

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือได้ว่าเป็นโรงเรียนฝึกประชาธิปไตยที่ดีที่สุดของประชาชน เป็นองค์กรที่มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง และประการสำคัญคือ องค์กรดังกล่าวมีความอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติงานซึ่งอาจเหมือนหรือแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ที่สำคัญคือประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและดำเนินงานตั้งแต่ในการเสนอปัญหา การตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน เพื่อให้การรับบริการสาธารณะเป็นไปตามความต้องการ จึงกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงเพราะเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาทางการเมืองแก่ประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สร้างจิตสำนึกและเห็นความสำคัญ สามารถใช้สิทธิทางการเมืองในฐานะพลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสระบอบประชาธิปไตย ยิ่งกว่านั้นการปกครองท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นตัวแทนของประชาชน จึงสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพที่สุด นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางที่อยู่ห่างไกลจากประชาชน อาจไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ โดยรัฐได้ออเนกาภารกิจที่สำคัญหลายประการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนคือราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เปลี่ยนแปลงบทบาทจากผู้ปฏิบัติโดยตรงมาทำหน้าที่เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ และเทคนิคการบริหารให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย. 2552 : 7-8)

ที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันถือเป็นส่วนสำคัญยิ่งต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ปัญหาความยากจนของประชาชน และยกระดับคุณภาพชีวิตและความอยู่ดีมีสุขของคนส่วนใหญ่ของประเทศให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และรวมถึงการสร้างค่านิยมร่วมให้คนไทย

ตระหนักถึงความจำเป็นและปรับเปลี่ยนกระบวนการคิด ทักษะและกระบวนการทำงานที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพและคุณภาพ และก้าวตามโลกอย่างเท่าทัน (ซุบ กาญจนปกรณ. 2536 : 25) นอกจากนี้จะทำให้ประชาชนสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีส่วนในการรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ในการทำงาน และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ ความสำเร็จที่เกิดขึ้น ย่อมจะสร้างความภาคภูมิใจให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกผูกพัน เป็นเจ้าของ ห่วงแหน ใครที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนอย่างเสียสละ (โกวิทย์ พวงงาม. 2550 : 3)

อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีวิวัฒนาการแตกต่างกันบ้าง คล้ายคลึงกันบ้าง ซึ่งขึ้นอยู่กับ ปัจจัยแวดล้อมหลายปัจจัย ดังนี้ (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2546 : 8-10)

1. ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาการในประเทศนั้น เช่น การปกครองท้องถิ่นของไทย มาจากการจัดตั้งโดยรัฐหรือรัฐเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ด้วยการออกกฎหมายจัดตั้ง และระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน กรณีเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทตามที่รัฐกำหนด หรือตามการสั่งการของรัฐบาลกลาง จึงต้องฟังฟังการสนับสนุนจากรัฐหรือรัฐบาลกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องงบประมาณและการตัดสินใจในหลายเรื่อง ทำให้การปฏิบัติงานไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรจะเป็น แต่หากการปกครองท้องถิ่นมาจากจิตสำนึกของประชาชนที่ต้องการปกครองตนเอง มีการรวมกลุ่มเป็นสังคมเล็ก ๆ จัดการปกครองตนเองก่อนที่จะมีการรวมเป็นรัฐชาติ ในสังคมเช่นนี้ท้องถิ่นจะมีบทบาทในการเป็นตัวแทนประชาชน และสามารถให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เช่น การปกครองท้องถิ่นในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ซึ่งทำให้การจัดการศึกษาของประเทศฟินแลนด์โดยท้องถิ่นมีศักยภาพสูงมาก

2. ระบอบการเมือง ระบอบการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย เช่น การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีบทบาทที่หลากหลาย ตำแหน่งบริหารที่สำคัญมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ประเทศที่มีระบอบการเมืองแบบเผด็จการ ย่อมให้ออกโอกาสการประชาชนในการปกครองตนเองน้อยมาก เช่น ประเทศที่มีการปกครองโดยพรรคคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

3. รัฐธรรมนูญ กฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง และนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล เช่น รัฐธรรมนูญของไทย พ.ศ. 2540 มีหลายมาตราที่บัญญัติ ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่กรณีในประเทศที่รัฐไม่มีนโยบายที่จะกระจายอำนาจและสนับสนุนท้องถิ่น

อย่างจริงจัง กฎหมายและระเบียบก็จะไม่เอื้ออำนวย เช่น กำหนดให้ส่วนกลาง ควบคุม และ กำกับการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เช่นกรณีรูปแบบสุขภาพิบาล และสภาจังหวัดในอดีต ของไทย เป็นต้น

4. สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ประเทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมากจะส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเข้มแข็งเนื่องจากการมีรายได้ที่มากพอสามารถนำมาพัฒนา ท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น พึ่งพาตนเองได้ และมีแนวโน้มที่ประชาชนจะให้ความสนใจ เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นเนื่องจากเห็นความสำคัญของการ ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าสามารถที่จะพัฒนาและแก้ไขปัญหาเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตพื้นฐาน ของชุมชนของตนเองได้

5. ระดับการศึกษาของประชาชนและตัวแทนประชาชน การศึกษา ทำให้คนมี ความรู้ความเข้าใจการเมือง ว่ามีความสำคัญและมีความจำเป็น ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ในระดับท้องถิ่นและเห็นถึงประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อชุมชน ตลอดจน กระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง ส่วนนักการเมืองเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง เช่นสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าใจบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาข้อบังคับของท้องถิ่น จึงไม่ก้าวก่าย การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ของไทย มีขนาดใหญ่ที่สุด มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง (ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้ง จังหวัด ให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน โดย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวิวัฒนาการมายาวนานหลายสิบ ปี นับตั้งแต่การจัดตั้งสภาจังหวัดพร้อมกันกับการจัดตั้งเทศบาล เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา แก่รัฐบาลและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นสภาที่ปรึกษาของ กรมการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด จนกระทั่งได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด มีอำนาจหน้าที่และจัดการรายได้ของตนเอง โดยเฉพาะ นอกจากนี้อ้องการบริหารส่วนจังหวัดยังมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการใช้อำนาจ หน้าที่ตาม พรบ.กระจายอำนาจตามมาตรา 17 ให้้องการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- 1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) คຸ້ມครอง คຸ້ມແລ และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) จัดการศึกษา
- 7) ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 8) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 9) ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 10) จัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- 11) กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 12) จัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 13) จัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 14) ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) การพาณิชย์การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 16) สร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 17) จัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 18) ส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- 19) จัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 20) จัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 21) จัดการขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- 22) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 23) จัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- 24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นอื่น
- 26) ให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 27) งานสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด และ
- 29) กิจการอื่นใดที่เป็น ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (อุดม ทุมโฆสิต. 2551 : 34)

ในการปฏิบัติงานใดก็ตาม สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งประการหนึ่งในการปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน คือ นโยบาย หรือ นโยบายสาธารณะ ดังที่ Harold Lasswell and Abraham Kaplan (1970 : 23) อธิบายว่า นโยบาย หรือ นโยบายสาธารณะ คือแผนและโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติ ซึ่งนโยบายเป็นตัวกำหนด เป้าหมาย กำหนดคุณค่า และที่สำคัญคือ กำหนดการปฏิบัติไว้ด้วย ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการกำหนดทิศทาง และแนวทางการดำเนินงานของรัฐ โดยรัฐมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเต็มที่ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลซึ่งเป็นองค์การดำเนินงานที่มีอำนาจสูงสุดภายในรัฐชาติต้องกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ซึ่งประกอบกันเข้าเป็นสภาพแวดล้อมนโยบาย (มยุรี อนุমানราชชน. 2553 : 25) ในการกำหนดนโยบายต้องรู้เนื้อหาและสามารถใช้เทคนิคการวิเคราะห์ได้ และมีความคิดสร้างสรรค์ สามารถกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาได้ รัฐมักจะประสบกับอุปสรรคในการทำความเข้าใจปัญหาอยู่ 2 ประการ คือ การขาดข้อมูลความจริง (Lack of Factual Information) และการขาดข้อมูลที่เพียงพอ (Lack of Adequate Information) ถ้าหน่วยงานรัฐรู้ปัญหาเพียงพอ แต่ถ้าการแก้ปัญหาไม่ประสบความสำเร็จ ก็ต้องคิดใหม่ เริ่มต้นหาทางเลือกนโยบายใหม่ การเลือกนโยบายต้องไม่แก้บางส่วน แต่ต้องระบุทางเลือกและเลือกจากทางเลือกทั้งหมด (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ. 2550 : 162-163)

ดังนั้น นโยบายจึงมีความสำคัญต่อรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านนโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน จะทำให้รัฐบาลได้รับความเชื่อมั่น ได้รับความไว้วางใจและได้รับการเลือกตั้งมาบริหารประเทศหรือท้องถิ่น แต่หากเป็นนโยบายที่ไม่เหมาะสมจะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดคือ นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค และนโยบายกองทุนหมู่บ้าน รวมถึงนโยบายรับจำนำข้าวของพรรคไทยรักไทยในอดีต และพรรคเพื่อไทย (พ.ศ. 2556) มีผลทำให้ชนะการเลือกตั้ง และได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล แต่ด้านนโยบายแบบที่มุ่งแสวงหาฐานเสียง โดยการใช้จ่ายเงินมาก แต่ไม่คำนึงถึงการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานใหม่ ๆ หรือการกำหนดนโยบายบางครั้งไม่ผ่านการวิเคราะห์นโยบายอย่างถ่องแท้ หรือกำหนดนโยบายไม่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ทางเลือกก่อน ไม่ได้สร้างเสียงสนับสนุนจากประชาชน และผู้เกี่ยวข้อง ทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีปัญหา เช่น ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน มีการใช้นโยบายแบบประชานิยมมากเกินไป หรือมีการทุจริตคอร์รัปชัน ใช้อิทธิพลประโยชน์ต่อพวกพ้อง ทำให้เกิดประโยชน์ต่อตัวผู้นำในระบบราชการเอง มากกว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม

โดยรวม จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายหลากหลายทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น เช่น (ศรัณย์ จูฑารีย์. 2550 : 218) ที่ได้ศึกษาการนำนโยบายการสร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยไปปฏิบัติ ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเพียงพอของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การวางแผนและควบคุม และการสนับสนุนจากการเมืองและประชาชน มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกับทฤษฎีการศึกษาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สุธิยา วงษ์จัน (2553 : 89) ได้ศึกษา ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลน้ำตกไพรโยกน้อย ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ด้านรูปแบบนโยบายซึ่งเป็นตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ซึ่งไม่ได้เกิดจากปัญหา และความต้องการของประชาชน แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือ ควรนำมาจากปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่ให้ผู้บริหารเป็นผู้กำหนด

วรรัตน์ พันธุ์สง่า, วีระวรรณ ศิริพรสวรรค์, และเอมอร วิจิตรพงษา (2552 : 98) ที่ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหมู่บ้านตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กรณีศึกษาบ้านคลองมะแพลอบ หมู่ที่ 9 ตำบลศรีภิรมย์ อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำของกรรมการเป็น “ผู้นำแบบประชาธิปไตย” เน้นการดำเนินงานแบบมีส่วนร่วม ส่วนด้านความรู้ความเข้าใจในนโยบาย คนในชุมชนยังไม่เข้าใจแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่แท้จริง ด้านการมีส่วนร่วมของชุมชน มีการร่วมประชุมรับทราบนโยบาย มีการแสดงความคิดเห็นเสนอแนะ และมีการลงมือปฏิบัติเอง รวมทั้งความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและส่วนราชการต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนทั้งความรู้และงบประมาณในการดำเนินการ

ชัชวาล อัจฉริยะ (2551 : 98) ได้ศึกษา ความคิดเห็นของพนักงานเทศบาลตำบลคอนสัก จังหวัดสุราษฎร์ธานี ต่อการนำนโยบายตัวแบบบูรณาการไปปฏิบัติ ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลคอนสัก ประกอบด้วย 5 ปัจจัยหลักที่สำคัญ ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร 2) ปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม 3) ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ และความร่วมมือในองค์กร 4) ปัจจัยด้านการสนับสนุนทางการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก และ 5) ปัจจัยด้านระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

จากผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันมีการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นอย่างจริงจังมากขึ้น และมีการนำตัวแบบมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแบบที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผลการศึกษาสามารถนำไปพัฒนาปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นอันส่งผลต่อการพัฒนาเป็นอย่างดี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้เขตพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการที่มีลักษณะรวมทั้งจังหวัด เป็นโครงการขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นคือองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลจะดำเนินการได้ หรือเป็นโครงการที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่อง มีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไป

สภาพปัจจุบัน ประชาชนจังหวัดกาฬสินธุ์ ประสบปัญหาด้านความยากจนและปัญหาสุขภาพที่ค่อนข้างจะรุนแรง สภาพเศรษฐกิจรายงานในเดือนมีนาคม 2556 ขยายตัวร้อยละ 12.40 เป็นการชะลอตัว เมื่อเทียบกับ เดือนเดียวกันของ ปี 2555 คือ ร้อยละ 54.36 โดยมีการหดตัวทั้งภาคบริการ ภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตร โดยภาคบริการขยายตัวร้อยละ 12.69 เมื่อเทียบกับ เดือนเดียวกันของ ปี 2555 ที่ขยายตัวร้อยละ 106.24 ภาคอุตสาหกรรม ขยายตัวร้อยละ 4.74 เป็นการชะลอตัว เมื่อเทียบกับ เดือนเดียวกันของ ปี 2555 คือ ร้อยละ 8.06 และภาคเกษตร -6.46 เป็นการชะลอตัว เมื่อเทียบกับ เดือนเดียวกันของ ปี 2555 ในด้านการลงทุนของภาคเอกชนขยายตัวร้อยละ 14.97 เป็นการชะลอตัว เมื่อเทียบกับ เดือนเดียวกันของ ปี 2555 คือ ร้อยละ 32.95 สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดกาฬสินธุ์ ส่วนมากเป็นโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร เช่น โรงสีข้าวและโรงงานแปรรูป การขยายตัวของอุตสาหกรรมยังมีไม่มากนักเนื่องจากไม่มีนิคมอุตสาหกรรม ทำให้ไม่มีกรขยายโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ทำให้กระทบต่อรายได้รวมของประชาชนในจังหวัด ในด้านประวัติศาสตร์และโบราณวัตถุ จังหวัดกาฬสินธุ์มีสถานที่สำคัญทางประวัติศาสตร์และโบราณวัตถุถึง 14 แห่ง และสถานที่ท่องเที่ยว 6 แห่ง ซึ่งได้รับการปรับปรุงเป็นลำดับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงและองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้จัดสรรงบประมาณสนับสนุน โดยภาพรวมจังหวัดกาฬสินธุ์ยังต้องการการพัฒนาและแก้ปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการจัดบริการที่เพียงพอและมีคุณภาพเพื่อพัฒนาให้มีความพร้อมที่ประเทศไทยจะ

เข้าสู่ สมาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในปี 2558 (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2556 : 26-27)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้กำหนดนโยบาย เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและเป็นนโยบายเร่งด่วน โดยร่วมมือกับหน่วยงานภายในจังหวัด ขณะเดียวกันได้ส่งเสริมงานการสร้างรายได้และลดรายจ่ายให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีรายได้ที่เพียงพอจากรายจ่ายนำไปสู่ความพอกินพอใช้โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อประชาชนมีรายได้ก็จะทำให้ครอบครัวอบอุ่น ทำให้ปัญหาสังคมลดน้อยลง ในขณะเดียวกันในการพัฒนาด้านอื่น ๆ ดำเนินการไปพร้อมกันเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาทั้งหมด ไว้ 6 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์การพัฒนาคมนาคมและสังคมที่มีคุณภาพ ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ยุทธศาสตร์การป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพ ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์กรและพัฒนาศึกษาท้องถิ่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์การส่งเสริมพัฒนาเกษตรกรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์. 2556 : 31-34) และในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังกล่าวยังไม่มีการศึกษาวิจัย ว่าสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นแนวทางหนึ่งที่จะสามารถตอบคำถามได้ว่า นโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์กำหนดขึ้นนั้นประสบความสำเร็จในระดับใด และผู้ที่สามารถให้ข้อมูลได้ดีน่าจะเป็นคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นปลัดอำเภอ และเสมียนตราอำเภอซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เพราะบุคคลกลุ่มนี้ได้ติดตามการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์อย่างต่อเนื่อง

ผู้วิจัย ในฐานะเป็นประชาชนที่อาศัยในเขตจังหวัดกาฬสินธุ์ มีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ว่าปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลต่อการนำนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไปปฏิบัติ และปัจจัยใดมีความสัมพันธ์อย่างไรกับการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ รวมถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีรูปแบบอย่างไร ตลอดจนข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงพัฒนาการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กร

บริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งนี้โดยมีความคาดหวังว่าผลการวิจัยจะได้นำเสนอต่อผู้บริหาร ในการนำรูปแบบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ไปใช้ ให้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น ต่อไป

คำถามการวิจัย

การวิจัย เรื่อง รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้นำมาสู่ประเด็นหลักของคำถามการวิจัยดังนี้

1. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไปปฏิบัติให้สำเร็จอยู่ในระดับใด
2. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ อยู่ในระดับใด
3. แต่ละปัจจัยมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์อย่างไร
4. มีข้อเสนอแนะอะไรในการพัฒนาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
5. การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีรูปแบบอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
2. เพื่อศึกษาระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการพัฒนาการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
5. เพื่อสร้างรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

สมมติฐานการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยไว้ ดังนี้

ปัจจัย 6 ด้าน ได้แก่ 1) ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 3) ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน 4) ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร 5) ปัจจัยด้านมาตรการการควบคุมและประเมินผล และ 6) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ประกอบด้วย 1) การพัฒนาคนและสังคม 2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 3) การป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด 4) การพัฒนาองค์กรและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น 5) การพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยว และ 6) การส่งเสริมพัฒนาเกษตรกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษา รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

1. ขอบเขตของพื้นที่ ได้แก่ จังหวัดกาฬสินธุ์
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา จำแนกตามวัตถุประสงค์การวิจัย ดังนี้

ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารที่เกี่ยวข้อง แล้วสังเคราะห์เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้แก่ 1) ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2554 : 129 ; มยุรี อนุมานราชชน, 2554 : 212-219 Van Horn, Carl E. and Van Meter, 1975 : 445-488 ; กกล้า ทองขาว, 2534 : 102 ; วัชรินทร์ สุทธิชัย, 2554 : 135) 2) ด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Van Horn, Carl E. and Van Meter, 1975 : 445-488 ; กกล้า ทองขาว, 2534 : 102) 3) ด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน (Van Horn, Carl E. and Van Meter, 1975 : 445-488 ; มยุรี อนุมานราชชน, 2554 : 212-219 ; กกล้า ทองขาว, 2534 : 104) 4) ด้านสมรรถนะขององค์กร (วรเดช จันทรศร, 2554, 129-146 ; มยุรี อนุมานราชชน, 2554 : 215 ; กานต์ เสกขุนทด, 2553 : บทคัดย่อ ; วัชรินทร์ สุทธิชัย, 2554 : 137) 5) ด้านมาตรการการควบคุมและประเมินผล (Sharkansky, 1971 : 146 ; กกล้า ทองขาว, 2534 : 110 ; วัชรินทร์ สุทธิชัย, 2554 : 137) 6) ด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (วรเดช จันทรศร, 2554 : 129-146 ; มยุรี อนุมานราชชน, 2553 : 221-226 ; Van Horn, Carl E. and Van Meter, 1975 : 445-488 ; Sabatier and Mazmanian, 1980 : 439-468 ; Murphy, 1971 :

36-67 ; วัชรินทร์ สุทธิชัย, 2554 : 137) และ การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้แก่ 1) ด้านการพัฒนาคนและสังคม 2) ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน 3) ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด 4) ด้านการพัฒนาองค์กรและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น 5) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยว 6) ด้านการส่งเสริมพัฒนาเกษตรกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์, 2557 : 35-36)

3. ขอบเขตด้านตัวแปร ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหา

3.1 ตัวแปรอิสระ (X) ประกอบด้วย 6 ปัจจัย ดังนี้

- 3.1.1 ด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย (X_1)
- 3.1.2 ด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (X_2)
- 3.1.3 ด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน (X_3)
- 3.1.4 ด้านสมรรถนะขององค์กร (X_4)
- 3.1.5 ด้านมาตรการการควบคุมและประเมินผล (X_5)
- 3.1.6 ด้านสภาพแวดล้อมภายนอก (X_6)

3.2 ตัวแปรตาม (Y) ได้แก่ การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จากยุทธศาสตร์การพัฒนา 6 ด้าน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์, 2557 : 35-36) ดังนี้

- 3.2.1 ด้านการพัฒนาคนและสังคม (Y_1)
- 3.2.2 ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Y_2)
- 3.2.3 ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด (Y_3)
- 3.2.4 ด้านการพัฒนาองค์กรและพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น (Y_4)
- 3.2.5 ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยว (Y_5)
- 3.2.6 ด้านการส่งเสริมพัฒนาเกษตรกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น (Y_6)

4. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

4.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

4.1.1 ประชากร ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

4.1.2 กลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ 174 คน จำแนก ดังนี้

- 1) บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 53 คน
จำแนกดังนี้
 - 1.1) ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วยฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร จำนวน 33 คน
 - 1.2) ฝ่ายข้าราชการประจำ 10 หน่วยงาน ๆ ละ 2 คน จำนวน 20 คน
- 2) บุคลากรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 67 คน จำแนกดังนี้
 - 2.1) บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ (ยกเว้น อบจ.) จาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ปีงบประมาณ 2557-2558 จำนวน 9 แห่ง ๆ 3 คน รวม 27 คน ดังนี้
 - 2.1.1) นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่ง ๆ 1 คน
 - 2.1.2) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่ง ๆ 1 คน
 - 2.1.3) ผู้อำนวยการกองคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่ง ๆ 1 คน
 - 2.2) บุคลากรหน่วยงานทางการปกครอง ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ปีงบประมาณ 2557-2558 จำนวน 4 แห่ง ๆ ละ 7 คน รวม 28 คน จากดังนี้
 - 2.2.1) นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แห่ง ๆ 1 คน
 - 2.2.2) ปลัดอำเภอแห่ง ๆ 6 คน
 - 2.3) บุคลากรหน่วยงานอื่นในอำเภอที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ปีงบประมาณ 2557-2558 จำนวน 4 แห่ง ๆ ละ 3 คน รวม 12 คน จากดังนี้
 - 2.3.1) เสมียนตราอำเภอ แห่ง ๆ 1 คน
 - 2.3.2) เจ้าหน้าที่แผนกเสมียนตราอำเภอ แห่ง ๆ 1 คน
 - 2.3.3) เจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย แห่ง ๆ 1 คน
- 3) ประชาชน จำนวน 54 คน จำแนก ดังนี้
 - 3.1) ประชาชน รองประชาชน และเลขานุการ คณะกรรมการหมู่บ้าน ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มากที่สุด ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 9 แห่ง รวม 27 คน

3.2) ประธาน รองประธาน และเลขานุการ คณะกรรมการหมู่บ้าน ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ น้อยที่สุด ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 9 แห่ง รวม 27 คน

4.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการดังนี้

4.2.1 สัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยใช้วิธีสุ่มแบบเจาะจง จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 18 คน โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) บุคลากรองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 6 คน จำแนก ดังนี้

1.1) ฝ่ายการเมือง 4 คน คือ ประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และนายกและรองนายกฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

1.2) ฝ่ายข้าราชการ 2 คน คือ ปลัด และรองปลัดฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

2) บุคลากรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 9 คน จำแนก ดังนี้

2.1) นายกองกรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดกาฬสินธุ์ (ยกเว้น อบจ.) จำนวน 3 คนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุน จาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

2.1.1) มากที่สุด ได้แก่ เทศบาลตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย

2.1.2) ระดับกลาง ได้แก่ เทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหัสขันธ์

2.1.3) และน้อยที่สุด ได้แก่ เทศบาลตำบลร่องคำ อำเภอร่องคำ

2.2) บุคลากรที่ทำการปกครอง ประกอบด้วย ปลัดอำเภอฝ่ายพัฒนา จำนวน 3 คน จากอำเภอที่ได้รับงบประมาณสนับสนุน จาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

2.2.1) มากที่สุด ได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอขามเฒ่า

2.2.2) ระดับกลาง ได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอหนองกุงศรี

2.2.3) ระดับน้อยที่สุด ได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอฆ้องชัย

2.3) บุคลากรหน่วยงานอื่น ประกอบด้วยเสมียนตราอำเภอ จำนวน 3 คน จากอำเภอที่ได้รับงบประมาณสนับสนุน จาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

2.3.1) มากที่สุด ได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอขามเฒ่า

2.3.2) ระดับกลาง ได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอหนองกงศรี

2.3.3) ระดับน้อยที่สุด ได้แก่ ที่ทำการปกครองอำเภอเมืองชัย

2.3) ประชาชน จำนวน 3 คน คือประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับงบประมาณสนับสนุน จาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังนี้

2.3.1) มากที่สุด ได้แก่ ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลกมลาไสย อำเภอกมลาไสย

2.3.2) ระดับกลาง ได้แก่ ประธานคณะกรรมการหมู่บ้านในเขตเทศบาลตำบลโนนบุรี อำเภอสหัสขันธ์

2.3.3) น้อยที่สุด ได้แก่ ประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตเทศบาลตำบลเมืองชัย อำเภอเมืองชัย

4.2.2 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion : FGD) ผู้วิจัยจัดกิจกรรมโฟกัสกรุป ในวันที่ 21 กรกฎาคม ณ โรงแรม ชาร์ ลอง (Cha Long) อำเภอเมือง จังหวัดกาฬสินธุ์ โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำนวน 18 คน ตามข้อ 4.2.1

5. ขอบเขตด้านระยะเวลา ระยะเวลาในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดระยะเวลาตั้งแต่เดือนมกราคม 2558- เดือนกรกฎาคม 2558

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วทั้งจังหวัด ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

นโยบาย หมายถึง การกระทำของรัฐบาลที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของสังคม ให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายขององค์การหรือของหน่วยงานไปดำเนินการ โดยนโยบายเหล่านั้น บรรลุผลตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์

ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงความสำเร็จในการนำ นโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การดำเนินการตามยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ 6 ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ด้านการพัฒนาคนและสังคม หมายถึง การเสริมสร้าง สนับสนุน ระบบสุขภาพ และแก้ไขปัญหาสุขภาพของประชาชน การจัดกิจกรรมการกีฬา การเรียนรู้ คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส การสนับสนุนการป้องกัน ควบคุม และแก้ไขปัญหาโรคติดต่อและโรคไม่ติดต่อแก่ประชาชน การส่งเสริมสนับสนุน คุณภาพชีวิตเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมสนับสนุน การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต เช่นการเรียนรู้ผ่านระบบการสื่อสาร การส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาขั้นพื้นฐานที่จำเป็นเร่งด่วนและไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานต้นสังกัด การรณรงค์คุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในหน่วยงาน การช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสบสาธารณภัยและผู้ประสบภัย และการรักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นป่าไม้

2. ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หมายถึง การพัฒนาระบบโครงข่ายการคมนาคมขนส่งเชื่อมระหว่างหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ การส่งเสริมการพัฒนาและดูแลรักษาแหล่งน้ำธรรมชาติเพื่อให้มีน้ำเพียงพอต่อการอุปโภค บริโภค การบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอน โครงสร้างพื้นฐานให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล การส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานสอดคล้องกับความจำเป็น และจำนวนเส้นทางขนถ่ายสินค้าทางการเกษตร

3. ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด หมายถึง การป้องกันปัญหา ยาเสพติดอย่างเป็นรูปธรรม การแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างเป็นรูปธรรม การส่งเสริมชุมชนเข้มแข็งเพื่อลดการแพร่ระบาดของยาเสพติด การส่งเสริมครอบครัวอบอุ่นเพื่อเป็นการขจัดยาเสพติด การสนับสนุนโรงเรียนสีขาวและเยาวชนสดใส การสนับสนุนการบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับปัญหายาเสพติด การส่งเสริมความเข้มแข็งและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และการรณรงค์กรเลิกบุหรี่ของครูและบุคลากรในโรงเรียน

4. ด้านการพัฒนาองค์กรและพัฒนาศึกษาท้องถิ่น หมายถึง การสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกในโรงเรียน การส่งเสริมการสร้างหลักสูตรในการศึกษา ตามความสนใจของผู้เรียน การส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพในทุกระดับทั้งในและนอกระบบ การให้ทุนการศึกษาเพื่อศึกษาต่อต่างประเทศ การสนับสนุนเครื่องมือในการทำอาชีพเสริมเพื่อหารายได้ระหว่างเรียน การส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนสามารถใช้ภาษาต่างประเทศในการติดต่อสื่อสาร และการส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้า สินค้า OTOP อย่างต่อเนื่อง

5. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการท่องเที่ยว หมายถึง การพัฒนา และส่งเสริมการท่องเที่ยวให้ได้มาตรฐาน การส่งเสริมและสนับสนุน เอกอภิมณฑลการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อม วิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น การส่งเสริมให้มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ ๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้น การส่งเสริมและเพิ่มช่องทางการท่องเที่ยวเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคและระหว่างประเทศ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐ เอกชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาด้านบริการและการท่องเที่ยว และการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพ ราคายุติธรรม ของงานจำหน่ายสินค้าพื้นเมือง ของที่ระลึก

6. ด้านการส่งเสริมพัฒนาเกษตรกรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น หมายถึง การพัฒนาส่งเสริม และสนับสนุนการทำการเกษตรที่ยั่งยืน ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การส่งเสริมและพัฒนา อนุรักษ์จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีงามของจังหวัดกาฬสินธุ์ การส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาประสิทธิภาพปัจจัยการผลิตผ้าไหมแพรวา และผ้าทอพื้นเมือง การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพในการประกอบอาชีพแก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส การส่งเสริมให้มีการใช้ปัจจัยการผลิตที่มาจากอินทรีย์ชีวภาพที่มีคุณภาพ การส่งเสริมการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การพัฒนา ส่งเสริม สนับสนุนการเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ชุมชนอย่างครบวงจร ตั้งแต่การออกแบบ การผลิต การบรรจุภัณฑ์ และการตลาด และการส่งเสริมศูนย์ป้องกันและกำจัดศัตรูพืชในชุมชน

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง องค์ประกอบที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ หรือบรรลุผลตามที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ประกอบด้วย 6 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีวัตถุประสงค์ชัดเจน เป็นไปตามหลักวิชาการ สอดคล้องกับความ

ต้องการของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ และนโยบายการพัฒนาของจังหวัด มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ มีรายละเอียดเหมาะสมและวัตถุประสงค์สอดคล้องกัน

2. ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง หน่วยงานที่รับนโยบายมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเพียงพอสำหรับใช้ในงาน มีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมได้รับเงินงบประมาณ ตามจำนวนที่ร้องขอ จำนวนบุคลากร เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ร่วมมือกันทำงานเป็นทีม มีระบบการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และผู้บริหารหน่วยงานที่รับนโยบายใช้เทคนิคการดำเนินงานที่ทันสมัย

3. ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน หมายถึง การกำหนดระบบความร่วมมือของบุคลากรไว้อย่างชัดเจน มีการสร้างความรู้สึกร่วมกันมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ให้ความร่วมมือในการกำหนดวัตถุประสงค์ และกำหนดมาตรฐานของการทำงาน ให้อบรมข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่าย ให้ความร่วมมือในการควบคุม และติดตามการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอ และร่วมมือในการแก้ปัญหาในการปฏิบัติตามนโยบาย

4. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร หมายถึง การมีโครงสร้างการบริหารองค์การมีความเหมาะสม บุคลากรมีความชำนาญในการปฏิบัติงาน ตามนโยบาย ร่วมมือกันทำงานเป็นทีม การเบิกจ่ายงบประมาณในการปฏิบัติตามนโยบายมีความสะดวก เป็นไปตามระบบราชการอย่างเคร่งครัด มีวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เพียงพอสำหรับใช้ในการดำเนินงาน และผู้บริหารหน่วยงานมีความสามารถในการบริหารงาน

5. ปัจจัยด้านมาตรการการควบคุมประเมินผล หมายถึง การสร้างมาตรการการควบคุมประเมินผลอย่างเป็นระบบ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการปฏิบัติงาน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการประเมินผลงานแจ้งผลการดำเนินงานให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ หลังการประเมินมีการปรับปรุงการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ กรณีผู้ปฏิบัติงานไม่ตอบสนองนโยบาย มีการปรับเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงานใหม่

6. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมภายนอก หมายถึง ปัจจัยด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ดังนี้ การเปลี่ยนรัฐบาลแต่ละครั้งส่งผลต่อนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ สภาพเศรษฐกิจมีผลต่อการกำหนด และความสำเร็จนโยบาย การเปลี่ยนแปลงของสังคมส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ประชาชนเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นอย่างดี

การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และความสำเร็จในการนำนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไปปฏิบัติ

บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกเป็น

1. ฝ่ายการเมือง ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ นายก และรองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์
2. ฝ่ายข้าราชการประจำ หมายถึง ข้าราชการ ที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานและรองหัวหน้าหน่วยงาน

บุคลากรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จำแนกเป็น

1. นายกองตรีปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี นายกองตรีการบริหารส่วนตำบล
2. บุคลากรหน่วยงานทางการปกครอง ประกอบด้วย ปลัดอำเภอ
3. บุคลากรหน่วยงานอื่น ประกอบด้วยเสมียนตราอำเภอ

ประชาชน หมายถึง ตัวแทนประชาชนประธานและรองประธาน และเลขานุการ คณะกรรมการหมู่บ้าน ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับงบประมาณสนับสนุน จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างโปรแกรมแบบจำลองหรือตัวแบบที่จำลองขึ้นตามสภาพจริง หรือสิ่งที่แสดงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างชุดของปัจจัยหรือตัวแปรต่างๆ เพื่อลดทอนเวลา และพิจารณาว่ามีสิ่งใดบ้างที่ต้องนำมาศึกษา เพื่อให้แทนแนวคิดหรือปรากฏการณ์หนึ่ง ๆ ซึ่งสามารถอธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ของรูปแบบนั้นๆ ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึงรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติ

1.1 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์สามารถนำผลการวิจัยไปเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายที่ตรงกับความต้องการของประชาชน

1.2 ผู้ปฏิบัติงาน ตั้งแต่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ และหัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ได้ทราบ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติและสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 ประชาชนในจังหวัดกาฬสินธุ์ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

2. ประโยชน์ในเชิงทฤษฎี

2.1 ผลจากการวิจัยทำให้ได้รูปแบบปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

2.2 รูปแบบที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ สามารถนำไปใช้ในการเป็นกรอบแนวคิด และสมมติฐานในการวิจัยที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ต่อไป



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY