

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา

รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 กำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติที่สำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่

1. ปัญหาความยากจน
2. ปัญหาขนส่งติด
3. ปัญหาคอร์ปชั่น

ประเด็นการแก้ไขปัญหาความยากจนรัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายที่ขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในปี 2551 โดยกำหนดแนวทางดำเนินการด้วยการเพิ่มรายได้ลดรายจ่าย และขยายโอกาสให้ประชาชน โดยรัฐบาลได้มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้มาร่วมพลังสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนได้อย่างเป็นรูปธรรม

กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาแรงงานให้มีศักยภาพและฝีมือแรงงาน ขยายโอกาสการมีงานทำของประชากรวัยทำงาน คุ้มครองแรงงานให้ได้รับสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดและมีสวัสดิการที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงานรวมทั้งการมีหลักประกันที่มั่นคง ตลอดจนการพัฒนาฟื้นฟูกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองและดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรีไม่เป็นภาระของสังคม กระทรวงแรงงานยังคงมีภารกิจสำคัญอีกมากมายที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้ประชากรวัยทำงานกว่า 34 ล้านคน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญของประเทศในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศให้มีความมั่นคง ยั่งยืน ดังนั้นในช่วงเวลาอีก 4 ปีข้างหน้าจึงเป็นช่วงเวลาของการมุ่งมั่นเพื่อให้แรงงานมีศักยภาพและฝีมือแรงงานเพียงพอที่จะส่งเสริมและสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของความมีหลักประกันในอาชีพและความมั่นคงในชีวิต มีสภาพแวดล้อม มีคุณภาพชีวิตที่ดี

กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนปฏิบัติการ 4 ปี ขึ้น โดยมีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วยสาระสำคัญ คือ วิสัยทัศน์และพันธกิจ

-/ของกระทรวง...

ของกระทรวง ยุทธศาสตร์ระดับภารกิจของกระทรวง ยุทธศาสตร์ระดับกลุ่มภารกิจ / กรม
โครงการตามยุทธศาสตร์และผลผลิตตามภารกิจงานประจำและงบประมาณ ซึ่งจะกำหนด
ทิศทางดำเนินงานของกระทรวงแรงงานไปในแนวทางและเป้าหมายที่สอดคล้องกับแผน
การบริหารราชการแผ่นดิน

วิสัยทัศน์ของกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานเป็นองค์กรหลักในการบริหารแรงงาน พัฒนาประชากรให้มี
งานทำ มีศักยภาพสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขัน มีหลักประกันมั่นคงและคุณภาพ
ชีวิตที่ดี

พันธกิจของกระทรวงแรงงาน

1. สนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาฝีมือแรงงาน เสริมสร้างศักยภาพองค์กรความรู้
และความสามารถของกำลังแรงงาน
2. ส่งเสริม ขยายโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพและมีงานทำ
ของประชากร รวมทั้งจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวและคุ้มครองคนหางาน
3. คุ้มครองดูแลให้แรงงานมีความมั่นคง มีความปลอดภัย ได้รับค่าตอบแทน
การทำงานที่เป็นธรรม และมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี
4. บริหารจัดการให้แรงงานมีหลักประกันการดำรงชีวิตที่มั่นคง
5. พัฒนาสมรรถนะการบริหารจัดการด้านแรงงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ

แผนปฏิบัติการ 4 ปี

ในช่วง 4 ปีข้างหน้าจะเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับประชากรวัย
ทำงาน ซึ่งเป็นฐานรากในการสนับสนุนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ
โดยให้สามารถเข้าถึงแหล่งการมีงานทำมากขึ้น ได้รับการคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำตาม
กฎหมายได้รับการพัฒนาฝีมือตลอดช่วงวัยทำงาน เพื่อให้มีฝีมือและศักยภาพสอดคล้องกับ
ความต้องการของตลาดแรงงาน สามารถแข่งขันกับนานาประเทศได้ รวมทั้งการจัดระบบการ
บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอย่างเหมาะสม ตลอดจนการพัฒนาศักยภาพองค์กร
ให้มีระบบบริหารจัดการด้านแรงงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถสนับสนุนการดำเนินงานตาม
ยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ 5 ด้าน ได้แก่

-/1.การขยาย...

**1. การขยายโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพและการมีงานทำเพื่อ
ขจัดความยากจน**

โดยการพัฒนาประสิทธิภาพการบริการจัดหางานในระบบ เพื่อเสริมสร้าง
โอกาสและทางเลือกในการหางานทำและประกอบอาชีพ

2. การคุ้มครองทางสังคมให้แรงงานมีหลักประกันที่เหมาะสม

โดยการสร้างและขยายระบบการคุ้มครองทางสังคมสู่แรงงานนอกระบบและ
พัฒนาประสิทธิภาพการคุ้มครองและสร้างหลักประกันสังคม รวมทั้งเสริมสร้างมาตรฐาน
ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้แก่แรงงานในระบบอย่าง
ทั่วถึงตลอดจนการดูแลรักษาสิทธิประโยชน์แรงงานไทยในต่างประเทศเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่
ดีและมีหลักประกันที่มั่นคง

3. การเสริมสร้างและดำเนินการพัฒนาศักยภาพแรงงาน

โดยการพัฒนาศักยภาพแรงงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดกลุ่ม
อุตสาหกรรมเป้าหมาย และการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างต่อเนื่องตลอดช่วง
วัยทำงาน เพื่อเป็นส่วนในการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน

4. การจัดระบบบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว

โดยการวางระบบฐานข้อมูลและการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย
รวมทั้งการประสานความร่วมมือและเครือข่ายการมีส่วนร่วมเพื่อจัดระบบการบริหารจัดการ
แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้มีความเหมาะสม สามารถสนับสนุนการประกอบการโดยไม่
กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

5. การพัฒนาระบบบริหารจัดการด้านแรงงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ

โดยการพัฒนาขีดสมรรถนะของบุคลากรในองค์กรสู่ความเป็นเลิศ การพัฒนา
ระบบสารสนเทศด้านแรงงานเพื่อการบริหารและติดตามประเมินผล รวมทั้งการพัฒนากฎ
ระเบียบให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถบริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการในระดับชาติ ได้มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เป็นองค์กรหลักในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาแต่ละด้าน ในส่วนของกระทรวงแรงงาน กำหนดแนวดำเนินการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำโดยการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทางและมาตรการในการช่วยเหลือผู้ไม่มีงานทำ
2. สั่งการ เร่งรัด กำกับ ติดตามในส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จัดหางานหรือส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้ไม่มีงานทำ
3. เร่งรัดให้การพัฒนาความรู้ ทักษะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นให้เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ
4. เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดหาหรือจัดให้มีแหล่งเงินทุนสนับสนุนที่จำเป็นแก่การประกอบอาชีพ
5. จัดหาตลาดหรือแหล่งระบายผลผลิตอันเกิดจากการประกอบอาชีพ

ในการแก้ปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ คณะอนุกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำได้กำหนดให้มีคณะทำงานรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ รวม 5 ด้าน คือ

1. คณะทำงานส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำด้านเกษตรกรรม มีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นเจ้าภาพ เป็นการช่วยเหลือส่งเสริมอาชีพ / การพัฒนาศักยภาพเพื่อให้ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีงานทำด้านเกษตร
2. คณะทำงานส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำด้านพาณิชย์กรรม มีกระทรวงพาณิชย์เป็นเจ้าภาพ เน้นการช่วยเหลือประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีอาชีพมีงานทำด้านการค้า
3. คณะทำงานด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำด้านการผลิตในชนบทมีกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นเจ้าภาพ เน้นการช่วยเหลือให้ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายมีอาชีพเสริมมีงานทำด้านผลิตสินค้า OTOP และการเป็นผู้ประกอบการในท้องถิ่น
4. คณะทำงานส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำด้านการจัดหางานให้นักเรียน นักศึกษา มีกระทรวงศึกษาเป็นเจ้าภาพ เน้นการกำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อช่วยเหลือให้นักเรียน นักศึกษา มีงานทำ

-/5.คณะทำงาน...

5. คณะทำงานด้านส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำด้านการจัดหางานและพัฒนาทักษะฝีมือให้ผู้ยากจนมีกระทรวงแรงงานเป็นเจ้าภาพ เน้นการช่วยเหลือด้านการจัดหางานและการฝึกฝีมือแรงงานให้แก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

ในส่วนภูมิภาคให้ใช้แนวการดำเนินงานเช่นเดียวกับส่วนกลาง โดยศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติได้มีคำสั่งแต่งตั้งศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด (ศจจ.) เป็นศูนย์กลางอำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่จังหวัด มีหน้าที่บริหารจัดการข้อมูลความต้องการ Demand Side และนำความช่วยเหลือ Supply Side ไปสู่กลุ่มเป้าหมายในจังหวัด รวมทั้งมีการจัดลำดับความเร่งด่วน ความรุนแรงของปัญหาและรูปแบบการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการแก้ไขปัญหา การให้ความช่วยเหลือจะเป็นไปตามการตัดสินใจในระดับจังหวัด รวมทั้งรายงานผลงานสรุปปัญหา-อุปสรรค และจัดทำข้อเสนอแนะส่งให้คณะอนุกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ประชากรกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ประชากรที่ได้ลงทะเบียนและได้ผ่านการตรวจสอบ โดยวิธีการประจักษ์แล้วว่าเป็นผู้ประสบปัญหาสังคมและความยากจนในพื้นที่ตามแบบ สย 2 (คนเร่ร่อน) สย 3 (ผู้มีอาชีพผิดกฎหมาย) สย 5 (ผู้ถูกหลอกลวง) และ สย 6 (ผู้มีหนี้สิน) ซึ่งได้แจ้งความต้องการขอให้ช่วยเหลือจัดหางาน ฝึกอาชีพ มีอาชีพเสริม ซึ่งเป็นภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

3. มุลเหตุจูงใจในการศึกษา

การผลักดันช่วยเหลือประชาชนตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ นั้น ได้กำหนดให้ทุกจังหวัด จัด “คาราวานแก้จน” ออกช่วยเหลือประชาชน โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นแกนนำและทุกหน่วยต้องร่วมมือผลักดันเข้าร่วมแก้ไขปัญหาระดับครัวเรือน รวมทั้งได้ระบุชัดเจนว่าในการฝึกอาชีพ/พัฒนาอาชีพเสริมจะต้องมีหน่วยงานทั้งกระทรวงศึกษาธิการ แรงงาน และเกษตร ร่วมสนับสนุนการปฏิบัติการของ “คาราวานแก้จน” โดยมีแนวทางการให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ ดังนี้

1. พื้นที่ (อำเภอ/ตำบล) ที่มีจำนวนประชาชนกลุ่มเป้าหมายเป็นจำนวนมาก ให้มีคณะทำงานทั้ง 5 ด้าน มีคณะอนุกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำในระดับจังหวัด จัดทีมงานปฏิบัติการเคลื่อนที่ (Mobile Team) ออกไปปฏิบัติงานพร้อม “คาราวานแก้จน” เพื่อให้

-/บริการ...

บริการฝึกอาชีพ/พัฒนาอาชีพเสริม/จัดหางานแก่ประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติการของ “คาราวานแก้จน” ทั้งนี้

2. พื้นที่ (อำเภอ/ตำบล) ที่มีจำนวนประชาชนกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างน้อย ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งไปปฏิบัติงานร่วมกับ “คาราวานแก้จน” จัดรวมกลุ่มประชาชนที่แจ้งความต้องการบริการฝึกอาชีพ/พัฒนาอาชีพ/จัดหางานพร้อมทั้งกำหนดนัดหมายเวลาที่จะให้บริการแก่ประชาชนที่รวมกลุ่มดังกล่าว

3. การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้ง 5 ด้าน ใช้งบประมาณปกติปี 2548 ของหน่วยงานก่อน จากนั้นให้นำเสนอรายละเอียดแผนงานและจำนวนประชาชนที่จะได้รับบริการผ่าน ศตจ. เพื่อขอใช้งบกลางปี 2547 ตามที่ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) เตรียมไว้

4. กรณีออกโครงการ “คาราวานแก้จน” เพื่อพบประชาชนที่แจ้งความต้องการขอรับความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ให้รับปัญหาดังกล่าวมาดำเนินการแล้ว ให้สำนักงานแรงงานจังหวัดปรับปรุง ทะเบียนรายชื่อ – ที่อยู่ ให้เป็นปัจจุบันและถูกต้อง

5. การรายงานผล ให้สำนักงานแรงงานจังหวัดรวบรวมผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบแต่ละด้านรายงานต่อศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด (ศตจ.) และคัดยอดผู้ลงทะเบียนและฝ่ายการดำเนินการแล้ว พร้อมรายงานผลให้ ศตจ. ทราบเป็นรายเดือน

เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาคความยากจนเชิงบูรณาการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำได้กำหนดหน่วยงานการดำเนินงานในการให้ความช่วยเหลือไว้ชัดเจน ทั้งในเรื่องของการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละด้าน การกำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงาน การให้ความช่วยเหลือ การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงาน ผู้ศึกษาในฐานะปฏิบัติงานในตำแหน่งแรงงานจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว จึงสนใจที่จะทำการศึกษาในเรื่องการนำนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติ โดยจะศึกษาเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์การขยายโอกาสและเพิ่มทางเลือกการประกอบอาชีพและการมีงานทำจากการดำเนินงานเชิงบูรณาการในการให้ความช่วยเหลือ โดยการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของจังหวัดสมุทรสาคร

4. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการจากการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ซึ่งกระทรวงแรงงานได้กำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ในแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548 – 2551) โดยดำเนินการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของจังหวัดสมุทรสาคร ระยะแรก คือ ปี 2548

2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือประชากรกลุ่มเป้าหมายในจังหวัดสมุทรสาคร

5. ขอบเขตของการศึกษา

1. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาถึงการนำนโยบายในการให้ความช่วยเหลือประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการมีอาชีพเสริมและการมีงานทำด้านการจัดหางานและพัฒนาทักษะฝีมือให้ผู้ยากจนซึ่งดำเนินการช่วงปี 2547– 2548 ของจังหวัดสมุทรสาคร

2. การศึกษามุ่งเน้นศึกษาผลของการนำนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการด้านการส่งเสริมอาชีพและมีการมีงานทำในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหางานและพัฒนาฝีมือแรงงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์เพียงใด ประชากรกลุ่มเป้าหมายได้รับความช่วยเหลือตรงตามความต้องการเพียงใด

6. วิธีการศึกษา

1. การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงปริมาณ โดยจะศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่มีผู้ศึกษาและวิจัยไว้เป็นหลัก

2. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา เป็นข้อมูลจากการสำรวจเชิงลึก ผู้ที่แจ้งความประสงค์ต้องการอาชีพเสริมและมีการมีงานทำ ซึ่งสำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาครได้จัดทำการศึกษาจากกลุ่มประชากรเป้าหมายในปี พ.ศ. 2547 - 2548

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบผลของการดำเนินงานแก้ไขปัญหาคความยากจนเชิงบูรณาการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาที่กระทรวงแรงงานได้ขานรับนโยบาย โดยนำมากำหนดเป็นประเด็นยุทธศาสตร์ ซึ่งจังหวัดสมุทรสาครได้ดำเนินการเชิงบูรณาการในการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือประชาชนกลุ่มเป้าหมายในจังหวัดสมุทรสาคร
3. สามารถขยายผลที่ได้จากการศึกษามาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานและป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาลังคมและความยากจนเชิงบูรณาการในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

-/บทที่ 2...

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดในการศึกษานโยบายของรัฐนั้น ได้มีการคิดค้นหาวิธีการต่าง ๆ มาใช้ในการศึกษาเพื่อให้เหมาะสมตรงกับลักษณะของความต้องการ ในการศึกษาหลักการกำหนดนโยบายของรัฐโดยเริ่มตั้งแต่ในเรื่องของความหมายของนโยบายสาธารณะหรือนโยบายสังคม ขั้นตอนนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการติดตามประเมินผล ซึ่งจะช่วยเป็นแนวทางในการวิเคราะห์นโยบายต่าง ๆ ว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวเพียงใด

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือประชาชนตามโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำในส่วนของงานจัดหางานและการพัฒนาทักษะฝีมือให้ผู้ยากจนนั้น เพื่อต้องการทราบถึงการดำเนินงานของหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในการให้ความช่วยเหลือประชากรกลุ่มเป้าหมายในจังหวัดสมุทรสาคร จึงได้ศึกษา แนวความคิด ทฤษฎี ในเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ความหมายของคำว่า “นโยบาย” และนโยบายสาธารณะ

คำว่า “นโยบาย” (Policy) และ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายต่าง ๆ กัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ของแต่ละบุคคล แต่โดยมากแล้วก็หมายถึงสิ่งเดียวกัน ดังเช่น

ไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sherkansky, 1970:p.1) กล่าวว่านโยบายสาธารณะ หมายถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม

อมร รักษาศักดิ์ (2520:น.2) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึงความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ
2. การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ
3. การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

จกฤษฎณ์ นรนิติผดุงการ (2522:น.37) ได้ศึกษาความหมายของคำว่านโยบาย จากตำรารัฐศาสตร์และสาขารณะบริหารศาสตร์ ได้ให้นิยามความหมายของนโยบาย หมายถึง แนวการดำเนินงาน (course of action) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากแนวทางที่จะกระทำ ได้หลาย ๆ ทางและกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชน ข้าราชการ และผู้ได้บังคับบัญชา ถือปฏิบัติ

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) (1970 :p.74) ผู้ริเริ่มการศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งเรียกว่า นโยบายศาสตร์ (Policy Sciences) เมื่อกว่า 35 ปีมาแล้ว ได้ให้ความหมายของคำว่า “นโยบาย” ร่วมกับ อับราฮัม แคปเปลน (Abraham Kaplan) ว่า “นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ” แสดงให้เห็นถึงนโยบายสาขารณะนั้น มิได้ครอบคลุมอยู่เฉพาะการกำหนดนโยบาย แต่ยังหมายความรวมถึงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติด้วย

โทมัส ดาย (Thomas Dye) (1971 :p.87) กล่าวว่า นโยบายสาขารณะ คือ “สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกจะทำหรือไม่ทำ” เป็นการพิจารณาถึงมุมมองกว้าง โดยครอบคลุมสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกกระทำหรือไม่กระทำลงไป การเลือกแบบหลังนี้จะมีลักษณะเป็นการงดกระทำ (inaction) แต่ก็มีอิทธิพลหรือผลกระทบทำนองเดียวกัน การเลือกแบบแรกและถือว่าเป็นนโยบายสาขารณะได้

เดวิด อีสตัน (David Easton) (1971 :p.92) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายของรัฐ คือ “การจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมที่มีผลบังคับตามกฎหมาย (Authoritative allocation of values) และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม” ซึ่งเป็นการเน้นเรื่องการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีผลบังคับตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าหากผู้ใดไม่ปฏิบัติตามก็จะมีคามผิดและที่ว่าเพื่อส่วนรมนั้นได้แก่การที่รัฐจะทำการเลือกกระทำหรืองดเว้นการกระทำตามค่านิยมและความเชื่อของตน ทั้งนี้ก็เพื่อส่วนรวม

2. ขั้นตอนของนโยบาย

นโยบายสาขารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้น

-/นับรวมกัน...

นับรวมกันอาจเรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่า ขั้นตอนนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป ซึ่ง ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539:น.35) ได้จำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

(1) ขั้นการก่อตัวของนโยบาย

การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาจจะมาจากสภาพปัญหา และความต้องการในช่วงระยะเวลาต่างๆ รวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย

(2) ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยผู้กำหนดนโยบายมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งบุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก

(3) ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงค่านโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ทัศนคติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นต้น

(4) ขั้นการประเมินผล (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริงรวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่าง ๆ ของค่านโยบาย

(5) ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ

การต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณา ทบทวน เพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดค่านโยบาย โดยการพิจารณา

-/ดังกล่าว...

ดังกล่าวมักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้จบลงส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่ มักจะมีความต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้ ศุภชัย ชวาระประภาส (2533 น.34-35) ได้จำแนกวงจรนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ คือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่นั้นเพียงใด” (วรเดช จันทรศร, 2537 :น. 535)

โจนส์ (Charles O. Jones, 1970:p.139) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็น กิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ ประการแรกได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง ก็คือ องค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์กานสกี (George C.Edwards and Ira Sharkansky, 1978:p.293) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้ คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร การจัดตั้งองค์การ

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donald S.Van Meter and Carl E.Van Horn, 1975:p.447) ให้คำจำกัดความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

วอลเตอร์ วิลเลียม (walter William) (อ้างในวิชาดา ไตรรัตน์, 2540 :น.13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติในทัศนะของวิลเลียมก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจนความเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวยการจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

จากการสำรวจการนิยาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

4. แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมายังไม่มีทฤษฎีหรือตัวแบบใดเป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่นักวิชาการด้านนี้ กระนั้นก็ตาม มาโจน และ วิลดาวสกี (Majone และ Wildavsky, อ้างในหม่อมวาท สุวรรณเรือง , 2536:น.14) ก็ได้สรุปแนวทางการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งแยกออกจาก การกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ใน รูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือโครงการที่ได้กำหนดเป้าหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ไว้แล้ว ไปดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งมาโจนและวิลดาวสกี (Majone และ Wildavsky) เรียกการศึกษา ในแนวทางนี้ว่า “Implementation as Control or Rational Model or Classical Model” แนวทางศึกษานี้จะประกอบด้วย

(1) การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การระบุถึงรายละเอียดของ แผนต่าง ๆ และเน้นการควบคุมอย่างมาก

(2) การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดขอบเขต ของแต่ละฝ่ายและแยกจากกัน

(3) การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะไม่ใช่เรื่องของการเมืองแต่จะเป็นเรื่องทางเทคนิค

(4) เน้นในเรื่องการให้คำแนะนำ การออกคำสั่ง หรือการให้ความยินยอม

(5) การดำเนินการตามนโยบายจะเป็นไปในแนวทางเดียว คือ จากข้างบนลง มาสู่ข้างล่าง (Top Down) ตามลำดับขั้นตอนของการจัดโครงสร้างขององค์การ

การศึกษาแนวนี้ ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักเป็นการศึกษาเพื่อ อธิบายว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว นักวิชาการที่ศึกษาตามแนวทางนี้ ได้แก่ แมซแมนเนียน (Mazmanian) ซาบาเทียร์ (Sabatier) ไรน์ (Rein) โรบินโนวิทซ์ (Robinovitz) แวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter และ Van Horn)

แนวทางที่ 2 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการกำหนดนโยบายไม่ สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากนโยบายมักได้รับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในระหว่างการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในแนวทางที่ 2 นี้ เรียกว่า แบบปฏิสัมพันธ์ หรือ The Interaction Model เป็นแบบที่เน้นกระบวนการโดยพิจารณาว่า ในระหว่างการนำนโยบาย ไปปฏิบัติผู้แสดง (Actors) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามเข้าแทรกแซงนโยบายมีการเจรจาต่อ รองเพื่อปรับเป้าหมาย และวิธีการให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่าง Actor เหล่านั้น ซึ่งการ ศึกษาในแนวทางนี้จะมีลักษณะดังนี้ คือ

-(1)เน้นในเรื่อง..

(1) เน้นในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

(2) การปรับเปลี่ยนของแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มเป็นไปภายใต้กระบวนการทางการเมือง (ซึ่งรูปแบบนี้เห็นว่า กระบวนการ (Process) เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ)

(3) การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางเลือกซึ่งเป็นส่วนต่างมากกว่าจะพิจารณาทั้งหมด

(4) วิธีการ – เป้าหมาย (Means-Ends) และ เป้าหมาย-วิธีการ (Ends-Means) มีการปรับเปลี่ยนไปมาคงอยู่อย่างต่อเนื่อง มิได้แยกจากกัน

(5) การพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เป็นสร้างความพึงพอใจ (Satisfy) ให้แต่ละฝ่าย

(6) ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ (เมื่อเปรียบเทียบกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ)

นักวิชาการที่เน้นการศึกษาในแนวนี้ ได้แก่ บาร์คซ์ (Bardach) เบอร์แมน (Berman) และแม็คลาฟลิน (McLaughlin)

แนวทางที่ 3 แบบวิวัฒนาการ หรือ Implementation as Evaluation เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการวิวัฒนาการที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย แต่เป้าหมายและวิธีการต่าง ๆ จะปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ในการปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีลักษณะดังนี้คือ

(1) นโยบายเป็นสมมติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ

(2) การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่อง อันหนึ่งอันเดียวกันไม่สามารถแยกจากกันได้

(3) รูปแบบนี้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ได้มาจากการเรียนรู้และการค้นพบสิ่งใหม่

(4) เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่สลับซับซ้อนแล้ว ความรู้ของมนุษย์ก็ยังเป็นสิ่งที่มืออยู่อย่างจำกัด

(5) ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดมากกว่าตัวแสดง (Actors) อื่น ๆ

นักวิชาการที่เน้นการอธิบายตามแนวทางนี้ ได้แก่ มาโจเน (Majone) วิลดาวสกี (Wildavsky) พาลัมโบ (Palumbo) และฮาร์เดอร์ (Harder)

5. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

ปัจจัยทางด้านเนื้อหาของนโยบาย (Policy Content) ได้แก่

- 1) ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ
- 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

1) ลักษณะของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:p.445-448) เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้นบางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

แมซแมนเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:p.20-35 อ้างใน เอมอร์ไชยบัวแดง , 2539:น.21) ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่า นโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ เขายังชี้ให้เห็นว่าความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ไขนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่ร่างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

- วัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอน และจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยเป็นแนวให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน
- ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย
- การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ
- การจัดสายงานการบังคับบัญชา และประสานงานภายใน และระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ
- การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานเป็นต้น

เมริลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:p.3-34 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:น.29) มีความเห็นว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ

- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์
- นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้าง ๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ
- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ
- นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น
- ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ
- เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใดจะรับผิดชอบดำเนินการ จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

เพรสแมน และวิลดาวสกี (Jeffrey L.Pressman and Aron Wildavsky, 1979:p.147) ซึ่งศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นคร โอคแลนด์(Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1973 นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลว และได้ข้อสรุปข้อหนึ่งว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound Theory) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ปฏิบัติได้ หากทฤษฎีผิดก็จะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van meter and Van Horn, 1975 :p.464-465) ชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญประการแรกที่ต้องทำ คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่

-/ใช้ในการ...

ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ไว้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมริลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:p.3-34X อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:น.29) เห็นว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับแมซเมเนียนและซาบาเทียร์ (Mazmarian and Sabatier, 1983:p.25) ซึ่งเห็นว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างน้อยแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกระจ่างแล้ว ยังต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

แรม วีปา (Ram K.Vepa, อ้างในเอมอร์ ไชยบัวแดง, 2539:น.23) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาโครงการสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุไว้ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งความล่าช้าในการปฏิบัติงานขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

อิน จุง วัง (In-Joung Wang, 1973:p.336) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ. 1962 – 1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่ แรม วีปา (Ram k.Vepa) ก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อย ง่ายต่อการติดตามประเมินผลหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อนโยบายน้อยแค่ไหน เพียงใด

2. ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context)

- 1) การติดต่อสื่อสาร
- 2) การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- 3) สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ
- 4) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

-/1)การติดต่อ...

1) การติดต่อสื่อสาร

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky, 1978: p.295-297) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่งก็คือ การติดต่อสื่อสาร (communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าควรทำอะไร จะส่งใครไปยังผู้ใดจึงจะได้ผลและคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างโยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2) การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงมักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ ซึ่งแนวความคิดนี้ มาจากการรวบรวมผลงานการวิจัยของแมซแมนเนียนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:p.31-34) นอกจากนี้ เวปา (Vepa, 1976:p.147-148) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบาย เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะน้อย มีเตอร์ และฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:p.471-472) ก็ได้กล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายใดๆ จะดูได้จากทรศนะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น และกล่าวด้วยว่าการสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

3) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กรินเดิล (Merilee S.Grindle, 1980:p.3-34 อ้างในเจตน์ ธนาวัฒน์, 2539:น.31)

-/ผู้ซึ่ง...

ผู้ซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของการตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งชิงกัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกัน ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็อยู่ในความสนใจของ มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Merer and Van Horn, 1975:p.472) ซึ่งได้ตั้งคำถาม ดังต่อไปนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ คือ

- ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนเพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- สถานะทางเศรษฐกิจและ สังคมมีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- มติมหาชนลักษณะเป็นอย่างไร

- ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร

- กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายสาธารณะ

แมซมานเนียนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:p.30-31) ก็ได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

4) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

1 ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (Mazmanian and Sabatier, 1983:p.27 อ้างในเจดน์ ธนวัฒน์, 2539:น.32)

2 ความเพียงพอของทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมีทรัพยากรสนับสนุนอันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ใน

-/การดำเนิน...

การดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงาน ในระดับต่าง (Edwards, 1987:p.303-304)

3 ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ด ชาร์คานสกี (Edwards and Sharkansky, 1987: p.303-304)

กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงาน และจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้จะนโยบายตั้งแต่แรก ในประเด็นนี้ มีเตอร์ และฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:p.472-474) ได้ย้ำว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติให้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง แมซแมนเนีย และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Wildavsky, 1979:p.147) ที่มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุก็ย่อมจะต่างกัน ดังนั้น จึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนาารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

6 การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากให้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่จะประสบความสำเร็จความล้มเหลวยิ่งมีมาก (Pressman and Wildavsky, 1979:p.142)

วีปา (Vepa, 1976:p.146-147) อ้างในเจดน์ ธนวัฒน์, 2539:น.33) กล่าวว่า เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อเสนอต่าง ๆ ของ

-/นักวิชาการ...

นักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศจะต้องนำมากลั่นกรองให้ดีเสียก่อน เพราะว่าข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา

แมซมานเนียน และ ซาบาทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:p.27 อ้างใน เจตน์ ธนวัฒน์ 2539:น.33) มีความเห็นพ้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนภาพและวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมากความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้า ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้นโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ นั้นยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนในการตัดสินใจยังมีมากเท่าใดปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อความล่าช้าก็มีมากขึ้นเท่านั้น

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:p.471) ได้สรุปคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

- จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น
- สัมพันธภาพที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย กรินเดิล (Grindle, 1986:p.3-34 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:น.34) ได้สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุน ให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมืองก็มีส่วนทำให้การนำ

-/นโยบาย...

นโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ กรินเดิล (Grindle) ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากเนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งกันเพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะสาระของนโยบาย (Policy Content) และบริบทของนโยบาย (Policy Context)

จากตัวอย่างกรณีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นว่าในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณีอาจจะใช้ตัวแบบหรือกรอบความคิดมากกว่าตัวแบบเดียวก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมและสภาพกรณีที่เป็นจริง เนื่องจากไม่มีตัวแบบใดที่มีความสมบูรณ์ที่สุดหรือถูกต้องมากที่สุด

7 กระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ มี 6 ตัวแบบ (วรเดช จันทรศร 2527: น.535-553) ได้แก่

1) ตัวแบบด้านหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้กำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า ในการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานหรือองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกสำคัญ ซึ่งการที่องค์กรนี้จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ๆ ประกอบกัน คือ ส่วนแรกนโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปลวัตถุประสงค์ของนโยบายถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสม เป็นความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ของหน่วยงาน นั่นคือ การมีการวางแผนและการควบคุมที่ดี

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยดูที่โครงสร้างของ องค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

แนวความคิดของตัวแบบนี้ ให้ความสำคัญเฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กรตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคิดที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ มีการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ

-/4)ตัวแบบ...

4) ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะเชิงการเมืองของนโยบาย และไม่เชื่อว่าการแก้ปัญหาโดยเน้นที่องค์กรที่ดี บุคลากรในองค์กรที่ดี จะเป็นปัจจัยสำคัญ ตัวแบบนี้จึงมีสมมติฐานว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ที่ความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้เล่น (Players) ในบทบาทการต่อรองชักจูงให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความเห็นร่วมกัน (Consensus) และสามารถใช้วิธีการมีส่วนร่วม (Participation) ได้ในที่สุด

5) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบนี้มีสมมติฐานว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย คือ ตำแหน่งที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ความเป็นจริง อำนาจขององค์กรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร กล่าวคือ มิใช่เพียงหัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ ทุกคนในองค์กรย่อมมีส่วนในการใช้อำนาจ ใช้วิจรรณญาณของตน อันมีผลต่อการบริหารทั้งสิ้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ความพร้อมจึงเป็นผลมาจากปัจจัยย่อย 2 ประการ คือ ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงในการให้บริการขององค์กรกับระดับการยอมรับ และปรับนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

6) ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากตัวแบบด้านการเมือง ผสมกับตัวแบบด้านองค์กร เป็นความพยายามที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เพราะเห็นว่าตัวแปรจากตัวแบบแต่ละตัวแบบต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น ตัวแบบนี้มีสมมติฐานอยู่บนการให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอิสระ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กระบวนการในการติดต่อสื่อสารและประสานงาน สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

8 เครื่องชี้วัดประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ (วรเดช จันทรศร, 2529:น.195-200)

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของ

-/ความร่วมมือ...

ความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่าระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run Performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้น เกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจะทำให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหนก็ตาม ย่อมจะไม่มีความหมายเลย หากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัด สำหรับแนวทางที่สอง ในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากหรือน้อยต่างกัน เพราะการมีปัญหาหรือขัดแย้งนั้น อาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก สำหรับ แนวทางที่สามนั้น มีขอบข่ายที่กว้างโดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ต้องการได้นั่นเอง

9 แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วอลเตอร์ วิลเลียม (William ฮ้างในมัทวาท สุวรรณเรื่อง 2536:น.13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์กรไปปฏิบัติ ในทัศนะของ

-/วิลเลียม...

วิลเลียม ก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมาย ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง และความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์กร และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับและการประเมินผล

ลินเดอร์และปีเตอร์ (Linder and Peter, 1987:p.456-457 อ้างใน สว่างศรีสว่างไพโร, 2539: น.6) ได้พยายามเสนอแนวทางศึกษานโยบายไปปฏิบัติด้วยการจำแนกออกเป็นสองลักษณะอย่างกว้าง ๆ คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรค ข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวทางการศึกษาที่มุ่งแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังรายละเอียดโดยสังเขป คือ

แนวทางแรก เน้นศึกษาถึงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ภายหลังจากทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการ เช่น ไชมอน (Simon, 1947) เรื่อง “The Proverbs of Administration” หรือ ผลงานของคริส ฮูด เรื่อง “The Limits of Administration” (Hood, 1976 อ้างในสว่างศรีสว่างไพโร, 2539:น.6) เป็นต้น หลังจากนั้นจึงสรุปว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติวิธีการแก้ไขกระทำได้โดยการควบคุมพฤติกรรมปฏิบัติงานของข้าราชการในกรณีที่เห็นสมควร และมีความจำเป็น

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่า การแสวงหาทฤษฎี แต่ความจริงแล้วเกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่น ๆ เช่น อาร์กิส เอลเมอร์ แฮมมิลตัน เป็นต้น มาผสมผสานแล้วจำแนกย่อยออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอกที่เชื่อเฉพาะว่า top down approach

(2) แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นที่เป็นสำคัญ

(3) แนวทางที่เน้นความสำคัญของนักการเมือง ที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับนโยบายกับข้าราชการ ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสนใจสภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่เรียกแนวทางนี้ว่า evolution and backwork mapping กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลง และความเห็นชอบระหว่าง

-/นักการเมือง...

นักการเมืองกับข้าราชการระดับปฏิบัติเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถนำไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ ว่าเป็นอย่างไรหรือมีผลกระทบประการใด

(4) แนวทางนี้มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะเจาะจงว่าภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการระดับล่าง จะต้องสร้างความพร้อมด้านต่าง ๆ คือ การมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีทรัพยากรอย่างเพียงพอและความสอดคล้องของสภาพแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรียกแนวทางนี้ว่า From the bottom down

10 ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพรสเมนและวิลดาวสกี ได้ศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานในชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนครโอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลว ของการนำนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติ คือ

(1) จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม

หากมีหน่วยงานที่เข้าร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมากทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่าง ๆ จะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายนโยบาย แต่ก็อาจจะมี ความขัดแย้งในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีทัศนภาพวัตถุประสงค์หลักและความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน

(2) ความชัดเจนของโครงการ

ซึ่งได้แก่ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarity of goals) กลยุทธ์ (strategy) และแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ต่าง ๆ หากปัจจัยเหล่านี้มีความคลุมเครือ จะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มประโยชน์มีโอกาสกระทำการให้ดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกตน

(3) ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key actors)

มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะบุคคลสำคัญเป็นผู้เข้าใจภาพรวม และกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน และพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง

พัชรี สีโรต (2533:น.70-71) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้บางประการเกี่ยวกับการศึกษากระบวนการนโยบาย ได้แก่

1. กระบวนการนโยบายด้านที่ศึกษา (Policy Area) มีลักษณะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ

2. รัฐมีวิธีทางเลือกสนับสนุนหากกลุ่มภายนอกเกี่ยวกับข้อเสนอนโยบายอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้างในการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ
3. ภายใต้เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมประเภทใดจะเอื้ออำนวยต่อความสำเร็จในการประสานผลประโยชน์ดังกล่าว
4. ใครได้ประโยชน์ / เสียผลประโยชน์จากนโยบาย ผู้ที่เสียผลประโยชน์มีวิธีการเข้าถึง (Access) ผู้กำหนดนโยบายและรักษาผลประโยชน์ของตนอย่างไร
5. กลุ่มเบื้องล่าง (เช่น ชาวนา กรรมกร และนักศึกษา) มีบทบาทมากน้อยแค่ไหนในกระบวนการนโยบาย ถ้ามีมีลักษณะใด เป็นผู้สนับสนุนนโยบาย เป็นผู้ให้ข้อมูล หรือเป็นผู้กำหนดทางเลือกนโยบาย
6. รัฐใช้กลไกอะไรเพื่อควบคุมการเข้าร่วมนโยบายของกลุ่มมวลชน
7. ภายใต้เงื่อนไขการเมืองและเศรษฐกิจแบบใดที่รัฐต้องยอมให้กลุ่มมวลชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการนโยบาย (เช่น กลุ่มผู้นำด้วยกันขัดแย้งกันเอง) ด้านเป้าหมายและด้านวิธีการบรรลุเป้าหมายจนรัฐต้องเปิดโอกาสให้ผู้นำมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

การดำเนินงานแก้ไขปัญหาลังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

การดำเนินการศึกษาการแปลงนโยบายแก้ไขปัญหาคความยากจนของรัฐสู่การปฏิบัติ จากกรณียุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญหาคความยากจนเชิงบูรณาการในจังหวัดสมุทรสาคร นี้ ผู้เขียนได้ดำเนินการศึกษา โดยวิธี ดังนี้

1. ดำเนินการศึกษาคการให้ความช่วยเหลือประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการมีอาชีพส่งเสริมการมีงานทำ ด้านการจัดหางาน และการพัฒนาทักษะฝีมือให้ผู้ยากจน ซึ่งดำเนินการช่วงปี พ.ศ. 2547-2548 ของจังหวัดสมุทรสาคร

2. ดำเนินการศึกษาคโดยให้ข้อมูลจากการสำรวจเชิงลึกผู้ที่แจ้งความประสงค์ต้องการมีอาชีพเสริมและต้องการมีงานทำ ซึ่งสำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาครได้ดำเนินการสำรวจจากกลุ่มประชากรเป้าหมายในปี พ.ศ. 2547 - 2548

3. ดำเนินการศึกษาคข้อมูลเชิงปริมาณ โดยศึกษาคจากเอกสาร งานวิจัย เป็นหลัก

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอเสนอรายละเอียดข้อมูลและการดำเนินการศึกษาค ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการศึกษาคข้อมูลทั่วไปของจังหวัดสมุทรสาคร

จังหวัดสมุทรสาครเป็นจังหวัดชายทะเล ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ตอนล่างของภาคตะวันตกของประเทศไทย อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ตามระยะทางรถไฟสายแม่กลอง 30 กิโลเมตรและตามระยะทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 35 (ถนนพระราม 2) ประมาณ 30 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 842.47 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 545,216 ไร่

(1) การแบ่งเขตปกครอง

จังหวัดสมุทรสาครแบ่งเขตปกครองออกเป็น 3 อำเภอ 140 ตำบล 288 หมู่บ้าน 7 เทศบาล 31 องค์การบริหารส่วนตำบล

(2) จำนวนประชากร

จำนวนประชากร ณ สิ้นเดือน เมษายน 2548 มีทั้งหมด จำนวน 446,135 คน แยกเป็นชาย 217,054 คน หญิง 229,081 คน

(3) สภาพเศรษฐกิจ

จังหวัดสมุทรสาครเป็นแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม มีพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม โดยเฉพาะการทำสวนผลไม้พืชผักต่าง ๆ และเป็นศูนย์กลางการประมงที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ จึงมีคำขวัญประจำจังหวัดว่า “เมืองประมง ดงโรงงาน ลานเกษตร เขตประวัติศาสตร์”

(4) ประชากรของจังหวัดสมุทรสาครมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อปี (พ.ศ. 2544) เท่ากับ 234,319 บาท ซึ่งสูงเป็นอันดับ 4 ของประเทศ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลทางเศรษฐกิจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยดูจากมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัดในปี 2544 ปรากฏว่าจังหวัดสมุทรสาครมีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม 106,147 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาอุตสาหกรรมมากที่สุด 66,636 ล้านบาทหรือร้อยละ 62.77 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม รองลงมาเป็นสาขาเกษตรกรรม 16,019 ล้านบาท หรือร้อยละ 15.09 การแปรรูปสินค้าเกษตรอย่างง่าย มีมูลค่า 98,000 ล้านบาท หรือร้อยละ 9.23 แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจในจังหวัดสมุทรสาครขึ้นอยู่กับภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ (รายละเอียดแสดงในภาพที่ 1 และภาพที่ 2)

ภาพที่ 1

ตารางแสดงการแบ่งเขตการปกครอง

อำเภอ	พื้นที่ทั้งหมด (ไร่)	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาล	อบต.	ระยะทาง จากจังหวัด
เมืองสมุทรสาคร	492,040	18	115	2	15	0.1
กระทุ่มแบน	135,276	10	76	2	8	14
บ้านแพ้ว	245,031	40	288	7	31	19
รวม	872,347	40	288	7	31	

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดสมุทรสาคร

-/ตารางที่ 2...

ภาพที่ 2

ตารางแสดงข้อมูลจำนวนประชากรของจังหวัดสมุทรสาคร ณ เมษายน 2548

อำเภอ	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)	จำนวนครัวเรือน (หลัง)
เมืองสมุทรสาคร	106,464	112,791	219,255	88,997
กระทุ่มแบน	66,564	69,686	136,250	78,995
บ้านแพ้ว	44,026	46,604	90,630	20,491
รวม 3 อำเภอ	217,054	229,081	446,135	188,483

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดสมุทรสาคร

2. ดำเนินการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณ โดยศึกษาข้อมูลจากที่ทำการปกครอง
จังหวัดสมุทรสาคร ดังนี้

ภาพที่ 3

ตารางแสดงข้อมูลการจดทะเบียนตามโครงการแก้ไขปัญหาล้างคมาจาก

อำเภอ	จำนวนผู้ ลงทะเบียน (ราย)	ที่ดิน ทำกิน (สย1)	คน เร่ร่อน (สย2)	ประกอบ อาชีพฝึก กม(สย3)	นร/นศ ต้องการ งานทำ (สย4)	ถูก หลอ กลาง (สย5)	หนีสิน ภาค ประชาชน (สย6)	คนจน ไม่มีที่ อยู่ (สย7)	มี ปัญหา อื่น ๆ (สย8)
เมือง สมุทรสาคร	14,050	3,029	22	25	117	45	3,279	5,720	1,807
กระทุ่มแบน	11,005	606	0	2	83	36	2,667	5,035	2,576
บ้านแพ้ว	7,162	1,943	1	4	54	13	2,543	2,143	461
รวม 3 อำเภอ	32,217	5,578	23	34	254	94	8,489	12,898	4,844

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดสมุทรสาคร

-/ภาพที่ 4...

ภาพที่ 4

ตารางแสดงอัตราส่วนผู้ลงทะเบียนเทียบกับจำนวนประชากรแต่ละอำเภอ

อำเภอ	จำนวนประชากรทั้งหมด (คน)	จำนวนผู้จดทะเบียนทุกสย.	คิดเป็นร้อยละของประชากรทั้งหมด	อัตราส่วนของผู้จดทะเบียนแต่ละสย.เทียบกับจำนวนผู้จดทะเบียนทั้งหมด							
				สย. 1	สย. 2	สย. 3	สย. 4	สย. 5	สย. 6	สย. 7	สย. 8
เมืองสมุทรสาคร	219,255	14,050	6.40	21.55	0.15	0.2	0.83	0.32	23.33	37.50	13.00
กระทุ่มแบน	136,250	11,005	8.07	2.50	-	0.01	0.75	0.32	24.23	45.75	23.40
บ้านแพ้ว	90,630	7,162	8.00	27.12	0.01	0.05	0.75	0.18	35.50	30.00	6.43
ยอดรวม 3 อำเภอ	446,135	32,217	7.22	17.31	0.07	0.10	0.78	0.30	26.34	40.03	15.03

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดสมุทรสาคร

จากภาพที่ 3 และภาพที่ 4 จะพบว่าจำนวนประชากรที่ลงทะเบียนตามโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ อำเภอกระทุ่มแบนมีอัตราส่วนสูงสุดเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของอำเภอเมืองสมุทรสาครที่มีจำนวนมากกว่า แต่อัตราส่วนการลงทะเบียนฯ น้อยกว่าอำเภอกระทุ่มแบน

การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ลงทะเบียนและประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

กระทรวงแรงงานเป็นส่วนราชการหนึ่งที่รับผิดชอบในการหามาตรการและแนวทางการช่วยเหลือประชาชนภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงใน 5 กลุ่มปัญหา คือ

1. ปัญหาคนเร่ร่อน (สย.2)
2. ผู้ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย (สย.3)
3. การให้ความช่วยเหลือ นักเรียน นักศึกษา (สย.4)
4. การถูกหลอกลวง (สย.5)
5. หนี้สินภาคประชาชน (สย.6)

แนวทางการช่วยเหลือผู้ประสบปัญหา 5 กลุ่มดังกล่าวข้างต้นที่แจ้งความประสงค์ต้องการมีอาชีพเสริมและมีงานทำนั้นจะต้องมีข้อมูลเชิงลึก เช่น ต้องการทราบสาขาอาชีพที่ต้องการฝึกอบรมและประเภทของงานที่ต้องการทำงาน กระทรวงแรงงานจึงจัดทำโครงการ

-/สำรวจ...

สำรวจข้อมูลเชิงลึกเพื่อช่วยเหลือประชาชนในภารกิจของกระทรวงแรงงาน เพื่อนำข้อมูลมา กำหนดมาตรการและแนวทางการช่วยเหลือร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่ที่มีภารกิจในการให้ความช่วยเหลือ โดยในขั้นต้นกำหนดให้ทุกจังหวัดสำรวจกลุ่มเป้าหมาย จำนวน 5% ของประชาชนที่ได้จดทะเบียนไว้และจังหวัดพิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการก่อน ทั้งนี้เพื่อให้ความช่วยเหลือได้ตรงตามต้องการ

จากการสำรวจข้อมูลเชิงลึกในจังหวัดสมุทรสาคร ปี พ.ศ. 2547 จากผู้ลงทะเบียน 5 กลุ่มปัญหาที่แจ้งความประสงค์ขอรับการช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและ มีงานทำ 5% จากผู้ลงทะเบียนไว้จำนวน 13,291 ราย เท่ากับจำนวนที่ต้องสำรวจ 665 ราย ทำการสำรวจจริง 680 ราย สรุปผลการสำรวจเชิงลึกได้ดังนี้

- | | | |
|---|-----|-----|
| (1) ต้องการความช่วยเหลือด้านเกษตรกรรม | 21 | ราย |
| (ปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ ประมง ทำนาเกลือ) | | |
| (2) ต้องการความช่วยเหลือด้านพาณิชย์กรรม (ทุนค้าขาย) | 130 | ราย |
| (3) ต้องการให้หางานให้ทำ | 20 | ราย |
| (4) ด้านการผลิตในชนบท | 1 | ราย |
| (5) ยังไม่ต้องการความช่วยเหลือขณะทำการสำรวจ | 508 | ราย |
| (โดยอ้างว่าถ้าต้องการความช่วยเหลือจะติดต่อภายหลัง) | | |

สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาครได้ส่งรายชื่อผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือตามภารกิจของหน่วยงานต่อ และเมื่อติดตามผลการดำเนินงานไม่ได้รับการแจ้งผลแต่อย่างใด

ภาพที่ 5

ตารางภาพแสดงข้อมูลของผู้ที่จดทะเบียน 5 กลุ่มปัญหาที่ต้องการมีอาชีพเสริมและมีงานทำ 5% (680 ราย)

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	292	42.94
หญิง	388	57.06
รวม	680	100

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัด

-/จากภาพ...

จากภาพที่ 5 แสดงข้อมูลเพศหญิงที่จดทะเบียนตามโครงการฯ มีจำนวนมากกว่าเพศชาย

ภาพที่ 6

ตารางแสดงช่วงอายุของผู้ที่ผ่านการสำรวจ

ช่วงอายุ	จำนวน	ร้อยละ
15 – 30	63	9.27
31 – 50	370	54.41
51 – 60	165	24.26
60 ปีขึ้นไป	82	12.06
ยอดรวม	680	100

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัด

จากภาพที่ 6 แสดงกลุ่มอายุผู้ที่ลงทะเบียนโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการในส่วนของความต้องการมีอาชีพเสริมและการมีงานทำจังหวัดสมุทรสาครจะเป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มช่วงอายุ 31-50 ปี มากที่สุด รองลงมาได้แก่กลุ่มอายุ 51-60 ปี

3. ดำเนินการศึกษาข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจเชิงลึก ผู้ที่แจ้งความประสงค์ต้องการอาชีพเสริมและมีงานทำ ซึ่งสำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาครได้ทำการสำรวจจากกลุ่มประชากรเป้าหมายในปี พ.ศ. 2547 ดังนี้

-/ภาพที่7...

ภาพที่ 7

ตารางจำแนกความต้องการความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

ลำดับ	ความต้องการให้ช่วยเหลือ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ	หน่วยงานที่จัดทำ
1	ด้านเกษตรกรรม	21	3.10	หน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตร
2	ด้านค้าขาย	130	19.1	สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
3	ด้านการผลิตในชนบท	1	0.14	สำนักงานพัฒนาชุมชน
4	หางานทำ	20	3.00	สำนักงานจัดหางาน
5	เปลี่ยนใจยังไม่ต้องการความช่วยเหลือในขณะที่ทำการสำรวจ	508	74.7	-
รวม		680	100	

ที่มา : แบบสำรวจเชิงลึก ปี 2547 ของสำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร

จากข้อมูลภาพที่ 7 แสดงความต้องการความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ผู้แจ้งความประสงค์ต้องการมีอาชีพค้าขายโดยคาดหวังว่าจะมีเงินทุนให้มีจำนวน 130 คนมากกว่าความต้องการด้านอื่น ๆ ส่วนผู้ที่เปลี่ยนใจไม่ต้องการขอรับความช่วยเหลือในขณะที่ทำการสำรวจถึงตัว จำนวน 508 ราย คิดเป็นร้อยละ 74.7

ในปี 2548 กระทรวงแรงงานได้ส่งแผ่น Disket ให้ปรับข้อมูลผู้ลงทะเบียนที่ได้แจ้งความประสงค์ต้องการความช่วยเหลือด้านส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ จากแบบ สย 2, 3, 5, 6, และ 8 มีทั้งหมดจำนวน 652 ราย สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาครได้ทำการสำรวจเชิงลึกใหม่ เพื่อทราบความต้องการที่แท้จริง จากการส่งแบบสำรวจ 652 ราย ผลการสำรวจได้ข้อมูลส่งกลับ จำนวน 231 ราย คิดเป็นร้อยละ 35.43 แบบสำรวจส่งคืนเนื่องจากไม่มีผู้รับและย้ายที่อยู่ จำนวน 107 ราย คิดเป็นร้อยละ 16.41 ไม่ติดต่อกลับ จำนวน 314 ราย คิดเป็นร้อยละ 48.16

-/ตารางที่ 8...

ภาพที่ 8

ตารางจำแนกความต้องการช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

ลำดับที่	ความต้องการให้ช่วยเหลือ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ	หน่วยงานที่ส่งต่อ
1	ต้องการให้ทำงานให้ทำ	44	11.0	สำนักงานจัดหางาน
2	ต้องการฝึกอาชีพ	78	19.5	ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน
3	ต้องการมีอาชีพเสริม	120	30.0	หน่วยงานกระทรวงเกษตร
4	ต้องการเงินทุนประกอบอาชีพ	110	27.50	สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
5	ต้องการที่อยู่อาศัย	2	0.50	สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
6	ยังไม่ต้องการความช่วยเหลือ	43	20	-
รวม		231/400*	100	

ที่มา : แบบสำรวจเชิงลึก ปี 2548 (* ผู้ต้องการความช่วยเหลือ 1.50 แจ้งความต้องการหลายอย่าง)

: สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร

จากภาพที่ 8 แสดงความต้องการความช่วยเหลือในส่วนของกรมการมีอาชีพเสริม ซึ่งได้แก่ทำการเกษตร เลี้ยงสัตว์ มีจำนวน 120 ราย คิดเป็นร้อยละ 30.0 ส่วนความต้องการเงินทุนประกอบอาชีพ จำนวน 110 ราย คิดเป็นร้อยละ 27.5 ยังไม่ต้องการความช่วยเหลือ ขณะทำการสำรวจ จำนวน 43 ราย คิดเป็นร้อยละ 20

ภาพที่ 9

ตารางแสดงเพศของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	87	37.67
หญิง	115	49.78
ไม่ระบุ	29	12.55
รวม	231	100

ที่มา : แบบสำรวจเชิงลึก ปี 2548

: สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร

-/จากข้อมูล...

จากข้อมูลภาพที่ 9 แสดงเพศของผู้ลงทะเบียนปรากฏว่าเพศหญิงมีมากกว่าเพศชาย เช่นเดียวกับ ปี 2547

ภาพที่ 10

ตารางแสดงช่วงอายุของผู้ต้องการความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

ช่วงอายุ	จำนวน	ร้อยละ
15 – 30	29	12.56
31 – 50	121	52.38
51 – 60	36	15.58
60 ปีขึ้นไป	18	7.79
ไม่ระบุ	27	11.69
ยอดรวม	231	100

ที่มา : แบบสำรวจเชิงลึก ปี 2548

จากภาพที่ 10 แสดงให้เห็นช่วงอายุของผู้ลงทะเบียนและต้องการความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำอยู่ในช่วงอายุ 31-50 ปี มากที่สุด จำนวน 121 ราย คิดเป็นร้อยละ 52.38 รองลงมาได้แก่ ผู้ที่มีช่วงอายุ 51-60 ปี จำนวน 36 ราย คิดเป็นร้อยละ 15.58

4. การดำเนินการสำรวจข้อมูลเชิงปริมาณจากการสำรวจเชิงลึก สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาคร ได้สรุปรายละเอียดผลการสำรวจ ข้อมูลผู้ลงทะเบียนความยากจนที่ต้องการขอรับความช่วยเหลือ ดังต่อไปนี้

-/สรุป...

สรุปผลการสำรวจข้อมูลผู้ลงทะเบียนความยากจนที่ต้องการขอรับความช่วยเหลือ
ด้านอาชีพ งาน รายได้ และแหล่งเงินทุน

สำนักงานแรงงานจังหวัดสมุทรสาครได้ทำการสำรวจข้อมูลผู้ลงทะเบียนความยากจนในเรื่องของ
งาน อาชีพ รายได้ และแหล่งเงินทุน จำนวน 652 ราย (โดยส่งเป็นจดหมายลงทะเบียน) สรุปได้ดังนี้

1. ผู้ลงทะเบียนความยากจนส่งแบบสำรวจข้อมูล จำนวน 231 ราย แจกแจงความประสงค์ในการ
ขอรับความช่วยเหลือแยกเป็นแต่ละรายการได้ 400 ราย ดังนี้
 - 1.1 ต้องการให้หางานให้ทำ จำนวน 44 ราย
 - 1.2 ต้องการฝึกอาชีพ จำนวน 61 ราย แยกเป็นแต่ละประเภทได้ 78 ราย
 - 1) ช่างซ่อมรถจักรยานยนต์ จำนวน 8 ราย
 - 2) ช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม จำนวน 13 ราย
 - 3) การทำขนมอบ จำนวน 23 ราย
 - 4) ช่างเดินสายไฟภายในอาคาร จำนวน 4 ราย
 - 5) นวดแผนไทย จำนวน 17 ราย
 - 6) การทำขนมไทย จำนวน 13 ราย
 - 1.3 ต้องการมีอาชีพเสริม จำนวน 120 ราย
 - 1) ด้านการเกษตร จำนวน 5 ราย
 - 2) ด้านการประมง จำนวน 6 ราย
 - 3) ด้านการค้าขาย จำนวน 90 ราย
 - 4) ด้านการเลี้ยงสัตว์ จำนวน 19 ราย
 - 1.4 ต้องการแหล่งเงินทุน จำนวน 110 ราย
 - 1.5 ต้องการให้ช่วยเรื่องที่อยู่อาศัยเนื่องจากอายุมาก จำนวน 1 ราย
 - 1.6 ต้องการให้ช่วยเรื่องชราภาพกรณีทุพพลภาพ จำนวน 1 ราย
 - 1.7 ยังไม่มีความต้องการให้ช่วยเหลือ จำนวน 46 ราย

หมายเหตุ 1. ผู้ตอบแบบสำรวจ 1 ราย อาจแจ้งความประสงค์ต้องการขอรับ
ความช่วยเหลือมากกว่า 1 รายการ

2. ผู้ต้องการความช่วยเหลือด้านการฝึกอาชีพ 1 ราย อาจแจ้งความประสงค์
ต้องการฝึกอาชีพมากกว่า 1 ประเภท

2. ไปรษณีย์ส่งคืนเนื่องจากย้ายไม่ทราบที่อยู่ใหม่ ไม่มีผู้รับ ไม่มีเลขที่บ้าน เป็นต้น จำนวน 107 ราย
3. ไม่ได้รับการติดต่อกลับ จำนวน 314 ราย

5. ดำเนินการศึกษากระบวนการดำเนินงานยุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานในการแก้ไขปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการในจังหวัดสมุทรสาคร จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียด ต่อไปนี้

การดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ลงทะเบียนตามโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดสมุทรสาคร (ศตจ.จ.สค.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสภาพปัญหาแต่ละกลุ่ม ในส่วนของการแก้ไขปัญหาผู้ที่ลงทะเบียนตามสย. ต่าง ๆ ที่ต้องการมีอาชีพเสริมและมีงานทำ มีคณะกรรมการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำจังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 39 หน่วย เป็นคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ ดังนี้

1. กำหนดแนวทางและมาตรการในการช่วยเหลือผู้ไม่มีงานทำ
2. สั่งการ เร่งรัด กำกับ ติดตามให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดการหรือส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้ไม่มีงานทำให้มีอาชีพ หรือมีงานทำโดยเร็ว
3. เร่งรัดให้มีการพัฒนาความรู้ ทักษะในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นเพียงพอต่อการประกอบอาชีพ
4. เร่งรัดให้หน่วยที่เกี่ยวข้องจัดหา หรือจัดให้มีแหล่งทุนสนับสนุนที่จำเป็นแก่การประกอบอาชีพ
5. จัดหาตลาดหรือแหล่งการผลิตผลอันเกิดจากการประกอบอาชีพ
6. ดำเนินงานอื่น ๆ ตามที่ ศตจ.จ.สค. มอบหมาย

ในปี 2548 ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกคำสั่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติที่แต่งตั้งไว้ในปี 2546 ทั้งหมด และได้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาความยากจนในด้านต่าง ๆ ใหม่ ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดที่ดิน ที่ทำกิน เอกสารสิทธิและที่อยู่อาศัยคนยากจน
2. คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินคนยากจน
3. คณะกรรมการเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายและขยายโอกาสคนยากจนด้านเกษตรกรรม
4. คณะกรรมการเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายและขยายโอกาสคนยากจนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม

-/ศูนย์อำนวยการ...

ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัดสมุทรสาคร (ศตจ.จ.สค.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามแนวทางศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และขยายโอกาสคนยากจนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัดสมุทรสาคร ประกอบด้วยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จำนวน 22 คน ทำหน้าที่

1. บูรณาการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนงาน โครงการงบประมาณและการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และขยายโอกาสคนยากจนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมทั้งส่งเสริมการผลิตและการตลาดที่เกี่ยวข้อง
2. อำนวยการ สั่งการ เร่งรัด กำกับ ดูแล ตรวจสอบติดตามประเมินผลการดำเนินงานและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวกับการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่าย และขยายโอกาสคนยากจนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม
3. จัดวางระบบเครือข่ายเชื่อมโยงข้อมูลและทะเบียนคนยากจนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม
4. ส่งเสริมการนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการเพิ่มรายได้ ลดรายจ่ายและขยายโอกาสให้แก่คนยากจนด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม
5. รวบรวมและจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้อง
6. ประมวลสรุปผลการดำเนินงานที่ผ่านมาเสนอที่ประชุม ศตจ.จ.สค. และผู้อำนวยการ ศตจ.จ.สค.
7. เสนอแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ได้รับมอบหมาย
8. ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมชี้แจงให้ข้อมูลข่าวสาร จัดทำเอกสารหรือเร่งรัดให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้อำนวยการ ศตจ.จ.สค. มอบหมาย

ปัญหาความยากจนเป็นปัญหาเร่งด่วนและสำคัญยิ่งของชาติที่จะต้องแก้ไข รัฐบาลจึงมีความมุ่งมั่นที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดสิ้นไปโดยเร็ว เพื่อให้คนยากจนได้รับโอกาสในการพัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิต ให้มีความเข้มแข็งเป็นพลังแผ่นดินที่มีคุณภาพ เพื่อให้เกิดศักยภาพและเป็นพลังอำนาจของชาติที่เข้มแข็ง โดยยึดปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะนำไปสู่ความเจริญทางเศรษฐกิจและการแข่งขันในระดับโลก

-/การแก้ไข...

การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ โดยการจดทะเบียนผู้ที่มีปัญหาในแต่ละด้าน เพื่อความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือผู้ที่แจ้งความต้องการมีอาชีพเสริมและการมีงานทำ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อนำผลจากการศึกษามาเป็นแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

-/บทที่ 4...

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำนั้น เพื่อที่จะดูผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือประชาชนของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องว่าประสบความสำเร็จเพียงใด สามารถแก้ไขปัญหาได้มากน้อยเพียงใด ปัญหาการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือมีอย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

การศึกษาจะเป็นการศึกษาเฉพาะให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ลงทะเบียนตามแบบ สย.2 (คนเร่ร่อน) สย.3 (ประกอบอาชีพผิดกฎหมาย) สย.5 (ถูกหลอกหลวง) สย.6 (หนี้สินภาคประชาชน) และ สย.8 (ปัญหาอื่น ๆ) ซึ่งได้ปรับข้อมูลตามแผ่น Disket ที่กระทรวงแรงงานจัดทำให้มีจำนวน 652 ราย ที่ได้แจ้งความประสงค์ต้องการให้ช่วยเหลือเกี่ยวกับการมีอาชีพเสริมและมีงานทำ โดยได้ส่งแบบสอบถามเชิงลึกไปแต่ละบุคคลเพื่อทราบความต้องการว่าต้องการมีอาชีพเสริมด้านใดบ้าง ต้องการทำงานประเภทใด และต้องการฝึกอาชีพสาขาอาชีพใด เพื่อให้ความช่วยเหลือตรงความต้องการที่แท้จริง เป็นการแก้ปัญหาให้ถูกจุดแบบสอบถามส่งกลับจำนวน 231 ราย คิดเป็นร้อยละ 35.43 แบบสอบถามส่งคืนไม่มีผู้รับเนื่องจากย้ายที่อยู่ จำนวน 107 ราย คิดเป็นร้อยละ 16.41 ไม่ตอบแบบสอบถามกลับ จำนวน 314 ราย คิดเป็นร้อยละ 48.16 ผู้ตอบแบบสอบถามกลับ 1 ราย แจ้งความประสงค์ขอรับการช่วยเหลือหลายกรณี จึงจัดทำให้ข้อมูลทั่วไปที่แสดงความต้องการความช่วยเหลือแต่ละรายการรวมกันแล้วเกินจำนวนแบบสอบถามที่ส่งกลับ 231 ราย

จากการดำเนินการศึกษา สามารถนำผลมาสรุปประเด็นที่สำคัญ 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

1. ศึกษาจากข้อมูลทั่วไปของผู้ที่แจ้งความประสงค์ขอรับการช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ
2. ศึกษาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ผลจากการศึกษาข้อมูลทั่วไปของผู้ที่แจ้งความประสงค์ขอรับการช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำปรากฏข้อมูลของผู้ที่ลงทะเบียนตามโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ และผลของการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล แสดงในภาพที่ 11 - ภาพที่ 15 ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 11
ตารางแสดงข้อมูลความต้องการช่วยเหลือของผู้ลงทะเบียนแยกเป็นรายอำเภอ

อำเภอ	ต้องการความช่วยเหลือด้านงานให้ทำ (ราย)	ต้องการความช่วยเหลือด้านฝึกอาชีพ (ราย)	ต้องการอาชีพเสริมด้านการค้าขาย	ต้องการความช่วยเหลือด้านแหล่งเงินทุน (ราย)
เมืองสมุทรสาคร	10	17	33	46
กระทุ่มแบน	30	36	42	45
บ้านแพ้ว	4	8	13	19
ยอดรวม	44	61	88	110

ที่มา : ข้อมูล ที่กระทรวงแรงงานจัดส่งให้ปรับข้อมูล ปี 2548

* ผู้แจ้งความต้องการช่วยเหลือ 1 ราย อาจแจ้งความประสงค์ให้ช่วยเหลือหลายกรณี ยอดรวมจึงเกินจำนวนแบบสำรวจเชิงลึกที่ส่งกลับ

จากภาพที่ 11 จะเห็นว่าผู้ลงทะเบียนตามโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำแจ้งความต้องการที่จะมีอาชีพค้าขายและให้หาแหล่งเงินทุนมากกว่าที่จะให้หางานให้ทำและฝึกอาชีพ เพราะคาดว่าจะได้รับความช่วยเหลือเป็นตัวแทนเพื่อไปประกอบอาชีพเสริม คิดเป็นอัตราส่วนดังนี้

ต้องการความช่วยเหลือให้หาแหล่งเงินทุนร้อยละ	36.30
ต้องการมีอาชีพเสริมด้านการค้าขายร้อยละ	29.04
ต้องการฝึกอาชีพร้อยละ	20.13
ต้องการให้หางานให้ทำร้อยละ	14.53

-/ภาพที่12...

ภาพที่ 12

ตารางข้อมูลแสดงเพศของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ
ด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ

อำเภอ	ต้องการความช่วยเหลือด้านงานทำ		ต้องการความช่วยเหลือด้านฝึกอาชีพ		ต้องการความช่วยเหลือด้านค้าขาย		ต้องการความช่วยเหลือด้านเงินทุน	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
เมืองสมุทรสาคร	3	7	5	12	16	17	21	25
กระทุ่มแบน	12	18	16	20	18	24	23	22
บ้านแพ้ว	-	4	1	7	4	9	5	14
ยอดรวม	15	29	22	39	38	50	49	61

ที่มา : จากแบบสำรวจเชิงลึกตอบกลับ

จากข้อมูลภาพที่ 12 พบว่า ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือในแต่ละด้านจะเป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย เพศหญิงร้อยละ 59.07 เพศชายร้อยละ 41.00

ภาพที่ 13

ตารางแสดงข้อมูลอายุของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือในแต่ละด้าน

ช่วงอายุ	ต้องการความช่วยเหลือด้านมีงานทำ (ราย)	ต้องการความช่วยเหลือด้านฝึกอาชีพ (ราย)	ต้องการความช่วยเหลือด้านค้าขาย (ราย)	ต้องการความช่วยเหลือด้านเงินทุน (ราย)
20 – 30	9	11	9	9
31 – 40	16	21	30	36
41 – 50	6	22	31	37
51 – 60	10	4	14	20
61 – 70	3	3	3	8
70 ปีขึ้นไป	-	-	1	-
ยอดรวม	44	61	88	110

ที่มา : จากแบบสำรวจเชิงลึกตอบกลับ

-/จากภาพที่ 13...

จากภาพที่ 13 แสดงให้เห็นถึงช่วงอายุของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ จะอยู่ในช่วงอายุ 31-60 ปีและต้องการให้ช่วยหาแหล่งเงินทุนให้มากที่สุด รองลงมาต้องการมีอาชีพเสริมด้านการค้าขาย ฝึกอาชีพ และหางานให้ทำ เรื่องลำดับช่วงอายุของผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ ดังนี้

ช่วงอายุ 41 – 50 ปี	ร้อยละ	31.6
ช่วงอายุ 31 – 40 ปี	ร้อยละ	34.0
ช่วงอายุ 51 – 60 ปี	ร้อยละ	16.0
ช่วงอายุ 20 – 30 ปี	ร้อยละ	12.5
ช่วงอายุ 60 – 70 ปี	ร้อยละ	5.6
ช่วงอายุ 70 ปีขึ้นไป	ร้อยละ	0.3

ภาพที่ 14

ตารางแสดงความต้องการฝึกอาชีพในสาขาต่าง ๆ

สาขาอาชีพ	จำนวนที่ต้องการ		ยอดรวม
	ชาย	หญิง	
ช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม	3	10	13
ช่างซ่อมรถจักรยานยนต์	7	1	8
ช่างทำขนมอบ	1	22	23
นวดแผนไทย	8	9	17
การทำขนมไทย	4	9	13
ช่างเดินสายไฟในอาคาร	4	-	4
ยอดรวม	27	51	78

ที่มา : จากแบบสำรวจเชิงลึก

จากภาพที่ 14 พบว่าผู้ที่ต้องการฝึกอาชีพเพื่อมีอาชีพเสริมนั้น อาชีพที่สนใจมากที่สุด คือ การทำขนมอบ ร้อยละ 29.4 อาชีพนวดแผนไทยร้อยละ 22.0 ช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม ร้อยละ 16.6 ทำขนมไทย ร้อยละ 16.6 ช่างซ่อมรถจักรยานยนต์ ร้อยละ 10.2 ช่างเดินสายไฟฟ้าในอาคารร้อยละ 5.12 ผู้ที่ต้องการฝึกอาชีพเพศหญิง ร้อยละ 65.4 เพศชาย ร้อยละ 34.6

-/ตาราง...

ภาพที่ 15
 ตารางแสดงความต้องการที่จะมีอาชีพเสริม
 ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงอื่นที่ส่งต่อให้ความช่วยเหลือ

อาชีพ	จำนวนที่ต้องการ		ยอดรวม	หน่วยงานที่ส่งให้ ดำเนินการ
	ชาย	หญิง		
ทำการเกษตร	2	3	5	สำนักงานเกษตรจังหวัด
การประมง	4	2	6	สำนักงานประมงจังหวัด
เลี้ยงสัตว์	10	9	19	สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
ค้าขาย	38	50	88	สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
แหล่งเงินทุน	49	31	11	สำนักงานพัฒนาการจังหวัด
ยอดรวม	103	125	228	

2. ศึกษาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการติดตามการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานที่ได้ส่งต่อให้ดำเนินการช่วยเหลือตามภารกิจของหน่วยงานปรากฏดังนี้

(1) สำนักงานเกษตรจังหวัด แจ้งว่า ได้ตรวจสอบข้อมูลกับผู้ต้องการความช่วยเหลือตามที่ได้ส่งต่อให้ดำเนินการ ปรากฏข้อมูล ดังนี้

1.1 ไม่ได้ยื่นจดทะเบียนตาม โครงการแก้ปัญหาความยากจนเชิงบูรณาการ 1 ราย แต่มีอาชีพเลี้ยงกุ้งอยู่แล้ว ต้องการเงินทุนเพิ่ม

1.2 ยื่นจดทะเบียนแต่มีรายได้ 126,000 บาท/ปี จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์

1.3 ไม่มีเวลาฝึกปฏิบัติด้านการปลูกพืช ต้องการที่ดินทำกินอย่างเดียว

1.4 ต้องการความช่วยเหลือด้านปศุสัตว์อย่างเดียว

1.5 ต้องการอาชีพเสริมในการเย็บผ้า

(2) สำนักงานประมงจังหวัด แจ้งว่า ได้ไปพบผู้ต้องการความช่วยเหลือแล้วจะให้ความช่วยเหลือพันธุ์สัตว์น้ำได้ในปีงบประมาณ 2549

(3) สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด แจ้งว่า ได้ไปพบบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือแล้วได้ให้คำแนะนำเรื่องการเลี้ยงสัตว์และการป้องกันโรค 2 ราย แจ้งความประสงค์ต้องการเข้าโครงการโคลันตัว 2 ราย ซึ่งได้แนะนำให้กลับไปเข้าโครงการในจังหวัดที่เป็นภูมิลำเนา

-/ต้องการ...

ต้องการที่ดินทำกินสำหรับเลี้ยงสัตว์ 2 ราย ย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม 1 ราย ไม่ประสงค์ขอรับความช่วยเหลือ 1 ราย ต้องการเงินทุนมาเลี้ยงสัตว์ 1 ราย

(4.) สำนักงานพาณิชย์จังหวัด แจ้งว่า ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ที่ต้องการมีอาชีพเสริมด้านการค้าขายได้ เนื่องจากไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณในการดำเนินการตามโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการแต่ได้ประสานกับธนาคารออมสินในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือต่อไป

(5.) สำนักงานพัฒนาชุมชน ไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือด้านแหล่งเงินทุนแต่อย่างใด

3. ศึกษาโดยการรวบรวมแนวคิดของนักวิชาการและการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณียุทธศาสตร์กระทรวงแรงงานด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของจังหวัดสมุทรสาครระยะแรก คือ ปี 2548

Glindle (1986) อ้างใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร , 2524 หน้า 107-108 มีความเห็นว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายหรือโครงการใดไปปฏิบัติก็ตาม เนื้อหาสาระของนโยบาย / โครงการ มีส่วนกำหนดอย่างมาก ถ้าเนื้อหาสาระไม่มีปัญหาที่อาจสำเร็จไปแล้วครั้งหนึ่ง อีกครั้งหนึ่งที่จะทำให้สำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมตัวปฏิบัติที่มีผลต่อกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งได้แก่กลุ่มบุคคลที่ตัวปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่โดยตลอดเวลา แบ่งเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ

1. กลุ่มผู้บริหารด้านภูมิภาค (Superiors) ในฐานะผู้ควบคุมดูแลกิจกรรมและบทบาทของตัวปฏิบัติ

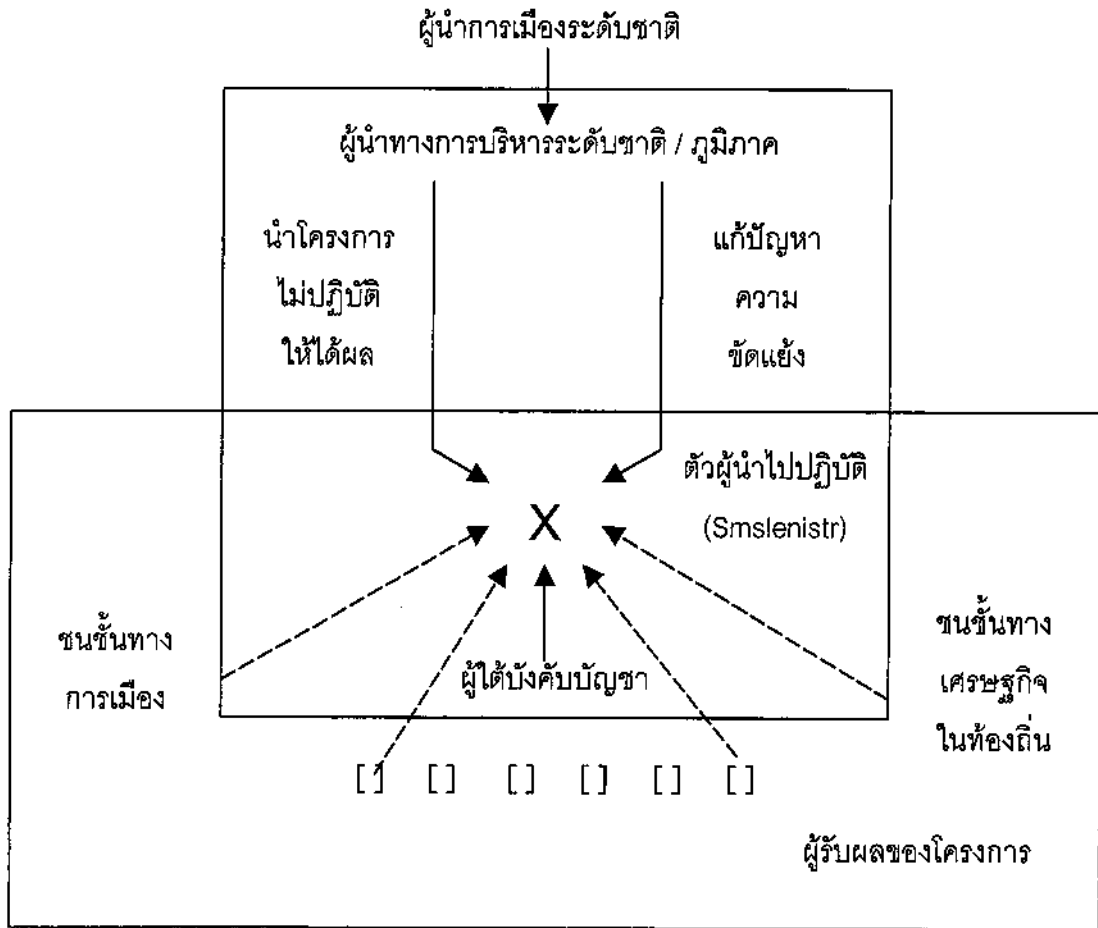
2. กลุ่มผู้นำท้องถิ่น ทั้งที่เป็นข้าราชการและนักการเมือง ซึ่งเป็นที่คาดหวังว่าผลที่ออกมาจากโครงการของรัฐ (Oruermnet Projeet gords and Seroiecs) จะต้องไม่รื้อถอนผลประโยชน์ของตน

3. กลุ่มประชาชนเป้าหมายที่เป็นผู้ได้รับผลของโครงการโดยตรง (Clientele) ส่วนใหญ่กลุ่มคนเหล่านี้จะมีสถานภาพต่ำ เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย ชาวบ้าน ชาวนา ชาวไร่ และคนว่างงาน ซึ่งทัศนคติและความพร้อมอันหมายถึงความเข้าใจในสิ่งที่รัฐอยากทำของกลุ่มคนเหล่านี้มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาต่าง ๆ อยู่มาก (สรุปตามภาพแผนภูมิ ท้ายนี้)

-/แผนภูมิ...

ภาพที่ 16

แผนภูมิ กรอบความสำเร็จเรื่องปรับของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Grindle



จากกรอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Grindle ผู้เขียนเสนอผลการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาทางสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการเกี่ยวกับด้านการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำของจังหวัดสมุทรสาคร ปี 2548 ดังต่อไปนี้

1. เนื้อหาสาระของนโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ มีความชัดเจนในเรื่องของการกำหนดนโยบายโดยแยกสภาพปัญหาของผู้ที่ประสบปัญหาแต่ละด้าน มีการกำหนดแนวทางและมาตรการในการให้ความช่วยเหลือ กำหนดหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาแต่ละด้านซึ่งจะสะท้อนสภาพเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่จังหวัดและนำไปสู่การวางแผนในการพัฒนาจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป

-/2. ปัจจัย...

2. ปัจจัยแวดล้อมตัวผู้ปฏิบัติ (Implementor) ที่มีผลต่อกระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งได้แก่กลุ่มบุคคลที่ตัวผู้ปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์อยู่ด้วยตลอดเวลา

แนวคิดทางวิชาการข้างต้นทั้ง 2 ประการ วิเคราะห์เปรียบเทียบกรณีจังหวัดสมุทรสาครในสถานการณ์ดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

1. นี้ผู้บริหารระดับภูมิภาค ซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าหน่วยงานระดับจังหวัดของกระทรวงที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ควบคุมดูแลกิจกรรมและบทบาทของผู้ปฏิบัติได้ติดตามดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การแก้ไขปัญหาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีเพราะเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่จะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในปี 2551 ประกอบกับการบริหารงานราชการในรูปแบบใหม่ คือ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) มีการกำหนดตัวชี้วัดและทำคำรับรองในการปฏิบัติราชการซึ่งมีผลต่อการประเมินผู้บริหารเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ

2. ในส่วนของผู้นำท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการตามโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ถึงแม้ว่าภารกิจโดยตรงมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ก็ตาม ยังคงให้ความสำคัญกับการจัดสรรงบประมาณในการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานและยังคงมีความคิดว่าการแก้ไขปัญหาสังคมเป็นหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค

3. กลุ่มประชาชนเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้รับผลประโยชน์ของโครงการโดยตรงยังมีทัศนคติที่จะรอให้ภาครัฐช่วยเหลือตลอด เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตรวจสอบข้อเท็จจริงจะพบว่ากลุ่มเป้าหมายมีอาชีพอยู่แล้วและสามารถช่วยตัวเองได้ แต่มีความต้องการเพิ่มเติมโดยหวังว่ารัฐจะมีเงินทุนให้จึงแจ้งความต้องการไว้หลายประการ

4. ตัวเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementor) พร้อมทั้งจะดำเนินการตามมาตรการหรือแนวทางการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายแต่ขาดทรัพยากรในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะงบประมาณที่จะดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่กำหนดให้ใช้จากงบประมาณของหน่วยงานซึ่งไม่ได้จัดงบประมาณไว้เพื่อดำเนินการตามโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ การช่วยเหลือจึงเป็นลักษณะการทำงานตามภารกิจหลักของหน่วยงาน เช่น การให้คำแนะนำ – การอบรมให้ความรู้ในการประกอบอาชีพที่ต้องการ ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ต้องการความช่วยเหลือเป็นตัวเงิน

5. การแก้ไขปัญหาทางสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ ยังไม่มีการบูรณาการกันอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้บริหารระดับสูงในส่วนกลางบางหน่วยงานไม่ได้สั่งการหรือมอบ

-/นโยบาย...

นโยบายในการปฏิบัติงานให้ชัดเจนแก่ระดับภูมิภาค การบูรณาการเป็นลักษณะการส่งต่องาน ให้แก่หน่วยงานที่มีภารกิจแต่ละด้าน ไม่มีการวางแผนงาน/งบประมาณในการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

6. ศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด (ศจจ.) ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางอำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนในพื้นที่จังหวัด ขาดความต่อเนื่องในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ จึงไม่ทราบถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการให้ความช่วยเหลือหรือรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน

-/บทที่5...

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลการศึกษา

การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการนั้น รัฐบาลมีเป้าหมายที่จะจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในปี 2551 โดยการเพิ่มรายได้ลดรายจ่าย และขยายโอกาสให้กับประชาชน มีความประสงค์ให้หน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องมารวมพลังสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาคความยากจนได้อย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดตั้งองค์กรในการกำกับดูแลประเมินผลในระดับชาติและระดับจังหวัด ซึ่งได้แก่ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) และศูนย์อำนวยการปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนจังหวัด (ศตจ.จ.) โดยมีคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการในการแก้ไขปัญหามาในแต่ละด้าน ให้หน่วยงานที่มีภารกิจหลักที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาของกลุ่มผู้ลงทะเบียนเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาและประชาชนผู้ประสบปัญหาได้เรียนรู้หรือรับรู้ข้อเท็จจริงของสภาพปัญหาที่ดำรงอยู่และแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้

การนำนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติมีหน่วยงาน องค์กรและผู้เกี่ยวข้องซึ่งต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยต่างกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยปัจจัยในหลายๆ ด้านที่จะผลักดันให้การทำงานสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้

การนำนโยบายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและความยากจนเชิงบูรณาการในด้านของการส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำในจังหวัดสมุทรสาครนั้น ในส่วนของความต้องการมีอาชีพเสริมและมีงานทำจะเป็นความต้องการอันดับรองของผู้ที่ประสบปัญหาหลัก 8 ปัญหา ซึ่งได้แก่ ปัญหาที่ทำกิน ปัญหาคนเร่ร่อน ปัญหาผู้ประกอบการอาชีพผิดกฎหมาย ปัญหาการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียน/นักศึกษาให้มีรายได้ของอาชีพที่เหมาะสม ปัญหาการถูกหลอกลวง ปัญหาหนี้สินภาคประชาชน ปัญหาที่อยู่อาศัยของยากจนและปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ต้องการมีอาชีพเสริมและต้องการมีงานทำสามารถดำเนินการได้ตามความประสงค์ของผู้ที่แจ้งความต้องการไว้ เนื่องจากจังหวัดสมุทรสาครมีความพร้อมในเรื่องของแหล่งงานและหน่วยงานที่ช่วยส่งเสริมในด้านการฝึกอาชีพ ส่วนความต้องการเงินทุนและ

แหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพนั้น มีสถาบันการเงินที่ได้เข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการสามารถให้ความช่วยเหลือได้ตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้แล้ว ยังมีแหล่งเงินทุนที่ประชาชนสามารถพึ่งพาได้ดังนี้ คือ

1. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแหล่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการลงทุนสร้างอาชีพเสริมและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนและวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน
2. โครงการขจัดความยากจน (โครงการกขจ) ของกรมการพัฒนาชุมชนในหมู่บ้านที่มีรายได้ตกเกณฑ์ จปฐ ผู้ปฏิบัติหมู่บ้านละ 280,000 บาท เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้กู้ยืม เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อน
3. ศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน ซึ่งกระทรวงแรงงานได้ว่าจะโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดูแล กองทุนดังกล่าวมีเงินกองทุนหมู่บ้านละ 12,5000 บาท เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้กรณีฉุกเฉิน การใช้จ่ายเงินกองทุนเป็นลักษณะการให้เปล่า ให้กู้ยืมและสนับสนุนการตั้งกลุ่มประกอบอาชีพ
4. โครงการ SML ที่รัฐบาลเร่งโอนเงินให้หมู่บ้านชุมชนภาคในปี 2548 ให้ครบทุกหมู่บ้าน
5. กองทุนช่วยเหลือเกษตรกร (ศชก.) สู้ขั้นเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่มีปัญหาในการประกอบอาชีพการเกษตร

ข้อเสนอแนะ

นโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการนั้นรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวมาตลอดโดยให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยได้ช่วยเหลือประชาชนตามภารกิจที่เกี่ยวข้องในช่องทางของงบประมาณปกติของหน่วยงานซึ่งอาจดูแลให้ความช่วยเหลือไม่ทั่วถึง ประชาชนขาดความรู้ที่จะเข้าถึงหน่วยงานของรัฐที่จะให้ความช่วยเหลือกรณีมีปัญหา ข้อเสนอแนะในการนำนโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและประสบความสำเร็จ

1. นโยบายรัฐต้องมีการทำงานในลักษณะบูรณาการ ผู้บริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมอบแนวทางการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจนและเป็นไปในแนวเดียวกันทุกหน่วยงาน ไม่ควรปล่อยให้หน่วยงานระดับภูมิภาคที่รับผิดชอบในการดำเนินงานเป็นผู้ประสานงานกันเองในระดับผู้ปฏิบัติ

2. ควรจัดสรรงบประมาณให้เป็นการเฉพาะกิจเพื่อให้การบริหารงานโครงการต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐสามารถวางแผนในลักษณะการบูรณาการแผนงาน/โครงการได้

3. ควรมีความชัดเจนเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของกลุ่มเป้าหมาย เช่น ผู้ที่ถือว่ายากจนนั้นควรจะมีรายได้ระดับใดจึงถือว่าเป็นผู้ยากจน เพราะตัวเลขที่วัดความยากจนของหน่วยงานต่าง ๆ ยังแตกต่างกัน แม้แต่นโยบายการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการบางช่วงเวลาวัดที่รายได้ต่ำกว่า 1,300 บาท/เดือน บางช่วงเวลานับผู้มีรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท/เดือน จึงก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ปฏิบัติงาน

4. หน่วยงานหลักที่จะรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและรู้สภาพปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ปัญหาใดที่เกินกำลังให้ส่งต่อหน่วยราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับปัญหานั้นโดยตรง

5. ส่งเสริมให้ประชาชนได้จัดตั้งกลุ่มเพื่อรวมตัวกันในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐของหน่วยงานต่าง ๆ ว่าได้มีการดำเนินการโดยยึดหลักความเป็นธรรมหรือไม่

การที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายที่จะขจัดความยากจนให้หมดสิ้นไปภายในปี 2551 นั้น จะกระทำใด้ยากเนื่องจากปัญหาเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ปัญหาหนึ่งเมื่อได้รับการแก้ไขจะมีปัญหาอื่นเกิดขึ้นอีก การที่จะทำให้นโยบายแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการประสบความสำเร็จจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มเป้าหมายหากไม่ให้ความร่วมมือในการที่จะแก้ไขปัญหาของตนเองด้วยแล้วก็จะประสบความสำเร็จได้ยาก จึงควรปรับเปลี่ยนทัศนคติและแนวคิดของประชาชนให้พึ่งตนเองโดยใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง การแก้ไขปัญหาโดยใช้เงินเป็นปัจจัยสำคัญนั้นจะไม่ก่อให้เกิดผลในระยะยาว หากกิจกรรมใดที่ไม่มีเงินเป็นปัจจัยหลักประชาชนก็จะไม่ร่วมมือ เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็จะรอรับความช่วยเหลืออย่างเดียวไม่คิดช่วยตนเอง ซึ่งผิดหลักการสังคมสงเคราะห์ซึ่งยึดหลักในการช่วยเหลือเพื่อให้ช่วยตนเองได้อย่างยั่งยืน

นายเอียน อี พอลเตอร์ ผู้อำนวยการธนาคารโลกประจำประเทศไทย (กอตัมน์ ห่วงทูลธิตอุปสรรคแก่นัน หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ รายวัน ประจำวันเสาร์ที่ 24 ธันวาคม 2548) กล่าวถึงการแก้ไขปัญหาคความยากจนของไทยว่า ต้องเป็นการแก้ไขให้ตรงกับเป้าหมายที่เป็น

-/คนจน...

คนจนซึ่งต้องการความช่วยเหลือจริงๆ ต้องเน้นให้คนจนเข้าถึงการศึกษา โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่อัดเม็ดเงินหรืองบประมาณลงไป ต้องตอบสนองความต้องการของชุมชนที่แท้จริง ที่สำคัญต้องให้ความสำคัญเรื่องทุนทางสังคมในหมู่บ้านและชุมชนด้วย สำหรับการแก้ไขปัญหาความยากจนที่จะให้หมดไปภายในอีก 3 ปี นั้น คงเป็นเรื่องยากเพราะแม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วก็ยังมีปัญหาความยากจนอยู่ อย่างไรก็ตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจนของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ดี ถือว่าเป็นการจุดประกายในการแก้ไขปัญหา
