

ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง  
ไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

ร้อยโท เสนีย์ ทองมี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2551

**Political Factors Affecting Implementation of the Village and Urban Community  
Fund Policy in Si Muang Mai District, Ubon Ratchathani Province**

**Lt. Senee Thongmee**

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2008

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

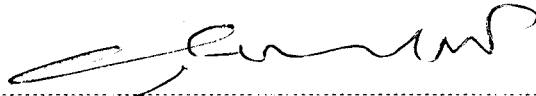
ชื่อและนามสกุล ร้อยโทเสนีย์ ทองมี

แขนงวิชา การเมืองการปกครอง

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ธโร ไสธร ตู๋ทองคำ  
2. รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้ความเห็นชอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว



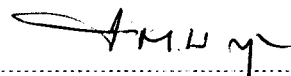
ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์กุลธร ธนาพงศธร)



กรรมการ

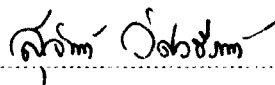
(รองศาสตราจารย์ธโร ไสธร ตู๋ทองคำ)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

วันที่ 26 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552

## กิตติกรรมประกาศ

เอกสารวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จได้ก็ด้วยความกรุณาของ รองศาสตราจารย์ ธิโสธร ผู้ทองคำ ที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำและตรวจสอบให้แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นจนเอกสารสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณ คุณแม่ทองดี ทองมี คุณแม่นะ จำปาแดง ที่คอยให้กำลังใจและเป็นร่วมโพธิ์ร่มไทรให้ลูกได้มีกำลังใจในการปฏิบัติราชการและการพัฒนาตนเอง โดยที่มีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเป็นสถาบันการศึกษาที่ให้โอกาสในการศึกษา ขอขอบคุณ คุณสุรवीร์ ทองมี และลูก ๆ ที่เข้าใจและเป็นกำลังใจในการศึกษารวมถึงการปฏิบัติราชการด้วยดีเสมอมา

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เพื่อนนักศึกษา เพื่อนร่วมทีมงานสำนักงานพัฒนาชุมชน อำเภอศรีเมืองใหม่ และผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ทุกท่านที่ได้ให้ความกรุณาสันับสนุน ช่วยเหลือและให้กำลังใจ

เสนีย์ ทองมี

สิงหาคม 2551

**ชื่อวิทยานิพนธ์** ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

**ผู้วิจัย** ร้อยโท เสนีย์ ทงมี **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

**อาจารย์ที่ปรึกษา** (1) รองศาสตราจารย์ โสธร ตู้ออกคำ (2) รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล  
ปีการศึกษา 2551

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง (1) ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ (2) ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่

วิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ประชากร ได้แก่ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่จากระดับจังหวัดลงไปจนถึงระดับหมู่บ้าน กลุ่มตัวอย่าง คือ เจ้าหน้าที่ของรูนักการเมือง องค์กรภาคประชาสังคม/องค์กรภาคประชาชน กลุ่มละ 10 คนและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 24 คน รวมทั้งสิ้น 54 คน เครื่องมือที่ใช้ คือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติที่สำคัญมี 2 ประการ คือ รัฐบาลชุดต่อ ๆ มา ยังสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และกลุ่มชนชั้นนำทุกกลุ่มให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี (2) ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ คือ การสนับสนุนการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติของกลุ่มชนชั้นนำทำให้ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่สนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และก่อให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ของประชาชนทั้งในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน ระดับตำบล ระดับอำเภอ มีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบาย

**คำสำคัญ** ปัจจัยทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

**Thesis title:** Political Factors Affecting Implementation of the Village and Urban Community Fund Policy in Sri Muang Mai District, Ubol Ratchathani Province

**Researcher:** Lt. Senee Thongmee; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government);

**Thesis advisers:** (1) Thasothorn Tootongkam, Associate Professor; (2) Dr.Pathan Suvanamongkol, Associate Professor **Academic year:** 2008

### **Abstract**

The objective of this research was to study: (1) political factors that affected the implementation of the Village and Urban Community Fund policy in Sri Muang Mai District, Ubol Ratchathani Province and (2) the impact of political factors that affected the implementation of the Village and Urban Community Fund policy in Sri Muang Mai District, Ubol Ratchathani Province.

This was a qualitative research based on documentary research and in-depth interviews. The sample population consisted of 54 people involved with the implementation of the Village and Urban Community Fund policy from the provincial to the village level, consisting of 10 government officials, 10 politicians, 10 representatives of civil or public organizations, and 24 members of Village and Urban Community Fund Committees. The research tools were structured interview forms and the data were analyzed using descriptive analysis.

The results showed that (1) there were 2 political factors that affected the implementation of the Village and Urban Community Fund policy: continued support for implementation of the policy by successive administrations and strong support for implementation of the policy by the social group of local leaders. (2) The impact of political factors that affected the implementation of the Village and Urban Community Fund policy was that support of the policy by leaders encouraged voters to vote for a political party that supported the policy. Also, a network of public learning was created at a village/community, Tambol and district level, which led to the implementation of the Village and Urban Community Fund policy according to its intent.

**Keywords :** political factors, policy implementation, village and urban community fund

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
สารบัญภาพ .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
วัตถุประสงค์การวิจัย .....	6
กรอบการวิจัย .....	7
ขอบเขตของการวิจัย .....	10
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	11
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	12
แนวคิดทฤษฎี .....	12
ทบทวนวรรณกรรม .....	57
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย .....	83
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง .....	83
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย .....	85
การเก็บรวบรวมข้อมูล .....	86
การวิเคราะห์ข้อมูล .....	86
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	88
ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ .. 90	
ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ .....	130

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	150
สรุปการวิจัย .....	150
อภิปรายผล .....	159
ข้อเสนอแนะ .....	164
บรรณานุกรม .....	166
ภาคผนวก .....	175
ก แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ .....	176
ข แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมือง .....	180
ค แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นภาคประชาชน .....	184
ง แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการกองทุน .....	188
ประวัติผู้วิจัย .....	192



ณ

**สารบัญตาราง**

	หน้า
ตารางที่ 3.1 แสดงประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย .....	84

## ญ

### สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 กรอบการวิจัย .....	9
ภาพที่ 2.1 ตัวแบบเชิงระบบของ อีสตัน .....	21
ภาพที่ 2.2 แสดงสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกสังคม .....	23
ภาพที่ 2.3 แสดงตัวแบบเชิงระบบ .....	24
ภาพที่ 2.4 แสดงกระบวนการนโยบายสาธารณะ .....	33
ภาพที่ 2.5 โครงสร้างและการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน .....	82

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 นับเป็นเวลา 75 ปี ล่วงมาแล้ว การปกครองในระบอบนี้ถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาของอำนาจทั้งปวง โดยได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนที่แสดงออกมาในการออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งต้องสังกัดพรรคการเมือง ประชาชนต้องเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ให้เข้ามาทำหน้าที่แทนปวงชนชาวไทยในกรอบของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งพรรคการเมืองแต่ละพรรคจะใช้นโยบายของพรรคตนเองในการหาเสียงเป็นสัญญาประชาคมในการเสนอทางเลือกแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกพรรคการเมืองของตนเข้าเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มากที่สุดเพื่อให้ชนะพรรคการเมืองอื่นอันจะนำไปสู่การเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ

หากพรรคการเมืองใดชนะการเลือกตั้งมีเสียงมากพอก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองเดียวในการบริหารประเทศและสามารถใช้นโยบายที่ให้ไว้กับประชาชนก่อนการเลือกตั้งเป็นนโยบายรัฐบาลในการบริหารประเทศ แต่ถ้าหากเสียงไม่มากพอก็สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ และนำนโยบายของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมาผสมเป็นนโยบายรัฐบาล เพื่อเป็นกรอบในการบริหารประเทศและแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบจากสภา เมื่อสภาเห็นชอบแล้วจึงนำไปสู่การเสนอเป็นร่างกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติเข้าสู่กระบวนการตรากฎหมาย เมื่อกฎหมายดังกล่าวประกาศใช้แล้วนโยบายรัฐบาลก็จะเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศต่อไป

ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง ประเทศไทยมีการเลือกตั้งมาแล้ว 24 ครั้ง ใช้รัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมาแล้ว 18 ฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550) ซึ่งมีการพัฒนาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงนั้น ๆ เรื่อยมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนและฉบับปฏิรูปการเมือง ภายใต้อันนี้ ประเทศไทยได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน 2 ครั้ง คือการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 และการ

เลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมาก โดยที่การแข่งขันในครั้งนี้พรรคการเมืองใหญ่ได้ใช้ “การเสนอนโยบายในการบริหารประเทศ” เป็นประเด็นหลักในการแข่งขัน นโยบายที่โดดเด่นที่สุดในขณะนั้นก็คือนโยบายของพรรคไทยรักไทย ที่มีประชาชนจำนวนมากต่างได้กล่าวขวัญถึงนโยบายของพรรคไทยรักไทย อาทิ เช่น นโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาท รักษาทุกโรค นโยบายธนาคารคนจน การพักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกร 3 ปี นโยบายการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ที่เป็นหนี้เสียและนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ฯลฯ โดยมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ไปในทำนองที่ว่า จะไม่สามารถดำเนินการได้ในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังจะมีปัญหาเรื่องเงินทุนที่จะมาดำเนินการรวมถึงจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติคู่กับการลงทุนหรือไม่ หรือจะเป็นดังคำพังเพยที่ว่า น้ำพริกละลายแม่น้ำ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันนโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการขานรับและสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวางจนอาจกล่าวได้ว่านโยบายเด่น ๆ ที่กล่าวถึงนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พรรคไทยรักไทยชนะเลือกตั้งในการเลือกตั้งเมื่อทั่วไปเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2544 โดยเมื่อพรรคไทยรักไทยชนะเลือกตั้งและเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม สนับสนุนให้ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หัวหน้าพรรคไทยรักไทย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมารัฐบาลได้เร่งผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้วหลายนโยบายรวมทั้งนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองด้วย (วิณา ทองรัตน์ 2546 : 1-2)

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2548 ในประเทศไทย มีขึ้นเมื่อวันอาทิตย์ที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 โดยพรรคไทยรักไทยที่มี นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรคได้รวบรวมพรรคต่าง ๆ เช่น พรรคความหวังใหม่ พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคเสรีธรรม พรรคเอกภาพ ยุบพรรครวมเข้ากับไทยรักไทยลงสมัครรับเลือกตั้งได้เบอร์ 9 ใช้สโลแกนหาเสียงว่า “4 ปีสร้าง 4 ปีซ่อม” ชนะการเลือกตั้งอย่างท่วมท้น ได้ 377 ที่นั่ง จากจำนวนทั้งหมด 500 ที่นั่ง ในขณะที่พรรคชาติไทยซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ลงสมัครรับเลือกตั้ง ได้เบอร์ 1 หาเสียงด้วยสโลแกน “สัจจะนิยม” ได้ 26 ที่นั่ง ต่อมาภายหลังได้เป็นฝ่ายค้าน ส่วนฝ่ายค้านพรรคประชาธิปไตยลงสมัครรับเลือกตั้งได้เบอร์ 4 หาเสียงด้วยสโลแกน “ทวงคืนประเทศไทย” ได้ 96 ที่นั่ง แต่เป็นที่น่าสังเกตคือในพื้นที่ภาคใต้ได้ถึง 52 ที่นั่ง จากทั้งหมด 54 ที่นั่ง และพรรคมหาชนลงสมัครรับเลือกตั้งได้เบอร์ 11 ซึ่งเพิ่งก่อตั้งก่อนหน้าการเลือกตั้ง ได้เพียง 2 ที่นั่ง

จากชัยชนะในการเลือกตั้งดังกล่าวพรรคไทยรักไทยสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการโปรดเกล้าให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2548 แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 มีความตอนหนึ่งว่า “รัฐบาลจะดำเนินนโยบาย

และมาตรการในการขจัดความยากจนของประเทศให้หมดสิ้นไป โดยปรับปรุงระบบบริหารจัดการ ทั้งระบบ เชื่อมโยงการแก้ไขความยากจนทุกระดับตั้งแต่บุคคล ชุมชน และประเทศ ตลอดจน สร้างกลไกที่เชื่อมโยงให้คนยากจนในชุมชนสามารถใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์และทรัพยากรอย่าง มีประสิทธิภาพและยั่งยืน ในระดับบุคคลรัฐบาลจะเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลด รายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุนซึ่งรวมถึงเงินทุน กรรมสิทธิ์ที่ดินและองค์ความรู้ โดยเร่งรัดการ กระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขยายโอกาสการเข้าสู่ทุนผ่านระบบการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้ง ส่งเสริมระบบสหกรณ์และกระบวนการเรียนรู้ในการเกษตรตามแนวทฤษฎีใหม่ ทั้งนี้รัฐบาลจะ ดำเนินการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงรุกโดยจัดตั้งหน่วยบริการเคลื่อนที่แก้ไขปัญหาความยากจนที่ เรียกว่า “คาราวานแก้จน” เพื่อให้คำแนะนำและบริการต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพและเสริมสร้าง ทักษะต่าง ๆ ในด้านธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรัฐบาลจะสร้างโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการ เพื่อให้เข้าถึงแหล่งทุน การพัฒนาผลิตภัณฑ์และนวัตกรรมการตลาดทั้งในและนอกประเทศเพื่อ สร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยผ่านกลไกต่าง ๆ ที่ริเริ่มแล้วอย่างต่อเนื่องได้แก่กองทุน และธนาคารหมู่บ้าน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและการพัฒนามาตรฐานและคุณภาพผลิตภัณฑ์ ของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” ซึ่งนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (กองทุนและ ธนาคารชุมชน) ก็เป็นหนึ่งในนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นตามนโยบายเร่งด่วน ของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๓๖ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อจัดตั้งกองทุนขึ้นในหมู่บ้าน ชนบทและในชุมชนเขตเมืองครอบคลุมทั่วประเทศ โดยยึดพื้นที่ตามประกาศของ กระทรวงมหาดไทยและพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีทั้งหมด ๗๐,๘๖๕ หมู่บ้านและชุมชนเมือง ๘,๘๘๙ ชุมชน มีงบประมาณสนับสนุนให้แก่กองทุนแห่งละ ๑ ล้านบาท โดยแยกเป็นกองทุนหมู่บ้านในเขตชนบท ภายใต้การบริหารจัดการของคณะกรรมการกองทุน หมู่บ้านและกองทุนชุมชนเมืองในเขตเทศบาล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ภายใต้การบริหาร จัดการของคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง ซึ่งได้รับเลือกจากเวทีประชาคมหมู่บ้านหรือเวที ประชาคมของชุมชนนั้น ๆ

ในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน ในหมู่บ้านหรือชุมชน สำหรับการลงทุนพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ ลด รายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉิน ความจำเป็นเร่งด่วน นำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการเสริมหนุนทุน ปัญญาท้องถิ่น ส่งเสริมพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชนให้มีความสามารถในการจัดระบบบริหารจัดการ เงินกองทุนของตนเองเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านหรือชุมชนในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหา เสริมสร้างขีดความสามารถและส่งเสริม

เศรษฐกิจพอเพียง กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานราก และเสริมสร้างขีดความสามารถและความเข้มแข็งด้านอาชีพและสร้างความสามัคคีปรองดองของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ภายใต้ปรัชญา 5 ประการ คือ

1. เสริมสร้างสำนึกความเป็นชุมชนท้องถิ่น
2. ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง
3. เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้าน
4. เชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชนและประชาสังคม

5. กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน  
การดำเนินงานตามนโยบายกองทุนหมู่บ้าน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้กำหนดแนวทางการขับเคลื่อนไว้ 4 ระยะ คือ

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| ระยะที่ 1 (ปี 2544)        | เป็นระยะการจัดตั้งกองทุน  |
| ระยะที่ 2 (ปี 2544 – 2545) | เป็นระยะเพิ่มประสิทธิภาพกองทุน  |
| ระยะที่ 3 (ปี 2546 – 2547) | เป็นระยะเสริมสร้างความเข้มแข็งกองทุน  |
| ระยะที่ 4 (ปี 2548 – 2551) | เป็นระยะการพัฒนากองทุนไปสู่สถาบันการเงินชุมชน (ธนาคารกองทุนหมู่บ้าน) ซึ่งจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ว่าด้วยการรับจดทะเบียนนิติบุคคลของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2549 |

จังหวัดอุบลราชธานีได้ดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จำนวน 2,733 กองทุน จำแนกเป็นกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 2,627 กองทุน กองทุนชุมชนเมือง จำนวน 106 กองทุน คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 2,733 คณะ อำเภอศรีเมืองใหม่เป็นอำเภอหนึ่งใน 25 อำเภอของจังหวัดอุบลราชธานี อยู่ห่างจากจังหวัดอุบลราชธานีไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะทางประมาณ 84 กิโลเมตร เป็นอำเภอชายแดนมีอาณาเขตด้านทิศเหนือติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 120 กองทุน จำแนกเป็น กองทุนหมู่บ้าน จำนวน 115 กองทุนและกองทุนชุมชนเมือง 5 กองทุน มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน 115 คณะ และคณะกรรมการกองทุนชุมชนเมือง 5 คณะ รวมเป็น 120 คณะ

วันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ภูษิต่ออำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)

โดยการนำของ พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ผู้บัญชาการทหารบก และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าให้ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐบาลบริหารประเทศ ได้มีการแถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสาระสำคัญคือการนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการกำกับนโยบายรัฐบาล ในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ยกเลิกนโยบายการบริหารราชการของรัฐบาลเดิมเกือบทั้งหมด อาทิ เช่น นโยบายผู้ว่าราชการแบบบูรณาการหรือเรียกกันทั่วไปว่า ผู้ว่าซีอีโอ นโยบายการพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการชุมชนหรือเอสเอ็มแอล นโยบายโคล้านตัว เป็นต้น แต่มีนโยบายที่ยังคงไว้และให้การสนับสนุนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องคือนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ถึงแม้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มาเป็นรัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งมีพื้นฐานความเป็นมาจากการรัฐประหาร แต่ก็มีได้ยกเลิกนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และมีการเสนอข้อมูลในเชิงที่ยอมรับว่านโยบายใดเป็นนโยบายที่ดีของรัฐบาลที่ผ่านมาก็จะดำเนินการต่อไป

จากนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองรวมถึงข้อมูลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่กล่าวข้างต้นอาจกล่าวได้ว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลถึงสองรัฐบาลทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้งว่าเป็นนโยบายที่ดีมีประโยชน์ ส่งผลในทางที่ดีต่อวิถีชีวิตประชาชนในชนบทระดับฐานรากในด้านการบริหารจัดการเงินทุนในท้องถิ่น เพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ การเพิ่มรายได้ ลดรายจ่ายและการส่งเสริมโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน อีกประการหนึ่งนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายประชานิยม ใช้การตลาดนำการเมืองทำให้เป็นที่พึงพอใจของประชาชนในระดับฐานรากและปัจจุบัน ( กรกฎาคม 2550 ) ประชาชนส่วนใหญ่ยังชื่นชอบทั้งในนโยบายและในตัว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ที่ริเริ่มน่านโยบายนี้มาดำเนินการ ถึงแม้จะมีข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่ระบุถึงการก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินของประชาชนเพิ่มขึ้น เกิดวงจรอุบาทว์ หมุนเวียนหนี้แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังให้ความนิยมในนโยบายนี้อยู่ทั้งที่มีแนวโน้มที่จะเกิดปัญหาหนี้ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในอนาคต ดังจะพออนุมานได้จากผลการลงประชามติในการรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550

ผลการลงประชามติในการรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ปรากฏว่าเห็นชอบ ร้อยละ 57.61 ไม่เห็นชอบ ร้อยละ 42.19 ไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลและคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติคาดหวังไว้ (คาดหวังไว้ว่าจะได้รับความเห็นชอบ ร้อยละ 70) ในการลงประชามติครั้งนี้มีประเด็นที่น่าสังเกตคือ คะแนนไม่เห็นชอบในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีมากถึง ร้อยละ 61.67 และมีถึง 17 จังหวัดใน 19 จังหวัด และยังมีจังหวัดทางภาคเหนืออีก 7 จังหวัดที่ไม่

เห็นชอบ ซึ่งในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าเป็นฐานเสียงของ พรรคไทยรักไทยที่เป็นผู้นำเสนอ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและในการเลือกตั้งทั่วไป ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 พรรคพลังประชาชนซึ่งสมาชิกพรรคส่วนใหญ่เป็นอดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทยใช้สโลแกนการหาเสียงว่า “เพื่อชาติ ศาสน์ กษัตริย์ ด้วยพลังประชาชน” และการปราศรัยใหญ่ที่ท้องสนามหลวงเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2550 ภายใต้ชื่อในการจัดกิจกรรมว่า “พรรคพลังประชาชนพบประชาชน ณ ท้องสนามหลวง” มีสโลแกนคือ “พลังประชาชนพบประชาชน” โดยมีนายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชน เป็นผู้ดำเนินรายการด้วยตนเองสามารถชนะการเลือกตั้งได้คะแนนเสียง 233 เสียง จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด 480 คน ร่วมกับพรรคชาติไทย พรรคสมัครพรรคไทย พรรคภูมิใจไทยชาติพัฒนาและพรรคพลังแผ่นดินจัดตั้งรัฐบาลผสม โดยมี นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี

จากความสำคัญและประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่นำไปสู่การปฏิบัติแล้วส่งผลทางการเมืองก่อให้เกิดกลุ่มอำนาจ กลุ่มผลประโยชน์และเกิดเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นในทุกระดับรวมทั้งในหมู่บ้านและชุมชนซึ่งส่งผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและวิถีชีวิตของชุมชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลนโยบายดังกล่าวก็ได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องดังที่ได้กล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ ซึ่งเป็นอำเภอที่ถูกรันคารอยู่ห่างไกลจากตัวจังหวัดเป็นระยะทางถึง 84 กิโลเมตรและเป็นอำเภอชายแดนมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจใคร่รู้และต้องการที่จะศึกษาว่ามีปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติและศึกษาผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้ นำผลของการศึกษาไปใช้ในทางปฏิบัติและเผยแพร่ต่อสาธารณชนรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้น โดยเลือกพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี เป็นพื้นที่ในการศึกษา

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี



2.2 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

### 3. กรอบการวิจัย

ปัจจัยทางการเมืองผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดตัวแบบเชิงระบบของ เดวิด อีสตัน (David Easton) ตามตัวแบบดังกล่าวนำมาใช้เป็นแนวทางเพื่อให้เห็นภาพรวมเกี่ยวกับการทำงานของส่วนต่างๆ ของระบบการเมืองในลักษณะที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ขณะเดียวกันก่อให้เกิดคุณภาพในการปฏิบัติงาน เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบการเมืองปฏิบัติงานหรือดำเนินการบกพร่องโดยทั่วไปมักจะมีสาเหตุมาจากแรงกดดันของสภาพแวดล้อมภายในหรือภายนอกระบบที่บางครั้งมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของระบบการเมืองทั้งระบบ ซึ่งถ้าหากระบบการเมืองต้องการความอยู่รอดและไม่แตกสลาย ระบบการเมืองก็จะต้องทำการปรับตัว (Adaption) เพื่อสร้างความสมดุล (Equilibrium) ในแง่ดังกล่าว อีสตัน จึงให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมที่ อีสตัน ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สภาพแวดล้อมภายในสังคม (The Intrasocietal Environment) กับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม (The Extrasocietal Environment) (David Easton 1979 : 12)

สภาพแวดล้อมภายในสังคม อีสตัน หมายถึง สภาพแวดล้อมด้านสังคมและด้านกายภาพ (Societal and Physical Society) ที่อยู่นอกระบบการเมืองแต่ภายในสังคมที่สำคัญได้แก่ ระบบนิเวศวิทยา (Ecological System) ระบบชีววิทยา (Biological System) ระบบบุคลิกภาพ (Personality System) ของคนในสังคมและระบบสังคม (Social System) ที่ลักษณะที่มีการแบ่งงานกันทำตาม “หน้าที่” เช่น ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ทำหน้าที่เป็นพรรคการเมือง ผู้วิจัยได้เทียบเคียงสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นการเมืองภายนอกองค์การและสภาพแวดล้อมภายในเป็นการเมืองภายในองค์การและได้นำแนวคิดปัจจัยนำเข้าทางการเมืองของสมบัติ ชำรงธัญวงศ์ ประกอบไปด้วย

1. ความต้องการ (Demands) กลุ่มที่แสดงออกถึงความต้องการประกอบด้วย กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ทักษะผู้นำหรือสื่อมวลชน
2. การสนับสนุน (Supports) เป็นปัจจัยที่ควบคู่กับความต้องการเสมอ จำแนกเป็น 3 ระดับคือ การสนับสนุนของผู้มีอำนาจตัดสินใจ การสนับสนุนของผู้ปกครอง การสนับสนุนของประชาชน

เมื่อนำทั้งสองแนวคิดมาพิจารณาประกอบกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เอ็ดเวิร์ดและชาร์เคนสกี (Edward and Skarkansky) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 ประการคือ (กานดา ปฐวีรัตน์ 2548 :12-13)

1. ระบบการสื่อสาร ผู้ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ความชัดเจนว่าต้องทำอะไรบ้าง การสั่งการตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ ต้องให้ตรงจุด ตรงหน่วย ที่สำคัญคือต้องคงเส้นคงวาไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น จึงจะเดินหน้าไปได้ด้วยดี

2. ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากร ได้แก่ ทรัพยากรกำลัง ความรู้ ความสามารถของบุคลากร ข้อมูลข่าวสาร อำนาจในการสั่งการที่จะมอบให้ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อขยายอำนาจของตนเองหรือไม่และเป็นผลประโยชน์ของหน่วยงานในการดำเนินงานหรือไม่ ดำเนินงานอย่างไร

4. มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มีมาตรฐานที่เอื้อต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

5. การติดตามผลเพื่อให้ทราบว่าได้มีการปฏิบัติตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่อย่างไรและควรต้องหามาตรการในการแก้ไขและปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่ อย่างไร

ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบการวิจัยในส่วนของปัจจัยทางการเมืองคือความต้องการและการสนับสนุนปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นระบบการสื่อสาร ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงานและการติดตามประเมินผลเพื่อปรับปรุงวิธีดำเนินการ โดยแยกออกเป็นการเมืองภายนอกองค์การและการเมืองภายในองค์การ

ในส่วนของผลกระทบทางการเมืองนั้น ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดของมาริลี กรินเดิล (Marilee Grindle) (วัลลภ ลำพวย 2540 : 22-23) ในการศึกษากระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริบทของประเทศเม็กซิโก มีปัจจัยแวดล้อม (Contexts) ทางการเมืองจากกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับตัวผู้ปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงได้สรุปว่าปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ อิทธิพลทางการเมืองได้แก่ การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง การปรับเปลี่ยนบทบาทท่าทีของนักการเมืองท้องถิ่น การสนับสนุนของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง การสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมือง การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนและความขัดแย้งจากการต่อสู้แย่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในชุมชน

การศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ และผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดกรอบในการวิจัยในส่วนที่ต้องการศึกษาไว้ดังนี้

## ตัวแปรอิสระ

### ปัจจัยทางการเมือง

#### 1. ปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์การ

##### 1.1 การเข้าถึงนโยบายของประชาชน

- ความเข้าใจและชัดเจนต่อนโยบาย
- การศึกษากันและบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร
- แรงเสียดทานจากกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมือง
- การสนับสนุนของกลุ่มชนชั้นนำ
- การสนับสนุนของสื่อมวลชน

##### 1.2 การเปลี่ยนรัฐบาล

- การกำหนดนโยบายรัฐบาลใหม่
- การสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านของรัฐบาลใหม่
- การกำหนดนโยบายของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2. ปัจจัยทางการเมืองภายในองค์การ

##### 2.1 ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร

- การสนับสนุนทรัพยากรด้านอัตรากำลัง
- การสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ
- อำนาจในการสั่งการของหน่วยงาน

##### 2.2 ทัศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ

- ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน
- ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การสร้างอาณาจักรของหน่วยงาน
- ผลประโยชน์ของหน่วยงาน

## ตัวแปรตาม

การนำนโยบายกองทุน  
หมู่บ้านและชุมชนเมือง  
ไปปฏิบัติ

### ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมือง

1. การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง
2. การปรับเปลี่ยนบทบาทและท่าทีของนักการเมืองท้องถิ่น
3. การสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมือง
4. การให้การสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
5. การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน
6. ปัญหาและความขัดแย้งในชุมชน

ภาพที่ 1.1 กรอบการวิจัย

#### 4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี ประชากรที่จะศึกษา 1,926 คน ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่สุ่มมาจากประชากรโดยวิธีการสุ่มแบบเจาะจง จำนวน 54 คน เป็นตัวแทนผู้ที่มีบทบาทต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาเชิงวิเคราะห์ถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติและผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติโดยศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำเภอศรีเมืองใหม่เท่านั้น

4.2 ขอบเขตพื้นที่ เป็นการศึกษาที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

4.3 ขอบเขตด้านเวลา ช่วงเวลาตั้งแต่ รัฐบาล พ.ศ. 2533 ถึง รัฐบาล พ.ศ. 2550  
สุรยุทธ์ จุลานนท์ ( พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2550 )

#### 5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 ปัจจัยทางการเมือง หมายถึง ความต้องการและการสนับสนุนในประเด็นระบบการสื่อสาร ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีลักษณะของการสร้างฐานอำนาจ การแสวงผลประโยชน์ การเกิดความขัดแย้งที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

5.2 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมือง หมายถึง ผลที่เกิดจากปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในประเด็นการเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง การปรับเปลี่ยนบทบาทและท่าทีของนักการเมืองท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมือง การให้การสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน ปัญหาและความขัดแย้งในหมู่บ้าน/ชุมชน

5.3 กลุ่มชนชั้นนำ หมายถึง ข้าราชการ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำกลุ่ม/องค์กร ในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

5.4 ผู้นำชุมชน หมายถึง ผู้นำที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นทางการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน และผู้นำตามธรรมชาติ เช่น ผู้อาวุโสในหมู่บ้าน/ชุมชนที่ได้รับการเคารพนับถือของประชาชน ในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

**5.5 การนำนโยบายไปปฏิบัติ** หมายถึง การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติตามแนวทางที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

**5.6 กองทุนหมู่บ้าน** หมายถึง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

**5.7 คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ** หมายถึง คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

**5.8 คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด** หมายถึง คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจังหวัดอุบลราชธานี

**5.9 รัฐบาลใหม่** หมายถึง รัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี

**5.10 การสร้างอาณาจักรของหน่วยงาน** หมายถึง การที่หน่วยงานสร้างเขตแดนและกรอบในการปกครองของหน่วยงานนั้น ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 สามารถนำผลการวิจัยไปปรับประยุกต์ใช้ในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติรวมถึงผู้บริหารสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการบริหารจัดการได้

6.2 องค์การหรือหน่วยงานของรัฐสามารถนำผลการวิจัยไปเป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.3 ผลการวิจัยในครั้งนี้สามารถสรุปเป็นบทเรียนสำหรับการพัฒนากลยุทธ์ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติและองค์การที่กำหนดนโยบายเพื่อให้การขับเคลื่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องความสำเร็จในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดทฤษฎี เอกสารและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

#### 1. แนวคิดทฤษฎี

##### 1.1 แนวคิดทฤษฎีทางการเมือง

1.1.1 ความหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง

1.1.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผลทางการเมือง

1.1.3 แนวคิดเรื่องการเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

##### 1.2 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.3 ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.4 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2.6 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 2. ทบทวนวรรณกรรม

2.1 วิทยานิพนธ์

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3 แนวคิดกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

#### 1. แนวคิดทฤษฎี

##### 1.1 แนวคิดทฤษฎีทางการเมือง

###### 1.1.1 ความหมายและทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง

อีสตัน ได้อธิบายความหมายคำว่าการเมืองไว้ว่า “การเมืองเป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐเพื่อการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากรที่มีคุณค่าอันมีอยู่อย่างจำกัดในสังคมเพื่อความเป็นธรรม” (The authoritative allocations of a society) จะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางสังคมของมนุษย์

ไปสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างมนุษย์กับรัฐ เริ่มต้นมากกว่า 2,000 ปีแล้วได้บ่งบอกถึงภารกิจหลักพื้นฐานของรัฐและรัฐบาล ก็คือการสร้างสรรค์ “ชีวิตที่ดี” แก่ประชาชนซึ่งหมายถึงเจตจำนงอันเป็นจุดหมายปลายทางของการเมืองที่อาจกล่าวได้ว่ารัฐทุกรัฐในโลกนี้ล้วนมีจุดหมายปลายทางที่ละม้ายคล้ายคลึงกัน ดังที่ฮิสตันได้กล่าวไว้ข้างต้น ทั้งชี้ให้เห็นในทางที่เป็นจริงว่ารัฐต่าง ๆ ย่อมมีวิถีทางการเมืองที่แตกต่างกันในรูปแบบของรัฐบาลหรือระบบการปกครอง แต่ที่เหมือนกันคือรัฐหรือรัฐบาลจะต้องกระทำการหรือดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นหรือกิจการที่จะทำให้ได้ผลในทางปฏิบัติต่อประชาชนเรียกว่านโยบายหรือสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำและการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีความสำคัญอย่างยิ่ง ประชาชนจะมีชีวิตที่ดีหรือไม่ย่อมอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีประเด็นปัญหาหรือปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย การศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยทางการเมืองเพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการศึกษา ดังนี้

#### 1) การเมืองและระบบการเมือง

การเมือง (Politics) หมายถึง งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน การบริหารประเทศ กิจการเกี่ยวกับการบริหารแผ่นดิน มีเงื่อนไข มีการกระทำอันมีเจตนาแอบแฝง (พจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ 2530 : 51)

การเมือง หมายถึง งานเกี่ยวกับการบริหารรัฐตำแหน่งราชการประเภทหนึ่งที่เข้าและออกตามรัฐธรรมนูญดำเนินการไว้ (พจนานุกรมฉบับพัฒนา 2542 : 80)

การเมือง หมายถึง การจัดสรรอำนาจเพื่อประโยชน์สูงของประชาชน การจัดสรรอำนาจ หมายถึง กระบวนการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองซึ่งถูกกำหนดกฎเกณฑ์และกติกาให้เป็นไปตามรูปแบบหรือระบบการเมืองที่เป็นอยู่ ความแตกต่างของระบบการเมืองทำให้กระบวนการเพื่อได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองแตกต่างกันออกไป อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นผู้นำทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องผ่านกระบวนการเห็นชอบจากประชาชนโดยตรงที่เรียกว่ากระบวนการเลือกตั้ง ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งจะได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนให้ทำหน้าที่ผู้นำทางการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแล้วแต่กรณี ส่วนประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน ถือว่าพรรคคอมมิวนิสต์คือตัวแทนชนชั้นกรรมาชีพ ดังนั้น พรรคคอมมิวนิสต์จึงมีอำนาจสูงสุดในการคัดเลือกผู้นำไม่ว่าจะเป็นผู้นำทางการเมืองหรือฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับประเทศที่ปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เช่นประเทศในตะวันออกกลางบางประเทศ อำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจของกษัตริย์ กระบวนการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์การสืบทอดราชสมบัติประชาชนไม่มีสิทธิในการกำหนดหรือถอดถอนผู้ปกครองแต่อย่างใด

ลักษณะของการจัดสรรอำนาจในสังคมต่าง ๆ นอกจากลักษณะตามตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วยังมีลักษณะอื่น ๆ ที่แตกต่างกันออกไปอีกมากมาย ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมจากลักษณะเฉพาะของแต่ละสังคม ในส่วนของการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน จะมีความหมายครอบคลุมถึงการใช้อำนาจในการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมาย และระเบียบทั้งหมดของสังคม เพื่อส่งเสริมการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในสังคมอย่างสงบสุข ตลอดจนอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรและการดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอย่างเสมอภาคทั่วหน้า ความจำเป็นในการใช้อำนาจในการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมาย และระเบียบของสังคมก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าสมาชิกของสังคม ซึ่งโดยธรรมชาติเกิดมาไม่มีความแตกต่างกันทั้งสมรรถนะทางสมองและทางกายจะได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างเสมอภาคกัน

โดยธรรมชาติ มนุษย์อาจเกิดมาไม่สติปัญญาไม่ทัดเทียมกัน บ้างฉลาดมาก บ้างฉลาดน้อย ถ้าสังคมไม่มีกฎเกณฑ์กติกาในการคุ้มครอง ผู้ที่ฉลาดมากย่อมมีโอกาสที่จะเอารัดเอาเปรียบผู้ที่ฉลาดน้อยกว่า ผู้ฉลาดน้อยจะต้องตกเป็นเหยื่อและเครื่องมือของผู้ที่ฉลาดมากกว่า สังคมจะปราศจากความยุติธรรม นอกจากความไม่ทัดเทียมทางสติปัญญา โดยธรรมชาติแล้ว มนุษย์ยังไม่มีความทัดเทียมทางกายอีกด้วย บางคนมีความเข้มแข็งหรือมีพลังกำลังมาก บางคนมีความเข้มแข็งหรือพลังกำลังน้อย ถ้าปราศจากกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองที่เสมอภาคกัน ผู้เข้มแข็งกว่าย่อมเอารัดเอาเปรียบผู้อ่อนแอกว่าได้โดยง่าย ประโยชน์ทั้งหมดของสังคมจะตกเป็นของผู้ที่เข้มแข็งกว่าเท่านั้น สังคมจะหาความยุติธรรมและความสงบสุขมิได้

ดังนั้น การใช้อำนาจทางการเมืองซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของสังคมจึงต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสมาชิกที่มีสมรรถนะแตกต่างกันให้มีโอกาสที่จะได้ดำรงชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้ากัน โดยจำกัดมิให้กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเอารัดเอาเปรียบผู้อื่น ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจเพื่อสร้างสรรค์ความเป็นธรรมของสังคม อันเป็นรากฐานสำคัญในการเสริมสร้างประโยชน์สุขของประชาชน (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ 2539 : 6 – 8)

## 2) ทฤษฎีการเมืองสมัยกรีก

นักปราชญ์โสเครตีส (Socrates) ให้ความเห็นว่ารัฐเป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ เพราะโดยธรรมชาติมนุษย์มีสัญชาตญาณของการอยู่ร่วมกัน มนุษย์จะมีชีวิตที่ดีในการอยู่ร่วมกันในรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในการมีชีวิตที่ดีในรัฐ รัฐจึงต้องมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นกติกาในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ กฎหมายที่บัญญัติขึ้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกในรัฐอย่างเสมอภาคทั่วหน้ากัน กฎหมายที่ดีและยุติธรรมจะต้องบัญญัติโดยปราชญ์ที่มีความฉลาดและรอบรู้ ดังนั้น นักปราชญ์จึงต้องทำหน้าที่ในการปกครองเพื่อรับผิดชอบในการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายที่ยุติธรรม เพลโต (Plato) (427-347



ก่อน คริสตศักราช) คือนักปราชญ์ที่สำคัญที่ให้ความหมายไว้ว่าการเมืองคือสิ่งทีนครรัฐ (Polis) ได้กระทำหรืออาจกระทำ ซึ่งในความหมายที่แท้จริงได้หมายรวมถึงอำนาจสูงสุดของรัฐที่จะกระทำสิ่งต่าง ๆ ไว้ด้วยแล้วในตัว รวมทั้งอำนาจที่จะกระทำสิ่งต่าง ๆ ในอนาคตด้วย อริสโตเติล (Aristotle) (384-322 ก่อนคริสตศักราช) ได้เสนอแนวคิดการเมืองทั้งระบบตั้งแต่ธรรมชาติและกำเนิดของรัฐ การแบ่งชั้นตามภาระหน้าที่โดยธรรมชาติ การวิเคราะห์รูปแบบการปกครอง ซึ่งอริสโตเติลได้จำแนกลักษณะของการปกครองไว้ 2 ประเภท กล่าวคือ รูปแบบการปกครองที่ดี คือ รูปแบบการปกครองเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ได้แก่ รูปแบบราชาธิปไตยและรูปแบบการปกครองที่เลว คือ รูปแบบการปกครองเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ได้แก่ รูปแบบทรราชธิปไตย (ธโรธร ผู้ทองคำ 2547 : 437-441)

### 3) ทฤษฎีการเมืองสมัยกลาง

นักปราชญ์ที่สำคัญ คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ได้นำแนวคิดทางวิทยาศาสตร์มาใช้เป็นพื้นฐานในการอธิบายปรากฏการณ์ทางการเมือง ทำให้การอธิบายเต็มไปด้วยเหตุและผลชวนติดตาม ซึ่งเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญยิ่งในการขยายองค์ความรู้ทางการเมือง โดยยืนยันชัดเจนถึงเป้าหมายการใช้อำนาจของรัฐที่จะต้องเป็นไปเพื่อรักษาสันติภาพและความปลอดภัยของประชาชนและส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในการดำรงชีวิต ทั้งเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การเลือกคู่ครองและการมีบุตร จอห์น ล็อก (John Locke) มีแนวคิดทางการเมือง กล่าวคือ รัฐบาลต้องทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประชาชนมีสิทธิในการโค่นล้มรัฐบาลเพื่อเป็นหลักประกันที่บ่งบอกถึงอำนาจธิปไตยเป็นของประชาชนที่สามารถจะควบคุม กำกับ และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง หากไม่ปฏิบัติตามจุดประสงค์ดังกล่าว ประชาชนมีสิทธิและอำนาจในการถอดถอนรัฐบาลได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าว เป็นรากฐานสำคัญของหลักการประชาธิปไตยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน (ธโรธร ผู้ทองคำ 2547 : 445-446)

การปกครองระบอบประชาธิปไตย อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบอบการปกครอง ของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน มีหลักการสำคัญประกอบไปด้วยไปด้วยหลักอธิปไตยของปวงชน โดยประชาชนจะต้องเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตย เพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง และประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของประชาธิปไตยโดยใช้อำนาจกำหนดตัวผู้ปกครองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง อำนาจในการกำหนดตัวผู้ปกครองจะหมายรวมทั้งอำนาจในการเลือกตั้งและถอดถอน การกำหนดตัวผู้ปกครอง คือ สัตถลักษณะของการปกครองโดยประชาชน หลักเสรีภาพในการคิด การพูด การเขียน การนับถือศาสนา การประกอบอาชีพ หลักเสมอภาคในการศึกษา การปกป้องตนเองให้รอดพ้นจากการเอารัดเอาเปรียบผู้อื่น หลัก

กฎหมายที่ชอบธรรม บังคับใช้อย่างเท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติ และหลีกเลี่ยงข้างมาก ซึ่งภายใต้หลักการสำคัญนั้นจะส่งเสริมให้สังคมมนุษย์เป็นสังคมที่มีความเสมอภาคมีความอุดมสมบูรณ์

#### 4) ปัจจัยทางการเมือง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 568) ให้ความหมายปัจจัย หมายถึงเหตุอันเป็นทางให้เกิดผล เช่น การศึกษาเป็นปัจจัยให้เกิดความรู้ความสามารถ เป็นต้น

พจนานุกรมฉบับมติชน (2547 : 548) ให้ความหมายปัจจัย หมายถึงเหตุอันเป็นหนทางให้บรรลุผล

วรเดช จันทรศร (2542 : 22) ให้ความหมายปัจจัยนำเข้า (Input) ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเสนอ คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) และการบริหารจัดการ (Management)

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2539 : 190) กล่าวว่า ปัจจัยนำเข้า (Input) ทางการเมือง ประกอบด้วย ความต้องการ (Demands) เป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของปัจจัยนำเข้า (Input) ถูกกำหนดขึ้นโดยโครงสร้างที่แน่นอนของสังคม อาจเกิดจากการผลักดันของปัจจัยสิ่งแวดล้อมภายในระบบสังคมหรือสิ่งแวดล้อมภายนอกระบบสังคมก็ได้ กลุ่มที่แสดงออกซึ่งความต้องการเหล่านี้ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง ทักษะผู้นำหรือสื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งส่งผลต่อผู้ตัดสินใจในระบบการเมือง อย่างไรก็ตาม ประชาชนได้มีความเสมอภาคในการเรียกร้องความต้องการของตน ทั้งนี้ เพราะประชาชนมีทุนทางการเมือง (Political capital) แตกต่างกันได้แก่ เงิน ฐานะทางสังคม เกียรติยศ และพลังทางการเมือง เป็นต้น และเนื่องจากสังคมมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น ผู้ตัดสินใจในระบบการเมืองมักจะตอบสนองความต้องการของผู้ที่เขาคาดหมายว่าจะให้การสนับสนุนเขาเป็นส่วนใหญ่ (Young 1963 : 26 – 27 อ้างใน โอภาส เพชรมณี 2549 : 11)

การสนับสนุน (Supports) เป็นปัจจัยสำคัญอีกส่วนหนึ่งของปัจจัยนำเข้า (Input) โดยทั่วไปจะปรากฏควบคู่กับความต้องการเสมอ กล่าวคือ การสนับสนุนของประชาชนต่อระบบการเมืองจะมีสูงถ้าระบบการเมืองสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี การสนับสนุนอาจจำแนกได้ 3 ระดับ คือ

- การสนับสนุนของผู้มีอำนาจตัดสินใจ
- การสนับสนุนของผู้ปกครอง
- การสนับสนุนของประชาชน

การสนับสนุนในแต่ละประเด็นอาจมีความแตกต่างกันไปอย่างอิสระ แต่การสนับสนุนที่มีศักยภาพมากมักส่งผลกระทบต่อที่ไม่คาดหมาย (Spillover effect) ไปสู่สิ่งอื่นเสมอ ส่วนการคัดค้านทางการเมืองเรียกว่าการสนับสนุนทางลบ (Negative supports) อีสดัน เน้นว่า ไม่มี

ระบบการเมืองใดจะดำรงอยู่ได้ถ้าไม่แสวงหาการสนับสนุนไว้อย่างเพียงพอ (Easton 1965 : 125) การสนับสนุนที่มีต่อระบบการเมืองอาจจำแนกได้หลายมิติ ได้แก่ การสนับสนุนทางวัตถุ อาทิ การชำระภาษี การรับราชการทหารและการร่วมกิจกรรมทางการเมือง และการสนับสนุนโดยการปฏิบัติ ตามกฎหมายและระเบียบของรัฐ เป็นต้น (Almond and Powell 1963 : 27)

### 1.1.2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับผลทางการเมือง

ผลประโยชน์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลจากการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นตัวกำหนดว่าผู้บริหารประเทศจะได้กลับมาสู่ตำแหน่งบริหารต่อไปหรือไม่ ดังนั้น นโยบายสาธารณะในช่วงก่อนการเลือกตั้ง จะเป็นนโยบายที่มุ่งสู่การสร้างผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนเพื่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง (ลิขิต ธีรเวคิน 2547: 22) นโยบายสาธารณะกับการเมืองมีความสัมพันธ์กัน เพราะการเมืองเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยมีประเด็นหรือปัญหาเป็นเชื้อเพลิงและมีความขัดแย้ง ข้อโต้แย้งเป็นตัวช่วยให้เปลวเพลิงลุกไหม้อยู่ตลอด การเมืองจะเกี่ยวข้องกับนโยบายตั้งแต่การรับรู้ประเด็นหรือปัญหา การผลักดันให้เป็นวาระในทางการเมืองหรือการกำหนดนโยบาย จนกระทั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2544 : 49)

#### 1) การใช้แนวทางการตัดสินใจทางการเมือง

ความสำคัญของการตัดสินใจทางการเมือง การตัดสินใจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตลอดเวลา และเกิดขึ้นแทบทุกขั้นตอนของการเมือง การตัดสินใจทางการเมืองมีความสำคัญยิ่ง ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจเช่นนี้ย่อมกระทบถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนตลอดจนกระทบต่อการอยู่รอดของสังคมโดยรวม นอกจากนี้การตัดสินใจทางการเมืองเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือคงไว้ซึ่งสถาบัน กระบวนการ ตลอดจนสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทางการเมือง ซึ่งส่งผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนและการพัฒนาของประเทศ

นอกจากนี้ ยังได้มีการอธิบายถึงสภาพของตลาดการเมือง (Political market place) โดยเปรียบเทียบบรรดาผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง (Voters) ว่าเป็นเสมือนผู้บริโภค (Consumers) กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นเสมือนสมาคมผู้บริโภค (Consumer associations) หรือในบางครั้งอาจจะเป็นสหกรณ์ (Co – operatives) พรรคการเมืองเป็นเสมือนผู้ประกอบการธุรกิจ ซึ่งพยายามแข่งขันกันขายสินค้า/บริการของตน อันได้แก่ นโยบายและแผนงาน/โครงการ อัตราการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับคะแนนเสียงทางการเมือง การหาเสียงของพรรคการเมืองเป็นเรื่องของการโฆษณาหรือการส่งเสริมการขาย และหน่วยงานราชการเป็นเสมือน

หน่วยธุรกิจซึ่งต้องการได้รับความสนับสนุนทางการเงินหรืองบประมาณอย่างเหมาะสม ให้สามารถครอบคลุมต้นทุนค่าใช้จ่ายหรือไม่ประสบความสำเร็จขาดทุนได้

แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Down) มองว่านักการเมืองเป็นผู้มีเหตุผลในแง่ของการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยพยายามเสนอหรือกำหนดนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนเองสามารถชนะการเลือกตั้งหรือได้รับคะแนนนิยมสูงสุด ในทางตรงกันข้าม ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งอย่างมีเหตุผลมักจะเลือกนักการเมืองที่ให้ตนเองได้รับประโยชน์ตอบแทนสูงสุด (ปรัชญา เวสารัชช์ 2545 : 287)

## 2) ข้อสมมุติว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผล

(1) ความชอบด้วยเหตุผล คือ การกระทำที่มีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมาย ซึ่งได้อธิบายว่า ความชอบด้วยเหตุผลเป็นการ “ทำให้ผลที่ออกมาเป็นจำนวนมากที่สุดในสถานะที่สิ่งที่น่าสนใจเข้าไปมีจำนวนหนึ่งหรือถ้าต้องการให้ผลที่ออกมาเป็นจำนวนหนึ่งก็ทำให้สิ่งที่น่าสนใจเข้าไปมีน้อยที่สุด” ประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องความชอบด้วยเหตุผลก็คือ คนเราจะตัดสินใจโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ในเมื่อไม่รู้ข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจ

(2) องค์ประกอบว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผลในกระบวนการตัดสินใจที่ชอบด้วยเหตุผลนั้นองค์ประกอบคือเป้าหมายหรือค่านิยม ทางเลือกสู่เป้าหมาย ผลของการเลือก และการตัดสินใจ

(3) การคำนึงถึงผลได้ผลเสียในการตัดสินใจ ในการตัดสินใจที่ชอบด้วยเหตุผลแต่ละครั้ง ผู้ตัดสินใจจะใคร่ครวญทางเลือกต่าง ๆ และพิจารณาผลดีผลเสียของทางเลือกแต่ละทาง โดยทั่วไปผู้ตัดสินใจใช้วิธีหลักสองประการในการคำนึงถึงผลได้ผลเสียของการตัดสินใจคือ คำนึงถึงผลได้เป็นหลักหรือคำนึงถึงผลเสียเป็นหลัก อนึ่ง ผู้ตัดสินใจอาจใช้ยุทธวิธีทั้งสองโดยผสมผสานก็ได้

(4) การตัดสินใจลงคะแนนเสียง การศึกษาเรื่องการตัดสินใจนั้นอาจทำได้หลายระดับ เช่น การศึกษา การตัดสินใจของประชาชนแต่ละคน การตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง การตัดสินใจของกลุ่มคน เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของประชาชนนั้นประชาชนแต่ละคนอาจตัดสินใจง่าย ๆว่าจะเข้าร่วมทางการเมืองหรือไม่เข้าร่วม ในประเทศประชาธิปไตย การเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนมักแสดงในรูปการลงคะแนนเสียง เกี่ยวกับเรื่องนี้ งานเขียนของดาวน์ เป็นตัวอย่างอันดีของการนำวิธีการศึกษาทางเศรษฐกิจโดยอาศัยรูปแบบทางการเมืองและข้อสมมุติว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผลของมนุษย์เป็นฐานในการศึกษาทางการเมือง

ก. ข้อสมมุติว่าด้วยความชอบด้วยเหตุผลและขอบเขตเงื่อนไขในการศึกษา อาจกล่าวได้ว่า ความชอบด้วยเหตุผลเป็นเรื่องของกระบวนการปฏิบัติ คือ ผู้ตัดสินใจ

เลือกทางที่เหมาะสมที่สุดตามลักษณะ ค่านิยม หรือเป้าหมายของเขาโดยเลือกจากทางเลือกที่จัดลำดับไว้สูงสุด ส่วนผลที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไรจะบรรลุเป้าหมายตามที่ผู้ตัดสินใจมุ่งหวังหรือไม่ นั้นขึ้นอยู่กับว่าเขาได้เลือกหนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายหรือค่านิยมของเขาโดยเลือกทางเลือกที่จัดลำดับไว้สูงสุดหรือไม่ ส่วนเมื่อตัดสินใจไปแล้ว ผลที่ออกมาจะเป็นอย่างไรมิใช่ตัวกำหนดความชอบด้วยเหตุผลในการตัดสินใจ จากข้อสมมติเช่นนี้ นักทฤษฎีเชื่อว่าในระยะยาวผู้ที่ตัดสินใจโดยใช้เหตุผลย่อมจะประสบผลสำเร็จมากกว่าผู้ตัดสินใจแบบไร้เหตุผล

ข. การตัดสินใจลงคะแนนเสียงตามแนวทางของดาว์น ผู้ตัดสินใจลงคะแนนเสียงแต่ละคนปฏิบัติตนอย่างสมเหตุสมผลในการแสวงหาเป้าหมายทางการเมืองเฉพาะตน คือ คิดคำนวณโดยยึดค่านิยมของตนเป็นหลัก เขาจะตัดสินใจว่าต้องการให้พรรคใดชนะ และพิจารณาผลงานของพรรคต่าง ๆ จากที่ผ่านมาในอดีต การที่บุคคลใดตัดสินใจเลือกพรรคใดก็โดยคาดหวังว่าตนจะได้รับประโยชน์หากพรรคนั้นได้เป็นรัฐบาล

การตัดสินใจลงคะแนนเสียงโดยชอบด้วยเหตุผลในสถานการณ์ที่มีพรรคการเมือง 2 พรรค ขึ้นกับการคาดคะเนของผู้ตัดสินใจลงคะแนนว่าตนจะได้รับประโยชน์จากพรรคใดมากที่สุด ถ้าพรรคนั้นได้ขึ้นเป็นรัฐบาล

ผู้ตัดสินใจจะเลือกตัดสินใจในทำนองเดียวกันในสถานการณ์ที่มีหลายพรรคซึ่งดาว์น ได้เสนอไว้ดังนี้

ค. ถ้าพรรคที่ผู้ลงคะแนนชอบจะมีทางชนะ เขาจะลงคะแนนเสียงให้พรรคนั้น

ง. ถ้าพรรคที่ผู้ลงคะแนนชอบไม่มีโอกาสชนะเลย เขาจะลงคะแนนเสียงให้พรรคอื่นซึ่งจะมีทางชนะ

จ. ถ้าผู้ลงคะแนนเป็นคนที่มุ่งอนาคต เขาอาจจะลงคะแนนให้พรรคที่เขาชอบ ถึงแม้จะไม่มีโอกาสชนะ ทั้งนี้เพื่อเปิดทางเลือกในการเลือกตั้งในอนาคตเอาไว้ (คือ ไม่ให้พรรคของตนแพ้จนต้องถอยจากวงการเมืองไปเลย)

### 3) ทฤษฎีเกี่ยวกับทางเลือกของสังคม

ทฤษฎีการเลือกของสังคมเป็นการนำเอาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาคมาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์ทางการเมือง โดยอธิบายให้เห็นว่ากระบวนการทางการเมืองเป็นตัวสำคัญในการกำหนดปริมาณหรือระดับของสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่สังคมหรือภาครัฐเป็นผู้ผลิตหรือจัดหาให้อย่างไร แนวคิดหรือทฤษฎีในเรื่องนี้อาจสืบย้อนไปได้กว่า 200 ปีมาแล้ว โดยมีจุดกำเนิดมาจากสองแหล่งด้วยกัน จุดเริ่มแรกมาจากผลงานของนักคณิตศาสตร์ชาวฝรั่งเศสสองคนคือ Jean – Charles de Borda (1781) และ Marquis de Condorcet (1785) (คันทันนี นาคพงศ์ 2547 :

42) ที่ศึกษาในเรื่องการเลือกตั้งและกฎการออกเสียงลงคะแนน ส่วนอีกแหล่งหนึ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกันเลยมาจากการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องสวัสดิการส่วนบุคคลซึ่งกำเนิดของเรื่องนี้ก็มาจากแนวคิดเรื่องอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ของ Jeremy Bentham (1789) แนวคิดในเรื่องอรรถประโยชน์นิยมมีการศึกษากันมากในเรื่องของเศรษฐศาสตร์สวัสดิการ (Welfare economics) ในช่วงศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ถึงแม้จะมีงานเขียนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกของสังคมอยู่บ้าง แต่แนวคิดในเรื่องนี้เพิ่งมาเริ่มเป็นที่รู้จักกันภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ทฤษฎีการเลือกของสังคม (สุชาติ ตังทางธรรม 2545 : 184) คือ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่นำมาประยุกต์ใช้กับการวิเคราะห์ทางการเมือง (economic theory of politics หรือ economic analysis of politics) นั่นเอง โดยวิเคราะห์หรืออธิบายพฤติกรรมทางการเมืองทั้งสองผู้ ออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งและพรรคการเมืองต่าง ๆ ทำนองเดียวกันกับการวิเคราะห์หรืออธิบายพฤติกรรมทางการเมืองของผู้บริโภคและผู้ผลิตสินค้าในตลาด แน่นอนถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว การตัดสินใจทางการเมืองจะได้พิจารณาเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว จากมุมมองหรือทรรศนะทางเศรษฐศาสตร์แล้ว วัตถุประสงค์ของการเมืองก็คือการที่รัฐผลิตหรือจัดหาสินค้าและบริการต่าง ๆ ในจำนวนปริมาณและราคาจำหน่ายที่ทำให้ประชาชนได้รับความพอใจสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมมากที่สุด

#### 4) ทฤษฎีระบบของเดวิด ฮีตัน

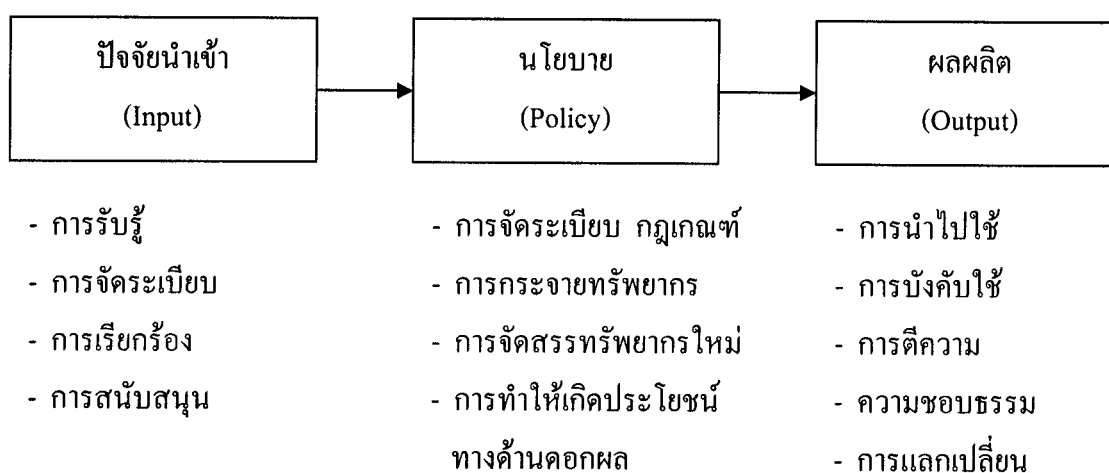
##### (1) ตัวแบบเชิงระบบของฮีตัน

ตัวแบบเชิงระบบ (The Systems Model) ตัวแบบนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นมาโดยนักชีววิทยาและต่อมาได้มีการนำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาการเมืองซึ่งฮีตันได้เสนอแนะว่า การก่อตัวของนโยบายเกิดขึ้นหรือเป็นผลมาจากการเรียกร้องนโยบายใหม่ ๆ การเรียกร้องหรือการสนับสนุนได้รับการดำเนินการโดยระบบการเมือง หรือ “กลไกการแปรรูป” ที่กลไกดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการเปลี่ยนการเรียกร้องหรือความต้องการต่าง ๆ มาเป็นนโยบายสาธารณะหรือการตัดสินใจที่เรียกว่า “ปัจจัยนำออก” หรือ “ผลผลิต” ตามตัวแบบของฮีตัน การก่อตัวของนโยบายเสนอว่าปัจจัยนำเข้าอันได้แก่ การเรียกร้องหรือการสนับสนุนจะถูกเปลี่ยนโดยกระบวนการของระบบการเมือง (ซึ่งอาจจะได้แก่ รัฐสภาหรือสถาบันนิติบัญญัติ ศาลหรือตุลาการ มาเป็น “ผลผลิต” (นโยบายหรือการตัดสินใจ) ในทำนองเดียวกับมีผลที่ตามมาทั้งต่อระบบและต่อสภาพแวดล้อม

โดยทั่วไป การเรียกร้องดังกล่าวอาจจะอยู่ภายในระบบ (เช่น พรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์) หรือภายนอกระบบ (เช่น นิเวศวิทยา เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประชากร) สำหรับการสนับสนุนตามตัวแบบของฮีตันนี้ ได้รวมเอาการดำเนินการหรือการ

กระทำที่ช่วยให้ระบบสามารถปฏิบัติการได้รวมทั้งช่วยสนับสนุน ในแง่ของหลักการ การสนับสนุนส่วนใหญ่จะได้รับมาจาก (1) ประชาคมทางการเมือง (Political Community) (2) ระบบการปกครอง (Political Regime) หรือจากกฎ กติกา (3) รัฐบาลและกลไกของรัฐ (Political Authority)

โดยทั่วไประบบจะช่วยก่อให้เกิดการสนับสนุนโดยการตอบสนองการเรียกร้อง และโดยการอบรมขัดเกลาทางการเมือง (Political Socialization) สำหรับ “ผลผลิต” ของระบบอันได้แก่ การตัดสินใจทางการเมืองหรือนโยบายสาธารณะ สามารถสร้างการสนับสนุนเมื่อสามารถทำให้การเรียกร้องที่เกิดขึ้นในแต่ละวันได้รับการทำให้เกิดความพึงพอใจ



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบเชิงระบบของอิสตัน

แสดงกระบวนการนโยบายในฐานะปัจจัยนำเข้าและผลผลิต

ที่มา : F.M. Frobock (1979) Public Policy : Scope and Logic. Englewood Cliffs, NJ. : Prentice Hall ; C.O. Jones (1970). An Introduction to the Study of Public Policy : Wadsworth Beimont, Cal

## (2) การสนับสนุน (Support)

การสนับสนุนเป็นเรื่องของทิศทางของการกระทำของสมาชิกในระบบการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมหรือต่อต้านระบบนั้น การสนับสนุนอาจจะกระทำโดยเปิดเผยแจ้งชัด (overt) เช่น การเข้าเยี่ยมคารวะผู้นำทางการเมือง การชื่นชมการทำงานของรัฐบาล การเขียนบทความในสิ่งตีพิมพ์หรืออาจจะเป็นการกระทำโดยเก็บงำ (cover) เช่น การที่เราเคารพต่อ

กฎหมาย หรือการเต็มใจที่จะเสียภาษีเพื่อบำรุงประเทศ สิ่งเหล่านี้เป็นการกระทำในเรื่องของการสนับสนุนด้วย แต่เป็นไปได้โดยไม่ได้เปิดเผย

### (3) ทิศทางของการสนับสนุน

สมาชิกของระบบการเมืองจะแสดงการสนับสนุน “เป้าหมายทางการเมือง” (Political objects) 3 ประการในทิศทางที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ

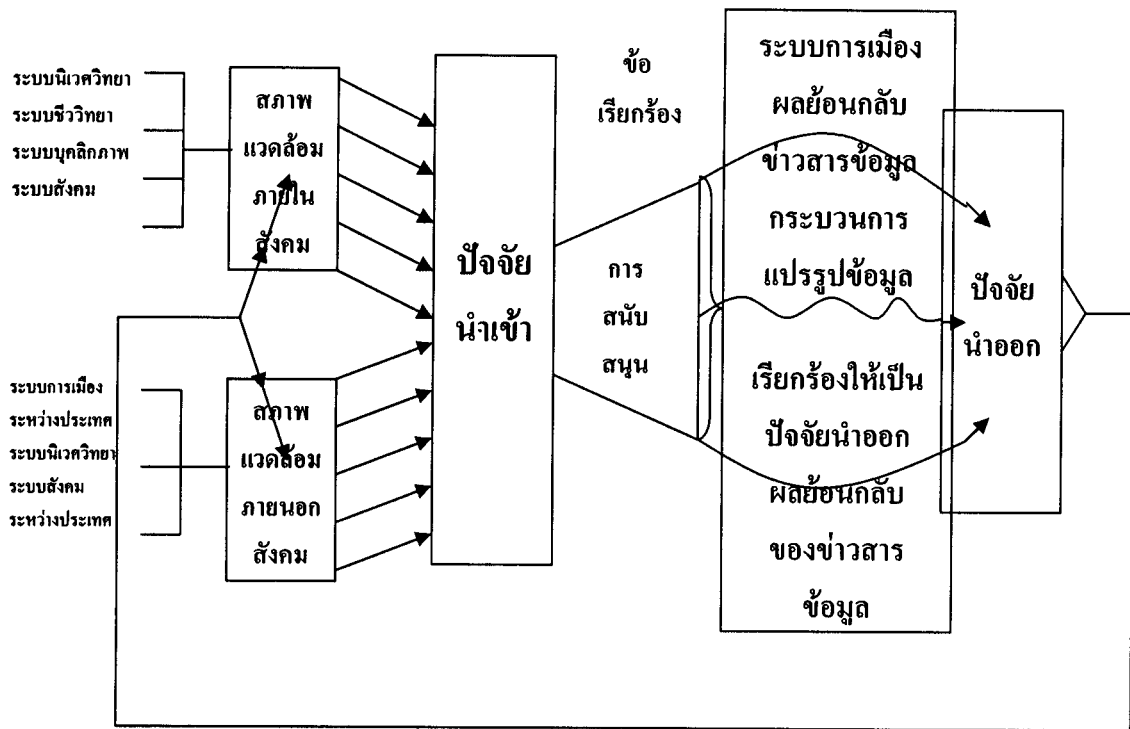
#### ก. ประชาคมทางการเมือง (Political Community)

ประชาคมทางการเมือง ได้แก่ กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในระบบการเมือง มีความผูกพันกันในแง่ที่มีความตั้งใจที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาของระบบการเมือง ซึ่งจะแสดงออกในประกอบไปด้วยระบบวัฒนธรรม (Cultural System) โครงสร้างของสังคม (Social Structure) ระบบเศรษฐกิจ (Economic System) ระบบประชากร (Demographic System) และระบบย่อยอื่นๆ

สำหรับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม อิสตัน หมายถึง ระบบการเมืองและสังคมอื่นๆ ได้แก่ ระบบการเมืองระหว่างประเทศ (International Political System) ระบบนิเวศวิทยาระหว่างประเทศ (International Ecological System) ระบบสังคมระหว่างประเทศ (International Social System) ระบบการเมืองระหว่างประเทศที่ประกอบไปด้วยระบบการเมืองแต่ละประเทศ เช่น ASEAN , NATO , UN และระบบย่อยอื่นๆ สำหรับระบบสังคมระหว่างประเทศประกอบด้วยระบบวัฒนธรรมระหว่างประเทศ โครงสร้างสังคมระหว่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ระบบประชากรระหว่างประเทศ และระบบย่อยอื่นๆ

สภาพแวดล้อมที่อิสตันแบ่งข้างต้นรวมกันเข้าแล้วเป็นสภาพแวดล้อมทั้งหมดของระบบการเมืองและสภาพแวดล้อมเหล่านี้โดยทั่วไปมี “ความสัมพันธ์” กับ “ระบบการเมือง” ขณะเดียวกันสามารถส่ง “ผลกระทบ” ต่อระบบการเมืองและการเมืองได้ ดังปรากฏในภาพที่ 2.2 (โปรดพิจารณาในหน้าถัดไป)





ภาพที่ 2.2

แสดงสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกสังคมตามตัวแบบทฤษฎีเชิงระบบของอีสตัน

ที่มา : David Easton. (1965). *A Framework for Political Analysis*. New Jersey : Prentice Hall.

ตามนัยที่กล่าวมาข้างต้นได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการทำหนดนโยบาย ผลผลิตนโยบายกับสภาพแวดล้อม ในแง่ดังกล่าว นโยบายสาธารณะเป็นการตอบสนองอย่างหนึ่งของระบบการเมืองที่ได้รับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมที่มีการเรียกร้องต่อระบบการเมือง ซึ่งถ้า นโยบายที่ออกมามีความเหมาะสมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบทางการเมือง

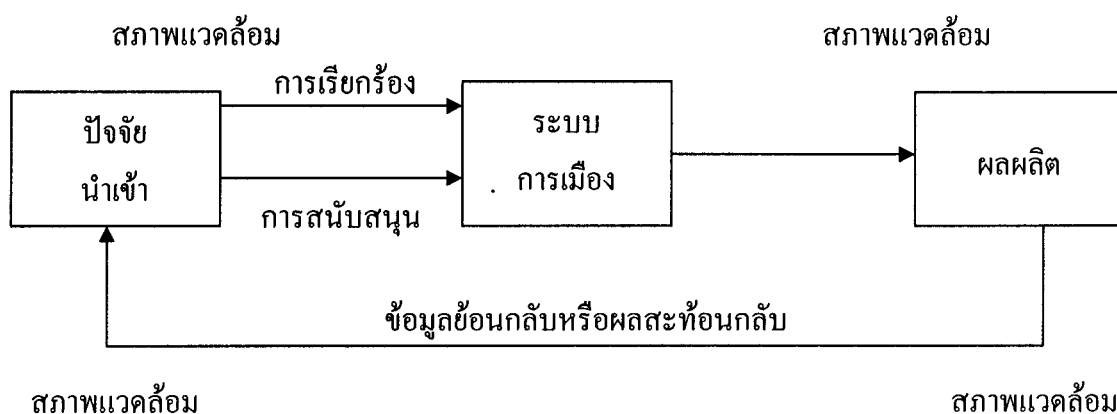
อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ประการที่หนึ่ง ไม่ใช่ทุกการเรียกร้องที่มีต่อระบบการเมือง จะเป็นนโยบายสาธารณะได้ ในแง่ของหลักการเรียกร้องต่อระบบการเมืองจะเป็นนโยบายได้ ส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับขนาดของการเรียกร้องและขึ้นอยู่กับทรัพยากร เช่น ถ้าทรัพยากรมีไม่เพียงพอ การจะเรียกร้องให้เป็นนโยบายก็เป็นเรื่องทำได้ยาก

ประการที่สอง การที่จะทราบว่านโยบายที่ออกมามีความเหมาะสม มีความถูกต้อง สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (ในฐานะผู้เรียกร้อง) หรือไม่ขึ้นอยู่กับ “ข้อมูลย้อนกลับ” หรือ “ผลสะท้อนกลับ” (Feedback) ที่กลับมายังระบบการเมือง อันได้แก่ รัฐบาล กลไกรัฐ

เพื่อทราบสถานการณ์ของผู้เรียกร้องว่ามีความพึงพอใจมากน้อยเพียงใด นโยบายที่ออกมาถูกต้อง สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียกร้องหรือไม่ อย่างไรก็ตาม นโยบายที่ออกมาหรือที่กำหนดออกมามีความเหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียกร้อง ผู้เรียกร้องก็จะให้การสนับสนุนระบบการเมือง แต่ถ้านโยบายที่กำหนดออกมาหากไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียกร้อง ผู้เรียกร้องก็จะทำการเรียกร้อง ขณะเดียวกันก็จะไม่สนับสนุนรัฐบาล กลไกรัฐ

ประการที่สาม โดยปกติการเรียกร้องหรือข้อเรียกร้องที่มีต่อระบบการเมืองอาจจะเป็นการเรียกร้องเพื่อการจัดสรรสินค้าและบริการ การเรียกร้องด้านกฎเกณฑ์ในการควบคุมความประพฤติ การเรียกร้องเพื่อมีส่วนร่วมในการเมือง หรือเป็นการเรียกร้องด้านการสื่อข้อความและข่าวสารข้อมูลก็ได้

ประการสุดท้าย ตัวแบบเชิงระบบของอีสตันได้สนับสนุนหรือมีส่วนช่วยสร้างแนวทางนโยบายที่มีอิทธิพลที่ทำให้การศึกษานโยบาย (หรือการตัดสินใจ) ในฐานะผลผลิตที่เกิดขึ้นในปี 1960 เริ่มมีการพัฒนารอบแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างกำหนดนโยบาย ผลผลิตนโยบายกับสภาพแวดล้อม ลักษณะสำคัญของตัวแบบเชิงระบบของอีสตัน ก็คือ มองกระบวนการนโยบายในรูปของการได้รับปัจจัยนำเข้าในรูปของการไหลมาจากสภาพแวดล้อม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวแบบเชิงระบบของ อีสตัน มองกระบวนการนโยบายในรูปของการได้รับปัจจัยนำเข้า ซึ่งได้แก่ การเรียกร้อง (ที่ผ่านมาทางพรรคการเมือง/กลุ่มผลประโยชน์) ที่มีต่อระบบการเมืองและระบบการเมืองได้แปรรูปเป็นนโยบาย ผลผลิตดังกล่าว



ภาพที่ 2.3

แสดงตัวแบบเชิงระบบ

ที่มา : David Easton. (1979). *A Framework for Political Analysis*. Chicago : The University of Chicago Press.

ตัวแบบเชิงระบบของอีสตัน ตามแผนภูมิข้างต้นแสดงให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นมาได้เช่นไร ตามตัวแบบดังกล่าวของอีสตัน เวลานำมาใช้มักจะนำมาใช้เป็นแนวทางหรือตัวแบบในการศึกษาการทำงานของระบบการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพรวมเกี่ยวกับการทำงานของส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองในลักษณะที่มีความสัมพันธ์ต่อกัน ขณะเดียวกันก่อให้เกิดดุลยภาพในการปฏิบัติงาน เมื่อส่วนใดส่วนหนึ่งของระบบการเมืองปฏิบัติงานหรือดำเนินการบกพร่องโดยทั่วไปมักจะมีสาเหตุมาจากแรงกดดันของสภาพแวดล้อมภายในหรือภายนอกระบบที่บางครั้งมีผลกระทบต่อการทำงานของระบบการเมืองทั้งระบบ ซึ่งถ้าหากระบบการเมืองต้องการความอยู่รอดและไม่แตกสลาย ระบบการเมืองก็จะต้องทำการปรับตัว (Adaption) เพื่อสร้างความสมดุล (Equilibrium) ในแง่ดังกล่าว อีสตันจึงให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมที่อีสตันได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สภาพแวดล้อมภายในสังคม (The Intrasocietal Environment) กับสภาพแวดล้อมภายนอกสังคม (The Extrasocietal Environment)

สภาพแวดล้อมภายในสังคม อีสตัน หมายถึง สภาพแวดล้อมด้านสังคมและด้านกายภาพ (Societal and Physical Society) ที่อยู่นอกระบบการเมือง แต่ภายในสังคมที่สำคัญได้แก่ ระบบนิเวศวิทยา (Ecological System) ระบบชีววิทยา (Biological System) ระบบบุคลิกภาพ (Personality System) ของคนในสังคมและระบบสังคม (Social System) ที่ลักษณะที่มีการแบ่งงานกันทำตาม “หน้าที่” เช่น ทำหน้าที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ ทำหน้าที่เป็นพรรคการเมือง เป็นต้น

การสนับสนุนประชาคมทางการเมืองเป็นเรื่องของสถานะทางจิตวิทยาที่เรียกว่า “มีความรู้สึกเป็นเจ้าของสังคมร่วมกันหรือมีความรู้สึกเป็นพวกพ้องเดียวกัน” ถ้าหากขาดความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันแล้วก็จะนำไปสู่ “การแบ่งแยกดินแดน” ดังมีตัวอย่างให้เห็นอยู่ในหลายประเทศ

#### ข. ระบอบการปกครอง (Political Regime)

เป็นเรื่องของกฎเกณฑ์หรือหลักการที่กำหนดโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมืองว่าจะประกอบไปด้วยองค์กรใดบ้างที่จะใช้อำนาจ ทั้งในด้านการออกกฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายนั้น ๆ ระบอบการปกครองมีความหมายครอบคลุมไปถึงรัฐธรรมนูญและรูปแบบการปกครอง ซึ่งถ้าขาดการสนับสนุนระบอบการปกครองมาก ๆ และร้ายแรงถึงขั้นที่จะนำไปสู่การรัฐประหาร การก่อการร้าย หรือสงครามการเมืองได้

#### ค. ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง (Political authorities)

ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองในระดับสูง ได้แก่ ผู้ที่ทำหน้าที่ตัดสินใจจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า แล้วก่อผลผูกพันบังคับแก่สมาชิก นั่นก็คือ “รัฐบาล” ส่วนผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับรองลงมาได้แก่ ผู้รับผิดชอบต่อชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของสมาชิกในระบบการเมืองที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีคุณค่าด้านต่าง ๆ ซึ่งก็หมายถึง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” การสนับสนุนผู้ที่มี

อำนาจหน้าที่ทางการเมือง จะต่างกันออกไปในแต่ละระบบการเมือง สมาชิกในระบบการเมืองอาจจะสนับสนุน “เป้าหมายทางการเมือง” แต่ละอย่างไม่เท่ากัน บางคนอาจจะสนับสนุนเฉพาะประชามติทางการเมืองอย่างเดียว ก็สามารถกระทำได้เช่นกัน แต่กระนั้นก็ยังมีความห่วงว่าการสนับสนุนนั้นเป็นการสนับสนุนอะไร อย่างไร จึงจะทำให้ระบบการเมืองดำรงอยู่ได้ อาจจะแบ่งประเภทของการสนับสนุนออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้ คือ

ก) การสนับสนุนเฉพาะกรณี (Special Support) หมายถึง การสนับสนุนต่อระบบการเมืองเป็นเรื่อง ๆ ไป ขึ้นอยู่กับว่าระบบสามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องในแต่ละเรื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยแค่ไหน

ข) การสนับสนุนแบบกระจายทั่วไป (Diffuse Support) หมายถึง การสนับสนุนระบบการเมือง โดยเฉพาะกับระบบการปกครองที่เกิดจากความผูกพันต่อความเชื่อ 2 ประการใหญ่ คือ ความเชื่อในเรื่องของความชอบธรรม (Legitimacy) ของรัฐบาล และระบบการปกครองกับความเชื่อในเรื่องผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม

ระบบการเมืองมีวิธีการจัดการเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความตึงเครียด อันเนื่องมาจากการสนับสนุน (Support Stress) 3 วิธีการ คือ

ก) การปรับโครงสร้างทางการเมือง เพื่อให้ได้มาซึ่งการสนับสนุน (Structural regulation of support) วิธีการนี้เกี่ยวข้องโดยตรงในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับปรุงระบอบการปกครอง ซึ่งจะดำเนินในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

(ก) การสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Homogenization) ด้วยการลดความแตกต่างทางด้านศาสนา หรือวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่อยู่ร่วมสังคมเดียวกัน เช่น ใช้วิธี “ผสมกลมกลืนทางสังคม” (Assimilation) โดยให้เรียนภาษาประจำชาติ มีการแต่งงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่แตกต่างกันทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา โดยมีการกำหนดหลักสูตรการศึกษาให้เรียนรู้เรื่องเดียวกัน

(ข) การมีโครงสร้างทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ ได้แสดงออกทางการเมือง (Expressive Structure) เช่น การยอมให้มีเขตปกครองตนเอง ดังเช่นที่ประเทศจีนใช้ในการปกครองฮ่องกง หรือการจัดให้มีมลรัฐที่เป็นอิสระพอสมควร ที่จะดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ ภายในมลรัฐของตน ดังเช่นการปกครองของสหรัฐอเมริกา

(ค) แก้ไขโครงสร้างทางการเมืองมีส่วนร่วมที่กลุ่มต่าง ๆ จะมี “ตัวแทน” เข้าร่วมทางการเมือง (Representative Structures as a Response) ระบบการเมืองจำเป็นต้องมีช่องทางที่จะยินยอมให้ชนกลุ่มน้อยเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ซึ่งอาจจะใช้วิธีการทางกระบวนการเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่จะช่วยให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีโอกาส

ที่จะมีที่นั่งในองค์กรนิติบัญญัติ ทำให้ได้ตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ทั่วถึงมากขึ้น หรืออาจใช้กลไกทางด้านการเลือกสรรบุคคล เพื่อที่จะช่วยให้ชนกลุ่มน้อยได้มีโอกาสเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) เช่น มีการกำหนดโควตาไว้โดยเฉพาะ

(ง) การแก้ไขกฎเกณฑ์ของระบบการปกครอง (Modification in Regime Norms) ปทัสถานในสังคมบางอย่างส่งเสริมให้คนในสังคมใช้ความรุนแรงเข้าตัดสินปัญหา หรือส่งเสริมให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าจะเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ ระบบการเมืองจำเป็นต้องสร้างปทัสถานที่จะช่วยให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในสังคมให้มากขึ้น

นอกจากนี้ ระบบการเมืองยังจะต้องหาทางทำให้ปทัสถานของสังคมไม่ก่อให้เกิดเป็นปัญหาทางการเมือง เช่น โรงเรียนไม่ควรตั้งกฎไว้ให้นักเรียนทุกคนต้องไหว้พระ สวดมนต์ และนั่งสมาธิก่อนเข้าเรียนโดยไม่มีข้อยกเว้น การกระทำเช่นนี้เท่ากับเป็นการก่อปัญหาให้กับนักเรียนที่ไม่ได้นับถือศาสนาพุทธจนบานปลายกลายเป็นปัญหาทางการเมืองได้

ข) การพยายามสร้างการสนับสนุนอย่างกระจายทั่วไป (The Generation of Diffuse Support) กระบวนการสร้างความรู้สึกผูกพันกับระบอบการปกครอง และประชาคมทางการเมืองให้แก่สมาชิกของระบบการเมืองนั้น เกี่ยวข้องกับจิตใจ และความพอใจยินดี ซึ่งบางส่วนเป็นผลมาจาก “การกล่อมเกลາทางการเมือง” ตั้งแต่ครั้งสมาชิกของระบบยังอยู่ในระยะเริ่มต้น เช่น การสร้างความภูมิใจในประวัติศาสตร์ของชาติ การที่ให้สมาชิกของระบบเกิดความยินดีในความอุดมสมบูรณ์ของสังคม และอีกหลาย ๆ ส่วนเป็นเรื่องของความรู้สึกร่วมกันในเรื่องของความชอบธรรม (Legitimacy) ของระบบการปกครอง หรือการมีสัญลักษณ์ซึ่งแสดงถึงการมีผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น เครื่องแต่งกายประจำชาติ สายการบิน

ค) การพยายามสร้างการสนับสนุนแบบเฉพาะกรณี โดยอาศัยปัจจัยที่ผ่านมามากจากระบบการเมือง เป็นเรื่องของการสนองความต้องการที่ผ่านเข้ามาสู่ระบบการเมือง ในรูปของการเรียกร้อง โดยระบบจะแปรเปลี่ยนการเรียกร้องให้ออกมาในรูปปัจจัยที่ออกจากระบบซึ่งมุ่งสนองความต้องการของกลุ่มที่เรียกร้องจะได้สนับสนุนระบบการเมืองเป็นกรณี ๆ ไป

**1.1.3 แนวคิดเรื่องการเมืองในนโยบายสาธารณะ** (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2544 : 49-63)

#### การเมืองในนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะกับการเมืองมีความสัมพันธ์กัน เพราะการเมืองเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ โดยมีประเด็นหรือเนื้อหาเป็นเชื้อเพลิงและมีความขัดแย้ง ข้อโต้แย้งเป็นตัวช่วยให้เปลวเพลิงลุกไหม้อยู่ตลอดเวลา การเมืองจะเกี่ยวข้องกับนโยบายตั้งแต่ตั้งแต่การรับรู้

ประเด็นหรือปัญหา การผลักดันให้เป็นวาระทางการเมืองหรือกำหนดนโยบายจนกระทั่งนำนโยบายไปปฏิบัติ อายสโตน (Eyestone) (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2544 : 49) บรรยายจนเห็นภาพว่า “ประเด็น (issues) เป็นเชื้อเพลิงของการเมือง (politics) ที่จะรักษาระดับไฟของความขัดแย้งและข้อโต้แย้งเอาไว้ เมื่อมันถูกส่งผ่านไปสู่ความรับผิดชอบของระบบราชการ มันก็จะถูกทำให้เชื่องเพื่อเป็นพลังงานในการดำเนินงานในชีวิตประจำวันของรัฐบาล ภาพลักษณ์ของประเด็นทางการเมืองในสายตาของประชาชน คือ เหตุการณ์หัวเลี้ยวหัวต่อหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน แล้วพุ่งพรวดขึ้นสู่ความสนใจของผลประโยชน์สาธารณะและการมีส่วนร่วมแล้วก็อ่อนกำลังลง” นอกจากนี้ เมื่อนโยบายสาธารณะอยู่ในมือของระบบราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก็ยังมีการเมืองในระหว่างนั้นอีก การเมืองไม่มีจบสิ้นแม้กระทั่งการประเมินผลนโยบายก็ยังสามารถกระทบจากการเมืองยิ่งไปกว่านั้น การเมืองยังมีบทบาททำให้นโยบายสาธารณะไม่ดำเนินไปตามขั้นตอนรวมไปถึงการปรับเปลี่ยนนโยบาย ยิ่งเมื่อมองนโยบายสาธารณะที่พัฒนาเป็นเวลานานแล้วจะเห็นได้ชัดว่า นโยบายนั้นจะมีการเรียนรู้และปรับตัวเองไปตามอุดมการณ์และผลประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นตัวแสดงที่สำคัญในนโยบาย นโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับบทบาทของตัวแสดงเป็นสำคัญ ในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเรื่องนโยบายสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย 3 หัวข้อย่อย คือ (1) ความหมายของนโยบายสาธารณะ (2) ความหมายของการเมืองในนโยบายสาธารณะ (3) แนวคิดเรื่องการเมืองในนโยบายสาธารณะ

### 1) ความหมายของนโยบายสาธารณะ

ในหนังสือความเข้าใจนโยบาย (Understanding public policy) ของ คายน์ (Dye) ได้รวบรวมความหมายนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ 2544 : 50-51)

อีสตัน นิยามเอาไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นการใช้อำนาจจัดสรรสิ่งมีคุณค่าแก่สังคมทั้งหมด

ลาสเวลล์ และ คาเพลน (Lasswell and Kaplan) นิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นแผนงานที่เกี่ยวกับการกำหนดจุดมุ่งหมาย ค่านิยมและการปฏิบัติเอาไว้ล่วงหน้า

เฟรดริก (Fredrick) วิเคราะห์ว่า สิ่งจำเป็นสำหรับแนวคิดของนโยบาย คือ การมีจุดมุ่งหมายวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐบาลและแผนงานต่าง ๆ นั้น ต้องมุ่งต่อจุดหมายระดับต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติมักมีปัญหาสับสนว่าเป้าหมายจริง ๆ เป็นอย่างไร

โจนส์ (Jones) นิยามโดยจำแนกนโยบายออกเป็นข้อเสนอ (proposals) ซึ่งประกอบด้วย เป้าหมาย แผนงาน การตัดสินใจและผลกระทบ สำหรับแผนงานเขาให้หมายถึง

วิธีการบรรลุเป้าหมาย ส่วนกรณีการตัดสินใจเขาให้หมายถึงการกระทำโดยเจาะจงที่จะทำให้เกิดการนำแผนงานไปปฏิบัติ ส่วนผลกระทบนั้น โจนส์ อธิบายว่าเป็นผลกระทบที่วัดได้ของแผนงาน

ในตอนท้าย คายนี่ สรุปไว้ว่าค่านิยมต่าง ๆ ที่กล่าวมาเป็นเพียงการเล่นคำ (playing word game) เพราะนโยบายสาธารณะมีพื้นฐานมาจากการเลือก คายนี่ จึงมองว่า นโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่ทำ

ส่วนเหตุผลที่การเลือกมีความสำคัญต่อนโยบายสาธารณะก็เพราะทรัพยากรขาดแคลน เนื่องจากมีจำกัดและหายากจึงต้องเลือกใช้ให้เกิดประโยชน์ ไม่มีอะไรได้มาฟรี ๆ (there no such thing as a free lunch) ทุกอย่างมีค่าเสียโอกาสด้วยกันทั้งหมด เมื่อเลือกสิ่งหนึ่งก็ย่อมหมดโอกาสที่จะทำอีกสิ่งหนึ่ง เช่น เมื่อรัฐบาลเลือกป้องกันประเทศ ก็เสียโอกาสที่จะจัดสวัสดิการให้ประชาชน ข้อสำคัญ การเลือกเป็นการเมืองเพราะการเลือกเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง มีการเจรจา ต่อรอง ตกลงกันหรือแม้กระทั่งทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมาได้ นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังเกิดขึ้นและมีความเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก จึงมีความซับซ้อน จึงอาจกล่าวได้ว่า “การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความซับซ้อนมากและเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ไม่มีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดและพรมแดนของนโยบายสาธารณะก็ไม่แน่นอน”

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจเลือกที่จะทำอะไรหรือไม่ทำอะไรของรัฐบาล การเลือกดังกล่าวมีผลกระทบต่อสาธารณะเพราะเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากและเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อจัดสรรสิ่งมีคุณค่าแก่สังคม ยิ่งกว่านั้น นโยบายสาธารณะยังก่อให้เกิดการปฏิบัติและผลกระทบตามมา

## 2) ความหมายของการเมืองและการเมืองในนโยบายสาธารณะ

พาลัมโบ (Palumbo) มีความเห็นว่า การนิยามคำว่าการเมือง อาจนำไปสู่กับดักที่มีอยู่อย่างมากมาย เพราะคนโดยทั่วไปมักมองการเมืองในแง่ลบ แม้กระทั่งนักวิชาการ เช่น เวลาที่นักวิชาการพูดถึงการเมืองในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ มักอ้างว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะมี 2 แบบ คือ ประเมินผลแบบการเมือง (Political evaluation) กับประเมินผลแบบแผนงาน (Programmatic evaluation) การประเมินผลแบบการเมืองเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับผู้อยู่ในตำแหน่งรัฐบาล ผู้บริหารหรือบุคคลในโครงการ ส่วนการประเมินผลแบบแผนงานเป็นการประเมินเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาการทำงานตามแผนงานจริง ๆ พาลัมโบ เห็นว่าที่จริงการเมืองไม่ได้มีความหมายทางลบเสมอไป การเมืองเป็นเรื่องกระบวนการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก และไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น กระบวนการทางการเมืองจึงเป็นปฏิสัมพันธ์ของตัวแสดงต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและอิทธิพลต่อกัน

โรส (Rose) ได้อธิบายถึงเรื่องการเมืองและความขัดแย้งเอาไว้ สรุปได้ว่าการเมืองเป็นคำที่มีความหมายหลากหลายขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ประชาชนเกี่ยวข้อง เช่น การเมืองที่เกี่ยวกับข้าราชการ การเมืองที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ หรือการเมืองเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาล แต่ส่วนใหญ่แล้ว นักรัฐศาสตร์มักใช้การเมืองอธิบายถึงการแสดงออก หรือการเลือก หรือการปรองดองความขัดแย้งที่เกิดจากความต้องการให้รัฐบาลสนองตอบซึ่งแตกต่างกัน การเมืองเป็นการเรียกร้องให้สาธารณชนใจประเด็นปัญหา ไม่ว่าโดยการให้ตั้งคณะกรรมการจากรัฐสภาสอบสวนหรือการเดินทาง นอกนั้น การเมืองยังเป็นการรอมชอมความขัดแย้งที่เรียกร้องให้รัฐบาลทำหรือเลิกสนใจประเด็นที่ถกเถียงกัน ส่วนประเด็นความขัดแย้งที่เกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลนั้นมีลักษณะเป็นประเด็นเฉพาะ เช่น ปัญหาอาชญากรรมในเมือง ปัญหาการทะเลาะสงเคราะห์แก่ชุมชนหรือประเด็นการถกเถียงกันว่าบุคคลหรือสถาบันควรจะตัดสินใจอย่างไร จึงจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง สำหรับรัฐบาลมีอำนาจแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองแต่บุคคลหรือสถาบันที่ประกอบกันเป็นรัฐบาลนั้น อาจไม่บอกเราโดยตรงว่าได้ลงมือแก้ปัญหาไปแล้วอย่างไร หรือมีวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาจริง ๆ อย่างไร เพราะฉะนั้นเราต้องศึกษาเอาจากวิธีการใช้อำนาจแก้ปัญหาของรัฐบาลอย่างเป็นทางการ โดยดูพฤติกรรมของนักการเมืองและผู้เกี่ยวข้องว่าเขาได้ใช้บุคคลและสถาบันต่าง ๆ แก้ไขปัญหาอย่างไร

ชูลท์ (Schultze) อธิบายถึงประเด็นเดียวกันนี้สรุปได้ว่า นักรัฐศาสตร์มองการเมืองต่างกัน สมัยดั้งเดิมมองที่สถาบันทางการเมือง เช่น รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ส่วนสมัยหลังสงครามมองที่พฤติกรรมการเมืองที่สังเกตได้ ช่วงทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา มีนักวิชาการฝ่ายซ้ายออกมาโจมตีว่าการศึกษาในเชิงพฤติกรรมไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเรียกร้องให้ศึกษาในเชิงวิพากษ์ ซึ่งเป็นการศึกษาที่มุ่งเปลี่ยนแปลงความเชื่อหรือต้องการชี้ให้เห็นถึงเงื่อนไขบางอย่างที่ครอบงำสังคมอยู่ ชูลท์ เห็นว่าการศึกษานโยบายสาธารณะในช่วงทศวรรษ 1970 และ 1980 ถูกกระตุ้น โดยแนวคิดวิพากษ์ สรุปว่านักรัฐศาสตร์ทั้ง 3 กลุ่มมองการเมืองต่างกัน สำหรับ ชูลท์ มองการเมืองเป็นเรื่องความขัดแย้ง เขานิยามว่า การเมืองเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมที่สุดในการจัดการกับความขัดแย้ง ความขัดแย้งมีตั้งแต่การขัดแย้งทางด้านค่านิยมหรืออุดมการณ์จนถึงความขัดแย้งส่วนบุคคล สาเหตุที่มีความขัดแย้งกันก็เพราะคนคิดไม่ตรงกันและเห็นแก่ตัว

พื้นฐานของความขัดแย้งมี 2 อย่างคือ พื้นฐานอุดมการณ์ทางด้านความเชื่อและการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ ส่วนความขัดแย้งนั้น ชูลท์ มองว่า (1) เป็นความจริงของมนุษย์ที่เป็นอยู่ (2) มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อพยายามจัดการหรือแก้ปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติ (3) ในระบอบประชาธิปไตย สิทธิในการเสนอประเด็นความขัดแย้งย่อมได้รับ



การคุ้มครอง (4) ความขัดแย้งมีโครงสร้างและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ นอกจากนั้นเขายังเห็นว่า ความขัดแย้งที่ถูกแยกออกไป ซึ่งหมายถึงความขัดแย้งส่วนบุคคล มักมีผลกระทบต่อระเบียบวาระ สาธารณะไม่มาก ไม่เหมือนกับความขัดแย้งที่เติบโตแล้วและปรากฏออกมาเป็นแผนงาน คำอธิบาย หรือหลักการทางปรัชญาซึ่งจะมีผลต่อการเกิดระเบียบวาระหรือการปรับเปลี่ยนระเบียบวาระของ นโยบายมากกว่า ความขัดแย้งอย่างหลังนี้เขาหมายถึงความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ สรุปได้ว่า ชูล์ทท์ เห็นว่าความขัดแย้งทางอุดมการณ์จะมีผลต่อการเกิดหรือการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ มากกว่าความขัดแย้งอย่างอื่น แม้ว่าความแตกต่างทางด้านอุดมการณ์จะเพิ่งปรากฏในสหรัฐอเมริกา ในทศวรรษ 1980 นี้ก็ตาม

จากมุมมองของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะ อาจกำหนดกรอบแนวคิดได้ว่า การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้งและการหาหนทางจัดการกับความขัดแย้งด้วยวิธีการสันติ ความขัดแย้งหลัก ๆ ของสังคมมาจากอุดมการณ์และผลประโยชน์ ส่วนการนำเสนอประเด็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งนั้น เป็นสิทธิโดยชอบธรรมของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นความขัดแย้งยังมีโครงสร้างที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอด

การเมืองกับนโยบายสาธารณะต่างก็สะท้อนภาพซึ่งกันและกัน การเมืองเป็นสิ่งที่สะท้อนภาพถึงนโยบายสาธารณะ เพราะการเมืองเป็นอำนาจในการผลิตนโยบายสาธารณะ และเป็นพลังสำคัญที่สุดในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ข้อสำคัญการเมืองเป็นอำนาจในการแก้ไขความขัดแย้งซึ่งอาจเป็นผลทำให้ได้ข้อสรุปร่วมกันออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ หรืออาจทำให้นโยบายสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในทางกลับกัน นโยบายสาธารณะก็เป็นกระแงที่สะท้อนให้เห็นถึงภาพที่เคลื่อนไหวของการเมือง เกอร์สตัน (Gerston) กล่าวไว้ว่า “นโยบายสาธารณะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะอธิบายการกระทำของรัฐและกระแสไหลเวียนของชีวิตการเมือง (Flow of political life) การเมืองจึงมีส่วนที่เป็นประโยชน์และการสร้างความคลุมเครือต่อนโยบายสาธารณะ เพราะว่าในด้านหนึ่งนั้น การเมืองทำให้นโยบายสาธารณะเคลื่อนไหวและดำเนินไปได้ แต่อีกด้านหนึ่ง การเมืองก็ทำให้นโยบายสาธารณะมีความซับซ้อนและยากต่อการทำนาย อย่างไรก็ตาม การเมืองเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีอยู่หลายประเภทและขึ้นอยู่กับตัวแสดง เช่น รัฐบาล นักการเมือง ข้าราชการ ลูกค้า องค์กรเอกชน ฝ่ายนิติบัญญัติและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ยิ่งกว่านั้นนโยบายมีประเด็นปัญหาที่แตกต่างกันออกไป

ฮอว์น (Horn) และคณะ เห็นว่า การเมืองที่มีอยู่ในประเด็นหนึ่งจะต่างไปจากการเมืองที่อยู่ในอีกประเด็นหนึ่ง เพราะการเมืองจะแสดงให้เห็นว่าประเด็นมีลักษณะอย่างไร เช่น มองเห็นได้หรือมองไม่เห็นไม่ได้ ซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อน ระดับของการเมืองที่แตกต่างกันทำ

ให้เกิดนโยบายสาธารณะและผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน ฮอร์น และคณะแบ่งนโยบายตามอิทธิพลการเมืองออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. การเมืองในห้องที่ประชุมกรรมการ (Boardroom politics) หมายถึง นโยบายสาธารณะที่ตัดสินใจโดยผู้นำทางธุรกิจ (Business elites) หรือนักวิชาชีพ (Professionals) แต่เป็นนโยบายที่มีความสำคัญต่อสาธารณะ

2. การเมืองในระบบราชการ (Bureaucratic politics) หมายถึง การออกกฎระเบียบหรือการตัดสินใจโดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยได้รับความคิด หรือข้อมูลมาจากลูกค้าหรือนักวิชาชีพ

3. การเมืองในห้องเสื้อคลุม (Cloakroom politics) หมายถึง นโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้สนับสนุนต่าง ๆ ที่อยู่ภายนอก

4. การเมืองของหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Chief executive politics) หมายถึง กระบวนการนโยบายถูกครอบงำโดยประธานาธิบดี ผู้ว่าราชการรัฐ หรือเทศมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับต่าง ๆ รวมไปถึงบรรดาที่ปรึกษาของเขา

5. การเมืองในห้องพิจารณาศาล (Courtroom politics) หมายถึง การเสนอประเด็นให้ศาลตัดสินเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และผู้ร้องเรียน

6. การเมืองในห้องนั่งเล่น (Living room politics) หมายถึง การกระตุ้นให้เกิดนโยบายสาธารณะโดยการแสดงประชามติ กลุ่มผลประโยชน์หรือสื่อมวลชน

การจำแนกนโยบายสาธารณะตามอิทธิพลทางการเมืองเช่นนี้เป็นการพิจารณาจากกลุ่มที่ผลักดันนโยบายนั่นเอง เนื่องจากนโยบายอาจถูกผลักดันจากกลุ่มต่าง ๆ แตกต่างกันไป เช่น ภาคเอกชน กลุ่มวิชาชีพ ข้าราชการ นักการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติ หัวหน้าฝ่ายบริหาร ศาล กลุ่มผลประโยชน์และสื่อมวลชน

สรุปได้ว่า การเมืองเป็นลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะ เพราะเป็นอำนาจตัดสินใจและผลักดันนโยบาย แต่ถ้าหากกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องในนโยบายมีอุดมการณ์ ความเชื่อและผลประโยชน์แตกต่างกัน ก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งได้ นโยบายสาธารณะจึงได้รับอิทธิพลจากการเมืองและขึ้นอยู่กับความคิดของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 3) แนวคิดเรื่องการเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

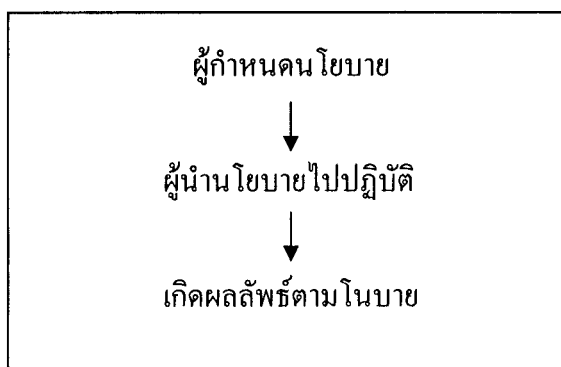
แนวคิดเรื่องการเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะ นี้แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อยคือ (1) แนวคิดเรื่องการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ นากามูระ (Nakamura) และสมอลวูด (Smallwood) (2) แนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการของรูค (Rourke) (3) แนวคิด

เรื่องวาระซ่อนเร้นในนโยบายสาธารณะ ผู้วิจัยจะนำมาเสนอเพียงส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย 2 ข้อ ดังต่อไปนี้

(1) แนวคิดเรื่องการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ นากามูระ และ สมอลวู้ด

นากามูระและสมอลวู้ด วิเคราะห์เอาไว้ว่าการบริหารภาครัฐในช่วงทศวรรษ 1930 เป็นการบริหารแบบคลาสสิก ซึ่งมีความเชื่อที่สามารถแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกระบวนการนโยบายอื่น ๆ ได้ และมีแนวการมองเปรียบได้กับเครื่องจักร (Machine analogy) แนวคิดนี้มีที่มา 3 ทาง คือ (1) แนวคิดในการบริหารองค์การของเวเบอร์ ซึ่งเป็นความพยายามครั้งแรกในการสร้างทฤษฎีองค์การแบบระบบราชการ (Theory of bureaucratic organization) โดยเน้นการรวมศูนย์อำนาจและการจัดลำดับชั้นอำนาจหน้าที่ในรูปพีระมิด (2) แนวคิดของวิลสัน ซึ่งได้เสนอว่าควรแยกกิจกรรมการเมืองกับการบริหารออกจากกันและ (3) แนวคิดของเทเลอร์ ซึ่งเน้นการใช้ประสิทธิภาพวัดผลงานในการบริหาร

แนวคิดของกลุ่มคลาสสิกมองนโยบายสาธารณะตามตัวแบบเหตุผล (Rational model) โดยมองว่าขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสามารถแยกออกจากกันได้ และการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนจะเป็นไปตามหลักเหตุผล ดังภาพ



ภาพที่ 2.4

แสดงกระบวนการนโยบายสาธารณะตามตัวแบบเหตุผล (Rational Model)

ที่มา : Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, The Politics of Public Policy Implementation (New York : St. Martin's Press, 1980), p. 9.

ในภาพ ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายตามขั้นตอน คือ

1. เปรียบเทียบกับปัญหา
2. กำหนดจุดมุ่งหมายและค่านิยม แล้วจัดลำดับ
3. กำหนดทางเลือกที่จะบรรลุจุดมุ่งหมาย
4. ตรวจสอบผลลัพธ์ที่จะเกิดจากทางเลือกต่าง ๆ
5. เปรียบเทียบผลลัพธ์ของทางเลือก
6. เลือกนโยบายที่ตรงกับจุดมุ่งหมายมากที่สุด

ส่วนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะเข้ามารับนโยบายนั้นแล้วนำไปดำเนินการไม่ได้แย้ง เพราะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีฐานะเป็นตัวแทนของผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงมองในแง่ของหลักเกณฑ์ทางเทคนิค (Technical criteria) อย่างเดียว สำหรับวิธีการติดต่อสื่อสารกันในกระบวนการนโยบายก็จะมีชัดเจน เพราะจะกำหนดออกมาแนวทางการปฏิบัติ (Policy guidelines) ที่แน่นอนซึ่งผู้ปฏิบัติก็จะทำตามนั้น

แนวคิดของกลุ่มคลาสสิกในเรื่องนโยบายสาธารณะ มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1. เชื่อว่าการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขอบเขต แยกออกจากกันได้และมีลำดับต่อกัน

2. ขอบเขตที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเพราะมีการแบ่งหน้าที่กันชัดเจนระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยผู้กำหนดนโยบายทำหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่วนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็นำเอาจุดมุ่งหมายของนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นผลขึ้นมา นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายจึงสามารถจัดลำดับความสำคัญของจุดมุ่งหมายได้ ส่วนผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็มีความสามารถในทางด้านเทคนิคสำหรับการปฏิบัติ รวมทั้งรับฟังและพร้อมที่จะทำตามนโยบาย

3. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะแสดงออกมาในรูปของการทำตามลำดับขั้นตอน ซึ่งดำเนินต่อจากขั้นกำหนดนโยบาย

4. การตัดสินใจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่เป็นการเมือง มีลักษณะเป็นการตัดสินใจทางเทคนิค ผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นกลาง มีความเป็นปรนัย (Objective) ยึดหลักเหตุผลและวิทยาศาสตร์

นากามูระและสมอลวู้ด ตั้งข้อสังเกตว่าการมองแบบคลาสสิกนั้นเป็นการมองที่ง่ายเกินไป เพราะในภายหลังปรากฏหลักฐานแตกต่างจากแนวทางของกลุ่มคลาสสิก คือ

1. การตัดสินใจกำหนดนโยบายซับซ้อนกว่าที่กลุ่มคลาสสิกคิดมาก ยกตัวอย่างเช่น ลินด์ บลอม พบว่าการตัดสินใจส่วนใหญ่ค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าจะใช้หลักเหตุผลหรือมีการเลือกที่ลึกลับ หรือบาร์นาร์ดหรือ คาวน์พบว่าต้นทุนข้อมูลในการตัดสินใจสูงมาก ขณะที่การตัดสินใจ

กระทำภายใต้เงื่อนไขที่มีความไม่แน่นอนอย่างยิ่ง ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการตัดสินใจในความเป็นจริงมีความซับซ้อนและละเอียดอ่อนกว่าที่ตัวแบบคลาสสิกกำหนด

2. ขั้นตอนตรงกลางของกระบวนการนโยบาย คือ การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความซับซ้อนมาก ความรู้ในเรื่องนี้เริ่มมาตั้งแต่ ค.ศ. 1949 ที่แอปเพิลบี (Appleby) เห็นว่า การเมืองกับการบริหารนั้น ไม่อาจขีดเส้นแบ่งที่แน่นอนได้ เพราะผู้บริหารจะเข้ากำหนดนโยบายทันทีที่เขาเห็นว่านโยบายมีสภาพเป็นนามธรรม นักวิชาการอื่น เช่น ไชมอน (Simon) เอทซีโอนนี (Etzioni) เบนนิส (Bennis) และคอฟแมน (Kaufman) ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการบริหารมีความซับซ้อน เพราะมีปทัสสถานที่หลากหลายและได้รับแรงกดดันจากระบบราชการซึ่งก็เป็นชีวิตการเมืองอย่างหนึ่งในตัวเอง

3. ตัวแบบคลาสสิกสรุปมาจากโลกแห่งการปฏิบัติจากประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติมากกว่าจะเป็นทฤษฎีที่แท้จริงซึ่งผ่านการพิสูจน์มาแล้วหลาย ๆ ครั้ง เพราะบางครั้งไม่สามารถนำเอาตัวแบบคลาสสิกมาอธิบายได้ เช่น โลว์ (Lowi) ชี้ให้เห็นว่า กรณีการอนุมัตินโยบายสังคมหลายนโยบายของสภาองเกรสในสมัยประธานาธิบดีจอห์นสันช่วงกลางทศวรรษ 1960 นั้น สภาองเกรสกำหนดนโยบายออกมากว้าง ๆ ส่วนที่เหลือให้ข้าราชการไปกำหนดเอง ทั้งนี้เพื่อให้ นโยบายมีความยืดหยุ่น ซึ่งกลับเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นนโยบายที่ดี แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจกำหนดนโยบายของสภาไม่ได้เป็นไปตามหลักเหตุผล และอาจทำให้หลักความรับผิดชอบและการถูกตรวจสอบในทางการเมืองถูกทำลาย เนื่องจากสภาได้มอบอำนาจการใช้ดุลยพินิจให้แก่ข้าราชการอีกทอดหนึ่ง โลว์ ตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการพิจารณากฎหมายของสภาองเกรสนั้นเริ่มมาจากเรื่องแคบ ๆ ที่เจาะจง แต่พอออกมาเป็นกฎหมายจริง ๆ กลับเป็นเรื่องที่กว้างและเป็นนามธรรม ซึ่งไม่มีมาตรฐานในการตรวจสอบและเป็นการทำลายอำนาจของประชาชน

นากามูระและสมอลวู้ด จึงสรุปว่าการศึกษานโยบายไปปฏิบัติในความเป็นจริงมีการปรับเปลี่ยนในทางที่ก้าวหน้าขึ้นกว่าตัวแบบคลาสสิก เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ใช่จะเป็นเรื่องเทคนิค หรือไม่มีการเมือง และต้องเป็นไปตามที่ระดับเหนือกว่ากำหนดเสมอไป ตรงกันข้ามการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องการเมืองที่มีการต่อสู้แข่งขัน ตีความนโยบายและมีผลประโยชน์ของกลุ่ม กระบวนการนโยบายจึงไม่เป็นเส้นตรงจากบนลงล่างในแนวเดียว แต่มีการสั่นไหวและการตอบโต้กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นตัวแสดงในนโยบาย กระบวนการนโยบายจึงไม่ราบเรียบ มีความซับซ้อน และไม่แน่ชัดว่าจะมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดอยู่ที่ใด

### (2) แนวคิดเรื่องการเมืองในระบบราชการของ รูค (Rourke)

รูค อธิบายว่า ในระบบราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะมีการเมืองในกระบวนการนโยบาย ซึ่งก็ไม่ได้ต่างไปจากนักการเมืองจริงเท่าใด ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทำสิ่งต่าง ๆ เหมือนนักการเมือง เช่น มีการปรับแก้นโยบายตามแรงกดดันภายนอก มีการเจรจาต่อรองเพื่อลดข้อขัดแย้ง มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป มีการปกป้องผลประโยชน์ตัวเอง การเมืองในระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะมีลักษณะเฉพาะของตัวเอง ลักษณะสำคัญของกระบวนการนโยบายของระบบราชการมี 3 ประการ คือ

ก. การมีลำดับชั้น (Hierarchy) ในการตัดสินใจ ลักษณะประการแรกคือ ระบบราชการมีลำดับชั้น นโยบายสาธารณะที่เกิดในระบบราชการจึงต่างจากที่เกิดในสภา เพราะในสภาทุกคนจะมีเสียงเท่ากัน แต่ในระบบราชการคนมีตำแหน่งสูงต่ำไม่เท่ากัน แม้ว่าจะระยะหลังอำนาจตามสายการบังคับบัญชาจะลดลง เพราะการเกิดความรู้ชั้นสูงที่สลับซับซ้อนและวิชาชีพเฉพาะ แต่ลำดับชั้นการบังคับบัญชาก็ยังจำเป็นในการประสานงานและการตัดสินใจ การให้ผู้มีอำนาจระดับสูงตัดสินใจ มีประโยชน์ตรงที่ทำให้จัดสรรทรัพยากรได้มีประสิทธิภาพและสามารถรักษาอำนาจของหน่วยงานเอาไว้ได้ เนื่องจากเกิดความสามารถในการมองภาพรวม ซึ่งทำให้สามารถจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร การมีลำดับชั้นในการตัดสินใจจึงเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักเศรษฐศาสตร์ ยิ่งไปกว่านั้น นักการเมืองมักสนับสนุนให้ข้าราชการรวบอำนาจ เพราะจะทำให้นักการเมืองสามารถเข้ามาคุมข้าราชการได้ง่ายในทางกลับกัน ฝ่ายข้าราชการก็ต้องการให้นักการเมืองที่ไม่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาคุมตัวเอง เพราะถ้าหากนักการเมืองรู้น้อย ก็จะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับข้าราชการน้อยด้วย ตัวอย่างเช่น การเอาพลเรือนไปคุมกระทรวงกลาโหม ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการครั้งใด มักปรากฏว่าลำดับชั้นการบังคับบัญชาก็ยิ่งเพิ่ม ทั้งนี้เพราะข้าราชการมักเป็นผู้ปฏิรูปและกระบวนการปฏิรูปต้องการส่งเสริมบทบาทผู้นำให้เด่นชัด จึงมักเกิดการรวบอำนาจ

อย่างไรก็ตาม การมีลำดับชั้นมีผลต่อนโยบายสาธารณะแตกต่างกัน ในแง่หนึ่งทำให้นโยบายสอดคล้องกันหรืออาจช่วยขจัดความขัดแย้งซึ่งอาจเกิดจากปัญหาการมีอำนาจพอ ๆ กัน แต่อีกแง่หนึ่งก็เกิดความคล้อยตามกัน ดังเห็นจากหน่วยล่างยอมทำตามหน่วยเหนือไปเรื่อย ทั้ง ๆ ที่บางทีก็รู้ว่าหน่วยเหนือผิดหรือเขาอาจรู้ดีว่าการตัดสินใจของเขาอาจไม่เป็นผล เพราะเขาอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า นโยบายในระบบราชการจึงอาจไม่มีเหตุผลเต็มที่ เพราะอาจเกิดการขัดกันระหว่างอำนาจ (Power) กับความรู้ (Knowledge) บางครั้งผู้น้อยอาจหาทางออกโดยยื่นข้อบกพร่องไปบอกผู้ที่อยู่เหนือกว่าอีก แต่ก็เป็นการเสี่ยงมากถ้าหากหน่วยเหนือไม่เห็นด้วย นอกนั้นก็อาจใช้วิธีสร้างกลุ่มกดดันภายนอกขึ้นมาตรวจสอบรายละเอียดการทำงานของหน่วยเหนือ แต่ก็อาจไม่ได้ผลอีกเช่นกัน เพราะธรรมชาติของผู้มีอำนาจในระบบราชการจะฟังคำปรึกษาแนะนำที่เขาอยากจะทำเท่านั้น การมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาจึงอาจเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะของข้าราชการ

ข. การมีความเป็นวิชาชีพในนโยบาย (The professionalization of policy) ระบบราชการมีคนในภาครัฐซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญผู้นั้นได้พยายามหาโอกาสเข้าไปแทรกแซงและมีอิทธิพลต่อนโยบาย ไพร์ซ (Price) เคยเขียนไว้ว่า นักวิชาชีพสนใจในนโยบายมากกว่าพรรคการเมืองหรือกลุ่มกดดันทางสังคมหรือเศรษฐกิจ เพราะพรรคการเมืองหรือกลุ่มกดดันจะสนใจนโยบายก็เฉพาะเวลาที่เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง แต่นักวิชาชีพจะสนใจวิเคราะห์นโยบายอยู่ตลอดเวลา ระบบราชการจึงมีผลต่อการตัดสินใจของนโยบาย เพราะเป็นแหล่งรวมผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีทั้งที่มาจากภายนอกและภายในซึ่งอาจมีการวิเคราะห์ปัญหา นโยบายก่อนการนำเสนอสภา หรือก่อนเป็นประเด็นถกเถียงกันของสาธารณะ แต่อย่างไรก็ดี การกระทำของนักวิชาชีพก็มีผลกระทบต่อค่านิยมและผลประโยชน์สาธารณะ นักวิชาชีพจึงต้องคำนึงถึงความคิดของกลุ่มผู้สนับสนุนด้วย ดังจะเห็นได้ว่าแม้กลุ่มผู้สนับสนุนแทนไม่ได้มีส่วนร่วมในการคิด แต่นโยบายส่วนใหญ่ที่นักวิชาชีพเป็นผู้คนนั้นก็ถูกใจผู้สนับสนุน แต่กระนั้นนักวิชาชีพก็มีผลประโยชน์เป็นของตัวเอง บางครั้งนโยบายก็อาจไม่ไปด้วยกันกับกลุ่มผู้สนับสนุนก็ได้

ข้อที่มักเข้าใจผิดมี 2 ข้อ ข้อแรกมักเข้าใจว่าการตัดสินใจของระบบราชการจะไม่มีการเมือง ฉะนั้น จึงควรเปลี่ยนมือการตัดสินใจจากนักการเมืองไปสู่ข้าราชการ แต่ที่จริงนั้นนโยบายสาธารณะมีธรรมชาติที่เป็นการเมือง เพราะจะมีคนได้และคนเสียเกิดขึ้นเสมอ ด้วยเหตุนี้แม้ว่านักวิชาชีพจะเป็นผู้ตัดสินใจ นโยบายของสาธารณะนั้นก็ยังมีฐานะเป็นการเมืองและไม่สามารถแยกการเมืองออกไปได้ แต่จริง ๆ ก็ไม่ใช่อีก เพราะการตัดสินใจของนักวิชาชีพจะอาศัยหลักทางเทคนิคและวิชาชีพประกอบ การตัดสินใจของนักวิชาชีพจึงมีส่วนช่วยให้การกำหนดนโยบายมีความชัดเจนขึ้น เช่น ข้อมูลเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการสูบบุหรี่กับการเจ็บป่วยของนักวิชาชีพช่วยให้กระทรวงสาธารณสุขตัดสินใจรณรงค์ให้เลิกสูบบุหรี่ หรือประธานาธิบดีสหรัฐต้องการคำแนะนำทางเทคนิคที่แน่นอนจากที่ปรึกษาในด้านความมั่นคง

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงบทบาทของนักวิชาชีพนั้นเป็นเรื่องยาก ด้านหนึ่งเราต้องการให้นักวิชาชีพมีอิสระ ชื่อสัตย์ และเป็นกลาง เพื่อให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ มากที่สุด แต่อีกด้านหนึ่งเราก็ต้องการให้ผู้บริหารเป็นอิสระจากการครอบงำของนักวิชาชีพ เพราะโลกแห่งความจริงอาจมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ไม่สามารถนับวัดได้ตามเกณฑ์ที่นักวิชาชีพกำหนด ในบางครั้งจึงต้องให้ผู้บริหารตัดสินใจกำหนดนโยบายตามข้อมูลที่มีและเป็นการตัดสินใจในเชิงคุณภาพ ซึ่งก็ไม่แน่ เพราะการตัดสินใจของผู้บริหารอาจเป็นผลดีต่อสาธารณะกว่าความเห็นของนักวิชาชีพก็ได้ ยิ่งไปกว่านั้นการพิจารณาถึงบทบาทของนักวิชาชีพจะต้องคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของเขาด้วย

ค. การมีความลับ (secrecy) ในนโยบาย ขณะที่กระบวนการนโยบายใน สภามีความลับ มีการพบปะส่วนตัว แอบตกลงกันล่วงหน้า แม้กระทั่งการประชุมลับนั้น กระบวน นโยบายในระบบราชการก็มีความลับด้วยเหมือนกัน ยิ่งกว่านั้น ความลับของระบบราชการยังไม่ถูก จับตามองและถูกตรวจสอบมากเหมือนกันกับสภา หน่วยงานของรัฐมีการฟังประชาชน พบ สื่อมวลชน ออกจดหมายข่าว ซึ่งส่วนใหญ่จะออกข่าวให้เป็นไปตามที่อยากให้สาธารณชนได้รับรู้ แต่บางทีข่าวก็รั่วจากการให้สัมภาษณ์หรือการเปิดเผยความลับบางอย่าง ความลับมีประโยชน์ต่อ นโยบายเพราะจะทำให้สามารถดำเนินนโยบายได้โดยไม่ต้องหวังว่าจะทำให้สาธารณชน วิพากษ์วิจารณ์ นอกจากนี้ความลับยังทำให้มีทางเลือกนโยบายเพิ่มขึ้น เพราะทางเลือกบางอย่างไม่ อาจนำมาเปิดเผยต่อสาธารณชน ความลับทำให้เกิดการปรับแก้และประนีประนอมกันในการพัฒนา นโยบาย ข้อตกลงบางอย่างจะตกลงกันง่ายถ้าหากผู้อื่นไม่ทราบ ความลับจึงอาจทำให้เกิดการ ปรับตัวร่วมกัน แต่ข้อเสียก็คือ ความลับทำให้ต้นทุนการตัดสินใจสูง การตัดสินใจอาจต้องใช้เวลา นาน เพราะมีหลายสิ่งหลายอย่างเป็นความลับที่ยังไม่ได้นำมาพิจารณา รวมทั้งอาจไม่มีการ ปรึกษาหารือกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ข้อสำคัญ คือ ทำให้ไม่สามารถ ระบุหรือแก้ไขข้อผิดพลาดได้ เพราะเจตนาและการตัดสินใจที่เป็นความลับนั้นทำให้ต้องเลือก ทางเลือกซึ่งมีไม่กี่ทาง เพราะฉะนั้น ระบบราชการจึงเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกันในตัวเอง เพราะในทาง ทฤษฎีเป็นระบบที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้มีการใช้เหตุผลให้มากที่สุด แต่ในความเป็นจริงระบบราชการ ตัดสินใจโดยไม่มีเหตุผลเลย เพราะระบบราชการมีลำดับชั้นและมีความลับ ซึ่งเป็นตัวขัดขวาง ความสามารถในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล

สรุปแล้วระบบราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีกระบวนการนโยบายที่เป็น การเมือง ซึ่งมีลักษณะเด่นอยู่ 3 ประการ คือ การมีลำดับชั้น การมีความเป็นวิชาชีพ และการมี ความลับ การมีลำดับชั้นทำให้ผู้น้อยหรือหน่วยงานระดับล่างต้องยอมตามหน่วยเหนือ ดังนั้นถ้าหาก ไม่เกิดการขัดแย้งกันขึ้นมาจริง ๆ สาธารณะก็จะไม่ทราบถึงปัญหา นโยบาย ส่วนการมีวิชาชีพทำให้นัก วิชาชีพอับอย่างหลักเทคนิคและวิชาชีพ แต่ที่จริงเป็นการเมืองด้วยเหมือนกัน เพราะนักวิชาชีพก็ มีผลประโยชน์และการตัดสินใจในกระบวนการนโยบายของเขา ก่อให้เกิดการได้หรือการเสียขึ้น สำหรับการมีความลับอาจทำให้การตกลงปัญหากันง่ายขึ้น แต่อาจทำให้เสียเวลาตัดสินใจหรือ ตัดสินใจโดยไม่มีเหตุผล หรืออาจมีความคิดหรือพฤติกรรมบางอย่างที่สาธารณชนยังไม่ทราบ

## 1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 1.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) หมายถึง เป้าหมายที่พึงปรารถนาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ของกฎหรือนโยบายที่เวลาที่มีการดำเนินการจริงแล้วทำให้เกิด



ความสำเร็จหรือบรรลุผลได้ไม่่ง่ายนัก การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย ถ้านโยบายหรือกฎหมายที่ผ่านกระบวนการขั้นตอนมาอย่างถูกต้อง นโยบายหรือกฎหมายดังกล่าวเป็นนโยบายหรือกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในแง่ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นขั้นตอนที่นำเอามาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานของนโยบายที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปแปลงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ หลังจากนโยบายได้รับความเห็นชอบให้นำไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลลัพธ์และผลกระทบกับประชาชนที่เกี่ยวข้องและต่อสังคมโดยรวม (จุมพล หนีมนานิช 2547 : 137)

นักวิชาการหลายท่านซึ่งศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน (มยุรี อนุมาน ราชชน 2547 : 207-208)

คาร์ล อี แวน ฮอร์น และ โคนอลด์ เอส แวนเมเตอร์ (Carl E. van Horn และ Donald S. Van Meter)(1976) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชนหรือครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ซึ่งมีผลต่อการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

ดี เอ แมสมาเนียน และ พี เอ ซาบาเตีย (D. A. Mazmanian และ P. A. Sabatier) (1989) ได้ให้ความคิดเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จโดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ คือการพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

อี บาร์แดช (E. Bardach) (1977) ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทางการเมือง ที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ กิจกรรมที่ต้องนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

จอร์จ ฮานาดิล (Geogre Hanadle) เห็นว่าการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่จะเปลี่ยนทรัพยากรให้เป็นสินค้าและบริการ เพื่อสนับสนุนพฤติกรรมในกลุ่มที่ได้รับผลประโยชน์

เจ แอล เพรสแมน และ เอ วินดาฟกี (J. L. Pressman และ A. Wildavsky) (1973) ได้เน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้นจึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นแล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

วอเทอร์ วิลเลียม (W. Williams) (1971) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการเก็บรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์กรให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรซึ่งต้องมีการจัดหา/เตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่อง ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติควรจะมีการวิเคราะห์ความหมาย ความชัดเจน ความเฉพาเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถี่ถ้วน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์กร และการจัดการ โดยทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหารงาน ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบ ข้อมูล ข้อมูลที่ย้อนกลับ และการประเมินผล เป็นต้น

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงหมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีใช้เป็นแนวทาง แผนงาน และโครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดการออกแบบ องค์กร และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงาน/โครงการที่กำหนดไว้

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการบริหารงานนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์ พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงาน ภาครัฐ เอกชน สภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อ การบรรลุเป้าหมาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินอกจากจะเป็นเรื่องของการเมืองแล้วยังเป็น เรื่องของระบบราชการ ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน องค์กรชุมชน ประชาชนหรือ ผู้ได้รับผลจากนโยบายและเป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบจะสามารถปฏิบัติงานให้ บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ระบุไว้ได้หรือไม่ แค่นั้น เพียงไร

**1.2.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ** (จุมพล หนิมพานิช 2547 : 140-141)

จากที่ได้กล่าวถึงความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความสำคัญ ดังนี้

ประการแรก การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกระบวนการนโยบาย กล่าวคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนภายหลังที่มีการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งภารกิจในขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่จะทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ครบวงจร ไม่หยุดชะงัก ในแง่ดังกล่าวการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีความสำคัญ

ประการที่สอง จุดมุ่งหมายสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือความต้องการหรือความปรารถนาที่จะได้นโยบายสาธารณะที่ถูกต้องสมเหตุสมผลและทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่ถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายที่ดิงงามสูงส่ง มีล้อยคำที่สวยงาม หรือ แต่ถ้าหากไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ก็ย่อมไร้คุณค่า ดังนั้น ความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงเป็นคุณค่าให้แก่ นโยบายสาธารณะนั้น ๆ

ประการที่สาม การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงสามารถทำให้นโยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จแทนที่จะประสบกับความล้มเหลว ทั้งนี้ เพราะถ้าหากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้วผลประโยชน์ทั้งปวงที่จะเกิดขึ้นย่อมตกอยู่แก่ประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้นทุกประเทศจึงพยายามพัฒนาปรับปรุงระบบและวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดอยู่เสมอ

### 1.2.3 ลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ศุภชัย ยาวะประภาส 2547 : 71-76)

ในเรื่องนี้ แรนดอล ริปเลย์ และแกรซ แฟรงคลิน (Randall Ripley and Grace Franklin) ซึ่งว่า ลักษณะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และเป็นลักษณะที่ทำให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อนเข้าใจยากทั้งแก่ผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติเอง และผู้สนใจศึกษาเรื่องนี้ มีทั้งสิ้น 5 ประการ คือ

1. มีผู้เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ มากมาย
2. ผู้เกี่ยวข้องล้วนมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและมักแตกต่างกัน
3. นโยบายและโครงการของรัฐบาลมักขยายใหญ่โตขึ้นทุกวัน
4. หน่วยงานในหลายระดับจากหลายกระทรวง ทบวง กรม มีส่วนร่วมในการดำเนินการ
5. มีปัจจัยหลายประการที่สำคัญมากและอยู่นอกเหนือการควบคุมดังกล่าวถึงแต่ลักษณะ ดังนี้

5.1 ผู้เกี่ยวข้อง ริปเลย์และแฟรงคลิน กล่าวว่า ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นใครก็ได้ที่ต้องการมีส่วนร่วมเข้าไปเกี่ยวข้องได้ทั้งนั้น เมื่อเข้ามาแล้วจะเลือกอยู่ฝ่าย

ใดก็ย่อมได้ จำนวนคนที่เข้ามาอาจมีมากถึงเลขสามหลักขึ้นไป กติกาในการมีส่วนร่วมก็มักเปิดกว้างและปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา

5.2 วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของนโยบายหนึ่ง ๆ มักมีลักษณะกระจัดกระจายและมีจำนวนมากและมักสับสนวุ่นวาย ทั้งนี้เนื่องมาจากผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มมักมีความมุ่งหวังในนโยบายหนึ่ง ๆ แตกต่างกัน โดยอาจกล่าวได้ว่าไม่เคยมีวัตถุประสงค์ใด วัตถุประสงค์หนึ่งที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันโดยคชฎีปราศจากข้อโต้แย้งใด ๆ ทั้งสิ้นอย่างดีที่สุด คือ การระบุให้ชัดว่ามีวัตถุประสงค์ใดบ้าง ในบางครั้งไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายได้แก่อะไร บางครั้งวัตถุประสงค์ที่ระบุขัดกันโดยสิ้นเชิงทั้งที่เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบายเดียวกันสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นจากการเจรจาต่อรองประนีประนอมกัน ระหว่างผู้กำหนดนโยบายทั้งหลาย ซึ่งในการประนีประนอมนั้นวิธีที่ง่ายที่สุด คือ การนำเอาความคิดเห็นที่แตกต่างกันทั้งหมดมาใส่รวมไว้เป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย แม้ว่าวัตถุประสงค์แต่ละข้อจะแตกต่างกัน และวัตถุประสงค์บางข้อเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการในทางปฏิบัติก็ตาม

5.3 การขยายตัวของรัฐบาลและโครงการต่าง ๆ ริปเลย์และแฟรงคลิน ชี้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลอเมริกันมีขนาดใหญ่โตขึ้นไม่หยุดยั้ง ในแง่งบประมาณและจำนวนข้าราชการที่เพิ่มตลอดเวลา สะท้อนให้เห็นถึงกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลาตามไปด้วย ซึ่งอีกนัยหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอันเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องและเกี่ยวข้องกันนโยบายต่าง ๆ ต้องมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอนสิ่งที่ริปเลย์และแฟรงคลิน ชี้ให้เห็นนั้นเป็นจริง ไม่เฉพาะแต่ในสหรัฐอเมริกา แต่เป็นจริงทุก ๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย

5.4 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจากหลายกระทรวงหลายระดับนโยบายไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศหรือระดับรัฐมักต้องมีหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบมากมายหลายหน่วยงานจากหลายกระทรวง ไม่มีนโยบายใดที่สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยกระทรวงเพียงกระทรวงเดียว โดยไม่ต้องขอความร่วมมือจากกระทรวงอื่นเลย การมีหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง ทบวง กรม มาเกี่ยวข้องนี้เองที่ทำให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีลักษณะยุ่งยาก สลับซับซ้อนต้องอาศัยการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ การสื่อสารที่ชัดเจน เข้าใจง่าย และที่สำคัญต้องอาศัยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในทุกหน่วยงาน

5.5 ปัจจัยที่อยู่นอกเหนือจากการควบคุม ลักษณะประการสุดท้ายที่ริปเลย์และแฟรงคลิน ชี้ให้เห็น คือ การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติมักต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้เลย ปัจจัยเหล่านี้อาจได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่รวดเร็วและฉับพลัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจของประเทศ/โลก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความไม่แน่นอนของ

ธรรมชาติ เป็นต้น ปัจจัยที่ควบคุมไม่ได้เหล่านี้มีอยู่มากมาย แต่ละปัจจัยเกิดขึ้นอย่างฉับพลันไม่สามารถคาดเดาเพื่อเตรียมตัวได้ ข้อเท็จจริงนี้เองทำให้การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติมีลักษณะซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปมากขึ้น

ลักษณะดังกล่าวมาทั้ง 5 ประการเป็นลักษณะสำคัญโดยทั่วไปของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติเป็นลักษณะที่เกี่ยวข้อง อาจส่งผลกระทบต่อกิจกรรมอื่นในกระบวนการนโยบาย เพื่อความเข้าใจลักษณะของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะของกิจกรรมที่สำคัญและเป็นหัวใจของกระบวนการนโยบาย

**1.2.4 กระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (จุมพล หนิมพานิช 2547 : 171-189)**

**1) กระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : ระดับมหภาค**

ขั้นตอนแรก ขึ้นแปลงนโยบายออกเป็นแผนงานและโครงการโดยทั่วไป ขั้นนี้เริ่มขึ้นเมื่อมีการกำหนดนโยบายในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือกฎกระทรวง ในรูปใดรูปหนึ่งก็จะมีกรรมการระบุให้หน่วยราชการใดหน่วยราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ขั้นตอนนี้ถือเป็นขั้นตอนที่มีกระบวนการสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพียงใด ขั้นตอนการดำเนินงานหรือขั้นตอนการยอมรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของหน่วยงานในส่วนกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ที่เมื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปของการแปลงนโยบายออกตามขั้นตอนที่ได้กล่าวมาแล้ว ขั้นตอนต่อมาคือการทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค ในระดับท้องถิ่น รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยอมรับ ดังที่ปรากฏในกรณีของประเทศไทยที่มีส่วนกลางดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวแล้วก็จะหาวิธีการที่จะให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค และท้องถิ่นรวมทั้งประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องยอมรับ ซึ่งในทางปฏิบัติการนำนโยบายบางนโยบายไปสู่การปฏิบัติหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นสามารถดำเนินการโดยไม่มีปัญหาแต่การนำนโยบายบางนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปได้ไม่ใช่ง่ายนัก

**2) กระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ : ระดับจุลภาค**

กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่ได้สิ้นสุดแต่ระดับมหภาคตามความเป็นจริงแล้วจุดเริ่มต้นที่แท้จริงในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอยู่ที่กระบวนการขั้นตอนในระดับจุลภาคที่เป็นเรื่องทีนโยบายจากส่วนกลางได้รับการนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมแต่ละท้องถิ่นที่จะยอมรับนโยบายจากส่วนกลางเข้ามาเป็นนโยบายของท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน

ตามทฤษฎีของ พอล เบอร์แมน (Paul Berman) กระบวนการขั้นตอนนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในระดับจุลภาคนี้มี 3 ขั้นตอนย่อย คือ ขั้นระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ขั้นตอนแรก ขั้นระดมพลัง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาการสนับสนุนเกี่ยวกับเรื่องนี้จากการศึกษาของ แวน ฮอร์น พบว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น ดังนั้นถ้าประชาชนกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นไม่สนับสนุนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงาน/โครงการทำได้ไม่มากนัก โดยทั่วไปการสนับสนุนนโยบายในรูปของแผนงาน/โครงการบางครั้งอาจเป็นการสนับสนุนในรูปของวิชาการ ด้านเทคนิคหรือด้านการบริหารจัดการจากประชาชนจากผู้นำชุมชนจากองค์กรชุมชนในท้องถิ่น

ขั้นตอนที่สอง ขั้นปฏิบัติ เมื่อขั้นแรกมีการยอมรับ ขั้นตอนนี้ก็เป็นขั้นของการปฏิบัติจริงการสร้างความสำเร็จในขั้นนี้ขึ้นอยู่กับแสวงหาวิธีการในการปรับปรุงแผนการปฏิบัติงานเพื่อปรับแผนงานและ/หรือโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยงานในท้องถิ่นเองก็ต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของการปฏิบัติให้เข้ากับแผนงานและ/หรือโครงการนั้น ๆ ด้วย

ขั้นที่สาม ขั้นสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ขั้นนี้เป็นขั้นที่หน่วยงานส่วนกลางต้องฝากไว้กับผู้บริหารท้องถิ่น และตัวผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนตัวของผู้บริหารในระดับท้องถิ่น ที่จะต้องเป็นตัวนำในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของผู้ปฏิบัติเองก็ต้องพร้อมและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้น โดยเสมือนหนึ่งเป็นภารกิจประจำวันเกี่ยวกับเรื่องนี้ ในกรณีของประเทศไทยบางนโยบายด้านนโยบายนั้นมีความต่อเนื่องและหน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับเช่นเดียวกับประชาชน องค์กรชุมชนในระดับท้องถิ่นที่เห็นว่านโยบายนั้น ๆ สอดคล้องกับความต้องการของพวกเขา กล่าวคือ นโยบายนั้น ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของพวกเขาได้ การดำเนินการตามขั้นตอนที่สามเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ แต่ในทางปฏิบัตินโยบายหลายนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นโยบายนั้น ๆ ก็ไม่ได้รับการดำเนินการหรือสานต่ออีกต่อไป ในกรณีดังกล่าวขั้นตอนนี้ก็เกิดขึ้นไม่ได้

### 1.2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (จุมพล หนิมพานิช 2547 : 152)

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ง่าย เพราะมีกระบวนการกลไกการดำเนินงานที่ไม่สลับซับซ้อน ในแง่ดังกล่าวจะมีปัจจัยที่ไปมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มากแต่การนำนโยบายไปปฏิบัติในบางเรื่องไม่ง่าย เพราะมีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน ในกรณีนี้จะมีปัจจัยที่ไปมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก หากไม่มีการวางแผนวิเคราะห์จะมีปัญหาเกิดขึ้นตามมาอย่างแน่นอน ดังนั้น การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติต้องมีความรู้ความเข้าใจ สื่อข้อความ มีความถูกต้อง ชัดเจน ตรงกับความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือการแบ่งปันทรัพยากร อันได้แก่ ทัศนคติ และความรู้ความสามารถของบุคลากร รวมทั้งข้อมูล ข่าวสาร ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะปฏิบัติตามนโยบาย สำหรับปัจจัยสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวความคิดไว้มากมาย เช่น

เอ็ดเวิร์ดและชาร์แคนสกี ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไว้ 5 ประการ ดังนี้

1. ระบบสื่อสาร ผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ความชัดเจน ว่าต้องทำอะไรบ้าง การสั่งการตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ จะต้องสั่งให้ตรงจุด ตรงหน่วย และที่สำคัญต้องคงเส้นคงวาไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่นงานจึงจะเดินหน้าไปได้ด้วยดี
2. ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากร ได้แก่ ทัศนคติ ความรู้ความสามารถของบุคลากร ข้อมูลข่าวสาร อำนาจในการสั่งการที่จะมอบให้กับผู้ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะของ “การเมืองภายในระบบราชการ” หรือไม่ การแข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อขยายอาณาจักรของตนเป็นเช่นไร และผลประโยชน์ของหน่วยงานในการดำเนินงานหรือไม่ดำเนินงานอย่างไร อย่างหนึ่งมีลักษณะเป็นเช่นไร
4. มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงาน ที่มีลักษณะเป็นงานประจำแต่อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่
5. การติดตามผลเพื่อให้ทราบว่าได้มีการปฏิบัติงานตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาหรืออุปสรรคหรือไม่อย่างไร และควรจะต้องหามาตรการในการแก้ไข และปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่อย่างไร

คาร์ล อี แวนฮอร์น และ โคนอลด์ เอส แวนเมเตอร์ ศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยปัจจัย 6 ประการดังนี้ (ศุภชัย ยาวะประภาส 2547 : 106-109)

1. วัตถุประสงค์ของนโยบาย สิ่งสำคัญแรกสุดที่ต้องกระทำคือการแยกแยะให้ชัดเจน วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง ทั้งนี้นอกจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ใช้ประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงทำหน้าที่เสมือนกรอบกำหนดแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจน ทำให้เป้าหมายมีลักษณะเป็นรูปธรรมที่ง่ายต่อการจินตนาการและเข้าใจ

2. ทรัพยากรนโยบาย นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ชัดเจน ทรัพยากรนโยบายหมายถึง งบประมาณและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ที่จะเป็นตัวเร่งให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยทั่วไปทรัพยากรที่มักจะเป็นปัญหาคือ งบประมาณ งบประมาณอาจไม่เพียงพอหรืออาจพอเพียงแต่การเบิกจ่ายมักล่าช้าเสียเวลา ปัญหางบประมาณจึงเป็นปัญหาที่สำคัญของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3. การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเองจึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารต้องถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่อง และต้องไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะสำเร็จได้หากหน่วยงานต่าง ๆ มีกลไกและขั้นตอนที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานสามารถเพิ่มความเป็นไปได้ที่ผู้ได้บังคับบัญชาหรือลูกน้องปฏิบัติในลักษณะที่สอดคล้องกับการส่งเสริมวัตถุประสงค์ของนโยบาย กลไกขั้นตอนเป็นสิ่งจำเป็นเนื่องจากนโยบายคำสั่ง ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ไม่สามารถปฏิบัติได้ด้วยตนเอง

4. คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ ได้แก่ จำนวนบุคลากรและความสามารถในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความสำคัญของหน่วยงานรับผิดชอบเอง ระดับของการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกันและบุคลากรกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน รวมทั้งสายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ



5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในเขตพื้นที่ที่นำนโยบายไปดำเนินการนั้นเพียงพอหรือไม่ ที่จะช่วยผลักดันให้การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติบรรลุผล และจะก่อให้เกิดผลกระทบอะไรบ้างต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคมที่สำคัญๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการ ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้าง จริงจังแค่ไหน อย่างไรก็ตาม ผู้นำเห็นด้วยหรือคัดค้าน ประชาชนในพื้นที่ซึ่งชอบพรรคการเมืองใดและพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรบ้างในเรื่องนี้ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างมีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่อย่างไร

6. คุณสมบัติและบุคลากรที่รับผิดชอบ สภาพข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของปัจจัย 5 ประการข้างต้นต้องผ่านการรับรู้ของผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติ เมื่อรับรู้แล้วสิ่งที่สำคัญอีก 3 ประการที่ต้องคำนึงถึงภาพของนโยบาย ในความคิดคำนึงของผู้รับผิดชอบ ทิศทางความเห็นของเขาซึ่งอาจออกมาได้ 3 ลักษณะใหญ่ๆ คือ เห็นด้วย เฉยๆ และไม่เห็นด้วย ระดับความมากน้อยของความเห็นของผู้รับผิดชอบควรเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ และต้องมีทักษะทางการเมืองด้วย นโยบายที่จะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเต็มที่จริงจัง ต้องเป็นนโยบายที่บุคลากรรู้ เข้าใจ และเห็นด้วย ต้องไม่มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ที่ขัดแย้งกับค่านิยมพื้นฐานและผลประโยชน์ของบุคลากรเหล่านี้

ศุภชัย ขวาระประภาส (2533 : 101-118) ได้รวบรวมปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์ที่เกิดจากนโยบาย ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่และความเป็นไปได้ ตลอดจนความเห็นผลของนโยบายนั้นๆ

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วยความชัดเจน ความสอดคล้องกับความยากง่ายในการรับรู้ ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบาย และความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นได้ ดังนั้นตัวแปรทางการเมืองจึงมีประเด็นที่น่าจะพิจารณา คือ การเจรจาระหว่างรัฐบาลและเอกชน ความสนับสนุนจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบต่อนโยบายของกลุ่มอาชีพ ที่มีอิทธิพลและความสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำ สื่อมวลชน และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี ซึ่งหมายถึง การร่างนโยบายว่ามีผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องมากน้อยแค่ไหน ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม ความเชื่อถือได้ของทฤษฎีและลักษณะของเทคโนโลยีว่าสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศหรือไม่

5. ทรัพยากร หมายถึง ความเพียงพอของทรัพยากร ซึ่งประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงิน กำลัง คุณภาพของเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยทางด้านการบริหารอื่น ๆ ว่าเพียงพอที่จะใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยประเภทของหน่วยงาน โครงสร้าง และลำดับชั้นในการบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ และความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

7. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ทักษะต่อวัตถุประสงค์ว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเห็นด้วยกับนโยบายเพียงใด ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบที่มีต่ออำนาจ ศักดิ์ศรี ผลประโยชน์ ความขัดแย้งระหว่างวัตถุประสงค์ของนโยบาย และค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนจุดตัดสินใจ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน การแทรกแซงของหน่วยงานในระดับบน ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 1.2.6 ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2547 : 64-67) เสนอตัวแบบที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบนพื้นฐานของข้อสมมุติฐานเบื้องต้นหนึ่ง ๆ ได้แก่

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงาน องค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานให้บรรลุตามจุดมุ่งหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ จะต้องนำทรัพยากรทางการบริหารมาดำเนินงานโดยเน้นวัตถุประสงค์เป้าหมายเป็นหลัก ดังนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องเข้าใจความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนอย่างถ่องแท้ เพื่อนำไปกำหนดภารกิจและมอบหมายงานให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน ต้องกำหนดมาตรฐานให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน มีระบบการให้ข้อมูลที่สัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม ระบบการวางแผนงานและควบคุมผลงานที่ดีนี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สมรรถนะขององค์กรเกี่ยวข้องกับ 5 ปัจจัยได้แก่ ประการแรก โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประการที่สอง ภายในองค์กรต้อง

ประกอบด้วยบุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านการบริหาร การจัดการหรือด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ ประการที่สาม งบประมาณในการดำเนินการตามนโยบาย ต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ ประการที่สี่ องค์กรยังต้องมีการเตรียมความพร้อมทั้ง ทางด้านวัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ประการสุดท้าย คือ สถานที่ที่ใช้ดำเนินงานต้องเอื้อ ต่อการดำเนินงานตามนโยบาย

3) ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร (organization development model) องค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติควรสร้างความผูกพันการยอมรับในนโยบายโดย เน้นการมีส่วนร่วมด้วยการใช้เทคนิคการจูงใจและภาวะผู้นำของผู้บริหารในองค์กรเพื่อสร้างทีมงาน ที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบายและวางแผนงาน โครงการ ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร มุ่งที่ความพร้อมขององค์กร โดยทั่วไปซึ่งอาจพบว่าเฉพาะ หน่วยงานที่มีคนพร้อมงบประมาณและวัสดุอุปกรณ์พร้อมเท่านั้นที่จะปฏิบัติตามนโยบายได้สำเร็จ แต่แนวคิดของตัวแบบนี้กลับมุ่งให้ความสนใจเฉพาะด้านบุคคลหน่วยงานเป็นสำคัญเพราะถือว่า บุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กรตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม(participation) ของคนในองค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติว่าการมีส่วนร่วมที่ทำให้เกิดการดำเนินงานอย่างมี ประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของ การจูงใจ การใช้ ภาวะผู้นำที่เหมาะสมการสร้าง ความผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการ ยอมรับการทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักถึงความสำคัญของตนนโยบายและเห็นความสำเร็จของตนนโยบายก็คือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของ กระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง (ประมวล เสนาฤทธิ์ 2543 : 119)

4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) การ นำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับอำนาจขององค์กร ซึ่งไม่ได้อยู่ที่ผู้บริหารระดับสูงหรือบุคลากร คนใดคนหนึ่ง ซึ่งการดำรงตำแหน่งตามอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการขององค์กรอำนาจที่แท้จริงของ องค์กรกระจายอยู่ที่สมาชิกขององค์กร ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทุกคน โดยที่ผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องควบคุมไม่ได้ กล่าวคือ สมาชิกขององค์กร ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ความเข้าใจสภาพความ เป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและการยอมรับ นโยบายแล้วปรับแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายให้เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงานมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

5) ตัวแบบทางการเมือง (politic model) ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ๆ ในฐานะผู้มีส่วนได้และผู้มีส่วนเสียประโยชน์จากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า (เช่น งบประมาณ ทรัพยากร เป็นต้น) ให้แก่สังคม โดยฝ่ายการเมือง ดังนั้น จำนวนหน่วยงานองค์การที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ สถานะ อำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน องค์การ ความสามารถในการต่อรอง ความสัมพันธ์ของผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยงาน องค์การ ในลักษณะของการสนับสนุนจากปัจจัยภายนอกหน่วยงาน องค์การ ได้แก่ สื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

6) ตัวแบบทั่วไป (General model) ตัวแบบนี้พัฒนามาจากหลาย ๆ ตัวแบบ ทำให้ตัวแปรในตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปรบางตัวที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ และตัวแบบทางด้านการเมือง เนื่องจากตัวแบบบางตัวไม่สามารถวิเคราะห์โดยใช้เชิงปริมาณ และตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปรจำนวนมากจึงไม่สามารถวิเคราะห์เจาะลึกได้ อย่างไรก็ตามตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับตัวแปร 3 ตัว ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ กระบวนการติดต่อสื่อสาร สมรรถนะขององค์การ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติงาน กล่าวคือ การติดต่อสื่อสารที่ดี มีผลต่อความเข้าใจของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบาย ทั้งนี้ นโยบายต้องมีความชัดเจน และมีกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานตามนโยบาย แผนงาน โครงการ ขณะที่สมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้ ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้ ความสามารถ เป็นบุคลากรซึ่งมีคุณภาพ และทรัพยากรทางการบริหารมีจำนวนเพียงพอ ส่วนผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะให้ความร่วมมือสนับสนุนงานตามนโยบายต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ ได้แก่ ภาวะผู้นำของการบริหารงานในองค์การซึ่งใช้เทคนิคการจูงใจผู้ปฏิบัติงานให้พร้อมที่จะร่วมมือกันนำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการปฏิบัติงาน และวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านสถานะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร

ในการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัตินั้นพอที่จะสรุปได้ว่า ตัวแปรหรือปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (กานดา ปฐวีรัตน์ 2548 : 20-26)

1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย มีความชัดเจน มีความเข้าใจในเป้าหมาย ความเที่ยงตรงของข่าวสารสู่ผู้ปฏิบัติ
2. ปัจจัยในด้านทรัพยากร
3. ปัจจัยด้านมาตรฐานระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย

4. ปัจจัยด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ปัจจัยด้านการตรวจติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบาย

อนึ่ง ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบาย ปัจจัยด้านบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านมาตรฐาน ระเบียบ วิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และปัจจัยด้านการตรวจติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นตัวแปรหรือเป็นปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติโดยจะนำเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

ปัจจัยที่นักวิชาการต่าง ๆ มองว่า มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมากปัจจัยหนึ่ง คือ ความชัดเจนของนโยบาย แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น มองว่าปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญตัวหนึ่ง คือ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (policy standard and objectives) ซึ่งจะต้องมีความชัดเจนของนโยบาย หมายถึง นโยบายมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายและแนวทางในการบรรลุเป้าหมาย (means) ชัดเจน แน่นนอน และมีความต่อเนื่อง ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถเข้าใจว่าจะทำอะไรคือสิ่งที่ถูกกำหนดให้ทำและทำอย่างไร ซึ่งสามารถพิจารณาจากคุณลักษณะหรือตัวแปรย่อย ได้แก่ 1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ที่มุ่งบรรลุ หมายถึง ความแน่นอนหรือความคงที่ของเป้าหมายที่นโยบายต้องการบรรลุในระหว่างช่วงเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2) ความครอบคลุมของนโยบาย หมายถึง นโยบายมีสาระครอบคลุมไปถึงกิจกรรมทุกกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง 3) ความต่อเนื่องของนโยบาย หมายถึง ความมั่นคงหรือดำรงอยู่ของนโยบาย การแสดงออกซึ่งความชัดเจนหรือคลุมเครือของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ปรากฏออกมาเป็นรูปธรรม เรียกว่า ข่าวสารนโยบาย (policy message) ข่าวสารนโยบายเป็นทั้งแก่นสารสาระ (substance) ของนโยบายและเป็นแนวทาง (way) ในการสื่อสารนโยบายในทัศนะของกันน์ (Gun 1978 : 173) ความสมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องทำให้มีความเข้าใจสมบูรณ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สัมฤทธิ์ผล (“perfect” implementation requires complete understanding of the objective to be achieved) เมื่อพิจารณาในแง่นี้แฮมเบิลตัน (Hambleton 1983 : 407) เห็นว่าหากการสื่อสารนโยบายจากส่วนกลางมีความสับสนในด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายจะทำให้เกิดความสงสัย (doubt) แก่ผู้ปฏิบัติและทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ล้มเหลวและจากบทเรียนความล้มเหลวของการนำนโยบายการผลิตข้าวไปปฏิบัติในประเทศเนปาลพบว่าเป้าหมายที่ถูกกำหนดในระดับชาติขาดความพยายามที่จะเผยแพร่ข่าวสารลง

ไปในระดับพื้นฐาน (grassroots) ทำให้รัฐบาลและประชาชนที่นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสับสน ส่งผลให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลว

ในทัศนะของเคอร์ (Kerr 1976 : 61) ช่องทางที่ทำให้นโยบายล้มเหลวประการหนึ่งคือ เป้าหมายไม่ชัดเจนในด้านคุณค่า ทำให้ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารบิดเบือนเป้าหมายได้ ดังนั้น เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหากมีความชัดเจนจะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จที่เป็นจริง ตามทัศนะของบาดาช (Bardach 1980 : 4) คือ การเบี่ยงเบนเป้าหมายหรือเจตนาเดิมของนโยบาย หันเหการใช้ทรัพยากรไปในทางที่ผิด ปิดบังความพยายามที่จะเข้าไปควบคุมพฤติกรรมของการบริหารและสูญเสียบุคคลขององค์การซึ่งส่งผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด (กุศล รักษา 2539 : 30-31)

กล่าวโดยสรุป ความชัดเจนของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและยังมีความสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะเป็นสิ่งที่จะต้องทำให้บรรลุผล ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ทำให้ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารบิดเบือนเป้าหมายได้ยาก เพราะเป้าหมายมิใช่เพียงสัญลักษณ์แต่จะต้องเป็นจริง การมีเป้าหมายที่ชัดเจน จะทำให้การกำหนดเครื่องมือการให้การสนับสนุน การให้การชี้แนะมีลำดับขั้นตอนที่ชัดเจนแน่นอน กรณีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจะทำให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความเข้าใจชัดเจนความสงสัยว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการก็จะทำให้ง่ายต่อการกำหนดภารกิจการมอบหมายงานและความรับผิดชอบของฝ่ายปฏิบัติทำให้การปฏิบัติตามนโยบายประสบความสำเร็จในที่สุด ซึ่งผู้ศึกษาจะมุ่งเน้นการศึกษาในส่วนที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

## 2. ปัจจัยด้านทรัพยากร

การแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด นอกจากจะขึ้นอยู่กับนโยบายที่ชัดเจนแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความพร้อมบริบูรณ์ของทรัพยากรที่จำเป็นด้วย ทรัพยากรเหล่านี้ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร (staff) ข่าวสาร (information) และอำนาจการสั่งการ (authority) ทรัพยากรที่อาจกล่าวได้ว่า เป็นหัวใจของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ บุคลากร ปัญหาที่ประสบอยู่เสมอ คือ การขาดแคลนทรัพยากรที่จำเป็นทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพ ปัญหาของบุคลากรไม่เพียงพอมักปรากฏอยู่ในแทบทุกหน่วยงานและเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นอกจากปัญหาเรื่องปริมาณแล้ว คุณภาพของบุคลากรก็เป็นปัญหาสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน หลายครั้งบุคลากรที่มีอยู่ขาดความรู้ ความสามารถ ขาดบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานนอกจากนั้นยังมีปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งผลประ โยชน์หรือ

แรงจูงใจที่ได้จากการปฏิบัติงาน สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้าและความผิดพลาดซึ่งมีผลต่อความสำเร็จในการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติอย่างมาก (ศุภชัย ยาวะประภาส 2547 : 122-123)

จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด (G.C.Edward 1980 อ้างใน กานต์จรัส เอียดทองใส 2542 : 26-30) ได้เสนอแบบจำลองการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยกำหนดปัจจัยต่าง ๆ อันมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยให้ความสำคัญเกี่ยวกับปัจจัยทรัพยากร ได้แก่ (1) ทรัพยากรบุคคล (staff) ที่มีอย่างเพียงพอทั้งในปริมาณและทักษะความชำนาญ (2) ข่าวสาร (information) ซึ่งมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ 2 ประการ คือ ทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายได้ทราบถึงกิจกรรมที่จะกระทำให้ทราบผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ (3) อำนาจหน้าที่ (authority) ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น การกำหนดกฎระเบียบ การจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น (4) สิ่งอำนวยความสะดวก (facilities) เช่น เครื่องมือ วัสดุ ครุภัณฑ์ เป็นต้น ส่วนเอ็ดเวิร์ดและชาร์แคนสกี อธิบายว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติผู้ปฏิบัติเป็นกลุ่มคนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะบันดาลให้นโยบายหรือโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากรอันได้แก่ อัตราค่าจ้าง และความรู้ความสามารถของบุคลากรที่มีอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านปริมาณและทักษะความชำนาญและอำนาจในการสั่งการที่จะต้องมอบให้ผู้ที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

สำหรับเอลมอร์ (Elmore 1979 : 32 อ้างใน กุศล รักษา 2539 : 35) กล่าวว่า ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับทรัพยากรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานโดยในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมาจากฐานคติที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากระดับล่างมิใช่ระดับบน และเคอร์ (Kerr 1976 : 351-363) ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้เพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การมีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความสามารถที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการล้มเหลวในการปฏิบัติส่วน ซีมาและรอนดินลลี (Cheema and Rondinelli 1983) ชี้ให้เห็นว่า “ภายใต้กระบวนการจัดสรรทรัพยากร” ให้ประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องพิจารณาความพร้อมของปัจจัย 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เงินที่เป็นปัจจัยสนับสนุนกระตุ้นผู้ปฏิบัติงาน
2. เวลาที่กำหนดนั้นจะต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน
3. ทีมงานซึ่งจะต้องมีเพียงพอกับงานที่ได้รับมอบหมายและมีความรู้

ความสามารถ

4. อำนาจที่จำเป็นต้องให้มาสนับสนุนการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความราบรื่นและรวดเร็ว

5. การสนับสนุนด้านวิชาการและการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง

มอลคัมม์ กอกกินและคณะ ( สุรพร เสียนสลา 2539 : 135) ให้ความสำคัญกับตัวแปรทรัพยากรค่อนข้างมาก โดยพวกเขาสนใจตั้งแต่เนื้อหาสาระ (content) ของนโยบาย เป็นนโยบายที่มีทรัพยากรการสนับสนุนหรือไม่เมื่อวิเคราะห์ถึงความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็จะพิจารณาว่าหน่วยงานมีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่โดยทรัพยากรในที่นี้จะหมายถึง กำลังคน (personnel) และเงินทุน สำหรับกำลังคนจะเน้นถึงระดับความสามารถและทักษะ (competency and skill) ของผู้บริหารนโยบายเป็นหลัก ส่วนนากามูระและสมอลวี๊ด มีความเห็นว่าการจัดสรรทรัพยากรและข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่ถือว่าเป็นหัวใจ ก็คือ เงินทุน เวลา กำลังคน และอำนาจหรือความสามารถที่จะทำให้คนอื่นนำเป้าหมายของนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2527 : 35) ได้นำเสนอตัวแบบที่เรียกว่าตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ศึกษาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับโครงสร้างงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากร นอกจากนั้นผลการศึกษาวรรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (2529 : 185-186) เรื่อง “การศึกษาภารกิจและการนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง” ได้เชื่อว่า การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรหรือบุคลากรขาดความรู้ความสามารถ ความชำนาญในการทำงาน ขาดความพึงพอใจในการทำงาน จะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่เห็นว่าทรัพยากรเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น กันน์ มองในแง่เวลาและทรัพยากรทั่วไป ส่วนเลวิน (M. A. Levin) ให้ความสำคัญกับการมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง ดังนั้น ตัวแปรทรัพยากรจึงเป็นตัวแปรที่สำคัญในการศึกษาครั้งนี้ จากแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น จะเห็นว่าตัวแปรทรัพยากรยังมีความหมายที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของแต่ละนโยบายและความเห็นของนักวิชาการแต่ละท่าน สำหรับการศึกษานิคมของการศึกษา “ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี” ผู้ศึกษาจะให้ความสำคัญกับทรัพยากรในเรื่องของอัตรากำลัง อำนาจสั่งการ ผลประโยชน์ตอบแทนและความรู้ความสามารถของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น



### 3. ปัจจัยด้านมาตรฐานระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติตามนโยบาย

เอ็ดเวิร์ดและชาร์แคนสกี กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ นั้นมีปัจจัยภายในองค์กรที่ควรคำนึงถึงอย่างน้อย 5 ประการ (กานดา ปฐวีรัตน์ 2548 : 12-13) คือ 1) การติดต่อสื่อสาร (communication) 2) ทรัพยากร (resources) 3) ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ (disposition of implementation) 4) ขั้นตอนมาตรฐานของระเบียบวิธีการในการปฏิบัติ (standard operating procedures) 5) การตรวจติดตาม (follow-up) ในส่วนของมาตรฐานระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน หมายถึง ธรรมเนียมที่ใช้อยู่เป็นประจำในการบริหารกิจกรรมทั่วไปที่เป็นเรื่องปกติธรรมดา บุคลากรทั้งหลายสามารถจัดการกับปัญหาและกิจการทั้งหลายที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องหยุดคิดและวิเคราะห์เพื่อหาวิธีการที่ดีที่สุดในการปฏิบัติงานมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเป็นประจำ มีขั้นตอนมาตรฐานกำหนดไว้ว่าควรทำอะไรก่อน อะไรหลังและอย่างไร มีขั้นตอนมาตรฐานในการทำงานที่เป็นเอกลักษณ์ของตน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพองค์การ การจัดหน่วยงาน สภาพทางการเมืองและสังคมของคนที่ทำงานทุกอย่างต้องมีคู่มือบ่งบอกไว้ชัดเจนโดยไม่ต้องสงสัยอะไรอีก

อย่างไรก็ตาม ลักษณะงานหลายอย่างมีลักษณะต่างจากงานที่ปฏิบัติเป็นประจำ เป็นงานที่เกิดขึ้นเป็นกรณีพิเศษเป็นครั้งคราวซึ่งไม่มีขั้นตอนเป็นมาตรฐานกำหนดไว้ว่าควรทำอะไรก่อนหลังและอย่างไร กรณีเช่นนี้บุคลากรทั้งหลายมักมีปัญหาในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ ลุล่วงไป ขั้นตอนมาตรฐานในการทำงานมักจะเป็นตัวถ่วงการปฏิบัติตลอดเวลา เนื่องจากบุคลากรทั้งหลายมักไม่ยอมรับการเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานเคยชิน แม้ว่าการจะดำเนินงานให้บรรลุตามนโยบายใหม่จะต้องเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติก็ตาม (สุภชัย ยาวะประภาส 2547 : 125-127)

การกำหนดระเบียบปฏิบัติงาน คือ แนวทางในการปฏิบัติที่กำหนดไว้ให้นำมาใช้ในการบริหารหรือให้บริการประจำวัน การกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติงานนี้เป็นหลักที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติใช้ตัดสินใจในการบริหารงานประจำวันเป็นวิธีที่ช่วยประหยัดเวลา อย่างไรก็ตาม การใช้การกำหนดระเบียบปฏิบัติงานเป็นหลักไปนาน ๆ โดยไม่มีการปรับปรุงแล้วก็อาจเกิดปัญหาว่าการกำหนดระเบียบปฏิบัติงานไม่เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในที่สุดก็จะมีปัญหาการบริหารหรือการจัดบริการให้กับประชาชนขึ้น ปัญหาอันเกี่ยวกับการกำหนดระเบียบปฏิบัติงานที่สำคัญพอจะสรุปได้ดังนี้

1. ระเบียบปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสถานการณ์หนึ่งเมื่อเวลาเปลี่ยนไประเบียบปฏิบัตินั้นอาจไม่เหมาะสมในปัจจุบันก็ได้ ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติแล้วองค์กรปรับตัวเองให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ ๆ ได้ยาก

2. การเดินทางปฏิบัติอย่างเคร่งครัด อาจเป็นเหตุให้ใช้เวลามากและใช้ทรัพยากร เปลืองแต่ละหน่วยงานก็ต้องพิจารณานโยบายนั้นให้เข้ากับระเบียบปฏิบัติที่ใช้อยู่

3. ในทางตรงกันข้าม บางครั้งเจ้าหน้าที่ระดับล่างก็อาจปฏิบัติไปก่อนโดยใช้ ระเบียบปฏิบัติที่มีอยู่ แต่ทว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงกลับมีความต้องการไปอีกทางหนึ่ง เป็นเหตุให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่น้อย (สมพร เฟื่องจันทร์ 2539 : 162-163) มาตรฐานของระเบียบ วิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงาน ที่มีลักษณะเป็นงานประจำแต่อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่ (จุมพล หนีพพานิช 2547 : 152)

#### 4. ปัจจัยด้านการตรวจติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบาย

การติดตามผลการดำเนินงานก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญผู้ปฏิบัติตามนโยบาย ผู้รับผิดชอบ การติดตามอย่างสม่ำเสมอว่างานที่ได้รับมอบหมายให้แต่ละบุคคลแต่ละหน่วยงาน ไป ปฏิบัตินั้นดำเนินไปได้ผลมากน้อยเพียงใด มีการปฏิบัติตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหา อุปสรรค หรือไม่ อย่างไร และควรจะต้องหามาตรการแก้ไข และปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

การตรวจติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อให้หน่วยงานทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐควรมีระบบการวัดและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน สำหรับการประเมินผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในทัศนะของ แวน ฮอร์น (Van Horn 1975 : 10) เห็นว่าผู้ที่จำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลก็คือผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) และประชาชน (citizens) ทั้งนี้เพราะผู้กำหนดนโยบายและประชาชนจำเป็นต้องทราบ ประสิทธิภาพนโยบายต้องการที่จะรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็น แผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใดเพื่อจะสะท้อนปัญหาและ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติและที่สำคัญสำหรับนักวิเคราะห์ (Analysis) จำเป็นต้องรู้ว่ามิฉะนั้นจะเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและเพราะอะไรสามารถทำให้ เข้าใจปรากฏการณ์ อธิบายและทำนายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

วรเดช จันทรศร (2527 : 539) ให้เหตุผลว่าการตรวจสอบ ติดตาม ควบคุม และการประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลามุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพและระบบการประเมินผลที่ สมบูรณ์จะส่งผลให้มีการใช้ระบบการให้ทุนให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรม การมีเครื่องมือควบคุม ติดตามและประเมินผลโอกาสที่แผนจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลจะมีมากขึ้นเพราะเครื่องมือ เหล่านี้จะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุม ตรวจสอบ ความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานและ

สามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติช่วยให้ทราบผลสำเร็จหรือล้มเหลวทั้งในระดับบุคคล องค์กรและชุมชน

กล่าวโดยสรุป เหตุผลที่ปัจจัยด้านการตรวจติดตามผลการดำเนินงานในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเพราะมาตรการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานมุ่งที่จะให้การนำนโยบายเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต้องการรู้ว่าผลงานที่ออกแบบให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติสามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพที่เป็นจริงได้ การตรวจ ติดตาม ผลการดำเนินงานจะสะท้อนปัญหา ข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติให้บรรลุผลสำหรับนักวิเคราะห์ การตรวจติดตามผลการดำเนินงานจะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์และสามารถอธิบายหรือทำนายผลของปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกต้อง นอกจากนี้การตรวจติดตามผลการดำเนินงาน จะเป็นตัวกำหนดระบบการให้ทุนให้โทษ ทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุมตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติ เข้าใจในสถานการณ์รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาเป็นการตรวจสอบความสำเร็จและความล้มเหลวได้ทุกขั้นตอน

## 2. ทบทวนวรรณกรรม

### 2.1 วิทยานิพนธ์

วัลลภ ลำพวย (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ในกรณีที่เป็นนโยบายหรือโครงการส่งเสริมสหกรณ์ปกติ สามารถอธิบายได้ด้วยแนวคิดทางการเมืองแบบพหุนิยม (Pluralism) ซึ่งเป็นการต่อสู้แย่งชิงประโยชน์ในการปฏิบัติ (Output Stage) ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่แวดล้อมตัวเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีพฤติกรรมที่ยึดความอยู่รอดของตนเองเป็นหลัก มากกว่าที่จะยึดเป้าหมายมุ่งผลสำเร็จของโครงการ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์ เนื่องจากไม่ปรากฏว่ามีการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ในโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด ผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหากับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า ปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไม่มีความแตกต่างกัน

ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ (2540 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการเมืองของการปฏิวัติครอบครัวไทย พบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัย 2 ปัจจัย 2 ระดับคือ บริบทเชิงโครงสร้างและผู้กระทำการเชิงนโยบาย บริบทเชิงโครงสร้างได้แก่กลุ่มพันธมิตรไตรภาคีของชนชั้นนำ ซึ่งมาจากระบบราชการไทย เอกชนและกลุ่มต่างประเทศ โดยใช้

อุดมการณ์คุ้มกำเนิด สร้างความชอบธรรมในการผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จ เป้าหมายการวางแผนครอบครัวจึงสามารถบรรลุผลได้ในที่สุด โดยพลังเชิงโครงสร้างและการผลักดันของผู้กระทำการดังกล่าว

วิชัย หงษ์ปรีชา (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีแผนงานพัฒนาโครงข่ายถนนของสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร พบว่า (1) ทักษะคติของเจ้าหน้าที่ผู้นำแผนพัฒนาโครงข่ายถนนไปปฏิบัติ ด้านความชัดเจนของนโยบายและลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับดี ส่วนทักษะคติของเจ้าหน้าที่ด้านความเพียงพอของทรัพยากร การประสานงานระหว่างหน่วยงานและลักษณะของข้าราชการระดับล่างอยู่ในระดับพอใช้ (2) การมีความสัมพันธ์ระหว่างทักษะคติของเจ้าหน้าที่ที่มีแผนงานพัฒนาโครงข่ายถนนกับผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) ปัญหาและอุปสรรคของการนำแผนพัฒนาโครงข่ายถนนไปปฏิบัติ ได้แก่ อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน ขาดความคล่องตัวในการประสานงานของหน่วยงานภายในและภายนอก เจ้าหน้าที่ขาดความกระตือรือร้นและขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

ประทีป อึ้งทรงธรรม (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการสาธารณะ ศึกษากรณี การแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชนแออัดคลองเตย พบว่า (1) รูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทั่วไปในกระบวนการแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยส่วนใหญ่ คือ การร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย (2) ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการแก้ไขปัญหายาเสพติด ได้แก่ งบประมาณ บุคลากร ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดแบบบูรณาการทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อายุ สถานภาพทางสังคม ความสนิทสนมเจ้าหน้าที่/บุคลากรที่ปฏิบัติงานการแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน (3) ปัญหาและอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการแก้ไขปัญหายาเสพติดคือ ปัญหาด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณและบุคลากร ปัญหากระบวนการ เช่น การขาดความร่วมมือร่วมใจและสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากชุมชน ขาดการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ ขาดอำนาจในการทำงาน เป็นต้น

ศันสนีย์ นาคพงศ์ (2547 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติและความพึงพอใจของประชาชนกับผลทางการเมือง กรณีศึกษา ประชาชนในเขตบางนาและประเวศ (แขวงหนองบอน - ดอกไม้) พบว่า (1) ความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติจริงของแกนนำรัฐบาลไทยรักไทย ช่วง พ.ศ. 2544-2547 โดยเฉพาะนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติด นโยบายนโยบายด้านการป้องกันปราบปรามยาเสพติด พบว่า มีระดับดีมาก (2) ประชาชนมีความพึงพอใจมากในการ

นาน โยบายไปปฏิบัติ (3) ความสำเร็จในการนาน โยบายไปปฏิบัติและความพึงพอใจมีความสัมพันธ์กับผลทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

โสภาส เพชรมณี (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจไทย กรณีศึกษา การดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ระหว่าง พ.ศ. 2535-2549 พบว่า (1) ปัจจัยทางการเมืองจากนโยบายสาธารณะไม่ชัดเจนและเปลี่ยนแปลงตามรัฐบาลแต่ละชุดซึ่งมีระยะเวลาสั้น ทำให้นโยบายในส่วนของ ขสมก. ไม่มีผลในทางปฏิบัติโดยเฉพาะแผนฟื้นฟูกิจการ ขสมก. ไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นทางการ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของ ขสมก. (2) สำหรับปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เฉพาะในส่วนภายใน ขสมก. ประกอบด้วยการใช้คน ใช้เงิน ใช้วัสดุอุปกรณ์และการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งขยายผลสู่ภายนอก จากปัจจัยดังกล่าวผู้ใช้บริการจะได้รับการบริการที่ดีต่อไป

พิสุทธิ อังจันทร์เพ็ญ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลกระทบทางการเมืองจากนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลหายใต้ดิน ศึกษากรณี เขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดนนทบุรี พบว่า เจ้ามือหายรายใหญ่ รายย่อย คนเดินโผยและตำรวจที่เกี่ยวข้อง ขาดรายได้ภายหลังที่มีการปราบปรามผู้มีอิทธิพลหายใต้ดินของรัฐบาล นอกจากนี้ยังทำให้เจ้ามือหายส่วนใหญ่หยุดกิจการขายหวยชั่วคราวเพราะเกรงกลัวการถูกจับกุมและการถูกยึดทรัพย์ เจ้ามือหายอีกส่วนหนึ่งยังคงขายหวยต่อไปโดยอาศัยความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมระหว่างเจ้ามือหายกับตำรวจผู้ทำหน้าที่ปราบปราม แต่เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปปี 2548 เจ้ามือหายรายใหญ่และรายย่อยยังคงเลือกพรรครัฐบาลทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อเพราะผู้สมัคร ส.ส. ของพรรครัฐบาลและเจ้ามือหายใต้ดินต่างก็สนิทสนมเอื้อประโยชน์และช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี ส่วนคนเดินโผยและตำรวจที่เกี่ยวข้องไม่เลือกพรรครัฐบาลทั้งแบบแบ่งเขตและแบบบัญชีรายชื่อเพราะบุคคลกลุ่มนี้ไม่สนิทสนมหรือมีการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันกับผู้สมัคร ส.ส. ของพรรครัฐบาล การปราบปรามหายใต้ดินของรัฐบาลทำให้คนเดินโผยและตำรวจขาดรายได้

การแก้ปัญหาหายใต้ดิน รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถขายหวยบนดินได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย พร้อม ๆ กับณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ลด ละ เลิก การเล่นพนันหายใต้ดิน รวมทั้งแก้กฎหมายให้สามารถยึดทรัพย์เจ้ามือหายใต้ดินเพื่อให้หายใต้ดินหมดไปอย่างถาวรและเพื่อให้ได้เข้าใจเกี่ยวกับอิทธิพลของหายใต้ดินที่มีต่อระบบการเมืองอย่างครบถ้วน ควรส่งเสริมการวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับอิทธิพลทางการเมืองของเจ้ามือหายใต้ดิน

วิภา ทองรัตน์ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ กรณีศึกษา ตำบลสตึงหม้อ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา พบว่า

1. จากการตอบแบบสอบถามของสมาชิกกองทุนต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านการใช้เงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพ/พัฒนาอาชีพและมีความซื่อสัตย์ในการส่งคืนเงินกู้ยืมอยู่ในระดับมาก ลักษณะพฤติกรรมการมีความยุติธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนลักษณะการมีส่วนร่วมและมีรายได้เพิ่มขึ้นจะอยู่ในระดับน้อย สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ คือ (1) คณะกรรมการกองทุนฯ ไม่มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระเบียบกองทุนหมู่บ้านอย่างทั่วถึงและเพียงพอ (2) มีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนน้อย (3) ระเบียบกองทุนมีความซับซ้อนยุ่งยากในการขอกู้ยืมเงินและการบริหารกองทุน (4) เงินกู้ยืมจำนวนน้อยไม่เพียงพอในการนำไปประกอบอาชีพหรือพัฒนาอาชีพได้อย่างแท้จริงส่งผลให้ลักษณะรายได้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินน้อย และ (5) ระยะเวลาในการส่งคืนเงินกู้ยืมสั้นเกินไป

2. จากการตอบแบบสอบถามของกรรมการกองทุนฯ ต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการใช้เงินกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพ/พัฒนาอาชีพอยู่ในระดับมาก ความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนฯ ของตนเอง อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการมีรายได้เพิ่ม อยู่ในระดับน้อยตามลำดับ สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ คือ (1) ไม่มีวัสดุอุปกรณ์ ขาดความรู้ด้านบัญชีในการบริหารจัดการกองทุน มีความรับผิดชอบ ความเสียสละ และอุทิศตนเพื่อส่วนรวมน้อย ไม่เปิดโอกาสให้กรรมการท่านอื่น ๆ ได้แสดงความคิดเห็น (2) มีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนน้อย และ (3) สมาชิกกองทุนฯ ขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับกรรมการกองทุนฯ

พิชัยยุทธ สิงห์สหาย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ศึกษาเฉพาะกรณี กิ่งอำเภอคลองเขื่อน จังหวัดฉะเชิงเทรา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รับรู้ข้อมูลข่าวสารในระดับปานกลาง โดยการพบปะสนทนากับส่วนราชการต่าง ๆ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่กลุ่มตัวอย่างทำทุกวันมากที่สุด สำหรับการเข้าร่วมประชุมกับส่วนราชการเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นต่าง ๆ เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทำนาน ๆ ครั้งมากที่สุด ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีส่วนร่วมการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้าน การร่วมเรียนรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ และด้านการติดตามและตรวจสอบอยู่ในระดับสูง สำหรับการร่วมรับผลประโยชน์และร่วมบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีส่วนร่วม ปานกลาง ผลการทดสอบ t-test และ one-way ANOVA มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 พบว่า

1. ประชาชนมีลักษณะทางประชากร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน รับประทานข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่แตกต่างกัน แต่พบว่า ประชาชนมีระดับการศึกษาและรายได้ต่างกัน มีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแตกต่างกัน

2. ประชาชนที่มีลักษณะทางประชากร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา และอาชีพต่างกัน มีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่ต่างกัน แต่พบว่า ประชาชนที่มีระดับการศึกษาและรายได้ต่างกัน มีพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแตกต่างกัน

3. ประชาชนที่มีลักษณะประชากร ได้แก่ เพศ ระดับการศึกษาต่างกัน มีส่วนร่วมในกิจกรรมโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไม่แตกต่างกัน แต่พบว่า ประชาชนที่มีอายุอาชีพ และรายได้ต่างกัน มีส่วนร่วมในกิจกรรมของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแตกต่างกัน

4. ประชาชนที่อาศัยอยู่ ตำบล ก้อนแก้ว และตำบล บางเล่า กิ่งอำเภอคลองเขื่อน จังหวัดฉะเชิงเทรา มีส่วนร่วมในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแตกต่างกัน

กานดา ปฐวีรัตน์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติกับผลทางการเมือง กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานี พบว่า (1) ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ เป้าหมายของนโยบาย ปัจจัยด้านบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านมาตรฐานระเบียบวิธีการและปัจจัยด้านการตรวจติดตามผลการดำเนินงาน เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ในภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นในระดับเห็นด้วยทุกปัจจัย (2) ประชาชนมีความพึงพอใจมากในการมีส่วนร่วมของสมาชิกกองทุนฯ จำนวนเงินกู้ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ระยะเวลาในการชำระคืนเงินกู้ ผลลัพธ์ภายหลังการกู้ยืมเงินกองทุนฯ และการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนฯ (3) ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ไปปฏิบัติ และ (4) ความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านฯ ไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์กับผลทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05

โกศล วัฒนุ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไทย กรณีศึกษา การดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร (ขสมก.) ระหว่าง พ.ศ. 2535-2549 พบว่า ระดับประสิทธิภาพด้านความพึงพอใจ ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการและประสิทธิภาพด้านผลการดำเนินงานอยู่ในระดับ

ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 70 ระดับประสิทธิผลด้านความพึงพอใจ ประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการและ ประสิทธิภาพการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านขนาดใหญ่ต่ำกว่าหรือเท่ากับกองทุนหมู่บ้านขนาดเล็ก ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับประสิทธิผลด้านความพึงพอใจมีตัวแปร จำนวน 3 ตัวแปร คือ ความสามารถขององค์กร ภาวะผู้นำ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ที่สามารถอธิบายความผันแปร ของประสิทธิผลความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการ พบว่า ไม่ สามารถอธิบายอธิบายความผันแปรของประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระกับ ประสิทธิภาพด้านผลการดำเนินงานพบมีตัวแปรจำนวน 1 ตัวแปร คือ ทรัพยากรการบริหาร ที่ สามารถอธิบายความผันแปรของประสิทธิผล จากการวิจัยมีข้อเสนอแนะ คือ หน่วยงานของรัฐต้อง เข้ามามีบทบาทอย่างใกล้ชิด ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรศึกษาถึงระดับประเทศว่า ระดับประสิทธิผล และประสิทธิภาพอยู่ในระดับใดและมีปัจจัยใดสัมพันธ์กับประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

## 2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้วิจัยได้ศึกษาผลงานวิจัยของ นักวิชาการที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

วเรช จันทรศร (2528 : 490) ได้สรุปผลการศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้าง งานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนคร โอ๊คแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ของ เพลสแมนและวิลด์ฟสกี ว่าเป็นการศึกษาเพื่อแสวงหาคำอธิบายว่า นโยบายนี้แม้ประสบความสำเร็จ ในขั้นการยอมรับ (adoption) และได้รับการจัดสรรงบประมาณ โดยเร็วสามารถจงใจให้หน่วย ราชการเข้าร่วมโครงการ มีความรวดเร็วในการสร้างงานทันทีแต่เมื่อนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ เพราะเหตุใดโครงการนี้จึงประสบความสำเร็จล้มเหลว นั่นคือ การดำเนินโครงการเกือบทั้งหมดล่าช้า เป้าหมายโครงการถูกเบี่ยงเบน (distort) ออกไป

ประกอบกับการสรุปของวเรช จันทรศร (2528 : 99-502) เกี่ยวกับบทเรียนจาก การศึกษาของเพลสแมนและวิลด์ฟสกี พบว่า เงื่อนไขการประกันความสำเร็จของนโยบาย ก็คือ นโยบายนั้น ๆ ควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (sound theory) เงื่อนไขที่นำความ ล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบาย กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น แนวทางการบรรลุเป้าหมายของนโยบายควรมีการเลือกวิธีการที่ หลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อน (complexity)

กิตติ บุญนาค (2536 : 60-61) อธิบายการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของวเรช พบว่า เกมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ อุปสรรคสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผลที่เกิดจากเกม คือ (1) ทำให้มีการหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทางโดยเฉพาะเงินซึ่งเป็น



ปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการดำเนินงาน (2) ทำให้เป้าหมายของนโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิม (3) เป็นอุปสรรคต่อความพยายามคุมประพฤติกรรมการบริหารอย่างเปิดเผย

การศึกษาพบว่า เกมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น (1) เงินที่ได้มาง่าย (easy money) เป็นการใช้เทคนิคของหน่วยงาน ทำให้เงินได้มาง่าย แต่ละหน่วยงานไม่ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และทำให้เป้าหมายเบี่ยงเบน (deflection of goals) เป็นความพยายามในการที่จะเบี่ยงเบนเป้าหมายของโครงการซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการหรือเป้าหมายของหน่วยงานของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่หน่วยงานของตนต้องการ

นงลักษณ์ นภาศิริกุล (2536 : 30-31) ได้ศึกษาและอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติของ เบอร์แมนว่า มักจะประสบปัญหาทั้งในระดับมหภาค (macro) และในระดับจุลภาค (micro) โดยในระดับมหภาค จะพบว่านโยบายบางเรื่องที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด แต่ไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ต้องการได้ ส่วนในระดับจุลภาค มีปัจจัยหลายอย่างที่เป็อุปสรรคหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาลได้ ได้แก่ สมรรถนะขององค์กร ความพอเพียงของทรัพยากร การทำงานในระดับท้องถิ่นอันมีผลต่อการสนับสนุนและความร่วมมือ เป็นต้น

วิชัย รูปขำดี (2543 : 10-22,82-85) ได้ทำการศึกษาสาระสำคัญของกองทุนพัฒนาชนบทที่เป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ เกี่ยวกับการจัดการกองทุนพัฒนาชนบทภายใต้ความรับผิดชอบของธนาคารออมสิน ซึ่งมีแนวคิดในการส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักรวมตัวทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของชุมชน ดังนี้

#### 1) ด้านปัจจัยนำเข้า

(1) ด้านนโยบายและแนวทางปฏิบัติ กองทุนนี้มีนโยบายที่ชัดเจน กล่าวคือ มุ่งสนับสนุนการรวมกลุ่มชาวบ้านให้ทำกิจกรรมที่เกิดประโยชน์ต่อกลุ่ม และสมาชิกอย่างต่อเนื่องครบวงจร โดย สพช. ให้สินเชื่อสมทบเงินออมของกลุ่ม (ไม่เกิน 5 เท่าในช่วง 5 ปี) และมีการให้คำปรึกษา ส่วนการวางแผนการดำเนินงานมีในระดับกว้าง ยังขาดแผนปฏิบัติการ 5 ปี และแผนประจำปีที่ชัดเจน

(2) ด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญด้านคุณภาพมากกว่าปริมาณ

(3) ด้านปริมาณกองทุนและเงินกู้ นับถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2543 สพช. ได้อนุมัติสินเชื่อไปทั้งสิ้น 1,123.8 ล้านบาท

- มีองค์กรที่ได้รับสินเชื่อ	รวม 4,736 องค์กร
- มีจำนวนผู้รับประโยชน์ประมาณ	4.5 แสนคน

- มีหนี้เสีย (NPL) ประมาณ 5 %

(4) ด้านองค์กรชุมชนกลุ่มหรือองค์กรชาวบ้านที่เข้าเป็นสมาชิกและขอกู้เงิน สพช. มีหลากหลายรูปแบบ ได้แก่ (1) กลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ (2) กลุ่มเครดิตยูเนียน และ (3) กลุ่มอาชีพ ส่วนใหญ่มีสมาชิกของกลุ่มประมาณ 60 – 200 คน ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตร รับจ้าง และค้าขาย

จุดแข็งและโอกาสของกลุ่ม คือ การรวมตัวในรูปแบบที่คนถนัดมีความตั้งใจ และเห็นประโยชน์ในการรวมกลุ่ม

จุดอ่อนและข้อจำกัดของกลุ่ม คือ ขาดผู้นำที่เสียสละ ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการรวมกลุ่มอาชีพ และขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ

(5) ด้านสมาชิกของกลุ่ม/องค์กรชุมชน สมาชิกส่วนใหญ่ขาดความรู้ ความเข้าใจ ในการรวมตัวที่ดี บางส่วนขาดวินัยกลุ่ม บางกลุ่มขาดความสามารถในการเข้าถึงสินเชื่อ

## 2) ด้านกระบวนการดำเนินโครงการ

กระบวนการดำเนินโครงการ สพช. ถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่าง ธนาคารออมสินฝ่ายหนึ่ง และกลุ่มชาวบ้านหรือองค์กรชุมชนอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้เพราะชาวบ้านมีบทบาทในการจัดการกลุ่มและเครือข่ายของตนเอง ตลอดจนร่วมมือกับโครงการ สพช. ในการ ค้นหาคัดเลือกสมาชิกของกลุ่มและเครือข่ายให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกในกลุ่ม และอำนวยความสะดวกสินเชื่อแก่สมาชิก

(1) ด้านการจัดการของโครงการ ด้วยข้อจำกัดของโครงการ สพช. บางประการ โดยเฉพาะความพร้อมด้านบุคลากรและประสิทธิภาพในงานสินเชื่อ ทำให้งานโครงการเป็นลักษณะของ “การตั้งรับ” ขาดการบุกเบิกทั้งขึ้นก่อนเข้าเป็นสมาชิกและหลังการเข้าเป็นสมาชิกแล้ว

จุดแข็งของโครงการ ได้แก่ หลักเกณฑ์ และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไป และไม่ถึงกับต้องผ่อนปรนขาดกฎเกณฑ์จนหมดสภาพเป็นสินเชื่อหรือเป็นเงินให้เปล่าของหน่วยงานภาครัฐ สมาชิกทั้งระดับกลุ่มและระดับครัวเรือนมีความรู้สึกรับผิดชอบตั้งแต่แรกๆ

(2) ด้านการจัดการของกลุ่มสมาชิก สพช. การรวมกลุ่มและศักยภาพกลุ่ม กับในภาพรวมนับว่ามีกระบวนการในการบริหารจัดการในกลุ่มค่อนข้างน่าพอใจ คือ (1) การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ (2) การปฏิบัติตามระเบียบของกลุ่ม (3) การจัดทำบัญชีการเงิน (4) ความสัมพันธ์ในกลุ่มและ (5) การมีผู้นำกลุ่มทั้งหมดดังกล่าวอยู่ในระดับดี แต่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้น คือ (1) การกำกับติดตามผล (2) การจัดทำแผนการดำเนินงานของกลุ่ม (3) ความพร้อมเพียง

ของกลุ่ม (4) การจัดการและบริหารการประชุม (5) การสร้างความสัมพันธ์กับเครือข่ายภายนอก และ (6) การประสานงาน

กลุ่มสมาชิกมีการจัดการสินเชื่อที่ราบรื่นโดยส่วนใหญ่เป็นบทบาทของคณะกรรมการในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (1) การกำหนดวงเงินกู้ (2) การจัดสรรเงินกู้ให้สมาชิก (3) การเลือกกิจกรรมการลงทุน (4) การเงินและบัญชี (5) การกำกับดูแลติดตามทวงหนี้ (6) การแก้ไขปัญหา และ (7) การใช้อำนาจตัดสินใจ

### 3) ด้านผลลัพธ์การดำเนินงาน

(1) ผลงาน (Output) ผลการดำเนินงานในระดับกลุ่มโดยรวม พบว่า

- การชำระคืนเงินกู้ทำได้ก่อนข้างสูง ดังนี้

ชำระครบตรงตามกำหนดเวลาทุกงวด	76.9 %
ชำระครบตรงตามกำหนดบางงวด	16.3 %
ชำระเฉพาะดอกเบี้ยค้างเงินต้น	5.6 %
ค้างชำระ	1.3 %

- หากพิจารณาถึงผลได้ของโครงการนี้ พบว่าการมีกลุ่มสมาชิกมาใช้สินเชื่อ มีผลได้หลายประการ ได้แก่

ก. การนำเงินกู้ไปใช้ คือ นำไปลงทุนในครอบครัว (26 %) ซื้อปัจจัยการผลิต (24.8 %) ใช้จ่ายในครอบครัว (21.7 %) ส่งลูกเรียน (13.3 %) และใช้หนี้ (10.9 %)

ข. การมีสมาชิกของกลุ่มเพิ่ม (มีจำนวน 78.6 %) และ

ค. ความสามารถในการดำเนินกิจกรรมต่อโดยไม่ต้องกู้เงิน สพช. (71.2 %)

### 4) ผลกระทบ (Impact) จากโครงการ สพช.

หมายถึง สิ่งที่เกิดขึ้นเป็นผลสืบเนื่องในระยะยาวจากผลผลิตของโครงการหรือการมีกลุ่มสมาชิกของโครงการ สพช. อาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) กลุ่มองค์การชุมชน สมาชิกโครงการก่อให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงหลายด้าน ทั้งการเพิ่มจำนวนสมาชิก เพิ่มกิจกรรม มีเครือข่ายของกลุ่มเพิ่มขึ้น และลดภาระหนี้สินของกลุ่มลงไปเนื่องจากการจัดการกลุ่มที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่กลุ่มเหล่านี้ยังเป็นสมาชิกโครงการน้อย

(2) ครัวเรือนสมาชิกที่เป็นลูกค้าโครงการ สพช. ก่อให้ครัวเรือนมีงานทำมากขึ้น มีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่มีผลกระทบทางลบบ้าง ได้แก่ สมาชิกมีหนี้เพิ่มขึ้น หรือมีผลกำไรลดลง ผลกระทบด้านบวก พบว่า เกิดความสัมพันธ์ที่ดีในครอบครัว จากผลของโครงการ เช่น

เกิดความอบอุ่นในครอบครัวเนื่องจากมีงานทำร่วมกัน (70.7 %) สมาชิกว่างงานได้มีงานทำ (15.7 %) และมีเงินส่งลูกเรียนต่อ (12.8%) เป็นต้น

(3) ผลกระทบต่อชุมชน ผลกระทบในส่วนนี้ยังเห็นไม่ชัดเจน เนื่องจากกลุ่ม / องค์กรที่ขอผู้เป็นองค์กรขนาดเล็ก มีกิจกรรมเฉพาะภายในกลุ่ม ยังไม่กระจายไปภายนอก

วุฒิเลิศ เทวกุลและคณะ (2541 : 138 -142) ได้ทำการวิจัยประเมินผลการดำเนินงานกองทุนพัฒนาชนบท ภายหลังกการดำเนินงานทดลองร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับธนาคารออมสิน โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย คือ (1) เพื่อติดตามผลการดำเนินงานกองทุนพัฒนาชนบท ภายหลังกการดำเนินงาน (2) เพื่อให้ทราบถึงการบริหารจัดการ และการดำเนินงานกองทุนพัฒนาชนบท และ (3) เพื่อพิจารณาทางเลือกของรูปแบบโครงสร้างที่เหมาะสมในระยะต่อไป

ผลการวิจัยพบผลที่พิจารณาในส่วนของการดำเนินงานและผลที่เกิดขึ้นในส่วน  
ของธนาคารออมสินและผลกระทบต่อชุมชน กล่าวคือ

1) ในระดับจุลภาค พบว่า มากกว่าครึ่งของกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้กู้ยืมเงินจากโครงการสินเชื่อได้นำเงินดังกล่าวเป็นทุนให้แก่สมาชิกกลุ่มกู้ยืมต่อ เพื่อนำไปประกอบอาชีพ ซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น และ/หรือนำไปใช้จ่ายทางด้านอื่น ๆ ของครอบครัว และจากการที่อัตราดอกเบี้ยของโครงการสินเชื่อฯ ก่อนข้างต่ำจึงเป็นการลดต้นทุนในการผลิตทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น บางรายนำเงินที่ขีมนี้นำไปประกอบอาชีพใหม่ ๆ ซึ่งเป็นการขายอาชีพอีกด้วย

2) ในระดับกลุ่มหรือองค์กรพบว่าโครงการสินเชื่อฯ ทำให้กลุ่ม/องค์กรที่กู้ยืมสามารถขยายกิจกรรมเดิมให้มากขึ้น และ/หรือจัดให้มีกิจกรรมใหม่ รวมทั้งขยายระยะเวลาของการดำเนินกิจกรรมเดิมด้วย นอกจากนี้ยังทำให้สมาชิกใหม่เพิ่มมากขึ้น

3) ในระดับชุมชน ผลของโครงการสินเชื่อฯ ทำให้สมาชิกและกลุ่ม/องค์กร มีความเข้มแข็งขึ้นก็ยังมีผลให้ชุมชนเข้มแข็งขึ้นด้วย นอกจากนี้บางกลุ่มยังได้จัดสรรกำไรส่วนหนึ่งไว้เพื่อการสวัสดิการและการพัฒนาชุมชนด้วย

อย่างไรก็ดี ผลที่เกิดขึ้นเป็นเงื่อนไขในการเพิ่มขีดความสามารถของกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารจัดการทางการเงิน ได้แก่ การจัดการด้านการเงิน การบัญชี การกำหนดกฎระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการให้สินเชื่อฯ และการติดตามสินเชื่อ แต่ในด้านความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ธนาคารออมสินยังทำได้จำกัด เนื่องจากภารกิจหลักของธนาคาร ประกอบกับประสบการณ์ในการทำงานร่วมกับกลุ่มยังมีน้อย ทำให้ไม่อาจกล่าวได้อย่างมั่นใจว่า หากเป็นกลุ่มที่เพิ่งมีการรวมตัวกันโครงการสินเชื่อฯ จะยังมีผลต่อการเพิ่มขีดความสามารถของกลุ่มได้

อนึ่ง ผลกระทบในภาพรวม หลังจากมีการอัดฉีดเงินเชื่อเข้าไปในกิจกรรม นำไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงของระบบโดยรวมเห็นได้ชัดว่า ชุมชนมีความเข้มแข็ง ประชาชน มีการรวมตัวกัน มีองค์กรที่จะจัดการ มีการเรียนรู้ที่เหมาะสม ทำให้คนเกิดการเรียนรู้ที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเริ่มต้นให้ชุมชนลงมือดำเนินการตั้งแต่ คิด ทำ บริหารจัดการ และแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งย่อมจะนำไปสู่ความสามารถในการแก้ปัญหาทุกเรื่องพร้อมกันไปได้ คือ แก้ปัญหาความยากจน ปัญหาสังคม

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2540 : 56 – 59) ได้ทำการวิจัยประเมินผลโครงการแก้ไข ปัญหาความยากจน (กข.คจ.) ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2536 – 2539) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ประเมิน การดำเนินงาน โครงการว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการในเรื่องของการยกระดับรายได้ของ ครัวเรือน เป้าหมายให้พ้นจากเส้นความยากจน และสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนตาม เกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐานได้ในระดับใด และ 2) ต้องการสำรวจผลข้างเคียงในเรื่องของความรู้ ความเข้าใจ และความพึงพอใจของราษฎร ที่มีต่อโครงการดังกล่าว รวมทั้งผลข้างเคียงในส่วน ของคณะกรรมการหมู่บ้านว่า ได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการดำเนินงานโครงการมากน้อยแค่ไหน

ผลการประเมินโครงการแก้ไขความยากจน (พ.ศ. 2536 – 2539) สรุปได้ดังนี้

1. ผลการประเมินผลผลิตในการดำเนินงาน พบว่า โครงการแก้ไขปัญหาความ ยากจนทำให้รายได้ของครัวเรือนยากจนเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยปีละ 2,264 บาทต่อครัวเรือน ซึ่ง ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่โครงการกำหนด รวมทั้งเมื่อพิจารณาแยกตามปีของครัวเรือนยากจนที่เข้า ร่วมโครงการก็พบว่า ผู้เข้าร่วมโครงการตั้งแต่ พ.ศ. 2536 จะมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้นมากที่สุด ได้แก่ อาชีพตัดเย็บเสื้อผ้า ทำสวนผลไม้ และช่างก่อสร้าง , ช่างปูน , ช่างไม้ ส่วนในการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตของครัวเรือนยากจน พบว่า ครัวเรือนยากจนส่วนใหญ่มีสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ ดีขึ้น โดยเฉพาะในด้านอาหารการกิน สุขภาพอนามัย สภาพบ้านเรือน และการศึกษาต่อของบุตร หลาน

2. ผลการประเมินด้านผลกระทบจากการดำเนินงาน โดยเฉพาะผลกระทบทางอ้อม ในด้านความรู้ความเข้าใจ และความพึงพอใจของราษฎรผู้เข้าร่วมโครงการ พบว่า ครัวเรือนส่วน ใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการในระดับปานกลาง มีความพอใจใน โครงการสูง ทั้งในภาพรวมและภาพรวมตามข้อคำถามในเรื่องความยุติธรรมของผู้เกี่ยวข้องในการ พิจารณาให้กู้ยืมเงิน การให้คำแนะนำ และการเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่

ในส่วนของการพัฒนาศักยภาพในการทำงานของคณะกรรมการหมู่บ้านในด้าน ของความรู้ความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ พบว่า กรรมการหมู่บ้านส่วน ใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานโครงการในระดับปานกลาง แต่ในขณะที่ระดับการมี

ส่วนร่วมในการทำงานอยู่ในเกณฑ์สูง ทั้งในภาพรวมและรายด้านตามข้อคำถาม โดยจะพบว่า คณะกรรมการหมู่บ้านจะมีส่วนร่วมมากในเรื่องการประชุม กำหนดปัญหาในการดำเนินงาน การประชาสัมพันธ์โครงการเพื่อให้ประชาชนทราบ ร่วมแนะนำให้คำปรึกษาแก่ครัวเรือนยากจน ร่วมในการแก้ปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา เป็นต้น

3. ผลการประเมินด้านกระบวนการดำเนินงาน พบว่า ในส่วนของกระบวนการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ในภาพรวมอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความเหมาะสมของโครงการหรือกิจกรรมที่ครัวเรือนยากจนดำเนินการ ความเหมาะสมของระเบียบและข้อจำกัดในเรื่องอาชีพที่สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบ รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบติดตามประเมินผลของโครงการของเจ้าหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามผลของการดำเนินงานในบางส่วนยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง อาทิเช่น การพิจารณาให้ความเห็นชอบคำขอขืม และแบบเสนอโครงการของครัวเรือนยากจนที่คำตอบของฝ่ายข้าราชการเป็นผู้เกี่ยวข้องซึ่งยืนยันว่าคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้พิจารณา ค่อนข้างจะขัดแย้งกับคำตอบของครัวเรือนยากจนประมาณครึ่งหนึ่ง กล่าวได้ว่า ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้มีสิทธิ์ขาดในการพิจารณาหรือแม้แต่ในส่วนของความสามารถในการจัดทำรายงานผลการชำระหนี้ และบัญชีคุมลูกหนี้ของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งข้าราชการผู้เกี่ยวข้องเห็นว่าคณะกรรมการหมู่บ้านมีความสามารถในระดับปานกลางและค่อนข้างน้อยเป็นส่วนใหญ่

4. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน พบว่า จะประสบปัญหาในด้านของการประสานงานระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงาน ซึ่งมีผลทำให้ราษฎรผู้กู้ยืมเงินไม่สามารถดำเนินการตามประเภทอาชีพที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังพบปัญหาในส่วนของขาดแคลนทรัพยากรทางบริหาร ซึ่งทำให้บุคลากรของกรมการพัฒนาชุมชนไม่สามารถตรวจติดตามและดูแลเอาใจใส่การดำเนินงานของครัวเรือนยากจนได้สม่ำเสมอเท่าที่ควร และในขณะเดียวกันก็พบปัญหาในแง่ของการพิจารณาครัวเรือนที่เหมาะสมจะได้กู้ยืมเงินของคณะกรรมการหมู่บ้านที่ขาดเกณฑ์กลางในการพิจารณา ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกันจนมีปัญหาในการร้องเรียนเกิดขึ้น.

สำหรับปัญหาอุปสรรคที่ผู้ศึกษาได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง และการสังเกตการณ์ดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ พบปัญหาที่น่าสนใจอีกหลายประการ เช่น ปัญหาการจัดสรรเงินกองทุนโดยอาศัยหลักเกณฑ์การถัวเฉลี่ย การก้าวก้าวการดำเนินงานของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ความไม่ไว้วางใจของราษฎรต่อตัวผู้ใหญ่บ้าน การจ่ายเงินยืมเป็นเงินสด ปัญหาการเลือกประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสมของครัวเรือนยากจน และปัญหาความไม่เอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ ในการตรวจติดตามให้คำแนะนำสำหรับครัวเรือนยากจน

ธันวาคม 2551) ได้เปิดเผย “การวิจัยเชิงชาติพหุกองทุนหมู่บ้านทะเลภูเขา” ว่าคณะนักวิจัยจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือแบงก์ชาติซึ่งประกอบด้วย ฌีฑูกันต์ วรสง่าศิลป์ และรัฐชนา พงศาปาน ฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจและสายนโยบายการเงินร่วมกับศิริพร ศิริปัญญาวัฒน์ และสาคร ศรีสวัสดิ์ (สำนักงานภาคเหนือ) กรวิทย์ ต้นศรี, สุภัทร ธนบดีภัทร์และกฤษปสก จุลเกษม (สำนักงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ภูวดล เหล่าแก้ว, ประสิทธิ์ สุวรรณสุนทร และเน่งนิค เกร็งสี (สำนักงานภาคใต้) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ร่วมกันทำวิจัยเรื่อง “การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับความยั่งยืนในอนาคต” โดยได้ทำการสำรวจกองทุนหมู่บ้านใน 4 ภาค ของไทย ครอบคลุมพื้นที่ 17 จังหวัด เพื่อสร้างความเข้าใจในเชิงลึกมากขึ้นโดยได้ทำการศึกษาระหว่างปี 2548 – 2549 และได้จัดให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่ออภิปรายผลการศึกษาในปี 2550

โดยภาพรวมพบว่า กองทุนหมู่บ้านบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นแหล่งเงินกู้ยืมหมุนเวียนที่ช่วยสร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือน อย่างไรก็ตาม มีหลายกองทุนประสบปัญหาโดยเฉพาะกองทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารเงิน ส่วนหนึ่งเนื่องจากไม่ได้เตรียมความพร้อมก่อนการจัดตั้งกองทุน รวมทั้งมีความเข้าใจผิดคิดว่าเป็นเงินทุนให้เปล่าไม่ต้องใช้คืน นอกจากนี้มีข้อสังเกตว่า มีพฤติกรรม การหมุนเวียนหนี้ และการเพิ่มขึ้นของหนี้ภาคครัวเรือน หลังจากมีโครงการกองทุนหมู่บ้าน

เพื่อให้การดำเนินการกองทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยมีข้อเสนอแนะ คือ การมีส่วนร่วมรับผิดชอบของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะบทบาทของภาครัฐในการดูแลการบริหารกองทุนช่วยเหลือในกรณีที่มีการฟ้องร้อง และบทบาทของภาคธนาคารที่ควรเข้าไปดูแลและติดตามการดำเนินการของกองทุนเสมือนเป็นการปล่อยกู้ของธนาคารให้กับลูกค้าปกติ และมีบริการขนส่งเงินเพื่อลดปัญหาการทุจริต ในขณะที่กองทุนเองต้องมีระบบบริหารและติดตามที่ดี มีการตรวจสอบระบบบัญชีที่เป็นกลาง และศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารกองทุน ซึ่งอาจได้จากการประชุมกองทุนในระดับจังหวัด เพื่อให้มีการถ่ายทอดความรู้จากกองทุนที่ดีไปสู่กองทุนที่ต้องปรับปรุง นอกจากนี้ ควรมีการพัฒนากระบวนการฐานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถประเมินสถานการณ์และแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างทันทั่วถึง

รายงานวิจัยระบุว่ากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (กองทุนหมู่บ้าน) เป็นหนึ่งในโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล โดยเน้นให้ชุมชนพึ่งพาตนเองในการบริหารจัดการเงินทุนที่ภาครัฐเป็นผู้จัดสรรให้ในเบื้องต้น เนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการที่ใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง การประเมินผลการดำเนินงานของ

โครงการจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อการปรับปรุงและพัฒนาโครงการให้มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น

งานศึกษานี้ นอกจากจะช่วยสร้างเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการของโครงการ รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณแล้ว ยังมีจุดประสงค์ในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในภาพรวมและจากการลงสำรวจพื้นที่ เพื่อให้เข้าถึงปัจจัยความสำเร็จและประเด็นปัญหาของการดำเนินงานในระดับชุมชนซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะด้านนโยบายเพื่อการปรับปรุงและพัฒนาต่อไปโดยรายงานการศึกษาได้แบ่งเป็นหัวข้อหลัก ๆ คือ ความเป็นมาโดยจะกล่าวถึงมาตรการแก้ไขปัญหาคะแนนขาดของรัฐบาลก่อน โครงการกองทุนหมู่บ้านและการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านซึ่งจะรวมถึงการจัดสรรงบประมาณและแหล่งที่มาของเงินทุน จากนั้นจะมีการประเมินผลการดำเนินการในภาพรวมจากข้อมูลทางสถิติต่าง ๆ และการวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคจากข้อมูลที่ได้รับจากการลงสำรวจพื้นที่ในภาคต่าง ๆ เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อไป

สำหรับการศึกษาในประเด็นการบรรลุจุดประสงค์ของการจัดตั้งเงินกองทุนมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การเป็นเงินทุนหมุนเวียน จุดประสงค์หลักหนึ่งของกองทุนหมู่บ้าน คือ การเป็นเงินทุนหมุนเวียนให้กับสมาชิก และส่งเสริมการพัฒนาอาชีพ จากการศึกษาพบว่า จำนวนการเบิกจ่ายเงินกองทุนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง แสดงว่า คนถือเงินกู้ในแต่ละรอบมีระยะเวลายาวนานขึ้น เมื่อเทียบกับในระยะแรกของการดำเนินงานกองทุน ซึ่งบางกองทุนเริ่มต้นด้วยการปล่อยกู้ระยะสั้นให้สมาชิกที่กรรมการยังไม่มีความมั่นใจ เมื่อทำธุรกรรมต่อเนื่องและมีความคุ้นเคยกับระบบกองทุนแล้ว ความมั่นใจมากขึ้นเป็นลำดับ ทำให้สมาชิกส่วนใหญ่ถือเงินกู้ในระยะเวลาที่เพิ่มขึ้นทำจำนวนรอบของเงินทุนหมุนเวียนจึงลดลงโดยเปรียบเทียบการได้รับเงินกู้ในระยะเวลาที่เพิ่มขึ้นทำให้สมาชิกสามารถวางแผนการใช้เงินได้ดีกว่าระยะสั้นเนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่ประกอบอาชีพการเกษตรที่มีรอบฤดูกาลประมาณ 1 ปี

2. การเป็นเงินทุนเพื่อการประกอบอาชีพ จากการศึกษาของ สศช. พบว่าสมาชิกกู้เงินเกินกว่าครึ่งหนึ่งของเงินกองทุนไปเพื่อใช้ในการลงทุนในอาชีพเดิมหรืออาชีพเสริม เพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตและการชำระหนี้สิน อย่างไรก็ตาม การใช้เงินกองทุนเพื่อการบริโภคมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ 20 ในปี 2546 เป็นร้อยละ 31 ในปี 2547

3. การเป็นเงินทุนเพื่อการสร้างรายได้ จากการศึกษาพบว่ารายได้ของครัวเรือนส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นหลังจากมีโครงการ โดยในปี 2546 และ 2547 สมาชิกกองทุนมีความเห็นว่ารายได้



ของครัวเรือนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 59.3 และ 54.6 ตามลำดับ รายได้ครัวเรือนเท่าเดิม ร้อยละ 39.9 และ 43.4 ตามลำดับ และมีเพียงร้อยละ 1 – 2 ที่เห็นว่า รายได้ครัวเรือนลดลง

4. การลดหนี้ครัวเรือน จากการสำรวจกองทุนหมู่บ้าน 36 แห่ง 24 กองทุน พบว่า สมาชิกกองทุนกู้เงินนอกระบบน้อยลง คิดเป็นร้อยละ 67 ของกองทุนที่สำรวจทั้งหมด ขณะที่ มีเพียง 2 แห่งที่กู้เงินนอกระบบเพิ่มขึ้น โดยกองทุนแห่งหนึ่งเป็นกองทุนที่มีปัญหากรรมการให้กู้กับพรรคพวกของตน และอีกแห่งหนึ่งเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกรรมการด้วยกันทำให้สมาชิกไม่สามารถกู้เงินผ่านกองทุนหมู่บ้านได้ จึงหันไปกู้เงินนอกระบบแทน

จึงอาจกล่าวได้ว่า กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่สามารถลดเงินกู้นอกระบบได้ โดยสมาชิกหันมากู้จากกองทุนหมู่บ้านที่มีดอกเบี้ยต่ำกว่าแทน ทำให้ลดภาระดอกเบี้ยจากนอกระบบได้มากและถ้ากองทุนมีความสามารถบริหารงานดีจนสามารถต่อยอดกองทุน ทำให้วงเงินหมุนเวียนในหมู่บ้านมากขึ้น จะทำให้สมาชิกสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้มากขึ้นในที่สุดจะสามารถลดภาระหนี้ครัวเรือนที่เกิดจากดอกเบี้ยเงินกู้นอกระบบได้

อย่างไรก็ตาม ในการสำรวจพบว่าสมาชิกกองทุนบางส่วนมีการบริหารสภาพคล่องของตนเองโดยการกู้นอกระบบ กล่าวคือ ในช่วงถึงกำหนดใช้เงินคืนกองทุนหมู่บ้านโดยจะกู้ระยะสั้น ๆ ในการรักษาสิทธิการกู้เงินกองทุนหมู่บ้าน และเมื่อสามารถกู้เงินจากกองทุนต่อได้แล้วจะนำไปชำระคืนเงินกู้นอกระบบ

รายงานการวิจัยยังได้ระบุถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของกองทุนหมู่บ้าน ผลจากการสำรวจพบว่ากองทุนที่มีการบริหารดีหรือสามารถยกระดับเป็นสถาบันการเงินชุมชนมักจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนี้ คือ

- ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกเป็นอย่างดี โดยสมาชิกมีความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกองทุน
- คณะกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งมาทำงานเป็นผู้เสียสละซื่อสัตย์ มีความรับผิดชอบ และมีการแบ่งงานกันระหว่างคณะกรรมการ
- มีการปล่อยกู้แบบกระจายตัวและไม่เห็นแก่พวกพ้อง
- มีระบบการติดตามดูแลเพื่อให้มีการใช้เงินตามวัตถุประสงค์ที่แจ้งไว้
- มีระบบการติดตามหนี้สินที่ดี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกองทุนหมู่บ้านไม่ใช่ชุมชนเมือง เนื่องจากมีความสัมพันธ์กันทางสังคม เช่น เป็นญาติพี่น้องกัน ทำให้สามารถใช้มาตรการทางสังคมกำกับดูแลได้

สำหรับปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานกองทุนไม่ประสบความสำเร็จมีหลากหลายปัจจัยที่สังเกตได้ โดยแต่ละปัจจัยเกี่ยวข้องกับหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งจากตัวชุมชนเอง ภาครัฐ

และภาคธนาคารซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาโดยแยกตามผู้ที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้ คือ ปัจจัยเกี่ยวกับกองทุน จากการสำรวจพบว่า หลายกองทุนที่ประสบปัญหาการดำเนินงาน เช่น มีการทุจริตฉ้อโกงโดยกรรมการ หรือสมาชิกที่กู้เงินมีการผิดผ่อนชำระหนี้ กองทุนที่มีปัญหาเหล่านี้มักจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ

- สมาชิกไม่มีส่วนร่วมในการบริหารกองทุน
- สมาชิกส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นเงินที่รัฐบาลให้โดยไม่ต้องชำระคืน
- กรรมการปล่อยกู้เฉพาะกับพวกพ้องของตนเอง หรือกรรมการเป็นผู้มีอิทธิพล
- กรรมการไม่ใส่ใจหรือไม่มีเวลาในการติดตามการใช้เงินกองทุนของสมาชิกที่กู้เงินไป

เงินไป

- ไม่มีระบบการบริหารที่ดี

ในส่วนที่เป็นความเห็นและข้อเสนอแนะจากการศึกษา อาจกล่าวได้ว่ากองทุนหมู่บ้านเป็นแหล่งหมุนเวียนเงินทุนที่ดี สามารถช่วยสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้กับชุมชนและแบ่งเบาภาระหนี้ในระบบได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มีหลายกองทุนที่ประสบปัญหาในการบริหาร เพื่อให้โครงการกองทุนหมู่บ้านดำเนินการต่อไปได้อย่างยั่งยืน และป้องกันผลกระทบที่อาจจะมีต่อสถานะของธนาคารออมสิน และ ธกส. รวมทั้งให้คงอยู่เป็นทุนหมุนเวียนให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านต่อไป ควรมีความร่วมมือกันทุกฝ่ายในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. การประชุมตัวแทนทุก ๆ กองทุนเป็นประจำ ควรมีการประชุมตัวแทนทุก ๆ กองทุนในระดับจังหวัดอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างกองทุนที่ประสบความสำเร็จ และกองทุนที่ยังต้องพัฒนาตัวเองโดยหน่วยงานรัฐควรเป็นผู้จัดงานดังกล่าว และควรได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายประมาณ 39 ล้านบาทต่อปี (เป็นงบสนับสนุนกองทุนละ 500 บาทต่อปี ประมาณ 78,000 กองทุน)

2. ความร่วมมือระหว่างกองทุน ควรส่งเสริมการรวมตัวระหว่างกองทุนที่ประสบความสำเร็จกับกองทุนที่อยู่ใกล้เคียง เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและพัฒนาจนสามารถยกฐานะเป็นสถาบันการเงินชุมชนในระยะต่อไป โดยให้สถาบันที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มุ่งเน้นการระดมเงินออมจากสมาชิกเป็นลำดับแรก

3. การจดทะเบียนนิติบุคคล ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาด้านกฎหมาย การฟ้องร้องและสามารถทำธุรกรรมได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม ควรให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเฉพาะกองทุนที่เข้มแข็งแล้ว

4. การเพิ่มบทบาทของหน่วยงานรัฐ เพื่อให้ภาครัฐมีการติดตามผล และมีส่วนช่วย การพัฒนากองทุนให้เติบโตได้อย่างเข้มแข็ง รวมทั้งสามารถช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่าง ทันท่วงที ควรมีหน่วยงานของภาครัฐที่มีประสบการณ์เข้ามา มีบทบาทดูแลอย่างใกล้ชิด

5. เพิ่มบทบาทและหน้าที่ของธนาคารออมสินและ ธกส. ในการช่วยเหลือ โดย อาจทำได้ในหลายด้าน อาทิ การให้ความรู้และข้อแนะนำในการบริหารเงินและติดตามหนี้ เพื่อ ส่งเสริมให้เกิดการบริหารกองทุนอย่างเป็นระบบและโปร่งใสตรวจสอบง่าย รวมถึงลดถึงเข้ามา ช่วยเหลือให้มีการจัดทำบัญชีอย่างเป็นมาตรฐาน และควรมีบริการเสริมจากธนาคารเพื่อรับส่งเงิน เป็นประจำในพื้นที่ตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อลดปัญหาการทุจริตที่ต้องถือเงินจำนวนมากของ คณะกรรมการและควรมีการแยกบัญชีระหว่างการปล่อยกู้ตามนโยบายของรัฐกับการปล่อยกู้เพื่อ เหตุผลทางธุรกิจ

6. การจัดทำฐานข้อมูลเพื่อให้ภาครัฐและธนาคารสามารถเข้าไปช่วยแก้ปัญหาและ ส่งเสริมได้ถูกจุด ทันทเวลา และสามารถทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินการได้ จำเป็นต้องมี ระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้

## 2.3 แนวคิดกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

### 2.3.1 แนวคิดพื้นฐาน

#### 1) ปัญหาความยากจนของประชาชน

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนลึกซึ้ง เป็นปัญหาที่เข้าใจ ยาก ถ้าหากไม่เข้าใจและไม่เคยสัมผัสความยากจนจะรู้สึกว่าคุณคนจนเป็นคนจู้เกียจ ไม่เรียนหนังสือ แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นเพราะเรื่องของการวางโครงสร้างที่ผิดพลาดในหลายเรื่องจึงเกิดเป็น ตะกอนของความผิดพลาด นั่นคือความยากจน

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมารัฐบาลที่ผ่านมาส่งเสริมให้ประชาชนออมแต่ ไม่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุน รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงมีแนวคิดที่จะนำเงินออม ของประชาชนกลับไปสู่ชนบท ด้วยเหตุผลที่ว่า สังคมปัจจุบันเป็นสังคมเศรษฐกิจทุนนิยม ภายหลัง ยุคสงครามเย็นค่ายเสรีประชาธิปไตยมีชัยชนะอย่างเด็ดขาด จึงทำให้ทุกประเทศเข้าสู่ระบอบ ประชาธิปไตยมีการบริหารระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมควบคู่กับระบอบประชาธิปไตย เศรษฐกิจ ระดับรากหญ้าของประเทศจนถึงระดับเศรษฐกิจโลก ล้วนมีความเชื่อมโยงกันและขาดจากกันไม่ได้ รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มองคำว่า “โอกาส” คนยากจนเพราะขาดโอกาส แต่โอกาสยังเป็น ปลายทางปลายทางของคำว่า โครงสร้าง เพราะโครงสร้างไม่ได้ให้โอกาส คนจนจึงไม่มีโอกาส แต่ หากเรามีโอกาสเราเชื่อว่าหลายคนสามารถใช้ศักยภาพของเราผลักดันตนเองได้ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จึงได้ดำเนินการในหลายโครงการ บางโครงการอาจจะใช้เวลา 2-3 ปี แต่บาง

โครงการอาจต้องใช้เวลาถึง 5-6 ปี แต่สิ่งที่รัฐบาลดำเนินการคือเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้าถึงแหล่งทุน เพื่อให้เขามีโอกาสสร้างงาน โอกาสใช้ฝีมือและสิ่งที่บรรพบุรุษสั่งสอนมาให้เกิดประโยชน์เป็นการสร้างรายได้เพื่อเลี้ยงลูกเลี้ยงครอบครัว รัฐบาลจึงมีโครงการหมุนกลับจากสิ่งที่เคยคิดในอดีตคือรวบรวมเงินทุนจากประชาชนนำกลับไปให้เขานั้นคือ

โครงการกองทุนหมู่บ้าน เพื่อให้มีทุนหมุนเวียนประจำหมู่บ้าน

โครงการธนาคารประชาชน เพื่อให้เขาหลุดพ้นจากหนี้ในระบบ

โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อให้มีการช่วยกันคิด

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เชื่อว่าประชาชนมีความสามารถที่จะพัฒนาตนเองได้ถ้ามี “โอกาส” เห็นได้ชัดจากนิทรรศการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ว่าศักยภาพของคนไทยในการสร้างรายได้ให้แก่ตนเองนั้นมีมากแต่ขาด “โอกาส” ซึ่งเห็นได้จากการขายสินค้าในงานนิทรรศการประมาณ 90 ล้านบาทและมีการสั่งซื้อล่วงหน้าอีกประมาณ 20 กว่าล้านบาทรวมทั้งหมด 110 กว่าล้านบาทมีกำไรประมาณร้อยละ 30 หรือประมาณ 30 กว่าล้าน นั่นคือเงิน 30 กว่าล้านบาท ไปอยู่ในมือของประชาชน (ธันวาคม ทิพยจันทร์ 2549 : 19-21)

## 2) ความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

ปัญหาหลัก ๆ ของประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม โดยหวังจะพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าตามแบบอารยะประเทศที่พัฒนาแล้ว ในตะวันตกนั้นก็คือปัญหาในด้าน “เงิน” ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทยมีที่มาจาก 2 สาเหตุ คือ การลงทุนที่เกินตัว และการใช้เงินทุนหมุนเวียน เกิดจากความอ่อนแอของเศรษฐกิจมหภาค ความล้มเหลวของภาคธุรกิจที่เป็นผลมาจากการแก้ไขปัญหาระยะสั้นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และการด้อยความสามารถในการปรับโครงสร้างเพื่อนำไปสู่ความสมดุลระหว่างการเติบโตภายในและการพึ่งพาการส่งออก รวมถึงสถานะะบคูลของประเทศที่เลวร้ายกว่าที่คาดรัฐบาลของประเทศไทยในทุกยุคทุกสมัยต่างมุ่งหวังที่จะแก้ ปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญและยังถือว่าเป็นปัจจัยในการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประเทศอื่น ๆ ในการลงทุนอีกด้วยแต่การจะแก้ปัญหาที่เรื้อรังมานานก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายนัก เรียกได้ว่ายังไม่มีรัฐบาลไหนที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้อย่างแท้จริง

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจของบ้านเมืองต้องทำอย่างเป็นระบบคำนึงถึงคนส่วนใหญ่ของประเทศ ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม การจะแก้ไขปัญหาจึงต้องมองภาคเกษตรกรรมควบคู่ไปกับภาคอุตสาหกรรมด้วย โดยการเข้าถึงแหล่งผลิตของชาวบ้านทำให้มีการพูดถึงลดรายจ่าย เพิ่มรายได้ เพื่อทำให้ประชาชนมีเงินออมเอาไว้ลงทุนมากขึ้นโดยมีการวางกันเป็นชุดนโยบาย คือ มาตรการลดรายจ่าย เช่น โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการพักชำระหนี้ 3 ปี ส่วนมาตรการเพิ่มรายได้ คือ การจัดกองทุนต่าง ๆ เช่น

กองทุนหมู่บ้าน ดันเงินเข้าไปทุกชุมชน ประมาณ 78,000 หมู่บ้าน มีการตั้งธนาคารคนจนเพื่อเข้าไปดูแลกลุ่มคนจนที่ไม่เคยได้รับการดูแลให้ทั่วถึงกัน หรือโครงการ เอสเอ็มอี (SME) สำหรับคนระดับกลางที่เป็นพ่อค้า มี ทีเอเอ็มซี (TAMC) มาแก้ปัญหาหนี้ของสถาบันการเงิน

เมื่อรัฐบาลได้วางแผนแล้วว่า จะลดรายจ่ายของประชาชนพร้อม ๆ กับการเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน ทุกส่วนนี่จะเป็นตัวนโยบายหลัก ๆ ของรัฐบาล โดยใช้ยุทธวิธีพลังแผ่นดิน ด้วยการร่วมมือจาก 4 ประสาน ได้แก่ ภาคนโยบายรัฐบาล ภาคหน่วยงานราชการ ภาคประชาสังคม และภาคนักธุรกิจเอกชนทั้งหมด คือ พลังขับเคลื่อนที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายในการกระตุ้นเศรษฐกิจโดยมีความเชื่อว่า ถ้าหากเศรษฐกิจมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันหมดในทุก ๆ ภาคก็จะยกระดับสังคมขึ้นมาได้และมองเป้าหมายที่สังคม มีกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่สำคัญทำให้ประชาชนได้ฝึกอบรม คือการบริหารทางด้านสังคมถ้าทำได้ผลพลอยได้ที่จะเกิดขึ้น คือสามารถสร้างสังคมหรือเครือข่ายที่จะดูแลกันเองนี่คือทิศทาง แต่เพื่อให้สิ่งเหล่านี้บรรลุได้ต้องให้ประชาชนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้เพื่อช่วยเหลือตนเองได้

กล่าวโดยสรุป ก็คือแนวคิดในการแก้ปัญหานั้นต้องอาศัยความร่วมมือของทุก ๆ ภาคทุก ๆ ฝ่าย และต้องให้ประชาชนทุก ๆ สังคมเกิดการเรียนรู้ทางสังคมเพื่อสามารถดูแลตัวเอง พัฒนาเศรษฐกิจระดับครัวเรือนได้ เศรษฐกิจของประเทศก็จะเจริญเติบโตตามไปด้วยในที่สุด จุดสำคัญก็คือ การร่วมมือกันในการพัฒนาตั้งแต่ระดับรากหญ้าสิ่งหนึ่งที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้โครงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จ คือ การจัดตั้งคณะกรรมการสนับสนุนทั้งระดับจังหวัด และระดับอำเภอ โดยมีข้าราชการในจังหวัด ร่วมกับชาวบ้าน 10 คน และต้องมีเครือข่ายชุมชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ

หลังจากที่นำเม็ดเงินลงไปที่ธนาคารออมสินแล้ว คณะบุคคลทั้งหมดก็จะมารวมกัน แล้วนำเงินไปดำเนินการให้เกิดประโยชน์ออกเงยขึ้นมา ภาระของรัฐคือการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ จากนั้นก็จะมีการประสานการดำเนินงานกับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ที่ส่งเสริมเรื่องการพัฒนาผลิตภัณฑ์และส่งเสริมการตลาด และโครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ที่จะใช้เป็นช่องทางในการทำมาค้าขายของชาวบ้านในระบบโลก สามารถเป็นสิ่งทดแทนและไปกันได้ระหว่างเศรษฐกิจแบบยั่งยืนและเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ จะเห็นได้ว่าแต่ละ โครงการมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันอย่างบูรณาการเพื่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุดในการแก้ปัญหาของประเทศ

หากสามารถนำเงินกองทุนนี้กระจายไปได้อย่างทั่วถึงในทุกหมู่บ้านและสามารถทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการกองทุนนี้ ตรงนี้ถือว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง เพราะผลที่ตามมาก็คือเกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงหรือ

เกิดการเรียนรู้ในกระบวนการแก้ปัญหาจะเน้นการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเพื่อแก้ไขปัญหา และพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำเพราะเป็นการกระจายเงินไปได้อย่างทั่วถึงเหมือนโครงการมियाซาวา แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญยิ่งกว่านั้นคือทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้

เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและปรับเปลี่ยนพฤติกรรมจะต้องส่งเสริมให้มีการจัดอบรมสัมมนาประชาสัมพันธ์ เช่น ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรู้ว่าเงินส่วนนี้มีความเป็นมาอย่างไร จะนำไปใช้โดยวิธีใด การบริหารจัดการต้องดำเนินการด้วยตนเองต้องพยายามเลือกสรรคนดีเข้ามาดูแลเงินทุนให้งอกเงย ผลประโยชน์ที่ได้ก็จะตกอยู่กับชาวบ้านเอง ในภาคราชการ ทุกส่วนจะต้องลงมาช่วยเหลือดูแลชุมชน ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงเกษตร ฯ โดย ผู้นำรัฐบาลต้องลงมากำกับดูแลอย่างใกล้ชิด อาจจะมีการปรับแก้กฎหมายเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (ฉันทวศม ทิพยจันทร์ 2549 : 21-25)

### 3) ระบบการเงินระดับรากหญ้า (Microfinance)

โลกเรากำลังเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์อย่างรวดเร็วประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศต้องปรับตัวในการพัฒนาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ความรวดเร็วทั้งทางด้านข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีต่าง ๆ ส่งผลให้ประเทศเกิดการพัฒนาแบบก้าวกระโดด ไม่ใช่ค่อยเป็นค่อยไป การพัฒนาแบบก้าวกระโดดทำให้รากฐานทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมของเราไม่มั่นคงเพียงพอจนวันเข้ารากฐานที่ไม่มั่นคงก็ทำให้ระบบต่าง ๆ พังทลายลง

ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปนั้น อยู่ได้โดยอาศัยเงินที่ได้รับจากการประกอบอาชีพ และปัญหาหนึ่งที่เกิดกับประชาชน คือ ปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่ทั่วถึง รวมทั้งการที่ประชาชนมีรายได้น้อยยังเข้าไม่ถึงบริการของสถาบันการเงินด้วยข้อจำกัดหลัก ๆ คือ การขาดหลักประกันความไม่คุ้นเคยกับระบบและความไม่สะดวกจากกระบวนการทำงาน สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดระบบการเงินระดับรากหญ้า (Microfinance) ขึ้นทั้งในระบบและนอกระบบ

ระบบการเงินระดับรากหญ้า (Microfinance) เป็นระบบการเงินที่เน้นการช่วยเหลือสนับสนุนให้ผู้ด้อยโอกาสสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจตั้งแต่ระดับรากหญ้า รวมทั้งทำให้สังคมในชนบทมีการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนสามารถอยู่รอดได้ด้วยตัวเอง เกิดการลงทุนที่ไม่ได้มาจากต่างชาติ แต่มาจากประชาชนในประเทศในจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ปัจจุบันมีองค์กรที่ให้บริการทางการเงินระดับรากหญ้าจำนวนมากทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งทางรัฐบาลเองก็ได้ให้ความสำคัญกับการเงินระดับฐานรากนี้ผ่านโครงการต่าง ๆ

ได้แก่ โครงการธนาคารประชาชน โครงการพักหนี้และลดภาระหนี้เกษตรกร ซึ่งดำเนินการผ่านทางธนาคารของรัฐและหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งกองทุนหมู่บ้านก็ถือว่าเป็นระบบการเงินระดับรากหญ้าด้วย รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้ปรับแนวคิดในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจใหม่ คือนอกจากจะมุ่งเน้นการส่งออกและการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศแล้วยังได้ให้ความสำคัญกับฐานราก หรือรากหญ้าควบคู่ไปด้วยพร้อม ๆ กัน (dual track policy plus) ภายใต้แนวคิดที่จะให้ประชาชนเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายและขยายโอกาสจึงได้กำหนดนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแนวคิดข้างต้น (ธันวาคม ทิพยจันทร์ 2549 : 25)

#### 4) นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นนโยบายของรัฐบาลซึ่งมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มและการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

โดยที่รัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกองทุนละ 1 ล้านบาท พร้อมเสริมสร้างและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบบริหารจัดการการเงินกองทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองกันเอง โดยมีปรัชญา วัตถุประสงค์ หลักการ และกลไกการบริหารจัดการกองทุน ดังนี้ (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี 2544 : 1 – 11)

##### (1) ปรัชญาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประกอบด้วย

- ก. เสริมสร้างสำนึกความเป็นชุมชนและท้องถิ่น
- ข. ชุมชนเป็นผู้กำหนดอนาคต และจัดการหมู่บ้านและชุมชน ด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาของตนเอง
- ค. เกื้อกูลประโยชน์ต่อผู้ด้อยโอกาสในหมู่บ้านและชุมชน
- ง. เชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชน และประชาสังคม
- จ. กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน

##### (2) วัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประกอบด้วย

- ก. เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุน เพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือเพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การบรรเทาเหตุฉุกเฉิน และจำเป็นเร่งด่วนและสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน

ข. ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินกองทุนของตนเอง

ค. เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในด้านการเรียนรู้ การสร้าง และพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อการแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ง. กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับรากฐานของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคต เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็ง ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

#### (3) หลักการสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

หลักการสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จในนโยบายประกอบด้วยหลักสำคัญ 4 ประการ คือ

ก. ความพร้อมของหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งความพร้อมของคนและครัวเรือน การควบคุมดูแลกันเองในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ประสพการณ์ในการบริหารจัดการกองทุนทางสังคมของหมู่บ้านและชุมชนเมืองเอง เช่น กลุ่มออมทรัพย์ ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนอาชีพ กองทุนสวัสดิการฯ

ข. การบริหารจัดการเงินกองทุนของหมู่บ้าน ทั้งในส่วนของเงินอุดหนุนจากกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กับกองทุนทางสังคมของชุมชน และกองทุนที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กองทุนดังกล่าวมีการบริหารจัดการให้สอดคล้องและเกื้อกูลกัน

ค. การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน มีแนวทางให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาเป็นของหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยส่วนราชการเป็นผู้สนับสนุนในด้านวิชาการและจัดการกองทุน

ง. การติดตามและประเมินผล โดยมีตัวชี้วัดประสิทธิภาพของกองทุน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการพึ่งพาตนเองเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

#### (4) การเตรียมความพร้อม

ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองจะต้องร่วมกันเพื่อเตรียมความพร้อมในการ จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามขั้นตอนนี้

ก. สร้างจิตสำนึกและกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน

ข. สร้างจิตสำนึกร่วมกันของประชาชน ในการเป็นเจ้าของกองทุนที่จะต้องร่วมกันบริหารจัดการ โดยประชาชนเพื่อประชาชนของหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง



ค. สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เพื่อให้ทราบนโยบาย กลไก แนวทางการบริหารจัดการกองทุนของตนเอง

ง. สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการและบริหารจัดการกองทุน เริ่มจากร่วมรับรู้ ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมติดตามตรวจสอบ ร่วมรับผลประโยชน์ ตลอดจนร่วมสร้างกองทุนไปสู่ความยั่งยืนต่อไป

(5) ขั้นตอนการเลือกสรรคณะกรรมการ

จัดเวทีชาวบ้าน เพื่อเลือกสรรคณะกรรมการกองทุน จำนวน 15 คน ตามระเบียบของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ดังนี้

ก. องค์ประชุมของเวทีชาวบ้าน คือ จำนวนสามในสี่ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดของหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ข. ร่วมกันกำหนดวิธีการและดำเนินการเลือกกันเอง

ค. เลือกคณะกรรมการกองทุนในช่วงระยะเวลาที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด

ง. เลือกคนดีมีความรู้ ประสบการณ์ อีกทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนด

(6) การจัดระเบียบข้อบังคับ

เมื่อดำเนินการเลือกคณะกรรมการกองทุนแล้ว คณะกรรมการกองทุนและประชาชนร่วมกันจัดทำระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุน (กติกา) กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองตนเอง โดยต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดดังนี้

ก. วงเงินกู้ยืมเงินรายหนึ่งไม่เกินสองหมื่นบาท หากเกินต้องให้สมาชิกพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด แต่รายหนึ่งต้องไม่เกินห้าหมื่นบาท

ข. ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ยืมไม่เกินหนึ่งปี

ค. ประเด็นอื่น ๆ ที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนด โดยความเห็นชอบของสมาชิก

เมื่อจัดทำระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารจัดการกองทุนแล้ว คณะกรรมการกองทุนจะต้องร่วมกันดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปนี้

- การรับสมาชิก
- การระดมทุน
- การจัดทำบัญชี

- การจักระบบตรวจสอบ
- การมอบหมายภารกิจ ความรับผิดชอบของกรรมการ
- อื่น ๆ

(7) การรับเงินจัดสรร

เมื่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ อนุมัติเงินจัดสรรตามผลการประเมินความพร้อมแล้ว จะแจ้งให้กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองทราบ เมื่อกองทุนได้รับแจ้งแล้วให้ติดต่อธนาคารเพื่อทำหลักฐานการรับเงินจัดสรร โดยมีเอกสารดังต่อไปนี้

- สมุดบัญชีเงินฝากของกองทุน
- มติที่ประชุม ซึ่งเห็นชอบและมอบหมายให้คณะกรรมการกองทุนเป็นผู้มีอำนาจในการทำนิติกรรมสัญญาเกี่ยวกับธนาคารไปแสดงต่อธนาคารฯ และมติดังกล่าวต้องให้ประธานกรรมการของกองทุนลงนามกำกับและรับรองสำเนาครบทุกหน้า
- บัตรประจำตัวประชาชนของคณะกรรมการกองทุน

(8) หลักการจัดสรรเงิน

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแห่งชาติมีหลักการในการจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ดังนี้

- ก. ความพร้อม ความสนใจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
- ข. ความพร้อมของคณะกรรมการกองทุนที่เน้นความพร้อมของบุคคลทั้งในด้านความรู้ และประสบการณ์ในการบริหารจัดการกองทุน
- ค. ความพร้อมของระบบการตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนโดยสมาชิก
- ง. ความพร้อมของการบริหารจัดการที่สอดคล้องและเกื้อกูลกัน ระหว่างกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองกับกองทุนอื่น ๆ ที่หน่วยงานราชการจัดตั้งขึ้นในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(9) กลไกในการบริหารจัดการกองทุน

ก. ระดับชาติ

- คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานจัดทำร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ
- สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ

- คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงที่เกี่ยวข้อง สถาบันการศึกษา ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้แทนประชาชน จำนวน 5 คณะอนุกรรมการ ได้แก่

ก) คณะอนุกรรมการเตรียมการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ข) คณะอนุกรรมการ กำหนดชุมชนเมือง

ค) คณะอนุกรรมการจัดหาเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ง) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์

จ) คณะอนุกรรมการติดตามและประเมินผล

#### ข. ระดับจังหวัด

มีคณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบผลการประเมินความพร้อมของกองทุน ซึ่งผ่านการประเมินของคณะอนุกรรมการสนับสนุน และติดตามการดำเนินงานระดับอำเภอ สนับสนุนการเตรียมความพร้อม ติดตามตรวจสอบ สนับสนุนด้านวิชาการ และการจัดการแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับอำเภอ

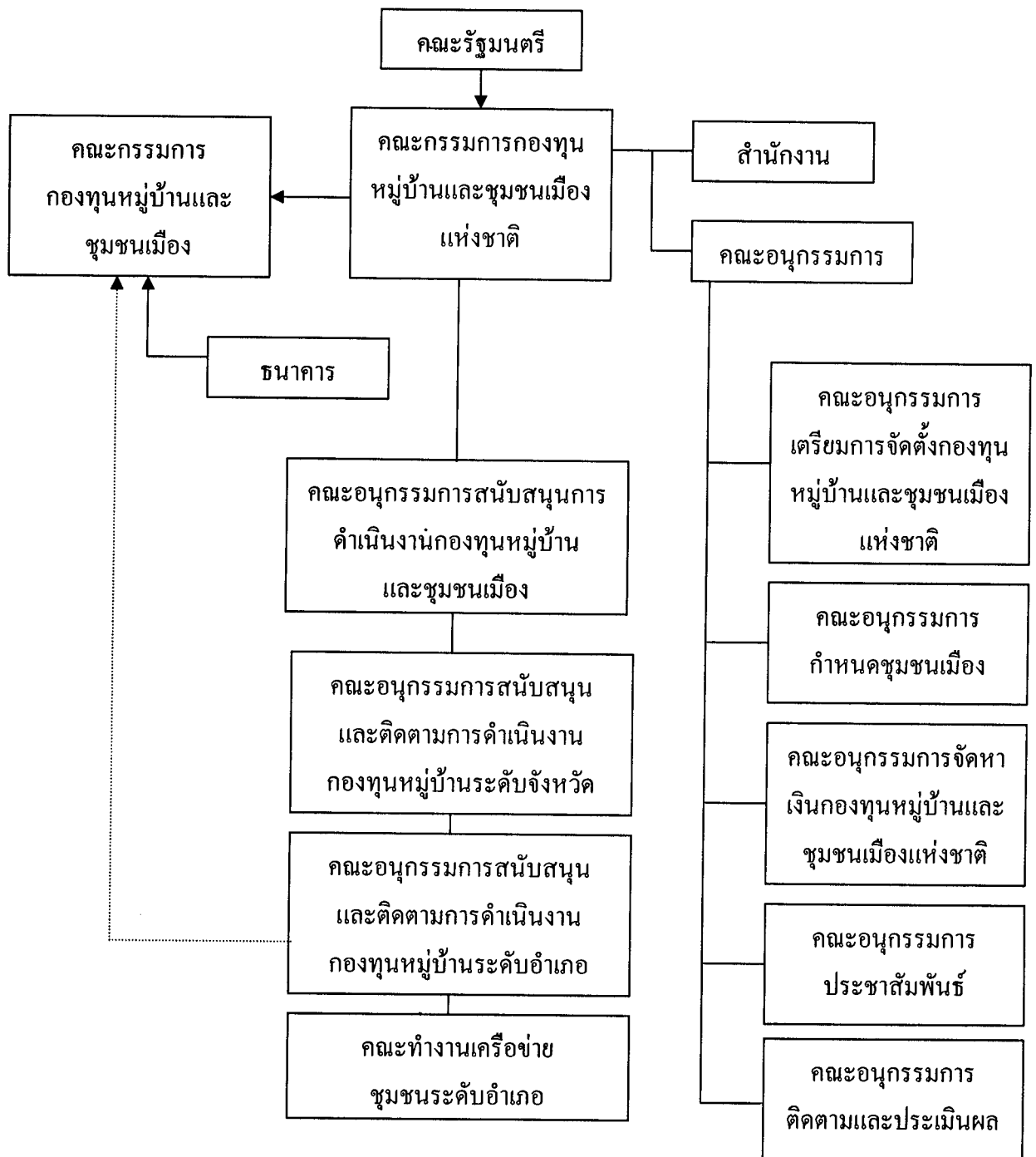
#### ค. ระดับอำเภอ

คณะอนุกรรมการสนับสนุน และติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับอำเภอ โดยนายอำเภอเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ในการประเมินความพร้อมของกองทุน สนับสนุน และติดตามการดำเนินงานของกองทุน

#### ง. คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่ม องค์กรประชาชน และประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ซึ่งได้มาโดยวิธีชาวบ้านเลือกกันเองในหมู่บ้านหรือชุมชน จำนวน 15 คน

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สังกัดสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดโครงสร้างและกลไกในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองไว้ดังภาพที่ 2.5 (โปรดพิจารณาหน้าถัดไป)



ภาพที่ 2.5 โครงสร้างและกลไกในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน  
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 2544, น.27

### บทที่ 3

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งเป็นวิธีการศึกษาโดยพิจารณาปรากฏการณ์จากการปฏิบัติจริงของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อศึกษาแนวทางและรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยการวิเคราะห์ห้บนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาอภิปรายผล ซึ่งแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วนคือ

ส่วนที่ 1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมแนวคิด ข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร ตำรา บันทึก รายงานการประชุม งานวิจัยและบทความรวมถึงเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฉบับที่ 10 ว่าด้วยการจดทะเบียนนิติบุคคลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2549 ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฉบับที่ 11 ว่าด้วยเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2549 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฉบับที่ 12 ว่าด้วยการเลิก ยุบ รวม หรือแยกบางส่วนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2549

ส่วนที่ 2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการศึกษาค้นคว้าด้วยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างทำการเก็บรวบรวมข้อมูล

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพซึ่งเป็นวิธีการศึกษาโดยพิจารณาปรากฏการณ์จากการปฏิบัติจริงของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ประชากรในการวิจัยจึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติซึ่งมีผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับจังหวัดลงไปจนถึงระดับหมู่บ้าน/ชุมชน เพื่อศึกษาแนวทางและรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยการวิเคราะห์ห้บนพื้นฐานของแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาอภิปรายผล ในส่วนการวิจัยภาคสนามเป็นการศึกษาค้นคว้าด้วยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบมี

โครงสร้าง คือ การสัมภาษณ์ตามแบบสอบถามที่ผู้วิจัยได้จัดข้อความ ถ้อยคำและลำดับก่อนหลังของข้อความไว้แล้ว ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด 1,926 คน ซึ่งผู้วิจัยได้พิจารณาเลือกประเภทและบริเวณไว้ก่อนแล้วโดยใช้วิจารณญาณของผู้วิจัยเองส่วนหนึ่ง และการขอคำปรึกษาจากอาจารย์ที่ปรึกษาว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดก่อนการพิจารณาตัดสินใจเลือกกลุ่มตัวอย่างซึ่งใช้วิธีสุ่มตัวอย่างโดยวิธีสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Selection) ได้กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้จำนวน 54 คน มีรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงประชากรและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

ลำดับ ที่	รายการ	จำนวน ประชากร	จำนวน กลุ่มตัวอย่าง	ร้อยละ
1.	เจ้าหน้าที่ของรัฐ	38	10	26.3
2.	นักการเมือง	16	10	62
3.	องค์กรภาคประชาสังคม/ องค์กรประชาชน	74	10	13.6
4.	คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง	1,800	24	0.6
	รวม	1,926	54	2.8

โดยมีวิธีพิจารณาการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สุ่มโดยพิจารณาจากบทบาทหน้าที่และความเกี่ยวข้องใกล้ชิดของบุคลากรของหน่วยงานกับพื้นที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประชากร 38 คน กลุ่มตัวอย่าง 10 คน คิดเป็นร้อยละ 26.3 ดังนี้

- 1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีหรือผู้แทน
- 1.2 พัฒนาการจังหวัดอุบลราชธานี
- 1.3 เกษตรจังหวัดอุบลราชธานี
- 1.4 สาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี
- 1.5 ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดอุบลราชธานี
- 1.6 นายอำเภอศรีเมืองใหม่

- 1.7 สาธารณสุขอำเภอศรีเมืองใหม่
- 1.8 เกษตรอำเภอศรีเมืองใหม่
- 1.9 ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนอำเภอศรีเมืองใหม่
- 1.10 เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนผู้รับผิดชอบงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อำเภอศรีเมืองใหม่

2. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมือง สุ่มโดยพิจารณาจากนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องกับพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ และมีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ ประชากร 16 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 62 ดังนี้

- 2.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตเลือกตั้งอำเภอศรีเมืองใหม่ จำนวน 2 คน
- 2.2 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เขตเลือกตั้งอำเภอศรีเมืองใหม่ จำนวน 1 คน
- 2.3 นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่ จำนวน 1 คน
- 2.4 นายก อบต.ในเขตพื้นที่ จำนวน 6 คน

3. องค์กรภาคประชาสังคม/องค์กรภาคประชาชน สุ่มโดยพิจารณาจากตัวแทนสื่อมวลชน องค์กรภาคประชาชน/องค์กรภาคประชาชน สถาบันการเงินและนักวิชาการที่มีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนและการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติมากที่สุด ประชากร 74 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 คน คิดเป็นร้อยละ 13.6 ดังนี้

- 3.1 สื่อมวลชน จำนวน 2 คน
- 3.2 นักวิชาการ จำนวน 2 คน
- 3.3 ตัวแทนองค์กรภาคประชาชน จำนวน 4 คน
- 3.4 สถาบันการเงิน จำนวน 2 คน

4. คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง สุ่มโดยพิจารณาจากประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับตำบล ๆ ละ 1 คน 11 ตำบล 11 คน ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านในเขตชุมชนเมือง 1 คน กรรมการกองทุนหมู่บ้านตำบล ๆ ละ 1 คน 11 ตำบล 11 คน และกรรมการกองทุนชุมชนเมือง 1 คน ประชากร 1,800 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 0.6 รวมประชากร จำนวน 1,926 คน กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 54 คน คิดเป็นร้อยละ 2.8

## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้วิจัยในครั้งนี้เป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง กำหนดประเด็นในแบบสัมภาษณ์ตามวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ประกอบไปด้วย 3 ตอน ดังนี้

2.1 ตอนที่ 1 สอบถามข้อมูลทั่วไป ประกอบด้วย ชื่อ อายุ เพศ รายได้ การศึกษา อาชีพ

2.2 ตอนที่ 2 สอบถามถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 ตอนที่ 3 สอบถามถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

แบบสอบถามได้จัดทำขึ้นตามรายละเอียดดังกล่าวสำหรับกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มองค์กรภาคประชาสังคม/องค์กรภาคประชาชน และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ข้อคำถามสัมภาษณ์มีรายละเอียดตามบทบาทหน้าที่และการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติโดยแยกแบบสัมภาษณ์เป็นของแต่ละกลุ่ม

### 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลมาจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้โดยตามแบบสัมภาษณ์ที่ได้รับการตรวจสอบจากอาจารย์ที่ปรึกษาแล้ว โดยการไปพบกลุ่มตัวอย่างเพื่อขอความร่วมมือและนัดหมายไว้ล่วงหน้าก่อนที่ผู้วิจัยจะไปดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยคำถามที่กำหนดไว้ทุกประการ เป็นไปตามลำดับที่กำหนดไว้อาจมีคำถามที่ไม่เป็นทางการสอดแทรกบ้างเพื่อสร้างบรรยากาศในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะทำการจดบันทึกรวมถึงการบันทึกเสียงในการสัมภาษณ์ไว้ทุกรายละเอียดและขั้นตอนการสัมภาษณ์

### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารและแบบสัมภาษณ์ร่วมกับการสอบถามโดยนำข้อมูลมาจัดระบบให้เข้ากับกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร โดยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Discriptive Analysis) เป็นหลักโดยมุ่งศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลไว้ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช 2550 : 403 – 409)

1. การจัดกระทำข้อมูล (Data Processing) นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์รวมทั้งข้อมูลจาก เอกสารต่าง ๆ มาจัดเตรียมเพื่อนำไปสู่การหาคำตอบตามวัตถุประสงค์
2. การตรวจสอบข้อมูลว่าเพียงพอหรือไม่



3. การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ง่ายขึ้นโดยการจัดเรียงข้อมูล คำสัมภาษณ์รวมถึงการถอดเทปคำสัมภาษณ์ เรียงข้อมูลจากเอกสารว่ามีความถูกต้องสมบูรณ์ หรือไม่ตามลำดับเวลา สถานที่และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

4. กำหนดกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 องค์ประกอบดังนี้

4.1 การลดทอนข้อมูล (Data Reduction) ด้วยการปรับ ลด หรือเพิ่มเติมข้อมูล หา ข้อมูลใหม่จนได้ผลสรุป

4.2 การแสดงข้อมูล (Data Display) ผู้วิจัยจะแสดงข้อมูลโดยการเล่าเรื่อง พรรณนาว่า เกิดอะไรขึ้น ก่อน หลังอย่างไร ทำไม ด้วยการนำข้อมูลที่ได้อามาเรียงลำดับตามห้วงเวลาที่เกิดขึ้น ก่อนหลัง

4.3 การสรุปยืนยันข้อมูล (Drawing and Verify Conclusion)

4.4 วิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งในระหว่างเก็บข้อมูล และเมื่อดำเนินการจัดเก็บข้อมูลแล้วตามขั้นตอนที่นำเสนอไว้ข้างต้น

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี นับตั้งแต่การกำหนดนโยบายกองทุนหมู่บ้านของรัฐบาล พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549) จนถึง รัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ (พ.ศ. 2550) ผู้วิจัย ได้จัดลำดับในการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

#### ตอนที่ 1 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

##### 1.1 ปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์การ

##### 1.1.1 การเข้าถึงนโยบายของประชาชนและองค์กรประชาชน

- 1) ความเข้าใจและชัดเจนต่อนโยบาย
- 2) การกีดกันและบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร
- 3) แรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมือง
- 4) การสนับสนุนของกลุ่มชนชั้นนำ
  - (1) ข้าราชการในพื้นที่
  - (2) ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้าน
  - (3) ผู้นำกลุ่มอาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ
- 5) การสนับสนุนของสื่อมวลชน
  - (1) การให้ความสำคัญและความสนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - (2) บทบาทในการประชาสัมพันธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ
  - (3) การนำเสนอข้อมูลข่าวสารการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง
  - (4) การส่งเสริมสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 1.1.2 การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

- 1) การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่
- 2) การสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติของรัฐบาลใหม่
- 3) การกำหนดนโยบายของหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

## 1.2 ปัจจัยทางการเมืองภายในองค์กร

### 1.2.1 ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร

- 1) การสนับสนุนทรัพยากรด้านอัตรากำลังของหน่วยงาน
- 2) การสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ
- 3) อำนาจในการสั่งการของหน่วยงาน

### 1.2.2 ทักษะและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่น่านโยบายไปปฏิบัติ

- 1) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น

- 3) การสร้างอาณาจักรของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4) ผลประโยชน์ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

## ตอนที่ 2 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

### 2.1 การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง

- 2.1.1 การขยายตัวและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน
- 2.1.2 การพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน
- 2.1.3 การเพิ่มภาระงานหรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน
- 2.1.4 ระเบียบ/กฎหมายเอื้ออำนวยหรือเป็นปัญหาอุปสรรค
- 2.1.5 ความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

### 2.2 การปรับเปลี่ยนบทบาทและท่าทีของนักการเมืองท้องถิ่น

### 2.3 การสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมือง

### 2.4 การสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

### 2.5 การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

### 2.6 ปัญหาและความขัดแย้งในชุมชน

ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามรายละเอียดข้างต้นตามลำดับหัวข้อ โดยการรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนาตามรายละเอียด ดังต่อไปนี้

## ตอนที่ 1 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

### 1.1 ปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์การ

#### 1.1.1 การเข้าถึงนโยบายของประชาชนและองค์กรประชาชน

##### 1) ความเข้าใจและชัดเจนก่อนนโยบาย

ความชัดเจนของนโยบายหมายความว่านโยบายที่ประกาศออกไปแล้วเป็นนโยบายที่กระจ่างชัดในตัวของมันเอง สามารถนำไปปฏิบัติได้ ไม่มีข้อสงสัย ไม่มีความกำกวม หรือไม่มีปัญหาที่ต้องอธิบายขยายความหรือต้องตีความอีก นโยบายที่ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปกำหนดแผนหรือแนวทางวิธีการดำเนินการได้โดยไม่ต้องขอคำวินิจฉัยจากผู้กำหนดนโยบายอีก ผู้ปฏิบัติตามนโยบายมีความเข้าใจตรงกันหรือเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วนโยบายยังเกิดผลตามที่ผู้กำหนดนโยบายประสงค์ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2548 : 9)

ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัตินั้น สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติโดยอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฉบับที่ 10 ว่าด้วยการจดทะเบียนนิติบุคคลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2549 ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฉบับที่ 11 ว่าด้วยเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2549 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติฉบับที่ 12 ว่าด้วยการเลิก ยุบรวม หรือแยกบางส่วน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2549

ระเบียบและพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติให้กับ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการจัดทำข้อบังคับกองทุนหมู่บ้านในแต่ละกองทุน นอกจากนี้แล้วสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติยังได้จัดทำแนวทางในการดำเนินงานตลอดจนหนังสือชักชวนความเข้าใจในการดำเนินงาน ในการปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบจะเป็นผู้ที่ได้รับข่าวสารและแปลงลงสู่การปฏิบัติในพื้นที่ในการสื่อสารข้อมูลนั้นจะดำเนินการ โดยการประชุมชี้แจง อบรม ประชุมเชิงปฏิบัติการหัวหน้าส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นก็มีการส่งการไปตามสายการปฏิบัติงานไปสู่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่แล้ว

นำไปสู่การปฏิบัติกับกลุ่มเป้าหมายคือประชาชนในพื้นที่ ผู้ได้รับผลจากนโยบายอาจจะเป็นการอบรม ประชุมเชิงปฏิบัติการหรือมอบหมายงานให้ปฏิบัติในพื้นที่แล้วแต่กรณี

ในการดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นแกนนำในการเตรียมชุมชน โดยดำเนินการจัดประชุมชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนคือพัฒนากร ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการพัฒนาชุมชน หลังจากนั้นก็ให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในส่วนของข้าราชการก็เป็นพี่เลี้ยงในการจัดทำ กทบ.1 (แบบสังเกตการณ์) คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจัดทำแบบ กทบ.2 (แบบเสนอขอแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุน) และดำเนินการขั้นตอนอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในส่วนของเจ้าหน้าที่ซึ่งจะไม่ยกกล่าวในที่นี้ ในประเด็นของความเข้าใจและชัดเจนก่อนนโยบายนั้นในระยะที่ 1 คือ การจัดตั้งกองทุน (ปี 2544) การเริ่มก่อตั้งกองทุนรัฐบาลมีความเร่งรีบที่จะดำเนินการจัดตั้งกองทุนตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชน การดำเนินงานตามขั้นตอนแนวทางที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการนั้นจำกัดด้วยเวลา ความเข้าใจและชัดเจนก่อนนโยบายจึงยังอยู่ในระดับที่ต่ำทั้งตัวเจ้าหน้าที่และประชาชน แต่ก็มีมีการกำกับดูแลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทำให้ประชาชนเริ่มที่จะมีความเข้าใจในนโยบายซึ่งพออนุมานได้จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ ดังนี้

“ประชาชนทั่วไปรู้นโยบายกองทุน แต่ความเข้าใจอาจจะคิดว่าเป็นของรัฐ รัฐไม่เอาเงินคืนไม่เอาคืน จัดสรรเงินไว้ที่หมู่บ้านในลักษณะกองทุนหมุนเวียน ให้สมาชิกเป็นผู้มีสิทธิกู้” (สัมภาษณ์ สุรพล สายพันธ์ 19 พฤษภาคม 2551)

“ประชาชนทั่วไปได้รับทราบแนวทางปฏิบัติที่เป็นเรื่อง ๆ เช่น การกู้ยืม กู้ได้รายละเอียดไร มีระยะเวลาการคืนเงินเมื่อใด ส่วนที่ยังไม่เข้าใจ เช่น การออมเงินเพื่อเพิ่มทุนให้กองทุนเติบโต ผลกำไรจากการดำเนินงานควรนำมาจัดสรรให้เป็นสวัสดิการภายในชุมชน เป็นต้น” (สัมภาษณ์ สุริยา ธิศาเวช 5 เมษายน 2551)

“เข้าใจเรื่องการกู้ยืมตามบทบาทหน้าที่ของตัวเอง เช่น ถึงเวลาขี้มก็ขี้ม ถึงเวลาคืนก็คืนทำตามกติกา เข้าใจจนหัวหมอ ไม่อยากทำตามวัตถุประสงค์ ถ้าคิดเป็นร้อยละ อาจจะได้ออม 5 ต้องการขี้มถึงเวลาส่งก็จะส่งเอง บางครั้งคนหัวหมอก็บิดพลิ้วไม่ยอมทำตามสัญญา ในส่วนของวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น รู้ว่ารัฐบาลนำเงินมาให้ประชาชนกู้ยืม โดยส่งเสริมให้ชุมชนบริหารจัดการชุมชนเอง” (สัมภาษณ์ สวัสดิ์ มณีภาค 7 เมษายน 2551)

“ชาวบ้านเข้าใจดีในส่วนของ การกู้เงิน ขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ได้ประชาสัมพันธ์และประชาชนได้ปฏิบัติคือการกู้เงิน ทราบได้ขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นได้จากการนำไปดำเนินการ/ปฏิบัติ” (สัมภาษณ์ ประมวล อุ๋นใจ 8 เมษายน 2551)

“ประชาชนส่วนมากเข้าใจนโยบายรัฐบาล คิดว่าไม่มีปัญหาต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุน”(สัมภาษณ์ บัวทอง แสงเขต 11 เมษายน 2551)

“รู้จักแนวทางและเข้าใจ รู้ว่าส่งเสริมให้ชุมชนมีเงินทุนหมุนเวียน ให้มีรายได้เพิ่ม ให้มีทุน แต่ในการปฏิบัติตามนโยบายนั้นไม่เข้าใจเท่าที่ควร”(สัมภาษณ์ อุดา นนทใส 14 เมษายน 2551)

“ไม่เข้าใจเท่าที่ควรเพราะนโยบายให้อำนาจเงินมาลงทุน แต่สมาชิกที่ยืมเงินไม่นำไปลงทุนสร้างอาชีพ สร้างงานใหม่ สมาชิกส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 95 นำไปใช้หมุนเวียนในชีวิตประจำวัน ยืมแล้วเมื่อครบกำหนดก็หาเงินมาคืนแล้วก็ยืมอีก ไม่มีการหมุนเวียนให้คนอื่นยืมต่อไป ในส่วนการเขียนโครงการเพื่อเสนอขอยืมเงินนั้นเข้าใจพอทำได้ ในส่วนความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของโครงการนั้น ประชาชนเข้าใจว่ารัฐบาลจัดสรรเงินให้ประชาชนยืมไปประกอบอาชีพ ลดรายจ่าย เพิ่มรายได้และสมาชิกก็ทำตามบทบาทคือยืมเงินแล้วก็นำมาคืนแต่ต้องได้ยืมเงินจำนวนเดิมออกไปอีก สำหรับการส่งคนเงินยืมในช่วงเริ่มต้น โครงการ ยังไม่แน่ใจว่าจะคืนเงินหรือไม่ต้องรอดูก่อนแต่ในปัจจุบันมีความเข้าใจดีแล้วว่ายืมเงินแล้วต้องนำเงินคืน รัฐบาลไม่ได้ให้เงินฟรี ๆ”(สัมภาษณ์ พูลสวัสดิ์ คินดี 16 เมษายน 2551)

“เข้าใจว่าเงินกองทุนหมู่บ้านให้ยืมแล้วนำเงินไปประกอบอาชีพและแก้ปัญหาในชีวิตประจำวัน สมาชิกทุกคนก็รักษาวินัยในการใช้เงินคืนแต่ก็มีปัญหาคือคืนเงินแล้วต้องได้ยืมอีกในจำนวนเท่าเดิมเนื่องจากเงินที่นำมาคืนยืมอีกทอดหนึ่งส่งเงินแล้วต้องยืมออกไปให้คนที่ให้ยืมมาคืน ในส่วนขั้นตอนและวิธีการดำเนินการนั้นเข้าใจในการยืมเงินและการใช้เงินคืน”(สัมภาษณ์ ถาวร ทองโบราณ 7 เมษายน 2551)

“เข้าใจว่าเป็นเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านแต่เมื่อยืมเงินแล้วไม่เอาไปใช้ตามวัตถุประสงค์คือการสร้างรายได้แก่ครอบครัว มีเงินช่วยเหลือเจือจุนครอบครัวและตอบแทนคณะกรรมการ ถ้ามีรายได้เกิดขึ้นก็นำมาให้เป็นสวัสดิการของชุมชน มีการเรียนรู้ของคณะกรรมการชาวบ้านมีประสบการณ์ในการบริหารเงิน”(สัมภาษณ์ สมบูรณ์ สุนิพันธ์ 18 เมษายน 2551)

“ทางรัฐบาลให้การสนับสนุนให้ประชาชนมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายกองทุนหมู่บ้านมาก โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการชี้แจงประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั้งทางส่วนราชการและสื่อมวลชนต่าง ๆ ประชาชนในชุมชนเมืองจะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากกว่า ในส่วนประชาชนในชนบทยังเข้าใจว่าเป็นเงินที่รัฐจัดสรรมาให้เปล่า ๆ”(สัมภาษณ์ อุดลย์ อ่อนทะเล 19 เมษายน 2551)

“การให้การสนับสนุนให้ประชาชนเข้าใจในเรื่องกองทุนหมู่บ้านนั้นมีมาก ทั้งการประชาสัมพันธ์ผ่านตัวแทนชุมชนและสื่อต่าง ๆ อย่างชัดเจนแต่ในความเข้าใจของประชาชน

ในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายนั้นเข้าใจว่า เป็นเพียงเงินได้เปล่าหรือให้มาเป็นทุนเท่านั้นยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์มากนัก”(สัมภาษณ์ คำจันทร์ บั๊กกลาง 19 เมษายน 2551)

“การประชาสัมพันธ์วัตถุประสงค์ของนโยบายกองทุนหมู่บ้านนั้น หน่วยงานรับผิดชอบ โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอมีการประชุมกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอเป็นประจำอยู่แล้วเกือบทุกเดือน ในส่วนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านก็มีการจัดการประชุมตัวแทนคณะกรรมการและได้ชี้แจงวัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่การนำไปชี้แจงแก่สมาชิกกองทุนของคณะกรรมการแต่ละหมู่บ้านอาจจะไม่ต่อเนื่องจึงทำให้สมาชิกเข้าใจไม่ชัดเจนในนโยบาย” (สัมภาษณ์ ไพบุลย์ เบ้าเงิน 17 พฤษภาคม 2551)

การสร้างความสำเร็จของนโยบายแก่ฝ่ายปฏิบัติมีความสำคัญเนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นจุดยืน ท่าที แนวทาง ทิศทางหรือเจตนารมณ์ของรัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้ผลเสียกับนโยบายต้องมีความเข้าใจตรงกัน จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและการได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัตินโยบาย การสนับสนุนให้ประชาชนความเข้าใจในวัตถุประสงค์และวิธีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการประชุมชี้แจงทำความเข้าใจแก่ประชาชนทั้งผ่านตัวแทนของชุมชนและชี้แจงแก่ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชนในขั้นตอนการเตรียมชุมชน และยังมีการประชาสัมพันธ์ผ่านทางส่วนราชการและสื่อมวลชนสาขาต่าง ๆ แต่ความเข้าใจของคณะกรรมการและประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านยังเข้าใจแต่เพียงว่า “เป็นเงินที่รัฐบาลนำมาให้ยืมเพื่อนำไปประกอบอาชีพ เพื่อลดรายจ่าย เพิ่มรายได้และแก้ไขปัญหาในชีวิตประจำวัน วิธีการดำเนินการคือเขียน โครงการขอยืมเงินเมื่อถึงเวลาก็นำเงินมาใช้หนี้” ซึ่งยังไม่เข้าใจลึกซึ้งถึงวัตถุประสงค์เป้าหมายและวิธีการที่แท้จริงของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ

“เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนและสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการเงินทุนของตัวเอง เสริมสร้างขบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้าน และชุมชนเมืองในการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชน กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศรวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในอนาคต

เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและสังคมเมือง”

ในประเด็นของความเข้าใจชัดเจนก่อนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสรุปได้ว่า “ประชาชนเข้าใจนโยบายเพียงบางส่วนสามารถจัดตั้งกองทุนและกู้ยืมเงินได้เท่านั้น ไม่มีความเข้าใจและชัดเจนก่อนนโยบายทั้งหมด”

## 2) การกีดกันและบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร

ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในระยะที่ 1 (ปี 2544) คือระยะการจัดตั้งกองทุนนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับความนิยมาจากประชาชนอย่างสูง มีศักยภาพในการบริหารจัดการประเทศ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นกระแสที่ทำให้ประชาชนมีความหวัง ทุกภาคส่วนมีการกล่าวขวัญถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ออกมาสื่อถึงประชาชนในระดับรากหญ้ามีความเที่ยงตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับการกระตุ้นจากหน่วยงานให้ทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถเพื่อสนองตอบนโยบายรัฐบาลในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติให้ทันตามห้วงเวลาที่รัฐบาลกำหนด ความเข้มข้นของการเสนอของมูลข่าวสารผ่านสื่อของรัฐ ผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนได้รับเป็นข้อมูลที่เที่ยงตรง ชัดเจน ไม่มีการบิดเบือนและปิดบังข้อมูลข่าวสารสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ มีข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย ดังนี้

“ได้รับฟังข้อมูลข่าวสารจากโทรทัศน์ วิทยุและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่นพัฒนากร ครู กศน. และข้าราชการจากอำเภอ โดยเฉพาะพัฒนากร พัฒนาการอำเภอได้เชิญผู้นำชุมชนไปร่วมประชุมและรับฟังคำชี้แจงขั้นตอนในการปฏิบัติ เป็นข้อมูลที่เที่ยงตรง ไม่ปิดบังบิดเบือน วิธีการเจ้าหน้าที่จะมอบหมายให้ชุมชนออกไปจัดการประชุมเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการดำเนินการเอง เจ้าหน้าที่จะแนะนำในส่วนขั้นตอนการปฏิบัติซึ่งก็ชัดเจนก็สามารถปฏิบัติได้”(สัมภาษณ์ สมชัย โลหะพรหม 20 เมษายน 2551)

“เจ้าหน้าที่ทางอำเภอได้เข้ามาเตรียมชุมชนและแจ้งข้อมูลข่าวสารว่าหมู่บ้านจะได้รับการจัดสรรเงินทุน 1 ล้านบาทจากรัฐบาล และได้เชิญผู้นำชุมชนไปประชุมที่อำเภอได้แจ้งแนวทางในการดำเนินการจัดตั้งกองทุนแต่ก็มีความยุ่งยากพอสมควรเนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจไม่แน่ใจและไม่เคยได้ปฏิบัติ แต่ก็มีการประชุมงานอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนได้แนะนำให้เข้าใจสามารถนำไปปฏิบัติได้ มีแบบฟอร์มในการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ชัดเจนไม่มีการปิดบังและบิดเบือนข้อมูล”(สัมภาษณ์ พุฒิสวัสดิ์ คีนดี 16 เมษายน 2551)



“เจ้าหน้าที่ให้ข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรง ไม่มีการเบี่ยงเบนหรือปิดบังข้อมูลมีแต่  
อำนวยความสะดวกช่วยเหลือให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เจ้าหน้าที่บอกกล่าวเสมอว่ากลัวไม่เข้าใจและ  
จัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ไม่ทันตามที่รัฐบาลกำหนด”(สัมภาษณ์ บัณฑูล แสงเขตต์ 11 เมษายน 2551)

ในการรับข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่เป็นสมาชิกและกรรมการกองทุน  
หมู่บ้านนั้น กลุ่มเป้าหมายให้ข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าผู้นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติมีความ  
ตั้งใจและพยายามที่จะกระจายข้อมูลข่าวสารออกไปสู่ชุมชน เป็นข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรง ชัดเจน  
สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ตามแนวทางที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติกำหนดไม่มี  
การกีดกันและปิดบังข้อมูลกับประชาชน โดยเฉพาะการดำเนินงานระยะที่ 1 การจัดตั้งกองทุน  
หมู่บ้านแม้จะมีความสับสนไม่เข้าใจขั้นตอนการปฏิบัติอยู่บ้างก็เป็นเพียงความไม่คุ้นเคย ไม่เข้าใจ  
และไม่แน่ใจของประชาชนบางส่วนเท่านั้น แต่การดำเนินการก็ดำเนินไปอย่างราบรื่นสามารถจัดตั้ง  
กองทุนหมู่บ้านได้ตามกำหนดเวลา

ระยะที่ 2 การพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง (ปี  
2544 - 2545) ในการดำเนินงานระยะที่ 2 นี้ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานที่เข้ามา  
ดำเนินการในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ เช่น สถาบันการศึกษาที่ได้รับมอบหมายให้  
รับผิดชอบในเขตพื้นที่ซึ่งจังหวัดอุบลราชธานีแบ่งพื้นที่ออกเป็นสองส่วนโดยใช้แม่น้ำมูลเป็นเส้น  
แบ่งมีสถาบันการศึกษาที่รับผิดชอบสองสถาบันคือมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีรับผิดชอบเขต  
อุบลเหนือ (อำเภอที่อยู่ทิศเหนือแม่น้ำมูล) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีรับผิดชอบเขตอุบลใต้ (อำเภอ  
ที่อยู่ทิศใต้แม่น้ำมูล) ในส่วนของอำเภอศรีเมืองใหม่อยู่ในความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยราชภัฏ  
อุบลราชธานี แนวทางการดำเนินงานการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติมอบหมายให้  
สถาบันการศึกษารับสมัครนักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตเพื่อศึกษาและทำงานวิจัยใน  
กองทุนหมู่บ้านให้ไปประจำอยู่ในพื้นที่ตำบลละ 2 คนเป็นระยะเวลา 1 ปี เพื่อให้ความช่วยเหลือ  
คณะกรรมการกองทุนในการจัดทำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งจัดเก็บข้อมูลของกองทุนหมู่บ้าน  
เพื่อการวิจัยของสถาบัน มีอาจารย์จากมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานีเป็นผู้รับผิดชอบติดตามและ  
นิเทศเป็นระยะ

สำนักงานพัฒนาชุมชนในฐานะเลขานุการคณะกรรมการติดตามและ  
สนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอมีหน้าที่ประสานการปฏิบัติ  
ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ และรับผิดชอบในการพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการ โดยการสร้าง  
เครือข่ายการบริหารจัดการความรู้ด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการบริหารจัดการ การบัญชี การให้คำแนะนำ  
เรื่องอื่น ๆ ที่ไม่มีหน่วยงานใครรับผิดชอบ ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนได้รับมอบหมายให้ช่วยเหลือ  
กองทุนในการพัฒนาศักยภาพการจัดทำบัญชี สถาบันการเงินเป็นผู้ดูแลเรื่องการเบิกจ่ายเงิน ในส่วน

ของอำเภอศรีเมืองใหม่มีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นสถาบันการเงินที่  
รับผิดชอบ

หน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบก็มีแนวทางในการดำเนินงานของตนเองตามแต่  
จะได้รับแนวทางมาจากหน่วยงานต้นสังกัดในระดับบน เช่น การจัดทำบัญชีของกองทุนหมู่บ้านจะ  
ได้รับการแนะนำในการจัดทำบัญชีจาก 3 หน่วยงานเป็นหลักคือ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ศูนย์  
การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอและธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การจัดทำบัญชีและข้อมูลข่าว  
สารที่ได้รับจึงแตกต่างกันไปจึงทำให้เกิดความสับสนขึ้นในการดำเนินการของกองทุน ดังข้อมูลที่  
ได้จากการสัมภาษณ์

“การจัดทำบัญชีของกองทุนในช่วงแรก ๆ มีปัญหาเพราะแต่ละหน่วยงานมี  
การพัฒนาแบบการจัดทำบัญชีกองทุนหมู่บ้านเป็นรูปแบบของแต่ละหน่วยงานไม่มีการประสาน  
การปฏิบัติในระดับบน ธกส. ก็มีรูปแบบหนึ่ง ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนก็มีรูปแบบหนึ่ง พัฒนา  
ชุมชนก็มีอีกรูปแบบหนึ่ง และศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนมีการพัฒนาถึงกับมีการเขียน โปรแกรม  
สำเร็จรูปการจัดทำบัญชีกองทุนหมู่บ้าน แต่จำกัดด้วยขีดความสามารถของกองทุนจึงไม่สามารถ  
นำมาใช้ได้”(สัมภาษณ์ สุรียา ธิศาวะช 5 เมษายน 2551)

“เริ่มแรกมีความสับสนในการจัดทำบัญชีเพราะมีหลายหน่วยงานมาให้  
คำแนะนำ คณะกรรมการก็ไม่มีความรู้เรื่องบัญชี แต่ละหน่วยงานก็พยายามที่จะสร้างผลงานให้กับ  
หน่วยงานของตนเอง มีวิธีการสอนและจัดทำบัญชีที่แตกต่างกัน คณะกรรมการก็เลยสับสนในการ  
จัดทำบัญชีมาก”(สัมภาษณ์ สวัสดิ์ มณีภาค 7 เมษายน 2551)

“การให้ข้อมูลข่าวสารในการจัดทำบัญชีกองทุนหมู่บ้านในส่วนของพัฒนา  
ชุมชนได้ยึดถือแนวทางที่สำนักงานกองทุนเป็นผู้กำหนดและสั่งการผ่านทางคณะกรรมการ  
สนับสนุนในแต่ละระดับจนถึงระดับอำเภอซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติโดยการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยน  
เรียนรู้ให้กับคณะกรรมการกองทุนมีการจัดตั้งเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับตำบล ระดับอำเภอทำ  
การแนะนำการจัดทำบัญชีให้แก่คณะกรรมการเครือข่ายเพื่อไปเผยแพร่แก่กรรมการกองทุนหมู่บ้าน  
ในส่วนของหน่วยงานอื่น ๆ ก็ได้รับงบประมาณในการพัฒนาศักยภาพกองทุนหมู่บ้านเหมือนกัน  
เช่น ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน สถาบันการเงิน เป็นต้น ในการปฏิบัติในพื้นที่ที่มีการประสานการ  
ปฏิบัติกันบ้างแต่ก็ไม่มีการบูรณาการงบประมาณจึงทำให้มีการซ้ำซ้อนและเกิดความสับสนแก่  
สมาชิกและกรรมการกองทุนหมู่บ้านบ้าง ในส่วนของคณะกรรมการระดับอำเภอก็ได้มีการ  
จัดการประชุมเพื่อปรับแนวทางและวิธีการคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแม้จะมีความสับสนใน  
การจัดทำบัญชีอยู่บ้างแต่ก็เป็นเพียงความแตกต่างในรายละเอียดและขั้นตอนเพียงเล็กน้อย เมื่อปรับ  
บัญชีให้เหมือนกันทุกหน่วยงานเป็นสากลและมีการจัดทำงบดุลบัญชีทุกปี ก็ถือว่าข้อมูลข่าวสารที่

สมาชิกกองทุน คณะกรรมการกองทุนได้รับเป็นข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรงไม่มีการบิดเบือนแต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทวิสุข 21 เมษายน 2551)

จากการสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสารจะเห็นว่าข้อมูลข่าวสารซึ่งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนนั้น สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้จัดทำเอกสารแจกจ่ายลงถึงกองทุนหมู่บ้านที่ส่งลงไปสู่ประชาชน สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านนั้น ทุกฝ่ายมีความพยายามที่จะสื่อข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริง มีความเที่ยงตรง ไม่มีการกีดกันและบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร อาจจะมีอยู่บ้างที่ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนในการรับข้อมูลข่าวสารแต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อย ส่วนใหญ่สามารถรับข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรงสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3) แรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมือง

ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัตินั้นดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่ารัฐบาลขณะนั้นได้รับความนิยมนจากประชาชนมากเป็นประวัติการณ์และเสียงสนับสนุนรัฐบาลมีความเข้มแข็งมั่นคง รัฐบาลจึงเป็นความหวังของประชาชน เป็นเหตุให้ไม่มีแรงเสียดทานทางการเมืองเกี่ยวกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติตลอดช่วงเวลาจาก พ.ศ. 2544 – 2549 แรงเสียดทานที่อาจเกิดขึ้นจากนักการเมืองหรือกลุ่มที่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลใน พ.ศ. 2549 ก็ไม่ปรากฏแรงเสียดทานดังกล่าว พิจารณาได้จากข้อมูลการสัมภาษณ์ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนก็จะให้ข้อมูลในลักษณะเดียวกัน ดังนี้

“ปรากฏการณ์กองทุนหมู่บ้านที่ประชาชนตอบรับทำให้ हमองได้ว่า ประชาธิปไตยกินได้ ประชาชนมีส่วนร่วมรับสิ่งมีคุณค่าในสังคมบ้าง ประชาธิปไตยที่เป็นรูปธรรม เข้าถึงรากหญ้า ความนิยม ความเข้มแข็งและมีศักยภาพของรัฐบาลทำให้ไม่มีกลุ่มการเมืองในคัดค้านหรือสร้างแรงเสียดทานใด ๆ ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่และพื้นที่อื่น ๆ”(สัมภาษณ์ ประมวล อุ๋นใจ 8 เมษายน 2551)

“ไม่ปรากฏว่ามีแรงเสียดทานทางนโยบายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมือง เช่น สมาชิกสภา อบจ. สมาชิกสภา อบต. นายก อบต. เพราะทำได้จริง ถึงมือประชาชนจริง”(สัมภาษณ์อรุณพ อุ๋นออก 22 เมษายน 2551)

“การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในอำเภอศรีเมืองใหม่ ไม่มีแรงเสียดทานหรือคัดค้านจากฝ่ายใดเลยไม่ว่าอำเภอศรีเมืองใหม่หรืออำเภอใกล้เคียงก็ตามและไม่มีแรงเสียดทานหรือคัดค้านต่อคณะกรรมการหมู่บ้านแต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ ถาวร ทองโบราณ 7 เมษายน 2551)

“การนำนโยบาย กทบ. ไปปฏิบัตินั้น ส่วนใหญ่ให้การสนับสนุนแต่จะมีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเพียงส่วนน้อยเมื่อเทียบกับส่วนรวม การเคลื่อนไหวทางการเมืองก็เห็นว่าเป็นนโยบายหาเสียง แต่ภาพรวมในส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชน เป็นแหล่งทุนชุมชน เพื่อชุมชน มองว่าเป็นผลดีมากกว่าผลเสีย จึงไม่มีแรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมือง” (สัมภาษณ์ คำจันทร์ บั๊กกลาง 19 เมษายน 2551)

จากการที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์และได้ปฏิบัติงานและประสานการปฏิบัติในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติและมีส่วนได้กำกับดูแลกองทุนหมู่บ้านเห็นว่าชุมชนมีความนิยมชมชอบและเห็นด้วยกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไม่มีคนคัดค้าน รวมทั้งรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตเลือกตั้งอำเภอศรีเมืองใหม่ในอดีตก็สังกัดพรรคไทยรักไทยก่อนที่จะย้ายมาสังกัดพรรคพลังประชาชน จึงสรุปได้ว่าไม่มีแรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมืองต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่

#### 4) การสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำ

ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายประการด้วยกัน เช่น ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมืองซึ่งมีตัวแปรทางการเมืองที่มีประเด็นน่าจะพิจารณาคือการเจรจาระหว่างรัฐกับเอกชนและการสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำ สื่อมวลชนและผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้ง ผู้วิจัยได้ศึกษาปัจจัยที่เกิดขึ้นจากตัวแปรทางการเมืองในประเด็นการสนับสนุนของกลุ่มชนชั้นนำซึ่งเป็นผู้มีบารมีอยู่ในพื้นที่โดยจะแบ่งออกเป็น ข้าราชการในพื้นที่ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำกลุ่มอาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลทุกหัวข้อยกเว้นนักการเมืองท้องถิ่นจะนำไปวิเคราะห์ในส่วนของผลกระทบที่จะกล่าวถึงการปรับเปลี่ยนบทบาททำทีของนักการเมืองท้องถิ่น ในส่วนของชนชั้นนำนอกนั้นก็มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

##### (1) ข้าราชการในพื้นที่

“ข้าราชการ ในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการครูที่อยู่ติดพื้นที่ในตำบลหมู่บ้านซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นคนมีภูมิลำเนาอยู่ในอำเภอศรีเมืองใหม่จะมีบางส่วนที่เป็นคนที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกพื้นที่ ข้าราชการอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นกลุ่มใหญ่รองลงมาจากครูคือข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นคนในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่มีความกลมกลืนและใกล้ชิดกับหมู่บ้านและชุมชนประชาชนในหมู่บ้านและชุมชนมีความพึงพอใจต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ข้าราชการในพื้นที่ก็มีความพึงพอใจให้การสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน เช่น การให้คำแนะนำเมื่อเกิดปัญหาขึ้น ในด้านการจัดทำบัญชีหรือการบริการจัดการหรือการให้

คำแนะนำปรึกษาบางแห่งก็ตั้งข้าราชการในพื้นที่เป็นที่ปรึกษากองทุน”(สัมภาษณ์ สุทธิชัย จรูญเนตร 1 เมษายน 2551)

“การออกไปให้สนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในการจัดทำแบบ กทบ.1 ในการเตรียมความพร้อมชุมชนข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่จะให้การสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน บางแห่งก็วางตัวเป็นกลางคือไม่มีการขัดขวางหรือขัดแย้งในการดำเนินงานบางแห่งก็ให้การสนับสนุน โดยการเข้ามาเป็นสมาชิกร่วมเวทีประชาคมและรับเป็นคณะที่ปรึกษา ในภาพรวมแล้วข้าราชการในพื้นที่ทุกหน่วยงานให้การสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่”(สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทร์สุข 21 เมษายน 2551)

“ในตอนเริ่มดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นครู ซึ่งในหมู่บ้านมีอยู่ 3 คน วางตัวเป็นกลางไม่แสดงการขัดแย้งหรือสนับสนุนเพราะยังไม่เข้าใจว่ากองทุนหมู่บ้านคืออะไร แต่มาในปัจจุบันมีบางคนเข้ามาเป็นสมาชิกบางคนก็ให้ความสนใจไต่ถามว่าเป็นอย่างไรบ้าง ข้าราชการส่วนอื่นคือส่วนท้องถิ่นก็ให้การสนับสนุนและเข้ามาเป็นสมาชิก”(สัมภาษณ์ พูลสวัสดิ์ คีนดี 16 เมษายน 2551)

“เป็นนโยบายที่ดีมีประโยชน์ประสบความสำเร็จบุคลากรทุกฝ่ายเห็นดีด้วย ช่วยหนุนเสริมข้าราชการในพื้นที่ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีทุกหน่วยงาน”(สัมภาษณ์ อรรถพร อุ่นอก 22 เมษายน 2551)

“ข้าราชการในพื้นที่ทุกภาคส่วนให้การช่วยเหลือแนะนำแก่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ช่วยเหลือเอาใจช่วยให้การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านบรรลุวัตถุประสงค์แก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนได้จริง จึงได้รับความร่วมมือและให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี”(สัมภาษณ์ วรจักร ศรีพรหมณ์ 2 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่แล้วให้ความเห็นว่าข้าราชการในพื้นที่ให้การสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ไปปฏิบัติเป็นอย่างดีด้วยการเข้าร่วมกิจกรรมในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่เริ่มแรก คือ การจัดเวทีประชาคมเตรียมชุมชน รับเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการกองทุน ร่วมเป็นสมาชิก รับเป็นผู้ตรวจบัญชี แต่ก็มีบางคนที่ยังไม่รู้แนวทางปฏิบัติก็อยู่ห่าง ๆ ไม่ขัดขวางแต่ก็ไม่รู้จะให้การสนับสนุนอย่างไร โดยสรุปแล้วถือได้ว่าข้าราชการในอำเภอศรีเมืองใหม่ให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยดี

## (2) ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้าน

การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัตินั้น ในขั้นการดำเนินการจัดตั้งกองทุนผู้ที่ทางหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเชิญเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจและรับนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่หมู่บ้านตำบลเป็นคณะแรกคือผู้นำชุมชน หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน เพื่อให้กลับไปจัดการประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมชุมชนซึ่งมีเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเป็นที่เล็งในการดำเนินการ ข้อมูลในการสัมภาษณ์ บ่งบอกถึงการสนับสนุนของผู้นำชุมชนและปราชญ์ชาวบ้านไว้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ผู้ใหญ่บ้าน กำนันและผู้อาวุโสที่มีความรู้ความสามารถที่ได้รับการเคารพนับถือของคนในหมู่บ้านหรือเรียกว่าปราชญ์ชาวบ้าน มีความตื่นตัวและอยากจะทำเงินเข้ามาในหมู่บ้าน เห็นด้วยและสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้าน จึงมีความกระตือรือร้นที่จะให้ความร่วมมือกันดำเนินการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ศึกษาวิธีการรวมทั้งแนวทางต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่บ้าน กำนันที่มีเพื่อนอยู่ต่างหมู่บ้านต่างพื้นที่ต่างก็ประสานงานสอบถาม ปรีกษาหารือซึ่งกันและกันเพื่อทำความเข้าใจกับแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน แต่ในระยะเบียดกองทุนหมู่บ้านผู้ที่จะเป็นประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านนั้น จะดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ก็ได้ บางแห่งปราชญ์ชาวบ้านก็ได้รับการคัดเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านก็ได้รับการคัดเลือกเป็นประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหลายแห่ง โดยสรุปแล้วผู้นำชุมชนซึ่งหมายถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้ที่มีความรู้และได้รับการยอมรับนับถือจากชาวบ้านให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี”(สัมภาษณ์ เนตร แสงแก้ว 17 เมษายน 2551)

“ผู้นำชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่มีความสนใจและให้ความร่วมมือในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติเป็นอย่างดี เช่น การจัดให้มีเวทีประชาคม การเชิญชวนประชาชนเข้าร่วมการประชุม การเป็นผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในส่วนของปราชญ์ชาวบ้านก็ให้การสนับสนุนการจัดตั้งกองทุน บางแห่งก็ได้รับการคัดเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมการกองทุนและกรรมการกองทุน ทุกคนเห็นด้วยและชื่นชมกับนโยบายกองทุนหมู่บ้าน จึงได้รับการสนับสนุนจากผู้นำ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี”(สัมภาษณ์ วิทยา จันทวีศิริรัตน์ 1 พฤษภาคม 2551)

“ได้ออกพื้นที่เพื่อเป็นที่เล็งให้คำแนะนำ ชี้แจงทำความเข้าใจในการจัดทำเอกสารแก่ประชาชนเพื่อสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ร่วมสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน ได้รับความร่วมมือจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชนและปราชญ์ชาวบ้านเป็นอย่างดี

คนพึงพอใจนโยบายกองทุนหมู่บ้านและให้การสนับสนุนเป็นอย่างดี”(สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทวิ  
สุข 21 เมษายน 2551)

ประเด็นการสนับสนุนของผู้นำชุมชนและปราชญ์ชาวบ้านนั้น จากข้อมูล  
ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ต่างก็ให้ข้อมูลไปในทางเดียวกัน คือ กองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายที่  
ประชาชนในพื้นที่เห็นด้วย ตอรับเป็นอย่างดี ผู้นำชุมชนมีความกระตือรือร้นที่จะดำเนินงานตาม  
ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามที่เจ้าหน้าที่แนะนำและให้การสนับสนุนการนำนโยบาย  
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นอย่างดี

### (3) ผู้นำกลุ่มอาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ

ผู้นำกลุ่มอาชีพในหมู่บ้านส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกลุ่มอาชีพเล็ก ๆ ที่รวมตัว  
กันเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน เช่น กลุ่มอาชีพทอผ้า กลุ่มอาชีพทำขนม กลุ่มอาชีพทำผ้าห่ม  
กลุ่มอาชีพเกษตรกรทำนา กลุ่มอาชีพเพาะเห็ด เป็นต้น ซึ่งกลุ่มอาชีพเหล่านี้เป็นกลุ่มอาชีพเล็ก ๆ  
กระจายอยู่ทั่วไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ในส่วนของผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในที่นี้จะหมายถึงผู้นำคุ้ม  
บ้าน ผู้นำกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและผู้นำตามที่หน่วยงานราชการหลายหน่วยงานจัดตั้งขึ้น  
เช่น หมอคืน ผู้นำอาสาพัฒนาชุมชน ประธานอาสาสมัครสาธารณสุข เป็นต้น

ผู้นำกลุ่ม/องค์กรต่าง ๆ อีกฐานะหนึ่ง คือ ประชาชนในหมู่บ้านมี  
ผลประโยชน์ทางตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ สมาชิกกลุ่มเหล่านี้จะมีโอกาสได้ยืมเงิน  
และสามารถนำเงินที่ยืมได้ไปขยายผลในการประกอบอาชีพ ผู้นำกลุ่มองค์กรเหล่านี้จึงเข้ามามีส่วน  
ร่วมในการจัดทำเวทีประชาคม เข้าร่วมประชุมและส่วนใหญ่แล้วจะได้รับการคัดเลือกให้เป็น  
กรรมการกองทุนหมู่บ้าน มองอีกนัยหนึ่งกลุ่มคนเหล่านี้คือประชาชนที่มีหัวก้าวหน้า นโยบาย  
กองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนจึงเป็นโอกาสของกลุ่มอาชีพ  
และผู้นำองค์กรต่าง ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมและได้ประโยชน์จากนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีข้อมูล  
จากการสัมภาษณ์ ดังต่อไปนี้

“ผู้นำกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ส่วนใหญ่แล้วจะมีสมาชิกกลุ่มอาชีพเป็นลูกทีมอยู่  
แล้ว รวมถึงผู้นำองค์กรต่าง ๆ ก็จะมีสมาชิกของตนเองอยู่ นโยบายกองทุนหมู่บ้านได้รับการ  
สนับสนุนเป็นอย่างดีจากผู้นำกลุ่มอาชีพและผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ได้นำสมาชิกเข้ามาร่วมเป็น  
สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน นำสมาชิกกลุ่มเข้าร่วมประชุม ร่วมกิจกรรมของกองทุนหมู่บ้าน ผู้นำกลุ่ม  
อาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะได้รับการเลือกเข้าเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุน  
หมู่บ้าน จะว่าไปแล้วผู้นำกลุ่มอาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรเหล่านี้คือผู้ที่สนับสนุนหลักในพื้นที่ในการนำ  
นโยบายไปปฏิบัติ”(สัมภาษณ์ หนูสิน ลิทธิโส 2 พฤษภาคม 2551)

“ผู้นำกลุ่มอาชีพสตรีในหมู่บ้านเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงในการจัดตั้งกองทุน โดยการช่วยเหลือคณะกรรมการหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ในการจัดทำเอกสารต่าง ๆ อาสาสมัครสาธารณสุขก็เข้ามามีส่วนร่วมในการประชุม ส่วนใหญ่แล้วผู้ที่ได้รับการเลือกให้เป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนจะเป็นผู้นำกลุ่มอาชีพ ผู้นำกลุ่มองค์กร ในชุมชน โดยสรุปก็คือ ผู้นำกลุ่มอาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ ให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่เป็นอย่างดี” (สัมภาษณ์ วรวิทย์ อินทนาม 4 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์สามารถที่จะกล่าวได้ว่า กลุ่มอาชีพ/กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติและให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เป็นอย่างดี โดยการให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมการประชุม การจัดเวทีประชาคม เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและยังมีบทบาทในการเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่นำเงินยืมไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

ประเด็นการสนับสนุนของกลุ่มชนชั้นนำ ผู้วิจัยได้แบ่งชนชั้นนำในพื้นที่ออกเป็น ข้าราชการในพื้นที่ ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำกลุ่มอาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ จากข้อมูลการนำเสนอข้างต้นสรุปได้ว่า ชนชั้นนำทุกประเภทให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี

#### 4) การสนับสนุนของสื่อมวลชน

ผู้วิจัยได้แบ่งประเด็นย่อยของการให้การสนับสนุนของสื่อมวลชนออกเป็นการให้ความสำคัญและให้ความสนใจ บทบาทในการประชาสัมพันธ์ การนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง การส่งเสริมและสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

##### (1) การให้ความสำคัญและความสนใจ

“สื่อมวลชนอยู่ในท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วก็จะไม่ค่อยมีสื่อมวลชน จะมีบ้างก็เป็นสถานีวิทยุชุมชน ก็มีได้ให้ความสนใจเสนอข่าวสารเรื่องกองทุนหมู่บ้านเท่าใดนัก มีการนำเสนอก็จะเป็นข่าวที่สำคัญจริง ๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องส่งข่าวให้เองจึงจะได้รับการประชาสัมพันธ์” (สัมภาษณ์สมบูรณ์ สุนิพันธ์ 18 เมษายน 2551)

“สื่อมวลชนในระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ไม่ค่อยจะให้ความสำคัญและความสนใจการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติเท่าที่ควร จะให้ความสนใจต่อข้อมูลข่าวสารที่น่าสนใจมากกว่าแต่ก็มีกรณีการกระทำผิดระเบียบหรือการยกยอกเงินกองทุนหมู่บ้าน สื่อมวลชนจะเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเร็วมาก แต่ในกรณีปกติธรรมดาในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ



สื่อมวลชนยังให้ความสำคัญและความสนใจน้อยมาก”(สัมภาษณ์ วิทยา จันทวีศิริรัตน์ 1 พฤษภาคม 2551)

“สื่อมวลชนไม่ค่อยให้ความสำคัญก่อนนโยบายกองทุนหมู่บ้านไม่ค่อยให้ความสนใจจะมีให้ความสนใจบ้างก็ในระยะต้น ๆ เท่านั้น ยิ่งในช่วงระยะหลัง ๆ สื่อมวลชนไม่ได้พูดถึงกองทุนหมู่บ้านเลย อยากให้สื่อมวลชนให้ความสำคัญและให้ความสนใจมากกว่านี้” (สัมภาษณ์ วรจักร ศรีพรหม 2 พฤษภาคม 2551)

“สื่อมวลชนมีความสนใจในระยะแรก ๆ ของการดำเนินงานกองทุน แต่ในปัจจุบันสื่อมวลชนไม่ให้ความสำคัญและไม่ให้ความสนใจในการเสนอข่าวแล้ว” (สัมภาษณ์ อุดุ้ย อ่อนทะเล 19 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์และจากความเป็นจริงในสังคมทั่วไป สื่อมวลชนจะเสนอเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่น่าสนใจและมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างปัจจุบันทันด่วน เช่น กรณีมีการปล้นฆ่า ช่มชู้ หรือเหตุการณ์ที่ไม่ปกติเกิดขึ้น แต่นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่รัฐบาลนำมาปฏิบัติเป็นปกติธรรมดา สื่อก็เลยไม่ให้ความสำคัญและสนใจเท่าที่ควร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์บ่งบอกถึงการที่สื่อมวลชนไม่ให้ความสนใจและความสำคัญต่อ การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

## (2) บทบาทในการประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์นโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัตินั้นส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ต้องส่งข่าวให้สื่อมวลชนเพื่อประกาศประชาสัมพันธ์ในการดำเนินการหรือรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติว่าจะดำเนินการอะไร เมื่อไหร่ อย่างไร สื่อมวลชนก็จะมีบทบาทในการนำเสนอข่าวที่เจ้าหน้าที่ของรัฐส่งไปให้ ถ้าจะมีการจัดกิจกรรมที่สำคัญ เช่น การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการตัวแทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในระดับจังหวัด สื่อมวลชนก็จะไปทำข่าว ถ้ามีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ระดับผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี มาเป็นประธานในพิธีเปิดการประชุมสัมมนาสื่อมวลชนก็จะให้ความสนใจแต่ในการปฏิบัติหน้าที่ในระดับพื้นที่ถ้าจะให้มีการประชาสัมพันธ์เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องส่งข่าวสารให้สื่อมวลชน เช่น สถานีวิทยุชุมชนหรือสถานีวิทยุของกรมประชาสัมพันธ์ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนในรายการข่าวท้องถิ่นจึงจะได้รับ การประชาสัมพันธ์

“บทบาทของสื่อในการนำเสนอหรือประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ แนวนโยบายและแนวทางปฏิบัติของกองทุนหมู่บ้านมีน้อยมากและสื่อมวลชนในระดับท้องถิ่นก็ไม่ค่อยมี” (สัมภาษณ์ อรรถพร อุ๋นออก 21 เมษายน 2551)

“บทบาทของสื่อมวลชนในการสนับสนุนส่งเสริมและประชาสัมพันธ์แก่ประชาชนให้เข้าใจถึงนโยบายกองทุนหมู่บ้านไม่ค่อยมีและถือว่าเป็นจุดอ่อนในการดำเนินงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านก็ไม่ค่อยได้ให้ความสนใจในการประสานกับสื่อมวลชนเท่าที่ควร จึงทำให้สื่อมวลชนมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติน้อยมาก” (สัมภาษณ์ สุริยา ธิศาเวช 5 เมษายน 2551)

“ข่าวสารด้านกองทุนหมู่บ้านเป็นข่าวที่สังคมไม่ค่อยนิยม การประชาสัมพันธ์จึงไม่เกิดแนวคิดแรงกระตุ้นให้เกิดความสนใจเพราะข่าวข่าวไม่ออก โดยสรุปก็คือบทบาทในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนเกี่ยวกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติไม่มีส่วนช่วยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการประชาสัมพันธ์น้อยมาก” (สัมภาษณ์ ทวี โลหะกุล 2 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างจะเห็นได้ว่าบทบาทในการประชาสัมพันธ์เพื่อสนับสนุนหรือส่งเสริมในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติของสื่อมวลชนนั้นมีน้อยมาก อาจเป็นเพราะสื่อมวลชนในระดับท้องถิ่นมีน้อยหรือข่าวสารด้านกองทุนหมู่บ้านไม่ชวนสนใจ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ได้ประสานงานหรือส่งข้อมูลข่าวสารให้กับสื่อมวลชน กลุ่มตัวอย่างทุกคนมองว่าบทบาทของสื่อมวลชนในการสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติยังมีน้อยมาก

### (3) การนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง

“การเสนอข่าวหรือติดตามข่าวของสื่อมวลชนในการนำเสนอในรูปแบบของหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นแทบจะไม่มีเลยไม่มีการต่อเนื่องของข่าว จะมีบ้างในช่วงการเริ่มนโยบายใหม่ ๆ ที่รัฐบาลขณะนั้นมีความนิยมจากประชาชนมากแต่ช่วงหลัง ๆ มาไม่มีการเสนอข่าวเลย ในส่วนของสถานีวิทยุในท้องถิ่นก็จะประชาสัมพันธ์ต่อเมื่อมีผู้ส่งข่าวมาให้ประชาสัมพันธ์ในทางสื่ออื่น ๆ ก็ไม่มีการเสนอข่าวหรือมีการเสนอข่าวกันนาน ๆ ครั้งจะมีครั้งหนึ่ง” (สัมภาษณ์ วรวิทย์ อินทนาม 4 พฤษภาคม 2551)

“นักข่าว นักหนังสือพิมพ์ นักจัดรายการวิทยุในท้องถิ่นมีน้อยมาก ผู้สื่อข่าวก็จะเกาะติดสถานการณ์ต่าง ๆ ที่น่าสนใจ การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติหรือการเสนอข่าวในแง่มุมต่าง ๆ ในช่วงปี 2544 คือ ช่วงเริ่มก่อตั้งกองทุนใหม่ ๆ นั้นมีการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลอย่างเข้มข้นทำให้สื่อในระดับจังหวัดและท้องถิ่นให้ความสำคัญไปด้วย แต่ในช่วงหลัง ๆ มาจนถึงปัจจุบันนี้ไม่ค่อยจะมีการเสนอข่าวเรื่องกองทุนหมู่บ้านโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นแล้วแทบไม่มีเลยไม่มีความต่อเนื่องในการกระตุ้นด้วยการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร” (สัมภาษณ์ อุดลย์ อ่อนทะเล 19 เมษายน 2551)

“ไม่ค่อยได้ยื่นข่าวสารเรื่องกองทุนหมู่บ้าน จะทราบข่าวจากเจ้าหน้าที่ เป็นส่วนใหญ่ สื่อมวลชนในท้องถิ่น เช่น วิทยุชุมชนก็ไม่ค่อยได้เสนอข่าวเรื่องกองทุนหมู่บ้าน” (สัมภาษณ์ พูลสวัสดิ์ คีนดี 16 เมษายน 2551)

จากการที่ได้ปฏิบัติงานในพื้นที่การเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนในเรื่องเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านนั้นส่วนใหญ่แล้วจะเป็นหน่วยงานส่งข้อมูลข่าวไปให้ประชาสัมพันธ์ในรายการวิทยุของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยที่มีรายการเสนอข่าวท้องถิ่นหรือวิทยุชุมชน สื่อมวลชนทางด้านวิทยุก็ประกาศข่าวให้ตามกิจกรรมที่ส่วนราชการส่งไป การเสนอข้อมูลข่าวสารซึ่งบางครั้งบางคราวที่หน่วยงานขอให้มีการประชาสัมพันธ์เท่านั้น ในส่วนข้อมูลในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างก็ให้ข้อมูลไปในทางเดียวกัน คือ มีการเสนอข้อมูลข่าวสารมากในระยะเริ่มแรกที่ดำเนินนโยบายกองทุนหมู่บ้านแต่ในช่วงระยะหลัง ๆ มามีการเสนอข้อมูลข่าวสารน้อยมากและไม่ต่อเนื่องในการเสนอข้อมูลข่าวสาร

#### (4) การส่งเสริมสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้สื่อข่าวมีหน้าที่หลักก็คือการหาข้อมูลข่าวสารที่เกิดขึ้นเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบในระดับจังหวัดหรืออำเภอจะมีผู้สื่อข่าวหรือคนประกอบอาชีพนักข่าว นักหนังสือพิมพ์ หรือนักจัดรายการน้อย เมื่อเทียบกับส่วนกลาง ผู้สื่อข่าวก็จะนำเสนอข่าวที่ผู้คนสนใจ ในส่วนของข้อมูลข่าวสารการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็จะมีการนำเสนอข่าวอย่างเข้มข้นอยู่ในช่วงที่เปิดตัวนโยบายใหม่ ๆ มีการโอนเงินเข้าสู่หมู่บ้านการเสนอข่าวก็จะมีระดับความถี่สูง ในปัจจุบันไม่ค่อยจะมีเหตุการณ์น่าสนใจเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านจึงไม่มีการเสนอข่าวในด้านนี้ ในส่วนของการสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติหรือไม่ นั้นจากข้อมูลที่น่าเสนอมาข้างต้นนั้นพออนุมานได้ว่าผู้สื่อข่าวก็ทำงานตามหน้าที่คือเสนอข้อมูลข่าวสารหรือประชาสัมพันธ์เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดต่อสาธารณชนก ถ้ามีข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนผู้สื่อข่าวก็ประชาสัมพันธ์ให้ ในส่วนการเกาะติดสถานการณ์และสนับสนุนส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็ยังไม่ปรากฏเห็นที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนจะมีก็แต่เพียงการเสนอข่าวสารตามหน้าที่ของสื่อมวลชนเท่านั้น

ในประเด็นการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติในทางพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่นั้น พอสรุปได้ว่าสื่อมวลชนไม่ค่อยให้ความสนใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่าใดนัก บทบาทในการประชาสัมพันธ์ก็จะดำเนินการตามที่หน่วยงานส่งข่าวไปให้ ไม่มีการนำเสนอและการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับขั้นตอนรวมทั้งแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ การนำเสนอข้อมูลข่าวสารไม่ต่อเนื่องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ช่วงที่เกิดขึ้นน่าสนใจหรือไม่ ในส่วนของการส่งเสริมสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไป

ปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่นั้น สื่อมวลชนได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมอยู่ในระดับที่น้อยมาก การเสนอข้อมูลข่าวสารก็ทำไปตามบทบาทหน้าที่ไม่ได้เป็นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ

### 1.1.2 การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

#### 1) การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่

รัฐบาลที่รับช่วงต่อรัฐบาลที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 คือ รัฐบาลจากการนำของพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 เวลา 09.30 น. ณ อาคารรัฐสภา ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แสดงเจตนารมณ์และนโยบายของรัฐบาล โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการที่จะสร้างพิทักษ์รักษาและเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ มิให้ผู้ใดล่วงละเมิดได้ และมุ่งประสงค์จะแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การต่างประเทศ และความมั่นคงของชาติเพื่อนำไปสู่เสถียรภาพและประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทยทั้งมวลพอสรุปได้ ดังนี้ (<http://ftawatch.org/news/view.php?id=1026>)

#### 1. นโยบายการปฏิรูปการเมือง

สนับสนุนการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวร เสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประพฤติมิชอบ ทั้งในภาคการเมืองและภาคราชการ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ จัดทำแผนแม่บทพัฒนาทางการเมืองที่เสริมสร้างระบบคุณธรรม จริยธรรมทางการเมือง ส่งเสริมเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสื่อสารมวลชน ส่งเสริมบทบาทขององค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนให้มีบทบาทควบคู่ไปกับองค์กรภาคราชการในการพัฒนาศักยภาพของประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดการรวมกลุ่มที่มีความเข้มแข็ง สามารถพิทักษ์ ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของตนและสังคมไทย มุ่งเน้นการบริหารทรัพยากรบุคคลและการจัดองค์กรภาครัฐให้สอดคล้องกับทิศทางการนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน สังคมมีความเข้มแข็ง และประชาชนมีความสุขด้วยการดำรงชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง สนับสนุนการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องตามครรลองระบอบประชาธิปไตย

2. นโยบายเศรษฐกิจ รัฐบาลจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ โดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงภายใต้กรอบความยั่งยืนและความพอดี ดังนี้

2.1 ภาคเศรษฐกิจฐานรากซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจไทย จะสนับสนุนให้พัฒนาการเกษตรตามแนวทางทฤษฎีใหม่เป็นทางเลือกสำคัญสำหรับเกษตรกรรายย่อย ในขณะที่ขยายโอกาสการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และยกระดับคุณภาพของผลผลิตโดยอาศัยเทคโนโลยี การจัดการ และการเชื่อมโยงกับระบบตลาด

สนับสนุนผลิตภัณฑ์ชุมชนและท้องถิ่นให้มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของผู้บริโภค ตามศักยภาพทางการตลาด ในระดับต่าง ๆ โดยจัดระบบการบริหารจัดการโครงการ ในรูปแบบของการบูรณาการ เพื่อเสริมสร้างเทคโนโลยี และการจัดการควบคู่ไปกับการสนับสนุนด้านการตลาด

เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาคแรงงาน ภาคเอกชน และรัฐบาลให้ครอบคลุม ถึงการพัฒนาคุณภาพและฝีมือของแรงงานในระดับต่าง ๆ เพื่อให้สามารถมีผลผลิตและรายได้สูงขึ้น ตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน ตลอดจนส่งเสริมให้แรงงานทุกกลุ่มมีงานทำ มีอาชีพสูง ได้รับการคุ้มครอง และได้ดูแลด้านสุขอนามัย ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนมีหลักประกันความมั่นคง รวมทั้งสวัสดิการแรงงานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดูแลผู้ที่ไม่พร้อม หรือยังไม่สามารถจะปรับตัวได้ โดยการจัดสวัสดิการสงเคราะห์ และบริการทางสังคมที่จำเป็นอย่างทั่วถึง ดูแลโอกาสในการเรียนรู้ การศึกษาตลอดจนการฝึกอาชีพสำหรับคนเหล่านี้และลูกหลาน

การเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องได้รับการดูแล ไม่ให้เกิดผลกระทบทางลบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการนี้ จะปรับปรุงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานภูมิภาคระบบความสัมพันธ์ระหว่าง ภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชน และภาคประชาสังคมอย่างเหมาะสม เพื่อร่วมกันรับผิดชอบดูแลผู้ด้อยโอกาส ตลอดจนรักษาและดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

## 2.2 ภาคเศรษฐกิจระบบตลาด

การพัฒนาอุตสาหกรรม ส่งเสริมให้มีการลงทุนทั้งจากในและนอกประเทศ ผนึกกำลังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมการผลักดันการส่งออกสินค้าและบริการ พัฒนาประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพ ส่งเสริมประสิทธิภาพและประหยัดการใช้พลังงาน ให้มีความสำคัญกับการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานให้มีคุณภาพ สร้างบุคลากรที่มีคุณภาพ และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่การวางแผน จนถึงการค้าเงินโครงการ มุ่งสนับสนุนการออมในทุกระดับ โดยใช้นโยบายการออมที่เหมาะสม และส่งเสริมจิตสำนึกในการประหยัด เพื่อลดหนี้สินในระดับครัวเรือน และเพื่อการดำรงชีพที่ดีในวัยสูงอายุ

## 3. ด้านนโยบายสังคม

ส่งเสริมความรัก ความสามัคคี ความสามัคคีของคนในชาติ จัดทำแผนปฏิรูปสังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกันอย่างสมานฉันท์ เสริมสร้างความตระหนักในคุณค่าของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ความสามัคคีสันติวิธี วิธีชีวิตประชาธิปไตยพัฒนาคนโดยใช้คุณธรรม

เป็นพื้นฐานของกระบวนการเรียนรู้ ที่เชื่อมโยงความร่วมมือของสถาบันของครอบครัว ชุมชน สถาบันศาสนา และสถาบันการศึกษา สร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชนท้องถิ่น และประชาคม ให้สามารถจัดการเกี่ยวกับความเป็นอยู่

4. นโยบายด้านการต่างประเทศ

5. ด้านการรักษาความมั่นคงของรัฐ

จากการศึกษานโยบายรัฐบาลในรายละเอียดการแถลงนโยบายรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีรวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่นักวิชาการได้ให้ทัศนะต่อนโยบายรัฐบาลไว้หลากหลายแนวทาง เช่น นายสมชัย จิตสุชน ผู้อำนวยการการวิจัย ฝ่ายพัฒนาเศรษฐกิจ ส่วนรวม สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) กล่าวว่า “นโยบายเศรษฐกิจที่รัฐบาลแถลงค่อนข้างสั้นและเป็นเรื่องกว้าง ๆ มากกว่าเพราะยังไม่เห็นภาพเท่าไร ดังนั้นจึงต้องดูว่ารัฐบาลจะมีการออกมาตรการมาดำเนินการจริงหรือไม่ อย่างไรก็ตามจากคำแถลงพอจับได้ 2-3 ประเด็น คือ การที่มีนโยบายว่าจะขับเคลื่อน โครงการลงทุนขนาดใหญ่ ก็ตีความว่าคงจะทำเมกะโปรเจกต์ที่ผ่านมา หม่อมราชวงศ์ ปรีดิยาธร เทวกุล รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็บอกว่าจะดำเนินการแต่ พล.อ.ธีระ ห้าวเจริญ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม บอกว่าทำยากจะเห็นว่าทิศทางตรงนี้ยังไม่ชัดเจนอยู่ที่ว่าจะลงมือทำแค่ไหน ในเรื่องปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่จะใช้คุณธรรมกำกับระบบการตลาดเป็นเรื่องที่ดีเพราะเป็นที่รู้กันว่าเศรษฐกิจระบบตลาดมีประสิทธิภาพจริงแต่การันตีในเรื่องความเท่าเทียม ส่วนนี้ถ้าลงมือทำมีการพูดถึงประโยชน์ที่ทับซ้อนก็จะช่วยให้เกิดความเท่าเทียมมากขึ้น มีอีกอันหนึ่งหากเขียนได้ก็เห็นว่าดี ก็คือเรื่องการส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการวัดความเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์ประชาชาติการตีโจทย์เรื่องประสิทธิภาพตรงนี้มองว่าตีความถูกต้องและที่จะจัดทำแผนแม่บทการสร้างเสริมประสิทธิภาพแห่งชาติเป็นแผนร่วมกับเอกชนสำหรับภาคเศรษฐกิจที่สำคัญให้เสร็จสิ้นภายใน 6 เดือน แม้ว่านโยบายจะเขียนไว้กว้าง ๆ แต่มองทิศทางแล้วก็เห็นด้วย แต่ต้องมีความชัดเจนว่าภาคสำคัญคือภาคไหนบ้างและจะให้ความร่วมมืออย่างไร ส่วนที่มีการแบ่งนโยบายเศรษฐกิจออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาคเศรษฐกิจฐานรากกับภาคเศรษฐกิจระบบตลาดนั้นรัฐบาลนี้ไม่ใช่คำว่าเศรษฐกิจแบบคู่ขนาน (ดูอัลแทรก) โดยมองว่าดูอัลแทรก เป็นแค่การตลาดเท่านั้น ไม่ได้มีความหมายอะไรมากนักเพราะทุกประเทศก็ต้องทำทั้งสองส่วนอย่างนี้อยู่แล้ว” นายสมชัยกล่าว

นายมนตรี โสคติยานุรักษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินการคลัง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) มองว่า “รัฐบาลชุดนี้อยู่ในช่วงสั้น ๆ แค่ 1 ปีคงต้องเน้นภารกิจหลัก ๆ โดยปรับให้อยู่ในกรอบเพราะที่ผ่านมาในอดีตมีหลายเรื่องเลยกรอบไป ก็เลยยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางซึ่งแนวทางนี้จะช่วยในเรื่องการดำรงชีวิตของประชาชน คราวเรือน ธุรกิจ

ราชการใช้ได้ทั้งหมดเพราะเป็นปรัชญา จากการแถลงนโยบายของรัฐบาลมีอยู่ 3 ประเด็นหลักด้วยกัน คือ 1. เน้นในเรื่องเศรษฐกิจฐานราก 2. เศรษฐกิจระบบตลาด และ 3. เศรษฐกิจภาพรวมทั้งภายนอกและภายในประเทศซึ่งรวมถึงจะมีการแก้ปัญหาเรื่องการออมด้วย ตรงนี้เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งเพราะในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาหนี้สินเริ่มมากขึ้นแต่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการออม เรื่องการออมเห็นด้วยมากเพราะจะเป็นการปูพื้นฐานเศรษฐกิจภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คือ มีเหตุผล ทำธุรกิจก็ให้มีรายได้เพียงพอต่อการนำไปใช้ ไม่ไปกู้หนี้ยืมสินมาจนไม่สามารถชำระคืนได้” นายมนตรีกล่าว (<http://www.news.utcc.ac.th/content/view/1887/16/>)

นอกจากนี้เว็บไซต์ ฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาประเทศ ยังได้ลงบทวิเคราะห์ “ตรวจแผนนโยบายประชานิยม เม็ดเงินสู่รากหญ้าคึกคักหรือถอยหลัง” มองทิศทางกองทุนหมู่บ้านในอนาคตในหัวข้อ “สานต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้าน” อ้างถึงการให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติความว่า “กองทุนหมู่บ้าน เป็นโครงการประชานิยมอันดับแรก ๆ ที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หมายมั่นปั้นมือว่าจะทำให้เม็ดเงินกระจายลงไปถึงมือชนชั้นรากหญ้าโดยให้เงินกู้ 1 ล้านบาทต่อ 1 หมู่บ้าน ทอยโอนเงินไปตั้งแต่ปี 2544 ไปให้กองทุนหมู่บ้าน ชุมชนเมืองและชุมชนทหาร ตามเป้าหมาย 78,829 กองทุนและขณะนี้ได้ออนเงินทุนประเดิม 1 ล้านบาทและรับเงินไปแล้ว 77,580 แห่ง เหลือรอโอนอีก 1,321 แห่งนอกจากนี้ยังมีเงินเพิ่มทุนให้กับกองทุนที่บริหารจัดการระดับ 3 A ให้กองทุนละ 100,000 บาท อีก 24,902 กองทุน โดยโอนไปแล้ว 23,110 กองทุน เหลือรอโอน 1,792 กองทุน วงเงิน 192.2 ล้านบาท ล่าสุด กรม.ได้ออนุมัติเพิ่มวงเงินโครงการอีก 1,500.2 ล้านบาท รองรับเงินส่วนที่รอการโอน ทำให้วงเงินรวมเพิ่มเป็น 81,500.2 ล้านบาท จาก 80,000 ล้านบาทเดิม โดย 5 ปี มีประชาชนกู้ยืม 17.8 ล้านราย เป็นเงินหมุนแล้วจำนวน 280,832 ล้านบาท สามารถชำระคืนได้บางส่วน 3.2% อยู่ระหว่างเจรจาผ่อนผัน 2.2% และชำระคืนไม่ได้ 0.6%

อย่างไรก็ตามเงินส่วนหนึ่งที่ประชาชนกู้ยืมไป เป็นการใช้จ่ายที่ไม่ได้สร้างผลผลิตเพิ่ม เช่น เอาไปซื้อรถกระบะ มอเตอร์ไซด์โทรศัพท์มือถือหรือสินค้าฟุ่มเฟือยอื่น ๆ แต่ต้องยอมรับว่าในยามนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องกระตุ้นการบริโภคภายในประเทศ เพื่อให้เศรษฐกิจฟื้นจากวิกฤติในปี 2540

นายเอ็นนู ซื่อสุวรรณ รองกรรมการผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร(ธกส.) ในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กล่าวยืนยันว่า แม้รัฐบาลชุดต่อไปจะไม่ใช้รัฐบาลไทยรักไทย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็ยังคงดำเนินการต่อไปได้เพราะมี พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมารองรับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2547 และกำลังจัดตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนิติบุคคล ให้

ดำเนินการภารกิจสำคัญ 2 ภารกิจคือ พัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นนิติบุคคลและยกฐานะเป็น “สถาบันการเงินชุมชน” และพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เติบโตขึ้นเพื่อจะได้ดูแลส่วนอื่น ๆ ได้ เช่น การแก้ไขหนี้ในระบบ โดยให้ ชาวบ้านเปลี่ยนมากู้สถาบันการเงินชุมชนแทน” ([http://www.rakbankerd.com/01\\_jam/thainfor/country\\_info/index.html?topic\\_id=3380...25/7/2551](http://www.rakbankerd.com/01_jam/thainfor/country_info/index.html?topic_id=3380...25/7/2551))

นอกจากการศึกษานโยบายรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ และข้อมูลการวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลของนักวิชาการแล้วยังมีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่กล่าวถึงนโยบายรัฐบาลในส่วนที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ดังนี้

“การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่เป็นการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ทำให้ประชาชนได้คิดทบทวนแนวทางการดำเนินชีวิต รู้จักประหยัด รู้จักอดออมเพื่อให้ชีวิตครอบครัวมีภูมิคุ้มกันซึ่งสอดคล้องกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ที่ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักใช้เงินในการดำรงชีวิตคือ มีการนำไปลงทุนในการประกอบอาชีพ นำเงินไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นฉุกเฉินเป็นปัญหาในชีวิตประจำวันและในระดับหมู่บ้านก็รู้จักการบริหารจัดการทุนของชุมชน การกำหนดนโยบายรัฐบาลใหม่มีส่วนหนุนเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ” (สัมภาษณ์ ธรรมพ อุ่นอก 22 เมษายน 2551)

“การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่มองแล้วภาพเห็นว่าเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติกว้าง ๆ แต่ก็พอจับประเด็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้ไม่มากนักมีประเด็นในการสนับสนุนพอจะยกตัวอย่างได้เช่นการขยายโอกาสในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การดูแลโอกาสการเรียนรู้ มุ่งส่งเสริมการออมในทุกระดับ โดยใช้นโยบายการออมที่เหมาะสมและส่งเสริมจิตสำนึกในการประหยัด เพื่อลดหนี้สินในระดับครัวเรือนและเพื่อการดำรงชีพที่ดีในวัยสูงอายุ และไม่ได้กำหนดนโยบายที่เป็นแนวทางตรงกันข้ามหรือมายกเลิกนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง(สัมภาษณ์ สุริยา ธิศาเวช 5 เมษายน 2551)

จากการศึกษารายละเอียดจากการแถลงนโยบายรัฐบาล จากการวิเคราะห์นโยบายรัฐบาลของนักวิชาการและการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้กำกับดูแลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติและนักวิชาการอิสระที่มีประสบการณ์ในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มตัวอย่างอื่น ๆ ได้ให้ข้อมูลในทำนองเดียวกันไว้ว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มุ่งส่งเสริมการออมทุกระดับ โดยใช้นโยบายการออมที่เหมาะสม ส่งเสริมให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการประหยัด ส่งเสริมให้ประชาชนรู้จักใช้เงินในการประกอบอาชีพเพื่อลดหนี้สินในระดับครัวเรือน ส่งเสริมให้รู้จักการพึ่งตนเอง ทำให้ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลใหม่มีความมุ่งมั่นที่จะนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมากำกับ



ดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความสมดุล การดำเนินการทุกอย่างให้เป็นไปด้วยความระมัดระวังไม่พุ่งเพื่อหรือหลงไปตามแนวทางเศรษฐกิจเสรีจนสุดโต่ง มุ่งเน้นให้ประชาชนมีการออม ส่งเสริมเศรษฐกิจฐานราก ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนโดยการส่งเสริมให้หมู่บ้าน/ชุมชนกำหนดแนวทางในการพัฒนาตนเองของหมู่บ้าน/ชุมชนคือการส่งเสริมให้จัดทำแผนชุมชนและสนับสนุนงบประมาณให้กับหมู่บ้านและชุมชนแผนชุมชนที่มีแผนชุมชนที่มีประสิทธิภาพสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้โดยการปรับแผนการใช้งบประมาณ โดยการยกเลิกนโยบายที่รัฐบาลก่อนหน้านี้ได้กำหนดไว้ นำเงินงบประมาณมาส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของประชาชนให้ประชาชนบริหารจัดการเองตามโครงการในแผนชุมชนที่ประชาชนกำหนดเองอยู่ภายใต้กรอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” ในส่วนของการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่นำเสนอข้างต้น สรุปได้ว่านโยบายรัฐบาลใหม่ส่งผลในทางที่ดีและส่งเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

## 2) การสนับสนุนส่งเสริมนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาลใหม่

นับเนื่องจาก วันที่ 3 พฤศจิกายน 2550 รัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ. สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดิน มีการปรับเปลี่ยนนโยบายจากรัฐบาลเดิมหลายด้าน เช่น ยกเลิกนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ยกเลิกโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (SML) เปลี่ยนมาเป็นการดำเนินงานโครงการตามยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” เป็นต้น แต่สำหรับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแล้ว นายเอ็นนู ชื่อสุวรรณ รองกรรมการผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในฐานะรองผู้อำนวยการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กล่าวยืนยันว่าแม้รัฐบาลชุดต่อไปไม่ใช่รัฐบาลพรรคไทยรักไทย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็ยังดำเนินการต่อไปได้ เพราะมีพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมารองรับตั้งแต่วันที่ 30 ธันวาคม 2547 และกำลังจัดตั้งสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนิติบุคคล ให้ดำเนินการภารกิจสำคัญ 2 ภารกิจ คือ พัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เป็นนิติบุคคลและยกฐานะเป็น “สถาบันการเงินชุมชน” และพัฒนากองทุนหมู่บ้านให้เติบโตขึ้นเพื่อจะได้ดูแลส่วนอื่น ๆ ได้ เช่น การแก้ไขหนี้ในระบบโดยให้ชาวบ้านเปลี่ยนมากู้เงินจากสถาบันการเงินชุมชนแทน ([http://www.rakbankerd.com/01\\_jam/thaiinfo/country\\_info/index.html?topic\\_id=3380...25/7/2551](http://www.rakbankerd.com/01_jam/thaiinfo/country_info/index.html?topic_id=3380...25/7/2551)) ในส่วนข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ที่ได้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

“เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นรัฐบาล ภายใต้การนำของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชน

เมืองก็ยังสามารถสนับสนุนให้ดำเนินงานเหมือนเดิมตามกรอบงานที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองได้กำหนดไว้ คือ การดำเนินการจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านเป็นนิติบุคคล โดยการจัดสรรงบประมาณให้สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัด สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอในฐานะเลขานุการคณะกรรมการและคณะกรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านในระดับจังหวัดอำเภอและตำบลเป็นค่าใช้จ่ายในการเตรียมการจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านเป็นนิติบุคคลนอกจากนี้ยังสนับสนุนงบประมาณให้สถาบันการเงินเพื่อใช้จ่ายในการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการตัวแทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจและฝึกปฏิบัติในการจดทะเบียนกองทุนเป็นนิติบุคคล โดยมีพัฒนาการอำเภอในพื้นที่แต่ละอำเภอเป็นผู้ประสานการปฏิบัติ อำเภอศรีเมืองใหม่ มีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งหมด 120 กองทุน สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลได้ 110 กองทุน คงเหลือที่จะดำเนินการต่อ 10 กองทุนเท่านั้น” (สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทวิสุข 21 เมษายน 2551)

“มีการสนับสนุนงบประมาณให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลของกองทุนหมู่บ้านแก่พัฒนาการอำเภอทุกอำเภอ และสนับสนุนงบประมาณในการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในการจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านแก่ตัวแทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยมีพัฒนาการอำเภอในพื้นที่แต่ละอำเภอเป็นผู้ประสานการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนให้ดำเนินการกองทุนหมู่บ้านอย่างต่อเนื่องไม่ยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการ” (สัมภาษณ์ สุรียา ธิศาเวช 5 เมษายน 2551)

“ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลใหม่ได้ยกเลิกการสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือสั่งการให้ชะลอการดำเนินงาน โครงการ ข้าราชการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินงานในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติอย่างปกติตามแนวทางที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนด (สัมภาษณ์ อรรถพร อุ่นอก 22 เมษายน 2551)

จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่ารัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ให้การสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง อย่างต่อเนื่อง โดยพิจารณาได้จากการส่งเสริมให้กองทุนหมู่บ้านจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2547 โดยการอนุมัติงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองตามแนวทางที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนดที่สำคัญคือได้สนับสนุนงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการเตรียมการจด

ทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนิติบุคคลแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเตรียมการจดทะเบียนนิติบุคคลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

3) การกำหนดนโยบายของหน่วยราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

หลังจากเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ แถลงนโยบายต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในคำแถลงดังกล่าวรัฐบาลมุ่งเน้นการสร้างการสร้างความสามัคคีและความสงบสุขในสังคม โดยการมีส่วนร่วมของคนในชาติอย่าง “รู้จัก สามัคคี” จะสร้างเสริมระบบการตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมระบบคุณธรรมและสร้างการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและการขับเคลื่อนแนวทางการดำรงชีวิตภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสร้างความผาสุกให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนมีรายละเอียดประกอบด้วย นโยบายปฏิรูปการเมืองสนับสนุนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร นโยบายที่ขี้อธิบายเศรษฐกิจพอเพียง นโยบายสังคมเน้นการสร้างการสร้างความสามัคคี นโยบายต่างประเทศและนโยบายรักษาความมั่นคงของรัฐ ในส่วนของหน่วยงานราชการก็มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกันเป็นไปตามแนวทางของนโยบายรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยสนับสนุนให้มีการดำเนินงานในการขับเคลื่อนปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีนโยบายที่สำคัญ เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พพพ.) และมอบหมายให้จังหวัดดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” ระดับจังหวัด มีแนวทางในการดำเนินงานพอสังเขป ดังนี้

โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พพพ.) สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 278/2549 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2549 เรื่อง จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.)” เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติและอำนาจหน้าที่ในการจัดตั้งองค์กรอำนวยการและบริหารจัดการ และคำสั่งศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่ 1/2550 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2550 เรื่อง จัดตั้ง “ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม ในราชการบริหารส่วนกลางจัดตั้งศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จัดตั้งศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกรุงเทพมหานคร โดยใช้ชื่อย่อว่า “ศจพ.กทม.” ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด จัดตั้งศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจังหวัด โดยใช้ชื่อย่อว่า “ศจพ.จ.” และตามด้วยชื่อจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ทุกจังหวัด จัดตั้งศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เทศบาลนคร/เทศบาลเมือง โดยใช้ชื่อย่อว่า “ศจพ.ทน./ศจพ.ทม.” และตามด้วยชื่อเทศบาลนคร/เทศบาลเมือง ให้นายอำเภอ/ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอทุกอำเภอ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอำเภอ/กิ่งอำเภอ โดยใช้ชื่อย่อว่า “ศจพ.อ/ศจพ.กิ่ง อ.” และตามด้วยชื่ออำเภอ ให้นายอำเภอจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตำบล/หมู่บ้าน/ชุมชนในเขตเทศบาลตำบล โดยใช้ชื่อย่อว่า “ศจพ.ต/ม./ชช.ทต.อ.” และตามด้วยชื่อตำบล หมู่บ้าน ชุมชนในเขตเทศบาลตำบล เพื่ออำนวยการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละระดับ สนับสนุนส่งเสริมกระบวนการจัดทำแผนชุมชนพึ่งตนเองโดยยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวทางในการดำเนินงาน จัดวางระบบข้อมูลเกี่ยวกับผู้เดือดร้อนและยากจนและระบบติดตามประเมินผลการดำเนินงานขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง บูรณาการแผนงานโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานภาคเอกชนและองค์กรภาคประชาชนที่อำนวยการ ประสาน เร่งรัด ตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติเพื่อขจัดความยากจนและบูรณาการทั้งแผนงานงบประมาณและการปฏิบัติเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

ยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” ระดับจังหวัดมีวัตถุประสงค์ คือ สนับสนุนการพัฒนาชุมชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยคำนึงถึงความหลากหลายและความแตกต่างกันในแต่ละชุมชนร่วมกันกำหนดตำแหน่งของชุมชน ประเมินศักยภาพของตนเองเพื่อนำไปวางแผนและกำหนดทิศทางพัฒนาอาชีพที่จะทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน ยึด 5 กรอบแผนงานคือ 1.แผนงานสร้างการเรียนรู้และความสามารถในการจัดการชุมชน 2. แผนงานกำหนดตำแหน่งการพัฒนาอาชีพของชุมชนภายใต้ระบบและกลไกการตลาด 3. แผนงานพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน 4. แผนงานสนับสนุนชุมชนให้มีบทบาทรองรับความอ่อนแอของระบบครอบครัวไทย 5. แผนงานดูแลความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อม พื้นที่ชุมชนเป็นผู้คิดและกำหนดวิธีการในการพัฒนาตนเองตามแนวทางดังกล่าวด้วยตนเอง เน้นประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณและการพัฒนาที่เชื่อมโยงความคิดของชุมชนกับแผนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานในระดับภูมิภาคและหน่วยงานในส่วนกลาง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 10 กันยายน 2550)

การเกิดนโยบายที่สำคัญและมีผลต่อวิถีชีวิตของประชาชนในระดับรากหญ้าของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ ตามรายละเอียดข้างต้นมีส่วนในการหนุนเสริมนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองซึ่งเป็นนโยบายที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุน โดยมีปัจเจก

ชนเป็นผู้ดำเนินการในส่วนของโครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนสามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาหมู่บ้านและชุมชนของตนเองได้อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนในระดับรากหญ้าโดยยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเหมือนกัน จึงถือได้ว่าหลังจากการเปลี่ยนรัฐบาลจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทยซึ่งนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีมาเป็นรัฐบาลภายใต้การนำของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรีคนต่อมา พอสรุปได้ว่าในส่วนของหน่วยราชการ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองสามารถจัดเข้าเป็นชุดนโยบายในการส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการแก้ไขปัญหาความยากจนตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในระดับรากหญ้าอย่างยั่งยืนในส่วนของอำเภอศรีเมืองใหม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณตามโครงการ “อยู่ดี มีสุข” จำนวน 3,423,490 บาท (จังหวัดอุบลราชธานี 6 สิงหาคม 2550)

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานโครงการแต่ก็อยู่ในกรอบที่รัฐบาลกลางมีแนวนโยบาย จากการประสานการปฏิบัติงานในพื้นที่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานในพื้นที่ การได้ศึกษาข้อมูลการจัดทำข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่จะมีโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนคอนกรีต ปรับปรุงถนนลูกรัง ฯ ส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรม สนับสนุนเงินสวัสดิการผู้สูงอายุ เป็นต้น ไม่พบว่าเกิดโครงการใหม่ ๆ ขึ้นมาสนับสนุนหรือสอดคล้องกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

## 1.2 ปัจจัยทางการเมืองภายในองค์กร

### 1.2.1 ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร

#### 1) การสนับสนุนทรัพยากรด้านอัตรากำลังของหน่วยงาน

การจัดอัตรากำลังของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัตินั้นมีการจัดอัตรากำลังอยู่ในกรอบอัตรากำลังเดิมของแต่ละหน่วยงานไม่มีการสนับสนุนอัตรากำลังเพิ่มให้แก่หน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัตินั้นมีการจัดอัตรากำลังในรูปแบบของคณะกรรมการ ประกอบด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ มีคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงาน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับจังหวัดและคณะอนุกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองระดับอำเภอ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นข้าราชการที่มีสังกัดอยู่แล้วเข้ามาทำหน้าที่จะมีภาคประชาสังคมและตัวแทนองค์กรประชาชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการบ้างแต่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่คือข้าราชการนั่นเอง ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นความสมดุลหรือไม่สมดุลของอัตรากำลังของหน่วยงานต่าง ๆ ที่น่านโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ดังนี้

“อัตรากำลังควรให้อำเภอมียอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล อาจมีคณะกรรมการเฉพาะหรือมอบหน่วยงานรับผิดชอบ แต่ควรให้อำนาจหน่วยงานรับผิดชอบ การให้ความคิดเห็น การควบคุม กำกับดูแล ในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านนั้นควรมีการเพิ่มอัตรากำลังให้กับหน่วยงานที่เป็นเลขงานเพื่อให้งานขับเคลื่อนไปได้” ไม่ให้งานนโยบายพิเศษมาเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน” (สัมภาษณ์ สุรพล สายพันธ์ 19 พฤษภาคม 2551)

“อยากให้มีเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นเพื่อคอยช่วยเหลือดูแล ปัจจุบันเจ้าหน้าที่มีงานที่รับผิดชอบมาก ไม่ค่อยมีเวลาออกมาช่วยเหลือดูแลจัดการให้ บางหมู่บ้านมีปัญหาที่มีเจ้าหน้าที่มาช่วยเหลือ อยากให้มีเจ้าหน้าที่มาติดตามตลอด จึงอยากให้มีอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น คิดว่าตอนนี้อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ” (สัมภาษณ์ สมบูรณ์ สุนิพันธ์ 18 เมษายน 2551)

“อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ เช่น การให้ความรู้เรื่องบัญชี-งบดุล บัญชี ไม่มีเจ้าหน้าที่เพียงพอ อาศัยเฉพาะในส่วนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาชุมชนก็ไม่เพียงพอเพราะอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีน้อย เจ้าหน้าที่คนหนึ่งก็รับผิดชอบ 2-3 ตำบล หลายหมู่บ้าน” (สัมภาษณ์ พูลสวัสดิ์ คีนดี 16 เมษายน 2551)

“เจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในตำบลนี้ก็รับผิดชอบอีก 1 ตำบล รวมเป็น 2 ตำบล มีหลายหมู่บ้านและมีงานอื่นๆ ที่ต้องรับผิดชอบอีกจึงไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำและความรู้ได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น” (สัมภาษณ์ สมชัย โลหะพรหม 20 เมษายน 2551)

“การน่านโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในระยะที่ 1 มีความเข้มข้นมากต้องจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านให้ได้ทันตามกำหนดเวลา ระยะที่ 2 ต้องพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้มีความรู้ความสามารถ สามารถบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของตนเองได้ กรมการพัฒนาชุมชนเป็นหน่วยงานเจ้าภาพที่รับงานมาจากสำนักนายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการ ดำเนินการภายใต้กรอบอัตรากำลังเท่าเดิม ไม่มีการขยายกรอบอัตรากำลัง ข้าราชการกรมการพัฒนาชุมชนต้องทำงานหนักเพื่อให้การน่านโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติให้บรรลุผล อัตรากำลังเท่าเดิมแต่งานเพิ่มขึ้น ทำให้พูดได้ว่าการน่านโยบายกองทุนหมู่บ้าน

และชุมชนเมืองไปปฏิบัติยังขาดอัตรากำลังควรจะขยายอัตรากำลังให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติบ้างโดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นเลขงาน”(สัมภาษณ์ อนุโณทัย จันทวิสุช 21 เมษายน 2551)

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโต อัตรากำลังของส่วนภูมิภาคลดลงตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ การจำกัดอัตรากำลังทำให้ราชการส่วนภูมิภาคมีผลกระทบ คนลดลง อำนาจลดลง การนำนโยบายพิเศษ เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรีแต่มีการปฏิบัติงานในรูปแบบของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ซึ่งสุดท้ายลงมาถึงผู้ปฏิบัติคือข้าราชการส่วนภูมิภาค จึงทำให้อัตรากำลังในการปฏิบัติงานไม่สมดุล”(สัมภาษณ์ อรรถพร อุ๋นออก 22 เมษายน 2551)

จากการให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ของกลุ่มตัวอย่างทั้งที่เป็นผู้บริหารมีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริมสนับสนุนและอำนวยความสะดวกงานให้สำเร็จ ผู้ปฏิบัติงานนโยบายที่สัมผัสกับคณะกรรมการและสมาชิกกองทุนรวมทั้งผู้ที่เป็นผู้รับบริการคือคณะกรรมการกองทุน สมาชิกกองทุนต่างเห็นพ้องกันว่าอัตรากำลังของหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติไม่มีการสนับสนุนเพิ่มเติมหรือขยายอัตรากำลัง หน่วยงานต่าง ๆ ใช้อัตรากำลังตามกรอบเดิมในการปฏิบัติงานซึ่งในปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ต้องปฏิบัติงานตามกรอบภารกิจที่หัวหน้าหน่วยงานไปลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ และประเด็นยุทธศาสตร์ไว้เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานและกระจายออกไปเป็นแผนงาน โครงการลงสู่การปฏิบัติของผู้ปฏิบัติในพื้นที่ ในขณะที่เดียวกันก็รับงานนโยบายพิเศษจากรัฐบาลมาปฏิบัติโดยเฉพาะกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทยที่รับงานพิเศษมาจากรัฐบาลคือ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เท่าเดิมและลดลงตามนโยบายการปฏิรูประบบราชการแต่ได้รับงานนโยบายเพิ่มขึ้นจึงทำให้อัตรากำลังของหน่วยงานในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติไม่มีความสมดุลกับงานที่ได้รับ

## 2) การสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 ข้อ 13 กล่าวว่า สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นสำนักงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ปฏิบัติงานธุรการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุน ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงการจัดตั้ง นโยบายและแนวทางการบริหารกองทุน ดำเนินการประสานงานกับส่วนราชการและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งกองทุนและแนวทางการบริหารกองทุน จัดให้

มีหรือสนับสนุนให้มีการประชุมชี้แจงและฝึกอบรมบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกองทุน พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการพิจารณาแผนการบริหารและจัดการกองทุน ให้การสนับสนุน ปรีกษาหารือและเสนอแนะแก่กรรมการเกี่ยวกับนโยบายระเบียบ หลักเกณฑ์การดำเนินงานกองทุน ดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนและรายงานผลต่อคณะกรรมการดำเนินการในส่วนการบริหารกองทุน รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานต่อคณะกรรมการ ดำเนินการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

ตามบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้มีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการคณะกรรมการระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้แทนคณะกรรมการแต่ละระดับเข้าร่วมประชุม/อบรม บางครั้งก็ดำเนินการในระดับประเทศ ดำเนินการในระดับภาค ดำเนินการในระดับจังหวัดแล้วแต่กรณี และมีการสนับสนุนให้คณะกรรมการแต่ละระดับดำเนินการจัดการประชุม/อบรมในระดับจังหวัด เช่น การจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและผู้แทนกรรมการเครือข่ายในระดับจังหวัด อำเภอและตำบลซึ่งมีการดำเนินการในปี 2545, 2546 และ 2547 ปีละหนึ่งครั้ง เพื่อสรุปผลการดำเนินงานประจำปีและให้ความรู้แก่ผู้นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ นอกจากนั้นก็จะมีการจัดการประชุม/อบรมก็ต่อเมื่อมีแนวทางที่จะดำเนินการใหม่ ๆ หรือมีข้อสั่งการที่จะปฏิบัติในขั้นตอนต่าง ๆ เพิ่มเติมขึ้นมาซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นการประชุม/อบรมในระดับผู้บริหารเพื่อนำข้อประชุม/อบรมหรือสั่งการมาถ่ายทอดให้ผู้ปฏิบัติได้รับทราบอีกทอดหนึ่งและมีรายละเอียดข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเพื่อพิจารณาวิเคราะห์ ดังนี้

“เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนไม่ได้รับการอบรมให้ความรู้เฉพาะในการให้การแนะนำหรือให้ความรู้แก่คณะกรรมการหรือสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน เช่นการอบรมให้ความรู้เรื่องการจัดทำบัญชี การอบรมเรื่องการพัฒนาศักยภาพแก่กองทุนหมู่บ้านหมู่บ้าน หรือการสร้างเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันสิ่งที่ได้รับการอบรมคือการเข้าร่วมอบรมความเป็นมาขั้นตอนการดำเนินงานและรับคำสั่งหรือมอบหมายภารกิจไปสู่การปฏิบัติ หลังจากนั้นก็ได้เข้าร่วมอบรมเพิ่มพูนความรู้ในเรื่องกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่จะได้ความรู้จากเอกสารและแนวทางที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้จัดทำขึ้นเพื่อแจกจ่ายลงสู่พื้นที่ เจ้าหน้าที่จะศึกษาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ”(สัมภาษณ์ อรุ โณทัย จันทรสุข 21 เมษายน 2551)

“ได้รับการอบรมเพิ่มพูนความรู้ ในบางครั้งก็มีการสอดแทรกในการประชุมของหน่วยงานแต่ไม่สม่ำเสมอและไม่ทั่วถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนในระดับบริหารก็มีโอกาสที่จะ



ได้เข้าร่วมประชุมแลกเปลี่ยนการเรียนรู้กับคณะกรรมการต่าง ๆ แต่ในระดับปฏิบัติเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงและไม่สม่ำเสมอ”( สัมภาษณ์ ธรรมพ อุ๋นอก 22 เมษายน 2551)

“ในตอนเริ่มต้นจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านชาวบ้านมีความสับสนมาก เจ้าหน้าที่ก็มีความสับสน เจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานก็ได้ให้คำตอบไม่เหมือนกันแม้แต่เจ้าหน้าที่หน่วยงานเดียวกันก็ให้คำตอบไม่เหมือนกันในเรื่องเดียวกันคือเป็นเพราะความเร่งรีบ จำกัดด้วยเวลาและเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับการอบรมทำความเข้าใจ จึงทำให้เหมือนกับเจ้าหน้าที่ที่ไม่เข้าใจแนวทางปฏิบัติในช่วงต้น ๆ” (สัมภาษณ์ พุทธสวัสดิ์ คีนดี 16 เมษายน 2551)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์จะเห็นว่าสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะเป็นผู้ที่กำหนดแผนการดำเนินงานประจำปีและเป็นหน่วยงานที่จัดสรรงบประมาณลงสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับต่าง ๆ ในส่วนการสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถนั้น สำนักงานกองทุนหมู่บ้านยังไม่มี การดำเนินการที่เป็นรูปธรรมนอกเหนือจากการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อมอบหมายภารกิจให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับบริหารไปดำเนินการสั่งการหรือจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการหรืออบรมทำความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติ นโยบายในระดับพื้นที่อีกต่อหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วผู้ปฏิบัติก็จะอาศัยการถ่ายเอกสารและหนังสือสั่งการและแปลงไปสู่การปฏิบัติโดยคณะอนุกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติของคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและคณะกรรมการรวมทั้งสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน จึงสรุปได้ว่าการสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติยังน้อยไม่ทั่วถึงและไม่ได้ให้ความรู้เฉพาะทางที่ตรงกับความต้องการของบุคลากรและผู้ปฏิบัติ นโยบายกองทุนหมู่บ้าน คือ ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีซึ่งเป็นจุดอ่อนของการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

### 3) อำนาจในการสั่งการของหน่วยงาน

ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการในรูปคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลและสั่งการของ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติผ่านทางสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการ และผ่านลงมาทางคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด คณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ กรรมการในระดับต่าง ๆ ก็ประกอบไปด้วยข้าราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้แทนจากองค์กรประชาชน ผู้แทนจากประชาคมในแต่ละระดับ ผู้แทนจากองค์กรเอกชนและสถาบันการเงินเป็นส่วนประกอบ โดยอาศัยอำนาจของประธานอนุกรรมการซึ่งในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ ในระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นประธานอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ

หน่วยงานผู้ปฏิบัตินโยบายไม่มีอำนาจในการสั่งการต้องอาศัยอำนาจของประธานอนุกรรมการในแต่ละระดับเป็นผู้ใช้อำนาจในการสั่งการ อำนาจในการสั่งการของหน่วยงานที่เป็นเลขานุการคณะอนุกรรมการในระดับต่าง ๆ จึงไม่มี ต้องอาศัยอำนาจการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาเหมือนกับการปฏิบัติงานปกติ เพราะคณะอนุกรรมการติดตามและสนับสนุนในแต่ละระดับก็มีหัวหน้าส่วนราชการในระดับนั้น ๆ เป็นองค์ประกอบ คณะอนุกรรมการสนับสนุนในระดับล่างสุดคือ คณะอนุกรรมการในระดับอำเภอ ซึ่งก็มีหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอเป็นองค์ประกอบและอาศัยอำนาจการสั่งการของประธานคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ คือนายอำเภอ เป็นผู้มีอำนาจสั่งการดึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องดังนี้

“อำนาจในการสั่งการของหน่วยงานหรือบุคลากรของหน่วยงานโดยตรงนั้น ไม่มี ต้องอาศัยอำนาจตามกรอบของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและตามกรอบของพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยใช้องค์กรในรูปแบบของคณะอนุกรรมการระดับอำเภอ”(สัมภาษณ์ ธรรมพ อุ๋นออก 22 เมษายน 2551)

“หน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในปัจจุบันตามความเข้าใจของข้าพเจ้าคือ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอที่ให้การสนับสนุนส่งเสริมและน่านโยบายกองทุนหมู่บ้านรวมทั้งคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน อำนาจในการสั่งการนั้นขึ้นอยู่กับนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของหน่วยงานในระดับอำเภอ ส่วนสำนักงานพัฒนาชุมชนต้องอาศัยอำนาจนายอำเภอในฐานะประธานอนุกรรมการ”(สัมภาษณ์ วรจักร ศรีพรหม 2 พฤษภาคม 2551)

“หน่วยงานที่รับผิดชอบและบุคลากรของหน่วยงานมีอำนาจสั่งการตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รูปแบบในการจัดองค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีนายกรัชมมนตรีหรือรองนายกรัชมมนตรีที่ได้รับมอบหมายทำหน้าที่ประธานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีคณะอนุกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองซึ่งมีปลัดสำนักนายกรัชมมนตรีเป็นประธาน และคณะอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอ มีนายอำเภอเป็นประธาน อำนาจในการสั่งการของหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ จึงเป็นอำนาจตามแนวทางของนโยบาย คือ อาศัยอำนาจของประธานคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการระดับต่าง ๆ เป็นอำนาจในการสั่งการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

ในส่วนผู้ปฏิบัติในระดับพื้นที่มีอำนาจในการกำกับดูแลติดตามสนับสนุนหรือการให้ความรู้แก่สมาชิกกองทุนคณะกรรมการกองทุนก็อาศัยอำนาจของประธานอนุกรรมการในระดับอำเภอ ซึ่งมีสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอทำหน้าที่เป็นเลขานุการ”(สัมภาษณ์ ชูวิทย์ พิทักษ์พรพลลภ 1 เมษายน 2551)

“อำนาจสั่งการของหน่วยงาน ถ้ามองถึงกรมการพัฒนาชุมชนแล้ว ในเรื่องการสั่งการในแนวทางปฏิบัติที่บรรลุวัตถุประสงค์แล้วแทบไม่มีเลย แม้กระทั่งงบประมาณที่จะสนับสนุนคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอก็ไม่มี จึงทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด”(สัมภาษณ์ ไพบุลย์ เบ้าเงิน 6 พฤษภาคม 2551)

“อำนาจในการสั่งการขึ้นอยู่กับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติซึ่งสั่งการส่งมายังคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและสั่งการลงมาสู่คณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติกับการดำเนินงานก็อิงรูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดิน จังหวัดในฐานะประธานอนุกรรมการระดับจังหวัดก็สั่งการลงไปสู่ผู้ปฏิบัติในระดับอำเภอ ในส่วนของหน่วยงานผู้ปฏิบัติซึ่งอยู่ในคณะกรรมการระดับอำเภอก็ประสานกัน ในทางราบ ผู้ปฏิบัติในพื้นที่ในการส่งเสริมสนับสนุนและประสานการปฏิบัติกับสมาชิกและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านคือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ”(สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทรสุข 21 เมษายน 2551)

จากการศึกษาระเบียบและพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมถึงการสัมภาษณ์ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายทั้งในระดับบริหารและระดับปฏิบัติรวมทั้งกลุ่มเป้าหมายในส่วนที่เป็นนักการเมืองพอสรุปได้ว่า อำนาจในการสั่งการของหน่วยงานนั้นอาศัยอำนาจของคณะกรรมการและคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ผู้ที่มีอำนาจสั่งการคือประธานกรรมการหรือประธานอนุกรรมการในระดับต่าง ๆ หน่วยงานผู้ปฏิบัติในนโยบายในพื้นที่ที่มีหน้าที่ติดตามสนับสนุนและส่งเสริมและประสานการปฏิบัติกับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านต้องอาศัยอยู่ในอำนาจของประธานคณะกรรมการระดับอำเภอ อำนาจในการสั่งการของหน่วยงานจึงไม่มี จะมีก็แต่อาศัยอำนาจของคณะกรรมการแต่ละระดับ โดยมีประธานอนุกรรมการแต่ละระดับเป็นผู้มีอำนาจสั่งการตามระเบียบและพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

### 1.2.2 ทศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 1) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

หน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่มีคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่

ประกอบไปด้วย นายอำเภอศรีเมืองใหม่เป็นประธานคณะกรรมการ เกษตรอำเภอศรีเมืองใหม่ สาธารณสุขอำเภอศรีเมืองใหม่ ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอศรีเมืองใหม่ ประธานคณะกรรมการพัฒนาสตรีอำเภอศรีเมืองใหม่ ประธานอาสาสมัครสาธารณสุขอำเภอศรีเมืองใหม่ ผู้จัดการธนาคารสินเชื่อกเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอำเภอศรีเมืองใหม่เป็นกรรมการ พัฒนาการอำเภอศรีเมืองใหม่เป็นกรรมการและเลขานุการ พัฒนารัฐผู้ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ความสัมพันธ์ตามระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็คือหน้าที่ต้องปฏิบัติร่วมกันในการประเมินความพร้อม สนับสนุนการเตรียมความพร้อม สร้างความเข้มแข็ง กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่คณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดกำหนด ดังจะเห็นความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ตามข้อมูลในการสัมภาษณ์

“การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีหลายภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ความสัมพันธ์ของหน่วยงานจึงเป็นไปในลักษณะการประสาน การปฏิบัติหัวหน้าหน่วยงานจะเป็นผู้ประสานการปฏิบัติในระดับคณะกรรมการแต่ในส่วนของผู้ปฏิบัติจะดำเนินการไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่ได้รับแตกต่างกันออกไป เช่น ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนรับผิดชอบการจัดทำบัญชีครัวเรือน ให้ความรู้เรื่องการจัดทำบัญชีแก่คณะกรรมการกองทุนเป็นหลัก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรรับผิดชอบให้ความรู้การจัดทำบัญชีแก่คณะกรรมการกองทุน ส่งเสริมการจัดการเงินยืม การเบิกจ่ายเงิน ขยายวงเงินกู้ให้แก่กองทุนหมู่บ้าน ในส่วนสำนักงานพัฒนาชุมชนซึ่งเป็นหน่วยงานเลขานุการ มีหน้าที่ดำเนินการด้านธุรการ การติดต่อประสานงาน การจัดการประชุม การเตรียมความพร้อมหมู่บ้าน/ชุมชน การให้ความรู้ในการสร้างเครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ลักษณะความสัมพันธ์ของหน่วยงานจึงเป็นไปในลักษณะการติดต่อประสานงานในรูปแบบของคณะกรรมการมีความสัมพันธ์กันในฐานะหน่วยงานที่เป็นทีมงานในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ แต่ในปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านเริ่มมีความเข้มแข็งกับสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง ความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ กับกองทุนหมู่บ้านก็ลดลง จะยังคงเหลือแต่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ที่มีหน้าที่เบิกจ่ายเงิน ในส่วนของสำนักงานพัฒนาชุมชนซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นเลขานุการ ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกองทุนหมู่บ้านและมีการประสานสัมพันธ์และประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่มีส่วนในการปฏิบัตินโยบายอย่างต่อเนื่อง”(สัมภาษณ์ สุรียา ธิศาเวช 5 เมษายน 2551)

“หน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับในหลายลักษณะเพราะหน่วยงานในระดับอำเภอมีการปฏิบัติงานร่วมกันอยู่เป็นประจำนอกจากรูปแบบของคณะกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนและ

ยังได้ร่วมมือกันในการดำเนินงานต่าง ๆ ของอำเภอ เป็นคณะกรรมการคณะอื่น ๆ ที่มีอยู่ในอำเภอ เช่น คณะกรรมการแก้ไขปัญหายาเสพติด คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคาความยากจน เป็นต้น ในส่วนการรับผิดชอบพื้นที่ในระดับตำบล หมู่บ้าน ก็มีบุคลากรของแต่ละหน่วยงานแต่บางครั้งก็ดำเนินการในลักษณะที่ทีมงานของตำบล ช่วยกันทำงานเฉพาะกิจตามนโยบายเร่งด่วนที่อำเภอได้รับมอบหมาย”(สัมภาษณ์อรรถพร อุ่นอก 22 เมษายน 2551)

“เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เข้าและให้การสนับสนุนส่งเสริมและให้ความรู้แก่คณะกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเมื่อสามารถไปปฏิบัติงานในพื้นที่หมู่บ้าน ตำบลเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานก็จะมาเฉพาะหน่วยงานนั้น ๆ ไม่มีที่จะเข้ามาเป็นคณะเป็นที่ทีมงานเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนก็จะมาส่งเสริมให้ความรู้ในขั้นตอนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและก็จะเป็นที่เลี้ยงอยู่ตลอดเวลา บางครั้งก็ต้องพาเข้าไปปรึกษาที่อำเภอ ในส่วนของ ธกส. ก็มีหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงิน เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานก็จะต่างคนต่างทำงานตามบทบาทหน้าที่”(สัมภาษณ์ วรจักร ศรีพรหม 2 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์และการที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในฐานะหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอความสัมพันธ์ของหน่วยงานก็จะอยู่ในลักษณะการเข้าร่วมเป็นคณะทำงานต่าง ๆ ในระดับอำเภอ คณะอนุกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็เป็นอีกคณะทำงานหนึ่งที่ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาเป็นส่วนร่วม และคณะทำงานก็จะมีเลขานุการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบงานนั้น ๆ ต้องประสานการปฏิบัติดูแลรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานก็จะมีการประสานความร่วมมือกันบ้างแต่ผู้ประสานหลักคือระดับบริหาร ในระดับพื้นที่ก็จะไปดำเนินการตามภารกิจของหน่วยงานของตนเอง สรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ของหน่วยงานในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบเป็นเพื่อนร่วมงานที่คอยส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานร่วมกันพึ่งพาอาศัยกันในการปฏิบัติงาน โดยมีนายอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาของทุกหน่วยงานในพื้นที่เป็นผู้กำกับดูแล

2) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ในอำเภอศรีเมืองใหม่ มีอยู่ 2 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 11 แห่ง มีส่วนสัมพันธ์กับกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 116 กองทุนและเทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่มีส่วนสัมพันธ์กับกองทุนชุมชนเมือง จำนวน 5 กองทุน

หน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ มีหน่วยงานหลักอยู่ 3 หน่วยงาน คือ สำนักงาน

พัฒนาชุมชนอำเภอ ศูนย์บริการการศึกษาออกโรงเรียน และสถาบันการเงิน ในกรณีอำเภอศรีเมืองใหม่มีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นสถาบันการเงินที่รับผิดชอบ ในส่วนสถาบันการศึกษากำกับดูแลให้การศึกษาแก่นักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตกึ่งดبلومถือว่า เป็นหน่วยงานเสริม ในส่วนความสัมพันธ์ของหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับทุกหน่วยงานที่เข้ามาปฏิบัติงานในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะหน่วยงานในอำเภอ เช่น สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียน รวมทั้งสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีของผม คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านมาปฏิบัติ ส่วนใหญ่แล้ว คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ซึ่งมีภารกิจงานในพื้นที่ก็คือการส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง มีกลุ่มและองค์กรต่าง ๆ เช่น กลุ่มอาชีพ OTOP กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มอาชีพสตรี ส่งเสริมให้ชุมชนรู้จักการบริหารจัดการเงินทุนชุมชน โดยเฉพาะกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสำนักงานพัฒนาชุมชน เพราะว่ามีลักษณะงานในการดำเนินกิจกรรมในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในลักษณะใกล้เคียงกัน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานพัฒนาชุมชนในฐานะผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติ นโยบายและเป็นกลุ่มเป้าหมายที่มีส่วนได้เสียกับนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังช่วยส่งเสริมสนับสนุนและช่วยสอดส่องดูแลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านให้มีการดำเนินการที่ดีขึ้นด้วย”(สัมภาษณ์ วรจักร ศรีพรหม 2 พฤษภาคม 2551)

“ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน เนื่องจาก เพราะในแต่ละหมู่บ้านมีประชาชนที่เป็นสมาชิกและกรรมการกองทุนหมู่บ้านที่ใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ส่วนใหญ่แล้วสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเข้าไปเป็นกรรมการบริหารในกองทุนหมู่บ้านอยู่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีส่วนสัมพันธ์กับหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในการจัดการประชุมชี้แจงหรือการอบรมสมาชิกคณะกรรมการกองทุนหรือเครือข่ายกองทุนระดับตำบลก็จะใช้สถานที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ดำเนินการ หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จึงเป็นผู้ประสานการปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะประสานผ่านสมาชิกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือผู้บริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานก็ตาม หน่วยงานปฏิบัตินโยบายและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์อันดีในลักษณะการสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน ช่วยเหลือดูแลกัน”(สัมภาษณ์ วิทยา จันทวิศิริรัตน์ 1 พฤษภาคม 2551)

“ลักษณะการทำงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีกฎหมาย ระเบียบของกองทุนหมู่บ้านกำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านอยู่แล้ว การทำงานทุกอย่างจึงเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ความเชื่อมโยงกับท้องถิ่นในลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปช่วยกำกับดูแล จะมีก็แต่ความสัมพันธ์เกี่ยวโยงทางอ้อมคือสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมเป็นกรรมการหรือเป็นสมาชิกกองทุน รวมทั้งประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ความสัมพันธ์ของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะมีพื้นที่การทำงานเดียวกัน มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน คือ ประชาชนในพื้นที่ความสัมพันธ์จึงเป็นลักษณะเพื่อนร่วมงานมีหน้าที่สนับสนุนและส่งเสริมกับผลประโยชน์ก็จะเกิดขึ้นกับประชาชน”(สัมภาษณ์ ทวี โลหะกุล 2 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์จะเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะความสัมพันธ์ทางอ้อมกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ในฐานะหนึ่งคือสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ส่วนความสัมพันธ์ทางตรง หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนและส่งเสริมกันในการปฏิบัตินโยบาย เช่น การอำนวยความสะดวก สถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการฝึกอบรมประชุมชี้แจงแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เครือข่ายคณะกรรมการหมู่บ้านระดับตำบล เป็นต้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรส (วิณา ทองรัตน์ 2546 : 20) ได้แบ่งขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็นขั้นตอนในระดับมหภาค และขั้นตอนในระดับจุลภาค ขั้นตอนในระดับมหภาคขั้นตอนแรก คือ การแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงาน โครงการแล้วแต่กรณี ในส่วนขั้นตอนที่สองนั้น เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทางแผนงาน โครงการหรือผลการแปลงนโยบาย ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นนั้น ประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะให้กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ส่วนกลางหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเจรจาเกี่ยวกับ ระยะเวลา เป้าหมายของการดำเนินโครงการ พิจารณาจัดสรรเงิน หรือทรัพยากร

อื่น ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในโครงการให้กับหน่วยงานท้องถิ่น หากสิ่งข้างต้นนี้ไม่พร้อม ความล่าช้าในการทำงานก็จะเกิดขึ้น

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค เป็นเรื่องที่น่าสนใจ ส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ความเกี่ยวข้องต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ในระดับจุลภาค ซึ่งจะมีจุดที่หน่วยงานในท้องถิ่นตลอดจนผู้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย จะต้องทำการตัดสินใจหรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่องกันไป ยิ่งกว่านั้นพฤติกรรมในการตัดสินใจและการปฏิสัมพันธ์จะแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา และจะมีความแตกต่างกันไปและเกี่ยวพันผลประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายมีอยู่ ความเกี่ยวข้องต่าง ๆ ในระดับจุลภาค แบ่งได้ 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) กับการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization or continuation)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในขั้นระดมพลัง มีขั้นตอนย่อย คือ การพิจารณารับนโยบาย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการรับนโยบายอย่างจริงจัง ตั้งใจ เพราะสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนได้ประโยชน์และการแสวงหาความสนับสนุน ซึ่ง ความสัมพันธ์ที่วิเคราะห์ได้จากข้อมูลสัมภาษณ์ ก็คือ เรื่องการแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงานตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่นนั่นเอง โดยสรุปความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในระดับจุลภาค คือ ขั้นการระดมพลัง ในกิจกรรมทั้งสอง คือ การแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงานและบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่นในการอำนวยความสะดวกและการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางจากทุกฝ่ายนั่นเอง

### 3) การสร้างอาณาจักรของหน่วยงาน

การสร้างอาณาจักรของหน่วยงาน คือ การที่หน่วยงานกำหนดเขตแดนและกรอบการปกครองของหน่วยงานนั้น ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติหน่วยงานในที่นี้ หมายถึง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอศรีเมืองใหม่ ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนอำเภอศรีเมืองใหม่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอำเภอศรีเมืองใหม่ มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการสร้างอาณาจักรหน่วยงาน ดังนี้

“การบูรณาการทำงานและการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เป็นบทบาทภารกิจของหน่วยงานอยู่แล้ว ไม่มีการตั้งกรอบกำแพงหรือขีดกรอบของหน่วยงาน ทุกหน่วยงานมี



ส่วนร่วมกันในการทำงาน สำนักงานพัฒนาชุมชนจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน เป็นหน่วยงานที่เป็นเลขานุการในระดับจังหวัด อำเภอ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ได้มีการหวงห้ามหวงงานหรือสร้างอาณาจักรของหน่วยงานแต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ ยุทธศาสตร์ วิทยาภรณ์ 3 พฤษภาคม 2551)

“การทำงานของแต่ละหน่วยงานในระดับจังหวัดก็มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างคณะกรรมการส่วนใหญ่แล้วจะเป็นงานนโยบาย ในส่วนการปฏิบัตินั้นก็คำสั่งการให้หน่วยงานในระดับอำเภอประสานงานและบูรณาการทำงานกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อสนองนโยบาย ไม่มีการขีดกรอบของหน่วยงานหรือการสร้างอาณาจักรของหน่วยงาน”(สัมภาษณ์ วิลาวัลย์ ศรีศิลป์ 21 พฤษภาคม 2551)

“การทำงานงานของทุกภาคส่วนในอำเภอศรีเมืองใหม่ไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกหรือขีดกรอบของหน่วยงานพยายามทะลุกำแพงทำลายกรอบเพื่อบูรณาการทำงานร่วมกัน ในการนำนโยบายของทุกหมู่บ้านไปปฏิบัติก็ทำงานในลักษณะเดียวกันทุกหน่วยงานมีการประสานการปฏิบัติกันอย่างดี ยกเว้นงานรายงานที่ปฏิบัติเป็นประจำก็จะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการเป็นเจ้าภาพไม่มีการสร้างอาณาจักรหรือขีดกรอบการทำงานหรือการปกครองของหน่วยงานแต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ อรรถพร อุ่นอก 22 เมษายน 2551)

“หน่วยงานแต่ละหน่วยงานก็ทำงานไปตามบทบาทหน้าที่ งานนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองก็เป็นงานหนึ่งที่หน่วยงานได้สนองนโยบายของรัฐบาล บทบาทหน้าที่ของศูนย์ศึกษานอกโรงเรียนก็คือ การให้การศึกษแก่ประชาชนที่ไม่ได้เข้ารับการศึกษาระบบเพื่อเพิ่มพูนความรู้ แก่ประชาชน นโยบายกองทุนหมู่บ้านก็เป็นงานที่เสริมงานในส่วนนี้ กศน. ก็ให้ความรู้เพิ่มเติมเรื่องบัญชีบ้าง ไม่มีการตีกรอบการปกครองหรือสร้างเขตแดนของหน่วยงานมีแต่การบูรณาการงานให้ดีขึ้น จึงไม่มีการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานแต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ วินัย ชันจันทา 21 พฤษภาคม 2551)

“การดำเนินงานของส่วนราชการในอำเภอก็มีการประสานงานกันช่วยเหลือซึ่งกันละกันร่วมกันเป็นคณะกรรมการรวมทั้งการทำงานในพื้นที่ก็มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิด ไม่มีการขีดกรอบหรือตีกรอบการปกครองหรือสร้างเขตแดนของหน่วยงานแต่อย่างใดมีการประสานการปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันมากกว่า ยิ่งสถาบันการเงินยิ่งต้องประสานการปฏิบัติทั้งกับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมาก”(สัมภาษณ์ อุดลย์ อ่อนทะเล 19 เมษายน 2551)

“ในส่วนของสำนักงานพัฒนาชุมชนซึ่งเป็นเลขานุการสนับสนุนกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอ ได้มีส่วนในการขับเคลื่อนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติครบทุก

กระบวนการ คือ เริ่มจากการเตรียมชุมชน จัดตั้งกองทุน การพัฒนาศักยภาพกองทุนและการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองทุน จนถึงในระยะปัจจุบัน คือ การจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านเป็นนิติบุคคล ในการทำงานทุกขั้นตอนจะมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน มีการบูรณาการทำงาน ทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการของอำเภอ ไม่มีการขีดกรอบงานหวงห้ามหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ให้เกี่ยวข้องทุกหน่วยงานให้การช่วยเหลือร่วมมือ ประสานการปฏิบัติงานกันอย่างใกล้ชิดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดหาบัญชี การบริการจัดการ หรือการประสานกับสถาบันการเงิน หน่วยงานพัฒนาการชุมชนจะเป็นหน่วยงานประสานไม่มีการสร้างกรอบหรือสร้างอาณาจักรของหน่วยงานแต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทวีสุข 21 เมษายน 2551)

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและการได้ปฏิบัติงานในพื้นที่แสดงให้เห็นว่าทุกหน่วยงานมีการประสานการปฏิบัติงานกันอย่างใกล้ชิดสนองนโยบายรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีกรอบการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการ ตั้งแต่ระดับประเทศจนถึงในระดับพื้นที่ แต่ในระดับพื้นที่จะมีการแยกภารกิจกันเห็นได้อย่างชัดเจนซึ่งในปัจจุบันก็จะมีหน่วยงานที่มีบทบาทใกล้ชิดกับกองทุนหมู่บ้านอยู่สองหน่วยงาน คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอและสถาบันการเงินซึ่งก็มีบทบาทและหน้าที่แตกต่างกันไปแต่ก็ไม่มีหน่วยงานใดที่สร้างเขตแดนและกรอบในการปกครองของหน่วยงานตัวเอง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง จึงสรุปได้ว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ไม่มีการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดแต่อย่างใด

#### 4) ผลประโยชน์ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

มุมมองของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะอาจกำหนดกรอบแนวคิดไว้ว่า “การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้งและการหาหนทางจัดการกับความขัดแย้งด้วยวิธีการสันติ ความขัดแย้งหลัก ๆ ของสังคมมาจากอุดมการณ์และผลประโยชน์” ในส่วนของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหน่วยงานระดับล่างและมีภารกิจหลักของหน่วยงานตามลักษณะงานของหน่วยงาน นั้น ๆ อยู่แล้ว เมื่อมีงานนโยบายพิเศษมอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่รวมตัวกันเป็นคณะกรรมการ ผู้วิจัยได้ศึกษารายละเอียดและภารกิจของหน่วยงาน พบว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดขึ้นจากการบูรณาการงานในบทบาทหน้าที่หรืองานตามภารกิจของหน่วยงานนั้น ๆ โดยใช้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นฐานเพื่อต่อยอดงานของหน่วยงานตนเอง เช่น ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนมีกลุ่มเป้าหมายในการให้บริการ คือ นักศึกษาซึ่งเป็นคนในหมู่บ้านตำบลและส่วนใหญ่ก็เป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนมีบทบาทในการจัดการเรียนการสอนก็อาจจะประยุกต์

หลักสูตร/วิชาให้สอดคล้องกับการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน เช่น การจัดทำบัญชี การจัดทำงบดุลประจำปี หรือการบริหารจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เป็นต้น ในส่วนของสถาบันการเงินก็จะมีลูกค้าเพิ่มขึ้นภารกิจงานมากขึ้น อาจมีช่องทางในการวิเคราะห์ลูกค้าที่แม่นยำขึ้นโดยใช้ข้อมูลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านให้เป็นประโยชน์กับงานและอาจกำหนดรูปแบบในการปล่อยสินเชื่อให้สนองตอบต่อความต้องการของชุมชนและพัฒนากองทุนให้เป็นเครือข่ายงานของธนาคาร เช่น การพิจารณาเพิ่มวงเงินกู้ให้แก่กองทุนหมู่บ้านอีกหนึ่งล้านบาท (ล้านที่ 2) ให้กับหมู่บ้านที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ เป็นต้น ในส่วนของสำนักงานพัฒนาชุมชนมีผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานก็คือ ความสอดคล้องของเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านกับเป้าหมายของงานพัฒนาชุมชนที่มุ่งส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ เศรษฐกิจชุมชนดี โดยการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้แก่ประชาชนเพื่อให้ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจึงถือฤกษ์ต่อภารกิจของกรมการพัฒนาชุมชนซึ่งมีหน่วยงานขึ้นตรง คือ สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดและอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติการกิจและผู้บริหารของหน่วยงานทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอมีโอกาสทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการสนับสนุนทั้งในระดับจังหวัดและอำเภอ ถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ของกรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดและสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์เกิดขึ้นกับหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติเป็นอย่างไร มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

“ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานเป็นรูปค่าตอบแทนหรือตัวเงินไม่มีแน่นอนแต่จะมีผลประโยชน์อื่นที่เกิดขึ้นกับหน่วยงาน เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเกิดขึ้นทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุน มีเงินในการลงทุนประกอบอาชีพ หรือสนับสนุนให้ประชาชน ออมเงิน เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้จะไปสอดคล้องกับภารกิจงานของหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ เช่น กรมการพัฒนาชุมชน มีภารกิจงานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านก็มีแนวทางในการส่งเสริมการออม เสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้แก่ชุมชน ให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการเงินตนเองได้ และส่งเสริมอาชีพของประชาชน โดยการให้โอกาสเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อนำเงินไปพัฒนาผลิตภัณฑ์ และพัฒนาอาชีพตนเอง จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานก็ถือเป็นการสร้างงานหลักของหน่วยงานเดิมที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันอยู่แล้ว ให้สมบูรณ์และสามารถบูรณาการงานให้เกิดผลสำเร็จและเกิดประโยชน์กับชุมชนได้สะดวกยิ่งขึ้น” (สัมภาษณ์ วิทยา จันทวีศิริรัตน์ 1 พฤษภาคม 2551)

“หน่วยงาน ธกส.ไม่ได้รับผลประโยชน์ใด ๆ ในทางตรงแต่ได้รับประโยชน์ในทางอ้อม เช่น การได้รับการยอมรับจากประชาชน หน่วยงาน และมีผลต่อหน่วยงานคือส่งเสริมในการทำงาน เช่น การขยายวงเงินกู้ การสร้างเครือข่ายสมาชิกของหน่วยงานในการให้บริการด้านเงินกู้แก่กลุ่ม/องค์กรประชาชน”(สัมภาษณ์ คำจันทร์ บั๊กกลาง 19 เมษายน 2551)

“หน่วยงาน กศน.ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายกองทุนหมู่บ้านคือการสร้างเสริมงานของหน่วยงาน เพราะ กศน. ต้องออกพื้นที่ไปพบกลุ่มนักศึกษาในพื้นที่อยู่แล้ว มีนโยบายกองทุนหมู่บ้านเข้ามาทำให้สามารถบูรณาการงานเดิมเข้ากับงานกองทุนหมู่บ้าน เช่น การเรียนการสอนจัดทำบัญชีกองทุน การสนับสนุนให้มีการจัดทำบัญชีครัวเรือน เป็นต้น”(สัมภาษณ์ วินัย ชันจันทา 21 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์และการได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานในพื้นที่ของผู้วิจัยเองพอ สรุปได้ว่า ไม่มีผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานในทางตรงคือที่เป็นรายได้เพิ่มขึ้นหรือทำให้หน่วยงานได้รับสวัสดิการด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด สำหรับส่วนที่หน่วยงานได้รับผลประโยชน์ก็คือ นโยบายกองทุนหมู่บ้านไปหนุนเสริมงานตามภารกิจเดิมของหน่วยงาน ซึ่งทำให้หน่วยงานสามารถต่อ ยอดการทำงานจากนโยบายกองทุนหมู่บ้านได้ เช่น การส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้แก่ประชาชนในด้านการออมเงินในชุมชน การส่งเสริมและพัฒนากลุ่มอาชีพ การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้แก่กลุ่ม/องค์กรประชาชน ซึ่งเป็นภารกิจที่แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ได้ดำเนินการส่งเสริมงานดังกล่าวอยู่แล้ว จึงเป็นการต่อยอดงานเดิมที่ทำอยู่แล้วให้ดีขึ้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล หน่วยงานข้างเคียงและประชาชนทั่วไป

## ตอนที่ 2 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่นำเสนอโดยพรรคไทยรักไทยเป็นนโยบายที่ต้องใช้งบประมาณมหาศาลถึง 74,881 ล้านบาท เพื่อกระจายเม็ดเงินลงสู่หมู่บ้านและชุมชนเมืองทั้งหมด 74,881 แห่ง ซึ่งแบ่งเป็นหมู่บ้าน 71,764 แห่ง และชุมชนเมือง 3,517 แห่ง (วิมา ทองรัตน์ 2546 : 5) การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีกลไกเกี่ยวข้องสัมพันธ์หลายภาคส่วน มีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับประชาชน องค์กรและหน่วยงานจำนวนมากรวมทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ปฏิบัติงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอาจมีปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้วิจัย ได้ศึกษาผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ ในประเด็นต่าง ๆ มีผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

## 2.1 การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง

อิทธิพลของการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่มีสมาชิกพรรคการเมืองอยู่ในพื้นที่ให้การสนับสนุน ย่อมเป็นผลดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในทางกลับกันหากไม่ให้การสนับสนุนก็จะเป็นปัญหา และอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการศึกษาความเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะศึกษาในประเด็นที่อาจส่งผลกระทบต่อกรขยายและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน การพัฒนา ความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน การเพิ่มภาระหรือปัญหาอุปสรรค ในการปฏิบัติงาน ระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวยหรือเป็นปัญหาอุปสรรคและความสัมพันธ์ของ หน่วยงาน มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

### 2.1.1 การขยายและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน

“การเคลื่อนไหวในการให้สนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองถ้าจะ มองไปแล้วเมื่อประกาศเป็นนโยบายรัฐบาลซึ่งขณะนั้นเป็นรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเพียงพรรคเดียว ก็จะต้องมีการสนับสนุนการดำเนินงานอยู่เป็นธรรมดา แต่ในส่วนที่อยู่ในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ แล้วก็ปฏิบัติ นโยบายตามกรอบที่รัฐบาลกำหนดให้ ไม่มีการสนับสนุนหรือแทรกแซงการ ดำเนินงาน โครงการกองทุนหมู่บ้าน จากพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด โดยเฉพาะในส่วน การสนับสนุนให้มีการขยายตัวและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงานนั้น ไม่มี หน่วยงานต่าง ๆ ยังคงใช้ กรอบอัตรากำลังเดิมในการทำงานจะมีก็เพียงการเปลี่ยนรูปแบบการทำงานเป็นการทำงานใน ลักษณะการมีการติดต่อประสานงานกันมากขึ้น”(สัมภาษณ์ ธรรมพ อุ๋นออก 22 เมษายน 2551)

“ไม่มีการเคลื่อนไหวให้สนับสนุนจากพรรคการเมือง ให้มีการขยายหรือ เพิ่มเติมอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน จะมีก็แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ทางอำเภอกลุ่มเดิม มาให้ การสนับสนุนการทำงานเสริมสร้างความเข้าใจเรื่องบัญชี การยืมเงินและการสร้างเครือข่ายกองทุน หมู่บ้านในระดับตำบล อำเภอ มีเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีการสนับสนุนจากพรรคการเมืองใด” (สัมภาษณ์ สมบูรณ์ สุณีพันธ์ 18 เมษายน 2551)

“ไม่มีการสนับสนุนจากพรรคการเมืองหรือ ส.ส.จากพรรคการเมืองใดมา ให้การสนับสนุนให้เพิ่มอัตรากำลังหรือขยายเครือข่ายการทำงาน ยังทำงานอยู่ในกรอบอัตรากำลัง เดิม ไม่มีการเพิ่มกำลังพลหรือค่าตอบแทนใด ๆ”(สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทร์สุข 21 เมษายน 2551)

“การเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองจะว่าไปแล้วไม่มี การทำงานจะทำงาน อยู่ในกรอบอัตรากำลังเดิมไม่มีการขยายหน่วยงาน ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการสนับสนุน

และติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในระดับจังหวัดและต้องมอบหมายหน่วยงานให้กลุ่มงาน แผนงานและข้อมูลเป็นผู้ดูแลต้องมอบหมายให้นักวิชาการเป็นผู้รับผิดชอบงานกองทุนหมู่บ้านเพิ่ม อีกงานหนึ่งภายใต้กรอบกำลังเดิม แต่ช่วงหลังมีเจ้าหน้าที่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มาประจำอยู่ที่จังหวัด 1 คน และเพิ่มเป็น 2 คน เมื่อ 3-4 เดือนที่ผ่านมา สรุปแล้ว คือ ไม่มีการ เคลื่อนไหวในการให้สนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองในเรื่องอัตรากำลังและเครือข่าย การทำงาน”(สัมภาษณ์ ยุทธศาสตร์ วิยาภรณ์ 3 พฤษภาคม 2551)

“ไม่มีการเพิ่มเติมอัตรากำลังหรือขยายตัวของหน่วยงาน ยังทำงานตาม กรอบอัตรากำลังเดิมงานมากขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้น ศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนจะมีบทบาท ในการดำเนินงานการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในช่วงต้น ๆ ขณะนี้มีความ เข้มลดลงเนื่องจากชุมชนเริ่มมีความแข็งแรง ส่วนใหญ่หน่วยงานเลขานุการจะเป็นผู้ประสานงาน กองทุนหมู่บ้านมากกว่า”(สัมภาษณ์ วินัย ชันจันทา 1 พฤษภาคม 2551)

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การได้ร่วมปฏิบัติงานในพื้นที่และการหาข้อมูลเพิ่มเติม จากคณะกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเรื่องการสนับสนุนหรือเคลื่อนไหวของพรรค การเมืองให้มีการขยายตัวและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน พบว่า ทุกหน่วยงานยังปฏิบัติหน้าที่ ภายใต้กรอบอัตรากำลังเดิมไม่มีการเคลื่อนไหวในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด การให้การสนับสนุน ส่งเสริมของเจ้าหน้าที่ของรัฐแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านยังไม่ทั่วถึง กองทุนหมู่บ้านยังมีความ ต้องการให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบลงไปดูแลให้ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำบัญชีและการติดตามให้ ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ในการบริหารจัดการ โดยสรุปก็ คือไม่มีการเคลื่อนไหวหรือการ สนับสนุนของพรรคการเมืองในการขยายตัวและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงานแต่อย่างใด

### 2.1.2 การพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน

“พรรคการเมืองไม่มีการเคลื่อนไหวให้สนับสนุนหรือแทรกแซงเรื่องการ พัฒนาความรู้และการปรับตัวของบุคลากรของหน่วยงาน บุคลากรของหน่วยงานต่าง ๆ มี ความสามารถปรับตัวรองรับนโยบายและปฏิบัติงานได้ดี สามารถจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและ คณะกรรมการ มีแต่การหาเสียงว่าจะเพิ่มเงินกองทุน”(สัมภาษณ์ บัวทอง แสงเขต 11 เมษายน 2551)

“เจ้าหน้าที่ผู้ชำนาญนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติไม่มีความรู้เท่าที่ควรจึง นำไปสู่ความไม่เข้าใจของคณะกรรมการและสมาชิก อยากให้มีเจ้าหน้าที่มากขึ้นและมีความรู้ ความสามารถมากขึ้นด้วย”(สัมภาษณ์ วรจักร ศรีพรหม 2 พฤษภาคม 2551)

“การให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้มีความรู้ ความสามารถและพัฒนาให้ปรับตัวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบทบาทหน้าที่ของภาคราชการ

ภาคการเมืองหรือพรรคการเมืองไม่สามารถจะไปแสดงบทบาทตรงนี้ได้เหมือนนโยบายลงมาสู่ผู้ปฏิบัติในระดับอำเภอ ตำบลแล้วและในอำเภอศรีเมืองใหม่ก็ไม่มีแทรกแซงหรือให้การสนับสนุนจากพรรคการเมือง”(สัมภาษณ์ วิทยา จันทรศิริรัตน์ 1 พฤษภาคม 2551)

“การพัฒนาความรู้ความสามารถของคณะกรรมการและสมาชิก รวมทั้งตัวเจ้าหน้าที่เองก็ดี ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นส่วนราชการจัดการอบรมให้ความรู้และอีกส่วนหนึ่งก็ศึกษาจากเอกสารที่ทางกองทุนหมู่บ้านจัดให้เป็นคู่มือในการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ ไม่มีการจัดการอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนักการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดแต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ พูลสวัสดิ์ คีนดี 16 เมษายน 2551)

“ไม่มีการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองหรือนักการเมืองพรรคใดในการช่วยเหลือสนับสนุนให้มีความรู้หรือการประชุมหรืออบรมให้กับคณะกรรมการหรือสมาชิก จะมีก็เป็นเจ้าหน้าที่ทางอำเภอให้ความรู้โดยออกไปที่หมู่บ้านบ้างหรือบางครั้งถ้าเกิดความสงสัยหรือมีปัญหา ก็ไปพบเจ้าหน้าที่ที่อำเภอก็เกิดความเข้าใจ”(สัมภาษณ์ สวัสดิ์ มณีภาค 7 เมษายน 2551)

ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่ได้จากการสัมภาษณ์ให้ความเห็นเหมือนกันคือไม่มีความเคลื่อนไหวพรรคการเมืองหรือนักการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดมาให้ความรู้หรือสนับสนุนให้บุคลากรพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งตามบทบาทของพรรคการเมืองแล้ว จะเป็นผู้เสนอนโยบายเพื่อให้ประชาชนเลือกเข้าไปเพื่อผลักดันให้นโยบายที่กำหนดไว้สามารถนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายรัฐบาลและมอบหมายให้ข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการ พรรคการเมืองไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะมาดำเนินการในส่วนนี้และในอำเภอศรีเมืองใหม่ก็ไม่มีพรรคการเมืองหรือนักการเมืองมาเคลื่อนไหวแทรกแซงหรือให้การสนับสนุนการพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน

### 2.1.3 การเพิ่มภาระงานหรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการประกอบไปด้วย กรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการ คณะอนุกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัด คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการหลัก ๆ ก็คือข้าราชการประจำซึ่งมีงานตามภารกิจของหน่วยงานที่ตนเองสังกัด ส่วนของกองทุนหมู่บ้านเป็นงานที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบแต่อาศัยการสั่งการในการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดเพื่อพิจารณาสั่งการลงสู่พื้นที่ซึ่งมีนายอำเภอในฐานะประธานอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล เป็นไปตามกรอบและอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในส่วนของพรรคการเมืองและนักการเมืองในพื้นที่ที่ไม่มีภารกิจงานในด้านนี้และในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ ไม่มีการสนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองหรือนักการเมืองให้มีการเพิ่มภาระงานหรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงานซึ่งกลุ่มตัวอย่างได้ให้สัมภาษณ์ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ข้างต้นไว้ ดังต่อไปนี้

“งานนโยบายของทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายที่ถูกใจประชาชน ทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุน มีเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นงานที่ทุกหน่วยงานเต็มใจและตั้งใจในการปฏิบัติ ในภาคการเมือง ไม่ว่าพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีส่วนในการอาศัยนโยบายกองทุนหมู่บ้านมาเพิ่มภาระงานหรือสร้างความยุ่งยากในการปฏิบัติงานในพื้นที่แต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ อรรถพ อุ๋นออก 22 เมษายน 2551)

#### 2.1.4 ระเบียบ/กฎหมายเอื้ออำนวยหรือเป็นปัญหาอุปสรรค

นโยบายกองทุนหมู่บ้านมีกรอบในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2544 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2547 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547 และมีการตราพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านเป็นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และออกระเบียบมาเพิ่มเติมคือ ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ว่าด้วยการจดทะเบียนนิติบุคคลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ว่าด้วยเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ว่าด้วยการเลิก ยุบรวมหรือแยกบางส่วนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2549

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์และการได้ทำหน้าที่ในการกำกับ ดูแลติดตามการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านในระดับพื้นที่ คณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอจะสนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำระเบียบของกองทุนหมู่บ้านเอง โดยมีการประชุมสมาชิกไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 เพื่อร่วมกันร่างระเบียบกองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนของตนเองโดยยึดหลักว่าต้องไม่ขัดกับระเบียบกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วระเบียบกองทุนหมู่บ้านทุกหมู่บ้านจะมีความคล้ายคลึงกัน ยกเว้นแต่อัตราดอกเบี้ยและการจัดสรรผลประโยชน์จะมีส่วนแตกต่างกันบ้าง การใช้ระเบียบก็ไม่ค่อยเคร่งครัดเท่าที่ควร ส่วนใหญ่แล้วจะบริหารตามจารีตประเพณีซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอยู่ไม่น้อย ในส่วนการเคลื่อนไหวในการสนับสนุน



หรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองนั้นไม่ปรากฏแต่อย่างใดและมีข้อมูลสนับสนุนจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

“กลุ่มที่มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง พรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่มีตัวแทนอยู่ในพื้นที่ไม่ว่าจะเป็น ส.ส., ส.อบจ., ส.อบต. ต่างก็ให้การสนับสนุนให้จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านให้ได้ เพื่อจะให้ประชาชนได้เงิน 1 ล้านบาทเข้ามาในหมู่บ้าน ไม่มีการแทรกแซงหรือสนับสนุนให้ออกระเบียบที่เอื้ออำนวยหรือเป็นปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด” (สัมภาษณ์ ประมวล อุ่นใจ 8 เมษายน 2551)

“ตัวแทนพรรคการเมืองหรือนักการเมืองในพื้นที่หรือกลุ่มที่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งกองทุนอยู่บ้าง คนที่เป็นสมาชิกหรือขึ้นชื่อบรรคการเมืองที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านมาดำเนินการ ก็จะนำเสนอว่า กลุ่มหรือพรรคคนสนับสนุนให้ มีนโยบายดังกล่าว บางครั้งก็พูดคุยโน้มน้าวเพื่อการหาเสียง หากะแนน ซึ่งเป็นปกติของกลุ่มที่มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง แต่ไม่ปรากฏว่ามีการแทรกแซงหรือสนับสนุนการออกระเบียบ/กฎหมายหรือข้อบังคับกองทุนหมู่บ้านให้เป็นไปในทางเอื้อประโยชน์หรือเป็นปัญหาอุปสรรคใด ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (สัมภาษณ์ ไพรัช บุญจรัส 6 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างต่างก็ให้ทัศนะไปในทางเดียวกันคือไม่มีการแทรกแซงหรือสนับสนุนการออกระเบียบ/กฎหมายหรือข้อบังคับกองทุนหมู่บ้านให้เป็นไป ในทางเอื้อประโยชน์หรือเป็นปัญหาอุปสรรคใด ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งการออกระเบียบหรือข้อบังคับกองทุนหมู่บ้านนั้นต้องมีการจัดเวทีประชาคมสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน โดยต้องมีสมาชิกเข้าร่วมเวทีประชาคมไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดจึงจะถือว่าครบองค์ประชุม และจากการศึกษาระเบียบหรือข้อบังคับของกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่แล้วเนื้อหาจะเป็นแนวทางการปฏิบัติทั่ว ๆ ไป ไม่มีส่วนที่เป็นผลได้หรือผลเสียต่อพรรคการเมืองหรือกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองในพื้นที่ จึงไม่มีการสนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองในประเด็นดังกล่าว ยืนยันได้จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ข้างต้น

### 2.1.5 ความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

“การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีหลายภาคส่วนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน งานในลักษณะคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานจึงเป็นไปในลักษณะการประสานการปฏิบัติโดยหัวหน้าหน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่ร่วมเป็น คณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอซึ่งทำหน้าที่เลขานุการ คณะกรรมการก็เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติของหน่วยงานก็จะมีการกิจที่แตกต่างกันออกไป เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะมีหน้าที่รับผิดชอบใน

พื้นที่และร่วมเป็นคณะกรรมการทั้งในระดับพื้นที่และในระดับอำเภอหลายคณะด้วยกัน ความสัมพันธ์จึงเป็นการประสานงาน การให้ความร่วมมือให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในลักษณะเพื่อนร่วมงาน ไม่มีการเคลื่อนไหวในการสนับสนุนหรือการแทรกแซงจากพรรคการเมืองที่ทำให้ความสัมพันธ์ของหน่วยงานดีขึ้นหรือมีความขัดแย้งในการทำงานในพื้นที่แต่อย่างใด” (สัมภาษณ์ สุริยา ธิศาเวช 5 เมษายน 2551)

“ไม่มีพรรคการเมืองหรือนักการเมืองมาชี้นำหรือสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ หรือสร้างความขัดแย้งขึ้นในหน่วยราชการ ความสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่จึงเป็นไปตามปกติ เป็นไปตามภาระงานของแต่ละหน่วยงาน จะมีการประสานความร่วมมือกันบ้างในเรื่องงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องและช่วยเหลือกัน มีความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวบ้าง เป็นทีมงาน เป็นเพื่อนร่วมงานเนื่องจากทำงานในพื้นที่ด้วยกัน ไม่มีพรรคการเมืองหรือนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน”(สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทวิสุข 21 เมษายน 2551)

“หน่วยงานที่นานโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในหลายลักษณะเพราะหน่วยงานในระดับอำเภอมีการปฏิบัติงานร่วมกันอยู่เป็นประจำ นอกจากการเป็นคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอแล้ว ยังได้ร่วมมือกันทำงานต่าง ๆ ในระดับอำเภอ เป็นกรรมการร่วมในคณะกรรมการคณะอื่น ๆ ของอำเภอ เช่น คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติด คณะกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจนในระดับอำเภอ เป็นต้น ในส่วนการรับผิดชอบพื้นที่ในระดับหมู่บ้าน ตำบล ก็มีบุคลากรของหน่วยงานปฏิบัติการกิจในระดับพื้นที่ร่วมกัน บางครั้งก็ปฏิบัติหน้าที่เป็นทีมงานตามแต่อำเภอจะมอบหมายภารกิจ เป็นรูปแบบในการทำงานของอำเภอ ไม่มีการสนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่มาสนับสนุนการสร้าง ความสัมพันธ์ที่ดีหรือก่อให้เกิดความขัดแย้งในหน่วยงานที่นานโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่แต่อย่างใด”(สัมภาษณ์ อรรถพร อุ๋นออก 22 เมษายน 2551)

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง การได้ร่วมปฏิบัติงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับอำเภอกลุ่มตัวอย่างให้ความเห็นตามข้อเท็จจริงไปในทางเดียวกันว่า ไม่มีพรรคการเมืองหรือนักการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดมาเคลื่อนไหวในการให้การสนับสนุนหรือแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จนทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีหรือเกิดความขัดแย้งขึ้นในหน่วยงานแต่อย่างใด

ในประเด็นการเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง ข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและการได้ร่วมปฏิบัติงานในระดับพื้นที่จะเห็นได้ว่า ข้อมูลในเรื่องการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองที่ส่งผลให้เกิดการขยายตัวและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน การเพิ่มภาระงานหรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ระเบียบกฎหมายที่เอื้ออำนวยหรือเป็นปัญหาอุปสรรครวมทั้งการเคลื่อนไหวที่เป็นสนับสนุนหรือแทรกแซงการปฏิบัติงานในหน่วยงานจน

ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีหรือเกิดปัญหาขัดแย้งขึ้นระหว่างหน่วยงานนั้น สามารถสรุปได้ว่าไม่มีการเคลื่อนไหวทั้งในด้านสนับสนุนและการแทรกแซงจากพรรคการเมืองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด

## 2. 2 การปรับเปลี่ยนบทบาทและท่าทีของนักการเมืองท้องถิ่น

นักการเมืองท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่มี 1 คน นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่ 12 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ซึ่งมีทั้งหมด 11 คน และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จำนวน 117 หมู่บ้าน 234 คน มีข้อมูลในการสัมภาษณ์ในเรื่องของการสนับสนุนของนักการเมืองท้องถิ่น ดังนี้

“นักการเมืองท้องถิ่น เริ่มจาก ส.อบจ., นายก อบต., ส.อบต. ในเขตเทศบาลจะมี นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล นักการเมืองเหล่านี้จะให้ความสนใจดูแลและให้การช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเพื่อผลในการเลือกตั้ง การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติเป็นนโยบายประชานิยมของรัฐบาล ชาวบ้านถูกอกถูกใจที่ได้ยืมเงิน มีเงินมาจับจ่ายใช้สอย นักการเมืองท้องถิ่นเองก็ได้ประโยชน์จากนโยบายนี้ เช่น การเข้าร่วมเป็นสมาชิก เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการและมีการกู้ยืมเงินเช่นเดียวกับสมาชิกคนอื่น ๆ ทั่วไป การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติจึงได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองท้องถิ่นในลักษณะผู้ประสานงานกับภาครัฐ ผู้อำนวยความสะดวกแก่สมาชิกในการเดินทางไปเบิกจ่ายเงิน การสนับสนุนการจัดเวทีประชาคม และการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการหรือที่ปรึกษา เป็นต้น”(สัมภาษณ์ ไพรัช บุญจรัส 6 พฤษภาคม 2551)

“สมาชิก อบต. และ นายก อบต. อีกฐานะหนึ่งก็เป็นราษฎรในหมู่บ้านเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ส่วนใหญ่แล้วจะให้ความช่วยเหลือหรือเป็นธุระในการจัดการภารกิจต่าง ๆ ของกองทุนหมู่บ้าน บางแห่งสมาชิก หรือ นายก อบต. จะเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการ โดยทั่วไปแล้วนักการเมืองท้องถิ่นกลุ่มนี้จะให้การสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านเป็นอย่างดี”(สัมภาษณ์ ดำรงค์ อินทร์สอน 6 พฤษภาคม 2551)

“สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเข้าร่วมในการจัดเวทีประชาคม อำนวยความสะดวกในการจัดทำเอกสารประสานงานกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ บางแห่งก็เข้าร่วมเป็นกรรมการกองทุน เวลาไปเบิกจ่ายเงินก็ได้รับการดูแลจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเรียกว่าทุกตำบลก็ได้ให้ความสนใจและสนับสนุนการดำเนินงานด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการอำนวยความสะดวก

ความสะดวกเรื่องสถานที่และเครื่องมือเครื่องใช้ในการจัดการประชุม การฝึกอบรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ”(สัมภาษณ์ สมหมาย ธรรมคำ 21 เมษายน 2551)

“เริ่มแรกการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน มีเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเข้ามาให้ความรู้ เชิญชวนประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทุกคนเข้ามาสมัครเป็นสมาชิกกองทุน พร้อมทั้งแนะนำขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ มีสมาชิก อบต. ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านร่วมดำเนินการเพื่อคัดเลือกคณะกรรมการ สมาชิก อบต. ก็ได้รับเลือกเป็นคณะกรรมการด้วยและให้การสนับสนุนการดำเนินงานเป็นอย่างดี คิดว่า นายก อบต. สมาชิก อบต. ให้ความสำคัญและให้การสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติเป็นอย่างดี (สัมภาษณ์ สมชัย โลหะพรหม 16 เมษายน 2551)

“นายก อบต. และสมาชิก อบต. ก็เป็นคนในพื้นที่หมู่บ้านตำบล ในการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติอำเภอได้ขอความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ได้ให้ความสำคัญและส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของชุมชน ซึ่งก็ได้รับความร่วมมือด้วยดีจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะ นายก อบต. สมาชิก อบต. และผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในส่วนการช่วยเหลือหรือสนับสนุนและร่วมมือของนักการเมืองท้องถิ่นจึงไม่มีปัญหาอะไรได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี”(สัมภาษณ์ อรรถพร อุ่นอก 22 เมษายน 2551)

“นักการเมืองมีหน้าที่ช่วยเหลือให้การสนับสนุนการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐบาลที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนและประชาชนรวมแล้วยังอาจช่วยตรวจสอบการใช้งบประมาณว่าเป็นไปตามแนวทางหรือไม่ ในกรณีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ผมในฐานะที่เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่ก็ได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการสนับสนุนการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ร่วมเป็นที่ปรึกษาและให้การสนับสนุนงบประมาณที่ใช้ในการอบรม ประชุมเชิงปฏิบัติการและการสนับสนุนสถานที่และอุปกรณ์ในการอบรม เป็นต้น”(สัมภาษณ์ วัชรชัย รุ่งเรืองชัยทอง 28 เมษายน 2551)

“นักการเมืองท้องถิ่นถือว่าเป็นชนชั้นนำในหมู่บ้าน/ชุมชน ให้การสนับสนุนช่วยเหลือ เป็นที่ปรึกษาในการจัดเวทีประชาคม อำนวยความสะดวกแก่สมาชิกในการติดต่อประสานกับหน่วยงานของรัฐและสถาบันการเงิน เป็นที่ไว้วางใจจนเข้าไปมีบทบาทในกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในฐานะกรรมการบ้างหรือประธานคณะกรรมการบ้าง ถือว่าให้การสนับสนุนช่วยเหลือและส่งเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ”(สัมภาษณ์ อรุโณทัย จันทร์วิสุข 21 เมษายน 2551)

“นักการเมืองท้องถิ่นเป็นคนของประชาชนในพื้นที่ใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชน ประชาชนพึงพอใจอะไร มีความต้องการหรือเดือดร้อนอย่างไรนักการเมืองท้องถิ่นต้องให้ความ

ช่วยเหลือดูแลซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติงานของผมอยู่แล้ว ในกรณีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติผมจึงให้การสนับสนุนส่งเสริมและช่วยเหลือเต็มที่”(สัมภาษณ์ วิทยา จันทวีศิริรัตน์ 1 พฤษภาคม 2551)

“นักการเมืองท้องถิ่นให้ความร่วมมือ ให้การสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ เช่น การมีส่วนร่วมในการจัดเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น”(สัมภาษณ์ อุดลย์ อ่อนทะเล 19 เมษายน 2551)

“นายก อบต. และสมาชิกสภา อบต. การสนับสนุนผลักดันนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ โดยมีส่วนร่วมในการจัดเวทีประชาคม การแต่งตั้งคณะกรรมการ การเป็นที่ปรึกษา เป็นต้น”(สัมภาษณ์ คำจันทร์ บัวกลาง 19 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ได้ให้ข้อมูลไปในทางเดียวกันคือ นักการเมืองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล มีการปรับเปลี่ยนบทบาทและท่าทีโดยการแสดงออกถึงความกระตือรือร้น ความสนใจและให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานโครงการกองทุนหมู่บ้าน ได้ให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการเข้าร่วมเวทีประชาคม บางคนก็ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกรรมการ บางคนก็ได้รับการคัดเลือกให้เป็นประธานคณะกรรมการ จึงสรุปได้ว่านักการเมืองท้องถิ่นได้กำหนดบทบาทและท่าทีของตนเองในการให้การสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติเป็นอย่างดีเป็นพิเศษแตกต่างจากที่เคยเป็นมา อาจมีสาเหตุเพราะกระแสการตอบรับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและความนิยมในตัว พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ของประชาชนในพื้นที่และที่สำคัญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ในช่วงที่ก่อตั้งกองทุนหมู่บ้าน (พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2548) ล้วนเป็นนักการเมืองที่สังกัดพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล

### 2.3 การสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมือง

การสร้างเครือข่ายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุน ซึ่งเป็นขั้นตอนและแนวทางการดำเนินงานในระยะที่ 3 ทำให้กองทุนหมู่บ้านมีความเข้มแข็งสามารถแลกเปลี่ยนเรียนรู้องค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ แก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้บางฝ่ายเป็นห่วงและตั้งข้อสังเกต ไปในลักษณะที่ว่าเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่พรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใดหรือไม่ โดยเฉพาะพรรคไทยรักไทยที่เป็นพรรคการเมืองที่ริเริ่มนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมาดำเนินการซึ่งได้รับการตอบรับจากประชาชนอย่างคึกคัก มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระบุไว้ ดังนี้

“การเกิดเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นการถักทอประสบการณ์ของชุมชนจากการส่งเสริมของภาครัฐ ในลักษณะการกระตุ้นเจตนาให้เกิดในลักษณะการบังคับบงการ ๗ เช่น มีการจัดสรรงบประมาณผ่านเครือข่ายกองทุนในระดับต่าง ๆ เพื่อให้ใช้งบประมาณไปดำเนินการจัดการประชุมเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน โดยเครือข่ายกองทุนดำเนินการเองหรือการเสนอโครงการต่าง ๆ เพื่อใช้จ่ายงบประมาณผ่านเครือข่ายกองทุน เป็นต้น จึงทำให้เกิดเครือข่ายการทำงานและการประสานงานกัน ไม่ปรากฏว่าเป็นการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองหรือกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมืองแต่อย่างใด” (สัมภาษณ์ สัมพันธ์ กุลพร 29 เมษายน 2551)

“การเกิดเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน มุ่งหวังที่จะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกองทุนหมู่บ้านให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ เชื่อมโยงความรู้แลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน ในลักษณะพี่สอนน้อง น้องช่วยพี่ เพื่อนช่วยเพื่อน อันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชนในที่สุด ไม่ปรากฏว่ามีผู้อยู่เบื้องหลังและสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่กลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด” (สัมภาษณ์ ศรสิทธิ์ บุญศรี 16 พฤษภาคม 2551)

“การดำเนินการใด ๆ ของเครือข่ายเป็นไปตามหลักกฎหมายและการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนร่วมมือกับภาคการเมือง พรรคการเมืองให้การสนับสนุน เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นการเมืองภาคประชาชน ประชาชนได้ประโยชน์โดยตรง ไม่ปรากฏว่าเป็นฐานการเมืองของพรรคการเมืองใด” (สัมภาษณ์ อุดลย์ อ่อนทะเล 19 เมษายน 2551)

“การดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีการพัฒนาไปสู่การเกิดเครือข่ายความร่วมมือซึ่งกันและกันในระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ซึ่งอาจจะทำให้กลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมืองเห็นประโยชน์และหาวิธีการที่จะแทรกตัวเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำให้เป็นฐานการเมืองของกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองของตนเอง แต่ในส่วนของอำเภอศรีเมืองใหม่ไม่ปรากฏเด่นชัดว่ามีการสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมืองผ่านเครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน” (สัมภาษณ์ ดำเนิน เชิดชัย 1 พฤษภาคม 2551)

“มีคณะกรรมการกองทุนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันในหมู่บ้านและระหว่างหมู่บ้าน อยู่บ้าง มีเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับตำบล ทำให้เกิดความคล่องตัวไปในการประสานงานกัน มีเครือข่ายในระดับอำเภอมีการประชุมกันและให้ความรู้เรื่องการทำงานแก่กันและกัน มีการใกล้เคียงกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นบ้างในบางครั้งแต่ไม่มีการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองให้กับพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด ไม่มีการชี้นำจากนักการเมือง” (สัมภาษณ์ สวัสดิ์ มณีภาค 7 เมษายน 2551)

“ไม่มีการเป็นฐานเสียงหรือฐานอำนาจของพรรคการเมืองใด ไม่มีอิทธิพลต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง สมาชิกสามารถตัดสินใจในการเลือกตั้งด้วยตัวเอง ไม่มีการชี้นำในเรื่องพรรคการเมืองหรือนักการเมืองแต่อย่างใด” (สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ สมหมาย ธรรมคำ 21 เมษายน 2551)

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พลเมือง พรรคการเมือง ย่อมมีส่วนเกี่ยวพันกันอยู่แต่ในส่วนการเกิดเครือข่ายที่เป็นฐานอำนาจทางการเมืองนั้น ยังไม่ปรากฏเด่นชัดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนให้หรือรวมตัวกันเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด” (สัมภาษณ์ อรรถพร อุ๋นออก 22 เมษายน 2551)

จากข้อมูลการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างให้ข้อมูลไปในลักษณะเดียวกัน คือ การสร้างเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านซึ่งเป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในระยะที่ 3 คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุน โดยการส่งเสริมให้กองทุนหมู่บ้านสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้การความเชื่อมโยง ช่วยเหลือและให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน ไม่ปรากฏว่ามีผู้ให้การสนับสนุนให้รวมตัวกันเพื่อเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมืองหรือพรรคการเมืองหนึ่งพรรคการเมืองใด

#### 2.4. การให้การสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ในส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 90 ขึ้นไปคือสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ในการศึกษาประเด็นการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้วิจัยได้กำหนดประเด็นเพื่อเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ไว้ คือ การให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่สนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

“กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นนโยบายที่ผู้มีส่วนได้เสียคือประชาชนทุกกลุ่มทุกหมู่เหล่าไม่ว่าจะอยู่ในชนบทหรือชุมชนเมืองต่างก็มีส่วนได้เสียด้วยกันทั้งสิ้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็หมายถึงผู้มีคุณสมบัติครบตามกฎหมายที่กำหนดก็กระจายอยู่ในหมู่บ้านชุมชน การดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านจะสำเร็จได้ก็โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในฐานะประชาชนให้ความร่วมมือ ในส่วนของจังหวัดอุบลราชธานีและอำเภอศรีเมืองใหม่นั้น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความพึงพอใจในนโยบายกองทุนหมู่บ้านให้การสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านด้วยดีด้วยการเข้าร่วมเวทีประชาคมร่วมเป็นคณะกรรมการ สมัครเป็นสมาชิกและร่วมกันดำเนินกิจกรรมกองทุนหมู่บ้านมาอย่างต่อเนื่องและที่สำคัญคือผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่ริเริ่มนโยบายกองทุนหมู่บ้าน” (สัมภาษณ์ คำผล กองแก้ว 5 พฤษภาคม 2551)

“ประชาชนให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านมาปฏิบัติ เพราะในยุคภาวะวิกฤติเศรษฐกิจชาวบ้านยังมีความหวังกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านอยู่ พรรค

การเมืองใดที่ใช้นโยบายนี้มักจะได้เปรียบคู่แข่งกันอย่างยิ่งจึงเป็นแรงกระตุ้นให้พรรคการเมืองหลายพรรคหันมานำเสนอ นโยบายประชานิยมอย่างมาก นโยบายกองทุนหมู่บ้านยังอยู่ในความนิยมของประชาชนและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่เสนอ นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง”(สัมภาษณ์ ทวี โลหะกุล 2 พฤษภาคม 2551)

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่เสนอ นโยบายและมีแนวทางในการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเข้าไปผลักดันนโยบายกองทุนหมู่บ้านให้มีเม็ดเงินหมุนเวียนเพิ่มขึ้น”(สัมภาษณ์ วรจักร ศรีพรหม 2 พฤษภาคม 2551)

“ประชาชนทั่วไปยังให้ความสนใจและเห็นความสำคัญของกองทุนเงินล้านพรรคการเมืองหาเสียงว่าจะเพิ่มวงเงินกู้ให้มากขึ้น จะสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านประชาชนจะให้การสนับสนุนซึ่งในปัจจุบันประชาชนก็สนับสนุน ส.ส.ที่ย้ายมาจากพรรคการเมืองที่ทำให้มีนโยบายกองทุนหมู่บ้านแม้จะย้ายไปสังกัดพรรคอะไรก็ยังคงเลือกอยู่เหมือนเดิม จึงถือว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายกองทุนเงินล้าน เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาเลือกพรรคการเมืองและเลือก ส.ส.เพราะกองทุนหมู่บ้านทำให้ชุมชนมีเงินหมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้าน สามารถบริหารจัดการเงินได้เอง ดอกเบี้ยกำหนดเอง ทำให้ประชาชนสะดวกเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่าย มีเงินทุนหมุนเวียนมากขึ้น จึงให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีการสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง”(สัมภาษณ์ สง่า คำวัน 27 พฤษภาคม 2551)

“ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านด้วยการให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่สนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นอย่างดี”(สัมภาษณ์ วิทยา จันทวิศิริรัตน์ 1 พฤษภาคม 2551)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่แล้วจะให้ข้อมูลไปในทางเดียวกัน คือ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสนับสนุนพรรคการเมืองที่มียุทธศาสตร์นโยบายให้การสนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ จากผลการเลือกตั้งในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่เป็นส่วนหนึ่งในการเลือกตั้งที่ผ่านมาในระหว่าง พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2550 มีการเลือกตั้งทั่วไป 2 ครั้ง (ไม่นับรวมการเลือกตั้งเมื่อ 2 เมษายน 2550) ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายอุดร ทองประเสริฐ สังกัดพรรคไทยรักไทย ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2550 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ นายชูวิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ นายสุทธิชัย จรูญนคร สังกัดพรรคพลังประชาชนและนายรัฐกิตติ ชาติพัฒนา สังกัดพรรคชาติไทย (กกต.จังหวัดอุบลราชธานี) เมื่อนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์และผลการเลือกตั้งที่ผ่านมา



มาวิเคราะห์แล้ว พอสรุปได้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมาปฏิบัติโดยที่แสดงออกในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา (23 ธันวาคม 2550) โดยเลือกนักการเมืองที่สังกัดพรรคพลังประชาชนซึ่งอดีตเคยเป็น ส.ส. สังกัดพรรคไทยรักไทย ถึง 2 คน ในส่วนนักการเมืองที่สังกัดพรรคชาติไทยที่ได้รับการเลือกตั้งก็เป็นเพราะความนิยมในตัวบุคคลและได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมืองที่อยู่ในฝ่ายพลังประชาชนด้วยเหมือนกันและอีกประเด็นที่น่าสังเกตก็คืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคไทยรักไทย คือ นายอุดร ทองประเสริฐ ที่ย้ายไปสังกัดพรรคเพื่อแผ่นดินไม่ได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา

### 2.5 การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ มีขั้นตอนการดำเนินงานได้อยู่ 4 ระยะ คือ การจัดตั้งกองทุน การพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการกองทุน การเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองทุนและการจัดตั้งสถาบันทางการเงินชุมชน ในการสร้างความเข้มแข็งกองทุนนั้น กลยุทธ์ คือ การสร้างเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านในระดับตำบล อำเภอและจังหวัด ในส่วนของอำเภอศรีเมืองใหม่ซึ่งมีการจัดตั้งเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับตำบล 11 เครือข่าย และในเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับอำเภอ 1 เครือข่าย ซึ่งเป็นเครือข่ายที่จัดตั้งโดยภาคราชการ แต่จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริง คือ การเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชน และประชาสังคม เพื่อเป็นการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างศักยภาพรวมถึงการส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

“การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ในชุมชนเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน วัตถุประสงค์ที่แท้จริงนอกจากจะเป็นการสร้างงาน สร้างรายได้ กระจายโอกาส ให้ประชาชนแหล่งทุนก็ คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านจึงส่งเสริมการสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ให้เกิดขึ้นในชุมชนโดยการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเครือข่ายโดยภาคราชการ โดยหวังผลว่า จะเกิดเครือข่ายการเรียนรู้ที่ยั่งยืนเกิดขึ้นในชุมชนในโอกาสต่อไป” (สัมภาษณ์ ยุทธศาสตร์ วิทยาภรณ์ 3 พฤษภาคม 2551)

“ในส่วนของศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนได้แสดงบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านมากที่สุด เพราะการสร้างเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านจะพัฒนาไปสู่การเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ของชุมชนในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อันจะนำไปสู่ความเข้มแข็งของชุมชน

นั่นเอง การเกิดเครือข่ายของกองทุนหมู่บ้านในแต่ละระดับจะส่งผลไปสู่การเกิดเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน จากการได้มีโอกาสได้มีส่วนในการดำเนินการ สามารถบอกได้ว่าการสนับสนุนนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติได้ส่งผลให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ในชุมชน”(สัมภาษณ์ วิลาวัลย์ ศรีศิลป์ 21 พฤษภาคม 2551)

“ประชาชนส่วนใหญ่เกือบร้อยละร้อยสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านมีการคัดเลือกสมาชิกเข้าไปทำหน้าที่คณะกรรมการเพื่อบริหารงานกองทุน คณะกรรมการกองทุนแต่ละหมู่บ้านก็ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้กันกับกองทุนอื่น ๆ ในส่วนราชการก็สนับสนุนให้มีเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านในระดับตำบลและในระดับอำเภอ ซึ่งมีประโยชน์ก็คือกองทุนหมู่บ้านได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน มีการสรุปบทเรียนเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานในปีต่อไป โดยภาพรวมแล้วถือว่าเกิดเครือข่ายในการเรียนรู้ในชุมชนทั้งในระดับตำบลและระดับอำเภอ”(สัมภาษณ์ อรรถพร อุณอก 22 เมษายน 2551)

“มีการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายในการทำงานในระดับตำบล ระดับอำเภอและระดับจังหวัดกันอย่างเป็นระบบ โดยมีการสนับสนุนจากภาคราชการเป็นส่วนใหญ่ ในส่วนของประชาชนเมื่อมีการจัดตั้งเครือข่ายแล้วก็มีการแสดงบทบาทตนเองอยู่บ้าง แต่ต้องได้รับการกระตุ้นอย่างต่อเนื่องจึงจะดำเนินการ ถือว่ายังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรแต่ก็มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน”(สัมภาษณ์ ศรสิทธิ์ จรูญศรี 16 พฤษภาคม 2551)

“การสร้างเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในชุมชนเป็นองค์ประกอบสำคัญในการพัฒนาที่จะเสริมสร้างให้ชุมชนเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ การเชื่อมโยงเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันจึงเป็นกิจกรรมสำคัญอย่างยิ่ง การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติได้ส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน อันเป็นจุดเริ่มต้นที่เสริมสร้างให้ชุมชนเกิดเครือข่ายการเรียนรู้โดยเริ่มต้นจากเครือข่ายกองทุนหมู่บ้าน”(สัมภาษณ์ อำนาจ ระดาบุตร 27 พฤษภาคม 2551)

“ในการทำงานกองทุนหมู่บ้านซึ่งจะได้คลุกคลีและได้รับเลือกเป็นประธานกรรมการหมู่บ้านมาตั้งแต่เริ่มแรกคือ ปี 2545 และได้รับเลือกมาอย่างต่อเนื่องโดยได้รับเลือกเป็นประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับตำบล และระดับอำเภอ มีความเห็นว่าเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านขึ้นในสองลักษณะ คือ การเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ คือ มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสอบถามกันถึงแนวทางการดำเนินงานของแต่ละกองทุนอยู่อย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในระดับอำเภอตำบลหรือหมู่บ้านก็ตาม ในการส่งเสริมเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ คือ มีการก่อตั้งตามระเบียบโดยอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งและกำหนด

บทบาทหน้าที่ให้ทำอย่างชัดเจน แต่ในเนื้อในก็คือการส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุนนั่นเอง”(สัมภาษณ์ สวัสดิ์ มณีภาค 7 เมษายน 2551)

“มีการประชุมปรึกษาหารือกัน มีการติดต่อประสานงานกันระหว่างหมู่บ้านต่อหมู่บ้าน มีการติดตามข่าวสารการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้านตำบล ว่า มีความเคลื่อนไหวอย่างไรบ้าง มีการก่อตั้งเครือข่ายระดับตำบล อำเภออย่างเป็นทางการ แต่ในส่วนระดับการปฏิบัติมีการติดต่อเชื่อมโยงกัน สื่อสารและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันอยู่เสมอ”(สัมภาษณ์ หนูสิน สิทธิโสม 2 พฤษภาคม 2551)

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็คือประชาชนในชุมชนที่ร่วมเป็นสมาชิกและคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหมู่บ้านย่อมเป็นเครือข่ายของค์ความรู้ในชุมชนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันในส่วนของการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนในระดับต่าง ๆ นั้นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มีส่วนในการดำเนินกิจกรรมและได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดีจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในส่วนผู้ที่ไม่ได้เข้ามาเป็นกรรมการเครือข่ายด้วย ก็เป็นสมาชิกของเครือข่ายการเรียนรู้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เรื่องการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านด้วยกัน”(สัมภาษณ์ คำตัน วงศ์ควน 8 เมษายน 2551)

“มีการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายในการทำงานทำให้เกิดองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนที่มีประโยชน์ร่วมกัน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้สนับสนุนเครือข่ายการเรียนรู้ในทุกระดับและเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการ”(สัมภาษณ์ สง่า คำวัน 27 พฤษภาคม 2551)

“มีการประชุมปรึกษาหารือกัน มีการติดต่อประสานงานระหว่างหมู่บ้านต่อหมู่บ้าน มีการติดตามข่าวสารแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เกิดเครือข่ายในระดับหมู่บ้านต่อหมู่บ้านเกิดเครือข่ายในระดับตำบลและอำเภอ”(สัมภาษณ์ คำ จำปาทอง 28 พฤษภาคม 2551)

ในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านนั้นเป้าหมายสำคัญที่สุดก็คือการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนให้บริหารจัดการชุมชนของตนเองได้ โดยมีเงินกองทุนหมู่บ้านหนึ่งล้านบาทเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ เป็นสื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาตนเองของหมู่บ้าน/ชุมชนไปสู่การพึ่งตนเองอย่างยั่งยืน กลยุทธ์การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการเงินของชุมชนคือการสร้างเครือข่ายเพื่อเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างกันและกัน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างศักยภาพและเสริมสร้างอำนาจแก่ประชาชน รวมทั้งเป็นช่องทางที่จะประสานการปฏิบัติการภาครัฐได้โดยใกล้ชิด ซึ่งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองได้สนับสนุนให้มีการสร้างเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านขึ้นมาในระดับตำบล ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ ในส่วนการก่อเกิดและเครือข่ายการเรียนรู้ในชุมชนเกิดขึ้นโดยการส่งเสริมของภาคราชการเป็นด้านหลัก

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง การได้ร่วมปฏิบัติงานในพื้นที่การนำนโยบาย กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนในเรื่องของการตื่นตัวของ ประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการเข้าถึงสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมมากขึ้น มีการเข้าร่วมเวที ประชาคม สัมครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและใช้สิทธิในการกู้ยืมเงิน ในส่วนของตัวแทนหรือ ผู้บริหารกองทุนหมู่บ้าน คือ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านก็มีบทบาทในการบริหารจัดการและมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ มีความพยายามที่จะศึกษาหาวิธีการต่าง ๆ ในการบริหารจัดการกองทุน เกิด เครื่องมือการทำงานของกองทุนหมู่บ้านขึ้นโดยธรรมชาติ ในส่วนของภาคราชการก็มีการส่งเสริม ให้มีการจัดตั้งเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านเพื่อให้เป็นจุดเริ่มต้นในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในชุมชนอย่าง เป็นรูปธรรมจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ โดยสรุป คือ การนำนโยบายกองทุน หมู่บ้านไปปฏิบัติส่งผลกระทบต่อชุมชนทำให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ขึ้นในชุมชนอย่างเป็น รูปธรรม

## 2.6. ปัญหาและความขัดแย้งในชุมชน

การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการเก็บรวบรวมและขับเคลื่อนทรัพยากรทางการบริหารในองค์กรให้ สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรซึ่งต้องมีการเตรียมการด้วยวิธีการทั้งหลาย เพื่อจะทำให้การดำเนินการตามนโยบายสำเร็จลุล่วงโดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่อง ในกรณี การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ นั้น ผู้ที่เป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินการนอกจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังมีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้แทนของมวลหมู่สมาชิกที่ได้รับการคัดเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ หน้าที่ดังกล่าวคือ การพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่ สมาชิก การติดตามเงินกู้ การนำเงินกู้ส่งคืนสถาบันการเงิน การจัดทำบัญชีประจำปี การประชุม ใหญ่สามัญประจำปีของสมาชิกเพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบปีและแบ่งปันผลประโยชน์ที่ เกิดขึ้นกับสมาชิกและพิจารณาอนุมัติเงินกู้ในรอบปีต่อไป เป็นต้น ในการดำเนินงานของ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านซึ่งอยู่ภายใต้การให้การสนับสนุนของคณะกรรมการสนับสนุน ระดับอำเภอบางแห่งก็สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความราบรื่น บางแห่งก็มี ปัญหาอุปสรรคหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้นในชุมชน ดังข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

“ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ไม่พบว่ามี ปัญหาความขัดแย้งที่รุนแรง แต่ก็มียุ้งบ้างเป็นข้อขัดแย้งหรือปัญหาอุปสรรคเล็กน้อยที่เกิดขึ้นใน ชุมชนซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาของการบริหารจัดการเรื่องเงิน ปัญหาที่พอระบุได้บ้าง คือ ปัญหาการ ส่งคืนเงินกู้ไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา ปัญหาการพิจารณาเงินกู้ของคณะกรรมการไม่เป็นไปตาม

กระบวนการหรือขั้นตอน สมาชิกจึงได้รับเงินกู้ที่เหลื่อมล้ำกัน”(สัมภาษณ์ อรรถพร อุ่นอก 21 เมษายน 2551)

“การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในระยะเริ่มแรกก็มีปัญหาที่เกิดขึ้นคือความไม่เข้าใจขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานซึ่งทุกภาคส่วนก็พยายามสนับสนุนช่วยเหลือให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านสามารถพิจารณาและอนุมัติเงินกู้ได้ ปัญหาที่ตามมาก็คือการส่งเงินคืนตามระเบียบกองทุนฯ ฉบับที่ 4 ระบุไว้ว่า สมาชิกจะส่งเงินคืนกับคณะกรรมการ โดยตรงหรือนำเงินส่งคืนธนาคารเลขก็ได้ แต่ต้องไปขอหนังสือแจ้งยอดการคืนเงินและจำนวนดอกเบี้ยที่จ่ายจากคณะกรรมการกองทุนก่อน แล้วค่อยนำเงินไปส่งคืนสถาบันการเงิน ซึ่งทำให้มีความสับสนในการปฏิบัติพอสมควรแต่ประเด็นปัญหาเหล่านี้ก็ได้รับการแก้ไขจากการให้คำแนะนำและช่วยเหลือของคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ แต่ปัญหาที่พบในชุมชนปัจจุบันก็คือ การส่งคืนเงินกู้ของสมาชิกไม่เป็นไปตามกำหนดเวลาทำให้กรรมการกองทุนต้องติดตามวงเงินและเกิดข้อโต้แย้งโต้เถียงกันทำให้เกิดปัญหาในชุมชน อีกประการหนึ่งหนึ่งคือการพิจารณาเงินกู้ของคณะกรรมการส่วนใหญ่แล้วจะดูญาติพี่น้องและพวกพ้องของตนเองก่อน โดยการให้วงเงินกู้ที่มากกว่าหรือไม่เป็นธรรม ทำให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างคณะกรรมการและสมาชิกกองทุน”(สัมภาษณ์ ไพบุลย์ เบ้าเงิน 6 พฤษภาคม 2551)

“ในหมู่บ้านและชุมชนในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านปัญหาที่พบมากที่สุด คือการนำเงินกู้ยืมไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ เงินที่ยืมไปไม่ได้ไปใช้ทำโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ ลดรายจ่าย ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนที่กำหนดไว้ ทำให้มีปัญหาตอนที่นำเงินมาคืนเมื่อครบกำหนดเวลา ทำให้คณะกรรมการต้องออกติดตามทวงถาม มีการขอร้องกันไปเรื่อย ๆ แต่บางรายก็แสดงอาการไม่พอใจพูดจาต่อว่ากรรมการ บางรายก็ทำทนายให้กรรมการฟ้องร้อง ถึงแม้ไม่มีก็รายแต่ก็เป็นเรื่องความขัดแย้งในชุมชนระหว่างคณะกรรมการกับสมาชิก บางรายก็ไม่พอใจการพิจารณาคณะกรรมการเมื่อไม่ได้รับเงินกู้ตามวงเงินที่ขอกู้เนื่องจากคณะกรรมการต้องพิจารณาเฉลี่ยให้สมาชิกได้มีส่วนในการกู้ยืมทุกคน ทำให้บางครั้งคณะกรรมการกับสมาชิกเข้าหน้ากันไม่ติดก็มี”(สัมภาษณ์ ลิขิต จักรศรี 2 พฤษภาคม 2551)

“การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านปัญหาที่พบมีอยู่มากแต่ก็ไม่ได้รุนแรง ยกตัวอย่างเช่น การกู้เงินแล้วไม่นำไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ การส่งคืนเงินไม่ตรงเวลา การพิจารณาแบ่งปันผลประโยชน์ไม่ลงตัว ความไม่โปร่งใสของคณะกรรมการ ทำให้มีความขัดแย้งเกิดขึ้นในชุมชน แต่ไม่ถึงขั้นรุนแรง”(สัมภาษณ์ ศักดิ์ชาย พรหมเรนทร์ 29 พฤษภาคม 2551)

“มีปัญหายุ่งยาก เช่น สมาชิกไม่พอใจที่กรรมการไปทวงหนี้ หรือไม่พอใจที่การอนุมัติเงินกู้ไม่เป็นไปตามจำนวนที่กู้เป็นต้น กรรมการก็พยายามที่จะทำให้สมาชิกมีความพึงพอใจ

มากที่สุดแต่ ปัญหาก็คือคนหมู่มากไม่สามารถจะทำให้ถูกใจทุกคนได้ กรรมการถูกกดดันจากสมาชิกบางหมู่บ้านก็ไม่มีใครอยากเป็นกรรมการก็มี ก็ถือว่าเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ได้ถึงขั้นรุนแรง”(สัมภาษณ์ สวัสดิ์ มณีภาค 7 เมษายน 2551)

“ปัญหาและข้อขัดแย้งเกิดขึ้นได้เสมอเมื่อมีการแบ่งปันผลประโยชน์ไม่ลงตัว การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในลักษณะเดียวกัน เนื่องจากคนส่วนใหญ่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนไม่เสียสละ กรรมการจะถูกต่อว่าจากสมาชิกในเรื่องการอนุมัติเงินกู้ การเรียกเก็บเงินคืนจากสมาชิก เนื่องจากสมาชิกไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหารชุมชนจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งที่ถูกก่อกวนอยู่ในหมู่บ้านแต่ก็ไม่ถึงขั้นรุนแรงแต่ก็มีความไม่พอใจกันระหว่างผู้บริหารคือคณะกรรมการกับสมาชิกบางราย ปัญหาอีกอย่างหนึ่งที่พอก็คือ การส่งคืนเงินกู้ของสมาชิกไม่ตรงเวลาต้องติดตามทวงถาม และปัญหาใหม่ที่พบเห็นก็คือ การที่สมาชิกรนำเงินกู้มาคืนแล้วขอกู้เงินในอัตราเท่าเดิมเกือบทุกราย อาจประเมินได้ว่าสมาชิกไปยืมเงินจากแหล่งเงินกู้อื่นมาใช้หนี้แล้วขอกู้เท่าเดิมเพื่อนำไปคืนเจ้าหน้าที่”(สัมภาษณ์ สุรียา ธิตาเวช 5 เมษายน 2551)

จากข้อมูลในการสัมภาษณ์ การได้มีโอกาสได้ปฏิบัติงานร่วมกับคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในฐานะเลขานุการคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ ปัญหาที่พบบ่อยครั้งในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติมีหลายประการ แต่จากการขับเคลื่อนงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายและคณะทำงานในระดับต่าง ๆ ที่ได้ช่วยสนับสนุนส่งเสริมให้การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติขับเคลื่อนไปตามแนวทางที่กำหนด คือ สามารถจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน และพัฒนาศักยภาพคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการการเงินกองทุนหมู่บ้านรวมถึงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุนหมู่บ้าน ทำให้เกิดเครือข่ายการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และในช่วงปัจจุบันอยู่ในช่วงการจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านเป็นนิติบุคคลซึ่งผลการจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการได้แล้วเป็นส่วนใหญ่ แต่จากการศึกษายังพบว่า มีปัญหาและความขัดแย้งเกิดขึ้นในชุมชนเนื่องจากการบริหารจัดการเงินทุนของคณะกรรมการกองทุนที่เป็น ไปในลักษณะเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง กรรมการเป็นผู้มีอิทธิพล ระบบการบริหารจัดการไม่โปร่งใสเป็นธรรมชาติ บางแห่งก็มีการทุจริตฉ้อโกงของกรรมการ เป็นต้น ในประเด็นการศึกษาถึงปัญหาและความขัดแย้งของชุมชนจึงสรุปได้ว่า ชุมชนมีปัญหาคือความขัดแย้ง เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านในเรื่องการส่งคืนเงินกู้ตามกำหนดเวลา การจัดสรรเงินกู้และการดำเนินงานที่ไม่โปร่งใสของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับกลุ่มตัวอย่าง ในประเด็นการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไป

ปฏิบัติรวมถึงการศึกษาผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้าน  
ไปปฏิบัติ มีผลดังที่ได้นำเสนอไว้ข้างต้นและจะนำเสนอ สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและ  
ข้อเสนอแนะในบทต่อไป

## บทที่ 5

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องปัจจัยทางทางเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี ผู้วิจัยจะสรุปผลการวิจัย ดังนี้

#### 1. สรุปการวิจัย

##### 1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

1.1.2 เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

##### 1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ การศึกษาจากเอกสารและการวิจัยภาคสนาม ประชากรในการวิจัย คือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี ตั้งแต่ระดับจังหวัดจนถึงระดับหมู่บ้าน โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยคือ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ จำนวน 10 คน กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมือง จำนวน 10 คน กลุ่มตัวอย่างที่เป็นภาคประชาชน จำนวน 10 คน กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จำนวน 24 คน รวมทั้งสิ้น 54 คน จัดเก็บข้อมูลด้วยการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เจาะลึก โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ตามแบบสัมภาษณ์ โดยนำข้อมูลมาจัดระบบให้เข้ากับกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ได้จากการค้นคว้าเอกสารและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (Discriptive Analysis) เป็นหลัก โดยมุ่งศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้



### 1.3 ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติและศึกษาถึงผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ผลการวิจัยสรุปได้ ดังนี้

#### ตอนที่ 1 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

##### 1.1 ปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์กร

##### 1.1.1 การเข้าถึงนโยบายของประชาชนและองค์กรประชาชน

##### 1) ความเข้าใจและชัดเจนก่อนนโยบาย

รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนให้ประชาชนเข้าใจในวัตถุประสงค์และวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการชี้แจงและทำความเข้าใจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านผู้นำชุมชน ผู้นำกลุ่ม/องค์กรและสื่อต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะระยะจัดตั้งกองทุน เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ส่งเสริมสนับสนุนชี้แนะแนวทางการปฏิบัติและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างต่อเนื่องและใกล้ชิด แต่ผลของการศึกษา พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและชัดเจนก่อนนโยบายทั้งหมด เข้าใจและชัดเจนก่อนนโยบายเป็นบางส่วน

##### 2) การคิดค้นและบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร

การสื่อสารกับประชาชนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการสื่อสารข้อมูลจากระดับบนลงสู่ระดับผู้ปฏิบัติ ด้วยวิธีการประชุมชี้แจงแก่ผู้บริหารของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลข่าวสารลงสู่ประชาชนในรูปแบบการชี้แจงผ่านคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน โดยสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้จัดทำเอกสารแนะนำการดำเนินงานขั้นตอนต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดเป็นขั้นเป็นตอนชัดเจน ลงไปสู่ประชาชนถึงระดับหมู่บ้าน ข้อมูลข่าวสารที่ลงไปสู่ประชาชนจากการศึกษา พบว่า เป็นข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรงไม่มีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร

##### 3) แรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมือง

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นผู้ริเริ่มนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมาดำเนินการ ประชาชนในพื้นที่ที่มีความนิยมในรัฐบาลขณะนั้นเป็นอย่างสูง ทุกภาคส่วนเห็นด้วยกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง จากการศึกษา พบว่า ไม่มีแรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมืองแต่อย่างใด

##### 4) การสนับสนุนของกลุ่มชนชั้นนำ

กลุ่มชนชั้นนำ ในการวิจัยผู้วิจัยแบ่งออกเป็นข้าราชการในพื้นที่ ผู้นำชุมชน

/ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำกลุ่มอาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่คือข้าราชการครู ให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดีโดยมีลักษณะการให้การสนับสนุน คือ การเป็นที่ปรึกษา การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้านและผู้นำกลุ่มอาชีพ/ผู้นำกลุ่มองค์กรต่าง ๆ เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด เป็นทั้งผู้ให้การสนับสนุนและรับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกลุ่มที่มีผลได้ผลเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ สมาชิกของทุกกลุ่มมีความพึงพอใจต่อนโยบาย จึงให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีในลักษณะการเข้าร่วมเวทีประชาคม การสมัครเป็นสมาชิก การได้รับการคัดเลือกเป็นคณะกรรมการ ประเด็นการสนับสนุนของชนชั้นนำในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่า กลุ่มชนชั้นนำได้ให้การสนับสนุนให้ประชาชนเข้าถึงนโยบายและสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี

#### 5) การสนับสนุนของสื่อมวลชน

ผู้วิจัยได้แบ่งหัวข้อย่อยในการศึกษาออกเป็นการให้ความสำคัญและความสนใจ บทบาทการประชาสัมพันธ์ การนำเสนอข้อมูลข่าวสารอย่างต่อเนื่อง และการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า สื่อมวลชนในระดับท้องถิ่นมีน้อยและบทบาทของสื่อมวลชนในการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติยังอยู่ในระดับที่น้อยมาก

จากการศึกษาปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์การ ในประเด็นการเข้าถึงนโยบายของประชาชนและองค์กรประชาชน ผู้วิจัยได้แบ่งเป็นหัวข้อย่อยในการศึกษาคือ ความเข้าใจและชัดเจนต่อนโยบาย การบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร แรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองหรือพรรคการเมือง การสนับสนุนของกลุ่มชนชั้นนำ การสนับสนุนของสื่อมวลชน จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐให้การสนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชนเข้าถึงนโยบายด้วยการประชุมชี้แจงให้ความรู้เรื่องวัตถุประสงค์และแนวทางการปฏิบัติแก่ผู้นำหมู่บ้าน/ชุมชนและการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องและมีเจ้าหน้าที่ของรัฐคอยให้การสนับสนุนและช่วยเหลือในการจัดตั้งกองทุนและการดำเนินการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด ข้อมูลข่าวสารลงสู่ประชาชนเป็นข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรงไม่มีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสาร ไม่มีแรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมือง ได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากกลุ่มชนชั้นนำ สื่อมวลชนให้การสนับสนุนอยู่ในระดับที่น้อย ความเข้าใจและชัดเจนต่อนโยบายของประชาชน พบว่า ยังไม่เข้าใจและชัดเจนต่อนโยบาย

#### 1.1.2 การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

##### 1) การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่ที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(สนช.) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549 เวลา 09.30 น. ได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะชำระค้ำ พิทักษ์รักษา และเทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์มิให้ผู้ใดล่วงละเมิดได้ และมุ่งประสงค์ที่จะแก้ปัญหาวิกฤติของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ต่างประเทศและความมั่นคงของชาติ เพื่อนำไปสู่ เสถียรภาพและประโยชน์สุขของประชาชนชาวไทย การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่สอดคล้อง กับแนวทางการดำเนินชีวิตตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มุ่งส่งเสริมการออมทุกระดับ ส่งเสริมให้ ประชาชนมีจิตสำนึกในการประหยัด ส่งเสริมไปประชาชนรู้จักใช้เงินในการประกอบอาชีพเพื่อลด หนี้สินในระดับครัวเรือน ส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้ของประชาชน โดยส่งเสริมให้หมู่บ้าน/ชุมชน กำหนดแนวทางในการพัฒนาตนเอง โดยจัดสรรเงินงบประมาณลงสู่พื้นที่สนับสนุนและส่งเสริม กระบวนการเรียนรู้ของประชาชนให้ประชาชนบริหารจัดการตนเองตาม โครงการในแผนชุมชนที่ ประชาชนเป็นผู้กำหนดเองซึ่งอยู่ภายใต้กรอบนโยบาย ยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” จากการศึกษา รายละเอียดของนโยบายรัฐบาลใหม่ เห็นได้ว่ามีส่วนที่ส่งเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไป ปฏิบัติ จึงสรุปได้ว่า รัฐบาลใหม่ไม่มีการกำหนดนโยบายที่ต่อต้านหรือหักล้างการนำนโยบาย กองทุนหมู่บ้านกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติแต่อย่างใดกลับเป็นการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับ รัฐบาลเดิม

### 2) การสนับสนุนและส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลใหม่

รัฐบาลใหม่ได้ให้การสนับสนุนส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป โดยการอนุมัติงบประมาณเพื่อให้มีการดำเนินการนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยมีการ สนับสนุนให้ดำเนินการจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547

### 3) การกำหนดนโยบายของส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

สำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีการดำเนินงาน โครงการพัฒนา หมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พพพ.) มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยโดย กรมการปกครองเป็นหน่วยงานดำเนินการ โดยการสนับสนุนงบประมาณให้หมู่บ้านที่มีแผนชุมชน ที่มีประสิทธิภาพ นำเงินงบประมาณไปพัฒนาและแก้ไขปัญหาของหมู่บ้านตามแผนชุมชน ซึ่งมี ส่วนสอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้าน คือ การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและ กระบวนการเรียนรู้แก่ประชาชนให้สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองได้ มีพื้นที่ดำเนินการในระดับ หมู่บ้านใช้มติประชาคมคัดเลือกคณะกรรมการดำเนินงานของหมู่บ้านเอง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดให้มีการ ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” ระดับจังหวัด โดยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น

ผู้ดำเนินการ มีวัตถุประสงค์ คือ สนับสนุนการพัฒนาชุมชนด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คำนึงถึงความหลากหลายและความแตกต่างของชุมชน โดยการให้ชุมชนกำหนดตำแหน่งชุมชน ประเมินศักยภาพของตนเองเพื่อนำไปวางแผนและกำหนดทิศทางการพัฒนาอาชีพที่จะทำให้ชุมชนพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยการสนับสนุนงบประมาณให้ดำเนินการในระดับหมู่บ้านภายใต้ 5 กรอบแผนงาน คือ (1) แผนงานสร้างการเรียนรู้และความสามารถในการจัดการชุมชน (2) แผนงานกำหนดตำแหน่งการพัฒนาอาชีพของชุมชนภายใต้ระบบและกลไกการตลาด (3) แผนงานพัฒนาผลิตภัณฑ์ชุมชน (4) แผนงานสนับสนุนชุมชนให้มีบทบาทรองรับความอ่อนแอของระบบครอบครัวไทย (5) แผนงานดูแลความสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ/สิ่งแวดล้อม พื้นที่ชุมชนเป็นผู้คิดและกำหนดวิธีการในการดำเนินการเอง ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่สนับสนุนงบประมาณให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองส่งเสริมให้มีการลดรายจ่าย เพิ่มรายได้และพัฒนาอาชีพ

ปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์การ ในประเด็นการเปลี่ยนรัฐบาลหลังจากการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่ไม่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ เกิดนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง คือ โครงการพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (พพพ.) และยุทธศาสตร์ “อยู่ดี มีสุข” ซึ่งมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานดำเนินการ

## 1.2 ปัจจัยทางการเมืองภายในองค์การ

### 1.2.1 ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร

#### 1) การสนับสนุนทรัพยากรด้านอัตราค่าจ้างของหน่วยงาน

การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการภายใต้กรอบอัตราค่าจ้างเดิม ไม่มีการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้าง แต่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินงานนโยบายพิเศษ ทำให้อัตราค่าจ้างของหน่วยงานไม่สอดคล้องกับงานที่ได้รับ

#### 2) การสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ

การสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติได้มีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการแก่ตัวแทนคณะทำงานในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นระดับผู้บริหาร และจัดทำเอกสารแนวทางการปฏิบัติและมอบภารกิจให้ตัวแทนเป็นผู้มาชี้แจงให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติ จากการศึกษาจึงพบว่า การสนับสนุนให้บุคลากรที่ปฏิบัตินโยบายยังมีน้อย ไม่ทั่วถึงและไม่ได้ให้ความรู้เฉพาะทางที่ตรงกับความต้องการของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

### 3) อำนาจในการสั่งการของหน่วยงาน

การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ จากระดับชาติจนถึงระดับพื้นที่ อาศัยอำนาจการสั่งการของประธานกรรมการหรือประธานอนุกรรมการของแต่ละระดับแล้วแต่กรณี อำนาจในการสั่งการของหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการจึงไม่มีอำนาจในการสั่งการ

ประเด็นทรัพยากรและอำนาจในการในการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมีรายละเอียด คือ การสนับสนุนด้านอัตรากำลังของหน่วยงาน การสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถและอำนาจในการสั่งการของหน่วยงาน พบว่า อัตรากำลังของหน่วยงานยังใช้กรอบอัตรากำลังเดิมทุกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีการให้การสนับสนุนอัตรากำลังเพิ่มเติม การสนับสนุนการให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถยังไม่ทั่วถึงและอำนาจในการสั่งการของหน่วยงานต้องอาศัยอำนาจของประธานกรรมการและประธานอนุกรรมการในแต่ละระดับแล้วแต่กรณี หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีอำนาจในการสั่งการ

#### 1.2.2 ทิศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 1) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับอำเภอดำเนินการในรูปแบบของคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเป็นหน่วยงานทำหน้าที่เลขานุการและยังมีคณะทำงานคณะอื่น ๆ ในระดับอำเภออีกหลายคณะที่บุคลากรในอำเภอร่วมเป็นคณะกรรมการ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระดับผู้ปฏิบัตินโยบาย พบว่า เป็นความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในลักษณะ กรรมการร่วมในคณะทำงาน ผู้ประสานงาน ทีมงานและผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน

##### 2) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การอำนวยความสะดวกในเรื่องสถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการจัดการประชุมชี้แจงและฝึกอบรมเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านในระดับตำบล กรรมการเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านระดับตำบลบางคนมีสถานะเป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นความสัมพันธ์ทางอ้อม ซึ่งสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับจุลภาคในขั้นการระดมพลัง เป็นกิจกรรมการแสวงหาการสนับสนุน

ส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงานและบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่นในการอำนวยความสะดวกและการสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางกับทุกฝ่าย

### 3) การสร้างอำนาจใจของหน่วยงาน

ทุกหน่วยงานมีการประสานการปฏิบัติงานกันอย่างใกล้ชิด สนองนโยบายรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีกรอบการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการตั้งแต่ระดับประเทศลงไปถึงระดับพื้นที่ ถึงแม้ระดับพื้นที่จะมีการแยกภารกิจงานกันอย่างชัดเจนแต่ก็ยังมี การประสานงานกันอย่างต่อเนื่องใกล้ชิด ไม่มีการตีกรอบสร้างเขตแดนการปกครองหรือสร้างอำนาจใจของหน่วยงานแต่อย่างใด

### 4) ผลประโยชน์ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ไม่มีผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติในทางตรง คือ เป็นรายได้หรือเป็นสวัสดิการต่าง ๆ หน่วยงานยังมีสถานะอย่างเดิม ในส่วนที่หน่วยงานได้รับ ประโยชน์คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถหนุนเสริมภารกิจเดิมของหน่วยงาน สามารถต่อยอด และบูรณาการงานเดิมเข้ากับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ทำให้หน่วยงานได้รับการยอมรับจาก รัฐบาล หน่วยงานข้างเคียงและประชาชนทั่วไป

ประเด็นทัศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมี หัวข้อย่อย ประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างอำนาจใจของ หน่วยงานและผลประโยชน์ของหน่วยงาน พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไป ปฏิบัติ เป็นความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในลักษณะการร่วมในคณะทำงาน ผู้ประสานงาน ทีมงาน และผู้ให้การสนับสนุนส่งเสริมซึ่งกันและกัน

ทัศนคติและความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นไปในทางที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด มีการประสานการปฏิบัติทุกหน่วยงานให้ความ ร่วมมือกันเป็นอย่างดี ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พบว่า อยู่ในระดับจุลภาคในชั้นการระดมพลังเป็นกิจกรรมการแสวงหาการสนับสนุน ส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงานและบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ ในท้องถิ่นในการอำนวยความสะดวกและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางกับทุกฝ่ายถือว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ มีทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีการตีกรอบหรือสร้างเขตแดนในการ ทำงานหรือการปกครองจึงกล่าวได้ว่า ไม่มีการสร้างอำนาจใจของหน่วยงาน ในส่วนผลประโยชน์ ของหน่วยงานนั้น พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถหนุนเสริมภารกิจเดิมของหน่วยงาน

สามารถต่อยอดและบูรณาการงานเดิมเข้ากับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ทำให้หน่วยงานได้รับการยอมรับจากรัฐบาล หน่วยงานข้างเคียงและประชาชนทั่วไป จึงสรุปได้ว่า ทักษะคิดและความสัมพันธ์ของกลไกต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความใกล้ชิด มีทัศนคติที่ดีต่อกัน ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับที่จะพัฒนาไปสู่ความร่วมมือที่ดี ไม่มีการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานและมีผลประโยชน์เกิดขึ้นกับหน่วยงาน

## ตอนที่ 2 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

### 2.1 การเคลื่อนไหวของพรรคการเมือง

#### 2.1.1 การขยายตัวและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน

การนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติปฏิบัติงานอยู่ในกรอบอัตรากำลังเดิม ไม่มีการขยายหรือเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงานแต่อย่างใด

#### 2.1.2 การพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน

การพัฒนาความรู้ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานเป็นบทบาทหน้าที่ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่ได้รับมอบภารกิจจากรัฐบาล จากการศึกษาพบว่า ไม่มีพรรคการเมืองหรือนักการเมืองเคลื่อนไหวให้การสนับสนุนในการพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงานแต่อย่างใด

#### 2.1.3 การเพิ่มภาระงานหรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

ไม่พบข้อมูลในการเคลื่อนไหวสนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดการเพิ่มภาระงานหรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

#### 2.1.4 ระเบียบ/กฎหมายที่เอื้ออำนวยหรือเป็นปัญหาอุปสรรค

การออกระเบียบ/กฎหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นผู้ดำเนินการ ในส่วนระเบียบกองทุนหมู่บ้านคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอสนับสนุนให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านดำเนินการเองตามแนวทางที่กำหนดแต่ไม่ขัดกับระเบียบของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จากการศึกษา พบว่า ไม่มีการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองในการสนับสนุนหรือแทรกแซงการออกระเบียบให้เอื้อประโยชน์หรือเป็นปัญหาอุปสรรคกับการปฏิบัติงานการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด

#### 2.1.5 ความสัมพันธ์ของหน่วยงาน

ไม่มีการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองในการให้การสนับสนุนหรือแทรกแซงการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจนก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในทางที่ดี

หรือเกิดความขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงาน

จากการศึกษาประเด็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองในประเด็นการให้การสนับสนุนหรือแทรกแซงอันจะก่อให้เกิดผลดีหรือผลเสียต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็น การขยายและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน การพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน การเพิ่มภาระงานหรือปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของหน่วยงาน ระเบียบ/กฎหมายที่เอื้ออำนวยหรือเป็นปัญหาอุปสรรค ที่ได้สรุปไว้ข้างต้น พบว่า ไม่มีการเคลื่อนไหวในการให้การสนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด

## 2.2 การปรับเปลี่ยนบทบาทและท่าทีของนักการเมืองท้องถิ่น

นักการเมืองท้องถิ่นมีความตื่นตัวตามกระแสความนิยมในรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำหนดบทบาทของตนเองให้เป็นผู้ให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษด้วยการเข้าร่วมประชุมเวทีประชาคม การประสานงานกับส่วนราชการและให้การช่วยเหลือคณะกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเป็นอย่างดี

## 2.3 การสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมือง

มีการสนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านจัดตั้งเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่ระดับตำบล ระดับอำเภอ ตามแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุนหมู่บ้าน แต่ไม่พบว่ามี การสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมืองผ่านทางเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านแต่อย่างใด

## 2.4 การสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การให้การสนับสนุนพรรคการเมือง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่มีการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

## 2.5 การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน

มีการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ชุมชนโดยการสนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านจัดตั้งเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านขึ้นตั้งแต่ระดับตำบล ระดับอำเภอและระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นจุดเริ่มต้นในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือดูแลกันในชุมชน กล่าวได้ว่า การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติส่งผลให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ขึ้นในชุมชน

## 2.6 ปัญหาและความขัดแย้งในชุมชน

มีปัญหาและความขัดแย้งเกิดขึ้นในชุมชนเนื่องจากสมาชิกกองทุนหมู่บ้านผิดสัญญาในการส่งคืนเงินกู้ การพิจารณาจัดสรรเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรมและการดำเนินงานที่ไม่โปร่งใสของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน



## 2. อภิปรายผล

### 2.1 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัตินั้น การศึกษาปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์กรและปัจจัยทางการเมืองภายในองค์กร พบว่า ปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์กรในประเด็นการเข้าถึงนโยบายของประชาชนและองค์กรประชาชนได้รับการสนับสนุนให้เข้าถึงนโยบายโดยการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ รวมทั้งการทำงานอย่างเต็มที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้สามารถจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองขึ้นทั่วประเทศ ปัจจุบันมีกองทุนหมู่บ้านกองทุนชุมชนเมืองทั้งหมดที่ได้รับเงินกองทุน 1 ล้านบาทแล้ว 77,580 กองทุน แต่บริบทในการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านนั้นต้องยอมรับความจริงว่าประชาชนยังไม่เข้าใจชัดเจนต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกองทุน ประชาชนเข้าใจเพียงบางส่วน กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่ารัฐบาลจัดสรรงบประมาณมาให้แก่หมู่บ้าน ให้ประชาชนยื่น เพื่อลดรายจ่าย เพิ่มรายได้และพัฒนาอาชีพ ไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ว่ารัฐบาลมีความมุ่งหวังที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้และกระบวนการมีส่วนร่วม ให้ชุมชนมีจิตสำนึกในการเป็นชุมชนท้องถิ่น ชุมชนต้องเป็นผู้กำหนดอนาคตและจัดการหมู่บ้านชุมชนด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาตนเอง มีการเชื่อมโยงกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างชุมชน ราชการ เอกชนและประชาสังคม รวมทั้งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

“เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมืองสำหรับการลงทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ หรือเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย บรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วนและสำหรับการนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบและบริหารจัดการการเงินทุนของตนเอง เสริมสร้างขบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่ม เพื่อแก้ไขปัญหาตลอดจนเสริมสร้างศักยภาพ และส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชน กระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศในอนาคต เสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในหมู่บ้านและสังคมเมือง” ซึ่งประชาชนรับรู้และเข้าใจเพียงบางส่วนเท่านั้น ถึงแม้ว่าภาครัฐจะให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจริงจัง นำข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรงลงสู่ประชาชนผ่านตัวแทนชุมชนด้วยการฝึกอบรม ประชุมเชิงปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผลของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทุกภาคส่วนมีความพึงพอใจต่อนโยบาย ให้ความร่วมมือ ไม่มีแรงเสียดทานจากกลุ่มการเมืองใด ๆ ในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับ

งานวิจัยของ ศันสนีย์ นาคพงศ์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติและความพึงพอใจของประชาชนกับผลทางการเมือง กรณีศึกษาเขตบางบอน (แขวงหนองบอน-คอกไม้) พบว่า ประชาชนพึงพอใจมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันที่การนำนโยบายไปปฏิบัติยังดำเนินการอยู่ก็มีอุบัติเหตุทางการเมือง เกิดการรัฐประหารเมื่อ 19 กันยายน 2549 เปลี่ยนรัฐบาลใหม่ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลใหม่ก็ส่งผลในทางการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกันในประเด็นการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชน สามารถจัดเข้าสู่คนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง “การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับความยั่งยืนในอนาคต” ระบุว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นหนึ่งในโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาล โดยเน้นให้ชุมชนพึ่งตนเองในการบริหารจัดการเงินทุนที่ภาครัฐจัดสรรให้เป็นเบื้องต้น

ในส่วนของปัจจัยทางการเมืองภายในองค์การ การสนับสนุนจากภาครัฐในเรื่องของทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรนั้น การสนับสนุนด้านอัตรากำลังของหน่วยงานพบว่า หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ยังใช้กำลังในกรอบอัตรากำลังเดิมในการปฏิบัติงาน ไม่มีการสนับสนุนหรือเพิ่มเติมอัตรากำลังของหน่วยงานแต่อย่างใด การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมีภารกิจงานประจำอยู่แล้ว งานจึงมาเป็นภาระอยู่ที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการ ซึ่งต้องยอมรับความเป็นจริงว่าในระดับจังหวัดหรือระดับอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการ จะได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ในคณะกรรมการหลายคณะ ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานลดลงไป ถือได้ว่าการขาดความพร้อมในด้านกำลังคนอาจส่งผลไปถึงขวัญ กำลังใจ ความมุ่งมั่น ทศนคติและการสนับสนุนของบุคลากรได้ (ปรัชญา เวสารัชช์ 2546 : 34) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ วิชัย หงษ์ปรีชา (2542 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายแก้ไขปัญหาจราจร ไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณี แผนงานพัฒนาโครงข่ายออกแบบของสำนักงานโยธา กรุงเทพมหานคร พบว่า ปัญหาอุปสรรคการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน ขาดความคล่องตัวในการประสานงานหน่วยงานภายในและภายนอก นอกจากนี้การที่รัฐบาลไม่สนับสนุนหรือเพิ่มเติมอัตรากำลังของหน่วยงานเป็นการขัดแย้งกับคำกล่าวของวอร์เตอร์ วิลเลียม ที่ได้เสนอแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง ความสามารถขององค์การในการเก็บรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ต้องมีการจัดหา เตรียมวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วงต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วง

ระยะเวลาหนึ่ง ๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ นอกจากนี้ยังต้องเตรียมความพร้อมในเรื่องบุคลากร องค์การและการจัดการทั่วไป”

การสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ เป็นหน้าที่ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีหรือสนับสนุนให้มีการประชุมชี้แจงและฝึกอบรมบุคลากร จากผลการวิจัย พบว่า มีการจัดการฝึกอบรม ประชุมชี้แจงแก่บุคลากรน้อยไม่ทั่วถึง อันอาจจะส่งผลให้บุคลากรที่นานโยบายไปปฏิบัติขาดคุณภาพจะส่งผลในทางลบต่อการนานโยบายไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง “การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับความยั่งยืนในอนาคต” ระบุว่า ควรเพิ่มบทบาทของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ภาครัฐมีการติดตามผลและมีส่วนช่วยในการพัฒนากองทุนให้เติบโตได้อย่างเข้มแข็งทั้งช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่ควรมีหน่วยงานภาครัฐที่มีความรู้และประสบการณ์เข้ามามีบทบาทในการดูแลอย่างใกล้ชิด

อำนาจในการสั่งการของหน่วยงาน จากการศึกษา พบว่า การนานโยบายไปปฏิบัติทำงานในรูปคณะกรรมการ อำนาจในการสั่งการต้องอาศัยอำนาจการสั่งการของประธานกรรมการหรือประธานอนุกรรมการแต่ละระดับแล้วแต่กรณี แต่ก็ไม่พบปัญหาอุปสรรคต่อการนานโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด อาจเป็นเพราะตามปกติหน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดคือ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทุกหน่วยงานในระดับภูมิภาค นายอำเภอคือ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการในระดับอำเภอ

จากการศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อการนานโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยทางการเมืองภายนอกองค์การส่งผลในด้านบวกต่อการนานโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานราชการสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรประชาชนได้มีโอกาสเข้าถึงนโยบายและไม่มีแรงต้านหรือเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมืองใด ๆ ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรงถึงแม้ยังมีประชาชนส่วนใหญ่ที่ไม่เข้าและชัดเจนก่อนนโยบายแต่ก็อยู่ในวิสัยที่พัฒนาต่อไปได้ การได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำซึ่งประกอบด้วยข้าราชการในพื้นที่ ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้านและผู้นำกลุ่มอาชีพ/กลุ่มองค์กรต่าง ๆ เป็นอย่างคึกจนทำให้สามารถจัดตั้งกองทุนได้ในเวลาอันรวดเร็ว (วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา วันที่ 25 กรกฎาคม 2544 จัดสรรเงินครั้งแรกให้แก่หมู่บ้านและชุมชนเมือง) สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศันสนีย์ นาคพงษ์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาความสำเร็จการนานโยบายไปปฏิบัติและความพึงพอใจของประชาชนกับผลทางการเมือง กรณีศึกษาเขตบางบอน (แขวงหนองบอน-ดอกไม้) พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจมากในการนานโยบายไปปฏิบัติและสอดคล้องกับแนวคิดของเฮ็คเวอร์คและซาแคนสกี เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการนานโยบายไปปฏิบัติ

ซึ่งกล่าวถึงระบบการสื่อสารว่าผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความรู้ความเข้าใจชัดเจน การสั่งการต้องตรงจุด ตรงหน่วย คงเส้นคงวา และสอดคล้องกับการศึกษาของ คาร์ล อีแวน ฮอร์น และ โคนอลด์ เอส แวนเมเตอร์ กล่าวถึงสภาพทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาในประเด็นความคิดเห็นของประชาชนเป็นอย่างไร กลุ่มชนชั้นนำเห็นด้วยหรือคัดค้าน ประชาชนชั้นชอบพรรคการเมืองใดและพรรคการเมืองมีความเห็นอย่างไร จากการศึกษาพบว่า สภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมือง มีผลในทางบวกต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

การสนับสนุนของสื่อมวลชน พบว่า สื่อมวลชนในท้องถิ่นมีน้อย บทบาทของสื่อมวลชนในการสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีน้อยมาก ในส่วนปัจจัยทางการเมืองภายในองค์การ ส่งผลในด้านลบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่มีการสนับสนุนเพิ่มเติมทำให้อัตรากำลังไม่สมดุลกับงาน การสนับสนุนให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถยังมีน้อยและไม่ทั่วถึง

## 2.2 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่า ไม่มีการเคลื่อนไหวในการให้การสนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมือง ในประเด็นการขยายตัวและเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน การพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน ระเบียบ/กฎเกณฑ์ที่เอื้ออำนวยหรือเป็นปัญหาอุปสรรคและความสัมพันธ์ของหน่วยงาน พรรคการเมืองหรือกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมือง ไม่พบว่ามี การเคลื่อนไหวที่ส่งผลกระทบต่อประเด็นดังกล่าว อาจเป็นเพราะนโยบายกองทุนหมู่บ้านสนองตอบความต้องการของประชาชน สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง มีเงินหนึ่งล้านบาทให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านได้บริหารจัดการจริง สอดคล้องกับลักษณะนโยบายที่ดี คือ ต้องมีความชัดเจน ต้องเหมาะสมกับบริบทหรือสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นนโยบายที่นำไปปฏิบัติให้เกิดผลได้จริงและสามารถปรับให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในทางปฏิบัติ โดยไม่เปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญของนโยบาย (ปรัชญา เวสารัชช์ 2546 : 16)

การปรับเปลี่ยนบทบาทและท่าทีของนักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นมีความตื่นตัวตามกระแสความนิยมในรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีการกำหนดบทบาทของตนเองให้เป็นผู้ให้การสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะเป็นกรณีพิเศษ ด้วยการเข้าร่วมเวทีประชาคม ประสานงานกับส่วนราชการและให้การช่วยเหลือคณะกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเป็นอย่างดีอาจเป็นเพราะการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติประชาชนทั่วไปมีความพึงพอใจซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ กานดา ปฐวีรัตน์ (2548 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติกับ

ผลทางการเมือง กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานี พบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจมากในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติและความพึงพอใจของประชาชนเกิดจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับผลทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

การสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมืองมีการสนับสนุนให้กองทุนหมู่บ้านจัดตั้งเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านตั้งแต่ระดับตำบล ระดับอำเภอจนถึงระดับจังหวัด ตามแนวทางการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กองทุนหมู่บ้านแต่ไม่พบว่ามีการสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมือง การสร้างเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านเกิดขึ้นเพราะการกำหนดระเบียบแนวทางปฏิบัติและการสนับสนุนงบประมาณในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกองทุนหมู่บ้านผ่านเครือข่ายในระดับต่าง ๆ เพื่อพัฒนากองทุนสู่สถาบันการเงินชุมชน

การสนับสนุนพรรคการเมืองของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้การสนับสนุนพรรคการเมืองที่สนับสนุนการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับผลการเลือกตั้งในเขตการเลือกตั้งอำเภอศรีเมืองใหม่ในการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2548 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ผู้สมัครจากพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรครัฐบาลได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป พ.ศ. 2550 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ผู้สมัครจากพรรคพลังประชาชน (ย้ายมาจากพรรคไทยรักไทยหลังจากเกิดกรณียุบพรรค) ได้รับการเลือกตั้ง 2 คนและผู้สมัครจากพรรคชาติไทย ได้รับการเลือกตั้ง 1 คน ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2540 ย้ายจากพรรคไทยรักไทยไปสังกัดพรรคเพื่อแผ่นดิน ไม่ได้รับการเลือกตั้งและสอดคล้องกับงานวิจัยของ พิสุทธิ อังจันทร์เพ็ญ (2549 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาผลกระทบทางการเมืองจากนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลห้วยไต่ดิน กรณีศึกษา เขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดนนทบุรี พบว่า เจ้ามือห้วยรายใหญ่รายย่อยยังคงเลือกพรรครัฐบาลเพราะผู้สมัคร ส.ส. พรรครัฐบาลและเจ้ามือห้วยไต่ดินต่างสนิทสนมและเอื้อประโยชน์ต่อกัน นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับทฤษฎีระบบของอิสตัน ตามภาพที่ 2.2 แสดงสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกสังคมหากนโยบายมีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของผู้เรียกร้องผลสะท้อนกลับ (Feedback) ผู้เรียกร้องจะให้การสนับสนุนพรรคการเมืองหรือกลไกของรัฐนั่นเอง ซึ่งกรณีศึกษานี้ ผู้เรียกร้อง (ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ให้การสนับสนุนพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ

การสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชน ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีการสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านนับตั้งแต่ระดับตำบล ระดับอำเภอและระดับจังหวัด เพื่อให้เป็นจุดเริ่มต้นในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ต่าง ๆ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือดูแลซึ่งกันละกันซึ่งถือได้ว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติส่งผลให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ใน

ชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง “การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองกับความยั่งยืนในอนาคต” ระบุว่า ความร่วมมือระหว่างกองทุน ควรส่งเสริมการรวมตัวกันระหว่างกองทุนที่ประสบความสำเร็จกับกองทุนที่อยู่ใกล้เคียงเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและพัฒนาจนสามารถยกฐานะเป็นสถาบันการเงินชุมชนในระยะต่อไป ควรมีการประชุมตัวแทนทุก ๆ กองทุนเป็นประจำ ควรมีการประชุมตัวแทนทุก ๆ กองทุนในระดับจังหวัดอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน

ปัญหาและความขัดแย้งในชุมชน มีปัญหาและความขัดแย้งขึ้นในชุมชนเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสมาชิก การจัดสรรเงินกู้ที่ไม่เป็นธรรมและการบริหารงานที่ไม่โปร่งใสของคณะกรรมการของกองทุนหมู่บ้าน สอดคล้องกับงานวิจัยของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง “การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองกับความยั่งยืนในอนาคต” ระบุว่า ปัญหาและอุปสรรคทำให้การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านไม่ประสบผลสำเร็จมีปัจจัยที่สังเกตได้โดยแต่ละปัจจัยเกี่ยวข้องกับหลาย ๆ ฝ่าย ทั้งตัวชุมชนเอง ภาครัฐและธนาคารซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหาโดยแยกเป็นปัญหาในส่วนปัจจัยที่เกี่ยวกับชุมชนจากการสำรวจ พบว่า หลายกองทุนประสบปัญหาการดำเนินงาน เช่น การทุจริตฉ้อโกง โดยกรรมการหรือสมาชิกที่กู้เงินมีการผิดแผกชำระหนี้ กองทุนที่มีปัญหาเหล่านี้ล้วนมีปัญหาคือคล้ายคลึงกัน คือ สมาชิกไม่มีส่วนร่วมในการบริหารกองทุน สมาชิกส่วนใหญ่เข้าใจว่าเป็นเงินที่รัฐบาลให้ฟรีไม่ต้องจ่ายคืน กรรมการปล่อยเงินกู้เฉพาะพวกพ้องของตนเองหรือกรรมการเป็นผู้มีอิทธิพล ไม่มีระบบการบริหารที่ดี และสอดคล้องกับความหมายทางการเมืองและการเมืองในนโยบายสาธารณะในมุมมองของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะหลายท่าน เช่น พาถัม โป โรส ชูลท์ ฮอร์นและคณะ กล่าวโดยสรุปคือ การเมืองเป็นลักษณะสำคัญของนโยบายสาธารณะเพราะเป็นอำนาจตัดสินใจและผลักดันนโยบายแต่ถ้ากลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมีอุดมการณ์ ความเชื่อและผลประโยชน์แตกต่างกันก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งได้ ดังความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชนเนื่องจากได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน

### 3. ข้อเสนอแนะ

#### 3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.1.1 รัฐบาลควรให้การสนับสนุนส่งเสริมให้เครือข่ายกองทุนหมู่บ้านทุกระดับมีความเข้มแข็งเพื่อพัฒนาไปสู่การเมืองภาคประชาชน

3.1.2 รัฐบาลควรสนับสนุนให้มีการขยายกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานในส่วนของเจ้าหน้าที่กองทุนไปประจำที่อำเภอทุกอำเภอเพื่อความคล่องตัวในการอำนวยความสะดวกแก่

คณะกรรมการกองทุนในการประสานการปฏิบัติกับคณะกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอและสถาบันการเงิน

3.1.3 รัฐบาลควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในคณะกรรมการสนับสนุนการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในทุกระดับ

### 3.2 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

3.2.1 ควรสนับสนุนให้สถาบันการศึกษาอุดมศึกษาจัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนและเกี่ยวกับการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน และสนับสนุนให้กรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านเข้ารับการศึกษา อาจจะทำหลักสูตรระยะสั้น 3 เดือน เมื่อเรียนจบแล้วได้รับประกาศนียบัตรสามารถเทียบโอนหน่วยกิตในการศึกษาต่อในระดับสูงขึ้นได้ เป็นต้น จะเป็นการพัฒนาบุคลากรของกองทุนหมู่บ้านเข้าสู่การเป็นนิติบุคคลและสถาบันการเงินชุมชนในอนาคต และเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจและชัดเจนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติยิ่งขึ้น

3.2.2 สถาบันวิจัยแห่งชาติควรสนับสนุนทุนการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเพื่อจะได้เกิดองค์ความรู้ใหม่ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติซึ่งจะเป็นประโยชน์กับชุมชนและประเทศชาติในที่สุด

### 3.3 ข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ

3.3.1 สร้างขวัญกำลังใจให้กับหน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในรูปแบบของสวัสดิการ เช่น การสนับสนุนงบประมาณเป็นเบี้ยประชุมประจำเดือนหรือการสนับสนุนงบประมาณในการบริหารจัดการของคณะกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

3.3.2 ควรประสานการปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สนับสนุนการจัดกิจกรรมเชิงรุกเกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่บริหารงานประสบผลสำเร็จสนองตอบวัตถุประสงค์ของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและแก้ไขปัญหาความยากจนของชุมชนได้ เพื่อเป็นแบบอย่างแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านทั่วไป

3.3.3 เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ดังนี้

- 1) เปลี่ยนพื้นที่การศึกษาเรื่อง ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ
- 2) การศึกษาปัญหาและความขัดแย้งของหมู่บ้านและชุมชนในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ
- 3) การศึกษาปัญหาการทุจริตจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กานดา ปฐวีรัตน์ (2548) “ความพึงพอใจของประชาชนที่เกิดจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองไปปฏิบัติกับผลทางการเมือง” ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ แขนงวิชาการเมืองการปกครอง บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- กิตติ บุญนาค (2536) “การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : การศึกษาวิเคราะห์เชิง ปრაกฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม” วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- เกษรี ศิลาลัย (2551, 15 เมษายน) ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านตำบลแก้งกอก สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ที่ทำการกำนันตำบลแก้งกอก
- กุลศร รักษา (2539) “ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐ ประศาสนศาสตรบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- คำ จำปาทอง (2551, 28 พฤษภาคม) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเอือดใหญ่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี องค์กรบริหารส่วนตำบลเอือดใหญ่
- คำจันทร์ บัวกลาง (2551, 19 เมษายน) พนักงานประจำหน่วย ชกส. ศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ชกส. ศรีเมืองใหม่
- คำตัน วงศ์ควน (2551, 8 เมษายน) นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคอนใหญ่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี องค์กรบริหารส่วนตำบลคอนใหญ่
- คำพล กองแก้ว (2551, 5 พฤษภาคม) ข้าราชการบำนาญ(ผู้แทนภาคประชาสังคม) สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี
- คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่ 1/2544 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2544 เรื่อง “โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ”
- จังหวัดอุบลราชธานี ระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ จังหวัดอุบลราชธานี ครั้งที่ 8/2550 เรื่อง การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์ อยู่ดี มีสุข ตามมติ ครม.(เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550) 6 สิงหาคม 2550
- จันทร์ไฉ่ กิ่งสกุล (2551, 11 เมษายน) ประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้าน บ้านนาห้าง ตำบลนาคำ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี วัดบ้านนาห้าง

- เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์ (2529) "การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้" ปรินญา  
รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- จุมพล นิมิตพานิช (2547) "การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณี  
ตัวอย่าง" โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
สาขาวิชารัฐศาสตร์
- \_\_\_\_\_ (2550) *การวิจัยเชิงคุณภาพในทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*  
กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชวิทย์ พิทักษ์พรพัลลภ (2551, 1 เมษายน) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 2 จังหวัดอุบลราชธานี  
สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ชวิทย์ฟาร์ม อำเภอตระการพืชผล
- ดำเนิน เชิดชัย (2551, 1 พฤษภาคม) สมาชิกกลุ่มพัฒนาเอกชน สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี  
องค์การบริหารส่วนตำบลหนามแท่ง
- ดำรง อินทร์สอน (2551, 6 พฤษภาคม) นักวิชาการเกษตร 8 ว สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี  
สำนักงานเกษตรจังหวัดอุบลราชธานี
- ถาวร ไชยกาล (2551, 4 พฤษภาคม) สื่อมวลชน สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี สถานีวิทยุกระจาย  
เสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดอุบลราชธานี
- ถาวร ทองโบราณ (2551, 7 เมษายน) ประธานกองทุนหมู่บ้านคองน้ำคำ ตำบลคำไหล สัมภาษณ์  
โดย เสนีย์ ทองมี สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอศรีเมืองใหม่
- ทวี โลหะกุล (2551, 2 พฤษภาคม) นายองค์การบริหารส่วนตำบลลาดควาย สัมภาษณ์โดย เสนีย์  
ทองมี องค์การบริหารส่วนตำบลลาดควาย
- ทองดี อินทนาม (2551, 4 พฤษภาคม) สื่อมวลชน สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี สำนักงานเกษตร  
อำเภอศรีเมืองใหม่
- ธันมภิัญญ์ สมบูรณ์ (2551) "เปิดเผยการวิจัยเชิงชาติพบกองทุนหมู่บ้านทะเลภูเขา" *วารสาร  
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง* 2,4 (มกราคม - กุมภาพันธ์) : 4-5
- ธวัชชัย รุ่งเรืองชัยทอง (2551, 28 เมษายน) นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์  
โดย เสนีย์ ทองมี เทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่
- ธโรธร ผู้ทองคำ (2547) "แนวคิดทางการเมืองและสังคม" ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาแนวคิดรัฐ  
และสังคม* หน่วยที่ 1 หน้า 437-446 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- นงลักษณ์ นาศิริกุลกิจ (2536) "การนำนโยบายแรงงานไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาการใช้แรงงานเด็ก  
ในกรุงเทพมหานคร" ปรินญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต(รัฐศาสตร์) บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

- เนตร แก้วแสง (2551, 17 เมษายน) ประชานกรรมการกองทุนหมู่บ้านแก้ง ตำบลสงยาง สัมภาษณ์  
โดย เสนีย์ ทองมี องค์การบริหารส่วนตำบลสงยาง
- บัวทอง แสงเขต (2551, 11 เมษายน) ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านตำบลหนามแท่ง สัมภาษณ์  
โดย เสนีย์ ทองมี ที่ทำการกำนันตำบลหนามแท่ง
- ประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ (2548) “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย  
สาธารณะ : ศึกษากรณีการแก้ไขปัญหาเสพตึกในชุมชนแออัดคลองเตย” ปรินญา  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ แขนงวิชาการเมืองการปกครอง  
บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ประมวล อุ่นใจ (2551, 8 เมษายน) ข้าราชการบำนาญ(ผู้แทนภาคประชาสังคม) สัมภาษณ์โดย  
เสนีย์ ทองมี สถาบันราชภัฏอุบลราชธานี
- ปรัชญา เวสารัชช์ (2549) “ลักษณะทั่วไปของนโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์” ใน เอกสาร  
การสอนชุดวิชาปัญหาเฉพาะเชิงนโยบายสาธารณะ หน่วยที่ 1 หน้าที่ 9 นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- \_\_\_\_\_ . (2549) “ลักษณะทั่วไปของนโยบายสาธารณะและนโยบายศาสตร์” ใน เอกสารการ  
สอนชุดวิชาปัญหาเฉพาะเชิงนโยบายสาธารณะ หน่วยที่ 1 หน้า 5-17 นนทบุรี  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- พจนานุกรมฉบับฉบับเฉลิมพระเกียรติ (2530) กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช
- พจนานุกรมฉบับมติชน (2547) กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มติชน
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2525-2526) กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์
- พิชัยยุทธ สิงห์สาย (2546) “การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานโครงการกองทุน  
หมู่บ้านและชุมชนเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีกิ่งอำเภอคลองเขื่อน จังหวัดฉะเชิงเทรา”  
ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- พิสุทธิ อัจฉรินทร์เพ็ญ (2549) “ผลกระทบทางการเมืองจากนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลหายได้  
ดิน : ศึกษากรณี เขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดนนทบุรี” ปรินญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐศาสตร์ แขนงวิชาการเมืองการปกครอง บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัย  
สุโขทัยธรรมาธิราช
- ไพบุลย์ เบ้าเงิน (2551, 17 พฤษภาคม) นักวิชาการอิสระ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี สำนักงาน  
พัฒนาชุมชนอำเภอเมืองอุบลราชธานี

- ไพรัช บุญจรัส (2551, 6 พฤษภาคม) นักวิชาการสาธารณสุข 8 สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี  
สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี
- พูลสวัสดิ์ คีนดี (2551, 16 เมษายน) ประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านโนนประทาย ตำบลวาริน  
สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ที่ทำการกำนันตำบลวาริน
- มยุรี อนุมานราชชน (2547) “นโยบายสาธารณะ : แนวคิด กระบวนการและการวิเคราะห์”  
เชียงใหม่ คณะนิเทศการพิมพ์
- ยุทธศาสตร์ วิยาภรณ์ (2551, 3 พฤษภาคม) พัฒนาการจังหวัดอุบลราชธานี สัมภาษณ์โดย เสนีย์  
ทองมี สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดอุบลราชธานี
- “ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุน  
หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544” ประกาศ ณ วันที่ 24 พฤษภาคม 2544 ใน  
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ  
สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร 2544
- “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.  
2544 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544” ประกาศ ณ วันที่ 23 กรกฎาคม 2544  
สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร 2544
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2544) “โลกาภิวัตน์การเมือง : แปรรูปกรณีบริษัทบางจากปิโตรเลียม จำกัด  
(มหาชน) ประเทศไทย” ปรินฤรัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย
- ลิขิต ชีระเวทิน (2547) *การเมืองการปกครองไทย* กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ลิขิต จักรศรี (2551, 2 พฤษภาคม) ประธานเครือข่ายกองทุนชุมชนเมือง เทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่  
สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี เทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่
- วรจักร ศรีพรหม (2551, 2 พฤษภาคม) นายองค์การบริหารส่วนตำบลแก้งกอก สัมภาษณ์โดย  
เสนีย์ ทองมี องค์การบริหารส่วนตำบลแก้งกอก
- วรเดช จันทรร (2527) “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า” *วารสารพัฒนาบริหาร  
ศาสตร์* 24,4 ( ตุลาคม ) : 535-553
- \_\_\_\_\_ . (2528) “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : บทเรียนและกลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวใน  
อดีต” *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์* 25,4 (ตุลาคม) 488-507
- \_\_\_\_\_ . (2539) *การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า* กรุงเทพมหานคร คณะรัฐ  
ประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- \_\_\_\_\_ . (2542) *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* กรุงเทพมหานคร สหายบล็อกและการพิมพ์

- \_\_\_\_\_ . (2548) *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* กรุงเทพมหานคร สหภาพสื่อและการพิมพ์
- วัลลภ ลำพวย (2540) “ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ” *ปริญารัฐศาสตรคุณวุฒิบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*
- วินัย ชันจันทา (2551, 1 พฤษภาคม) ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอศรีเมืองใหม่
- วิชัย รูปจำดี (2543) *รายงานฉบับสมบูรณ์ การประเมินผลกองทุนพัฒนาชนบทภายใต้โครงการสินเชื่อเพื่อการพัฒนาชนบท ธนาคารออมสิน กรุงเทพมหานคร มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์และสมาคมพัฒนาสังคมสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันราชภัฏเพชรบุรีวิทยาลัยเกษตรกรรมในพระบรมราชูปถัมภ์*
- วิชัย หงษ์ปรีชา (2542) “การนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ” *ปริญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง*
- วิทยา จันทวีศิริรัตน์ (2551, 1 พฤษภาคม) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เขตอำเภอศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ที่ว่าการอำเภอศรีเมืองใหม่
- วิณา ทองรัตน์ (2546) “การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาดำบลสหวิหัง อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา” *ปริญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) สาขาวิชา รัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง*
- วิลาวัลย์ ศรีศิลป์ (2551, 21 พฤษภาคม) ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จังหวัดอุบลราชธานี สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัดอุบลราชธานี
- วุฒิเลิศ เทวกุล (2541) *รายงานโครงการศึกษาและติดตามผลการดำเนินงานกองทุนพัฒนาชนบทภายหลังการดำเนินงานทดลองร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับธนาคารออมสิน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
- ศกดีชาย พรหมเรนทร์ (2551, 29 พฤษภาคม 2551) เกษตรอำเภอศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี สำนักงานเกษตรอำเภอศรีเมืองใหม่
- ศรีสิทธิ์ จรุงศรี (2551, 16 พฤษภาคม) หัวหน้าโครงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการรักษาป่า สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี องค์การบริหารส่วนตำบลนามแท่ง
- ศันสนีย์ นาคพงศ์ (2547) “ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติและความพึงพอใจของประชาชนกับผลทางการเมือง : ศึกษาประชาชนในเขตบางนาและประเวศ (แขวง

- หนองบอน-ดอกไม้)” ปรินญาจารย์ศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ แขนง  
 วิชาการเมืองการปกครอง บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
 ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540) *นโยบายสาธารณะ* กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 \_\_\_\_\_ . (2547) “การแปลงนโยบายไปปฏิบัติ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการวางแผนนโยบาย  
 โครงการและการบริหารโครงการ* หน่วยที่ 2 หน้า 106-109 นนทบุรี มหาวิทยาลัย  
 สุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- สง่า คำวัน (2551, 28 พฤษภาคม) นายองค์การบริหารส่วนตำบลสงยาง สัมภาษณ์โดย เสนีย์  
 ทองมี องค์การบริหารส่วนตำบลสงยาง
- สวัสดิ์ มณีภาค (2551, 7 เมษายน) ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านอำเภอศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์  
 โดย เสนีย์ ทองมี สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอศรีเมืองใหม่
- สัมพันธ์ กุลพร (2551, 29 เมษายน) สาธารณสุขอำเภอศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี  
 สำนักงานสาธารณสุขอำเภอศรีเมืองใหม่
- สุชาติ ตั้งทางธรรม (2545) “ทฤษฎีทางเลือกทางสังคม” ใน *ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์  
 ภาครัฐ* หน่วยที่ 4 หน้า 148 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์
- สุทธิชัย จรูญเนตร (2551, 1 เมษายน) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 2 จังหวัดอุบลราชธานี  
 สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ที่ทำการพรรคพลังประชาชน สาขาระการพิชผล
- สุรพร เสียนสลาย (2539) “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ  
 กรณีศึกษานโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์  
 ปรินญาจารย์ศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สุรพล สายพันธ์ (2551, 19 พฤษภาคม) รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี สัมภาษณ์โดย เสนีย์  
 ทองมี ศาลากลางจังหวัดอุบลราชธานี
- สุริยา ธิสาเวช (2551, 5 เมษายน) นักวิชาการอิสระ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี โรงเรียนนารี  
 นุกูล อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี
- สมชัย โลหะพรหม (2551, 20 เมษายน) ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านตำบลวาริน สัมภาษณ์  
 โดย เสนีย์ ทองมี ที่ทำการกำนันตำบลวาริน
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2539) *การเมือง : แนวความคิดและการพัฒนา* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เอส  
 แอนด์จี กราฟฟิค
- สมบูรณ์ สุนิพันธ์ (2551, 28 เมษายน) ประธานกองทุนหมู่บ้านดงปาก ตำบลหนามแท่ง สัมภาษณ์  
 โดย เสนีย์ ทองมี ที่ทำการกำนันตำบลหนามแท่ง

- สมพร เพ็ญจันทร์ (2539) “นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์” มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์
- หนูสิน สิทธิโสม (2551, 2 พฤษภาคม) ประธานกองทุนชุมชนคอนโปง เทศบาลตำบลศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอศรีเมืองใหม่
- อดุลย์ อ่อนทะเล (2551, 19 เมษายน) หัวหน้าหน่วย ชกส. ศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ชกส. ศรีเมืองใหม่
- อรุณทัต จันทวิสุข (2551, 21 เมษายน) นักพัฒนาชุมชน 6 ว สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอศรีเมืองใหม่
- อาคม ทิพยจันทร์ (2549) กองทุนหมู่บ้านพลังหมู่บ้านพลังชุมชน แก่ความยากจนของชาติ กรุงเทพมหานคร จูปีตัส
- อรรถพร อุ่นอก (2551, 22 เมษายน) นายอำเภอศรีเมืองใหม่ สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี ที่ว่าการอำเภอศรีเมืองใหม่
- อุลา นนทไส (2551, 14 เมษายน) ประธานเครือข่ายกองทุนหมู่บ้านตำบลตะปาย สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี องค์การบริหารส่วนตำบลตะปาย
- โอภาส เพชรมณี (2549) “ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของ รัฐวิสาหกิจไทย” ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ แขนงวิชาการ เมืองการปกครอง บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- อำนาจ ระดาบุตร (2551, 27 พฤษภาคม) นายองค์การบริหารส่วนตำบลหนามแท่ง สัมภาษณ์โดย เสนีย์ ทองมี องค์การบริหารส่วนตำบลหนามแท่ง
- Almond, G. A. and Powell, Bingham (1963). *The civic culture : Political attitude and democracy in five nation* Princeton University Press. New Jersey.
- Bardach, Eugene (1977). *The Politics of Modernization*. Cambridge : MIT Press.
- Easton, David (1965). *A Framework for Political Analysis*. New Jersey : Prentice Hall.
- \_\_\_\_\_ . (1979). *A Framework for Political Analysis*. Chicago : The University of Chicago press.
- Dye, Thomas R. (1966). *Politics Economic and the Public* . Chicago : Rand McNally.
- Dror, Yehetzkel (1983). *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Donald S., Van Meter, and Carl E. Van Horn (1975). “The Policy Implementation Poces : A Conceptual Framework” . *Administration and Society* . 6 (Febuary, 1975) : 23-30
- Edward, G. C. (1980). *Implementing Public Policy* . (Washington D.C. : congressional Quarterly, 1980), p.164.

- Gerston, Larry N. (1983). *Making public policy: Form conflict to resolution*. Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Grindle, Marilee S. (1980). *Politics and Policy Implementation in Third World*. New Jersey : Princeton University Press.
- Horn (1979). *Policy Implementation in Federal System, National Goals Local Implementors*. Lexington, Massachusetts : D.C. Health.
- Lasswell, Harold D. (1936). *Politics : Who Get What When, How*. New York : McGraw-Hill.
- Lasswell, H. and Kaplan, A. (1985). *Power and Society : A Framework for Political Inquiry*. New York : Yale Press.
- Lewis Gunn and Brain W. Hogwood. (1984) *policy Analysis for the Real World*. New York : Oxford University Press.
- Nakamura, Robert T., and Frank, Smallwood (1980). *The Politics of Policy Implmentation*. St. Martin's Press. New York.
- Palumbo, Dennis J. (1987). *The politics of program evaluation*. London: Sage Publications.
- Pressman, Jeffery L. and Wildavsky, Aaron B. (1973). *Implementation*. Berkley : University of California Press.
- Ripley, Randall B. and Fanklin, Grace A. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois : The Dorsey Press.
- Rose, Richard (1978). *What is governing? Purpose and policy in Washington*. New Jersey: Prentice -Hall.
- Rondinelli, Dennis and Ceema, Sabbir G. (1983). "*Decentralization and Direction*" in *Compararative Study on the Local Public Administration in Asia and Pacific Contries*. New York : Praeger Pubishers.
- Rourke, Francis E. (1976). *Bureaucracy, politics, and public policy*, 2<sup>nd</sup> ed. Boston: Little, Brown and Company.
- Schultze, William A. (1985). *Urban politics: A political economy approach*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Sharkansky, Ira (1990). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago : Markham.



ภาคผนวก

**ภาคผนวก ก**

**แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ**

## แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ

ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

(Political Factors Affecting The Implementation of the Village and Community Fund Policy in Sri Muang Mai District, Ubon Ratchatani Province)

.....

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ .....

อายุ ..... เพศ .....

การศึกษา..... อาชีพ .....

รายได้..... ตำแหน่ง.....

ลักษณะงานที่รับผิดชอบ.....

### ส่วนที่ 2 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

2.1 ท่านคิดว่าหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีการประชาสัมพันธ์ วัตถุประสงค์ของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้เข้าใจ มีความชัดเจน สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร

2.2 ในภาพรวมท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีการสื่อสารกันอย่างชัดเจน เป็นไปตามข้อเท็จจริงของข้อมูลข่าวสารหรือไม่ อย่างไร

2.3 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีแรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

2.4 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจาก กลุ่มชนชั้นนำ ต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

2.4.1 ข้าราชการในพื้นที่

2.4.2 ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้านให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร (เช่น การช่วยเหลือสมาชิก การเข้าร่วมเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น)

2.4.3 ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือผู้นำองค์กรต่างๆ ในชุมชนให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร (เช่น การช่วยเหลือสมาชิก การเข้าร่วมเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น)

2.5 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้รับการสนับสนุนจาก สื่อมวลชน หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

2.5.1 สื่อมวลชนในระดับจังหวัด อำเภอและในท้องถิ่นให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.2 สื่อมวลชนมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์แนวทางการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.3 สื่อมวลชนมีความสนใจเกาะติดสถานการณ์ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.4 สื่อมวลชนมีส่วนในการส่งเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.6 ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีผลอย่างไรกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

2.7 ท่านคิดว่าหน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือไม่ อย่างไร

2.8 ท่านคิดว่าการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรในหน่วยงานของท่านเป็นอย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

2.8.1 อัตรากำลังมีการจัดให้เพิ่มหรือขยายตัวหรือไม่ อย่างไร

2.8.2 ความรู้ความสามารถของบุคลากรได้รับการอบรมเพิ่มพูนหรือไม่ อย่างไร

2.8.3 อำนาจในการสั่งการของหน่วยงานหรือบุคลากรของท่านมีอำนาจสั่งการมอบให้ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

2.9 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่านมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นอย่างไร (เช่น การติดต่อประสานงาน การได้รับการสนับสนุน การทำงานเป็นทีม เป็นต้น)

2.10 ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหน่วยงานของท่านมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

2.11 ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ หน่วยงานของท่านมีการติดต่อประสานงานประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานอื่น ๆ มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคในการติดต่อประสานงานอันเนื่องมาจากการตีกรอบหรือการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานข้างเคียงหรือไม่ อย่างไร

2.12 ท่านคิดว่าหน่วยงานของท่านได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

### ส่วนที่ 3 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่

3.1 ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติท่านคิดว่าการเคลื่อนไหวในการสนับสนุนหรือแทรกแซงจาก**พรรคการเมือง** หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นดังต่อไปนี้

3.1.1 การสนับสนุนให้มีการขยายตัวของหน่วยงานและการเพิ่มอัตราค่าจ้าง

3.1.2 การพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน

3.1.3 การเพิ่มภาระงานหรือสร้างความหนักใจแก่หน่วยงาน

3.1.4 การออกระเบียบ/ข้อบังคับและแนวทางการปฏิบัติอันยวความสะดวกหรือสร้างภาระแก่หน่วยงาน

3.1.5 การสร้างเสริมความสัมพันธ์ทำให้เกิดความเท่าเทียม ทำงานเป็นทีมหรือก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3.2 ท่านคิดว่าเมื่อมีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัตินักการเมืองท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนบทบาททำที่ไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร

3.3 ท่านคิดว่าเมื่อมีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นการสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

3.4 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะการเลือกตั้งเมื่อ 23 ธันวาคม 2550

3.5 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนหรือไม่ อย่างไร

3.6 ท่านว่าคิดการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งขึ้นในชุมชนหรือไม่ อย่างไร

ขอขอบคุณที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์

**ภาคผนวก ข**

**แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมือง**

## แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นนักการเมือง

ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

(Political Factors Affecting Implementation of the Village and Community Fund Policy in Sri Muang Mai District, Ubon Ratchatani Province)

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ .....

อายุ ..... เพศ .....

การศึกษา..... อาชีพ .....

รายได้..... ตำแหน่ง.....

ลักษณะงานที่รับผิดชอบ.....

### ส่วนที่ 2 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

2.1 ท่านคิดว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

2.2 ในฐานะที่ท่านเป็นฝ่ายการเมืองท่านคิดว่าประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรงเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายและวิธีดำเนินการต่าง ๆ ของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง หรือไม่ อย่างไร

2.3 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีแรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวด้านการเมืองหรือไม่ อย่างไร

2.4 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจาก กลุ่มชนชั้นนำ ต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

2.4.1 ข้าราชการในพื้นที่

2.4.2 ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้านให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร (เช่น การช่วยเหลือสมาชิก การเข้าร่วมเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น)

2.4.3 ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือผู้นำองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร (เช่น การช่วยเหลือสมาชิก การเข้าร่วมเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น)

2.5 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้รับการสนับสนุนจาก **สื่อมวลชน** หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

2.5.1 สื่อมวลชนในระดับจังหวัด อำเภอและในท้องถิ่นให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.2 สื่อมวลชนมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์แนวทางการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.3 สื่อมวลชนมีความสนใจเกาะติดสถานการณ์ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.4 สื่อมวลชนมีส่วนในการส่งเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.6 ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีผลกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

2.7 ท่านคิดว่าหน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือไม่ อย่างไร

2.8 ในฐานะที่ท่านเป็นฝ่ายการเมืองท่านคิดว่าหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีอัตรากำลังเพียงพอหรือไม่ อย่างไร

2.9 ท่านคิดว่าเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนให้มีการพัฒนาความรู้ความสามารถให้เพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

2.10 ท่านคิดว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบและบุคลากรของหน่วยงานมีอำนาจในการสั่งการในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

2.11 ท่านคิดว่าหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไรและแต่ละหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กัน อย่างไร

2.12 ท่านคิดว่าหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีการแข่งขันระหว่างหน่วยงาน มีการกีดกันหรือฉีครอบการทำงานในลักษณะการสร้างอาณาจักรของหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

2.13 ท่านคิดว่าหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีผลประโยชน์เกิดขึ้นกับหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 3 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่



3.1 การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ในฐานะที่ท่านเป็นนักการเมือง ท่านคิดว่าการเคลื่อนไหวในการให้การสนับสนุนหรือแทรกแซงจากพรรคการเมืองหรือไม่ อย่างไร ในประเด็นดังต่อไปนี้

3.1.1 การขยายตัวและการเพิ่มอัตรากำลังของหน่วยงาน

3.1.2 การพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน

3.1.3 การเพิ่มภาระงานหรือสร้างความหนักใจแก่หน่วยงาน/ชุมชน

3.1.4 การออกระเบียบ/ข้อบังคับและแนวทางการปฏิบัติอำนวยความสะดวกหรือสร้างภาระแก่หน่วยงาน/ชุมชน

3.1.5 การสร้างเสริมความสัมพันธ์ทำให้เกิดความเท่าเทียม ทำงานเป็นทีมหรือก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม ก่อให้เกิดความขัดแย้งในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงาน ในชุมชน

3.2 ท่านคิดว่าเมื่อมีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ นักการเมืองท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนบทบาททำที่ไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร

3.3 ท่านคิดว่าเมื่อมีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นการสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

3.4 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะการเลือกตั้งเมื่อ 23 ธันวาคม 2550

3.5 ท่านคิดว่า การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนหรือไม่ อย่างไร

3.6 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งขึ้นในชุมชนหรือไม่ อย่างไร

ขอขอบคุณที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์

ภาคผนวก ค  
แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นภาคประชาชน

## แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นภาคประชาชน

ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่  
จังหวัดอุบลราชธานี

(Political Factors Affecting Implementation of the Village and Urban Community Fund  
Policy in Sri Muang Mai District, Ubon Ratchatani Province)

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ .....

อายุ ..... เพศ .....

การศึกษา..... อาชีพ .....

รายได้..... ตำแหน่ง.....

ลักษณะงานที่รับผิดชอบ.....

### ส่วนที่ 2 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอ ศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

2.1 ในฐานะที่ท่านทำงานภาคประชาชน ท่านเห็นว่าการให้การสนับสนุนให้ประชาชนเข้าใจ  
วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของรัฐบาล มีมากน้อยเพียงใด  
อย่างไร และประชาชนมีความเข้าใจมากน้อยเพียงใด

2.2 จากประสบการณ์การติดตามงานของท่าน ท่านคิดว่าการให้การแนะนำและสั่งการของ  
เจ้าหน้าที่ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติตรงจุด ตรงหน่วย หรือไม่ และข้อมูล  
ที่ประชาชนได้รับมีความเที่ยงตรงหรือไม่ อย่างไร

2.3 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีแรงเสียดทานจากกลุ่มที่  
เคลื่อนไหวด้านการเมืองหรือไม่ อย่างไร

2.4 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจาก  
กลุ่มชนชั้นนำ ต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

2.4.1 ข้าราชการในพื้นที่

2.4.2 ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้านให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร (เช่น  
การช่วยเหลือสมาชิก การเข้าร่วมเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น)

2.4.3 ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือผู้นำองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วม  
หรือไม่ อย่างไร (เช่น การช่วยเหลือสมาชิก การเข้าร่วมเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

เป็นต้น)

2.5 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้รับการสนับสนุนจาก สื่อมวลชน หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

2.5.1 สื่อมวลชนในระดับจังหวัด อำเภอและในท้องถิ่นให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.2 สื่อมวลชนมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์แนวทางการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.3 สื่อมวลชนมีความสนใจเกาะติดสถานการณ์ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.4 สื่อมวลชนมีส่วนในการส่งเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.6 ท่านคิดว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีผลอย่างไรกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

2.7 ท่านคิดว่าหน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือไม่ อย่างไร

2.8 ในฐานะที่ท่านเป็นฝ่ายภาคประชาชนท่านคิดว่าอัตรากำลังจากหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีการขยายตัวเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร

2.9 ท่านคิดว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบและบุคลากรของหน่วยงานมีอำนาจในการมอบหมายหรือสั่งการในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

2.10 ท่านคิดว่าหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานอย่างไร มีความขัดแย้งกัน มีการขยายอำนาจจักรของหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร

2.11 ท่านคิดว่าหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับผลประโยชน์ตอบแทนนอกเหนือจากงานประจำหรือไม่ อย่างไร

**ส่วนที่ 3 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่**

3.1 การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในฐานะที่ท่านเป็นฝ่ายภาคประชาชน ท่านคิดว่ามีความเคลื่อนไหวของ พรรคการเมือง หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นดังต่อไปนี้

3.1.1 การสนับสนุนให้มีการขยายตัวของหน่วยงานและการเพิ่มอัตรากำลัง

3.1.2 การพัฒนาความรู้ความสามารถและการปรับตัวของบุคลากรในหน่วยงาน

3.1.4 การเพิ่มภาระงานหรือสร้างความหนักใจแก่หน่วยงาน/ชุมชน

3.1.5 การออกกฎระเบียบ/ข้อบังคับและแนวทางการปฏิบัติอำนวยความสะดวกหรือสร้างภาระแก่หน่วยงาน/ชุมชน

3.1.6 การสร้างเสริมความสัมพันธ์ทำให้เกิดความเท่าเทียม ทำงานเป็นทีมหรือก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม ก่อให้เกิดความขัดแย้งในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงาน และในตัวชุมชน

3.2 ท่านคิดว่าเมื่อมีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ นักการเมืองท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนบทบาททำที่ไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร

3.3 ท่านคิดว่าเมื่อมีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นการสร้างเครือข่ายฐานอำนาจทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

3.4 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะการเลือกตั้งเมื่อ 23 ธันวาคม 2550

3.5 ท่านคิดว่า การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติส่งเสริมให้เกิดเครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนหรือไม่ อย่างไร

3.6 ท่านว่าคิดการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งขึ้นในชุมชนหรือไม่ อย่างไร

ขอขอบคุณที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์

## ผนวก ง

แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการกองทุน

## แบบสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นคณะกรรมการกองทุน

ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่  
จังหวัดอุบลราชธานี

(Political Factors Affecting Implementation of the Village and Urban Community Fund  
Policy in Sri Muang Mai District, Ubon Ratchathani Province)

### ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ .....

อายุ ..... เพศ .....

การศึกษา..... อาชีพ .....

รายได้..... ตำแหน่ง.....

ลักษณะงานที่รับผิดชอบ.....

### ส่วนที่ 2 ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี

2.1 ท่านคิดว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและประชาชนทั่วไป เข้าใจวัตถุประสงค์แนวทางและวิธีการดำเนินงานการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

2.2 ท่านคิดว่า การได้รับข้อมูลข่าวสารในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ มีความเที่ยงตรง ชัดเจนสามารถปฏิบัติได้หรือมีการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารหรือไม่ อย่างไร

2.3 ท่านคิดว่า การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีการกีดกันหรือมีแรงเสียดทานจากกลุ่มที่เคลื่อนไหวทางการเมืองไม่ให้เกิดถึงนโยบายหรือไม่ อย่างไร

2.4 ท่านคิดว่า การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจาก **กลุ่มชนชั้นนำ** ต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

2.4.1 ข้าราชการในพื้นที่

2.4.2 ผู้นำชุมชน/ปราชญ์ชาวบ้านให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร (เช่น การช่วยเหลือสมาชิก การเข้าร่วมเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น)

2.4.3 ผู้นำกลุ่มอาชีพหรือผู้นำองค์กรต่าง ๆ ในชุมชนให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมหรือไม่ อย่างไร (เช่น การช่วยเหลือสมาชิก การเข้าร่วมเวทีประชาคม การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น)

2.5 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหน่วยงานของท่านได้รับการสนับสนุนจาก **สื่อมวลชน** หรือไม่ อย่างไร ในประเด็นต่อไปนี้

2.5.1 สื่อมวลชนในระดับจังหวัด อำเภอและในท้องถิ่นให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.2 สื่อมวลชนมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์แนวทางการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.3 สื่อมวลชนมีความสนใจเกาะติดสถานการณ์ในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.5.4 สื่อมวลชนมีส่วนในการส่งเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมากน้อยเพียงใด อย่างไร

2.6 ท่านคิดว่าหน่วยงานราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองหรือไม่ อย่างไร

2.7 ท่านคิดว่า การกำหนดนโยบายของรัฐบาล พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ มีผลอย่างไรกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ

2.8 ท่านคิดว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นอย่างไร เพียงพอหรือไม่ อย่างไร

2.9 ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

2.10 ท่านคิดของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีอำนาจในการสั่งการอย่างเต็มที่หรือไม่ อย่างไร

2.11 ท่านคิดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติมีลักษณะอย่างไร

2.12 ท่านคิดความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่นำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร

**ส่วนที่ 3 ผลกระทบจากปัจจัยทางการเมืองต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในอำเภอศรีเมืองใหม่**

3.1 การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ท่านเห็นว่าในหมู่บ้านของท่านมีการเคลื่อนไหวของ **พรรคการเมือง** ในประเด็นดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

3.1.1 การสนับสนุนให้มีการขยายตัวของสมาชิกและการเพิ่มเครือข่ายการทำงาน

3.1.2 การพัฒนาความรู้ความสามารถของสมาชิกและคณะกรรมการ



3.1.3 การเพิ่มภาระงานหรือสร้างความหนักใจแก่คณะกรรมการ สมาชิกกองทุน

3.1.4 การออกระเบียบ/ข้อบังคับและแนวทางการปฏิบัติอันยวความสะดวกหรือสร้าง

ภาระแก่ชุมชน

3.1.5 การสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีของประชาชนหรือก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียม  
ก่อให้เกิดความขัดแย้ง

3.2 ท่านคิดว่าเมื่อมีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ นักการเมือง  
ท้องถิ่นมีการปรับเปลี่ยนบทบาททำที่ไปจากเดิมหรือไม่ อย่างไร

3.3 ท่านคิดว่าเมื่อมีการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติเป็นการสร้าง  
เครือข่ายฐานอำนาจทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

3.4 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุน  
จากผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะการเลือกตั้งเมื่อ 23 ธันวาคม 2550

3.5 ท่านคิดว่า การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติส่งเสริมให้เกิด  
เครือข่ายการเรียนรู้ของชุมชนหรือไม่ อย่างไร

3.6 ท่านคิดว่าการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาและ  
ความขัดแย้งขึ้นในชุมชนหรือไม่ อย่างไร

ขอขอบคุณที่ให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์

**ประวัติผู้วิจัย**

<b>ชื่อ</b>	ร้อยโท เสนีย์ ทองมี
<b>วัน เดือน ปีเกิด</b>	23 เมษายน 2503
<b>สถานที่เกิด</b>	อำเภอเชียงใน จังหวัดอุบลราชธานี
<b>ประวัติการศึกษา</b>	ศึกษาศาสตรบัณฑิต (แขนงมัธยมศึกษา) วิชาเอกคณิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา พ.ศ. 2533
<b>สถานที่ทำงาน</b>	สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอศรีเมืองใหม่ จังหวัดอุบลราชธานี
<b>ตำแหน่ง</b>	เจ้าหน้าที่บริหารงานพัฒนาชุมชน 7 (พัฒนาการอำเภอ)