



การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจตามมาตรา  
117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 :  
กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพรง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

โดย

นายจรินทร์ บุตรวงษ์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจตามมาตรา  
117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 :  
กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

โดย

นายจรินทร์ บุตรวงษ์



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)  
สาขาวิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

FACTORS WHICH EFFECT THE DECENTRALIZE SUCCESS ACT ON  
THE NAVIGATION IN THAI WATERS ACT B.E.2456 SECTION 117:  
STUDY CASE IS BO PHONG SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE  
ORGANIZATION, PHRANAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE

BY

MR.JARIN BOOTWONG



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (POLITICS AND GOVERNMENTS)  
PROGRAM IN POLITICS AND GOVERNMENTS FOR EXECUTIVE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2016  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นายจรินทร์ บุตรวงษ์

เรื่อง

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจตามมาตรา 117  
แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 : กรณีศึกษา  
องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

เมื่อ วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ทิระสังข์)

คณบดี

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลัย)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ชื่อผู้เขียน	นายจรินทร์ บุตรวงษ์
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ทิระสังขะ
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองท้องถิ่น รวม 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน 50 กรม ใน 11 กระทรวง โดยแบ่งภารกิจออกเป็น 6 ด้าน โดยกำหนดให้มีการมอบอำนาจหรือถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 4 ปี (พ.ศ. 2544-2547) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ และภารกิจภายใน 4 ปี (พ.ศ.2544-2547) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี (พ.ศ.2544-2553) กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการกระจายอำนาจภารกิจให้แก่ท้องถิ่นโดยมีคำสั่งที่ 718/2545 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2545, คำสั่งที่ 185/254 ลงวันที่ 25 เมษายน 2548 มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย 2546 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยถ่ายโอนภารกิจด้านการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2546 แม้ว่าการกระจายอำนาจเจ้าท่าจะกระทำมาเป็นระยะเวลากว่า 15 ปี และมีการจัดอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและให้คำปรึกษาทางเทคนิคและวิชาการ รวมทั้งชักชวนความเข้าใจเนื้อหาสาระของอำนาจหน้าที่ที่มอบและ

หลักเกณฑ์ในการดำเนินการแก้ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบลที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2546

ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อเสนอแนวทางที่ดีที่จะสร้างแรงจูงใจ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีความกระตือรือร้น ในการดำเนินการตามกรอบอำนาจที่กรมเจ้าท่าได้ มอบอำนาจให้ไปแล้วซึ่งผลการศึกษาพบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจตาม ภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกันคือ ความล่าช้าและความไม่ครอบคลุมของ กฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการ เดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นอุปสรรคต่อ กระบวนการกระจายอำนาจของกรมเจ้าท่าที่ทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ เท่าที่ควร

**คำสำคัญ :** การกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจ, พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Independent Study Title	FACTORS WHICH EFFECT THE DECENTRALIZE SUCCESS ACT ON THE NAVIGATION IN THAI WATERS ACT B.E. 2456 SECTION 117: STUDY CASE IS BO PHONG SUBDISTRICT ADMINISTRATIVE ORGANIZATION, PHRANAKHON SI AYUTTHAYA PROVINCE
Author	Mr. Jarin Bootwong
Degree	Master of Political Science (Politics and Governments)
Major Field/Faculty/University	Program in Politics and Governments for Executive Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Asst. Prof. Vannapar Tirasangka, Ph.D
Academic Years	2016

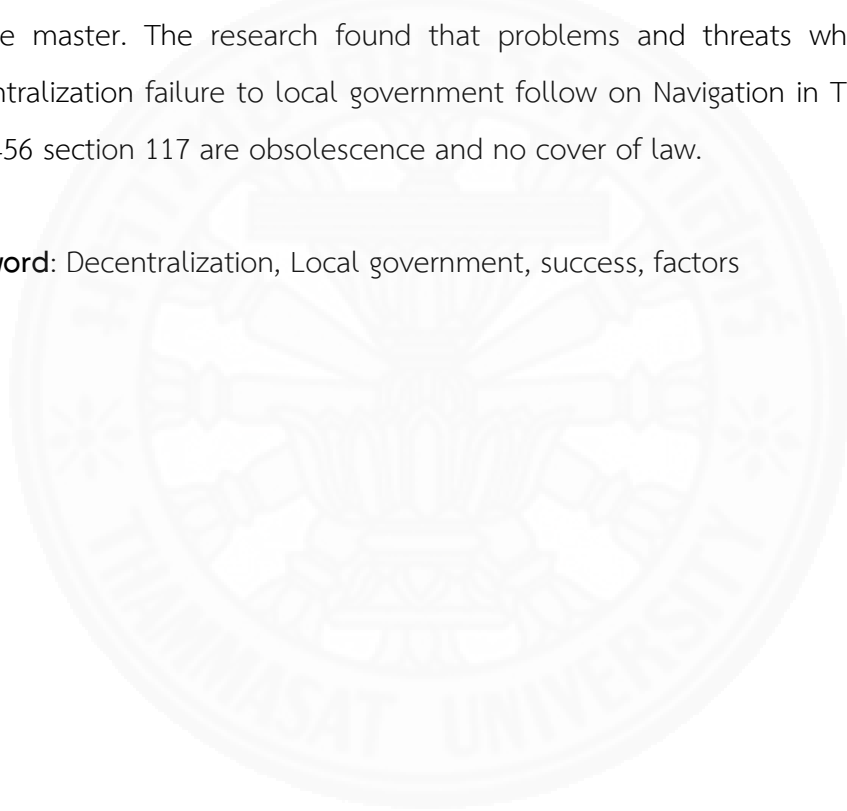
### ABSTRACT

Thailand administration has decentralized to local government according to the plan and process decentralization to local government organization act B.E.2542 (1999) which specify transferring the duties of public sector to local government for 245 missions. There have transferred 50 departments in 11 ministries divide to 6 sceneries. The public service sectors have been transferred to the local government in 4 years (B.E.2544-2547) or late in 10 years (B.E.2544-2553). Marine department has operated the decentralization which ordered 718/2545, on October 1<sup>st</sup>, B.E.2545, ordered no.185/254 on April 25, B.E.2548 to empower "Marine Master" to local organization follow on The Navigation in Thai Waters Act B.E.2546 by giving the authority of permission for construction which build off side river border. By the act on decentralization section 117 of The Navigation in Thai Waters B.E.2456. Marine department has operated decentralization for 15 years by training to produce

knowledge and technical, academic consulting. In addition, there has practiced detail and principle of operation to Provincial Administrative Organization (PAO), city, town and Subdistrict Administrative Organization (SAO) since B.E.2546.

Researcher interests to study in factors which effect the decentralize success act on The Navigation in Thai Waters Act B.E.2456 section 117: study case is Bo Phong Subdistrict Administrative Organization, PhraNakhon Si Ayutthaya Province. The objective is to find the solution how to encourage good motivation for local administrative organization to improve enthusiastic in operation that authorized from marine master. The research found that problems and threats which effect the decentralization failure to local government follow on Navigation in Thai Waters Act B.E.2456 section 117 are obsolescence and no cover of law.

**Keyword:** Decentralization, Local government, success, factors





## กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพรง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตด้านสิ่งล่องล้าลำน้ำทั้งเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมาย กรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพรงและผู้มาขอรับบริการด้านการขออนุญาต สิ่งล่องล้าลำน้ำ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ทิระสังขะ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งทำให้งานวิจัยนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเพื่อน ๆ วิชาการเมืองการปกครอง สำหรับนักบริหาร (MPE) รุ่นที่ 24 ทุกท่านที่เป็นกำลังใจหลักสำคัญในการผลักดันให้สามารถศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครองสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนี้ขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำวิจัยครั้งนี้ทุกท่าน เพื่อนกรมเจ้าท่าที่กรุณาให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจและสนับสนุนการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ประโยชน์หรือคุณความดีที่ได้จากการค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้แก่บุพการีผู้มีพระคุณ และครูบาอาจารย์ทุกท่าน

นายจรินทร์ บุตรวงษ์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
1.3 รูปแบบการวิจัย	4
1.3.1 วิธีการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง	4
1.3.2 เกณฑ์การคัดเลือกเข้า	5
1.3.3 เกณฑ์การคัดเลือกออก	5
1.3.4 การเลือกตัวอย่าง	5
1.4 การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล	5
1.5 ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	7
2.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ	7
2.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ	7
2.2.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ	8

2.2.3	วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ	9
2.3	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	11
2.4	การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่าง รัฐแนวคิดการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	12
2.5	รูปแบบการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13
2.6	แนวคิดเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติ	14
2.6.1	ความหมายของการนํานโยบายไปปฏิบัติ	14
2.6.2	ขั้นตอนของการนํานโยบายไปปฏิบัติ	21
2.6.3	ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ	25
2.6.4	ตัวแบบการนํานโยบายไปปฏิบัติ	28
2.6.5	ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นํานโยบายไปปฏิบัติ	28
2.6.6	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ	29
2.6.7	ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนํานโยบายไปปฏิบัติ	37
2.7	แนวคิดวิธีการปรับปรุงบริการของรัฐ	39
2.8	การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456	40
2.8.1	พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456	40
2.8.2	กฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖	40
2.8.3	คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 442/2547	49
2.8.4	คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 185/2548	50
2.9	การถ่ายทอดความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจและให้คำปรึกษาทางเทคนิค และวิชาการการกระจายอำนาจให้แก่บุคลากรขององค์กรส่วนท้องถิ่น	50
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย		55
3.1	กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย	55
3.1.1	ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	55
3.1.2	ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ	56
3.1.3	ปัจจัยด้านบุคลากรผู้ให้บริการ	56
3.1.4	ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง	56

3.1.5	ปัจจัยด้านกระบวนการและขั้นตอนให้บริการ	56
3.2	นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย	58
3.3	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	60
3.4	วิธีการเก็บข้อมูล	60
3.5	การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ	61
บทที่ 4	การดำเนินการและผลการวิจัย	62
4.1	สภาพของพื้นที่ที่ศึกษา	62
4.1.1	โครงสร้างการบริหาร	62
4.1.2	ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล	62
4.2	หน่วยงานกำกับดูแลการดำเนินการตามกฎหมายในพื้นที่ศึกษา	67
4.3	ผลการวิจัย	69
บทที่ 5	สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	78
5.1	สรุปผลการวิจัย	78
5.2	ข้อเสนอแนะ	80
	รายการอ้างอิง	82
	ประวัติผู้เขียน	84

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	รายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปี พ.ศ. 2554-2556	64



## สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
2.1	แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล	16
2.2	แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางด้านการจัดการองค์กร	17
2.3	แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร	18
2.4	แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ	19
2.5	แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางการเมือง	20
2.6	แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบเชิงบูรณาการ	21
2.7	การวางท่อและการปักเสาไฟฟ้าในน้ำ	42
2.8	การวางท่อไปกับสะพาน	42
2.9	เชื่อมกันน้ำเซาะ	43
2.10	โรงสูบน้ำ	44
2.11	กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ (1)	44
2.12	กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ (2)	45
2.13	ภาพตัดขวางเชื่อมกันน้ำเซาะ (ความลาดชันไม่เกิน 1: 2.5) การเดินทางเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456	46
3.1	กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย	57
4.1	แผนภูมิแสดงรายได้ย้อนหลัง 3 ปี	63
4.2	ผังขั้นตอนการขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ (ท่าเทียบเรือ)	68
4.3	ผังแสดงแนวทางการมอบอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติ	70

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

ประเทศไทยมีการกระจายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>1</sup> โดยการ กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองท้องถิ่น รวม 245 เรื่อง มีส่วน ราชการที่ถ่ายโอน 50 กรม ใน 11 กระทรวง โดยแบ่งภารกิจออกเป็น 6 ด้าน คือด้านโครงสร้าง พื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญา ท้องถิ่นโดยกำหนดให้มีการมอบอำนาจหรือถ่ายโอนภารกิจบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นภายใน 4 ปี (พ.ศ.2544-2547) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่สามารถรับการถ่ายโอน อำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี (พ.ศ.2544-2547) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี (พ.ศ. 2544-2553)

กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นโดยมีคำสั่งที่ 718/2545 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2545, คำสั่งที่ 185/254 ลงวันที่ 25 เมษายน 2548 มอบอำนาจ“เจ้า ท่า”ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย 2546 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็น การรองรับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีภารกิจที่ถ่ายโอน ประกอบด้วยการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ การอนุญาตให้ขุดลอก คูแลร์รักษาร่องน้ำทางเรือ เดินการบริหาร คูแลร์รักษาสถานีขนส่งทางน้ำ ทำเทียบเรือสาธารณะและการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการ ตรวจสอบสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ค่าใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และค่าใบอนุญาตให้ขุดลอกร่องน้ำ ตาม กฎกระทรวงฉบับที่ 19 (พ.ศ.2510) และกฎกระทรวงฉบับที่ 55 (พ.ศ.2534) เพื่อเป็นเงินได้แผ่นดิน และจัดสรรมาหน่วยงานในสังกัดทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้เข้าใจในบทบาทหน้าที่และ

---

<sup>1</sup> “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542,” <https://docs.google.com/file/d/0B0QqZeoMeRdmUTBmTGJ1NVVxczA/edit/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2558).

หลักเกณฑ์การดำเนินงานในภารกิจของกรมฯ ในส่วนที่ถ่ายโอนในภาพรวมเพื่อให้มีการปฏิบัติงาน การแนะนำและให้ความเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา

การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นงานกำกับดูแลด้านโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำ ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ ซึ่งกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น<sup>2</sup> ทั้งนี้กรมเจ้าท่าได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่หน่วยงานส่วนภูมิภาคให้แก่ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 1-7 และสาขา โดยมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามมาตรา 117 แห่งพระราช บัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456<sup>3</sup> ตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2546 ทั้งนี้เพื่อให้การ ดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามอำนาจหน้าที่ของกรมฯ เป็นไปด้วยความ เหมาะสมและคล่องตัวยิ่งขึ้นและเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติราชการเพื่อการบริการ ประชาชน ทั้งนี้ยังเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพิ่มบทบาทให้กับหน่วยงานส่วนภูมิภาคให้มี ศักยภาพเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเพื่อให้ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็วและ ประหยัดโดยประชาชนสามารถขอรับบริการได้โดยตรงจากสำนักงานของกรมฯ ในส่วนภูมิภาคโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาขออนุญาตที่ส่วนกลาง ตลอดจนเพื่อให้สามารถเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการจัดการกับภารกิจที่ได้รับมอบต่อไป โดยได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานการ ขนส่งทางน้ำและหัวหน้าสำนักงานฯ ในการพิจารณาอนุญาตและออกใบอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำ น้ำ ได้แก่ สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ, สะพานข้ามแม่น้ำและสะพานข้ามคลอง, ท่อและสาย เคเบิล, โรงสูบน้ำ กระจกเลี้ยงสัตว์น้ำและเขื่อนกันน้ำเขาะ เป็นต้น สำหรับท่าเทียบเรือโดยให้ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคมีอำนาจพิจารณาสำหรับท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน 500 ตันกรอสส์

องค์กรบริหารส่วนตำบลบ่อโพรง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ความ รับผิดชอบของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 2 สาขาอยุธยา ซึ่งต้องดำเนินการตามคำสั่งกรมเจ้าท่าที่ 718/2545 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2545 มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ ไทย พุทธศักราช 2456 มาตรา 117 มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพระ พุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งปัจจุบันองค์กรบริหารส่วนตำบลยังเข้าใจอำนาจหน้าที่ คลาดเคลื่อน และมีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องแม้ว่ากรมเจ้าท่าได้มีการ

<sup>2</sup>กรมเจ้าท่า, *คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาด เล็ก*, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554).

<sup>3</sup>“พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456,”

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A116/%A116-20-9999-update.pdf> (สืบค้นเมื่อ วันที่ 28 กรกฎาคม 2558).



จัดอบรมการถ่ายโอนภารกิจซึ่กซ้้อมความเข้าใจเนื้อหาสาระของอำนาจหน้าที่ที่มอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ

แม้ว่าการกระจายอำนาจเจ้าท่าจะกระทำมาเป็นระยะเวลากว่า ๑๕ ปี และมีการจัดอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและให้คำปรึกษาทางเทคนิคและวิชาการ รวมทั้งซึ่กซ้้อมความเข้าใจเนื้อหาสาระของอำนาจหน้าที่ที่มอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการแก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบลที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าวมาตั้งแต่ปี 2546 แต่ก็พบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกันคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเข้าใจอำนาจหน้าที่ที่คลาดเคลื่อน และได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งผลที่ได้กลับไม่ได้รับการดำเนินการของการกระจายอำนาจดีเท่าที่ควรจะเป็น แม้ว่าจะมีปัจจัยทางการเมืองที่ทำให้การกระจายอำนาจนั้นได้รับความสนใจในช่วงแรกแต่การมอบอำนาจของกรมเจ้าท่าเกี่ยวกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำก็ถูกการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการมอบอำนาจ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชำนาญในวิธีดำเนินการ ขาดบุคลากรที่มีตำแหน่งเฉพาะด้านในการพิจารณาในส่วนของกรอกใบอนุญาตและดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบของ ระเบียบ คำสั่ง และกฎหมายที่กรมเจ้าท่าได้มอบไว้ประกอบกับการมอบอำนาจของกรมเจ้าท่าอาจจะยังไม่สอดคล้องกับบริบทของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำไปใช้ในแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้กรมเจ้าท่ายังมีหน้าที่ต้องนำรายได้ภาษีโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้ทั้งหมดกลับเข้าส่วนกลาง ทำให้ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจ ซึ่งส่งผลให้กระบวนการมอบอำนาจของกรมเจ้าท่าที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือกรมเจ้าท่ามีบุคลากรเฉพาะด้านสิ่งล่่วงล้ำนน้ำจำกัดมากซึ่งสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ 2 (อยุธยา) ก็มีข้อจำกัดดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นหากกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นหน่วยงานที่ออกคำสั่งมอบอำนาจต่อให้กับองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดทั่วประเทศ ให้สามารถทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ควบคุมดูแล องค์กรการบริหารส่วนตำบล หรือเป็นผู้ประสานในการบริการสาธารณะโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำของกรมเจ้าท่าคอยให้ความช่วยเหลือประคับประครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ให้สามารถดำเนินการในการรับมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่าในการบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำได้อย่างสมเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจทั้งเป็นการส่งเสริมให้การดำเนินการในการรับมอบอำนาจของกรมเจ้าท่าลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากขึ้นกว่าเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีผลงานของตัวชีวิตความสำเร็จของงานในการแสดงต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วย นอกจากนี้การที่กรมเจ้าท่าไม่เคยให้

รางวัลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กรมเป็นเจ้าของอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการรับมอบอำนาจ ทั้งนี้หากการมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่าไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จแล้ว ประชาชนจะได้รับบริการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำที่สมบูรณ์ซึ่งเป็นบริการสาธารณะทางด้านคมนาคมที่สำคัญ

ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาแนวทางที่ดีที่จะสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีความกระตือรือร้น ในการดำเนินการตามกรอบอำนาจที่กรมเจ้าท่าได้มอบอำนาจให้ไปแล้วโดย อาจต้องอาศัยประชาชนในท้องถิ่น เร่งให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามกรอบของการมอบอำนาจที่ กรมเจ้าท่ามอบให้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้รางวัลในรูปแบบของการจัดโครงการ ต่างๆ ที่ทำให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกรอบของโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำของกรมเจ้าท่าที่มอบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรางวัลด้วยโดยงานวิจัยนี้จึงใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อ โพงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อสามารถนำมาพัฒนาเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงให้ กระบวนการกระจายอำนาจได้รับการขับเคลื่อนให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วน ตำบลบ่อโพงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้

- 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456
- 2) เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการให้การกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

## 1.3 รูปแบบการวิจัย

### 1.3.1 วิธีการศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง

รูปแบบการวิจัย (Research Design) ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

กลุ่มตัวอย่างและวิธีการศึกษา (Materials and Methods) เก็บข้อมูลในเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 12 คน โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ร่วมกับการใช้ข้อคำถาม (semi-structured questionnaire) ที่ผู้วิจัยสังเคราะห์ขึ้นเองจากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางความสำเร็จของการกระจายอำนาจและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

### 1.3.2 เกณฑ์การคัดเลือกเข้า (Inclusion Criteria)

- 1) เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 2) เป็นข้าราชการระดับ 3 ขึ้นไป หรือ ระดับปฏิบัติการ
- 3) มีหน้าที่ดำเนินการด้านอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ

### 1.3.3 เกณฑ์การคัดเลือกออก (Exclusion Criteria)

- 1) ข้าราชการที่เพิ่งย้ายเข้าพื้นที่ไม่เกิน 1 เดือน

### 1.3.4 การเลือกตัวอย่าง (Sampling Technique)

เลือกประชากรตัวอย่างโดย วิธีเลือกตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposing Sampling) เป็นนักกฎหมาย นักกฎหมาย สำนักกฎหมาย กรมเจ้าท่า จำนวน 3 ตัวอย่างเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาจำนวน 5 รายตามคุณสมบัติผ่านการคัดเลือก (Inclusion criteria) คือ เป็นเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นข้าราชการระดับ 3 ขึ้นไป หรือ และมีหน้าที่ดำเนินการด้านอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และกลุ่มผู้มาใช้บริการตามนโยบาย จำนวน 10 ตัวอย่าง สามารถให้การสัมภาษณ์ได้ในเวลาอย่างน้อย 45-60 นาที และยินดีให้ความร่วมมือในการสัมภาษณ์ซึ่งคาดว่าจะได้ข้อมูลที่มีความอิมตัวเพียงพอ (แบบแผนคำตอบที่ได้ไม่พบความแตกต่างไปจากข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาก่อนหน้านี้) สำหรับการวิเคราะห์หรือแปลผล

## 1.4 การรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล (Data Collection and analysis)

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2559 ถึง 30 พฤศจิกายน 2559 เพื่อทำวิจัยเชิงคุณภาพแบบปรากฏการณ์วิทยา (Phenomenological qualitative research) โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) ร่วมกับการใช้ข้อคำถาม (semi-structured questionnaire) ที่ผู้วิจัยสังเคราะห์ขึ้นเอง โดยส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามข้อมูลทั่วไป จำนวน 6 ข้อ และส่วนที่ 2 เป็นแนวคำถามสำหรับผู้วิจัยที่จะใช้ในการสัมภาษณ์ จำนวน 11 ข้อ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative Research Analysis) ทั้งในขณะที่เก็บรวบรวมข้อมูลและหลังการเก็บ

รวบรวมข้อมูลโดยการสำรวจประสบการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมแล้วนำมาสร้างเป็นข้อสรุปเชิงนามธรรมและพยายามตรวจสอบข้อมูลนั้นจนกว่าจะสรุปผลได้ชัดเจนตามวิธีการของโคไลซี โดยนำข้อมูลที่ได้ออกจดทบทวนคำต่อคำ และอ่านข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการสัมภาษณ์หลาย ๆ ครั้ง เพื่อให้เข้าใจในข้อมูลหรือปรากฏการณ์ที่เป็นประเด็นสำคัญ จากนั้นดึงคำหรือประโยคที่เกี่ยวข้องกับปรากฏการณ์แยกข้อความสำคัญไว้จัดกลุ่มข้อมูลตามลักษณะที่มีนัยของความหมายในแนวทางเดียวกันและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้เพื่อจัดเป็นหมวดหมู่ใหญ่และหมวดหมู่ย่อย จากนั้นวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และตรวจสอบความถูกต้องในการสรุปผลโดยอาจารย์ที่ปรึกษาวิจัย

### 1.5 ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456
- 2) ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติที่เหมาะสม การแก้ไขปัญหา อุปสรรคหรือข้อจำกัดในการให้การกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 เพื่อนำมาพัฒนางานให้ดีขึ้น

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจตาม มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพรง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” ผู้ศึกษาได้ทบทวน แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบพื้นฐานการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคมวัฒนธรรมความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน ในขณะที่รัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยภาพรวมทั่วประเทศย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึงและตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจกลาง (Centralization) มาสู่การปกครองแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่นและถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

#### 2.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ

##### 2.2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชวงส์ ฉายะบุตร<sup>1</sup> ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจหมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองหรือสถาบันของรัฐไปกระทำหรือดำเนินการโดยอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการกระจายอำนาจหมายถึง

<sup>1</sup>ชวงส์ ฉายะบุตร, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ: บริษัทพินเนคพรินท์ติ้งเซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), 1-4.

การที่ส่วนกลางโอน หรือกระจายอำนาจปกครองบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมมิให้ออกนอกเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ธเนศวร์ เจริญเมือง<sup>2</sup> กล่าวถึงการกระจายอำนาจว่าเป็นระบบการบริหารการปกครอง ประเทศที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง ดังนั้นเพื่อให้มีอำนาจจึงยกอำนาจการปกครอง (Devolution) เพื่อเป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้เพราะสัมพันธ์ภาพส่วนกลางกับท้องถิ่นมิใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชา

“การกระจายอำนาจคือการที่รัฐมอบอำนาจให้ปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเพื่อให้องค์กรนั้นสามารถจัดบริการสาธารณะอย่างได้โดยมีอิสระตามสมควรและรัฐบาลโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมดูแลแต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการ” กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจคือการลดภาระอำนาจการปกครองของรัฐบาลไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักอย่างมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้<sup>3</sup>

## 2.2.2 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

1) หลักความอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการการบริหารงานในบุคคลและการเงินการคลังของตนเองโดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศการมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชารัฐมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบบประชาธิปไตย

2) หลักการบริหารงานราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มาก

<sup>2</sup>ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540 (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), 290.

<sup>3</sup>สถาบันพระปกเกล้า, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในการกระจายอำนาจ Decentralization and Local Government in Thailand (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545), 525.

ขึ้นโดยปรับบทบาท และภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบ ในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นในการ สนับสนุนส่งเสริมทางวิชาการ

3) หลักประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐต้องกระจาย อำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้นรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคมและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมดำเนินงานตรวจสอบ จากการทบทวนวรรณกรรมและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะเห็นว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทำให้ภารกิจและ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นในการคิดวางแผนและการตัดสินใจใน การจัดทำบริการสาธารณะในกิจกรรมการบริการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทที่จะ ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีคุณภาพและประสิทธิภาพในการจัดการบริการ ต้องดีกว่าเดิมหรือดีกว่าส่วนราชการที่เคยจัดการบริการนอกจากนี้ยังต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมโดยต้องพัฒนาระบบการตรวจสอบและระบบ การติดตามประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพมีความโปร่งใสตรวจสอบได้โดยส่งเสริมให้ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ประเมินผลและร่วมตัดสินใจด้าน นโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.2.3 วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2550 มีหลักการอันเป็น กรอบแนวคิดที่สำคัญ 3 ประการคือ

**ประการแรก** หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือในการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริการสาธารณะตลอดจนการบริหารภายในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและควมมีเอกภาพของประเทศเคยมี สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ

**ประการที่สอง** หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือในการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำหนดบทบาท อำนาจ และหน้าที่ระหว่าง ราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใหม่ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจหลักในการดำเนินกิจการของรัฐในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะ

เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจระดับมหภาคและทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนและกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น(เท่าที่จำเป็น)

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นสนับสนุนและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระมิใช่การมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้นการทำความเข้าใจแนวทางการบริหารงานภาครัฐนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องคำนึงถึงขอบเขตอำนาจและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐประกอบไปด้วยมิติทางการปกครองหลายระดับที่มีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบประกอบไปด้วยรัฐ (State) ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ส่วนคือประชากรดินแดนรัฐบาลและอำนาจอธิปไตยโดยภายใต้การบริหารงานในรูปแบบของรัฐสามารถแบ่งได้เป็น 2 สถาบันหลักได้แก่

1) สถาบันการเมืองซึ่งรัฐได้มอบหมายให้สามารถใช้อำนาจบังคับสมาชิกภายในรัฐโดยทำการออกกฎหมายหรือระเบียบประเพณีตามเจตนารมณ์สาธารณะ (Public Will) ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนสถาบันการเมืองจึงเปรียบได้กับ “รัฐสภา” ซึ่งสถาบันการเมืองนี้เองเป็นช่องทางการส่งผ่านอำนาจทางการเมืองของรัฐไปสู่รัฐบาล

2) สถาบันฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารจัดการประกอบด้วยรัฐบาล (Government)ซึ่งได้รับมอบอำนาจทางการเมืองจากสถาบันการเมืองโดยตรงและเพื่อให้รัฐบาลสามารถทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรแทนรัฐได้กลไกสำคัญที่ใช้ขับเคลื่อนการบริหารงานภาครัฐคือระบบราชการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการและหน่วยงานราชการ ข้อสังเกตสำคัญของหน่วยการปกครองคือรัฐบาลถือเป็นหน่วยทางการเมืองการปกครอง ซึ่งมีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนโดยตรงผ่านระบบการเลือกตั้งโดยมีระบบราชการได้แก่กระทรวงทบวงกรมและข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติกรตามแนวทางการบริหารงานของรัฐบาลแม้ว่าระบบราชการจะอยู่ได้บังคับบัญชาของรัฐบาลแต่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาขณะเดียวกันการทำงานของราชการกลับไม่ได้ยุติบทบาทการดำเนินงานของตนเองตามไปด้วยดังนั้นระบบราชการ บทบาทการ



ให้บริการสาธารณะของระบบราชการจึงถือเป็นแกนหลักในการระดมทรัพยากรและกระจายทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างเป็นกลไก

### 2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัดมีอำนาจหน้าที่และรายได้ของตนเองโดยเฉพาะมีโครงสร้างองค์การประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่บริการส่วนจังหวัดกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตพื้นที่ มีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นข้าราชการประจำทำหน้าที่บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบายและแผนต่าง ๆ นอกจากนี้จะบริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดด้วย

เทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการให้บริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคล และงบประมาณเป็นของตนเอง เป็นหน่วยงานที่สร้างพื้นฐานการเมือง การปกครอง และการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล มีโครงสร้างการบริหารที่ประกอบด้วยสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งสมาชิกเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีหน้าที่แก้ไขปัญหาและให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่มีรายได้เป็นของตนเอง มีอิสระในการปกครองและบริหารกิจการของตนเองสามารถใช้ดุลยพินิจภายในขอบเขตของกฎหมายที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ได้เนื่องจากเป็นนิติบุคคล โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นฝ่ายบริหารทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบล

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการบริหารราชการไทยที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจโดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่แล้วแต่จะพบว่ามีความแตกต่างกันซึ่งรัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถจะให้บริการได้ทันทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงได้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินงาน พร้อมกับกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้นำดำเนินการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองของไทยแห่งแรกได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพโดยจัดตั้งในเขตราชอาณาจักรที่ 5 ได้จัดตั้งขึ้นในปี ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) โดยมีพระราชประสงค์จะให้ประชาชนปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย และกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้เจริญก้าวหน้ามา โดยลำดับจนในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 8,000 แห่ง ทั่วประเทศ

#### 2.4 การถ่ายโอนภารกิจและการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) แห่งพระราชกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รับให้บริการในเขตองค์กรส่วนท้องถิ่น และให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปี

ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการเสร็จสิ้นภายใน 4 ปี ภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 4 ปีความหมายตามมาตรา 30 (1) (ก) หมายถึง ลักษณะภารกิจการให้บริการสาธารณะที่จะต้องถ่ายโอนภายใน 4 ปี ได้แก่

1) ภารกิจที่ซ้ำซ้อน หมายถึง ภารกิจการให้บริการสาธารณะให้กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นแล้วด้วย

2) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง ภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ดำเนินการหรือไม่ได้ดำเนินการตามภารกิจนั้น

3) ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทรวงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหมายถึงภารกิจให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยความหมายตามมาตรา 30 (1) (ข) กำหนดขอบเขตของการรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ต้องไม่เกินระยะเวลา 4 ปี ความหมายตามมาตรา 30 (1) (ข) หมายถึง ภารกิจให้บริการสาธารณะ ซึ่งภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแผนตามความพร้อมและราชการบริหารส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการและเทคนิควิชาการ

## 2.5 รูปแบบการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจดังนั้นก็กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะคือ

1) ภารกิจที่รัฐยังดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะดำเนินการได้ เป็นภารกิจที่ซับซ้อน แต่คงกำหนดให้รัฐดำเนินการต่อไปในกรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการเช่นเดียวกัน

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐเป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการร่วมกัน

3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท

(1) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ ได้เอาโดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้วหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยไม่สามารถรับโอนได้ทันและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐและปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยมีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยหรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมาก และไม่คุ้มค่าหากต่างคนต่างดำเนินการ

(3) ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจซื้อบริการภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น สามารถซื้อบริการจากภาคเอกชนหรือจากหน่วยงานอื่น ที่มีประสิทธิภาพหรือคณะกรรมการดำเนินการ

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่นำเอามาตรการหรือแนวทางการดำเนินงานของนโยบายที่ระบุไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายไปแปลงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ หลังจากนโยบายได้รับความเห็นชอบให้นำไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลลัพธ์และผลกระทบต่อประชาชนที่เกี่ยวข้องและต่อสังคมโดยรวม นโยบายส่วนมากมักไม่สามารถก่อผลลัพธ์

### 2.6.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Cheema, G. habbir and Rondinelli, Denis A.<sup>4</sup> กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการนำนโยบายหรือแผนงานไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย

Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron<sup>5</sup> เสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์และการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเกี่ยวข้องกับปัญหาของการประเมินความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและ

<sup>4</sup>Cheema, G. habbir and Rondinelli, Denis A. *Implementing Decentralization Policies: An Introduction* (Eds. G.S. Cheema and D.A. Rondinelli. Beverly Hills: Sage Publications, 1983), 16.

<sup>5</sup>Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, A. *Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. Implementation* (2nd ed. San Francisco: University of California Press, 1973), 16.

การตีความข้อปฏิบัติที่มีลักษณะทั่วไปลงสู่การตัดสินใจเฉพาะด้านที่ต้องมีผู้เข้าร่วมมากมายและมีมุมมองที่หลากหลายการบรรลุเป้าประสงค์ผ่านการตัดสินใจเฉพาะด้านย่อมเป็นการวัดระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล้า ทองขาว<sup>6</sup> ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงกระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบายโดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชนและสมพร เพื่อจันทร<sup>7</sup> กล่าวว่าความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังเป็นกระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบายมีความต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร”

มยุรี อนุমানราชชน<sup>8</sup> กล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทางหรือแผนงานหรือโครงการ โดยกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมจะประกอบด้วยการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

วรเดช จันทรศร<sup>9</sup> ได้มีการประมวลตัวแบบของนักวิชาการที่ได้ศึกษาเพื่อสังเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาและพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎีเพื่อใช้อธิบายว่าองค์กรต่าง ๆ ที่สามารถนำนโยบายแผนงานโครงการไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีปัจจัยอะไรที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ให้นโยบายแผนงานโครงการดำเนินการสำเร็จบรรลุจุดมุ่งหมายซึ่งตัวแบบที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบได้แก่

**1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)** ตัวแบบนี้มีแนวคิดว่าการใช้หลักด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายแผนงานหรือโครงการ

<sup>6</sup> กล้า ทองขาว, *การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ : แนวคิดทฤษฎีและแนวทางการดำเนินงาน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548), 7.

<sup>7</sup> สมพร เพื่อจันทร, *นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2539), 150.

<sup>8</sup> มยุรี อนุमानราชชน, *นโยบายสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: ธรรมมลการพิมพ์, 2549), 218.

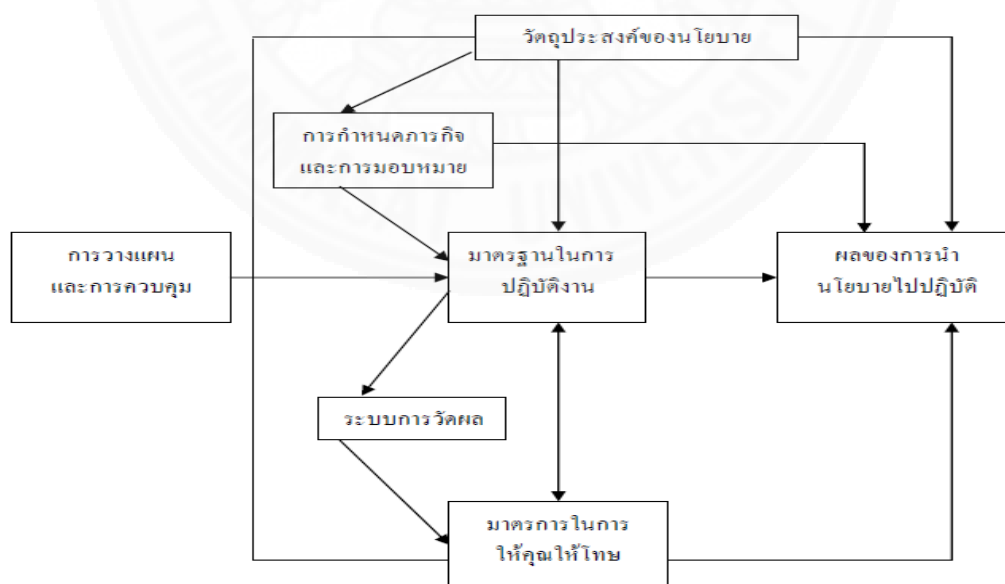
<sup>9</sup> วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), 129-146.

องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการนั้นจะต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผลเป็นเหตุผลสำคัญในการตัดสินใจดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องยึดหลักมีเหตุมีผลเป็นสิ่งที่จะต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุดนโยบายแผนงานหรือโครงการที่จะประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจนมีการมอบหมายงานมีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยหลักการที่มีเหตุผลชัดเจนอาจกล่าวได้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานจะมีองค์ประกอบในการดำเนินงานอยู่ 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1.1 นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

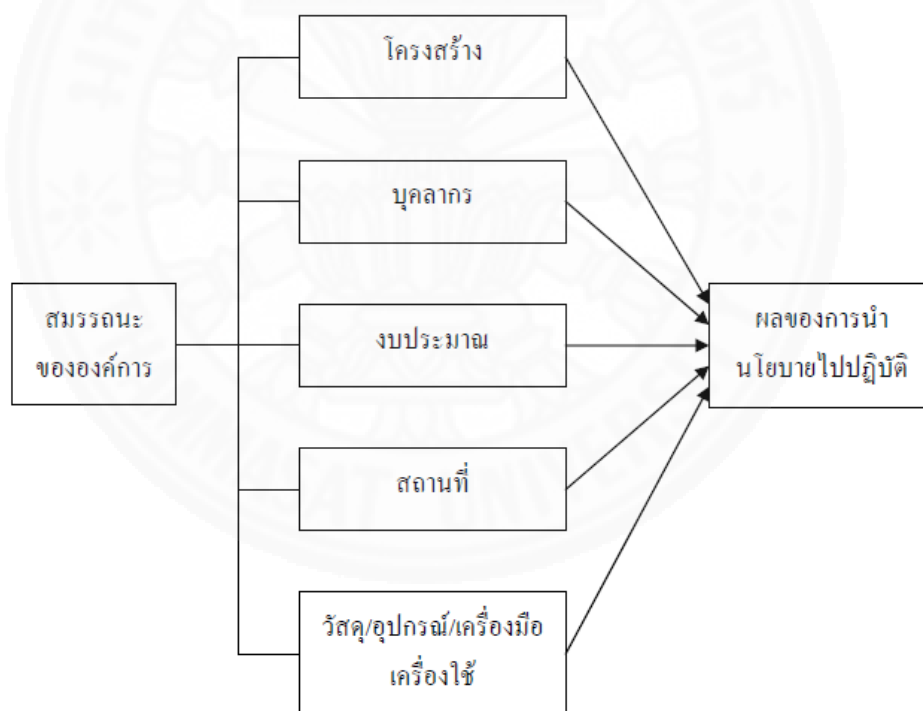
1.2 ความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างบรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยทั่วไประดับความสำเร็จของการดำเนินนโยบายหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการดังนี้

- ประการแรกความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการ
- ประการที่สองการกำหนดภารกิจและมอบหมายอย่างชัดเจน
- ประการที่สามการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน
- ประการที่สี่การสร้างระบบประเมินผลที่เหมาะสมและ
- ประการที่ห้าการสร้างมาตรฐานการจูงใจ (ให้คุณให้โทษ) ที่เหมาะสม



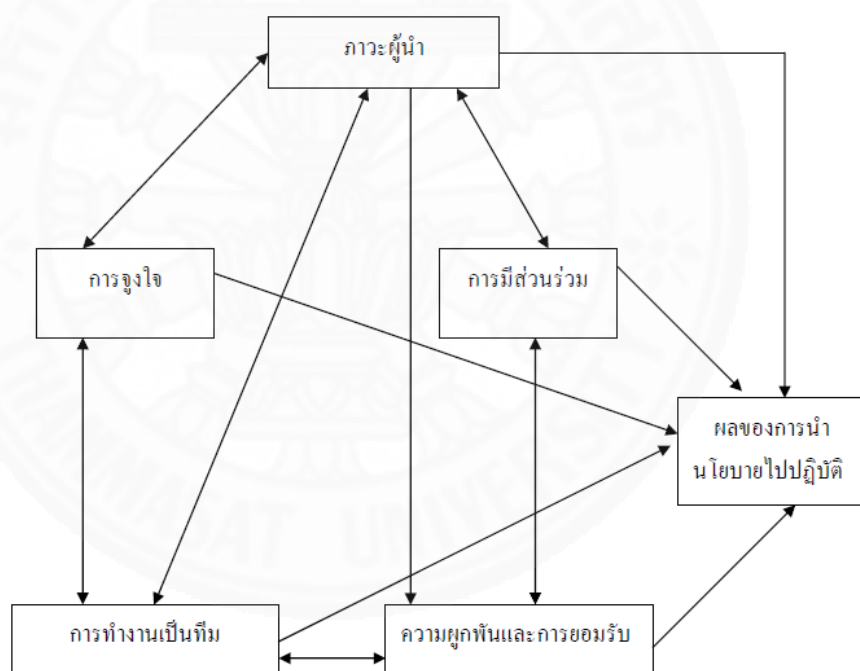
ภาพที่ 2.1 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), 134.

2. **ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)** ตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลักโดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายแผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติว่าขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใดองค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์สถานที่เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณตัวแบบนี้มีความพยายามที่จะศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาคอขวดของการปฏิบัติงานตามแผนงานและนโยบายในอดีตเช่นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนงบประมาณการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ไขปัญหาการประสานงานตัวแบบด้านการจัดการนี้ซึ่งเขียนเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2.2 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบทางด้านการจัดการองค์กร, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), 134.

3. **ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development model)** แนวคิดตามตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นหลักโดยมีแนวคิดที่บุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กรจึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กรการทำงานเป็นทีมโดยการทำงานในทีมจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมคำนึงถึงการจูงใจการใช้ผู้นำอย่างเหมาะสมการสร้างความรู้สึกรักผูกพันกับองค์กรการยอมรับการพัฒนาทีมงานมากกว่าการใช้กำลังบังคับควบคุมตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญเพิ่มเติมต่อกระบวนการสื่อสารสองทางการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความตระหนักและผูกพันกับนโยบายแผนงานหรือโครงการขณะที่การให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงลำพังจะเป็นผลเสียและไม่สอดคล้องกับฐานคติการพัฒนาองค์กรตามแนวคิดนี้ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กรนี้ซึ่งเขียนเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2.3 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), 136.



**4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)** เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์กรขนาดใหญ่ซึ่งมีกฎระเบียบขั้นต้นค่อนข้างมากมีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและมีการกำหนดระบบคุณธรรมเอาไว้อย่างแน่นนอนตายตัวอย่างไรก็ตามภายในองค์กรขนาดใหญ่ก็ไม่ได้มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (รูปนัย) เพียงอย่างเดียวแต่จะประกอบด้วยแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการด้วยแต่ก็มักจะเป็นกรณีของข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้นเพราะว่าข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและเป็นผู้ที่ใช้วิจารณ์งานของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้นผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสที่จะติดตามไปควบคุมบัญชาตลอดเวลาได้ดังนั้นสิ่งที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบายแผนงานหรือโครงการที่ไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดีพร้อมทุ่มเทให้การปฏิบัติราชการหรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใดความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย 2 ประการคือ

ประการแรกระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพแวดล้อมความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์กรสภาพปัญหาและข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ปริมาณงานเกินกำลังการขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่องขาดแรงจูงใจขาดขวัญกำลังใจที่เหมาะสมเพียงพอ เป็นต้น

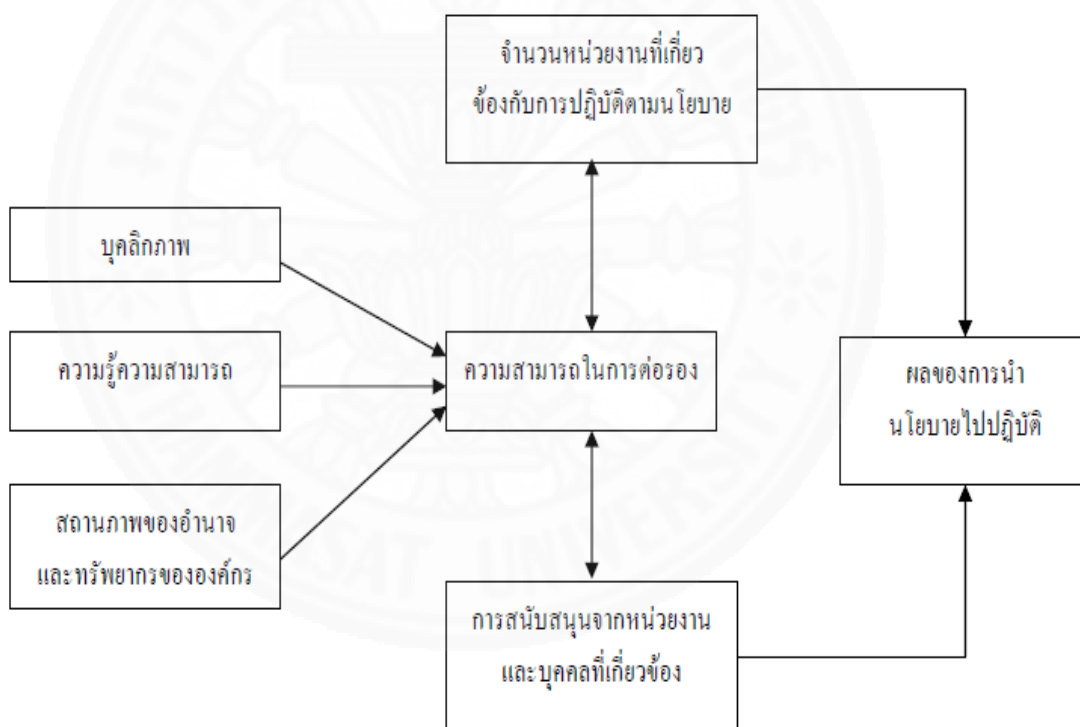
ประการที่สองระดับการยอมรับเห็นพ้องนโยบายและการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องกับการกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน

ตัวแบบด้านการกระบวนการของระบบราชการนี้ซึ่งเขียนเป็นภาพได้ดังนี้



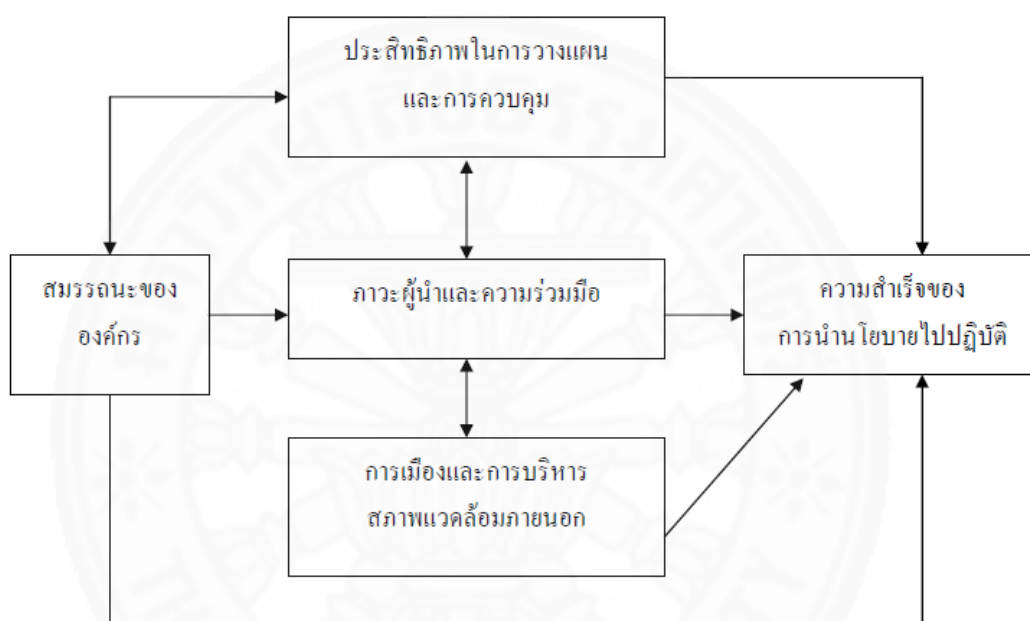
ภาพที่ 2.4 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), 138.

**5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)** ตัวแบบนี้ยึดหลักการว่านโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าในสังคมตั้งนั้นนโยบายในเรื่องหนึ่ง ๆ จะมีผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้สูญเสียประโยชน์เสมอและโดยปกติในแต่ละฝ่ายจะให้คุณค่าของนโยบายแตกต่างกันและจะเน้นการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้เป็นอันดับแรกตั้งนั้นจึงเป็นการยากที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ตัวแบบนี้เห็นว่าจำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นประเด็นที่สำคัญในการเจรจาต่อรองหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อยโอกาสที่จะสร้างความเห็นพ้องต้องกันก็มีมากกว่าในการเจรจาที่มีหน่วยงานมาก ๆ ความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้เล่นจะเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพความรู้ความสามารถความชำนาญในการชักจูงต่อรองสถานภาพของผู้มีอำนาจและทรัพยากรขององค์กรตลอดจนการสนับสนุนจากบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เช่นบุคคลสำคัญหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชนและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ตัวแบบทางการเมืองนี้ซึ่งเขียนเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2.5 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบทางการเมือง, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), 140.

6. **ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrated Model)** ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่รวบรวมจากแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบโดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จทั้งในมิติของผลผลิตผลลัพธ์และประเทศชาติโดยรวมได้รับส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณาประกอบด้วย 4 ปัจจัยคือสมรรถนะขององค์กรประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุมภาวะผู้นำและความร่วมมือและการเมืองและการบริหารสิ่งแวดล้อมภายนอกตัวแบบเชิงบูรณาการนี้ซึ่งเขียนเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพที่ 2.6 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบเชิงบูรณาการ, วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), 144.

### 2.6.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยงการพึ่งพาตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล โดยศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro)<sup>10</sup>

<sup>10</sup> วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, 34.

### 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายและปัญหาที่สำคัญคือการที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy Intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น Berman, Paul and Mclaughlin, M.W.<sup>11</sup> สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal Discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Bounce and Authority Differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource Deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์การ (Communication Difficulties Among Organizations) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการและขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับย่อยยอมรับ (Adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

#### 1.1) ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก หากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกปรับเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

- 1) ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
- 2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
- 3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ
- 4) ระดับความร่วมมือและความจริงจังในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

ของหน่วยงานรับผิดชอบกล่าวโดยสรุปความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมาย และการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองความชัดเจนของนโยบายความ

<sup>11</sup>Berman, Paul and Mclaughlin, M.W. "Implementation of educational innovation (Rand Study) (The Educational Forum, 1975): 345-370.

เข้าใจในนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบความร่วมมือและความจริงจังของหน่วยงานที่รับผิดชอบ  
ความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของนโยบาย

## 1.2) ขั้นตอนของการยอมรับ

ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือการทำให้  
หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติ  
ต่อไปในการทำงานให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น  
ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้  
จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจ ให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร  
ก็ตามการยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบ  
ความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความ  
ร่วมมือร่วมใจถึงแม้ส่วนกลาง จะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามี  
อิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้นกล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่  
หน่วยงานและผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (Street-level Bureaucrats) เป็นสำคัญ วรเดช  
จันทร์ศร<sup>12</sup> กล่าวว่าเพราะฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้อง  
จะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

## 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับ  
นโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมา  
ปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการ  
ทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว  
เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใด ๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดย  
อัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำ  
นโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการ  
เปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กร  
ระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation)  
วรเดช จันทร์ศร<sup>13</sup> กล่าวว่าสิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค  
นั้นได้แก่กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับ

<sup>12</sup> วรเดช จันทร์ศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไป, 39.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, 39.

ขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro - Implementation ซึ่งเราสมมติว่า ปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัย การตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความ ต่อเนื่อง (Continuation) ในองค์กร

## 2.1) ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การ พิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะ พิจารณานโยบาย จากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วนตรงตามเป้าหมายของ หน่วยงานและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจ ดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่า นโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงานความผูกพันของหน่วยงานใน ระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มีสรุปผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non-Implementation) คือไม่มีการ ปรับใช้นโยบายแผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

(2) การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (Cooptation) เป็นการนำนโยบายไป ปฏิบัติเหมือนกันแต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของ หน่วยงานหรือข้อจำกัดอื่น ๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นตามนโยบายและแผนการ ดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ยกตัวอย่าง เช่นการดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถ นำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหการแพร่กระจายของยาบ้า แต่ อาจมีปัญหการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องการมีปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของ นโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น เป็นต้น

(3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบายแผนงาน หรือโครงการมาใช้ ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแค่มียอดติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบล ต่างๆ ของประเทศแต่ยังถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการเพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยี ดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

## 2.2) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลาของนโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วยขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่งเนื่องจากมีนโยบายจากเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างที่มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณหน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือ ความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาหารกลางวันของเด็กนักเรียนในช่วงแรก ๆ ได้มีการเชิญพ่อแม่และผู้ปกครองมาช่วยกันทำอาหารกลางวันให้เด็กทาน ซึ่งโครงการนี้ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมาตาม ต่อมาโรงเรียนจึงจัดตั้งแผนกโภชนาการอาหารขึ้นมาในโรงเรียน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันขึ้นภาพประกอบที่ 3 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro-Implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro-Implementation) (ความต่อเนื่อง (Continuation) ความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) การดำเนินงานที่เป็นประจำ (Reutilization) การดำเนินงานแบบยั่งยืนสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>14</sup>

### 2.6.3 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ ซึ่งกันและการในระดับใดระดับหนึ่ง องค์การและผู้เกี่ยวข้องต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด บทบาทขององค์การและผู้เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำ

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, 42.

นโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้ประโยชน์จากนโยบาย

### 1) ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง สองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบายจัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มการเมือง หรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้เกิดการปฏิบัติโดยปกติทั้งสองสถาบันนี้มักจะไม่ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จโดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

### 2) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ

ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมาก เพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ยากจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์องค์การของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือ ความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยนโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใดแต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมากเนื่องจากทัศนภาพผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน



### 3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้น ๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานถึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนาของผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริง ข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (Interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมาหรือในกรณีที่มีนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

### 4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่าง โดยตรงหากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการอย่างไรก็ตามหากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานไปปฏิบัติจะมีมาก

## 2.6.4 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ<sup>15</sup> ได้กำหนดตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตัวแบบนี้มุ่งอธิบายตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับผลการปฏิบัติงานมีด้วยกัน 6 ตัวแปรได้แก่

- 1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standard and Objectives) หมายความว่านโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและมีมาตรฐานที่ชัดเจน
- 2) ทรัพยากรของนโยบาย (Policy Resources) เช่นงบประมาณหรือสิ่งจูงใจอื่น ๆ ซึ่งต้องมีเพียงพอ
- 3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับให้เป็นไปตามนโยบายหมายความว่าความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอื่นได้แก่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพและเป็นไปตามหลักของการกระจายอำนาจสามารถสื่อสารกันเข้าใจและบังคับใช้นโยบายได้
- 4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเช่นจำนวนเจ้าหน้าที่การควบคุมการบังคับบัญชาความอยู่รอดขององค์กรความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้กำหนดนโยบาย
- 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองเช่นลักษณะของมติมหาชนและกลุ่มผลประโยชน์
- 6) หน้าที่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่การรับรู้นโยบายเช่นความรู้ความเข้าใจนโยบายทิศทางการตอบสนองเช่นการยอมรับหรือปฏิเสธนโยบายและระดับความเข้มข้นของการตอบสนองเช่นการยอมรับหรือปฏิเสธดังกล่าวมีระดับมากน้อยเพียงใด

## 2.6.5 ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความเข้าใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีสวนสำคัญและถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อผลลัพธ์ของนโยบายมากที่สุดปัจจัยหนึ่งองค์ประกอบของปัจจัยนี้เน้นไปที่ตัวผู้ปฏิบัติมี 3 ประการคือ

- (1) การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่ต่อนโยบาย
- (2) ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายของผู้ปฏิบัติ
- (3) ระดับการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ

<sup>15</sup> เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2551), 217-219.

ทั้งสามประการเป็นเงื่อนไขที่มีอยู่ในตัวผู้ปฏิบัติทุกคนนโยบายนั้นจะไม่ประสบความสำเร็จได้ถ้าหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้รับการปฏิเสธจากผู้ปฏิบัติตั้งแต่ต้นสาเหตุอาจมาจากการที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์นั้นขัดต่อค่านิยมในตัวผู้ปฏิบัติหรือขัดแย้งต่อผลประโยชน์หรือความสนใจของผู้ปฏิบัติซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการให้ผู้ปฏิบัติเข้ามามีส่วนร่วมในการตั้งเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มต้น

## 2.6.6 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ศุภชัย ยาวะประภาส<sup>16</sup> ให้ความเห็นว่าปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายประการ คือ

### 1) ลักษณะนโยบาย

#### 1.1) ประเภทนโยบาย

นโยบายมุ่งหวังให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังให้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวงและความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนขึ้นอยู่กับประเภทนโยบายตัวแปรต่าง ๆ ที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายแตกต่างกันออกไปตามประเภทนโยบายนั้น ๆ ทั้งสองตั้งสมมติฐานว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุดและมีความเห็นพ้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูงในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมากและมีความเห็นพ้องกันน้อยโอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จก็น้อยนโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก ๆ แต่มีความเห็นพ้องในวัตถุประสงค์สูงจะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเพียงน้อยแต่ความเห็นพ้องกันน้อยในวัตถุประสงค์มีน้อย

1.2) ผลประโยชน์สัมพันธ์ของนโยบาย กล่าวคือ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายอีกปัจจัย คือ น้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นจะผลักดันให้เกิดขึ้นมา โดยกล่าวว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้ว่าย่านโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น ๆ ที่มีอยู่เล็กน้อยเพียงใด

1.3) ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ประสพการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นนโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมี

<sup>16</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, *นโยบายสาธารณะ* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), 101-118.

ประสิทธิภาพเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความสอดคล้องระหว่างนโยบายนั้นกับค่านิยมที่เป็นอยู่ ประสพการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

1.4) ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นสามารถนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลองก่อนได้หรือไม่นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถนำมาปฏิบัติทดลองได้

1.5) ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้นนโยบายที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

1.6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับกล่าวคือการควบคุมดูแลและประเมินนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อความสำเร็จในนโยบายนั้นและเห็นว่ามี ความเห็นคล้ายคลึงกัน เขากล่าวว่าคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากกว่าต่อ ความสำเร็จของนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่พยายามเสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ และ นโยบายที่ทำงานเป็นกิจวัตรและมีมานานแล้ว

## 2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

การมีตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเป็น องค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้เป็นสิ่งที่จะมีผล ต่อความสำเร็จของนโยบาย

### 2.1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์

การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายนั้น ๆ ด้วย และเห็นว่าโอกาสการตีความผิดอันเป็น สาเหตุที่นำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายนั้นจะเกิดขึ้นได้ง่ายมากหากว่านโยบายนั้นมีวัตถุประสงค์ไม่ ชัดเจนและผู้กำหนดนโยบายเองก็ไม่ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับวัตถุประสงค์นโยบายนั้นให้ความเห็น ทำนองเดียวกัน

### 2.2) ความสอดคล้องกันของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของนโยบายนอกจากต้องชัดเจนแล้วยังต้องสอดคล้อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย ความสำคัญหรือความสอดคล้องดังกล่าวต่อความสำเร็จของนโยบายเป็น ที่ยอมรับกันทั่วไป

### 2.3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์นอกจากต้องกระจ่างชัดและสอดคล้องกันแล้วยังต้องง่าย แก่ผู้ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับรู้ มีความเห็นเช่นเดียวกันโดยกล่าวว่าก่อนที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้เขาเหล่านั้นต้องรู้ว่านโยบายออกมาแล้วรู้ว่านโยบายเหล่านั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไร

#### 2.4) ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย

ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นแสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีชี้วัดว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ กล่าวว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น เราจะต้องรู้ถึงดัชนีชี้วัดวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น กล่าวที่เราไม่มีทางรู้ว่านโยบายนั้น ๆ สำเร็จหรือล้มเหลวถ้าเราไม่มีดัชนีชี้วัด

#### 2.5) ความเที่ยงตรงของข้อมูลข่าวสารที่ส่งไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

คำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยิ่งชัดเจนเท่าไรโอกาสที่นโยบายนั้นได้รับการปฏิบัติให้ลุล่วงก็ยิ่งมากเท่านั้นในการทำงานเดียวกันถ้าแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ให้ข้อมูลไม่สอดคล้องกันในการแปลความวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานต่าง ๆ ของนโยบายหรือถ้าแหล่งข้อมูลเดียวกันให้ข้อมูลขัดแย้งกันเอง ผู้นำนโยบายนั้นไปปฏิบัติได้อย่างยากลำบากมาก

### 3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรมองข้ามไป ตัวแปรต่อไปนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น

#### 3.1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้น ๆ และก็ตระหนักถึงความสำคัญข้อนี้เขากล่าวว่านโยบายที่จำเป็นจะต้องมีการเจรจาทกลงกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ มักจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาเมื่อนำมาปฏิบัติ

#### 3.2) ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติและนโยบายนั้นมักจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ความคิดนี้เป็นผู้ยืนยันโดยอาศัยงานวิจัยที่ผ่านมาและงานวิจัยของพวกเขาเอง และเขากล่าวว่านโยบายประเภทที่จำเป็นต้องอาศัยความสนับสนุนจากกลุ่มและบุคคลต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะสร้าง

เสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ขึ้นมาถ้าผลปรากฏว่าผลของนโยบายนั้นยังไม่เป็นที่ตกลงกันได้ระหว่างกลุ่มและบุคคลเหล่านั้น นโยบายเช่นนี้จะประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

### 3.3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล

นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตน จะประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อที่ระบับังการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

### 3.4) ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ

ความสำคัญการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบายนั้น เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้วโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมากก็เห็นความสำคัญข้อนี้ด้วย โดยกล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทรศนะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น ๆ

### 3.5) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน

การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จนโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

### 3.6) การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

โครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาถ้าต้องการจะให้ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติโครงการนั้น ๆ จะต้องเสนอความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่เป็นเป้าหมายถึงกับเสนอว่าโครงการพัฒนาต่าง ๆ จะต้องพยายามให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุดเขาเรียกการบริหารโครงการแบบนี้ว่า “การบริหารแบบชาวบ้าน”

## 4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะทำให้เกิดขึ้นรวดเร็วมากและการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้นความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

#### 4.1) ร่างนโยบาย

นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย

4.2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่เคยชินจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เบอร์แมนกล่าวต่อไปว่า การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะประสบปัญหาถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบเผชิญกับปัญหาที่แตกต่างจากแนวทางที่เคยปฏิบัติกันเป็นประจำก็เสนอความเห็นเช่นเดียวกันเขากล่าวว่า กรรมวิธีปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedures) จะช่วยประหยัดเวลาในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย กรรมวิธีดังกล่าวจะช่วยให้การตัดสินใจในเรื่องที่ทำอยู่เป็นประจำสามารถทำได้โดยไม่เสียเวลา อย่างไรก็ตามกรรมวิธีดังกล่าวนี้จะเป็นตัวถ่วงอย่างสำคัญถ้าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต้องอาศัยวิธีการหรือกระบวนการอย่างที่แตกต่างกันจากกรรมวิธีเคยปฏิบัติกันอยู่

#### 4.3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้

ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ก็เปรียบเหมือนแผนที่ที่ตนเอง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะมีปัญหามาก ถ้าปราศจากแผนที่ดินนโยบายก็เปรียบเสมือนสมมติฐานที่ว่า ถ้ามี ก และ ข จะเกิด ค สมมติฐานดังกล่าวควรจะต้องบนรากฐานของทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้ และกล่าวอีกว่ากรอบการปัญหาที่ถูกต้องมีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ร่างขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เฉพาะหน้า หรือร่างขึ้นมาเพื่อตอบสนองแรงกดดันทางการเมืองในขณะนั้นการเลือกสรรทฤษฎีที่ดียังมีผลโดยเฉพาะต่อนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของมนุษย์ เนื่องจากว่าในเรื่องนี้ความรู้ทางทฤษฎียังไม่ก้าวหน้าเพียงพอ ความผิดพลาดจึงเกิดขึ้นเสมอเช่นเดียวกันกับ ก็เตือนว่า ในประเทศกำลังพัฒนานั้นๆ ผลทางเทคโนโลยีที่ตามมาจะถูกเฉลยเพิกเฉยหรือไม่ได้ตระหนักกันจริง ๆ แล้วผลดังกล่าวมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายเป็นอย่างมาก

#### 4.4) ลักษณะของเทคโนโลยี

ยืนยันว่าเทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอต่าง ๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศนั้นจะต้องนำมาถ่วงถ่วงให้ถี่ ๆ เสียก่อนเพราะว่าข้อเสนอดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นไปได้

## 5) ความเพียงพอของทรัพยากร

ยืนยันว่านโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องการได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่มิฉะนั้นนโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้นเอง ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้ที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

### 5.1) ความสนับสนุนทางด้านการเงิน

กล่าวว่านโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอก็หมายความว่าความเห็นนี้เช่นกันโดยกล่าวว่าการขาดแคลนด้านการเงินมักจะเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอ ๆ เมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหา

### 5.2) กำลังและคุณภาพของบุคลากร

พบว่าจำนวนบุคลากรที่จะนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติมักจะมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีผลโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและให้ความเห็นเพิ่มเติมว่านโยบายที่มักประสบปัญหาด้านนี้มักจะเป็นนโยบายที่จำเป็นต้องพึ่งพาการตัดสินใจของบุคลากรในระดับต่าง ๆ อยู่เสมอนอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งยิ่งนโยบายที่เกี่ยวข้องปัญหาทางเทคนิคมากเท่าใด ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะในด้านนั้น ๆ ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งความต้องการมีมากขนาดแคลนมักจะมีมากตามมาด้วย

### 5.3) ปัจจัยทางด้านบริการ

การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ที่ดิน และอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่น ๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย เช่นเดียวกับบริการขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณ

## 6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ลักษณะต่อไปนี้เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

### 6.1) ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้นและก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น



## 6.2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ระดับชั้นการบังคับบัญชารวมทั้งจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติและเสนอว่าถ้าการติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับนโยบายมากหน่วยงานเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามากจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมายแต่มีผู้อยู่ใต้บัญชาน้อย

## 6.3) ความสามารถของผู้นำ

การวิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ 10 โครงการพบว่าภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง ซึ่งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมาเป็นองค์ประกอบร่วมที่สำคัญของทั้ง 10 โครงการ และการศึกษาโครงการและนโยบายต่าง ๆ ในเอเชียพบว่าภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการหรือนโยบายเช่นกัน

## 6.4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

สายใยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมาก โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

## 6.5) ลำดับขั้นตอนของการสื่อสารแบบเปิด

การสื่อสารแบบเปิด ซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งแนวนอนและอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

## 7) ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้อาจจะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่ใส่ใจและอาจจะบิดเบือนให้เป็นที่ไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะทางทัศนคติต่อไปนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

### 7.1) ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้นรวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติด้วยดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน

#### 7.2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากนโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลานานแล้วมักจะประสบความสำเร็จส่วนน้อยนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

#### 7.3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเท่านั้นก็จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบายหรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือซึ่งในที่สุดจะทำให้นโยบายล้มเหลว

#### 7.4) ผลกระทบที่มีต่องานอำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลกระทบที่นโยบายจะมีต่อนโยบายจะมีต่องานอำนาจศักดิ์ศรี หรือผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ การมอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น ๆ เท่ากับเป็นการเรียกร้องความยุ่งยากนั่นเอง เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการควบคุมพฤติกรรมของผู้ไม่เห็นด้วยเหล่านั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะหลีกเลี่ยงหรือดเว้นไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับประโยชน์ของเขา

### 8) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

#### 8.1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมีมากขึ้นเท่านั้นและยังปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้นเท่านั้น ยกตัวอย่างโดยชี้ว่าสาเหตุประการหนึ่งที่นโยบายของรัฐบาลกลางในสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จน้อยกว่านโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นก็คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานในระดับรัฐบาลกลางมักจะมีมากกว่ารัฐบาลท้องถิ่น บุคลากรที่เกี่ยวข้องก็มีมากกว่าด้วย

## 8.2) จำนวนจุดตัดสินใจ

จำนวนการตัดสินใจ (Clearance Points) ของนโยบายต่าง ๆ จะมีความน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใดความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น จุดตัดสินใจจำนวนมากนี้ที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักจะมีโอกาสประสบปัญหามากกว่านโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น

## 8.3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม

ลักษณะของความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้นในขณะที่ความร่วมมือกันอย่างดีในอดีตจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี ความขัดแย้งดั้งเดิมก็จะพาไปสู่ความล้มเหลว

## 8.4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งให้เห็นว่าถึงแม้จะมีจุดตัดสินใจไม่มาก มีลำดับชั้นการบังคับน้อย นโยบายนี้อาจจะประสบปัญหาได้ถ้าถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป และเสนอความเห็นว่าการที่มุ่งเสริมสร้างขวัญมากกว่าการลงโทษมักจะมีปัญหาหากขาดการสนับสนุนทางการเมืองที่ดีพอ นโยบายที่จะพยายามใช้แรงจูงใจต่าง ๆ มักจะประสบปัญหาเนื่องจากหน่วยงานที่วางนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีในการจูงใจคนให้เปลี่ยนพฤติกรรม

### 2.6.7 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ คือ 1) การสื่อข้อความ ได้แก่ ความชัดเจนของนโยบาย กิจกรรมต่าง ๆ มีส่วนช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ตลอดจนความพร้อมของผู้ปฏิบัติ 2) สมรรถนะขององค์การ ได้แก่ การมีทรัพยากรเพียงพอ คุณภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานและสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั่วไป และ 3) ด้านตัวผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ความภักดีของบุคคลที่มีต่อองค์การ ความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติที่มีมาแต่เดิม<sup>17</sup>

ความล้มเหลวในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาจ เกิดจากปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ 1) องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ 2) องค์การขาดความรู้และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม 3) ตัวผู้

<sup>17</sup>Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," Administration & Society. Vol 6,4 (February, 1975.): 445-488.

ปฏิบัติขาดความสามารถ และ 4) องค์การขาดกำลังคนปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ และการสนับสนุนทางด้านการเมือง งบประมาณ และเทคนิคจากส่วนกลาง อย่างพอเพียงต่อการนำไปปฏิบัติ<sup>18</sup>

สุรพร เสียนสลาย<sup>19</sup> กล่าวว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากกว่าการมองการบรรลุวัตถุประสงค์แต่เพียงอย่างเดียวเหมือนการประเมินผลนักวิชาการด้านนี้เชื่อว่าการมองความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายต้องมองตั้งแต่เรื่องรายละเอียดในการปฏิบัติงานถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ หากมีการนำไปปฏิบัติจริง ยังต้องมองอีกว่าการปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบายหรือไม่รวมถึงผลลัพธ์เหล่านั้นเป็นที่ยอมรับจากสังคม ในเวลาและสภาพแวดล้อมขณะนั้นหรือไม่ หรือมันได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่น ๆ ที่ไม่ได้คาดหวังมาก่อนหรือไม่ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องจำเป็นต้องกำหนดแนวคิดในเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับนโยบายแต่ละเรื่องด้วย การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบายนั้นยังอยู่ในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติในลักษณะของการประเมิน เพื่อหาทางแก้ปัญหามากกว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาจนกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบจะมีพร้อมความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งยอมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบายแผนงานหรือโครงการ ปัญหาในด้านการควบคุมจะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ (1) ความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย (2) ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย และ (3) ความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานร่วมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการจากการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้พบว่านักวิชาการได้กล่าวความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 นัยคือ (1) เป็นการพูดถึงแนวคิดของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติและ (2) เป็นการพูดถึงการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

<sup>18</sup> Kerr, Donna H. Kerr, Donna H. *The logic of Policy and successful policies* (Policy Sciences. 1976), 351-363.

<sup>19</sup> สุรพร เสียนสลาย, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539), 103.

## 2.7 แนวคิดวิธีการปรับปรุงบริการของรัฐ

ในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการนอกจากจะมีการกำหนดนโยบายในรูปแบบของแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการแล้วรัฐบาลยังได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนลดขั้นตอนการปฏิบัติงานปรับปรุงภารกิจของหน่วยงานราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชนรวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ One Stop Service ฉะนั้นการกำหนดแนวทางการบริหารราชการภาครัฐจะต้องเป็นการปรับปรุงรูปแบบการบริหารเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ<sup>20</sup>

พงษ์ศักดิ์ เสมอพันธ์<sup>21</sup> เห็นว่าระบบราชการไทยควรนำมาเป็นกรอบในการดำเนินการปฏิรูป 4 ด้านดังนี้

1. ขจัดความล่าช้าในการดำเนินงาน
2. เพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน
3. ตัดทอนกลับไปสู่ความจำเป็นพื้นฐานรัฐบาลที่ดีกว่าและถูกกว่า
4. ให้ความสำคัญต่อลูกค้าเป็นอันดับแรกรัฐบาลจะต้องยึดมั่นต่อความพึงพอใจของลูกค้า

ลูกค้าโดยต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและการปฏิบัติงานให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าได้อย่างถูกต้องหน่วยงานต่าง ๆ ต้องรับฟังความคิดเห็นของลูกค้าด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่นการสำรวจความคิดเห็นการประชุมกลุ่มย่อยการสร้างพลังของตลาด

ชาติชาย ณ เชียงใหม่<sup>22</sup> ได้อธิบายเป้าหมายของการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยการบริหารราชการต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางกล่าวคือบริการของรัฐต้องมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการไม่ใช่มุ่งอำนวยความสะดวกของผู้ให้บริการนั่นคือการ

<sup>20</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารแนวใหม่* (กรุงเทพฯ: บริษัทวิชั่นพรีนแอนด์มีเดียจำกัด, 2549), 212-213.

<sup>21</sup> พงษ์ศักดิ์ เสมอพันธ์, “การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์ในการให้บริการประชาชน,” *วารสารสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร* (พฤษภาคม - สิงหาคม 2544): 12-19.

<sup>22</sup> ชาติชาย ณ เชียงใหม่, *การบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง* (นนทบุรี: สหมิตรพรีนติ้ง, 2549), 1-9.

ปรับเปลี่ยนจากเดิมที่เป็นการให้บริการตามที่มีผู้ให้บริการเป็นฝ่ายคิดและกำหนดมาเป็นการให้บริการตามความต้องการและเงื่อนไขเฉพาะกลุ่มผู้รับบริการแนวทางวิธีการปฏิบัติงานที่หน่วยงานรัฐนำมาใช้ในการให้บริการแก่ประชาชนต้องมีลักษณะที่เหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของรัฐในการให้บริการปรับปรุงคุณภาพการบริการของรัฐให้ผู้รับบริการมีความพึงพอใจจึงอาจกล่าวได้ว่าการปรับปรุงบริการของรัฐที่ยึดประชาชนเป็นหลักต้องมีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการและความรับผิดชอบชัดเจนมอบอำนาจให้ผู้ปฏิบัติตัดสินใจรับผิดชอบได้หน่วยงานปฏิบัติต้องพัฒนาคุณภาพการให้บริการได้ตรงตามเป้าหมายชัดเจนและผู้รับบริการมีทางเลือกที่จะใช้บริการได้อย่างหลากหลาย

## 2.8 การกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456<sup>23</sup>

### 2.8.1 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

มาตรา 117 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำในน้ำ และใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าวเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า หลักเกณฑ์และวิธีการในการอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องระบุลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ไว้ให้ชัดแจ้งพร้อมทั้งระยะเวลาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จด้วย เมื่อผู้ขออนุญาตยื่นคำขอถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงตามวรรคสองแล้วเจ้าท่าต้องอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวงดังกล่าว

### 2.8.2 กฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

1) ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาต พร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร

2) ผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีสิทธิ์ครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำลำคลอง บึง

<sup>23</sup> กรมเจ้าท่า, คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554), 96.

อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว

3) ลักษณะของอาคารและสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่พึงอนุญาตได้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๖๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

ลักษณะของอาคารและสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่พึงอนุญาตได้มี 8 ประเภท คือ(1) ท่าเทียบเรือ (2) สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ (3) สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง (4) ท่อหรือสายเคเบิล (5) เขื่อนกันน้ำเซาะ (6) คานเรือ (7) โรงสูบน้ำและ (8) กระจังเลี้ยงสัตว์น้ำโดยประเภทที่ 1 – 7 ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) และประเภทที่ 8 จากประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 251/2541) โดยลักษณะของอาคารและสิ่งล่วงล้ำลำน้ำมีรายละเอียดดังนี้

### (1) ท่าเทียบเรือ

1. ต้องมีโครงสร้างที่ไม่ทำให้ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลง มีช่องโพร่งระหว่างเสาไม่น้อยกว่า 3 เมตร
2. พื้นท่าเทียบเรือในแม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต้องไม่มีลักษณะเป็นแผ่นคอนกรีตปิดทับตลอดให้มีช่องว่างเพื่อให้แสงแดดส่องผ่านถึงพื้นน้ำได้ทำได้และไม่มีสิ่งก่อสร้างอื่นใดบนพื้นท่าเทียบเรือ นอกจากสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นอันเป็นส่วนประกอบของท่าเทียบเรื่อนั้น
3. ปลายสุดของท่าเทียบเรือต้องไม่เกินแนวน้ำลึกหน้าท่าเมื่อน้ำลงต่ำสุดลึกกว่าอัตราकिनน้ำลึกเต็มทีของเรือที่เข้าเทียบท่า ตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงขนาดเรือและลักษณะภูมิประเทศ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 1 ใน 3 ของความกว้างของแม่น้ำ
4. ต้องสร้างตามแนวเขตที่ดินที่ผู้ขออนุญาตมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นแนวตรงยื่นจากฝั่ง
5. ท่าเทียบเรือที่ผ่านชายหาดต้องไม่ปิดกั้นการที่ประชาชนจะใช้สอย หรือเดินผ่านชายหาด

### (2) สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ

1. สะพานปรับระดับต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับโป๊ะเทียบเรือมีราวลูกกรงที่แข็งแรงทั้งสองด้าน และความลาดชันของสะพานต้อง ไม่มากกว่า 1:2 เมื่อน้ำลงต่ำสุด
2. โป๊ะเทียบเรือต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรง ทนทาน และมีความปลอดภัยมีอัตราการลอยตัวสูง โดยเมื่อรับน้ำหนักสูงสุดแล้ว
3. พื้นของโป๊ะเทียบเรือต้องอยู่สูงจากระดับน้ำไม่น้อยกว่า 40 เซนติเมตร และมีราวลูกกรงที่แข็งแรงทุกด้าน ยกเว้นด้านที่เรือเทียบและส่วนที่ต่อกับสะพานปรับระดับ

### (3) สะพานข้ามแม่น้ำหรือสะพานข้ามคลอง

1. ต้องมีโครงสร้างที่ไม่ทำให้ทิศทางการไหลของน้ำเปลี่ยนแปลง
2. ต้องมีความสูงและความกว้างของช่องลอดใต้สะพานตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

### (4) ท่อหรือสายเคเบิล

1. การวางท่อหรือสายเคเบิลผ่านชายหาดของทะเลหรือชายตลิ่ง ต้องฝังท่อหรือสายเคเบิลใต้พื้นดินไม่น้อยกว่า 50 เซนติเมตร โดยมีให้ส่วนใดส่วนหนึ่งของท่อหรือสายเคเบิลพ่นขึ้นมาเหนือพื้นดิน
2. การปักเสาไฟฟ้าพาดสายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้า หรือเพื่อการอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและการปักเสาวางท่อน้ำประปาหรือเพื่อการอื่น ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันให้ปักเสาให้ชิดแนวขอบฝั่งมากที่สุด เพื่อมิให้เกิดขวางทางเดินเรือ



ภาพที่ 2.7 การวางท่อและการปักเสาไฟฟ้าในน้ำ, กรมเจ้าท่า, คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่องลำลำนน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554), 2.



ภาพที่ 2.8 การวางท่อไปกับสะพาน, กรมเจ้าท่า, คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่องลำลำนน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554), 2.



### (5) เชื้อกันน้ำเซาะ

1. ต้องมีรูปแบบที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อร่องน้ำ ตลิ่ง และบริเวณข้างเคียง
2. ต้องมีโครงสร้างที่แข็งแรงและอยู่ในแนวฝั่งเดิมมากที่สุด หากมีส่วนที่ยื่นเข้าไปในน้ำให้มีเฉพาะส่วนที่จำเป็น
3. ความลาดชันของเชื้อกันน้ำเซาะไม่เกิน 1:3 โดยแนวสันเขื่อนด้านบนต้องอยู่ที่แนวกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน สำหรับบริเวณลำน้ำที่แคบหรืออาจเป็นอันตรายต่อการเดินเรือ เชื้อกันต้องมีลักษณะตั้งตรงและไม่มีความลาดชันยื่นออกมา



ภาพที่ 2.9 เชื้อกันน้ำเซาะ, กรมเจ้าท่า, คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่งลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554), 4.

### (6) คานเรือ

1. แนววางรองรับเรือต้องยาวยื่นจากฝั่งเพียงพอที่จะชกลากเรือขนาดใหญ่ที่สุดที่คานเรื่อนั้นจะสามารถรับซ่อมทำได้ในเวลาน้ำลงต่ำสุด

### (7) โรงสูบน้ำ

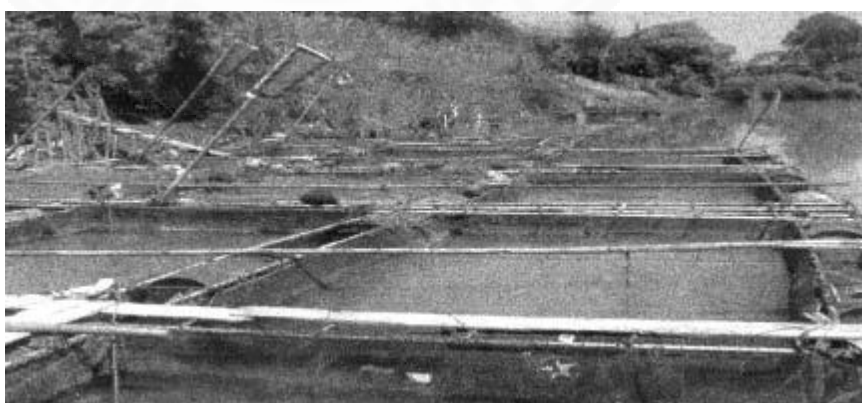
1. โรงที่ตั้งเครื่องสูบน้ำ ต้องอยู่บนฝั่งหรืออยู่ใกล้ฝั่งมากที่สุด
2. การต่อท่อสูบน้ำ เมื่อต่อเชื่อมกับเครื่องสูบน้ำแล้วต้องวางขนานกับแนวเสาของโรงสูบน้ำจนถึงพื้นดินแล้วจึงวางนอนไปตามแนว พื้นดินใต้น้ำและปลายท่อต้องอยู่ต่ำกว่าระดับน้ำลงต่ำสุดไม่น้อยกว่า 1 เมตร



ภาพที่ 2.10 โรงสูบน้ำ, กรมเจ้าท่า, คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่งล้าลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554), 1.

#### (8) กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ

1. ตัวกระชังต้องทำด้วยอวนหรือวัสดุอื่นใดที่มีลักษณะและคุณสมบัติเช่นเดียวกับอวน และเมื่อน้ำลงต่ำสุดกันกระชังต้องลอยสูงกว่าพื้นท้องน้ำ
2. วัสดุที่ใช้พุงกระชังต้องลอยพ่นน้ำ และสามารถมองเห็นได้ชัดเจนตลอดเวลา
3. การปักเสายึดตัวกระชัง ต้องปักห่างกันไม่น้อยกว่า 3.00 เมตร และห้ามผูกยึดกระชังกับขอบฝั่ง
4. ห้ามสร้างที่พักอาศัยหรือพื้นแผ่นที่บนบนกระชัง
5. ต้องติดตั้งธงสีแดงและไฟสัญญาณเป็นระยะโดยรอบขอบเขตที่วางกระชังตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่



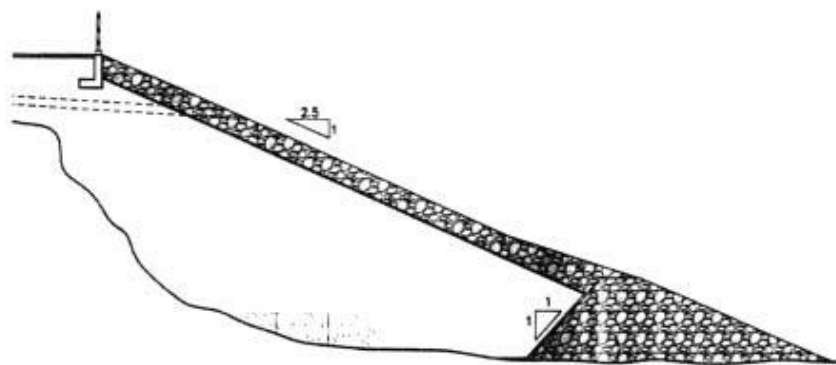
ภาพที่ 2.11 กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ (1), กรมเจ้าท่า, คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่งล้าลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554), 3.



ภาพที่ 2.12 กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ (2), กรมเจ้าท่า, คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่องลำลำนํ้า และการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554), 3.

5) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำนํ้า มีดังต่อไปนี้

1. ลักษณะหรือสภาพของอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำนํ้าต้องไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลงไปหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
2. อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำลำนํ้าที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ต้องมีลักษณะของอาคารและการล่องลำที่พึงอนุญาตได้ตามข้อ 4 และข้อ 5 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 63 พ.ศ.2537
3. อาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำแม่ลำนํ้าที่จะอนุญาตให้ปลูกสร้างได้ต้องไม่อยู่ในเขตพื้นที่มีประกาศของกรมเจ้าท่าห้ามปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่องลำแม่ลำนํ้าประกาศดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา
4. การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่องลำแม่ลำนํ้าให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและสมควร เฉพาะตามวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ล่องลำแม่ลำนํ้า
5. การอนุญาตให้ใช้พื้นที่ล่องลำแม่ลำนํ้าต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง



ภาพที่ 2.13 ภาพตัดขวางเขื่อนกันน้ำเซาะ (ความลาดชันไม่เกิน 1 : 2.5), กรมเจ้าท่า, คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่งล้าลำนน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554), 5.

## 6) แนวทางการตรวจสอบท่าและโป๊ะเทียบเรือ

### (1) ท่าเทียบเรือ

1. ตรวจสอบภาพโดยทั่วไปของท่าเทียบเรือว่าความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยต่อการเข้าเทียบท่าของเรือตามประเภท ที่กำหนดหรือไม่
2. ต้องจัดให้มีเครื่องช่วยชีวิต เช่น พวงชูชีพ แพชูชีพ ให้มีจำนวนพอสมควรและแขวนหรือวางไว้ในบริเวณที่สามารถนำมาใช้ได้ทุกขณะโอกาส
3. ต้องจัดให้มีอุปกรณ์ดับเพลิงประจำท่า ให้ครบตามจำนวน ที่กรมเจ้าท่ากำหนด
4. ต้องมีฟุก หรือหลักผูกเรือที่แข็งแรง และครบตามจำนวน หรือเพียงพอสำหรับให้เรือผูกเชือก
5. ด้านหน้าของท่าเทียบเรือต้องมีอุปกรณ์กันเรือกระทบท่าเทียบเรือครบตามจำนวนที่กำหนดและอยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งาน
6. ต้องจัดให้มีแสงสว่างเพียงพอในบริเวณท่าเรือ
7. ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่หรือผู้ควบคุมรับผิดชอบ ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องของการนำเรือเข้าเทียบท่า หรือสามารถประสานงาน กับผู้นำเรือเข้าเทียบท่าได้อย่างมีประสิทธิภาพ
8. จัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานประจำท่าเทียบเรือ แต่ละประเภท

### (2) โป๊ะเทียบเรือ

1. โป๊ะต้องอยู่ในสภาพมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัยต่อการเข้าเทียบท่าของเรือ
2. บริเวณที่ผู้โดยสารขึ้น – ลงเรือทุกแห่งต้องเขียนป้ายหรือแสดงจำนวนคนโดยสารที่โป๊ะสามารถรับน้ำหนักได้ไว้ที่ที่เห็นได้ชัดเจน

3. ต้องจัดให้มีเครื่องช่วยชีวิต เช่น พวงชูชีพ แพชูชีพ ให้มีจำนวนพอสมควรและแขวนหรือวางไว้ในบริเวณที่สามารถนำมาใช้ได้ทุกขณะ โอกาส
4. ต้องมีพุกผูกเรือที่แข็งแรงสำหรับผูกเรือหัวท้าย
5. โป๊ะเทียบเรือต้องมีเสาและอุปกรณ์ยึดโป๊ะกับเสาเพื่อมิให้ตัวโป๊ะเทียบเรือเลื่อนไปมา
6. หน้าโป๊ะเทียบเรือต้องมีอุปกรณ์กันเรือกระทบโป๊ะเทียบเรือ
7. บนโป๊ะต้องมีราวจับสำหรับให้ผู้โดยสารจับยึดทรงตัวในระหว่างอยู่บนโป๊ะหรือขึ้น-ลงเรือ
8. พื้นโป๊ะต้องเป็นพื้นที่เรียบ ไม่ลื่น และต้องไม่มีสิ่งกีดขวางใด ๆ
9. ต้องจัดให้มีทางขึ้นหรือลงโป๊ะแยกออกจากกัน และให้มีเครื่องกันสำหรับคนโดยสาร เมื่อเห็นว่าจะมีจำนวนมากเกินไป
10. ต้องจัดให้มีแสงสว่างเพียงพอในบริเวณทางขึ้นลง และบนโป๊ะ
11. ต้องจัดทำเครื่องหมายแสดง แนวการบรรทุก (Load Line) ของโป๊ะ
12. ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่หรือผู้ควบคุมรับผิดชอบเกี่ยวกับจำนวนคนโดยสารที่จะลงโป๊ะโดยปลอดภัย เมื่อเห็นว่าจะมีจำนวนมากเกินไป
13. จัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้จำหน่ายตั๋ว ผู้ควบคุมท่าผู้ควบคุมเรือหรือเครื่องจักร ฯลฯ ให้รู้ถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อผู้โดยสาร
14. ออกประกาศขอความร่วมมือจากผู้โดยสารหรือประชาชนทั่วไป แจ้งหรือส่งข่าวเกี่ยวกับสภาพโป๊ะไม่ปลอดภัย โดยแจ้งให้กรมเจ้าท่าทราบ หมายเหตุในกรณีที่เป็นท่าเทียบเรือสำหรับขนถ่ายสินค้าโดยเฉพาะให้พิจารณาอนุโลมใช้มาตรการดังกล่าวตามความเหมาะสมและสภาพของท่าเทียบเรือ

## 7) ขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาต

- 7.1) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำร้อง เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ แล้ว จะทำการตรวจสอบหากครบถ้วน และถูกต้องก็จะบันทึกหลักฐานรับเรื่องไว้ดำเนินการ
- 7.2) ผู้ขออนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการตรวจสอบสถานที่ตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ขึ้นอยู่กับประเภท ลักษณะ และขนาดของสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้น ๆ โดยมีอัตราตั้งแต่ 50-2,000 บาท โดยผู้ขออนุญาตจะต้องนัดหมายและนำเจ้าพนักงานไปตรวจยังสถานที่ที่ขออนุญาตด้วย
- 7.3) เจ้าพนักงานไปตรวจสอบสถานที่ที่จะขออนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อนำข้อมูลต่าง ๆ ทางเทคนิคการเดินเรือพร้อมแผนที่สังเขปที่มีรายละเอียดพอเพียงต่อการพิจารณา

อนุญาตมาจัดทำรายงาน เสนอผู้อำนวยการกองตรวจการขนส่งทางน้ำ หรือเจ้าท่าภูมิภาคหรือเจ้าท่าภูมิภาคสาขาแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาทบทวนและเสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมก่อนนำส่งอธิบดีกรมเจ้าท่า

7.4) หากสิ่งที่ขออนุญาตอยู่ในข่ายที่จะต้องพิจารณาด้านผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือจะต้องมีการขุดลอกหรือกรณีใด ๆ เพิ่มเติม ผู้ขออนุญาตต้องดำเนินการตามข้อกำหนดของกรมเจ้าท่า

7.5) เมื่อกรมเจ้าท่าพิจารณาเห็นว่า การขออนุญาตถูกต้อง ครบถ้วนตามขั้นตอน และไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ในการอนุญาตก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการนโยบายสิ่งแวดล้อมลำน้ำ กระทรวงคมนาคมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

7.6) หลังจากได้รับความเห็นชอบแล้ว อธิบดีกรมเจ้าท่าจะเป็นผู้อนุญาตแล้วส่งเรื่องให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องนั้นออกใบอนุญาต กรณีที่พิจารณาไม่เห็นชอบกรมเจ้าท่าจะมีหนังสือแจ้งผู้ขออนุญาตว่าไม่อนุญาตพร้อมเหตุผล

7.7) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่สำคัญ คือ

- (1) ต้องมีลักษณะหรือสภาพไม่เป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือสัญจรทางน้ำ
- (2) เมื่อปลูกสร้างแล้วจะไม่ทำให้ทางน้ำเปลี่ยนแปลง
- (3) การใช้ประโยชน์จะไม่เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- (4) ต้องไม่รบกวนสิทธิต่าง ๆ ของผู้ที่อยู่ข้างเคียงตลอดจนผลประโยชน์ของ

มหาชนโดยส่วนรวม

7.8) เจ้าหน้าที่จะแจ้งหรือติดต่อให้ผู้ขออนุญาตมารับใบอนุญาต โดยต้องชำระค่าใบอนุญาตตามกฎหมายกระทรวงในอัตราฉบับละ 100 บาท

7.9) ผู้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ระบุไว้ท้ายใบอนุญาตอย่างเคร่งครัดและต้องเริ่มดำเนินการตามคำขอภายใน 6 เดือน และต้องปลูกสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในใบอนุญาต หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ให้ขอต่ออายุใบอนุญาตดังกล่าวได้แล้วแต่กรณี แต่ต้องมีเหตุผลที่สมควร

## 8) การยื่นขออนุญาต

การยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำและการแจ้งการโอนสิทธิในการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำให้ยื่น ณ กรมเจ้าท่า หรือยื่นที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ซึ่งอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่ขออนุญาตปลูกสร้างตั้งอยู่ในเขตความรับผิดชอบของสำนักงานเจ้าท่าานั้น ๆ ก็ได้

**2.8.3 คำสั่งกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 442/2547<sup>24</sup>** เรื่องมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการรองรับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความถูกต้อง

อธิบดีกรรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย(ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง 4 รายการ ดังนี้

1.1 โรงสูบน้ำ

1.2 การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า

1.3 กระชังเลี้ยงสัตว์

1.4 เชือกกันน้ำเซาะ

2. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังนี้

2.1 ค่าธรรมเนียมการตรวจสอบสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามข้อ 2 (14) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย(ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2481

2.2 ค่าใบอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2534) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2481

3. หลักเกณฑ์การพิจารณาดำเนินการตามอำนาจ “เจ้าท่า” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งให้เป็นไปตาม “คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก”

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, 96.

**2.8.4 คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 185/2548<sup>25</sup>** เรื่องมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการรองรับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีในฐานะ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 จึงมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. การอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามมาตรา 117 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
  - 1.1 ทำเทียบเรือขนาดไม่เกิน 20 ตันกรอส
  - 1.2 โป๊ะเทียบเรือและสะพานปรับระดับ
  - 1.3 สะพานข้ามคลอง
  - 1.4 คานเรือ
2. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามข้อ 2 (14) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2510) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามข้อ 2 (6) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2534) เพื่อเป็นเงินได้แผ่นดินต่อไป
3. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจตามคำสั่งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีแล้ว ให้สำเนาหนังสืออนุญาตและรายงานการพิจารณาให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีทราบทุกครั้งด้วย

## **2.9 การถ่ายทอดความรู้เพื่อสร้างความเข้าใจและให้คำปรึกษาทางเทคนิคและวิชาการการกระจายอำนาจให้แก่บุคลากรขององค์กรส่วนท้องถิ่น**

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดนโยบายบริหารจัดการการเงินการคลังของตนเองได้อย่างอิสระ โดยรัฐจะเข้าไปควบคุมได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น และได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนปฏิบัติการและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐต้อง

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน, 98.



มีการถ่ายโอนภารกิจเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ โดยหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ แนะนำสร้างความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรฐานการบริการอีกด้วย โดยมีภารกิจที่หน่วยงานต่าง ๆ จะต้องถ่ายโอน 6 ด้าน ประกอบด้วย ด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม ด้านการวางแผนส่งเสริมการลงทุนด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

กรมเจ้าท่าได้อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มอบอำนาจ "เจ้าท่า" ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการรองรับการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 เป็นต้นมา โดยกรมเจ้าท่าได้มอบอำนาจ "เจ้าท่า" ตามมาตรา 46 ทวิ มาตรา 117 มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 กฎกระทรวงฉบับที่ 19 (พ.ศ.2510) ออกตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่6) พุทธศักราช 2481 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 69 (พ.ศ.2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่6) พุทธศักราช 2481 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วนั้น กรมเจ้าท่าก็พบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเข้าใจอำนาจหน้าที่คลาดเคลื่อน และมีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องแม้ว่ากรมเจ้าท่าได้มีการจัดอบรมการถ่ายโอนภารกิจซักซ้อมความเข้าใจเนื้อหาสาระของอำนาจหน้าที่ที่มอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการ

กรมเจ้าท่าได้จัดให้มีการอบรม เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจและให้คำปรึกษาทางเทคนิคและวิชาการแก่บุคลากรขององค์กรส่วนท้องถิ่น จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบล ที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว เพื่อเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเนื้อหาการอบรม ประกอบด้วย ข้อมูลขอบเขตอำนาจภารกิจของกรมฯ ตาม พรหม.การเดินเรือในน่านน้ำไทยในส่วนที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารสถานีขนส่งทางน้ำ ท่าเทียบเรือเพื่อการพาณิชย์ ท่าเทียบเรือสาธารณะ และการจัดเก็บ

รายได้ การขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็กและการดูแลรักษาในส่วนของกรมเจ้าท่า ได้มีการเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจดังนี้

### 1) การอบรมให้แก่ท้องถิ่น

- ปีงบประมาณ 2546 ดำเนินการ 1 ครั้งโดยจัดที่จังหวัดเพชรบุรี เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2546 มีผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 271 คน จากจังหวัดเพชรบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ กาญจนบุรี นครปฐม สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม

- ปีงบประมาณ 2547 ดำเนินการจำนวน 12 ครั้งดังนี้

ครั้งที่ 1 จัดที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2546 มีผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 306 คน จากจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน

ครั้งที่ 2 จัดที่จังหวัดระยอง เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2546 มีผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 308 คน จากจังหวัดระยอง ฉะเชิงเทรา ชลบุรี จันทบุรีและตราด

ครั้งที่ 3 จัดที่จังหวัดสงขลา วันที่ 22 ธันวาคม 2546 โดยเชิญผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 522 คน จากจังหวัดสงขลา พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

ครั้งที่ 4 จัดที่จังหวัดสงขลา วันที่ 19 มกราคม 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรม (อบต. และ อบจ.) จำนวน 280 คน จากจังหวัดภูเก็ต ระนอง กระบี่ และตรัง

ครั้งที่ 5 จัดที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 483 คน จากจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และนครศรีธรรมราช

ครั้งที่ 6 จัดที่จังหวัดอยุธยา วันที่ 29 มีนาคม 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 510 คน จากจังหวัดอยุธยา สุพรรณบุรี นครนายก ปทุมธานี นนทบุรี และสมุทรปราการ

ครั้งที่ 7 จัดที่จังหวัดสระบุรี วันที่ 26 เมษายน 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 496 คน จากจังหวัดสระบุรี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี และอุทัยธานี

ครั้งที่ 8 จัดที่จังหวัดแพร่ วันที่ 31 พฤษภาคม 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 550 คน จากจังหวัดแพร่ พะเยา น่าน อุตรดิตถ์ สุโขทัย และพิษณุโลก

ครั้งที่ 9 จัดที่จังหวัดนครสวรรค์ วันที่ 28 มิถุนายน 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 550 คน จากจังหวัดนครสวรรค์ ตาก กำแพงเพชร พิจิตร และเพชรบูรณ์

ครั้งที่ 10. จัดที่จังหวัดขอนแก่น วันที่ 26 กรกฎาคม 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 550 คน จากจังหวัดขอนแก่น ชัยภูมิ เลย และหนองบัวลำภู

ครั้งที่ 11. จัดที่จังหวัดอุดรธานี วันที่ 30 สิงหาคม 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรมจำนวน 570 คน จากจังหวัดอุดรธานี หนองคาย สกลนคร และนครพนม

ครั้งที่ 12. จัดที่จังหวัดร้อยเอ็ด วันที่ 27 กันยายน 2547 ผู้เข้าร่วมการอบรม จำนวน 500 คน จากจังหวัดร้อยเอ็ด มหาสารคาม และกาฬสินธุ์

## 2) การอบรมให้แก่จังหวัด

ตามที่กรมฯ ได้มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามคำสั่งที่ 498/2546 เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2546 เพื่อให้การดูแลรักษา และการขุดลอกร่องน้ำทางเรือเดินทั่วประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว รวมทั้งเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาดูทกภัยและความแห้งแล้งเป็นไปอย่างรวดเร็วและทันเหตุการณ์จึงมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการดังนี้

2.1) ให้มีอำนาจเกี่ยวกับการขุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการเดินเรือการระบายน้ำ การป้องกันอุทกภัย และความแห้งแล้งและเพื่อการรักษาสภาพแนวลำน้ำที่อยู่ในเขตอำนาจโดยคำนึงถึงการรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติเป็นสำคัญ

2.2) ให้เก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ขุดลอก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเดินเรือ และค่าธรรมเนียม การตรวจพิจารณาและสำรวจการขุดลอก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงร่องน้ำทางเดินเรือเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดินต่อไป

ทั้งนี้การพิจารณาอนุญาตและการจำหน่ายวัสดุที่ได้จากการขุดลอกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและเมื่อได้อนุญาตแล้วให้สำเนาหนังสืออนุญาตแจ้งให้กรมฯ ทราบทุกครั้ง

## 3) การกระจายอำนาจให้แก่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคและสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขา ซึ่งเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค

กรมฯ ได้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่หน่วยงานส่วนภูมิภาคให้แก่สำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ 1-7 และสาขา โดยมอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เมื่อเดือนสิงหาคม 2546 ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามอำนาจหน้าที่ของกรมฯ เป็นไปด้วยความเหมาะสมและคล่องตัวยิ่งขึ้นและเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติราชการเพื่อ การบริการประชาชน ทั้งนี้ยังเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพิ่มบทบาทให้กับหน่วยงานส่วน ภูมิภาคให้มีศักยภาพเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เพื่อให้ได้รับบริการที่สะดวก รวดเร็ว และประหยัดโดยประชาชนสามารถขอรับบริการได้โดยตรงจากสำนักงานของกรมฯ ในส่วน ภูมิภาคโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาขออนุญาตที่ส่วนกลาง ตลอดจนเพื่อให้สามารถเป็นพี่เลี้ยงให้กับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการกับภารกิจที่ได้รับมอบต่อไป โดยได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการ สำนักงานการขนส่งทางน้ำและหัวหน้าสำนักงานฯ ในการพิจารณาอนุญาตและออกใบอนุญาต

สิ่งล่องลำนํ้า ได้แก่ สะพานปรับระดับและโป๊ะเทียบเรือ, สะพานข้ามแม่น้ำและสะพานข้ามคลอง, ท่อและสายเคเบิล, โรงสูบน้ำ กระชังเลี้ยงสัตว์น้ำ และเขื่อนกั้นน้ำเซาะ เป็นต้น สำหรับท่าเทียบเรือ

- ให้ ผจก.1-7พิจารณาสำหรับท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน 500 ตันกรอส

-ให้ ผจก.สาขาพิจารณาสำหรับท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน 20 ตันกรอส



### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการดำเนินการตามนโยบายผู้วิจัยจึงได้กำหนดรูปแบบและวิธีการวิจัยโดยเน้นรูปแบบวิธีการวิจัยและการอภิปรายผลการวิจัยในเชิงคุณภาพเพื่อการอภิปรายผลและตอบคำถามในประเด็นต่าง ๆ ที่ได้มุ่งศึกษาวิจัยเพื่อต้องการหาคำตอบจากการศึกษาวิจัยและเพื่อให้ผลการวิจัยดังกล่าวเป็นข้อมูลที่มีคุณค่าที่จะนำมาวิเคราะห์และประเมินปัจจัยในลักษณะส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะเป็นแนวทางและพื้นฐานเพื่อศึกษาวิจัยและกำหนดสมมติฐานที่มีประสิทธิภาพต่อไป

#### 3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

การศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษามาแล้วผู้วิจัยจึงได้กำหนดปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพงจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ไปปฏิบัติประกอบด้วย

##### 3.1.1 ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ความชัดเจนของนโยบายเป็นปัจจัยที่สำคัญเนื่องจากถ้านโยบายไม่ชัดเจนแล้วจะมีผลทำให้วิธีการที่จะดำเนินการตามนโยบายคลาดเคลื่อนในเรื่องความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในทรรศนะของ วรเดช จันทรศร<sup>1</sup> เห็นว่าผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดมีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบควบคุมและประเมินผลการมีเป้าหมายและ

<sup>1</sup>วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551), 133-134, 135-139, 139, 339.

เป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการเมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือความต้องการแล้วก็จะทำให้เป็นการง่ายที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจนมีการมอบหมายงานกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอันจะเป็นแนวทางให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยง่าย

### 3.1.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ

ตัวแบบด้านการจัดการมาศึกษาการ

นำนโยบายไปปฏิบัติโดยให้ความสนใจสมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับโครงสร้างงบประมาณสถานที่วัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้รวมถึงบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

### 3.1.3 ปัจจัยด้านบุคลากรผู้ให้บริการ

ปัจจัยด้านบุคลากรหรือกำลังคนที่มีคุณภาพถือเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากบุคลากรขององค์กรคือผู้ปฏิบัติตามนโยบายฝ่ายบริหารหากบุคลากรขาดคุณภาพทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จได้ฉะนั้นในเรื่องบุคลากรมีนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจโดยมีความสนใจเรื่องความรู้ความสามารถความกระตือรือร้นความตั้งใจจริงทัศนคติที่ถูกต้องในการให้บริการความมีมิตรไมตรีความสุภาพความเสมอภาคในการให้บริการโดยสรุปแล้วคือการมีจิตใจในการให้บริการ (Service Mind) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กรว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรงการทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำเร็จของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องทุกคน

### 3.1.4 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง

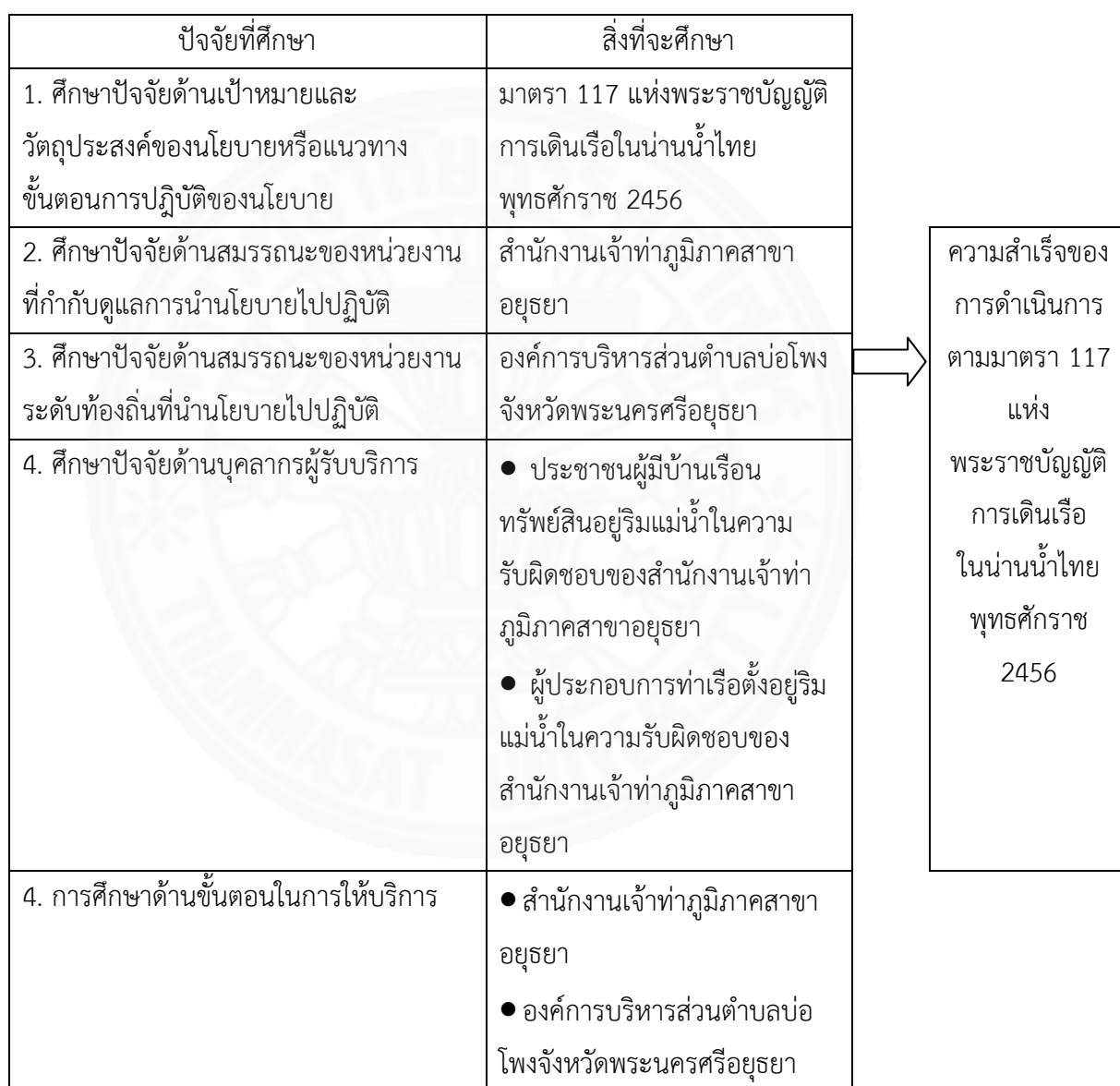
ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและการสนับสนุนของฝ่ายการเมืองเป็นปัจจัยภายนอกอีกประเภทหนึ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เสนอตัวแบบทางการเมืองว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่นหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กรกลุ่มสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กรตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างความยอมรับและการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องยากที่จะเกิดขึ้นได้หากขาดการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนนักการเมืองสื่อมวลชนรวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

### 3.1.5 ปัจจัยด้านกระบวนการและขั้นตอนให้บริการ

ปัจจัยด้านกระบวนการและขั้นตอนในการให้บริการโดยให้ความสำคัญกับประโยชน์สูงสุดในด้านความพึงพอใจการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการเป็นเป้าหมายสำคัญกระบวนการให้บริการที่สำคัญต้องความถูกต้องแม่นยำ สะดวกรวดเร็วในการให้บริการและเสมอภาค

เป็นธรรมชาติระยะเวลาและขั้นตอนในการปฏิบัติลงไปสามารถเข้าถึงง่ายมีความชัดเจนของข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับการบริการปัจจัยด้านกระบวนการและขั้นตอนให้บริการจึงเป็นสิ่งที่บ่งชี้ว่าการนำนโยบายการให้บริการประชาชนแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จมีผลสำเร็จหรือก่อให้เกิดความล้มเหลว

### กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย



ภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

## 3.2 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

3.2.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ หมายถึง กระบวนการที่ถูกนำมาใช้เพื่อทำความเข้าใจข้อมูล ซึ่งนำเสนอในรูปแบบของคำพูดและรูปภาพ ไม่ใช่ตัวเลข

3.2.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ หมายถึง การใช้วิธีการศึกษาหลาย ๆ แบบ ซึ่งรวมทั้งแนวทางการศึกษาแบบตีความ (Interpretive Approach) และแนวทางการศึกษาเชิงธรรมชาติ (Naturalistic Inquiry) ซึ่งหมายความว่านักวิจัยเชิงคุณภาพศึกษาสิ่งต่าง ๆ ในสถานที่ที่เป็นธรรมชาติ โดยพยายามที่จะทำความเข้าใจ หรือตีความปรากฏการณ์ตามการให้ความหมายของคนที่อยู่ในที่นั้น ๆ การวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์หลาย ๆ แบบ ซึ่งพรรณนาช่วงเวลาที่เป็นกิจวัตรและช่วงเวลาที่มึปัญหาและความหมายในชีวิตของคน เช่น การศึกษารายกรณี ประสบการณ์ส่วนบุคคล อัตชีวประวัติ การสัมภาษณ์ การสังเกต เอกสารทางประวัติศาสตร์ และสื่ออื่น ๆ

3.2.3 การวิจัยเชิงคุณภาพ หมายถึง การแสวงหาความรู้โดยการพิจารณาปรากฏการณ์ทางสังคมจากสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงในทุกมิติ เพื่อหาความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ทางสังคมกับสภาพแวดล้อมนั้น ๆ การวิจัยเชิงคุณภาพให้ความสนใจกับข้อมูลด้านความรู้สึกนึกคิด ความหมาย ค่านิยมหรืออุดมการณ์ของบุคคล มักใช้เวลานานในการศึกษาติดตามระยะยาว ใช้การสังเกตแบบมีส่วนร่วมและการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการเป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูล และเน้นการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการตีความสร้างข้อสรุปแบบอุปนัย

3.2.4 การวิจัยเชิงคุณภาพ หมายถึง ข้อมูลจากมุมมองของคนที่ถูกศึกษามากกว่าการนำเสนอข้อมูลจากมุมมองของผู้วิจัย และเป็นความจริงที่ว่า การวิจัยเชิงคุณภาพต้องการแสวงหาความเข้าใจเกี่ยวกับความคิดของคนที่ถูกศึกษา ด้วยเหตุผลที่ว่าสิ่งนี้มีความสำคัญหากนักวิจัยต้องการพรรณนาและอธิบายพฤติกรรมของคนที่ถูกศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยสรุปการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาปรากฏการณ์ทางสังคมจากสภาพแวดล้อมตามธรรมชาติ ซึ่งให้ความสำคัญกับความเข้าใจและการตีความจากข้อมูลของผู้วิจัยตามการรับรู้ของบุคคลในปรากฏการณ์ที่ศึกษาไม่มีจุดประสงค์ในการทดสอบสมมติฐานและทฤษฎี ดังนั้นการรวบรวมข้อมูลสำหรับการวิจัยเชิงคุณภาพจึงมักใช้การสังเกต การสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์เอกสารเป็นหลัก และใช้วิธีวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา การวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์แบบสร้างข้อสรุป

3.2.5 การสัมภาษณ์ หมายถึง การสนทนากับผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเผชิญหน้าตัวต่อตัว การสนทนาทางโทรศัพท์ หรือการสนทนากับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Focus Group Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย การสัมภาษณ์ในการวิจัยเชิงคุณภาพอาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง การสัมภาษณ์ในการ



วิจัยเชิงคุณภาพส่วนใหญ่เป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ซึ่งผู้วิจัยจะต้องมีความตั้งใจอย่างมากในการรับฟังข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีความเคารพและมีความกระตือรือร้นเกี่ยวกับสิ่งที่ได้รับฟัง และจะต้องมีความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะรับฟังและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลบอกการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้การสัมภาษณ์เดี่ยวแบบเผชิญหน้า โดยผู้สัมภาษณ์สอบถามผู้ให้ข้อมูลตามแนวคำถาม (Interview Guideline) ที่วางไว้ แนวคำถามนี้เป็นคำถามปลายเปิดที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ที่ต้องการถามรูปแบบการสัมภาษณ์ควรมีลักษณะเป็นการสนทนากันตามธรรมชาติ จากประเด็นคำถามที่ตั้งไว้ผู้สัมภาษณ์อาจแตกเป็นคำถามย่อยได้อีกเป็นจำนวนมาก เพื่อให้ตอบได้ให้เห็นจนครบถ้วนและชัดเจนพอ

3.2.6 การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการให้กลุ่มคนมาร่วมสนทนากัน โดยมีผู้ดำเนินการสนทนา (Moderator) เป็นผู้อำนวยการให้การสนทนาให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ อาจกล่าวได้ว่า การสนทนากลุ่ม คือ การอภิปรายภายในกรอบที่ผู้ดำเนินการเป็นผู้กำหนดเพื่อให้ตอบสนองวัตถุประสงค์นั่นเอง แต่เดิมการสนทนากลุ่มเป็นที่นิยมกันในแวดวงการวิจัยตลาด ต่อมานักสังคมศาสตร์ได้นำมาใช้เพื่อการวิจัยทางสังคมศาสตร์ แม้ว่าจะไม่คาดหวังว่ากลุ่มผู้ร่วมสนทนาจะเป็นตัวแทนทางสถิติของประชากรที่ต้องการศึกษา แต่โดยทั่วไปควรจัดการสนทนากลุ่มมากกว่า 1 กลุ่มสำหรับงานวิจัยหนึ่ง ๆ เพื่อลดอัตราเสี่ยง อันเนื่องจากกลุ่มผู้ร่วมสนทนานั้นอาจมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากประชากรที่ต้องการศึกษาโดยไม่คาดคิด

3.2.7 การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร (Document Review) การศึกษานี้ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่

- พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456
- พระราชบัญญัติ กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542
- พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)
- กฎหมายกฎกระทรวง ประกาศระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456
- เอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวกับกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

### 3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การกำหนดกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วยวิธีการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เหตุผลของการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง เนื่องจากการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติการตามแนวทางการกระจายและถ่ายโอนภารกิจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างจะต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ตรงเฉพาะด้านนี้ จึงจะสามารถให้ข้อมูลในลักษณะเจาะลึกได้ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงประเด็น เชื่อถือได้ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยนี้ การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างเป้าหมาย 3 กลุ่ม โดยใช้แบบสอบถามและสัมภาษณ์ มีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 กลุ่มที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนด การแก้ไขกฎหมาย และคำสั่งประกอบด้วย นักกฎหมาย กรมเจ้าท่า 2 ท่าน (ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายและคำสั่ง)

3.3.2 กลุ่มกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายและคำสั่ง ประกอบด้วย

- นายก อบต. 1 ท่าน
- รองนายก อบต. 1 ท่าน
- ผอ.กองช่าง 1 ท่าน
- นายช่างโยธา 1 ท่าน (มีหน้าที่ดำเนินการด้านอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ)
- เจ้าพนักงานตรวจท่า สาขาอยุธยา 1 ท่าน

3.3.3 กลุ่มผู้มาขอรับบริการ

- ผู้ประกอบการ 2 ราย
- ประชาชนที่มารับบริการด้านสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ 3 ราย

### 3.4 วิธีการเก็บข้อมูล

วิธีการเก็บข้อมูลในการศึกษานี้ของแต่ละกลุ่มตัวอย่าง มีรายละเอียดดังนี้

3.4.1 กลุ่มที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนด การแก้ไขกฎหมาย และคำสั่งวิธีการเก็บข้อมูล โดยการสัมภาษณ์

3.4.2 กลุ่มกำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายและคำสั่ง วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และใช้แบบสอบถาม

3.4.3 กลุ่มผู้มาขอรับบริการ วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ใช้แบบสอบถามและการสนทนากลุ่ม

### 3.5 การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ

3.5.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและสังเคราะห์ข้อมูล

3.5.2 ในส่วนของการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มจะจัดเตรียมประเด็นการสนทนากลุ่มผู้มาขอรับบริการ วิธีการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ใช้แบบสอบถาม และการสนทนากลุ่ม



## บทที่ 4

### การดำเนินการและผลการวิจัย

#### 4.1 สภาพของพื้นที่ที่ศึกษา

องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2539 ตั้งอยู่หมู่ที่ 4 ตำบลบ่อโพง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ห่างจากที่ว่าการอำเภอนครหลวงประมาณ 9 กิโลเมตร และห่างจากศูนย์ราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ประมาณ 9 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 15.76 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 9,850 ไร่ องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1บ้านเกาะหมู่ที่ 2 บ้านท่าวัด หมู่ที่ 3 บ้านต้นโพธิ์ หมู่ที่ 4 บ้านท่าช้าง หมู่ที่ 5 บ้านใหม่ หมู่ที่ 6 และหมู่ที่ 7 บ้านดาด ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม และมีแหล่งน้ำธรรมชาติ คือ แม่น้ำป่าสัก,คลองชลประทาน 2 สาย ในหมู่ที่ 2 ,4,5, 6 และหมู่ 7

แม่น้ำป่าสัก ต้นน้ำเกิดจากทิวเขาเพชรบูรณ์ ในเขตจังหวัดเลย แล้วไหลลงมาทางใต้ผ่านจังหวัดเพชรบูรณ์ จังหวัดลพบุรี จังหวัดสระบุรีเข้าเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่อำเภอท่าเรือ อำเภอนครหลวง แล้วไหล รวมกับแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งซ้ายในเขตอำเภอพระนครศรีอยุธยาที่หน้าวัดพนัญเชิง รวมความยาวที่ไหลผ่านจังหวัดพระนครศรีอยุธยาประมาณ 52 กิโลเมตร และแม่น้ำนี้มีความยาวทั้งสิ้นประมาณ 500 กิโลเมตร

##### 4.1.1 โครงสร้างการบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง มี 3 หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักปลัด อบต. กองคลัง และกองช่าง มีบุคลากรรวม ประกอบด้วย นายก อบต. 1 ท่าน และรองนายก อบต.อีก 2 ท่าน โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอนุญาตตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพระพุทศักราช 2456 คือ กองช่าง ซึ่งมีเจ้าหน้าที่เพียง 3 ท่าน คือ ผู้อำนวยการกองช่าง นายช่างไฟฟ้า และนายช่างโยธา

##### 4.1.2 ศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบล

###### 1) บุคลากร

1.1) จำนวนบุคลากรทั้งสิ้นจำนวน21คน

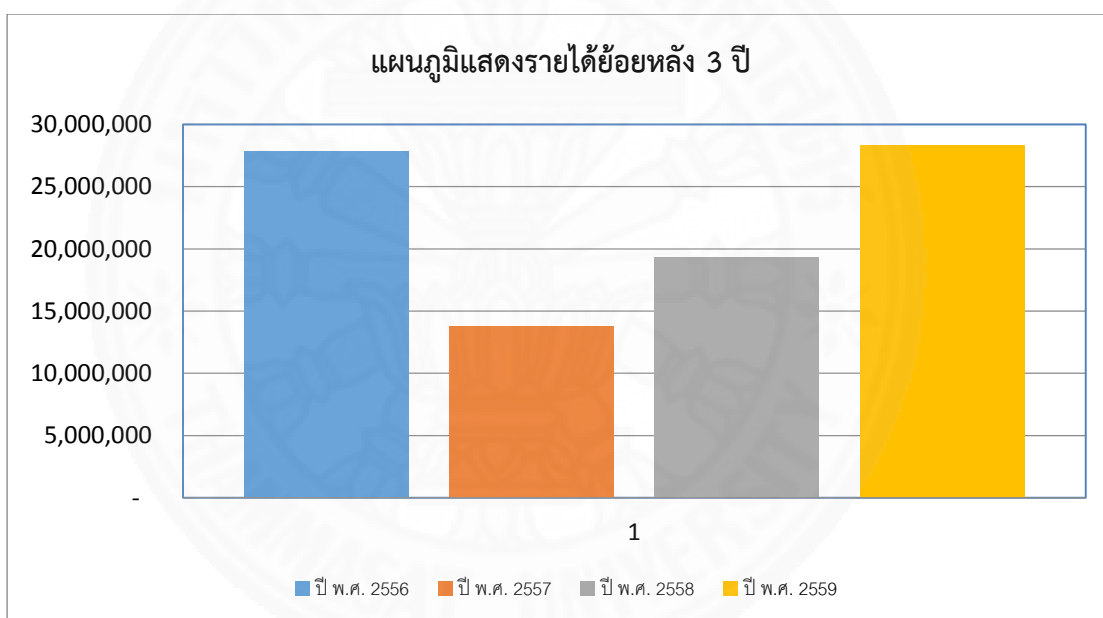
- ตำแหน่งในสำนักงานปลัดจำนวน 13คน
- ตำแหน่งในส่วนกองคลังจำนวน 5 คน
- ตำแหน่งในส่วนกองช่างจำนวน3คน

## 1.2) ระดับการศึกษาของบุคลากร

- มัธยมศึกษา / อาชีวศึกษาจำนวน3คน
- ปริญญาตรีจำนวน 16คน
- ปริญญาโทจำนวน2คน

## 2) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- ประจำปีงบประมาณ 2559จำนวนเงิน 28,332,000บาท
- รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจำนวนเงิน 5,421,000บาท
- รายได้ที่ส่วนราชการเก็บให้จำนวนเงิน 17,411,000บาท
- เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวนเงิน 5,500,000 บาท



ภาพที่ 4.1 แผนภูมิแสดงรายได้ย้อนหลัง 3 ปี (พระนครศรีอยุธยา: กองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลปอโพง).

องค์การบริหารส่วนตำบลปอโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการตามคำสั่งกรมเจ้าท่าที่ 718/2545 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2545 มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกรมเจ้าท่าได้มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามมาตรา 46 ทวิ มาตรา 117 มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในปีงบประมาณ พ.ศ.2556

องค์การบริหารส่วนตำบลได้ประมาณการรายรับไว้ จำนวน 20,000,000 บาท โดยใน ส่วนของรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเองจะได้ปรับปรุงการจัดเก็บให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในส่วนของงบประมาณรายจ่ายได้กำหนดวงเงินรายจ่ายไว้ จำนวน 19,809,960 บาท ซึ่งคาดว่าจะ จัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหาร ส่วนตำบลเป็นการจัดทำงบประมาณแบบเกินดุล (รายจ่ายต่ำกว่ารายรับ) จำนวน 190,040.- บาท คิดเป็นร้อยละ 0.95 นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีเงินสะสมคงเหลืออยู่ จำนวน 15,434,370บาท ทำให้สถานการณ์คลังขององค์การบริหารส่วนตำบลมั่นคงพอสมควร

ในปีงบประมาณที่ผ่านมา แม้ว่ารายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีจำนวนจำกัด เมื่อเทียบกับภารกิจต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อ บริการให้แก่ประชาชนแต่องค์การบริหารส่วนตำบลก็สามารถดำเนินการตามที่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ ครบถ้วน

ตารางที่ 4.1 รายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพรง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปี พ.ศ. 2556 - 2559

รายรับ	รับจริงปี 2556	รับจริงปี 2557	รับจริงปี 2558	รับจริงปี 2559
<b>ก. รายได้ภาษีอากร</b>				
1. หมวดภาษีอากร	14,556,000	31,063	4,140,073	4,190,000
1.1 ภาษีบำรุงท้องที่	40,000	-	52,205	40,000
1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2,600,000	16,763	3,981,599	4,000,000
1.3 ภาษีป้าย	84,000	14,300	106,269	150,000
1.4 ภาษีสุรา	700,000	906,861	781,270	1,000,000
1.5 ภาษีสรรพสามิต	1,500,000	1,224,165	1,226,675	1,300,000
1.6 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พรบ.จัดสรรรายได้	7,000,000	3,760,876	3,433,916	4,500,000
1.7 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ	-	1,697,988	3,037,126	7,000,000
1.8 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และ ล้อเลื่อน	-	-	-	6,000
1.9 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	100,000	-	135,081	220,000
1.10 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติ	2,442,000	566,442	1,107,943	3,200,000

รายรับ	รับจริงปี 2556	รับจริงปี 2557	รับจริงปี 2558	รับจริงปี 2559
กรรมที่ดิน				
1.11 เงินตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ	10,000	-	-	5,000
1.12 ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นต้น	100,000	-	137,230	180,000
1.13 ภาษีจัดสรรอื่น ๆ	-	750	-	-
<b>ข. รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร</b>				
1. หมวดค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต	194,000	-	-	-
1.1 ค่าใบอนุญาตสำหรับประกอบกิจการค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ	100,000	-	93,040	160,000
1.2 ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายจราจรทางบก	20,000	-	18,800	10,000
1.3 ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน	-	-	640	-
1.4 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนพาณิชย์	-	50	260	1,000
1.5 ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย	50,000	3,060	-	130,000
1.6 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	14,000	21,173	-	-
1.7 ค่าภาคหลวงแร่	10,000	7,989	-	-
1.8 ค่าปรับผิดสัญญา	-	-	15,525	-
1.9 ค่าใบอนุญาตรับทำการเก็บขนสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอย	-	-	41,540	-
1.10 ค่าปรับอื่นๆ	-	-	8,979	-
1.11 ค่าใบอนุญาตอื่นๆ	-	2,140	-	-

รายรับ	รับจริงปี 2556	รับจริงปี 2557	รับจริงปี 2558	รับจริงปี 2559
2. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	100,000	0	0	600,000
2.1 ดอกเบี้ยฝากธนาคาร	100,000	-	-	600,000
3. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด	150,000	30,600	95,300	150,000
3.1 ค่าเอกสารจัดซื้อจัดจ้าง	150,000	-	-	-
3.2 ค่าขายแบบแปลน	-	30,600	93,300	150,000
3.3 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ	-	-	2,000	-
<b>ค. เงินช่วยเหลือ</b>				
1. หมวดเงินอุดหนุน	5,000,000	5,537,574	4,928,255	5,500,000
1.1 เงินอุดหนุนทั่วไป	5,000,000	5,537,574	4,928,255	5,500,000
1.2 เงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในเขตอำเภอนครหลวง	-	-	-	-

ที่มา: ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560, ขององค์การบริหารส่วนตำบล  
บ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

ค่าธรรมเนียมสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเป็นรายได้ที่เป็นภาษีอากรอื่น ๆ ที่สำคัญ โดยเฉพาะปี  
2559 เพิ่มขึ้นเป็น 180,000 บาท ทั้งนี้จากการลงพื้นที่เพื่อสังเกตและเก็บข้อมูลจริง พบว่ามีเรือขนาด  
เกินกว่า 500 ตันกรอสส์ผ่าน อบต. บ่อโพง ประมาณ 3000 ลำ / เดือน และมีประมาณสินค้าผ่าน  
อบต. ประมาณ 6 ล้านตัน/เดือนท่าเรือในอำเภอ นครหลวงมี 39 ท่า และอยู่ในพื้นที่ อบต.บ่อโพง 11  
ท่า ซึ่งคิดเป็น 1 ใน 4 ของท่าเรือทั้งหมดในอำเภอ นครหลวง หรือร้อยละ 29 ซึ่งมีจำนวนมากเพื่อ  
รองรับความต้องการขนส่งสินค้าทางลำน้ำที่เพิ่มขึ้นนั่นเอง



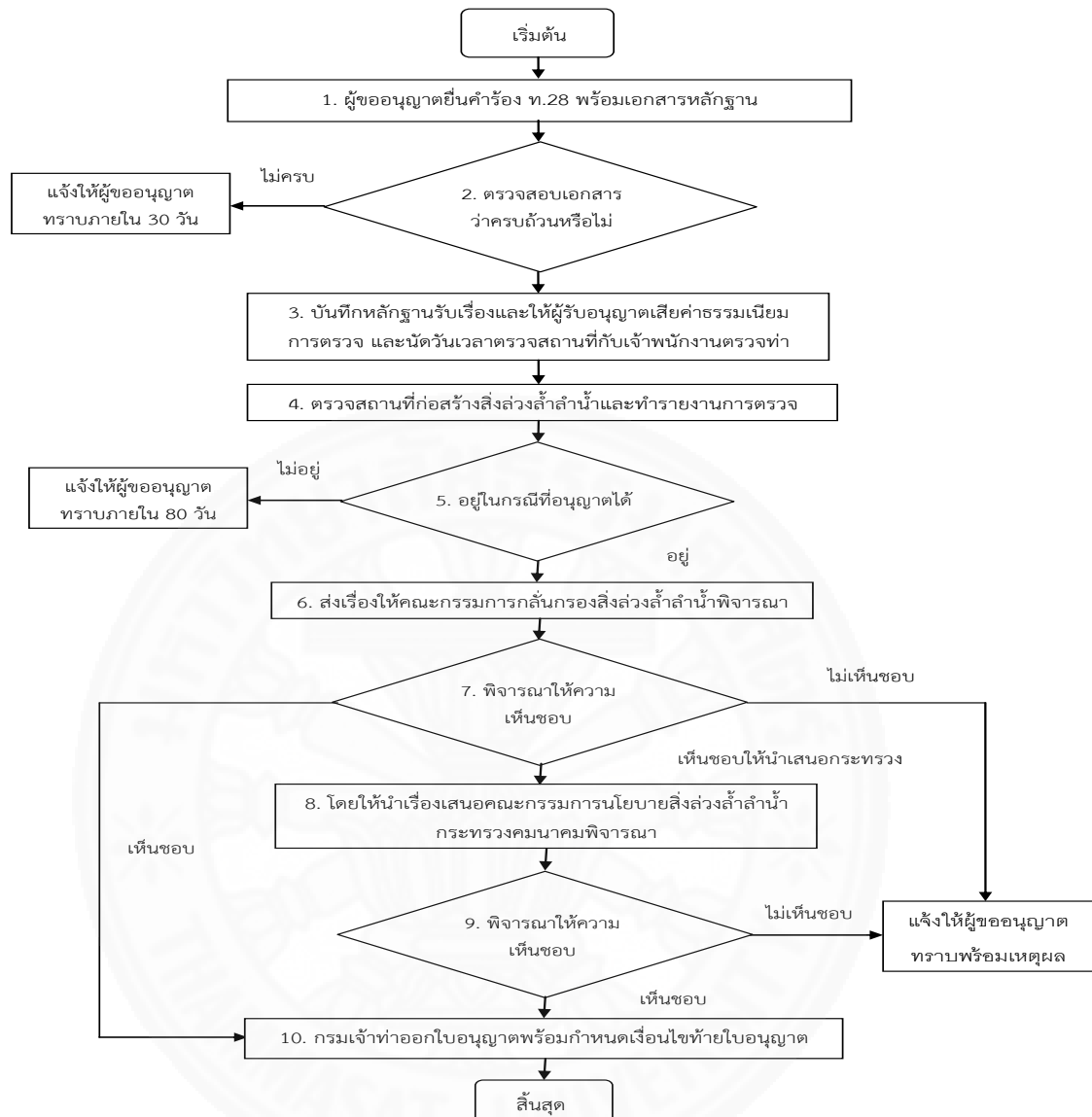
## 4.2 หน่วยงานกำกับดูแลการดำเนินการตามกฎหมายในพื้นที่ศึกษา

สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาอยุธยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยเรือไทย กฎหมายว่าด้วยการป้องกันเรือโดนกัน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพาณิชย์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมายในเขตที่อธิบดีกำหนด โดยมีเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ 3 จังหวัด คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสิงห์บุรีและจังหวัดอ่างทองมีหน้าที่หลักสำคัญประการหนึ่งคือการให้บริการประชาชน ได้แก่การอนุญาตให้ทำการขุดลอกร่องน้ำ การอนุญาตให้กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตรวจสอบความปลอดภัยในการขนส่งทางน้ำ การขอจดทะเบียนเรือใหม่ การขอต่อใบอนุญาตใช้เรือ การขอเปลี่ยนแปลงรายการเรือ การขอมีหนังสือคนประจำเรือ การระวางชี้นำเขต การออกประกาศนียบัตรฝ่ายช่างกลและการออกประกาศนียบัตรฝ่ายเดินเรือ เป็นต้น ซึ่งการอนุญาตให้กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำมีความต้องการจำนวนมากแต่มีเจ้าพนักงานตรวจท่าเพียง 1 ท่าน

### แนวทางการปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย

งานด้านการอนุญาตให้กระทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำดำเนินการตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ดังนี้

1. ผู้ใดประสงค์จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำให้ยื่นคำขอตามแบบที่อธิบดีกรมเจ้าท่ากำหนด โดยระบุวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดที่ขออนุญาตพร้อมด้วยหลักฐานและเอกสาร
2. ผู้ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว
3. ลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537)
4. การยื่นคำขออนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำและการแจ้งการโอนสิทธิในการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำ ให้ยื่น ณ กรมเจ้าท่า หรือยื่นที่สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา ซึ่งอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำน้ำที่ขออนุญาตปลูกสร้างตั้งอยู่ในเขตความรับผิดชอบของสำนักงานเจ้าท่านั้น ๆ ก็ได้ โดยมีขั้นตอนการขออนุญาตดังภาพที่ 4.2

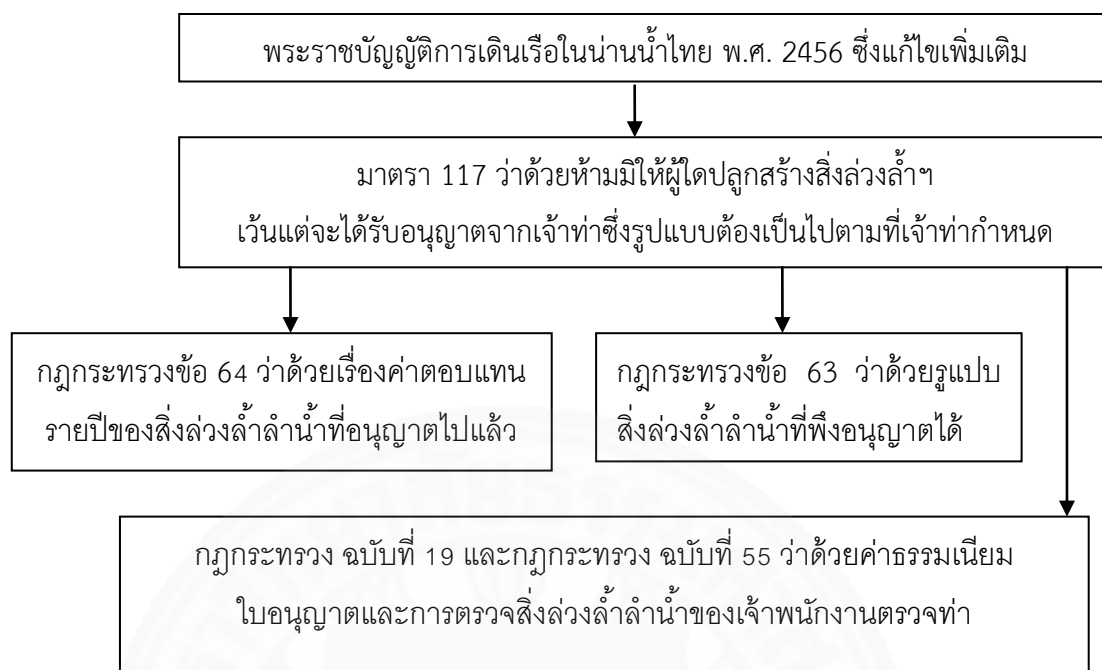


ภาพที่ 4.2 ผังขั้นตอนการขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ, <http://www.md.go.th/md/index.php/2014-01-19-05-00-37/2014-01-19-05-08-40/2014-01-19-05-55-21/-108/931-06--1/file> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2558).

### 4.3 ผลการวิจัย

#### 4.3.1 แนวทางการมอบอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อธิบดีกรมเจ้าท่าได้มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ตามคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 442/2547 และคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 185/2548 ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง ประกอบด้วย (1) โรงสูบน้ำ (2) การวางท่อ สายเคเบิล การปักเสาไฟฟ้า (3) กระจกเลี้ยงสัตว์ (4) เชือกกันน้ำเซาะ (5) ท่าเทียบเรือขนาดไม่เกิน 20 ตันกรอส (6) โป๊ะเทียบเรือและสะพานปรับระดับ (7) สะพานข้ามคลอง (8) คานเรือ และให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสอบสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามข้อ 2 (14) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 19 (พ.ศ. 2510) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามข้อ 2 (6) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2534) เพื่อเป็นเงินได้แผ่นดินต่อไปโดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์การพิจารณาดำเนินการตามอำนาจ “เจ้าท่า” ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งให้เป็นไปตาม “คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก” และเมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจตามคำสั่งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของกรมเจ้าท่าแล้วให้สำเนาหนังสืออนุญาตและรายงานการพิจารณาให้กรมเจ้าท่าทราบทุกครั้งด้วยรายละเอียดตามภาพที่ 2.1.5



ภาพที่ 4.3 ผังแสดงแนวทางการมอบอำนาจตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456.

องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพงจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้รับมอบอำนาจ“เจ้าท่า”ตามคำสั่งข้างต้นในการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำในพื้นที่รับผิดชอบ 7 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 บ้านเกาะหมู่ที่ 2 บ้านท่าวัด หมู่ที่ 3 บ้านต้นโพธิ์ หมู่ที่ 4 บ้านท่าช้าง หมู่ที่ 5 บ้านใหม่ หมู่ที่ 6 บ้านดาบและหมู่ที่ 7 บ้านดาบ ลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่ม และมีแหล่งน้ำธรรมชาติ คือ แม่น้ำป่าสัก, คลองชลประทาน 2 สาย ในหมู่ที่ 2 ,4,5, 6 และหมู่ 7ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมและให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเพื่อเป็นเงินได้แผ่นดินต่อไป และสำเนาหนังสืออนุญาตและรายงานการพิจารณาให้กรมเจ้าท่าทราบทุกครั้ง

#### 4.3.2 ปัญหาจากการมอบอำนาจ

ตามที่อธิบดีกรมเจ้าท่าได้มีคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 442/2547 และคำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ที่ 185/2548 มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย(ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออก

ตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 เฉพาะสิ่งปลูกสร้าง 9 ประเภท และให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสิ่งล่องลำนํ้าเพื่อเป็นเงินได้แผ่นดินต่อไป และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจตามคำสั่งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของกรมเจ้าท่าแล้วให้สำเนาหนังสืออนุญาตและรายงานการพิจารณาให้กรมเจ้าท่าทราบทุกครั้ง

### 1) กลุ่มผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายและคำสั่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำบลบ่อโพรงจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้รับมอบอำนาจ“เจ้าท่า”ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งในทางปฏิบัติงานจริงในพื้นที่ยังพบปัญหาจากการมอบอำนาจตามที่กล่าวมาข้างต้นซึ่งจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายและคำสั่ง ประกอบด้วย นายก อบต. รองนายก อบต. ผอ.กองช่าง และนายช่างโยธา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตำบลบ่อโพรง,เจ้าพนักงานตรวจท่า สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาอยุธยาจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้กำกับดูแลและบังคับใช้กฎหมายและคำสั่ง พบว่านายก อบต. รองนายก อบต. ผอ.กองช่าง และนายช่างโยธา องค์กรบริหารส่วนตำบลบ่อโพรง ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาอนุญาตให้กระทำสิ่งล่องลำนํ้าในเขตพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีความยินดีรับกฎระเบียบนี้ไปปฏิบัติ แต่ยังไม่กล้าทำตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายนี้เท่าไรนัก เนื่องจากไม่เข้าใจและยังไม่ชำนาญด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎกระทรวงข้อ 63 รูปแบบสิ่งก่อสร้างและขั้นตอนการปฏิบัติ แต่เรื่องงบประมาณและบุคลากรท้องถิ่นก็ต้องการด้วยแต่รัฐบาลหรือกรมฯ ยังไม่มีงบประมาณและถ่ายโอนบุคลากรได้เพียงพอ ในขณะที่การสัมภาษณ์เจ้าพนักงานตรวจท่า และเจ้าพนักงานขนส่ง สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาอยุธยาที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาอนุญาตให้กระทำสิ่งล่องลำนํ้าในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ 3 จังหวัด คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสิงห์บุรี และจังหวัดอ่างทองพบว่าการอนุญาตให้กระทำสิ่งล่องลำนํ้าในเขตพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบมีจำนวนมากแต่มีเจ้าพนักงานตรวจท่าเพียง 1 ท่านและบางครั้งอาจต้องมีเจ้าพนักงานขนส่งช่วยดำเนินการด้วย แต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้มารับบริการทำให้การอนุญาตล่าช้า อีกทั้งการขาดความรู้ความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติในการขออนุญาตของผู้มารับบริการยังเป็นอีกปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง

2) กลุ่มผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนด การแก้ไขกฎหมาย และคำสั่งประกอบด้วย นักกฎหมาย กรมเจ้าท่า 2 ท่าน (ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายและคำสั่ง) พบว่าที่ผ่านมากรมเจ้าท่าได้มีการปรับปรุงแนวทางการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องลำนํ้าเพื่อให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง โดยปัจจุบันการพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่องลำนํ้าจะ

ดำเนินการตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 63 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และผลการดำเนินงานด้านพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่ผ่านมา บางครั้งจะมีปัญหาอุปสรรคจากการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่บ้าง ซึ่งนักกฎหมายยินดีรับฟังข้อมูลและแก้ไขกฎหมายและคำสั่งให้สอดคล้องกับหลักการและความต้องการของผู้นำไปปฏิบัติ

3) กลุ่มผู้มาขอรับบริการประกอบด้วย ผู้ประกอบการ และประชาชนที่มาใช้บริการด้านสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ โดยการสัมภาษณ์ร่วมกับแบบสอบถามและการสนทนากลุ่มพบว่าประชาชนที่มาใช้บริการด้านสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ยังขาดความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนการขออนุญาตตามกฎหมาย ลักษณะสิ่งล่วงล้ำที่มีรูปแบบที่สามารถอนุญาตได้ และต้องการบริการที่สะดวก รวดเร็ว ชัดเจน ลดขั้นตอนให้มากที่สุดเช่น ยื่นขออนุญาตที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วได้รับอนุญาตได้เร็วที่สุดเป็นต้น ส่วนผู้ประกอบการต้องการบริการที่สะดวก รวดเร็ว มากที่สุด

#### 4.3.3 แนวทางด้านกฎหมายที่มีปัญหา

จากการศึกษาข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์ ใช้แบบสอบถามและสนทนากลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการมอบอำนาจตาม มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ประกอบด้วย นิติกรของกรมเจ้าท่า, นายก อบต.บ่อโพรง, รองนายก อบต.บ่อโพรง, ผอ. กองช่าง และนายช่างโยธา อบต.บ่อโพรง, เจ้าพนักงานตรวจท่า สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาอยุธยา และผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ผู้ประกอบการและประชาชนผู้มาขอรับการอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการกระจายอำนาจได้รับการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ระหว่างเดือน มิถุนายน – พฤศจิกายน 2559 พบว่ามีปัจจัยสำคัญหลายประการเพราะความสำเร็จของการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์การ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและแนวทาง ส่วนความล้มเหลวของการดำเนินการคือการขาดความพยายามที่เพียงพอการขาดการสนับสนุนจากผู้นำขาดบุคลากรที่มีความชำนาญ การขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงานและการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจากการศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการได้แก่

1) ความชัดเจนของกระบวนการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และรายละเอียด

ที่เหมาะสม ทำให้เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม จากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ปฏิบัติด้านการอนุญาตตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ไม่มีความเข้าใจนโยบายทำให้ประสบกับปัญหาขึ้นและต้องคิดหาวิธีการที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปด้วยดี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

2) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ชัดเจนว่าจะได้รับการจัดสรรมาจากแหล่งใดจะต้องใช้จ่ายมากน้อยเท่าไร พันธะข้อตกลงมีความมั่นคงเพียงใด และมีระยะเวลาผูกพันที่จะต้องกระทำให้สำเร็จนานเท่าใด จากการศึกษาพบว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ขาดแคลนงบประมาณและไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการอนุญาตตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

3) สิ่งจูงใจสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเพื่อขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ เช่น การได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจ และการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอุทิศเสียสละของตน จากการศึกษาพบว่าหากผู้บังคับบัญชาเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจ และสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติการกระทำเหล่านี้จะสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### 4.3.4 การวิจัยและผลจากการวิจัยจากการสัมภาษณ์ สอบถามและสนทนากับ

##### กลุ่มเป้าหมาย

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ สอบถามและสนทนากับกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย นิติกรของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการอนุญาตสิ่งล่องลำลำน้ำ และผู้มาขอรับการอนุญาตล่องลำลำน้ำ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มาใช้บริการตามนโยบาย เพื่อให้ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลและแนวทางที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 เพื่อนำมาเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงให้กระบวนการกระจายอำนาจได้รับการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ระหว่างเดือน มิถุนายน – พฤศจิกายน 2559 ผลการวิจัยมีดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน	วิธีวิจัย	ผลจากการวิจัย
นายก อบต.	1	สัมภาษณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ยินดีรับกฎระเบียบนี้ไปปฏิบัติแต่ยังไม่กล้าทำตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายนี้เท่าไรนัก เนื่องจากไม่เข้าใจและยังไม่ชำนาญด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎกระทรวงข้อ 63 รูปแบบการสิ่งก่อสร้างและขั้นตอนการปฏิบัติ</li> <li>● กฎหมายควรได้รับการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ผู้ปฏิบัติ เข้าใจเรื่องรูปแบบและเงื่อนไขต่างๆ ให้มีเพิ่มมากขึ้นและสามารถลดขั้นตอนได้มากขึ้น</li> <li>● เรื่องงบประมาณ และบุคลากรท้องถิ่นก็ต้องการด้วยแต่รัฐบาลหรือกรมฯ ยังไม่มีงบประมาณและถ่ายโอนบุคลากรได้เพียงพอ</li> </ul>
รองนายก อบต.	1	สัมภาษณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ยังไม่เข้าใจและยังไม่ชำนาญด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย</li> </ul>
ผอ.กองช่าง	1	สัมภาษณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ยังไม่ชำนาญในการอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามกฎหมายนี้</li> <li>● ขอให้กรมเจ้าท่าจัดประชุมชี้แจงให้ความรู้ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้แก่ผู้กำกับดูแลกฎหมายในระดับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น</li> </ul>
นายช่างโยธา	1	สัมภาษณ์/ แบบสอบถาม	<ul style="list-style-type: none"> <li>● จัดเวลาให้เจ้าพนักงานตรวจทำหรือเจ้าหน้าที่ด้านอนุญาตสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ออกให้ความรู้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นทุกเดือนหรือตามเหมาะสม</li> </ul>



กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน	วิธีวิจัย	ผลจากการวิจัย
นิติกรของกรมเจ้าท่า	2	สัมภาษณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ยินดีรับฟังข้อมูลและแก้ไขกฎหมายและคำสั่งให้สอดคล้องกับหลักการและความต้องการของผู้นำไปปฏิบัติ</li> <li>● กรมเจ้าท่าอาจจะมีการแก้ไขกฎหมายหรืออาจเพิ่มเติมในเรื่องข้อปฏิบัติและคำสั่งของกรอบสิ่งล่อล่าน้ำหรือหากกรอบการพิจารณาคืบต่อนให้เร็วที่สุดให้สั้นที่สุด</li> </ul>
เจ้าพนักงานตรวจท่า สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค สาขาอยุธยา	1	สัมภาษณ์/ แบบสอบถาม	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ต้องการให้กรมเจ้าท่าเพิ่มเจ้าพนักงานตรวจท่าเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของพื้นที่</li> <li>● บุคลากรของกรมเจ้าท่าที่ดำเนินการเฉพาะด้านสิ่งล่อล่าน้ำที่ไม่เพียงพอในพื้นที่ กรมฯ หรือสาขา อาจจะมีการแบ่งเวลาให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่เพื่อให้พื้นที่ได้ให้ข้อมูลและซักถามปัญหา โดยอาจจะมี Checklist เพื่อตรวจสอบด้วยว่ากรมฯ หรือสาขาได้มีการลงพื้นที่ซักข้อมูลและซักถามปัญหาแล้วเพื่อพิจารณาปรับปรุงและดำเนินการให้พื้นที่ได้รับความรู้ชัดเจนสามารถดำเนินงานต่อได้ ซึ่งท้องถิ่นแต่ละพื้นที่สามารถทำได้มากน้อยเพียงใดสามารถแจ้งให้กรมฯ หรือสาขา หรือสำนักกฎหมาย กรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่ต่อไป</li> <li>●</li> </ul>

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวน	วิธีวิจัย	ผลจากการวิจัย
			<ul style="list-style-type: none"> <li>● ขอให้กรมเจ้าท่าจัดอบรมให้ความรู้ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ให้เจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้น</li> </ul>
ผู้ประกอบการ	2	สัมภาษณ์/ แบบสอบถาม	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ความสะดวก รวดเร็ว ชัดเจน ลดขั้นตอนให้มากที่สุด ยื่นขออนุญาตที่เทศบาลแล้วได้รับอนุญาตได้เร็วที่สุด</li> </ul>
ประชาชนที่มารับบริการ สิ่งล่วงล้ำลำน้ำ	3	สัมภาษณ์/ แบบสอบถาม/การ สนทนากลุ่ม	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ต้องการความสะดวก รวดเร็ว</li> </ul>
รวม	12		

จากการศึกษาข้อมูลและการสัมภาษณ์โดยการสนทนากลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลและแนวทางที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 เพื่อนำมาเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงให้กระบวนการกระจายอำนาจได้รับการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ระหว่างเดือนมิถุนายน – พฤศจิกายน 2559 พบว่ามีปัจจัยสำคัญหลายประการเพราะความสำเร็จของการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และแนวทาง ส่วนความล้มเหลวของการดำเนินการคือการขาดความพยายามที่เพียงพอการขาดความสนับสนุนจากผู้นำขาดบุคลากรที่มีความชำนาญ การขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงานและการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจากการศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการได้แก่

1) ความชัดเจนของกระบวนการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และรายละเอียดที่เหมาะสม ทำให้เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมจากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ปฏิบัติด้านการอนุญาตตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ไม่มีเข้าใจนโยบาย ทำให้ประสบกับปัญหาขึ้นและต้องคิดหาวิธีการที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปด้วยดี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

2) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ชัดเจนว่าจะได้รับการจัดสรรมาจากแหล่งใด จะต้องใช้จ่ายมากน้อยเท่าไร พันธะข้อตกลงมีความมั่นคงเพียงใด และมีระยะเวลาผูกพันที่จะต้องกระทำให้สำเร็จนานเท่าใด จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพรง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ขาดแคลนงบประมาณและไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการอนุญาตตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

3) สิ่งจูงใจสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เพื่อขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ เช่น การได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจ และการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอุทิศเสียสละของตน จากการศึกษาพบว่าหากผู้บังคับบัญชาเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจ และสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติ การกระทำเหล่านี้จะสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล



## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลและสัมภาษณ์ สอบถามและสนทนากับกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย นิติกรของกรมเจ้าท่า เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการอนุญาตสิ่งล่องลำลำน้ํา และผู้มาขอรับการอนุญาตล่องลำลำน้ําที่ กลุ่มผู้มาใช้บริการตามนโยบาย เพื่อให้ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลและแนวทางที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 เพื่อนำมาเป็นแนวทางสำหรับการปรับปรุงให้กระบวนการกระจายอำนาจได้รับการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ระหว่างเดือนมิถุนายน – พฤศจิกายน 2559 พบว่ามีปัจจัยสำคัญหลายประการเพราะความสำเร็จของการกระจายอำนาจมีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์การความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และแนวทาง ส่วนความล้มเหลวของการดำเนินการคือการขาดความพยายามที่เพียงพอการขาดความสนับสนุนจากผู้นำขาดบุคลากรที่มีความชำนาญ การขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงานและการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจากการศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการได้แก่

1) ความชัดเจนของกระบวนการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และรายละเอียดที่เหมาะสมทำให้เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบาย และสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมจากการศึกษาพบว่าเจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ปฏิบัติด้านการอนุญาตตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ไม่มีเข้าใจนโยบาย ทำให้ประสบกับปัญหาขึ้นและต้องคิดหาวิธีการที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปด้วยดีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

2) การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่ชัดเจนว่าจะได้รับการจัดสรรมาจากแหล่งใด จะต้องใช้จ่ายมากน้อยเท่าไร พันธะข้อตกลงมีความมั่นคงเพียงใด และมีระยะเวลาผูกพันที่จะต้องกระทำให้สำเร็จนานเท่าใด จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ขาดแคลนงบประมาณและไม่มีเจ้าหน้าที่

ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการอนุญาตตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456

3) สิ่งจูงใจสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เพื่อขวัญกำลังใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ เช่น การได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจ และการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอุทิศเสียสละของตน จากการศึกษาพบว่าหากผู้บังคับบัญชาเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจ และสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติ การกระทำเหล่านี้จะสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการมอบอำนาจจะกระทำมาเป็นระยะเวลากว่า 15 ปี และมีการจัดอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและให้คำปรึกษาทางเทคนิคและวิชาการแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบล ที่รับผิดชอบภารกิจดังกล่าว มาตั้งแต่ปี 2546 แต่ก็พบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเข้าใจอำนาจหน้าที่คลาดเคลื่อน และมีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องแม้ว่ากรมเจ้าท่าได้มีการจัดอบรมการถ่ายโอนภารกิจซักซ้อมความเข้าใจเนื้อหาสาระของอำนาจหน้าที่ที่มอบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการซึ่งผลที่ได้กลับไม่ได้รับการดำเนินการของการกระจายอำนาจดีเท่าที่ควรจะเป็น แม้ว่าจะมีปัจจัยทางการเมืองที่ทำให้การกระจายอำนาจนั้น ได้รับความสนใจในช่วงแรกแต่การมอบอำนาจของกรมเจ้าท่าเกี่ยวกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำก็ถูกการเมืองในระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการมอบอำนาจ อีกทั้งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความชำนาญในการดำเนินการ ขาดบุคลากรที่มีตำแหน่งเฉพาะด้านในการพิจารณาในส่วนของการออกใบอนุญาตและดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบของ ระเบียบ คำสั่ง และกฎหมายที่กรมเจ้าท่าได้มอบไว้ประกอบกับการมอบอำนาจของกรมเจ้าท่าอาจจะยังไม่สอดคล้องกับบริบทของการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำไปใช้ในแต่ละพื้นที่

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือกรมเจ้าท่ามีบุคลากรเฉพาะด้านสิ่งล่องลำน่าน้ำจำกัด ซึ่งสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาที่มีข้อจำกัดดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นหากกรมเจ้าท่าซึ่งเป็นหน่วยงานที่ออกคำสั่งมอบอำนาจต่อให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดทั่วประเทศให้สามารถทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ควบคุมดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเป็นผู้ประสานในการบริการสาธารณะโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำของกรมเจ้าท่า คอยให้ความช่วยเหลือระดับประครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ให้สามารถดำเนินการในการรับมอบอำนาจ จากกรมเจ้าท่าในการบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำได้อย่างสมเจตนาารมณ์ของการกระจายอำนาจ ทั้งเป็นการ

ส่งเสริมให้การดำเนินการในการรับมอบอำนาจของกรมเจ้าท่า ลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จมากกว่าเดิม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้มีผลงานของตัวชี้วัดความสำเร็จของงานในการแสดงต่อประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วย นอกจากนี้การที่กรมเจ้าท่าไม่เคยให้รางวัลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กรมเป็นเจ้าของอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการรับมอบอำนาจทั้งนี้หากการมอบอำนาจจากกรมเจ้าท่าไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จแล้ว ประชาชนจะได้รับบริการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานทางน้ำที่สมบูรณ์ซึ่งเป็นบริการสาธารณะทางด้านคมนาคมที่สำคัญ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้างต้นพบว่าความล่าช้าและความไม่ครอบคลุมของกฎหมายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการกระจายอำนาจของกรมเจ้าท่าที่ทำให้การดำเนินงานที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งผู้วิจัยเห็นควรเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการให้การกระจายอำนาจ ตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและกำหนดแนวทางในการใช้และการตีความกฎหมายดังกล่าวให้ถูกต้องเป็นสิ่งที่สำคัญเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยพุทธศักราช 2546 เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความปลอดภัยในการเดินเรือและเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนและลดปัญหาการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลอีกด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นควรเสนอแนะแนวทางการมอบอำนาจมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จดังนี้

1) กรมเจ้าท่าควรพิจารณาแก้ไขหรือเพิ่มเติมในเรื่องข้อปฏิบัติและคำสั่งของกรอบสิ่งล่องล้าลำนน้ำหรือหากกรอบการพิจารณาลดขั้นตอนให้เร็วที่สุดให้สั้นที่สุด เพื่อให้ข้อปฏิบัติมีรูปแบบและเงื่อนไขต่าง ๆ เข้าใจง่ายขึ้นสามารถลดขั้นตอนได้มากขึ้นและเหมาะสมสำหรับผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น

2) กรมเจ้าท่าหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาค ควรจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ให้กับเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย ในแนวทางปฏิบัติตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 เช่น วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ชัดเจนและรายละเอียดที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วน

ตำบลบ่อโพง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้รับมอบอำนาจสามารถเข้าใจนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติดำเนินไปด้วยดี บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายต่อไป โดยอาจจัดปีละ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย

3) กรมเจ้าท่าและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ได้รับมอบอำนาจตามมาตรา 117 แห่ง พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 ควรบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากรบุคคล เพื่อปฏิบัติงานด้านสิ่งล่องลำน่าน้ำตามกฎหมายเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนงบประมาณและไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการอนุญาตตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 กรมเจ้าท่าหรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา อาจจะมีการแบ่งเวลาให้ท้องถิ่นแต่ละพื้นที่เพื่อให้พื้นที่ที่ได้ให้ข้อมูลและซักถามปัญหา โดยอาจจะมี Checklist เพื่อตรวจสอบด้วยว่ากรมฯ หรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาได้มีการลงพื้นที่ซักข้อมูลและซักถามปัญหาแล้วและมีการปรับปรุงและดำเนินการให้พื้นที่ได้รับความรู้ชัดเจน สามารถดำเนินงานต่อไปได้ซึ่งท้องถิ่นแต่ละพื้นที่สามารถทำได้มากน้อยเพียงใดสามารถแจ้งให้กรมฯ หรือสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา หรือสำนักกฎหมาย กรมเจ้าท่า ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่ต่อไปโดยกรมเจ้าท่าหรือสาขาอาจจัดเวลาลงพื้นที่ท้องถิ่นเดือนละ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย

4) กรมเจ้าท่าและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาให้สิ่งจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเพื่อช่วยกำลัใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความสามารถ เช่น การได้รับการยกย่องการชมเชยการให้กำลังใจ และการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอุทิศเสียสละของตน ซึ่งกระทำเหล่านี้จะสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป โดยอาจจะมีการมอบรางวัลในช่วงงานปีใหม่ หรือเทศกาลสงกรานต์ เป็นต้น

## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- กรมเจ้าท่า. *คู่มือการอนุญาตให้ปลูกสิ่งปลูกสร้างล่องลำน้ำและการขุดลอกร่องน้ำขนาดเล็ก*, พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: กรมเจ้าท่า, 2554.
- กลา ทองขาว. *การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติ : แนวคิดทฤษฎีและแนวทางการดำเนินงาน* กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. *การบริหารราชการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง* นนทบุรี: สหมิตรพริ้นติ้ง, 2549.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพฯ: บริษัทพิชเนศพริ้นท์ติ้งเซ็นเตอร์ จำกัด, 2539.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารแนวใหม่* กรุงเทพฯ: บริษัทวิชั่นพริ้นแอนด์มีเดีย จำกัด, 2549.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540* กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์ คบไฟ, 2542.
- พงษ์ศักดิ์ เสมอสนัด. “การเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจในการให้บริการประชาชน.” วารสารสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร. (พฤษภาคม - สิงหาคม 2544).
- มยุรี อนุมานราชธน. *นโยบายสาธารณะ* กรุงเทพฯ: ธรรมมลการพิมพ์, 2549.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. *การนำนโยบายไปปฏิบัติ* กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2551.
- วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัย มหาวิทยาลัยไทย, 2548.
- วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2551.
- วรเดช จันทรศร. *การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation)*. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค, 2554.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. *นโยบายสาธารณะ* กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- สถาบันพระปกเกล้า. *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในการกระจายอำนาจ Decentralization and Local Government in Thailand* กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.
- สมพร เพ็ญจันทร์. *นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ* กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2539.



## วิทยานิพนธ์

สุรพร เสี้ยนสลาย. “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539.

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.” <https://docs.google.com/file/d/0B0QqZeoMeRdmUTBmTGJ1NVVxczA/edit/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2558).

“พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456.”

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%A116/%A116-20-9999-update.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2558).

## Books and Book Articles

Cheema, G. habbir and Rondinelli. Denis A. *Implementing Decentralization Policies: An Introduction* Eds. G.S. Cheema and D.A. Rondinelli. Beverly Hills: Sage Publications, 1983.

Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky. A. *Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B.*

*Implementation* 2nd ed. San Francisco: University of California Press, 1973.

## Articles

Berman, Paul and Mclaughlin, M.W. Implementation of educational innovation (Rand Study). *The Educational Forum* (1975): 345-370.

Van Meter, Donald S. and Van Horn, Carl E. Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn. “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework” *Administration & Society*. Vol 6,4 February (1975.): 445-488.

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นายจรินทร์ บุตรวงษ์
วันเดือนปีเกิด	วันที่ 28 กรกฎาคม 2522
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานตรวจท่าชำนาญการกรมเจ้าท่า
ประสบการณ์ทำงาน	2559 หัวหน้างาน (เจ้าพนักงานตรวจท่า) ชำนาญการ กลุ่มตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและ สิ่งแวดล้อมทางน้ำกรมเจ้าท่า 2555 เจ้าพนักงานตรวจท่า ชำนาญการสำนักงาน การขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาอุษยากรมเจ้าท่า 2551 เจ้าพนักงานตรวจท่าปฏิบัติการสำนักงาน การขนส่งทางน้ำที่ 2 สาขาอุษยากรมเจ้าท่า 2549 เจ้าพนักงานตรวจท่า 4 สำนักงานการขนส่ง ทางน้ำที่ 2 สาขาอุษยากรมเจ้าท่า 2547 เจ้าพนักงานตรวจท่า 3 สำนักงานการขนส่ง ทางน้ำที่ 2 สาขาอุษยากรมเจ้าท่า
สถานที่ทำงาน	กลุ่มตรวจท่า สำนักความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมทางน้ำ กรมเจ้าท่า กรุงเทพฯ