็นเพราะทฤษฎี/หลักเหตุผลที่เป็นพื้นฐานของนโยบายไม่ถูกต้อง มากกว่าที่จะเป็นเพราะการดำเนินงานตามนโยบายไม่ดี

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี อธิบายเหตุผลเกี่ยวกับความล้มเหลวของโครงการในปี ค.ศ. 1960 ที่มุ่งสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในนคร โอ๊กแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย โดยสรุปว่า โครงการนั้นยกร้างขึ้นจากพื้นฐานของทฤษฎีการสร้างงานที่ใช้หลักเหตุผลที่ไม่ดีพอ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบาย ส่วน (Bardach, 1977 : 98) กล่าวว่า ถ้านโยบายมีพื้นฐานอยู่บนทฤษฎี/หลักเหตุผลที่ไม่ถูกต้อง นโยบายจะล้มเหลวอย่างแน่นอน ไม่ว่าจะนำไปปฏิบัติได้ดีเพียงใด

ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจจะแก้ไขได้ ถ้าทำการวิเคราะห์นโยบายอย่างดีตั้งแต่ขั้นนิยามประเด็นปัญหาและวิเคราะห์ทางเลือก การคัดสรรทางเลือกไม่ใช่ว่าขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนิยามประเด็นปัญหาเป็นการยอมรับเงื่อนไขของผลลัพธ์ที่ต้องการ สำหรับใช้กำหนดทางเลือกของนโยบาย

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุและผลลัพธ์เป็นความสัมพันธ์ทางตรง โดยไม่มีความสัมพันธ์อื่นใดมาแทรกซ้อน

ทฤษฎีซึ่งเป็นพื้นฐานของนโยบาย มีความสลับซับซ้อนเกินกว่าที่จะกล่าวง่าย ๆ ว่า ยิ่งหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันในเชิงเหตุและผลมากเท่าใด ความสัมพันธ์จะยิ่งสลับซับซ้อนเป็นไปได้ที่ฝ่ายต่าง ๆ จะไม่เข้าใจนโยบายนั้นอย่างถ่องแท้ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้ไม่ดีเท่าที่ควร หรือมีแนวโน้มที่จะล้มเหลว ดังเช่น กรณีโครงการ โอ๊กแลนด์ใน ประเทศสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 1960 หรือกรณีประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลนำนโยบายปฏิรูประบบราชการไปปฏิบัติ ได้แก่ มาตรการเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่าง ๆ โครงสร้างและรูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีปฏิบัติงาน ระบบบริหารงานบุคคล กฎหมาย/ระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม ผลลัพธ์ที่คาดหวังซึ่งน่าจะเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2544 ก็คือ ระบบราชการมีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไกการบริหารและจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลก ระบบราชการจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถ

มีความซื่อสัตย์และมีจิตใจที่ต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชน วัฒนธรรมและค่านิยมใหม่ในวงราชการ ได้แก่ ความตรงไปตรงมา ความโปร่งใส การทำงานเป็นทีม การทำงานเพื่อประชาชน และพฤติดีประพฤติชอบ นโยบายปฏิรูประบบราชการนี้ อาศัยความสัมพันธ์แบบสาเหตุและผลลัพธ์เป็นพื้นฐานของนโยบาย

6. ความสัมพันธ์แบบพึ่งพาระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ

โดยทั่วไปการนำนโยบายไปปฏิบัติจนสัมฤทธิ์ผลระดับสูง ต้องอาศัยหน่วยงานเดียวเท่านั้นที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จต้องไม่พึ่งพาหน่วยงานอื่น ถ้ามีหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องเป็นความสัมพันธ์ในระดับต่ำ และความสัมพันธ์นั้นต้องไม่มีความสำคัญนักการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน เพราะต้องทำให้ผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากเห็นพ้องกันหรือยอมรับตัวนโยบายนั้น ปัจจัยที่ทำให้ผลลัพธ์ที่คาดหวังเกิดขึ้นได้ยาก

7. ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์

ความเข้าใจและความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เป็นสิ่งจำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันในองค์กร รวมทั้งควรสอดคล้องกันและสนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อนำวัตถุประสงค์มาเป็นแนวทางกำหนดทิศทางและควบคุมโครงการ วัตถุประสงค์ที่เป็นทางการมักจะไม่ใช่ที่เข้าใจกัน เพราะกระทรวง กรม สำนักงานใหญ่ หรือหน่วยงานแม่แม่มักไม่ค่อยใช้การติดต่อสื่อสารจากล่างขึ้นบน วัตถุประสงค์ดังกล่าวอาจทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยาก และอาจทำให้นโยบายนั้น ๆ ไม่ประสบความสำเร็จได้

8. การจัดกิจกรรมตามลำดับอย่างเหมาะสม

เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุสัมฤทธิ์ผล จะต้องกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องดำเนินการ กำหนดรายละเอียดและลำดับของกิจกรรมทั้งหมดโดยระบุกิจกรรมที่ต้องดำเนินการ ผูกความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ และจัดวางลำดับของกิจกรรมอย่างเป็นเหตุเป็นผล หลังจากนั้นก็ต้องมีการจัดการเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่ากิจกรรมต่าง ๆ ได้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามตารางเวลา และถ้าดำเนินการไม่ถูกต้องก็ต้องได้รับการแก้ไขให้เหมาะสม

9. การติดต่อสื่อสารและประสานงาน

การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องใน

การบริหารโครงการเป็นสิ่งจำเป็น การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กร ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปหน่วยงานและแผนกต่าง ๆ กลุ่มผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ ภายในองค์กรมักมีค่านิยม วัตถุประสงค์ และผลประโยชน์ของตนเองที่ต้องการปกป้อง

10. ผู้มีอำนาจหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องได้รับการยอมรับอย่างแท้จริง

การยอมรับอย่างแท้จริง หรือการยอมรับโดยสิ้นเชิง หมายถึง การไม่ต่อต้านคำสั่งใด ๆ เพื่อสามารถเข้ามาจัดการควบคุมการต่อต้านนั้นได้ทันที เงื่อนไขที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีอำนาจบารมีในการทำให้บุคคลอื่นทั้งภายในและภายนอกองค์กรยอมรับตนเอง เพื่อผู้มีอำนาจหน้าที่นั้นจะได้รับความเห็นชอบและสามารถประสานงานนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบาย/แผนงาน/โครงการ

Van Horn, Carl E. and Van Meter (1975 : 445-488) ได้แสดงความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องมีความชัดเจน สามารถวัดได้ (Measurable) และมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (Sensible) การวัดได้และปฏิบัติได้ถือว่าเป็นมาตรฐานสำคัญสำหรับวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายกำหนดไว้ไม่ชัดเจน ย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เช่น นโยบายเผยแพร่ประชาธิปไตย เป็นนโยบายที่วัดได้ยาก เพราะไม่รู้ว่าจะใช้อะไรเป็นเครื่องวัดว่าประชาชนรู้และเข้าใจประชาธิปไตย ที่ผ่านมามีผู้กำหนดเครื่องวัดประชาธิปไตย โดยใช้เปอร์เซ็นต์ของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ถ้ามีคนไปใช้สิทธิมาก แสดงว่าคนมีความรู้เรื่องประชาธิปไตยดี ซึ่งการพิจารณาเพียงเปอร์เซ็นต์ของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้น อาจทำให้การวิเคราะห์หรือการประเมินผลคลาดเคลื่อนได้ เพราะประชาชนบางแห่งไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพราะสาเหตุใจอื่น ที่มีใจการเมืองลึกซึ้งเรื่องประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แต่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยอารมณ์สลับใจ ดังนั้นเราจะต้องพิจารณาว่าควรจะใช้อะไรเป็นเครื่องวัด จึงจะบ่งชี้ถึงความสำเร็จของนโยบาย หรือความล้มเหลวของนโยบายได้ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร เพราะการวัดวัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ บางครั้งผู้ปฏิบัติต้องตีความวัตถุประสงค์เอง แต่ถ้าหากกำหนดวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน หรือมีรายละเอียดมากเกินไป ก็อาจทำให้ผู้บังคับและไม่มีขีดหุ่นในการปฏิบัติเท่าที่ควร

2. งบประมาณและแรงจูงใจอื่น ๆ

งบประมาณและแรงจูงใจอื่น ๆ ที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ

2.1 ความสำคัญของงบประมาณ งบประมาณมีความสำคัญดังนี้คือ

งบประมาณเป็นเครื่องชี้วัดขีดความสามารถขององค์การที่สำคัญประการหนึ่ง และงบประมาณช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล ดังคำกล่าวที่ว่า“เครื่องยนต์ทำงานได้ ต้องมีน้ำมันหล่อลื่น” ฉะนั้นใครก็ตาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติถ้าจะให้บรรลุผลสำเร็จก็ต้องมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอเท่านั้น”

2.2 ความสำคัญของแรงจูงใจ

“แรงจูงใจ” (Motive) หมายถึงสิ่งจูงใจหรือสิ่งกระตุ้นให้บุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมตอบสนองต่อความต้องการขององค์การและของตนเอง ให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสิ่งจูงใจแบ่งเป็น สิ่งจูงใจภายนอก อันได้แก่ สิ่งของ รางวัล ค่าตอบแทน การเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษการเลื่อนตำแหน่ง การให้โบนัส การให้ศึกษาดูงานกรณีพิเศษ ฯลฯ ส่วนสิ่งจูงใจภายใน ได้แก่ การยอมรับ การยกย่องชมเชย การให้กำลังใจ การให้เกียรติยศชื่อเสียง ฯลฯ ส่วนการจูงใจในเชิงลบในแง่ของการปฏิบัติงานล้มเหลว เช่น การลดขั้นเงินเดือน การระงับการขึ้นเงินเดือน การโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น นักวิชาการเชื่อว่า การให้สิ่งจูงใจอย่างเพียงพอ จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการให้สิ่งจูงใจเชิงบวก (Positive Incentives) เพราะจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเต็มกำลังความสามารถ สอดคล้องกับ (บุญทัน ดอกไธสง, 2539 : 245) ที่อธิบายถึงความสำคัญของแรงจูงใจ ดังนี้

2.2.1 ช่วยจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความเต็มใจ และเต็มความสามารถภายใต้เงื่อนไขการให้แรงจูงใจที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ

2.2.2 สอดคล้องกับทฤษฎีการจูงใจ ของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ ที่เน้นการจูงใจในการทำงาน โดยมีความเชื่อว่า “องค์การที่มีการใช้แรงจูงใจ จะมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงกว่าหน่วยงานที่ยึดกฎระเบียบมาก”

2.2.3 นำไปสู่การพัฒนาองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งส่งผลสะท้อนกลับไปยังผู้รับบริการในเชิงบวกด้วย

3. การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการ

“ผู้ปฏิบัติ” หมายถึง ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย หรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วน “ผู้รับบริการ” หมายถึงผู้ที่จะได้รับประโยชน์ การบริหารงานที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมนั้นอาจเรียกว่าเป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (อุทัย เลาหวิเชียร. 2544 : 152) ซึ่งสอดคล้องกับหลักจิตวิทยาของค็การ์ คือ การสร้างความรู้สึกรู้สึกว่ามีความสำคัญ (Sense of Importance) และการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ (Sense of Belonging) ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้นอาจมีหลายระดับ การจะให้ผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการมีส่วนร่วมในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของงาน และขีดความสามารถของ ผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการด้วยจากผลการวิจัยพบว่า องค์กรที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน และมีความรู้สึกเต็มใจในการทำงานจะทำให้ประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น มีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ของ องค์กร ร่วมดำเนินกิจกรรม ร่วมติดตามและการควบคุมตลอดจนการร่วมให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ ย่อมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่าย

4. การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน

“การติดต่อสื่อสาร” (Communication) คือการแลกเปลี่ยน ข้อเท็จจริง ความคิดเห็นความรู้สึกรู้ต่าง ๆ ระหว่างบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป โดยการใช้คำพูด อักษร สัญลักษณ์ต่าง ๆ หรือข่าวสาร สำหรับความสำคัญของการติดต่อสื่อสารนั้นคือ ช่วยให้การสั่งงานต่าง ๆ และการรับข่าวสารเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และช่วยเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกันหรือระหว่างองค์กรได้เป็นอย่างดีรูปแบบของการติดต่อสื่อสาร (ถวัลย์ วรเทพพิพิพัฒนย์. 2541 : 90- 93) แบ่งออกเป็น

4.1 การติดต่อสื่อสารแบบเป็นทางการ (Formal Communication) เป็นระบบที่ข้าราชการส่วนใหญ่รู้จัก ระบบนี้ประกอบด้วย การตอบจดหมายแบบทางการ การส่งหนังสือ การสั่งจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

4.2 การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ (Non-Formal Communication) เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร โดยเน้นความชอบพอและความเชื่อถือในกลุ่มสมาชิก จึงทำให้ข้อมูลข่าวสารเผยแพร่อย่างรวดเร็ว ซึ่งบางครั้งข้อมูลก็อาจคลาดเคลื่อนได้ระบบของการติดต่อสื่อสารนั้นแบ่งออกเป็น

4.3 การติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เช่น การสั่งการจากผู้บังคับบัญชาลงมายังหน่วยงานระดับล่างด้วยระบบเอกสาร ระบบสื่อสารมวลชน จากวิทยุ โทรทัศน์ ซึ่งผู้ฟังไม่มีโอกาสซักถาม

4.4 การติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) คือการติดต่อสื่อสารที่มีการโต้ตอบและมีผลสะท้อนกลับ (Feedback) ระหว่างผู้ส่งและผู้รับข่าวสาร กล่าวโดยสรุปถ้าการติดต่อสื่อสารชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเปิดโอกาสให้มีการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง และมีเครื่องมือติดต่อสื่อสารที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน อาทิ โทรศัพท์แฟกซ์ อินเทอร์เน็ต ย่อมจะเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยง่ายเพราะจะทำให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างผู้ปฏิบัติและผู้บริหาร และประชาชนหรือผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ในทางตรงกันข้ามถ้าระบบการติดต่อสื่อสารไม่คล่องตัว เครื่องมือสื่อสารไม่ทันสมัย หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติย่อมปฏิบัติงานล่าช้า ให้บริการประชาชนไม่เป็นที่พึงพอใจ นโยบายนั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

5. คุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ

คุณลักษณะที่เหมาะสมของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จมีเครื่องชี้วัดได้ดังนี้คือ

5.1 มีบุคลากรผู้ร่วมปฏิบัติงานเพียงพอและมีคุณภาพ

5.2 มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน รู้ว่าใครมีหน้าที่อะไร ระดับไหน ขึ้นตรงต่อใคร

5.3 มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์กรที่ดี

5.4 ความกระตือรือร้นของหน่วยปฏิบัติงาน

5.5 ระดับการติดต่อสื่อสารแบบเปิดของหน่วยปฏิบัติ

5.6 ความสัมพันธ์ของหน่วยปฏิบัติกับองค์กรที่กำหนดคนโยบาย

ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการได้รับการยอมรับและปฏิบัติอย่างจริงจังในระบบราชการไทย โดยนำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) มาประยุกต์ใช้ (สุเทพ เชาวลิต. 2548 : 10-11) เช่น การบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กร การปรับปรุงกระบวนการและวิธีการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ การบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) การบริหารความเปลี่ยนแปลง เป็นต้น นอกจากนี้ข้าราชการต้องมีการปรับค่านิยมและวัฒนธรรมการทำงานใหม่ โดยเน้นแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาข้าราชการ(กพร.) ที่เสนอว่าข้าราชการพลเรือนยุคใหม่จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถมีศักยภาพและสมรรถนะ (Competency) หลัก 5 ประการ คือ ประการแรก มีการปฏิบัติงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement

Motivation) ประการที่สอง มีการบริการที่ดี (Service Mind) ประการที่สาม มีการสั่งสมความเชี่ยวชาญในงาน (Expertise) ประการที่สี่ มีจริยธรรม (Integrity) ประการที่ห้า มีความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork) นอกจากนี้เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ ข้าราชการต้องเป็นผู้ที่ทันต่อเหตุการณ์ สามารถปรับมุมมองรวมทั้งวิธีการทำงานให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมสามารถนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในองค์การได้อย่างเหมาะสม และที่สำคัญยิ่งในปัจจุบันข้าราชการไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งใด หรือระดับใดก็ตาม จะต้องมีความซื่อสัตย์และจริยธรรมเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวจิตใจให้มีพฤติกรรมที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อทำให้ระบบราชการไทยมีประสิทธิภาพ ที่จะเอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

6. สภาวะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะนั้นด้วย อาทิ ถ้าสภาวะทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศในขณะนั้นเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมทำให้หน่วยงานปฏิบัติมีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากสภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ราคาน้ำมันแพง สินค้ามีราคาสูง หรือสินค้าบางอย่างขาดตลาดงบประมาณแผ่นดินถูกตัดทอน ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานตามโครงการ หรือหากสถานการณ์ทางการเมืองขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย การเมืองเป็นระบบอุปถัมภ์มีการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองสูง อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของโครงการ ซึ่งถ้าโครงการไม่บรรลุผลสำเร็จ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของแผนงานและนโยบายด้วย

7. การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ

หน่วยปฏิบัติคือระบบราชการ ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย หน่วยปฏิบัติระดับสูง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยปฏิบัติระดับกลางอันได้แก่ หน่วยงานระดับภูมิภาค และหน่วยปฏิบัติระดับล่าง อันได้แก่ หน่วยงานที่ปฏิบัติในระดับพื้นที่ หรือระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือใกล้ชิดกับประชาชน และผู้รับบริการโดยตรง ถ้าทิศทางของการสนับสนุนเป็นลักษณะการยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ย่อมสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากการสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางหรือระดับต่ำ ก็ย่อมจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นคงจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ยาก หรือบางครั้งยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ แต่ขาดความรับผิดชอบ ขาดจิตสำนึก ขาดความรอบคอบ ละเลยต่อหน้าที่ ประพฤติมิชอบ หรืออาจตกอยู่

ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ ก็ย่อมจะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลสำเร็จ หรือนโยบายล้มเหลวได้ส่วน (Edwards&Sharkansky) เสนอว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องตระหนักถึงมีหลายประการในที่นี่ขอนำเสนอ เพียงบางประการ (อุทัย เลหาวิเชียร. 2544 : 343 -350) คือ

1. ปัจจัยเกี่ยวกับระบบการติดต่อสื่อสาร นั่นคือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมีความรู้และความเข้าใจว่าจะต้องทำอะไรบ้าง การสั่งงานต้องสั่งให้ตรงจุด และต้องมีความชัดเจน (Clarity) ถูกต้อง (Accurate) และมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องหนึ่ง ๆ ที่มีหลายคำสั่งงานจึงจะเดินไปด้วยดี หากแต่ละคำสั่งขัดกัน ผู้ปฏิบัติก็จะปฏิบัติด้วยความยากลำบาก การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่บรรลุผลสำเร็จได้

2. ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร อันได้แก่อัตรากำลัง ความรู้ความสามารถของบุคลากร งบประมาณ ข่าวสารข้อมูล รวมทั้งสิ่งจูงใจต่างๆ เช่น การเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนมาตรการในการลงโทษกรณี ที่การปฏิบัติตามนโยบายล้มเหลว แต่มาตรการเหล่านั้นต้องประกาศให้ผู้ปฏิบัติทราบล่วงหน้า

3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่มี “การเมืองในระบบราชการ”และให้พิจารณาว่ามีการแข่งขันกันหรือไม่ หากมีระบบการเมืองเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานจนทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดจิตสำนึกในการบริการสาธารณะที่ดี แต่มุ่งประโยชน์ของฝ่ายการเมืองหรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตนเองเป็นที่ตั้ง การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็อาจสำเร็จแต่ผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่ที่ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทำงานเพื่อเอาใจฝ่ายการเมืองอย่างเดียวจนไม่คำนึงถึงประชาชนส่วนรวม

4. มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน เช่นระเบียบที่ว่าด้วยงานพัสดุระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบงานสารบรรณ ฯลฯ ซึ่งมาตรฐานของระเบียบเหล่านี้ บางครั้ง อาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ แต่ไม่อาจเอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่

5. การติดตามผลถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ทราบว่ามีการปฏิบัติตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ควรหามาตรการในการแก้ไขและปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่ อย่างไร หากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีการติดตามประเมินผลนโยบาย / แผนงาน / โครงการที่เป็นระบบ ย่อมทำให้การปฏิบัติงานมีโอกาสสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้จากปัจจัยต่างๆที่ได้กล่าว

มาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กร ปัจจัยภายในองค์กรที่สำคัญก็คือทรัพยากรในการบริหารจะต้องเพียงพอ มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ดี มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี การมีภาวะผู้นำที่ดีการร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใน การสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา และมีระบบการติดตาม ประเมินผลที่ดี ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง สภาวะเศรษฐกิจ และสังคมขณะนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และสังคม ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี

สังเคราะห์ตัวแปรที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์แนวคิด ทฤษฎีเพื่อใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ 6 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย

นักวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีดังนี้

วรเดช จันทรศร (2554 : 129) ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบที่ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน เช่นเดียวกับซาบาเทียร์และ เมซมานเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : 439-468) อธิบายว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของนโยบายที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีลักษณะ ดังนี้

1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์
2. ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของนโยบาย

นอกจากจะต้องชัดเจนแล้ว ยังต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

3. ความง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์นอกจากจะต้องกระจ่างชัดและสอดคล้องกันแล้ว ยังจะต้องง่ายแก่ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับรู้ ถ้าข่าวสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติยิ่งชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็มีมากขึ้น

มยุรี อนุมานราชชน (2554 : 212-219) ที่อธิบายว่าความเข้าใจและความเห็นพ้องกัน
ในวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เป็นสิ่งจำเป็นตลอดระยะเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
วัตถุประสงค์นั้นควรเป็นที่เข้าใจและเห็นพ้องกันในองค์กร รวมทั้งควรสอดคล้องกันและ
สนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อนำวัตถุประสงค์มาเป็นแนวทางกำหนดทิศทางและควบคุม
โครงการ

Van Horn, Carl E. and Van Meter (1975 : 445-488) ได้แสดงความคิดเห็น
เช่นเดียวกันว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องมีความชัดเจน วัดได้ (Measurable) และมีความ
เป็นได้ในการนำไปปฏิบัติ (Sensible) ถ้าวัตถุประสงค์ ไม่ชัดเจน ย่อมเป็น อุปสรรคในการนำ
นโยบายไปปฏิบัติได้ ดังนั้นต้องมีการพิจารณา เครื่องมือที่ใช้วัด จึงจะบ่งชี้ถึงความสำเร็จของ
นโยบายได้ ถ้าหากกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจน หรือมีรายละเอียดมากเกินไปก็อาจทำให้
ผูกมัดและไม่ยืดหยุ่นในการปฏิบัติเท่าที่ควร

กล้า ทองขาว (2534 : 102) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ
ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ
โดยได้กำหนดปัจจัยด้าน เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็น 1 ใน 5 ตัวแปรอิสระ

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ :
กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ด้าน เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ
นโยบาย มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ
ทางสถิติเหนือระดับ 0.01

วัชรินทร์ สุทธิชัย (2554) ที่ได้วิจัยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย
มหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
โดยได้กำหนดปัจจัยด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็น 1 ใน 5
ตัวแปรอิสระ

ผลการวิจัยพบว่าการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา
มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้านปัจจัยความชัดเจนของเป้าหมายและ
วัตถุประสงค์ของนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จค่อนข้างมาก

สรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความสำคัญ และมีผลต่อความสำเร็จในการ
นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าวัตถุประสงค์มีความชัดเจน ปฏิบัติได้ง่าย และ มี
ความสอดคล้องกันทุกข้อ จะทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์มีความเป็นไปได้สูงมาก และเป็น
ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จอย่างมาก

2. ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีดังนี้ Van Horn, Carl E. and Van Meter (1975 : 445-488) ได้แสดงความคิดเห็นว่า ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอธิบายว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ ผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการหรือนโยบาย ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมาก โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

กล้า ทองขาว (2534 : บทคัดย่อ) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ โดยได้กำหนดลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น 1 ใน 5 ตัวแปรอิสระ

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ด้าน ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ 0.01

สรุปได้ว่าปัจจัยลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญ และมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว จะทำให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างมาก

3. ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน

นักวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน มีดังนี้ Van Horn, Carl E. and Van Meter (1975 : 445-448) ได้แสดงความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะหน่วยราชการ ถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ นับแต่หน่วยงานระดับสูงเช่นกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานระดับกลาง อันได้แก่ จังหวัด อำเภอและหน่วยปฏิบัติ ระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือใกล้ชิดกับประชาชน ถ้ามีการยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ย่อมสำเร็จได้ง่าย ถ้าไม่มีการยอมรับและไม่เต็มใจปฏิบัติตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็ย่อมไม่ประสบความสำเร็จ

มูรี อนุมานราชชน (2554 : 212-219) ที่อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กรเพราะภายในองค์กรมักมี ผลประโยชน์ของตนเองที่ต้องการปกป้อง และที่สำคัญคือผู้บริหารให้การยอมรับอย่างแท้จริง ให้ความร่วมมือ และสามารถประสานงานนโยบาย/แผนงาน/โครงการ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของนโยบาย

กล้า ทองขาว (2534 : 104) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ โดยได้กำหนดปัจจัยด้าน การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็น 1 ใน 5 ตัวแปรอิสระ

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ด้าน การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ 0.01

สรุปได้ว่าปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน มีความสำคัญ และมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหน่วยงานทำงานเป็นทีม มองเห็นความจำเป็นในการให้ความร่วมมือว่าหมายถึงความแข็งแกร่ง และเป็นพลังในการทำงาน ความร่วมมืออาจอยู่ในรูปของการสนับสนุนนโยบาย ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมมือในการแก้ปัญหา รวมถึงร่วมมือในการปกป้องงาน จะทำ เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างยิ่ง

4. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร

นักวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร มีดังนี้

วเรช จันทรศร (2554 : 129-146) ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ตัวแบบ ตัวแบบ 1 ใน 6 ได้แก่ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบด้านการจัดการ ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์กร เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับว่ามีขีดความสามารถขององค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าเป็นไปตาม ความ

คาดหวังเพียงใด โดยต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์กร จะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์กรยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ

มยุรี อนุมานราชชน (2554 : 215) ที่อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จได้ ได้ในแต่ละขั้นตอน ต้องมีการผสมผสานทรัพยากรขององค์กร เช่น งบประมาณเพียงพอ มีที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ หรือแรงงานในขณะที่ดำเนินงานตามแผนงาน หรือ โครงการ โครงการ ผู้บริหาร โครงการและผู้สร้างโครงการจึงต้องใช้เทคนิค กระจายในการวางแผน และการ บริหารที่เหมาะสม

กานต์ เสกขุนทด (2553) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏ โดยได้กำหนดปัจจัยด้าน ศักยภาพหน่วยปฏิบัติ เป็น 1 ในตัวแปรอิสระ

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการประกันคุณภาพ การศึกษาไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามเห็นด้วยในระดับมาก

วัชรินทร์ สุทธิชัย (2554) ที่ได้วิจัยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบาย มหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยได้กำหนดปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรเป็น 1 ในตัวแปรอิสระ

ผลการวิจัยพบว่าการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้านปัจจัยสมรรถนะขององค์กรมีผลต่อ ความสำเร็จในระดับปานกลาง

สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร มีความสำคัญ และมีผลต่อความสำเร็จ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหน่วยงานมีโครงสร้างที่ดีมีบุคลากร มีวัสดุที่ เพียงพอและมีประสิทธิภาพ มีสายการบังคับบัญชา และหน้าที่ชัดเจน มีปฏิสัมพันธ์ระหว่าง สมาชิกภายในองค์กรที่ดี มีความกระตือรือร้นของหน่วยปฏิบัติงาน ฝ่ายบริหารมีความสามารถในการแก้ปัญหาแก้ปัญหา จะทำ ให้ความสำเร็จในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ

5. ปัจจัยด้านมาตรการการควบคุมและประเมินผล

นักวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยปัจจัยด้านมาตรการการควบคุมและประเมินผล มีดังนี้

Sharkansky (1971 : 146) เสนอว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องตระหนักถึงมีหลายประการ การติดตามผลถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ทราบว่ามีการปฏิบัติตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไร ควรหามาตรการในการแก้ไขและปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่ อย่างไร หากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีการติดตามประเมินผลนโยบาย ย่อมทำให้การปฏิบัติงานมีโอกาสสำเร็จตามวัตถุประสงค์

กล้า ทองขาว (2534 : 110) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ โดยได้กำหนดปัจจัยด้าน มาตรการควบคุม ประเมินผล เป็น 1 ใน 5 ตัวแปรอิสระ

การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ปัจจัยด้าน มาตรการควบคุม ประเมินผล มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ เหนือระดับ 0.01

วัชรินทร์ สุทธิชัย (2554) ที่ได้วิจัยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ: กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยได้กำหนดปัจจัยด้านการติดตามการดำเนินงานเป็น 1 ในตัวแปรอิสระ

ผลการวิจัยพบว่าการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้านปัจจัยด้านการติดตามการดำเนินงานมีผลต่อความสำเร็จในระดับค่อนข้างมาก

สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านมาตรการการควบคุมและประเมินผล มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าหน่วยงานมี มาตรการการควบคุมและประเมินผลที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับ มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน สามารถประเมินได้ตามวัตถุประสงค์ บุคลากรมีความเข้าใจ ฝ่ายบริหารมีเป็นกลาง จะทำ เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก

นักวิชาการที่อธิบายถึงปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก มีดังนี้

วรงค์ จันทรร (2554 : 129-146) อธิบายว่า ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเกิดจากความสามารถ ของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรกลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัว

แปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่างๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

มูรี อนุมานราชชน (2553 : 221-226) กล่าวว่า การบรรลุวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยที่ สภาพแวดล้อมภายนอกหน่วยงานที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะอุปสรรคนั้นมักอยู่สภาพแวดล้อมภายนอกตัวนโยบาย และอยู่ภายนอกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อุปสรรคนี้อาจเป็นอุปสรรคทางกายภาพ เช่น ภาวะภัยแล้ง การระบาดของโรคพิษ หรืออาจเป็นอุปสรรคทางการเมือง กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ถูกคัดค้านโดยกลุ่มที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือกลุ่มที่มีอำนาจขณะนั้น

กล่าวโดยทั่วไปปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกอาจแบ่งได้ 4 ประการ ตาม PEST ดังนี้ 1) สภาพแวดล้อมภายนอกด้านการเมือง (Politics) 2) สภาพแวดล้อมภายนอกด้านเศรษฐกิจ (Economics) 3) สภาพแวดล้อมภายนอกด้านสังคม (Social) 4) สภาพแวดล้อมภายนอกด้านเทคโนโลยี (Technology)

Van Horn, Carl E. and Van Meter (1975 : 445-488) ได้แสดงความคิดเห็นต่อปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านสภาพแวดล้อมภายนอกด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไว้ว่า หากสถานการณ์ทางการเมืองขาดเสถียรภาพ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย การเมืองเป็นระบบอุปถัมภ์มีการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองสูง อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในการดำเนินโครงการต่าง ๆ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของโครงการ ซึ่งถ้าโครงการไม่บรรลุผลสำเร็จ ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของแผนงานและนโยบายด้วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนปัจจัยด้านเศรษฐกิจ หมายถึงสภาวะทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศในขณะนั้นเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมทำให้หน่วยงานปฏิบัติมีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากสภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรง ราคาน้ำมันแพง สินค้ามีราคาสูง หรือสินค้าบางอย่างขาดตลาดงบประมาณแผ่นดินถูกตัดทอน ย่อมมีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติปฏิบัติงานตามโครงการ หรือ

Sabatier and Mazmanian (1980 : 439-468) อธิบายว่าองค์ประกอบที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ดังนี้

สิ่งแวดล้อมทางการเมืองสามารถส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทาง ของนโยบาย เช่นนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐบาลจะมีโอกาสอย่างมากที่จะประสบความสำเร็จการเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

ในด้านเศรษฐกิจนั้นความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนของกลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่ออนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่มีการเจรจาตกลงกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ ผลกระทบของนโยบายที่มีกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลคงเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

ในด้านสังคมนั้น ความสนับสนุนจากชนชั้น ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีมาก การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากสื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะไปส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ รวมตลอดถึงกลุ่มประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

ในด้านเทคโนโลยีนั้น เป็นที่ยอมรับว่า การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

Murphy (1971 : 36-67) ซึ่งให้เห็นว่าความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนั้น โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาถ้าต้องการจะให้ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ โครงการนั้น ๆ จะต้องสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่เป็นเป้าหมายของโครงการมักจะมีโอกาสสำเร็จเมื่อนำมาปฏิบัติ

วัชรินทร์ สุทธิชัย (2554 :137) ที่ได้วิจัยปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยได้กำหนดปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก เป็น 1 ในตัวแปรอิสระ

ผลการวิจัยพบว่าการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ด้านปัจจัยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก ผู้ตอบแบบสอบถามมีความคิดเห็นด้านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอยู่ในระดับปานกลาง ด้านความผันผวนทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับค่อนข้างมาก ด้านสภาพสังคมอยู่ในระดับค่อนข้างมาก ด้านเทคโนโลยีอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

สรุปได้ว่า ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นสภาพที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของหน่วยงาน และหน่วยงานไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงได้ ตรงกันข้าม ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก มีอิทธิพลและเป็นตัวกำหนดการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น เมื่อการเมืองเปลี่ยนพรรค นโยบายการบริหารประเทศย่อมเปลี่ยนไป เมื่อนโยบายเศรษฐกิจเปลี่ยน ผลกระทบของนโยบายต่อกลุ่มอาชีพเปลี่ยนไป เมื่อความสัมพันธ์ของคนในสังคมเปลี่ยนไป สภาพสังคมโดยรวมก็เปลี่ยนไป และเมื่อความเจริญทางเทคโนโลยีเพิ่มมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงต่างๆตามมามากมาย ดังนั้น ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

จากการสังเคราะห์สังเคราะห์ตัวแปรที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปเป็นตารางได้ ดังตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 ตัวแปรที่เป็นปัจจัยส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	นักวิชาการ	ลักษณะของปัจจัย
1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย	1. วรเดช จันทรร 2. มยุรี อนุมานราชชน 3. กล้า ทองขาว	1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ 2. ความสอดคล้องต้องกันของ
	4. วัชรินทร์ สุทธิชัย 5. ชบาเกียรติ์และ แมชมาเนียน 6. แวน ฮอร์น, คาร์ล อี และ แวน มีเตอร์	วัตถุประสงค์ 3. ความง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์
2. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	1.กล้า ทองขาว 2. แวน ฮอร์น, คาร์ล อี และ	1. มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว

ปัจจัยส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ	นักวิชาการ	ลักษณะของปัจจัย
	แวน มีเตอร์	2. ขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย 3. ผู้นำที่เข้มแข็ง และมีความสามารถ
3. การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน	1.กล้า ทองขาว 2.มยุรี อนุমানราชชน 3. แวน ฮอร์น, คาร์ล อี และแวน มีเตอร์	1. หน่วยปฏิบัติ ระดับท้องถิ่นยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตามไป 2. ไม่มีความขัดแย้งภายในองค์กร 3. มีการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
4. สมรรถนะขององค์กร	1. วรเดช จันทรรสมยุรี อนุমানราชชน 2. กานต์ เสกขุนทด 3. วชิรินทร์ สุทธิชัย	1. ชี้ความสามารถขององค์กร 2. โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม 3. มีงบประมาณเพียงพอ 4. มีนโยบายการประกันคุณภาพ 5. ใช้เทคนิคการวางแผน และการบริหารที่เหมาะสม
5. มาตรการการควบคุมและประเมินผล	1. ชาร์แคนสกี 2. กล้า ทองขาว 3. วชิรินทร์ สุทธิชัย	1. มีการติดตามผล 2. มีมาตรการควบคุม ประเมินผล 3. มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน
6. สภาพแวดล้อมภายนอก	1. วรเดช จันทรรสมยุรี อนุমানราชชน 3. วชิรินทร์ สุทธิชัย 4. แวน ฮอร์น, คาร์ล อี และแวน มีเตอร์ 5. มอร์ฟี	1. ระดับความสนับสนุนฝ่ายต่างๆ 2. จำนวนหน่วยงานที่สนับสนุน 3. ความสามารถในการเจรจาต่อรอง 4. หน่วยงานภายนอกที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5. สภาวะทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศในขณะนั้น 6. การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ที่มา : สักระยะจากตัวแปรปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

1. ความหมายของรูปแบบ

คำว่า “รูปแบบ” ตรงกับคำในภาษาอังกฤษ คือ “Model” นักวิชาการทั้งของไทยและของต่างประเทศได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2541 : 3) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง รูปแบบของจริง รูปแบบที่เป็นแบบอย่าง และแบบจำลองที่เหมือนของจริงทุกอย่างแต่มีขนาดเล็กลงหรือใหญ่ขึ้นกว่าปกติ

อุทัย บุญประเสริฐ (2546 : 31) อธิบายว่ารูปแบบ หมายถึง รูปแบบเป็นสิ่งจำลองของจริงจาก ปรัชญาการณ เพื่อให้เราได้เข้าใจความสัมพันธ์ของรูปแบบที่สลับซับซ้อนหรือเป็นสิ่งที่พัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายคุณลักษณะที่สำคัญของปรากฏการณ์จริงอย่างใดอย่างหนึ่งให้ง่ายต่อการเข้าใจชัดเจนขึ้น

Smith (1980 : 15) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง ชุดของทฤษฎีที่ผ่านการทดสอบความแม่นยำ (validity) และความน่าเชื่อถือ (reliability) แล้ว สามารถระบุและพยากรณ์ความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแปรโดยวิธีการทางคณิตศาสตร์หรือทางสถิติได้ด้วย

Bardo and Hartman (1982 : 70) กล่าวว่ารูปแบบ หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างของความเกี่ยวข้องระหว่างชุดของ ปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ หรือองค์ประกอบที่สำคัญในเชิงความสัมพันธ์หรือเหตุผลซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยเข้าใจข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

สรุปได้ว่า รูปแบบ (Model) หมายถึง โครงสร้างโปรแกรมแบบจำลองหรือชุดของทฤษฎีที่จำลองขึ้นตามสภาพจริง หรือสิ่งที่แสดงโครงสร้างของความเกี่ยวข้องระหว่างชุดของปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ เพื่อลดทอนเวลา และพิจารณาว่ามีสิ่งใดบ้างที่ต้องนำมาศึกษา เพื่อใช้แทนแนวคิดหรือปรากฏการณ์หนึ่งๆซึ่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ของรูปแบบนั้นๆ

2. ประเภทของรูปแบบ

นักวิชาการได้แบ่งประเภทของรูปแบบ ไว้ ดังนี้

Smith, et al (1980 : 131) ได้แบ่งประเภทรูปแบบไว้ 2 ประเภทคือ

1. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) จำแนกเป็นรูปแบบภายนอกที่มีลักษณะคล้ายของจริง ได้แก่ รูปแบบของเครื่องบินจำลอง และรูปแบบเชิงอุปมาที่มีลักษณะคล้ายปรากฏการณ์จริง เช่น การทดลองทางเคมีในห้องปฏิบัติการก่อนทำการทดลองจริง

2. รูปแบบเชิงสัญลักษณ์ จำแนกเป็นรูปแบบข้อความ ซึ่งเป็นการใช้ข้อความในการอธิบายข้อความ เช่น การพรรณนาของลักษณะงาน เป็นต้น

Keeves (1988 : 78) กล่าวว่า รูปแบบทางการสังคมศาสตร์ สามารถแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1. รูปแบบเชิงเทียบเคียง(Analog Model) เป็นรูปแบบที่ใช้เปรียบเทียบอุปมาอุปมัย กับปรากฏการณ์ที่เป็นรูปธรรม เพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม

2. รูปแบบเชิงข้อความ (Semantic Model) เป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในรูปแบบของข้อความ โดยใช้ภาษาเป็นสื่อในการอธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ

3. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Model) เป็นรูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ

4. รูปแบบเชิงสาเหตุ (Causal Model) เป็นรูปแบบที่ อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สามารถอธิบายได้ว่าตัวแปรอิสระตัวใดบ้างที่มีอิทธิพลร่วมกับหลักการสร้างรูปแบบเชิงข้อความ โดยนำเอาตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลที่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบมีหลายประเภท เช่น รูปแบบเชิงกายภาพ และเชิงสัญลักษณ์ ส่วนรูปแบบทางสังคมศาสตร์ ได้แบ่งออกเป็น รูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปไมยเทียบเคียงปรากฏการณ์ซึ่งเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม รูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิรูปภาพ รูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ และรูปแบบที่นำเอา ตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น เป็นต้น

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ รูปแบบที่ใช้เป็นเชิงข้อความ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาเพื่อให้เห็นมโนทัศน์ โครงสร้างทางความคิด และเชิงสาเหตุ ที่ อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่สามารถอธิบายได้ว่าตัวแปรอิสระตัวใดบ้างที่มีอิทธิพลร่วมกับหลักการสร้างรูปแบบเชิงข้อความ เป็นรูปแบบอธิบายให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบกับทฤษฎี (Model and Theories)

รูปแบบกับทฤษฎีไม่ใช่สิ่งเดียวกัน แต่มีความสัมพันธ์กันใน 2 ลักษณะคือ

1. รูปแบบเชิงทฤษฎี (Theoretical Model) คือรูปแบบที่สร้างขึ้นจากแนวคิด ประสบการณ์งานวิจัยหรือตามทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว เพื่อหาข้อสรุปในการอธิบาย ทำนายหรือควบคุมปรากฏการณ์ของเรื่องที่ศึกษา เพื่อทดสอบรูปแบบกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้แล้ว ถ้ามีความสอดคล้องกันรูปแบบนั้นก็มีความน่าเชื่อถือ อันอาจนำไปสู่กระบวนการสร้างทฤษฎีในเรื่องนั้นๆต่อไป ดังนั้น การสร้างรูปแบบเชิงทฤษฎีอาจเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของการสร้างทฤษฎีใหม่เท่านั้น

2. รูปแบบเชิงปฏิบัติ (Practical Model) หมายถึง รูปแบบที่สร้างขึ้นจากทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้เข้าใจทฤษฎีนั้นง่ายขึ้นหรือเพื่อนำไปใช้อธิบาย ทำนายอนาคตหรือควบคุมปรากฏการณ์ที่ศึกษา ดังนั้นลักษณะของรูปแบบจึงเป็นเพียงแบบจำลองอย่างหนึ่ง ที่ได้จากการถ่ายทอดจากทฤษฎีไปสู่การปฏิบัติ รูปแบบอาจเป็นรูปแบบง่าย ๆ ไปจนถึงรูปแบบที่มีความสลับซับซ้อนมาก ๆ และมีรูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) ที่เป็นแบบจำลองของวัตถุและรูปแบบในสังคม ซึ่งหมายถึงชุดของข้อความเชิงนามธรรมเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เราสนใจ เพื่อใช้นิยามลักษณะหรือบรรยายคุณสมบัติต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย ดังนั้นรูปแบบจึงไม่ได้บรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์อย่างละเอียดทุกแง่มุม ซึ่งจะทำให้รูปแบบมีความสลับซับซ้อนยุ่งยากเกินไปในการที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้

รูปแบบที่ใช้ศึกษาค้นคว้าวิจัยปรากฏการณ์ทางสังคม ควรมีคุณสมบัติ 2 ประการคือ 1) รูปแบบมีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา และสามารถนำไปใช้เพื่อหาข้อสรุป โดยอธิบายเทคนิคการทำนายอนาคตหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงได้ถูกต้อง และส่วนการที่จะระบุว่ารูปแบบหนึ่ง ๆ จะต้องมียละเอียดคามากน้อยเพียงใดจึงจะเหมาะสม และรูปแบบนั้น ๆ ควรมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ไม่ได้มีข้อจำกัดตายตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างรูปแบบที่ต้องอธิบายปรากฏการณ์นั้นอย่างไร ซึ่งกล่าวสรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง แบบจำลองของกรอบแนวคิดที่ได้จากการศึกษานวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาพัฒนาขึ้นมาเพื่อแสดงหรืออธิบายถึงปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้น ทั้งเป็นกลุ่มแนวคิดและมีปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ต่อไป

4. การพัฒนารูปแบบ

การพัฒนารูปแบบนั้นอาจจะมีขั้นตอนในการดำเนินงานแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วอาจจะแบ่งออก เป็นสองตอนใหญ่ ๆ คือ การสร้างรูปแบบ (Construct) และ

การหาความตรง (Validity) ของรูปแบบ ส่วนรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนว่ามีการดำเนินการอย่างไรมันขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิดซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ การสร้างรูปแบบ (model) นั้นไม่มีข้อกำหนดที่ตายตัวแน่นอนว่าต้องทำอะไรบ้าง แต่โดยทั่วไปจะเริ่มต้นจากการศึกษา องค์ความรู้ (Intensive Knowledge) เกี่ยวกับเรื่องที่เราจะสร้างรูปแบบให้ชัดเจน จากนั้นจึงค้นหาสมมุติฐานและหลักการของรูปแบบที่จะพัฒนา แล้วสร้างรูปแบบตามหลักการที่กำหนดขึ้น และนำรูปแบบที่สร้างขึ้น ไปตรวจสอบความเหมาะสมและหาคุณภาพของรูปแบบต่อไปการ โดยสรุป การพัฒนารูปแบบมีหลักการ 4 ประการดังนี้ (Keeves. 1988 : 183)

4.1 รูปแบบควรประกอบขึ้นด้วยความสัมพันธ์อย่างมีโครงสร้างของตัวแปรมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงแบบธรรมดา อย่างไรก็ตามความเชื่อมโยงแบบเส้นตรงเป็นแบบธรรมดาทั่วไปนั้น มีประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาวิจัยในช่วงต้นของการพัฒนารูปแบบ

4.2 รูปแบบควรใช้เป็นแนวทางในการพยากรณ์ผลที่เกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้โดยการสังเกต และหาข้อสนับสนุนด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้

4.3 รูปแบบควรจะต้องระบุหรือชี้ให้เห็นถึงกลไกเชิงเหตุผลของเรื่องที่กำลังศึกษาดังนั้นนอกจากรูปแบบจะเป็นเครื่องมือในการพยากรณ์ได้แล้ว ควรใช้รูปแบบในการอธิบายปรากฏการณ์

4.4 รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างมโนทัศน์ใหม่ และสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรในลักษณะใหม่ด้วย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่องรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งงานวิจัยในประเทศ และงานวิจัยต่างประเทศ ดังนี้

1. งานวิจัยในประเทศ

อาคม ใจแก้ว (2533 : 224) ที่ได้ศึกษา การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : กรณีศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ผลการวิจัยพบว่ามีหลายปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย ได้แก่ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา ภายใต้แนวคิดทฤษฎีที่นำมากำหนดนโยบายนั้น
2. ปัจจัยด้านลักษณะขององค์การ ได้แก่การประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ
3. ปัจจัยด้านลักษณะของข้าราชการ ได้แก่ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริงตลอดจนการปรับตัว
4. ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่งบประมาณ จำนวนทีมงานและบุคลากร
5. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสาร ได้แก่การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ การใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ
6. ปัจจัยด้านลักษณะกลุ่มบุคคลเป้าหมายของนโยบาย ได้แก่ความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น
7. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ได้แก่ความสำคัญด้านสังคมและวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น

กล้า ทองขาว (2534 : 98) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ 2) การมอบหมายงาน การมอบหมายงานและภารกิจที่ดี มีการวางแผนการดำเนินงาน การกำหนดขั้นตอน และวิธีการทำงาน 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการทำงาน มีความศรัทธาในงาน 4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น 5) มาตรการการควบคุมและประเมินผล ผู้บริหารระดับสูงให้ความสนใจ ติดตามการปฏิบัติงาน และ 6) การเห็นประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้อง คือเห็นคุณค่าของการรู้หนังสือ

กิตติ บุญนาค (2536 : 236) ที่ได้ศึกษาการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ ธุรกิจโรงแรม พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แบ่งเป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย บุคลากรมีความเข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความรับผิดชอบ ในโครงการและกิจกรรม 2) ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วยความชัดเจนในการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินงาน

การจัดสรรหน้าที่ ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานมีความเหมาะสม 3) ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วยสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ เนื้อหาสาระของสื่อมีความเหมาะสม 4) ปัจจัยด้านการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม ประกอบด้วย การกำหนดมาตรการในการควบคุม และการประเมินผลการปฏิบัติงาน การปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย 5) ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร ประกอบด้วยความพร้อมของบุคลากร ในแง่ความรู้ความสามารถ ตลอดจนมีผู้ปฏิบัติที่มากพอ มีความพร้อมด้านงบประมาณ เงินทุนและระเบียบข้อบังคับที่เหมาะสม มีอุปกรณ์ที่เพียงพอ 6) ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ประกอบการและประชาชน ประกอบด้วย ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากนโยบาย ความสะดวกและวิธีปฏิบัติของนโยบาย

ดาร์รัตน์ แก้วสลบสี (2542 : 80) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีการรวมกลุ่มอาชีพโครงการไทยช่วยไทย กรมประชาสัมพันธ์” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการรวมกลุ่มอาชีพ โครงการไทยช่วยไทยไปปฏิบัติและเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุง การบริหารโครงการให้มีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ประกอบด้วยปัจจัยหลัก 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยภายในองค์กร และปัจจัยภายนอกองค์กร ซึ่งแต่ละปัจจัยประกอบด้วยปัจจัยย่อยรวม 6 ปัจจัย โดยแต่ละปัจจัยนั้นผู้ปฏิบัติมีความคิดเห็น หรือทัศนคติ ดังนี้ ปัจจัยภายในองค์กร พบว่า ผู้ปฏิบัติมีความคิดเห็นหรือทัศนคติคือ ปัจจัยภายในองค์กร พบว่า ผู้ปฏิบัติมีความคิดเห็นหรือทัศนคติในระดับสูงต่อปัจจัยด้านทรัพยากร ด้านทัศนคติต่อนโยบาย และมีความคิดเห็นหรือทัศนคติในระดับปานกลางต่อ ปัจจัยด้านการประเมินผล และด้านความเข้าใจนโยบาย ปัจจัยภายนอกองค์กร พบว่า ผู้ปฏิบัติมีความคิดเห็น หรือทัศนคติในระดับสูงต่อปัจจัยด้านความร่วมมือ จากหน่วยงานภายนอก และด้านการเมืองและการปกครอง จากผลการศึกษาข้างต้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณา ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะความเข้าใจนโยบายและด้านการประเมินผล ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความเข้าใจในนโยบาย และมีการพัฒนาความสามารถในการประเมินผล เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

ชานาญ มั่นดี, ยุทธพงศ์ จาดยางโทน และสมคิด คำแหง (2549 : 101) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานไฟฟ้าภาครัฐของสถาบันอุดมศึกษา : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยนเรศวร พบว่า ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย พบว่า บุคลากรมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายการประหยัดพลังงานไฟฟ้า

ภาครัฐเป็นส่วนมาก และหน่วยงานมีวิธีการทำให้บุคลากรเข้าใจสาระสำคัญของนโยบายการประหยัดพลังงานไฟฟ้าภาครัฐ โดยใช้วิธีการสื่อสารภายในองค์กร เช่น การประชุม การจัดทำประกาศ ประชาสัมพันธ์การสื่อสารผ่าน Internet ด้านศักยภาพขององค์กร หน่วยงาน พบว่า หน่วยงานมีการประชุมวางแผนและกำหนดภารกิจในการปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานไฟฟ้าร่วมกันภายในหน่วยงาน โดยมีการจัดการประชุมเป็นระยะๆ เพื่อย้ำเตือนและประเมิน เพื่อมอบรางวัลแก่หน่วยงานย่อยที่สามารถปฏิบัติได้ดั่งใจทำให้ภาพรวมการใช้ไฟฟ้าของหน่วยงานลดลง และมีระบบการประสานงาน การมอบหมาย และแบ่งงานในหน่วยงาน ด้านภาวะผู้นำ พบว่า ผู้นำหน่วยงาน เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเข้าใจ มีความสามารถในการบริหารจัดการหน่วยงาน โดยมีการชี้แนะ ชี้แนะ ให้คำปรึกษาและประเมินผลอย่างใกล้ชิดในการสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรปฏิบัติตามนโยบายนำไปสู่เป้าหมาย โดยใช้วิธีการประเมินอย่างเป็นระบบ เป็นวิธีการในการควบคุมดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบาย โดยที่ผู้นำหน่วยงานมีวิธีการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan) ที่มีตัวชี้วัด และเกณฑ์ที่ชัดเจน (KPI) ที่มีความเที่ยงและได้มาตรฐาน ด้านแผน โครงการ มาตรการ พบว่า บางหน่วยงานไม่ได้กำหนดเป็นแผน โครงการ หรือมาตรการ โดยตรง มีการรณรงค์เป็นระยะเพื่อให้แทรกซึมกับการทำงาน ลดการใช้ไฟฟ้าที่ไม่จำเป็นเน้นการปฏิบัติของบุคลากร ผลในภาพรวมถึงความคุ้มค่าของการใช้ไฟฟ้าเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมาและยังไม่มีการสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมจากบุคลากรทั้งภายใน ภายนอกหน่วยงาน และด้านกระบวนการดำเนินงานตามแผน พบว่า รูปแบบวิธีการทำงาน และหลักในการปฏิบัติงาน ใช้การรณรงค์การสร้างจิตสำนึก การมีส่วนร่วมในการประหยัดพลังงานไฟฟ้า และการกำหนดคมิแผนที่สอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน มีกระบวนการแปลงนโยบายเป็นต้นแบบในการดำเนินการตามนโยบายประหยัดพลังงานมาสู่ภารกิจของหน่วยงาน มีการติดตามประเมินผลและการสรุปผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติ ด้านความสัมพันธ์การนำนโยบายประหยัดพลังงานไฟฟ้าของมหาวิทยาลัยนเรศวร ด้านวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายประหยัดพลังงานไฟฟ้ามีความสัมพันธ์กับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับปานกลาง ด้านศักยภาพขององค์กร/หน่วยงานมีความสัมพันธ์กับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับปานกลาง ด้านภาวะผู้นำมีความสัมพันธ์กับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมาก ด้านแผนงาน/โครงการ/มาตรการมีความสัมพันธ์กับผลการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมาก และด้านกระบวนการดำเนินงานตามแผนมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมาก

ทรงพล เครือคำหั่ว (2550 : 149) ได้ศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านคำ อำเภอเมือง ลำปาง จังหวัดลำปาง ผลการวิจัยพบว่า สถานภาพการเป็นผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการที่มีต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะในประเด็น การกำหนดนโยบายแผนงาน โครงการและการติดตามประเมินผลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเรียงค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย ได้แก่ ด้านการจัดทำนโยบายผู้นำท้องถิ่นเป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับสูง และระดับต่ำด้านการจัดทำแผนพัฒนาตำบล ผู้นำท้องถิ่นเป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับต่ำและระดับสูง และด้านการจัดทำโครงการผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับต่ำ และระดับสูง และด้านการจัดการติดตามประเมินผล ผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีความคิดเห็นอยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากผู้บริหารท้องถิ่น ได้มีการพัฒนาศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นค่าอย่างค่อยเป็นค่อยไปจึงทำให้เกิดความพอใจอยู่ในระดับปานกลาง สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ ความเข้าใจ และมีความรู้น้อย สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจบการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไป อุปสรรค คือ ผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการไม่รับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน ข้อเสนอแนะผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ควรศึกษาปัญหา ก่อนจัดทำโครงการและจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสมกับสภาพของปัญหาในพื้นที่

ศรัณย์ ฐิตารีย์ (2550 : 218) ที่ได้ศึกษาการนำนโยบายการสร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเพียงพอของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การวางแผนและควบคุม และการสนับสนุนจากการเมืองและประชาชน มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับทฤษฎีการศึกษาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุดคือการสนับสนุนจากการเมืองและประชาชน การวางแผนและการควบคุม ความเพียงพอของทรัพยากร และปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย แสดงว่านโยบายที่เป็นประชานิยมจะประสบความสำเร็จต้องได้รับการสนับสนุนจากการเมืองและประชาชน

ชัชวาล อาจบัณฑิต (2551 : 108) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลคอนสักจังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่อการนำนโยบาย ตัวแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคอนสัก ประกอบด้วย 5 ปัจจัย

หลักที่สำคัญ ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ซึ่งมีองค์ประกอบย่อย 5 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านสถานที่ในการปฏิบัติงาน ด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้ง 5 ด้านมีระดับความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก 2) ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม พบว่า การจัดทำแผนพัฒนาของหน่วยงานเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของผู้บริหาร มีระดับความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด และการสร้างกลการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรมีความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ 3) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ และความร่วมมือในการองค์กร พบว่า การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของบุคลากรในเทศบาลเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติของเทศบาลมากที่สุด 4) ปัจจัยด้านการสนับสนุนทางการเมืองและการบริหาร สภาพแวดล้อมภายนอก พบว่า หากได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่การแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง จะเป็นปัจจัยที่ส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต่อการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและกลุ่มการเมืองระดับชาติ จะเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของเทศบาล และ 5) ปัจจัยด้านระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล พบว่า เทศบาลใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติงานและมีระดับความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมาก ระเบียบกฎหมายบางส่วนก็เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกัน ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคอนสักในปัจจุบันตามความคิดเห็นของพนักงานเทศบาล มีความเหมาะสมกับองค์กร และสอดคล้องกับตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบบูรณาการ ผลการศึกษายังสามารถนำไปพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและพัฒนาท้องถิ่น

วรรณ จีรพันธ์ (2551 : 98) การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายแก๊สโซฮอล์” พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายประกอบไปด้วย 1) ปัจจัยด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย พบว่า เป็นนโยบายที่เป็นการเพิ่มทางเลือกการใช้พลังงาน เมื่อนำไปปฏิบัติจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ตลอดจนมาตรการต่างๆ ที่ออกมารองรับและสนับสนุน ทำให้นโยบายมีความเป็นไปได้ และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม 2) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ประกอบด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปัญหา

วิกฤตราคาน้ำมันที่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมทั่วประเทศทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาคปัจจัยทางสังคมจากโครงสร้างประชากรส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพเกษตรกรรม เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตเกษตรกร การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับผลผลิตทางการเกษตร การกระจายรายได้ ลดปัญหาการว่างงาน และปัจจัยทางการเมืองจากความมีเสถียรภาพของรัฐบาล ภาวะผู้นำการสนับสนุนจากชนชั้นนำทางการเมือง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

วารรัตน์ พันธุ์สง่า, วีระวรรณ ศิริพรสวรรค์, และเอมอร วิจิตรพงษา (2552 : 102) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหมู่บ้านตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กรณีศึกษาบ้านคลองมะพลับ หมู่ที่ 9 ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำของกรรมการเป็น “ผู้นำแบบประชาธิปไตย” เน้นการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่างๆ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการสนับสนุนการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ด้านความรู้ความเข้าใจในนโยบาย คนในชุมชนยังไม่เข้าใจแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่แท้จริง ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน มีการร่วมประชุมรับทราบนโยบาย มีการแสดงความคิดเห็นเสนอแนะ และมีการลงมือปฏิบัติเอง รวมทั้งความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนทั้งความรู้และงบประมาณในการดำเนินการ การยอมรับนโยบายของคนในชุมชน โดยเริ่มจากบุคคลมาร่วมเรียนรู้ที่ศูนย์เรียนรู้ และนำกลับไปปฏิบัติที่บ้านกับครอบครัว แนะนำเพื่อนบ้านในชุมชนจนกระทั่งได้มีคณะบุคคลจากหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดอื่นๆ มาศึกษาดูงานและนำไปปฏิบัติตามและเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติก็เกิดการเปลี่ยนแปลงในหมู่บ้าน ทำให้รายจ่ายของครัวเรือนลดลงครัวเรือนมีรายได้เพิ่มขึ้น สมาชิกในครัวเรือนมีการออมเงิน ชุมชนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ชุมชนส่งเสริมให้มีการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และชุมชนมีความเอื้ออารีต่อกัน

สุธิษา วงษ์จัน (2553 : 89) ได้ศึกษา ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกรนำนโยบายไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลน้ำตกไพรโยกน้อย ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัจจัยที่เป็นผลกระทบต่อกรนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ด้านรูปแบบนโยบายซึ่งเป็นตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ซึ่งไม่ได้เกิดจากปัญหา และความต้องการของประชาชน ด้านโครงสร้างองค์กร คือ ประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นยังไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเทศบาล ด้านบุคลากรในองค์กรบางส่วนที่ได้รับทุนการศึกษายังไม่ตรงกับความต้องการที่จะนำมาพัฒนา งานของตน และพัฒนาท้องถิ่น และด้านงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดซึ่งไม่เพียงพอต่อการ

แก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชนในชุมชน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้เต็มที่

แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือ ด้านตัวแบบนโยบาย ควรนำมาจากปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่ให้ผู้บริหารเป็นผู้กำหนด ด้านโครงสร้างองค์กรควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของเทศบาลมากยิ่งขึ้น ด้านบุคลากรควรกำหนดให้มีการศึกษาต่อในสาขาที่สอดคล้องกับงานที่แต่ละบุคคลปฏิบัติและควรสร้างความผูกพันระหว่างบุคลากรและองค์กรให้มากยิ่งขึ้น และด้านงบประมาณควรมีการพัฒนาจัดเก็บรายได้ เพิ่มช่องทางการจัดเก็บให้มากขึ้น และจัดทำโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้อง

วัชรินทร์ สุทธิชัย (2555 : 211) ที่ได้ศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัจจัยภายในที่มีผลความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับค่อนข้างมาก 2 ปัจจัย คือปัจจัยด้านความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และด้านการติดตามการดำเนินงาน ความคิดเห็นในระดับปานกลาง 7 ปัจจัย ได้แก่ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน การเผยแพร่ข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ภาวะผู้นำ การได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประชาสัมพันธ์ และการติดต่อสื่อสาร และด้านสมรรถนะขององค์กร

2. ปัจจัยภายนอกเหนือการควบคุมที่มีผลความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระดับค่อนข้างมาก 3 ปัจจัย ได้แก่ ด้านเทคโนโลยี ด้านความผันผวนทางเศรษฐกิจ และด้านสภาพทางสังคม

3. ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระดับค่อนข้างมาก 4 ปัจจัย ได้แก่ ด้านเทคโนโลยี ด้านการบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ด้านการผลิตครูและการส่งเสริมวิทยฐานะครู ด้านการสอน ด้านการบริการวิชาการและสังคม อยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือด้านการวิจัย

จิราพร บาร์ศรี (2557 : 316-317) ได้วิจัยปัจจัยที่อธิบายสมรรถนะของผู้ใหญ่บ้าน ในมุมมองของประชาชน ผลการวิจัยพบว่า

1. ผลการสร้างสมการพยากรณ์เพื่ออธิบายปัจจัยที่ส่งผลต่อสมรรถนะของผู้ใหญ่บ้านในมุมมองของประชาชน สรุปได้ว่า สมรรถนะด้านเพศของผู้ใหญ่บ้าน ด้าน

แรงจูงใจ ใฝ่สัมฤทธิ์ ด้านความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ด้านรูปแบบ ผู้นำแบบประชาธิปไตยด้านรูปแบบผู้นำแบบมีส่วนร่วม และด้านรูปแบบผู้นำการสนับสนุน ทางการเมืองส่งผลให้ผู้ใหญ่บ้านมีสมรรถนะมากยิ่งขึ้น

2. ผลการสร้างรูปแบบการพัฒนาสมรรถนะของผู้ใหญ่บ้าน พบว่า 1) การสร้างแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ ควรสนับสนุนด้านค่าตอบแทนที่สูงขึ้น สนับสนุนสวัสดิการ และการศึกษา 2) การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ โดยกระตุ้นให้เกิดความสำนึกที่ดี ต่อหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน 3) การส่งเสริมบทบาทความเป็นผู้นำด้านประชาธิปไตยโดยสนับสนุนให้มีการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจตามระบอบประชาธิปไตย 4) การส่งเสริมการมีส่วนร่วม โดยเปิดโอกาสให้ผู้ใหญ่บ้านได้เป็นผู้นำการพัฒนาชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และ 5) การสนับสนุนทางการเมือง โดยการให้ผู้ใหญ่บ้านได้เป็นผู้นำในการส่งเสริมบทบาททางการเมืองการเข้าร่วม และปฏิรูประบบการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ

กัญทิตลา น้อยเจริญ (2557 : 270-273) ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินในจังหวัดหนองคาย ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง และการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ พบว่ามีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง

2. ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ด้านการติดตามผลและประเมินผลนโยบายมีความสัมพันธ์สูงสุด และด้านการเมืองไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วนการวิเคราะห์การถดถอยพหุคูณพบว่า ตัวแปรอิสระ 9 ตัวสามารถอธิบายตัวแปรตามการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ โดยรวมได้ร้อยละ 59.0 ค่า $R^2 = .590$ มีตัวแปรที่สำคัญเข้าสู่สมการจำนวน 5 ตัวแปร และมีความสัมพันธ์เชิงบวก เรียงลำดับจากสูงไปหาลำต่ำ คือ ระบบการติดตามประเมินผลนโยบาย วัตถุประสงค์ และมาตรฐานของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน สมรรถนะขององค์กร และเศรษฐกิจ

3. ผลการยืนยันจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม ยืนยันปัจจัย 5 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติคือ ระบบการติดตามประเมินผลนโยบาย วัตถุประสงค์ และมาตรฐานของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน สมรรถนะขององค์กร และเศรษฐกิจ

สมเกียรติ เกียรติเจริญ (2558 : 274-275) ได้วิจัยเรื่องรูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่าอยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 8 ด้าน เรียงลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปน้อย ได้แก่ ด้านความรับผิดชอบ ด้านนิติธรรม ด้านความยุติธรรมด้านคุณธรรม ด้านภาวะผู้นำ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการกระจายอำนาจ และด้านความโปร่งใส
2. ความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก และจำแนกเป็นรายด้าน อยู่ในระดับมากที่สุดทั้ง 5 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย ดังนี้ ด้านความสะอาดที่ประชาชนได้รับ ด้านประสิทธิภาพ ด้านผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ด้านประโยชน์สุขของประชาชน และด้านความคุ้มค่า
3. รูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม มีองค์ประกอบ 5 ด้าน ดังนี้ 1) ด้านนิติธรรม 2) ด้านความโปร่งใส 3) ด้านคุณธรรม 4) ด้านความรับผิดชอบ และ 5) ด้านภาวะผู้นำ

2. งานวิจัยต่างประเทศ

Pressman and Wildavsky (1979) ได้ศึกษา เกี่ยวกับการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นคร โอ๊คแลนด์ มลรัฐคาลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ได้นำเสนอผลการศึกษาไว้ดังนี้

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรแยกจากนโยบาย และจะต้องมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นมาภายหลังและเป็นอิสระจากการออกแบบนโยบาย
2. ผู้ออกแบบนโยบายควรหาวิธีการโดยตรงในการบรรลุเป้าหมายของนโยบายมาใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซับซ้อนในการทำงานร่วมกัน และเป็นเหตุให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นผล ดังนั้นควรให้ความสนใจกับการสร้างองค์กรหรือกลไกในการบริหารนโยบายขึ้นมาใหม่
3. ควรพิจารณาทฤษฎีที่เป็นรากฐานของนโยบายอย่างระมัดระวังว่ามีความเหมาะสมเพียงใด

4. ความต่อเนื่องของภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากเมื่อใดที่ผู้ปฏิบัติงานสำคัญหายไป จะทำให้เกิดความวุ่นวายในโครงการ

5. การทำให้นโยบายเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายจะเป็นสิ่งที่ดีมาก

Sebring (1977 : 108) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาที่ทำให้เห็นนโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม (Department of Public Welfare) ในประเทศสหรัฐอเมริกาล้มเหลว ผลการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจถึงสภาพและอุปสรรคในการดำเนินงานของแต่ละฝ่าย ซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น 1) สภาพแวดล้อมขององค์กรและรูปแบบการบริหารงาน (organizational environments and management styles) ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรมสวัสดิการสังคมมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วทั้งทางด้านการควบคุมทรัพยากร และรูปแบบการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดตามระเบียบในทางตรงกันข้าม มหาวิทยาลัยจะมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างสงบและมั่นคง พร้อมกับความเป็นอิสระทางวิชาการ ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ได้รับความกดดันทางการเมืองภายนอกแต่อย่างใด นอกจากนี้การขาดประสพการณ์ของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทำให้ทั้งสองไม่สามารถปรับตัวเข้ากันได้ 2) ลักษณะของโครงสร้างองค์กร (Organizational Structure Characteristics) ของทั้งสองหน่วยงานแตกต่างกัน จากการศึกษาโครงสร้างที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์กรในหลากหลายด้าน เช่น เป้าหมายของการดำเนินงาน การพิจารณาความดีความชอบ มิติด้านเวลา ระดับความเป็นทางการขององค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้การดำเนินงานร่วมระหว่างหน่วยงานประชาสงเคราะห์และมหาวิทยาลัยไม่ประสบความสำเร็จ 3) ปัญหาด้านอื่นๆ เช่น การขาดการสนับสนุนตั้งแต่ต้นจากผู้ปฏิบัติงานทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานร่วมกันในเวลาต่อมา หรือการที่ผู้เสนอโครงการหรือผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ลงมาปฏิบัติงานเอง ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคในด้านระยะเวลาและระยะทางในการเดินทางเพื่อประสานงานหรือปฏิบัติงานร่วมกัน

Attewell, Paul and Gerstein, Dean R. (1979 : 311-327) จากงานวิจัยเรื่อง Government Policy and Policy Practice ได้ทำการศึกษากรณี ความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัดผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2522 พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายมีสาเหตุหลักมาจากการที่รัฐบาลกลางหรือสหพันธรัฐ (Federal Government) ได้กำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลสำเร็จของ โครงการ และการกำหนดข้อปฏิบัติที่

เข้มงวดเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่เมื่อท้องถิ่นนำข้อปฏิบัตินี้ไปใช้พบว่าประสบความสำเร็จไม่มากนัก นอกจากนี้ ตัวนโยบายเองก็มีความผิดพลาดเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การที่รัฐบาลได้กำหนดให้นำสารเมธาโดน (Methadone) มาใช้กับคนใช้นั้น ได้รับการคัดค้านจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะเห็นว่าการใช้สารเมธาโดน (Methadone) เป็นประจำอาจทำให้ผู้ป่วยเปลี่ยนจากการติดยาอื่นมาติดยาเมธาโดน (Methadone) แทน จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้สรุปได้ว่า สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการนำนโยบายบำบัดผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติ มาจากการตั้งเกณฑ์ตัวชี้วัดเป้าหมายที่ผิดพลาดการกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในระดับล่าง และการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานที่ตายตัวเกินไป

จากการศึกษางานวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมาตรการควบคุมประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมรวมถึงลักษณะของหน่วยงาน ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมี การศึกษาเกี่ยวกับการนำตัวแบบนโยบายไปปฏิบัติ และการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหาร ได้รับการยอมรับอย่างยิ่ง ส่วนในต่างประเทศนั้นพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรแยกจากนโยบายผู้ออกแบบนโยบายควรหาวิธีการโดยตรง และควรนำทฤษฎีที่เป็นรากฐานของนโยบายอย่างระมัดระวังว่าเหมาะสมเพียงใด

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กาฬสินธุ์ ผู้วิจัยได้บูรณาการตามแนวคิดทฤษฎีปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกรอบแนวคิด ดังนี้

ตัวแปรอิสระหรือตัวแปรพยากรณ์

(Dependent Variable)

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย
2. ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน
4. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร
5. ปัจจัยปัจจัยด้านมาตรการการควบคุมและประเมินผล
6. ปัจจัย ด้านสภาพแวดล้อมภายนอก

ตัวแปรตามหรือตัวแปรเกณฑ์

(Independent Variables)

ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ 6 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการพัฒนาคนและสังคม
2. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
3. ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด
4. ด้านการพัฒนาองค์กรและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น
5. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยว
6. ด้านการส่งเสริมพัฒนาเกษตรกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

แผนภาพที่ 9 กรอบแนวคิดการวิจัย