

บทความที่ : 2
Article :

กระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหาคความยากจนไปปฏิบัติ
ขององค์กรภาครัฐในจังหวัดกาฬสินธุ์

Adapting Poverty Solving Policy
Implementation to Suit Local Government
Organization in Kalasin Province

บัญชา บุตธวานากุล* และวิยุทธ์ จำรัสพันธ์**

Bancha Bhutwanakul, Viyouth Chamruspanth

*

นักศึกษาปริญญาตรีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.E-Mail: bbhutwanakul@yahoo.com

**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

บทคัดย่อ

บทความนี้วัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐในจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งอาศัยระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Method) สัมภาษณ์ผู้บริหาร และสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 28 คน โดยมีข้อคำถามว่า รัฐและองค์กรภาครัฐมีภารกิจหลักในการพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้า แต่ช่วงครึ่งศตวรรษมาแล้ว “ทำไมคนจนยังคงจนอยู่” ทั้งๆ ที่การแก้ปัญหาความยากจนขององค์กรดังกล่าวมีหลักการและกระบวนการลงมือปฏิบัติ และติดตามประเมินผลนโยบายในทุกขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง ผลการวิจัยพบว่า องค์กรภาครัฐระดับท้องถิ่นของจังหวัดมีการจัดแผนพัฒนา ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่มีคำสั่งจากนโยบายจากเบื้องบน กล่าวคือ 1. มีการวางแผนการนำนโยบาย 2. การนำแผนไปปฏิบัติ และ 3. การรายงานการประเมินและติดตาม แต่ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนก็เกิดจากระบบโครงสร้างของส่วนราชการทั้งตัวผู้บริหารเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นโยบาย แผนงานและโครงการในการไปปฏิบัติที่มีความแตกต่างระหว่างหลักการเชิงนโยบายกับภาคปฏิบัติจริงที่ทั้งสองอย่างต่างมีข้อจำกัดในตัวเอง

คำสำคัญ: การนำนโยบายไปปฏิบัติ; ความยากจน; องค์กรภาครัฐ

Abstract

This abstract was analyzed from many literatures review to adapt poverty using policy to suit Kalasin Local Government Organizations. The real actions and results observation continuously by Qualitative Method. There was an interview for administrator and focus group with 28 sample group members to gather problems of poverty. There was one question that the government and its organization had taken society development actions for half century but why poverty still exists. However,

The result showed that local government organizations in Kalasin Province set development plans. Those plans had vision, responsibility and strategy that lead to clear policy action. The action must certainly follow orders. That is to say: 1 planning to implement the policy 2 Policy Implementation and 3 have to evaluation and monitoring. However, such problems stemmed from government's policy structure related to administrator and those who took actions on policy, plan and projects. In fact, some policy had no possibility to commit real for having some limited aspects.

Key word: Policy Implementation; poverty; Government organizations

บทนำ

ความยากจนเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยมาโดยตลอด แม้ว่ารัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศจะมีนโยบายและมาตรการต่าง ๆ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหานี้ให้หมดสิ้นไปได้ อาจเป็นเพราะปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้ แต่ด้วยบทบาทของรัฐที่ผ่านมาจึงรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง จึงทำให้การแก้ไขปัญหาโดยไม่ต้องโทษความต้องการของประชาชน อันเนื่องจากสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ และค่านิยมแตกต่างที่ถูกเหมารวมเป็นแบบเดียวกัน จึงเห็นว่า คนจนและความยากจนได้กระจายอยู่ในทุกภูมิภาคของไทย โดยเฉพาะจังหวัดในภาคอีสานเป็นภาคหนึ่งที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุด (เนื้อที่ 168,854 ตารางกิโลเมตร) จึงเป็นแหล่งรวมของคำว่า “ที่สุด” มีสภาพแห้งแล้งที่สุดเป็นแหล่งปลูกอ้อย และข้าวพันธุ์หอมมะลิใหญ่ที่สุด มีประชากรมากที่สุด และยังเป็นภูมิภาคที่ยากจนที่สุดอีกด้วย

รายงานสถานการณ์ด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำของไทย ภาคอีสานได้ตอกย้ำถึงโครงสร้างเศรษฐกิจที่เป็นสาเหตุสำคัญของความยากจนที่ล้าหลังแล้วยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทั้งรายได้ โอกาส และการเข้าถึงบริการสาธารณะ (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2555 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557) รวมถึงผลการติดตามความคืบหน้าของการดำเนินมาตรการ และโครงการพัฒนาของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ปรากฏว่า คนจนส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในกลุ่มอาชีพเกษตรกรรม แม้ว่าช่วงระยะหลังๆ ข้อมูลดังกล่าวจะชี้ว่าความยากจนในทุกๆ ภูมิภาคมีแนวโน้มลดลง แต่ในส่วนของภาคอีสานซึ่งพื้นที่ที่อยู่ในชนบทยากจน (ภาคอีสานสัดส่วนคนจนร้อยละ 13.3 ของประชากรในภาค และเป็นคนจนคิดเป็นร้อยละ 59.2 ของคนจนทั้งประเทศ ในพื้นที่รองลงมาภาคเหนือก็มีสัดส่วนคนจนร้อยละ 10.5 ของประชากรในภาคหรือคิดเป็นร้อยละ 25.3 ของคนจนทั้งหมด) ซึ่งดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) รายได้ในภาคอีสานจังหวัดที่รายได้ประชาชาติเฉลี่ยน้อยที่สุด และยังมีฐานะยากจนที่ต่อเนื่องติดต่อกันในหลายพื้นที่ เช่น กาฬสินธุ์ ศรีสะเกษ และบุรีรัมย์ตามลำดับ (คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ, 2555 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2557 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2555 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2557)

อย่างไรก็ตาม กาฬสินธุ์เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีประชากรส่วนใหญ่ทำอาชีพเกษตรกรรม สภาพคร่ำเหือดที่ยากจนได้กระจายไปในเขตเมืองและชนบทที่ปัญหาควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน (กรณีพิเศษ) ข้อมูลจากศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติของจังหวัด (ศตจ.) รายงานสรุปผลการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนในปี 2547 ปรากฏว่า จังหวัดกาฬสินธุ์เป็นพื้นที่ที่มีผู้ลงทะเบียนไว้กับศูนย์ปฏิบัติการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ พบปัญหาสำคัญได้แก่ ปัญหาหนี้สิน ปัญหาที่ดินทำกิน ปัญหาคนจนไม่มีที่อยู่อาศัย ปัญหานักเรียน ปัญหาการมีงานทำ และปัญหาการถูกหลอกลวงตามลำดับ (สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดกาฬสินธุ์, 2558) ซึ่งปัญหาหนี้สินเป็นปัญหาการมีรายได้ และค่าใช้จ่ายภายในครัวเรือนที่ไม่เพียงพอ และภาวะประชากรที่เพิ่มมากขึ้นพร้อมกับปัญหาภัยแล้งตามธรรมชาติที่ทำให้เกิดปัญหาที่ดินทำกิน และแหล่งอาหารที่สมบูรณ์ตามมา แม้จะเข้าใจโดยทั่วไปว่ากาฬสินธุ์เป็นเมืองน้ำดำที่มีความอุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ มีเนื้อที่เพาะปลูกทางเกษตรร้อยละ 59.97 จากพื้นที่ประมาณ 6,946.744 ตารางกิโลเมตร การทำการเกษตรส่วนใหญ่ คือ ปลูกข้าว อ้อย มันสำปะหลัง และยางพารา โดยรายได้หลักของเกษตรกรเฉลี่ยเพียงร้อยละ 23.37 ซึ่งถือว่าน้อยมาก (แผนพัฒนาจังหวัดกาฬสินธุ์, 2559) ในด้านการพัฒนาจังหวัดก็ได้มีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนภาคประชาชนที่จะคอยขับเคลื่อนให้ทุกคนมีคุณภาพชีวิตสู่การอยู่ดีมีสุข โดยงานศึกษาชิ้นนี้จึงมุ่งชี้ไปที่ปรากฏการณ์ทางการบริหารขององค์กรภาครัฐ ในการขับเคลื่อนนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติ ประกอบด้วยหน่วยงานราชการที่กระจายอยู่ทั่วทั้งจังหวัด โดยแต่ละองค์กรซึ่งล้วนแต่มีภารกิจหลักที่ต้องดำเนินแผนงาน และโครงการภายใต้กรอบนโยบายแห่งชาติ กล่าวคือ จังหวัดจึงมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติและปรับให้เข้ากับบริบทพื้นที่ของสังคมที่ตนเอง โดยไม่ทิ้งกรอบนโยบายเดิม และเพื่อให้เกิดผลปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมเชิง

พื้นที่การดำเนินการนั้นจะต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งการแปลงนโยบายจะต้องผ่านกระบวนการทางนโยบายในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public policy making) หรือแผนนโยบายแล้ว เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โครงการแก้ปัญหาสังคมและความยากจน เป็นต้น จังหวัดมีหน้าที่แปลงเนื้อหาสาระทางนโยบายเพื่อให้เหมาะสมกับบริบทของตนเองที่เรียกว่า “แผนพัฒนาจังหวัด”

เมื่อพิจารณาถึงบทบาท และหน้าที่ขององค์กรภาครัฐในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และการแก้ปัญหาสังคม ในเป้าหมายหลักๆ ก็คงจะต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาความเดือดร้อน และความต้องการของคนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ซึ่งก็คือ กลุ่มคนที่เป็นคนจนเป็นลำดับแรก ๆ มากกว่าภารกิจอื่น ๆ เพราะเป็นปัญหาความเดือดร้อนที่มีมาอย่างต่อเนื่อง แต่ซ้ำร้ายกว่านั้นแผนพัฒนาจังหวัดฉบับต่างๆ ที่ผ่านมามพบว่า การแก้ปัญหาความยากจนไม่ปรากฏการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการวางยุทธศาสตร์การพัฒนา กลับกลายเป็นว่า การแก้ปัญหาความยากจนดังกล่าวมักเป็นโครงการที่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลแห่งชาติที่โครงการนั้นจะถูกส่งลงมาพร้อมๆ งบประมาณ และพวกเขาจะคอยดูว่าโครงการแก้ปัญหาความยากจนนั้นจะเข้าข่ายในยุทธศาสตร์ใดในแผนพัฒนาที่ได้จัดทำ และเพื่อการรายงานและเสนอของบประมาณในรอบปีงบประมาณต่อไป แม้ว่าแผนพัฒนาฯ และโครงการที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องดังกล่าว จึงไม่อาจสามารถที่จัดความยากจนและยังคงดำรงอยู่ จึงทำให้เกิดข้อถกเถียง (Critical Issue) ในการตั้งคำถามเกี่ยวกับกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติโดยองค์กรภาครัฐในจังหวัดกาฬสินธุ์มีกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ปัญหาความยากจนอย่างไร และกระบวนการพื้นฐานเกี่ยวกับการน่านโยบายไปปฏิบัติเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาอย่างไร

คำถามวิจัย

การน่านโยบายการแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติในจังหวัดกาฬสินธุ์มีกระบวนการเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษากระบวนการการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์

วิธีดำเนินการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย การวิจัยนี้เป็นการเลือกใช้ข้อมูลพื้นฐานด้านการกระจายตัวของความยากจนในพื้นที่ที่มีครัวเรือนยากจนมากที่สุด (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2559) ใช้ระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) และสนทนากลุ่ม จำนวน 28 คนที่เป็นตัวแทนผู้บริหารองค์กรภาครัฐในการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติ และกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัตินโยบายในพื้นที่

การทดสอบความตรง (Validity) และเที่ยงตรง (Reliability) ของข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์แบบสามเส้า (Triangulation) จากแหล่งข้อมูลหลายแห่งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ตรวจสอบความถูกต้องหลาย ๆ ครั้ง ซึ่งในแต่ละครั้งของการเก็บข้อมูล มีการสอบถามข้อมูลด้วยการถามคำถามเดิมในเวลาที่แตกต่างกัน แต่เปลี่ยนเป็นกรอกข้อความ หรือการปรับคำถามใหม่ในการสัมภาษณ์อาสาสมัคร การหาสมมติเหตุการณ์ที่ยังไม่เกิด เพื่อให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงทัศนะให้มากที่สุด การตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับระหว่างผู้บริหารกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในองค์กร รวมทั้งการบันทึกจากภาคสนามแบบวันต่อวัน เพื่อป้องกันการคลาดเคลื่อนของข้อมูล การให้ที่ปรึกษา และผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องของเนื้อหา จนเกิดความเที่ยงตรงของข้อมูลได้ (Creswell and Clark, 2007)

ขอบเขตการวิจัย

ด้านเนื้อหา การวิจัยครั้งนี้ศึกษาประเด็นการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐใน 2 ระดับ คือ ระดับมหภาค (Macro

Implementation) แนวทางปฏิบัติที่เป็นแผนชาติ เช่น นโยบายแก้ปัญหาคความยากจน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการแก้ปัญหาคความยากจน เป็นต้น และระดับจุลภาค (Micro Implementation) นโยบายที่ถูกถ่ายทอดให้องค์กรระดับล่าง (จังหวัด) รับแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ ขององค์กรแต่ละองค์กร ทั้งโครงสร้าง การบริหารองค์กร การวางแผนพัฒนา การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลของการดำเนินงานองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาคความยากจนในจังหวัดกาฬสินธุ์

ด้านกลุ่มเป้าหมาย มุ่งศึกษาถึงกลุ่มผู้บริหารองค์กรภาครัฐที่มีภาระหน้าที่ในแปลงนโยบายและดำเนินการนำนโยบายแก้ปัญหาคความยากจนไปปฏิบัติ และผู้เจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวน 28 คน พื้นที่อำเภอฆ้องชัย จังหวัดกาฬสินธุ์

แนวคิดทฤษฎีด้านความยากจน นโยบาย และตัวแบบการนำนโยบาย แก้ปัญหาคไปปฏิบัติ

1. **ด้านความยากจน** คนจนหรือความยากจน คำนึงเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนา โดยมีข้อถกเถียงอย่างน้อยสองแนวทางด้วยกัน กล่าวคือ แนวทางของสำนักเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้เรียกวิธีการแก้ไขปัญหาคที่เกิดขึ้นในโลกตะวันตก อันเป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมยุโรป (Revolution in Europeans) ในคริสต์ศตวรรษที่ 19 และอีกกระแสหนึ่ง การพัฒนาใช้กันอย่างกว้างขวางภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยแฮร์รี ทรูแมน (Harry Truman; 1884-1972) ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ประกาศแผนงานสี่เป้าหมาย (Point Four Programme) เมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1949 มีใจความสำคัญว่าจะให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ประเทศที่ด้อยพัฒนา (Underdeveloped) ของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดการทำให้ทันสมัย (Modernization theory) และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัด (Indicator and indexes) ที่แสดงให้เห็นถึงการเปรียบเทียบและการวัดค่าต่างๆ ทางสังคม โดยทำให้เราเข้าใจความหมายของความยากจนและคนจน ซึ่งความยากจนที่เราเข้าใจโดยทั่วไปคือ การมองเพียงด้านเศรษฐกิจในเรื่องการขาดรายได้ การขาดทรัพยากรที่ก่อให้เกิดรายได้หรือมีน้อยกว่าที่จำเป็นจะต้องมีเพื่อใช้ในการดำรงชีวิตเป็นหลัก นอกจากนั้นไม่ว่าจะเป็นทางด้านรายได้ แล้วยังขยาย

ขอบเขตถึงการศึกษา ที่อยู่อาศัยและอื่นๆ ตามมา แต่ก็ยังคงเน้นเศรษฐกิจที่ทำให้ไม่สามารถบริโภคหรือรับบริการในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตได้ อันก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน และช่วงต่อมาความยากจนยังครอบคลุมถึงความหมายในโครงสร้างและอำนาจที่พึงมีพึงได้ และเป็นการขาดโอกาสในด้านต่างๆ เช่น ด้านการได้รับการศึกษา การมีความเสี่ยงในการดำรงชีวิต การรักษาพยาบาล การเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ และขาดสิทธิ ขาดเสียงในการเรียกร้อง และขาดความเท่าเทียมโอกาส และความเสมอภาคในสังคม

องค์การสหประชาชาติ (UN) (2000) กล่าวว่าความยากจนเป็นการปราศจากซึ่งทางเลือกและโอกาส รวมถึงการไม่มีเกียรติในความเป็นมนุษย์ และยังหมายถึงการขาดความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรมในสังคม ไม่สามารถหาเลี้ยงครอบครัวได้ ไม่มีโรงเรียนหรือโรงพยาบาลเข้ารับบริการ ไม่มีที่ดินสำหรับผลิตอาหาร ไม่มีงานให้เลี้ยงชีพ และไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ นอกจากนั้นยังหมายถึงความไม่ปลอดภัย ไม่มีอำนาจ และถูกกีดกันทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว และสังคม มีความเสี่ยงที่จะเกิด ความรุนแรง หรืออาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่ดี ขาดการเข้าถึงน้ำสะอาดและ สาธารณสุขที่ดี ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2546) ได้นิยามความหมายของความยากจนที่สอดคล้องกับความเข้าใจโดยทั่วไปในมิติทางด้านเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว จึงเป็นมิติที่แคบพอสมควร ซึ่งพิจารณาที่ระดับรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคล ว่ามีรายได้ไม่เพียงพอกับการดำรงชีวิตได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือมีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานคุณภาพชีวิตขั้นต่ำที่ยอมรับได้ในแต่ละสังคม

จากการหยิบยกประเด็นความยากจนในข้างต้นดังกล่าว อาจพิจารณาถึงสิ่งที่สะท้อนในความหมายที่หลากหลายของทัศนะความยากจน และต่างมองไปที่ภาวะสียที่ภาวะเป็น (Being) ก่อให้เกิดความเดือดร้อนของการดำรงชีวิตที่ถูกตัดค่าและสร้างคุณค่าในความหมายที่ต้องการแสวงหาความรู้ ทางหลุดพ้นจากภาวะดังกล่าว จึงเป็น ปัญหาเชิงปรัชญาที่ต้องการคำตอบ จึงไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่า ความยากจนมีความหมายกว้างเกินกว่าที่จะอธิบายได้เพียงพอต่อสภาวะที่บุคคลผู้นั้นกำลังประสบอยู่ การแก้ปัญหาคนจนที่บุคคลแต่ละคนต้องดิ้นรนเพื่อหลุดพ้นนอกจากเหตุผลที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว สาเหตุอาจมาจากนโยบาย และการบริการของรัฐที่เป็นองค์หลักในการยึดยึดการพัฒนาที่ไม่เข้าใจรากฐานบริบทของคนในชุมชนที่แท้จริง เพียงเพื่อหวังให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจให้ทันเท่าเทียมกับประเทศอื่นๆ โดยรัฐได้มี

นโยบายการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ การกำหนดนโยบายให้องค์กรภาครัฐในส่วนภูมิภาคต่างๆ นำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติจึงก่อให้เกิดภาวะความเหลื่อมล้ำทางสังคม และความยากจนอย่างแพร่หลาย ครั้นเมื่อรัฐนำนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องอ้างความชอบธรรมในการส่งเสริมสร้างอาชีพให้ประชาชนควบคู่การพัฒนาด้วย แต่ความเปลี่ยนแปลงมาพร้อมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมที่ทิ้งช่องว่างระหว่างคนรวย คนจนมากขึ้น รัฐและองค์กรภาครัฐจึงมีอาจปฏิเสธในความรับผิดชอบดังกล่าวได้เลย ยิ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจึงชี้ถึงปัญหาของการปฏิบัติตามนโยบายที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติในการรับข้อมูล สื่อสารองค์กรและการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2. **ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ** (Policy implementation) จึงมีความหมายรวมถึง การบริหาร การวางแผน การจัดการ นโยบาย แผนงานงบประมาณ โครงการ และกิจกรรม เป็นต้น อาจสรุปจากนักวิชาการได้ว่า กระบวนการการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นจึงมีความสำคัญใน 3 ด้าน ด้านกระบวนการ ด้านจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ กล่าวดังนี้

1. **ด้านกระบวนการ** หรือเนื้อหา การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบายสาธารณะแล้ว หรือเป็นลำดับขั้นตอนที่สองของการกำหนดนโยบาย ซึ่งภารกิจในขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่จะขับเคลื่อนให้นโยบายสาธารณะดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์ ตามทัศนะของ Dror (1987 อ้างถึงใน จุมพล นิยมพานิช, 2547)

2. **ด้านจุดมุ่งหมาย** ซึ่งจุดมุ่งหมายสำคัญของการมีนโยบายสาธารณะนั้น มีความต้องการหรือมีความปรารถนาที่จะได้นโยบายสาธารณะที่ถูกต้อง สมเหตุสมผล และสามารถที่ปฏิบัติแล้วบรรลุผลตามที่ได้วางไว้แต่ต้น ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเองก็มีความต้องการที่ทำตามขั้นตอนของแนวทางที่ได้วางไว้ และความสำเร็จคือสิ่งที่เห็นผลงานของการกระทำ

3. **ด้านเป้าหมาย** การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ที่ผลลัพธ์ ว่าทำอะไรจึงจะสามารถทำให้โยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จมากกว่า การที่จะประสบกับความล้มเหลว ทั้งนี้เพราะถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมี

กระบวนการที่มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ และตรงไปตรงมา การบริหารนโยบายจะมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล องค์กรหรือหน่วยงานก็จะประสบความสำเร็จ ในขณะเดียวกัน ผลลัพธ์ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานภาครัฐทั้งปวงก็จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ถ้าเป็นนโยบายสาธารณะประโยชน์ก็ย่อมตกอยู่แก่ประชาชน และประเทศชาติ (จุฬพล หนีพานิช, 2547)

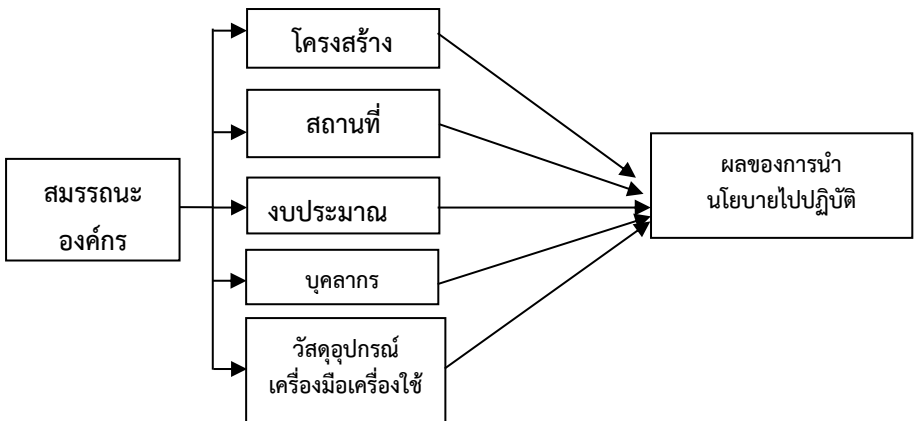
ในขณะเดียวกันขั้นตอนของการนำนโยบาย (การแปลงนโยบาย) ก็เป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของนโยบายนั้นๆ ย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่เริ่มต้นแล้ว งานศึกษาของ (วรเดช จันทร. 2548) โดยเขาได้กล่าวไว้ว่า สาเหตุของการแปลงนโยบายจึงเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายต้องถูกปรับเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ดังนี้

- (1) คลุมเครือหรือไม่ชัดเจนของนโยบายเอง
- (2) เป้าหมายของนโยบายที่ไม่ชัดเจน หรือมีความหลากหลายเกินไป
- (3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่องค์กรนั้นรับผิดชอบ
- (4) ระดับของความร่วมมือ ความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรที่รับผิดชอบต่อโครงการ/กิจกรรม

ดังนั้น การนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติจะต้องอาศัยข้อมูลที่รอบด้านพอสมควร เพราะถ้าหากไม่ชัดเจนก็ให้เกิดความผิดพลาดที่สร้างความเสียหายต่อองค์กรและประชาชนได้

3. ตัวแบบการจัดการการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติควรมีตัวแบบเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนนโยบายไปได้และมีทิศทางชัดเจน เช่น ตัวแบบการจัดการ (Management) จึงเป็นทั้งทฤษฎี แนวคิด กระบวนการ และตัวแบบ ซึ่งตัวแบบการจัดการนี้ได้พัฒนามาจากแนวคิดระบบโครงสร้างองค์กร โดยเฉพาะโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะภายใน (Internal capacity) องค์กรที่เป็นองค์กรแห่งความรับผิดชอบต่อสังคม โดยจะเห็นว่าตัวแบบนี้เชื่อว่า องค์กรทุกองค์กรจึงมีทั้งจุดที่เป็นอ่อน และจุดแข็งที่มีอยู่ในตัวของตัวมันเอง อันเป็นสมรรถนะองค์กร เช่น โครงสร้าง

ขององค์กร บุคลากรทั้งที่เป็นบุคลากรระดับผู้บริหารและระดับปฏิบัติการ งบประมาณ สถานที่ เครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีต่างๆ ที่สมัยใหม่ โดยองค์กรที่มีขีดสมรรถนะภายในสูงก็จะขับเคลื่อนองค์กร และมีระบบการปฏิบัติการทางนโยบายไปได้สูง ในขณะที่เดียวกัน หากว่าองค์กรใดมีขีดสมรรถนะภายในองค์กรค่อนข้างต่ำ จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่ประสบความสำเร็จได้ (ดังตารางภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 ตัวแบบการจัดการ (วรเดช จันทรศร, 2551)

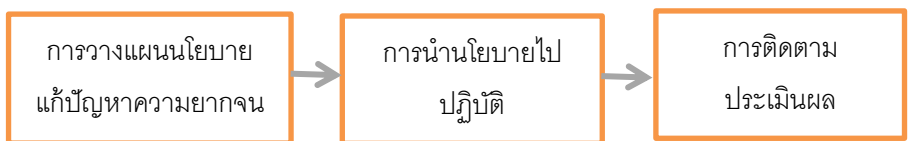
จากตัวแบบการจัดการที่ได้นำเสนอตั้งกล่าวนี้นพบว่า การนำตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากมายจึงขึ้นอยู่กับว่าจะนำตัวแบบแต่ละตัวแบบมีจุดเน้นการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน ซึ่งตัวแบบข้างต้นนี้เป็นการให้ความสำคัญกับระบบโครงสร้าง การจัดการ ผู้บริหาร บุคลากร งบประมาณหรืออื่นๆ ทั้งนี้ตัวแบบแต่ละตัวแบบเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ทำให้เข้าใจการบริหาร นโยบาย สมรรถนะ สถานที่ บุคลากร และการพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา และการพัฒนาเพื่อให้องค์กรมีการสร้างประสิทธิภาพทางด้านการจัดการ และการนำอย่างมีนัยสำคัญ

โดยการศึกษาทบทวนทฤษฎีดังกล่าว สามารถที่จะสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดกระบวนการในการวิเคราะห์การนำนโยบายขององค์กรไปปฏิบัติในวิจัยครั้งนี้ได้ใน 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผนนโยบายแก้ปัญหาความยากจน โดยพิจารณาถึงผลการดำเนินนโยบายแก้ปัญหาขององค์กรภาครัฐในจังหวัดกาฬสินธุ์ กล่าวคือ ศึกษาตั้งแต่กระบวนการรับพิจารณาโยบายฯ การนำนโยบายไปปฏิบัติ การดำเนินงานแก้ปัญหา โครงสร้างระบบองค์กร ตลอดจนการติดตามโครงการดำเนินการขององค์กรภาครัฐในแต่ละองค์กร

ขั้นตอนที่ 2 การดำเนินงานหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนนี้เรียกว่า “ขั้นปฏิบัติการ” หลังจากการพิจารณาการดำเนินการในขั้นที่ 1 กล่าวคือ เมื่อมีการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติโดยพิจารณาถึงกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ดำเนินการ สภาพสังคม องค์กร เครือข่าย และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและเครือข่ายต่างๆ ที่ดำเนินการรับผิดชอบโครงการแก้ปัญหาเป็นอย่างไร มีความเกี่ยวเนื่องระหว่างการใช้ทรัพยากร หรือเกี่ยวข้องการประสานงานกันในส่วนใดบ้าง จึงพิจารณาทั้งในด้านการใช้อำนาจ การใช้ทรัพยากร ตลอดจนแนวทางที่จะสร้างเครือข่ายในการแก้ปัญหาความยากจนร่วมกันที่ควรจะมีรูปแบบเฉพาะพื้นที่เฉพาะที่จังหวัดกาฬสินธุ์

ขั้นตอนที่ 3 การติดตามประเมินนโยบาย ซึ่งกระบวนการติดตามนโยบาย จึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจนขององค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการติดตามเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายในพื้นที่ทั้งผู้รับนโยบาย ผู้ปฏิบัติ และปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง หรือเป็นช่วงเวลาเพื่อให้แน่ใจว่า การดำเนินนโยบายมุ่งสู่วัตถุประสงค์ และส่งผลต่อการแก้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจนในพื้นที่ได้อย่างชัดเจน (ดังภาพที่ 2)



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดกระบวนการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติ

ผลการวิจัย

การนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติโดยองค์กรภาครัฐในจังหวัดกาฬสินธุ์จะเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีนโยบายระดับมหภาค (Macro Implementation) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล และกระทรวงต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาสังคมและพัฒนาประเทศ ซึ่งปัจจุบันการกำหนดแผนการพัฒนาประเทศจึงมองในแผนระยะยาว โดยกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในการแนวทางให้กระทรวงต่างๆ โดยรัฐมนตรีว่าการของกระทรวงต่างๆ มากำหนดกรอบนโยบายร่วมกับรัฐบาล และจัดทำแผนการพัฒนาตามเนื้อหาแต่ละด้านที่ตัวเองมีหน้าที่ ซึ่งข้อมูลและแผนดังกล่าวจัดทำเป็นนโยบายของกระทรวงอีกครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสายงานการบังคับบัญชาหรือภารกิจของหน่วยงานที่สังกัดภายใต้กระทรวง กรมมารับนโยบายไปแปลงเป็นยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการของตนเองตามลำดับ เช่น นโยบายแก้ปัญหาความยากจน, แผนบริหารราชการแผ่นดิน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาของกรม เป็นต้น เมื่อพิจารณาในโครงการแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติออกมาสู่หน่วยงานทั้งองค์กรระดับภูมิภาค และท้องถิ่นที่กระจายไปในจังหวัดต่างๆ (แต่ปัญหาความยากจนมิได้ระบุไว้ในแผนที่เป็นวาระแห่งของแผนฯ) โดยสำนักงานจังหวัดเป็นองค์กรกลางในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ และกำกับให้ทั้งองค์กรทั้งสองภาคส่วน กล่าวคือ องค์กรส่วนภูมิภาค ตั้งแต่หน่วยงานจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ส่วนภาคท้องถิ่นมี สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ซึ่งการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติครั้งนี้พบว่า องค์กรต่างๆ มีการปฏิบัติตามภารกิจและหน้าที่ตามสายงานของตนเองที่ตนเองรับผิดชอบ สามารถกระตุ้นให้การใช้ทรัพยากรทางการบริหาร และการปฏิบัติงานที่บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ อีกส่วนหนึ่งองค์กรภาครัฐในท้องถิ่นจะรับนโยบายของรัฐบาลที่มีคำสั่งลงมาโดยตรงและนำไปปฏิบัติหรือบางครั้งรัฐมนตรีมาเยี่ยมพื้นที่เพื่อกำชับการแก้ปัญหาความยากจนเป็นการเฉพาะ ซึ่งแนวทางนี้จะก่อให้เกิดผลกระทบกับแผนพัฒนาเดิมขององค์กรดังกล่าวที่ได้วางแนวทางไว้แล้ว การทำแผนและงานและโครงการจะปรับในแผนปฏิบัติงานประจำปีมากกว่าที่จะปรับแผนพัฒนา 4 ปี ในขณะเดียวกันการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติจะพิจารณากระบวนการ

3 ขั้นตอน การวางแผน การนำไปปฏิบัติ และการติดตาม ดังนี้ (ศรีประภา ถมกระจ่าง, 2551)

1. การวางแผนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนเพื่อแก้ปัญหาคความยากจน โดยมีการเตรียมการจัดทำแผน ในขั้นตอนย่อย ๆ ประกอบด้วย

1.1 การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูล (Database) ปัญหาคความยากจน/ความต้องการพัฒนาที่สำคัญของจังหวัด

1.2 การวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพการพัฒนาจังหวัดในปัจจุบัน เป็นการวิเคราะห์ถึงโอกาส ภาวะคุกคาม ที่เป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่ทำให้เกิดความยากจนมีผลต่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของจังหวัด โดยอาจใช้เทคนิค SWOT Analysis เป็นเครื่องมือหลักในการวางแผนนโยบายหรือเครื่องมืออื่นๆ เพื่อเข้าใจและหาทางแก้ปัญหาต่างๆ ที่เป็นได้มากที่สุด

1.3 การจัดทำวิสัยทัศน์การพัฒนาจังหวัด (Vision) เป็นความมุ่งมั่นเกี่ยวกับทิศทางและจุดยืนที่ต้องการผลักดันให้จังหวัดพัฒนาให้หลุดพ้นจากความยากจนในอนาคต โดยผู้ว่ามวิสัยทัศน์ในการจัดการปัญหาคความยากจน โดยได้กำหนดพันธกิจ (Mission) เป็นการกำหนดกรอบหรือขอบเขตการดำเนินงานของจังหวัด กำหนดเป้าประสงค์ (Goal) ระบุหรือบอกให้ทราบเกี่ยวกับสิ่งที่องค์กรจะทำให้ได้ และกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issues) เป็นประเด็นหลักที่ต้องพัฒนาเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่จังหวัดตั้งไว้ พร้อมกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Performance Indicators : KPI) อย่างมีกลยุทธ์ (Strategy) การกำหนดแผนงาน/โครงการ (Project Idea) ที่จะไปขับเคลื่อนกลยุทธ์ ตัวชี้วัด เป้าประสงค์ ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ให้บรรลุผลสำเร็จ โดยเน้นทำงานร่วมกันระหว่างจังหวัด กระทรวง/กรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชนในจังหวัด ทั้งนี้ โดยยึดพื้นที่เป้าหมาย (Areas) เป็นหลัก



แผนผัง แสดงขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
ที่มา: สำนักงาน ก.พ. คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548)

โดยมีขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาที่เป็นหลักการ ดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กนจ.) กำหนดกรอบ นโยบาย ขั้นตอน และวิธีการการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณของจังหวัดส่งให้จังหวัด
2. จังหวัดรวบรวมข้อมูลศักยภาพของจังหวัด และสำรวจความต้องการของประชาชนในจังหวัดส่งให้กลุ่มจังหวัด (ตามมาตรา 18)
3. คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) ประชุมเพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาจังหวัด
4. คณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (กบก.) ส่งแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด (พร้อมบัญชีรายการโครงการแก้ปัญหาความยากจนที่ต้องการให้สนับสนุน) ให้คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีเนื้อหาที่เน้นการหลุดพ้น “ความยากจน” โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวบรรจุยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาความยากจนภายในท้องถิ่นหรือจังหวัด
5. จังหวัดจัดประชุมปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนภายในจังหวัดเพื่อพิจารณาแผนพัฒนาที่สอดคล้องกับแผนกลุ่มจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในคราวเดียวกัน (มาตรา 19)

6. คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ มีหน้าที่ 1) เสนอความเห็นของที่ประชุมเกี่ยวกับแผนพัฒนากลุ่มจังหวัดที่เป็นการแก้ปัญหาความยากจน ส่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการพิจารณา และ 2) คณะกรรมการดังกล่าวจะนำมาปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์ และส่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

7. คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการปรับปรุงแผนพัฒนาจังหวัดให้สมบูรณ์ และส่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ

8. คณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ กลั่นกรองและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบและ

9. คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแผนพัฒนาจังหวัด/จังหวัด

อาจกล่าวได้ว่า กระบวนการทั้งหมดในช่วงต้นเป็นขั้นตอนของการปฏิบัติการ และการนำเสนอแผนและความเป็นไปได้ แต่หากมีการดำเนินการจริงก็ย่อมแตกต่างกัน และที่สำคัญองค์กรภาครัฐท้องถิ่นมีระบบโครงสร้างในส่วนราชการค่อนข้างซับซ้อน เชื้อซ้ำ ตลอดจนผู้บริหาร เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงาน ครอบคลุมไปถึงแผนงานและโครงการในการไปปฏิบัติต่างก็มีข้อจำกัดในตัวของมันเองที่การแก้ปัญหาขององค์กรภาครัฐไทย ยังห่างไกลจากหลักการและนโยบายที่จะแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง

2. การนำแผนนโยบายไปปฏิบัติ การวิจัยพบว่า มีกระบวนการนำแผนปฏิบัติได้ดังนี้

2.1 การบูรณาการทุกภาคส่วนในพื้นที่หลังจากได้จัดทำแผนพัฒนา แผนปฏิบัติการประจำปี โดยอาศัยหลักการร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันการแก้ไขปัญหา ร่วมกันรับผิดชอบ และบริหารแบบเครือข่าย ทรัพยากรในทุกส่วน กล่าวคือ หลักการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำภาคส่วนต่างๆ ในพื้นที่มาร่วมกันทำประชาคม ตามแผนยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะปัญหาความยากจนที่ควรกำหนดขึ้นโดยภาคท้องถิ่นที่มีประชาชนร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ แต่ข้อค้นพบในความเป็นจริงก็มีข้อจำกัดในด้านการดำเนินการที่ภาคประชาชน และหน่วยงานในท้องถิ่นยังไม่ค่อยเข้าใจแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายนัก เนื่องจากขาดองค์ความรู้

และความร่วมมือของประชาชนในการเข้าร่วมเวทีประชาคม เพราะพวกเขาเห็นว่าเสียเวลาทำมาหากิน สะท้อนทัศนคติที่กล่าวว่าผลที่จะเกิดขึ้นในการเข้าร่วมประชุมไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาของพวกเขา แต่เป็นน้กการเมือง หรือข้าราชการที่จะได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ดังนั้น นโยบายของรัฐส่วนใหญ่ที่ถูกนำไปปฏิบัติในพื้นที่ล้มเหลว เพราะกระบวนการที่ถูกกลตอนอำนาจของนักการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในการเป็นที่พึ่งกับประชาชน กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นมักจะใช้วาทวิธีการแทรกแซงราชการ โดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อกำหนดแนวทางความเดือดร้อน และความต้องการของประชาชน และระบบราชการที่มีสายบังคับบัญชา หน่วยงานระดับล่างลงไปจะทำอะไรก็เกรงใจนายที่ใหญ่มากกว่า มีอำนาจมากกว่า เป็นต้น

2.2 จังหวัดริเริ่มเพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ นำปัญหาและความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นแนวทางริเริ่มในการแก้ไขปัญหาความยากจน และพัฒนาพื้นที่ให้สอดคล้องกับตัวเองโดยสนับสนุนให้บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น (อปท.) ในการสร้างกลไกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลดำเนินการจัดแผนพัฒนาของตนเอง ซึ่งก็เป็นหลักการที่ระบบโครงสร้างการวางแผนพัฒนาแก้ปัญหาความยากจนเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว แต่สภาพและข้อเท็จจริงจึงมีความแตกต่างกัน เพราะองค์กรแต่ละองค์กรรับหลักการหรือแนวทางดังกล่าวก็จริง แต่สภาพองค์กร ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ ระบบงาน บรรยากาศ และวัฒนธรรมองค์กรไม่ค่อยเอื้อต่อการดำเนินการปฏิบัตินโยบาย (สำนักงานก.พ. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2549)

โดยจะเห็นได้ว่า การจัดแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาตำบล แผนการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณเอง มักจะเป็นดำเนินโครงการสร้างระบบโครงสร้าง สาธารณูปโภค เช่น ถนน ประปา และการจัดเก็บขยะเพื่ออนามัยสิ่งแวดล้อม โครงการที่ควรเร่งให้มีการส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดขึ้นในชุมชนควรเป็นด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถจะแก้ปัญหาชุมชนพร้อมที่จะเสียสละเพื่อชุมชนท้องถิ่น ในท้ายที่สุดปัญหาสำคัญของการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดก็คือ “ความยากจน” แต่ก็มิได้บรรจุปัญหาดังกล่าวไว้เป็นแผนจังหวัด จึงเป็นการเหมาะสมว่าปัญหาความยากจนถูกจัดอยู่ในโครงการขององค์กรอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายหรือหลักการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกับการลง

มือปฏิบัติจริงจึงไม่ได้สัมพันธ์กันนัก กล่าวคือ แม้ว่าจะมีหลักการและกระบวนการอย่างดี หากผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบไม่นำไปปฏิบัติ หรือไม่เข้าใจในนโยบายก็ประสบกับความล้มเหลว อันเห็นได้จากการแก้ปัญหาความยากจนขององค์กรภาครัฐในหลายระยะที่ผ่านมาที่ไม่อาจกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก

3. การรายงานติดตามและประเมินผล

ในหลักการ หรือกระบวนการรายงานสรุปผลการปฏิบัติงาน และความก้าวหน้าในการดำเนินแผนงาน โครงการตามแผนพัฒนาจังหวัด/ท้องถิ่น แผนปฏิบัติประจำปีจังหวัด/ท้องถิ่น และการบริหารงบประมาณ จะเป็นไปตามกลไกตรวจสอบราชการ ในการเร่งติดตามและประเมินการดำเนินตามแผนพัฒนาจังหวัด และแผนปฏิบัติประจำปีงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ใช้กลไกของ (กพร.) ในการติดตาม และประเมินตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ และใช้กลไกประเมินของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินราชการ(คตป.) เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบราชการ ซึ่งจะเห็นว่า การประเมินมีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบายอันจะทราบว่า นโยบายที่มีการวางแผนนั้นจะเป็นไปตามแผนหรือไม่อย่างไร หรือแผนงานโครงการที่ดำเนินไปนั้นจะสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่อย่างไร กล่าวคือ การประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงทำให้ทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ บริบทพื้นที่ จุดมุ่งหมายที่เปลี่ยนแปลงในแต่ละระยะในผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบาย

แต่ปัญหาในกระบวนการประเมินและติดตามผลนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐ พบว่า วัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติตามนโยบายของราชการ ข้าราชการกลัวจะกระทำผิดข้อบังคับ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไม่เต็มที่ ข้อมูลและกลยุทธ์ในการประเมินยังได้ตอบโจทย์ความต้องการของประชาชน เพราะส่วนใหญ่จะประเมินที่การบริหารงบประมาณ และการใช้จ่ายตรงตามวัตถุประสงค์ของแผนหรือโครงการ ในมิติอื่นจึงขาดการประเมินที่ครอบคลุมอย่างรอบด้าน

สรุปผลและอภิปรายผลการวิจัย

การนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐในจังหวัดครั้งนี้มีกระบวนการวางแผนการนำนโยบาย การนำแผนไปปฏิบัติไปปฏิบัติ และการติดตามและประเมินผลนโยบาย กล่าวคือ

ด้านกระบวนการวางแผนการนำนโยบาย ภายหลังจากได้มีการประกาศนโยบายของรัฐแล้ว องค์กรภาครัฐต่างๆ รับช่วงต่อเพื่อดำเนินการแปลงนโยบายเป็นแนวทางการทำงานขององค์กร และวางแผนการปฏิบัติ โดยมีการจัดทำแผนพัฒนาที่รวบรวมข้อมูลปัญหาความความยากจนในพื้นที่ที่เป็นหลักการ และแผนพัฒนาแผนปฏิบัติการประจำปีชัดเจน แต่ในภาคปฏิบัติมีความแตกต่างที่องค์กรมิได้กระทำทุกขั้นตอนสอดคล้องกับงานของกล้า ทองขาว, 2534 ที่เคยพบการวางแผนนโยบายจัดทำแผนพัฒนาในแต่ละระดับมีการวางแผนไว้อย่างชัดเจน และนำไปปฏิบัติต่อได้เป็นรูปธรรม อันเกิดจากตัวผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ ตลอดจนประชาชนผู้รับนโยบายไม่ให้ความสำคัญปัญหา

ด้านการนำแผนนโยบายไปปฏิบัติไปปฏิบัติ การนำแผนไปปฏิบัติหรือการนำนโยบายขององค์กรที่ได้วางแผนไม่ได้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้อย่างชัดเจน ด้วยข้อจำกัดในด้านการดำเนินการที่ภาคประชาชน และหน่วยงานในท้องถิ่นยังไม่ค่อยเข้าใจแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายนัก เนื่องจากขาดองค์ความรู้ และความร่วมมือของประชาชนในการเข้าร่วมเวทีประชาคม อันเนื่องมาจากกระบบราชการ การเมือง ข้อบังคับ ช่องว่างทางราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในองค์กร และอื่นๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ จึงตอกย้ำด้วยงานวิจัยทองใบ สดขารี (2536) เรื่อง “การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ” ทั้งสองชิ้นได้มีข้อค้นพบคล้ายคลึงกันว่า การนำนโยบายของวิทยาลัยครูถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมาก ส่วนการนำนโยบายของโรงพยาบาลกลับพบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อแพทย์ทำตามนโยบาย คือ ความเต็มใจ การยอมรับ และประสานงานระหว่างภายในที่ยังไม่ชัดเจนนัก ซึ่งงานทั้งสองเรื่องนี้สะท้อนการวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร หรือกล่าวแบบตรงไปตรงมาคือ ประสบความสำเร็จ และการติดตามประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรภาครัฐในการประเมินโครงการ ตัวโครงการวัตถุประสงค์ของโครงการ ปัญหาองค์กรที่จะประเมิน หรือผู้ถูกประเมิน ความใกล้ชิดหรือความสัมพันธ์ ปัญหาการวิเคราะห์หรือเกณฑ์ในการวิเคราะห์โครงการที่มีการจัดทำแผนงานโครงการ ทั้งนี้ นอกจากปัญหาความยากจนที่เป็นปัญหาความซับซ้อนในการจำแนกและการแก้ไขแล้ว ในเรื่องกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติเองก็เป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนในระบบของตัวเองเช่นเดียวกัน

ด้านการติดตามและประเมินผลนโยบาย ปัญหาที่เกิดจากการติดตามการนำไปปฏิบัติ คือ บุคลากร เช่น ผู้บริหารไม่สนับสนุน หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่ทำตามแผนนโยบาย โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบายที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติตามนโยบายของราชการ ข้าราชการกลัวจะกระทำผิดข้อบังคับทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไม่เต็มที่ หรือการเมืองภายในองค์กร

เมื่อพิจารณา กระบวนการและขั้นตอนของการจัดแผนพัฒนาในการนำนโยบายแก้ปัญหาดังกล่าว การจัดทำแผนเป็นหลักการหรือแนวทางที่องค์กรแต่ละองค์กรของรัฐ จะต้องนำปรับปรับใช้ให้เหมาะสมกับตัวเอง โดยส่วนใหญ่องค์กรภาครัฐจะยึดหลักการที่มาจากหลักการที่ตนสังกัด โดยกระบวนการดังกล่าวจึงเป็นข้อเท็จจริงเท่านั้น ที่องค์กรภาครัฐต่างๆ ต้องนำกระบวนการเหล่านี้ไปจัดทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรม หรือกล่าวง่ายๆ ว่าต้องนำไปปฏิบัติได้นั่นเอง ซึ่งข้อค้นพบที่เกิดขึ้นองค์กรภาครัฐท้องถิ่นแต่ละองค์กรมีการจัดแผนพัฒนา ประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่มีคำสั่งจากนโยบายจากเบื้องบน แต่ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนก็เกิดจากระบบโครงสร้างของส่วนราชการทั้งหลาย ระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ตัวผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นโยบาย แผนงานและโครงการในการไปปฏิบัติที่มีความแตกต่างระหว่างหลักการเชิงนโยบายกับภาคปฏิบัติจริงที่ทั้งสองอย่างต่างมีข้อจำกัดในตัวเอง

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการสำรวจกระบวนการพื้นฐานเกี่ยวกับการนำนโยบายแก้ปัญหาความยากจนไปปฏิบัติ และการจัดทำแผนพัฒนา โดยการรวบรวมข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้บริหารเพื่อแสดงทัศนะในการบริหาร และวางแผนพัฒนาองค์กร จึงควรมีการศึกษาถึงระบบที่ทำให้รัฐไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนา กับสภาพที่ปัญหาที่เป็นปัจจัยของความยากจนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ แนวคิดทฤษฎีที่เป็นหลักการของแผนพัฒนา กับการนำแผนการปฏิบัติที่เกิดขึ้นจริงมีความแตกต่างกันอย่างไร ผลที่เกิดกับประชาชนในพื้นที่จริงๆ พวกเขาได้รับประโยชน์จริงหรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- กล้า ทองขาว. (2534). การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์พัฒนาบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- จุมพล นิมพานิช. (2552). การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี:โครงการเอกสารตำรา สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- _____. (2554). การประเมินผลนโยบาย: หลักการ แนวคิด และการประยุกต์ใช้. นนทบุรี:โครงการเอกสารตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ทองใบ สุดซารี. (2536). การนำนโยบายวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้. วิทยานิพนธ์ดุษฎีนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร. (2551). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิก.
- สำนักงาน ก.พ. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. (2549). คู่มือการจัดทำแผนกลยุทธ์การบริหาร ทรัพยากรบุคคล. (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เอ.เอสฟิง จำกัด.
- สำนักงาน ก.พ. คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2548). ชุดคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (25 เล่ม). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้ง.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. (2555). ภาวะความยากจนของครัวเรือนเกษตร. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2560). รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติ แห่งชาติ ปี พ.ศ. 2557, 2558, และ 2559. กรุงเทพฯ: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2557). **สู่สังคมไทยเสมอหน้า** “มั่งคั่ง อำนาจ ความไม่เท่าเทียม” ในผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2554). **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)**. นนทบุรี : คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ศรีประภา ถมกระจ่าง. (2551). **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ**. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://slideplayer.in.th/slide/2144907/> (24 ธันวาคม 2560)
- สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย. (2547). **วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและจังหวัด**. กรุงเทพฯ: สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารราชการจังหวัด.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2007). **Designing and Conducting Mixed Methods Research**. Thousand Oaks, CA: Sage.

Translated Thai References

- Kla ThongKhao. (1991). **Analysis of factors affecting the success of public policy implementation. A Case Study of the National Book Learning Campaign**. Dissertation of Doctor of Philosophy, Faculty of Public Administration National Institute of Development Administration.
- Niyompanich Chumphon. (2009). **Policy Analysis Scopes, Concept, Theores and Case Studies**. Nonthaburi: Project Book of Sukhothai tammathirat open University Press.
- Niyompanich Chumphon. (2012). **Policy Evaluation: Principle, Concepts and Applied**. Nonthaburi: Project Book of Sukhothai tammathirat Open University Press.
- Chandarasorn Voradej. (2012). **An integrated Theory of Public Policy Implementation**. Bangkok: Prikwan Graphic Press.

- Office of the Agricultural Economics. (2012). **Poverty of agricultural households**. Bangkok:Ministry of Agriculture and Cooperatives
- Office of the Civil Service Commission, Research and Human Resources Development Office.(2006).**Manuals of Strategies and personal Resources Development**. (4th). Bangkok: PA Living Ltd.
- Office of the Civil Service Commission, Office of the Board Development. (2005). **Manuals of Technical Manuals and Modern Management Methods in Accordance with Good Governance**.(25 books). (2 rd). Bangkok: Sahamitra Printing.
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2011). **Development Plan National Economic and Social Development Board No. 11 (2012 - 2016)**. Nonthaburi : the National Economic and Social Development Board.
- Office of the National Statistical. (2017). **Survey Report Socio-Economic Conditions of Households of the National Statistical Office, 2014, 2015, and 2016**. Bangkok: Office of the National Statistical.
- Office of the Province and Administration and Development, Ministry of the Interior. (2011).**Vision and strategy for the development of provinces and provinces**. Bangkok.
- Office of the Province and Administration and Development. Phongpaichit Pasuk. (2015). **Thai Society for Equality "Wealth, Power and Inequality"**. In Phongpaichit Pasuk (Editor) Bangkok: Matichon Press.

- Thongbai. Sudcharee. (1993). **The Implementation of Teacher's Policy: A Case Study of the South-East College**. Dissertation of Doctor of Philosophy Faculty of Public Administration National Institute of Development Administration.
- Tom krachang Sriprapa. (2003). **Provincial and Provincial Administration Decrees**. [Online]. Sources: <http://slideplayer.in.th/slide/2144907/> (24 December 2017)