

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาและวิเคราะห์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับอำเภอในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทราบถึงขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ อันได้แก่ การกำหนดนโยบายและทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับนโยบาย รูปแบบและโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติการ ความพร้อมของหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น รวมทั้งปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำข้อมูลจากการศึกษามาประกอบการเสนอแนะแก่ผู้มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารราชการในระดับอำเภอให้สามารถเป็นเครื่องมือของรัฐที่เอื้ออำนวยประโยชน์ให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย ในการศึกษาผู้วิจัยได้นำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา และนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลเป็นกรณีศึกษาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายเหล่านี้เป็นตัวแทนของกลุ่มนโยบายในระดับอำเภอที่มีความแตกต่างกันทั้งในแง่แหล่งกำเนิดของนโยบาย ความสอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่สนับสนุนและสัดส่วนของความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้สรุปผลของการศึกษาวิจัยรวมทั้งข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการการนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราและนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ ผู้วิจัยพบว่าปัจจัยสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 ปัจจัยเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยจะได้อธิบายรายละเอียดในส่วนต่อไปนี้

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย อันได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ทิศทางและเป้าหมายการดำเนินงานให้ชัดเจน การศึกษาพบว่า นโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไม่ได้มีการกำหนดกรอบของนโยบายที่ชัดเจนไว้ ในระยะแรกทำให้เกิดปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติเป็นอย่างมาก แม้อีกมาจะได้มีการกำหนดกรอบมาตรฐานของนโยบายตลอดจนเป้าหมายที่ชัดเจนขึ้นกว่า เดิมแต่ก็ยังคงมีความชัดเจนน้อยกว่านโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราและนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เพราะนโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองยังไม่ได้กำหนดกลยุทธ์และวิธีการในการบรรลุเป้าหมายที่ชัดเจน ต่างกับสิ่งนโยบายหลังซึ่งได้กำหนดมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างชัดเจน ทำให้เป็นประโยชน์ในการมอบหมายงาน การกำหนดภารกิจความรับผิดชอบของหน่วยงาน และระบบการประเมิน ผลการปฏิบัติงาน เมื่อนโยบายแต่ละนโยบายมีมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายชัดเจนไม่เท่า เทียบกัน จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายไม่เท่า เทียบกันด้วย ดังจะเห็นได้จากนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองซึ่งมีลักษณะงานที่มีขอบเขตกว้างขวางจำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนทั้งลักษณะงานและหน่วยงานที่รับผิดชอบจึงจะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันนี้จะได้มีการมอบหมายให้ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครอง และพัฒนาเป็นผู้รับผิดชอบในการประสานงานระดับอำเภอ แต่เนื่องจากการขาดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน จึงทำให้การมอบหมายงานให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ตามนโยบายนั้นเกิดปัญหาและอุปสรรคต่างกับนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราและนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ซึ่งมีการกำหนดกรอบและมาตรฐานที่ชัดเจน จึงสามารถมอบหมายให้หน่วยงานหลักในการรับผิดชอบอย่างแน่นอน สามารถใช้ระบบการควบคุมดูแลการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงประสบความสำเร็จค่อนข้างน่าพึงพอใจ

2. ทรัพยากร หมายถึง งบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือ และสิ่งจูงใจที่จะได้รับจากการปฏิบัติตามนโยบาย จากการศึกษาผู้วิจัยได้พบว่า นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา เป็นนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือ และแรงจูงใจเป็นอย่างยิ่ง ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เกิดปัญหาและอุปสรรคทั้ง เป็นแรงกระตุ้นให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดกำลังใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง ส่วนนโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณตลอดจนอุปกรณ์



และเครื่องมือใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่การดำเนินงานฝึกอบรมและเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนั้นจะต้องใช้งบประมาณและเครื่องมือเครื่องใช้จำนวนมาก เป็นค่า เหนือให้อำเภอจะต้องไปขอความร่วมมือและช่วยเหลือจากเอกชนซึ่งไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่ายนัก ทรัพยากรเพียงประการเดียวของนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองก็คือ แรงจูงใจแห่งความจงรักภักดีที่มีต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะถือกันว่า อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองได้นำมามาจากพระปฐมบรมราชโองการที่ว่า "เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม" นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลเป็นอีกนโยบายหนึ่งซึ่งไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านงบประมาณ และอัตราค่าจ้างปลัดอำเภออย่างเพียงพอ แต่ในด้านอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้นั้นปรากฏว่าในทางปฏิบัติ ปลัดอำเภอสามารถใช้จ่ายอุปกรณ์ร่วมกับการบริหารงานโดยปกติของที่ทำการปกครองได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของการนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติก็คือ การขาดอัตราค่าจ้างปลัดอำเภอ ทั้งปริมาณและคุณภาพตลอดจนขาดแรงจูงใจในการออกปฏิบัติงานเมื่อเปรียบเทียบกับเกษตร ตำบลหรือพัฒนากรซึ่งได้รับเบี้ยเลี้ยงและค่าเดินทางประมาณคนละ 1,000 บาทต่อเดือน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอนั้น แต่ละนโยบายได้รับการสนับสนุนในด้านทรัพยากรไม่เท่าเทียมกัน เป็นผลให้ความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายแต่ละประเภทไม่เท่าเทียมกัน นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราเป็นนโยบายที่จะได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรอย่างเต็มที่จึงไม่เกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรน้อยที่สุดจึงเกือบจะไม่สามารถดำเนินการได้เลยในอำเภอเวียงสระ ส่วนนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลนั้นเป็นงานในหน้าที่โดยเฉพาะของกรมการปกครองอยู่แล้ว ถึงแม้จะขาดงบประมาณและแรงจูงใจบางประการไป แต่ก็พยายามแก้ไข้ปัญหาและอุปสรรคจนสามารถปฏิบัติได้ถึงร้อยละ 60 ของเป้าหมาย

3. การสื่อสารระหว่างหน่วยงาน คือ การนำเนื้อหาของนโยบายไปให้ผู้ปฏิบัติได้รับทราบ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า ตนเองควรจะมีฐานะและบทบาทอย่างไรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่า การสื่อสารของนโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองในระยะแรกเป็นปัญหาอย่างถึงขั้นเป็นผลเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของนโยบาย และขาดหน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบที่รับผิดชอบโดยตรง และเนื่องจากนโยบายการพัฒนาตามแนวอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองมีเนื้อหากว้างขวาง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลง

แปลงวิถีชีวิตของบุคคล ชุมชน สังคม และประเทศชาติ การอาศัยช่องทางสื่อสารเพียง แต่หนังสือสิ่งการ โดยไม่มีการจัดทำคู่มือ แนวการปฏิบัติ หรือการสัมมนา หรือจัดทำเอกสารที่ผิ เนื้อหาอยู่ในแนวทางเดียวกันออกมา บ่อมทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสนและไม่แน่ใจในบทบาท ของตนเองจึงทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอไม่มีทิศทางที่แน่นอน ซึ่งต่างกับนโยบาย ลัง เล็งการปลูกยางพารา และนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ซึ่งมีกระบวนการ สื่อสารที่รวดเร็วชัดเจนและถูกต้อง และมีช่องทางในการสื่อสารหลายช่องทางอันได้แก่ หนังสือ สิ่งการ หนังสือคู่มือ วารสาร การอบรม การสัมมนา การไปปฏิบัติงาน จึงทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจ ฐานะและบทบาทของตนเองเป็นอย่างดี แต่อย่างไรก็ตามในกรณีการนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับ รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ นั้น จะต้องปฏิบัติงานส่วนหนึ่งร่วมกับหน่วยงานราชการอื่น ซึ่งลง ไปปฏิบัติงานในระดับตำบลเช่นเดียวกัน ดังนั้นถ้าต้องการให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ ก็จะต้องสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในระหว่างหน่วยงานที่ลงไปปฏิบัติการในระดับตำบลซึ่งใน อดีตที่ผ่านมา ยังไม่ได้ทำการสื่อสารอย่างเพียงพอ จึงมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะเห็นได้ว่าปลัดอำเภอจะสามารถปฏิบัติงานในด้านการให้บริการของที่ทำการปกครองและ การประชาสัมพันธ์ไปปฏิบัติได้ดี แต่จะมีปัญหาในด้านการประสานงานและติดตามผลการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในระดับตำบล ปัญหาในการสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ดังกล่าวส่งผลให้การนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติในปัจจุบัน ยังอยู่ในลักษณะกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง ทำให้เห็นนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล มีอุปสรรคในการประสานงานและการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ลงไปปฏิบัติงาน ในระดับตำบล

4. ลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ อันได้แก่ บรรทัดฐานและรูปแบบความ สัมพันธ์ภายในหน่วยงาน โครงสร้างของหน่วยงานและความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายพัฒนาตามแนวอุดมการณ์แผ่นดิน ธรรมแผ่นดินทอง ไปปฏิบัติ นั้นในระยะแรกอำเภอไม่ได้จัดตั้งหน่วยงาน หรือคณะกรรมการขึ้นมา รับผิดชอบในการประสานงาน เพราะในการสั่งการครั้งแรกมิได้มอบหมายให้อำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ โดยตรง แต่ให้เป็นผู้ประสานงานระหว่างหมู่บ้านกับสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เท่านั้น ต่อมา เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการขยายผลของ อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง จึงได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเผยแพร่อุดมการณ์แผ่นดินธรรม



แผ่นดินทองขึ้นในคณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) ซึ่งประสบปัญหาในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการขาดความชัดเจนของแนวนโยบาย ขาดทรัพยากร ตลอดจนเกิดจากจุดอ่อนของโครงสร้างการบริหารงานในระดับอำเภอ ซึ่งขาดเอกภาพในการบริหารและการประสานงาน คณะทำงานที่จัดตั้งขึ้นจึงยังไม่ได้แสดงบทบาทในการปฏิบัติงานแต่อย่างใด บทบาทในการปฏิบัติงานทั้งหมดจึงยังคงอยู่ที่ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาในฐานะเลขานุการของคณะทำงาน ซึ่งต่างกับนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราและนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ซึ่งมีหน่วยงานหลักในการปฏิบัติการอย่างแน่นอน สำหรับหน่วยงานมีหน้าที่ในการส่งเสริมการปลูกยางพารานั้น ถึงแม้จะมีถึง 3 หน่วยงาน แต่เนื่องจากได้มีการวางแผนประสานงานกันเป็นอย่างดีแต่ได้มีการกำหนดนโยบายมาแล้ว ดังนั้นหน่วยงานในพื้นที่จึงได้รับความละเลยในการติดต่อประสานงาน ส่วนนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลนั้น แม้ที่ทำการปกครองจะเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบแต่เนื่องจากงานปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นงานผสมผสานระหว่างงานประจำกับงานพัฒนาและเป็นงานที่ทำให้ปลัดอำเภอจะต้องใช้ความรู้ความสามารถ และระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นจากเดิม จึงทำให้เกิดปัญหาในด้านอัตราค่าจ้าง และคุณภาพของบุคลากรอยู่บ้าง ดังนั้นเมื่อมองนโยบายแต่ละนโยบายมีลักษณะของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการแตกต่างกัน ก็ย่อมทำให้ผลของการปฏิบัติงานแตกต่างกันออกไปด้วย ดังจะเห็นได้ว่านโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราจะประสบปัญหาน้อยมาก ในเรื่องหน่วยงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่เกิดปัญหาและอุปสรรค เช่นเดียวกับนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลจะเกิดปัญหาน้อยมากเช่นกัน ทั้งที่มีปัญหาในด้านอัตราค่าจ้างของปลัดอำเภอที่ไม่เพียงพอทั้งปริมาณและคุณภาพ แต่นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนั้นเนื่องจากในการปฏิบัติงานต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน เมื่อหน่วยงานประสานงานมีปัญหาในการปฏิบัติงานจึงส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรคอย่างมาก

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง อันได้แก่ ความต้องการของชุมชน สถานะทางเศรษฐกิจและเงื่อนไขทางสังคมในการตอบสนองต่อนโยบาย จากการศึกษาพบว่า นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เกิดขึ้นภายใต้เงื่อนไขทางสังคมและการเมืองที่มีแนวนโยบายพัฒนามากมายหลายประเภท จึงสร้างความสับสนให้กับราษฎรและผู้นำชุมชนเป็นอย่างมาก ในด้านข้าราชการเองก็ขาดความมั่นใจว่านโยบายนี้จะมั่นคงยั่งยืนหรือไม่ อีกประการหนึ่งแนวทางการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนั้นได้นำสิ่งที่ขัดแย้งกับวิถีชีวิตของราษฎรไปเผยแพร่ ซึ่งต้องเผชิญหน้ากับ อบาามุขทุกประเภทที่มีอยู่มากมายในชุมชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว



นี้จึงทำให้การตอบสนองของชุมชนต่อการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองอยู่ในระดับต่ำ เพราะหลังจากการอบรมแล้วระยะหนึ่ง สภาพชุมชนก็กลับคืนสู่สภาพเดิม เป็นสังคมที่มีการขัดแย้ง และมากไปตัวบอบาบายมุขต่างกับนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราอันเป็นอาชีพหลักของประชาชนในอำเภอเวียงสระ ประชาชนจึงตอบสนองต่อนโยบายเป็นอย่างดี เพราะในกรณีนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารานี้เกษตรกรชาวสวนยางจะได้รับผลประโยชน์โดยตรงและมองเห็นได้ในทันทีที่นำไปปฏิบัติเช่น สามารถเพิ่มรายได้จากการปลูกยางพันธุ์ดี ถึง 40% หรือสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการ รวมกลุ่มปรับปรุงคุณภาพยางแผ่นและรวมกลุ่มขายยางถึงประมาณ กิโลกรัมละ 50 สตางค์ เมื่อเป็นเช่นนี้การตอบสนองของชุมชนต่อการนำนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราซึ่งอยู่ในขั้นต้นมาก จะมีปัญหาที่เพียงแต่เจ้าของสวนยางขนาดเล็ก (ต่ำกว่า 6 ไร่) ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีและเกษตรกรสวนยางบางส่วนที่ยังยึดมั่นอยู่กับความเชื่อดั้งเดิมของตน แต่อย่างไรก็ตามโดยสรุปแล้วถือว่าเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของชุมชน ได้ตอบสนองและสนับสนุนการนำนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราไปปฏิบัติ ซึ่งคล้ายคลึงกับการนำนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ ที่สามารถทำให้ราษฎรประหยัดเวลา และค่าใช้จ่ายในการเดินทางมารับบริการถึงที่ว่าการอำเภอ นอกจากนั้นยังทำให้ราษฎรเกิดความมั่นใจและอบอุ่นใจในการเอาใจใส่ของทางราชการ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากพื้นที่ในอำเภอเวียงสระเคยเป็นพื้นที่ในเขตอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มาก่อน ดังนั้นจึงยังมีความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองระหว่างรัฐบาลกับประชาชนแฝงอยู่ ซึ่งจำเป็นที่ปลัดอำเภอจะต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติงาน และจะต้องเตรียมตัวให้พร้อมทั้งด้านความรู้ ความสามารถและมนุษยสัมพันธ์ ด้วยเงื่อนไขการตอบสนองจากชุมชนที่ต่างกันดังกล่าว จะเห็นได้ว่านโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จสูงสุดตามด้วยนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล และนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองตามลำดับ

6. การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ หมายถึง ทัศนคติ จิตใจของผู้ปฏิบัติและการคาดหวังต่อผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรและต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล นโยบายที่จะประสบความสำเร็จต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติให้การยอมรับและมีความปรารถนาที่จะนำไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบว่าในการนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัตินั้นได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติในระดับต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่ชัดเจนของนโยบายและข้อจำกัดที่มีมาถึงผู้ปฏิบัติตลอดจนการขาดแคลนทรัพยากรที่จะใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้



เป้าหมายของนโยบายแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองมุ่งจะให้ประชาชนและข้าราชการมีการพัฒนาด้านจิตใจให้เป็นบุคคลที่มีจริยธรรม วัฒนธรรม ลดละอบายมุข มีสติไม่หลงอยู่ในการพนันหรือสุราเมรัย ซึ่งขัดกับค่านิยมส่วนตัวของข้าราชการประจำคนหนึ่งของอำเภอเวียงสระ ข้าราชการกลุ่มนี้มีความเชื่อว่า โอกาสที่จะทำให้คนเลิกจากอบายมุขโดยเด็ดขาดนั้นเป็นไปไม่ได้และไม่มีโอกาสจะเกิดขึ้น จึงจะทำให้ความหวังที่มีต่อนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรม แผ่นดินทองอยู่ในระดับต่ำ ต่างกับนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา ซึ่งมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีทรัพยากรของนโยบายอย่างเพียงพอ มีการสื่อสารที่ชัดเจน และไม่ได้มุ่งหวังจะเปลี่ยนแปลงค่านิยมและบรรทัดฐานชีวิตของชาวบ้านและข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายจะได้รับผลตอบแทน ทั้งการพิจารณาความดีความชอบ การได้เบี้ยเลี้ยงและการยอมรับนับถือจากชาวบ้าน จึงทำให้ปฏิบัติตามดีล้นล้น นำนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราไปปฏิบัติสูงกว่านโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง และนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เพราะเมื่อประเมินถึงการล้นล้นของปฏิบัติตามนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลแล้ว กล่าวได้ว่าอยู่ในระดับปานกลาง อันเนื่องมาจากนโยบายบางส่วนคือ การให้บริการประชาชน ที่ทำการตำบล และการประชาสัมพันธ์ ผู้ปฏิบัติได้ให้การล้นล้นอย่างเต็มที่ ในขณะที่งานนโยบายและแผน งานด้านการประสานงาน ได้รับการล้นล้นในระดับต่ำอันเนื่องมาจากความไม่เข้าใจของหน่วยงานอื่นต่อนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล และงานเหล่านี้เป็นงานในเชิงวิชาการต้องใช้เวลาและข้อมูลจำนวนมาก ซึ่งปลัดอำเภอในฐานะผู้รับผิดชอบโดยตรงยังไม่ได้ปฏิบัติกันอย่างจริงจัง เป็นผลให้งานนโยบายและแผน ตลอดจนถึงงานการประสานงานในระดับอำเภอยังไม่บรรลุผลล้นความมุ่งหมายในการ เชื้ออำนาจประโยชน์กับประชาชน

#### การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเปรียบเทียบ : โอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์

จากการศึกษาและการวิเคราะห์ถึงปัจจัยของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอ เฉพาะนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา และนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ย้ำให้เห็นว่า ในขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะต้องคำนึงถึงการกำหนดมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน การมีทรัพยากรสำหรับนโยบายอย่างเพียงพอ มีการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่รวดเร็วถูกต้อง และชัดเจน หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการมีความพร้อมทั้งในด้านโครงสร้างและพฤติกรรมของหน่วยงาน

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เอื้ออำนวย ตลอดจนการได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติอย่างเต็มความสามารถ จากการวิเคราะห์นโยบาย 3 นโยบายที่ได้นำไปปฏิบัติที่อำเภอเวียงสระ ย้ำให้เห็นว่าแต่ละนโยบายมีปัจจัยสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน ในที่นี้จะได้นำปัจจัยดังกล่าวในแต่ละนโยบายมา เปรียบเทียบและวิเคราะห์ถึงโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันด้วย (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 4)

1. นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นนโยบายที่มีโอกาสในการบรรลุวัตถุประสงค์น้อยที่สุดเพราะการกำหนดมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจนในระดับปานกลาง มีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติต่ำที่สุด ความชัดเจน รวดเร็ว และถูกต้อง ของการสื่อสารระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับต่ำ ความพร้อมของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการอยู่ในระดับต่ำ ความสอดคล้องกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่ในระดับต่ำ และการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้างต้น เมื่อนำไปทดสอบกับผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงในอำเภอเวียงสระ ปรากฏว่าได้ผลสอดคล้องตอกัน เพราะตั้งแต่ปี 2528-2530 อำเภอเวียงสระไม่ได้จัดการฝึกอบรมราษฎรหรือข้าราชการหรือภาคเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ในรูปของโครงการที่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่จะพัฒนาหมู่บ้านหรือสังคมให้สอดคล้องกับอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เลย วันแต่ในระยะเดือนมกราคม 2531 เป็นต้นมา ได้มีการร่วมมือประสานงานกับหน่วยสันติมิตรที่ 425 สักการอบรมราษฎรตามโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองขึ้นโดยมีเป้าหมายทั้งหมด 9 หมู่บ้านจึงกล่าวได้ว่าด้วยนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง เป็นนโยบายที่ขาดความพร้อมในการที่จะนำไปปฏิบัติ จึงเป็นผลให้การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อยู่ในระดับต่ำดังกล่าว

2. นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา เป็นนโยบายที่มีโอกาสบรรลุวัตถุประสงค์มากที่สุดเนื่องจากการกำหนดมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความชัดเจน มีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับปานกลาง การสื่อสารระหว่างหน่วยงานมีความชัดเจน รวดเร็ว และถูกต้อง หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการมีความพร้อมทั้งด้านโครงสร้างและพฤติกรรม เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเอื้ออำนวยและได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ ซึ่งเมื่อนำผลการวิเคราะห์ข้างต้นไปทดสอบกับผลการปฏิบัติงานที่



แสดงการเปรียบเทียบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย				ทรัพยากร				การสื่อสารระหว่างหน่วยงาน				สัมพันธภาพงาน				เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง				การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
นโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง			/		/																				
นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา																									
นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล																									

- หมายเหตุ 1. การประมาณค่า 1,2,3,4 ในที่นี้กำหนดให้ 1 ต่ำสุด 2 ต่ำ 3 ปานกลาง 4 ต
2. การประมาณค่าในที่นี้ไม่มีค่าอย่างเด่นชัดแต่เป็นการประมาณค่าจากดุลยพินิจของผู้วิจัย เพื่อต้องการชี้ให้เห็นภาพเชิงเปรียบเทียบระหว่างนโยบายทั้งสามพอสังเขป

เกิดขึ้นจริง ก็เห็นได้ว่ามีความถูกต้องสอดคล้องกัน ดังจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันสำนักงานกองทุน  
ส่งเสริมการทําล้างยางมีส่วนยางในความดูแลทั้งสิ้นประมาณ 15,000 ไร่ สำนักงานเกษตร  
อำเภอซึ่งรับผิดชอบในการส่งเสริมการรวมกลุ่ม ปรับปรุงคุณภาพยางแผ่นและขยายยาง มีกลุ่ม  
ปรับปรุงคุณภาพยางแผ่นและกลุ่มขยายยางใน 13 หมู่บ้าน รวม 12 กลุ่ม มีสมาชิกจำนวน 450  
ครัวเรือน ไม้หนักยางที่ขายในรอบ 6 เดือนหลังของปี 2530 มีไม้หนัก 741,684 กิโลกรัม  
คิดเป็นมูลค่า 14,434.794 บาท (หนังสือที่ ลฎ 1210/820 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2531)

3. นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล เป็นนโยบายที่มีโอกาสบรรลุวัตถุประสงค์  
ประสงค์ในระดับปานกลาง เนื่องจากการกำหนดมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความ  
ชัดเจนแต่มีทรัพยากรสำหรับนโยบายที่ต่ำมาก ความชัดเจน รวดเร็ว และถูกต้องของ  
การสื่อสารระหว่างหน่วยงานอยู่ในระดับปานกลาง ความพร้อมของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการอยู่  
ในระดับปานกลาง ความสอดคล้องกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอยู่ในระดับ  
ปานกลาง การสนับสนุนของผู้ปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งเมื่อนำผลการวิเคราะห์ข้างต้น  
ไปทดสอบกับผลการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริง จะเห็นได้ว่ามีความถูกต้องสอดคล้องกัน ดังจะเห็น  
ได้ว่าปลัดอำเภอส่วนใหญ่จะไปประชุมประจำเดือนในหมู่บ้านและนำบริการออกไปบริการประชาชน  
ในตำบลหมู่บ้านเดือนละ 2 ครั้งจริง แต่ไม่ได้ทำแผนปฏิบัติการ และรายงานผลอย่างจริง  
จังโดยเฉพาะงานประสานงาน งานนโยบายและแผนตลอดจนงานตรวจสอบติดตามผลโครงการ  
ต่าง ๆ ในเขตตำบลแทบไม่ได้ทำเลย (ดูรายละเอียดในหนังสือด่วนมากที่สุดที่ ลฎ 1216/1513  
ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2530, หนังสือที่ ลฎ 1216/2057 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2530)

#### สรุปผลการศึกษาวิจัย

จากผลการวิจัยการนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองนโยบาย  
ส่งเสริมการปลูกยางพารา และนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติในระดับ  
อำเภอ กรณีอำเภอเวียงสระ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้



### 1. ผลการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการวิจัยพบว่า นโยบายที่มีความพร้อมในการนำไปปฏิบัติจะต้องมีองค์ประกอบของปัจจัยต่าง ๆ 6 ปัจจัยอย่างครบถ้วนซึ่งได้แก่ มีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน มีทรัพยากรสำหรับนโยบายอย่างเพียงพอ มีกระบวนการสื่อสารระหว่างหน่วยงานอย่างรวดเร็ว ถูกต้องและชัดเจน มีการกำหนดหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการที่มีความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสอดคล้องกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของท้องถิ่นที่นำนโยบายไปปฏิบัติและได้รับการสนับสนุนจากผู้นับถือตามนโยบาย ซึ่งผลจากการวิจัยนโยบาย 3 นโยบายที่นำมาศึกษาพบว่า แต่ละนโยบายได้รับการสนับสนุนจากปัจจัย 6 ประการในระดัที่แตกต่างกัน (โปรดพิจารณารายละเอียดในตารางที่ 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยขาดความพร้อมของปัจจัยที่สนับสนุนการนำไปปฏิบัติดังกล่าว ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งมีโอกาสที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ยาก ดังจะเห็นได้จากนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา ซึ่งเป็นนโยบายที่มีปัจจัยสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างครบถ้วน แม้จะได้ดำเนินการผ่านหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคส่วนหนึ่ง หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางส่วนหนึ่ง และหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจอีกส่วนหนึ่ง แต่ก็สามารถนำไปปฏิบัติจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ในขณะที่นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล แม้จะมีที่ทำการปกครองเป็นหน่วยงานหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงหน่วยงานเดียว แต่ต้องประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากมาย อันเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรอันเป็นปัจจัยสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญปัจจัยหนึ่งนั่นเอง

### 2. ผลการศึกษาเกี่ยวกับความพร้อมของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การพิจารณาความพร้อมของหน่วยงานในที่มีความหมาย 2 ประการในประการแรกหมายถึงความพร้อมของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในประการที่สองหมายถึง ความพร้อมของโครงสร้างและแบบแผนการบริหารงานของอำเภอเมื่อพิจารณาว่าอำเภอคือ จุดศูนย์กลางของหน่วยราชการทั้งหมดที่เข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ และเป็นหน่วยงานที่ต้องรับนโยบาย โครงการ ตลอดจนบริการทุกชนิดของรัฐบาลเพื่อส่งต่อไปให้ถึงมือประชาชน ดังนั้นปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอบรรลุเป้าหมาย คือ การจัดการที่มีความคล่องตัวในการปรับปรุงงาน และหน่วยงานให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายที่รัฐบาลต้องการให้อำเภอนำไปปฏิบัติ ผลจากการวิจัยพบว่า

2.1 หน่วยงานจะมีความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้ามาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทรัพยากรของนโยบาย ตรงกับลักษณะโครงสร้างและภาระหน้าที่ของหน่วยงานหรือเป็นสิ่งที่หน่วยงานนั้นได้ถือปฏิบัติมาเป็นเวลานาน ดังจะเห็นได้จากกรณีการนำนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราไปปฏิบัติ ซึ่งได้มีการกำหนดปัจจัยสนับสนุนนโยบายอย่างครบถ้วน และหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติก็เป็นการปฏิบัติตามภารกิจดั้งเดิมของหน่วยงาน มีขอบเขตการปฏิบัติงานที่แน่นอน หรือในกรณีนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล การนำบริการจากที่ว่าการอำเภอไปบริการประชาชน เป็นภารกิจดั้งเดิมของหน่วยงาน จึงไม่เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่งานนโยบายและแผนจะมีปัญหาในการปฏิบัติเป็นอย่างมาก เพราะเป็นงานใหม่ นอกเหนือจากภารกิจแต่ดั้งเดิมของปลัดอำเภอ

2.2 หน่วยงานจะเกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีที่มีนโยบายนั้น มีวัตถุประสงค์ไม่ตรงกับภาระหน้าที่ของหน่วยงาน และจะเป็นปัญหามากยิ่งขึ้น ถ้าการปฏิบัติงานนั้นหน่วยงานจะต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะลักษณะการจัดหน่วยงานในระดับอำเภอในปัจจุบันมีปัญหาทั้งในด้านโครงสร้างและด้านการบริหาร รวมทั้งขาดหน่วยงานกลางในการวางแผนและประสานงาน ขาดศูนย์บัญชาการที่สามารถปรับเปลี่ยนแผนงาน โครงการบุคลากร ระหว่างหน่วยงานที่เข้ามาปฏิบัติงานในระดับอำเภอ การบริหารงานของอำเภอในปัจจุบันจึงขึ้นอยู่กับแนวนโยบายของแต่ละหน่วยงาน โดยที่หน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเข้ามาปฏิบัติงานในระดับอำเภอต่างก็ยึดถือภารกิจและแนวนโยบายที่กระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดกำหนดให้เป็นหลักในการปฏิบัติ ดังนั้นเป้าหมายของการปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานจึงเป็นไปเพื่อสนองตอบต่อเป้าหมายระดับกระทรวง ทบวง กรม ของตนโดยให้ความสำคัญกับปัญหาที่เผชิญหน้าในพื้นที่ค่อนข้างน้อย ด้วยเหตุนี้การบริหารงานของอำเภอซึ่งมีหน่วยงานหลายหน่วยงานมาปฏิบัติงานร่วมกัน จึงมีเป้าหมายการปฏิบัติงานในหลายทิศทาง การขาดแคลนศูนย์บัญชาการที่อำนาจในการปรับเปลี่ยนแผนงานและโครงการตลอดจนการขาดหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่วางแผนและประสานงานระหว่างหน่วยงานดังกล่าวนั้น ได้ส่งผลให้การนำนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัติประสบปัญหาและอุปสรรค เพราะไม่สามารถประสานงานตลอดจนปรับโครงการและแผนงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 8 หน่วยงาน ให้สอดคล้องกันภายใต้อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองได้ ความร่วมมือที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงความร่วมมือของหัวหน้าหน่วยงานในการ เป็นวิทยากรของการฝึกอบรม ไม่ใช่ความร่วมมือของหน่วยงาน ซึ่งต้องมีการปรับแผนโครงการ ให้สอดคล้องกับการนำนโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองไปปฏิบัติ





จึงเห็นว่าลักษณะการคัดง้างการของอำเภอในปัจจุบัน ไม่เชื่ออำนาจให้การนำนโยบายที่มีวัตถุประสงค์ไม่ตรงกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือต้องการความร่วมมือจากหลายหน่วยงานไปปฏิบัติ เพราะอำเภอขาดอำนาจในการปรับโครงการและรูปร่างของหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกรอบของนโยบายดังกล่าว

3. ผลการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการวิจัยพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 3 ประการคือ

3.1 ความพร้อมของนโยบาย ซึ่งหมายถึงความพร้อมในด้านปัจจัยที่สนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการกำหนดนโยบายจะต้องนำเอาปัจจัยดังกล่าวมาเป็นหลักในการพิจารณา รัฐบาลไม่ควรจะกำหนดนโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมา โดยขาดการพิจารณาถึงความพร้อมของปัจจัยสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติดังจะเห็นได้จากปัญหาและอุปสรรคของนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทองที่ได้วิเคราะห์ไปแล้ว

3.2 ความพร้อมของหน่วยงาน หน่วยงานจะต้องมีความพร้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง นโยบายที่ตรงกับภาระหน้าที่ดั้งเดิมของหน่วยงาน และนโยบายซึ่งมีวัตถุประสงค์ไม่ตรงกับภาระหน้าที่ดั้งเดิมของหน่วยงาน ตลอดจนนโยบายซึ่งต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานหลายหน่วยงาน

3.3 ความพร้อมของบุคลากร นโยบายแต่ละประเภทต้องการ บุคลากรที่มีความพร้อมต่างกัน เช่นนโยบายแผ่นดินธรรมแผ่นดินทองต้องการคนที่มีจริยธรรมไม่ยุ่งเกี่ยวกับอบายมุขเป็นคุณลัทธิพิเศษ นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลต้องการคนที่เหมาะสมสำหรับการเป็นนักบริหารการพัฒนาสนใจงานในเชิงวิชาการ นโยบายส่งเสริมการปลูกยางพาราต้องการคนที่มีความสามารถในการประชาสัมพันธ์และ ผู้มีความรู้ประสบการณ์ในเรื่องยางเป็นอย่างดี นอกจากคุณลัทธิพิเศษเฉพาะตามลักษณะของนโยบายแล้ว ยังต้องการบุคคลที่มีอุดมการณ์มีประสบการณ์เข้าใจขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่น ดังนั้นถ้ารัฐบาลต้องการจะผลักดันให้นโยบายใดนโยบายหนึ่งบรรลุเป้าหมาย ก็จำเป็นต้องบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณลักษณะเหมาะสมลงไปปฏิบัติหน้าที่ จะทำให้เกิดการสนับสนุนการปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างเข้มแข็ง

### ข้อเสนอแนะ

แนวทางการแก้ไขปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอเพื่อให้อำเภอให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายนั้น แยกได้เป็น 2 ส่วนคือ การแก้ไขปรับปรุงในระยะสั้น และการแก้ไขปรับปรุงในระยะยาว การแก้ไขระยะสั้นจะเป็นการแก้ไขและปรับปรุงในแนวนโยบายที่นำมาเป็นกรณีศึกษา ซึ่งทางราชการสามารถดำเนินการได้ในทันที ส่วนการแก้ไขในระยะยาวเป็นการแก้ไขที่ต้องใช้เวลาและขั้นตอนมากโดยจะเกี่ยวข้องกับการแก้ไขระเบียบข้อบังคับและกฎหมายเป็นสำคัญ

### การแก้ไขปรับปรุงในระยะสั้น

1. จะต้องทำให้อุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง มีความชัดเจนทั้งอุดมการณ์ หลักการ แนวปฏิบัติ ทั้งในระดับรัฐบาล ผู้กำหนดนโยบาย และระดับปฏิบัติการ (Policy Implementater) และจะต้องมีแผนงานและโครงการที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทั้งในแง่มาตรฐานและรูปธรรม
2. ในการนำนโยบาย พัฒนามาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง และนโยบาย ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบลไปปฏิบัติ จะต้องมีการคัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. บุคลากรที่ทำหน้าที่ ผูกอบรมในโครงการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง จะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการใช้วาทศิลป์และเข้าใจพฤติกรรมของบุคคล เพื่อกระตุ้นให้ผู้เข้ารับการอบรมมีความเห็นและความเข้าใจในอุดมการณ์ ประการสำคัญก็คือ ต้องเป็นผู้ที่มีจริยธรรม และปลอดจากอบายมุข
4. หน่วยงานของรัฐทุกระดับ และหน่วยงานเอกชนหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ควรจะได้มีโอกาสพบปะ แลกเปลี่ยนทัศนคติ และความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเป้าหมาย แนวทางในการฝึกอบรมร่วมกัน
5. การริเริ่มนโยบายซึ่งแตกต่างไปจากภาระหน้าที่ดั้งเดิมของหน่วยงานจะต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย มีความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านคุณสมบัติเฉพาะที่เหมาะสมกับนโยบายแต่ละประเภท คุณสมบัติทางอุดมการณ์ และความตั้งใจ ตลอดจนวิชาความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่มีขอบเขต



กว้างขวาง และต้องการความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน เช่น นโยบายการพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง นโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ควรมีแผนแม่บทขึ้นมากำหนดกรอบและโครงการพัฒนาบุคคลให้เหมาะสม

6. ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ต้องมีแผนปฏิบัติการทั้งในระดับผู้บริหาร และระดับนักปฏิบัติการ รวมทั้งมีศูนย์บัญชาการในระดับอำเภอ ซึ่งมีอำนาจในการวางแผน ควบคุมประสานงานรวมทั้งประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว ในกรณีนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ถ้ามีการกำหนดแผนปฏิบัติการในระดับผู้บริหาร และระดับนักปฏิบัติการรวมทั้งมีศูนย์บัญชาการในระดับอำเภอแล้ว ก็จะสามารประสานกิจกรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกันภายในกรอบของอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง

#### การแก้ไขปรับปรุงในระยะยาว

##### 1. ปรับปรุงการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน การสนับสนุนในด้านทรัพยากรอย่างเพียงพอ การติดต่อสื่อสาร เพื่อให้หน่วยปฏิบัติการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความชัดเจน รวดเร็ว และถูกต้อง หน่วยปฏิบัติการมีความพร้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นมีความเหมาะสมกับเงื่อนไขทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมืองและต้องคำนึงถึงการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ ด้วยการกำหนดนโยบายที่ไม่คำนึงถึงปัจจัยสนับสนุนเหล่านี้จะทำให้เกิดความล้มเหลวในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังเห็นได้ในกรณีนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง อดีงผลการวิจัยพบว่าปัจจัยทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมือง เป็นปัจจัยกระตุ้นที่ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน ดังจะเห็นได้จากนโยบายส่งเสริมการปลูกยางพารา และนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ซึ่งประชาชนจะมาติดต่อขอรับบริการด้วยตัวเองถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ได้ออกไปให้บริการภายนอกสำนักงาน ดังนั้นในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลนอกจากจะคำนึงถึงปัจจัยทั้ง 6 ประการดังกล่าวแล้ว ปัจจัยเศรษฐกิจสังคมและการเมืองความต้องการของชุมชนจะเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้นหมายถึงว่ารัฐไม่ควรจะกำหนดนโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมาเพื่อประกาศใช้ทั้งประเทศ แต่ควรคำนึงว่านโยบายประเภทใดควรใช้ทั้งประเทศ นโยบายใดควรใช้เฉพาะที่ ในการประเมินผลก็เช่นกัน เกณฑ์ในการประเมินผลควรแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ด้วย

เช่นกัน

2. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการ เพื่อให้เกิดเอกภาพทางการบริหาร ผลจากการวิจัยชี้ให้เห็นว่าในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในระดับอำเภอ รัฐบาลจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ของหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย กรณีนโยบายพัฒนาตามอุดมการณ์แผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง และนโยบายปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบประจำตำบล ไม่สามารถดำเนินการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็เพราะว่าอำเภอไม่สามารถสร้างระบบการประสานงานภายในอำเภอขึ้นได้ การปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานจะยึดถือนโยบายของผู้บังคับบัญชาในระดับสูงเป็นหลัก ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการในระดับอำเภอให้มีระบบการประสานงานขึ้นรวมทั้งให้นายอำเภอมีอำนาจการปกครองบังคับบัญชาสั่งการ เกี่ยวกับแผนและโครงการที่รัฐได้กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานร่วมกัน และมีอำนาจโยกย้ายสับเปลี่ยนพิจารณาให้ความดีความชอบ ตลอดจนการลงโทษข้าราชการที่ปฏิบัติงานภายใต้แผนงานและโครงการที่รัฐบาลได้กำหนดแล้ว

#### การศึกษาวิจัยที่ควรทำต่อไป

การศึกษาริวิจัยครั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหามากหลายประการ บางเรื่องมีความแจ่มชัดในตัวเอง บางเรื่องจำเป็นต้องทำการศึกษาริวิจัยเพิ่มเติมในรายละเอียด จึงจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางในการแก้ปัญหาระยะยาวซึ่งมีประเด็นที่สมควรจะจัดทำการศึกษาริวิจัยเพิ่มเติมดังนี้

1. ควรศึกษาเรื่องการนำนโยบายอื่น ๆ ไปปฏิบัติในระดับอำเภอ เนื่องด้วยผู้วิจัยมีข้อจำกัดในด้านเวลาและงบประมาณจึงสามารถศึกษาได้เพียง 3 นโยบาย ทำให้ผลที่ได้จากการวิจัยไม่สามารถครอบคลุมนโยบายทั้งหมดได้ จึงควรที่จะมีการศึกษาถึงการนำนโยบายอื่น ๆ ไปปฏิบัติในระดับอำเภอเพิ่มเติม
2. ควรศึกษาถึงปัจจัยหลักที่ทำให้การนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่าลักษณะทาง เศรษฐกิจสังคมและการเมือง เป็นเงื่อนไขสำคัญ แต่เนื่องจากเป็นผลสรุปจากการศึกษาในอำเภอเดียว จึงน่าจะมีการศึกษาเพิ่มเติมในพื้นที่อื่นด้วย
3. ควรศึกษาเรื่องรูปแบบการประสานงานที่เหมาะสมในระดับอำเภอ ในปัจจุบัน ปัญหาเรื่อง การประสานงานและเอกภาพของการบริหาร เป็นปัญหาสำคัญในการบริหารงานของ



รัฐในระดับอำเภอ ดังจะเห็นได้จากການຳນາຍໂບາຍພັດທະນາຕາມອຸຕະມະກາຣ໌ແຜ່ນດິນຮຽນແຜ່ນດິນທອງ  
ແລະນະໂບາຍປັດທະນາເອກະຊົນຮັບຜິດຊອບປະຊາຊົນໄປປຸກປັດດັ່ງໄດ້ກ່າວແລ້ວ ຈຶ່ງນຳສົນໃຈວ່າ ເຮົາ  
ຄວນມີຮູບແບບການປະລິານງານປະເທດໄທ ຈຶ່ງຈະມີປະສິດທິຮາກ ແລະເປັນທີ່ຍອມຮັບຂອງໜ່ວຍຮາຍຮາກ  
ທີ່ລ່ງໄປປຸກປັດຶງານໃນຮະດັບເອກະຊົນ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย