การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ :
ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ

POLICY IMPLEMENTATION IN THE SOUTHERNMOST PROVINCES OF THAILAND : A STUDY OF FACTORS AFFECTING SUCCESS

โดย

นายอาคม ใจแก้ว

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต

(การบริหารการพัฒนา)

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ

โดย นายอาคม ใจแก้ว

.....

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา)

วันที่ 7 เดือน มีนาคม พ.ศ.2533

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา บุณยรัตพันธุ์)

ประธานกรรมการ

วันที่ 6 เดือน มีนาคม พ.ศ.2533

(รองศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร)

กรรมการ

วันที่ - เดือน มีนาคม พ.ศ.2533

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ปกรณ์ ปรียากร)

กรรมการ

บทคัดย่อ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ

โดย

นายอาคม ใจแก้ว

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เน้นเจาะในส่วนของนโยบายส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิม ระเบียบวิธีการศึกษาครั้งนี้ใช้ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ตัวแทนหรือกรอบการศึกษาได้พัฒนาขึ้นมาจากการสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งของไทยและต่างประเทศโดยการศึกษาครั้งนี้การพิสูจน์ตัวแทนได้แยกออกเป็นสองลักษณะคือ

ตัวแทนที่ 1 เป็นการศึกษาความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเยาวชนไทยมุสลิมจำนวน 746 คน ตัวแทนนี้มีตัวแปรอิสระคือ ปัจจัยด้านประสานที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความต้องการ การสนับสนุนจากผู้บริหารท้องถิ่นและหน่วยงานประสานงานอื่นๆ และปัจจัยด้านกลุ่มที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านความยืดหยุ่นในวัฒนธรรม ตัวแปรตามคือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งแยกออกเป็น 3 มิติ มิติแรก เป็นความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติจากเยาวชนไทยมุสลิมภายหลังจากที่ได้เข้ามามีส่วนในโครงการ มิติที่สองและสามเป็นความสำเร็จของนโยบายที่พิจารณาในเชิงพฤติกรรมการเรียนการสอนและพฤติกรรมการเรียนรู้ศาสนาที่เหมาะสม

ตัวแทนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการระดับต่างๆ จำนวน 215 คน ซึ่งมีตัวแปรอิสระคือ ปัจจัยด้านนโยบาย เน้นเฉพาะเจาะจงด้านความชัดเจนและความสอดคล้องกับสภาพปัญหา ปัจจัยด้านองค์การ เน้นเฉพาะเจาะจงด้านการประสานงานและการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ ปัจจัยด้านเจ้าราชการ เน้น

เฉพาะเจาะจงด้านความตั้งใจจริง ความมีวิจารณญาณและความสามารถในการปรับตัว ปัจจัยด้านแรงผลักดันเฉพาะเจาะจงด้านทางบวกและจำนวนบุคคลากร ตัวแปรที่เหลือปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดตามเฉพาะเจาะจงด้านการใช้ข้อมูลในชั้นที่และการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

กลุ่มตัวอย่างทั้งสองตัวแบบเป็นเยาวชนไทยมุสลิมและข้าราชการที่รับผิดชอบในโครงการส่งเสริมการศึกษาสายสามัญและโครงการส่งเสริมการเรียนการสอนอิสลามศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สามจังหวัดคือ ปัตตานี ยะลาและสงขลา

ผลการทดสอบในเชิงปริมาณพบว่าตัวแบบแรกนั้น ปัจจัยด้านบุคคลและปัจจัยด้านประสบการณ์ความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติในขณะที่ปัจจัยด้านประสบการณ์ความสัมพันธ์กับความสำเร็จของนโยบายนี้เป็นการวิเคราะห์ไทยและปัจจัยด้านบุคคลมีความสัมพันธ์กับผลการเรียนอิสลามศึกษา สำหรับตัวแบบที่สองพบว่า ปัจจัยด้านข้าราชการและปัจจัยด้านองค์ประกอบมีความสัมพันธ์ทางตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ ส่วนปัจจัยด้านนโยบายถึงแม้จะไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติ แต่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านองค์การและปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดตามก็ไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จเชิงทัศนคติ ความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมนั้นเกิดจากเฉพาะเจาะจงการดำเนินการไม่มีความสัมพันธ์กับโครงการและพบว่าไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ผลการทดสอบในเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์จากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง ณ จุดที่ตั้งของโครงการปรากฏว่าทุกปัจจัยมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกมิติตัวแปรอย่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านลักษณะคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในวัฒนธรรม ปัจจัยด้านนโยบายและปัจจัยด้านข้าราชการจะมีความสำคัญมากที่สุดตามลำดับ

ผลการศึกษาทั้งสองลักษณะข้างต้นจึงโดยสรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการด้วยกัน ซึ่งสามารถจัดกลุ่มปัจจัยได้ 5 ประการดังต่อไปนี้คือ ปัจจัยด้านบุคคล ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านองค์การและการจัดการ ปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดตามซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้ล้วนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จเชิงทัศนคติ ความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมนั้นเกิดจากเฉพาะเจาะจงการดำเนินการและปัจจัยด้านข้าราชการ ส่วนปัจจัยด้านองค์การและการจัดการนั้นมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จเชิงพฤติกรรม ปัจจัยด้านนโยบายและปัจจัยด้านข้าราชการจะมีความสำคัญมากที่สุดตามลำดับ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นผู้ที่มีวัฒนธรรม ทางด้านการจัดการศึกษาที่แตกต่างไปจากวัฒนธรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างเป็นอย่างมาก ทำให้ข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ที่มีความสามารถในการปรับตัวได้เป็นอย่างดีแล้ว ยังเป็นนโยบายที่มีความชัดเจน สอดคล้องกับบริบทของวัฒนธรรม

ของพื้นที่เพียงใดก็สามารถจะทำให้นโยบายบังเกิดผลได้ในที่สุด จากข้อสรุปดังกล่าวนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์กับรัฐและหน่วยงานระดับพื้นที่ในแนวทางปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายนโยบายที่วางไว้ต่อไป

ABSTRACT

Policy Implementation in the Southernmost Provinces of Thailand: A Study of Factors Affecting Success

by

Akom Chaikaew

This doctoral dissertation examines the factors affecting the success of policy implementation, with specific focus on the educational encouragement programme for Thai Muslims in the southernmost provinces.

Qualitative and quantitative methods of study are utilized to test two models which are derived from review of existing literature on implementation in Thailand and in the West.

The first model examines the success of policy implementation using 746 Thai Muslim youth as the sample. In this model, the independent variables are: people-related factors, with specific focus on expressed needs and desires, degree of support from local leaders, and people's attitude toward government officials; and community-related factors, with specific focus on cultural commitment. The dependent variable, success of policy implementation, is measured on three separate dimensions. The first dimension concerns the attitudes of Thai Muslim youth after their participation in the educational encouragement programme. The second and third dimensions are

behavioral variables, namely, Thai language grades and Islamic studies grades, respectively.

The second model examines the success of policy implementation using 215 "street-level bureaucrats" (i.e., government officials in the field who interact daily with villagers) as the sample. The independent variables consist of: policy-related variables, specifically, clarity of policy directives and their appropriateness to the problem at hand; organizational variables, specifically, inter-agency coordination and support from superordinate levels; bureaucrat-related variables, specifically, commitment, professionalism, and adaptability; resource variables, specifically, budgetary support and staffing; and information and communication variables, specifically, local data utilization and information sharing among agencies. The dependent variable, success of policy implementation, is split into two dimensions: an attitudinal dimension, and a behavioral dimension.

The samples for Models I and II consist, respectively, of Muslim youth and street level bureaucrats who are involved in the secular education promotion programme and the Islamic studies promotion programme in three southernmost provinces, namely, Pattani, Yala, and Songkhla.

The results of the quantitative analysis show that, for Model I, both sets of independent variables are significantly associated with the attitudinal dimension of the dependent variable. When the dependent variable is measured behaviorally,

it is found that people-related factors are associated with Thai language grades, and community-related factors are associated with Islamic studies grades. For Model II, it is found that bureaucrat-related variables and budgetary resources are positively associated with the attitudinal dimension of the dependent variable. None of the independent variables are associated, however, with the behavioral dimension of the dependent variable, defined as the amount of time officials devote to the two programmes under study.

Results of the qualitative analysis, based on observational data and in-depth field interviews, indicate that all of the independent variables are related to all dimensions of the dependent variable. Especially important are the community-related variables, namely, cultural commitment; policy-related variables; and bureaucrat-related variables.

It can be concluded from the results of the study that success of policy implementation in the southernmost provinces depends on three important factors: 1) the community factor of cultural commitment; 2) policy factors pertaining to clarity of policy directives and relevance to problems; and 3) characteristics of street-level bureaucrats. In particular, it is the street-level bureaucrats who are responsible for the transformation of abstract policy directives into tangible actions in the field. Even if policies were clear-cut and relevant to local problems and culture, if the implementing officials lacked commitment, professional competence, or ability

to adapt to the local situation, policy failure might still be the end result. It is hoped that the results of this research will be useful as a guideline for the government and field agencies to improve policy implementation in the southernmost provinces for the efficient and effective attainment of policy goals.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปกรณ์ ปรียากร ในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่านนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปกรณ์ ปรียากร ในฐานะเดียวกันกรุณาให้คำแนะนำ ตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งตลอดมา จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ จะเกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากซึ่งความรู้ที่ได้รับจากการถ่ายทอดให้โดยคณาจารย์ที่เคารพนับถือท่านอื่นๆ ทั้งในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตลอดถึงสถาบันการศึกษาที่ข้าพเจ้าได้ผ่านมาทุกระดับชั้น ที่สำคัญยิ่งก็คือบิดามารดาและพี่สาวผู้มีพระคุณ ขอขอบคุณมูลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ รองศาสตราจารย์ กฤษ ไชยมุกต์ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์และคำแนะนำการประมวลผลข้อมูลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ รวมถึงคณะบุคคลผู้ให้ข้อมูล ณะนั้นจึงใคร่ขอน้อมเกล้าจึกไขระคุณของบุคคล/มูลนิธิ/สถาบันดังกล่าว เพื่อแสดงถึงความมีกตเวทิตาของข้าพเจ้าไว้เป็นสำคัญ

นายสากล ใจแก้ว

b9582

สารบัญ

			หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย			ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ			ฆ
กิตติกรรมประกาศ			ช
สารบัญตาราง			ฌ
สารบัญภาพ			ฑ
บทที่			
1	บทนำ		
	ความสำคัญของปัญหา		1
	วัตถุประสงค์ของการศึกษา		3
	พื้นที่ทำการศึกษา		4
	แนวคิดเชิงทฤษฎีที่ใช้เพื่อการศึกษาโดยสังเขป		5
	นิยามเชิงปฏิบัติการเพื่อการศึกษาทั่วไป		6
	ข้อจำกัดและขอบเขตของการศึกษา		7
	ผลที่คาดว่าจะได้รับ		7
	เค้าโครงการนำเสนอ		8
2	กรอบแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	c2-1	10
	พัฒนาการและนิยาม		10
	แนวทางการศึกษาและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง		11
	ผลงานของนักวิชาการตะวันตก		11
	ผลงานนักวิชาการของประเทศไทย		18

สารบัญ (ต่อ)

บทที่			หน้า
	ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ		
	เชิงแนวคิดที่กำหนดเฉพาะเจาะจงเพื่อศึกษา	c2-2	35
	ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย		38
	ปัจจัยด้านองค์การ		41
	ปัจจัยด้านข้าราชการระดับปฏิบัติ		44
	ปัจจัยด้านทรัพยากร		48
	ปัจจัยด้านข้อมูลและกระบวนการติดต่อ		50
	ปัจจัยด้านประชาชนกลุ่มเป้าหมาย		53
	ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและชุมชน		57
	ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ		59
	ตัวแบบเชิงทฤษฎีเพื่อการทดสอบข้อมูลเชิงประจักษ์		63
	สรุปท้ายบท		65
3	ระเบียบวิธีการศึกษา		66
	ลักษณะการรวบรวมข้อมูล		66
	ระดับของหน่วยการวิเคราะห์		67
	สมการตามตัวแบบเชิงแนวคิดเพื่อทดสอบ		67
	สมการเพื่อทดสอบตัวแบบแรก		68
	สมการเพื่อทดสอบตัวแบบที่สอง		70
	วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง		72
	ประชากรเป้าหมายเพื่อการศึกษา		73
	แนวทางการเลือกกลุ่มตัวอย่าง		73

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
	ข้อจำกัดบางประการในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม	78
	การวิเคราะห์ข้อมูล	80
	สรุปท้ายบท	81
4	การสร้างมาตรวัด	
	แนวทางการสร้างมาตรวัด	82
	ตัวแปรที่ใช้เพื่อการทดสอบตัวแบบ	84
	ความเที่ยงตรงของมาตรวัด	85
	การทดสอบความเชื่อถือได้ของมาตรวัด	86
	สรุปท้ายบท	100
5	ลักษณะข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง	
	ลักษณะกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษาของตัวแบบแรก	101
	ข้อความเชิงทัศนคติจำแนกเป็นร้อยละ	105
	ลักษณะกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษาของตัวแบบที่สอง	113
	ข้อความเชิงทัศนคติจำแนกเป็นร้อยละ	116
	สรุปท้ายบท	133
6	ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : การทดสอบแบบจำลองแรก	
	ลักษณะของแบบจำลองแรกและตัวแปรเพื่อการทดสอบ	135
	ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร	137
	ผลการทดสอบตัวแบบแรก	138
	สรุปตัวแบบแสดงกลุ่มตัวแปรเฉพาะที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ	140

สารบัญ (ต่อ)

บทที่			หน้า
	สมการโครงสร้าง		142
	สรุปข้อค้นพบจากการทดสอบตัวแบบแรก		145
7	ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : การทดสอบตามแบบจำลองที่สอง		
	แบบจำลองแรกและตัวแบบเพื่อการทดสอบ		147
	ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร		149
	ผลการทดสอบตัวแบบที่สอง		150
	สมการโครงสร้าง		155
	สรุปข้อค้นพบจากการทดสอบตัวแบบที่สอง		159
8	ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : บทวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ		
	สภาพทั่วไปของจังหวัดชายแดนภาคใต้		
	ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย	c8-1	164
	สรุปและข้อค้นพบ		175
	ปัจจัยด้านองค์การ		175
	สรุปและข้อค้นพบ	c8-2	186
	ปัจจัยด้านข้าราชการ		186
	สรุปและข้อค้นพบ		192
	ปัจจัยด้านประชาชน		193
	สรุปและข้อค้นพบ		203
	ปัจจัยด้านข้อมูลและกระบวนการติดต่อ		203
	สรุปและข้อค้นพบ		207

สารบัญ (ต่อ)

บทที่			หน้า
	ปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์การและหน่วยงาน		208
	สรุปและข้อค้นพบ	c8-3	211
	ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน		218
	สรุปและข้อค้นพบ		224
	ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ		225
	ความสำเร็จระยะสั้น		225
	ความสำเร็จระยะยาว		228
	สรุปเปรียบเทียบความสำคัญของปัจจัยทั้งเจ็ดประการ		
	ปัจจัยหลัก		233
	ปัจจัยรอง		236
	บทสรุป		238
9	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ		
	สาระสำคัญของผลการศึกษาเชิงปริมาณ		243
	สาระสำคัญผลการศึกษาเชิงคุณภาพ		253
	ข้อเสนอแนะ		254
	สรุปผลการศึกษา		261
	บรรณานุกรม	bi	264
	ภาคผนวก		283
	ภาคผนวก ก. แผนการเขียนวิทยานิพนธ์	ap-1	284
	ภาคผนวก ข. แบบสอบถาม	q	285
	ภาคผนวก ค. ประชากรและการเลือกตัวอย่าง	ap-2	302
	ภาคผนวก ง. รายละเอียดและขั้นตอนการสร้างมาตรวัด		308
	ภาคผนวก จ. แสดงการเพิ่มตัวแปรอิสระเข้าไปในสมการ		343
	ภาคผนวก ฉ. แสดง RESIDUAL ANALYSIS		347
	ประวัติ		

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงพื้นที่การปกครอง รายได้/บุคคลและประชากรที่นับถือศาสนาอิสลาม ในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	5
2	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความเชิงทัศนคติ กลุ่มตัวแปรด้านลักษณะประชาชน (X_1)	87
3	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความเชิงทัศนคติ ในกลุ่มตัวแปรด้านลักษณะชุมชน (X_2)	89
4	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความเชิงทัศนคติ จากประชาชนกลุ่มเป้าหมายด้านความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Y_1)	90
5	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความเชิงทัศนคติ ด้านลักษณะนโยบาย (B_1)	92
6	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความเชิงทัศนคติ ด้านลักษณะองค์การ (B_2)	94
7	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความเชิงทัศนคติ ลักษณะข้าราชการ (B_3)	95
8	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความ เชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)	97
9	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความ เชิงทัศนคติด้านทรัพยากร (B_5)	98
10	แสดงค่าอำนาจการจำแนกและค่าความเชื่อถือได้ของข้อความเชิง ทัศนคติด้านความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากข้าราชการ (A_1)	99

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
11	แสดงสถานภาพทั่วไปของเยาวชนไทยมุสลิม	102
12	แสดงสถานภาพทั่วไปของเยาวชนไทยมุสลิมจำแนกตามจังหวัด	104
13	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะประชาชน	106
14	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน	107
15	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากกลุ่มเป้าหมาย	108
16	แสดงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมการเรียนภาษาไทยจำแนกตามเพศ อายุ และภูมิลำเนา	109
17	แสดงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมการเรียนอิสลามศึกษาจำแนกตามเพศ อายุ และภูมิลำเนา	111
18	แสดงร้อยละตามสถานภาพทั่วไปของข้าราชการ	114
19	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย	117
20	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ	119
21	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการ	120
22	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ	122
23	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร	123
24	แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากข้าราชการที่เกี่ยวข้อง	124
25	แสดงร้อยละสถานภาพทั่วไปของข้าราชการจำแนกตามจังหวัด	125
26	แสดงร้อยละความสามารถในการพูด-ฟังภาษามาเลย์ท้องถิ่นของข้าราชการจำแนกตามเพศ ศาสนา ระดับชั้น ระยะเวลารับราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้	129

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
27	แสดงลักษณะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมการอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจในโครงการ จำแนกตามสถานภาพเพศ ศาสนา อายุ ประเภทของโครงการ ระดับชั้น และระยะเวลาการรับราชการในพื้นที่	131
28	แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในแบบจำลองแรก	137
29	แสดงผลการทดสอบความสัมพันธ์ด้วยสมการโครงสร้าง	143
30	แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในแบบจำลองที่สอง	149
31	แสดงผลการทดสอบความสัมพันธ์ด้วยสมการโครงสร้าง	157
32	แสดงสถานภาพทั่วไปของพื้นที่ ประชากร และการแบ่งเขตการบริหาร	163
33	แสดงจำนวนข้าราชการครูจำแนกตามวุฒิที่ทำการสอนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา เขตการศึกษา 2	190
34	แสดงปริมาณภาระรับผิดชอบการปฏิบัติงานของข้าราชการครูสังกัดโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา เขตการศึกษา 2	213
35	แสดงอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูสังกัดโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา เขตการศึกษา 2	215
36	แสดงจำนวนโรงเรียนมัธยมของรัฐที่เปิดสอนอิสลามศึกษา	229

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แสดงแบบจำลองเชิงทฤษฎี	64
2	แสดงแผนภูมิแสดงกระบวนการเลือกกลุ่มตัวอย่าง	76
3	แสดงแนวทางการสร้างมาตรวัด	83
4	แสดงแบบจำลองที่ 1 ในเชิงทฤษฎีความจำแนกกลุ่มตัวแปร	136
5	แสดงผลการทดสอบตัวแบบที่ 1 ทั้งสามลักษณะ	139
6	แสดงผลการทดสอบเฉพาะกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ	141
7	แสดงแบบจำลองเชิงทฤษฎีตัวแบบที่สอง	148
8	แสดงผลการทดสอบตัวแบบที่พิจารณาความสำเร็จเชิงทัศนคติของข้าราชการ	151
9	แสดงกลุ่มตัวแปรเป็นตัวแบบเฉพาะกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ	153
10	แสดงผลการทดสอบตัวแบบที่พิจารณาความสำเร็จเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติของข้าราชการ	155
11	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผนงานและโครงการที่ศึกษา	169
12	แสดงการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้	179
13	แสดงโครงสร้างการจัดองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ทั้งสองโครงการ	180
14	แสดงจำนวนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามตั้งแต่ปี พ.ศ.2521--2529	197
15	แสดงจำนวนนักเรียนที่จบมัธยมต้นแล้วศึกษาต่อระดับสูงขึ้นระหว่างปี 2528-2530	199
16	แสดงงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนว่าปี 2523-2530 ในโครงการส่งเสริมโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา	218

บทที่ 1

บทนำ

บทนี้จะเป็นการเสนอประเด็นสำคัญ ได้แก่ที่มาหรือความสำคัญของปัญหาการวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย พื้นที่ที่ทำการศึกษา แนวคิดทฤษฎีที่ใช้เพื่อการวิจัยโดยสังเขป ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย นิยามเชิงปฏิบัติการทั่วไป ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยและเค้าโครงการนำเสนอ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ความสำคัญของปัญหา

จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลามีลักษณะโครงสร้างทางสังคมเฉพาะพื้นที่ที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสี่จังหวัดแรก (ยกเว้นจังหวัดสงขลา) กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 73 นับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามลายูในชีวิตประจำวัน ไม่นิยมพูดภาษาไทย หรือประชาชนบางส่วนจะพูดภาษาไทยไม่ได้เลย (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2528 : 2 : Thomas, 1974 : 547)จากลักษณะเช่นนี้จึงทำให้มีผลกระทบต่อแนวทางการพัฒนาและการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการในระดับพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มิได้นับถือศาสนาอิสลามและเป็นกลุ่มข้าราชการที่ต้องรับผิดชอบต่อนโยบาย/โครงการ สภาพการณ์เช่นนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความราบรื่นมากที่สุด

การดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้กระทำกันมาทุกยุคสมัยด้วยรูปแบบและกระบวนการที่แตกต่างกันไปตามสภาวะทางการเมือง ตลอดถึงลักษณะผู้นำของประเทศ ซึ่งโดยภาพรวมแล้วก็เน้นการพัฒนาด้วยโครงการที่มิได้แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศด้วยการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น การก่อสร้างเส้นทางคมนาคม การส่งเสริมการศึกษา เป็นต้น ในบางครั้งบางสมัยการใช้เครื่องมือทางการเมืองโดยอาศัยอำนาจรัฐเข้ามาดำเนินการบังคับและควบคุมเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงตามทิศทางที่กำหนด ถึงแม้จะมิได้รับการยินยอมพร้อมใจจากประชาชนในพื้นที่ ลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการบริหารประเทศของจอมพล ป.

พิบูลสงคราม ที่เน้นการสร้างความทันสมัยให้กับประเทศด้วยการใช้มาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งกายที่พยายามบังคับให้เลิกนุ่งผ้าถุง แต่ให้นุ่งกางเกงแทน ตลอดถึงการบังคับให้ศึกษาโดยใช้ภาษาไทยเป็นหลัก กระทั่งทำให้เกิดความขัดแย้งภายในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างรุนแรง เนื่องจากขัดต่อแนวทางปฏิบัติตามประเพณีที่เกี่ยวเนื่องด้วยศาสนาของชาวไทยมุสลิมที่เคยปฏิบัติกันมา เพราะฉะนั้นนโยบายของรัฐในสมัยต่อมาจึงเน้นการพัฒนาเพื่อปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนด้วยการคำนึงถึงสภาพสังคมและวัฒนธรรมเป็นสำคัญ (สุรินทร์ 2527 : 20-21, Forbes, 1982 : 1060) อย่างไรก็ตาม แนวทางการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐที่ดำเนินการมานั้น แม้กระทั่งในปัจจุบันก็มักจะปรากฏนโยบายบางลักษณะที่ยังคงละเลยเงื่อนไขการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ ดังเช่นการกำหนดให้นำพระพุทธรูปไปประดิษฐานไว้ในห้องเรียนของโรงเรียนระดับประถมศึกษา กระทั่งกลายเป็นปัญหากับนักเรียนที่เป็นไทยมุสลิมต่อการปฏิบัติกิจกรรมทางศาสนา ตัวอย่างที่กล่าวนี้จึงเป็นการชี้ให้เห็นถึงสภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำเป็นต้องตระหนักถึงเงื่อนไขที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความละเอียดอ่อนของนโยบายและการปฏิบัติ ดังข้อความตอนหนึ่งในบทความของ อับดุลกอเดร์ เจะรายา ได้กล่าวไว้ว่า...

"...นโยบายใด ๆ ของรัฐในพื้นที่ดังกล่าวจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความละเอียดอ่อนและนุ่มนวลอย่างหนึ่งไม่พ้น นักบริหารระดับสูงในพื้นที่ตลอดทั้งหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไปจะต้องคำนึงถึงความละเอียดอ่อนของปัญหานี้อย่างเคร่งครัด หาไม่แล้วก็จะกลับกลายเป็นผู้สร้างเงื่อนไขสงครามและทำลายสันติภาพที่ตัวเองเสียสละหามาได้ด้วยความยากลำบาก...
(อับดุลกอเดร์, 2529 : 7)

อย่างไรก็ตาม ในท่ามกลางกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและรูปแบบโครงการประเภทต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขอันละเอียดอ่อนของสภาวะแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองในพื้นที่บริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีการกำหนดแนวทางเป็นนโยบายเฉพาะอย่างเด่นชัดและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น ซึ่งได้ดำเนินมาตั้งแต่ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 มกราคม 2532 ด้วยการให้ความเห็นชอบให้มีนโยบายที่เน้นความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเป็นการเฉพาะ มีความครอบคลุมด้านสังคมจิตวิทยาการเมืองภายใน การเมือง

ระหว่างประเทศ เศรษฐกิจและการป้องกันประเทศ (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2529 : 12) แล้วได้เป็นรูปแบบที่ยึดถือมาจนถึงปัจจุบันนั้น มิได้หมายความว่าสภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จะมีความราบรื่นและบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนเป้าหมายในพื้นที่ซึ่งรัฐเองก็ไม่อาจที่จะทราบได้ว่าโครงการแต่ละประเภทนั้นได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเพียงใด แต่ด้วยความยึดมั่นในความเป็นคนไทยดังเช่นประชากรในภูมิภาคอื่นของประเทศ แม้จะต่างด้วยศาสนาและวัฒนธรรม กระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐจึงต้องดำเนินไปอย่างเหมาะสม ดังเช่นบทความของ สุวิทย์ สุทธานุกูล ตอนหนึ่งได้กล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า...

"...รัฐบาลได้ยึดถือมาโดยตลอดว่าบุคคลเหล่านี้เป็นคนไทยโดยสมบูรณ์ทั้งเชื่อชาติและสัญชาติ การปฏิบัติโดยทั่วไปของราชการต่อบุคคลเหล่านี้จึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับคนไทยทั่วไป แต่โดยที่บุคคลกลุ่มนี้เป็นกลุ่มพิเศษที่มีลักษณะแตกต่างทั้งศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมจากคนส่วนใหญ่ และเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างยึดมั่นในศาสนาและขนบธรรมเนียมของตนอย่างเคร่งครัด ทางราชการจึงได้พิจารณากำหนดนโยบายขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น... (สุวิทย์, 2530 : 100)

ดังนั้น การศึกษาถึงสภาพความเป็นไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยเงื่อนไขและสภาพทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ที่เป็นอยู่ในขณะนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์ทั้งรัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้อง นั่นก็คือ จะเป็นส่วนสะท้อนให้เห็นว่ากิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รัฐกระทำอยู่ในขณะนี้ ดำเนินไปด้วยความราบรื่นหรือมีปัญหาอุปสรรคสำคัญอย่างไรบ้าง ในขณะเดียวกันก็จะเป็นแนวทางให้รัฐได้ดำเนินไปอย่างถูกทิศทางมากยิ่งขึ้น ทั้งโดยการใช้มิติในการมองของรัฐเอง ตลอดถึงประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและความเป็นเอกภาพของชาติไทยในที่สุด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์ของการศึกษา จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก ศึกษาถึงปรากฏการณ์

1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2) ศึกษาเปรียบเทียบอิทธิพลของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะที่สอง เป็นการนำเสนอแนวทางและตัวแบบภายใต้ผลจากลักษณะแรก คือ

1) เพื่อเสนอตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เฉพาะบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้

2) เพื่อศึกษาแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพพื้นที่

พื้นที่ที่ทำการศึกษา

สืบเนื่องจากโครงการที่กำหนดเพื่อการศึกษา มีลักษณะกระจายขอบข่ายการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะฉะนั้นเพื่อให้ได้ตัวอย่างการศึกษาที่สามารถนำมาเป็นตัวแทน เพื่ออธิบายพื้นที่ประชากรทั้งหมดได้อย่างเหมาะสม จึงได้จำแนกให้เห็นถึงลักษณะความคล้ายคลึง และความแตกต่างของแต่ละจังหวัดตามเกณฑ์ 3 ประการคือ พื้นที่การปกครอง ลักษณะทางเศรษฐกิจ คือรายได้ต่อบุคคล และลักษณะทางด้านสังคมวัฒนธรรม คือจำนวนประชากรที่นับถือศาสนาอิสลาม ดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 : พื้นที่การปกครอง รายได้ต่อบุคคลและประชากรที่นับถือศาสนาอิสลามของ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

1 พื้นที่	2 รายได้/บุคคล ปี 26		3 ร้อยละของประชากรที่นับถือศาสนาอิสลาม	
จังหวัด	ตร.กม.	(อันดับ)*	(อันดับ)*	(อันดับ)*
ปัตตานี	1,940.4	(5)	7,975 (5)	77.53 (2)
นราธิวาส	4,475.4	(3)	12,844 (4)	78.53 (1)
ยะลา	4,521.1	(2)	16,912 (2)	62.79 (4)
สตูล	2,497.0	(4)	15,357 (3)	65.99 (3)
สงขลา	7,393.9	(1)	17,635 (1)	19.97 (5)

*ตัวเลขในวงเล็บเป็นการจัดลำดับระหว่าง 5 จังหวัด

ที่มา : 1 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย บรรพ 34 2528-2529, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2530 หน้า 7.

2,3 ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, บรรยายสรุป 2529, หน้า 3-4.

เมื่อพิจารณาโดยเกณฑ์ดังกล่าว จะพบว่าจังหวัดที่มีลักษณะสุดโต่งจากจังหวัดอื่น ๆ อย่างชัดเจนก็คือ ปัตตานี สงขลา ส่วนอีก 3 จังหวัดคือ ยะลา นราธิวาส และสตูล นั้นจะมีลักษณะใกล้เคียงกันมากที่สุด ซึ่งสามารถเลือกจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งมาเป็นตัวแทนเพียง 1 จังหวัด ในที่นี้จึงพิจารณาเลือกจังหวัดยะลา เพราะฉะนั้นจะได้พื้นที่สำหรับการศึกษาการปฏิบัติตามนโยบายภายใต้โครงการทั้งสามดังกล่าวแล้ว 3 จังหวัดคือ จังหวัดปัตตานี สงขลา และยะลา

แนวความคิดเชิงทฤษฎีที่ใช้เพื่อการศึกษาโดยสังเขป

แนวความคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นำมาเป็นแนวทางการศึกษาและกำหนดเป็นสมมติฐานเพื่อการทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณนั้น ได้อาศัยผลงานของนักวิชาการที่สำคัญคือ เพรสแมนและวิลดาฟสกี้ แวนมีเตอร์และแวนฮอร์น ซาบาเทียร์และแมสมาเนียน นากามูระและสมอลล์วูด รอนดิเนลลี่และแมนเดลล์ กันน์และฮอกวูด อเล็กซานเดอร์ ตลอดถึงผลงานของนักวิชาการไทยอีกจำนวนหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เน้นในรูปแบบของการประเมินผลและติดตามผลโครงการ

ภายใต้แนวคิดจากนักวิชาการที่กล่าวก็สามารถจำแนกปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เป็น 7 กลุ่มตัวแปรต้น ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านองค์กร ปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ปัจจัยด้านลักษณะประชาชน ในแต่ละกลุ่มตัวแปรนั้นจะประกอบด้วยตัวแปรย่อยอีกจำนวนหนึ่ง สำหรับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาศัยแนวคิดของบาร์แดด แพทต้นและนากามูระกับสมอลล์วูดเป็นหลัก โดยพิจารณาความสำเร็จทั้งในเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม

นิยามเชิงปฏิบัติการเพื่อการศึกษาทั่วไป

จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง พื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สตูล และสงขลา (ความหมายตามแนวทางที่สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5)

ข้าราชการระดับล่าง หมายถึง ข้าราชการของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับโครงการที่ต้องติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน

ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่ได้รับผลจากแต่ละโครงการในที่นี้ก็คือ นักเรียนไทยมุสลิม

นโยบาย หมายถึง นโยบายเฉพาะที่กำหนดไว้สำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประการแรกเท่านั้นที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทย โดยถือเอาเยาวชนรุ่นใหม่เป็นสำคัญ

โครงการ หมายถึง โครงการที่กำหนดขึ้นภายใต้กรอบของนโยบายเฉพาะจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวนสองโครงการ คือโครงการส่งเสริมวิชาสามัญวิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาและโครงการส่งเสริมวิชาอิสลามศึกษาในสถาบันของรัฐ

องค์การ หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการในระดับพื้นที่

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากการบรรลุตามเป้าหมายระยะสั้นที่เน้นพฤติกรรมของข้าราชการและนักเรียนไทยมุสลิม รวมถึงทัศนคติของกลุ่มดังกล่าวที่มีต่อนโยบาย

ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา

1. เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเฉพาะในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้

2. การวิเคราะห์ถึงปัจจัยส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะอาศัยข้อมูลเบื้องต้นจากผลการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แต่ละโครงการ และจากทัศนคติของข้าราชการกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ

3. เป็นการศึกษาจากโครงการที่กำหนดขึ้นภายใต้กรอบนโยบายเฉพาะประการแรกที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทยโดยถือเอาเยาวชนรุ่นใหม่เป็นสำคัญเท่านั้น

4. ประการสุดท้ายก็คือ เป็นข้อจำกัดในกรณีที่ไม่สามารถศึกษากระบวนการนโยบายทั้งหมดได้ เนื่องจากการศึกษาเช่นนี้ จะต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนานยากต่อการศึกษาในเวลาอันจำกัด ดังนั้นจึงเน้นการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดสาระสำคัญและตัวแปรที่เกี่ยวข้องแล้วนำมาศึกษาทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ได้ทราบปัจจัยที่เป็นอุปสรรคและที่เกื้อหนุนต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. สามารถเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานของรัฐ จะได้นำไปใช้ในการปรับปรุงนโยบายโครงการที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่

3. จะได้ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เฉพาะของจังหวัดชายแดนภาคใต้

4. จะเป็นประโยชน์สำหรับนักวิชาการผู้สนใจศึกษาค้นคว้า/ทดสอบสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

เค้าโครงการนำเสนอ

การนำเสนอวิทยานิพนธ์จะแบ่งออกเป็น 9 บท คือ

บทแรก จะเป็นบทนำที่ประกอบด้วยความสำคัญของปัญหาการวิจัย วัตถุประสงค์ พื้นที่ที่ทำการศึกษา ขอบเขตและข้อจำกัด แนวคิดโดยสังเขป นิยามเชิงปฏิบัติการทั่วไป ผลที่คาดว่าจะได้รับ และเค้าโครงการนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่สอง เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทที่สาม เป็นระเบียบวิธีการศึกษาที่ประกอบด้วยการรวบรวมข้อมูล ระดับหน่วยการวิเคราะห์ ตัวแบบเชิงสมการเพื่อการทดสอบ การเลือกกลุ่มตัวอย่างและแนวทางการวิเคราะห์ข้อมูล

บทที่สี่ เป็นบทที่เสนอลักษณะกลุ่มตัวอย่างที่จำแนกออกเป็นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชากรเป้าหมายของโครงการคือเยาวชนไทยมุสลิม และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ โดยแต่ละกลุ่มจะแสดงสถานภาพทั่วไปจำแนกตามจังหวัด ความถี่ของข้อความเชิงทัศนคติ และความถี่ของข้อความเชิงทัศนคติที่แยกตามจังหวัด

บทที่ห้า แสดงแนวทางการสร้างมาตรวัดเพื่อนำไปใช้ทดสอบกับตัวแบบเชิงทฤษฎีที่ประกอบด้วยตัวแปรเชิงแนวคิด การทดสอบความเชื่อถือได้ของมาตรวัด การเสนอเกณฑ์พิจารณาความเที่ยงตรงของมาตรวัด

บทที่หก เป็นบทที่แสดงผลความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการทดสอบตามแบบจำลองแรกที่ประกอบด้วยตัวแปรตาม ก็คือความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรมการเรียนภาษาไทยและผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษาภายใต้ตัวแปรอิสระ คือลักษณะชุมชน ปัจจัยด้านประชาชน เป็นต้น รายละเอียดการนำเสนอจะประกอบด้วยลักษณะแบบจำลอง

ข้อความเชิงทัศนคติรายข้อและรวมข้อความตามกลุ่มตัวแปรจำแนกตามจังหวัด ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและผลการทดสอบ

บทที่เจ็ด เป็นบทที่แสดงผลความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการทดสอบแบบจำลองที่สอง ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรตามก็คือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรมของข้าราชการระดับพื้นที่ภายใต้ตัวแปรอิสระคือลักษณะนโยบาย ลักษณะองค์การ ปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านลักษณะข้อมูลและกระบวนการติดต่อ รายละเอียดการนำเสนอจะประกอบด้วยแบบจำลองเชิงทฤษฎี ข้อความเชิงทัศนคติรายข้อจำแนกตามจังหวัด ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรและผลการทดสอบ

บทที่แปด เป็นการเสนอข้อมูลเชิงคุณภาพภายใต้ตัวแบบเชิงทฤษฎีที่ได้ทดสอบเชิงปริมาณในบทที่หกและบทที่เจ็ด สาระการนำเสนอจะประกอบด้วยสภาพทั่วไปของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ลักษณะด้านนโยบาย ปัจจัยด้านองค์การ ข้าราชการ ทรัพยากร ลักษณะข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ประชาชน ลักษณะชุมชนและความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับส่วนสรุปท้ายบทก็จะกล่าวถึงปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด คือลักษณะนโยบายและวัฒนธรรมในพื้นที่

บทที่เก้า บทสุดท้ายของการศึกษาซึ่งจะเป็นข้อสรุปผลการศึกษา ระหว่างผลการทดสอบเชิงปริมาณกับข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อเสนอแนะ ดังนั้นการนำเสนอจะประกอบด้วยข้อสรุปที่เป็นสาระสำคัญอันเป็นผลจากการศึกษาทั้งสองตัวแบบ ข้อเสนอแนะและสรุปท้ายบท

ภาคผนวก สำหรับภาคผนวกนั้นจะประกอบด้วยรายละเอียดเกี่ยวกับแผนงานการเขียนวิทยานิพนธ์ แบบสอบถาม ประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง รายละเอียดและขั้นตอนการสร้างมาตรวัด แสดงรายละเอียดการเพิ่มตัวแปรบางตัวเข้าไปในสมการ และสุดท้ายคือแสดงผลการวิเคราะห์ RESIDUAL ANALYSIS

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

บทนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเสนอกรอบแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ประเด็นที่สำคัญก็คือ พัฒนาการและนิยาม แนวทางการศึกษา กลุ่มตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ กลุ่มตัวแปรต่อยที่เลือกมาทดสอบ และเกณฑ์พิจารณาความสำเร็จซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

ความนำ : พัฒนาการและนิยาม

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นแนวความคิดที่มีปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานาน แต่ทว่าขาดความชัดเจนในสาระและองค์ความรู้ จึงทำให้ดูเหมือนว่ามิได้มีความสำคัญในเชิงวิชาการ (Cochran, 1987 : 459) องค์ความรู้ดังกล่าวนี้เริ่มมีความชัดเจนขึ้นในทศวรรษ 1970 อันเนื่องมาจากผลงานของ เออร์วิน ซี ฮาร์โกรฟ (Erwin C.Hargrove) ที่ชื่อ "The Missing Link : The Study of the Implementation of Social Policy" ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าจำเป็นจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมให้มากขึ้นเพื่อนำไปอธิบายปรากฏการณ์ทั่วไปได้ (Gunn and Hogwood, 1980 : 12) ผลงานที่ได้ศึกษาเจาะลึก วิเคราะห์ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ของเพรสแมนและวิลดาฟสกี้ (Pressman and Wildavsky, 1973) ชื่อ "Implementation" กลายเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้มีผลงานของนักวิชาการรุ่นหลังติดตามมาอีกจำนวนมาก

นิยาม : เมื่อพิจารณาถึงคำนิยามของ "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" แล้ว จะพบว่ามีนักวิชาการกลุ่มบุกเบิกคือ/เพรสแมนและวิลดาฟสกี้ (Pressman and Wildavsky) ได้อธิบายว่าเป็นการกระทำสิ่งต่าง ๆให้สำเร็จ (getting things done) (Nakamura and Smallwood, 1980 :13) ความหมายดังกล่าวจะมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เมื่อนำนิยามของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น มาขยาย (Van Meter and Van Horn, 1975 : 447) โดยกล่าวว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะหมายถึง การกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายเป็นเบื้องต้น

การกระทำหรือการดำเนินการดังกล่าว อาจจะโดยภาครัฐหรือเอกชน ทั้งในลักษณะของกลุ่มหรือบุคคลก็ได้ แต่ในทัศนะของซูซาน บาร์เรตต์ และคอลลิน ฟัดจ์ (Barrett and Fudge, 1981 : 12-13) กลับชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่จำเป็นที่จะพิจารณาถึงความมีประสิทธิผลของแต่ละนโยบาย แต่สิ่งสำคัญก็คือการสังเกตถึงความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติแต่ละนโยบาย ด้วยการทำความเข้าใจว่า "อย่างไร" (How) และ "ทำไม" (Why) ฉะนั้น การให้ความสำคัญในลักษณะเช่นนี้จึงควรมุ่งความสนใจไปสู่พฤติกรรมหรือการกระทำของกลุ่ม/บุคคล ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม (behavioural determinants) ตลอดถึงการแสวงหาคำตอบจากความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นกับนโยบาย ดังนั้น ภายใต้ทัศนะการมองเช่นนี้เอง บาร์เรตต์และฟัดจ์จึงมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation or action) ก็คือ ความต่อเนื่องตามลำดับขั้นของการตอบสนอง (a series of responses) ที่เริ่มจากการยอมรับในระดับแนวคิดหรือคุดมการณ์ที่นำไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ ตลอดถึงสภาวะความกดดันจากองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งซึ่งจะเข้ามามีอิทธิพลและควบคุมการกระทำนั้น ๆ

จากทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวถึงนิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว พอจะสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีจุดร่วมที่สำคัญก็คือการปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดของนโยบายโดยมีกลุ่มบุคคล ขั้นตอน/กระบวนการที่เข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

แนวทางศึกษาและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากที่ได้กล่าวถึงพัฒนาการและนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็นำมาสู่ข้อพิจารณาถึงผลงานและแนวทางการศึกษาของนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเป็นกรอบการศึกษาต่อไปโดยพิจารณาเรียงลำดับตามช่วงเวลาของผลงานเป็นสำคัญ

เกรแฮม อัลลิสัน (Allison, 1971) ได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการที่สหภาพโซเวียตติดตั้งขีปนาวุธในประเทศคิวบา และตัดสินใจถอนฐานทัพกลับไปเมื่อสหรัฐอเมริกาปิดล้อมน่านน้ำแถบคิวบา ปรากฏการณ์เช่นนี้นักวิชาการจึงได้พยายามวิเคราะห์การตัดสินใจของสหภาพโซเวียตดังกล่าวด้วยกรอบการมอง 3 แบบคือ ตัวแบบผู้กระทำที่ยึดหลักเหตุผล(rational actor model)

ตัวแบบด้านองค์การ (organizational process model) และตัวแบบทางการเมือง (governmental politics model) ผลสุดท้ายเขาเน้นตัวแบบเผยประการหลังที่ให้ความสำคัญกับตัวผู้นำและกลไกการบริหารของรัฐที่จำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพ งานของเกรแฮม อัลลิสัน แสดงให้เห็นว่าในการศึกษานโยบายจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการภายในอย่างลึกซึ้ง ซึ่งในที่นี้หมายถึงกระบวนการการทำงานในระบบราชการ (bureaucratic process) และกระบวนการในการเจรจาต่อรองระหว่างผู้นำ (key actors) ที่สำคัญในกระบวนการนโยบาย

เพรสแมนและวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973) ได้ทำการวิเคราะห์โครงการบริหารเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Development Administration หรือ EDA)ในลักษณะของการสร้างงานให้กับกลุ่มบุคคลที่ยากจน และไม่มีงานทำในเมืองโอ๊คแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ว่าจะสามารถสร้างงานให้ได้ 3,000 คนนั้น ปรากฏว่าเมื่อนำโครงการลงสู่การปฏิบัติจริงกลับทำได้เพียง 200 คน จากเหตุการณ์นี้จึงได้สรุปปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้คือ ปัจจัยด้านแนวคิดเชิงทฤษฎีที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาเพื่อนำมาสู่การกำหนดเป็นนโยบาย ผู้นำที่มีความสำคัญต่อการเป็นตัวประสานให้กับโครงการอย่างต่อเนื่อง การกำหนดขั้นตอนตัดสินใจ จำนวนหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบโครงการ การประสานงานระหว่างหน่วยงาน ระเบียบการปฏิบัติภายใต้ระบบราชการของหน่วยงานในระดับพื้นที่

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) ได้เสนอผลงานชื่อ "The Policy Implementation Process" โดยมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งจากภาครัฐและเอกชน โดยคณะบุคคลหรือปัจเจกบุคคลก็ได้ การกระทำดังกล่าวนี้ก็เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายเป็นเบื้องต้น การมองเช่นนี้จะคล้ายคลึงกับเพรสแมนและวิลดาฟสกี้ นั่นก็คือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ ทั้งสองจึงได้เสนอกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะดำเนินไปภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย ปัจจัยเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นมาจากองค์ความรู้ 3 ด้านคือ

1. องค์ความรู้ด้านองค์การที่เน้นการควบคุม และการเปลี่ยนแปลง
2. องค์ความรู้ด้านผลกระทบจากนโยบายโดยเน้นที่การตัดสินใจ
3. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง

จากองค์ความรู้ดังกล่าวก็ได้สรุปปัจจัย 5 ประการที่จะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานระเบียบการปฏิบัติในหน่วยงาน ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสามารถพิจารณาได้ทั้งทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจนโยบาย ความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน จำนวนงบประมาณและทีมงาน

คริส อาร์กิริส(Argyris, 1976) ได้เสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กระบวนการสองลักษณะคือ single-loop model ที่เน้นความสำคัญของผู้กำหนดนโยบายระดับเหนือซึ่งมีข้อจำกัดที่สำคัญคือการไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจจากหน่วยงานหรือบุคคลระดับล่าง อย่างไรก็ตามเขาได้เสนอ double-loop model ที่เน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของบุคคลและหน่วยงานในระดับล่างเป็นสำคัญไว้ด้วย ในทำนองที่คล้ายคลึงกัน ริชาร์ด เอฟ. เอลมอร์ (Elmore, 1979-80 : 601-618 ; Elmore, 1979 : 1-9) ก็ได้เสนอแนวทางที่เป็นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรกเรียกว่า forward mapping ซึ่งเน้นกระบวนการกำหนดนโยบายจากระดับเหนือโดยให้ความสำคัญต่อระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนด (regulatory approach) ลักษณะที่สองเรียกว่า backward mapping ที่เน้นการกระจายอำนาจควบคุมให้กับหน่วยงานในระดับพื้นที่ โดยให้แต่ละหน่วยงานจากล่างไปบนร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของผู้ปฏิบัติระดับล่าง

โรเบิร์ต เค. ยิน (Yin, 1977 : 381-399) ได้ทำการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) เชิงสำรวจ (survey method) จาก 140 กรณีที่เกี่ยวข้องกับนวกรรมด้านเทคโนโลยี (technological innovation) ซึ่งถูกนำมาใช้ทั้งในระดับมลรัฐ (state)และระดับท้องถิ่น (local) แล้วสรุปถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปรับปรุงการให้บริการว่าขึ้นอยู่กับลักษณะนวกรรมเป็นสำคัญ รองลงไปก็คือการให้ความรู้ความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติในหน่วยงานและสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน นอกจากนั้นยังได้ระบุว่าปัจจัยสำคัญ

ที่ส่งผลกระทบต่อการนำนวกรรมมาใช้ในหน่วยงานนั้นจะเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ความรวดเร็วในการนำนวกรรมมาใช้ จำนวนทีมงาน และความพร้อมของทรัพยากรทุกด้าน นอกจากนั้น ยิน (Yin, 1982 : 40) ยังได้พยายามจำแนกแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการหลาย ๆ คน โดยเน้นเกณฑ์การใช้ระเบียบวิธีศึกษา ซึ่งแบ่งเป็นสองกลุ่มคือ

กลุ่มแรก เน้นวิธีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบพื้นที่เดียว (single-site studies) นั่นก็คือจะทำการศึกษานโยบายใดนโยบายหนึ่ง หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ไม่มีการเปรียบเทียบพื้นที่หรือนโยบายที่ศึกษาแต่อย่างใด

กลุ่มที่สอง เป็นลักษณะการศึกษาแบบหลายพื้นที่ (multiple-site studies) โดยจะศึกษานโยบายและพื้นที่ให้บริการของนโยบายมากกว่าหนึ่งขึ้นไป นั่นก็คือจะเน้นการเปรียบเทียบเป็นสำคัญ

บาร์แดค (Bardach, 1979) ได้เสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สนับสนุนตัวแบบด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการแก่งแย่งผลประโยชน์ โดยชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ความสอดคล้องของนโยบายต่อการแก้ไขปัญหา การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูง การมีผู้ประสานงานในโครงการ (fixers) ความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติ งบประมาณและทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ตลอดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบาร์แดคยังได้ชี้ให้เห็นกลวิธีที่ปรากฏภายใต้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายลักษณะภายใต้เงื่อนไขด้านทรัพยากรที่มี หรือเงื่อนไขด้านลักษณะนโยบาย

นากามูระและสมอลล์วูด (Nakamura and Smallwood, 1980) ได้เสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นภาพรวมทั้งหมด โดยชี้ให้เห็นว่าในช่วงการปฏิบัตินั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (policy process as a system) ซึ่งองค์ประกอบในแต่ละขั้นตอนนั้นจะมีความต่อเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Nakamura and Smallwood:25) ได้แก่

- ขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบาย

- ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นตอนการประเมินนโยบาย

ภายใต้ขั้นตอนดังกล่าวมีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ โครงสร้างและระเบียบของหน่วยงานหรือองค์การ

บาร์เรตต์และฟัดจ์ (Barrett and Fudge,1981:13-28)ได้จำแนกแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็นสามลักษณะคือ ลักษณะแรกพิจารณาว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องของการผลักดันนโยบายให้บรรลุผล (implementation as putting policy into effect) ลักษณะที่สองพิจารณาว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของกระบวนการเจรจาต่อรอง (implementation as a negotiating process) ลักษณะที่สามพิจารณาว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการกระทำและการตอบสนอง (action and response) ด้วยมิติการมองทั้งสามลักษณะนั้นจะมีเงื่อนไขสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยภาพรวมได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมายนโยบาย ทรัพยากร การควบคุมและระเบียบการปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร การประสานผลประโยชน์ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ลักษณะเฉพาะภายในแต่ละหน่วยงาน กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ และบุคคลระดับปฏิบัติ

รอนดิเนลลี่และชีม่า (Rondinelli and Cheema, 1983 : 26) พิจารณาว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถจำแนกเป็นกระบวนการ (process) สองแนวทางคือ แนวทางที่เป็นกระบวนการดำเนินไปตามข้อตกลงนโยบาย (compliance approach)ที่เน้นความสำคัญของผู้นำทางการเมืองซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย โดยมีบุคคลระดับปฏิบัติต้องกระทำตามภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ส่วนแนวทางเชิงการเมือง (political approach) ที่เน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะฉะนั้นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นอาจจะถูกละเลยไม่นำไปสู่การปฏิบัติหรืออาจ แก้ไขใหม่ก็ได้ ทั้งสองยังชี้ให้เห็นว่าสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศกำลังพัฒนานั้น มักจะมีลักษณะตามแนวทาง

แรก อย่างไรก็ตามภายใต้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีเงื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จคือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ อำนาจของหน่วยงานระดับปฏิบัติ การสนับสนุนจากผู้นำชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ลักษณะวัฒนธรรมประเพณีและปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ฮอกวูดและกันน์ (Hogwood and Gunn, 1984 : 209-217) ได้เสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 แนวทาง คือ

1. แนวทางกระบวนการและการจัดการ (procedural and managerial approach)เน้นความสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมให้ได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง ไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอก และเน้นการนำเทคนิคเชิงปริมาณมาใช้ในกระบวนการปฏิบัติ

2. แนวทางที่เน้นโครงสร้างขององค์การ (structural approach) ซึ่งจะให้ความสำคัญทั้งภายในและภายนอกองค์การ นั่นก็คือลักษณะองค์การจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. แนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรม (behavioral approach) มุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความไว้วางใจซึ่งกันและกันตลอดถึงความเข้าใจในนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ

4. แนวทางเชิงรัฐศาสตร์ (political approach) ให้ความสำคัญด้านอำนาจการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลเพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจขององค์การเป็นสำคัญ

ภายใต้แนวทางดังกล่าวจะมีเงื่อนไข (preconditions) ที่มีผลต่อความล้มเหลวหรือความสำเร็จของนโยบาย คือ สภาพทางภูมิศาสตร์และการเมืองข้างเคียงหน่วยงาน ทรัพยากรและเวลาที่เพียงพอ ความสอดคล้องของทรัพยากรทั้งวัสดุและกำลังคน แนวคิดเชิงทฤษฎีกับความสอดคล้องต่อสภาพปัญหา ขั้นตอนการตัดสินใจของหน่วยงาน การเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบายร่วมกัน การประสานงานและอำนาจสั่งการ

อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985) ได้เสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแบบเชิงทฤษฎีที่เน้นความสำคัญของสภาพแวดล้อม (a contingent theory of policy implementation) เรียกว่า PPIP model หมายถึง นโยบาย (policy) แผนงาน (program) และการปฏิบัติตามแผนงาน (implementation) ซึ่งเป็นกระบวนการ

(process) ที่มีความสัมพันธ์กันค่างต่อเนื่องแล้วสรุปเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ผู้รับผิดชอบปฏิบัติในโครงการโดยตรง บุคคลอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องแต่มิได้รับผิดชอบปฏิบัติโดยตรง ระเบียบการปฏิบัติงาน ลักษณะโครงสร้างขององค์การหรือหน่วยงาน ทัศนคติหรือความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนจากประชาชน ทรัพยากรและการสนับสนุนทางการเมือง

ลินเดอร์และปีเตอร์ (Linder and Peter, 1987) ได้พยายามเสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการจำแนกลงกเป็นสองลักษณะอย่างกว้าง ๆ คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรค ข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับแนวทางศึกษาที่เน้นมุ่งแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางหลังนี้ ลินเดอร์และปีเตอร์ได้พยายามจำแนกเป็นแนวทางย่อย ๆ ถึง 4 ลักษณะ โดยอาศัยผลงานของนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์กิริส เอลมอร์ เป็นต้น ดังรายละเอียดโดยสังเขปคือ

แนวทางแรก เน้นศึกษาถึงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นภายหลังจากการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการ เช่น ไซมอน (Simon, 1947) เรื่อง "The Proverbs of Administration" หรือผลงานของ คริส ฮูด เรื่อง "The Limits of Administration" (Hood, 1976)เป็นต้นแล้ว ก็สรุปว่าความล้มเหลวของการบริหารนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วิธีการแก้ไขก็กระทำได้โดยการควบคุมพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการในกรณีที่เห็นสมควรและมีความจำเป็น

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่าการแสวงหาทฤษฎี แต่ความจริงแล้วเกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์กิริส เอลมอร์ แฮมเบิลตัน เป็นต้น มาผสมผสานแล้วจำแนกย่อยออกเป็น 4 แนวทางคือ

1) แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมย์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอก มีชื่อเฉพาะว่า top down approach

2) แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นที่เป็นสำคัญ เรียกว่า bottom up perspective หรือ backward mapping

3) แนวทางที่เน้นความสำคัญกับนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับนโยบายกับข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสนใจสภาพแวดล้อมของพื้นที่ เรียกแนวทางนี้ว่า evolution and backward mapping กล่าวคือการกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลงและความเห็นชอบระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการระดับปฏิบัติเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถนำไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ ว่าเป็นอย่างไรหรือมีผลกระทบประการใด

4) แนวทางที่สี่นี้ จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะเจาะจงว่าภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการระดับล่าง จะต้องสร้างความพร้อมด้านต่าง ๆ คือ การมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีทรัพยากรอย่างเพียงพอและความสอดคล้องของสภาพแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรียกแนวทางนี้ว่า from the bottom down

ดนึ่ง แนวทางที่ 3 นั้นเป็นการขยายความแนวทางที่ 1 โดยพยายามเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับปฏิบัติกับนักการเมือง ส่วนแนวทางที่ 4 ก็เป็นการขยายความเพิ่มเติมแนวทางที่ 2 โดยเน้นถึงความพร้อมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยและสภาพแวดล้อมการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการเท่านั้น

<u>การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย</u> สำหรับการศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าค่อนข้างขาดแคลนผลงานที่มีรูปแบบชัดเจน ดังเช่นผลงานของนักวิชาการทางตะวันตก ผลงานเท่าที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ส่วนใหญ่ก็ปรากฏในรูปของการประเมินผลโครงการหรือนโยบายที่มิได้อาศัยองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นกรอบการอธิบายอย่างแท้จริง สภาพการณ์เช่นนี้อาจเนื่องจากเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่และเพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง ดังเช่นผลงานของนักวิชาการตะวันตกก็เพิ่งเริ่มปรากฏชัดเจนจากกรณีศึกษา ของเพรสแมนและวิลดาฟสกี้ เมื่อปี ค.ศ.1973 ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดไปแล้วในตอนต้นของบทนี้

ในประเทศไทยนั้นมีผลงานของวรเดช จันทรศร ที่ได้ริเริ่มเสนอกรอบแนวคิดเพื่อศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้เมื่อปี พ.ศ.2527 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ :

วรเดช จันทรศร (2527 : 535-553) ได้เสนอผลงานเรื่อง "การนำ

นโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า" โดยได้เสนอตัวแบบเน้นฐานคติหรือแนวทางที่อาจจะเอื้ออำนวยต่อการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5 ลักษณะคือ

1. ตัวแบบที่ถือหลักเหตุผล (rational model) มีฐานคติว่าโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภาระกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้จะให้ความสนใจสมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นที่ต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) ตัวแบบนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม เป็นต้น

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย ได้แก่หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจจะกระจายทั้งองค์การ ข้าราชการระดับล่างที่ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชนสามารถใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ โครงการนี้จะสำเร็จหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการระดับนี้เป็นสำคัญ

5. ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เน้นว่าการสร้างความฉันทานุมัติ (consensus) การมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง

ความขัดแย้งจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นได้โดยทั่วไป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้นจากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ

อนึ่ง ผลงานนักวิชาการ/หน่วยงานอื่น ๆ ก็มีจำนวนมาก แต่จะปรากฏในรูปผลงานการประเมินซึ่งพยายามชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบาย แต่ผลงานเหล่านี้ขาดองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจนดังรายละเอียดที่จะนำมาเสนอต่อไปคือ

จุฑา ฐาปนวงศ์ (2511 : 134-136) ได้ทำการศึกษาวิจัย "โครงการถนน 10 ปีสำหรับพระนคร และธนบุรี" แล้วได้สรุปถึงเงื่อนไข ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานดังนี้

1. เงื่อนไขด้านอำนาจหน้าที่ กล่าวคืออำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายกับข้อเท็จจริงในการบริหารงานตามโครงการถนนไม่ตรงกัน ตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการถนนกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับโครงการถนนของคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการกลับเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานตามโครงการ และได้ประสบกับความยุ่งยากต่าง ๆ ในการบริหารงาน เพราะคณะกรรมการไม่มีอำนาจโดยแท้จริงในการบริหารนำไปสู่การบริหารที่ใช้พิธีการนอกแบบด้วยการขอร้องชี้ชวนต่อผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับโครงการตลอดเวลา ส่วนคณะกรรมการวางแผนฝ่ายการโยธา เทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามโครงการถนนในระดับปฏิบัติการนั้นก็ไม่มีฐานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงส่วนการบริหารของเทศบาลกรุงเทพ จึงทำให้กรรมการชุดนี้ต้องพลอยสลายตัวไปด้วย เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของคณะกรรมการที่มิได้เป็นที่ยอมรับกันในทางกฎหมายก็เป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานตามโครงการถนน

2. เงื่อนไขด้านการประสานงาน สืบเนื่องจากการจัดระบบบริหารตามโครงการถนนที่มิได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งคณะกรรมการและกำหนดบทบาทในการดำเนินงานของคณะกรรมการผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามโครงการถนนไว้โดยชัดแจ้ง ทำให้คณะกรรมการผู้มีหน้าที่ตามโครงการถนนไม่มีอำนาจโดยแท้จริงในการบริหารงานตามโครงการและทำให้ระบบการบริหารงานไม่เอื้ออำนวยต่อการประสานงานด้วย

นอกจากนั้นวิธีการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามามีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานตามโครงการที่ถือหลักการแต่งตั้งบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานตามโครงการมากกว่าจะพิจารณาตามคุณวุฒิของบุคคลซึ่งมีความรู้ในสาขาวิชาตามโครงการถนน เมื่อคณะกรรมการส่วนใหญ่ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการซึ่งโดยปกติมีงานประจำมากอยู่แล้วไม่อาจจะทุ่มเทความสนใจให้กับงานตามโครงการ จึงทำให้การบริหารงานตามโครงการถนนต้องตกเป็นภาระหนักจากกรรมการส่วนน้อยผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงตามโครงการ ผลจากการนี้ทำให้การประสานงานตามโครงการถนนต้องถูกจำกัดแคบอยู่แต่เฉพาะภายในกรรมการส่วนน้อยผู้มีหน้าที่โดยตรงตามโครงการเท่านั้น

ผลการศึกษา "การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ปัญหาในการวางแผนและการดำเนินงาน" โดยสุพิณ ปัญญามาก (2515 : 147) สรุปว่าจะมีปัญหาที่สำคัญส่งผลต่อการดำเนินงานตามแผนมี 6 ประการคือ

1. การกำหนดแผนงานของรัฐบาลไม่รัดกุมพอ
2. มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพลังงานไฟฟ้ามากเกินไป
3. ขาดการประสานงานและความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. อัตราค่ากระแสไฟฟ้าสูง
5. แหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้ามีจำกัด
6. ปัญหาเกี่ยวกับการลงทุน ซึ่งจำเป็นต้องคาดหมายงบประมาณสูงมากในการพัฒนาพลังงานไฟฟ้า

ผลการศึกษาของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และทวี สวนมาลี เรื่อง "การปรับปรุงการประปานครหลวง : ศึกษาเกี่ยวกับการวางโครงการและปฏิบัติตามโครงการ" (จักรกฤษณ์และทวี, 2516 : 57-100) ซึ่งคาดหมายระเบียบวิธีการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ มีความเห็นว่าภายใต้กระบวนการปรับปรุงการประปานครหลวงด้วยแผนระยะสั้นและระยะยาวนั้น มีเงื่อนไขสำคัญบางประการที่มีผลต่อการนำแผน/โครงการลงสู่ระดับการปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ ระยะเวลาที่ก่อนข้างสั้นเกินไป ปัญหาด้านการกำหนดงบประมาณไม่เหมาะสม ระเบียบการปฏิบัติงานไม่เอื้อต่อการปฏิบัติตามโครงการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีมาก

ขาดการประสานงาน ความไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ของบุคคลระดับปฏิบัติ หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดความพร้อมที่จะปฏิบัติตามโครงการ ขาดแคลนเงินทุน ปัญหาด้านทรัพยากรที่จะนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามโครงการ

จาก "รายงานผลการตรวจสอบและการวิจัยโครงการอาสาพัฒนาห้องถิ่นของตนเอง ในฤดูแล้ง พ.ศ.2520" (คณะอนุกรรมการฝ่ายตรวจสอบและติดตามผล 2520 : 73-75) พบว่าการดำเนินงานตามโครงการถึงแม้จะมีความราบรื่นแต่ก็ยังคงมีปัญหาบางประการที่ส่งผลต่อความสำเร็จคือ

1. การมีส่วนร่วมของราษฎรที่ยังมีจำนวนไม่เป็นที่น่าพอใจ
2. การได้รับประโยชน์ของโครงการจากราษฎร
3. โครงการไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน
4. ข้าราชการระดับอำเภอขาดความสนใจเอาใจใส่โครงการอย่างจริงจัง
5. ระยะเวลาการวางแผนจัดเตรียมโครงการมีค่อนข้างจำกัด หน่วยงานระดับจังหวัดดำเนินการไม่ทัน
6. อุปกรณ์เช่นเครื่องจักรที่ใช้สนับสนุนโครงการขาดแคลน
7. การประสานงานระหว่างหน่วยงานบางหน่วยงานยังมีน้อย

ผลการศึกษาของ อารยะ คงคสิงห "เรื่อง โครงการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย" (อารยะ, 2521 : 108-113) ได้สรุปถึงปัญหาอุปสรรคในการดำ เนินงานปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยไว้ดังนี้

1. ด้านนโยบายและเป้าหมาย กล่าวคือการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาไม่มีเป้าหมายในทางปฏิบัติที่แน่นอน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ กลายเป็นสาเหตุที่ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตลอดทั้งการสนับสนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจากรัฐบาลก็มิได้กระทำอย่างจริงจัง

2. ด้านด้วบทกฎหมาย จำแนกเป็น 5 ประเด็นย่อยคือ

2.1 จุดมุ่งหมายของกฎหมายที่มิได้เน้นถึงการกระจายสิทธิถือครองที่ดินอย่างชัดแจ้งกลายเป็นสาเหตุให้มีการเลี่ยงกฎหมาย

2.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือกฎหมายไม่มีผลบังคับใช้ทางปฏิบัติเป็นรายท้องที่ในทันที จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นราย ๆ ไป ประการสำคัญคือกฎหมายกำหนดเพียงให้รัฐบาลวางโครงการปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลา 3 ปี แต่ไม่ได้บังคับว่ารัฐบาลต้องลงมือทำการปฏิรูปหรือไม่

2.3 ข้อจำกัดขนาดการถือครองที่ดินที่ไม่ได้คำนึงถึงเรื่องปัญหาอื่น ๆ เช่น ปัญหาประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นต้น

2.4 บทลงโทษความผิดในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเบาเกินไป คือปรับไม่เกิน 1,000 บาทเท่านั้น

2.5 การจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและความสุจริตของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ

3. ด้านการสนับสนุนจากรัฐบาล จำแนกเป็น

3.1 งบประมาณมีน้อย

3.2 บทบาทของหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นมีบทบาทน้อยในทางปฏิบัติ

3.3 ขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่

3.4 ขาดแคลนอุปกรณ์และเครื่องมือทางเทคนิคในการสนับสนุนโครงการ

4. กลุ่มประชากรเป้าหมายของโครงการที่มีลักษณะ

4.1 ยากจนมีหนี้สิน

4.2 ขาดการศึกษา

4.3 ขาดอำนาจการต่อรองเรื่องปัจจัยการผลิต

4.4 ถูกเอาเปรียบจากนักธุรกิจคนกลาง

4.5 ขาดความรู้ด้านสุขภาพอนามัย ขาดแคลนแพทย์

4.6 ยึดประเพณีในการดำเนินชีวิต

5. สังคมทั่วไป ยังไม่ค่อยตระหนักถึงความสำคัญของการปฏิรูปที่ดิน

"รายงานการประเมินผลโครงการจัดให้มีที่สาธารณะในชนบททั่วราชอาณาจักร" โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2521 : 18–19) ได้สรุปถึง

ปัญหาบางประการที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการคือ มีหลายหน่วยงานปฏิบัติงานร่วมกันในโครงการและฝ่ายประสานงานในกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ประสานงานอย่างจริงจัง ก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกันคือหลายลักษณะคือ

1. ขาดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดแจ้ง
2. การปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากทำงานซ้ำซ้อน
3. ระเบียบกฎเกณฑ์ในการจัดหาน้ำสะอาดที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน
4. ขาดระบบข้อมูลรวมที่จะใช้ในการกำหนดนโยบาย วางแผนงาน ควบคุมการปฏิบัติงานและประเมินผลงานร่วมกัน ไม่มีแบบฟอร์มมาตรฐานในการเก็บรวบรวมข้อมูล
5. ในระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจในโครงสร้างการบริหารของโครงการ ไม่ทราบเป้าหมายรวมของโครงการจัดหาน้ำสะอาด ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในระดับเคาเภอ (ปลัดฝ่ายวางแผนและพัฒนา) กับหน่วยปฏิบัติงานในโครงการน้ำสะอาด และยังขาดการประสานงานที่ดีกับหน่วยงานในกรมการปกครอง
6. ปัญหาอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโครงการโดยตรงแต่ส่งผลกระทบด้วย คือ
   - 6.1 ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ
   - 6.2 ระเบียบการคลังทำให้ปฏิบัติงานไม่คล่องตัว
   - 6.3 ประชาชนและหน่วยงานในระดับท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะร่วมมือร่วมรับผิดชอบหรือแบ่งเบาภาระการเงินในโครงการจัดหาน้ำสะอาด
   - 6.4 ปัญหาการคมนาคมไม่สะดวก
   - 6.5 เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นขาดความรู้ทางเทคนิค
   - 6.6 มีผู้ก่อการร้ายทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่เจ้าหน้าที่
   - 6.7 ประชากรเพิ่มขึ้นรวดเร็ว แหล่งน้ำดื่มมีไม่เพียงพอ

รายงาน "การประเมินผลโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ ปี 2521" (คณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผล 2521 : 32-37) ได้จำแนกข้อขัดข้องที่เป็นเงื่อนไขส่งผลต่อการดำเนินงานในโครงการออกเป็นประการต่าง ๆ คือ

1 เงื่อนไขด้านระบบบริหารโครงการ ได้แก่

1.1 ระเบียบการปฏิบัติไม่สอดคล้องกับลักษณะความจำเป็นของงาน

1.2 ความล่าช้าในการอนุมัติงบบริหาร

1.3 ไม่มีตัวแทนจากหน่วยงานบางหน่วยที่ต้องมีส่วนร่วมในการจัดการก่อสร้าง

1.4 เวลาการจัดทำโครงการมีน้อย

1.5 ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้เฉพาะด้านช่างในระดับอำเภอ

1.6 การติดตามงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในระดับอำเภอและจังหวัดไม่ทั่วถึง

2. เงื่อนไขด้านการปฏิบัติงาน

2.1 คณะคนุกรรมการที่เกี่ยวข้องไม่ได้พิจารณาโครงการอย่างถี่ถ้วนก่อนการ

คนุมัติ

2.2 ลักษณะโครงการไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง

2.3 ความยุ่งยากในระเบียบเบิกจ่ายเงิน

2.4 เจ้าหน้าที่มีไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน

2.5 การดำ เนินงานตามโครงการล่าช้าในระดับกิ่งอำเภอเพราะต้องเสนอ

ผ่านอำเภอ

2.6 สภาพพื้นที่ไม่เอื้ออำนวย

2.7 ความล่าช้าในการเบิกจ่าย

2.8 ขาดแคลนแรงงานในบางพื้นที่

2.9 การรายงานผลปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามกำหนดและไม่ถูกต้อง

2.10 ประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง

ผลการศึกษาเรื่อง "นโยบายการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้" โดยธานินทร์ ผะเอม (ธานินทร์, 2527 : 138-155) ได้สรุปชี้ให้เห็นถึงลักษณะเงื่อนไขบางประการที่ส่งผลต่อการแก้ไขความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ

1. ลักษณะนโยบายที่เน้นผลประโยชน์แห่งชาติทั้งที่เป็นลายลักษณ์อักษรระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและที่เป็นลักษณะพื้นฐานประจำชาติ

1.1 ส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การห้ามแบ่งแยกดินแดน การให้สิทธิ

เสรีภาพ ความเสมอภาค ความคุ้มครองต่อพลเมืองของรัฐไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนาใด เป็นต้น

1.2 ส่วนที่เป็นลักษณะพื้นฐานประจำชาติ ได้แก่ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจหน้าที่ต้องการความสอดคล้องกลมกลืน หากมีกลุ่มใดที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของศูนย์อำนาจ ก็จำเป็นต้องเข้าไปควบคุมหรือดำเนินการให้มีการเปลี่ยนแปลงที่สอดคล้องกลมกลืนโดยเน้นการปรองดอง ประสานประโยชน์ไม่นิยมความรุนแรง

2. ปัจจัยด้านประวัติศาสตร์และเชื้อชาติ

3. ปัจจัยด้านศาสนา วัฒนธรรม และภาษา

4. ปัจจัยด้านความรุนแรงทางการเมืองหรือการก่อการร้ายในพื้นที่

5. ปัจจัยด้านระบบราชการ

6. ปัจจัยด้านตัวข้าราชการในพื้นที่ขาดความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน

กรณีการศึกษาของ วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (2529) เรื่อง "การศึกษาภาระกิจและการนำภาระกิจไปปฏิบัติของกรมประมง" ซึ่งเน้นกรณีศึกษากรมประมงที่ปฏิบัติงานภายใต้แผนงานที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ได้ข้อสรุปถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน องค์การหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องระดับปฏิบัติไม่มีความเข้าใจแนวนโยบายของกรมประมงอย่างถ่องแท้ ความด้อยสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติตามนโยบายด้านงบประมาณ กำลังคน เครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งมีค่อนข้างจำกัด ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาค และปัญหาประการสุดท้าย ก็คือความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของกรมประมงมีค่อนข้างน้อย หรือแม้แต่ความสัมพันธ์ของหน่วยงานเหล่านี้กับผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดต่าง ๆ ก็มีน้อย จึงนำไปสู่ความยุ่งยากด้านการประสานงานหรือปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่ต่อไป ประเด็นเหล่านี้จึงกลายเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในอีกระดับหนึ่ง

จากรายงานการประเมินผล "โครงการโรงเรียนมัธยมเพื่อพัฒนาชนบท กลุ่มที่ 2

(มพช.2) ระยะครึ่งโครงการ" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2529 : 199-210) นั้นสามารถสรุปประเด็น เงื่อนไขส่งผลต่อการปฏิบัติในโครงการได้ดังนี้

1. ความไม่สอดคล้องระหว่างโครงการกับพื้นที่เป้าหมาย โครงการที่กำหนดขึ้นจำเป็นต้องอาศัยความพร้อมในระดับพื้นที่เช่น โรงเรียน นักเรียน เป็นต้น แต่ปรากฏว่าการกำหนดพื้นที่ตามเกณฑ์พื้นที่ยากจนตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 นั้นไม่สามารถคัดเลือกโรงเรียนที่มีความพร้อมได้ นักเรียนเองก็ยังไม่ค่อยให้ความสนใจโครงการเท่าที่ควร

2. หน่วยงานคือโรงเรียนในระดับพื้นที่แก่งแย่งงานโดยแย่งกันรับนักเรียนเพียงเพื่อให้ครบตามแผน

3. ไม่มีการสำรวจความต้องการของท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่เป้าหมายในอันที่จะนำมาใช้กำหนดแผนการเรียนวิชาชีพของโรงเรียน ทำให้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่

4. ผู้บริหารของหน่วยงานระดับโรงเรียนไม่ได้ให้ความเอาใจใส่ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายโครงการอย่างจริงจัง

5. บุคลากรคือครูที่ไม่ได้สัดส่วนกับพื้นที่ มีความไม่เสมอภาคในการกระจายครูไปตามโรงเรียนต่าง ๆ ทำให้บางโรงเรียนมีครูเกิน แต่บางโรงเรียนครูขาดแคลน

6. การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร เช่นมีการตั้งกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการในบางเรื่องอีก ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการบางเรื่อง มีขั้นตอนการปฏิบัติมาก เกิดความสับสนในหน้าที่ เช่น อำนาจการตัดสินใจ ขอบข่ายความรับผิดชอบ เป็นต้น

7. ขาดแคลนบุคลากรครูด้านวิชาการงานและอาชีพ

8. ขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน

✓ ชำนิ บุณโยภาส ศึกษาเรื่อง "กรมป่าไม้กับการบริหารงานเพื่อให้บรรลุตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ" (2528-2529 : 74-76) ซึ่งเป็นการวิจัยระดับมหภาคโดยมุ่งชี้ให้เห็นถึงการนำกลยุทธของกรมป่าไม้แห่งชาติไปปฏิบัติ แล้วได้สรุปเสนอแนะถึงประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายไว้ดังนี้

1. พิจารณาในระดับชาติ ที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายที่เอื้อต่อการแบ่ง จัดส่วนราชการใหม่อันจะนำไปสู่การประสานงานที่ชัดเจนภายใต้การรองรับของกฎหมาย

2. พิจารณาในระดับกรม อันได้แก่ทรัพยากรด้านการบริหารที่จำเป็น เช่น งบประมาณ และอัตรากำลัง

3. การควบคุมติดตามการปฏิบัติงานโดยพิจารณาถึงระบบการติดตามผลและประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและผลงานมากกว่าการตรวจเพื่อจับผิด

4. การให้เอกชนเข้ามามีส่วนรับผิดชอบและร่วมมือในการปลูกป่าที่ต้องกระจายทั้งเอกชนรายใหญ่ และเอกชนรายย่อย สำหรับเอกชนรายย่อยนั้นถึงจะมีปัญหาเรื่องทุนแต่ก็สามารถเพิ่มศักยะได้ด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชนบทด้านป่าไม้รูปเงินทุนหมุนเวียนปลูกป่าพร้อม ๆ กับการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องในท้องถิ่น

5. ความสอดคล้องในเรื่องระเบียบและกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการบริหารทรัพยากรธรรมชาติชนิดต่าง ๆ คือ ป่าไม้ ดิน น้ำ ทรัพยากรธรณี ให้มีวัตถุประสงค์และวิธีการที่สอดคล้องกัน

6. การสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรของหน่วยงาน

จากรายงาน "การศึกษาความต่อเนื่องของโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน 10 โครงการ" ซึ่งได้อาศัยข้อมูลจากการสำรวจตามแบบสอบถามโดยการสัมภาษณ์คณะกรรมการโครงการหรือคณะกรรมการหมู่บ้านหรือผู้ดูแลโครงการ และกลุ่มชาวบ้านซึ่งได้ดำเนินการระหว่างเดือนเมษายน 2528-มิถุนายน 2528 ในท้องที่ 64 หมู่บ้าน 33 ตำบล 6 อำเภอ ทั้งจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดเชียงใหม่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2530 : 179-196) คือ โครงการประมงหมู่บ้าน โครงการก่อสร้างแหล่งน้ำหมู่บ้าน โครงการธนาคารโค-กระบือ โครงการพัฒนาชนบทยากจนระดับหมู่บ้าน โครงการสาธารณสุขมูลฐาน โครงการโภชนาการ โครงการจัดหาน้ำสะอาดในเขตชนบทยากจน โครงการผลิตอาหารเพื่อโภชนาการ โครงการปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุ ปรากฏข้อสรุปถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องของโครงการ จำแนกเป็น 6 ประการคือ

1. การเข้าร่วมโครงการ พิจารณาจากความเข้าใจ ความสนใจและการเห็นประโยชน์ของโครงการ

2. องค์กรและความเข้มแข็งขององค์กรท้องถิ่นมีน้อย

3. การพึ่งตนเองซึ่งจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่ (1) และ (2)

4. ปัจจัยพื้นฐานและการลงทุน เช่น ความอุดมสมบูรณ์ของแหล่งน้ำ เงินทุน อุปกรณ์ในการก่อสร้าง ช่างก่อสร้าง

5. การสนับสนุนของรัฐ พิจารณาจากการให้ความร่วมมือ การประสานงาน และการให้คำปรึกษาแนะนำจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6. ผลการดำเนินงานที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง

ผลปรากฏว่าความต่อเนื่องนั้นยังมีความแตกต่างกันระหว่างโครงการหรือแม้แต่ในโครงการเดียวกัน อัตราความต่อเนื่องยังมีความแตกต่างกันไปตามกิจกรรมด้วย

"รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2531 ภาพรวมทั้งประเทศ" (มหาวิทยาลัยมหิดล และสถาบันพัฒนบริหารศาสตร์, 2531 : 12-7-12-11) ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาและสาเหตุในขั้นตอนของการดำเนินงานโครงการ กสช. ที่แยกเป็น 6 ขั้นตอนคือ

1. การสั่งการ กรรมการบางส่วนไม่ได้พิจารณาคำประกาศสั่งการของจังหวัด ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ ทั้งที่โครงการปฏิบัติตามประกาศของจังหวัดก่อให้เกิดความล่าช้าและความสับสนในการปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกรรมการไม่ได้เข้าร่วมในการพิจารณาออกประกาศคำสั่ง การไม่ส่งตัวแทนหรือเปลี่ยนแปลงตัวแทนก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการรับทราบข้อมูลแนวดำเนินโครงการ

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาการไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งการได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากคำสั่งการบางอย่างไม่ชัดเจน

2. การเลือกโครงการ จำแนกตามปัญหาที่เกิดขึ้น

2.1 การเสนอโครงการของสภาตำบลไม่ได้ยึดหลักเกณฑ์ให้แน่นอน เนื่องจากขาดการให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล ข้อมูล แผช. 2 ก. และ จปฐ. ตลอดถึงสภาพที่สภาตำบลหมุนเวียนโครงการให้ลงแต่ละหมู่บ้าน กสอ. มีภาระงานประจำมากไม่สามารถเป็นพี่เลี้ยงได้ตลอด อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ผู้นำซึ่งมักจะมองปัญหาอย่างง่าย ๆ

2.2 โครงการจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้เป็นความต้องการที่แท้จริงของชุมชน เนื่องจากชาวบ้านบางส่วนไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอโครงการ ชาวบ้านมีทัศนะว่าโครงการมิได้มีประโยชน์กับตน เป็นต้น

3. ขั้นการจัดทำโครงการ มักจะถูกชี้นำโดย กสอ. เนื่องจากหน่วยเหนือคือ กสจ. เร่งรัดโครงการเพื่อให้ทันอนุมัติ กสต. ที่เป็นหน่วยงานระดับล่างล่าช้าหรือขัดแย้งกัน

4. การอนุมัติโครงการค่อนข้างล่าช้า เนื่องจาก กสอ.ส่งโครงการขึ้นมาพร้อมกันในขณะที่ กสจ.เองก็มีภาระมากอยู่แล้ว ไม่สามารถตรวจโครงการได้ทัน

5. ขั้นการดำเนินงาน จะมีปัญหาสำคัญคือ

5.1 แบบแปลนและการใช้แบบแปลนมีปัญหา นั่นก็คือแม้จะสร้างง่ายแต่ขาดความแข็งแรง ไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน เป็นต้น

5.2 ปัญหาตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน เนื่องจาก

- ผลประโยชน์ส่วนบุคคลกรณีโครงการจ้างเหมา
- การชี้นำและความสัมพันธ์ส่วนบุคคล
- กสอ.มีงานประจำมากไม่อาจเป็นพี่เลี้ยงที่ดีได้
- อำนาจการตัดสินใจของสภาตำบลขึ้นอยู่กับผู้นำ
- กสต.สับสนในอำนาจควบคุม

5.3 ปัญหาความล่าช้าของการก่อสร้าง เนื่องจาก

- ขาดแรงงาน
- ภัยธรรมชาติ
- การกำหนดราคากลางวัสดุต่ำกว่าราคาท้องถิ่น

5.4 การติดตามผลงานของ กสจ. และ กสอ. มีน้อย เนื่องจาก

- ภาระงานประจำมีมาก
- ขาดแคลนบุคลากรติดตามผล
- ไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกรณีติดตามตรวจสอบแล้วพบความผิดหรือข้อบกพร่อง

5.5 ประชาชนบางกลุ่มมีทัศนะไม่ดีต่อโครงการ กสช. เนื่องจาก

- ไม่ได้รับทราบหรือได้รับการชี้แจงเกี่ยวกับการดำเนินงานดีพอ
- ไม่ได้รับทราบเหตุผลเกี่ยวกับงบประมาณและค่าใช้จ่าย
- ท่าทีของบุคคลในการดำเนินงานส่อทุจริต

6. ขั้นการประชาสัมพันธ์ ซึ่ง กสอ. และ กสต. มีการประชาสัมพันธ์น้อยไม่ต่อเนื่อง

จะเห็นว่าปัญหาหลักที่พบจากการนำโครงการ กสช. ลงสู่การปฏิบัตินั้นค่อนข้างต่อเนื่อง จากระดับการสั่งการกระทั่งลงสู่ระดับการปฏิบัติ

"รายงานการประเมินผลโครงการเพื่อสร้างงานพัฒนาชนบท" (ศูนย์บริการวิชาการ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2531 : 4-11) ได้เสนอให้เห็นถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินโครงการไว้ดังนี้

1. การคัดเลือกพื้นที่เป้าหมายมีลักษณะที่เป็นปัญหา คือ

1.1 ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการคัดเลือก

1.2 ขั้นตอนการคัดเลือกมีมากเกินไป

2. การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอตามโครงการเตรียมชุมชนมีลักษณะ

2.1 อำเภอเป้าหมายไม่ได้ใช้ความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมในการเตรียมชุมชนมาใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

2.2 การจัดทำแผนไม่ได้วางแผนจากเบื้องล่างอย่างแท้จริง เพราะประชาชนและผู้นำหมู่บ้านไม่ได้มีส่วนร่วมแต่จัดทำโดยข้าราชการที่เกี่ยวข้องระดับอำเภอ

3. การปฏิบัติงานเตรียมชุมชน

3.1 วิทยากรส่วนใหญ่เป็นอาจารย์วิทยาลัยครู มหาวิทยาลัย ขาดประสบการณ์จริงเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทแนวใหม่

3.2 ผู้เข้ารับการอบมรม ปฐมนิเทศ มีภาระงานประจำอยู่แล้ว

3.3 ขาดวิทยากรระดับหมู่บ้าน

3.4 วิทยากรระดับหมู่บ้านขาดความรู้

3.5 วิทยากรมีภาระประจำ อีกทั้งไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของการฝึกอบรมอย่างแท้จริง

4. การปฏิบัติงานตามความช่วยเหลือโครงการเด็ก เยาวชน และสตรี

4.1 งบประมาณล่าช้า

4.2 อำเภอเป้าหมายไม่เห็นความสำคัญของโครงการ

4.3 การติดตามผลใช้วิธีการรายงานเป็นส่วนใหญ่ การออกไปติดตามงานในสนามน้อยมาก

5. ผู้ปฏิบัติงานระดับจังหวัดและอำเภอเข้าใจวัตถุประสงค์ของโครงการไม่เพียงพอ

6. ผู้นำระดับหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์โครงการ

7. โครงการไม่ตรงกับความต้องการของพื้นที่

8. มีหน่วยงานซ้ำซ้อนโดยการจัดตั้งองค์การกลางขึ้น ทำให้การประสานงานกับผู้บริหารระดับสูงสี่กระทรวงหลักมีน้อย

9. ขาดเอกภาพในการกำหนดนโยบายและการบังคับบัญชา

10. ขาดหน่วยงานที่จะประสานงานตามโครงการอย่างจริงจัง

"รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณปี 2525-2532" (กองประเมินแผนงานและโครงการ, สำนักงบประมาณ 2525-2532) ได้สรุปผลการดำเนินงานโครงการดังรายละเอียดที่เป็นปัญหาอุปสรรคในแต่ละโครงการไว้ดังต่อไปนี้ 6 กรณีศึกษา คือ

1. โครงการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนชนบทในเขตพื้นที่ยากจนและโครงการให้ความช่วยเหลือของสำนักงานคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน (สคช.) ซึ่งมีกรมอัยการ กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบนั้นแยกออกเป็นโครงการย่อย 4 โครงการ

1.1 ในเขตพื้นที่ยากจน

1.2 ในส่วนภูมิภาคนอกเขตพื้นที่ยากจน

1.3 ในกรุงเทพมหานคร

1.4 สำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ผลการดำเนินงานจะมีปัญหาที่เป็นข้อจำกัดปรากฏชัดเจนในส่วนภูมิภาค นอกเขตพื้นที่ยากจน และเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจาก

1) ขาดงบประมาณ

2) ขาดแคลนบุคลากร

3) ขาดแคลนปัจจัยที่จำเป็นต่อการปฏิบัติอื่น ๆ คือ

3.1 ยานพาหนะ

3.2 เอกสารสิ่งตีพิมพ์เพื่อใช้เผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย

3.3 ค่าอาหารและเครื่องดื่มสำหรับผู้เข้ารับการฝึกอบรม (ซึ่งได้รับเพียง 10 บาท/คน/วัน)

4) พื้นที่เป้าหมายบางหมู่บ้านอยู่ห่างไกลต้องใช้เวลาการเดินทางมาก

5) ลักษณะงานซ้ำซ้อนกันกับบริการของศาลที่มีอยู่เดิมในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่จำเลยบางประเภทในคดีคาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินห้าปีขึ้นไป

2. "รายงานประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก" เมื่อตุลาคม 2529 มีข้อสรุปถึงประเด็นปัญหาสำคัญในการปฏิบัติงานดังนี้

2.1 เน้นความสำคัญให้กับตัวนโยบายแล้วทุ่มเทงบประมาณให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบมากเกินไป

2.2 ระบบข้อมูลที่มีไม่ทันสมัย

2.3 ไม่มีการรวบรวมข้อมูลให้เป็นระบบ

2.4 ไม่มีการนำข้อมูลที่มีอยู่มาใช้ประกอบการตัดสินใจอย่างจริงจัง

2.5 หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการขาดความมั่นใจในสถานภาพการปฏิบัติงาน

2.6 หน่วยงานมักไม่เข้าใจต่อหน้าที่และความรับผิดชอบ

2.7 การปฏิบัติภายใต้ระเบียบต่าง ๆ มีความล่าช้า

2.8 งานขาดความต่อเนื่อง

3. โครงการปรับปรุงท่าเทียบเรือท่าทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กองวิชาการ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม จากรายงานติดตามและประเมินผลสรุปได้ว่า

3.1 งบประมาณค่าใช้จ่าย และระยะเวลาการก่อสร้างเกินกว่าที่กำหนดไว้เดิม

3.2 กรมเจ้าท่าและองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ประสานกัน ในการส่งมอบกิจการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยจังหวัดเมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ

3.3 การก่อสร้างท่าเทียบเรือเป็นเพียงส่วนเดียวของการดำเนินงานตามโครงการในรูปแบบที่สมบูรณ์ จะต้องมีการขุดลอกร่องน้ำรับเรือขนาดใหญ่โดยกรมเจ้าท่าซึ่งขณะ

นี้ยังไม่สามารถดำเนินการได้ให้สอดคล้องกัน การร่วมหารือกับส่วนราชการอื่น เช่น กรมศุลกากร กองตรวจคนเข้าเมือง และกรมทรัพยากรธรณี ยังไม่มีข้อยุติ

3.4 อุปสรรคเกี่ยวกับเป้าหมายที่จะทำได้จริงในการใช้ท่าเรือขนส่งยางและแร่ เช่น จำนวนเรือขนาด 1,000 ตันที่จะเข้าใช้บริการของท่าเทียบเรือ เป็นต้น ดังนั้นนอกจากปัญหาในด้านการเพิ่มต้นทุนของเงินลงทุนและระยะเวลาแล้ว ยังมีปัญหาในด้านผลตอบแทนทางการเงินที่พึงกำหนดได้จากโครงการอาจต่ำกว่าที่คาดคะเนไว้เดิม

4. โครงการเร่งรัดปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุในเขตพื้นที่ฝนทิ้งทยากจนตามรายงานเลขที่ 5/30 มกราคม 2530 พบว่า

4.1 การแนะนำส่งเสริมขาดความต่อเนื่อง เพราะเจ้าหน้าที่ต้องเคลื่อนย้ายไปปฏิบัติงานในหมู่บ้านอื่นต่อไป

4.2 เกษตรกรบางส่วนก็ยังไม่เข้าใจวิธีการต่อเชื้อจึงไม่ได้ทำปุ๋ยหมักในปีต่อไป

4.3 ข้อมูลด้านการค้นคว้าทดลองและทดสอบผลการปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุทั้งในด้านการปรับปรุงดินโดยการใช้ปุ๋ยพืชสด และการปรับปรุงดินโดยการใช้ปุ๋ยหมักในอัตราต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดข้อยุติในด้านผลผลิตที่จะได้รับเพิ่มขึ้นจากการปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุดังกล่าว

5. โครงการเปลี่ยนพันธุ์ข้าว ซึ่งมีกรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมพัฒนาที่ดิน และสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรร่วมกันรับผิดชอบนั้น จากการประเมินผลเมื่อเมษายน 2528 ตามรายงานเลขที่ 7/28 พบว่า โครงการดำเนินการได้ผลต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เดิมทุกกิจกรรม ข้อสังเกตที่เป็นปัญหาการดำเนินงานนั้น ได้แก่ ขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดหาเมล็ดพันธุ์ข้าวซึ่งดำเนินการโดยกรมส่งเสริมการเกษตร และโดยกรมวิชาการเกษตร ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านราคาการรับซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าว พันธุ์ดีจากแปลงขยายพันธุ์ของเกษตรกรชาวนาพันธุ์ วิธีการปฏิบัติในการรับซื้อเมล็ดข้าวของทั้งสองส่วนราชการดังกล่าวก็ยังสับสนกัน ทำให้การดำเนินการรับซื้อเมล็ดพันธุ์ข้าวล่าช้า ไม่ทันฤดูกาลเพาะปลูกตามความต้องการของเกษตรกร

นอกจากนั้น เมล็ดพันธุ์ข้าวที่นำไปให้เกษตรกรแลกเปลี่ยนบางแห่งก็ไม่ตรงกับความ

ต้องการของเกษตรกรและไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพาะปลูก ทำให้มีเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีที่ผลิตได้ในแต่ละปีเหลือจำนวนมาก

หรือในกรณีกรมวิชาการเกษตรซึ่งโดยปกติแล้วมีหน้าที่เฉพาะในด้านการค้นคว้าวิจัยและการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชหลักหรือพืชคัดเท่านั้น แต่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีสมทบในอัตราไร่ละประมาณ 1,500-2,000 ตัน อีกด้วย อันเป็นการผูกพันกำลังคนและอุปกรณ์กรมวิชาการเกษตรซึ่งควรได้ใช้เพื่อประโยชน์ในด้านการค้นคว้าวิจัยและงานด้านการผลิตเมล็ดพันธุ์หลักและพันธุ์คัดโดยตรงเท่านั้น

จากผลการศึกษาของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งผลงานนักวิชาการตะวันตกและผลงานของนักวิชาการ/หน่วยงานของประเทศไทยที่มีความหลากหลายในเนื้อหาสาระและวิธีการที่ศึกษาซึ่งล้วนแล้วแต่มีส่วนเกี่ยวข้องและแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวขยายรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวทางการศึกษาดังกล่าวจึงนำมาสู่การพิจารณาถึงข้อความคิดที่ลดระดับเป็นตัวแปรหรือเงื่อนไขเบื้องต้นซึ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กรอบข้อสรุปและข้อเสนอของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องคือ อัลลิสัน (1971) เพรสแมนและวิลดาฟสกี้ (1973) แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น (1975) โรเบิร์ต เค. ยิน (1977) บาร์แดค (1979) นากามูระและสมอลล์วูด (1980) รอนดิเนลลี่และซีม่า (1983) ฮอกวูดและกันน์ (1984) อเล็กซานเดอร์ (1985) ลินเดอร์และปีเตอร์ (1987) ตลอดถึงผลการศึกษาของนักวิชาการไทยเช่น วรเดช จันทรศร (2527) วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (2529) เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละกลุ่มตัวแปรดังต่อไปนี้

ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย เป็นความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหาภายใต้เงื่อนไขของแนวคิดทฤษฎีที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายนั้น ๆ ความสำคัญในประเด็นนี้ได้มีนักวิชาการที่ได้เสนอผลงานและให้ความสำคัญ เช่น ผลงานของซาบาเทียร์และแมสมาเนียน แวนฮอร์น แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น

ต้องการของเกษตรกรและไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่เพาะปลูก ทำให้มีเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีที่ผลิตได้ในแต่ละปีเหลือจำนวนมาก

หรือในกรณีกรมวิชาการเกษตรซึ่งโดยปกติแล้วมีหน้าที่เฉพาะในด้านการค้นคว้าวิจัยและการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชหลักหรือพืชคัดเท่านั้น แต่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีสมทบในอัตราไละประมาณ 1,500-2,000 ตัน อีกด้วย ดันเป็นการผูกพันกำลังคนและอุปกรณ์กรมวิชาการเกษตรซึ่งควรได้ใช้เพื่อประโยชน์ในด้านการค้นคว้าวิจัยและงานด้านการผลิตเมล็ดพันธุ์หลักและพันธุ์คัดโดยตรงเท่านั้น

จากผลการศึกษาของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งผลงานนักวิชาการตะวันตกและผลงานของนักวิชาการ/หน่วยงานของประเทศไทยที่มีความหลากหลายในเนื้อหาสาระและวิธีการที่ศึกษาซึ่งล้วนแล้วแต่มีส่วนเกี่ยวข้องและแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวขยายรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากแนวทางการศึกษาดังกล่าวจึงนำมาสู่การพิจารณาถึงข้อความคิดที่ลดระดับเป็นตัวแปรหรือเงื่อนไขเบื้องต้นซึ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กรอบข้อสรุปและข้อเสนอของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องคือ อัลลิสัน (1971) เพรสแมนและวิลดาฟส์กี้ (1973) แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น (1975) โรเบิร์ต เค. ยิน (1977) บาร์แดค (1979) นากามูระและสมอลล์วูด (1980) รอนดิเนลลี่และซีม่า (1983) ฮอกวูดและกันน์ (1984) อเล็กซานเดอร์ (1985) ลินเดอร์และปีเตอร์ (1987) ตลอดถึงผลการศึกษาของนักวิชาการไทยเช่น วรเดช จันทรศร (2527) วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (2529) เป็นต้น ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละกลุ่มตัวแปรดังต่อไปนี้

ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย เป็นความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหาภายใต้เงื่อนไขพลังแนวคิดทฤษฎีที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายนั้น ๆ ความสำคัญในประเด็นนี้ได้มีนักวิชาการที่ได้เสนอผลงานและให้ความสำคัญ เช่น ผลงานของซาบาเทียร์และแมสมาเนียน แวนเฮอร์น แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น

แบคเชลเลอร์ เพรสแมนและวิลดาฟส์กี้ นากามูระและสมคลล์วูด กันน์และฮอกวูด ตลอดถึงผลงานของนักวิชาการของไทย เช่น คารยะ วรเดชและวินิตตลอดทั้งบุคล/หรือหน่วยงานอื่น ๆ ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วในตอนต้น

ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ที่เน้นการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือนั้น มีผลงานนักวิชาการที่กล่าวถึงและให้ความสำคัญเช่นผลงานของ เพรสแมนและวิลดาฟส์กี้ ซาบาเทียร์และแมสมาเนียน กันน์และฮอกวูด ฮันเตอร์และยูเดิลแมน จักกฤษณ์และทวี อารยะ วรเดชและวินิต

ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ที่เน้นความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริงตลอดถึงการปรับตัว จะมีผลงานของนักวิชาการที่กล่าวถึงไว้เช่นผลงานของ ซาบาร์เทียร์และแมสมาเนียน แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น บาร์แดค วรเดชและวินิต จักกฤษณ์และทวี อารยะ และชำนิ

ปัจจัยด้านทรัพยากรที่เน้นงบประมาณและจำนวนทีมงาน หรือบุคลากร จะมีผลงานของนักวิชาการที่ให้ความสำคัญ เช่นผลงานของ ซาบาร์เทียร์และแมสมาเนียน แวนฮอร์น แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น นากามูระและสมอลล์วูด บาร์แดค จักกฤษณ์และทวี อารยะ และชำนิ

ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อที่เน้นการใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่และการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติงานร่วมกัน มีผลงานของนักวิชาการที่ให้ความสำคัญในประเด็นเหล่านี้ เช่น แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น เพรสแมนและวิลดาฟส์กี้ เชียเรอร์ นากามูระและสมคลล์วูด จักกฤษณ์และทวี

ปัจจัยด้านลักษณะกลุ่มบุคคลเป้าหมายของนโยบายที่เน้นความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่นนั้น มีผลงานของนักวิชาการที่กล่าวถึงและให้ความสำคัญเช่นผลงานของ เพรสแมนและวิลดาฟส์กี้ ซาบาร์เทียร์และแมสมาเนียน แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น นากามูระและสมอลล์วูด ตลอดถึงรายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2531 ที่เป็นภาพรวมของทั้งประเทศโดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และสถาบันวิจัยพัฒนาบริหารศาสตร์

ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ที่เน้นความสำคัญด้านสังคมและวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น มีผลงานของนักวิชาการที่กล่าวถึงและเน้นให้ความสำคัญเช่น ซาบาร์เทียร์ แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น

เพรสแมนและวิลดาฟส์กี้ กันน์และฮอกวูด อารยะ และธานินทร์

อนึ่ง ปัจจัยที่เน้นให้ความสำคัญและนำมาศึกษาครั้งนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายมาปฏิบัติ แต่มิได้นำมาใช้เพื่อการศึกษาดังปรากฏในรายละเอียดที่ได้กล่าวไปบ้างแล้ว

การศึกษาครั้งนี้จึงพิจารณาแนวทางที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเป็นแบบอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะเน้นความสำคัญเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้ คือ

1. เป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่อง

2. พิจารณาแยกส่วนความสำคัญของปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ลักษณะนโยบาย ลักษณะหน่วยงาน ลักษณะของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และสภาพแวดล้อม เป็นต้น

3. เน้นวิธีการศึกษาทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ด้วยแนวทางการศึกษาเช่นนี้ก็สามารถที่จะกำหนดปัจจัยเพื่อเป็นกรอบการวิเคราะห์ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญคือ

1. เป็นตัวแปรที่สอดคล้องเหมาะสมตามวัตถุประสงค์การศึกษา
2. เป็นตัวแปรที่มีความสอดคล้องกับเนื้อหาสาระนโยบายและพื้นที่ที่ทำการศึกษา
3. เป็นตัวแปรที่สามารถนำไปสู่การวัดในเชิงปริมาณได้
4. เป็นตัวแปรที่มักจะถูกอ้างถึงจากนักวิชาการส่วนใหญ่

แนวทางศึกษาและเงื่อนไขข้างต้นก็นำมาสู่การอธิบายในส่วนที่เป็นรายละเอียดของแต่ละปัจจัยด้วยความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายอันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณต่อไปซึ่งจะมีรายละเอียดของแต่ละกลุ่มตัวแปรดังนี้

1. ปัจจัยด้านนโยบาย

นโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างมีวัตถุประสงค์ที่ถูกควบคุมและดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Anderson, 1975 : 3) ทั้งนี้ก็เพื่อทำให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นสามารถบรรลุผลในระดับปฏิบัติ การพิจารณาถึงความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหาจึงน่าจะเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การวิเคราะห์ถึงภาวะที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความราบรื่นมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องจากระดับที่เป็นเจตนารมย์ (policy-in-intention) กระทั่งถึงขั้นตอนที่เป็นผลลัพธ์อันเนื่องจากนโยบายนั้น ๆ (Cuba, 1983 : 1; Rein, 1983 : 128; Nakamura and Smallwood, 1980 : 26-7) ดังนั้นจึงจำแนกพิจารณาองค์ประกอบย่อยของนโยบาย 2 ประการดังต่อไปนี้

1.1 ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา การกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหานั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีมาเป็นรากฐานในการวิเคราะห์อย่างถูกต้องโดยการกำหนดสาเหตุ-แนวทางแก้ไขปัญหา (Sabatier and Mazmanian, 1980:542) นั่นก็คือจะมีการเชื่อมโยงสภาพทางสังคมตลอดถึงสภาวะแวดล้อมอื่น ๆ เข้ามาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเพื่อพิจารณาว่าปัญหาที่แท้จริงนั้นคืออะไร อันจะนำไปสู่ ข้อกำหนดแนวทางคลี่คลายปัญหาอย่างตรงประเด็นและด้วยวิธีการที่ถูกต้องมากที่สุด การขาดซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายนั้นย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวของผลลัพธ์ภายหลังการปฏิบัติได้ เพราะฉะนั้นเมื่อใดนโยบายถูกกำหนดขึ้นภายใต้สาเหตุแห่งปัญหา-แนวทางแก้ไขที่ไม่ถูกต้อง การแก้ไขปัญหาใด ๆ ก็จะผิดไปด้วย (Ingram and Mann, 1980 : 17-18) การกำหนดนโยบายแต่ละครั้ง

จึงต้องมีระยะเวลาที่เพียงพอในการจัดทำเป็นนโยบายที่มีลักษณะสอดคล้องต่อสภาพปัญหาและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง ปรากฏการณ์เช่นนี้พิจารณาได้จากกรณีโครงการสร้างงานให้กับคนกลุ่มน้อยที่มีฐานะยากจนในเมืองโอ๊คแลนด์ แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้นไม่เป็นไปตามความคาดหวังในนโยบาย เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกลับตกอยู่กับกลุ่มนักธุรกิจมากกว่า การจ้างงานทำได้เพียง 200 คนจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ 3,000 คน ทั้งนี้เป็นผลมาจากโครงการที่เกิดขึ้นนั้นด่อนข้างให้ความสำคัญกับการใช้แนวคิดทางเศรษฐกิจมาวิเคราะห์ปัญหาและมองข้ามความสำคัญของระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นสภาพทางสังคมและการเมืองในระดับพื้นที่ เป็นต้น (Pressman and Wildavsky, 1973) ดังนั้นการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดโครงการที่ขาดการเชื่อมโยงแนวคิดทั้งระบบจึงทำให้ผลลัพธ์ที่ได้ก็คือความล้มเหลวของโครงการดังกล่าว

1.2 ความชัดเจนของนโยบาย นอกเหนือจากการกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ความชัดเจนของนโยบายจัดเป็นองค์ประกอบย่อยที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือการกำหนดนโยบายควรกำหนดอย่างชัดเจนสามารถนำไปสู่ความสัมฤทธิผลตามเป้าหมายจริง (realistic) มีความเป็นรูปธรรม มีความเฉพาะเจาะจง และมีความมั่นคงแน่นอน (consistency) (Rein, 1983 : 131; Sabatier and Mazmanian, 1980 : 542; Van Meter and Van Horn, 1975) โดยเฉพาะอย่างยิ่งซาบาเทียร์และแมสมาเนียน ได้กล่าวถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าการที่จะมีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายได้ตามความคาดหวังนั้นจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบย่อย สำคัญ 6 ประการ (Sabatier and Mazmanian, 1975) คือ

1.2.1 มีการจัดลำดับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน

1.2.2 มีทรัพยากรเพียงพอกับการสร้างทีมงาน (staff) เพื่อปฏิบัติและติดตามงานในระดับพื้นที่หรือระดับกลุ่มเป้าหมายได้ตามวัตถุประสงค์นโยบาย

1.2.3 การกำหนดมอบหมายภาระงานให้กับหน่วยงาน โดยหน่วยงานนั้นต้องมีความเต็มใจสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง

1.2.4 มีการแบ่งภาระงานระหว่างหน่วยงานเพื่อนำไปสู่การประสานงานกัน

ตามสายบังคับบัญชาในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน

1.2.5 มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ตัดสินใจของหน่วยงานที่ส่งเสริมการบรรลุผลตามเป้าหมายนโยบาย

1.2.6 เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายได้เข้าไปมีบทบาทในการประเมินผลกลุ่มเป้าหมายนโยบายและประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานด้วย

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัตินั้น ในบางครั้งวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นนั้นอาจจะมีความคลุมเคลือขาดความชัดเจนได้เนื่องจากปัจจัยบางประการ (Hambleton,1983:407) คือ

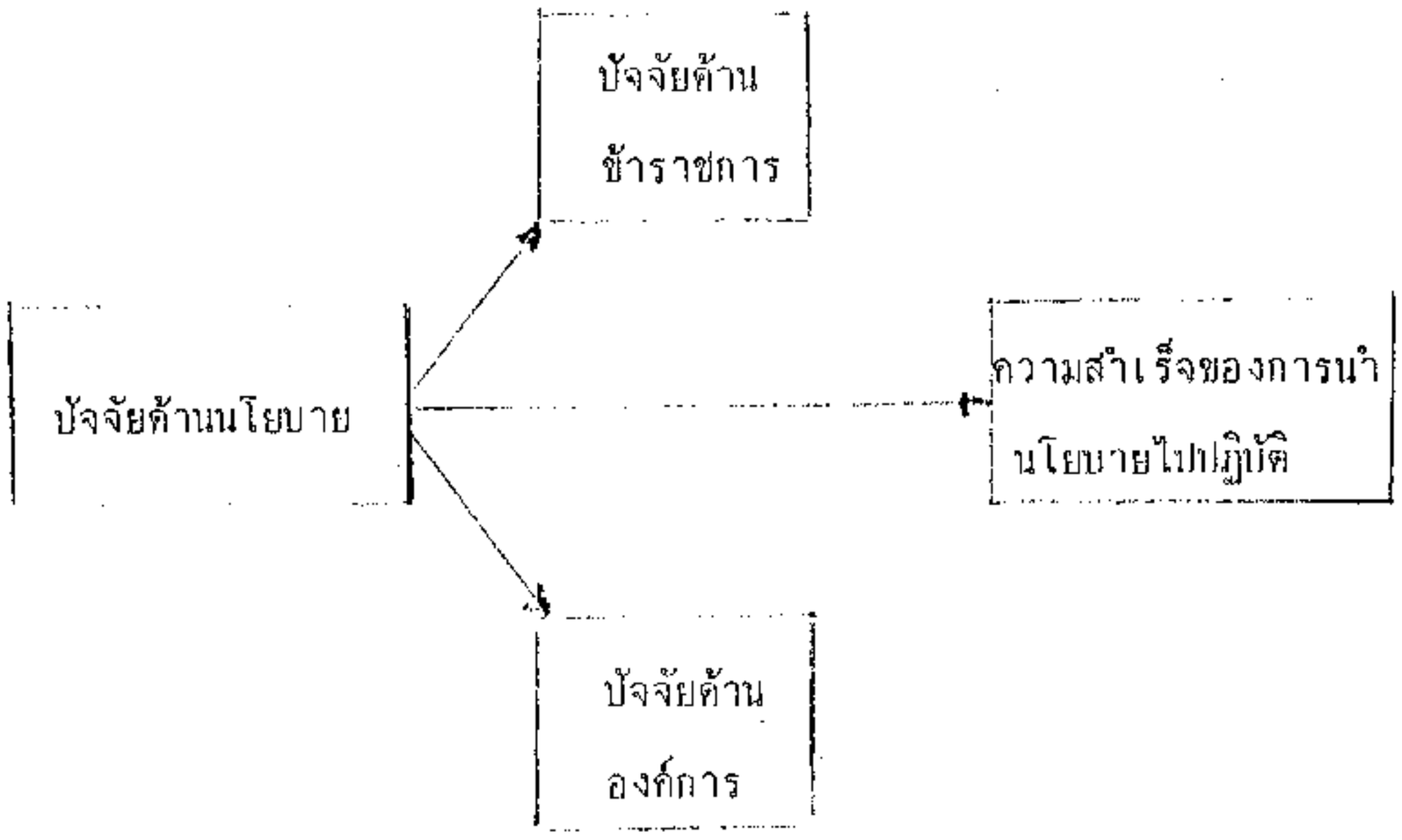
1) ความซ้ำซ้อนของนโยบายมีมากจนกระทั่งมีความยากเกินไปที่จะบรรลุถึงเป้าหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางครั้งก็ไม่อาจกำหนดครรชนีชี้วัดการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนได้

2) ความไม่แน่นอนของนโยบายก็ก่อให้เกิดความคลุมเคลือได้ นั่นก็คือเมื่อใดก็ตามที่ความเข้าใจในนโยบายมีน้อย หรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูงไม่อาจควบคุมผู้ปฏิบัติในระดับล่างได้ ก็จะยิ่งทำให้นโยบายมีความคลุมเคลือมากยิ่งขึ้น

3) ความขัดแย้งกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างซ่อนเร้นหรือลับ ๆ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีแนวทางการกำหนดนโยบายที่ต่างกัน กระทั่งก่อให้เกิดภาวะที่นำไปสู่การต่อรอง เปลี่ยนแปลงเพื่อผลักดันวัตถุประสงค์ที่ตนเองต้องการ

การกำหนดนโยบายที่ปราศจากความเข้าใจถึงข้อเท็จจริง ทำให้นโยบายขาดความชัดเจน ผลที่ติดตามมาก็คือหน่วยงานและข้าราชการระดับปฏิบัติก็ไม่อาจเข้าใจนโยบายได้ถูกต้อง การปฏิบัติภาระกิจใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายจึงมีลักษณะเหวี่ยงแห สุดท้ายคือเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็มิอาจจะบรรลุได้ (วรเดช และวินิต, 2529 : 185)

เพราะฉะนั้นจึงได้ข้อสรุปว่า ปัจจัยด้านนโยบายภายใต้ปัจจัยย่อยคือความสอดคล้องของนโยบายกับปัญหาในเชิงทฤษฎีและความชัดเจนของนโยบายนั้นมีผลต่อหน่วยงาน ข้าราชการระดับปฏิบัติและความสำเร็จของนโยบายซึ่งแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้



2. ปัจจัยด้านองค์การ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การหรือหน่วยงาน (agencies) ที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานจึงเป็นส่วนสำคัญที่นำมาพิจารณาในที่นี้ 3 ประการคือ

2.1 การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงาน (interdependence) การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานนั้นเป็นข้อความคิด (concept) ที่เกิดขึ้นมาจากการพิจารณาองค์การในระบบเปิด (open system) ซึ่งเน้นว่าองค์การจะต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับความอยู่รอดขององค์การ (Katz and Kahn, 1978 : 163) การพึ่งพิงจะเป็นปรากฏการณ์ที่มีมากขึ้นในสภาวะที่เน้นความสำคัญของการแบ่งงานและความเชี่ยวชาญเฉพาะระหว่างองค์การ (Pfeffer and Salancik, 1978 : 41) ซึ่งสามารถที่จะนำมาพิจารณาได้ 4 รูปแบบตามแนวทางศึกษาการพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานสาธารณสุข กับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการของไอเกนและเฮจ (Aiken and Hage, 1968 : 919) คือ

1. การพึ่งพิงด้านงบประมาณ

2. การพึ่งพิงด้านบุคลากร เช่นการแลกเปลี่ยนหรือให้ยืมบุคลากร

3. การแลกเปลี่ยนโดยส่งกลุ่มประชากรเป้าหมายที่เป็นคนไข้หรือผู้ขอรับบริการให้กันและกันระหว่างหน่วยงาน

4. การมีแผนงานที่ทำร่วมกัน

การพึ่งพิงระหว่างองค์การหรือหน่วยงานเช่นนี้ จึงมีลักษณะที่เรียกว่าการพึ่งพิงซึ่งกันและกัน (reciprocal interdependence) นั่นก็คือหน่วยงานต่างให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ (O' Toole, Jr., and Montjoy, 1984 : 493) หรือที่เพรฟเฟอร์และซาลันซิคเรียกว่า symmetric interdependence (Pfeffer and Salancik 1978 : 41.) นั่นเอง ซึ่งจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานในลำดับที่จะทำให้เป้าหมายนโยบายบรรลุผลได้ต่อไป

2.2 การประสานงานระหว่างหน่วยงาน (coordination) การประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้นจัดเป็นข้อความคิด (concept) ที่จำแนกเป็นรายละเอียดปลีกย่อยจากการพึ่งพิงระหว่างองค์การ กล่าวคือจะเน้นถึงความร่วมมือของหน่วยงานในการดำเนินกิจกรรมร่วมกันจะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปไม่ได้โดยค่อนข้างจะมุ่งในเชิงพฤติกรรมเป็นอันดับแรกมากกว่าที่จะมุ่งที่ผลลัพธ์ (Pfeffer and Salancik, 1978 : 40) เพรสแมนและวิลดาฟส์กี้มีความเห็นว่าการประสานงานจึงค่อนข้างจะมีลักษณะเป็นยุทธวิธีทางการเมือง (political strategy) ที่อาจจะเป็นการประสานงานเพื่อต่อต้านหรือเป็นการประสานงานร่วมกันเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน (Glynn,1977 :94;Pressman and Wildavsky,1973:133-134) ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับ จากการศึกษาของลิทแวคและฮิลตัน พบว่าการประสานระหว่างหน่วยงานจะมีรากฐานมาจากปัจจัยสำคัญ 4 ประการ (Litwak and Hylton, 1962 : 395-420) คือ

2.2.1 ระดับการพึ่งพิงระหว่างองค์การว่ามีมากน้อยเพียงใดหรือไม่

2.2.2 ระดับความตระหนัก(awareness)ถึงปัญหาของหน่วยงาน

2.2.3 การกำหนดมาตรฐานเพื่อเป็นแนวทางดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน

2.2.4 จำนวนของหน่วยงาน

ตัวอย่างที่บ่งชี้ถึงความสำคัญของปัจจัยย่อยด้านองค์การส่วนนี้ก็คือ กรณีศึกษาของเซิร์บริ่ง (Serbring, 1977) เกี่ยวกับการนำหน่วยงานที่แตกต่างกันด้านโครงสร้าง เป้าหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ภายในองค์การคือมหาวิทยาลัยกับกรมประชาสงเคราะห์มาปฏิบัติงานร่วมกัน ปรากฏว่าจากความแตกต่างดังกล่าวแทนที่จะก่อให้เกิดการประสานงานร่วมกันกลับนำไปสู่ความขัดแย้งในการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน นอกจากนั้นผลการศึกษาของวรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมงนั้น พบว่าความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของกรมประมงในจังหวัดหรือความสัมพันธ์ของหน่วยงานกรมประมง (สถานี) กับส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีน้อยก่อให้เกิดภาวะการปฏิบัติงานที่ไม่ประสานกัน ต่างฝ่ายก็ปฏิบัติงานกันไปทำให้ผลลัพธ์ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในนโยบาย (วรเดช และวินิต, 2529 : 187)

2.3 การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นกระบวนการเดียว (unified process) แต่ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน (Rein, 1983 : 123-127) คือ

1. ขั้นตอนการแปรเจตนารมย์จากฝ่ายนิติบัญญัติไปสู่ข้อกำหนด เพื่อการปฏิบัติในระดับบริหารอันเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. ขั้นตอนของการพิจารณาถึงทรัพยากรและระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติของหน่วยงานระดับบริหารที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ขั้นตอนการติดตาม ควบคุม ตรวจสอบและประเมินผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากขั้นตอนดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าเมื่อใดก็ตามที่นโยบายถูกนำลงสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารในระดับต่าง ๆ นั้น ความสัมพันธ์เชิงเกื้อหนุนจากหน่วยงานระดับเหนือที่มีต่อหน่วยงานระดับล่างก็จะนำไปสู่ความราบรื่นในการปฏิบัติตามนโยบายมากขึ้น การให้ความช่วยเหลือที่หน่วยงานในระดับล่างคาดหวังจากหน่วยงานระดับเหนือนั้นจะมีในเชิงวิชาการ การฝึกอบรมความรู้ (Rondinelli and Cheema, 1981 : 26; Scheirer, 1981 : 44-45)

ในบางครั้งที่การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนืออย่างพอเพียงอันเนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องอำนาจและผลประโยชน์แล้ว ความยุ่งยากก็จะเกิดขึ้น (Pressman and Wildavsky, 1973 : 17; Glynn, 1977 : 87-88) ก็จะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้ในที่สุด

เพราะฉะนั้นจึงได้ข้อสรุปว่าปัจจัยด้านองค์การภายใต้ปัจจัยย่อยคือการพึ่งพิงระหว่างองค์การ การประสานงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือนั้นมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลได้ดังนี้



3. ปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่าง

ข้าราชการระดับล่างจะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้จะเน้นพิจารณาองค์ประกอบย่อยที่สำคัญ 3 ประการที่จะอธิบายเป็นภาพรวม คือ

3.1 ความรู้ความสามารถ

3.2 ความตั้งใจจริง

3.3 การปรับตัว

ข้าราชการระดับล่างตามทัศนะของไบรอันท์และไวท์ (Bryant and White,1982:181) นั้นมีความหมายครอบคลุมทั้งผู้ที่มีอาชีพครู ตำรวจ นักวางแผนชุมชน ผู้ให้บริการกับประชาชนอื่น ๆ (service deliverers) ซึ่งจะปฏิบัติงานอยู่ในระดับพื้นที่ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายนโยบายมากที่สุด เพราะฉะนั้นในภาวะเช่นนี้ ข้าราชการระดับปฏิบัติ จึงมักจะประสบกับสภาพแวดล้อมที่กลายเป็นเงื่อนไขการทำงาน (Lipsky, 1980 : 27-28) ดังต่อไปนี้

1) ทรัพยากรไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบ

2) ต้องเผชิญกับความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่อบริการของรัฐที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ

3) เป้าหมายของหน่วยงานที่สั่งการนั้นอาจจะมีหลายอย่างหรือบางครั้งก็ไม่มีความชัดเจนก็จะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน

4) การปฏิบัติงานในบางครั้งถึงแม้จะบรรลุวัตถุประสงค์แต่ก็ยากที่จะวัดออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนเชิงประจักษ์ได้

5) ความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานนั้นมักจะเกิดขึ้นได้ยาก จะเห็นว่าภายใต้สภาวะความเป็นจริงของการปฏิบัติงานนั้น ข้าราชการระดับล่างจะต้องเผชิญกับเงื่อนไขหลายประการทั้งประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ลักษณะของหน่วยงาน และสุดท้ายก็คือตัวของข้าราชการระดับล่างเองที่จะต้องอาศัยคุณสมบัติทั้งสามประการข้างต้นคือ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัวอย่างเหมาะสม

3.1 ด้านความรู้ความสามารถที่ข้าราชการระดับล่างพึงมีนั้น ประกอบด้วย 8 ประการ (Lippitt, 1958 : 288; สนิท, 2511 : 166) คือ

3.1.1 ความสามารถและทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสอบถามหรือการสังเกตในขณะที่ปฏิบัติงานของบุคคลในแต่ละกลุ่ม

3.1.2 ความรู้ทางด้านทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลง นั่นก็คือการมีความรู้ความสามารถในการประยุกต์ทฤษฎีต่าง ๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติด้วย

3.1.3 ความรู้ด้านจริยธรรม นั่นก็คือ จะต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งด้านจริยธรรม ค่านิยมของสังคมด้วย

3.1.4 ความสามารถในการให้คำแนะนำหรือการชี้แนะเพื่อแก้ไขปัญหา

3.1.5 มีความสามารถในการปฏิบัติด้วยการรู้จักเชื่อมโยงความรู้ในโลกวิชาการมาสู่โลกแห่งความเป็นจริง

3.1.6 มีความรู้ความเข้าใจด้านมนุษย์และสังคม

3.1.7 มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานในท่ามกลางกลุ่มบุคคลหลาย ๆ ลักษณะ

3.1.8 ความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบาย (Van Meter and Van Horn, 1975 : 472) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นนี้ ถ้าหากผู้รับผิดชอบระดับปฏิบัติมีความเข้าใจที่แตกต่างกันจะโดยทัศนะหรือความคิดใด ๆ ก็ตามย่อมจะทำให้เกิดผลติดตามบางประการ (Hambleton,1983 : 103)คือ

1) ความเข้าใจในนโยบายระหว่างผู้ปฏิบัติจะแตกต่างกันไปกระทั่งก่อให้เกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2) ทิศทางการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างจะดำเนินไปตามความพอใจของแต่ละคน

3) ผลสุดท้ายก็คือ ความล้มเหลวของนโยบายจะเกิดขึ้น

จากความรู้ในลักษณะต่าง ๆ นั้นค่อนข้างจะมีความหลากหลายและมีขอบข่ายที่กว้างมากยากที่จะมีความรู้ได้ทั้งหมดอย่างละเอียด แต่ในภาวะการปฏิบัติงาน เช่น ที่กล่าวแล้วข้างต้น ก็จำเป็นที่ข้าราชการระดับล่างแต่ละคนจะต้องสร้างความรอบรู้ให้มากที่สุดเท่าที่อยู่ในวิสัยจะกระทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

3.2 ความตั้งใจจริงเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งของบุคคลระดับปฏิบัติ (Van Meter and Van Horn, 1975 : 472) ซึ่งจะพิจารณาได้จากพฤติกรรมการทำงานเพื่อให้บริการกับประชาชนบางลักษณะ (Lipsky, 1980 : 102-110) คือ

1) การปฏิบัติงานจะเน้นในส่วนที่เห็นว่ามีความสะดวกไม่มีการเสี่ยงมากเกินไป เพราะเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับผลตอบแทนที่ได้รับถึงแม้จะทำให้งานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็ตาม

2) การมีอคติต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (worker bias) นั่นก็คือจะปฏิบัติตามความพึงพอใจที่มีต่อประชาชน เช่น การมีเชื้อชาติ หรือสัญชาติเดียวกัน บางครั้งก็พยายามพิจารณาถึงคุณค่าของคนว่ามีแค่ไหน และบางครั้งก็อาจจะตัดสินใจเลือกปฏิบัติตามค่านิยมของสังคมแทนที่จะคำนึงถึงภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ

จากเจตนารมย์เชิงพฤติกรรมสามลักษณะ เมื่อนำไปสร้างความสัมพันธ์เปรียบเทียบกับเป้าหมายของนโยบาย (ความสอดคล้อง-ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายนโยบาย) ปรากฏว่ามีพฤติกรรมที่แตกต่างกันถึง 14 ลักษณะ เช่น การทำงานอย่างล่าช้า การปฏิบัติงานเกิน-ต่ำกว่าเป้าหมายนโยบาย (excessive-deficient) เป็นต้น

3.3 การปรับตัวของข้าราชการระดับล่าง จะเป็นพฤติกรรมอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับความตั้งใจจริงที่กล่าวในรายละเอียดไปแล้วในตอนต้น กล่าวคือภายในระบบ

และโครงสร้างการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างนั้นยังมีข้าราชการระดับสูงบางส่วนพยายามเข้ามาจำกัดอำนาจจึงพยายามหลีกเลี่ยงการควบคุมแสวงหาความอิสระให้มากที่สุด อันนำไปสู่การปรับตัวที่ปรากฏอกมา 3 ลักษณะ (Lipsky, 1980 : 15)[5]

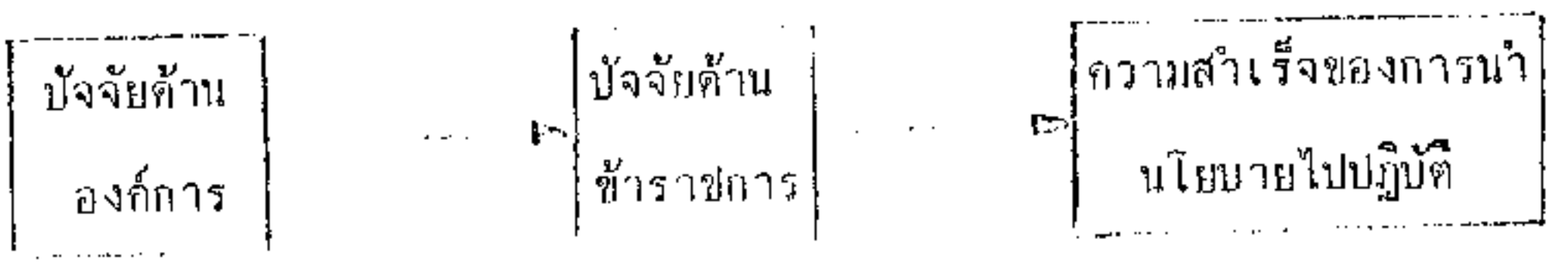
1/ ข้าราชการระดับล่างจะพยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะความซับซ้อนความไม่แน่นอนของสถานการณ์ การปฏิบัติงานซึ่งแต่ละคนรับผิดชอบอยู่ในแต่ละช่วงเวลา

2/ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนภายใต้การให้บริการในลักษณะต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดขึ้นและในบางครั้งก็จำเป็นจะต้องยืดหยุ่นตามสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป

3/ การสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายโดยเน้นว่าตนเองนั้นมีส่วนสำคัญต่อการสร้างสภาวะความเป็นอยู่ที่ดีให้กับกลุ่มประชาชนต่อไป ซึ่งจะนำไปสู่ความสำคัญของตนเอง (self-regard) มากขึ้น

จากเงื่อนไขที่เป็นสภาพแวดล้อมการทำงานของข้าราชการนั้น จะพบว่าองค์การจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมข้าราชการระดับล่าง (Scheirer, 1981 :195) ทำให้มีปรากฏพฤติกรรมออกมาในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปแล้วส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

เพราะฉะนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยด้านองค์การจะมีผลต่อปัจจัยด้านข้าราชการที่ประกอบด้วยปัจจัยย่อยสามประการคือ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัว ในขณะเดียวกันปัจจัยด้านข้าราชการก็ยังส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลได้ดังนี้



4. ปัจจัยด้านทรัพยากรองค์การ

ภายใต้กระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้ประสบผลในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะต้องพิจารณาความพร้อมของปัจจัยย่อย 6 ประการ (Nakamura and Smallwood, 1980 : 55 Rondinelli and Cheema, 1983 : 300) ดังต่อไปนี้ คือ

4.1 เงิน ที่เป็นปัจจัยสนับสนุนกระตุ้นผู้ปฏิบัติ

4.2 เวลา ที่กำหนดนั้นจะต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน

4.3 ทีมงาน ซึ่งจะต้องมีทั้งจำนวนที่เพียงพอต่องานที่ได้รับมอบหมายและความสามารถ

4.4 อำนาจ ที่จำเป็นจะต้องใช้มาสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความราบรื่นและความรวดเร็ว

4.5 การสนับสนุนด้านวิชาการและการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง

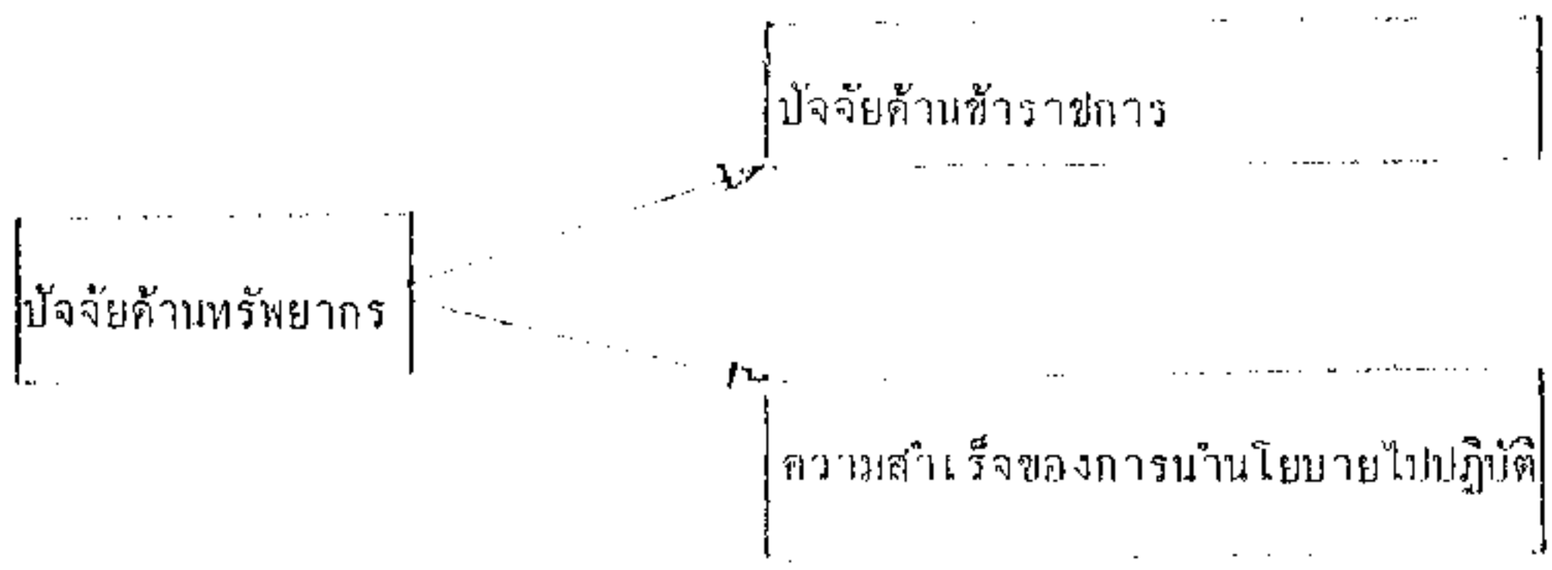
ในการศึกษาถึงปัจจัยด้านทรัพยากรครั้งนี้ จะเน้นเฉพาะปัจจัยย่อยที่เกี่ยวกับทรัพยากรด้านงบประมาณ กับจำนวนบุคลากรเท่านั้น เนื่องจากปัจจัยย่อย 2 ลักษณะนี้ มักจะถูกกล่าวถึงในผลงานของนักวิชาการที่ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างแพร่หลาย ดังรายละเอียดที่จะนำมาพิจารณาต่อไป

1) ปัจจัยด้านงบประมาณ (Financial resources) นับว่าเป็นหัวใจของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากมีผลกระทบที่สำคัญ (Hambleton, 1983:110) ก็อเป็นปัจจัยที่เสริมให้นโยบายบรรลุเป้าหมายที่กำหนด บุคคลที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติ มีแนวโน้มที่จะทำตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย เนื่องจากแต่ละคนได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณที่มี อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งการบิดเบือนเป้าหมายนโยบายที่กำหนดไว้จากเบื้องบนก็อาจจะเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน จากความพยายามของบุคคลระดับปฏิบัติในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ นโยบายงบประมาณจึงกลายเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่มีผลกระตุ้นการทำงานของบุคคลแต่ละคน (Van Meter and Van Horn, 1975 : 465) ที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดถึงความราบรื่นที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติแต่ละขั้นตอนก็ขึ้นอยู่กับงบประมาณเป็นสำคัญ

2) จำนวนบุคลากร หรือทีมงาน (staffs) มีเพียงพอหรือไม่เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ นั่นก็คือจำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Scheirer, 1981 :190) ปรากฏการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นในเชิงพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่พยายามที่จะเบี่ยงแนวทางและเป้าหมายนโยบายที่กำหนดโดยอาจจะพยายามทำให้ชักช้าเสียเวลา (delay) หรือในบางครั้งก็อาจจะปรับเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติโดยการเพิ่ม-ลดเป้าหมายหรือในที่สุดก็อาจใช้แนวทางอื่นแทน (amelioration) ก็ได้ (Sony 1983 : 402) ลิปสกี้ (Lipsky, 1980 : 36) ได้กล่าวไว้ว่าในกรณีที่สัดส่วนของบริการหรือภาระงานที่ต้องทำกับผู้ให้บริการหรือผู้ปฏิบัติไม่ได้สัดส่วนโดยมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรนั้น ทางเลือกของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างในการหาทางออกได้สามแนวทางคือ ให้บริการไปตามภาระงาน โดยไม่สนใจคุณภาพของงานหรือบริการ ให้บริการหรือปฏิบัติงานที่ยังพยายามเน้นคุณภาพภายใต้รูปแบบของการใช้เวลาทำงานให้มากขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างภาพภายนอกเท่านั้น ตามความเป็นจริงแล้วก็ไม่ได้ทำงานอย่างละเอียดรอบคอบเพิ่มตามเวลาที่ใช้มากขึ้นแต่อย่างใด และทางเลือกสุดท้ายก็คือการลดภาระงานให้น้อยลงเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายด้วยคุณภาพ

ผลการศึกษาของวรเดช จันทรศร และวินิต ทวงประทุม เรื่อง "การศึกษาภาระกิจและการนำภาระกิจไปปฏิบัติของกรมประมง" ได้ชี้ให้เห็นว่าการขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร หรือบุคลากรขาดความรู้ความชำนาญ ขาดความพึงพอใจในงาน มีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์หรือแนวทางที่พึงปรารถนา (วรเดช และวินิต 2529 :185-186)

เพราะฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าปัจจัยด้านทรัพยากรภายใต้ปัจจัยย่อยสองประการคืองบประมาณและจำนวนบุคลากรนั้น มีผลต่อปัจจัยด้านข้าราชการ ตลอดถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผล ได้ดังนี้



5. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ

จัดเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยลดภาวะความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายมากยิ่งขึ้น จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามกระบวนการนโยบาย สามขั้นตอนคือ ขั้นก่อนตัดสินใจ (predecision stage) ขั้นการตัดสินใจ (decision stage) และขั้นภายหลังการตัดสินใจ (postdecision stage) (Dutton et. al: 1980 :165) จากขั้นตอนเหล่านี้จะพบว่าการตัดสินใจนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับขั้นตอนก่อน ๆ อย่างต่อเนื่อง และจะมีองค์ประกอบที่คอยเชื่อมต่อ ที่สำคัญก็คือ การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสาร (information and communication) ซึ่งจะเกิดขึ้นด้วยลักษณะที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ด้วยการสื่อข้อความนั้นจะเน้นใน "สิ่งที่ต้องการรู้ว่าคืออะไร (what)" ในขณะที่กระบวนการติดต่อสื่อสารนั้นจะเน้นถึงช่องทางและวิธีการที่จะทำให้ข้อความที่ต้องการสื่อนั้นดำเนินไปตามแนวทางที่กำหนด (how) ว่าจะ "สื่อข้อความกันอย่างไร"

จากความสำคัญดังกล่าว จึงนำมาสู่ข้อพิจารณาถึงองค์ประกอบย่อยที่สำคัญของการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อในที่นี้ 2 ประการคือ

1. การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่
2. การใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

1. การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ นับว่ามีความสำคัญต่อหน่วยงานค่อนข้างมาก เพราะการได้ทราบข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่นั้น ย่อมจะทำให้การนำโครงการใด ๆ ลงสู่ระดับปฏิบัติมีความสอดคล้องตรงกับความต้องการและปัญหาซึ่งเกิดขึ้นในแต่ละแห่งได้มากที่สุด

การจัดระบบให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสาร (informational support systems) ที่จำเป็นในลักษณะที่กล่าว สามารถที่จะกระทำได้ 2 ทาง (Rondinelli and Mandell,1981 :207)

ทางแรก เป็นข้อมูลและความรู้ที่ได้จากภายในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ (local knowledge) อันเป็นข้อมูลที่ได้มาในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ อย่างเช่นการลาศัยประสบการณ์ในการสังเกตและความรู้สึกนึกคิดจากเหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ที่ได้พบเห็น

ทางที่สอง เป็นลักษณะการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นทางการ (formal analysis) ที่ผ่านจากการสำรวจศึกษา และการประเมิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในประเทศกำลังพัฒนานั้นมักจะอาศัยข้อมูลที่ได้จากท้องถิ่นโดยตรงจากประสบการณ์ ความรู้เกี่ยวกับชุมชนนั้น ๆ เป็นหลักเพื่อทราบถึง

- ความต้องการของท้องถิ่น
- สมรรถนะของชุมชน
- ความชอบ
- การยอมรับ
- และสุดท้ายคือ ทรัพยากรในชุมชน

เพราะฉะนั้นการกำหนดโครงการใด ๆ ลงสู่การปฏิบัติระดับพื้นที่โดยอาศัยข้อมูลภายในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ ย่อมมีผลต่อความสำเร็จของโครงการ(Greenwood et al., 1975 : 65) เนื่องจากเป็นข้อมูลที่มาจากสภาพความเป็นจริงของพื้นที่และจากประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายหรือโครงการ

2. การใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีหลายหน่วยงานต้องมาปฏิบัติภาระกิจร่วมกัน (common projects) จึงจำเป็นจะต้องทราบและมีความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ (Okafor, 1984 : 252-256) คือ

ประการแรก โครงการ/แผนงานที่ดำเนินการนั้นเป็นลักษณะใด เช่น เป็นโครงการที่สนองต่อความต้องการพื้นฐาน โครงการที่สนองตอบต่อความต้องการทั่วไป (โรงเรียน โรงงานอุตสาหกรรม ไฟฟ้า ฯลฯ) หรือเป็นความต้องการทางสังคม (โบสถ์ มัสยิด ฯลฯ)

ประการที่สอง ระดับของความต้องการที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคต ซึ่งจะทราบได้จากการแสดงออกถึงความต้องการและความคาดหวังของชุมชน

ประการที่สาม การมีทรัพยากรในชุมชนที่เพียงพอ

การทราบข้อมูลสามลักษณะโดยหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนรับผิดชอบโครงการนั้นจะทำให้กิจกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่องมีความสอดคล้องต้องกัน (Scott, 1973 : 32-33)

ดังนั้นจึงนำไปสู่ภาวะในการให้ข้อมูล 3 ลักษณะ (Goodman and Love, 1980 : 28-29) ดังต่อไปนี้ ได้แก่

1. การรายงานข้อความต่อผู้บริหารระดับบน เพื่อชี้แจงหรือขอความช่วยเหลือ

2. เป็นการแจ้งข้อความเพื่อกำหนดให้ผู้ปฏิบัติในระดับล่าง ตลอดทั้งการรับข้อความจากผู้ปฏิบัติระดับล่างดังกล่าวมาสู่การประมวลข้อมูลการปฏิบัติงานต่อไป

3. เป็นการสื่อสารติดต่อกับผู้ร่วมงานในระดับเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่การประสานงาน (coordination) และการยืนยันข้อความต่าง ๆ ที่แต่ละฝ่ายได้รับและมีอยู่ในหน่วยงาน

การติดต่อระหว่างองค์การจึงกลายเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลซึ่งนำไปสู่การแปรความจากเป้าหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Van Meter and Van Horn , 1975 : 465) อีกทั้งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการบริหารได้อย่างทันท่วงที (Greenwood et. al,1975: 66)

กระบวนการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อที่กล่าวมานั้น จะนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้นเมื่อประกอบด้วยปัจจัยย่อยของการสื่อข้อความอื่น ๆ อีก 3 ประการ (Eisenhauer and Cuthwood), 1970 : 54 Lawrence and Lorch, 1967 : 27) คือ

1) มีความชัดเจน

2) มีความถูกต้อง

3) มีความรวดเร็ว

นอกเหนือจากนั้นเงื่อนไขดังที่กล่าว ยังกงตกอยู่ภายใต้ลักษณะของปัจจัยด้านองค์การในประเด็นที่ว่า องค์การใดมีลักษณะโครงสร้างเป็นองค์การหรือหน่วยงานระบบเปิดก็ย่อมจะสนใจเกี่ยวกับข้อมูลรอบด้านเพื่อนำไปสู่การปรับให้สอดคล้องกับสภาวะการปฏิบัติงานก็จะนำไปสู่การบรรลุซึ่งความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายในที่สุด

กรณีตัวอย่างที่นำมาเพื่อสนับสนุนความสำคัญของปัจจัยย่อยทั้งสามประการนี้ก็คือผลการศึกษาของเพรสแมนและวิลดาฟสกี้ (Pressman and Wildavsky,1973: 143-145) กล่าวถึง

ก่อนที่โครงการ EDA จะถูกนำลงสู่การปฏิบัติในเมืองโอ๊คแลนด์นั้น ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาพความเป็นไปในชุมชนได้ถูกนำมาพิจารณาอย่างละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลสถิติเกี่ยวกับจำนวนคนผิวดำและคนที่มีเชื้อชาติเม็กซิกันที่ระบุว่าบุคคลเหล่านี้มีระดับภาวะการว่างงานสูงกว่าระดับการว่างงานของประเทศถึงสองเท่าเป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันข้อมูลบางประการในพื้นที่กลับถูกละเลยไม่ได้นำเข้ามาพิจารณาให้ความสำคัญเท่าที่ควร คือข้อมูลที่เกี่ยวกับกลุ่มอำนาจทางการเมือง ได้แก่ กรณีความไม่สมดุลย์ในด้านอำนาจหน้าที่และผลตอบแทนระหว่างผู้จัดการนคร (city manager) กับกลุ่มของเทศมนตรี และสภานคร (mayor and councilman) เพราะฉะนั้นจึงทำให้การประสานข้อมูลอื่น ๆ ทั้งในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความคล่องตัว เพราะฝ่ายสมาชิกสภานครไม่มีความเต็มใจในการปฏิบัติ เมื่อนำมาผนวกกับหน่วยงานเอกชนหลายประเภท ที่มุ่งประโยชน์ด้านงบประมาณโดยไม่สนใจด้านการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง การแลกเปลี่ยนข้อมูลการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานเพื่อบรรลุซึ่งเป้าหมายตามนโยบายจึงไม่อาจจะเกิดขึ้นได้กลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามนโยบายอีกลักษณะหนึ่ง

เพราะฉะนั้นจึงได้ข้อสรุปว่า ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อจะมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะเดียวกันปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลจะเป็นไปในลักษณะใดย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การด้วย ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผลได้ดังนี้

6. ปัจจัยด้านประชาชน

เมื่อการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและเท่าเทียมกันของมวลมนุษย์ในแต่ละสังคมโดยการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนในแต่ละกลุ่มพื้นที่ เพื่อมิให้ปัญหา

เหล่านั้นส่งผลกระทบต่อสถานภาพความมั่นคงของรัฐ แนวทางดังกล่าวนี้จึงเข้าไปเชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน (human right) ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐนั้นมักจะเกิดจากประชาชนในรูปแบบของการได้เปรียบเสียเปรียบทางสังคม กลุ่มบุคคลใดที่ตกอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบทางสังคมรัฐก็ต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไข โดยตระหนักถึงสิทธิมนุษย์ ดังที่ ที.เอช.มาร์แชล (T.H.Marshall) ได้กล่าวไว้และเป็นที่ยอมรับของสหประชาชาติ มีลักษณะ 3 ประการ (Arat, 1986 : 158-9) คือ

1. สิทธิขงความเป็นพลเมือง (civil rights) เช่นเสรีภาพในทางการพูด การแสดงความคิดเห็น การดำเนินชีวิต การได้รับความยุติธรรมและความมั่นคงในชีวิต

2. สิทธิทางการเมือง (political rights) เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง การรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง

3. สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (social and economic rights) ได้แก่ สิทธิในด้านการศึกษา การทำงาน ที่อยู่อาศัย และการได้รับบริการด้านสาธารณสุข

เพราะฉะนั้นการกำหนดนโยบายที่นำไปสู่ความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จึงต้องคำนึงถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นกลุ่มสุดท้ายของกระบวนการ การได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ(Nakamura and Smallwood,1980 : 150)จะเป็นอย่างไรและมีผลต่อความสำเร็จขนาดไหนก็จะพิจารณาจากปัจจัยย่อยที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. ความต้องการของประชาชน
2. การสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่
3. ท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ

1) ส่วนที่เป็นความต้องการนั้น เมื่อพิจารณาถึงความพยายามของรัฐในอันที่จะสร้างมาตรฐานการครองชีพของประชาชนด้วยการกำหนดแนวทางพัฒนาและให้บริการโดยยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน(human basic needs) แล้ว สามารถที่จะจำแนกได้ 2 ลักษณะ(Rondinelli and Mandell, 1981 : 135 ; Joon-Chien, 1977 : 602-603; 1974 : 303-305)ดังต่อไปนี้

ลักษณะแรก ได้แก่ สิ่งจำเป็นขั้นต่ำสุดเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียง เช่น

อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า อุปกรณ์เครื่องใช้ในครัวเรือน

ลักษณะที่สอง ได้แก่ บริการที่จำเป็นสำหรับชุมชน (essential community services) เช่น การมีน้ำดื่มที่สะอาด การจัดการศึกษา สาธารณสุข และเส้นทางคมนาคม เป็นต้น

ความต้องการสองลักษณะนี้มีลักษณะปลีกย่อยที่แตกต่างกันจำนวนมาก ยากที่จะระบุชี้ชัดว่ารัฐควรจะตอบสนองในส่วนใดจึงจะตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ดังนั้นการพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริง (felt needs) อันสืบเนื่องมาจากสถานการณ์เป็นตัวกำหนดกระทั่งมีการแสดงออกของประชาชนออกมาอาจจะโดยการบูทสอบถามหรือสัมภาษณ์จากผู้เกี่ยวข้อง (Bradshaw, 1972 : 640-643; 1977 : 290-296) จึงกลายเป็นสิ่งที่รัฐพึงกระทำ นอกเหนือจากรูปแบบของการมีส่วนร่วมอื่น ๆ เช่น ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจของรัฐให้กับหน่วยงานของประชาชน ในระดับล่าง (decentralization) หรือแม้แต่การเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมตัดสินใจดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกับรัฐ (community control) เป็นต้น (Rivlin, 1971 : 122-134) ซึ่งล้วนแล้วแต่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นเนื่องจากมีความสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเป็นสำคัญ

2) การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่น บุคคลระดับผู้นำในพื้นที่มักจะเป็นกลุ่มแรกที่ข้าราชการระดับปฏิบัติต้องติดต่อมีความสัมพันธ์ก่อนประชาชนกลุ่มอื่น ๆ บุคคลกลุ่มนี้ยังเป็นกลุ่มแรกที่มักจะยอมรับนวกรรมเข้าไปสู่ชุมชน (Rogers, 1962 : 169) สำหรับบุคคลระดับผู้นำในพื้นที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างนี้ M.Hauriou นักปรัชญาทางกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้จำแนกแยกได้เป็น 3 กลุ่ม (Ponsion, 1969 : 96) คือ

1. ประเภทที่มีความคิดและอุดมคติใหม่ ๆ บุคคลที่เป็นผู้นำในลักษณะนี้จะมีสมรรถนะในลันที่จะแสดงความคิดหรืออุดมการอลหมาในนามของชุมชนได้ (as a communual ideal) พวกนี้เรียกว่า inventors

2. ประเภทที่มีความเชื่อมั่นในตัวเองว่าสามารถที่จะนำประชาชนมาร่วมกิจกรรมอย่างเป็นระบบแบบแผน (institutionalize activities) ตามแนวคิดหรืออุดมการของตนได้ พวกนี้เรียกว่า founders

3. ประเภทที่มีอิทธิพลครอบงำ (dominated) เหนือสถาบัน/ระบบในชุมชน โดยการชี้นำในสถาบันชุมชนยอมรับเอาอุดมการและแนวคิดไปสู่การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อม โดยปราศจากซึ่งการกระทบกระเทือนต่อชุมชน/สถาบันในชุมชน ผู้นำประเภทนี้เรียกว่า continuators

บทบาทของผู้นำชุมชนที่มีต่อกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยองค์การ/ข้าราชการของรัฐนั้นจะส่งผลกระทบต่อโครงการที่นำมาสู่ชุมชนได้ค่อนข้างมากในแง่ของความสำเร็จหรือความล้มเหลว นั่นก็คือ เมื่อใดก็ตามที่ผู้นำให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนในกิจกรรมใด ๆ แล้วความสำเร็จของกิจกรรมนั้น ๆ ก็ย่อมมีโอกาสมาก ในทางตรงกันข้าม หากขาดการสนับสนุนและการยอมรับจากผู้นำชุมชนในขั้นต้น ก็ย่อมเป็นการบ่งบอกถึงความล้มเหลวที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำชุมชนประเภทที่ 3 ซึ่งกลายเป็นผู้เข้าเชิงสถาบัน เพราะค่อนข้างจะยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีที่เป็นโครงสร้างชุมชนอย่างเหนียวแน่น

3) ท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ ท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะของข้าราชการระดับล่างที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ กล่าวคือข้าราชการเหล่านี้มีพฤติกรรมอย่างไร เมื่อต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะของการเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีวัฒนธรรมแตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่ ซึ่งรัฐมักจะกำหนดแนวนโยบายสร้างความบูรณาการให้เกิดขึ้นภายในประเทศ (integration) ด้วยการขจัดลักษณะทางวัฒนธรรมของกลุ่ม (traits) ให้หมดไป เพื่อสร้างวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่เข้าไปแทนที่ (assimilation) หรือในบางครั้งก็กำหนดนโยบายเพื่อสร้างความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ (national loyalties) โดยปราศจากการทำลายวัฒนธรรม (Weiner, 1970 : 200) นโยบายเช่นนี้ในบางครั้งจะก่อให้เกิดความหวาดระแวงจากกลุ่มเป้าหมายได้ และจะปรากฏชัดเจนมากขึ้นในกลุ่มที่มีความยึดมั่นของกลุ่มสูง (ethnocentrism) (Horton and Hunt, 1980 : 73-76) แล้วมักจะปฏิเสธวัฒนธรรมของกลุ่มอื่นกระทั่งนำไปสู่ภาวะความรู้สึกโดดเดี่ยว (isolation) อันเป็นภาวะความรู้สึกที่มองเห็นว่าค่านิยมที่ปฏิบัติอยู่ในคนกลุ่มใหญ่นั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่ดีแก่ตนเอง ความรู้สึกโดดเดี่ยวนี้จึงปรากฏออกมาได้ 2 ลักษณะ (Seeman, 1959 : 783-791) คือ

3.1 ความรู้สึกโดดเดี่ยวทางวัฒนธรรม เป็นความรู้สึกไม่ยอมรับในเป้าหมายค่านิยมที่คนส่วนใหญ่ยอมรับปฏิบัติ

3.2 ความรู้สึกโดดเดี่ยวทางสังคม เป็นความรู้สึกแยกตัวเองออกมาจากบุคคลอื่นในสังคม ไม่มีปฏิสัมพันธ์หรือถ้ามีก็น้อยมาก

ความรู้สึกของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในลักษณะข้างต้น ย่อมนำไปสู่ความยุ่งยากในการปฏิบัติภาระกิจของข้าราชการระดับล่างเนื่องจากต้องเผชิญกับภาวะความไม่ไว้วางใจและจะนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการบรรลุซึ่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้ต่อไป

ดังนั้นปัจจัยด้านประชาชนภายใต้ปัจจัยย่อยทั้งสามประการคือ ความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำและท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการจึงส่งผลต่อความสัมฤทธิผลในนโยบายซึ่งพิจารณาได้จากความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลดังต่อไปนี้

ปัจจัยด้านประชาชน	ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน

ปัจจัยด้านลักษณะของชุมชนที่เป็นเงื่อนไขส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เมื่อพิจารณาจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้ว (Van Meter and Van Horn, 1975:171, Rondinelli and Cheema, 1983:295) ก็สามารถจำแนกเป็นปัจจัยย่อยได้ดังต่อไปนี้

1. ทรัพยากรเชิงเศรษฐกิจ (economic resources)
2. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ความคิดเห็นหรือท่าทีของประชาชนที่มีต่อนโยบาย
4. ผู้นำมีความเห็นด้วยหรือคัดค้านนโยบาย

5. กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองให้การสนับสนุนนโยบายเพียงใด
6. ปัจจัยด้านวัฒนธรรม
7. ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคม

ปัจจัยย่อยที่เน้นให้ความสำคัญเพื่อเป็นแนวทางการศึกษาในครั้งนี้ก็คือ

- ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม
- ปัจจัยที่เป็นความคิดเห็นและท่าทีของประชาชนต่อนโยบาย

อย่างไรก็ตามโดยภาพรวมแล้วการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น (local social reality)' ว่าเป็นอย่างไร (Willson-Peper, 1982 : 195-205) โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายหลายอย่างลึกซึ้งในประเด็นต่าง ๆ (Gunn, 1979 : 118; Gunn and Hogwood, 1984; [illegible], 1981:107) ดังต่อไปนี้ ก็จะนำไปสู่โอกาสที่จะปฏิบัติตามนโยบายได้ผลอย่างบรรลุตามเป้าหมายได้มากยิ่งขึ้นคือ

- ลักษณะทางประชากรโดยภาพรวม เช่น จำนวน ลักษณะอาชีพ ลักษณะการตั้งถิ่นฐาน บ้านเรือน เป็นต้น

- ต้องพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมที่กลุ่มบุคคลในชุมชนนั้นยึดถือปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดโครงการ/บริการให้อย่างเหมาะสมทั้งทางด้านการศึกษาและอาชีพ ฯลฯ

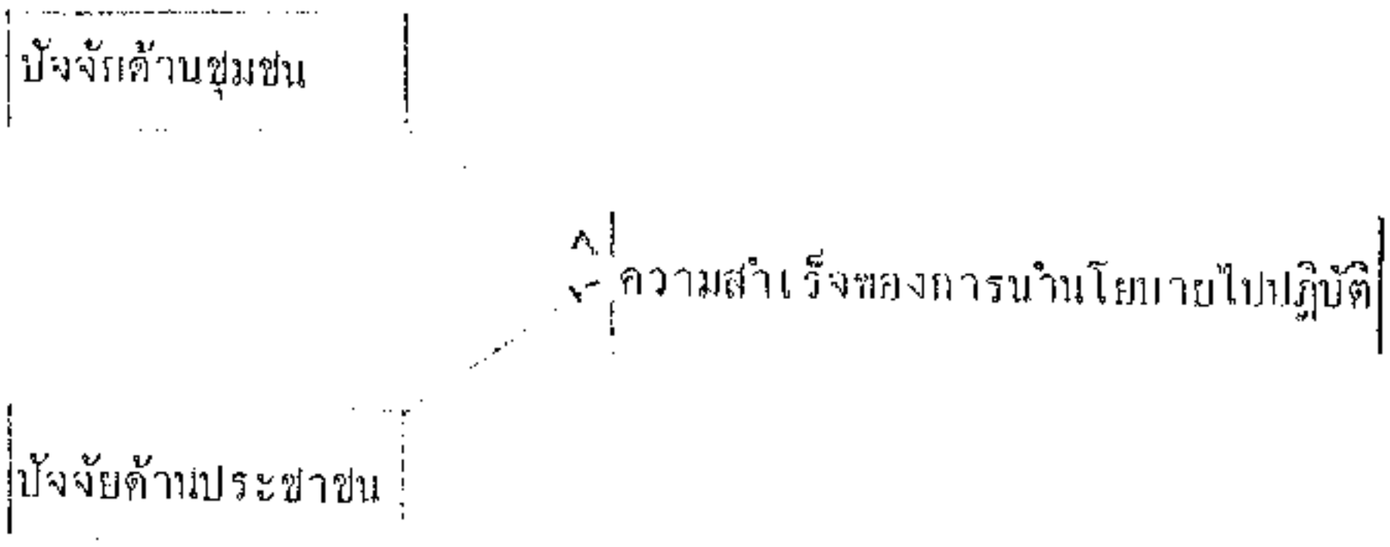
- ศึกษาและเรียนรู้ถึงสภาพปัญหาและความต้องการ (problems and needs) ที่จะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ เพื่อจะสามารถจัดลำดับการดำเนินงานตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่นั้น ๆ

- สภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ เช่น ทรัพยากรที่มีในชุมชนที่จะสอดคล้องกับโครงการ รวมถึงภาวะทางการเมืองที่อาจจะแฝงเร้นอยู่ในความรู้สึกของบุคคลในพื้นที่นั้น ๆ

- ทักษะในด้านความสามารถและแรงงาน ซึ่งจะตอบสนองต่อโครงการได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้อง

จากประเด็นดังกล่าวนี้จะเห็นว่าปัจจัยย่อยด้านสังคมและวัฒนธรรมนั้นเป็นปัจจัยที่กำหนด

พฤติกรรมของประชาชนกลุ่มเป้าหมายให้แสดงออกเกี่ยวกับท่าทีต่อนโยบายหรือโครงการทั้งในแง่ที่เป็นการสนับสนุนหรือคัดค้านต่อต้านได้เสมอ ทั้งนี้ก็เพราะวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ปลูกฝังในวิถีชีวิตแล้วถ่ายทอดกันมาหลายชั่วอายุคน จากครอบครัวและสถาบันอื่น ๆ ของชุมชน เช่นสถาบันทางศาสนาและการศึกษาเป็นต้น ซึ่งจะมีผลต่อความสัมฤทธิผลของนโยบายโดยตรงด้วยเช่นกัน ดังความสัมพันธ์ต่อไปนี้



ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญต้องนำมาพิจารณาเพื่อให้มีลักษณะที่ครบวงจรทั้งกระบวนการ การศึกษาเกี่ยวกับมิติดังกล่าวนี้มีข้อควรตระหนักถึงมาตรฐานหรือเกณฑ์ที่จะนำมากำหนดว่าอะไรคือความสำเร็จ อะไรคือความล้มเหลว ซึ่งยังคงเป็นข้อถกเถียงและถึงแม้จะตัดสินใจกำหนดเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นมาก็ค่อนข้างเป็นการกำหนดที่ใช้ภาวะอัตวิสัย (subjective) เป็นสำคัญ ดังเช่น มาร์ค มัวร์ (Mark Moore) ถือว่าการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับบริการหนึ่งในสาม (1/3) ก็ถือเป็นผลสำเร็จ แต่ในขณะเดียวกัน เพรสแมนและวิลดาฟส์กี้ (Pressman and Wildavsky) กลับมีความเห็นว่าการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับบริการเพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดที่กำหนดไว้ในเป้าหมายของโครงการก็ยังคงถือว่าเป็นความล้มเหลว (Glynn 1977 : 51) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพิจารณาถึงความสำเร็จและความ

ล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางมากขึ้น จึงได้นำแนวคิดของนักวิชาการบางท่านมาเสนอเปรียบเทียบเพื่อเลือกเป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ต่อไป

บาร์แดคมีความเห็นว่าหากพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่อง (continuum process) แล้ว วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นและถูกนำไปดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมย์ (intended arrangements) ก็สามารถพิจารณาถึงความสำเร็จได้ 3 ลักษณะ (Bardach, 1979 : 140) ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการให้ประสบผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย
2. ดำเนินการให้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด
3. ดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนด

ในส่วนนี้ กลีนน์ (Glynn 1977 : 65) ได้ชี้เพิ่มเติมว่าความล้มเหลวจะเกิดขึ้นเมื่อการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะข้างต้น

แพทตัน (Patton, 1980 : 333-336) ได้เสนอรูปแบบประเมินผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation evaluation) ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1./ การประเมินความพยายาม (effort evaluation) โดยเน้นถึงปริมาณและคุณภาพของกิจกรรมที่ได้กระทำลงไป การประเมินถึงความสำเร็จในลักษณะนี้จึงเน้นที่ปัจจัยป้อน (input) จึงไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ (output) ดังนั้นจึงมุ่งตอบคำถามว่า

"ได้ทำอะไรไปบ้าง"

"การกระทำนั้น ๆ ดีหรือไม่อย่างไร"

2./ การประเมินผลกระบวนการ (process evaluation) เป็นวิธีการประเมินที่มุ่งเน้นว่า

"ทำไมปรากฏการณ์นั้นจึงเกิดขึ้นมาได้"

"องค์ประกอบต่าง ๆ ในแผนงานหรือโครงการนั้นมีความสอดคล้องต้องกันหรือไม่อย่างไร"

การประเมินผลกระบวนการจึงมุ่งอธิบาย

2.1 ความสำเร็จ (success) ความล้มเหลว (failure) และความ

เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากผนงานหรือโครงการที่ปฏิบัติภายในพื้นที่

2.2 ศึกษาถึงผลสืบเนื่อง (outcomes)ทั้งที่กำหนดไว้ในแผน/โครงการและที่ไม่ได้กำหนดให้เกิดขึ้นจากการนำโครงการไปปฏิบัติว่ามีอะไรบ้าง

2.3 เป็นการประเมินถึงการรับรู้ของประชาชน (perceptions of people) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับโครงการ โดยจะทราบได้จากทัศนะของบุคคลที่อยู่ภายในหรือภายนอกโครงการก็ได้ (inside and outside the program)

2.4 ศึกษาถึงทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่ โดยพิจารณาจากข้อมูลในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การประเมินผลอย่างเฉพาะเจาะจงถึงปัจจัยที่นำสู่การปฏิบัติ (treatment specification) การประเมินลักษณะนี้จะเกี่ยวข้องกับ

- การระบุหรือวัดสิ่งที่โครงการต้องการให้เกิดขึ้น
- สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นต่างจากที่คาดหวังไว้หรือไม่
- สามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างไร
- ทฤษฎีอะไรที่นำไปใช้

ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดของแพทตันกับบาร์แดค ก็คือประเด็นของการประเมินตามวัตถุประสงค์ โดยที่แพทตันจะเน้นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและผลสืบเนื่อง ในขณะที่บาร์แดคระบุชัดเจนว่าจะต้องประเมินตามวัตถุประสงค์ เมื่อเปรียบเทียบแล้วแพทตันจะให้รายละเอียดแนวทางการประเมินมากกว่าบาร์แดคและสอดคล้องกับแนวทางการประเมินของนากามูระและสมอลล์วูด (Nakamura and Smallwood, 1980) [illegible] จะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยเท่านั้น นั่นก็คือ นากามูระและสมอลล์วูดจำแนกการประเมินเป็น 5 ประการ

1. ประเมินตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ว่าสามารถบรรลุได้เพียงใด (policy goal attainment)

2. ประเมินความมีประสิทธิภาพ (efficiency) จะเน้นถึงคุณภาพของการปฏิบัติในเชิงพฤติกรรม (quality of performance) ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับต้นทุนด้วย(cost) การประเมินลักษณะนี้ก็คือเป็นการประเมินความพยายาม (effort evaluation) ซึ่งตรง

กับแพทตัน แต่ทั้งสองได้ระบุชี้ชัดเพิ่มเติมว่าค่อนข้างมุ่งในเชิงปริมาณที่จำเป็นต้องใช้ตรรชนีชี้วัด (indicators)

3. ประเมินความพึงพอใจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (constituency satisfaction) เน้นเฉพาะกลุ่มที่อยู่นอกเป้าหมายนโยบาย แต่ได้มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ

4. ประเมินการตอบสนองจากกลุ่มเป้าหมายนโยบาย (clientele responsivness) ซึ่งก็จะเน้นในแง่ของความพึงพอใจจากนโยบายหรือบริการที่ได้รับ

5. เป็นการประเมินรวมทั้งระบบ (system maintenance) ซึ่งจะเป็นการประเมินโดยรวมเกณฑ์ข้างต้นมาพิจารณาร่วมกัน

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจึงค่อนข้างจะมีความหลากหลายซึ่งสามารถพิจารณาได้ตั้งแต่การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือถ้าหากกำหนดนโยบายแล้วแต่ไม่สามารถปฏิบัติได้ก็ถือว่าล้มเหลว(failure)หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแต่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็ถือว่าเป็นความล้มเหลว (instrumental failure) เช่นกัน และประการสุดท้ายก็คือการตัดสินใจว่าประสบผลสำเร็จหรือความล้มเหลวตามความพึงพอใจหรือเกณฑ์ที่กำหนดภายหลังการบรรลุเป้าหมายแล้วว่าดีหรือไม่ (failure in normative justification) (Kerr, 1976 : 359-361) เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาเพื่อประเมินผลและกำหนดเกณฑ์ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงสามารถที่จะกำหนดได้หลายวิธีตามความเหมาะสมของลักษณะนโยบาย หรือความสนใจความถนัดของผู้ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องอาศัยองค์ความรู้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นแนวทางการศึกษาก่อนเป็นเบื้องต้น ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะปราศจากซึ่งความน่าเชื่อถือดังคำกล่าวของแพทตัน (Patton, 1978) ที่ว่า

> "การประเมินผลใด ๆ ก็ตามที่ปราศจากซึ่งความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การประเมินผลเหล่านั้นก็จะเป็นเพียงแนวทางการประเมินที่เรียกว่า "black box approach" กล่าวคือผลที่ได้จากการประเมินขาดความน่าเชื่อถือเนื่องจากไม่ได้นำองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาประกอบการวิเคราะห์ให้เกิดความต่อเนื่องใน

เชิงวิชาการ"

* เกณฑ์และแนวทางที่นำมาศึกษาความสำเร็จครั้งนี้ จึงได้มาจากแนวคิดของแพทตัน บาร์แคต และนากามูระกับสมอลล์วูดเป็นสำคัญ โดยแยกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. พิจารณาความสำเร็จในเชิงพฤติกรรม (performance) ของผู้เกี่ยวข้องรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติกับกลุ่มประชากรเป้าหมายของโครงการ กล่าวคือระดับความสำเร็จนั้นก็จะพิจารณาจากคุณภาพของการปฏิบัติงาน (quality of performance) เช่นการปฏิบัติงานในโครงการอย่างสม่ำเสมอเป็นต้น ส่วนกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนั้นก็สามารถพิจารณาความสำเร็จเชิงพฤติกรรมได้ด้วยความสามารถที่แสดงออกเพิ่มมากขึ้นเมื่อเข้าร่วมกิจกรรมตามโครงการที่กำหนดเช่น ผลการสอบของนักเรียนเป็นต้น อย่างไรก็ตามการกำหนดที่ชี้เฉพาะเจาะจงถึงความสำเร็จลักษณะนี้ก็จำเป็นจะต้องอาศัยดรรชนีชี้วัดซึ่งการศึกษาครั้งนี้ก็จะมีรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ 4 แล้ว

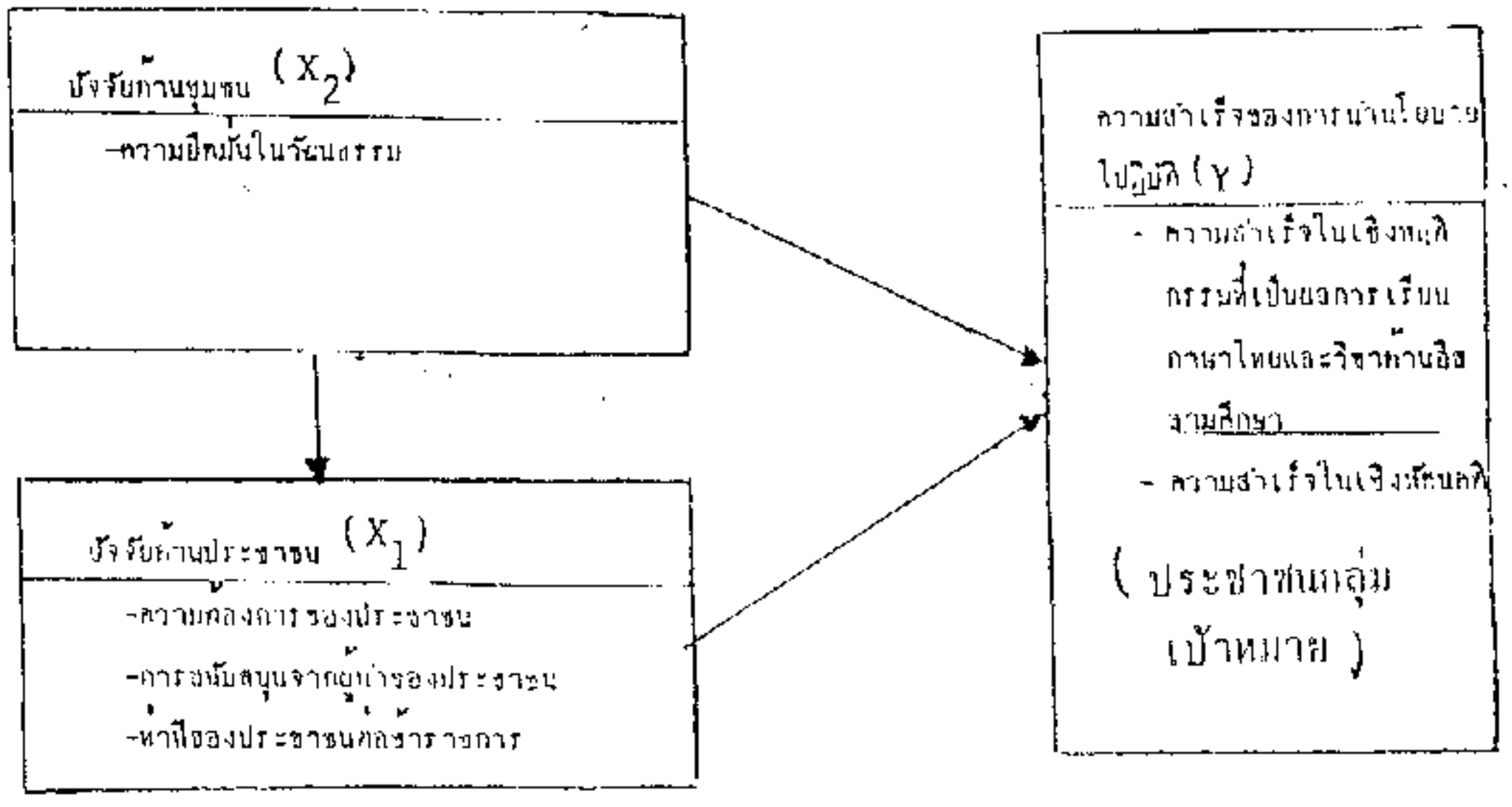
2. ความสำเร็จในเชิงทัศนคติหรือความรู้สึกของผู้รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติกับกลุ่มเป้าหมายของโครงการนั้น ก็พิจารณาในทำนองเดียวกันกับความสำเร็จเชิงพฤติกรรม กล่าวคือในส่วนของข้าราชการก็จะพิจารณาถึงความรู้สึก/ความคิดเห็นที่มีต่อนโยบายที่รัฐกำหนดว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติแล้วเป็นไปตามความคาดหวังของรัฐหรือไม่ ส่วนกลุ่มเป้าหมายก็พิจารณาจากความรู้สึกพึงพอใจที่มีต่อนโยบาย การกำหนดจุดที่เป็นเกณฑ์ความสำเร็จนั้นก็จำเป็นต้องสร้างเครื่องชี้วัดเช่นเดียวกับการวัดพฤติกรรมและการศึกษาครั้งนี้ก็มีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 4 แล้วเช่นเดียวกัน

ตัวแบบเชิงทฤษฎีเพื่อการทดสอบข้อมูลเชิงประจักษ์

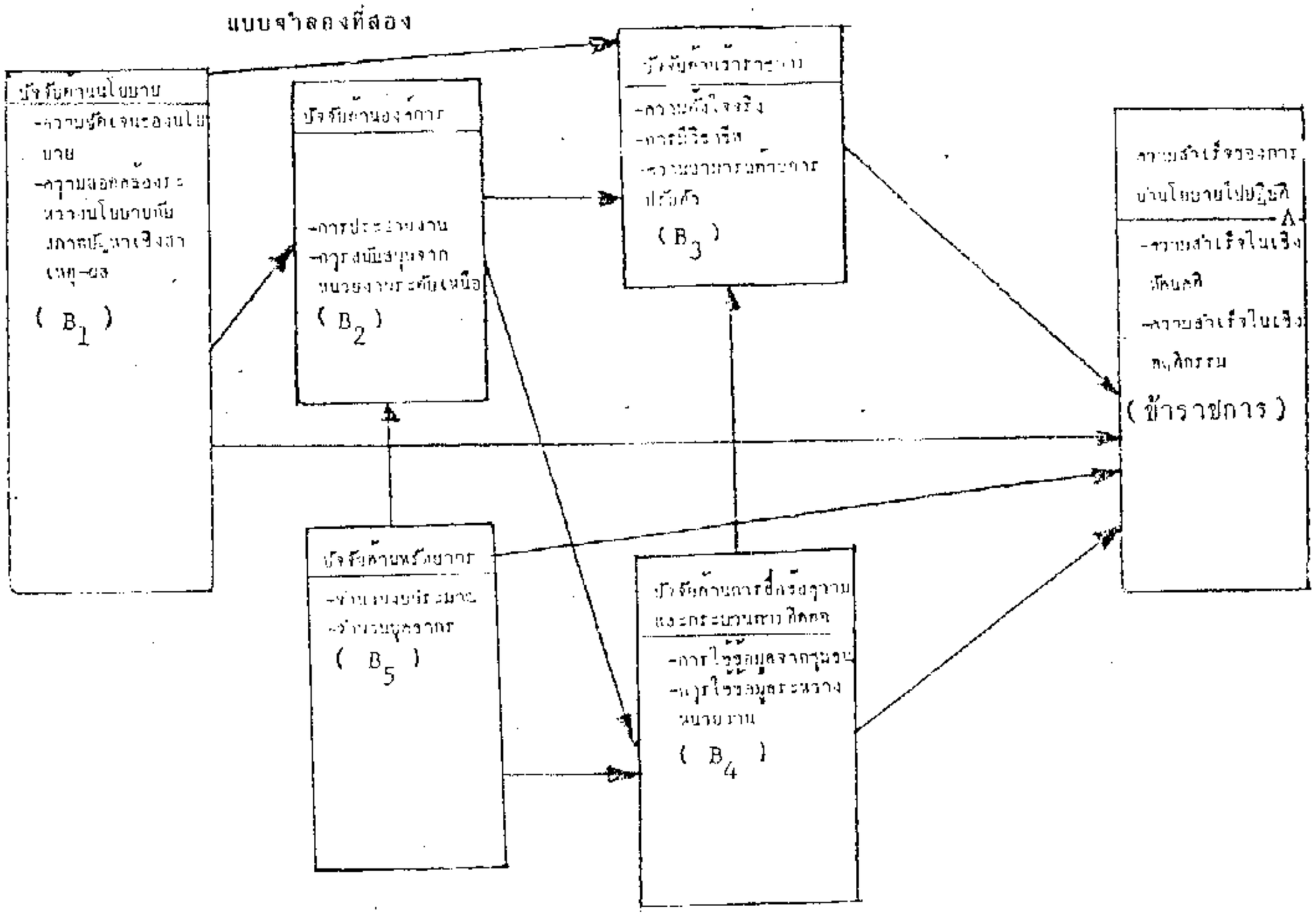
จากตัวแปรอิสระ (independent variables) 7 ประการคือ ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านองค์การ ปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ปัจจัยด้านประชาชนและปัจจัยด้านชุมชนกับตัวแปรตาม (dependent variable) คือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้อธิบายและแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลภายใต้ผลงานการวิจัยตลอดถึงวรรณกรรมรูปแบบต่าง ๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วก็สามารถ สรุปแสดงความสัมพันธ์ร่วมระหว่างตัวแปรต่าง ๆ เป็นสองตัวแบบดังต่อไปนี้คือ

แบบจำลองเชิงทฤษฎีตามลักษณะกลุ่มตัวแปร

แบบจำลองแรก



แบบจำลองที่สอง



การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์จาก 2 ตัวแบบนี้จะปรากฏในรายละเอียดของบทที่หก บทที่เจ็ดด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ และบทที่แปดด้วยข้อมูลในเชิงคุณภาพตามลำดับ

สรุปความท้ายบท

จากกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น ก็สามารถกำหนดสรุปเป็นกลุ่มตัวแปรอิสระ 7 ลักษณะเพื่อกำหนดเป็นกรอบการศึกษาครั้งนี้คือปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านองค์การ ปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ปัจจัยด้านประชาชนและปัจจัยด้านชุมชน จากนั้นก็สามารถจำแนกเป็นปัจจัยย่อยอย่างเฉพาะเจาะจงที่ส่งผลต่อตัวแปรตามที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มตัวแปรดังกล่าวก็จำแนกตัวแปรเพื่อการทดสอบเป็นสองตัวแบบคือ ตัวแบบแรกนั้นประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร คือ ตัวแปรด้านลักษณะชุมชนกับตัวแปรด้านประชาชน และมีตัวแปรตามคือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบที่สองประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 5 ตัวแปรคือ ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย ตัวแปรด้านลักษณะองค์การ ตัวแปรด้านข้าราชการ ตัวแปรด้านทรัพยากร และตัวแปรด้านข้อมูลและกระบวนการติดต่อส่วนตัวแปรตามก็คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือทั้งสองตัวแบบมีตัวแปรตามเหมือนกันคือ ความสำเร็จของนโยบาย แต่เป็นความสำเร็จที่พิจารณาจากกลุ่มประชากรเป้าหมายนโยบายตามตัวแบบแรก และความสำเร็จที่พิจารณาจากข้าราชการตัวแบบที่สอง การกำหนดตัวแปรอิสระในแต่ละตัวแบบจึงใช้เกณฑ์ความสามารถในการให้ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่างตามสภาพความเป็นจริงที่เป็นไปได้มากที่สุดเท่านั้น ด้วยตัวแบบเชิงแนวคิดและทฤษฎีที่ประกอบด้วยตัวแปรสองตัวแบบนี้ก็นำไปสู่การทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ภายใต้ระเบียบวิธีการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สำหรับการทดสอบด้วยระเบียบวิธีเชิงปริมาณนั้นจะประกอบด้วยการสร้างมาตรวัด ตรรชนีชี้วัดของแต่ละกลุ่มตัวแปรดังรายละเอียดที่จะปรากฏในบทที่ 4 เมื่อได้มาตรวัดแต่ละกลุ่มตัวแปรแล้วก็นำไปสู่การทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ตัวแบบแรกจะปรากฏรายละเอียดการทดสอบในบทที่ 6 ตัวแบบที่สองจะปรากฏรายละเอียดในบทที่ 7 ส่วนการทดสอบด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพภายใต้ตัวแปรลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวแล้วนั้นก็จะปรากฏในรายละเอียดของบทที่ 8 หลังจากนั้นก็จะสรุปตัวแปรที่สำคัญไว้ในบทที่ 9 ซึ่งเป็นบทสุดท้ายต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษา

บทนี้จะเสนอลักษณะทั่วไปของการวิจัยที่ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็นเจ็ดขั้นตอนคือ การรวบรวมข้อมูล ระดับหน่วยการวิเคราะห์ ตัวแบบเชิงทฤษฎีเพื่อการทดสอบ วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ข้อจำกัดทางประการในการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการสรุปท้ายบท ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนดังต่อไปนี้

ลักษณะการรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษา แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

ลักษณะแรก เป็นข้อมูลที่ได้จากเอกสาร (documentary study) ซึ่งจะได้จากหนังสือ เอกสาร งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ ตลอดถึงบทความที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการกำหนดกรอบแนวคิด และลักษณะประเด็นปัญหาการศึกษา อันจะนำไปสู่การศึกษาเชิงประจักษ์ต่อไป

ลักษณะที่สอง สืบเนื่องจากข้อมูลลักษณะแรก กล่าวคือ เมื่อได้กรอบแนวคิดที่สามารถกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรได้แล้ว ก็จะทำการศึกษาจากข้อมูลขั้นปฐมภูมิ (primary data) ด้วยการศึกษาจากภาคสนาม (field study) ทั้งนี้ เพื่อทดสอบความสัมพันธ์ที่กล่าวไว้ในเชิงทฤษฎี ภายใต้เงื่อนไขของข้อจำกัดและขอบเขตการศึกษาเฉพาะพื้นที่ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทแรก

ลักษณะที่สาม เป็นการศึกษาในลักษณะเฉพาะกรณี (case study) เชิงคุณภาพ (qualitative) ภายใต้กรอบแนวคิดที่ได้จากข้อมูลลักษณะแรก กับลักษณะที่สองในเชิงพรรณนา โดยการสัมภาษณ์ เจาะลึกบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในนโยบาย/โครงการ สังเกตการณ์ ณ จุดที่ตั้งของการปฏิบัติโครงการ อันจะทำให้ผลการศึกษาวิจัยมีศักยะเพิ่มขึ้นทั้ง 2 ด้าน คือ

1) มีความถูกต้อง และชัดเจนในเชิงวิชาการ

2) มีความถูกต้องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในเชิงประจักษ์ที่สามารถประยุกต์ไปอธิบายผล

และการนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับหน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องและรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไปได้

ระดับหน่วยการวิเคราะห์

หน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) ในการศึกษาครั้งนี้ เน้นระดับบุคคล (individual) หรือเป็นการศึกษาโดยพิจารณาถึงระดับหน่วยย่อยที่เป็นพฤติกรรมและทัศนคติระดับบุคคลแต่ละคนทั้งในส่วนของประชากรกลุ่มเป้าหมายนโยบายและข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้สาระที่เป็นเหตุผลสำคัญดังนี้

1. พิจารณาในลักษณะที่มาของข้อมูลซึ่งอาศัยบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ตอบแบบสอบถาม ตลอดถึงการให้ข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก

2. จากข้อมูลที่อยู่ในระดับหน่วยย่อยคือทัศนคติและพฤติกรรมแต่ละบุคคลนั้นสามารถนำไปสู่การอธิบาย ในลักษณะภาพรวมได้เมื่อใช้บุคคลหลาย ๆ คนเป็นผู้ให้ข้อมูล

3. จากเหตุผลประการที่สองนั้นก็นำมาสู่ข้อสรุปประการสุดท้ายว่า ในการศึกษาครั้งนี้เมื่อมีการใช้ข้อมูลระดับบุคคลแต่ละคน จำนวนที่ค่อนข้างมากมาร่วมกันแสดงออกถึงทัศนคติและพฤติกรรม ผลที่ได้รับจึงเป็นการเพียงพอต่อการวิเคราะห์อธิบายสรุปเป็นภาพรวมได้ต่อไป เนื่องจากข้อเท็จจริงประการหนึ่งก็คือหน่วยย่อยจำนวนมากรวมกันจะกลายเป็นหน่วยใหญ่ และหน่วยใหญ่ที่เกิดขึ้นนั้นก็มาจากการรวมกันของหน่วยย่อยเป็นสำคัญ

ตัวแบบเชิงแนวคิดและทฤษฎีเพื่อการทดสอบ

ตัวแบบเชิงแนวคิดเพื่อการทดสอบนั้นจะจำแนกออกเป็นสองตัวแบบเนื่องจาก

1. มีกลุ่มประชากรเป้าหมายเพื่อการศึกษาสองกลุ่มคือ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ และข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบปฏิบัติในโครงการ

2. ตัวแบบที่นำมาศึกษาทั้งสองนั้น จะประกอบด้วยกลุ่มตัวแปรทั้งหมดเจ็ดตัวแปรคือสาระคาดว่าจะส่งผลต่อตัวแปรตามทั้งในเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรมของทั้งสองกลุ่มประชากรตัวอย่าง

ซึ่งตัวแปรตามทั้งสองลักษณะนั้นมีความแตกต่างกันค่อนข้างชัดเจน

3. จากเหตุผลข้อ 1 และ 2 จึงนำมาสู่การกำหนดตัวแบบภายใต้ความสัมพันธ์ที่ระบุไว้โดยสาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 2

4. จากข้อ 1, 2 และ 3 นั้นจึงนำมาสู่การพิจารณาถึงการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อทดสอบตัวแบบภายใต้ความเหมาะสมและความถูกต้องชัดเจนจากผู้ให้ข้อมูล ดังนั้นจึงได้จำแนกตัวแบบเพื่อการทดสอบออกเป็นสองลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้

ตัวแบบแรก ประกอบด้วยตัวแปรอิสระสองตัวกับตัวแปรตามเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม โดยมีกลุ่มประชากรเป้าหมายโครงการเป็นผู้ให้ข้อมูลตามแบบสอบถามชุด ก. ซึ่งแยกพิจารณาได้ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงสมการดังนี้

$$X_1 = f(X_2) \quad \ldots\ldots\ldots\ldots (1)$$

$$Y_1 = f(X_1, X_2) \quad \ldots\ldots\ldots (2)$$

$$Y_2 = f(X_1, X_2) \quad \ldots\ldots\ldots (3)$$

$$Y_3 = f(X_1, X_2) \quad \ldots\ldots\ldots (4)$$

เมื่อ :

X_1 = ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะประชาชนเน้นเฉพาะความต้องการ การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่นและท่าทีต่อข้าราชการ

X_2 = ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชนเน้นเฉพาะความยึดมั่นในวัฒนธรรม

Y_1 = ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติที่เป็นความพึงพอใจต่อนโยบายของรัฐ

Y_2 = ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นผลการเรียนวิชาสามัญ (วิชาภาษาไทย)

Y_3 = ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นผลการเรียนด้านศาสนา

สมการที่ 2, 3 และ 4 นั้นใช้ตัวแปรอิสระกลุ่มเดียวกัน เนื่องจากว่าตัวแปรตามเป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งวัดในมิติที่ต่างกันคือการวัดความสำเร็จด้านที่เป็นทัศนคติและด้านพฤติกรรมเท่านั้น

ในการกำหนดตัวแปรตาม 3 ลักษณะนั้นมีเหตุผลในการเลือกดังต่อไปนี้

1) ตัวแปรตามเชิงทัศนคติที่เป็นความสำเร็จของนโยบาย พิจารณาจากทัศนคติความรู้สึกของเยาวชนไทยมุสลิม (Y_1) ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของโครงการ เนื่องจากการแสดงออกถึงทัศนคติของเยาวชนไทยมุสลิมภายหลังได้เข้าร่วมและรับบริการจากรัฐภายใต้โครงการที่กำหนดในพื้นที่แล้วเป็นไปตามความคาดหวังของรัฐหรือไม่ เช่น ความนิยมพูดภาษาไทยหรือแม้แต่การเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยอื่น ๆ เป็นต้น ดรรชนีชี้วัดที่สร้างขึ้นจะสามารถบ่งบอกได้ระดับหนึ่ง

2) การวัดพฤติกรรมการเรียนภาษาไทย (Y_2) ของเยาวชนไทยมุสลิมก็มีส่วนชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้อีกระดับหนึ่ง หากผลการเรียนซึ่งเป็นคะแนนภาษาไทยอยู่ในระดับดีก็แสดงว่าเยาวชนไทยมุสลิมมีความตั้งใจและสนใจเรียนภาษาไทยอย่างจริงจังมากขึ้นตรงกับ เจตนารมย์ในนโยบายของรัฐ แต่ในทางตรงข้ามถ้าหากผลการเรียนภาษาไทยไม่ดีก็แสดงว่านโยบายของรัฐไม่ได้ผลเพราะความตั้งใจเรียนของเยาวชนไทยมุสลิมมิได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

3) การวัดพฤติกรรมการเรียนอิสลามศึกษา (Y_3) ของเยาวชนไทยมุสลิม จะพิจารณาในทำนองเดียวกับพฤติกรรมการเรียนภาษาไทย (Y_2) นั่นก็คือผลการเรียนที่ปรากฏก็สามารถระบุความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ระดับหนึ่งเช่นกัน

จากสมการดังกล่าวสามารถอธิบายรายละเอียดเพื่อการทดสอบความสัมพันธ์ตามตัวแบบที่กำหนดที่มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สมการที่ 1 ปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะของตัวประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (X_1) จะถูกกำหนดโดยปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะของชุมชน (X_2)

สมการที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติที่เป็นความรู้สึกพึงพอใจต่อนโยบายของประชากรกลุ่มเป้าหมาย (Y_1) นั้นจะถูกกำหนดโดยปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (X_2) และปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (X_1)

สมการที่ 3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนภาษาไทยของเยาวชนไทยมุสลิมซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนั้น จะถูกกำหนดโดยปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (X_2) และปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (X_1)

สมการที่ 4 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนวิชาศึกษาอิสลามศึกษาของเยาวชนไทยมุสลิมซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายนั้น จะถูกกำหนดโดยปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (X_2) และปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย(X_1)

ตัวแบบที่สอง ประกอบด้วยห้าตัวแปรอิสระ และตัวแปรตามทั้งในเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม โดยข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นฝ่ายให้ข้อมูลตามรายละเอียดในแบบสอบถามชุด ข. ซึ่งแยกพิจารณาได้ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงสมการ ดังนี้

$$B_2 = f\ (B_1,\ B_5) \quad \ldots\ldots (1)$$

$$B_3 = f\ (B_1,\ B_2,\ B_4) \quad \ldots\ldots (2)$$

$$B_4 = f\ (B_2,\ B_5) \quad \ldots\ldots (3)$$

$$A_1 = f\ (B_1,\ B_2,\ B_3,\ B_4,\ B_5) \quad \ldots\ldots (4)$$

$$A_2 = f\ (B_1,\ B_2,\ B_3,\ B_4,\ B_5) \quad \ldots\ldots (5)$$

เมื่อ :

B_1 = ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบายเน้นเฉพาะความชัดเจนและความสอดคล้องกับปัญหา

B_2 = ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การเน้นเฉพาะการประสานงานและความสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

B_3 = ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านข้าราชการเน้นเฉพาะความตั้งใจจริง ความมีวิชาชีพและความสามารถปรับตัว

B_4 = ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อเน้นการใช้ข้อมูลในพื้นที่และการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

B_5 = ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากรเน้นเฉพาะจำนวนงบประมาณและบุคลากร

A_1 = ตัวแปรเชิงทัศนคติของข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อความสำเร็จของนโยบาย

A_2 = เป็นตัวแปรเชิงพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการที่แสดงถึงการอุทิศเวลาให้กับโครงการ

สมการที่ 4 และ 5 ใช้ตัวแปรอิสระกลุ่มเดียวกัน เนื่องจากว่าตัวแปรตามเป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งวัดในมิติที่ต่างกันคือ การวัดความสำเร็จด้านที่เป็นทัศนคติและ

ด้านพฤติกรรมเท่านั้น

จากสมการดังกล่าวสามารถอธิบายรายละเอียดเพื่อการทดสอบความสัมพันธ์ตามตัวแบบที่สองดังต่อไปนี้

สมการที่ 1 ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ (B_2) จะถูกกำหนดโดยตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบายและตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะทรัพยากร (B_5)

สมการที่ 2 ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการ (B_3) จะถูกกำหนดโดยตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (B_1) ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ (B_2) และตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)

สมการที่ 3 ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)จะถูกกำหนดโดยปัจจัยเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ (B_2) และตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะทรัพยากร (B_5)

สมการที่ 4 ตัวแปรเชิงทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A_1) นั้นจะตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (B_1) ลักษณะองค์การ (B_2) ลักษณะข้าราชการ (B_3) ลักษณะการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ(B_4) ตลอดถึงลักษณะทรัพยากร (B_5)

การกำหนดเลือกตัวแปรตามในตัวแบบที่สองนี้ จะมีเหตุผลสำคัญคือ

1) ตัวแปรตามเชิงทัศนคติที่เป็นความคิดเห็นของข้าราชการต่อความสำเร็จเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ (A_1) เนื่องจากการที่ข้าราชการระดับพื้นที่เป็นบุคคลที่สัมผัสใกล้ชิดกับพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายนโยบายจึงสามารถสังเกตความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับชาวไทยมุสลิมอย่างชัดเจนที่สุดว่าเป็นไปตามนโยบายที่รัฐกำหนดหรือไม่ภายใต้ตรรชนีชี้วัดที่สร้างขึ้น

2) ด้านตัวแปรเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการ (A_2) นั้นได้เลือกเอาการอุทิศเวลาให้กับโครงการ นั่นก็คือ การที่ข้าราชการอุทิศเวลาการทำงานให้กับโครงการมากก็หมายถึงความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมอย่างมีคุณภาพ (quality of performance) ในทางตรงกันข้ามเข้าการอุทิศเวลาให้กับโครงการน้อย ก็แสดงถึงความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมระดับหนึ่ง

สมการที่ 5 ตัวแปรเชิงพฤติกรรม การอุทิศเวลาให้กับโครงการ (A_2) นั้นจะถูกกำหนดโดยตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (B_1) ลักษณะองค์การ (B_2) ลักษณะข้าราชการ (B_3) ลักษณะการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) ตลอดถึงลักษณะทรัพยากร (B_5)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะเป็นการแยกทดสอบเป็นสองตัวแบบด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้นนั้น การวิเคราะห์ก็สามารถเชื่อมโยงความสัมพันธ์ตัวแบบทั้งสองได้โดยพิจารณาจาก

1) ความสัมพันธ์จากตัวแบบทั้งสองซึ่งมีตัวแปรตามในเชิงทัศนคติที่เป็นตัวแปรตามในลักษณะข้อความกลุ่มเดียวกันโดยพิจารณาถึงความสำเร็จของนโยบายในเชิงทัศนคติทั้งในส่วนของกลุ่มประชาชนเป้าหมายและฝ่ายข้าราชการที่เกี่ยวข้องอันจะนำไปสู่การสรุปความสำเร็จร่วมกันทั้งสองตัวแบบได้ระดับหนึ่ง

2) การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรทั้งหมดด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพ (qualitative descriptive) ที่ปรากฏรายละเอียดในบทที่แปดจะสามารถเสริมและขยายภาพความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภาพรวมได้เช่นกัน เนื่องจากเป็นการอธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นด้วยการสังเกตุและการสัมภาษณ์เจาะลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยมิได้แยกการทดสอบดังเช่นการวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ

3) เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาสืบเนื่องด้วยเหตุผลประการแรกและประการที่สอง จึงนำมาสู่ข้อสรุปถึงความสำเร็จของนโยบายภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีน้ำหนักแตกต่างกันได้ในที่สุด

การศึกษาในแต่ละแนวนั้นยังสามารถพิจารณาถึงรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับแนวทางการศึกษาที่บางกลุ่มให้ความสำคัญกับกระบวนการนโยบาย (policy processes) โดยเน้นถึงขั้นตอนของนโยบายที่เกิดขึ้นว่ามาจากการกำหนดจากระดับเหนือหรือระดับล่าง หรือในบางกรณีการศึกษาก็พยายามเน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับตัวบุคคลที่เข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายเป็นต้น

วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษานั้นจะดำเนินไปภายใต้วิธีการย่อยที่สำคัญคือ

1) กำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมายเพื่อการศึกษา

เนื่องจากหน่วยการวิเคราะห์ (units of analysis) ของการศึกษาครั้งนี้ได้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการประเภทต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาในเขตพื้นที่บริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยแจกแจงกลุ่มบุคคลเป้าหมาย คือ

1.1) ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย

1.2) ข้าราชการระดับล่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในแต่ละโครงการ

เพื่อที่จะได้กลุ่มตัวอย่างที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษามากที่สุดภายใต้ขอบเขตและข้อจำกัดที่สำคัญสองประการคือ

ประการแรก ข้อจำกัดด้านพื้นที่ที่ทำการศึกษา คือมีเพียงจังหวัดปัตตานี สงขลาและยะลา

ประการที่สอง ข้อจำกัดด้านนโยบาย แผนงานและโครงการ นั่นก็คือศึกษานโยบายประการแรก หนึ่งแผนงาน และสองโครงการดังรายละเอียดที่ปรากฏในส่วนที่ว่าด้วยแนวทางการเลือกกลุ่มตัวอย่างตอนท้ายบทเดียวกันนี้

2) แนวทางการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นเฉพาะนโยบายข้อแรกที่มุ่งให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทย โดยเน้นเอาเยาวชนรุ่นใหม่เป็นสำคัญเท่านั้น เนื่องจาก

2.1) นโยบายประการแรก จัดเป็นนโยบายที่สำคัญที่สุด โดยพิจารณาจากสภาพปัญหาและปฐมเหตุของการกำหนดนโยบาย ก็สืบเนื่องมาจากความแตกต่างในด้านภาษาเป็นสำคัญ หากสามารถทำให้การติดต่อระหว่างรัฐกับประชาชนดำเนินไปอย่างราบรื่นด้วยภาษาเดียวกัน ดังเช่นภูมิภาคอื่นของประเทศแล้ว ความเข้าใจของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีต่อรัฐก็จะมีมากขึ้น อันจะนำไปสู่เสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐในที่สุด

2.2) ความแตกต่างของพื้นที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้จากภูมิภาคอื่นของประเทศนั้นสืบเนื่องมาจากวัฒนธรรมด้านภาษาและศาสนาเป็นสำคัญ ส่วนสภาพอื่น ๆ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน อาชีพ ฯลฯ ก็มิได้แตกต่างกันกับภาพรวมของประเทศ ฉะนั้นการศึกษาในส่วนของนโยบายที่มีผล

สืบเนื่องจากความแตกต่างดังกล่าวจึงน่าจะนำมาซึ่งการอธิบายปรากฏการณ์ที่มีคุณค่าเพียงพอสำหรับหน่วยงานของรัฐในอันที่จะทบทวนการปฏิบัตินโยบายเท่าที่ผ่านมาและสำหรับการกำหนดแนวนโยบายในอนาคตต่อไปได้

2.3) จากประเด็นที่หนึ่งและสอง ทำให้เห็นความสำคัญอย่างชัดเจนมากขึ้นของนโยบายข้อที่หนึ่ง กล่าวคือ ในขณะที่นโยบายข้อดังกล่าวนี้มีเป้าหมายหลักคยู่ที่การส่งเสริมการเรียนภาษาไทยของชาวไทยมุสลิมนั้นในส่วนของนโยบายข้ออื่น ๆ จะมีขอบข่ายที่ค่อนข้างกว้างขึ้นและครอบคลุมกลุ่มบุคคลไทยพุทธในพื้นที่ด้วย ทำให้มีลักษณะที่ขาดความเด่นชัดในกลุ่มเป้าหมายเมื่อเปรียบเทียบกับแนวนโยบายประการแรก

จากแนวนโยบายเพื่อพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในข้อแรก เมื่อลดระดับลงสู่แผนงานแล้วก็สามารถที่จะพิจารณาเลือกเพื่อทำการศึกษาเพียง 1 แผนงานเท่านั้น เนื่องจาก

1. เป็นแผนงานตามนโยบายข้อที่ 1 ซึ่งเป็นการให้ชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถพูด-ใช้ภาษาไทยได้มากขึ้นตลอดถึงตระหนักถึงความเป็นพลเมืองไทย

2. เนื่องจากนโยบายดังกล่าวนั้นจะยึดเอาเยาวชนรุ่นใหม่เป็นเป้าหมายของนโยบาย ดังนั้นการเลือกแผนงานที่ครอบคลุมเยาวชนที่อยู่ในระบบการศึกษาเป็นทางการ จะทำให้ผลการศึกษาอธิบายถึงกลุ่มเป้าหมายนโยบายได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

3. เป็นแผนงานที่สอดคล้องกับประเด็นปัญหามากที่สุด นั่นก็คือปัญหาในการใช้ภาษาไทยสำหรับชาวไทยมุสลิม ในขณะเดียวกันแผนงานเหล่านี้ก็มีขอบข่ายการปฏิบัติงานครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

การพิจารณาเลือกโครงการเพื่อประกอบการศึกษาภาคสนาม อาศัยเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ

1. เหตุผลในเชิงเนื้อหาสาระของโครงการ ซึ่งจำแนกออกได้ 4 ประการ คือ

1.1 เนื่องจากแผนงานแรกนั้นมีจำนวนโครงการมากถึง 7 โครงการ โดยจะเน้นส่งเสริมการศึกษาเป็นสำคัญ แต่ภายใต้กระบวนการส่งเสริมดังกล่าวนั้นพบว่า มีลักษณะที่คู่ขนานอยู่สองประการคือ ส่งเสริมการศึกษาที่เน้นศาสนาอิสลาม กับการส่งเสริมด้านการศึกษาวิชาสามัญ และวิชาชีพ ดังนั้นการเลือกโครงการโดยพิจารณาถึงลักษณะสำคัญดังกล่าว สามารถทำให้เปรียบเทียบ

วิเคราะห์ผลการปฏิบัติตามโครงการที่ต่างกันด้วยลักษณะที่โครงการหนึ่งนั้นเป็นการเสริมวัฒนธรรมเดิมกับอีกโครงการหนึ่งที่เน้นการเสริมสร้างสิ่งที่เป็นวัฒนธรรมใหม่คือ ภาษาไทยเข้าไปในพื้นที่และวิถีชีวิตของชาวไทยมุสลิม

1.2 จากโครงการในแผนงานแรกที่เลือก จะทำให้สามารถเปรียบเทียบผลการปฏิบัติตามนโยบายในระดับโครงการได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นโครงการที่ต่างกันในแง่กิจกรรมและสถานภาพของกลุ่มบุคคลเป้าหมาย

1.3 เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของโครงการทั้งสองในแง่ของการสนับสนุนด้านงบประมาณแล้ว โครงการดังกล่าวนั้นได้รับงบประมาณการสนับสนุนค่อนข้างมาก (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ 2528-2530) นั่นก็คือ จากสถานภาพของโครงการระหว่างปี พ.ศ.2528-2530 นั้นพบว่า โครงการปรับปรุงการดำเนินงานการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม มีงบประมาณ 18,896,050 บาท โครงการเร่งรัดการจัดสอนศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับมีงบประมาณ 25,896,000 บาท

1.4 โครงการต่าง ๆ ทั้งหมดที่กล่าว ล้วนแล้วเป็นโครงการที่มีแนวโน้มที่จะดำเนินการต่อไปอย่างต่อเนื่อง

2. เหตุผลด้านระเบียบวิธีการศึกษา จำแนกเป็น 3 ประการ คือ

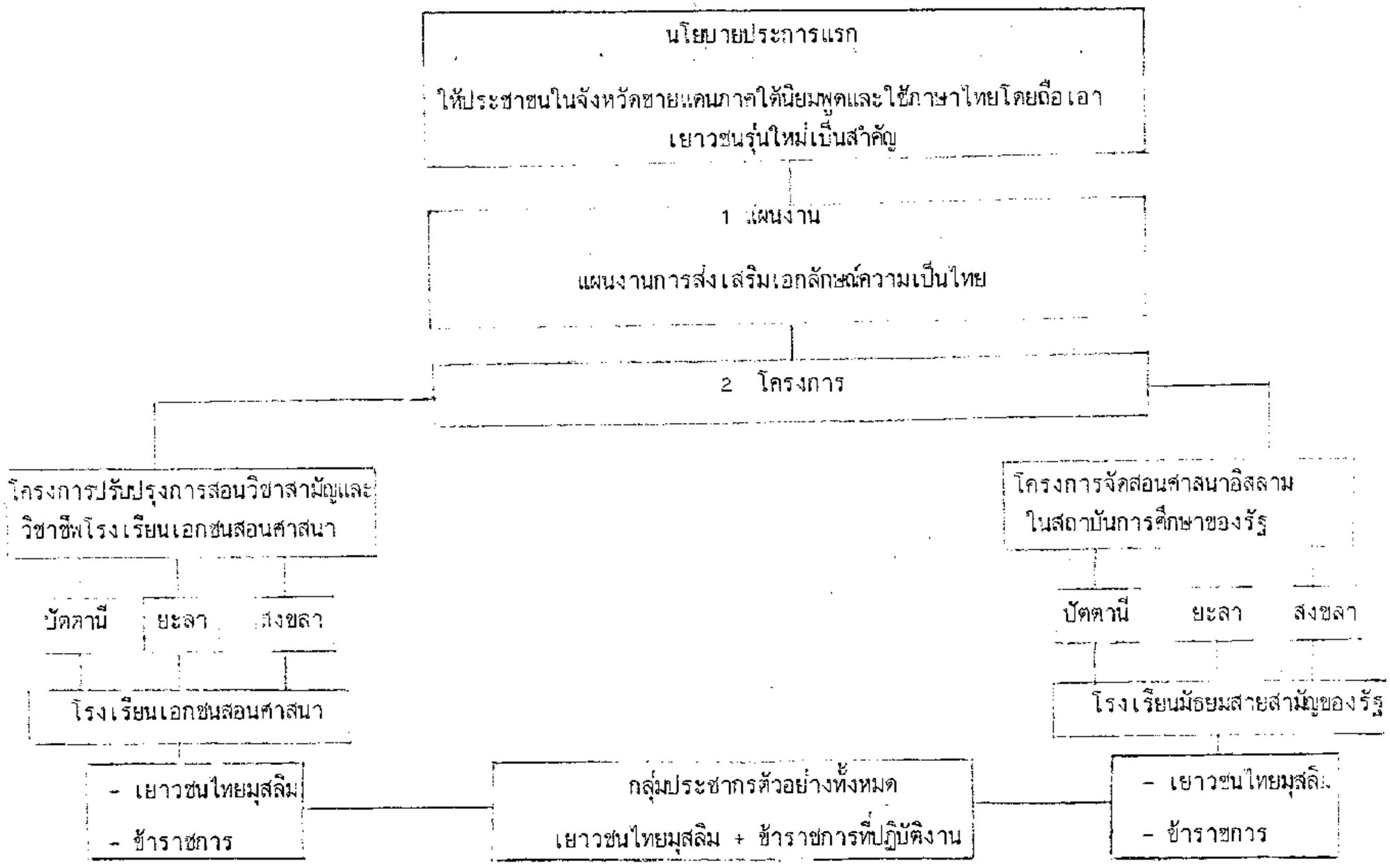
2.1 พิจารณาถึงความสอดคล้องระหว่างตัวแปรที่กำหนดไว้ในกรอบแนวคิดกับการทดสอบข้อมูลในเชิงประจักษ์ นั่นก็คือ ภายใต้โครงการทั้งสองที่เลือกมาจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางวัดค่าตัวแปรได้ค่อนข้างครอบคลุม

2.2 จากลักษณะความแตกต่างของโครงการทั้งสองก็สามารถที่จะอธิบายตัวแปรแต่ละตัวได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2.3 โครงการทั้งสองมีขอบเขตการดำเนินงานที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 5 จังหวัดอันจะนำไปสู่การเลือกกลุ่มประชากรในพื้นที่เพื่อเป็นตัวแทนสำหรับการศึกษาที่สามารถนำไปอธิบายประชากรทั้งหมดได้ต่อไป

เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแผนภูมิการเลือกตัวอย่างดังนี้

แผนภูมิแสดงกระบวนการเลือกกลุ่มตัวอย่าง



จากแผนภูมิดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อนำมาศึกษาในฐานะตัวแทนของกลุ่มประชากรทั้งหมดซึ่งลดระดับลงมาจากนโยบาย แผนงาน โครงการและระดับโรงเรียน อันเป็นจุดที่ตั้งของการปฏิบัติงานด้วยการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการศึกษามายใต้แนวทางที่ไม่ได้ยึดโลกาสความน่าจะเป็นทางสถิติ (non-probability sampling) นั่นก็คือ การเลือกกลุ่มตัวอย่างในระดับโรงเรียนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายหลายลักษณะนั้นก็ได้กำหนดเกณฑ์เพื่อนำไปสู่การเลือกตัวอย่างระดับโรงเรียนดังนี้คือ ขนาดของโรงเรียน ที่ตั้งของโรงเรียน และระดับชั้นเรียน ซึ่งจะได้กลุ่มตัวอย่างจำแนกเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม 11 โรงเรียน ประกอบด้วย โรงเรียนที่อยู่ในเขตจังหวัดสงขลา 3 โรงเรียน และเขตจังหวัดยะลากับปัตตานีอีกจังหวัดละ 4 โรงเรียน

สำหรับโรงเรียนมัธยมสายสามัญของรัฐที่เปิดสอนอิสลามศึกษามีจำนวน 11 โรงเรียน จำแนกเป็นโรงเรียนในเขตจังหวัดสงขลา 3 โรงเรียน จังหวัดยะลากับปัตตานีแห่งละ 4 โรงเรียนเช่นเดียวกัน รวมทั้งหมด 2 โครงการ 22 โรงเรียน เมื่อได้โรงเรียนอันเป็นจุดที่ตั้งเพื่อดำเนินงานตามโครงการแล้วก็กำหนดการเลือกหน่วยประชากรที่เป็นตัวอย่างการศึกษาคือกลุ่มเยาวชนไทยมุสลิมและกลุ่มข้าราชการที่ปฏิบัติในโครงการ

การเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรระดับบุคคลนี้ ได้ทำการเลือกโดยอาศัยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (simple random sampling)ด้วยหลักการสุ่มตัวอย่างตามโอกาสความน่าจะเป็นทางสถิติ (probability sampling) ตามกลุ่มชั้นเรียนแต่ละแห่งคือ

ก. กลุ่มเยาวชนไทยมุสลิม เป็นกลุ่มเยาวชนเป้าหมายของโครงการที่กำลังศึกษาอยู่ในแต่ละสถานศึกษาทั้งสองโครงการซึ่งมีรายละเอียดในการเลือกกลุ่มตัวอย่างดังนี้

1) กลุ่มเยาวชนไทยมุสลิมที่กำลังเรียนอยู่ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนั้นเลือกโดยการสุ่มอย่างง่ายตามชั้นเรียนโรงเรียนละหนึ่งห้องเรียนได้จำนวนทั้งสิ้น 365 คนจากจำนวนทั้งหมด 1,548 คน ของ 11 โรงเรียน

2) กลุ่มเยาวชนไทยมุสลิมที่เรียนอยู่ในโรงเรียนมัธยมสายสามัญของรัฐที่เปิดสอนอิสลามศึกษา เนื่องจากนักเรียนไทยมุสลิมที่เรียนวิชาอิสลามศึกษาในบางโรงเรียนนั้นมีน้อยเพียง

หนึ่งห้องเรียน ดังนั้นจึงถือเอากลุ่มประชากรที่มีในแต่ละโรงเรียนตามระดับชั้นเป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดในบางโรงเรียน สำหรับโรงเรียนที่มีนักเรียนจำนวนมากก็อาจจะเลือกสุ่มอย่างง่ายดังที่กล่าวแล้วข้างต้นเพียงโรงเรียนละหนึ่งห้องเรียน จะได้กลุ่มตัวอย่าง 382 คน

เมื่อรวมกลุ่มตัวอย่างเยาวชนไทยมุสลิมทั้งสองโครงการจากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนากับโรงเรียนมัธยมสาธิตสามัญของรัฐที่เปิดสอนวิชาอิสลามศึกษาแล้วจะได้กลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 746 คน จากจำนวนทั้งหมด 5,480 คน คิดเป็นร้อยละ 13.65

กลุ่มที่สอง เป็นข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบโครงการและสามารถให้ข้อมูลได้นั้นมีจำกัดเพียง 260 คน แต่ได้มาเป็นกลุ่มตัวอย่างจริงในช่วงการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเพียง 215 คนเท่านั้น

อนึ่ง รายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนประชากรทั้งหมดและจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมาของแต่ละโรงเรียนทั้งสองโครงการนั้นจะปรากฏอยู่ในรายละเอียดภาคผนวก ค แล้ว

ข้อจำกัดบางประการในการเก็บรวบรวมข้อมูล

เนื่องจากการเก็บข้อมูลภาคสนามครั้งนี้มีข้อจำกัดบางประการที่อาจจะส่งผลต่อการวิเคราะห์ข้อมูล กล่าวคือ

ประการแรก สภาพอุทกภัยที่เกิดขึ้นในภาคใต้ช่วงระยะเดือนตุลาคม พฤศจิกายน และธันวาคมนั้น ทำให้การเก็บรวบรวมที่กำลังดำเนินอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าวขาดความต่อเนื่องและมีความล่าช้า เช่นการเลื่อนเวลาตอบแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างเนื่องจากไม่สามารถติดต่อได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเดือนพฤศจิกายนและต้นเดือนธันวาคม 2531 ซึ่งอยู่ในระยะที่ฝนตกหนักและน้ำท่วมภาคใต้ตอนล่าง

ประการที่สอง สภาพพื้นที่ที่ต้องเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นมีบางกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ค่อนข้างห่างไกล เช่น โรงเรียนยะหาศิรดานุกูล โรงเรียนสุขสวัสดิ์วิทยา ซึ่งอยู่ในเขตอำเภอยะหา จังหวัดยะลา หรือโรงเรียนรามันห์ศิริวิทย์ เป็นต้น หรือแม้แต่โรงเรียนสะบ้าย้อยวิทยา เขตอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา พื้นที่เหล่านี้เคยมีข่าวที่ข้าราชการของรัฐประสบความยุ่งยากในการเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่และแม้แต่ในปัจจุบันนี้ถ้าหากเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่น ๆ แล้วก็ยังค่อนข้างเป็นพื้น

พื้นที่ที่ข้าราชการส่วนใหญ่พยายามหลีกเลี่ยงการไปปฏิบัติหน้าที่ประจำ ยกเว้นข้าราชการที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่บางส่วนเท่านั้น

ประการที่สาม ประสบการณ์ของกลุ่มตัวอย่างทั้งที่เป็นข้าราชการและเยาวชนไทยมุสลิมที่มีต่อการปฏิบัติของรัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ห่างไกลแถบชนบทส่วนหนึ่งมักจะมีความรู้สึกคับข้องใจ เมื่อมีโอกาสได้พูดคุยกับผู้ศึกษาก็มักถือโอกาส ระบายความรู้สึกเชิงลบเพื่อผ่านไปยังผู้เกี่ยวข้องในระดับเหนือโดยหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติที่ดีขึ้น เพราะฉะนั้นนอกเหนือจากได้รับข้อมูลแล้วผู้ศึกษาจึงต้องกลายเป็นหนังหน้าไฟไปด้วยโดยปริยาย

ประการที่สี่ การขาดความร่วมมือของสถานศึกษาบางแห่ง เช่น ในเขตอำเภอสะเดา โดยผู้บริหารท่านหนึ่งกล่าวปฏิเสธการให้ข้อมูลหรือการพูดคุยใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเยาวชนไทยมุสลิมกับนโยบายส่งเสริมการศึกษาของรัฐในปัจจุบัน

ประการที่ห้า ซึ่งเป็นประการสุดท้าย ได้แก่ความระมัดระวังของผู้ศึกษาในการติดต่อกับประชาชนกลุ่มตัวอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้คำพูดและภาษาเขียนที่ใช้ในแบบสอบถามนั้นจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้คำที่อาจจะนำไปสู่การเข้าใจผิดเนื่องจากกระทบต่อความเชื่อ/ค่านิยมหรือเข้าใจผิดถือว่าเป็นการลบหลู่ดูหมิ่นถึงแม้จะไม่ได้เจตนาก็ตาม เพราะสิ่งเหล่านี้หากเกิดขึ้นแล้วค่อนข้างยากที่จะสร้างความเข้าใจที่ดีให้เกิดขึ้นได้และค่อนข้างเป็นอันตรายต่อผู้ศึกษาด้วยเช่นกัน

ด้วยข้อจำกัดและเงื่อนไขเหล่านี้จึงทำให้ผู้ศึกษาต้องตกอยู่ในภาวะความคับข้องใจไม่น้อยต่อการปฏิบัติงานวิจัยภาคสนาม แต่เพื่อผลประโยชน์และคุณค่าในเชิงวิชาการตลอดทั้งเพื่อสร้างผลงานที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ปรากฏสู่สายตาสังคมภายนอกที่มีอยู่ไม่มากนักอย่างมีคุณภาพ จึงน่าจะเป็นอีกส่วนหนึ่งที่สร้างความภาคภูมิใจให้กับตัวผู้วิจัยเองตลอดถึงผู้เกี่ยวข้องที่คอยให้การสนับสนุนและคำแนะนำด้วยเช่นกัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากเป็นการศึกษาวิจัยทั้งในเชิงคุณภาพ (qualitative) และเชิงปริมาณ (quantitative) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่กล่าวถึงลักษณะการรวบรวมข้อมูล ดังนั้นในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมลจึงแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ

1) การวิเคราะห์เชิงปริมาณดำเนินไปภายใต้กรอบและแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีปัจจัย 7 ประการ ซึ่งถือเป็นตัวแปรอิสระคือ ตัวแปรด้านนโยบาย ตัวแปรด้านองค์การ ตัวแปรด้านข้าราชการระดับล่าง ตัวแปรด้านประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ตัวแปรด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตัวแปรด้านทรัพยากรองค์การ ตัวแปรด้านลักษณะชุมชน ส่วนตัวแปรตามก็คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่พิจารณาในเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรมของประชากรกลุ่มเป้าหมายในโครงการ และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

2) การวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (qualitative) เนื่องจากมีการศึกษาเจาะลึกเฉพาะกรณีจากโครงการทั้งสองประเภท ดังนั้นข้อมูลที่ได้โดยการสังเกต สัมภาษณ์จากปรากฏการณ์จริงของโครงการจึงต้องนำมาวิเคราะห์จำแนกโดยอาศัยกรอบแนวคิดที่เสนอไว้ในเชิงปริมาณ คือ ตัวแปรอิสระทั้ง 7 ประการ และตัวแปรตามอีก 1 ประการ ทั้งนี้ก็เพื่อจะทำให้การวิเคราะห์เป็นไปในทิศทางและเป้าหมายเดียวกัน

3) เป็นการเสนอแนวทางวิเคราะห์สรุปเปรียบเทียบความสอดคล้องของตัวแปรทั้งหมดภายใต้ผลการวิเคราะห์ทั้งสองส่วน คือ การวิเคราะห์เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

สรุปท้ายบท

ระเบียบวิธีการศึกษากำหนดเป็นสองแนวทางคือ การศึกษาโดยเน้นข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึกประกอบกับข้อมูลที่เป็นเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แนวทางที่สองจะเน้นการทดสอบข้อมูลเชิงประจักษ์กับประชากรกลุ่มตัวอย่าง ตามตัวแบบแรกกับตัวแบบที่สอง โดยเน้นการทดสอบความสัมพันธ์ทางตรงเท่านั้น ประชากรเป้าหมายเพื่อการทดสอบตามระเบียบวิธีเชิงปริมาณนั้น แบ่งเป็นสองกลุ่มคือ เยาวชนไทยมุสลิมสำหรับตัวแบบแรก และข้าราชการครูที่เกี่ยวข้องสำหรับตัวแบบที่สอง โดยทั้งสองกลุ่มเป็นประชากรในสถานศึกษาเดียวกันภายในจังหวัดปัตตานี ยะลา และสงขลา การได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่างใช้วิธีการผสมผสานทั้งแบบเฉพาะเจาะจง และแบบการสุ่มอย่างง่ายซึ่งจะได้กลุ่มตัวอย่างเยาวชนไทยมุสลิม 746 คน และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ 215 คน

บทที่ 4

การสร้างมาตรวัด

บทนี้จะนำเสนอแนวทางการสร้างมาตรวัดในเชิงปริมาณ ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแปรด้านแนวคิดเชิงทฤษฎี การทดสอบความเชื่อถือได้ของมาตรวัด การทดสอบความเที่ยงตรงของมาตรวัด ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นต่อไปนี้

แนวทางการสร้างมาตรวัด

จากกลุ่มตัวแปรที่กำหนดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีดังรายละเอียดปรากฏในบทที่สองนั้นก็ได้นำมาสู่การกำหนดเพื่อแปลงข้อความคิดเชิงทฤษฎีจากระดับนามธรรมลงสู่ระดับรูปธรรมดังแผนภูมิต่อไปนี้

แนวทางการสร้างมาตรวัดปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านนโยบาย (B_1)	ปัจจัยด้านองค์การ (B_2)	ปัจจัยด้านข้าราชการ (B_3)	ปัจจัยด้านข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)	ปัจจัยด้านทรัพยากร (B_5)	ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน (X_2)	ปัจจัยด้านลักษณะประชาชน (X_1)	ปัจจัยด้านความสำเร็จเชิงทัศนคติ (A_1, Y_1)	ปัจจัยด้านความสำเร็จเชิงพฤติกรรม (A_2, Y_2, Y_3)	
ความชัดเจนและความสอดคล้องกับปัญหาของนโยบาย	การประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ	ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริงและการปรับตัว	การใช้ข้อมูลในพื้นที่และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน	งบประมาณและจำนวนบุคลากรที่มีนั้นเพียงพอหรือไม่	ความยึดมั่นในวัฒนธรรม	ความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่นและท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ	ทัศนคติที่มีต่อลักษณะนโยบายจากกลุ่มข้าราชการและเยาวชนไทย-มุสลิม	พฤติกรรมการอุทิศเวลาให้กับโครงการของข้าราชการและพฤติกรรมการเรียนภาษาไทยกับวิชาอิสลามศึกษาของเยาวชน-ไทยมุสลิม	กลุ่มตัวแปรในระดับเชิงแนวคิดทฤษฎี

แบบสอบถาม ทัศนคติตามแนวทางของลิเคิร์ต

การทดสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหาโดยอาศัยผู้เชี่ยวชาญระดับท้องถิ่น

การทดสอบความเชื่อถือได้ของเครื่องมือซึ่งเป็นแบบสอบถาม โดยวิธีการหาอำนาจการจำแนกของแต่ละข้อความและค่าสหสัมพันธ์แอลฟ่าตามกลุ่มตัวแปร

เครื่องมือที่ใช้วัดและทดสอบแนวคิดทฤษฎี

↓

ทดสอบความเที่ยงตรง

↓

ทดสอบความเชื่อถือได้

จากแผนภูมิดังกล่าวนั้นได้แสดงให้เห็นถึงแนวทางการสร้างมาตรวัดในแต่ละข้อความเพื่อทดสอบตัวแบบภายใต้การอาศัยตัวแปรต่าง ๆ จากกรอบแนวคิดและทฤษฎีและกำหนดสร้างเป็นเครื่องมือแบบสอบถามทัศนคติตามแนวทางของลิเคิร์ต แล้วกำหนดหาความเที่ยงตรงและความเชื่อถือได้ของมาตรวัดเพื่อนำไปสู่การทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ต่อไป

ตัวแปรที่ใช้เพื่อการทดสอบตัวแบบ

ตัวแปรที่กำหนดขึ้นเพื่อทดสอบตัวแบบนั้นประกอบด้วยตัวแปรอิสระ และตัวแปรตามที่แยกเป็น 2 ตัวแบบดังนี้

ตัวแบบแรก เป็นตัวแบบที่อาศัยข้อมูลจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย อันได้แก่ เยาวชนไทยมุสลิม ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแปรดังนี้

ก. ตัวแปรอิสระ มี 2 ประการ

1. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน เน้นเฉพาะเจาะจงความยึดมั่นในวัฒนธรรมของท้องถิ่น

2. ปัจจัยด้านลักษณะประชาชน เน้นเฉพาะเจาะจงความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่นและท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการระดับล่าง

ข. ตัวแปรตาม คือความสำเร็จของนโยบายซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ

1. ความสำเร็จในเชิงทัศนคติของเยาวชนไทยมุสลิมที่มีต่อนโยบายของรัฐ

2. ผลการเรียนภาษาไทย

3. ผลการเรียนอิสลามศึกษา

ตัวแบบที่สอง เป็นตัวแบบที่อาศัยข้อมูลจากฝ่ายข้าราชการระดับล่าง ซึ่งจะประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 5 ประการคือ

1. ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย เน้นเฉพาะเจาะจงถึงความชัดเจนและความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา

2. ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการประสานงานและความสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

3. ปัจจัยด้านข้าราชการ เน้นเฉพาะเจาะจงความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และความสามารถในการปรับตัวของข้าราชการ

4. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนติดต่อขององค์การ เน้นเฉพาะเจาะจงการใช้ข้อมูลในพื้นที่และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

5. ปัจจัยด้านทรัพยากรองค์การ เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับขนาดของงบประมาณ และจำนวนบุคลากรที่มีในขณะนั้น

ตัวแปรตาม คือความสำเร็จของนโยบาย ในตัวแบบที่สองนี้จะจำแนกเป็น 2 ลักษณะคือ

ก. ความสำเร็จในเชิงทัศนคติที่เป็นความรู้สึกของข้าราชการต่อผลที่ปรากฏภายใต้การปฏิบัติตามนโยบายประการแรก ซึ่งมุ่งเน้นให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวัน

ข. ความสำเร็จในเชิงพฤติกรรมของข้าราชการที่ปรากฏในลักษณะการอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจตามโครงการภายใต้นโยบายที่กำหนด

ความเที่ยงตรงของมาตรวัด

ความเที่ยงตรงของมาตรวัดเพื่อการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้อาศัยความคิดเห็นของนักวิชาการในระดับพื้นที่ 3 ท่าน ซึ่งเคยมีประสบการณ์ด้านงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับชาวไทยมุสลิมและพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาเป็นเวลานาน ความคิดเห็นที่มีต่อมาตรวัดข้อความต่าง ๆ นั้นได้ถูกนำมาพิจารณาเพื่อตัดบางข้อความออกไป ถึงแม้บางข้อความจะมีค่าความเชื่อถือได้สูง แต่มีลักษณะที่ขาดความชัดเจนและมีความเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกันระหว่างข้อความที่ต่างกลุ่มตัวแปร เพราะฉะนั้นความเที่ยงตรงที่ได้ของมาตรวัดจึงเป็นความเที่ยงตรงด้านเนื้อหาเป็นสำคัญ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับรายชื่อของนักวิชาการทั้ง 3 ท่านนั้นจะปรากฏอยู่ในภาคผนวก ก.

การทดสอบความเชื่อถือได้ของมาตรวัด

เนื่องจากมาตรวัดที่สร้างขึ้นนั้นใช้วิธีการของลิเคิร์ต ดังนั้นวิธีดำเนินการหาค่าความเชื่อถือได้ของมาตรวัดจึงอาศัยกลุ่มตัวอย่างที่ไม่ซ้ำกับประชากรตัวอย่างที่นำมาศึกษาจริง เพื่อทดสอบค่าความเชื่อถือได้ของมาตรวัด กลุ่มที่นำมาทดสอบเพื่อหาค่าความเชื่อถือได้ของมาตรวัดในที่นี้แบ่งเป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มข้าราชการ จำนวน 87 คน และกลุ่มเยาวชนไทยมุสลิม 69 คน สำหรับทดสอบแบบสอบถามชุด ก. และแบบสอบถามชุด ข. ตามลำดับ ดังรายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ข.

การหาค่าความเชื่อถือได้ของมาตรวัดทั้งสองชุดนั้น จะนำค่าผลรวมของข้อความแต่ละชุดมารวมกันภายใต้เกณฑ์การให้คะแนนข้อความดังนี้คือ

ข้อความเชิงบวก

เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	คะแนน
เห็นด้วย	4	คะแนน
เฉย ๆ	3	คะแนน
ไม่เห็นด้วย	2	คะแนน
ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	คะแนน

ข้อความเชิงลบ

ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง	5	คะแนน
ไม่เห็นด้วย	4	คะแนน
เฉย ๆ	3	คะแนน
เห็นด้วย	2	คะแนน
เห็นด้วยอย่างยิ่ง	1	คะแนน

เมื่อได้ผลรวมแต่ละชุดแล้วก็จะจัดเรียงลำดับชุดที่มีค่าผลรวมสูงสุดลงมาจากทั้งชุดที่มีผลรวมต่ำสุด คัดเลือกเอาเฉพาะชุดข้อความคะแนนสูงสุดร้อยละคะแนนต่ำสุดร้อยละ 25 เปอร์เซนต์ เพื่อหาค่าอำนาจการจำแนกของแต่ละข้อความ

สำหรับการคำนวณค่าสัมประสิทธิ์แคลฟ่านั้น จะคำนวณจากตัวอย่างเพื่อสร้างมาตรวัดทั้ง 87 คน สำหรับแบบสอบถามชุด ก. และ 69 คนสำหรับแบบสอบถามชุด ข. ซึ่งมีรายละเอียดในภาคผนวก ง. แล้ว

ผลการทดสอบค่าความเชื่อถือได้ ภายใต้กระบวนการประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ จะปรากฏค่าความเชื่อถือได้ของแต่ละข้อความและแต่ละกลุ่มตัวแปรได้ดังต่อไปนี้

แบบสอบถามชุด ก. แบบสอบถามชุดนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากเยาวชนไทยมุสลิมเมื่อทำการทดสอบนั้นมีทั้งหมด 30 ข้อความ 3 กลุ่มตัวแปร ปรากฏผลข้อความที่มีค่าอำนาจการจำแนกสูงภายใต้เกณฑ์เชิงสถิติที่กำหนดและผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของนักวิชาการในระดับพื้นที่มีเพียง 15 ข้อความ ดังรายละเอียดต่อไปนี้คือ

ตารางที่ 2 แสดงข้อความเชิงทัศนคติในกลุ่มตัวแปรด้านลักษณะประชาชน (x_1)

กลุ่มตัวแปร	ข้อความ	ค่าอำนาจการจำแนก(ค่า t) (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)
ตัวแปรด้านลักษณะประชาชน(x_1)	1. การเรียนภาษาไทยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวไทยมุสลิมมากยิ่งขึ้น	2.49 (.017)
	2. ประชาชนให้การยอมรับโครงการของรัฐบาลได้ง่ายโดยการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น	2.30 (.028)
	3. ข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถติดต่อกับผู้นำท้องถิ่นได้	3.24 (.002)
	4. ข้าราชการต้องให้บริการกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน	2.93 (.006)
	5. ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะนับถือศาสนาใดก็ได้	3.92 (.000)

ค่าสัมประสิทธิ์แคลฟา = .86

กลุ่มตัวแปรด้านลักษณะประชาชน (x_1) ซึ่งเน้นการวัดด้วยตัวแปรย่อย 3 ลักษณะ คือ

1. ความต้องการของประชาชนที่มีต่อโครงการว่าเป็นอย่างไรนั้น ได้ใช้ข้อความที่เป็นดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อที่ 1 การเรียนภาษาไทยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวไทยมุสลิมมากยิ่งขึ้น" ปรากฏว่ามีค่าอำนาจการจำแนก(t) เท่ากับ 2.49 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05

2. การสนับสนุนจากผู้นำชุมชนในพื้นที่ มีข้อความที่ใช้เป็นดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 2 ประชาชนให้การยอมรับในโครงการของรัฐได้ง่ายโดยการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น" ปรากฏว่ามีค่าอำนาจการจำแนก (t) เท่ากับ 2.30 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05

3. ท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการมีข้อความที่เป็นดรรชนีชี้วัด 3 ข้อความคือ "ข้อความที่ 3" "ข้อความที่ 4" และ "ข้อความที่ 5" ซึ่งมีอำนาจการจำแนกค่อนข้างสูง

จากตัวแปรย่อย 3 ลักษณะ และข้อความที่เป็นดรรชนีชี้วัด 5 ข้อดังรายละเอียดตามตารางนั้น จะได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาเท่ากับ .86

ตารางที่ 3 : แสดงข้อความเชิงทัศนคติด้านกลุ่มตัวแปรลักษณะชุมชน (x_2)

กลุ่มตัวแปร	ข้อความ	ค่าอำนาจการจำแนก (ค่า ε)
กลุ่มตัวแปรด้านลักษณะชุมชน (x_2)	1. ศาสนาเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่ต้องยึดมั่นในบางครั้ง	2.57 (.015)
	2. โครงการพัฒนาต้องมีความสอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติในท้องถิ่นมาก	3.51 (.001)
	3. การติดต่อกับประชาชนให้ได้ผลดีนั้นต้องมีความเข้าใจภาษาท้องถิ่นอย่างดี	3.14 (.004)
	4. กิจกรรมที่ฝ่ายราชการจัดขึ้นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมประเพณีมากนัก	5.32 (.000)
	5. การพัฒนาท้องถิ่นไม่ควรคิดยึดประเพณีมากเกินไป	3.00 (.005)
	6. การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นเท่านั้นที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดี	4.59 (.000)
		ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า = .82

กลุ่มตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (x_2) เน้นเฉพาะเจาะจงลักษณะทางด้านวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่เป็นความยึดมั่นต่อศาสนา ภาษาและประเพณีของชุมชนนั้นประกอบด้วยตรรชนีชี้วัดทั้งหมด 6 ข้อความ เมื่อทำการทดสอบแล้วปรากฏว่าแต่ละข้อความมีค่าอำนาจการจำแนก(ε) ค่อนข้างสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 ในขณะเดียวกันค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า = .82

ตารางที่ 4 : แสดงข้อความเชิงทัศนคติตามกลุ่มตัวแปรด้านความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Y_1)

กลุ่มตัวแปร	ข้อความ	ค่าอำนาจการจำแนก (ค่า t)
กลุ่มตัวแปรด้านความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ (Y_1)	1. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น	2.90 (.006)
	2. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	4.60 (.000)
	3. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี	5.20 (.000)
	4. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย	2.80 (.007)

ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า = .72

กลุ่มตัวแปรด้านความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ (Y_1) ที่เน้นการวัด 3 ลักษณะตัวแปรย่อยคือ

1) ทัศนคติของชาวไทยมุสลิมที่มีต่อโครงการของรัฐว่าเป็นไปตามความคาดหวังในนโยบายของรัฐหรือไม่ ดรรชนีชี้วัดที่ใช้ก็คือ "ข้อความที่ 4"

2) ทัศนคติการอยู่ร่วมกันระหว่างชาวไทยมุสลิมกับชาวไทยที่นับถือศาสนาอื่น ดรรชนีชี้วัดที่ใช้มี 2 ข้อคือ "ข้อความที่ 1" และ "ข้อความที่ 3"

3) ทัศนคติเกี่ยวกับการยึดมั่นในความเป็นพลเมืองไทย ข้อความที่เป็นดรรชนีชี้วัดก็คือ "ข้อความที่ 4" การใช้ข้อความเช่นนี้เนื่องจากนโยบายของรัฐประการแรก (ดังรายละเอียดปรากฏในบทที่ 1) นั้นค่อนข้างเน้นว่าความเป็นพลเมืองไทยสามารถพิจารณาได้จากความนิยมในการพูด-ใช้ภาษาไทยของชาวไทยมุสลิมได้ส่วนหนึ่งนอกเหนือจากการพิจารณาจากส่วนอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาจากค่าอำนาจการจำแนก (ค่า t) ของแต่ละข้อความแล้วต่างก็มีค่าอำนาจการจำแนกค่อนข้างสูง ณ ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05 ส่วนค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาทั้ง 4 ข้อความนั้นอยู่ในระดับพอใช้คือ .72

แบบสอบถามชุด ข. แบบสอบถามชุดนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากกลุ่มข้าราชการ เมื่อทำการทดสอบค่าความเชื่อถือได้นั้นมีทั้งหมด 54 ข้อความ แต่เมื่อพิจารณาจากค่าความเชื่อถือได้ของแต่ละข้อความประกอบกับการพิจารณาให้ความเห็นของนักวิชาการในระดับพื้นที่ สามารถนำไปใช้เพื่อการทดสอบจริงกับตัวแบบเพียง 31 ข้อความเท่านั้น ดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 : แสดงข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (B_1)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (B_1)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)
1. การส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้มีความเป็นไปได้มาก	4.90 (.000)
2. ส่งเสริมการพูดและใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันกับประชาชนทุกระดับต้องรีบดำเนินการ	3.65 (.001)
3. การส่งเสริมการศึกษาแก่ชาวไทยมุสลิมที่กระทำควบคู่ทั้งสายสามัญและความรู้ด้านศาสนาสามารถทำได้	6.47 (.000)
4. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสิ่งที่ดี	11.60 (.000)
5. การส่งเสริมการศึกษาที่ได้ผลต้องยึดเยาวชนรุ่นใหม่เป็นสำคัญ	4.38 (.000)
6. ส่งเสริมการศึกษาภาษาไทยแบบไม่เป็นทางการให้กับเยาวชนรุ่นใหม่ต้องกระทำต่อไป	5.48 (.000)

ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา = .96

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (n_1) ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 2 ลักษณะ คือ

1) ความสอดคล้องกับสภาพปัญหา การกำหนดนโยบายมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่เพียงใดนั้น มีดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 1" "ข้อความที่ 4" และ "ข้อความที่ 6" ซึ่งทุกข้อความมีค่าอำนาจการจำแนก (t) ค่อนข้างสูง ณ ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

2) เป้าหมายของนโยบายมีความชัดเจนและเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดนั้น มีดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 1" "ข้อความที่ 2" และ "ข้อความที่ 5" ทุกข้อความมีอำนาจการจำแนก (t) ค่อนข้างสูง ณ ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

เมื่อพิจารณาค่าสัมประสิทธิแอลฟ่ารวมทั้ง 6 ข้อความของตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบายปรากฏว่ามีค่าสูงถึง .96

ตารางที่ 6 : แสดงข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ (B_2)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ (B_2)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)
1. การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีในบางครั้ง	4.54
	(.000)
2. การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือมีน้อย	5.61
	(.000)
3. การประสานงานโดยอาศัยความ	4.34
สัมพันธ์ระหว่างบุคคล เป็นหลัก	(.000)
4. ไม่เคยมีตัวแทนจากหน่วยงานระดับสูง	5.50
มาประชุมแก้ไขปัญหา	(.000)
5. หน่วยงานระดับเหนือมักจะไม่เปิดโอกาสให้เสนอ	3.56
ความคิดเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงาน	(.001)

ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา = .87

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ (B_2) หรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยตัวแปรย่อยที่นำมาใช้ทดสอบข้อมูลเชิงประจักษ์ 2 ประการคือ

1) การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายมาปฏิบัติ ประกอบด้วยดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 1" และ "ข้อความที่ 3" ทั้งสองข้อความมีค่าอำนาจการจำแนก (t) ค่อนข้างสูง ณ ระดับความมีนัยสำคัญเท่ากับ .05

2) การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูงที่มีต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานระดับพื้นที่ ประกอบด้วยดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 2" "ข้อความที่ 4" และ "ข้อความที่ 5" ทั้ง 3 ข้อความมีค่าอำนาจการจำแนก (t) ค่อนข้างสูง ณ ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติเท่ากับ .05

เมื่อพิจารณาจากค่าสัมประสิทธิ์แอลฟารวมทั้ง 5 ข้อความแล้ว ปรากฏว่ามีค่าเท่ากับ .87

ตารางที่ 7 : แสดงข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการ (B_3)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการ (B_3)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ.05)
1. ความสามารถในด้านวิชาการของข้าราชการมีส่วนสำคัญในการปฏิบัติตามโครงการให้มีผลดี	9.37 (.000)
2. ประสบการณ์การทำงานของข้าราชการที่ผ่านมาจะช่วยให้การปฏิบัติงานในพื้นที่มีประสิทธิภาพขึ้น	10.79 (.000)
3. การปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับข้าราชการทุกคน	2.50 (.016)
4. ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แม้จะไม่มีประสบการณ์	5.75 (.000)
5. การบรรลุตามเป้าหมายของโครงการจำเป็นต้องอาศัยการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง	2.42 (.020)
6. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจทุกครั้ง	7.41 (.000)
7. ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม	8.59 (.000)
8. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น	6.90 (.000)

ค่าสัมประสิทธิ์แคลฟา = .97

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการ (B_3) ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 3 ลักษณะ คือ

1) การมีวิชาชีพโดยเน้นพื้นฐานความรู้ประสบการณ์ในการทำงานของข้าราชการ ดรรชนีชี้วัดมี 3 ข้อความคือ "ข้อความที่ 1" "ข้อความที่ 2" และ "ข้อความที่ 4" ทั้งสามข้อความมีค่าอำนาจการจำแนกสูงมาก(t) ณ ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

2) ความตั้งใจจริงของข้าราชการในการปฏิบัติให้กับโครงการมีดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 5" "ข้อความที่ 6" และ "ข้อความที่ 8" ทั้งสามข้อความมีค่าอำนาจการจำแนก (t) ค่อนข้างสูง ณ ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

3) ความสามารถในการปรับตัวของข้าราชการตามสภาพแวดล้อมของพื้นที่ มีดรรชนีชี้วัด 2 ข้อความคือ "ข้อความที่ 3" และ "ข้อความที่ 7" ทั้งสองข้อความมีค่าอำนาจการจำแนก (t) ค่อนข้างสูงเช่นเดียวกับข้อความในตัวแปรย่อยอื่น ๆ ณ ระดับความมีนัยสำคัญทางสถิติ .05

เมื่อนำข้อความทั้งหมดมาพิจารณาหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่าปรากฏว่ามีค่าสูงมากถึง .97

ตารางที่ 8 : แสดงข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)
1. การปฏิบัติงานจะอาศัยข้อมูลที่ผ่านจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก	6.90 (.000)
2. การจะใช้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงการทำงานนั้นต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับสูง	3.89 (.000)
3. การอาศัยข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงการปฏิบัติงาน	4.82 (.000)

ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา = .93

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) นั้นประกอบด้วยตัวแปรย่อย 2 ลักษณะคือ

1) การใช้ข้อมูลจากพื้นที่เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานตามโครงการ มีดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 1" และ "ข้อความที่ 3"

2) การใช้ข้อมูลในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานของรัฐ อันเป็นลักษณะหนึ่งของการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อระหว่างหน่วยงาน มีดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 2"

ค่าอำนาจการจำแนก (t) ของทั้งสามข้อความนั้น ค่อนข้างสูงมากและเมื่อนำมาพิจารณาหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาทั้ง 3 ข้อความแล้วปรากฏว่ามีค่าสูงถึง .93

ตารางที่ 9 : แสดงข้อความเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร (B_5)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร (B_5)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)
1. โครงการมีงบประมาณสนับสนุนมากแล้ว	5.82
	(.000)
2. การจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการ	6.89
ไม่เหมาะสม	(.000)
3. ปริมาณงานมีมากเกินกว่า	9.63
งบประมาณที่มี	(.000)
4. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้สอดคล้อง	3.20
กับลักษณะงาน	(.000)
5. ภาระงานที่แต่ละคนรับผิดชอบ	5.24
มีมากเกินไป	(.000)
	ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า = .88

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร (B_5) ขององค์การ ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 2 ลักษณะคือ

1) งบประมาณที่ใช้ดำเนินงานตามโครงการนั้นมีเพียงพอหรือไม่เพียงใด มีดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 1" "ข้อความที่ 2" และ "ข้อความที่ 3"

2) จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ในขณะนั้นมีเพียงพอกับปริมาณงานในโครงการเพียงใด ดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 4" และ "ข้อความที่ 5"

อำนาจการจำแนก (ค่า t) ทั้ง 5 ข้อความนั้นมีค่อนข้างสูง ณ ระดับความมีนัยสำคัญ .05 เมื่อนำมาวิเคราะห์หาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาปรากฏว่ามีค่าสูงถึง .88

ตารางที่ 10 : แสดงข้อความเชิงทัศนคติของข้าราชการต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A_1)

ตัวแปรที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติของข้าราชการ (A_1)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
1. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น	7.48 (.000)	
2. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	5.22 (.000)	
3. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี	3.70 (.000)	
4. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย	2.00 (.050)	
ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า = .97		ค่า alpha coefficient ของแต่ละกลุ่มตัวแปร และค่านั้นคำนวนภายหลังจากการตัดข้อความที่มีค่าอำนาจการจำแนกต่ำออกไป

ตัวแปรความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติของข้าราชการ (A_1) นั้น พิจารณาจากตัวแปรย่อย 3 ลักษณะคือ

1) ทัศนคติที่ข้าราชการพิจารณาว่าชาวไทยมุสลิมมีท่าทีต่อโครงการของรัฐอย่างไรภายหลังจากได้รับบริการไปแล้ว นั่นก็คือเป็นไปตามความคาดหวังในนโยบายของรัฐหรือไม่ ดรรชนีชี้วัดคือ "ข้อความที่ 4"

2) ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อลักษณะการอยู่ร่วมกันระหว่างชาวไทยมุสลิมกับชาวไทยที่นับถือศาสนาอื่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดรรชนีชี้วัดก็คือ "ข้อความที่ 1" และ "ข้อความที่ 3"

3) ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อความยึดมั่นในความเป็นพลเมืองไทยของชาวไทยมุสลิม เป็นการพิจารณาถึงท่าทีของชาวไทยมุสลิมภายหลังได้รับบริการจากรัฐภายใต้โครงการที่กำหนด ดรรชนีชี้วัดก็คือ "ข้อความที่ 2"

อำนาจการจำแนกของแต่ละข้อความมีค่อนข้างสูง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับความมีนัยสำคัญ .05 และเมื่อนำข้อความเหล่านั้นทั้งสี่ข้อความมาหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา ปรากฏว่าสูงถึง .97

สรุปท้ายบท

จากรายละเอียดเกี่ยวกับการสร้างมาตรวัดทางได้เกณฑ์ความเที่ยงตรงและการหาค่าเชื่อถือได้ดังกล่าวนั้นได้ แสดงเฉพาะข้อความที่มีค่าอำนาจการจำแนกสูงตามเกณฑ์เชิงสถิติและผ่านการพิจารณาจากนักวิชาการระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาแล้วระดับหนึ่งโดยข้อความต่าง ๆ ทั้งหมดที่ปรากฏนั้นได้ถูกนำไปทดสอบกับตัวแบบในเชิงปริมาณบทที่ 6 และ 7 ต่อไป

บทที่ 5

ลักษณะข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง

บทนี้จะเป็นการพรรณนาถึงลักษณะกลุ่มตัวอย่างที่นำมาศึกษา-ทดสอบตัวแบบโดยแบ่งเป็นสองส่วนตามตัวแบบที่กำหนดไว้ในบทที่สอง คือ ลักษณะกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษาของตัวแบบแรกที่จำแนกเป็นรายละเอียดของสถานภาพทั่วไป สถานภาพทั่วไปจำแนกตามจังหวัด ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติจำแนกตามเพศ ภูมิลำเนาและอาชีพผู้ปกครอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมทั้งที่เป็นผลการเรียนภาษาไทยและผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษาจำแนกตามเพศ อายุ ภูมิลำเนา และอาชีพผู้ปกครอง ลักษณะกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษาตามตัวแบบที่สองก็จำแนกเป็นรายละเอียดของสถานภาพทั่วไปจำแนกตามจังหวัด ความสามารถในการพูด-ฟังภาษาท้องถิ่น (ภาษายาวี) จำแนกตามเพศ ศาสนา ระดับชั้นและระยะเวลารับราชการในพื้นที่ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติจำแนกตามเพศ ศาสนา อายุ ลักษณะโครงการ ระดับชั้นและระยะเวลาการรับราชการในพื้นที่ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมจำแนกตามสถานะภาพทั่วไปเช่นเดียวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ ทั้งหมดจะปรากฏเป็นรายละเอียดด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

ก. ลักษณะข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษาตามตัวแบบแรก

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเยาวชนไทยมุสลิมจำนวน 746 คน จากประชากรทั้งหมด 5,480 คน คิดเป็นร้อยละ 13.65 สามารถจำแนกเป็นลักษณะเบื้องต้นตามสถานะภาพทั่วไปตามตารางดังนี้

ตารางที่ 11 : สถานภาพทั่วไปของเยาวชนไทยมุสลิม

สถานภาพทั่วไป	จำนวน	(ร้อยละ)
	746	(100%)
เพศ		
ชาย	302	40.5
หญิง	444	59.5
อายุ		
ไม่เกิน 15 ปี	230	30.8
16 - 20 ปี	511	68.5
21 ปีขึ้นไป	5	.7
ระดับการศึกษาในขณะนี้		
มัธยมต้น	309	41.1
มัธยมปลาย	436	58.4
ไม่ระบุ	1	.1
ภูมิลำเนาเดิม (จังหวัด)		
ปัตตานี	259	34.7
ยะลา	235	31.5
สงขลา	252	33.8
อาชีพผู้ปกครอง		
เกษตรกรรม ประมง รับจ้าง	516	68.89
รับราชการ	74	9.91
ค้าขาย ธุรกิจ	152	20.36
ไม่ระบุ	4	.84

ตารางที่ 11 (ต่อ)

สถานภาพทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
ผลการเรียนภาษาไทยครั้งหลังสุด (เกรด)		
0	2	.3
1	6	.8
2	173	23.2
3	352	47.2
4	213	28.6
ผลการเรียนวิชาศาสนา (อิสลามศึกษา) ครั้งหลังสุด		
0	24	3.2
1	97	13.0
2	288	38.6
3	222	29.8
4	115	15.4

จากข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของกลุ่มประชากรตัวอย่าง จำแนกเป็นนักเรียนไทยมุสลิมในโรงเรียนมัธยมสามัญของรัฐที่เปิดสอนอิสลามศึกษาคิดเป็นร้อยละ 46.25 โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่เปิดสอนวิชาสามัญ คิดเป็นร้อยละ 53.76 เป็นเพศชายร้อยละ 40.5 เพศหญิงร้อยละ 59.5 อายุโดยเฉลี่ยส่วนใหญ่ 15-20 ปี ส่วนใหญ่จะมีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัดปัตตานี ยะลา และสงขลา จำนวนใกล้เคียงกัน อาชีพผู้ปกครองส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70) จะเป็นเกษตรกร ประมง และรับจ้าง ผลการเรียนภาษาไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับเกรด 3, 4 และ 2 ส่วนการเรียนวิชาด้านศาสนาอยู่ในระดับเกรด 2, 3, 4 และ 1 ตามลำดับ

ตารางที่ 12 : สถานภาพทั่วไปจำแนกตามจังหวัด

สถานภาพ	จังหวัด ปัตตานี	ยะลา	สงขลา	รวม
เพศ				
ชาย	99	79	124	302
หญิง	160	156	128	444
X^2 = 13.11 (Sig. = .0014)				
อายุ				
ไม่เกิน 15 ปี	58	44	128	230
16 - 20 ปี	199	189	123	511
2 ปีขึ้นไป	2	2	1	5
X^2 = 71.95 (Sig. = .0000)				
ระดับการศึกษาในขณะนี้				
มัธยมต้น	83	72	154	309
มัธยมปลาย	176	163	97	436
ไม่ระบุ	-	-	1	1
X^2 = 63.60 (Sig. - .0000)				
อาชีพผู้ปกครอง				
เกษตรกรรม ประมง รับจ้าง	151	164	201	516
รับราชการ	26	33	15	80
ค้าขาย ธุรกิจ	82	37	33	152
ไม่ระบุ	-	1	3	6
X^2 = 15.12 (Sig.= .0215)				

จากตารางที่ 12 แสดงสถานภาพทั่วไปจำแนกตามจังหวัดนั้น ปรากฏว่าแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 กล่าวคือปัตตานี ยะลา สัดส่วนชายน้อยกว่าหญิง แต่จังหวัดสงขลานั้นมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน จำแนกตามอายุนั้นจะพบว่าปัตตานีกับยะลาส่วนใหญ่อายุอยู่ระหว่าง 16-20 ในขณะที่จังหวัดสงขลาสัดส่วนกลุ่มอายุไม่เกิน 15 ปีกับ 16-20 ปีมีความใกล้เคียงกัน ระดับการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดปัตตานีและยะลาส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับมัธยมปลาย แต่จังหวัดสงขลาจะอยู่ในระดับชั้นมัธยมต้น สำหรับอาชีพผู้ปกครองเมื่อจำแนกตามจังหวัดแล้วพบว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญเชิงสถิติ กล่าวคือ จังหวัดสงขลาจะรับราชการน้อยกว่าจังหวัดปัตตานีและยะลา ส่วนจังหวัดปัตตานีจะประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจมากกว่าสงขลาและยะลา

ข้อความเชิงทัศนคติจำแนกเป็นร้อยละ

จากข้อความที่ผ่านเกณฑ์การหาค่าความเชื่อถือได้และความเที่ยงตรงภายใต้กระบวนการสร้างมาตรวัดในบทที่ 4 นั้น จะได้ข้อความทั้งหมด 15 ข้อความ เพื่อนำไปสู่การทดสอบตัวแบบแรกด้วยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเยาวชนไทยมุสลิมจำนวน 746 คนก็สามารถแสดงการกระจายของข้อมูลเป็นร้อยละดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 13 : แสดงการกระจายของข้อมูลเบื้องต้นจำแนกเป็นร้อยละของข้อความตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชน (x_1)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชน (x_1)	ระดับความคิดเห็น/ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น		
	มาก	ปานกลาง	มาก
1. การเรียนภาษาไทยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวไทยมุสลิมมากยิ่งขึ้น	565 (75.74)	173 (23.19)	8 (1.07)
2. ข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถติดต่อกับผู้นำท้องถิ่นได้	184 (24.67)	264 (35.39)	298 (39.95)
3. ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะนับถือศาสนาใดก็ได้	396 (53.08)	180 (24.13)	170 (22.79)
4. ข้าราชการต้องให้บริการกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน	546 (73.19)	125 (16.76)	75 (10.05)
5. ประชาชนให้การยอมรับโครงการของรัฐบาลได้ง่ายโดยการสนับสนุนของผู้นำใน ท้องถิ่น	354 (47.45)	264 (35.39)	128 (17.16)

จากตารางที่ 13 ซึ่งแสดงอัตราส่วนร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะประชาชน (x_1) นั้นปรากฏว่าข้อความที่เกี่ยวกับทัศนคติของประชาชนต่อนโยบายการส่งเสริมภาษาไทยของรัฐบาล ส่วนใหญ่จะตอบว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องและจำเป็นสำหรับชาวไทยมุสลิม (ร้อยละ 75.74) ส่วนข้อความอื่น ๆ คือข้าราชการต้องให้บริการประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน ข้าราชการจะนับถือศาสนาใดก็ได้ ประชาชนจะยอมรับโครงการของรัฐได้ง่ายภายใต้การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น ก็มีสัดส่วนของความเห็นด้วยค่อนข้างสูงเช่นกัน ยกเว้นข้อความเกี่ยวกับข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถติดต่อกับผู้นำท้องถิ่นได้นั้น จะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นตามความคิดเห็นค่อนข้างน้อย

ตารางที่ 14 : แสดงการกระจายของข้อมูลจำแนกเป็นร้อยละของข้อความกลุ่มตัวแปรด้านลักษณะชุมชน (x_2)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (x_2)	ระดับความคิดเห็น/ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. ศาสนาเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่ต้องยึดมั่นในบางครั้ง	333 (44.64)	94 (12.60)	319 (42.76)
2. โครงการพัฒนาต้องมีความสอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติในท้องถิ่นมาก	447 (59.92)	217 (29.09)	82 (10.99)
3. การติดต่อกับประชาชนให้ได้ผลดีนั้นต้องมีความเข้าใจภาษาท้องถิ่นอย่างดี	488 (65.42)	188 (25.20)	70 (9.28)
4. กิจกรรมที่ฝ่ายราชการจัดต้องไม่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมประเพณีมากนัก	426 (57.11)	180 (24.13)	140 (18.77)
5. การพัฒนาท้องถิ่นไม่ควรติดยึดประเพณีมากเกินไป	181 (24.26)	316 (42.36)	249 (33.38)
6. การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นเท่านั้นที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดี	93 (12.47)	214 (28.69)	439 (58.85)

ข้อความที่เกี่ยวกับทัศนคติด้านลักษณะประชาชนที่ปรากฏในลักษณะของระดับความคิดเห็น/ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับสูงมากก็คือ การติดต่อกับประชาชนให้ได้ผลดีต้องเข้าใจภาษาท้องถิ่น โครงการพัฒนาต้องมีความสอดคล้องกับประเพณี กิจกรรมของรัฐต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประเพณีและศาสนาเป็นแนวทางที่ต้องยึดมั่นในบางครั้ง (ข้อความนี้มีสัดส่วนของความเห็นด้วยน้อยค่อนข้างสูงใกล้เคียงกัน) ตามลำดับ ในทางตรงข้ามข้อความที่มีระดับความเห็นด้วยค่อนข้างน้อย ที่มีสัดส่วน

ร้อยละค่อนข้างสูงมากก็คือ การส่งเสริมวัฒนธรรมจะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ส่วนความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นไม่ควรติดยึดประเพณีมากเกินไปนั้นส่วนใหญ่มีความคิดเห็นระดับปานกลาง

ตารางที่ 15 : แสดงการกระจายของข้อความจำแนกเป็นร้อยละกลุ่มตัวแปรความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ (Y_1)

ตัวแปรเชิงทัศนคติ ตัวแปรความสำเร็จของนโยบายที่เป็นความพึงพอใจของประชาชน (Y_1)	ระดับความคิดเห็น/ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น	568 (76.14)	125 (16.76)	53 (7.10)
2. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	315 (42.23)	239 (32.04)	192 (25.74)
3. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี	420 (56.30)	202 (27.08)	124 (16.62)
4. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย	477 (63.94)	180 (24.13)	89 (11.93)

ข้อความเกี่ยวกับความสำเร็จของนโยบายภายใต้ความรู้สึกนึกคิดของประชาชน (Y_1) นั้นทั้งสี่ข้อความ ระดับความคิดเห็น/ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจะอยู่ในระดับสูงทั้งหมดตามลำดับสัดส่วนที่แสดงเป็นร้อยละคือ ชาวไทยมุสลิมดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับคนไทยกลุ่มอื่น ๆ ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย เยาวชนไทยมุสลิมร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี และความเป็นคนไทยอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม

ตารางที่ 16 : แสดงลักษณะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผล การเรียนภาษาไทยกับสถานภาพทั่วไปคือ เพศ อายุ ภูมิลำเนา

ผลการเรียนภาษาไทย	เพศ		จำนวน (746)
	ชาย	หญิง	
0	1	1	2
1	4	2	6
2	83	30	173
3	131	221	352
4	83	130	213
รวม	302	444	746

X^2 = 7.5772 (Sig. = .1084)

ผลการเรียนภาษาไทย	อายุ			
	ไม่เกิน 15 ปี	16-20 ปี	21 ปีขึ้นไป	
0	-	2	-	2
1	1	5	-	6
2	79	92	2	173
3	112	238	2	352
4	38	174	1	213
รวม	230	511	5	

X^2 = 37.8307 (Sig = .0000)

ตารางที่ 16 (ต่อ)

ผลการเรียนภาษาไทย	ภูมิลำเนา			จำนวน
	ยะลา	ปัตตานี	สงขลา	
0	2	-	-	2
1	2	2	2	6
2	45	56	72	173
3	125	105	122	352
4	85	72	56	213
รวม	259	235	252	

X^2 = 16.7385 (Sig. = .0330)

จากตารางที่ 16 แสดงลักษณะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนภาษาไทย (Y_2) กับสถานภาพทั่วไปซึ่งจำแนกตามเพศ อายุ ภูมิลำเนา และอาชีพผู้ปกครองนั้น ปรากฏว่าผลการเรียนวิชาภาษาไทยที่จำแนกเป็นเพศชายและหญิงนั้นไม่มีความแตกต่างกันโดยนักเรียนทั้งสองกลุ่มจะได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับเกรด 3 รองลงไปคือเกรด 4 และ 2 ซึ่งเป็นผลการเรียนที่อยู่ในระดับค่อนข้างดี แต่เมื่อจำแนกผลการเรียนตามลักษณะอายุและภูมิลำเนาแล้วปรากฏว่ามีความแตกต่างกันตามกลุ่มอายุกับภูมิลำเนาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 นั่นก็คือ กลุ่มนักเรียนที่มีอายุ 16-20 ปี มีผลการเรียนค่อนข้างดีกว่ากลุ่มที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี และกลุ่มที่มีอายุเกิน 21 ปี ในขณะเดียวกันเมื่อจำแนกตามภูมิลำเนาปรากฏว่าผลการเรียนภาษาไทยของเยาวชนไทยมุสลิมจังหวัดยะลากับสงขลา มีผลการเรียนดีกว่าเยาวชนไทยมุสลิมในจังหวัดปัตตานี โดยเยาวชนไทยมุสลิมเขตยะลากับสงขลาได้ระดับคะแนน 3-4 ในขณะที่เขตปัตตานีได้คะแนนระดับ 2-3 เป็นส่วนใหญ่

ตารางที่ 17 : แสดงลักษณะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนศึกษากับสถานภาพทั่วไปคือเพศ อายุ ภูมิลำเนา

ผลการเรียนอิสลามศึกษา	เพศ		จำนวน (คน)
	ชาย	หญิง	
0	13	11	24
1	29	68	97
2	119	169	288
3	89	133	222
4	52	63	115
รวม	302	444	

x^2 = 7.5444 (Sig. = .1098)

ผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษา	อายุ			
	ไม่เกิน 15 ปี	16-20 ปี	21 ปีขึ้นไป	
0	6	17	1	24
1	30	67	-	97
2	84	203	1	288
3	74	146	2	222
4	36	78	1	115
รวม	230	511	5	

x^2 = 7.1428 (Sig. = .5213)

ตารางที่ 17 (ต่อ)

ผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษา	ภูมิลำเนา			รวม
	ยะลา	ปัตตานี	สงขลา	(746)
0	8	6	10	24
1	30	36	31	97
2	97	78	113	288
3	85	74	63	222
4	39	41	35	115
รวม	259	235	252	

X^2 = 14.70 (Sig.= .0491)

จากตารางที่ 17 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษา จำแนกตามเพศ อายุ ปรากฏว่า ไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นก็คือผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษาจะอยู่ในระดับเกรด 2 รองลงมาก็คือเกรด 3, 4 ตามลำดับ แต่เมื่อจำแนกผลการเรียนตามภูมิลำเนาแล้วผลกลับปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ กลุ่มที่มีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดปัตตานีกับยะลานั้น มีผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษาอยู่ในระดับเกรด 3 และ 4 มีจำนวนสูงกว่ากลุ่มที่มีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดสงขลา

ข. ลักษณะข้อมูลเบื้องต้นเพื่อการศึกษาตามตัวแบบที่สอง

คือกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการซึ่งมีส่วนรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามโครงการเพื่อจะส่งเสริมภาษาไทยในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในโรงเรียนมัธยมสังกัดกรมสามัญศึกษา รวม 215 คน จากจำนวนประชากร 260 คน คิดเป็นร้อยละ 82.69 สามารถจำแนกเป็นลักษณะเบื้องต้นตามตารางดังนี้

ตารางที่ 18 : แสดงสถานภาพทั่วไปของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในแบบจำลองที่สอง

สถานภาพทั่วไป	จำนวน (215)	(ร้อยละ)
เพศ		
ชาย	116	(54.00)
หญิง	99	(46.00)
นับถือศาสนา		
อิสลาม	52	(24.00)
พุทธ	163	(75.00)
อายุ		
20 - 25	3	(1.40)
26 - 30	36	(16.70)
31 - 35	64	(29.28)
36 - 40	53	(24.70)
41 ปีขึ้นไป	59	(27.40)
ปฏิบัติงานในโครงการ		
โครงการส่งเสริมวิชาสามัญ ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา	122	(56.7)
โครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษา	92	(42.8)
ไม่ระบุ	1	(.5)

ตารางที่ 18 (ต่อ)

สถานภาพทั่วไป	จำนวน (215)	(ร้อยละ)
เป็นข้าราชการระดับชั้น		
ต่ำกว่าระดับ 3	43	(20.00)
ระดับ 3-4	77	(35.80)
ระดับ 5 ขึ้นไป	95	(44.20)
ระยะเวลาการรับราชการทั้งหมด		
ไม่เกิน 5 ปี	20	(9.30)
6 - 10 ปี	68	(31.60)
11 ปีขึ้นไป	127	(59.10)
ระยะเวลาการรับราชการในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้		
ไม่เกิน 5 ปี	28	(13.00)
6 - 10 ปี	67	(31.20)
11 ปีขึ้นไป	120	(55.80)
คุณวุฒิ		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	38	(17.70)
ปริญญาตรี	176	(81.90)
สูงกว่าปริญญาตรี	1	(0.50)
ลักษณะภาระรับผิดชอบในหน่วยงาน/สถานศึกษา		
ปฏิบัติ	141	(65.60)
หัวหน้างาน/บริหาร	74	(34.40)

ตารางที่ 18 (ต่อ)

สถานภาพทั่วไป	จำนวน	(ร้อยละ)
การพูด-ฟังภาษายาวี		
ไม่ได้เลย	65	(30.20)
ได้ป้าง	108	(50.20)
ได้ดี	42	(19.5)
การอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจ		
มากกว่างานอื่น	86	(40.00)
เท่ากับงานอื่น	102	(47.00)
น้อยกว่างานอื่น	27	(13.00)

จากตารางที่ 18 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของกลุ่มข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบในโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพ ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในโรงเรียนมัธยมสายสามัญของรัฐนั้น จำแนกออกเป็นเพศชายร้อยละ 54 เพศหญิงร้อยละ 46 นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 75 ส่วนที่เหลือนับถือศาสนาอิสลาม อายุโดยเฉลี่ยแล้วส่วนใหญ่จะเกิน 30 ปีขึ้นไป ปฏิบัติงานอยู่ในโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษา ร้อยละ 56.70 โครงการส่งเสริมวิชาสามัญในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา ร้อยละ 43.40 ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไปมีอายุการปฏิบัติงานราชการโดยเฉลี่ยแล้วส่วนใหญ่จะมากกว่า 10 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่จะมีวุฒิระดับปริญญาตรี สามารถพูด ฟัง ภาษาถิ่น คือภาษายาวีได้ มีความตั้งใจปฏิบัติงานในโครงการอยู่ในเกณฑ์ดี

ข้อความเชิงทัศนคติจำแนกเป็นร้อยละ

จากข้อความที่ผ่านเกณฑ์การหาค่าความเชื่อถือได้และความเที่ยงตรงภายใต้กระบวนการสร้างมาตรวัดในบทที่ 4 นั้นจะได้ข้อความทั้งหมด 31 ข้อความเพื่อนำไปทดสอบในตัวแบบที่สองด้วย

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการจำนวน 215 คน ก็สามารถแสดงการกระจายของข้อมูลเป็นร้อยละดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 19 : แสดงข้อมูลเบื้องต้นจำแนกตามข้อความเป็นร้อยละของกลุ่มตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (B_1)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (B_1)	ระดับความชัดเจน/ความสอดคล้องการแก้ไขปัญหา		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. การส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น ๆ มีความเป็นไปได้	119 (55.4)	48 (22.3)	48 (22.3)
2. ส่งเสริมการพูดและใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันกับประชาชนทุกระดับต้องรีบดำเนินการ	41 (19.0)	56 (26.0)	118 (54.9)
3. การส่งเสริมการศึกษาแก่ชาวไทยมุสลิมที่กระทำควบคู่ทั้งสายสามัญและความรู้ด้านศาสนาสามารถกระทำได้	123 (57.2)	64 (29.8)	28 (13.0)
4. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น	112 (52.1)	55 (25.6)	48 (22.3)
5. การส่งเสริมการศึกษาที่ได้ผลต้องยึดเยาวชนรุ่นใหม่เป็นสำคัญ	125 (58.1)	57 (26.5)	33 (15.4)
6. ส่งเสริมการศึกษาภาษาไทยแบบไม่เป็นทางการให้กับเยาวชนรุ่นใหม่ต้องทำต่อไป	78 (36.3)	84 (39.1)	53 (24.6)

ข้อความเชิงทัศนคติด้านนโยบายที่มีสัดส่วนความเห็นด้วยค่อนข้างสูงเรียงตามลำดับคือ การส่งเสริมการศึกษาที่ได้ผลต้องยึดเยาวชนรุ่นใหม่ การส่งเสริมการศึกษาที่กระทำควบคู่ทั้งสายสามัญและวิชาด้านศาสนา การส่งเสริมภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น และการส่งเสริมด้วนความรู้วิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ส่วนข้อความอื่น ๆ คือการส่งเสริมภาษาไทยแบบไม่เป็นทางการให้กับเยาวชนนั้นส่วนใหญ่มีความคิดเห็นระดับกลาง ๆ ในขณะที่การส่งเสริมการพูดและใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันนั้นมีอัตราความเห็นด้วยน้อยสูงมาก

ตารางที่ 20 : แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติกลุ่มตัวแปรด้านองค์การ (B_2)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ (B_2)	สภาพการปฏิบัติงาน/ปรากฏการณ์		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีในบางครั้ง	50	105	60
	(23.3)	(48.8)	(27.9)
2. การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือมีน้อย	53	94	68
	(24.6)	(43.7)	(31.6)
3. การประสานงานโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นหลัก	68	96	51
	(31.6)	(44.7)	(23.7)
4. หน่วยงานระดับเหนือมักจะไม่เปิดโอกาสให้เสนอความคิดเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงาน	70	91	54
	(32.6)	(42.3)	(25.2)

ข้อความเชิงทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรด้านองค์การ (B_2) นั้น ทุกข้อความปรากฏว่าระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีข้อความใดที่แสดงทัศนคติในลักษณะสุดโต่งที่น้อยหรือมาก

ตารางที่ 21 : แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการ (B_3)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการ (B_3)	ระดับความสำคัญ มาก	ปานกลาง	น้อย
1. ความสามารถในด้านวิชาการของข้าราชการมีส่วนสำคัญในการปฏิบัติตามโครงการให้มีผลดี	133 (61.9)	66 (30.7)	16 (7.4)
2. ประสบการณ์การทำงานของข้าราชการที่ผ่านมาจะช่วยให้การปฏิบัติงานในพื้นที่มีประสิทธิภาพ	143 (66.5)	62 (28.8)	10 (4.7)
3. การปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับข้าราชการทุกคน	161 (74.9)	46 (21.4)	8 (3.7)
4. ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แม้จะไม่มีประสบการณ์	67 (31.1)	113 (52.6)	35 (16.3)
5. การบรรลุตามเป้าหมายของโครงการจำเป็นต้องอาศัยการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง	163 (75.8)	46 (21.4)	6 (2.8)
6. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจทุกครั้ง	147 (68.4)	61 (28.4)	7 (3.3)
7. ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม	72 (47.4)	78 (36.3)	35 (16.3)
8. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น	85 (39.5)	86 (40.0)	44 (20.5)

จากตารางที่ 21 ซึ่งแสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการนั้น จะมีข้อความที่สัดส่วนความเห็นด้วยสูงมากตามลำดับคือ การบรรลุเป้าหมายของโครงการต้องอาศัยการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง การปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จำเป็นสำหรับข้าราชการ ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจ ประสบการณ์การทำงานของข้าราชการช่วยให้การปฏิบัติงานในพื้นที่มีผลดีมากขึ้น และข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม (ข้อสุดท้ายนี้สัดส่วนความเห็นด้วยมากใกล้เคียงกับระดับปานกลาง)ส่วนข้อความอื่นคือ ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ได้แม้จะไม่มีประสบการณ์ และข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมาย จะมีความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลางเป็นส่วนใหญ่

ตารางที่ 22 : แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)	สภาพการปฏิบัติงาน		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. การปฏิบัติงานจะอาศัยข้อมูลที่ผ่านจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก	108 (50.3)	82 (38.1)	25 (11.6)
2. การจะใช้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงการทำงานนั้นต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับสูง	77 (35.8)	92 (42.8)	46 (21.4)
3. การอาศัยข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงการปฏิบัติงาน	53 (24.6)	73 (34.0)	89 (41.4)

ข้อความที่มีสัดส่วนความเห็นด้วยสูงสุดคือ การปฏิบัติงานจะอาศัยข้อมูลที่ผ่านจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก ส่วนข้อความเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงการทำงานต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับสูง และข้อความเกี่ยวกับการอาศัยข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอแนะ/ปรับปรุงการปฏิบัติงานนั้น ระดับความคิดเห็นส่วนใหญ่อยู่ในระดับกลางและน้อยตามลำดับ

ตารางที่ 23 : แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร (B_5)

ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากรองค์การ (B_5)	สภาพการปฏิบัติงาน		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. โครงการมีงบประมาณสนับสนุนมากแล้ว	71	69	48
	(33.1)	(44.7)	(22.3)
2. การจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการไม่เหมาะสม	64	105	46
	(29.8)	(48.8)	(21.4)
3. ปริมาณงานมีมากเกินกว่างบประมาณที่มี	79	91	45
	(36.7)	(42.3)	(20.9)
4. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้สอดคล้องกับลักษณะงาน	93	71	51
	(43.2)	(33.0)	(23.7)
5. ภาระงานที่แต่ละคนรับผิดชอบมีมากเกินไป	80	93	42
	(37.2)	(43.5)	(19.5)

ข้อความเชิงทัศนคติด้านทรัพยากรองค์การเมื่อจำแนกเป็นร้อยละนั้น ทุกข้อความจะมีระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับกลางเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นข้อความที่กล่าวถึงการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้สอดคล้องกับลักษณะงานเท่านั้นที่มีสัดส่วนความเห็นด้วยระดับ "มาก" สูงสุดเพียงข้อเดียว

ตารางที่ 24 : แสดงร้อยละของข้อความเชิงทัศนคติความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A_1)

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ (A_1)	ระดับความเห็นด้วย		
	มาก	ปานกลาง	น้อย
1. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น	148 (68.9)	50 (23.3)	17 (7.9)
2. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	145 (67.5)	47 (21.9)	23 (10.7)
3. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี	87 (40.5)	96 (44.7)	32 (14.7)
4. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย	160 (74.4)	31 (14.4)	24 (11.2)

ข้อความเชิงทัศนคติที่มีความเห็นด้วย "มาก" ด้วยสัดส่วนสูงสุดตามลำดับคือ ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้มีน้อย ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น และความเป็นคนไทยย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม ส่วนข้อความเกี่ยวกับเยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดีนั้น ส่วนใหญ่ระดับความคิดเห็นอยู่ในระดับ "กลาง"

ตารางที่ 25 : แสดงสถานภาพทั่วไปของข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำแนกตามจังหวัด

สถานภาพทั่วไป	จังหวัด ปัตตานี	ยะลา	สงขลา	รวม (N)
เพศ				
ชาย	38	67	3	116
หญิง	36	52	21	99
รวม	74	109	11	
x^2 = 2.07721 (Sig. = .3539)				
นับถือศาสนา				
อิสลาม	13	35	4	52
พุทธ	61	74	28	163
รวม	74	109	32	
x^2 = 7.8836 (Sig. = .0194)				
อายุ				
20 - 25	-	2	1	3
26 - 30	17	18	1	36
31 - 35	20	30	14	64
36 - 40	15	31	7	53
41 ปีขึ้นไป	22	28	9	59
รวม	74	109	32	
x^2 = 11.1852 (Sig.= .1914)				

ตารางที่ 25 (ต่อ)

สถานภาพทั่วไป	จังหวัด			รวม
	ปัตตานี	ยะลา	สงขลา	(215)
ปฏิบัติงานในโครงการ				
โครงการส่งเสริมวิชาสามัญ ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา	55	46	21	122
โครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษา	19	62	11	92
ไม่ระบุ	–	1	–	1
รวม	74	109	32	
x^2 = 20.1624 (Sig. = .0005)				
เป็นข้าราชการระดับชั้น				
ต่ำกว่าระดับ 3	9	27	7	43
ระดับ 3-4	25	39	13	77
ระดับ 5 ขึ้นไป	40	43	12	95
รวม	74	109	32	
x^2 = 6.3696 (Sig. = .1732)				
ระยะเวลาการรับราชการทั้งหมด				
ไม่เกิน 5 ปี	7	10	3	20
6 - 10 ปี	18	38	12	68
11 ปีขึ้นไป	49	61	17	127
รวม	74	109	32	
x^2 = 2.9709 (Sig. = .5627)				

ตารางที่ 25 (ต่อ

สถานภาพทั่วไป	จังหวัด ปัตตานี	ยะลา	สงขลา	รวม (215)
ระยะเวลาการรับราชการในพื้นที่				
จังหวัดชายแดนภาคใต้				
ไม่เกิน 5 ปี	8	15	4	27
6 - 10 ปี	18	34	13	65
11 - 15 ปี	27	45	9	81
16 - 20 ปี	12	7	3	22
21 ปีขึ้นไป	9	8	3	20
รวม	74	109	32	
X^2 = 8.7771 (Sig. = .3614)				
คุณวุฒิปัจจุบัน				
ต่ำกว่าปริญญาตรี	10	21	7	38
ปริญญาตรี	64	86	25	175
สูงกว่าปริญญาตรี	-	1	-	1
ไม่ระบุ	-	1	-	1
รวม	74	109	32	
X^2 = 3.5067 (Sig. = .7431)				
ลักษณะภาระรับผิดชอบในหน่วยงาน/สถานศึกษา				
ปฏิบัติ	44	79	18	141
หัวหน้างาน/บริหาร	30	30	14	74
รวม	74	109	32	
X^2 = 4.7593 (Sig. = .0926)				

ตารางที่ 25 (ต่อ)

สถานภาพทั่วไป	จังหวัด ปัตตานี	ยะลา	สงขลา	รวม (215)
การพูด-ฟังภาษายาวี				
ไม่ได้เลย	20	28	17	65
ได้บ้าง	45	50	13	108
ได้ดี	9	31	2	42
รวม	74	109	32	
X^2 = 18.5676 (Sig. = .0010)				
การอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจ				
มากกว่างานอื่น	29	45	12	86
เท่ากับงานอื่น	34	53	15	102
น้อยกว่างานอื่น	11	10	5	26
ไม่ระบุ	–	1	–	
รวม	74	109	32	
X^2 = 2.7169 (Sig. = .8435)				

จากตารางที่ 25 ซึ่งจำแนกสถานภาพทั่วไปของข้าราชการเกี่ยวกับเพศ อายุ ระดับชั้นของข้าราชการ ระยะเวลารับราชการ คุณวุฒิปัจจุบันและลักษณะความรับผิดชอบในหน่วยงาน/สถานศึกษา และการอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติงาน เมื่อจำแนกตามจังหวัดคือ ปัตตานี ยะลา และสงขลาแล้วไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 แต่ในกรณี สถานภาพด้านการนับถือศาสนา การปฏิบัติงานในโครงการ และความสามารถในการพูด-ฟังภาษายาวี (ภาษาถิ่น) เมื่อจำแนกตามจังหวัดแล้วปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05

ตารางที่ 26 : แสดงความสามารถในการพูด-ฟังภาษายาวีของข้าราชการ จำแนกตามสถานภาพทั่วไปบางลักษณะ

สถานภาพทั่วไป	ความสามารถในการพูด-ฟังภาษายาวี			
	ไม่ได้เลย	ได้บ้าง	ได้ดี	รวม
	(35)	(143)	(37)	(215)
เพศ				
ชาย	28	61	27	116
หญิง	37	47	15	99
x^2 = 5.1777 (Sig. = .0751)				
ศาสนา				
อิสลาม	1	17	34	52
พุทธ	64	91	8	163
x^2 = 96.1933 (Sig. = .0000)				
ข้าราชการระดับ				
ต่ำกว่าระดับ 3	16	21	6	43
ระดับ 3-4	22	32	23	77
ระดับ 5 ขึ้นไป	27	55	13	95
x^2 = 9.7067 (Sig. = .0457)				

ตารางที่ 26 (ต่อ)

สถานภาพทั่วไป	ความสามารถในการพูด-ฟังภาษายาวี			รวม
	ไม่ได้เลย	ได้บ้าง	ได้ดี	(219)
ระยะเวลารับราชการ				
ในจังหวัดชายแดนภาคใต้				
ไม่เกิน 5 ปี	12	8	7	27
6 - 10 ปี	22	28	15	65
11 - 15 ปี	22	44	15	81
16 - 20 ปี	6	14	2	22
21 ปีขึ้นไป	3	14	3	20

x^2 = 11.9662 (Sig. = .1543)

จากตารางที่ 26 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถในการพูด-ฟังภาษาถิ่น (ภาษายาวี) ของข้าราชการเมื่อจำแนกเพศ ศาสนาที่นับถือ ระดับชั้น และระยะเวลาการรับราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นปรากฏว่า ความสามารถในการพูด-ฟังภาษาถิ่นที่จำแนกตามเพศคือชายและหญิง กับระยะเวลาที่รับราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ทั้งสองลักษณะไม่ได้มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 นั่นก็คือข้าราชการชาย-หญิง ส่วนใหญ่ก็พูด-ฟังภาษาถิ่นได้บ้างเท่านั้น ระยะเวลาการรับราชการก็ไม่มีผลต่อความสามารถในการพูด-ฟังภาษาถิ่นแต่อย่างใด แต่เมื่อพิจารณาถึงความสามารถในการพูด-ฟังภาษาถิ่นของข้าราชการที่จำแนกตามศาสนาที่นับถือ ระดับชั้นของข้าราชการ ปรากฏว่าสถานภาพทั่วไปทั้ง 2 ลักษณะที่มีผลที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านความสามารถในการพูด-ฟังภาษาถิ่น นั่นก็คือผู้ที่เป็นข้าราชการไทยมุสลิมมีอัตราส่วนการพูด-ฟังภาษาถิ่นได้ดีกว่าข้าราชการไทยพุทธ ในทำนองเดียวกันข้าราชการระดับชั้นล่าง ๆ คือระดับ 3-4 มีอัตราส่วนการพูด-ฟังภาษาถิ่นได้ดีจำนวนมากกว่าข้าราชการระดับสูงคือระดับ 5 ขึ้นไป

ตารางที่ 27 : แสดงลักษณะความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรม การอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจในโครงการจำแนกตามสถานภาพทั่วไป

สถานภาพทั่วไป	ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นลักษณะการอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจในโครงการ				
	ไม่ระบุ (1)	มากกว่างานอื่น (36)	เท่ากับงานอื่น (139)	น้อยกว่างานอื่น (35)	รวม (215)
เพศ					
ชาย	–	49	52	15	116
หญิง	1	37	50	11	99
x^2 = 1.9973 (Sig. = .5730)					
ศาสนา					
อิสลาม	–	26	22	4	52
พุทธ	1	60	80	22	163
x^2 = 3.5133 (Sig. = .3190)					
อายุ					
20 – 25	–	1	2	–	3
26 – 30	–	14	17	5	36
31 – 35	–	26	30	8	64
36 – 40	1	20	26	6	53
41 ปีขึ้นไป	–	25	27	7	59
x^2 = 4.0571 (Sig.= .2910)					

ตารางที่ 27 (ต่อ)

สถานภาพทั่วไป	ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นลักษณะการคุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจในโครงการ				
	ไม่ระบุ	มากกว่างานอื่น	เท่ากับงานอื่น	น้อยกว่างานอื่น	รวม (215)
ประเภทของโครงการ					
โครงการส่งเสริมวิชาสามัญในโรงเรียนเอกชน					
สอนศาสนา	-	40	59	23	122
โครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในโรงเรียน					
มัธยม	1	45	43	3	92
ไม่ระบุ	-	1	-	-	1
x^2 = 16.8216 (Sig.= .0100)					
ข้าราชการระดับชั้น					
ต่ำกว่าระดับ 3	-	11	24	8	43
ระดับ 3-4	-	34	36	7	77
ระดับ 5 ขึ้นไป	1	41	42	11	95
x^2 = 7.0218 (Sig.= .3188)					
ระยะเวลาการรับราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้					
ไม่เกิน 5 ปี	-	12	15	-	27
6 - 10 ปี	-	23	34	8	65
11 - 15 ปี	1	35	32	13	81
16 - 20 ปี	-	8	12	2	22
21 ปีขึ้นไป	-	8	9	3	20
x^2 = 9.0683 (Sig.= .6971)					

จากตารางที่ 27 แสดงลักษณะความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมการอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจในโครงการจำแนกตามสถานภาพทั่วไป ปรากฏว่าสถานภาพทั่วไปเกี่ยวกับเพศ ศาสนา อายุ ระดับชั้นตำแหน่งและระยะเวลารับราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 แต่เมื่อจำแนกตามประเภทของโครงการแล้วปรากฏว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือโครงการส่งเสริมวิชาสามัญในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนานั้นจะมีข้าราชการจำนวนหนึ่งซึ่งจำนวนค่อนข้างสูงตอบว่าอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจในโครงการมีน้อยกว่าโครงการหรืองานประจำอื่น ๆ ในขณะที่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในโรงเรียนระดับมัธยมของกรมสามัญศึกษาส่วนใหญ่จะตอบว่าอุทิศเวลาให้กับโครงการเท่ากับหรือมากกว่างานอื่น และมีจำนวนน้อยมากที่ตอบว่าอุทิศเวลาปฏิบัติภาระกิจในโครงการน้อยกว่างานอื่น ๆ

สรุปท้ายบท

สรุปความบทที่ 5 ซึ่งเป็นการนำเสนอลักษณะกลุ่มตัวอย่างเพื่อการศึกษานั้น จะเห็นได้ว่าลักษณะกลุ่มตัวอย่างเพื่อการทดสอบตามตัวแบบแรกซึ่งเป็นเยาวชนไทยมุสลิมนั้น มีจำนวนทั้งหมด 746 คน ส่วนใหญ่อายุระหว่าง 16-20 ปี กำลังศึกษาในระดับมัธยมต้น-มัธยมปลายในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา และสงขลา โดยผู้ปกครองส่วนใหญ่มีอาชีพด้านเกษตรกรรม ประมง และรับจ้าง เมื่อจำแนกผลการเรียนภาษาไทยกับผลการเรียนอิสลามศึกษาแล้วใกล้เคียงกันคือส่วนใหญ่มีผลการเรียนในระดับดีพอใช้ สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการครูซึ่งรับผิดชอบปฏิบัติภาระกิจทั้งสองโครงการนั้นมีจำนวนที่เป็นเพศชาย-หญิงใกล้เคียงกัน ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ อายุส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 31-40 ปี รับราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ค่อนข้างนานเกินกว่า 10 ปีขึ้นไปส่วนใหญ่มีวุฒิปริญญาตรีโดยเฉลี่ยสูงกว่าวุฒิอื่น ๆ พอจะพูด-ฟังภาษาถิ่น (ภาษายาวี) ได้บ้าง เมื่อจำแนกกลุ่มตัวอย่างเป็นจังหวัดปัตตานี ยะลา และสงขลา ตามสถานภาพทั่วไปข้างต้นแล้ว ส่วนใหญ่จะไม่แตกต่าง แต่จะปรากฏความแตกต่างกันเมื่อจำแนกตามลักษณะโครงการที่รับผิดชอบ ศาสนาที่นับถือและความสามารถในการพูด-ฟังภาษาถิ่นเท่านั้น ในทำนองเดียวกัน เมื่อจำแนกความสามารถพูด-

ฟังภาษาถิ่นตามสถานภาพทั่วไปด้านเพศ ศาสนา และระดับชั้นข้าราชการ ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ประการสุดท้ายเมื่อจำแนกให้เห็นถึงลักษณะการอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติภาระกิจในโครงการตามสถานภาพทั่วไปก็ไม่ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันแต่อย่างใด

บทที่ 6

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : การทดสอบแบบจำลองแรก

บทนี้เป็นการเสนอข้อมูลเชิงปริมาณด้วยรูปแบบของการทดสอบแบบจำลองแรกภายใต้กรอบแนวคิดดังมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 2 โดยอาศัยข้อมูลจากประชากรกลุ่มเป้าหมายของนโยบายจำแนกรายละเอียดอธิบายตามประเด็นสำคัญ แบบจำลองนี้ประกอบด้วยตัวแปรจำนวนหนึ่งที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยกรอบแนวคิดและทฤษฎี การแสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร การทดสอบทางสถิติด้วยการวิเคราะห์เส้นทางและผลการสอบ ซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แบบจำลองแรกและตัวแปรเพื่อการทดสอบ

การทดสอบในแบบจำลองแรกนั้นจะเป็นการอาศัยข้อมูลจากเยาวชนไทยมุสลิมที่เป็นประชากรกลุ่มเป้าหมายของโครงการประกอบด้วยตัวแปรดังนี้

ตัวแปรตาม คือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แยกเป็น 2 ลักษณะ

ก. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่พิจารณาจากความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายต่อนโยบายของรัฐในระดับพื้นที่ (Y_1)

ข. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงพฤติกรรมการเรียน(performance) ซึ่งจะแยกย่อยเป็น 2 ส่วน

1) ผลการเรียนวิชาสามัญ โดยยึดเกณฑ์คะแนนที่เป็นผลการเรียนภาษาไทยวิชาบังคับ ภาคเรียนที่ 2/2530 (Y_2)

2) ผลการเรียนอิสลามศึกษาภาคเรียนที่ 2/2530 (Y_3)

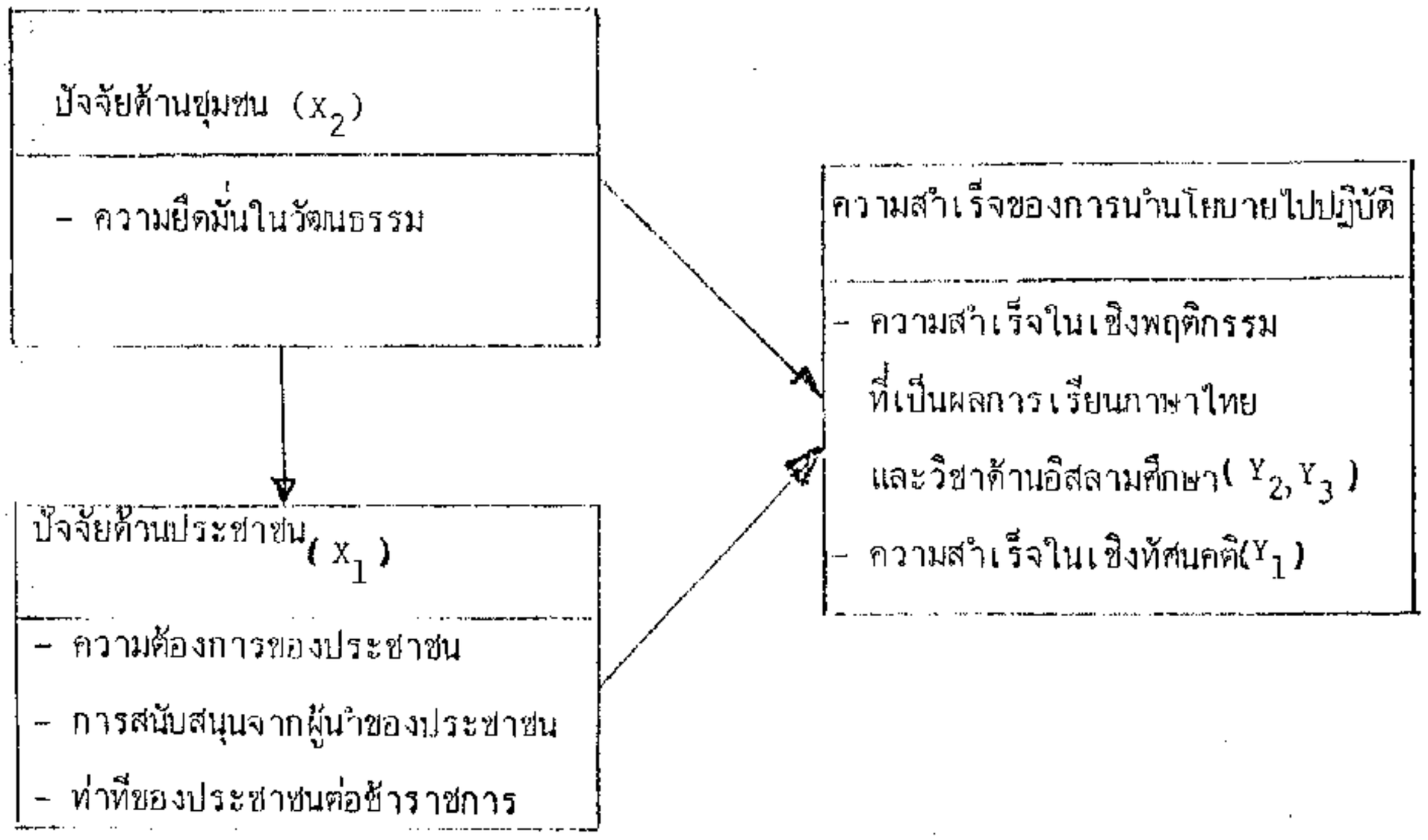
ตัวแปรอิสระ มี 2 ปัจจัยคือ

1) ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชนในพื้นที่

2) ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน

จากกลุ่มตัวแปรดังกล่าวก็สามารถนำมาพิจารณาตามแบบจำลองเชิงทฤษฎีได้ดังนี้

แบบจำลองที่ 1 แบบจำลองเชิงทฤษฎีตามลักษณะกลุ่มตัวแปร



ตารางแสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่แสดงเป็นตารางดังต่อไปนี้ จะเป็นการฉายภาพขั้นต้นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่ละตัวทั้งระหว่างกลุ่มตัวแปรอิสระกับตัวแปรตาม หรือความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรอิสระแต่ละตัวดังรายละเอียดในตารางนี้ 29

ตารางที่ 28 : แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ตัวแปรและค่าสหสัมพันธ์	ตัวแปรเชิงทัศนคติ (Y_1)	พฤติกรรมการเรียนภาษาไทย (Y_2)	พฤติกรรมการเรียนอิสลามศึกษา (Y_3)	ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะประชาชน (X_1)	ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (X_2)
Y_1	1.0000				
Y_2	.0935*	1.0000			
Y_3	.0306	.2092**	1.0000		
X_1	.2083**	.1565**	.0718	1.0000	
X_2	.1432**	.0715	-.0358	.7546**	1.0000

N of cases : 746 1-tailed Signif : * = .01 ** = .001

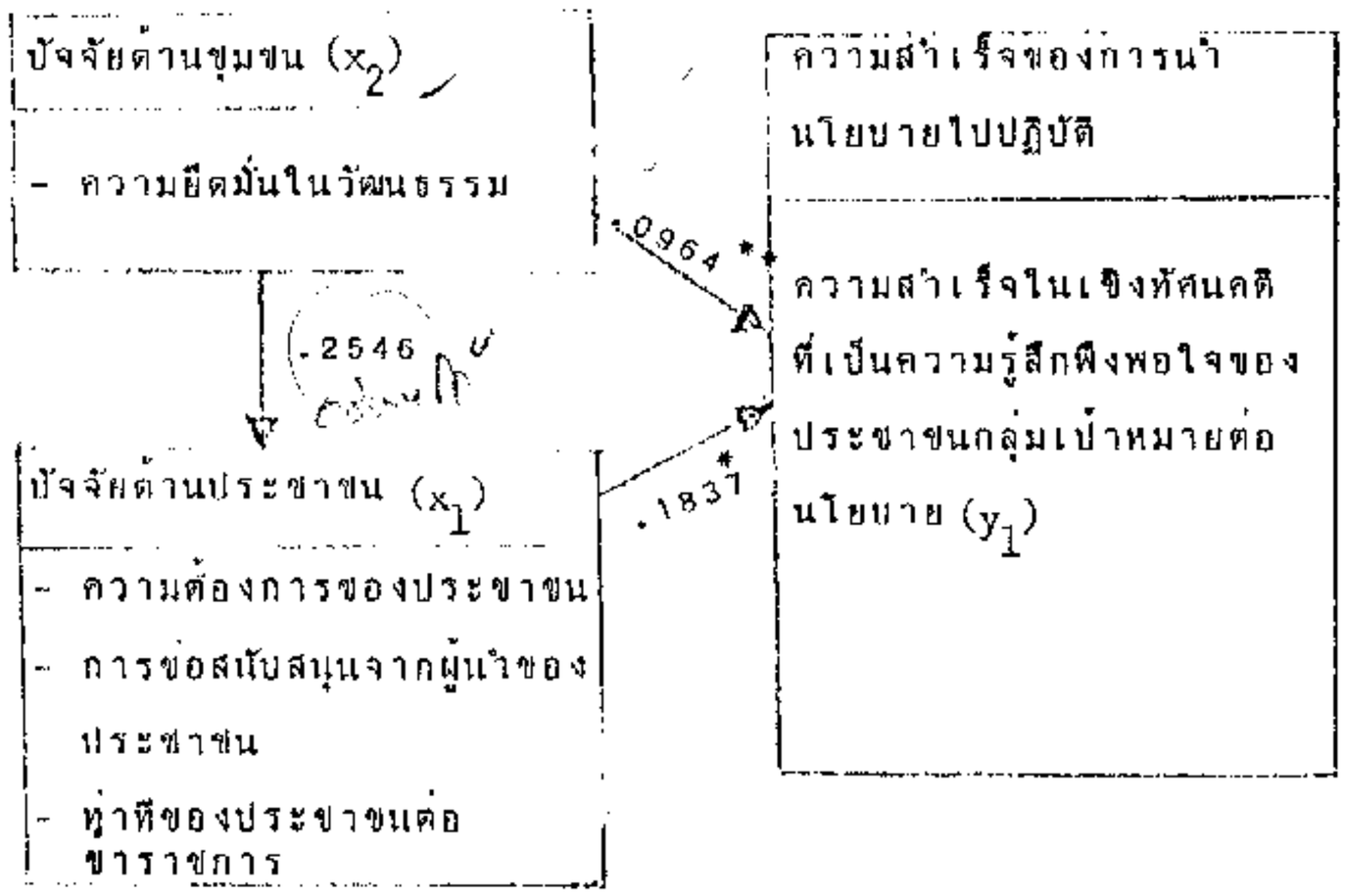
จากตารางแสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่ละตัวนั้น พบว่าส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 คือปัจจัยด้านประชาชน (X_1) กับปัจจัยด้านลักษณะชุมชน (X_2) ปัจจัยด้านประชาชน (X_1) กับความสำเร็จของการนำนโยบายมาปฏิบัติ (ผลการเรียนวิชาด้านศาสนา = Y_3) ปัจจัยด้านประชาชน (X_1) กับความสำเร็จของการนำนโยบายมาปฏิบัติในเชิงทัศนคติ (Y_1) ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน (X_2) กับปัจจัยด้านความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติระยะสั้นที่เป็นผลการเรียนวิชาด้านศาสนา (Y_3) ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน (X_2) กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติระยะสั้นที่เป็นผลการเรียนภาษาไทย (Y_2) ปัจจัยด้านประชาชนกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ (Y_1) นอกจากนั้นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นก็มีจำนวนของความสัมพันธ์มากกว่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตามแต่ละตัว ด้วยความสัมพันธ์เช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าตัวแปรเกือบทั้งหมดมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับที่ดีนั้นนำไปสู่การวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงเหตุผลดังรายละเอียดที่ปรากฏในแบบจำลองภายใต้ตัวแปรเฉพาะเจาะจงในหน้า 83 ของบทที่ 4 แล้ว

ผลการทดสอบตัวแบบ

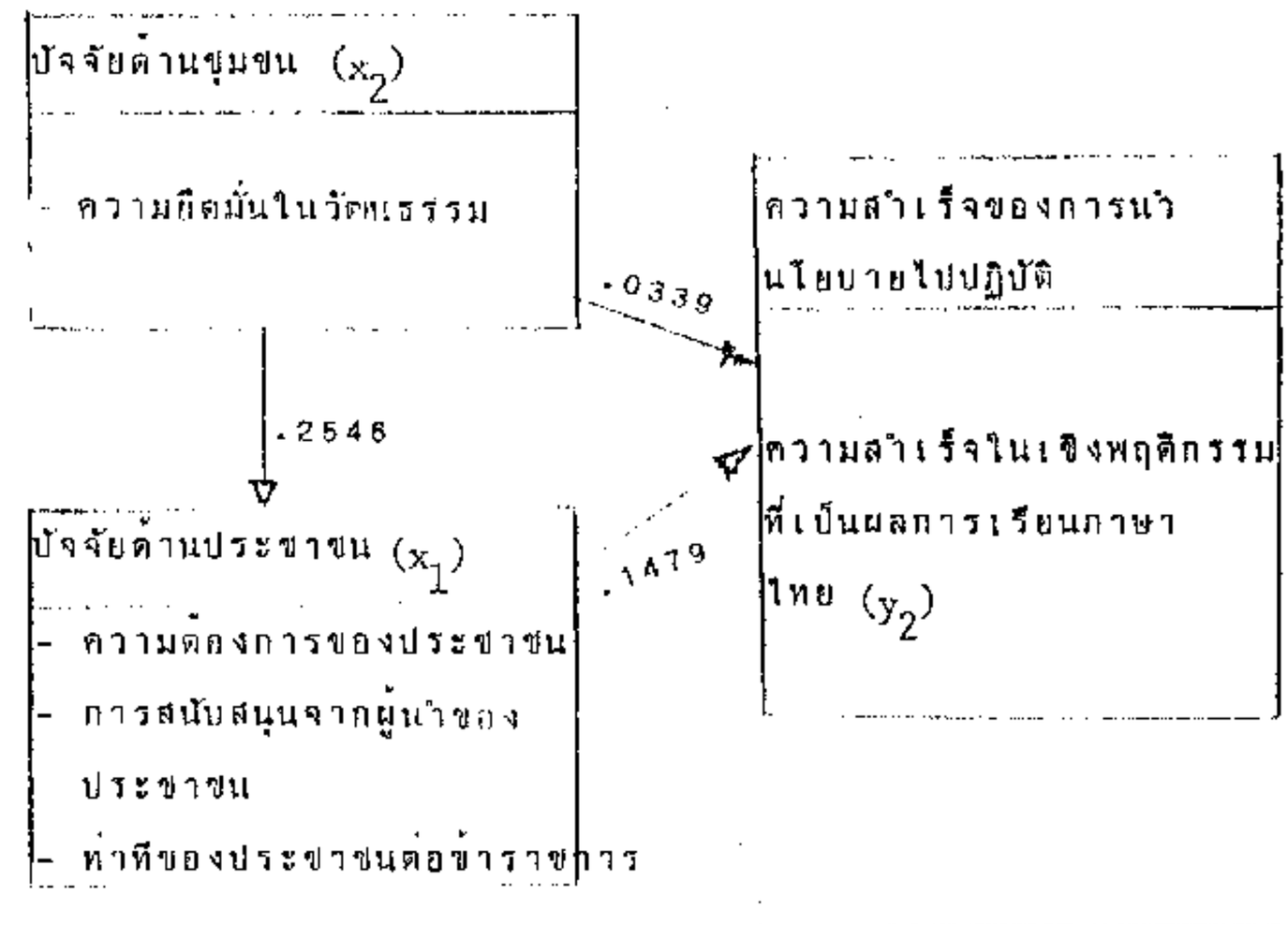
จากการทดสอบตัวแบบภายใต้ตัวแปรอิสระ 2 ลักษณะก็คือตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (X_2) และตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะประชาชน (X_1) โดยมีตัวแปรตามคือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จำแนกเป็น 3 ลักษณะดังที่ได้กล่าวแล้วนั้นจะปรากฏผลในแบบจำลองเชิงทฤษฎีต่อไปนี้

ผลการทดสอบตัวแบบ

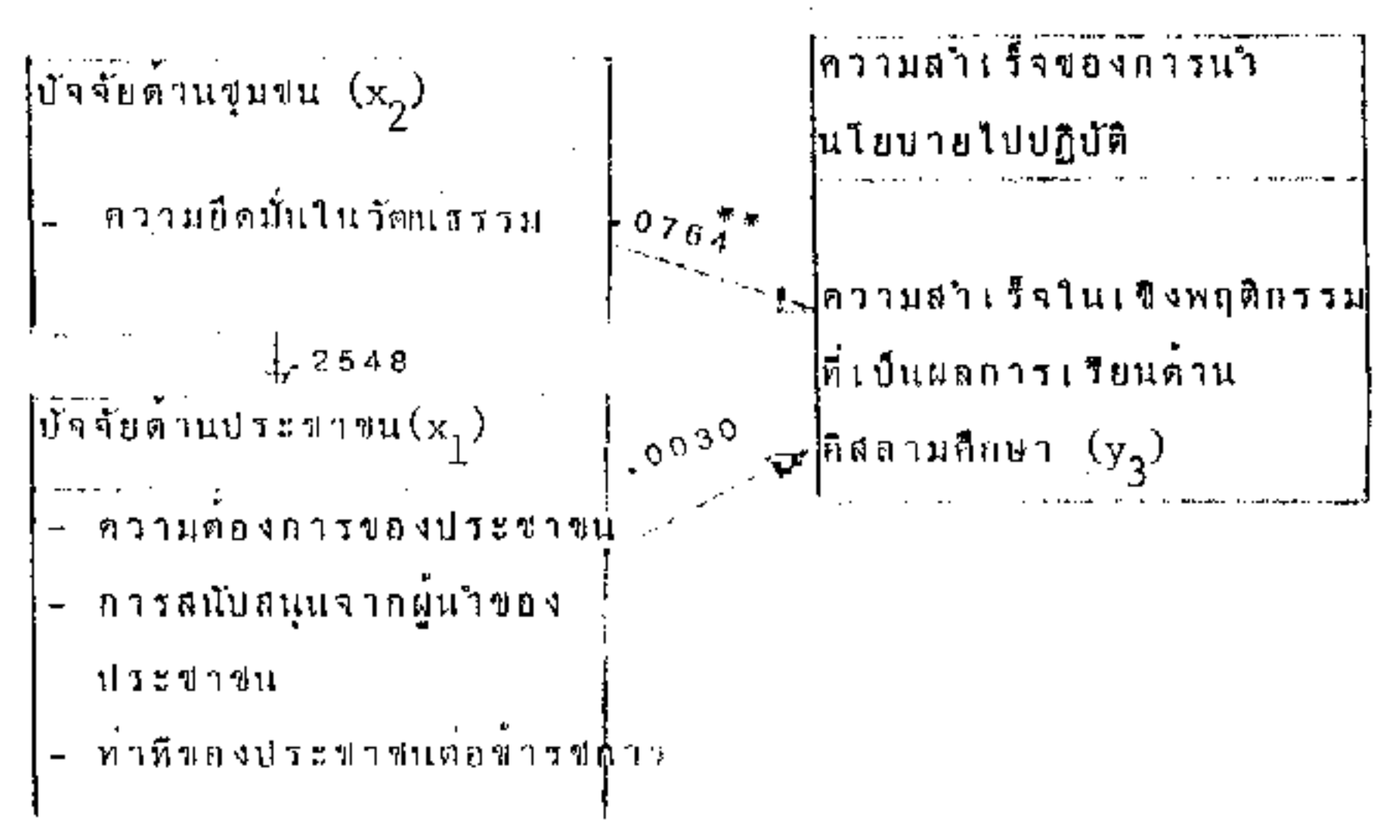
ตัวแบบที่ 1.1
แสดงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติที่เป็นความรู้สึกพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายต่อนโยบายของรัฐ



ตัวแบบที่ 1.2
ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนภาษาไทยของกลุ่มเป้าหมายนโยบาย



ตัวแบบที่ 1.3
ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษา



จากตัวแบบที่ 1.1 นั้นพบว่าตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (x_2) ภายใต้ความยึดมั่นในวัฒนธรรมกับการยอมรับนโยบายจากชุมชน มีผลต่อตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะประชาชน (x_1) ซึ่งประกอบด้วยความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่น และท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ นั่นก็คือตัวแปรเชิงทัศนคติด้านชุมชน (x_2) อธิบายความผันแปรของตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชน(x_1) ถึง .2546 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

สำหรับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติที่เป็นความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายต่อนโยบาย (Y_1) นั้น ถูกอธิบายความผันแปรโดยตัวแปรเชิงทัศนคติด้านชุมชน (x_2) และตัวแปรเชิงทัศนคติที่เกี่ยวกับประชาชน (x_1) ถึง .0964 และ .1837 ตามลำดับอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

จากตัวแบบที่ 1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเชิงทัศนคติด้านชุมชน (x_2) ที่มีต่อตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชน (x_1) อธิบายเช่นเดียวกับตัวแบบที่ 1.1

สำหรับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นผลการเรียนภาษาไทย นั้นถูกอธิบายความผันแปรโดยตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชน (x_1) เท่ากับ .1479 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในขณะเดียวกันตัวแปรลักษณะชุมชน (x_2) อธิบายความผันแปรของตัวแปรตามดังกล่าวนี้อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

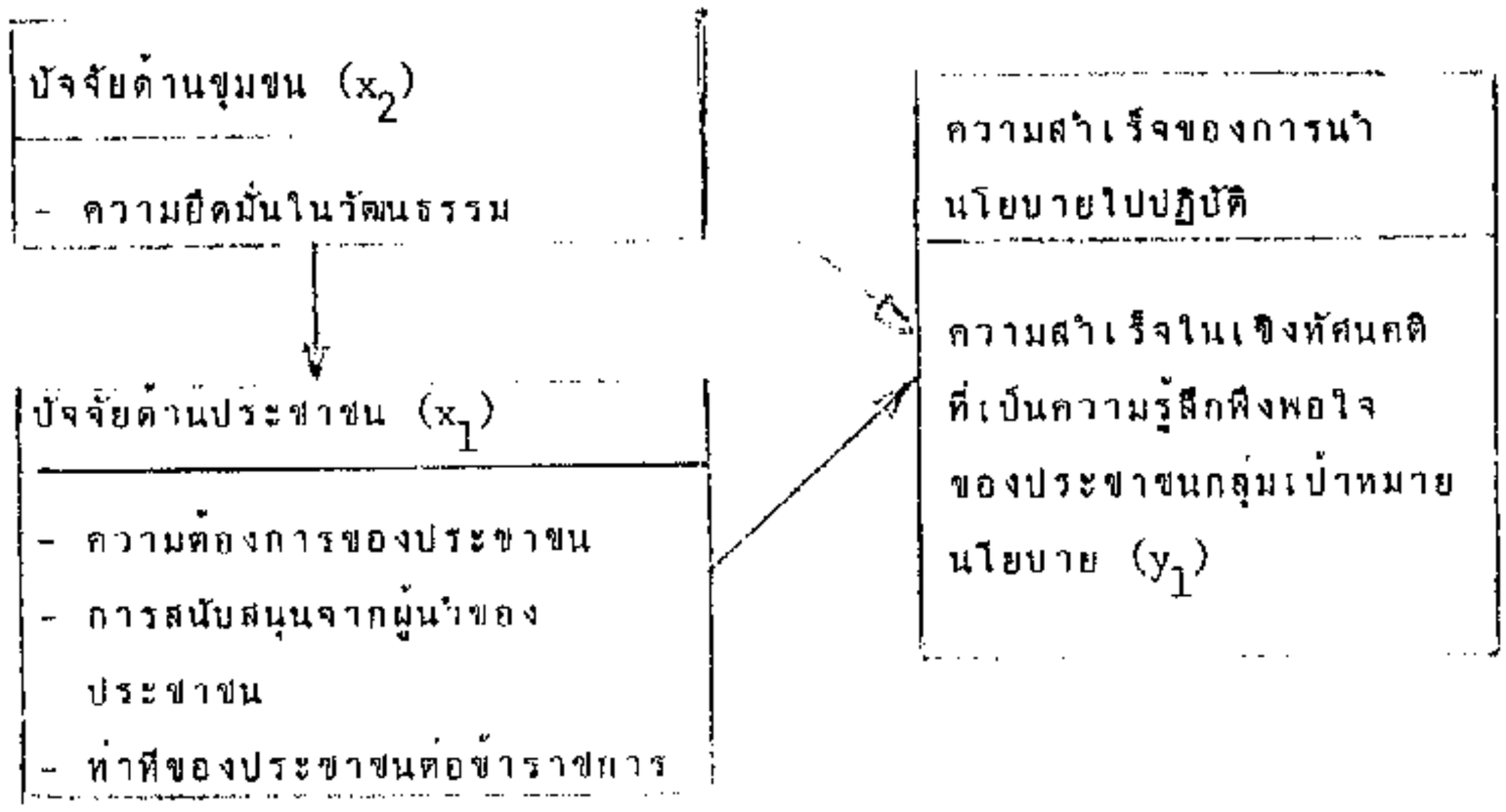
ตัวแบบที่ 1.3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษา (Y_3) ถูกอธิบายความผันแปรโดยตัวแปรเชิงทัศนคติลักษณะชุมชน (x_2) เท่ากับ .0764 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชน (x_1) นั้นอธิบายความผันแปรของตัวแปรตามดังกล่าวนี้อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

สรุปตัวแบบแสดงกลุ่มตัวแปรเฉพาะที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

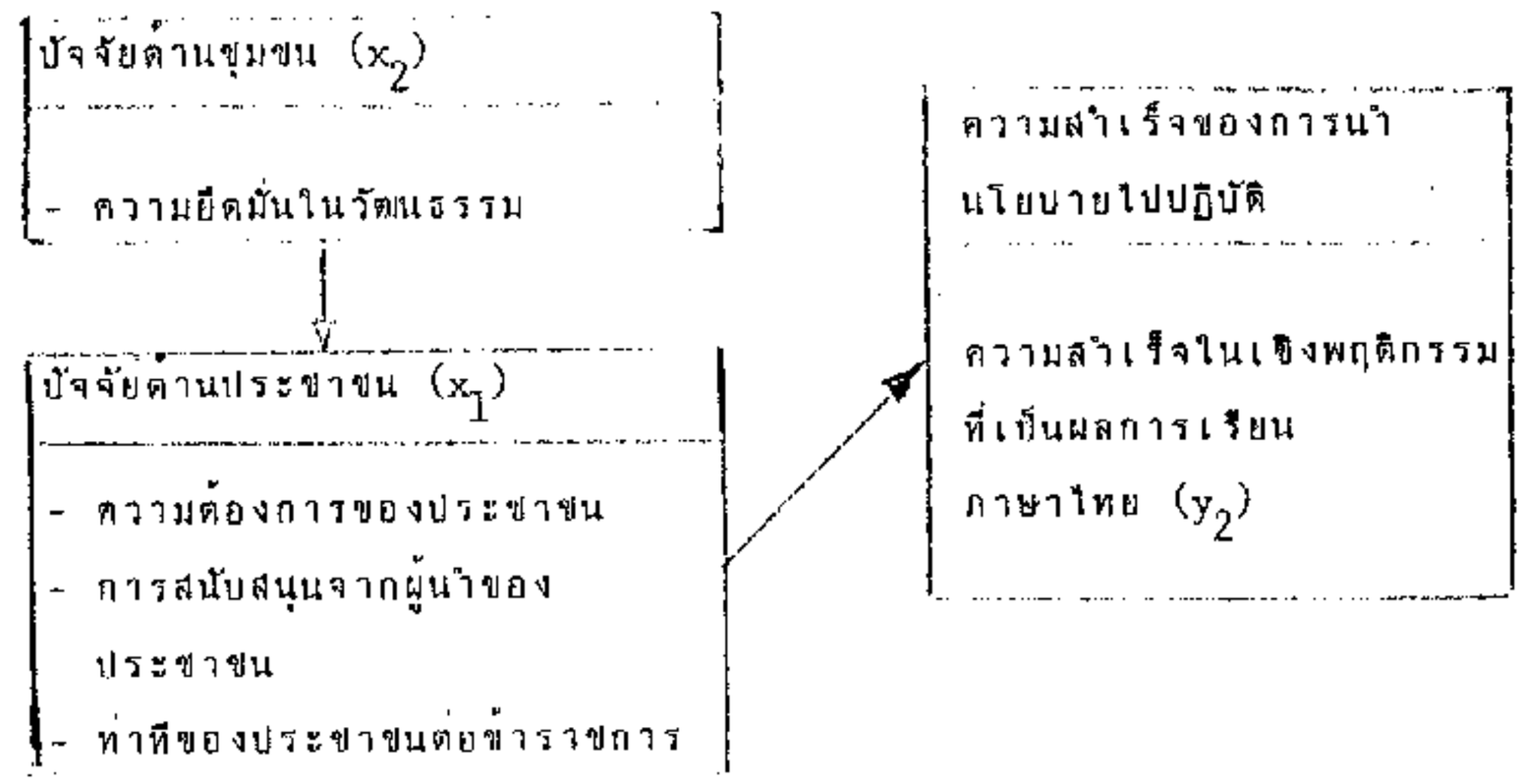
จากผลการทดสอบตัวแบบที่ได้แสดงไว้ข้างต้นนั้น เมื่อพิจารณาเฉพาะค่าความสัมพันธ์เส้นทางระหว่างตัวแปรที่มีน้ำหนักอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติและตัดค่าความสัมพันธ์เส้นทางระหว่างตัวแปรที่ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติออกไปก็จะได้ตัวแบบโดยสรุปภายใต้เกณฑ์ที่กล่าวดังต่อไปนี้

แสดงความสัมพันธ์เฉพาะกลุ่มตัวแปรที่มีนัยสำคัญทางสถิติ

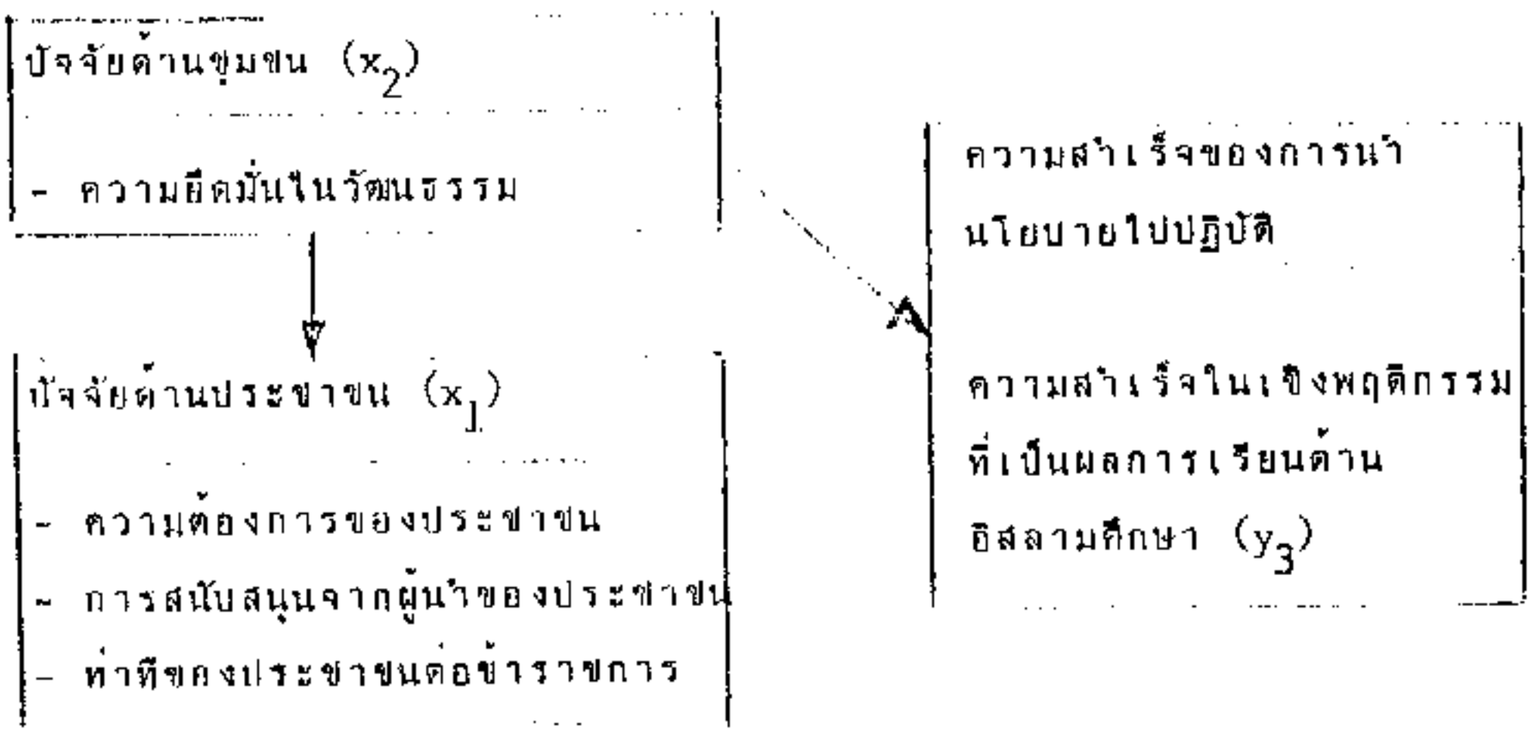
ตัวแบบที่ 1.1
แสดงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติที่เป็นความรู้สึกพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมายต่อนโยบายของรัฐ



ตัวแบบที่ 1.2
ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนภาษาไทยของกลุ่มเป้าหมายนโยบาย



ตัวแบบที่ 1.3
ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษา



* .01
** .05

จากตัวแบบที่แสดงความสัมพันธ์เฉพาะกลุ่มตัวแปรที่มีอิทธิพลอย่างมีนัยสำคัญทางสถิตินั้น ปรากฏว่าตัวแบบที่ 1.1 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติถูกกำหนดด้วยตัวแปรอิสระทั้งตัวแปรด้านลักษณะชุมชนและตัวแปรด้านลักษณะประชาชน เป็นไปตามตัวแบบเชิงแนวคิดทฤษฎี สำหรับตัวแบบที่ 1.2 และ 1.3 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมการเรียนภาษาไทยถูกกำหนดโดยตัวแปรด้านประชาชนเท่านั้น ในทำนองเดียวกันความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษาก็ถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านลักษณะชุมชนเท่านั้น

สมการโครงสร้าง

เพื่อเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามในแต่ละสมการอย่างละเอียดว่ามีความสามารถในการอธิบายความผันแปรระหว่างตัวแปรแต่ละตัวได้เพียงใดและเป็นไปตามตัวแบบเชิงทฤษฎีหรือไม่ การเสนอผลการทดสอบภายใต้สมการโครงสร้างจึงต้องนำมาพิจารณา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 29 : แสดงผลการทดสอบด้วยสมการโครงสร้าง

สมการโครงสร้าง	ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง	T	R^2	SEE	F of Equation
(1) $X_1 = b_2X_2$	$P_{1.2}$ = .2546	7.182*	.07	3.03	51.58*
		(.0000)			(.0000)
(2) $Y_1 = b_1X_1 + b_2X_2$	$P_{1.1}$ = .1837	4.97*	.05	2.6563	20.40*
		(.0000)			(.0000)
	$P_{1.2}$ = .0964	2.61*			
		(.0093)			
(3) $Y_2 = b_1X_1 + b_2X_2$	$P_{2.1}$ = .1479	3.949*	.03	.7398	9.7459*
		(.0001)			(.0001)
	$P_{2.2}$ = .0339	.904			
		(.3662)			
(4) $Y_3 = b_1X_1 + b_2X_2$	$P_{3.1}$ = .0030	-.217	.01	.9518	3.1018**
		(.8284)			(.0455)
	$P_{3.2}$ = .0764	2.02**			
		(.0436)			

.01*

.05**

จากสมการดังกล่าว เมื่อพิจารณาอำนาจการอธิบายของแต่ละกลุ่มตัวแปรแล้ว พบว่ามีอำนาจการอธิบายต่อกันช้างน้อยคือ

1. ปัจจัยด้านประชาชน (X_1) ถูกอธิบายโดยปัจจัยด้านลักษณะชุมชน (X_2) เพียงร้อยละ 7

2. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ (Y_1) ถูกอธิบายโดยปัจจัยด้านประชาชน (X_1) ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน (X_2) ร้อยละ 5

3. ผลการเรียนภาษาไทย (Y_2) ถูกอธิบายโดยตัวแปรด้านประชาชนและตัวแปรด้านลักษณะชุมชน (X_2) ร้อยละ 3

4. ผลการเรียนวิชาด้านอิสลามศึกษา (Y_3) ถูกอธิบายโดยตัวแปรด้านประชาชน (X_1) ตัวแปรด้านลักษณะชุมชน (X_2) เพียงร้อยละ 1

จากการทดสอบตัวแปรที่เลือกมาทำการศึกษาตามตัวแบบแรกนั้น ค่าอำนาจการอธิบายผลระหว่างตัวแปรตามและตัวแปรอิสระมีค่อนข้างน้อย (พิจารณาจากค่า R^2) อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้พยายามทดสอบด้วยตัวแปรอื่นที่คาดว่าน่าจะมีผลทำให้การอธิบายมีเพิ่มขึ้น แต่จากการพยายามใช้ตัวแปรอิสระที่เป็นสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมจำแนกตามอาชีพผู้ปกครองของเยาวชนไทยมุสลิมเป็น 3 กลุ่มอาชีพคือ รับราชการ (D_1) ค้าขายหรือทำธุรกิจ (D_2) เกษตรกรประมงหรือรับจ้างทั่วไป (D_3) และตัวแปรอิสระที่เป็นสถานที่ตั้งของสถานศึกษา จำแนกเป็นสถานศึกษาที่อยู่ในเขตเทศบาล (K) แทนความเป็นเมือง กับสถานศึกษาที่อยู่นอกเขตเทศบาล (K_1) แทนความเป็นชนบท ปรากฏว่าจากการนำตัวแปรเหล่านี้เข้ามาทดสอบในสมการนั้นมิได้ทำให้ค่าอำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตามแต่ละสมการเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ซึ่งได้แสดงรายละเอียดไว้ในภาคผนวก จ แล้ว

ระดับความสัมพันธ์ที่ปรากฏจากการทดสอบทั้งในส่วนที่พิจารณาน้ำหนักหรืออิทธิพลระหว่างตัวแปรและแม้แต่อำนาจการอธิบายของกลุ่มตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตามซึ่งค่อนข้างน้อยนั้น อาจจะพิจารณาถึงเงื่อนไขด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) เงื่อนไขด้านการเลือกตัวแปรเพื่อทำการทดสอบอาจจะยังไม่เหมาะสม ไม่เป็นตัวแทนที่ดีเพียงพอต่อการอธิบายให้เห็นอย่างชัดเจนได้

2) กรอบแนวคิดที่นำมาใช้กำหนดสร้างตัวแปรเพื่อทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์นั้นยังไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์หรือปรากฏการณ์ที่จะศึกษา

3) จำนวนตัวแปรที่เลือกมาทำการศึกษาอาจจะน้อยเกินไป ดังจะเห็นได้ว่าในตัวแบบแรกนี้มีเพียง 2 กลุ่มตัวแปรอิสระเท่านั้น

4) การเลือกกลุ่มตัวอย่างที่อาจจะไม่เป็นตัวแทนที่ดีของประชากรทั้งหมด

ด้วยเหตุผลเช่นนี้ จึงอาจทำให้ผลการทดสอบตัวแบบแรกพบว่าค่าความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ปรากฏจึงค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ตาม จึงได้พิจารณาถึงแนวทางการวิจัยสำหรับนักวิชาการที่สนใจจะทำการศึกษาปรากฏการณ์นี้ต่อไปก็ควรได้พิจารณาถึงประเด็นอื่น ๆ คือ

ประการแรก กำหนดแนวทางการเลือกตัวแปรและสร้างมาตรวัดขึ้นมาใหม่

ประการที่สอง ศึกษากรอบแนวคิดเพิ่มเติม

ประการที่สาม เพิ่มกลุ่มจำนวนตัวแปรให้มากขึ้น

ด้วยแนวทางเช่นที่กล่าวนี้อาจจะทำให้ผลการศึกษาในโอกาสต่อไปมีความสอดคล้องต่อการทำนายปรากฏการณ์ด้วยเทคนิคเชิงปริมาณมากขึ้น

สรุปข้อค้นพบจากการทดสอบตัวแบบแรก

จะเห็นว่าจากแบบจำลองที่กำหนดขึ้นมาทดสอบนั้น อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระคือตัวแปรด้านประชาชนกับตัวแปรด้านลักษณะชุมชนมีอำนาจในการอธิบายตัวแปรตามความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติได้มากกว่าตัวแปรตามอื่น ๆ คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนด้านสังคมศึกษา และความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนภาษาไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหรือกลุ่มตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตามมีค่อนข้างน้อยซึ่งก็พิจารณาได้จากสาเหตุสำคัญคือความบกพร่องในด้านจำนวนกลุ่มตัวแปร การเลือกตัวแปรมาทดสอบและการระบุแนวคิดเชิงทฤษฎี อาจจะยังไม่ชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่ต้องการทดสอบ ข้อบกพร่องเหล่านี้สามารถที่จะแก้ไขได้เมื่อจะทำการทดสอบหรือศึกษาในโอกาสข้างหน้าสำหรับนักวิจัยหรือผู้สนใจอื่น ๆ ต่อไป หรือในกรณีการศึกษาครั้งนี้ก็ยังมีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพซึ่งสามารถให้ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์สำหรับผู้สนใจได้วิเคราะห์ค้นคว้าเพิ่มเติมได้อีกดังปรากฏในรายละเอียดของบทที่ 8 แล้ว

บทที่ 7

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : การทดสอบแบบจำลองที่สอง

บทนี้เป็นการเสนอข้อมูลเชิงปริมาณด้วยรูปแบบของการทดสอบแบบจำลองที่สองภายใต้กรอบแนวคิดตามรายละเอียดที่ปรากฏในบทที่ 2 โดยอาศัยข้อมูลจากข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบปฏิบัติในโครงการ ซึ่งจะจำแนกตามประเด็นสำคัญคือ แบบจำลองนี้ประกอบด้วยตัวแปรจำนวนหนึ่งซึ่งกำหนดขึ้นโดยอาศัยกรอบแนวคิด การแสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร การทดสอบความสัมพันธ์ด้วยการวิเคราะห์เส้นทางและผลการทดสอบซึ่งในแต่ละขั้นตอนจะมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไป

แบบจำลองที่สองและตัวแปรเพื่อการทดสอบ

แบบจำลองที่ 2 เป็นข้อมูลที่ได้จากข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในแต่ละโครงการประกอบด้วยตัวแปรดังนี้ : (โปรดดูรายละเอียดที่ระบุตัวแปรเฉพาะเจาะจงในภาคที่ 4 หน้า 38)

ตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แยกออกเป็น 2 ลักษณะ

ก. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงทัศนคติ (A_1)

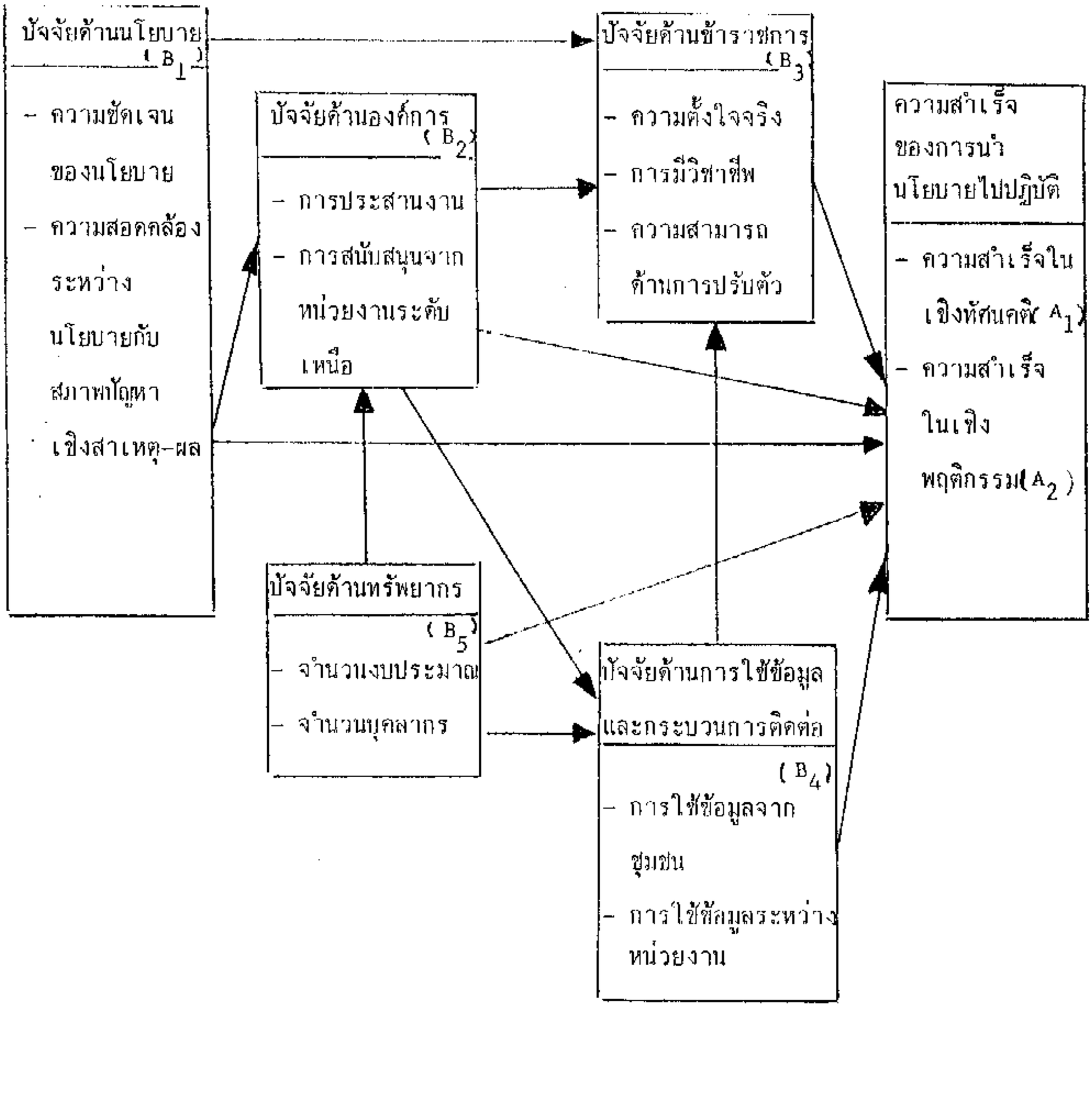
ข. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงาน (performance) ของข้าราชการ (A_2) ที่ปรากฏในแบบสอบถามชุด ข. ข้อที่ 11 ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพิจารณาถึงการอุทิศเวลาของข้าราชการในการปฏิบัติงานระดับพื้นที่

ตัวแปรอิสระ มี 5 ปัจจัยคือ

1. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย (B_1)
2. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ (B_2)
3. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านข้าราชการ (B_3)
4. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)
5. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากรองค์การ (B_5)

จากกลุ่มตัวแปรดังกล่าวสามารถนำมาพิจารณาด้วยแบบจำลองเชิงทฤษฎีดังต่อไปนี้

ตัวแบบจำลองเชิงทฤษฎี



ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

ค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจะเป็นลักษณะความสัมพันธ์เบื้องต้นของตัวแปรแต่ละตัวที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์เชิงสถิติรูปแบบอื่น ๆ ได้ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะความสัมพันธ์ที่ไม่ต่ำมากหรือสูงมากเกินไประหว่างตัวแปรอิสระก็สามารถพิจารณาได้ในขั้นนี้ ในทำนองเดียวกันตัวแปรเชิงทัศนคติในตัวแบบที่สองก็สามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ดังรายละเอียดตามตาราง

ตารางที่ 30 : แสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร

	ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะนโยบาย	ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ	ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านข้าราชการ	ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ	ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร	ตัวแปรที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ	ตัวแปรความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรม
Correlations :	(B_1)	(B_2)	(B_3)	(B_4)	(B_5)	(A_1)	(A_2)
B_1	1.0000						
B_2	.3766**	1.0000					
B_3	.3366**	.2687**	1.0000				
B_4	.0194	.1038	.0671	1.0000			
B_5	.1268	.1888*	.1314	.2442**	1.0000		
A_1	.2046*	.1952*	.3345**	.0717	.2282**	1.0000	
A_2	-.0747	-.0625	-.0783	.0597	-.0534	-.0431	1.0000

N of cases : 215 1-tailed Signif : * - .01 ** -.001

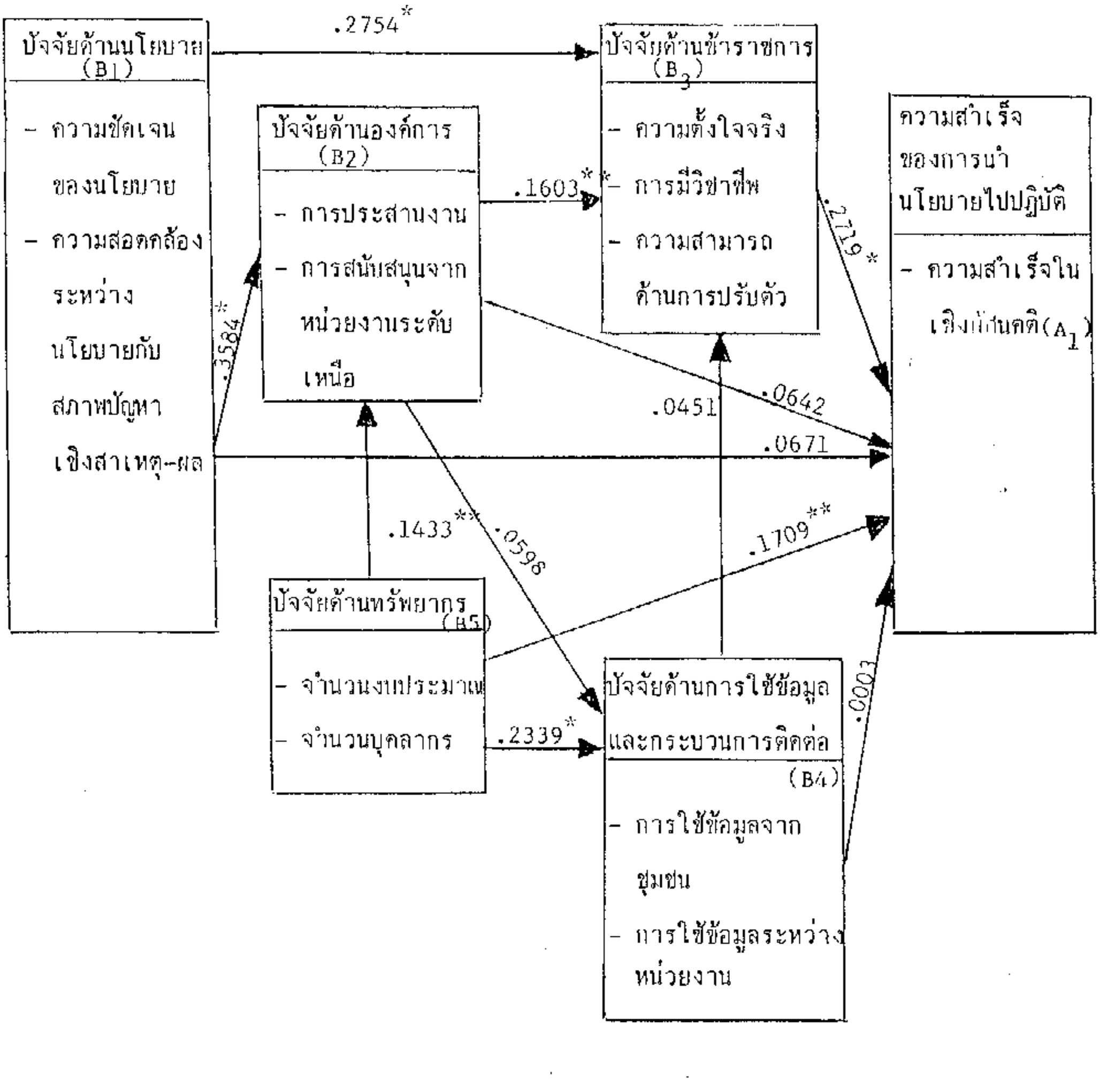
จากตารางแสดงค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่ละตัวนั้นจะเห็นได้ว่าตัวแปรตามที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ (A_1) มีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวแปรด้านลักษณะนโยบาย (B_1) ตัวแปรด้านองค์การ (B_2) ตัวแปรด้านข้าราชการ (B_3) ตัวแปรด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) ตลอดถึงตัวแปรด้านทรัพยากรขององค์การ (B_5) ยกเว้นตัวแปรด้านความสำเร็จของการนำนโยบายปฏิบัติเชิงพฤติกรรม (performance)(A_2) ที่มีความสัมพันธ์น้อยมากและจะปรากฏชัดเจนขึ้นจากการที่ตัวแปรตามดังกล่าวนี้ไม่ค่อยจะมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระอื่น ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมากนัก สำหรับตัวแปรอิสระแต่ละตัวนั้น ส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเป็นส่วนใหญ่

ผลการทดสอบตัวแบบที่สอง

แบบจำลองที่ 2.1

สำหรับในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ได้มาจากแนวคิดที่กำหนดขึ้นแล้วนำไปสู่การทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ ซึ่งจะมีรายละเอียดที่แสดงไว้ในแบบจำลองดังนี้

แบบจำลองที่ 2.1 ความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติที่พิจารณาจากความรู้สึกของข้าราชการ (A_1)



* = .01

** = .05

จากแบบจำลองที่ 2.1 พบว่า

1. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านนโยบาย (B_1) อธิบายความผันแปรของตัวแปรเชิงทัศนคติด้านองค์การ (B_2) ตัวแปรเชิงทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับตัวข้าราชการ (B_3) ยกเว้นตัวแปรตามความสำเร็จของนโยบาย ที่พิจารณาจากความพึงพอใจของข้าราชการต่อผลการปฏิบัติในระดับพื้นที่ (A_1) เท่ากับ .3584 และ .2754 ตามลำดับอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านองค์การ (B_2) อธิบายความผันแปรของตัวแปรเชิงทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับตัวข้าราชการระดับพื้นที่ (B_3) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเท่ากับ .1603 แต่อธิบายความผันแปรของตัวแปรเชิงทัศนคติที่เกี่ยวกับการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) และตัวแปรความสำเร็จของนโยบายที่พิจารณาจากความรู้สึกพึงพอใจของข้าราชการต่อผลการปฏิบัติ (A_1) เท่ากับ .0598 และ .0642 ตามลำดับอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

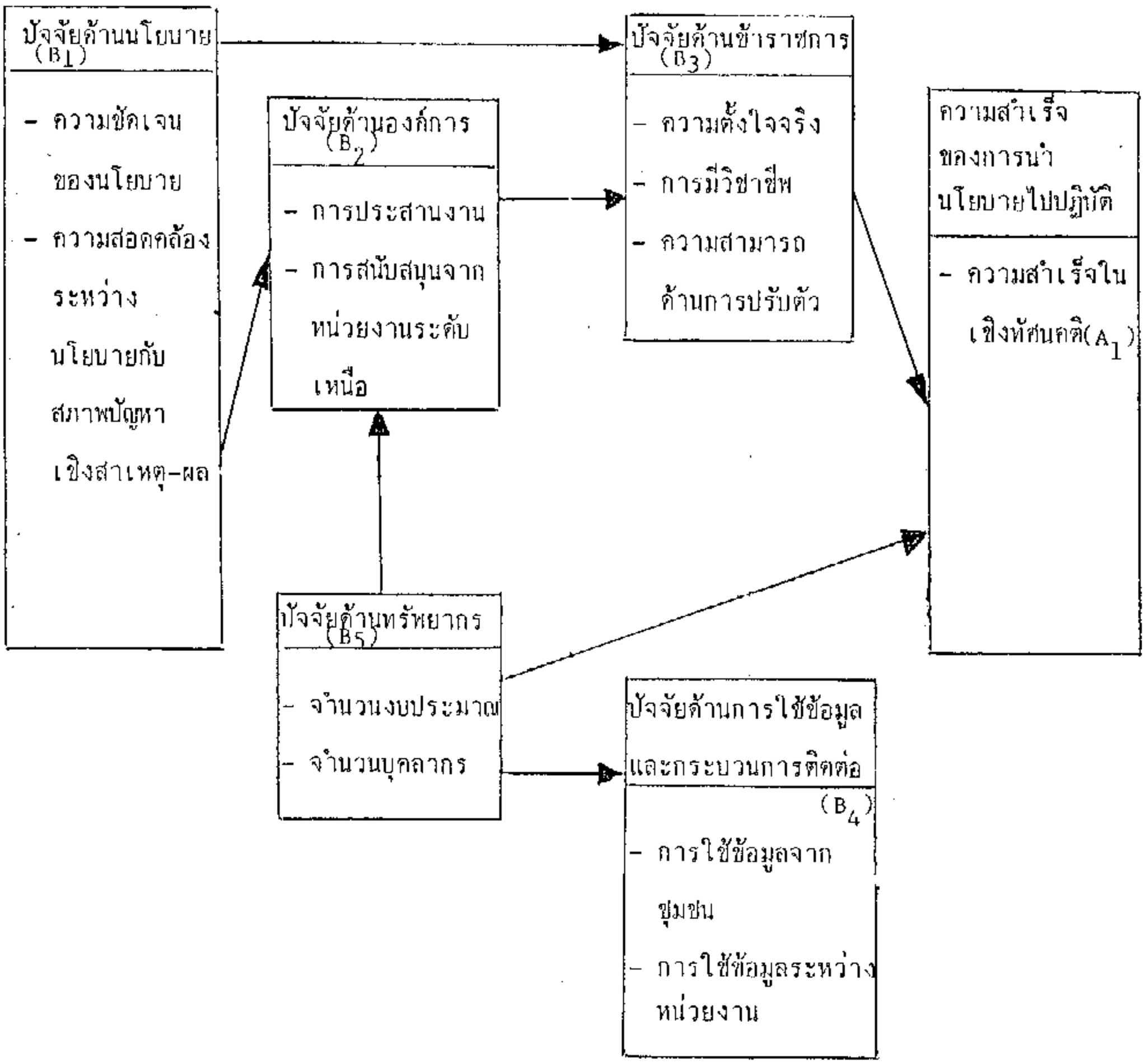
3. ตัวแปรเชิงทัศนคติที่เกี่ยวกับตัวข้าราชการ (B_3) อธิบายความแผันแปรของตัวแปรความสำเร็จของนโยบายภายใต้ความรู้สึกพึงพอใจของข้าราชการต่อผลการปฏิบัติระดับพื้นที่ (A_1) เท่ากับ .2719 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

4. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) อธิบายความผันแปรของตัวแปรเชิงทัศนคติที่เกี่ยวข้องกับตัวข้าราชการ (B_3) และตัวแปรที่เป็นความสำเร็จของนโยบายภายใต้ความรู้สึกพึงพอใจของข้าราชการต่อผลการปฏิบัติระดับพื้นที่ (A_1) เท่ากับ .0451 และ .0003 อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

5. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร (B_5) อธิบายความผันแปรของตัวแปรเชิงทัศนคติด้านองค์การ (B_2) และตัวแปรความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ความรู้สึกพึงพอใจของข้าราชการเท่ากับ .1433 และ .1709 ตามลำดับอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติและอธิบายความผันแปรของตัวแปรเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) ได้ถึง .2329 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เพราะฉะนั้นจากความสัมพันธ์เชิงสถิติดังกล่าวจึงนำมาสู่ข้อสรุปผลความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเชิงสาเหตุ--ผล ได้ดังต่อไปนี้

สรุปแบบจำลองที่ 2.1 แสดงกลุ่มตัวแปรที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ



จากตัวแบบที่ 2.1 ซึ่งแสดงความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลต่อกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิตินั้น ได้แก่

ปัจจัยด้านลักษณะองค์การที่เน้นการประสานงานระหว่างหน่วยงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ จะถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านลักษณะนโยบายและปัจจัยด้านลักษณะทรัพยากร

ปัจจัยด้านข้าราชการที่เน้นความตั้งใจ การมีวิชาชีพและความสามารถด้านการปรับตัว ถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านองค์การ

ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านทรัพยากร

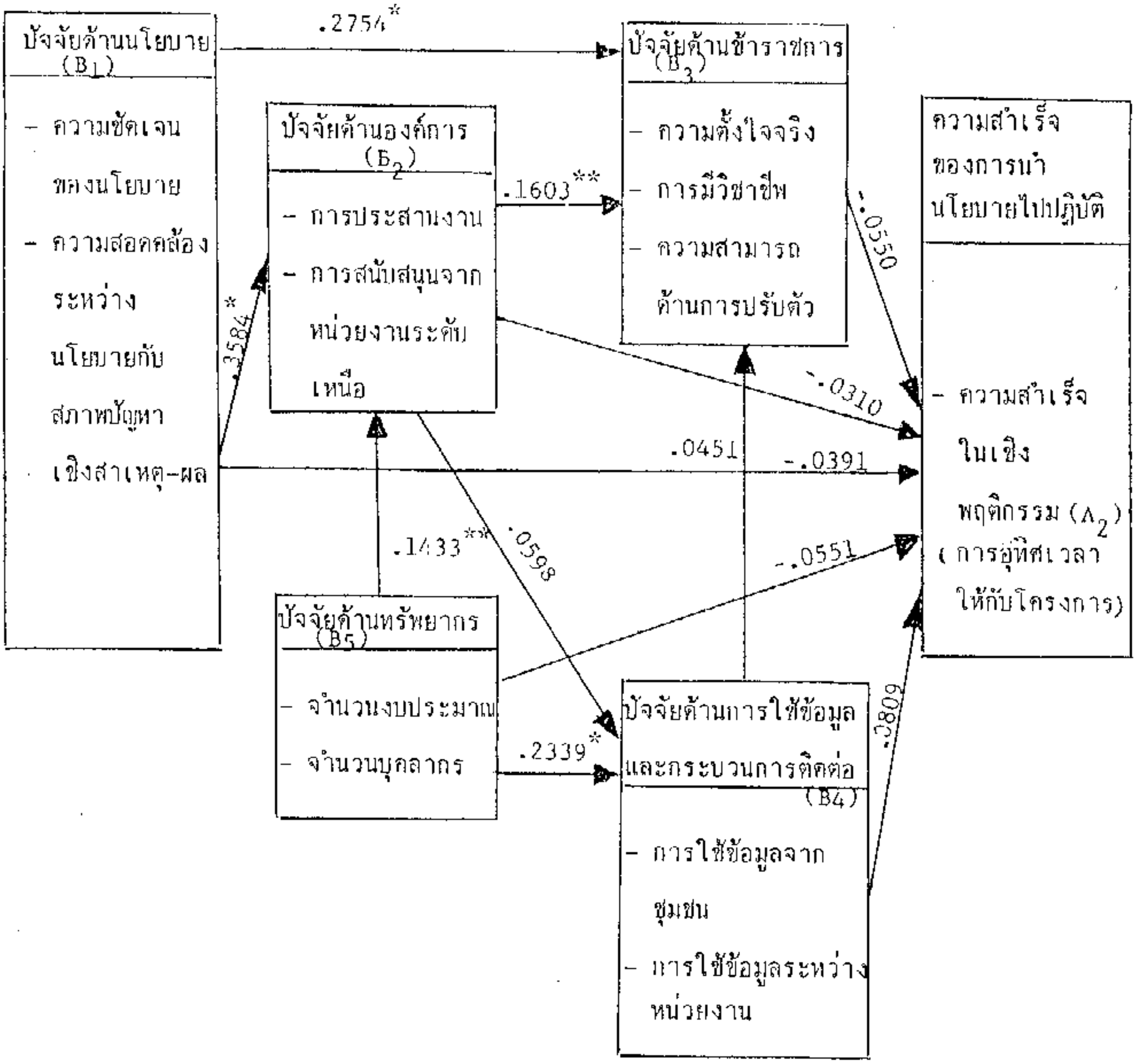
ผลสุดท้ายคือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ จะถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านข้าราชการและปัจจัยด้านทรัพยากรเท่านั้น เมื่อพิจารณาจากความสัมพันธ์ทางตรง

ผลการวิเคราะห์ตามตัวแบบที่ 2.2

ตัวแบบที่ 2.2 นี้ จะเป็นผลการทดสอบสมมติฐานที่แสดงถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงานในโครงการของข้าราชการ (A_2) ภายใต้ปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตัวแบบจำลองเชิงพฤฒิ

ตัวแบบที่ 2.2 ความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมการอุทิศเวลาให้กับโครงการของข้าราชการ (A_2)



* = .01

** = .05

จากแบบจำลองที่ 2.2 นั้น การอธิบายความผันแปรระหว่างตัวแปรต้นคือ ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านนโยบาย (B_1) ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านองค์การ (B_2) ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านข้าราชการ (B_3) ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร (B_5) ตลอดถึงตัวแปรเชิงทัศนคติด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) นั้นอธิบายเช่นเดียวกับแบบจำลองที่ 2.1 ซึ่งได้กล่าวในรายละเอียดไปแล้ว สำหรับตัวแปรต้นทั้ง 5 ประการดังกล่าว อธิบายความผันแปรของตัวแปรตามที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรม (A_2) เท่ากับ - .0391, -.0310, -.0550, -.0551 และ .0809 ตามลำดับ อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

จากผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรต่าง ๆ ในตัวแบบที่สอง โดยมีตัวแปรตามคือพฤติกรรมการอุทิศเวลาให้กับโครงการ (A_2) ซึ่งปรากฏว่าไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับตัวแปรอิสระอื่น ๆ ดังเช่นตัวแบบที่ 1.1 ปรากฏการณ์เช่นนี้สามารถอธิบายได้ว่าข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในโครงการส่งเสริมการศึกษาให้กับเยาวชนไทยมุสลิมนั้นมีความสนใจโครงการค่อนข้างน้อยเป็นปกติวิสัย ดังปรากฏในข้อมูลลักษณะตัวอย่างบทที่ 5 ว่าข้าราชการส่วนใหญ่ให้ความสนใจโครงการดังกล่าวนี้ในระดับกลาง ๆ เท่านั้น ในกรณีที่มีข้าราชการส่วนหนึ่งให้ความสำคัญกับโครงการมากก็เป็นเพราะตกอยู่ในภาวะจำยอมตามลักษณะของงานมากกว่าเหตุผลอื่น ๆ ยิ่งไปกว่านั้นการเลือกมิติที่เป็นการอุทิศเวลาปฏิบัติงานมาทดสอบก็เป็นเพียงมิติย่อย แต่อาจมีมิติอื่นสำคัญมากกว่าแต่มิได้นำมาทดสอบ การที่ไม่มีความสัมพันธ์กับ A_2 เพราะเราวัดในส่วนน้อยในการอุทิศเวลาซึ่งอาจจะไม่เกี่ยว

สมการโครงสร้าง

เพื่อเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามในแต่ละสมการของกลุ่มตัวแปรอย่างละเอียดว่ามีความสามารถในการอธิบายความผันแปรระหว่างตัวแปรแต่ละตัวได้เพียงใดและเป็นไปตามสมมติฐานหรือตัวแบบเชิงทฤษฎีหรือไม่ การเสนอผลการทดสอบภายใต้สมการโครงสร้างจึงต้องนำมาพิจารณาดังรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 31 : สมการโครงสร้างแสดงค่าต่าง ๆ ทางสถิติที่ได้จากการวิเคราะห์เส้นทาง

สมการโครงสร้าง	ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง	T	R^2	SEE	F of Equation
1) $A_1 = P_1B_1 + P_2B_2$			.17	2.40	7.76*
					(.0000)
$+ P_3B_3$	$P_{1.1}$ = .0671	.042			
$+ P_4B_4$		(.3473)			
$+ P_5B_5$	$P_{1.2}$ = .0642	.913			
		(.3624)			
	$P_{1.3}$ = .2719	3.965*			
		(.0000)			
	$P_{1.4}$ = .0030	.058			
		(.0538)			
	$P_{1.5}$ = .1709	2.560*			
		(.0112)			
2) $A_2 = P_1B_1 + P_2B_2$			.02	.68	.7200
					(.6091)
$+ P_3B_3$	$P_{2.1}$ = .0391	-.508			
$+ P_4B_4$		(.6118)			
$+ P_5B_5$	$P_{2.2}$ = -.0310	-.409			
		(.6833)			
	$P_{2.3}$ = -.0550	-.742			
		(.4587)			
	$P_{2.4}$ = .0809	1.140			
		(.2557)			

ตารางที่ 31 (ต่อ)

สมการโครงสร้าง	ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง	T	R^2	SEE	F of Equation
	$P_{2.5}$ = -.0551	-.764			
		(.4455)			
3) $B_4 = P_2B_2 + P_5B_5$			.06	1.518	7.1353*
					(.0010)
	$P_{4.2}$ = .0598	.884			
		(.3779)			
	$P_{4.5}$ = .2329	3.44*			
		(.0007)			
4) $B_2 = P_1B_1 +$			.16	2.43	20.50*
P_5B_5	$P_{2.1}$ = .3584	5.655*			(.0000)
		(.0000)			
	$P_{2.5}$ = .1433	2.26**			
		(.0247)			
5) $B_3 = P_1B_1 +$			.14	3.76	11.3345*
P_2B_2	$P_{3.1}$ = .2754	3.99*			(.0000)
$+ P_4B_4$		(.0001)			
	$P_{3.2}$ = .1603	2.31**			
		(.0218)			
	$P_{3.4}$ = .0451	.702			
		(.4837)			

* .01

** .05

จากตารางที่ 31 เมื่อพิจารณาอำนาจการอธิบายของแต่ละกลุ่มตัวแปรจากสมการโครงสร้างแล้วพบว่ามีระดับที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านองค์การ (B_2) ถูกอธิบายด้วยปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย (B_1) และปัจจัยด้านทรัพยากร (B_5) ร้อยละ 16 ในขณะเดียวกันปัจจัยด้านลักษณะนโยบายและปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์การมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านองค์การอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ค่า F ของสมการเท่ากับ 20.50 ระดับความมีนัยสำคัญ .0000)

2. ปัจจัยด้านข้าราชการ (B_3) ถูกอธิบายด้วยปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย (B_1) ปัจจัยด้านองค์การ (B_2) และปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) ร้อยละ 14 ในขณะเดียวกันอำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระต่อตัวแปรตามดังกล่าวนี้ เป็นไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ค่า F ของสมการเท่ากับ 11.34 ระดับความมีนัยสำคัญ = .0000)

3. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) ถูกอธิบายด้วยปัจจัยด้านองค์การ (B_2) และปัจจัยด้านทรัพยากร (B_5) เพียงร้อยละ 6 และอำนาจอธิบายดังกล่าวนี้ก็เป็นไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติด้วย (ค่า F ของสมการเท่ากับ 7.14 ระดับความมีนัยสำคัญเท่ากับ .0010)

4. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ (A_1) ถูกอธิบายด้วยปัจจัยด้านนโยบาย (B_1) ปัจจัยด้านองค์การ (B_2) ปัจจัยด้านข้าราชการ (B_3) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) และปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์การ (B_5) ร้อยละ 17 อำนาจการอธิบายดังกล่าวนั้นเป็นไปอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (ค่า F จากสมการเท่ากับ 7.76 ระดับความมีนัยสำคัญ 0.0)

5. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรม (performance) ของข้าราชการ (A_2) นั้น ปรากฏว่า ปัจจัยด้านนโยบาย (B_1) ปัจจัยด้านองค์การ (B_2) ปัจจัยด้านข้าราชการ (B_3) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) และปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์การ (B_5) ไม่มีความสัมพันธ์กับพฤติกรรมการอุทิศเวลาให้กับโครงการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ระดับความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มตัวแปรอิสระและตัวแปรตามที่ปรากฏจากการทดสอบในตัวแบบที่สอง ทั้งการพิจารณาจากอิทธิพลคือน้ำหนักระหว่างกลุ่มตัวแปร ตลอดถึงอำนาจการอธิบายของกลุ่มตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตามมีค่าค่อนข้างน้อย แต่ยังอยู่ในระดับที่ดีกว่าผลการทดสอบในตัวแบบแรก ทั้งนี้เนื่องจากตัวแบบที่สองนี้มีจำนวนกลุ่มตัวแปรอิสระถึง 5 ตัวแปร อย่างไรก็ตามจากการที่ระดับความสัมพันธ์หรืออำนาจการอธิบายที่ค่อนข้างน้อยก็อาจพิจารณาได้จาก

1) การสร้างกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีเพื่อระบุกลุ่มตัวแปรหรือระบุความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรยังไม่มีความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษา

2) การเลือกกลุ่มตัวอย่างในระดับโครงการและข้าราชการยังไม่มีความหลากหลายเพียงพอ นั่นก็คือควรเลือกโครงการและข้าราชการจากหลายลักษณะงานมากขึ้น แทนที่จะเป็นโครงการทางสังคมหรือโครงการส่งเสริมการศึกษาเพียงลักษณะเดียว

3) ควรระบุเลือกตัวแปรอย่างเฉพาะเจาะจงอื่น ๆ ให้มีมากขึ้น

4) ประการสุดท้ายก็คือการสร้างมาตรวัดที่อาจจะยังไม่สื่อความหมายเพื่อให้ค่าการอธิบายที่ตรงกับสภาพความเป็นจริงเท่าที่ควร

ฉะนั้นจากข้อสังเกตข้างต้นก็อาจจะนำไปสู่การแก้ไขและกำหนดแนวทางศึกษาหรือทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎีเพื่อให้ได้ค่าความสัมพันธ์และอำนาจการอธิบายที่ดีกว่านี้ต่อไป

สรุปข้อค้นพบจากการทดสอบตัวแบบที่สอง

จากตัวแบบที่กำหนดขึ้นเพื่อทดสอบจะเห็นได้ว่าตัวแบบที่ 2.1 นั้น เป็นไปตามกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีทุกสมการ ถึงแม้ความสัมพันธ์จะไม่สูง ภายใต้การกำหนดความมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .01 และ .05 กล่าวคือทัศนคติที่เป็นความรู้สึกของข้าราชการต่อความเปลี่ยนแปลงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามความคาดหวังในนโยบายของรัฐขึ้นอยู่กับเงื่อนไขด้านลักษณะนโยบาย องค์การ ตัวข้าราชการ การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตลอดถึงทรัพยากรที่มีเป็นสำคัญ แต่ในกรณีความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมการอุทิศเวลาให้กับโครงการของข้าราชการ ไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรอิสระดังกล่าว อาจจะสืบเนื่องจากลักษณะความสนใจใน

งานนั้นมีน้อยด้วยธรรมชาติของงานตามปกติวิสัยก็ได้ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรในตัวแบบนี้อาจจะมีความกระจ่างชัดขึ้นเมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 8 ได้อีกลักษณะหนึ่ง

บทที่ 8

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : บทวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

สืบเนื่องจากบทที่ 6 และบทที่ 7 ซึ่งได้กล่าวถึงการทดสอบตัวแบบในเชิงปริมาณไปแล้วนั้นสามารถให้ภาพความสัมพันธ์และอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ที่มีต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับหนึ่ง เพื่อที่จะเป็นการมองภาพอิทธิพลของปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในอีกแนวทางที่เน้นการวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกตุในระดับพื้นที่ปฏิบัติงานของโครงการ ตลอดถึงเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานฝ่ายต่าง ๆ ที่บันทึกรวบรวมไว้ อันจะทำให้สามารถมองสภาพปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ได้ในรูปแบบที่ต่างออกไป แต่มุ่งสรุปผลเพื่อวิเคราะห์ขั้นสุดท้ายเช่นเดียวกับการศึกษาเชิงปริมาณ คือปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย บทนี้จึงแบ่งการนำเสนอออกเป็นสองส่วนคือ สภาพทั่วไปของจังหวัดชายแดนภาคใต้ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนของปัจจัยเหล่านี้จำแนกออกเป็น ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านองค์การ ปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์การ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ปัจจัยด้านประชาชนและปัจจัยด้านชุมชน จากนั้นจะเป็นการพิจารณาถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นผลระยะสั้นกับระยะยาว ความสัมพันธ์ระหว่างผลสำเร็จทั้งสองระยะและจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยทั้งเจ็ดประการ ดังมีรายละเอียดตามลำดับต่อไปนี้

สภาพทั่วไปของจังหวัดชายแดนภาคใต้

ก่อนที่จะได้พิจารณาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ สภาพทั่วไปของพื้นที่ดังกล่าวจึงควรนำมาพิจารณานำร่องภายใต้ข้อมูลสถิติเบื้องต้นของทั้ง 5 จังหวัด ดังรายละเอียดตามตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 32 : สภาพทั่วไปของพื้นที่ ประชากรและการแบ่งเขตการบริหาร

จังหวัด	ปัตตานี	ยะลา	นราธิวาส	สตูล	สงขลา
ประชากร (คน) (2526)	466,762	291,166	469,735	179,565	930,124
พื้นที่ (ตร.กม.)	1,940.4	4,521.4	4,475.4	2,479.0	7,393,9
อำเภอ	8	6	10	4	10
กิ่งอำเภอ	3	–	2	2	2
ตำบล	108	50	69	23	117
หมู่บ้าน	567	273	431	236	907
เทศบาล	2	2	2	1	3
สุขาภิบาล	8	5	8	3	14
ศาสนา(ร้อยละ					
พุทธ	21.73	36.28	10.66	33.00	79.29
มุสลิม	77.53	62.65	78.48	66.00	19.98
อื่น ๆ (คริสต์, ฮินดู และไม่ทราบ)	0.74	0.17	10.86	1.00	0.73

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปีประเทศไทย, บรรพ 33, 1981-1984, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2528, หน้า 7

จากตารางแสดงลักษณะทั่วไปดังกล่าว จะเป็นข้อมูลที่ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนถึงข้อแตกต่างของประชากรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านศาสนา กล่าวคือ ประชากรส่วนใหญ่จะนับถือศาสนาอิสลาม ยกเว้นจังหวัดสงขลาเท่านั้นที่มีจำนวนผู้นับถือศาสนาอิสลามไม่มากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับอีก 4 จังหวัด สำหรับการจำแนกส่วนการบริหารและการปกครองของจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จะประกอบด้วย 5 จังหวัด 38 อำเภอ 9 กิ่งอำเภอ 388 ตำบล 2,414 หมู่บ้าน 10 เทศบาล และ 38 สุขาภิบาล จากจำนวนประชากรทั้งสิ้นประมาณ 2 ล้านคนเศษ

ภายใต้สภาพทั่วไปของพื้นที่ดังที่กล่าว จึงนำไปสู่การอธิบาย จำแนกให้เห็นถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ 7 ประการที่ส่งผลต่อความสำเร็จด้วยกรอบองค์ความรู้ในบทที่สอง ปัจจัยเหล่านี้สามารถวิเคราะห์ในรายละเอียดแต่ละประเด็นต่อไป

1. ปัจจัยด้านนโยบาย

- พัฒนาการของการกำหนดนโยบายเพื่อนำสู่การปฏิบัติในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากจำนวนประชากรประมาณเกือบร้อยละ 80 ในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามนั้น กล่าวกันว่าได้ถือกำเนิดขึ้นมาราวศตวรรษที่ 13 คือสมัยกรุงสุโขทัยเป็นต้นมากระทั่งถึงปัจจุบัน (นอกเหนือจากบางส่วนที่กระจายอยู่ในภาคอื่น ๆ ของประเทศ) (Thailand Ministry of Foriegn, 2523 : 2) สภาวะการที่มีชาวไทยมุสลิมกระจายอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศไทย บริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ อันได้แก่ นราธิวาส สตูล ปัตตานี ยะลา และสงขลา ค่อนข้างจะเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลไทยต้องเอาใจใส่และให้ความสนใจในการพัฒนามากเป็นพิเศษตลอดมาด้วยแนวทางแตกต่างออกไปจากภูมิภาคอื่นของประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชนดังกล่าว (Federspiel, 1985 : 905) ดังนั้นผู้นำของประเทศก็จะมุ่งพิจารณาศาสนาอิสลามในฐานะที่เป็นมาตรฐานการดำเนินชีวิตของคนไทยมุสลิมออกได้สองลักษณะ คือ

1) พิจารณาศาสนาในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม ซึ่งจำเป็นจะต้องปรับให้มีความก้าวหน้า/ทันสมัย สอดคล้องกับองค์ประกอบด้านอื่น ๆ ภายในสังคมแต่ละแห่ง

2) พิจารณาในลักษณะที่ถือว่าศาสนาเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือในอันที่จะก่อให้เกิดความทันสมัยขึ้นมาด้วยตัวมันเอง

จากลักษณะและความเชื่อดังกล่าวนั้นหากนำมาพิจารณาถึงแนวทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทย เพื่อนำสู่การพัฒนาในเขตจังหวัดชายแดนแล้ว ก็สามารถจำแนกความแตกต่างของลักษณะนโยบายในอดีตกับปัจจุบัน (วารสารสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับพิเศษ, ธันวาคม 2528 : 47-48) ได้ดังต่อไปนี้

> การกำหนดนโยบายในอดีต : จากอดีตที่ผ่านมานั้นการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา/พัฒนาบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้มักจะให้ความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจ นั่นก็คือการมุ่งพัฒนาให้เกิดภาวะความทันสมัยซึ่งดำเนินไปในลักษณะคล้ายคลึงกับภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศ โดยจะเน้นพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ในระดับหมู่บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการศึกษาซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะผสมกลมกลืนวัฒนธรรมของชาวไทยมุสลิมเข้าสู่ความเป็นไทยมากขึ้น นั่นก็คือการจัดการเรียนการสอนที่ใช้ภาษาไทยเน้นความสำคัญของประวัติศาสตร์ชนชาติไทย นโยบายดังกล่าวนี้ได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.2475 และเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดปัญหาการต่อต้านจากชาวไทยมุสลิมในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ.2481 ภายใต้การนำของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม นโยบายการพัฒนาเพื่อผสมกลมกลืน (assimilation)ชาวไทยมุสลิมก็เริ่มเด่นชัดมากยิ่งขึ้น จากนโยบายการสร้างความทันสมัยในชาติให้ยกเลิกการนุ่งโสร่ง ซึ่งขัดแย้งกับประเพณีปฏิบัติของคนไทยมุสลิมโดยสิ้นเชิง กระทั่งปี 2488 ภาวะการต่อต้านนโยบายดังกล่าวจากชาวไทยมุสลิมเพิ่มมากขึ้น จากการดำเนินนโยบายเช่นนี้ทำให้รัฐบาลยุคต่อมา เช่น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพลถนอม (ยุคแรก ๆ) ต้องเผชิญกับปัญหาการต่อต้านจากชาวไทยมุสลิมตลอดมา ทั้งรูปแบบของการต่อสู้ภายในประเทศด้วยแบบกองโจร ตลอดจนถึงการสนับสนุนจากประเทศใกล้เคียง (Forbes, 1982 : 1057-1059 : Thomas,1974:550)

จากลักษณะนโยบายที่กำหนดขึ้นสำหรับบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ในระยะเริ่มแรกนั้น จะเห็นได้ว่าส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง เพราะมาตรการที่กำหนดนั้นได้ก้าวก่ายสถาบันเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเชื่อและแนวทางปฏิบัติตามศาสนาที่ยึดถือเป็นวิถีชีวิตของชาวไทยมุสลิม

/ การกำหนดนโยบายในปัจจุบัน จากสภาวะปัญหาการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ประสบกับปัญหามาเป็นเวลานาน ได้เป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลในยุคต่อมาต้องพิจารณาทบทวนใหม่ และขณะเดียวกันก็พยายามกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเป็นระบบมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้เล็งเห็นแล้วว่า นโยบายในอดีตนั้นย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง ในขณะเดียวกันปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นไม่สามารถที่จะแก้ไขได้ในเวลาอันสั้น ในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบให้มีนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นเป็นการเฉพาะ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2521 และได้กำหนดนโยบายขึ้นมา 5 ด้านคือ ด้านสังคมจิตวิทยา การเมืองภายในการเมืองระหว่างประเทศ เศรษฐกิจและการป้องกันประเทศ สำหรับนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่กำหนดขึ้น 5 ประการดังกล่าว ประกอบด้วยสาระตามเป้าหมายของนโยบายดังต่อไปนี้คือ (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, 2529 : 13-14)

1. ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทย โดยยึดเอาเยาวชนรุ่นใหม่เป็นสำคัญ

2. ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความเชื่อมั่นศรัทธาในการปกครองและสถาบันหลักของชาติ มีทัศนคติที่ถูกต้องในความเป็นคนไทย ไม่ใช่ชนกลุ่มน้อย และไม่นำเอาความแตกต่างของศาสนามาเป็นเครื่องแบ่งแยก

3. ให้สภาวะความเป็นอยู่และรายได้ของประชาชนสูงขึ้น และแตกต่างกันน้อยที่สุด

4. ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ปลอดภัยจากการคุกคามของโจรผู้ร้ายและการดำเนินการทั้งปวงที่มีวัตถุประสงค์ในทางก่อความไม่สงบ บ่อนทำลายหรือล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือการเปลี่ยนแปลงบูรณภาพแห่งดินแดนของชาติ

5. ให้กลุ่มประเทศมุสลิมมีความเข้าใจสถานการณ์ที่แท้จริงเกี่ยวกับการปกครองและความเป็นอยู่ของคนไทยมุสลิม เข้าใจในนโยบายของรัฐบาลที่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่คนไทยมุสลิม เพื่อให้กลุ่มประเทศมุสลิมระงับความช่วยเหลือ ขจก.ทางลับ หรือดำเนินการใด ๆ อันจะเป็นผลร้ายต่อไป

6. ให้การบริหารงานการแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

แต่ในการศึกษาครั้งนี้ จะเน้นเฉพาะนโยบายประการที่หนึ่งเท่านั้น ดังที่ได้ระบุไว้แล้วใน วัตถุประสงค์ของการศึกษา

แผนงานและโครงการตามนโยบายสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น จำแนกในรายละเอียดได้ดังต่อไปนี้ (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้, มีนาคม 2528)

แผนงานส่งเสริมเอกลักษณ์ความเป็นไทยในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำแนกออกเป็น 7 โครงการคือ

1) โครงการส่งเสริมการศึกษาต่อแก่นักเรียนที่นับถือศาสนาอิสลาม

2) โครงการอบรมการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จแก่ผู้นำท้องถิ่นที่นับถือศาสนาอิสลาม

3) โครงการเร่งรัดการจัดสอนศาสนาอิสลามในโรงเรียนทุกระดับ

4) โครงการปรับปรุงการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพในโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม

5) โครงการเร่งรัดการศึกษานอกโรงเรียน

6) โครงการส่งเสริมศาสนสัมพันธ์

7) โครงการสัมมนาสรุปผลการดำเนินงานด้านการศึกษาและศาสนสัมพันธ์

จากโครงการต่าง ๆ นั้น ได้พิจารณาเลือกเป็นโครงการสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ 2 โครงการคือ

ก. โครงการปรับปรุงการดำเนินงานการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพในโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม

ข. โครงการเร่งรัดการสอนศาสนาอิสลามในโรงเรียนทุกระดับ

สำหรับสาระของโครงการอย่างสังเขปนั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้

	1. โครงการปรับปรุงการดำเนินงานการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม	2. โครงการเร่งรัดการจัดสอนศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับ
วัตถุประสงค์	1) เพื่อปรับปรุงการเรียนการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น 2) เพื่อจัดทำหนังสือเรียนสอนศาสนาอิสลามสำหรับใช้ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม	1) ขยายการสอนศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับให้ทั่วถึงตามความต้องการของท้องถิ่น 2) ปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนวิชาศาสนาอิสลามที่ดำเนินการอยู่แล้วให้ดีขึ้น
เป้าหมาย	1) จัดสอนเสริมประสบการณ์วิชาสามัญแก่นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามเพื่อเข้าเรียนในโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีละ 30 คน 2) จัดสอนเสริมประสบการณ์วิชาสามัญแก่นักเรียนที่ได้รับการคัดเลือกเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่าง ๆ ปีละ 50 คน	1) จัดสอนศาสนาอิสลามในสถานศึกษาของรัฐในระดับประถมศึกษา 984 แห่ง ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น 185 แห่ง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย 79 แห่ง
หน่วยงานที่รับผิดชอบ	สำนักงานศึกษาเขต 2, ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนแต่ละจังหวัด, วิทยาลัยเทคนิคแต่ละจังหวัด, ศูนย์ฝึกวิชาชีพและศูนย์อำนวยการ	สถานศึกษาระดับต่าง ๆ ในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติและ

	บริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้	กรมสามัญศึกษา
สถานภาพ	โครงการต่อเนื่อง	โครงการต่อเนื่อง

ภายใต้นโยบาย แผนงาน และโครงการที่กำหนดเป็นแนวทางการศึกษาดังกล่าว สามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้

นโยบาย	แผนงาน	โครงการ
1) ให้ประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทย โดยถือเอาเยาวชนรุ่นใหม่เป็นสำคัญ	1) แผนงานการส่งเสริมเอกลักษณ์ความเป็นไทย	1) โครงการเร่งรัดการจัดสอนศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับ 2) โครงการปรับปรุงการดำเนินการสอนวิชาสามัญและวิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม

จากพัฒนาการความแตกต่างของแนวทางกำหนดนโยบายในอดีตของพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้กระทั่งถึงปัจจุบัน ดังรายละเอียดที่กล่าวไปแล้วข้างต้นนั้น หากพิจารณาเพื่อศึกษาตามกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่าในยุคแรก ๆ ความพยายามของรัฐมักจะปรากฏออกมาในลักษณะที่เน้นความสำคัญของผู้นำประเทศในส่วนกลาง นั่นก็คือนโยบายใด ๆ ที่กำหนดจึงขึ้นอยู่กับอำนาจการตัดสินใจของผู้นำในระดับเหนือซึ่งจัดอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า single-loop model, forward mapping หรือ top-down นั่นเอง แนวทางการกำหนดนโยบายเช่นนี้จึงขาดความสอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาในทางตรงข้ามกลับปรากฏว่าสถานการณ์ในพื้นที่มิได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นเนื่องจากรัฐมุ่งให้ความสำคัญกับ

- การรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจกำหนดนโยบายไว้ที่ส่วนกลาง
- ละเลยความสำคัญของพื้นที่และประชาชนกลุ่มเป้าหมาย นั่นคือ ประชาชนในพื้นที่ไม่มีสิทธิ์มีเสียง หรือแม้แต่การมีส่วนร่วมเพื่อตัดสินใจดำเนินการในปรากฏการณ์ที่รัฐมองเห็นว่าเป็นปัญหา เช่น การไม่พูด-ใช้ภาษาไทยเป็นต้น
- ข้าราชการขาดบทบาทและอำนาจการตัดสินใจที่จะเสนอแนะข้อมูลหรือสร้างข้อต่อรองกับหน่วยงานระดับเหนือ เพื่อกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในพื้นที่ การปฏิบัติงานจึงตกอยู่ภายใต้การครอบงำของระบบราชการที่มีเพียงการรับคำสั่งเพื่อปฏิบัติเท่านั้น

กระบวนการและแนวทางการกำหนดนโยบายได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบที่เรียกว่า double-loop model, backward mapping หรือ bottom up มากขึ้นในปัจจุบันสืบเนื่องมาจากรัฐบาลเริ่มเห็นความจำเป็นในการที่จะพิจารณาและตระหนักถึงความสำคัญด้านต่าง ๆ คือ

- สภาพความเป็นจริงของพื้นที่กลุ่มเป้าหมาย
- สภาพการณ์ทางด้านสังคมและวัฒนธรรม
- การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีบทบาทเพื่อมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและค่อนข้างมีความสำคัญก็คือข้าราชการระดับพื้นที่ได้กลับกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ได้สร้างเงื่อนไขของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้การแสดงออกของกลวิธี (games) แบบต่าง ๆ กระทั่งทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นแม้จะสอดคล้องกับสภาพปัญหาแต่ทว่ามิได้ก่อให้เกิดผลในทางที่พึงปรารถนาและความคาดหวังของรัฐได้ และผลสัมฤทธิ์ในนโยบายก็เกิดขึ้นอย่างล่าช้ามากยิ่งขึ้นเมื่อมีปัจจัยด้านอื่น ๆ เช่น วัฒนธรรมประเพณีเข้ามาเกี่ยวข้องดังจะได้วิเคราะห์ตามตัวแบบของกลุ่มตัวแปรทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณต่อไป

ด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผน และโครงการ ซึ่งลดระดับลงสู่ความรูปธรรมในระดับพื้นที่เป้าหมาย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายที่วางไว้ (Dias and Wickramanayake, 1983 : 698, Johnson, 1984 : 112) เป็นช่วงที่กล่าวได้ว่าเป็นงานที่นักบริหารทุกระดับต้องประสบกับความซับซ้อนยุ่งยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา (Goodman and Love, 1980 : 3-4) ประกอบกับลักษณะเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นจะมีความ

เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และมีความสอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ได้เพียงใดก็สามารถพิจารณาได้จากความรู้ความเข้าใจ (perception) ของข้าราชการกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย/โครงการข้างต้นเป็นสำคัญดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความสอดคล้องของนโยบายต่อปัญหา

ความสอดคล้องของนโยบายต่อการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อพิจารณาจากภูมิหลังที่เป็นปฐมเหตุของการกำหนดนโยบายเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมานั้น สืบเนื่องมาจากปัญหาสำคัญคือ ความไม่เข้าใจกันระหว่างประชาชนในพื้นที่กับรัฐ ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากประชาชนในพื้นที่นิยมใช้ภาษาท้องถิ่นคือ ภาษายาวี เป็นภาษาเพื่อการติดต่อสื่อความหมายในชีวิตประจำวัน ในขณะที่สังคมโดยภาพรวมนั้นใช้ภาษาไทยเป็นสื่อในการติดต่อ ประกอบอาชีพหรือในการศึกษา เป็นต้น เพราะฉะนั้นประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมุ่งศึกษาศาสนาตามแนวทางที่เป็นประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมา ทำให้ขาดโอกาสในการศึกษาตามระบบที่รัฐกำหนด ผลสุดท้ายก็คือ ช่องว่างความเข้าใจระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ก็เกิดขึ้นและนับวันจะยิ่งห่างกันมากขึ้นและกลายเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การสร้างสถานการณ์ทางการเมืองที่บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐโดยคณะบุคคลบางกลุ่ม ในที่สุดรัฐบาลก็กำหนดนโยบายเฉพาะพื้นที่ขึ้นมา โดยกำหนดให้นโยบายการส่งเสริมการศึกษาเป็นนโยบายสำคัญที่สุด จากประเด็นนี้เมื่อนำมาพิจารณาถึงโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนากับโครงการส่งเสริมการสอนศิลธรรมศึกษาในโรงเรียนมัธยมของรัฐก็พอกล่าวได้ว่า มีความสอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาระดับหนึ่งในด้านการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้กับเยาวชนไทยมุสลิมที่จะมีโอกาสในการศึกษาสายสามัญมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็สามารถปรับมาตรฐานการศึกษาสายสามัญของเยาวชนไทยมุสลิมที่ส่วนใหญ่นิยมศึกษาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกับเยาวชนในพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศไทย อันจะเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษาของเยาวชนไทยมุสลิมให้สามารถศึกษาต่อในสถาบันระดับสูงขึ้นต่อไปได้ ผลต่อมาก็คือศักยะในการใช้ภาษาไทยเพื่อเป็นสื่อกลางในการติดต่อในชีวิตประจำวันของชาวไทยมุสลิมก็มีมากขึ้น ไม่จำกัดอยู่เฉพาะภาษาท้องถิ่น ทั้งนี้ก็เพราะการติดต่อกับสังคมภายนอกจำเป็นที่จะต้องใช้ภาษาไทยมากขึ้นติดตามมา ปรากฏการณ์เช่นนี้ ปรากฏชัดเจนเมื่อได้พบปะพูดคุยกับ

เยาวชนไทยมุสลิม ณ จุดปฏิบัติการ อันเป็นที่ตั้งของโครงการ นั่นก็คือเยาวชนไทยมุสลิมส่วนใหญ่จะเรียกร้องให้รัฐปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาให้เท่าเทียมกับโรงเรียนมัธยมสามัญอื่น ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อเพิ่มโอกาสการศึกษาต่อในระดับสูงของตนต่อไปดังที่กล่าวแล้วข้างต้นนั่นเอง

ประเด็นของความสอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหานั้นดูเหมือนจะมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อพิจารณาจากโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐ เนื่องจากโครงการดังกล่าวนี้ นำไปสู่ข้อยุติความขัดแย้งหรือความรู้สึกคับข้องใจของชาวไทยมุสลิมส่วนหนึ่งที่นิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาในโรงเรียนประถม-มัธยมของรัฐในอดีตที่มักประสบกับปัญหาความขัดแย้งในประเพณีปฏิบัติอันเนื่องมาจากความเชื่อทางศาสนาที่แตกต่างกันระหว่างชาวไทยมุสลิมกับชาวไทยพุทธ เช่น การเคารพกราบไหว้รูปจำลองเป็นสิ่งต้องห้ามสำหรับชาวไทยมุสลิม ในขณะที่สถานศึกษาของรัฐมักจะมีรูปจำลองประเภท ภาพถ่าย ภาพปั้น ประดิษฐานอยู่เสมอ กระทั่งก่อให้เกิดความขัดแย้งดังที่เคยปรากฏเป็นข่าวกรณีของโรงเรียนสังกัดกรมสามัญแห่งหนึ่งเมื่อไม่นานมานี้ ปรากฏการณ์การประสานความเข้าใจระหว่างชาวไทยมุสลิมและชาวไทยพุทธภายใต้โครงการนี้จะเห็นได้ชัดเจน จากการสังเกตุ ณ จุดที่ตั้งของโครงการ คือมีโรงเรียนมัธยมสายสามัญบางแห่งที่เปิดสอนวิชาอิสลามศึกษาได้สร้างสถานที่ประกอบพิธีละหมาดของนักเรียนไทยมุสลิมอย่างเป็นสัดส่วนเคียงคู่กับสถานที่ปฏิบัติธรรมของนักเรียนไทยพุทธ อันแสดงให้เห็นถึงความเสมอภาคในด้านการนับถือศาสนาและเสริมสร้างทัศนคติที่ดีให้เกิดขึ้นกับชาวไทยมุสลิม ตลอดถึงการนำไปสู่ความเข้าใจอันดีจากประชาชนชาวไทยมุสลิมที่มีต่อรัฐในระดับหนึ่ง

สืบเนื่องจากประเด็นแรกที่เป็นความสอดคล้องของนโยบายต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่นั้นเมื่อพิจารณาจากกลุ่มเป้าหมายของโครงการที่เป็นของชาวไทยมุสลิม ปรากฏว่ายังคงมีความเหลื่อมล้ำกันอยู่ระหว่างเยาวชนไทยมุสลิม จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาระดับมัธยมของรัฐแห่งหนึ่งที่เปิดสอนวิชาอิสลามศึกษา (สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2531) ได้ให้ความเห็นว่าแม้ว่าที่รัฐบาลกำหนดนโยบายดังกล่าวขึ้นมาก็คงจะแก้ไขปัญหาได้ระดับหนึ่ง นั่นก็คือเยาวชนไทยมุสลิมมีโอกาสเข้ารับการศึกษาในสถาบันการศึกษาสายสามัญของรัฐมากยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการกระจายโอกาสทางการศึกษาให้กับเยาวชนไทย-

มุสลิม ยังมิได้กระทำอย่างทั่วถึง โดยพิจารณาผลปรากฏที่ผ่านมานั้น เยาวชนไทยมุสลิมที่มีโอกาสเข้ารับการศึกษาสายสามัญส่วนใหญ่จะมีลักษณะ

1. เป็นเยาวชนไทยมุสลิมที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองหรือเขตเทศบาล สำหรับผู้ที่อยู่ห่างไกลในชนบท ยังมิได้รับโอกาสทางการศึกษาแต่อย่างใด ซึ่งจะมีบ้างก็เป็นจำนวนน้อยมาก เมื่อพิจารณาจากกลุ่มเยาวชนไทยมุสลิมที่อยู่ในเขตเมือง ความคิดเห็นดังกล่าวนี้ค่อนข้างจะสอดคล้องกับกลุ่มเยาวชนไทยมุสลิมซึ่งจากการสัมภาษณ์และการให้เสนอความคิดเห็นจากแบบสอบถามนั้น ปรากฏว่าเยาวชนเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้เรียกร้องให้รัฐบาลมีความสนใจต่อเยาวชนในชนบทที่อยู่ห่างไกลให้มากขึ้นกว่าเท่าที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาเจาะลึกลงไปก็จะพบว่ากลุ่มเยาวชนที่แสดงความคิดเห็นเช่นนี้จะเป็นเยาวชนที่กำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามทั้งสิ้น และเยาวชนเหล่านี้จะมีจำนวนไม่น้อยที่มีฐานะค่อนข้างยากจน ผู้ปกครองมีการศึกษาน้อย ไม่สามารถพูดหรือใช้ภาษาไทยได้

2. ในกรณีกลุ่มเยาวชนไทยมุสลิมที่ได้มีโอกาสรับการศึกษาตามแนวนโยบายการสนับสนุนของรัฐนั้น มักจะเป็นบุคคลที่ผู้ปกครองมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างดี มักจะมีญาติพี่น้องเป็นบุคคลระดับผู้นำของท้องถิ่น เช่น กำนัน โต๊ะครู ผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น หรือเป็นข้าราชการซึ่งมีระดับความรู้ที่สามารถให้คำแนะนำสนับสนุนเยาวชนที่เป็นลูกหลานของตนได้

ความชัดเจนของนโยบาย

นโยบายมีความสอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหา แต่ทว่าขาดความชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์นโยบายก็สืบเนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ ดังนี้

ประการแรก ลักษณะนโยบายที่กำหนดลงสู่ระดับพื้นที่นั้นเกิดขึ้นภายใต้ภาวะการชี้นำของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาคือ

- กระทรวงมหาดไทยโดยกรมตำรวจ
- สภาความมั่นคง

- กระทรวงกลาโหม โดยกองทัพบก เป็นต้น

การเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ของหน่วยงานดังกล่าวนี้ ค่อนข้างจะเน้นถึงสถานการณ์ที่เป็นความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ โครงการต่าง ๆ ที่กำหนดจึงมักจะมุ่งสร้างสันติให้เกิดขึ้นในชุมชนที่มีหน่วยงานข้างต้นเป็นแกนนำ ดังกรณีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถึงแม้จะมีการปรับให้หน่วยงานนี้เป็นแกนประสานการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐก็ตาม แต่ทว่าในภาพรวมลึก ๆ นั้นก็ยังคงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ สามารถให้คุณให้โทษกับข้าราชการ/หน่วยงานของรัฐในพื้นที่ได้ เช่น อำนาจในการเสนอโยกย้ายข้าราชการในกรณีที่เห็นว่าข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดปฏิบัติภาระหน้าที่ไม่เหมาะสมที่อาจนำไปสู่การสร้างความเข้าใจผิดหรือความขัดแย้งกับมวลชนในพื้นที่ อันเป็นวิธีการตัดไฟแต่ต้นลม ซึ่งบางครั้งทำให้ข้าราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่เกิดความกระอักกระส่วนในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเกรงว่า

- จะสร้างความไม่พึงพอใจให้ประชาชนในพื้นที่หรือไม่อย่างไร
- จะถูกตรวจสอบหรือถูกมองจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างไรบ้าง เป็นต้น

ดังนั้นภายใต้การกำหนดนโยบายเพื่อการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยหน่วยงานข้างต้นเป็นแกนนำนั้น จึงทำให้มุ่งเน้นความมั่นคงของพื้นที่เป็นเป้าหมายหลัก โดยให้ความสำคัญในแง่ของการประสานความเข้าใจระหว่างหน่วยงานเป็นเป้าหมายรอง

ถึงแม้จะเป็นนโยบาย/โครงการที่ดีสอดคล้องกับพื้นที่ก็ตาม แต่ถ้าหน่วยงานอื่น ๆ ที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบด้วย ขาดซึ่งความเท่าเทียมระหว่างหน่วยงานแล้วก็จะทำให้นโยบายไม่ได้รับความร่วมมือร่วมใจในการรับผิดชอบเท่าที่ควร อันจะนำไปสู่ความไม่ราบรื่น ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

ประการที่สอง พิจารณาสืบเนื่องจากประการแรกก็คือ ลักษณะการกำหนดนโยบายนั้นค่อนข้างจะเป็นกระบวนการจากบน-สู่ล่าง (Low-down) เป็นสำคัญ นั่นก็คือรัฐบาลกลางและหน่วยงานที่กล่าวแล้วข้างต้น เป็นศูนย์กลางกำหนดนโยบายโดยขาดการมีส่วนร่วมของชุมชนชายแดนภาคใต้อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ประชาชน ที่มีความรู้ความเข้าใจปัญหาว่าแท้ที่จริงคืออะไร ควรจะทำอย่างไร เมื่อไหร่นั้นขาดโอกาสและแทบไม่มีโอกาสได้เสนอข้อมูลที่เป็นจริง

รัฐมักจะกำหนดนโยบายโดยอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่กล่าวแล้วข้างต้น เพราะฉะนั้นเป้าหมายสำคัญจึงมุ่งสร้างความมั่นคงเป็นหลักสำคัญ ในขณะเดียวกันหน่วยงานฝ่ายพลเรือนของรัฐในพื้นที่จำนวนไม่น้อยจำต้องปฏิบัติภาระไปตามภาวะจำ ยอม ผลก็คือความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในระดับหน่วยงาน/ข้าราชการก็ลดน้อยลงเพราะไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมาตั้งแต่ต้น การประสานงานระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับเป้าหมายของนโยบายก็ดำเนินไปตามกิจวัตรประจำวันขาดความกระตือรือล้นในการทำงานไประดับหนึ่ง

ประการที่สาม เป็นปรากฏการณ์ของความหลากหลายในแนวทางปฏิบัติหน่วยงานระดับพื้นที่คือ โรงเรียนแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน เช่น การกำหนดปิด-เปิด การสอนวิชาอิสลามศึกษาในโรงเรียนระดับมัธยมศึกษานั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการโรงเรียนท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2532) กล่าวว่าโรงเรียนบางแห่งตัดสินใจยกเลิกการสอนอิสลามศึกษาโดยให้เหตุผลว่าไม่จำเป็นและไม่คุ้มกับงบประมาณที่ลงทุนไปเนื่องจากผู้เรียนมีน้อย หรือบางสถานศึกษาก็มีเหตุผลอื่นดังกรณีหัวหน้าหมวดวิชาสังคมศึกษาท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 14 พฤศจิกายน 2531) ได้กล่าวว่าต้องยุติโครงการเพราะมีนักเรียนไทยมุสลิมลดน้อยลงมาก อีกทั้งผู้ปกครองนักเรียนเหล่านั้นต้องการให้บุตรหลานศึกษาวิชาสามัญมากกว่าเมื่อเข้ามาศึกษาในโรงเรียนมัธยมของรัฐ เพราะความรู้ด้านอิสลามศึกษานั้นได้เคยศึกษาแล้วจากทางบ้าน เป็นต้น จากเหตุผลที่กล่าวอ้างเหล่านี้ เพื่อยุติโครงการที่เคยเปิดดำเนินการมาแล้วระยะหนึ่งตามเกณฑ์ที่หน่วยงานระดับเหนือคือศึกษาธิการเขต และกรมสามัญฯ กำหนด ทำให้มองเห็นได้ว่าโรงเรียนแต่ละแห่งมิได้ยึดมั่นในเป้าหมายของนโยบายที่อาจเป็นเพราะ

- ความไม่สนใจหรือสนใจน้อย
- ความไม่เข้าใจนโยบาย
- เป้าหมายนโยบายไม่ชัดเจน

เพราะฉะนั้นบางโรงเรียนที่ยังคงยึดมั่นในนโยบายและดำเนินการสอนอิสลามศึกษาอยู่ต่อไปถึงแม้จำนวนผู้เรียนจะมีน้อยก็เกิดภาวะความไม่แน่ใจในนโยบาย เพราะการปฏิบัติในพื้นที่นั้นค่อนข้างจะดำเนินไปตามความสะดวกและความพึงพอใจของหน่วยงานระดับพื้นที่ มากกว่าจะคำนึงถึงเป้าหมายนโยบายเป็นสำคัญ

จากสาเหตุดังกล่าวนี้จึงได้นำมาสู่ภาวะที่เป็นผลลัพธ์ทำให้ลักษณะนโยบายแม้จะค่อนข้างถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพปัญหาแต่ก็มีความคลุมเครือในเป้าหมาย

สรุปและข้อค้นพบ

โดยสรุปและข้อค้นพบที่สำคัญจากปัจจัยด้านนโยบายก็คือ

1. นโยบายพัฒนาการศึกษาชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เน้นการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาและการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในโรงเรียนสายสามัญของรัฐนั้นค่อนข้างจะมีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาในพื้นที่ แต่เนื่องจากขาดความชัดเจนในเป้าหมาย จึงมีผลให้หน่วยงาน/องค์การที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบระดับพื้นที่มีแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ขาดความเป็นเอกภาพ

2. การกำหนดนโยบายมุ่งแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เน้นความมั่นคงเป็นพื้นฐานโดยบางหน่วยงาน เช่น ทหาร ตำรวจ พยายามเข้าไปมีบทบาทหน้าที่โดดเด่นเหนือหน่วยงานอื่น ๆ ทำให้ความร่วมมือกันปฏิบัติในโครงการอย่างจริงจังและจริงใจนั้นมีค่อนข้างน้อย

2. ปัจจัยด้านองค์การ

แนวทางการกำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น รัฐบาลได้เริ่มดำเนินการด้วยการจัดตั้งองค์การในรูปของคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้โดยมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อ 7 มีนาคม 2504 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน กรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวงอื่น ๆ เป็นกรรมการจำนวนหนึ่ง ปีต่อมาก็ได้เปลี่ยนแปลงโดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 มกราคม 2507 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขณะเดียวกันก็ได้เอาตำแหน่งระดับอธิบดีเข้ามาแทนที่ตำแหน่งปลัดกระทรวง เช่น อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นต้น ภาระหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จะเน้นการประสานนโยบาย

และการปฏิบัติกับองค์การบริหารจังหวัดเท่านั้น ยกเว้นจังหวัดปัตตานีซึ่งกรรมการชุดนี้จะต้องทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดด้วย (มงคล, 2512 : 43-50) เพื่อให้การปฏิบัติภาระหน้าที่ได้ผลอย่างจริงจังในพื้นที่ทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายและการปฏิบัติภายใต้เป้าหมายสำคัญ 6 ประการที่เน้นด้านการเพิ่มรายได้ การศึกษาด้านการผลิตและบริโภค พัฒนาระบบการประกอบอาชีพ สร้างความสามัคคี ภาวะการมีงานทำ ดังนั้นจึงได้กำหนดคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและศูนย์ประสานงานขึ้นเพื่อปฏิบัติภาระอย่างต่อเนื่องดังนี้คือ

ก. คณะกรรมการดำเนินงานในระดับการบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคือ กรมทางหลวง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ สำนักงบประมาณ เป็นต้น เพื่อปฏิบัติภาระกลั่นกรองโครงการที่จังหวัดต่าง ๆ เสนอ

ข. คณะอนุกรรมการปฏิบัติงานในระดับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และสงขลา (เฉพาะหน่วยที่ 2 ภาคใต้ตอนกลาง) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลาเป็นประธาน ทำหน้าที่เร่งรัดตรวจสอบงานและปรับปรุงแก้ไขงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ในแผน

ค. ศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ จัดตั้งขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อ 2 มิถุนายน 2507 มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดยะลา เป็นประธาน และแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงมหาดไทยระดับชั้นเอกไปเป็นผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานฯ ดำรงตำแหน่งกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการบริหารชุดนี้ด้วย คณะกรรมการชุดนี้ปฏิบัติงานระยะหนึ่งเท่านั้น

ง. ศูนย์อำนวยการปราบปรามพิเศษในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 19 ธันวาคม 2510 ประกอบด้วยตำรวจและฝ่ายปกครองในเขตจังหวัดสงขลา ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ทำหน้าที่วางแผนปราบปรามทั้งโจรการเมืองและโจรทั่วไปด้วยวิธีการค่อยละม่อมจนถึงวิธีการที่รุนแรง

เนื่องจากการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังมิได้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรเพื่อประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้จึงเกิดขึ้น นั่นก็คือการจัดตั้ง

ศูนย์คำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 150/2524 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2524 ซึ่งพัฒนามาจากศูนย์ประสานงานปกครองจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศปต.) เดิมนั่นเอง และได้ปฏิบัติภาระมาจนกระทั่งปัจจุบัน ภายใต้วัตถุประสงค์ 4 ประการคือ

1. เพื่อให้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นศูนย์อำนวยการและปฏิบัติการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ก่อให้เกิดเอกภาพทางการบังคับบัญชา เอกภาพทางความคิดและเอกภาพในการปฏิบัติ

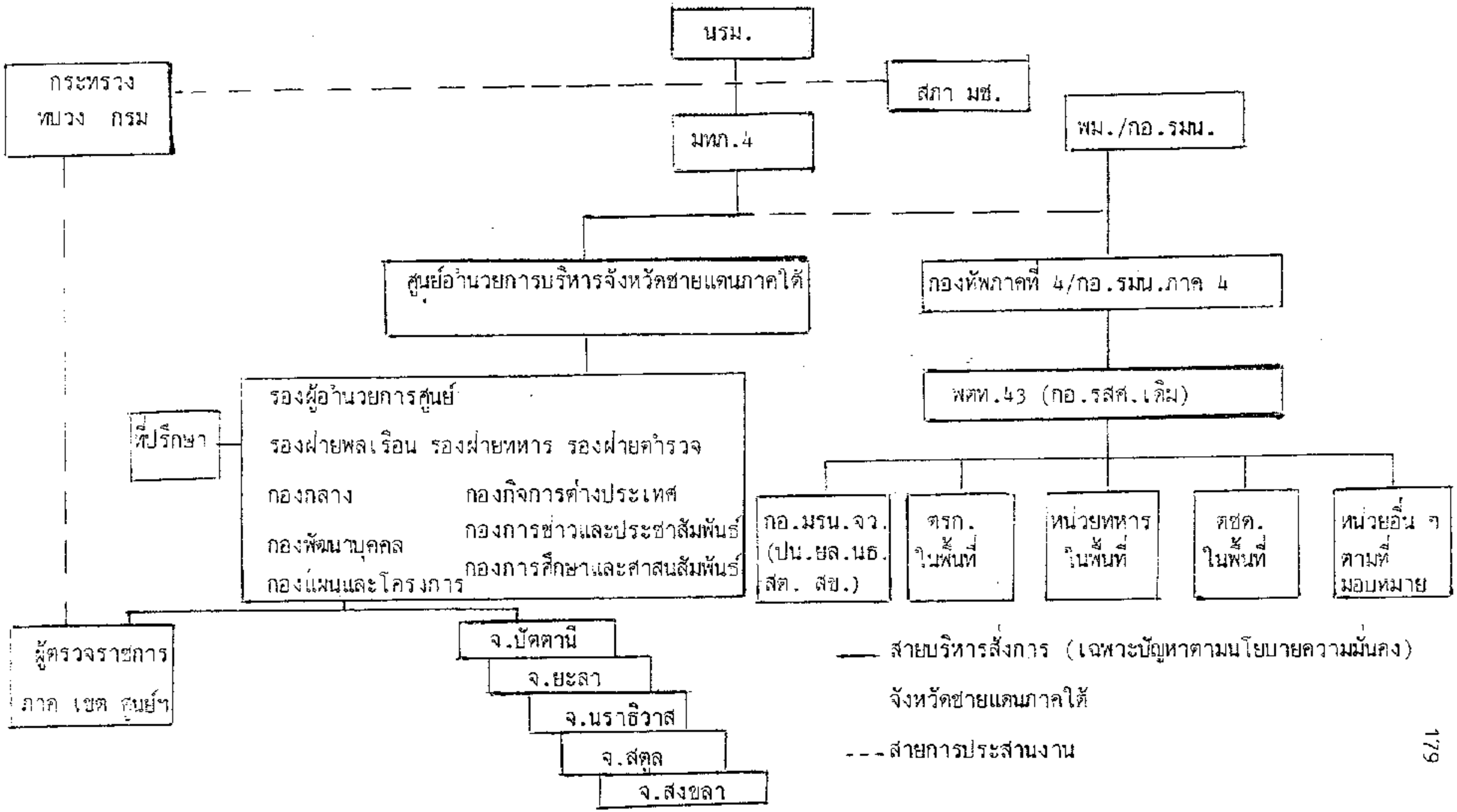
2. เพื่อให้การบริหารการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างจริงจังต่อเนื่องและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลตามความจำเป็น

3. เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่ประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในพื้นที่

4. เพื่อควบคุมตรวจตรา เร่งรัดหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อปฏิบัติงานสนองนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย

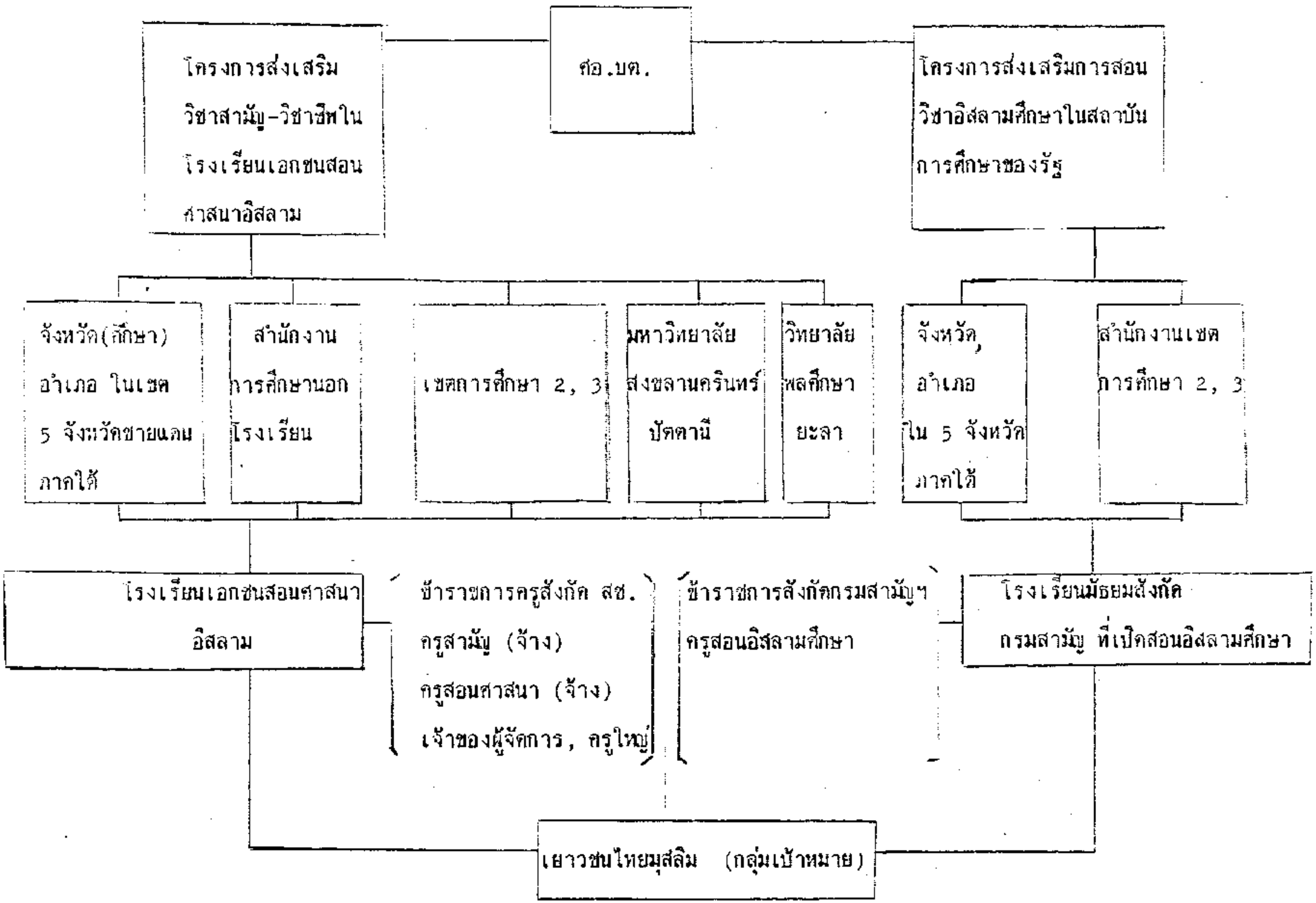
เพราะฉะนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงดำเนินไปตามโครงสร้างขององค์กรการจัดระเบียบบริหารที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ นั่นก็คือข้าราชการหน่วยงานของรัฐในพื้นที่จะถูกตรวจสอบการปฏิบัติงานในรูปแบบของการสนับสนุนช่วยเหลือทั้งด้านงบประมาณ วิชาการ เป็นต้น เพื่อที่จะได้เห็นรูปแบบการจัดองค์การเฉพาะพื้นที่อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นก็สามารถพิจารณาได้จากแผนภูมิสองลักษณะดังต่อไปนี้

แผนภูมิ การบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตามคำสั่ง สร.ที่ 8/24 ลว. 20 ม.ค. 24



โครงสร้างการจัดองค์การที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในระดับพื้นที่ทั้งสองโครงการ



แผนภูมิดังกล่าวนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงลักษณะภาพรวมของการจัดองค์การบริหารในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์เจาะลึกลงไปถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อนโยบายและโครงการในระดับพื้นที่ต้องประสบภาวะการณ์อย่างไรภายใต้กิจกรรม

- การประสานงานระหว่างหน่วยงาน
- การพึ่งพิงช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงาน
- การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

การที่ได้ศึกษาและสังเกตการนำนโยบายไปปฏิบัติในโครงการทั้ง 2 ลักษณะนั้น พอจะจำแนกบ่งชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นว่าแต่ละโครงการนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้างทั้งในระดับแนวนอนและแนวตั้งที่สืบเนื่องจากโครงการการจัดองค์การบริหารเฉพาะพื้นที่ที่มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นแกนกลางคอยกำกับตรวจสอบองค์การ รวมถึงหน่วยงานย่อยอื่น ๆ ในพื้นที่ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น

จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของทั้งสองโครงการคือ โครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาและโครงการส่งเสริมการสอนวิชาอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐนั้น จะนำเสนอโดยจำแนกตามประเด็นสามประการดังต่อไปนี้

การประสานงาน

การประสานงานระหว่างหน่วยงาน เมื่อพิจารณาจากโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาแล้ว ปรากฏว่ามีค่อนข้างน้อยสืบเนื่องมาจากลักษณะโครงสร้างการบริหารในแนวตั้งจากหน่วยเหนือลงมาสู่หน่วยงานระดับพื้นที่นั้นขาดความต่อเนื่อง กล่าวคือการบริหารงานโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาจากส่วนกลางที่มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเป็นหน่วยงานรับผิดชอบแล้วกระจายความรับผิดชอบลงสู่พื้นที่ในระดับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเขต 2, 3 ครอบคลุมพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยมีหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนปฏิบัติภาระรับผิดชอบโดยตรง แต่พอถึงระดับจังหวัดและอำเภอภาระงานเกี่ยวกับโครงการนี้จะตกอยู่กับศึกษาธิการจังหวัดและศึกษาธิการอำเภอตามลำดับ

หน่วยงานดังกล่าวนี้จะมีภาระการบริหารงานการศึกษาสายสามัญเป็นหลัก เพราะฉะนั้นการติดต่อประสานงานใด ๆ ในระดับแนวตั้งจากโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาจึงต้องผ่านศึกษาธิการอำเภอและศึกษาธิการจังหวัด ความคล่องตัวในการประสานงานจึงมีไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับในกรณีที่มีหน่วยงานสำนักงานการศึกษาเอกชนที่รับผิดชอบงานด้านนี้โดยตรงทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด

ตัวอย่างกิจกรรมที่ถูกกำหนดเพื่อการปฏิบัติในพื้นที่และก่อให้เกิดปัญหาด้วยสาเหตุของการประสานงานมีน้อยก็คือการจัดโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพการสอนคณิตศาสตร์และวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเรียนการสอนวิชาสามัญในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาเป็นต้น กิจกรรมในโครงการย่อยนี้ต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลสถานภาพทั่วไปของกลุ่มครูที่เข้าร่วมโครงการซึ่งมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ทั้งระดับคุณวุฒิ พื้นฐานความรู้เดิมที่ไม่ตรงกับสาขาวิชาที่เข้ารับการฝึกอบรมและตลอดถึงความต้องการในการเข้าฝึกอบรมของครูแต่ละคน กระทั่งทำให้ขาดความราบรื่นในการดำเนินกิจกรรมและมีแนวโน้มที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งเชิงทัศนคติระหว่างหน่วยงานในลักษณะของความไม่เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของแต่ละบุคคล หรือของแต่ละหน่วยงาน (สัมภาษณ์, 26 ธันวาคม 2531) ที่กลายเป็นชนวนก่อให้เกิดผลกระทบต่อโครงการได้ในที่สุด ภาวะการเช่นนี้เกิดขึ้นได้เนื่องจากสาเหตุของการขาดการประสานงานและยังสามารถพิจารณาถึงปัจจัยย่อยอื่น ๆ บางประการที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยคือ

- ความเป็นเอกเทศของแต่ละหน่วยงานที่ค่อนข้างสูง
- กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมพิเศษของหน่วยงานที่มีขึ้นภายหลังงานอื่น
- ความสนใจโครงการฯ มีค่อนข้างน้อยเนื่องจาก มีภาระงานประจำในหน้าที่โดยตรงอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบค่อนข้างมากแล้ว
- หน่วยงานแต่ละแห่งปฏิบัติภาระงานโดยมิได้สนใจถึงสภาพปัญหาของนโยบายแต่จะปฏิบัติไปในลักษณะของภาระงานที่ได้รับมอบหมายประจำวันเท่านั้น

ในทำนองเดียวกันเมื่อนำสภาพดังกล่าวไปพิจารณาโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐคือโรงเรียนมัธยมศึกษาตามโครงการของสถานศึกษาแต่ละแห่งนั้นจะดำเนินไปในลักษณะต่างฝ่ายต่างก็ปฏิบัติกันไป ภาวะเช่นนี้จะปรากฏชัดเจนในเขตพื้นที่ที่มี

ชาวไทยมุสลิมหนาแน่นน้อย เช่นพื้นที่เขตการศึกษา 3 จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2532) ที่พยายามยึดแนวนโยบายของรัฐบาลด้วยการส่งเสริมให้โอกาสกับนักเรียนไทยมุสลิมได้เรียนวิชาอิสลามศึกษา แต่ปรากฏว่าในการประชุมสัมมนากลุ่มผู้บริหารสถานศึกษาในพื้นที่ดังกล่าวนั้นยังมีสถานศึกษาหลายแห่งที่มิได้ยึดแนวนโยบายของรัฐในส่วนที่กำหนดแนวทางไว้ในโครงการโดยให้เหตุผลว่าไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปเนื่องจากมีนักเรียนไทยมุสลิมน้อยและไม่คุ้มค่ากับงบประมาณที่ต้องลงทุนดำเนินการจ้างครูสอนศาสนามาสอน ความไม่สอดคล้องต้องกันในการตัดสินใจดำเนินตามโครงการที่ปรากฏในพื้นที่เช่นนี้เป็นข้อบ่งชี้ถึงการประสานงานแนวทางการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่ยังมีน้อย ทำให้ทิศทางการดำเนินงานไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากภาวะการประสานงานของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีค่อนข้างน้อยทั้ง ๆ ที่มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่โดยตรงนั้นอาจพิจารณาได้จากเหตุผลดังต่อไปนี้

1) บทบาทของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่จะเข้าไปมีส่วนประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานนั้นไม่อาจจะกระทำได้มากเนื่องจากเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ตามโครงสร้างแต่ปราศจากซึ่งกำลังอันเป็นทรัพยากรบุคคลที่จะปฏิบัติภาระให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เพราะฉะนั้นการติดตามงานในโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้นเพื่อให้มีการประสานเป็นแนวทางเดียวกันจึงยังคงมีช่องว่าง ประกอบกับหน่วยงานระดับเหนือ เช่น สำนักงานศึกษาธิการเขต ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอที่เป็นสายงานโดยตรงก็ยังมิได้ดำเนินการใด ๆ ในส่วนที่จะกำหนดมาตรการเพื่อประสานแนวทางปฏิบัติงานดังกล่าวให้เป็นแนวทางเดียวกัน

2) หน่วยงานต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องรับผิดชอบโครงการ เช่น ศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการอำเภอ และโรงเรียนมัธยมสังกัดกรมสามัญฯ นั้นมีภาระงานเกี่ยวกับวิชาสามัญที่ต้องปฏิบัติ ควบคุมดูแลอยู่ก่อนแล้ว การที่มีภาระงานในลักษณะโครงการพิเศษ เช่น โครงการส่งเสริมอิสลามศึกษาขึ้นมาจึงอาจจะเป็นส่วนเพิ่มภาระงานให้มากขึ้น แต่เป็นภาระงานที่ต้องปฏิบัติด้วยถือว่าเป็นนโยบายระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ แต่โดยสาระที่เป็นเนื้อแท้ของการปฏิบัติงานก็ดำเนินไปในลักษณะภาระประจำวันแต่ละวันเท่านั้น ความจริงจัง ความตั้งใจในการประสาน

จึงกระทำอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

3) การปัดภาระความรับผิดชอบการประสานงานเป็นอีกสาเหตุหนึ่งน่าจะนำมาพิจารณาในที่นี้ กล่าวคือจากการที่มีองค์กรพิเศษระดับพื้นที่คือ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานประสานการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น อาจจะมีส่วนที่ทำให้หน่วยงานระดับจังหวัดและอำเภอ เขตการศึกษา 2, 3 ลดบทบาทส่วนนี้ลงโดยพยายามเน้นภาระการประสานงานให้กับศูนย์ฯ ในขณะที่ศูนย์ฯ เองขาดซึ่งเนื้อในที่เป็นกำลัง/บุคคลที่สามารถปฏิบัติได้โดยตรง ผลสุดท้ายก็กลายเป็นช่องว่างของการประสานงานในที่สุด

4) ลักษณะของพื้นที่ เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีผลผลักดันให้การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีความจริงจัง กล่าวคือในพื้นที่ที่มีชาวไทยมุสลิมหนาแน่นและเป็นพื้นที่ที่รัฐบาลให้ความสนใจค่อนข้างมากด้วยถือว่าเป็นแก่นของประเด็นปัญหาอันเป็นที่มาของนโยบายเฉพาะพื้นที่ เช่น เขตการศึกษา 2 ได้แก่ จังหวัดปัตตานี และยะลา เป็นต้น จะมีความจริงจังในการปฏิบัติตามโครงการสูงกว่าเขตการศึกษา 3 แม้ว่าจะมีชาวไทยมุสลิมแต่ก็ไม่มากนักอีกทั้งภาษาพูดก็ใช้ภาษาไทยเป็นหลัก การประสานงานจึงอยู่ในระดับที่ดีกว่า ดังเช่น จัดประชุมสัมมนา การจัดตั้งกลุ่มข้าราชการครูโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา กิจกรรมเหล่านี้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่เสริมสร้างและประสานความเข้าใจระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่นำไปสู่การประสานนโยบายเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันมากกว่าเขตการศึกษา 3

ผลที่ปรากฏจากภาวะการประสานงานที่หละหลวมนั้น ทำให้ภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับพื้นที่ของบางสถานศึกษามีลักษณะเป็นไปแบบสุกเอาเผากิน ก่อให้เกิดทัศนคติที่ไม่ดีจากกลุ่มชาวไทยมุสลิมได้ จากการสัมภาษณ์ชาวไทยมุสลิมท่านหนึ่งซึ่งเป็นครูสอนวิชาอิสลามศึกษา (สัมภาษณ์, 13 มกราคม 2532) ได้ให้ทัศนะว่าการที่โครงการเปิดสอนอิสลามศึกษาในบางพื้นที่ไม่ได้รับความสนใจจากโรงเรียน ทำให้ดูเสมือนว่ารัฐบาลมิได้มีความจริงใจและจริงจังต่อการส่งเสริมโครงการนี้แต่อย่างใด เปรียบเสมือนการเล่นละครตาเพื่อเอาใจกลุ่มคนไทยมุสลิมอีกฉากหนึ่งเท่านั้นเอง

สาเหตุที่การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีน้อยนั้น คาจพิจารณาได้จาก

- ความไม่ชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายที่กล่าวรายละเอียดไปแล้ว

– โครงสร้างของหน่วยงานไม่เอื้ออำนวยโดยพิจารณาจากการขาดจุดเชื่อมต่อในระดับอำเภอและจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ–วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนานั้นขาดช่วงไปจากระดับเขตกับโรงเรียน

– หน่วยงานระดับเหนือไม่ได้ให้ความสนใจในนโยบายนี้เท่าที่ควร

– ภาระงานเดิมของแต่ละหน่วยงานมีอยู่แล้ว เมื่อมีโครงการใหม่เพิ่มเข้ามาก็เน้นปฏิบัติเฉพาะในส่วนที่หน่วยงานตนเองรับผิดชอบเท่านั้น

การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงาน

การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานในที่นี้ พิจารณาได้จากระดับพื้นที่เป็นสำคัญ กล่าวคือ โครงการส่งเสริมวิชาสามัญ–วิชาชีพ จากการสังเกต ณ จุดที่ตั้งของโครงการอันเป็นโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม พบว่าถึงแม้โรงเรียนจะอยู่ใกล้กันมาก โดยบางแห่งมีรั้วโรงเรียนติดกันแต่กลับมิได้มีการพึ่งพิงกันในด้านการเรียนการสอนหรือบุคลากร ดังเช่น ในกรณีที่โรงเรียนแห่งหนึ่งขาดแคลนผู้สอนบางวิชาชั่วคราว เนื่องจากผู้สอนมีภาระหน้าที่ต้องไปติดต่อราชการที่อำเภอหรือจังหวัด และบางครั้งก็ไปปฏิบัติภาระหน้าที่พิเศษ เช่น การเป็นวิทยากรให้กับบางหน่วยงานนอกพื้นที่ กิจกรรมการเรียนที่ครูผู้นั้นรับผิดชอบก็ต้องว่างเว้นไป บุคลากรครูในสถานศึกษาที่เดียวกันไม่อาจรับภาระแทนให้ได้เนื่องจากแต่ละคนก็มีภาระของตนเองอยู่แล้ว ในกรณีนี้การพึ่งพิงบุคลากรระหว่างโรงเรียนที่อยู่ใกล้กันน่าจะกระทำได้ เมื่อศึกษาลึกลงไปจากการสัมภาษณ์ข้าราชการครูในสถานศึกษาพบว่า การพึ่งพิงหรือดำเนินกิจกรรมใด ๆ ร่วมกันระหว่างโรงเรียนนั้นเจ้าของกิจการ ผู้จัดการหรือครูใหญ่จะเป็นผู้กำหนด การพึ่งพิงระหว่างสถานศึกษาดังกล่าวจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเจ้าของสถานศึกษาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบด้วยเท่านั้น

โดยสภาพความจริงของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาแต่ละแห่งก็ดูเสมือนว่ามีการแข่งขันกันอยู่ในที กล่าวคือคุณภาพของโรงเรียนผนวกกับคุณสมบัติของโต๊ะครูที่เป็นเจ้าของโรงเรียนเป็นส่วนที่ผู้ปกครองพิจารณาส่งลูกหลานเข้าเรียน โต๊ะครูและเจ้าของโรงเรียนที่ผู้ปกครองมีความศรัทธาเชื่อถือมากก็จะนิยมส่งบุตรหลานเข้าเรียนมาก นั่นก็หมายถึงผลประโยชน์ในแง่ชื่อเสียงและเงินบริจาคให้กับโรงเรียน ฉะนั้นการแสดงออกถึงทักษะและคุณภาพความพร้อมด้านการเรียน

การสอนของโรงเรียนที่เหนือกว่าโดยผ่านจากการเปรียบเทียบด้วยสายตาของผู้เรียนจึงเป็นแนวทางที่เจ้าของผู้จัดการโรงเรียนแต่ละแห่งพยายามรักษาไว้

สำหรับการพึ่งพิงระหว่างสถานศึกษาในโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษานั้น ไม่ได้ปรากฏอย่างเด่นชัด แต่สามารถพิจารณาได้ระดับหนึ่งก็คือ การพึ่งพิงด้านบุคลากรครูสอนศาสนาอิสลามแบบไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นเองตามความจำเป็นระหว่างโรงเรียนระดับประถมศึกษากับโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาที่เปิดสอนอิสลามศึกษาด้วยกัน เป็นการพึ่งพิงไม่เป็นทางการก็เพราะเกิดขึ้นโดยที่หน่วยงานระดับเหนือมิได้กำหนดแนวทางไว้แต่อย่างใด เป็นการพึ่งพิงที่เกิดขึ้นด้วยการปรับตัวตามสถานการณ์เท่านั้น นั่นก็คือในกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญด้านศาสนามีเพียงคนเดียวที่สามารถสอนได้ทั้งสองแห่งเนื่องจากเหตุผล :

- มีความรู้ตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนด
- อยู่ในชุมชนเดียวกับโรงเรียน
- มีความเต็มใจที่จะสอน

ฯลฯ

ในกรณีนี้จะต้องรับผิดชอบสอนทั้งในระดับประถมและมัธยมโดยการจัดแบ่งช่วงเวลาการสอน ไม่ให้ตรงกันด้วยความเห็นชอบและการให้ความสะดวกในการจัดตารางเรียนจากโรงเรียนแต่ละแห่งด้วย

สาเหตุการพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานที่มีค่อนข้างน้อยคงพิจารณาได้ทำนองเดียวกับเรื่องการประสานงาน แต่มีประเด็นที่เป็นสาเหตุเพิ่มขึ้นประการเดียวก็คือ ผู้นำชุมชน เช่น โต๊ะครูที่เป็นเจ้าของผู้จัดการโรงเรียนเข้ามามีส่วนด้วย ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

การสนับสนุนหน่วยงานระดับเหนือที่มีต่อโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ–วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนานั้น จากการให้ความเห็นของครูสอนศาสนาและข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชนนั้นค่อนข้างจะมีความสอดคล้องต้องกันว่า ผู้เกี่ยวข้องในระดับเหนือ

การสอนของโรงเรียนที่เหนือกว่าโดยผ่านจากการเปรียบเทียบด้วยสายตาของผู้เรียนจึงเป็นแนวทางที่เจ้าของผู้จัดการโรงเรียนแต่ละแห่งพยายามรักษาไว้

สำหรับการพึ่งพิงระหว่างสถานศึกษาในโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษานั้น ไม่ได้ปรากฏอย่างเด่นชัด แต่สามารถพิจารณาได้ระดับหนึ่งก็คือ การพึ่งพิงด้านบุคลากรครูสอนศาสนาอิสลามแบบไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้นเองตามความจำเป็นระหว่างโรงเรียนระดับประถมศึกษากับโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาที่เปิดสอนอิสลามศึกษาด้วยกัน เป็นการพึ่งพิงไม่เป็นทางการก็เพราะเกิดขึ้นโดยที่หน่วยงานระดับเหนือมิได้กำหนดแนวทางไว้แต่อย่างใด เป็นการพึ่งพิงที่เกิดขึ้นด้วยการปรับตัวตามสถานการณ์เท่านั้น นั่นก็คือในกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญด้านศาสนามีเพียงคนเดียวที่สามารถสอนได้ทั้งสองแห่งเนื่องจากเหตุผล :

- มีความรู้ตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนด
- อยู่ในชุมชนเดียวกับโรงเรียน
- มีความเต็มใจที่จะสอน

ฯลฯ

ในกรณีนี้จะต้องรับผิดชอบสอนทั้งในระดับประถมและมัธยมโดยการจัดแบ่งช่วงเวลาการสอน ไม่ให้ตรงกันด้วยความเห็นชอบและการให้ความสะดวกในการจัดตารางเรียนจากโรงเรียนแต่ละแห่งด้วย

สาเหตุการพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานที่มีค่อนข้างน้อยคงพิจารณาได้ทำนองเดียวกับเรื่องการประสานงาน แต่มีประเด็นที่เป็นสาเหตุเพิ่มขึ้นประการเดียวก็คือ ผู้นำชุมชน เช่น โต๊ะครูที่เป็นเจ้าของผู้จัดการโรงเรียนเข้ามามีส่วนด้วย ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

การสนับสนุนหน่วยงานระดับเหนือที่มีต่อโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ–วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนานั้น จากการให้ความเห็นของครูสอนศาสนาและข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการศึกษาเอกชนนั้นค่อนข้างจะมีความสอดคล้องต้องกันว่า ผู้เกี่ยวข้องในระดับเหนือ

ยังให้ความสนใจน้อยในบางพื้นที่ แต่บางพื้นที่ที่มีชาวไทยมุสลิมหนาแน่นคือ ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส การสนับสนุนให้กำลังใจกับโรงเรียนมีการดำเนินงานอย่างจริงจังโดยการให้รางวัลโรงเรียนที่มีผลการดำเนินงานดีเด่นประจำปี แต่ในบางพื้นที่นอกจากความสนับสนุนในลักษณะข้างต้นแทบจะไม่มีแล้ว การติดตามดูแลก็มิได้กระทำอย่างเป็นกิจลักษณะ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะชัดเจนมากในพื้นที่จังหวัดสงขลา กล่าวคือ การนิเทศน์งานตรวจสอบโครงการจากระดับเหนือมีไม่เกินปีละครั้ง ส่วนใหญ่ก็เป็นไปในรูปของการมมองสภาพอย่างฉาบฉวยเท่านั้น มิได้พยายามทำความเข้าใจในสภาพการปฏิบัติงานที่แท้จริงว่าเป็นอย่างไร การเสนอปัญหาเพื่อแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานจากข้าราชการในพื้นที่ก็เป็นไปแบบคลื่นกระทบฝั่ง ทำให้ข้าราชการครูที่ปฏิบัติในพื้นที่ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ส่งผลสืบเนื่องไปถึงประสิทธิภาพของโครงการด้วยในที่สุด

สืบเนื่องจากการที่ไม่มีหน่วยงานของสำนักงานการศึกษาเอกชนโดยตรงในระดับจังหวัดและอำเภอที่คอยเป็นจุดเชื่อมโยงการสนับสนุน การส่งเสริมกิจกรรมในโครงการที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาโดยตรง ในขณะที่หน่วยงานสงระดับนี้ภาระหลัก จะเน้นให้ความสำคัญกับโรงเรียนมัธยมสายสามัญของรัฐก่อนเป็นเบื้องต้น ส่วนภาระงานที่เกี่ยวกับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนั้นจะเปรียบเสมือนภาระงานรอง ในส่วนนี้ข้าราชการสังกัดสำนักงานศึกษาเอกชนตระหนักดีและจะปรากฏอย่างชัดเจนในเขตการศึกษา 3 จังหวัดสงขลา ซึ่งระดับจังหวัดและอำเภอจะให้ความสนใจภาระงานการส่งเสริมวิชาสามัญ–วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามน้อยมาก กระทั่งมีคำกล่าวเปรียบเทียบจากข้าราชการครูที่ปฏิบัติภาระ ณ จุดที่ตั้งของโครงการว่า โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามเปรียบเสมือนรถไฟคันสุดท้ายที่จะได้รับการเหลียวแลจากหน่วยเหนือก็ต่อเมื่อว่างเว้นจากภาระงานอื่น ๆ หรือไม่ก็เป็นการปฏิบัติไปตามภาระหน้าที่ที่มีเท่านั้นดังเช่น การนิเทศน์งานในแต่ละปี เป็นต้น

สำหรับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ เมื่อพิจารณาจากโครงการเปิดสอนอิสลามศึกษาแล้วมีข้อสังเกตที่สำคัญคือ การกำหนดเกณฑ์จำนวนนักเรียนไทยมุสลิมไว้เป็นสัดส่วนร้อยละ 50 ของนักเรียนทั้งหมด แต่ละโรงเรียนทำให้นักเรียนไทยมุสลิมบางโรงเรียนเขาดโอกาสเลือกเรียนวิชาอิสลามศึกษา เพราะเมื่อเทียบสัดส่วนตามเกณฑ์ขั้นต้นแล้วไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะเปิดสอนได้ โดยสภาพความเป็นจริงนั้นจำนวนนักเรียนไทยมุสลิมที่มีอยู่จำนวนหนึ่งถึงแม้จะไม่มากนักก็

น่าจะมีโอกาสได้เลือกเรียนวิชาอิสลามศึกษาได้ เพราะในระดับมัธยมวิชาดังกล่าวนี้เป็นวิชาเลือกที่สามารถตัดสินใจจะเรียนหรือไม่ก็ได้ตามความสนใจ ฉะนั้นการกำหนดเกณฑ์ของหน่วยเหนือที่กล่าวแล้ว จึงไม่น่าจะมีอีกต่อไป เพราะนั่นเท่ากับเป็นการสร้างเงื่อนไขเบื้องต้นว่ารัฐมีความจริงใจในการสนับสนุนการศึกษาและวัฒนธรรมท้องถิ่นของชาวไทยมุสลิมเพียงใด หากต้องการสนับสนุนโครงการนี้อย่างแท้จริงแล้วจึงน่าจะเปิดกว้างให้อิสลามศึกษาเป็นวิชาเลือกสำหรับนักเรียนไทยมุสลิมหรือผู้สนใจอื่น ๆ ได้มีโอกาสศึกษาโดยทั่วไปได้

การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันตามสภาพของชุมชน นั่นก็คือชุมชนที่มีชาวไทยมุสลิมหนาแน่นประชาชนนิยมใช้ภาษาถิ่นและเป็นพื้นที่ที่มีความล่อแหลมต่อความมั่นคง เช่น ปัตตานี ยะลา นั้นค่อนข้างจะได้รับความเอาใจใส่จากหน่วยเหนือมากกว่าพื้นที่ที่มีชาวไทยมุสลิมเบาบางและไม่มีปัญหาด้านภาษา จะเห็นชัดเจนจากทั้งสองโครงการดังรายละเอียดได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เพราะฉะนั้นการพิจารณาการสนับสนุนจากหน่วยเหนือมากหรือน้อยเพียงใดจึงอาจพิจารณาได้จาก

- ความหนาแน่นของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่
- ความเด่นชัดในด้านการใช้ภาษาที่ต่างจากชาวไทยอื่น ๆ
- สถานการณ์ที่มีผลต่อความมั่นคงของรัฐ
- โครงสร้างที่เป็นภาระงานเดิมของหน่วยงานระดับเหนือ

สรุปและข้อค้นพบ

กล่าวโดยสรุป ข้อค้นพบที่สำคัญจากปัจจัยด้านองค์การก็คือ

1. หน่วยงานแต่ละระดับที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีปัญหาด้านการประสานงานอันเนื่องมาจากความเข้าใจในนโยบายที่ไม่เป็นทิศทางเดียวกัน

2. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชนก็มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติภาระกิจของหน่วยงานในแต่ละโครงการว่าจะมีความจริงจังต่อภาระหน้าที่มากน้อยเพียงใด

3. ลักษณะของปัจจัยด้านองค์การ เช่น สนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือที่แตกต่าง

กันนั้นนำไปสู่ผลกระทบในด้านขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการในหน่วยงานด้วย

3. ปัจจัยด้านข้าราชการ

ข้าราชการระดับล่างที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้โครงการประเภทต่าง ๆ นั้น มีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้นโยบายหรือโครงการบรรลุเป้าหมายตลอดทั้งสามารถดำเนินงานในโครงการได้อย่างราบรื่น จากระเบียบวิธีการศึกษาที่ได้กำหนดไว้นั้นจะมีตรรชนีบ่งชี้ถึงคุณลักษณะของข้าราชการซึ่งต้องนำมาอธิบายในที่นี้ก็คือ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริงและการปรับตัวของข้าราชการที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติอยู่ในโครงการ

ความรู้ความสามารถของข้าราชการ

สำหรับในส่วนที่เป็นความรู้ความสามารถของข้าราชการที่ปฏิบัติอยู่ในโครงการส่งเสริมการสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพจะนำมาพิจารณาจากข้อมูลดังนี้

ตารางที่ 33 : ข้อมูลแสดงจำนวนข้าราชการครู วุฒิ และระดับสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่ทำการสอน ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ในเขตการศึกษา 2 ปีการศึกษา 2530

จังหวัด	จำนวนข้าราชการครูทั้งสิ้น	แยกตามวุฒิ/คน							แยกตามระดับ/คน					
		ม.6	ปวช.	ปวส.	ป.กศ.ต้น	ป.กศ.สูง	ปริญญาตรี	ปริญญาโท	1	2	3	4	5	6
ปัตตานี	191	–	4	5	20	54	107	1	–	7	52	86	46	–
นราธิวาส	151	1	1	1	42	38	68	–	–	13	81	43	14	––
ยะลา	108	–	–	–	12	20	76	–	1	5	30	52	20	–
สตูล	29	–	–	1	1	15	12	–	–	3	12	5	9	–
รวม	479	1	5	7	75	127	263	1	1	28	175	186	89	–
คิดเป็น %	100	0.2	1.0	1.4	15.6	26.5	54.9	0.2	0.2	5.8	36.5	38.8	18.5	–

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2

จากข้อมูลดังกล่าว พิจารณาโดยภาพรวมได้ระดับหนึ่งว่า ความรู้ความสามารถของข้าราชการที่ทำการสอนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมีถึงแม้ส่วนใหญ่จะมีวุฒิระดับปริญญาตรี แต่อีกจำนวนหนึ่งประมาณเกือบถึงร้อยละห้าสิบก็มีวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรี เช่น วุฒิ ม.6 ปวช. และ ปวส. เป็นต้น เมื่อพิจารณาเจาะลึกด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการครูดังกล่าวแล้ว พบว่าถึงแม้ส่วนใหญ่จะมีวุฒิปริญญาตรี แต่วุฒิดังกล่าวไม่ตรงกับวิชาที่สอนหรือรับผิดชอบ เช่น บางคนมีวุฒิทางด้านวิทยาศาสตร์แต่ต้องสอนคณิตศาสตร์หรือวิชาอื่น ๆ ตามสถานการณ์และความจำเป็น ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าในด้านการสอนวิชาสามัญนั้นยังคงขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในแต่ละสาขาวิชา

ปรากฏการณ์นี้จะยิ่งมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่ออาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายของนโยบาย คือเยาวชนไทยมุสลิมที่กำลังเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาได้ที่ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาการเรียนการสอนที่สำคัญยิ่งคือ ข้าราชการครูส่วนหนึ่งไม่มีวุฒิทางครู ครูที่สอนภาษาไทยพูดภาษาไทยไม่ชัด ครูสอนมีไม่ครบตามจำนวนวิชา เป็นต้น เมื่อผนวกข้อมูลที่ได้อ้างถึงเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานอันเนื่องมาจากโครงการพัฒนาประสิทธิภาพการสอนวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเพื่อปรับปรุงและจัดทำแผนการเรียนการสอน ความสับสนวุ่นวายที่เกิดขึ้นระหว่างการเข้าร่วมอบรมอันได้แก่ข้าราชการที่สอนวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนั้นมีระดับวุฒิแตกต่างกัน จนกระทั่งจำเป็นต้องแบ่งแยกกลุ่มเพื่อทำการอบรมตามโครงการดังกล่าว ลักษณะเช่นนี้จึงนำมาสู่ข้อสรุปได้ระดับหนึ่งว่า ศักยะในด้านความรู้ความสามารถของข้าราชการในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามยังค่อนข้างต่ำ

สำหรับในส่วนของการส่งเสริมวิชาชีพ จากที่ได้สังเกตุการณ์ ณ จุดที่ตั้งของโครงการคือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามแล้ว พบว่าโดยทั่ว ๆ ไปยังไม่มีระบบและแบบแผนที่ชัดเจน ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เรียนคือเยาวชนไทยมุสลิมส่วนหนึ่งก็มองเห็นว่าประสิทธิภาพในการสอนวิชาชีพนั้นมีค่อนข้างน้อย มีลักษณะคล้ายกับเป็นกิจกรรมเสริมวิชาสามัญและวิชาศาสนาเท่านั้น

การส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาเท่าที่ปรากฏจากการสังเกตุ ข้าราชการมิได้เกี่ยวข้องในฐานะผู้สอนอิสลามศึกษาโดยตรง เพราะผู้ที่สอนอิสลามศึกษาโดยตรงจะเป็นเพียงครูจ้างรายชั่วโมง อิสลามศึกษาก็เป็นวิชาเลือกในหมวดวิชาสังคมศึกษาสำหรับนักเรียนไทยมุสลิม (ยกเว้นระดับประถมศึกษาที่ถือเป็นวิชาบังคับ) เพราะฉะนั้นข้าราชการในสถานศึกษาระดับมัธยมที่มีส่วนเกี่ยวข้องก็มีหน้าที่จัดการและให้ความสะดวกในการจัดการเรียนการสอนอย่างเดียว

จะเห็นได้ว่าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของข้าราชการ จะปรากฏชัดเจนเฉพาะโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพ นั่นก็คือข้าราชการครูมีลักษณะ

- คุณวุฒิโดยทั่วไปค่อนข้างต่ำ
- คุณวุฒิไม่ตรงกับสาขาวิชาที่สอน

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจพิจารณาได้จาก

1. สภาพของชุมชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีลักษณะเฉพาะต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศ เช่น ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามใช้ภาษายาวีในชีวิตประจำวัน

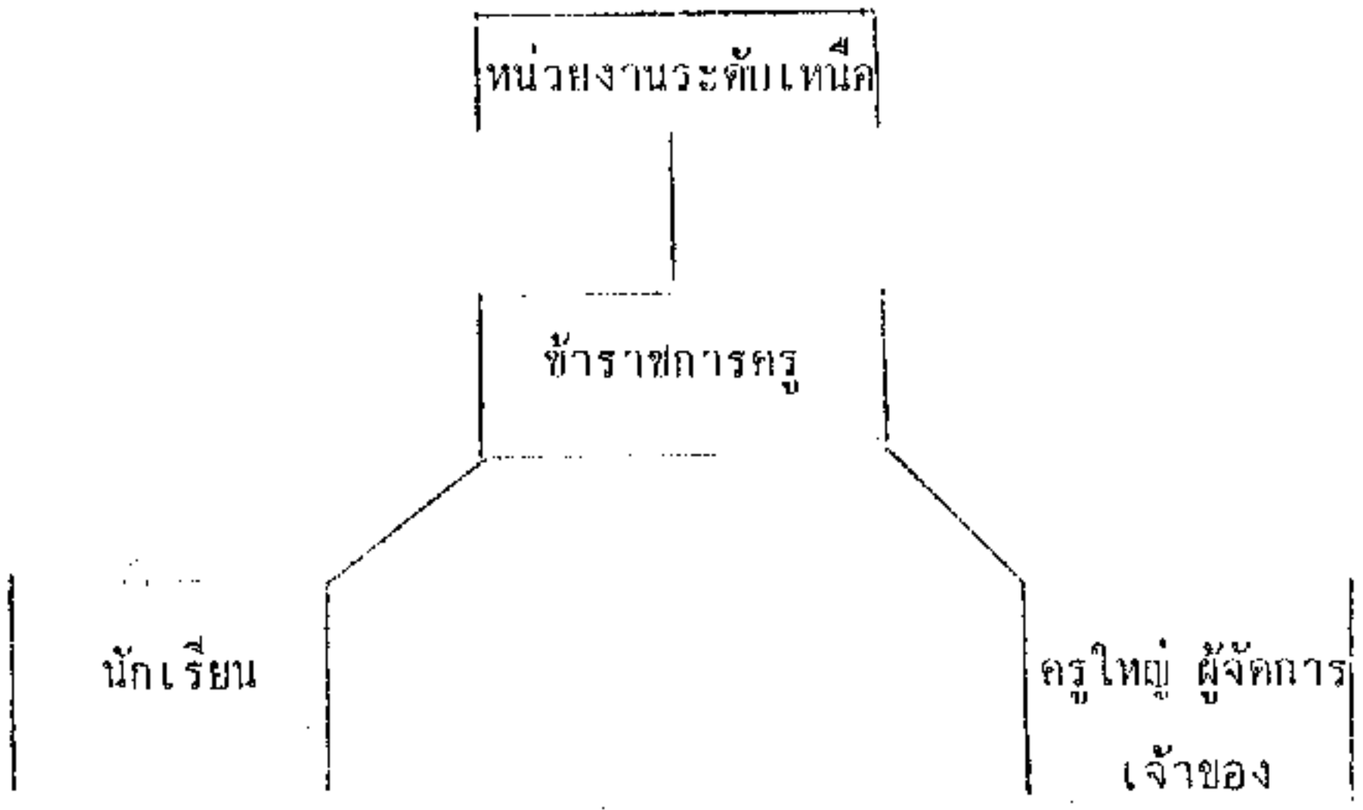
2. ที่ตั้งของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาจำนวนไม่น้อยอยู่ห่างไกลจากเขตเมือง เช่น เทศบาล สุขาภิบาล

3. ลักษณะโครงการอันได้แก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน ยังไม่เป็นที่ศรัทธาของกลุ่มบุคคลที่เข้ามาร่วมปฏิบัติงานด้วยเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกัน

ผลที่ปรากฏก็คือข้าราชการเข้ามาปฏิบัติงานในโครงการจึงมีค่อนข้างน้อย ขาดคุณสมบัติด้านความสามารถทางวิชาชีพ ดังรายละเอียดที่กล่าวไปแล้ว

ความตั้งใจจริงของข้าราชการ

ดรรชนีด้านความตั้งใจจริงของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในโครงการนี้ มีลักษณะที่ค่อนข้างซับซ้อนในการวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นภาพเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในโครงการอย่างชัดเจนและสามารถสรุปถึงภาวะความตั้งใจจริงของข้าราชการได้อย่างถูกต้อง จึงขอเสนอเป็นแผนภูมิดังต่อไปนี้



ด้วยแผนภูมิลักษณะเช่นนี้จะเห็นได้ว่าในท่ามกลางการปฏิบัติงานของข้าราชการในโครงการนั้นจะต้องตกอยู่ในสภาวะแวดล้อมรอบข้างที่สำคัญสามฝ่ายคือ หน่วยงานระดับเหนือซึ่งได้กล่าวไปแล้วในส่วนที่เป็นปัจจัยด้านองค์การ แต่ในที่นี้จะเน้นให้เห็นว่าภาวะความกดดันของข้าราชการอันเนื่องมาจากหน่วยงานระดับเหนือ แล้วส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นอย่างไร จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครู (สัมภาษณ์, 28 กันวาคม 2531) ปรากฏว่าในช่วงติดตามงานซึ่งมีขึ้นไม่บ่อยนักในระดับพื้นที่ข้าราชการครูมักจะถูกตำหนิที่ค่อนข้างรุนแรง โดยยกกรณีอดีตผู้ว่าราชการท่านหนึ่งได้กล่าวรายงานต่อรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาฯ ที่ตรวจเยี่ยมการเรียนการสอนของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามว่า ปัญหาการศึกษาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนั้น ส่วนหนึ่งมีผลมาจากความไร้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการครู

นอกจากนั้น การปฏิบัติภาระหน้าที่ในโรงเรียนของข้าราชการครูก็เกิดปัญหาความไม่เข้าใจจากเจ้าของโรงเรียนที่มีต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนในบางครั้ง เช่น ความไม่พอใจต่อการที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนแต่งตั้งข้าราชการครูมาเป็นหัวหน้าครูในโรงเรียนโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากเจ้าของ/ผู้จัดการโรงเรียน ทำให้ข้าราชการครูที่ดำรงตำแหน่งดูแลประสานงานระหว่างข้าราชการครูด้วยกันและประสานงานระหว่างโรงเรียนกับหน่วยงานระดับเหนือต้องอยู่ในสภาวะน้ำท่วมปาก กรณีนี้เกิดขึ้นในระดับที่เป็นความขัดแย้งค่อนข้างรุนแรงโดยเจ้าของ/ผู้จัดการ ไม่ยอมรับหัวหน้าครูที่ถูกแต่งตั้งมาประจำในโรงเรียน แต่

กลับจ้างครูวิชาสามัญมาปฏิบัติหน้าที่ด้านวิชาการ งานบริหารด้านอื่น ๆ (แล้วแต่มอบหมาย) แทนที่จะมอบหมายให้หัวหน้าครูซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนแต่งตั้งมาปฏิบัติ

สำหรับกลุ่มนักเรียนนั้น ข้าราชการครูจะต้องระมัดระวังในการสอน การแสดงออกในฐานะที่เป็นข้าราชการของรัฐ จำเป็นจะต้องสร้างทัศนคติที่ดีให้เกิดขึ้นกับประชาชนในระดับพื้นที่ ลักษณะเช่นนี้จะพบเห็นได้โดยทั่วไปและในบางโรงเรียน จากการสังเกต ปรากฏว่าการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบการเข้าชั้นเรียนหรือการส่งงานวิชาสามัญต่าง ๆ มักจะเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งทัศนคติและท่าทีที่ดีต่อกันมากกว่าจะพยายามเน้นเรื่องระเบียบวินัย

เพราะฉะนั้นเมื่อมาถึงจุดนี้ จึงสามารถสรุปถึงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครูว่ามีความเต็มใจมากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากการให้สัมภาษณ์ของนักเรียนส่วนหนึ่งมาประกอบคือ พฤติกรรมการแสดงออกของข้าราชการครูส่วนหนึ่งจะมีลักษณะ

- ความสนใจตัวผู้เรียนมีน้อย
- ไม่ดูแลให้นักเรียนอยู่ในระเบียบ
- การปฏิบัติหน้าที่สอนไม่สม่ำเสมอ

ดรรชนีความตั้งใจจริงของข้าราชการในโครงการส่งเสริมอิสลามศึกษานั้นไม่อาจที่จะอธิบายได้ชัดเจนมากนัก เนื่องจากข้าราชการมิได้เกี่ยวข้องรับผิดชอบโดยตรง เพราะผู้สอนคือครูจ้าง ข้าราชการครูมีหน้าที่เกี่ยวข้องจัดการเรียนการสอนให้สอดคล้องกับวิชาอื่น ๆ ในเรื่องของเวลาและการจัดกลุ่มผู้เรียน ประเด็นนี้โครงการส่งเสริมอิสลามศึกษาจึงไม่อาจจะระบุชี้ชัดได้มากนัก

ประเด็นความตั้งใจจริงของข้าราชการมีน้อยในการปฏิบัติภาระกิจนั้น พอจะพิจารณาสรุปได้ว่ามีสาเหตุสำคัญจาก

1) ปัจจัยด้านหน่วยงานที่ขาดบรรยากาศจูงใจให้เกิดความรักและสนใจในการทำงาน

2) ปัจจัยด้านชุมชนที่ข้าราชการแต่ละคนต้องระมัดระวังภายใต้สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับ

- ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย คือนักเรียน
- ประชาชนทั่วไป
- เจ้าของกิจการสถานศึกษา

3) ปัจจัยด้านตัวข้าราชการเอง กล่าวคือข้าราชการส่วนหนึ่งที่ไม่ใช่บุคคลที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่ นับถือศาสนาพุทธ พูดภาษาถิ่นไม่ได้ ทำให้มีความคิดที่จะโยกย้ายสถานที่ปฏิบัติงานมากกว่าจะสนใจทำงานอย่างจริงจัง

การปรับตัวของข้าราชการ

เมื่อพิจารณาถึงการปรับตัวของข้าราชการในพื้นที่แล้วข้าราชการส่วนใหญ่สามารถที่จะปรับตัวเองได้เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการในโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนของศาสนานั้นจากการสังเกต ณ จุดที่ตั้งของโครงการพบว่าส่วนใหญ่สามารถพูดภาษาถิ่นได้ต่างจากข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษานั้นมีน้อย ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญคือ

- ข้าราชการในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาปฏิบัติภาระอยู่ในเขตชนบทเป็นส่วนใหญ่ ต้องใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ การเรียนรู้ภาษา วัฒนธรรม จึงมีความจำเป็น ในขณะที่ข้าราชการในโรงเรียนมัธยมสามัญของรัฐนั้นแทบจะไม่มีความจำเป็นในลักษณะดังกล่าว

- สภาพพื้นที่จะมีส่วนทำให้ข้าราชการต้องปรับตัวด้วย กล่าวคือในเขตจังหวัดที่มีชาวไทยมุสลิมหนาแน่นไม่นิยมพูดภาษาไทย เช่น ปัตตานี ยะลา จำเป็นจะต้องเรียนรู้ภาษาถิ่น ในขณะที่เขตจังหวัดสงขลา ข้าราชการไม่ต้องสนใจสิ่งนี้เพราะประชาชนชาวไทยมุสลิมใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวัน

สรุปและข้อค้นพบ

กล่าวโดยสรุปถึงข้อค้นพบที่สำคัญ จากปัจจัยด้านข้าราชการก็คือ การปฏิบัติงานของข้าราชการในพื้นที่จะมีความจริงจังมากเพียงใดนั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญต่อไปนี้ :

- ปัจจัยด้านองค์การ ได้แก่ การสนับสนุนขององค์การด้านการสร้างบรรยากาศให้เกิดความกระตือรือร้นมีขวัญและกำลังใจเพิ่มขึ้น

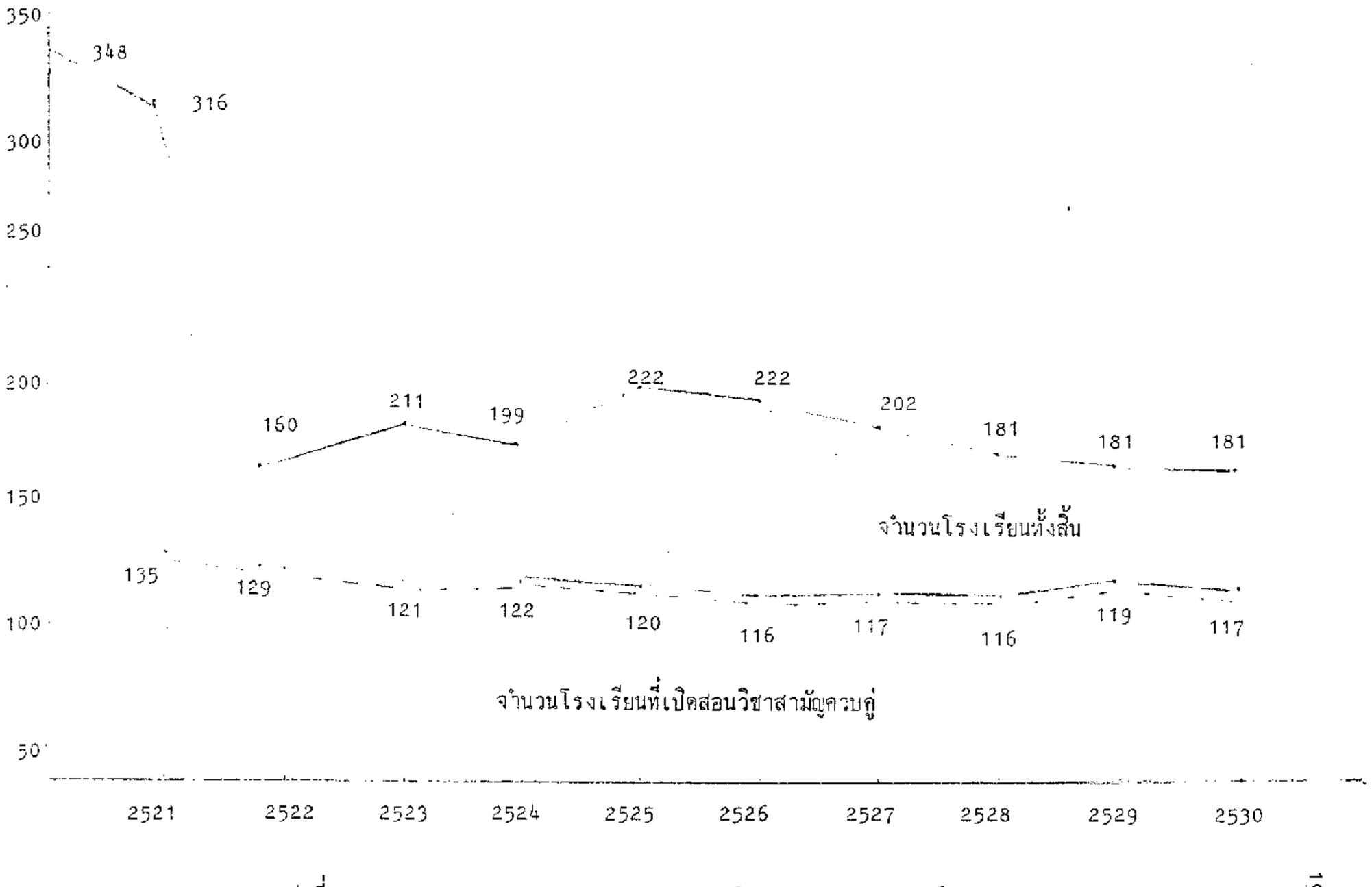
- ปัจจัยด้านชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรม ประเพณี ในที่นี้คือภาษา จะเป็นส่วนสำคัญในการที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานของข้าราชการมีความราบรื่นหรือไม่เพียงใด

- ปัจจัยด้านประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ
- ความยึดมั่นในนโยบายและสำนึกของการมีความรับผิดชอบในหน้าที่น่าจะเป็นส่วนสำคัญประการสุดท้ายที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละคนให้มีความจริงจังในการปฏิบัติงาน

4. ปัจจัยด้านประชาชน

กรณีที่รัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทเพื่อพัฒนาคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมด้านการศึกษา นับจากอดีตจนกระทั่งปัจจุบันด้วยรูปแบบของโครงการส่งเสริมการศึกษาวิชาสามัญและวิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนั้น ปรากฏว่าจำนวนโรงเรียนดังกล่าวได้ลดจำนวนลงไปมาก นั่นก็คือสถานศึกษาประเภทที่สอนควบคู่ทั้งสายสามัญและศาสนา ซึ่งเมื่อปี พ.ศ.2521 มีจำนวน 135 แห่ง จากทั้งหมด 348 แห่ง แล้วลดลงมาเหลือเพียง 117 แห่ง จากทั้งหมด 181 แห่ง ในปี พ.ศ.2530 (เฉพาะเขตการศึกษา 2) (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเขตการศึกษา 2 : 22)โปรดดูรายละเอียดจากกราฟประกอบ

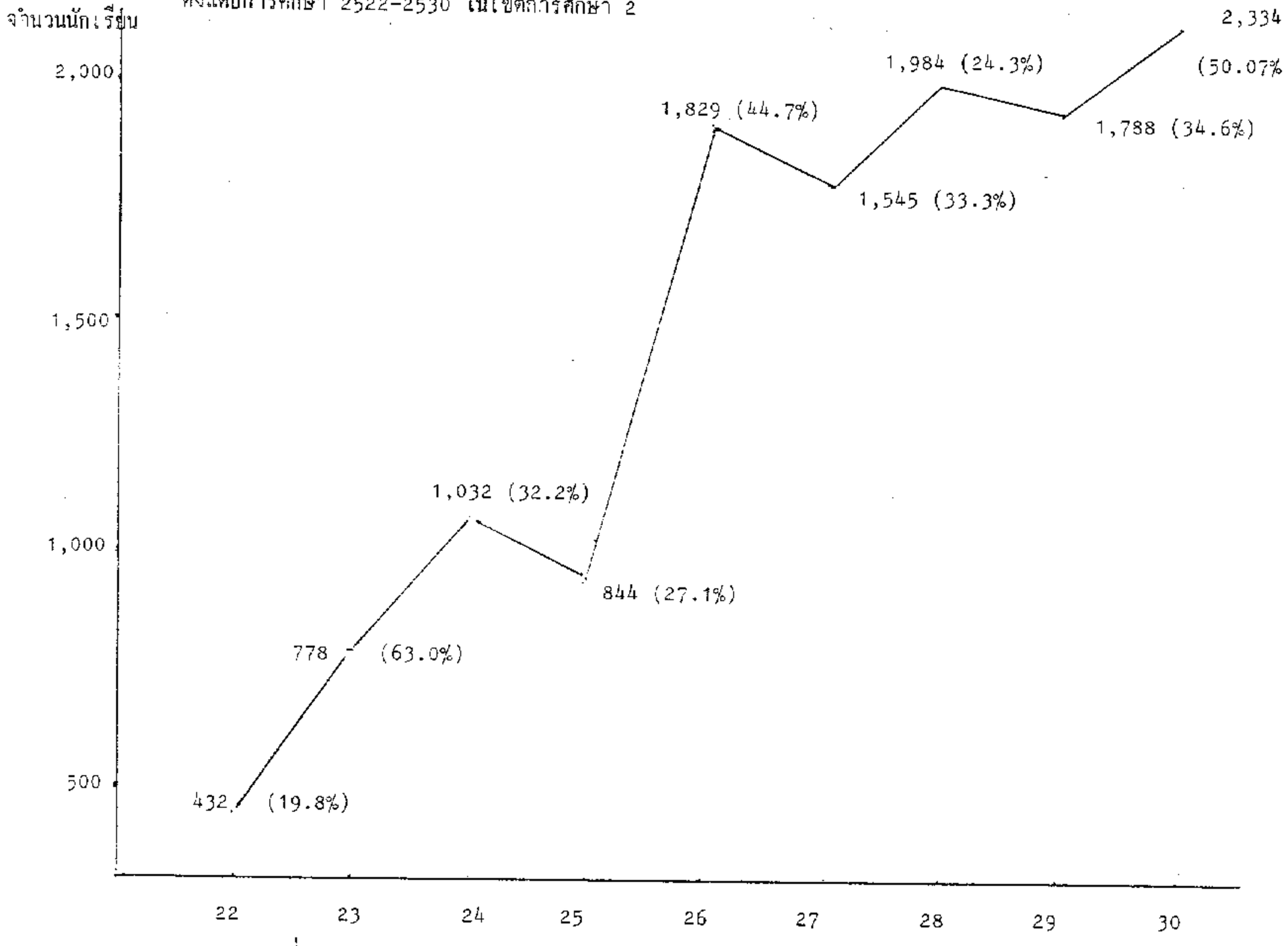
<u>กราฟ</u> แสดงจำนวนนักเรียนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ตั้งแต่ปีการศึกษา 2521-2529



แหล่งที่มาของข้อมูล : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2

จากปรากฏการณ์ที่จำนวนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามลดลงในช่วงเวลา 10 ปี (2521-2530) นั้น แสดงให้เห็นถึงความนิยมของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เปลี่ยนแปลงไป นั่นก็คือในขณะที่การส่งเสริมโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามไม่ค่อยประสบผลนั้น หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งลงไปถึงข้อมูลจำนวนนักเรียนไทยมุสลิมที่จบมัธยมต้นไปศึกษาต่อวิชาสามัญในระดับที่สูงปรากฏว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (พิจารณารายละเอียดจากกราฟ)

กราฟ แสดงจำนวนนักเรียนที่จบระดับชั้น ม.ต้น และการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จระดับ 4 ไปศึกษาวิชาสามัญระดับที่สูงขึ้น ตั้งแต่ปีการศึกษา 2522-2530 ในเขตการศึกษา 2



แหล่งที่มาของข้อมูล : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2

จากข้อมูลข้างต้นเกี่ยวกับความต้องการและความนิยม กลุ่มเป้าหมายต่อนโยบายส่งเสริมการศึกษาของรัฐนั้นพอจะชี้ให้เห็นทิศทางความสนใจและความต้องการของเยาวชนไทยมุสลิมได้ในระดับหนึ่ง เพื่อให้มองเห็นถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเหล่านี้ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงได้นำเอาข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ การสังเกต ณ จุดที่ตั้งของโครงการคือโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามมาประกอบสามลักษณะ ได้แก่ ความต้องการของเยาวชนเอง การสนับสนุนของผู้นำ และท่าทีที่มีต่อข้าราชการในพื้นที่มาพิจารณาในรายละเอียดอีกครั้ง

ความต้องการของประชาชน

ในส่วนที่เป็นสภาพความต้องการของเยาวชนไทยมุสลิมที่กำลังศึกษาอยู่ในขณะนี้สามารถจำแนกความต้องการออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ลักษณะแรก เป็นความต้องการในด้านวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยความรู้ทั้งด้านศาสนาและความรู้ด้านสายสามัญ จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครู (สัมภาษณ์, 26 กันวาคม 2531) ท่านหนึ่งได้กล่าวว่า ผู้เรียนจะให้ความสนใจวิชาศาสนามากกว่าวิชาสามัญ เนื่องจากความรู้ทางด้านศาสนา เป็นวัตถุประสงค์เบื้องต้นของผู้ปกครอง การเรียนวิชาสามัญจึงเป็นเพียงแนวทางเสริมภายหลังเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากการสังเกตพบว่าความสนใจต่อการเรียนสายสามัญของเยาวชนไทยมุสลิมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนที่อยู่ในเขตเมือง เช่นในเขตอำเภอเมืองของแต่ละจังหวัดจะมีนักเรียนให้ความสนใจต่อการเรียนวิชาสามัญค่อนข้างมาก ปรากฏการณ์เช่นนี้มิได้หมายความว่าความสนใจต่อการเรียนด้านศาสนาจะลดลงไป ในทางตรงข้ามก็ยังคงรักษาระดับความสนใจและความยึดมั่นเช่นเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักเรียนส่วนหนึ่งสนใจที่อยากจะให้รัฐขยายการศึกษาด้านอิสลามศึกษาถึงระดับมหาวิทยาลัย เพื่อตนเองจะได้มีโอกาสเรียนและไม่ต้องเดินทางไปศึกษาความรู้ด้านศาสนาในต่างประเทศ

ลักษณะที่สอง เป็นความต้องการที่เป็นกิจกรรมเสริมวิชาการ เป็นความต้องการของเยาวชนไทยมุสลิมในด้านที่จะมีกิจกรรมในด้านต่าง ๆ ซึ่งพอสรุปจากการสัมภาษณ์เจาะลึกได้ดังนี้

- ความต้องการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและมีกิจกรรมร่วมกันระหว่างนักเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามกับนักเรียนโรงเรียนมัธยมสายสามัญของรัฐ

- ความต้องการที่จะมีกิจกรรมด้านทัศนศึกษาซึ่งความต้องการดังกล่าวนี้มีจำนวนสูงสุดของความต้องการทั้งหมด

- ความต้องการมีกิจกรรมในวันสำคัญ เช่น วันเด็ก วันขึ้นปีใหม่

- ความต้องการในด้านการแนะแนวเพื่อศึกษาต่อ

- ความต้องการให้มีกิจกรรมด้านกีฬา เช่น การแข่งขันกีฬาระหว่างโรงเรียน

- ความต้องการที่จะมีกิจกรรมส่งเสริมด้านความรู้วิชาการ เช่น การแข่งขันตอบปัญหาวิชาต่าง ๆ ในแต่ละระดับ

ความสนใจและความต้องการเหล่านี้เป็นความต้องการที่ผู้เรียนประสงค์จะให้มีอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เช่นการแข่งขันกีฬาเป็นต้น ซึ่งบางพื้นที่ต้องหยุดชงักไปเนื่องจากประสบปัญหาจากการที่มีข้อโต้แย้งว่ากิจกรรมเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับความเชื่อและหลักศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นักเรียนชายและหญิงมามีกิจกรรมร่วมกัน

ความต้องการอื่น ๆ ที่น่าสนใจก็คือต้องการให้โรงเรียนใช้ภาษาไทยสอนให้มาก แทนการใช้ภาษามลายูท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อจะเป็นการฝึกทักษะการใช้ภาษาไทยของนักเรียนไปอีกลักษณะหนึ่งด้วย อันจะนำไปสู่ความสามารถในด้านการพูดและใช้ภาษาไทยได้อย่างถูกต้องต่อไป ความต้องการเช่นนี้อาจจะเป็นส่วนน้อยแต่ทว่าเป็นความต้องการที่ปรากฏค่อนข้างชัดเจนในกลุ่มที่มีความประสงค์จะศึกษาต่อสายสามัญในระดับสูงต่อไป ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่มีภูมิลำเนาเดิมบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้ที่มาจากจังหวัดอื่น สำหรับนักเรียนกลุ่มหลังนี้ต้องการให้การเรียนการสอนศาสนาใช้ภาษาไทยให้มากขึ้น เนื่องจากตนเองขาดความรู้ในด้านภาษามาเลย์ท้องถิ่น บางครั้งทำให้การเรียนวิชาด้านศาสนามีปัญหาในการทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง เพราะผู้สอนจะใช้ภาษามาเลย์ท้องถิ่นเป็นหลักในการสื่อความหมายการสอน

สำหรับโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษานั้น กลุ่มเยาวชนเป้าหมายคือประชาชนในพื้นที่มีความสนใจและความต้องการที่แตกต่างกันออกไป 2 กลุ่ม

กลุ่มแรก สนใจและต้องการให้มีการสอนอิสลามศึกษาในโรงเรียนระดับมัธยมให้มาก

กว่านี้ กลุ่มนี้มักจะปรากฏชัดเจนในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา ยกเว้นพื้นที่เชื่อมต่อระหว่างปัตตานีกับสงขลา ซึ่งชาวไทยมุสลิมส่วนใหญ่จะใช้ภาษาไทยเป็นภาษาพูดในชีวิตประจำวัน

กลุ่มที่สอง จะให้ความสนใจต่อการเรียนการสอนอิสลามศึกษาค่อนข้างน้อย เช่น เขตจังหวัดปัตตานีที่เชื่อมต่อกับสงขลา และจังหวัดสงขลา เป็นต้น กล่าวคือในพื้นที่ดังกล่าวมีสถานศึกษาระดับมัธยมหลายแห่งต้องยุติโครงการหลังจากได้ดำการเปิดสอนมาเพียงไม่กี่ปีโดยมีเหตุผลก็คือ นักเรียนน้อย นักเรียนไม่ให้ความสนใจเรียนเท่าที่ควร และสุดท้ายก็คือทั้งนักเรียนและผู้ปกครองมุ่งที่จะได้รับความรู้วิชาสามัญมากที่สุดจากการที่ได้เข้ามาเรียนในโรงเรียนมัธยมศึกษาของรัฐ แทนที่จะเข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามตามค่านิยม ในขณะเดียวกันความรู้ทางด้านอิสลามศึกษานั้นผู้ปกครองยังได้ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่าผู้เรียนก็สามารถเรียนรู้ได้จากมัสยิดในหมู่บ้านโดยปกติวิสัยอยู่แล้ว อีกทั้งความรู้ที่ได้อาจจะมากกว่าที่เรียนในโรงเรียนของรัฐอีกด้วย

จากที่กล่าวถึง ความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่อนโยบายส่งเสริมการศึกษานั้นค่อนข้างจะมีความสอดคล้องต้องกัน ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเยาวชนมุสลิมเริ่มมีความนิยมและสนใจการศึกษาในระบบสายสามัญมากขึ้น และนั่นหมายถึงภาษาไทยก็ถูกนำไปใช้มากขึ้นเช่นกัน สาเหตุที่ความสนใจดังกล่าวเพิ่มขึ้นเนื่องจากปัจจัยสำคัญต่อไปนี้

– ประสบการณ์สะสมที่ผ่านมาของเยาวชนไทยมุสลิมที่ได้รับรู้ถึงความก้าวหน้าในอาชีพของชาวไทยมุสลิมบางส่วน ที่ได้ผ่านระบบการศึกษาสายสามัญของรัฐ แล้วมีสถานภาพด้านอาชีพในชุมชนที่สูงขึ้นเช่นการเข้ารับราชการ เป็นต้น

– ความตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ด้านสายสามัญเพื่อที่จะเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการพัฒนาช่วยเหลือประชาชนในชุมชนให้มากขึ้น

– ความเจริญทางด้านต่าง ๆ ที่ขยายไปในชุมชนจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านปัจจัยที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนหนทาง สื่อสารมวลชน เป็นต้น มีส่วนผลักดันให้ชาวไทยมุสลิมต้องให้ความสนใจต่อวิทยาการที่เป็นความรู้ด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้นโดยการเข้าศึกษาในระบบการศึกษาสายสามัญของรัฐ

– การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่ชาวไทยมุสลิมในจังหวัด

ชายแดนภาคใต้ที่กระทำต่อเนื่องมาเป็นเวลานานในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การให้สิทธิพิเศษเพื่อเข้าศึกษาในสถาบันระดับอุดมศึกษาของรัฐ ได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญประการหนึ่งที่เปิดโลกทัศน์ทางการศึกษาให้ชาวไทยมุสลิมได้มีความสนใจต้องการศึกษาในระบบสายสามัญของรัฐมากขึ้น

การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น

การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่นต่อการศึกษาของเยาวชนไทยมุสลิมนั้น ค่อนข้างเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกับความเชื่อทางศาสนาเป็นหลัก นั่นก็คือยังคงให้นักเรียนสนใจความรู้ทางด้านศาสนาเป็นสำคัญ ทั้งนี้ก็เพราะความรู้ดังกล่าวเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินชีวิตของมุสลิมทุกคน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ผู้นำทางศาสนาส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการจัดกิจกรรมการแข่งขันกีฬาของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เพราะเห็นว่าขัดแย้งกับแนวทางและหลักการของศาสนา

ปัญหานี้ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหนึ่งของการประชุมสัมมนาระหว่างข้าราชการทั้งระดับสูงและระดับปฏิบัติในพื้นที่กับผู้นำทางศาสนาเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับดำเนินกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของโรงเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พยายามให้ผู้นำศาสนาในพื้นที่ระบุชี้ชัดถึงข้อจำกัดหรือข้อห้ามทางศาสนาว่าอะไรควร และไม่ควรปฏิบัติ ผลปรากฏว่าหาข้อสรุปไม่ได้เนื่องจากบางครั้งความคิดเห็นในเรื่องวิถีปฏิบัติตามประเพณียังคงแตกต่างกันอยู่ในส่วนปลีกย่อยมากที่จะหาจุดร่วมเป็นข้อยุติเพื่อดำเนินกิจกรรมของโรงเรียนและนักเรียนได้อย่างเหมาะสมต่อไป ปรากฏการณ์นี้เมื่อเชื่อมโยงไปถึงความคิดเห็นของนักเรียนเยาวชนไทยมุสลิมท่านหนึ่งให้ความเห็นว่าคยากจะให้มีผู้มีความรู้ทางด้านศาสนาที่แท้จริง สามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับพวกเขาอย่างเหมาะสม เพราะภาวะการณ์เช่นนี้ย่อมสร้างความสับสนให้กับเยาวชน นอกจากนั้นบทบาทของผู้นำในท้องถิ่นโดยเฉพาะผู้นำทางศาสนา เช่น โต๊ะครู ซึ่งเป็นเจ้าของ/ผู้จัดการโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการที่จะทำให้ผู้ปกครองนักเรียนในพื้นที่ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียน โรงเรียนใดที่ประชาชนมีความศรัทธาเชื่อมั่นในโต๊ะครู (เจ้าของ/ผู้จัดการ) มากก็ส่งบุตรหลานเข้าเรียนในโรงเรียนที่โต๊ะครูผู้นั้นเป็นเจ้าของ ในขณะเดียวกันก็มีผลไปถึงการบริจาคเงินช่วยเหลือให้กับสถานศึกษาด้วยเช่นกัน นั่นก็คือเมื่อผู้ปกครองมี

ความนิยมในโรงเรียนมาก เงินบริจาคช่วยเหลือโรงเรียนจากผู้ปกครองนักเรียนก็มีมากขึ้น

บทบาทของผู้นำทางศาสนาดังกล่าวนี้ยังมีอิทธิพลไปถึงการกำหนดทิศทางการเรียนการสอนของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามด้วยค่อนข้างมาก จะพบในกรณีที่เจ้าของกิจการโรงเรียนมีความคิดเห็นทันสมัย มีใจเปิดกว้างทางด้านการศึกษา ก็มักจะทำให้โรงเรียนเหล่านั้นให้ความสำคัญต่อการศึกษาด้านสายสามัญมากขึ้นแล้ว ผลก็ย่อมกระทบต่อทัศนคติความสนใจของผู้เรียนที่มีต่อการศึกษาสายสามัญจะเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน ภาวะความเป็นผู้นำท้องถิ่นค่อนข้างมีผลต่อนักเรียนและข้าราชการครูในโรงเรียนอย่างมาก จนกระทั่งหน่วยงานราชการระดับเหนือก็ไม่อาจจะเข้ามาเกี่ยวข้องได้มากนัก

จะเห็นว่าผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางด้านศาสนา เช่น โต๊ะครู ซึ่งมักจะเป็นเจ้าของหรือผู้จัดการโรงเรียนเอกชนสอนศาสนานั้น มีบทบาทสำคัญต่อทิศทางการศึกษาของชาวไทยมุสลิม ผู้นำเหล่านี้จะให้การสนับสนุนและร่วมมือกับรัฐมากเพียงใดจึงน่าจะขึ้นอยู่กับ

- ความสอดคล้องของแนวทางการศึกษากับหลักการความเชื่อทางศาสนา
- ความสอดคล้องดังกล่าวนี้ย่อมขึ้นอยู่กับดุลย์พินิจการตีความของผู้นำศาสนาเป็นสำคัญ
- ผลประโยชน์ในด้านค่านิยมการยอมรับต่อผู้นำศาสนาจากประชาชนจะมีผลกระทบอย่างไรจากการยอมรับแนวทางการศึกษาของรัฐ

ปัจจัยย่อยเหล่านี้ เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ผู้นำท้องถิ่นสนับสนุนโครงการของรัฐหรือไม่เพียงใด การสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับผู้นำจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น การสร้างรูปแบบให้มีความรู้สึกของการมีส่วนร่วมรับ ผิดชอบร่วมกันในโครงการระหว่างรัฐกับผู้นำท้องถิ่น (cooptation) ก็เป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถกระทำได้ และนำไปสู่การให้ความสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่นต่อโครงการต่อไป

ท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ

ท่าทีจากประชาชนกลุ่มเป้าหมายในที่นี้ก็คือ นักเรียนที่มีต่อข้าราชการนั้นปรากฏว่าจากการสังเกตและสัมภาษณ์หัวหน้าหมวดวิชาสังคมศึกษาท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่ายังคงมีบาง

ส่วนที่ยังคงมีท่าทีที่มิได้ไว้วางใจข้าราชการมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการเรียนการสอน จะมีบางกลุ่มให้ความเห็นว่าการส่งเสริมการเรียนการสอนใด ๆ ก็ตาม จะต้องดำเนินไปโดยเจตนาบริสุทธิ์ ไม่ควรมีสิ่งแอบแฝงที่มุ่งทำลายล้างวัฒนธรรมเดิมของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกันหน่วยงานภาครัฐไม่ควรมีท่าทีที่แสดงออกถึงลักษณะของการกอยตรวจสอบดูแลการดำเนินงานของโรงเรียน กล่าวตรงไปตรงมาก็คือไม่ควรมาจับผิด ด้วยเกรงว่าโรงเรียนจะดำเนินการสอนนอกลู่นอกทางอันจะก่อให้เป็นผลเสียแก่รัฐ เพราะการกระทำเช่นนี้ส่งผลให้เกิดความคับข้องใจกับสถานศึกษาไม่น้อย ปรากฏการณ์อันหนึ่งที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่บ้างในกรณีที่ข้าราชการผู้สอนบางคนไม่เข้าใจวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่นเพียงพอ จากการสังเกตุในแต่ละโรงเรียนจะพบว่าตัวของข้าราชการก็ตระหนักและมีความระมัดระวังพอสมควรในอันที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาดังเช่นที่กลุ่มประชาชนในพื้นที่บางส่วนหวาดระแวง ความระมัดระวังที่มีมากเกินไปจนกระทั่งทำให้การเรียนการสอนขาดความเป็นระเบียบในบางสถานศึกษาเนื่องจากโอนอ่อนผ่อนตามนักเรียนมากเกินไป

เพราะฉะนั้นภายใต้ภาพรวมโดยทั่ว ๆ ไป ถึงแม้ท่าทีของประชาชนส่วนใหญ่จะสงบเงียบมิได้มีอคติใด ๆ ต่อข้าราชการและรัฐบาล แต่ก็ยากที่จะปฏิเสธได้ว่ายังคงมีประชาชนบางส่วนที่ระวังสงวนท่าทีและพร้อมที่จะมีปฏิกริยาต่อต้านทันทีเมื่อเห็นว่าการกระทำใด ๆ ของข้าราชการก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ทำลายวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น

ท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการจะปรากฏในลักษณะใด พิจารณาได้จากสาเหตุด้านต่าง ๆ คือ

- พฤติกรรมการแสดงออกของข้าราชการในระหว่างการปฏิบัติงานในพื้นที่
- การชี้นำของผู้นำในพื้นที่

นั่นก็คือเมื่อใดที่ข้าราชการในพื้นที่มีพฤติกรรมที่นำไปสู่ความไม่ไว้วางใจจากประชาชนประกอบกับการชี้นำของผู้นำในพื้นที่แล้วปฏิกริยาของประชาชนที่มีต่อข้าราชการก็จะเป็นไปในทิศทางที่ไม่น่าพึงปรารถนา

สำหรับการสนับสนุนของผู้นำทางด้านศาสนาในชุมชนต่อการศึกษาและท่าทีของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อข้าราชการในโครงการสอนอิสลามศึกษา ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับโครงการ

ส่งเสริมการสอนวิชาสามัญ–วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เพราะฉะนั้นการพิจารณาถึงสาเหตุที่ส่งผลในพฤติกรรมต่าง ๆ จึงอธิบายดังแนวทางข้างต้น

สรุปและข้อค้นพบ

กล่าวโดยสรุปถึงข้อค้นพบที่สำคัญจากปัจจัยด้านประชาชนก็คือ

1. นโยบายด้านการส่งเสริมการศึกษาค่อนข้างจะสอดคล้องกับความต้องการของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. การยอมรับ การให้ความสนับสนุนและการให้ความไว้วางใจข้าราชการจากประชาชนนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของข้าราชการและการนำของผู้นำในพื้นที่เป็นสำคัญ

5. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ

ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อจะเป็นอีกส่วนหนึ่งที่เข้ามามีบทบาทต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในที่นี้จะพิจารณาให้ความสำคัญเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่ และการใช้ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่

การสำรวจความต้องการจากกลุ่มเป้าหมาย ได้มีการกระทำภายใต้โครงการประเมินและติดตามผลโครงการ โดยการสนับสนุนจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประสานความร่วมมือกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ทั้งนี้เพื่อศึกษาหาข้อมูลบางประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายต่อโครงการ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคด้านต่าง ๆ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับลักษณะของโครงการและความสนใจของกลุ่มชาวไทยมุสลิม (ปราณี และคณะ,2528: 47–48) อันได้แก่นักเรียนที่ได้รับการส่งเสริมให้เข้าศึกษาต่อในโรงเรียนสาธิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ นอกจากนั้นการดำเนินงานสำรวจสรุปโครงการอบรมส่งเสริมประสบการณ์นักศึกษาไทยที่นับถือศาสนาอิสลามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่ดำเนินการมาตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2527–2530 ก็เป็นส่วนหนึ่งของความร่วมมือระหว่างศูนย์อำนวยการบริหาร

จังหวัดชายแดนภาคใต้ กระทรวงมหาดไทย ร่วมกับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เพื่อศึกษาและสำรวจสภาพความเป็นจริงในด้านศักยะทางวิชาการ ตลอดทั้งไปหาอุปสรรคของนักเรียนไทยมุสลิม ทั้งนี้เพื่อปรับแนวทางการส่งเสริมให้สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวมากยิ่งขึ้นต่อไป

การสนับสนุนจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อติดตามผลโครงการต่าง ๆ ปรากฏในรูปแบบของการสัมมนาผู้บริหารการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังเช่น ปีงบประมาณ 2530 จำนวน 52 คน และรวมถึงการจัดสัมมนาผู้บริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามปีงบประมาณ 2530 อีกจำนวน 60 คน (ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ : 13)

ภายใต้การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาอย่างละเอียดลึกลงไปด้วยการสัมภาษณ์ การสังเกต ณ จุดที่ตั้งของโครงการ อันได้แก่สถานศึกษาทั้งในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาระดับมัธยมของรัฐแล้ว ก็จะพบความจริงที่สามารถนำมาพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อเพื่อนำข้อมูลจากระดับพื้นที่ไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติของแต่ละโครงการ อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ วิธีการที่ได้ข้อมูลมายังคงมีลักษณะฉาบฉวย ไม่มีความแน่นอนเนื่องจากเป็นข้อมูลที่ได้จากผู้นำท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางศาสนาที่เป็นเจ้าของกิจการโรงเรียน นอกจากนั้นยังได้ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐเองที่เข้ามามีส่วนร่วมดังเช่น การประเมินติดตามผลเกี่ยวกับการบริการชุมชนของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่ดำเนินการโดยสำนักส่งเสริมการศึกษาต่อเนื่องของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ผลการประเมินจัดลำดับโรงเรียนที่มีศักยะในการให้บริการกับชุมชนนั้น จากการสัมภาษณ์ครูใหญ่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาแห่งหนึ่ง (สัมภาษณ์, 4 มกราคม 2532) กล่าวว่า วิธีการประเมินที่กระทำไปนั้นมิได้กระทำอย่างลึกซึ้งละเอียดเพียงพอ การมาดูกิจการของโรงเรียนครั้งเดียวเพียงผิวเผินแล้วตัดสินศักยะการให้บริการกับชุมชนเช่นนั้นเป็นการกระทำที่ไม่อาจจะยอมรับได้ เพราะกิจการอีกหลายอย่างที่โรงเรียนดำเนินการอยู่มิได้มีการตรวจสอบติดตามผลเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

กรณีตัวอย่างนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้มองเห็นถึงการใช้ข้อมูลที่ยังขาดความชัดเจนและขาดความจริงด้วยการบิดเบือนข้อมูลของหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจบริหารโครงการของหน่วยงานระดับสูง ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงได้ไม่มากก็น้อย

นอกจากนั้นในส่วนของข้อมูลที่ได้จากผู้นำในระดับพื้นที่คือเจ้าของกิจการสถานศึกษาเท่าที่กระทำอยู่ในขณะนี้ก็มิได้มีความหมายถูกต้องสมบูรณ์ จากการสัมภาพณ์หัวหน้าครูท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 28 ธันวาคม 2531) มีบางสถานศึกษาที่เจ้าของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามรายงานข้อมูลที่บิดเบือนความเป็นจริงต่อสำนักงานการศึกษาเอกชน นั่นก็คือการรายงานจำนวนนักเรียนของแต่ละโรงเรียนเพื่อขอการสนับสนุนด้านงบประมาณจากรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะปรากฏชัดเจนในการศึกษาระดับชั้นตัวประโยคคือมัธยมศึกษาปีที่ 3 และมัธยมศึกษาปีที่ 6 ที่มีระเบียบไว้ว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าชั้นละ 25 คน แต่ในความเป็นจริงแล้วโรงเรียนมีนักเรียนไม่ถึงเกณฑ์ดังกล่าวจึงต้องมีการใช้บัญชีผีให้ครบจำนวน 25 คน เพื่อจัดทำโครงการขอความสนับสนุนด้านงบประมาณประจำปี

ปรากฏการณ์รายงานข้อมูลที่ไม่ตรงความเป็นจริงเช่นนี้ จึงเป็นภาวะการสร้างเงื่อนไขทำให้การตัดสินใจใด ๆ ของหน่วยงานระดับเหนือมีโอกาสผิดพลาดได้ง่าย อีกทั้งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานระดับเหนือตลอดถึงหน่วยงานในระดับพื้นที่มิได้ใช้ข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริงที่ได้จากเยาวชนไทยมุสลิมแต่ประการใด กลุ่มเป้าหมายเหล่านี้จะรู้สึกหรือต้องการอะไรนั้นแทบจะมิได้รับการตอบสนองดังเช่นกรณีความต้องการของนักเรียนในการจัดกิจกรรมทั้งทางด้านกีฬาหรือทัศนศึกษา เป็นต้น ซึ่งกล่าวอย่างละเอียดไปแล้วในส่วนของปัจจัยด้านประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ความคิดเห็นและข้อมูลที่ปรากฏสำหรับการปฏิบัติงานในโครงการจะมาจากผู้นำในพื้นที่หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ในทำนองเดียวกัน โครงการการสอนอิสลามศึกษาในระดับชั้นมัธยมบางพื้นที่ที่ยุติโครงการไปนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบในสถานศึกษาจะมีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจให้ข้อมูลกับหน่วยงานระดับสูง เช่น จังหวัดได้รับทราบเพื่อขอยุติโครงการดังกล่าวทั้ง ๆ ที่สภาพความเป็นจริงได้แก่ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเป็นอย่างไร เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มิได้พยายามแสวงหาเพื่อประกอบการตัดสินใจแต่อย่างใด

จากภาวะการใช้ข้อมูลในพื้นที่เป็นไปอย่างฉาบฉวยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นคงพอจะพิจารณาได้จากสาเหตุสำคัญ

1) ความสนใจในโครงการ อาจจะมีค่อนข้างน้อยโดยมิได้ให้ความสำคัญในนโยบายของรัฐอย่างจริงจัง การใช้ข้อมูลใด ๆ เพื่อปฏิบัติโครงการจึงมีลักษณะเพียงให้ผ่านไปในแต่ละครั้งเท่านั้น มิได้คำนึงถึงผลลัพธ์ของโครงการหรือแม้แต่กลุ่มเป้าหมายว่าจะเป็นอย่างไร

2) ลักษณะพื้นที่ นั่นก็คือลักษณะพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีความแตกต่างด้านวัฒนธรรมที่เป็นภาษาและศาสนา อาจทำให้เกิดความยุ่งยากกับหน่วยงานอีกระดับหนึ่งในการจะใช้ข้อมูลในระดับพื้นที่ซึ่งไม่อาจจะกระทำได้โดยสะดวกนัก

3) แนวทางปฏิบัติตามนโยบายของหน่วยงานในระดับพื้นที่ยังขาดการประสานงานในเป้าหมายที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ละหน่วยงานยังคงยึดหน่วยงานตนเป็นหลัก ทำให้ระบบข้อมูลเพื่อประโยชน์ของงานขาดความ เป็นเอกภาพ

เพราะฉะนั้น ผลที่ติดตามมาก็คือภาวะการใช้ข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงานในพื้นที่จึงมีลักษณะฉาบฉวยดังที่กล่าวแล้วและส่งผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละคนขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานไประดับหนึ่งด้วย

การใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

การอาศัยข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของโครงการมีปรากฏในระดับหนึ่งเท่านั้น (ค่อนข้างน้อย) อย่างกรณีการประชุมสัมมนาร่วมกันระหว่างข้าราชการครูที่สอนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ผู้นำทางศาสนา อันได้แก่ เจ้าของกิจการโรงเรียนร่วมกับผู้แทนระดับจังหวัด และเขตการศึกษา การสัมมนาที่จัดขึ้นก็เพื่อได้ทราบข้อมูลและความต้องการ ตลอดถึงปัญหาของแต่ละฝ่ายเพื่อที่จะได้ปรับแนวทางการปฏิบัติให้มีความสอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงต่อไป แต่ปรากฏว่าข้อมูลเหล่านี้มักจะถูกปล่อยให้เป็นปัญหามิได้รับการแก้ไขหรือปรับแนวทางใหม่ในโครงการแต่อย่างใด ดังเช่น จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครูท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 28 ธันวาคม 2531) ได้ยกตัวอย่างข้อเสนอของหัวหน้าข้าราชการครูในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาต่อสำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชนระดับเขตในอันที่จะให้ปรับปรุงระเบียบ

การใช้งบประมาณและการเงินในโรงเรียนเป็นไปอย่างมีระบบมากยิ่งขึ้น แทนที่จะปล่อยให้ผู้จัดการ/เจ้าของหรือครูใหญ่จัดการเลงเพียงลำพัง ซึ่งไม่อาจที่จะทราบได้ว่าใช้ไปอย่างไร และเพื่อประโยชน์อะไรบ้าง เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเปล่า แต่ปรากฏว่ามิได้รับการแก้ไข หลายโรงเรียนยังคงปฏิบัติไปในลักษณะเดิมไม่เปลี่ยนแปลง

โครงการสอนอิสลามศึกษาก็เช่นเดียวกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานแทบจะไม่มี จะมีบ้างก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่ของการตัดสินใจแต่อย่างใด ดังเช่นการประชุมระหว่างผู้บริหารของแต่ละโรงเรียนเกี่ยวกับการจัดสอนอิสลามศึกษาที่กลายเป็นความขัดแย้งขึ้นมาเนื่องจากแต่ละฝ่ายไม่พยายามประสานข้อมูลซึ่งกันและกัน ตลอดทั้งผู้แทนของหน่วยงานระดับเหนือก็ขาดการตัดสินใจที่แน่นอน ปัญหาจึงตกกับผู้บริหารโรงเรียนที่ต้องตัดสินใจบริหารโครงการไปตามที่คิดว่าเหมาะสมซึ่งกรณีนี้ได้กล่าวในรายละเอียดไปแล้วในส่วนที่ว่าด้วยปัจจัยด้านองค์การ เพราะฉะนั้นโดยภาพรวมพอสรุปได้ว่าการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อที่เกิดขึ้นนั้นยังอยู่ในระดับที่ไม่ดีนักเพราะการใช้ข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือเป็นข้อมูลที่เป็นจริงแต่มิได้รับความสนใจแก้ไขจากหน่วยงานระดับเหนืออย่างจริงจัง

จากภาวะการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีน้อยนั้น สามารถระบุถึงสาเหตุได้ในทำนองเดียวกับประเด็นเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลในพื้นที่น้อย เช่น สืบเนื่องจากลักษณะพื้นที่หรือความไม่ประสานแนวทางเพื่อการปฏิบัติตามนโยบายของแต่ละหน่วยงาน เป็นต้น

สรุปและข้อค้นพบ

กล่าวโดยสรุปแล้วข้อค้นพบที่สำคัญเกี่ยวกับปัจจัยด้านการสื่อข้อความและกระบวนการติดต่อก็คือ การใช้ข้อมูลในระดับพื้นที่ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อปฏิบัติในโครงการนั้นค่อนข้างมีน้อย เนื่องจากหน่วยงานที่ค่อนข้างมีความเป็นเอกเทศในการปฏิบัติงานในขณะเดียวกันจากสภาพพื้นที่ที่วัฒนธรรมด้านภาษาและศาสนาแตกต่างจากพื้นที่อื่นนั้นทำให้การจะได้มาซึ่งข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริงกระทำได้ไม่ง่ายนัก

6. ทรัพยากรขององค์การ/หน่วยงาน

ทรัพยากรขององค์การหรือหน่วยงาน ย่อมมีผลต่อความราบรื่นของโครงการ กล่าวคือ องค์การใดมีทรัพยากรอันได้แก่จำนวนบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอแล้ว ความราบรื่นหรือความสำเร็จของโครงการก็มีมากขึ้น ในทางตรงกันข้ามหากทรัพยากรในองค์การมีไม่เพียงพอแล้ว ผลที่ติดตามมาก็คือความไม่ราบรื่นของโครงการก็จะเกิดขึ้นอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากจะทำให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องต้องเผชิญกับภาวะที่ถูกจำกัดการปฏิบัติภาระกิจ เช่นมีงบประมาณน้อยในการจ้างคนเพิ่ม ผู้ที่อยู่ในหน่วยงานก็จะต้องรับภาระงานเพิ่มขึ้นจากส่วนที่ไม่สามารถจ้างคนอื่นเข้ามารับภาระได้ ลักษณะเช่นนี้เป็นข้อจำกัดในด้านศักยะการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่อาจจะทำให้ได้ผลงานที่ดีมีคุณภาพ เพราะจำเป็นจะต้องรับภาระงานมากจึงจำเป็นต้องปฏิบัติให้ได้ในด้านปริมาณเป็นสำคัญ นอกเหนือจากนี้แล้วยังมีผลให้ผู้ปฏิบัติงานในโครงการขาดขวัญกำลังใจ เพราะตกอยู่ในสภาวะที่มีปฐมเหตุมาจากการถูกจำกัดทั้งในด้านงบประมาณและกำลังคนในองค์การ ปรากฏการณ์เช่นนี้สามารถพิจารณาได้ทั้งจากโครงการส่งเสริมการเรียนวิชาสามัญ–วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโครงการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐภายใต้ข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดถึงการสัมภาษณ์เจาะลึก ผนวกกับการสังเกต ณ จุดปฏิบัติงานของโครงการดังรายละเอียดต่อไปนี้

จำนวนบุคลากร

ด้านบุคลากรในโครงการทั้งสองนั้น ยังคงประสบกับปัญหาด้านจำนวนบุคลากรที่ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ ดังกรณีโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ–วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม จะเห็นอย่างชัดเจนว่าในระดับโรงเรียน จำนวนครูไม่เพียงพอกับจำนวนนักเรียน เนื่องจากหลายโรงเรียนใช้หลักสูตรมัธยมศึกษาและโรงเรียนไม่ได้เพิ่มบุคลากรประกอบกับครูที่มีอยู่เดิมนั้นมีวุฒิค่อนข้างต่ำ ไม่มีวุฒิทางการศึกษา (สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสงขลา : 17) เพราะฉะนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้โครงการดังกล่าวนี้ หากพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงแล้วจะสามารถชี้วัดได้ว่าบุคลากรคือครูสอนวิชาสามัญของแต่ละโรงเรียนยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรงเรียนที่เปิดสอนระดับสูงขึ้นคือมัธยมตอนต้นและมัธยม

ตลนปลาย คันเนื่องมาจากโรงเรียนจ้างครูสอนวิชาสามัญน้อยมาก (สำนักงานศึกษาธิการเขต 3: 5) ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการครูที่ได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ แต่ก็ยังไม่เพียงพอ (ดูรายละเอียดในตาราง)

ตารางที่ 34 : ข้อมูลแสดงจำนวนคาบต่อสัปดาห์ที่ทำการสอนของข้าราชการครูสังกัด สช. และอัตราส่วนครูต่อนักเรียนที่เรียนวิชาสามัญ ในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เขตการศึกษา 2 ปีการศึกษา 2530

จังหวัด	อัตราส่วนข้าราชการครู นักเรียน			จำนวนคาบต่อสัปดาห์ที่ทำการสอน/คน						
	จำนวนข้าราชการครู	จำนวนนักเรียนสามัญ	อัตราส่วน	ต่ำกว่า 10	10-12 คาบ	13-15 คาบ	16-18 คาบ	19-21 คาบ	22-24 คาบ	25-27 คาบ
ปัตตานี	191	7,387	1:38.6	3	13	21	89	36	20	9
นราธิวาส	151	6,150	1:40.7	6	8	7	55	47	13	6
ยะลา	108	4,806	1:45.0	-	10	22	52	17	3	4
สตูล	29	2,268	1:78.2	-	-	3	15	8	2	1
รวมทั้งเขต	479	20,665	1:43.1	9	31	53	211	108	38	20
คิดเป็น %	-	-	-	1.8	6.4	10.0	44.0	22.5	7.9	4.1

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2

จากข้อมูลในตารางนั้น แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของข้าราชการครูต่อนักเรียนในเขต 2 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (สำหรับจังหวัดสงขลาก็มีปัญหาลักษณะเช่นเดียวกัน) ที่จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุนเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากบุคลากรอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งทางโรงเรียนได้ทำการว่างจ้างเองตามศักยะที่มี ซึ่งพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 35 : ข้อมูลแสดงอัตราเงินเดือน/ค่าตอบแทนแก่ครูทั้งวิชาศาสนาและวิชาสามัญที่โรงเรียนจ้าง
โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ในเขตการศึกษา 2 ปีการศึกษา 2530

จังหวัด	จำนวนทั้งสิ้น	เงินเดือนครูสอนศาสนา/บาท/คน							เงินเดือนครูสอนวิชาสามัญ/บาท					
		ไม่มี	100 - 500	600-1,000	1,100-1,500	1,600-2,000	2,100-2,500	2,500 ขึ้นไป	100 - 500	600-1,000	1,100-1,500	1,600-2,000	2,100-2,500	2,500 ขึ้นไป
ปัตตานี	648	176	80	140	91	18	4	7	7	44	53	22	5	1
นราธิวาส	645	39	88	156	183	34	3	1	1	48	50	27	13	2
ยะลา	477	-	79	221	58	12	2	-	5	42	50	6	2	1
สตูล	212	-	29	77	7	1	1	-	5	59	17	12	3	1
รวมทั้งเขต	1,982	219	276	594	339	65	10	8	18	193	170	67	23	4
คิดเป็น %	100	10.8	13.9	29.9	17.0	3.2	0.5	0.4	0.9	9.7	8.5	3.3	1.1	0.2

ที่มาของข้อมูล : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2

ด้วยข้อมูลดังกล่าวนี้จะพบว่ามีจำนวนเกือบ 200 คนที่โรงเรียนต้องจ้างเลงด้วยอัตราเงินเดือนที่ค่อนข้างน้อย ส่วนใหญ่จะได้รับในอัตราระหว่าง 600–1,000 บาท/เดือน ทั้งกลุ่มที่สอนสายศาสนา สายสามัญ หรือสายอาชีพ

จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครูท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2532) และสังเกต ณ สถานที่ปฏิบัติงานของโครงการ พอจะจำแนกให้เห็นในรายละเอียดเกี่ยวกับครูที่โรงเรียนจ้างมาโดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ

กลุ่มแรก เป็นกลุ่มที่สอนวิชาสามัญ บุคคลเหล่านี้ถูกจ้างมาปฏิบัติภาระหน้าที่โดยโรงเรียนและอาศัยงบประมาณของโรงเรียนเป็นค่าจ้างสอน อัตราค่าจ้างจะแตกต่างกันไปในแต่ละโรงเรียนขึ้นอยู่กับเจ้าของหรือผู้จัดการพิจารณาตัดสินใจ แต่จากการสังเกต ณ จุดที่ตั้ง ปรากฏว่าค่าจ้างสอนค่อนข้างต่ำมาก ดังเช่นบางโรงเรียนที่จ้างเป็นรายชั่วโมงนั้นคิดเป็นคาบละ 17 บาท (คาบละ 45 นาที) เท่านั้น อาทิตย์หนึ่งก็สอนประมาณ 16 คาบ เพราะฉะนั้นครูจ้างขึ้งขาดโอกาสต่อรองใด ๆ ก็ต้องปฏิบัติภาระไปจนกว่าจะมีงานใหม่ ปัญหาเช่นนี้ดูเหมือนว่าได้เคยเสนอต่อหน่วยงานเบื้องต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอในช่วงสัมมนาครูสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2 แต่เรื่องราวทั้งหมดก็เงียบหายไปดุจคลื่นกระทบฝั่งทั้ง ๆ ที่มีความสำคัญส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการเรียนการสอนในโรงเรียน อันจะนำไปสู่ประสิทธิผลของโครงการได้เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมองถึงการบรรลุซึ่งเป้าหมายในภาพรวมของโครงการ

กลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มครูสอนศาสนา กลุ่มบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลในท้องถิ่นที่มีความรู้ทางศาสนาในแต่ละระดับที่แตกต่างกันไป มีหน้าที่สอนความรู้ด้านศาสนาอิสลามโดยเฉพาะ เงินเดือนที่ได้รับก็แตกต่างกันไปตามวุฒิ โดยทางโรงเรียนกำหนดเช่นกันว่าวุฒิใดควรจะได้รับเท่าไหร่ ซึ่งตกอยู่ในระหว่าง 1,000 บาทเศษ/เดือน โดยประมาณ

ปัญหาด้านบุคลากรที่มีไม่เพียงพอ หรือจำนวนที่มีอยู่ขาดคุณภาพในแง่ของคุณวุฒิไม่ตรงกับงานสอนที่รับผิดชอบนั้น คงจะพิจารณาถึงสาเหตุได้ดังนี้

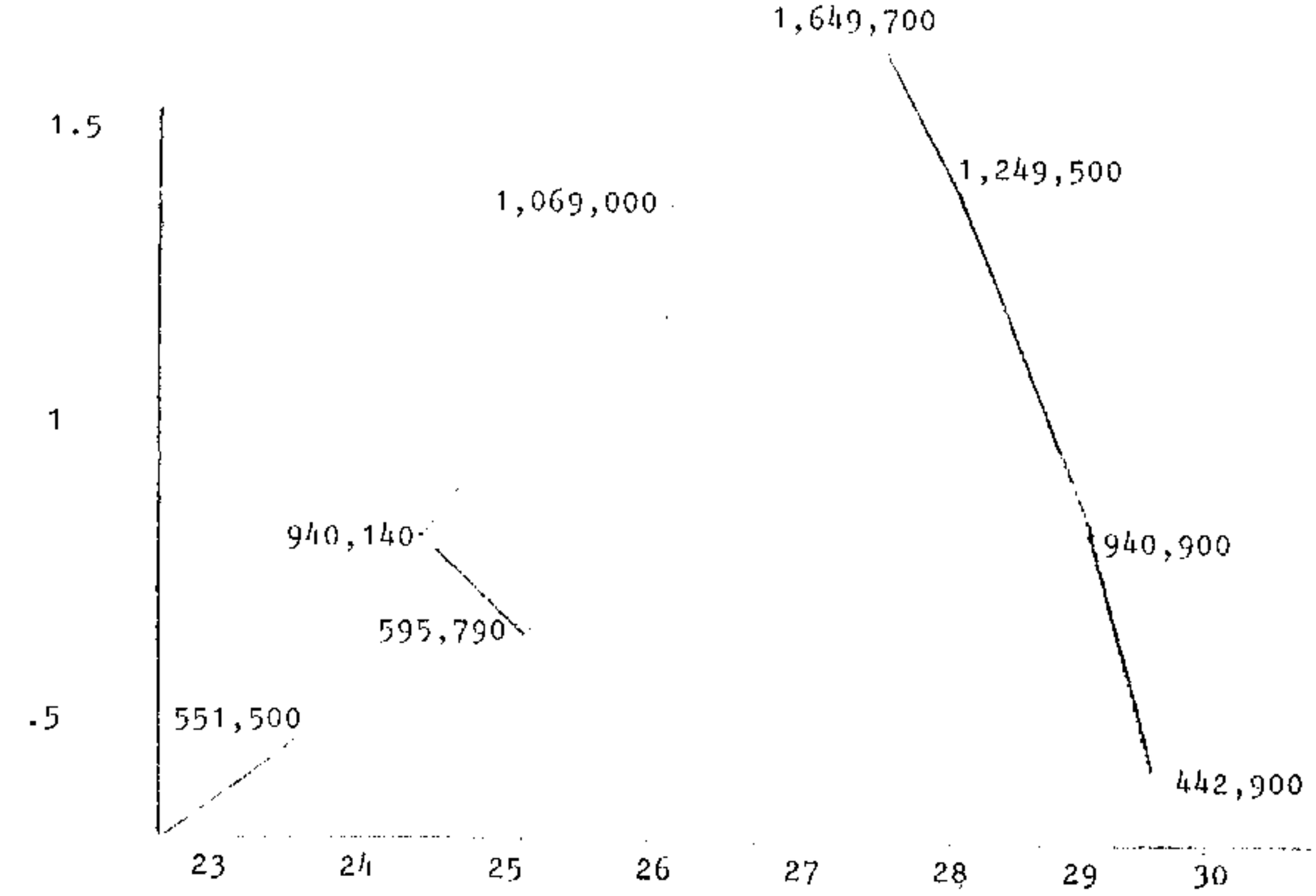
1. งบประมาณที่จะจัดจ้างครูนั้นมีไม่เพียงพอ นั่นก็คืองบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่จะจัดจ้างครูตามวุฒิเพื่อสอนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา ยังมีน้อย

2. ข้าราชการที่มีความสามารถและมีความตั้งใจจะเข้ามาปฏิบัติงานในโครงการจริงนั้นมีน้อย ส่วนบุคลากรที่มีอยู่ก็มักจะพลาดโอกาสจากหน่วยงานอื่นแล้วเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งครูจ้างส่วนหนึ่งที่ได้รับค่าจ้างตอบแทนน้อยมาก ย่อมนำไปสู่สภาพการทำงานประเภทเช้าชามเย็นชาม โดยไม่สนใจผลลัพธ์ของโครงการที่จะเกิดขึ้นว่าเป็นอย่างไร เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่

งบประมาณ

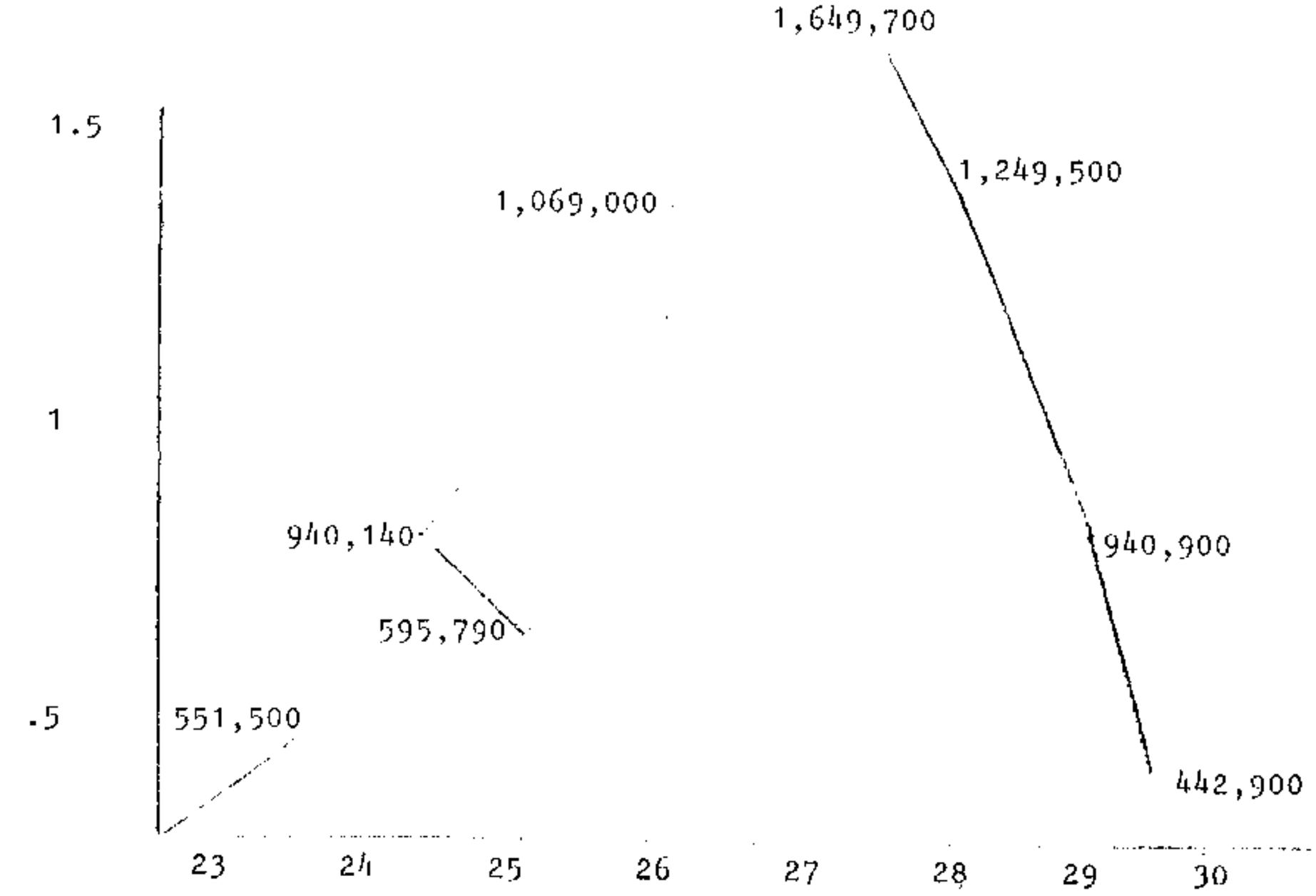
ด้านงบประมาณ เมื่อพิจารณาจากโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามแล้ว งบประมาณที่ได้รับเพื่อพัฒนาในระดับพื้นที่ภายใต้โครงการดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง กลายเป็นภาพที่สวนทางกันระหว่างงบประมาณกับการขยายปริมาณงานที่มากขึ้นตามบทบาทของโรงเรียนและความคาดหวังจากนโยบายของรัฐบาล จากงบประมาณในอดีตถึงปัจจุบัน (2523-2530) ได้รับการสนับสนุนมากที่สุดในช่วงปี พ.ศ.2527 แล้วลดลงมาเรื่อยและปี พ.ศ.2530 ได้รับงบประมาณที่ต่อนข้างต่ำสุดเท่าที่เคยได้รับมา (ดูจากกราฟ)

แสดงงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน



ที่มาของข้อมูล : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2

แสดงงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน



ที่มาของข้อมูล : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2

อย่างไรก็ตาม เมื่อสัมภาษณ์ ข้าราชการครูที่เกี่ยวข้องในโครงการดังกล่าวนี้แล้ว (สัมภาษณ์, 28 ธันวาคม 2531) พบว่างบประมาณที่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามได้รับนั้นมาจากหลายทาง นอกเหนือจากงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุนโดยตรง ในขณะเดียวกันก็ยังได้ให้ข้อสังเกตการบริหารงบประมาณในโรงเรียนในลักษณะที่น่าสนใจดังต่อไปนี้ :

1. งบประมาณจากทางราชการ (ส.ช.) โดยแบ่งไปตามวัตถุประสงค์การใช้ไว้ 3 ประเภท

1.1 เจ้าของโรงเรียนที่ได้รับใบอนุญาตนำไปใช้ตามที่เห็นสมควร 10%

1.2 ใช้สำหรับเป็นค่าจ้างครู และการบริหารงานในโรงเรียน 40%

1.3 ใช้สำหรับพัฒนาการเรียนการสอนโดยเจ้าของผู้จัดการ (โต๊ะครูเป็นผู้จัดการบริหารตนเอง)

ในส่วนนี้ มีข้อสังเกตก็คือ การจัดทำบัญชีงบประมาณการใช้จ่ายไม่เป็นระบบ แต่จะทำไปตามที่ครูใหญ่ (โต๊ะครู) เห็นสมควร ทำให้ยากต่อการที่จะระบุได้ว่างบประมาณเหล่านี้ใช้ไปเพื่อประโยชน์ของโรงเรียนแท้จริงหรือไม่เพียงใด

ปัญหาการใช้จ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว เคยได้รับการเสนอเพื่อกำหนดมาตรการใช้จ่ายที่รัดกุมเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงจากกลุ่มข้าราชการในระดับโรงเรียน ต่อหน่วยงานระดับสูง เช่น สำนักงานการศึกษาเอกชน แต่ว่าไม่มีมาตรการใดออกมาเพื่อแก้ไขหรือป้องกันตลอดถึงการตรวจสอบการใช้งบประมาณตามลักษณะที่กล่าวแต่อย่างใด

2. การสนับสนุนจาก สช.ในรูปวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ วิทยาคารสงเคราะห์ (งบค่าก่อสร้างอาคารเรียน)

3. เงินที่ได้จากนักเรียนซึ่งมีตั้งแต่ 300 บาท/ภาคการศึกษาขึ้นไป

4. เงินที่ได้รับจากผู้ปกครองนักเรียนบริจาคให้

5. งบประมาณที่ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากภายนอกประเทศ เช่น การช่วยสร้างอาคารเรียน สำหรับงบประมาณส่วนนี้ไม่สามารถที่จะระบุได้ชัดแจ้งทั้งจำนวนและขอบข่ายที่ใช้

จะเห็นว่าในสภาพความเป็นจริงนั้น งบประมาณที่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามได้รับมาจากหลายทางด้วยกัน แต่การใช้งบประมาณทั้งหมดเป็นอำนาจของผู้จัดการ/เจ้าของ หรือครูใหญ่ แต่ละแห่งจะดำเนินการเองซึ่งมีช่องโหว่ที่น่าสังเกตดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนโครงการสอนศาสนาอิสลามศึกษาในโรงเรียนรัฐบาล ก็ทำนองเดียวกันคือ บุคลากรที่ทำหน้าที่สอนวิชาอิสลามศึกษาจะคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ด้านศาสนาตั้งแต่ระดับ 7 และมีความรู้สามัญตั้งแต่ระดับมัธยมขึ้นไป ทั้งนี้ต้องมีความสามารถในการใช้ภาษาไทยในการสอนได้อีกด้วย โดยกรมสามัญศึกษาให้การสนับสนุนค่าจ้างสอนชั่วโมงละ 55 บาท และเขตการศึกษา 2 ให้การสนับสนุนด้านวิชาการและเทคนิคการสอน ตลอดจนสื่อการสอนต่าง ๆ (หน่วยศึกษานิเทศน์ กรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 2) ซึ่งแตกต่างจากในระดับประถมศึกษา เพราะการสอนอิสลามศึกษาจะใช้วิทยากรที่มีความรู้ลักษณะดังกล่าวแล้วข้างต้น ส่วนงบประมาณค่าตอบแทนนั้นสำนักงานการประถมศึกษาจะรับผิดชอบเองทั้งหมด

ครูสอนศาสนาที่โรงเรียนได้จ้างมาเพื่อสอนวิชาอิสลามศึกษา ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายชั่วโมง (55 บาท/ชั่วโมง) ซึ่งแต่ละเดือนหรือแต่ละคนจะได้รับมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนห้องเรียนและชั่วโมงสอน บางคนได้มากบางคนได้น้อยซึ่งในส่วนนี้ก็มีผลต่อความตั้งใจในการสอนด้วย ดังเช่นในบางแห่งจะมีครูสอนศาสนาลาออกบ่อยเพราะไม่คุ้มกับเวลาที่มาสอนให้กับโรงเรียน แต่บางแห่งก็พอใจกับภาระหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรที่

- ได้รับชั่วโมงสอนมาก
- มีสถานที่สอนหลายแห่ง เช่น บางคนจะทำการสอนในระดับประถมในช่วงหนึ่งและในอีกช่วงหนึ่งนั้นจะมาสอนให้กับโรงเรียนระดับมัธยม เนื่องจากอยู่ในละแวกเดียวกัน

ลักษณะบางประการดังกล่าวของครูสอนศาสนาที่ก่อให้เกิดข้อเปรียบเทียบและความคับข้องใจกับข้าราชการระดับที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบโครงการก็คือ

- ครูจ้างสอนศาสนานั้นมีหน้าที่เพียงสอนศาสนาอย่างเดียว ไม่ได้มีภาระที่ต้องรับผิดชอบอื่น ๆ ต่อโรงเรียนทั้ง ๆ ที่บางคนก็ได้รับค่าตอบแทนค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการประจำบางคน ปรากฏการณ์นี้จะเห็นได้ชัดก็คือครูสอนศาสนาจะมาสถานศึกษาเฉพาะเวลาที่มีชั่วโมงสอนเท่านั้น

- บางครั้งในส่วนที่เกี่ยวกับแนวการสอนศาสนาของแต่ละคนต่างยึดแนวทางที่ตนเองเห็นว่าถูกต้อง นอกจากนั้นผลสำคัญประการหนึ่งคือ เยาวชนไทยมุสลิมค่อนข้างจะเชื่อฟังต่อครูสอนศาสนามากกว่าข้าราชการในสถานศึกษา

ปรากฏการณ์นี้ เห็นได้ชัดเจนมากในสถานศึกษาระดับต้น (ประถมศึกษา) แต่ในระดับมัธยมศึกษาปัญหาดังกล่าวก็ลดน้อยลง จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 9 มกราคม 2532) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าเยาวชนเหล่านั้นมีโลกทัศน์ที่กว้างขึ้น มีวุฒิภาวะสูงขึ้น มีความรู้ ประสบการณ์เพียงพอจะใช้วิจารณญาณของตนเองตัดสินใจได้ว่าสิ่งใดควรจะเชื่อฟังมากน้อยเพียงใด

ในส่วนที่เป็นโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในระดับมัธยมศึกษา งบประมาณค่าใช้จ่ายที่ใช้ดำเนินการจะได้มาจาก 2 ทางคือ

- เงินบำรุงการศึกษาซึ่งสถานศึกษารับผิดชอบ
- เงินอุดหนุนจากกรมสามัญศึกษา สำหรับในระดับชั้นประถมนั้นสำนักงานการประถมศึกษาเป็นฝ่ายรับผิดชอบ

ปัญหาด้านงบประมาณพิจารณาได้จากสาเหตุสำคัญคือ

- รัฐบาลยังไม่ได้สนับสนุนนโยบายด้านนี้อย่างแท้จริง จึงจัดสรรงบประมาณให้ไม่เพียงพอกับความต้องการและความจำเป็นของโครงการ หรืออีกนัยหนึ่งนั้น รัฐบาลมีความจริงใจแต่เป็นเพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณ จึงไม่อาจจะจัดสรรงบประมาณให้มากกว่านี้ได้เนื่องจากยังมีภาระด้านอื่นที่ต้องกระทำอีกมาก

- การจัดงบประมาณในโครงการยังไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง เช่น ความหละหลวมในด้านการควบคุมและดูแลรายรับ-รายจ่ายในระดับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาที่ปล่อยให้เจ้าของผู้จัดการบางแห่งทำโดยไม่มีระบบการใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้อง ยากแก่การติดตามตรวจสอบ

สรุปและข้อค้นพบ

กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้อค้นพบที่สำคัญจากปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์การก็คือ ทรัพยากรบุคคลที่เป็นครูสอนและงบประมาณยังไม่เพียงพออันเนื่องมาจากข้อจำกัดของรัฐเอง และหน่วยงานระดับเหนือ ปัญหาด้านนี้จำเป็นต้องแก้ไขด้านการควบคุมงบประมาณในระดับโรงเรียนด้วยเพราะยังขาดแนวทางและระเบียบปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมในบางสถานศึกษา

7. ปัจจัยลักษณะของชุมชน

ชุมชนแต่ละแห่งย่อมมีลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างกันไป มากน้อยเพียงใดก็จะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมประเพณี เช่น ศาสนาหรือภาษาเป็นสำคัญ จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็เช่นเดียวกัน เมื่อนำเอาปัจจัยด้านวัฒนธรรมประเพณีมาพิจารณาแล้ว จะเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศไทยในด้านการใช้ภาษาและศาสนาที่ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติ เพราะฉะนั้นภายใต้วัฒนธรรมประเพณีที่ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติของประชาชน ย่อมนำไปสู่ข้อกำหนดระดับของความยึดมั่นต่อวัฒนธรรมแล้วปรากฏสืบเนื่องต่อไปเป็นพฤติกรรมและท่าทีแสดงออก หรือมีปฏิกริยาต่อนวกรรมที่เข้ามาในชุมชนด้วยรูปแบบของโครงการประเภทต่าง ๆ โดยรัฐบาลเป็นฝ่ายที่นำเข้ามาด้วยมีจุดมุ่งหวังและเจตนารมย์ที่จะสร้างความพัฒนาให้เกิดกับชุมชนต่อไป ในที่นี้จะแยกพิจารณาเป็น 2 ลักษณะคือ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมที่เน้นถึงความยึดมั่นต่อศาสนา ภาษา และประเพณีปฏิบัติของชุมชน กับปัจจัยทางด้านการเมืองในระดับพื้นที่อันได้แก่ท่าทีของประชาชนต่อโครงการว่ามีปฏิกริยาในลักษณะของการสนับสนุนหรือคัดค้าน

ลักษณะด้านสังคมและวัฒนธรรม

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นับถือศาสนาอิสลาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งขนบธรรมเนียมประเพณีของชาวไทยกลุ่มดังกล่าว มีรากฐานมาจากศาสนาอิสลามจึงกลายเป็นลักษณะที่มีความแตกต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศอย่างชัดเจน (เกษม, 2519 : 25) และความแตกต่างด้านสังคมวัฒนธรรมนั้นจะพิจารณาได้อย่างชัดเจนทั้งด้านภาษา

ขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติ ตลอดถึงกระบวนการให้การศึกษา (คณิตและคณะ, 2525 : 10) ที่เน้นความสำคัญการเรียนรู้หลักศาสนาเป็นพิเศษ ถือเป็นภาระที่ชาวไทยมุสลิมทุกคนต้องตระหนัก จากปรากฏการณ์เช่นนี้ก็มีผลสืบเนื่องไปถึงการใช้ภาษาในพื้นที่ กล่าวคือในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส การใช้ภาษาไทยจะมีปรากฏบ้างเฉพาะในเขตเมือง คือแถบจังหวัดและอำเภอเท่านั้น แต่สำหรับประชาชนในชนบทแล้วแทบจะไม่ได้ใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันแต่อย่างใด ทั้งนี้มีสาเหตุสำคัญในอดีตก็คือความกลัวที่จะถูกกลืนศาสนาด้วยการมีความเข้าใจว่าภาษาไทยเป็นภาษาของพุทธศาสนา (มงคล, 2509 : 23-24) อันเป็นศาสนาที่พลเมืองส่วนใหญ่ยึดถือและเป็นศาสนาประจำชาติ ตลอดทั้งผู้นำท้องถิ่นคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โต๊ะอิหม่าม คอเต็บ และบิหลัน รวมไปถึงกรรมการหมู่บ้านและกรรมการมัสยิดในหมู่บ้านไม่พูดภาษาไทยกัน หรือตามทัศนะที่มองจากชาวไทยพุทธว่าเป็นความคิดชาตินิยมของกลุ่มเป็นต้น (สมิหรา, 2532 : 83) เพราะฉะนั้นจึงทำให้ระดับการศึกษาของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อนข้างต่ำ (ยกเว้นสงขลา) กว่าระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยของประชาชนทั้งประเทศ อันเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาการศึกษาให้กับประชาชนในบริเวณที่กล่าวนี้ (รุ่ง, 2511 : 26) แล้วกระจายเป็นโครงการย่อยในรูปแบบต่าง ๆ กันในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาจากโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามแล้ว โครงการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นมาในลักษณะที่รัฐมีจุดมุ่งหมายที่จะยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม และนิยมศึกษาศาสนากันภายในชุมชน เช่นที่บริเวณมัสยิดหรือปอเนาะเป็นสำคัญ การที่รัฐนำเอาวิชาสามัญและวิชาชีพเข้ามาเป็นหลักสูตรหนึ่งที่เปิดโอกาสให้เยาวชนไทยมุสลิมได้มีโอกาสศึกษาพร้อม ๆ กับความรู้ด้านศาสนา ได้ก่อให้เกิดความสนใจจากเยาวชนดังกล่าวต่อการเรียนวิชาสามัญ-วิชาชีพขึ้นมาในระดับหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันความยึดมั่นในศาสนาและประเพณีปฏิบัติก็มิได้ลดน้อยถอยลง แต่ในทางตรงกันข้ามความตระหนักในสิ่งที่จะรักษาไว้ซึ่งประเพณีวัฒนธรรมเดิมของชุมชนยังคงปรากฏให้เห็นค่อนข้างชัดเจน ดังผลจากการสัมภาษณ์เจาะลึกจากเยาวชนกลุ่มหนึ่งที่ต้องการให้ส่งเสริมด้านศาสนาให้มากขึ้น โดยการเปิดสถาบันการศึกษาศาสนาอิสลามระดับสูง หรือการไม่เห็นด้วยที่รัฐพยายามเสอดแทรกวัฒนธรรมอื่น เช่น ภาษาไทยไปในชุมชน

ตลอดถึงการที่ข้าราชการครูส่วนหนึ่งก็ให้ความเห็นว่าเยาวชนไทยมุสลิมจำนวนไม่น้อยที่ยังคงให้ความสำคัญต่อวิชาทางด้านศาสนามากกว่าวิชาสามัญ เช่น เมื่อมีการบ้านที่เป็นวิชาสามัญก็มักจะไม่ทำส่งโดยให้เหตุผลว่าไม่มีเวลาเพียงพอ เป็นต้น หรือครูสอนศาสนาบางคนมักจะถือโอกาสสอนหลักการทางศาสนาที่พยายามเน้นให้เยาวชนไทยมุสลิมยึดมั่นให้ความสนใจเฉพาะความรู้ทางด้านศาสนาเท่านั้น โดยไม่พยายามให้กลุ่มเยาวชนเหล่านั้นมีโอกาสสนใจวิชาสามัญ จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครู (สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2532) กล่าวว่าในบางครั้งที่เยาวชนไทยมุสลิมมีความสนใจวิชาสามัญมาก (ส่วนน้อยเท่านั้น) และมีสติปัญญาความสามารถที่จะศึกษาสายสามัญในระดับสูงต่อไปได้ แต่ผู้ปกครองก็มิได้ให้การสนับสนุนทั้ง ๆ ที่ผู้ปกครองนักเรียนไทยมุสลิมเหล่านั้นก็มีความพร้อมทางเศรษฐกิจในอันที่จะสนับสนุนได้อย่างตลอดรอดฝั่ง และประการสำคัญก็คือมักจะพยายามชี้นำให้ศึกษาความรู้ทางด้านศาสนาต่อไป กระทั่งบางคนถูกส่งไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ หรือถ้ากรณีนักเรียนหญิงก็มักจะยุติได้ง่ายด้วยการแต่งงานมีครอบครัวไป

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงบางประการเกี่ยวกับการเข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามแล้ว จากการสัมภาษณ์ข้าราชการครูในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา (สัมภาษณ์, 28 ธันวาคม 2531)กล่าวว่ามีสาเหตุที่สำคัญคือ

- ความต้องการที่จะศึกษา ความรู้ด้านศาสนา
- การชี้นำของผู้ปกครองตามความศรัทธาของตนที่มีต่อโต๊ะครู ที่เป็นเจ้าของกิจการโรงเรียนแต่ละแห่ง
- ความต้องการของผู้ปกครองที่คาดหวังว่าโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจะเป็นสถานที่กล่อมเกลาพฤติกรรมบุตรหลานซึ่งตนเองไม่สามารถดูแลควบคุมได้แล้ว จึงจำเป็นต้องอาศัยให้สถานศึกษาดังกล่าวอบรมสั่งสอน

เพราะฉะนั้น หากพิจารณาว่าสาเหตุที่เยาวชนไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้มีความยึดมั่นต่อสังคมและวัฒนธรรม แสดงออกให้เห็นโดยการสนใจศึกษาความรู้ทางศาสนามากกว่าวิชาสามัญนั้นพิจารณาได้จาก

1. การอบรมสั่งสอนภายในครอบครัวเกี่ยวกับหลักปฏิบัติทางด้านศาสนาอย่างเคร่งครัดมาโดยตลอดตั้งแต่เยาว์วัย และศาสนาอิสลามเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่สามารถนำมาเป็นแนวทางปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของมุสลิมทุกคน

2. เอกลักษณ์ด้านประเพณีวัฒนธรรมที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่นของประเทศ เมื่อพิจารณาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ วัฒนธรรมของชาวไทยมุสลิมจะเป็นวัฒนธรรมเด่นกว่าวัฒนธรรมอื่น ๆ ประกอบกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ทำให้ประชาชนไทยกลุ่มนี้มีความหวงแหนยึดมั่นและภาคภูมิใจในวัฒนธรรมของตนเองไม่ต้องการถูกรุกรานจากวัฒนธรรมอื่น

ท่าทีของประชาชนต่อโครงการ

ลักษณะทางด้านการเมืองของประชาชนในระดับพื้นที่ที่มีต่อโครงการของรัฐนั้นเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะได้นำมาพิจารณาถึงความสำคัญของชุมชนที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากท่าทีของประชาชนย่อมมีผลต่อความสำเร็จและความราบรื่นของกระบวนการปฏิบัติในแต่ละโครงการ ในประเด็นที่ว่า หากประชาชนให้การสนับสนุนต่อโครงการแล้ว การดำเนินงานใด ๆ ในโครงการโดยรัฐที่มีข้าราชการระดับล่างเป็นสื่อกลางและเป็นตัวเชื่อมนั้นย่อมจะมีความสะดวกและความราบรื่น แต่ในทางตรงกันข้ามหากท่าทีของประชาชนแสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยต่อโครงการแล้ว ก็อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการที่เป็นตัวแทน รัฐกับประชาชนในพื้นที่ได้ อันจะส่งผลกระทบต่อข้าราชการตลอดถึงความสำเร็จของโครงการในที่สุด สืบเนื่องจากความยึดมั่นในวัฒนธรรม ประเพณี อันได้แก่ศาสนาและภาษาที่ได้ผนึกภาพของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีเอกลักษณ์เฉพาะ (Dushkin Group, 1974 : 186) ที่แตกต่างจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ (ไพฑูรย์ 2527 : 129) ผสมผสานกับกระบวนการสังคมกรณ์ภายในครอบครัว และสถาบันในชุมชนที่ได้หล่อหลอมบุคลิกภาพให้มีความผูกพันเชื่อมั่นในวิถีปฏิบัติ มีผลต่อพฤติกรรมการแสดงออกซึ่งท่าทีที่มีต่อนวกรรมดังเช่นโครงการรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐที่นำมาปฏิบัติเพื่อพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โครงการส่งเสริมวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษา ก็ถือได้ว่าเป็นนวกรรมหนึ่งที่รัฐได้นำมาปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยมุ่งหวังจะพัฒนาประชาชนในพื้นที่ให้มีความเท่าเทียมกับประชาชนในภูมิภาคอื่น เฉพาะอย่างยิ่ง โครงการสนับสนุนทางการศึกษา จากการสัมภาษณ์ และสังเกต ณ จุดที่ตั้งของโครงการ จะเห็นได้ว่าเป็นโครงการที่ประชาชนให้การยอมรับมากพอสมควร แต่ในขณะเดียวกัน ท่าทีการยอมรับ

และให้การสนับสนุนโครงการนั้นจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบบางประการคือ

1) ผู้นำในระดับพื้นที่ การศึกษาที่เน้นการส่งเสริมวิชาสามัญและวิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา จะสามารถดำเนินงานและขยายกว้างออกไปได้เพียงใด ย่อมจะขึ้นอยู่กับผู้นำทางศาสนาเป็นสำคัญ เพราะผู้นำเหล่านี้มักจะเป็นทั้งเจ้าของ ผู้จัดการ หรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาแต่ละแห่ง อีกทั้งมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อประชาชนชาวไทยมุสลิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในการชี้นำด้านการศึกษาของเยาวชนไทยมุสลิมในปัจจุบัน กล่าวคือ จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครูผู้หนึ่ง (สัมภาษณ์, 9 มกราคม 2532) การที่เยาวชนจะสนใจเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาสายสามัญมากน้อยเพียงใด ย่อมจะขึ้นอยู่กับการชี้นำของผู้นำเป็นสำคัญด้วย หากผู้นำท้องถิ่นได้ชี้ให้เห็นว่าการศึกษาสายสามัญมิได้เป็นสิ่งขัดแย้งต่อหลักการทางศาสนา อีกทั้งยังก่อให้เกิดประโยชน์กับผู้เรียนคือเยาวชนไทยมุสลิมเองแล้ว ความนิยมการศึกษาสามัญของเยาวชนเหล่านี้ก็จะมีมากขึ้น เมื่อมาถึงประเด็นนี้ ก็ มาสู่การวิเคราะห์ได้ในระดับหนึ่งว่าโครงการใด ๆ ของรัฐที่นำมาปฏิบัติในระดับพื้นที่จะมีความสัมฤทธิผลตามเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับท่าทีการสนับสนุนของผู้นำศาสนาในระดับท้องถิ่นด้วย

2) ความต้องการมีส่วนร่วมตัดสินใจปฏิบัติในการดำเนินงานของโครงการ สืบเนื่องจากประเด็นแรกอันเป็นความสำคัญในบทบาทของผู้นำทางศาสนาระดับพื้นที่ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นเจ้าของผู้จัดการสถานศึกษา บางครั้งบุคคลเหล่านี้มีความต้องการที่จะแสดงออกถึงความปรารถนาและความต้องการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการบริหารโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา เช่น การมีส่วนร่วมกับสำนักงานการศึกษาเอกชนอื่น ๆ ที่จะกำหนดบุคคลมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าครูของโรงเรียน ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานข้าราชการครู คอยให้ความช่วยเหลืองานครูใหญ่ในโรงเรียนด้านวิชาการ บริหาร หรืองานธุรการ เป็นต้น เพราะตำแหน่งดังกล่าวนี้จำเป็นต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดกับเจ้าของโรงเรียนตลอดเวลา จึงต้องการบุคคลที่ตนเองเชื่อถือให้ความไว้วางใจได้ในระดับหนึ่ง ปรากฏการณ์เช่นนี้ จากการสัมภาษณ์หัวหน้าครู (สัมภาษณ์, 28 ธันวาคม 2531) ได้กล่าวว่าเคยก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของหัวหน้าข้าราชการครูบางแห่งมาแล้ว เนื่องจากการไม่ยอมรับข้าราชการจากเจ้าของผู้จัดการโรงเรียน

เพราะข้าราชการครูนั้นถูกส่งมาโดยหน่วยงานของรัฐในระดับเหนือ

3) ท่าทีของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำทางด้านศาสนาจะพยายามพิจารณาถึงความจริงใจของรัฐด้วย กล่าวคือภายใต้การปฏิบัติในโครงการนั้น ประชาชนต้องการการปฏิบัติโครงการที่มีความจริงจังต่อเนื่อง มิใช่ลักษณะของการกำหนดโครงการอย่างฉาบฉวย มีแนวทางที่แน่นอน เพราะเมื่อใดที่การปฏิบัติในโครงการขาดความต่อเนื่อง ไม่มีแนวทางที่แน่นอน ย่อมจะนำไปสู่ความหวาดระแวงจากประชาชนได้ว่ารัฐบาลมิได้มีเจตนาที่บริสุทธิ์ในอันที่จะพัฒนาโอกาสทางการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิมอย่างแท้จริง โดยมีเจตนารมณ์อย่างอื่นแฝงเร้นด้วยการแสดงความเห็นอกเห็นใจและเอาใจประชาชนเท่านั้น ดังเช่นท่าทีครูสอนอิสลามศึกษามีต่อโครงการจัดสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐว่าเป็นละครฉากหนึ่งที่รัฐจัดขึ้นมาเพื่อเอาใจประชาชนชาวไทยมุสลิม รัฐมิได้มีเจตนารมย์ที่จริงจังแต่อย่างใด เป็นต้น

ด้วยภาวะความหวาดระแวงที่ปรากฏอยู่ในท่าทีความรู้สึกของประชาชนระดับพื้นที่เช่นนี้ผสมผสานกับความยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนที่บ่งบอกถึงความแตกต่างจากชุมชนในภูมิภาคอื่นของประเทศ ได้ประสานกลายเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการดังกล่าว โดยเงื่อนไขเหล่านี้จะนำไปสู่พฤติกรรมต่อต้านรัฐบาลที่สามารถขยายขอบข่ายจากระดับชุมชนไปสู่ระดับชาติได้ในที่สุด และกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ความจำเป็นของรัฐในการกำหนดแนวนโยบายเฉพาะสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (เกษม, 2519 : 87, ชัยวัฒน์, 2527 : 162) ดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เช่น การจัดระเบียบบริหารที่มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหน่วยงานประสานนโยบาย ตลอดถึงการกำหนดโครงการส่งเสริมการศึกษาสายสามัญ–วิชาชีพ และโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษา เป็นต้น

ในประเด็นที่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้บางส่วนยังคงมีท่าทีหวาดระแวงในโครงการของรัฐที่นำลงสู่การปฏิบัติระดับพื้นที่นั้นพอจะพิจารณาถึงสาเหตุสำคัญคือ ประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา

ประสบการณ์ของประชาชนในอดีตเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ที่มุ่งจะพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น มักจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมใหม่และสลายวัฒนธรรมเดิม ถึงแม้รัฐจะพยายามนำแนวทางใหม่ใช้โดยการพยายามคงไว้ซึ่งวัฒนธรรมเดิมของประชาชน ภายใต้โครงการประเภทต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นก็ตาม ความหวาดระแวงก็ยังคงมีปรากฏอยู่ในจิตสำนึกของประชาชนตลอดเวลา

สรุปและข้อค้นพบ

กล่าวโดยสรุปถึงข้อค้นพบที่สำคัญจากปัจจัยด้านชุมชนก็คือ

สภาพทางด้านสังคมและวัฒนธรรมในพื้นที่ได้สร้างความผูกพันให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนและชุมชน ประกอบกับประสบการณ์ที่ได้รับจากแนวทางปฏิบัติของรัฐต่อการพัฒนาพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในอดีตที่ผ่านมานั้น ก่อให้เกิดความลังเลใจต่อการให้ความช่วยเหลือหรือการส่งเสริมของรัฐภายใต้โครงการประเภทต่าง ๆ โดยไม่แน่ใจว่าความช่วยเหลือที่รัฐหยิบยื่นให้นั้นจะเป็นการเสริมสร้างหรือสลายวัฒนธรรมเดิมของชุมชน

8. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดวัตถุประสงค์มุ่งให้ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นิยมพูดและใช้ภาษาไทย โดยยึดถือเอาเยาวชนรุ่นใหม่เป็นเป้าหมายสำคัญนั้น โครงการส่งเสริมการสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม และโครงการเร่งรัดการจัดสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับ ก็เป็นส่วนหนึ่งของโครงการทั้งหมดภายใต้นโยบายดังกล่าว ความสำเร็จของโครงการสองประการนี้ จะมีลักษณะเป็นอย่างไรนั้นก็ย่อมมีผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยทั้งเจ็ดประการที่กล่าวมาแล้ว ดังรายละเอียดในตอนต้น สำหรับในส่วนนี้จะแยกพิจารณาถึงความสำเร็จของโครงการเป็น 2 ลักษณะคือ ความสำเร็จในระยะสั้น (output) และความสำเร็จในระยะยาว (outcomes)

ก. ความสำเร็จในระยะสั้น

ความสำเร็จในระยะสั้น (output) จะพิจารณาสองลักษณะคือ :

1) ความสำเร็จของโครงการจากจำนวนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่เปิดสอนอิสลามศึกษาและสามารถดำเนินกิจกรรมการเรียนการสอนอยู่ในขณะนี้ ตลอดถึงจำนวนเยาวชนไทยมุสลิมที่เข้าร่วมในโครงการทั้งสองด้วยว่ามีจำนวนเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร หรือมีจำนวนมากน้อยเพียงใดเมื่อเปรียบเทียบระหว่างเป้าหมายของโครงการกับผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

2) ความสำเร็จที่แสดงออกเชิงพฤติกรรมการเรียนของเยาวชนไทยมุสลิม

1) ความสำเร็จที่พิจารณาจากจำนวนสถานศึกษา เยาวชนไทยมุสลิมที่เข้าเรียนและการเปลี่ยนแปลง สำหรับโครงการส่งเสริมการสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนั้น จากข้อมูลเขตการศึกษา 2 ตั้งแต่ ปี พ.ศ2521-2530 จะพบว่าในจำนวนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามทั้งหมด 348 แห่ง ปี พ.ศ.2521 มีโรงเรียนที่เปิดสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพควบคู่ไปด้วยกับการเรียนด้านศาสนานั้นเพียง 135 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 38.79 แต่ในปี พ.ศ.2530 สัดส่วนของโรงเรียนสองลักษณะ เปลี่ยนแปลงไป โดยมีโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาทั้งหมด 181 แห่ง

และในจำนวนนี้มีโรงเรียนที่เปิดสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพควบคู่กับการสอนด้านศาสนา 117 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 64.41 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเขต 2 : 21) แต่เมื่อพิจารณาถึงจำนวนนักเรียนไทยมุสลิมที่จบการศึกษา ระดับชั้น ม.ต้น และการศึกษาผู้ใหญ่แบบเบ็ดเสร็จระดับ 4 ไปศึกษาวิชาสามัญในระดับสูงขึ้นตั้งแต่ปีการศึกษา 2522-2530 พบว่าจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น กล่าวคือในปี 2522 มีเพียงร้อยละ 19.80 แล้วเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปีจนกระทั่งปี 2530 มีจำนวนถึงร้อยละ 50.07 (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเขต 2 : 46/1) ด้วยการเปรียบเทียบสถิติจำนวนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่เปิดสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพควบคู่กับวิชาด้านศาสนา และจำนวนเยาวชนมุสลิมที่เรียนสายสามัญ ซึ่งเปิดมากขึ้นเกือบเท่าตัวในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปี ก็พอจะกล่าวได้ว่าความสำเร็จระยะสั้นนั้นมีค่อนข้างสูง

ส่วนโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับ จะเน้นพิจารณาเฉพาะระดับชั้นมัธยมศึกษาเท่านั้น โดยนำเอาสถิติข้อมูลการเปิดสอนอิสลามศึกษาในระดับประถมศึกษามาประเมินควบคู่ไปด้วย เพื่อจะทำให้เห็นผลสำเร็จในระยะสั้นของโครงการที่เกิดขึ้นว่าเป็นอย่างไรโดยเริ่มจากสถิติแสดงจำนวนโรงเรียนที่เปิดสอนทั้งหมดได้ดังนี้

ตารางที่ 36 : แสดงจำนวนโรงเรียนที่เปิดสอนอิสลามศึกษา

จังหวัด	(1) ระดับชั้นประถม	(2) ระดับชั้นมัธยม
ยะลา	103	7
สงขลา	32	6
นราธิวาส	179	15
สตูล	63	4
ปัตตานี	144	15
รวม	521	47

ที่มา : (1) สำนักงานศึกษาธิการเขต เขตการศึกษา 2 สถิติจำนวนนักเรียน ห้องเรียน ครู และนักเรียนตามโครงการการจัดสอนศาสนาอิสลามในโรงเรียนประถมศึกษา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีการศึกษา 2530 เอกสารโรเนียวเย็บเล่ม หน้า ง.

(2) หน่วยศึกษานิเทศก์ กรมสามัญศึกษา เขตการศึกษา 2 เอกสารโรเนียว

จากข้อมูลดังกล่าว โครงการเร่งรัดการจัดสอนศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐทุกระดับยังมิอาจจะดำเนินให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ผลลัพธ์ที่ปรากฏจะต่ำกว่าเป้าหมายของโครงการทั้งสิ้น แม้แต่ในระดับประถมศึกษาซึ่งถือว่าสามารถดำเนินการได้อย่างกว้างขวางในหลายพื้นที่ก็ไม่อาจดำเนินให้ถึงเป้าหมายที่วางไว้ได้ สำหรับในระดับมัธยมศึกษาซึ่งการสอนศาสนาอิสลามเป็นเพียงวิชาเลือกของผู้เรียน (ในระดับประถมศึกษาจะเป็นวิชาบังคับ) ก็ยังคงมีเพียง 47 แห่งเท่านั้นในพื้นที่ทั้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้ง ๆ ที่เป้าหมายที่กำหนดไว้ถึง 264 แห่ง

เมื่อนำผลการดำเนินงานภายใต้โครงการทั้งสองมาพิจารณาถึงความสำเร็จระยะสั้น (output) จะพบว่าความสำเร็จของโครงการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบโครงการส่งเสริมการสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาที่ได้รับความสนใจจากกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างสูง

2) ความสำเร็จที่พิจารณาจากพฤติกรรมการเรียน

เมื่อพิจารณาถึงความสำเร็จในระยะสั้นที่นักเรียนไทยมุสลิมแสดงออกมาในรูปแบบความสามารถทางการเรียน พบว่าจากประสบการณ์ของคณะทำงาน เพื่อส่งเสริมการศึกษาต่อในสายสามัญแก่เยาวชนไทยมุสลิมซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย-สงขลานครินทร์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น ได้จัดสอนเสริมวิชาความรู้ด้านต่าง ๆ ทั้งในแนววิทยาศาสตร์และอักษรศาสตร์ เพื่อเตรียมพร้อมกลุ่มบุคคลเป้าหมายดังกล่าวเข้าศึกษาในสถาบันระดับอุดมศึกษา จากการประเมินผลความสามารถทางด้านวิชาการแล้วปรากฏว่า นักเรียนไทยมุสลิมส่วนใหญ่ยังคงมีพื้นความรู้ด้านวิชาสามัญค่อนข้างอ่อน (มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2528 : 43-44) ภาวะเช่นนี้ยังคงปรากฏให้เห็นค่อนข้างชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อนักเรียนไทยมุสลิมเข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษา นั่นก็คือนักเรียนที่เข้าศึกษาในระดับอุดมศึกษาแล้วยังคงประสบกับปัญหาด้านการเรียนอีกจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ภาษาไทย (มหาวิทยาลัย-สงขลานครินทร์, 2528 : 43, 2529 : 37, 2530 : 44) ที่นักเรียนส่วนใหญ่ยังต้อง

ประสบปัญหาเช่น การพูด หรือการเขียนที่ต้องประสบกับปัญหาการออกเสียงไม่ชัดเจน หรือการเขียนผิดบ่อย ๆ เป็นต้น ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงกลายเป็นเงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่เน้นให้เห็นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อพิจารณาผลระยะสั้น (output) โดยภาพรวมแล้วยังคงอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะสั้นจากจำนวนเยาวชนไทยมุสลิมที่ให้ความสนใจในระบบการศึกษาสายสามัญเพิ่มขึ้นนั้นน่าจะกล่าวได้ว่ามีสาเหตุสำคัญคือ

– โลกทัศน์ที่กว้างขึ้นของเยาวชนไทยมุสลิมที่มองเห็นความจำเป็นในการศึกษาสายสามัญที่รัฐกำหนด

– การกำหนดนโยบายส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิมโดยรัฐที่กระทำต่อเนื่องมา เช่น การให้โควต้าพิเศษในการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้กลายเป็นสิ่งกระตุ้นเยาวชนรุ่นหลังให้เกิดความกระตือรือร้นเพื่อศึกษาด้านสายสามัญมากขึ้น

– ประชาชนโดยทั่วไปและผู้นำท้องถิ่นจำนวนหนึ่งเริ่มให้การยอมรับและเห็นความสำคัญของการศึกษาสายสามัญซึ่งมีส่วนชี้นำเยาวชนไทยมุสลิมให้สนใจวิชาสามัญมากขึ้นนอกเหนือจากความรู้ทางศาสนา

ข. ความสำเร็จในระยะยาว

ความสำเร็จในระยะยาว (outcomes) จะเป็นการพิจารณาถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีช่วงมิติเวลายาวนานขึ้น นั่นก็คือภายหลังจากกลุ่มเป้าหมายของโครงการได้เข้าร่วมกิจกรรมในแต่ละโครงการแล้ว กลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นมีทัศนคติหรือความรู้สึกอย่างไรต่อโครงการซึ่งสามารถอธิบายเชื่อมโยงไปถึงนโยบายของรัฐในภาพกว้างได้อีกระดับหนึ่งด้วย

เพราะฉะนั้นในส่วนนี้ จึงเป็นการพิจารณาถึงความรู้สึกของประชาชนที่เป็นเยาวชนไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อโครงการส่งเสริมการสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามและโครงการสอนดีสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐ

โดยลาทัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และสังเกตการณ์ ณ จุดที่ตั้งของโครงการมาประกอบการอธิบาย

โครงการส่งเสริมการสอนวิชาสามัญ-วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามนั้น เมื่อพิจารณาจากทัศนคติของเยาวชนไทยมุสลิมในสถานศึกษาดังกล่าวแล้ว จะพบว่าเยาวชนไทยมุสลิมยังคงให้ความสำคัญและมีความยึดมั่นในหลักการทางศาสนา ภาษา และประเพณีปฏิบัติค่อนข้างมาก ในส่วนนี้จะปรากฏค่อนข้างชัดเจนด้วยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ข้าราชการ (สัมภาษณ์, 26 ธันวาคม 2531) ที่สอนวิชาสามัญในโรงเรียนที่ให้ความเห็นว่านักเรียนจะให้ความสำคัญวิชาด้านศาสนาเป็นหลัก ส่วนวิชาสามัญจะมีความสำคัญลันดับรองเท่านั้น ในขณะเดียวกันการใช้ภาษาไทยในโรงเรียนจะมีการพูดและใช้มากเฉพาะในช่วงที่มีการสอนวิชาสามัญ แต่เมื่อถึงช่วงเวลาเรียนทางด้านศาสนาก็มักจะใช้ภาษามาเลย์ท้องถิ่นเป็นหลักแทนการใช้ภาษาไทย หรือในช่วงเวลาอื่น ๆ ในโรงเรียนนักเรียนเองก็ใช้ภาษามาเลย์ท้องถิ่นเป็นสื่อในการสนทนาพูดคุย ยิ่งไปกว่านั้นการใช้ภาษาไทยแทบจะไม่มีโอกาสเมื่อนักเรียนกลับไปบ้านอันเป็นภูมิลำเนาของตนเอง ปรากฏการณ์นี้จะเห็นได้ชัดเจนในเขตจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส ยกเว้นเขตพื้นที่จังหวัดสงขลาหรือสตูลเท่านั้นที่เยาวชนไทยมุสลิมจะใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวัน เพราะฉะนั้นจึงมีข้อสังเกตที่น่าสนใจจากข้าราชการในพื้นที่ท่านหนึ่งที่กล่าวว่า ความเพยายามของรัฐในอันที่จะส่งเสริมให้นักเรียนไทยมุสลิมทุกคนพูดภาษาไทยในชีวิตประจำวันคงเป็นไปไม่ได้ เพราะภาษามาเลย์ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่ได้รับการถ่ายทอดมาหลายชั่วอายุคน เพราะฉะนั้นการเรียนการสอนที่จะมีส่วนเสริมทักษะการพูดภาษาไทยก็กระทำได้โดยการสร้างกิจกรรมการเรียนการสอนให้สามารถแสดงออกในด้านการใช้ภาษาไทยในชั้นเรียนให้มากขึ้นเท่านั้น

สำหรับโครงการสอนอิสลามศึกษาที่เปิดสอนในระดับชั้นมัธยมศึกษา หรือแม้แต่ในระดับชั้นประถมศึกษานั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน (สัมภาษณ์, 7 กรกฎาคม 2531) ปรากฏว่าความสนใจของนักเรียนที่มีต่อวิชาดังกล่าวยังต่ำค่อนข้างน้อย เพราะหลักสูตรที่จัดขึ้นมานั้นนักเรียนจะได้ศึกษามาแล้วจากครอบครัวหรือมัสยิดในหมู่บ้าน ในขณะเดียวกันหลักสูตรอาจจะยากหรือเหมาะสมกับนักเรียนในจังหวัดสงขลาและสตูล แต่ในเขตพื้นที่ปัตตานี ยะลา หรือนราธิวาส ความรู้ที่จัดให้จะต่ำกว่าระดับความรู้ที่นักเรียนมีอยู่เดิม ผลจากสภาพดังกล่าวนี้จึงปรากฏต่อเนื่องมา

ในลักษณะที่นักเรียนไม่เข้าเรียนในบางชั่วโมงที่มีการสอนอิสลามศึกษา

อย่างไรก็ตาม จากความพยายามของรัฐในอันที่จะส่งเสริมให้นักเรียนไทยมุสลิมเข้าศึกษาในโรงเรียนสายสามัญนั้น ยังมิได้ทำให้เกิดความกระตือรือล้นจากผู้เรียนหรือผู้ปกครองในอันที่จะเข้าศึกษาต่อสายสามัญมากนัก ในทางตรงข้ามนักเรียนยังคงมุ่งสู่โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามที่เปิดสอนวิชาสามัญควบคู่กับศาสนามากกว่า ดังสถิตินักเรียนชั้นประถมศึกษาในเขตการศึกษา 2 มีจำนวนถึง 181,383 คน แต่มีนักเรียนในระดับชั้นมัธยมเพียง 31,352 คน เท่านั้น คิดเป็นร้อยละ 17.27 (สำนักงานศึกษาธิการเขต เขตการศึกษา 2, 2531 : 24) ส่วนที่ขาดหายไปก็คือนักเรียนไทยมุสลิมเกือบทั้งหมดที่ส่วนใหญ่มุ่งเข้าศึกษาต่อในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม เนื่องจากผู้ปกครองยังคงยึดมั่นในความเชื่อทางวัฒนธรรมที่มุ่งให้บุตรหลานเรียนทางด้านศาสนาด้วยเหตุผลสำคัญ คือ

- การศึกษาความรู้ด้านศาสนา เป็นสิ่งที่ชาวไทยมุสลิมควรปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติตามจะได้รับการยกย่องจากสังคม

- ความเชื่อความศรัทธาในผู้นำทางศาสนา เช่น โต๊ะครู ในอันที่สามารถอบรมสั่งสอนให้ลูกหลานของตนเป็นคนดีต่อไปได้

- ความไม่ศรัทธาในระบบการศึกษาสายสามัญของรัฐที่ขาดหลักประกันว่าเมื่อจบการศึกษาแล้วจะทำอะไรได้บ้าง โดยมักจะมีตัวอย่างปรากฏให้เห็นว่าผู้ที่จบการศึกษาระดับสูงแล้วก็ตกงาน แต่ถ้าหากเลือกเรียนในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาแล้วก็ยังได้รับความรู้วิชาสามัญควบคู่กับความรู้ทางศาสนาและการยอมรับทางสังคมก็มีมาก

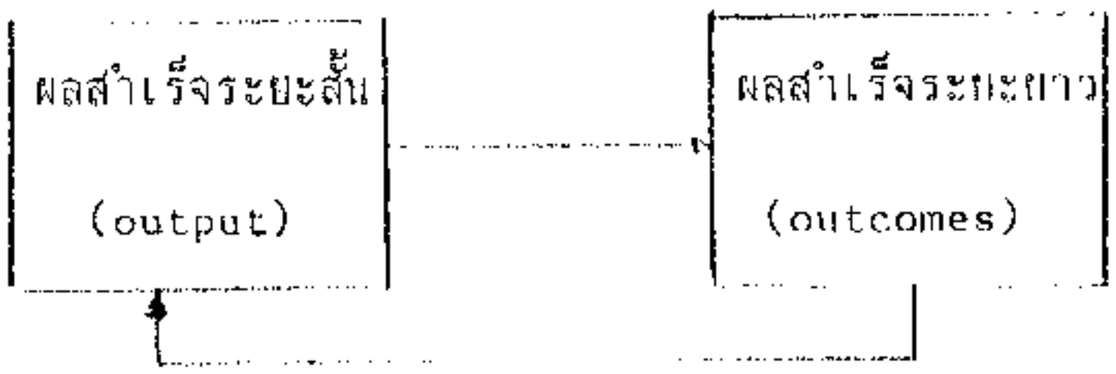
ผลระยะยาว (outcomes) ที่พิจารณาในเชิงทัศนคติของเยาวชนไทยมุสลิมต่อการศึกษาสายสามัญ ตลอดถึงการใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันนั้นปรากฏว่าโดยภาพรวมภายนอกจากผลระยะสั้น (output) ที่เยาวชนไทยมุสลิมส่วนหนึ่งได้ให้ความสนใจระบบการศึกษาสายสามัญมากขึ้น มิได้หมายความว่าจะทำให้ความยึดมั่นในวัฒนธรรมเดิมจะเปลี่ยนแปลงเสียทีเดียว ความจริงแล้วความยึดมั่นในสิ่งดังกล่าวยังมีความคงที่ตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากการที่เยาวชนไทยมุสลิมส่วนใหญ่ยังนิยมเข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาที่เปิดสอนวิชาสามัญ ทั้งนี้ก็

เพื่อจะได้รับความรู้ทั้งสองลักษณะ คือความรู้ทางศาสนา ความรู้สายสามัญในเวลาเดียวกัน การยอมรับเพื่อศึกษาความรู้สายสามัญจึงเป็นเรื่องของ :-

- ผลประโยชน์เพื่อการดำเนินชีวิตในสังคม
- การปรับตัวตามสภาพแวดล้อมของสังคมส่วนใหญ่ที่แสดงถึงความเปิดกว้างของสังคมชาวไทยมุสลิมที่มีมากขึ้น

เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาความสำเร็จระยะยาวเชิงทัศนคติ จึงพอจะกล่าวได้ว่าความมั่นคงในประเพณีวัฒนธรรมของชาวไทยมุสลิมยังคงเดิม ในขณะที่การยอมรับต่อระบบการศึกษาของรัฐมีมากขึ้น แต่เป็นการยอมรับที่อยู่ภายใต้กรอบแห่งวัฒนธรรมเป็นสำคัญ เป็นการยอมรับในแนวทางการศึกษาที่ไม่กระทบต่อวัฒนธรรมเดิมเท่านั้นด้วย เหตุผลสำคัญสองประการข้างต้นคือผลประโยชน์ส่วนบุคคลและการปรับตัวในระดับหนึ่งของชาวไทยมุสลิม

ความสัมพันธ์ระหว่างความสำเร็จระยะสั้น (output) กับความสำเร็จระยะยาว (outcomes)ความสัมพันธ์ผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกันในมิติเวลานั้น ยังคงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันดังต่อไปนี้



จากการที่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะสั้น (output) เป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ได้รับและเป็นการปรับตัวตามสภาพสังคมใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป จากการที่เยาวชนไทยมุสลิมให้ความสนใจในการศึกษาสายสามัญหรือแม้แต่ภาษาไทยมากขึ้นในลักษณะของการเข้าศึกษาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาที่เปิดสอนวิชาสามัญแทนที่จะมุ่งเข้าศึกษาในโรงเรียนมัธยมสายสามัญของรัฐโดยทั่วไป แสดงให้เห็นว่าถึงแม้ทัศนคติต่อการศึกษาสายสามัญของรัฐจะดีขึ้น แต่ทัศนคติที่ดีขึ้นนั้นยังคงยึดมั่น เกี่ยวกับวัฒนธรรมเดิมอันเป็นศาสนาและภาษาของชุมชน

เป็นหลัก

ความเปลี่ยนแปลงเพียงภายนอกที่เป็นผลระยะสั้นจึงยังคงอยู่ในขอบเขตของศาสนาที่เป็นแนวทางการดำเนินชีวิตของชาวไทยมุสลิม หากเมื่อใดที่ความเปลี่ยนแปลงจากรัฐที่กำหนดขึ้นมาภายใต้โครงการประเภทต่าง ๆ ส่งผลกระทบเชิงทำลายวัฒนธรรมเดิมที่เป็นวิถีชีวิตและค่านิยมแล้ว ย่อมมีโอกาสที่ทำให้ผลลัพธ์ของความสำเร็จในระยะสั้นล้มเหลวได้ และกระทบต่อผลระยะยาว นั่นหมายถึงการปฏิเสธของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อแนวทางการพัฒนาของรัฐอาจจะเกิดขึ้นได้ทุกขณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากแนวทางการพัฒนาด้วยนวกรรมที่ขัดแย้งต่อวัฒนธรรมเดิม การต่อต้านรัฐก็จะเกิดขึ้นและจะนำไปสู่ความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์ระหว่างรัฐและประชาชนในพื้นที่ได้ในที่สุด

สรุปปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย

จากภาวะเช่นที่กล่าวมานั้น สามารถสรุปได้ในระดับหนึ่งว่าโครงการของรัฐที่กำหนดลงมาในระดับพื้นที่ได้ทำให้ทัศนคติของชาวไทยมุสลิมเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้างเล็กน้อย ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวนี้จึงตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของตัวแปรอิสระทั้งเจ็ดประการคือ ลักษณะนโยบาย องค์การ ทรัพยากรขององค์การ ประชาชน การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ข้าราชการ และลักษณะของพื้นที่ แต่ละปัจจัยมีน้ำหนักที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม จากการที่ได้กล่าวถึงอิทธิพลของปัจจัยอิสระแต่ละด้านไปแล้วพร้อมกับการวิเคราะห์ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์เหล่านั้น ก็พอจะชี้ให้เห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญที่สุดที่ส่งผลกระทบความสำเร็จ (key factors) นั้นได้แก่

1. ปัจจัยด้านชุมชนที่เป็นวัฒนธรรมในพื้นที่

ปฐมเหตุที่นำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังที่กล่าวไปข้างต้นนั้น สืบเนื่องมาจากปัจจัยด้านชุมชนที่เป็นวัฒนธรรมเดิม กล่าวคือ

1.1 ความแตกต่างของวัฒนธรรมในพื้นที่ที่ชาวไทยส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลามนิยมพูดภาษาถิ่นไม่นิยมพูดภาษาไทย

1.2 วัฒนธรรมในพื้นที่นั้นเป็นข้อกำหนดแนวทางที่เป็นวิถีชีวิตของชาวไทยมุสลิมทุกคน

1.3 ความยึดมั่นในวัฒนธรรมมีค่อนข้างสูงกระทั่งมีความเป็นกลุ่มทางสังคมเฉพาะ (ethnocentrism) ที่มีแนวโน้มปฏิเสธวัฒนธรรมอื่น

1.4 วัฒนธรรมหรือนวกรรมใดก็ตามที่ถูกแพร่กระจายลงสู่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในลักษณะของการพัฒนาด้านรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นวัตถุและไม่ใช่วัตถุ หากขัดต่อแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมเดิมแล้วมักจะถูกต่อต้านจากประชาชนกระทั่งนำไปสู่ปฏิกิริยาจากประชาชนที่มีต่อรัฐกลายเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบทางการเมือง ด้านความมั่นคงของรัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การนำนโยบายเหล่านั้นลงไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ก็มีโอกาสที่จะประสบความล้มเหลวและมีความราบรื่นในการปฏิบัติงานของแต่ละโครงการน้อยลง

จากประเด็นนี้จึงนำมาสู่ข้อพิจารณาว่า การที่รัฐมีนโยบายส่งเสริมให้ชาวไทยมุสลิมนิยมพูดภาษาไทยในชีวิตประจำวันและนิยมเข้าศึกษาในสายสามัญให้มากขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศในระดับท้องถิ่น จึงควรหลีกเลี่ยงการกำหนดแนวทางปฏิบัติใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับหรือฝืนใจให้ชาวไทยมุสลิมต้องละทิ้งภาษาหรือวัฒนธรรมของตนเอง ถ้าหากเมื่อใดก็ตามที่มีการสร้างแนวทางเช่นนี้กระทั่งก่อให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชนแล้ว การสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างรัฐกับประชาชนก็จะเกิดขึ้นได้ ทั้งนี้ก็เพราะความแตกต่างด้านภาษาหรือศาสนานั้นไม่ได้เป็นข้อบ่งชี้ถึงความแตกต่างในความเป็นพลเมืองไทย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เท่าเทียมเท่านั้น จะเป็นข้อบ่งชี้ถึงความเป็นพลเมืองไทยภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

อย่างไรก็ตาม ในส่วนข้อปลีกย่อยที่มักจะกลายเป็นปัจจัยแทรกซ้อนต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางการนำนโยบายของรัฐลงสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่บางประการที่ควรคำนึงถึงก็คือ

1. ประชาชนในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม แต่ทว่าในกลุ่มประชาชนเหล่านั้นคงยากที่จะระบุได้ว่าสามารถเข้าใจลึกซึ้งถึงแก่นแท้ของศาสนาได้ดีทุกคน เพราะหลักการของศาสนาอิสลามนั้นจะเข้ามาเกี่ยวข้องในทุกด้านที่เป็นวิถีชีวิตของชาวไทยมุสลิม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

2. สืบเนื่องจากประการแรก ที่เป็นความจริงประการหนึ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือ แนวทางปฏิบัติหรือความเชื่อปลีกย่อยนั้นยังคงมีความแตกต่างกันอยู่ในกลุ่มชาวไทยมุสลิมสับสนในการหาข้อยุติที่ตรงกันดังที่เคยก่อให้เกิดปัญหาในกรณีการจัดกิจกรรมด้านกีฬาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

3. จากประการที่หนึ่งและสองเชื่อมโยงมาสู่ประการที่สาม ก็คือ การมีบทบาทในสังคมชาวไทยมุสลิมของบุคคลที่เป็นผู้นำทางศาสนาในระดับท้องถิ่นที่สามารถชี้นำแนวทางปฏิบัติให้กับประชาชนในพื้นที่ บางครั้งการกระทำเช่นนี้มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสียต่อโครงการของรัฐหรือการสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับรัฐได้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้นำท้องถิ่นเหล่านั้นว่ามีทัศนคติหรือความรู้สึกต่อรัฐอย่างไร

ดังนั้นภายใต้สถานการณ์ดังที่กล่าวนี้ จึงได้พิจารณาว่า ปัจจัยด้านวัฒนธรรมของชุมชนน่าจะมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่มากที่สุดกว่าปัจจัยด้านอื่น ๆ

2. ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย

สืบเนื่องจากปัจจัยแรกที่เป็นวัฒนธรรมของชุมชนนั้น สามารถที่จะกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดนโยบายเฉพาะพื้นที่ขึ้นมา อันเป็นการแสดงถึงปัญหาจากระดับล่างคือ ประชาชนในพื้นที่สู่ระดับบนคือรัฐ การตอบสนองของรัฐต่อสภาพปัญหาและความต้องการของพื้นที่นั้นจะปรากฏในรูปลักษณ์ที่เป็นนโยบาย

เพราะฉะนั้นนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นมาจึงจำเป็นต้องสามารถประสานรัฐกับประชาชนในพื้นที่ให้บรรจบกันในจุดที่น่าจะก่อให้เกิด

- ความพึงพอใจของผู้รับในพื้นที่
- ความสามารถที่รัฐกระทำได้
- การกระทำของรัฐที่ปรากฏเป็นนโยบายหนึ่ง ๆ นั้น ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มอื่น ๆ

เมื่อถึงประเด็นนี้จึงกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องกับชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัฒนธรรมนั้นจะเป็นส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งที่นำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

เมื่อพิจารณาถึงแนวนโยบายของรัฐต่อพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วยโครงการสองลักษณะคือ โครงการส่งเสริมวิชาสามัญในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนากับโครงการสอนอิสลามศึกษา จึงน่าจะกล่าวได้ว่ามีผลดีด้าน

1) เป็นการเปิดโอกาสให้เยาวชนไทยมุสลิมได้รับการศึกษาในระบบการศึกษาสายสามัญของรัฐมากขึ้น โดยไม่ปันทอนโอกาสการเรียนรู้ด้านศาสนา

2) เป็นการสนับสนุนวัฒนธรรมของพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้ด้านศาสนาของเยาวชนไทยมุสลิมมีโอกาสมากขึ้น ถึงแม้จะเข้าสู่ระบบการศึกษาสายสามัญของรัฐภายใต้รูปแบบการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษา

3) ผลจากสองประการข้างต้นนำไปสู่

3.1 การยกระดับการศึกษาของชาวไทยมุสลิม

3.2 การแสดงออกซึ่งความเอาใจใส่ของรัฐต่อชาวไทยมุสลิม

3.3 การยอมรับของรัฐต่อวัฒนธรรมชาวไทยมุสลิม

3.4 การยอมรับของรัฐต่อความเป็นพลเมืองไทยโดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างด้านศาสนาหรือภาษา

จะเห็นได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่มีความสอดคล้องต้องกันระหว่างลักษณะนโยบายกับวัฒนธรรมที่ประชาชนยึดมั่นแล้ว อุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีน้อยลง ในทางตรงกันข้ามโอกาสความราบรื่นและความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติกลับจะมีมากขึ้น

จึงสรุปได้ว่าลักษณะนโยบายจึงเป็นปัจจัยหลักอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญควบคู่ไปกับปัจจัยด้านวัฒนธรรม

ส่วนปัจจัยอื่น ๆ นั้นมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะเพียงปัจจัยรอง (minor factors) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่าง

ข้าราชการระดับล่างเปรียบเสมือนตัวแทนของรัฐในอันที่จะสัมผัสใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ ลักษณะและพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการเป็นอย่างไร ย่อมมีผลต่อความรู้สึกของประชาชนที่สามารถเชื่อมโยงไปถึงรัฐได้ ดังนั้นข้าราชการระดับล่างจึงเป็นจุดเชื่อมต่อในการประสานนโยบายของรัฐกับความต้องการของประชาชนที่มีความสำคัญมาก

สภาพความจริงเกี่ยวกับข้าราชการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างหนึ่งก็คือ ความแตกต่างด้านศาสนาและภาษาระหว่างข้าราชการที่ส่วนใหญ่เป็นไทยพุทธกับประชาชนในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวไทยมุสลิม ความแตกต่างดังกล่าวนี้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดช่องว่างการปฏิบัติงานของข้าราชการให้ใกล้ชิดกับประชาชนระดับหนึ่ง และปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่างก็อาจจะกลายเป็นปัจจัยแทรกซ้อนสำคัญที่ส่งผลกระทบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ในภาวะที่นโยบายกับลักษณะทางวัฒนธรรมของชุมชนมีความสอดคล้องต้องกัน เพราะข้าราชการจะเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างนโยบายกับผลลัพธ์ที่รัฐคาดหวังที่สำคัญขึ้นมาทันที

เพราะฉะนั้นเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยด้านข้าราชการจึงค่อนข้างจะมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับรองจากลักษณะชุมชนและนโยบาย

ปัจจัยด้านองค์การ

ปัจจัยด้านองค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็มีความสำคัญในระดับรองลงมา เนื่องจากว่า :

- หน่วยงานจะถูกกำหนดให้รับผิดชอบภาระงานโดยรัฐซึ่งเป็นเจ้าของนโยบาย
- ภาระงานที่กำหนดลงสู่หน่วยงานนั้นดำเนินไปภายใต้กรอบนโยบาย
- การกำหนดกรอบนโยบายที่ชัดเจนหรือไม่เพียงใดย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานว่ามีความสอดคล้องในทิศทางและเป้าหมายหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่จำเป็นต้องมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบในนโยบายเดียวกัน
- เมื่อใดก็ตามที่นโยบายมีความสอดคล้องต่อวัฒนธรรมประเพณีในพื้นที่แล้ว

หน่วยงานก็กลายเป็นเพียงกลไกเชื่อมโยงนโยบายลงสู่พื้นที่เท่านั้น ไม่มีความยุ่งยากอื่นที่ต้องแก้ไขให้เป็นภาระมากนัก

ดังนั้นปัจจัยด้านนี้ถึงแม้จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก็ยังคงมีความสำคัญน้อยกว่าปัจจัยหลักทั้งสองประการข้างต้น

ปัจจัยด้านประชาชน

ปัจจัยด้านประชาชนในพื้นที่ ค่อนข้างมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จริง แต่ทว่าพฤติกรรมหรือทัศนคติของประชาชนแต่ละคนนั้นถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่นเป็นสำคัญ การที่ประชาชนมีทัศนคติต่อนโยบายของรัฐในลักษณะใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมที่ได้รับการปลูกฝังสืบต่อกันมา

ดังนั้นเมื่อใดที่นโยบายของรัฐที่กำหนดมีความสอดคล้องหรือไม่ขัดกับวัฒนธรรมท้องถิ่นแล้ว การยอมรับนโยบายจากประชาชนก็ย่อมมีมากขึ้น แต่ในทางตรงข้ามเมื่อใดก็ตามที่นโยบายของรัฐขัดแย้งต่อประเพณีปฏิบัติของประชาชนแล้วย่อมจะทำให้ความราบรื่นของการนำนโยบายไปปฏิบัติลดน้อยลงได้

จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมที่เป็นความต้องการตลอดถึงทัศนคติของประชาชนจะถูกกำหนดโดยวัฒนธรรมภายในชุมชนเป็นสำคัญ

ปัจจัยด้านทรัพยากรขององค์การ-ปัจจัยด้านใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ

ปัจจัยสองประการหลังนี้ ถือเป็นองค์ประกอบย่อยส่วนหนึ่งขององค์การหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะฉะนั้นน้ำหนักที่เป็นความสำคัญนั้นจึงค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยอื่น ๆ เนื่องจากจะขึ้นอยู่กับ

- นโยบายว่ารัฐมีความสนใจและให้ความสำคัญมากน้อย เพียงใด
- หน่วยงานมีความเข้าใจในนโยบายหรือมีการประสานแนวนโยบายเพื่อการปฏิบัติเพียงใด

- ข้าราชการมีความตั้งใจและเข้าใจในนโยบายหรือไม่
- ประชาชนให้ความสำคัญและร่วมมือร่วมใจในนโยบายเพียงใด

หากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นมีความพร้อมแล้ว งบประมาณ บุคลากร การติดตามประเมินผล การใช้ข้อมูลที่สอดคล้องกับความเป็นจริงย่อมจะไม่มีปัญหา เพราะสิ่งเหล่านี้จะมีอยู่ในระดับหนึ่งที่สามารถปฏิบัติตามนโยบายได้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว แต่จะเพิ่มมากขึ้นเพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายหลังที่สืบเนื่องจากลักษณะนโยบาย องค์การ ข้าราชการ และประชาชนเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปก็คือ ปัจจัยหลัก (key factors) ที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีสองประการคือ ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านวัฒนธรรมของชุมชน ส่วนปัจจัยอื่น ๆ มีความสำคัญรองลงไป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้ปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งเจ็ดประการนั้น เป็นการวิเคราะห์เชิงคุณภาพนี้เป็นส่วนเสริมให้การอธิบายผลเชิงปริมาณมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลบางลักษณะที่ยากต่อการอธิบายเชิงปริมาณให้มีความชัดเจนได้ เพราะฉะนั้นผลที่ได้ในบทนี้จึงนำไปสู่ข้อสรุปร่วมเชิงบูรณาการกับผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณซึ่งจะปรากฏในรายละเอียดของบทที่เก้าต่อไป

บทที่ 9

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทที่เก้าซึ่งเป็นบทสุดท้าย แบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วน ส่วนแรกเป็นสาระอธิบายสาระสำคัญจากผลการศึกษาเชิงปริมาณและการวิจารณ์ผล ส่วนที่สองสาระสำคัญจากผลการศึกษาเชิงคุณภาพ ส่วนที่สามเป็นข้อเสนอแนะ การนำเสนอทั้งหล่าวนี้อาศัยผลลัพธ์จากบทที่หก บทที่เจ็ดและบทที่แปดซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

สาระสำคัญของผลการศึกษาเชิงปริมาณ

การศึกษาในเชิงปริมาณนั้นจะจำแนกการทดสอบข้อมูลด้วยตัวแบบสองลักษณะ ซึ่งเป็นผลที่ได้จากข้อมูลของเยาวชนไทยมุสลิมที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย

ตัวแบบแรก ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 2 ประการ

1) ตัวแปรด้านลักษณะประชาชน (X_1) ที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำในพื้นที่และท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ

2) ตัวแปรด้านลักษณะชุมชน (X_2) ที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านความยึดมั่นในวัฒนธรรม

ตัวแปรตามก็คือความสำเร็จของนโยบายที่จำแนกออกเป็น 3 มิติ

1) ความสำเร็จเชิงทัศนคติของประชาชนกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย (Y_1)

2) ความสำเร็จเชิงพฤติกรรมการเรียนวิชาภาษาไทยของเยาวชนไทยมุสลิม (Y_2)

3) ความสำเร็จเชิงพฤติกรรมการเรียนวิชาอิสลามศึกษาของเยาวชนไทยมุสลิม (Y_3)

ผลการทดสอบตัวแบบแรกสามารถพิจารณาจำแนกเป็นตัวแบบย่อยตามมิติของตัวแปรตามทั้ง 3 ลักษณะคือ

ตัวแบบที่ 1.1 ผลการทดสอบตัวแบบ 1.1 ซึ่งมีตัวแปรตามคือความสำเร็จเชิงทัศนคติของเยาวชนกลุ่มเป้าหมายนั้น เป็นไปตามตัวแบบเชิงทฤษฎีดังรายละเอียดแต่ละประเด็นคือ

1) ปัจจัยด้านชุมชนมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านประชาชน จากการทดสอบปรากฏว่ามีความสัมพันธ์ทางตรงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นก็หมายถึงว่าลักษณะของชุมชนในบริเวณจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้านวัฒนธรรมประเพณี เช่น ศาสนา และภาษา ตลอดถึงลักษณะท่าทีของประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลนั้นมีผลทำให้ประชาชนในพื้นที่ยึดมั่นและเลือกที่จะรับนวกรรมในรูปของโครงการที่สอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติในพื้นที่มากกว่าที่จะยอมรับและปฏิบัติในสิ่งที่ประชาชนเห็นว่ามีความขัดแย้งต่อหลักประเพณีปฏิบัติ ปรากฏการณ์อันนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนก็คือการที่เยาวชนไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ส่วนใหญ่ยังคงเลือกที่จะศึกษาในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนามากกว่าที่จะเข้าศึกษาในโรงเรียนมัธยมสายสามัญของรัฐภายหลังจากที่จบการศึกษาในระดับภาคบังคับแล้ว การเลือกดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นโดยความเชื่อความศรัทธาของผู้ปกครองที่ได้ถ่ายทอดมายังบุตรหลานในอันที่จะต้องพยายามศึกษาหาความรู้ทางศาสนาเพื่อการยอมรับของชุมชนแต่ละแห่งต่อไป ดังนั้นลักษณะชุมชนใดที่มีวัฒนธรรมเดิมเหนียวแน่นและประเพณีที่เด่นชัดก็ย่อมจะมีผลต่อความนิยมของประชาชนในการศึกษาทางด้านศาสนามากขึ้น ดังเช่นแถบจังหวัดปัตตานี ยะลา หรือนราธิวาส เป็นต้น แต่ในทางตรงกันข้ามในชุมชนใดที่วัฒนธรรมมีความเจือจางลงในลักษณะที่ยึดมั่นในศาสนาแต่ทว่าภาษาพูดนั้นจะใช้ภาษาไทยเป็นสื่อการดำเนินชีวิตแล้ว เยาวชนไทยมุสลิมมีแนวโน้มที่จะเข้าศึกษาในโรงเรียนมัธยมสายสามัญของรัฐมากยิ่งขึ้น ดังเช่นในเขตจังหวัดสงขลาหรือจังหวัดปัตตานีบริเวณพรมแดนเชื่อมต่อกับจังหวัดสงขลา เป็นต้น

2) ปัจจัยด้านชุมชนมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลจากการทดสอบปรากฏว่าปัจจัยด้านลักษณะชุมชนมีผลทางตรงต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับความสำเร็จเชิงทัศนคติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

2.1) ลักษณะชุมชนอันได้แก่ความเหนียวแน่นในด้านวัฒนธรรมทางศาสนา ภาษาและประเพณีปฏิบัติ รวมถึงปฏิกิริยาและท่าทีของประชาชนต่อโครงการมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคตินั้นพิจารณาได้ว่า พื้นที่ใดมีความยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีเหนียวแน่นมากและมีประเพณีที่เด่นชัด เช่นการใช้ภาษาท้องถิ่นเป็นภาษาพูดในชีวิตประจำวัน ย่อมทำให้ทัศนคติที่แสดงออกถึงความเป็นพลเมืองไทยตลอดถึงท่าทีของประชาชนต่อโครงการของรัฐนั้นถูกแสดงออกให้ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น นั่นก็คือย่อมจะมีทัศนคติที่ดีต่อรัฐและระลึกถึงความเป็นพลเมืองไทยมากยิ่งขึ้น

2.2) ปัจจัยด้านประชาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

การที่ประชาชนในระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับบริการจากรัฐด้วยนโยบายส่งเสริมการศึกษาที่ปรากฏในรูปโครงการส่งเสริมวิชาสามัญในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนากับโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในสถาบันการศึกษาของรัฐนั้น ค่อนข้างจะเป็นโครงการที่ตรงกับความต้องการของประชาชนระดับหนึ่ง นั่นก็คือประชาชนส่วนใหญ่ยังคงยึดมั่นในการศึกษาด้านศาสนา ในขณะเดียวกันก็เริ่มสนใจและให้ความสำคัญกับการเรียนวิชาสามัญมากขึ้น ดังปรากฏในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาจำนวนมากที่ตื่นตัวและเปิดสอนวิชาสามัญควบคู่กับวิชาศาสนา ผลที่ติดตามมาก็คือทัศนคติของประชาชนในพื้นที่ที่มีต่อรัฐนั้นเริ่มปรากฏไปในทางที่ดี เนื่องจากรัฐได้ให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการและโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเหล่านั้นไม่ขัดต่อวัฒนธรรมท้องถิ่นแต่อย่างใด ความพึงพอใจและความนิยมในโครงการจึงเกิดขึ้น ผลพ่วงที่ติดตามมาอย่างชัดเจนก็คือเยาวชนไทยมุสลิมส่วนหนึ่งที่มีโอกาสศึกษาภาษาไทยตลอดถึงได้ใช้ภาษาไทยมากขึ้น

<u>ตัวแบบที่ 1.2</u> สามารถอธิบายได้ว่า ตัวแปรตามคือความสำเร็จเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนภาษาไทยของเยาวชนไทยมุสลิม โดยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสองคือปัจจัยด้านลักษณะชุมชนกับปัจจัยด้านลักษณะประชาชนนั้น อธิบายเช่นเดียวกับตัวแบบที่ 1.1 ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสองข้างต้น กับตัวแปรตามที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมนั้นมีดังนี้

1) จากผลการทดสอบข้อมูลเชิงปริมาณปรากฏว่า ลักษณะชุมชน ได้แก่ ความยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีด้านศาสนาและภาษา ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนวิชาภาษาไทย นั่นก็คือการเรียนภาษาไทยเป็นอย่างไรนั้นจะขึ้นอยู่กับตัวบุคคลมากกว่าที่เป็นเรื่องของศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะไม่มีบทบัญญัติทางศาสนากำหนดให้ปฏิบัติ ซึ่งตรงกันข้ามกับความรู้ทางศาสนาที่มุสลิมทุกคนต้องเรียนรู้เพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตในสังคม ดังนั้นการเรียนรู้ภาษาไทยหรือวิชาสามัญจึงดำเนินไปตามสภาวะความต้องการของแต่ละคนเท่านั้น กล่าวคือผู้ใดมีความคาดหวังจะศึกษาสายสามัญในระดับสูงต่อไปก็ให้ความสนใจภาษาไทยมากขึ้น ผลการเรียนภาษาไทยหรือวิชาสามัญก็จะดีกว่ากลุ่ม

ที่มุ่งเรียนรู้ด้านศาสนา หรือต้องการติดต่อปฏิสัมพันธ์ด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ตามความสนใจและผลประโยชน์ที่จะได้รับก็ต้องเรียนรู้ภาษาไทย เป็นต้น

2) ปัจจัยด้านประชาชน มีความสัมพันธ์ทางตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงพฤติกรรมการเรียนภาษาไทย อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือเมื่อโครงการทั้งสองลักษณะนั้นมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่รวมถึงกลุ่มประชากรเป้าหมายของโครงการคือเยาวชนไทยมุสลิม จึงทำให้มีผลพ่วงไปถึงผลการเรียนภาษาไทยด้วย นั่นก็คือเยาวชนไทยมุสลิมได้มีโอกาสเรียนรู้และใช้ภาษาไทยมากขึ้นภายใต้โครงการส่งเสริมวิชาสามัญเนื่องจากวิชาดังกล่าวนี้กลายเป็นส่วนหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการศึกษาต่อและการดำเนินชีวิตในสังคมภายนอกของเยาวชนไทยมุสลิมเหล่านั้น เช่นการติดต่อคบค้าสมาคมกับเพื่อนในวัยเดียวกัน เป็นต้น เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นโครงการที่ ให้ผลประโยชน์กับตัวเองและมีความพอใจมากเพียงใดความสนใจในการเรียนก็มีมากขึ้นในส่วนของวิชาสามัญที่รวมถึงภาษาไทยในที่สุด

ตัวแบบที่ 1.3 สรุปอธิบายตัวแบบที่ 1.3 ซึ่งมีตัวแปรตามคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมการเรียนอิสลามศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยด้านลักษณะชุมชนกับปัจจัยด้านประชาชน อธิบายเช่นเดียวกับตัวแบบที่ 1.1 ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระทั้งสองกับตัวแปรตาม ความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมการเรียนอิสลามศึกษาปรากฏผลดังนี้

1) ปัจจัยด้านประชาชนไม่มีความสัมพันธ์ทางตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมการเรียนวิชาด้านศาสนาอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งในประเด็นนี้ค่อนข้างมีความชัดเจนเนื่องจากเหตุผลสำคัญก็คือลักษณะประชาชนนั้นจะถูกหล่อหลอมโดยวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนเป็นสำคัญ ทำให้อิทธิพลของปัจจัยด้านประชาชนที่ส่งผลกระทบต่อผลการเรียนอิสลามศึกษามีน้อย ปรากฏการณ์เช่นนี้จะเห็นได้ชัดจากผลการทดสอบที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าอิทธิพลด้านลักษณะชุมชนจะมีความสัมพันธ์ทางตรงกับผลการเรียนอิสลามศึกษา และมีอิทธิพลต่อประชาชนค่อนข้างมาก เพราะฉะนั้นผลการเรียนอิสลามศึกษาจึงขึ้นอยู่กับลักษณะทางวัฒนธรรมของชุมชนมากกว่าที่ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านประชาชนโดยตรง

2) ลักษณะชุมชนที่เป็นความยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณี มีความสัมพันธ์ทางตรงกับความ

สำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลการเรียนวิชาอิสลามศึกษา จากผลการทดสอบด้วยข้อมูลเชิงปริมาณปรากฏว่าเป็นความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นก็คือลักษณะด้านชุมชนมีผลต่อการเรียนวิชาอิสลามศึกษา สืบเนื่องจากลักษณะชุมชนที่มีความยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีนั้นย่อมจะเน้นให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ด้านศาสนามากขึ้น เนื่องจากเป็นค่านิยมทางสังคมของท้องถิ่นที่จะให้การยอมรับผู้ที่มีความรู้ด้านศาสนาเป็นสำคัญ

ตัวแบบที่สอง เป็นผลที่ได้จากข้อมูลของกลุ่มข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 5 ประการ

1) ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย (B_1) ที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องของนโยบายกับสภาพปัญหา

2) ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ (B_2) ที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

3) ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ (B_3) ที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความตั้งใจจริงการมีวิชาชีพ และความสามารถด้านการปรับตัว

4) ปัจจัยด้านลักษณะการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4) ที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลจากชุมชนและการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

5) ปัจจัยด้านทรัพยากร (B_5) ที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับจำนวนงบประมาณและจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน

ตัวแปรตามที่เป็นความสำเร็จของนโยบายนั้นจำแนกออกเป็น 2 มิติ

1) ความสำเร็จเชิงทัศนคติที่พิจารณาจากความรู้สึกของข้าราชการ (A_1)

2) ความสำเร็จเชิงพฤติกรรมที่พิจารณาจากการอุทิศเวลาให้กับโครงการของข้าราชการ (A_2)

ผลการทดสอบตัวแบบที่สอง สามารถพิจารณาจำแนกเป็นตัวแบบย่อยตามมิติของตัวแปรตามทั้ง 2 ลักษณะ คือ

ตัวแบบที่ 2.1 สรุปอิทยาสาระสำคัญจากผลการทดสอบได้ดังต่อไปนี้

๑) ปัจจัยด้านลักษณะนโยบายที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความชัดเจนและความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหานั้น มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านองค์การปัจจัยด้านข้าราชการอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

จากผลดังกล่าวนี้ขยายความได้ว่า การที่ลักษณะนโยบายมีความชัดเจนและมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาในพื้นที่เพียงใดนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อหน่วยงานและข้าราชการในระดับพื้นที่เกี่ยวกับการประสานงานของหน่วยงาน การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ เมื่อใดก็ตามที่นโยบายมีความชัดเจนมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหามากที่สุดก็จะทำให้การประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือดำเนินไปได้อย่างราบรื่นตลอดถึงมีความสอดคล้องต้องกันมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้ามถ้าหากนโยบายไม่ชัดเจน หรือสอดคล้องกับสภาพปัญหาน้อยก็ย่อมส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการประสานงานหรือแม้แต่การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือก็ไม่สามารถกระทำได้เต็มที่

ลักษณะนโยบายที่มีความชัดเจน/สอดคล้องกับสภาพปัญหายังมีผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับพื้นที่ด้วย เพราะจะทำให้ข้าราชการตระหนักว่าต้องทำอะไรบ้างจากเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ความตั้งใจ การปรับตัวและการใช้ประสบการณ์ ตลอดถึงวิชาชีพหรือความรู้ความสามารถที่มีพลังแต่ละคนก็สามารถกระทำได้มากขึ้น แต่เมื่อใดก็ตามที่นโยบายขาดความชัดเจน ขาดความสอดคล้องกับสภาพปัญหาก็จะทำให้ข้าราชการระดับปฏิบัติประสบความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน ขาดความตั้งใจในการทำงาน ขาดการพยายามในการปรับตัวหรือใช้วิชาชีพที่มีให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ได้เช่นกัน เพราะไม่สามารถเข้าใจได้ว่ากำหนดนโยบายขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์อะไร หรือมุ่งแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้องสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงแค่ไหน

อย่างไรก็ตามจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ลักษณะนโยบายที่เน้นความชัดเจนและความสอดคล้องกับสภาพปัญหา ไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ผลการทดสอบเป็นเช่นนี้ ก็สามารถขยายความได้ว่า ลักษณะของนโยบายจะมีความชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาเพียงใด

หรือไม่นั้น ไม่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นแต่ประการใด ข้อสังเกตจากผลการทดสอบส่วนนี้อาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ทางตรงระหว่างลักษณะนโยบายกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่มีปรากฏนั้นอาจเนื่องจากว่านโยบายที่กำหนดขึ้นต้องผ่านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจากหน่วยงานและข้าราชการระดับล่างก่อนเป็นเบื้องต้น ฉะนั้นความสำเร็จของนโยบายจึงตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของลักษณะหน่วยงานกับข้าราชการระดับปฏิบัติก่อนเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายในเชิงทัศนคติจึงมิได้ขึ้นอยู่กับลักษณะนโยบายโดยตรง ผลการทดสอบจึงปรากฏว่าไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระหว่างตัวแปรด้านนโยบายกับความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติ

2) ปัจจัยด้านลักษณะองค์การที่เน้นเฉพาะเจาะจงการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านข้าราชการค่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อกับตัวแปรที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ หมายความว่าปัจจัยด้านลักษณะองค์การที่การประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือมากน้อยเพียงใดนั้น จะมีผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการในแง่ของความตั้งใจจริง การปรับตัวและการใช้ความรู้ความสามารถเพื่อปฏิบัติภาระหน้าที่อย่างเหมาะสม แต่ถ้าหากหน่วยงานมีการประสานงานน้อย หน่วยงานระดับเหนือไม่สนใจให้การสนับสนุนแล้ว การปฏิบัติงานของข้าราชการก็ดำเนินไปไม่เต็มที่ ความตั้งใจ การปรับตัว หรือแม้แต่การใช้ความรู้ความสามารถก็จะน้อยลง

จากผลการทดสอบ ไม่เป็นไปตามความสัมพันธ์ดังที่กำหนดไว้ในตัวแบบเชิงทฤษฎีนั้นสามารถที่จะพิจารณาได้จากสาเหตุด้านต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การกำหนดมิติเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ คือ การใช้ข้อมูลในท้องถิ่นและการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานนั้นยังไม่สำคัญเพียงพอที่จะนำมาทดสอบ นั่นก็คือควรพิจารณาถึงมิติอื่น ๆ ด้วยในการศึกษาครั้งต่อไป

2.2 การกำหนดแนวคิดเชิงทฤษฎีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรนั้นอาจจะยังไม่เหมาะสม ขาดความชัดเจนหรือขาดน้ำหนักยากที่จะหาข้อสนับสนุนภายใต้การทดสอบโดยข้อมูลเชิงประจักษ์ได้

2.3 สภาพการด้านปรากฏการณ์ที่นำมาทดสอบไม่เหมาะสมกับกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีที่กำหนด

2.4 การกำหนดสร้างมาตรวัดอาจจะขาดความชัดเจนในสิ่งที่ต้องการวัดจึงทำให้ผลที่ได้มีความคลาดเคลื่อน

3) ปัจจัยด้านทรัพยากรที่เน้นเฉพาะเจาะจงจำนวนงบประมาณและจำนวนบุคลากรมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านองค์การ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตลอดถึงปัจจัยที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

จากผลการทดสอบที่ปรากฏเช่นนี้ หมายความว่าจำนวนงบประมาณและบุคลากรซึ่งเป็นทรัพยากรที่สำคัญของเป้าหมายนั้นจะมีผลทำให้องค์การมีการประสานงานและมีการสนับสนุนระหว่างหน่วยงานมากขึ้นหรือน้อยลงก็ได้ เช่น เมื่อใดก็ตามที่มีงบประมาณน้อย บุคลากรน้อย การประสานงานหรือการสนับสนุนระหว่างหน่วยงานก็กระทำได้ยาก แต่เมื่อใดก็ตามที่มีงบประมาณมากและบุคลากรเพียงพอก็จะทำให้การประสานงานและการสนับสนุนระหว่างหน่วยงานดำเนินไปได้ด้วยดีมากขึ้น

การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อที่เน้นการใช้ข้อมูลจากชุมชนกับการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานนั้น ก็จะถูกกำหนดด้วยจำนวนงบประมาณและบุคลากรที่มี ถ้าหน่วยงานมีงบประมาณและบุคลากรเพียงพอก็สามารถที่จะดำเนินการลงทุนเพื่อแสวงหาข้อมูลด้วยรูปแบบต่าง ๆ เช่น การติดตามประเมินผลได้มากขึ้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานก็สามารถกระทำได้ง่ายขึ้นเช่นกัน

ปัจจัยด้านทรัพยากร คืองบประมาณและบุคลากรก็มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ นั่นก็คือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคตินั้นย่อมมีผลมาจากการมีปัจจัยด้านงบประมาณและบุคลากรที่เพียงพอเท่านั้น และเมื่อใดก็ตามที่งบประมาณหรือบุคลากรขาดแคลน ความสำเร็จก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

4) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อที่เน้นการใช้ข้อมูลจากชุมชนและการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับตัวแปรด้านข้าราชการและตัวแปรที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ

ปรากฏการณ์การทดสอบที่ไม่เป็นไปตามตัวแบบเชิงทฤษฎีนั้นอาจจะพิจารณาได้จากเหตุผลสำคัญคือการกำหนดมิติที่วัดผิดพลาด กรอบทฤษฎีไม่ชัดเจน ปรากฏการณ์ที่นำมาทดสอบไม่เหมาะสม และการสร้างมาตรวัดอาจยังไม่เหมาะสมกับปรากฏการณ์ที่จะวัด ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในรายละเอียดว่าด้วยลักษณะนโยบายไม่สัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) ปัจจัยด้านข้าราชการที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านความตั้งใจจริง การปรับตัวและการใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาชีพ มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ หมายความว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นได้นั้นจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขด้านความตั้งใจจริง การปรับตัวและการมีวิชาชีพของข้าราชการเป็นสำคัญ หากเมื่อใดที่ข้าราชการขาดคุณสมบัติตามลักษณะนี้แล้วย่อมจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความล้มเหลวได้

จากผลที่ได้จากการทดสอบเชิงปริมาณจึงพบว่าตัวแปรที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น หากพิจารณาเฉพาะส่วนที่มีผลกระทบโดยตรงแล้วมี 2 ประการคือ

1) ปัจจัยด้านข้าราชการที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านความตั้งใจจริง การมีวิชาชีพและความสามารถในการปรับตัว

2) ปัจจัยด้านงบประมาณที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านจำนวนงบประมาณกับบุคลากร

ส่วนตัวแปรอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่อย่างต่อเนื่องกระทั่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จนั้นจะพบว่าตัวแปรที่มีน้ำหนักความสำคัญมากเรียงตามลำดับคือ

1) ปัจจัยด้านลักษณะนโยบายที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านความชัดเจนและความสอดคล้องกับสภาพปัญหา

2) ปัจจัยด้านลักษณะองค์การที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านการประสานงานและความสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ

3) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านการใช้ข้อมูลในพื้นที่และการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

ตัวแบบที่ 2.2 ซึ่งมีตัวแปรตามคือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมที่เป็นการอุทิศเวลาให้กับการปฏิบัติงานในโครงการของข้าราชการ ปรากฏว่าจากปัจจัยทั้ง 5 ลักษณะดังเช่นตัวแบบที่ 2.1 นั้น ปรากฏว่าผลการทดสอบที่ได้ พบว่าปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระทั้งหมดไม่มีความสัมพันธ์กับตัวแปรตามที่เป็นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมแต่อย่างใด จากประเด็นนี้จึงได้พิจารณาว่าพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยต่าง ๆ นั้นน่าจะสืบเนื่องจากตัวข้าราชการเองให้ความสนใจอุทิศเวลาให้กับการปฏิบัติงานในโครงการโดยถ้วนเฉลี่ยค่อนข้างน้อยเป็นปกติวิสัยอยู่แล้ว เมื่อนำปัจจัยต่าง ๆ มา

พิจารณาเพื่อหาความสัมพันธ์จึงไม่ปรากฏความสัมพันธ์ใด ๆ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

วิจารณ์ผลจากการทดสอบเชิงปริมาณ

จากผลการทดสอบและข้อค้นพบในเชิงปริมาณนั้น สามารถกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ ถึงแม้ว่าจะมีผลการทดสอบที่ไม่เป็นไปตามตัวแบบดังเช่นตัวแบบที่ 2.2 ก็ตาม แต่ภายใต้ข้อจำกัดและเงื่อนไขการศึกษาเช่น ความยุ่งยากในการเก็บรวบรวมข้อมูลระดับพื้นที่ ความใหม่ขององค์ความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์ความรู้ที่นำมาเป็นกรอบการศึกษานั้นค่อนข้างติดยึดกับผลงานนักวิชาการตะวันตก ผลที่ได้รับจึงสามารถกล่าวได้ว่าประสบผลทั้งในเชิงวิชาการและการนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้ ความประสบผลในเชิงวิชาการนั้นก็คือจะได้เป็นแนวทางสำหรับนักวิชาการที่สนใจได้มีแนวคิดหรือแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยระเบียบวิธีเชิงปริมาณต่อไป ความประสบผลในการประยุกต์ใช้ทางปฏิบัติก็คือผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ก็คงเป็นประโยชน์ต่อรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายในอันที่จะได้ใช้เป็นแนวทางพิจารณาทบทวนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างเหมาะสมต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากกรณีที่ผลการทดสอบเชิงปริมาณบางส่วนไม่เป็นไปตามตัวแบบเชิงทฤษฎีที่กำหนดนั้นก็คงพิจารณาได้จากเหตุผลที่สำคัญคือ

1) การกำหนดกรอบทฤษฎีซึ่งนำเอาแนวคิดของนักวิชาการตะวันตกมาเป็นแกนนำด้านองค์ความรู้นั้นอาจจะนำไปสู่ความไม่สอดคล้องของปรากฏการณ์จริงภายใต้การทดสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ที่มีความแตกต่างด้านพื้นฐานทางความเชื่อและวัฒนธรรมประเพณี

2) ข้อมูลเชิงประจักษ์นั้นจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มคนที่มีความแตกต่างด้านวัฒนธรรมจากส่วนใหญ่ของประเทศไทยก็ยิ่งทำให้เกิดมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้นต่อโอกาสที่จะได้ผลการทดสอบสอดคล้องกับตัวแบบเชิงทฤษฎี

3) การกำหนดสร้างมาตรวัดที่สร้างขึ้นโดยพยายามเชื่อมโยงปัจจัยต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายใต้หลักเชิงตรรกะ โดยขาดแบบอย่างการศึกษาที่ได้กระทำมาก่อนนั้นก็ย่อมให้เกิดความเสี่ยงต่อความคลาดเคลื่อนในผลการทดสอบได้

เมื่อประมวลเงื่อนไขข้อจำกัดการศึกษามาพิจารณาร่วมกับผลการค้นพบก็สามารถที่จะยอมรับได้ระดับหนึ่งทั้งในเชิงวิชาการและระดับปฏิบัติ นักวิชาการอื่น ๆ ก็คงสามารถปรับแนวทางเพื่อสร้างและทดสอบตัวแบบในเชิงปริมาณด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

สาระสำคัญผลการศึกษาเชิงคุณภาพ

จากแนวทางการศึกษาด้วยระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ ทุกปัจจัยมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ก็เป็นไปตามตัวแบบเชิงทฤษฎี แต่ความสัมพันธ์ที่ค้นพบนั้นไม่สามารถระบุเป็นน้ำหนักเปรียบเทียบให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ด้วยข้อจำกัดของระเบียบวิธีการศึกษา อย่างไรก็ตาม ด้วยกระบวนการแสวงหาข้อมูลด้วยเอกสาร งานวิจัย บันทึกผลการปฏิบัติและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสัมภาษณ์ ตลอดถึงการสังเกตุ ณ จุดที่ตั้งของโครงการก็สามารถจำแนกให้เห็นถึงปัจจัยที่มีความสำคัญ (key factors) ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยด้านชุมชนที่เป็นความยึดมั่นในวัฒนธรรม กล่าวคือความเหนียวแน่นในวัฒนธรรมของพื้นที่ได้ส่งผลให้พฤติกรรมของประชาชนพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ถูกกำหนดโดยวัฒนธรรม นโยบายใด ๆ ที่กำหนดเพื่อแก้ปัญหาในระดับพื้นที่จะต้องมีความสอดคล้องต่อวัฒนธรรม หากขัดแย้งหรือมีแนวโน้มทำลายวัฒนธรรมชุมชนแล้วจะถูกต่อต้านอย่างรุนแรง นั่นก็คือเมื่อใดก็ตามที่มีการกำหนดนโยบายภายใต้ความสอดคล้องทางวัฒนธรรมในพื้นที่แล้ว นโยบายนั้น ๆ ก็มีโอกาสประสบผลสำเร็จมากกว่าความล้มเหลว

2) ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย การกำหนดนโยบายในระดับพื้นที่จะต้องมีความชัดเจนว่ารัฐมีจุดมุ่งหมายอะไร ต้องการสร้างความมั่นคงและเสถียรภาพให้กับรัฐ หรือมุ่งพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความสามารถ ที่สำคัญยิ่งก็คือนโยบายที่กำหนดขึ้นต้องสอดคล้องกับสภาพปัญหาในระดับพื้นที่อย่างแท้จริงและไม่ขัดแย้งต่อความเชื่อ,วัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น

3) ปัจจัยด้านข้าราชการ จากปัจจัยสองประการข้างต้นถือว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ค่อนข้างมาก นั่นก็คือเมื่อนโยบายกับชุมชนมีความสอดคล้องต้องกัน โอกาสความสำเร็จของนโยบายก็ปรากฏชัดเจน อย่างไรก็ตามปัจจัยด้านข้าราชการไม่ว่าจะเป็นความตั้งใจจริง การปรับตัว และความมีวิชาชีพก็มีส่วนสำคัญที่จะกลายเป็นปัจจัยแทรกซ้อนระหว่างนโยบายกับปัจจัยด้านชุมชน กระทั่งทำให้นโยบายเกิดความล้มเหลวได้ นั่นก็คือข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ที่รับผิดชอบนำนโยบายจากระดับนามธรรมลงสู่พื้นที่ในระดับรูปธรรม เมื่อใดก็ตามที่ข้าราชการมีความตั้งใจจริง มีความสามารถด้านวิชาชีพตลอดถึงการปรับตัวให้สอดคล้องกับลักษณะงานและพื้นที่แล้ว ย่อมจะมีผลสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้ แต่ในทางตรงกันข้ามถึงแม้นโยบายจะมีความชัดเจนสอดคล้องสภาพปัญหาและวัฒนธรรมประเพณีของพื้นที่ แต่ถ้าหากข้าราชการขาดความตั้งใจจริง ไม่มีความสามารถในการปรับตัวแล้ว หรือขาดความรู้ด้านวิชาชีพในหน้าที่ นโยบายนั้น ๆ ก็จะประสบกับความล้มเหลวได้ในที่สุด

ปัจจัยด้านอื่น ๆ ก็คือ ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ปัจจัยด้านทรัพยากร ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตลอดถึงปัจจัยด้านประชาชนนั้น ถือว่าเป็นเพียงปัจจัยรอง (minor factors) เท่านั้น ในส่วนที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากสาระสำคัญที่เป็นผลการศึกษาในเชิงคุณภาพดังกล่าวนี้ก็ดำเนินไปด้วยระเบียบวิธีที่ต้องอาศัยการอธิบายด้วยข้อเท็จจริงซึ่งได้จากการสังเกต สัมภาษณ์ และเอกสารจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงไม่อาจจะระบุชี้ชัดเป็นตัวเลขที่ชัดเจนได้ถึงแม้จะปรากฏผลสอดคล้องกับตัวแบบเชิงทฤษฎีก็ตาม

ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้อธิบายถึงสาระสำคัญเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ" นั้น สามารถที่จะนำมาสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยจำแนกตามปัจจัยแต่ละด้านที่เข้ามามี

ผลกระทบต่อความสำเร็จเรียงตามลำดับความสำคัญที่ปรากฏจากการทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี ดังนี้

1) ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย จากการที่ได้ทำการศึกษาเฉพาะเจาะจงความชัดเจนและความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาในพื้นที่ของนโยบายไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านองค์การและปัจจัยด้านข้าราชการนั้น จึงนำมาสู่ขอพิจารณาที่สำคัญคือ

1.1) หน่วยงานระดับปฏิบัติจะมีส่วนสำคัญในการแปรความนโยบายลงสู่ระดับพื้นที่ นั่นก็คือการกลั่นกรองนโยบายลงสู่ระดับปฏิบัตินั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบเพื่อสร้างแนวทางการปฏิบัติอย่างเป็นทิศทางเดียวกัน ประสานงานและสนับสนุนกันอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานคือข้าราชการได้ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

1.2) ข้าราชการจะเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่แปลงนโยบายจากระดับนามธรรมลงสู่ระดับรูปธรรม ถึงแม้นโยบายจะขาดความชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกับปัญหา แต่ถ้าข้าราชการให้ความสนใจ ตั้งใจจริงในการปฏิบัติงานแล้วการปรับนโยบายให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา เช่น การให้ข้อมูลกับหน่วยเหนือ เป็นต้น ย่อมจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่บรรลุตามเป้าหมายได้เช่นกัน

1.3) จากประเด็นแรกจึงนำมาสู่การตระหนักและให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านองค์การและปัจจัยด้านข้าราชการให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านข้าราชการซึ่งมีผลโดยตรงต่อความสำเร็จของนโยบาย

2) ปัจจัยด้านลักษณะชุมชนที่เป็นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณี ปัจจัยด้านนี้ถือว่ามีความสำคัญยิ่งประการหนึ่ง กล่าวคือพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีลักษณะวัฒนธรรมเฉพาะที่แตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ ของประเทศอย่างชัดเจน และที่สำคัญที่สุดก็คือความยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมาไม่ว่าจะเป็นด้านศาสนา ภาษาและประเพณีปฏิบัติอื่น ๆ ล้วนแล้วแต่มีความผูกพันเป็นวิถีชีวิตของชุมชน เพราะฉะนั้นการที่รัฐจะกำหนดนโยบายใด ๆ ลงสู่ระดับพื้นที่แล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องตระหนักไว้ว่านโยบายเหล่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งหรือส่อไปในทางทำลายวัฒนธรรมประเพณีของพื้นที่ หากกำหนดแนวนโยบายได้ในลักษณะ

ที่กล่าวแล้วก็ไม่เป็นการยากต่อการนำไปสู่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ ในทางตรงกันข้ามหากแนวนโยบายใดขัดแย้งหรือมุ่งทำลายวัฒนธรรมประเพณีในพื้นที่ การต่อต้านจากชุมชนก็จะเกิดขึ้นได้ ฉะนั้นทางเลือกที่รัฐจะต้องดำเนินการกำหนดนโยบายจึงควรมีลักษณะ

2.1) กำหนดนโยบายที่ไม่ขัดแย้งต่อวัฒนธรรมประเพณี

2.2) กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมประเพณีเพื่อส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนให้มีความมั่นคงยิ่งขึ้นต่อไป เช่น การส่งเสริมศาสนา หรือภาษา เป็นต้น

3) ปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านข้าราชการที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านข้าราชการคือความตั้งใจจริง ความมีวิชาชีพและความสามารถในการปรับตัวเมื่อปฏิบัติงานระดับพื้นที่ เนื่องจากข้าราชการเป็นปัจจัยแทรกซ้อนระหว่างนโยบาย องค์การกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะฉะนั้นความสำคัญของข้าราชการระดับล่างซึ่งมีในฐานะเป็นตัวเชื่อมโยงนโยบายที่เป็นนามธรรมลงสู่ความเป็นรูปธรรมในระดับปฏิบัติและความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นได้จึงตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขของลักษณะข้าราชการเป็นสำคัญ การปฏิบัติภาระหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งมีสภาพแวดล้อมเช่นลักษณะพื้นที่ ลักษณะประชากร ตลอดทั้งลักษณะนโยบายที่มีเฉพาะพิเศษแตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้ข้าราชการปฏิบัติซึ่งมีความตั้งใจจริง ๆ ที่จะมาปฏิบัติงานในพื้นที่ มิใช่ต้องมาปฏิบัติงานเพราะไม่มีทางเลือกอื่นหรือถูกบังคับโยกย้ายบรรจุมาอย่างไม่เต็มใจ นอกเหนือจากนั้นความมีวิชาชีพ ประสบการณ์ความรู้ความสามารถในภาระงานที่รับผิดชอบ ตลอดทั้งความสามารถในการปรับตัวจะต้องมีประจำตัวข้าราชการทุกคน ถ้าหากการเลือกสรรข้าราชการมาปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถกระทำได้ด้วยเงื่อนไขที่เป็นคุณลักษณะของข้าราชการข้างต้นคือความตั้งใจจริง ความมีวิชาชีพและความสามารถในการปรับตัวแล้ว โอกาสที่นโยบายจะประสบผลก็มีมากขึ้น

4) ปัจจัยด้านทรัพยากร กล่าวคือ การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติระดับพื้นที่จะต้องมีความพร้อมทั้งทางด้านงบประมาณและจำนวนบุคลากรระดับปฏิบัติ ความคล่องตัวในการปฏิบัติงานจะบังเกิดขึ้นได้ยากหากข้อขัดข้องข้างต้นคืองบประมาณและบุคลากรไม่เกิดขึ้น ฉะนั้นการจัดสรรงบประมาณและบุคลากรให้กับโครงการอย่างเพียงพอก็จะนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ในที่สุด การหุ่มเททรัพยากรส่วนนี้จากรัฐจึงค่อนข้าง

จำเป็นเพื่อแสดงให้เห็นถึงความจริงจังและความจริงใจของรัฐต่อการแก้ปัญหาในพื้นที่ด้วย ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการควบคุมการใช้ทรัพยากรเหล่านี้ก็เป็นรายละเอียดที่หน่วยงานซึ่งรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องพิจารณาดำเนินการแล้วแต่กรณีไป

5) ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ จากการที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ จะพบว่าลักษณะองค์การดังกล่าวนี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถึงแม้จะไม่โดยตรงก็ตาม แต่เนื่องจากปัจจัยด้านนี้มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่าง ฉะนั้นการกำหนดแนวทางประสานงานเพื่อปฏิบัติในระดับพื้นที่จึงมีความสำคัญ เนื่องจากจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน มีความรวดเร็ว อีกทั้งยังสามารถประหยัดเวลาและงบประมาณบางส่วนลงได้ อันจะทำให้ข้าราชการเกิดความเข้าใจร่วมงานกันได้อย่างราบรื่น ในขณะเดียวกันการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติระดับพื้นที่จะต้องกระทำด้วยความเอาใจใส่อย่างจริงจัง ไม่ควรปล่อยปละละเลยให้หน่วยงานระดับล่างต้องแก้ไขปัญหาอย่างโดดเดี่ยว หรือต้องตัดสินใจกระทำการใด ๆ โดยไร้หลักเกณฑ์ ภาวะการณ์เช่นนี้ค่อนข้างมีความสำคัญมากสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากในขณะนี้มีหลายหน่วยงานมาปฏิบัติภายใต้นโยบายเดียวกันแต่ค่อนข้างมีความเป็นเอกเทศสูง ทั้ง ๆ ที่ลักษณะโครงการที่ทำก็คล้ายคลึงกัน เช่นกรณีโครงการส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิม จะพบว่ามีทั้งหน่วยงานจากฝ่ายทหาร เช่นกองทัพบก สภาความมั่นคงแห่งชาติหรือหน่วยงานฝ่ายพลเรือน เช่นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษา เป็นต้น ล้วนแล้วเข้ามาเกี่ยวข้องแต่การประสานงานก็ยังไม่ปรากฏชัดเจน และเมื่อพิจารณาลึกไปถึงการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูงก็ยิ่งเป็นปัญหาเนื่องจากต่างหน่วยงาน ต่างสังกัด เมื่อการประสานงานระดับปฏิบัติไม่ชัดเจน การสนับสนุนจากหน่วยเหนือก็เป็นไปในรูปของต่างฝ่ายต่างทำ

จากกรณีตัวอย่างเช่นนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรัดให้มีการประสานงานระดับพื้นที่จากฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาปฏิบัติภายใต้นโยบายเดียวกันให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากขึ้น อันจะก่อให้เกิดผลสำเร็จตามนโยบายที่รัฐมุ่งหวัง

6) ปัจจัยด้านลักษณะประชาชน เมื่อเน้นเฉพาะเจาะจงด้านความต้องการ

การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่น ตลอดถึงท่าทีที่มีต่อข้าราชการแล้ว ก็พบว่าปัจจัยด้านนี้ค่อนข้างมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ

6.1) ในแง่ของความต้องการนั้น ควรเป็นโยบายที่กำหนดขึ้นจากความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง มิใช่กำหนดจากความต้องการของบางกลุ่ม หรือโดยการคาดคะเนของรัฐ ซึ่งบางครั้งจะทำให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายนโยบายส่วนใหญ่ต้องสูญเสียโอกาสไป ดังกรณีส่งเสริมการศึกษาชาวไทยมุสลิมโดยให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ เช่น กำหนดโควต้าเข้าเรียนในมหาวิทยาลัย แล้วแข่งขันกันในกลุ่มเยาวชนไทยมุสลิมเอง เป็นต้น มักจะพบว่ากลุ่มที่มีโอกาสได้รับการส่งเสริมมักจะมีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมค่อนข้างดี และมีภูมิลำเนาในเขตเมือง ในขณะที่กลุ่มซึ่งอยู่ห่างไกลในชนบทมีน้อยมากที่ได้รับโอกาสเช่นนี้ หรือจะมีบ้างก็แค่โอกาสเข้าเรียนโรงเรียนปอเนาะเท่านั้น

6.2) การสนับสนุนจากผู้นำ ในกรณีผู้นำประชาชนในระดับพื้นที่ซึ่งมีทั้งผู้นำทางศาสนาและผู้นำด้านการปกครองในระดับท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โต๊ะครู โต๊ะอิหม่าม เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ค่อนข้างที่จะมีความสำคัญต่อการยอมรับนโยบายหรือโครงการของรัฐจากประชาชนทั่วไปในระดับพื้นที่ค่อนข้างสูง เนื่องด้วยประเพณีและความเชื่อทางสังคมที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา คำแนะนำหรือข้อชี้แนะจากผู้นำเหล่านี้มักจะได้รับการเชื่อฟังและปฏิบัติตาม ฉะนั้นหน่วยงานหรือข้าราชการของรัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าถึงผู้นำในระดับท้องถิ่นได้ เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือ พัฒนาและยกระดับคุณภาพชีวิตของชาวไทยมุสลิมทุกคนและทุกระดับกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน

6.3) ท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ ก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญ นั่นก็คือจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นกับประชาชนว่าข้าราชการซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่นั้นมิได้เป็นเจ้านาย หรือคอยกดขี่ข่มเหงประชาชน ในทางตรงกันข้ามจะเป็นผู้ให้บริการเพื่อนำบัดทุกข์บำรุงสุขกับประชาชนอย่างแท้จริง

โดยภาพรวมของปัจจัยด้านประชาชนนี้ที่ประกอบด้วยลักษณะย่อยด้านความต้องการสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่นและท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ ก็จะส่งผลกระทบที่สำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับหนึ่ง

7) ปัจจัยด้านลักษณะการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อที่เน้นเฉพาะเจาะจง การใช้ข้อมูลระดับพื้นที่และการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงานนั้น ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านข้าราชการและความสำเร็จของนโยบาย ดังนั้น ปัจจัยด้านนี้จึงไม่มีความสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยอื่น ๆ นั่นก็คือควรตระหนักถึงบทบาทของข้าราชการระดับล่างโดยเน้นความสำคัญให้มากขึ้น เพราะถ้าหากปัจจัยด้านข้าราชการมีบทบาทเต็มความสามารถแล้ว ผลพลอยได้อื่น ๆ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่หรือนโยบายทั้งในส่วนที่เป็นปัญหาอุปสรรคก็คงสะท้อนไปสู่ระดับเหนือได้โดยตัวข้าราชการ การปรับนโยบายโดยผ่านจากองค์การสู่ระดับข้าราชการเพื่อปฏิบัติอีกครั้ง ก็เอื้อต่อความสำเร็จได้เช่นกัน.

8) ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากเกณฑ์ที่พิจารณาทั้งในเชิงทัศนคติของความรู้สึกต่อนโยบายและพฤติกรรมที่แสดงออกนั้นก็กล่าวได้ว่าเป็นความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่ความสำเร็จเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องใช้เวลาอีกองค์ประกอบหนึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย นั่นก็คือจะเป็นเมทฟิสูจน์ท่าทีทัศนคติของกลุ่มเป้าหมายและเยาวชนไทยมุสลิมในอนาคตว่าเมื่อถึงเวลานั้นอันเป็นเวลาที่ล่วงเลยไประยะหนึ่ง พฤติกรรมและทัศนคติต่อรัฐยังคงอยู่ในลักษณะใด และเพื่อให้ความสำเร็จที่เกิดขึ้นเป็นไปตามความคาดหวังหรือเจตนารมณ์ของรัฐมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ จึงน่าจะพิจารณาความสำเร็จที่เกิดขึ้นอย่างครอบคลุมทั้ง 2 ระยะ คือ

ก. ความสำเร็จระยะสั้น พิจารณาถึง

1) จำนวนผู้รับบริการในโครงการ คือเยาวชนไทยมุสลิมหรือสถานศึกษาเข้ามาร่วมโครงการเพียงใด

2) การกระจายบริการของรัฐอย่างทั่วถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างแท้จริงโดยไม่กระจุกอยู่เฉพาะกลุ่มเป้าหมายกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น

ในการพิจารณาถึงความสำเร็จของโครงการส่งเสริมวิชาสามัญ วิชาชีพในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา กับโครงการส่งเสริมการสอนอิสลามศึกษาในระดับมัธยมโดยภาพรวมแล้วความสำเร็จในระยะสั้นนั้นดูเหมือนว่าเป็นความสำเร็จในแง่ของจำนวนของกลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการและความสำเร็จที่เป็นความพึงพอใจเป็นสำคัญ แต่ยังขาดลักษณะ

ที่กระจายโครงการให้กับกลุ่มเป้าหมายอย่างทั่วถึง ในประเด็นนี้จึงน่าจะเป็นจุดสำคัญที่รัฐควรได้ตระหนักและปรับแนวทางให้โครงการมีความกระจายด้านโอกาสที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายในชนบทที่ห่างไกลให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้

ฆ. ความสำเร็จระยะยาว ควรพิจารณาถึง

1) ความตระหนักในคุณค่าของโครงการหรือบริการของรัฐ

2) ความสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาตนเองและท้องถิ่นได้ เช่น การประกอบอาชีพ เป็นต้น

3) การสร้างประโยชน์ให้กับรัฐเป็นส่วนรวมด้วยการกระจายข้อมูลเกี่ยวกับรัฐต่อไปยังประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ในพื้นที่เป้าหมายทั้งในช่วงเวลาปัจจุบันและอนาคตอย่างเหมาะสมที่เอื้อประโยชน์ต่อการสร้างสันติภายในประเทศเป็นสำคัญ

ในประเด็นข้างต้นนี้ จากผลการศึกษาก็คงมองได้เพียงผลลัพธ์ที่แสดงออกถึงความพึงพอใจจากกลุ่มเป้าหมายเท่านั้น ยากที่จะพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งสามประเด็น แต่อย่างไรก็ตามในส่วนนี้เป็นส่วนสำคัญยิ่งที่รัฐควรตระหนักและให้ความสำคัญเพิ่มขึ้น แทนที่จะมุ่งพิจารณาอย่างฉาบฉวยแค่ผลระยะสั้นหรือพยายามมุ่งเน้นสร้างความเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เชื่อมโยงกับวัฒนธรรมของกลุ่มชาวไทยมุสลิม เช่น ส่งเสริมภาษาไทยโดยการมุ่งเน้นให้นิยมพูด-ใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวัน ซึ่งเป็นเรื่องค่อนข้างยากและมีความเป็นไปได้น้อยมาก เนื่องจากเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับวัฒนธรรม ความเชื่อและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายโดยสิ้นเชิง แนวนโยบายเช่นนี้ค่อนข้างจะเป็นที่ยอมรับจากรัฐบาลมากยิ่งขึ้นในปัจจุบัน โดยพิจารณาได้จากการปรับแนวนโยบายเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2531 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญข้อแรกคือ

"การสร้างความเข้าใจและการสร้างความสามัคคี เพื่อให้ประชาชนอยู่ร่วมกันได้อย่างมีเกียรติและมีศักดิ์ศรีในสังคมที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกัน"

นอกจากนั้นก็กำหนดนโยบายส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทยในลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ค่อนข้างยอมรับในสภาพความเป็นจริงของพื้นที่มากขึ้น คือ

1". การเรียนรู้และใช้ภาษาไทย ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้มีการเรียนรู้และการใช้ภาษาไทยเพิ่มขึ้น นอกเหนือจากภาษายาวี โดยให้เข้าใจถูกต้องว่าภาษายาวีก็เป็นเ

ภาษาพื้นเมืองเช่นเดียวกับภาคอื่น ๆ ....."

เมื่อเป็นเช่นนี้การคาดหมายในความสำเร็จของนโยบายจึงน่าจะมีทิศทางที่เป็นไปได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่จะเกิดขึ้นนั้นจะมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากน้อยเพียงใดก็คงต้องตระหนักและให้ความสำคัญถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องประการอื่น ๆ แต่มิได้นำมาศึกษาและทดสอบในที่นี้ เช่นปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

สรุปผลการศึกษา

สาระสำคัญที่เป็นผลการวิเคราะห์นั้น เมื่อพิจารณาสรุปตามแนวทางการศึกษาทั้งสองลักษณะแล้ว ปรากฏผลดังต่อไปนี้

ผลการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ผลจากการทดสอบในเชิงปริมาณนั้นปรากฏว่า การทดสอบด้วยตัวแบบแรกภายใต้ตัวแปรอิสระสองลักษณะคือ ปัจจัยด้านชุมชนและปัจจัยด้านลักษณะประชาชน ถึงแม้จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายทั้งในเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรมก็ตาม แต่อำนาจการอธิบายของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตามนั้นมีค่อนข้างน้อย สำหรับปรากฏการณ์นี้ผู้วิจัยก็ได้แสดงข้อคิดเห็นพร้อมทั้งเสนอทางออกเพื่อการศึกษาในโอกาสต่อไปสำหรับผู้สนใจไว้ในการทดสอบตัวแบบเชิงปริมาณบทที่ 6

การทดสอบในตัวแบบที่สองด้วยข้อมูลเชิงปริมาณ ผลที่ปรากฏนั้นพบว่าตัวแปรอิสระซึ่งประกอบด้วยลักษณะนโยบาย ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตลอดถึงปัจจัยด้านทรัพยากร มีอำนาจในการอธิบายตัวแปรตามที่เป็นความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติในระดับพอใช้ แต่เมื่อนำตัวแปรอิสระดังกล่าวทดสอบกับตัวแปรตามที่เป็นความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการ ก็ปรากฏว่ามีอำนาจการอธิบายน้อยมากซึ่งให้เหตุผลเป็นข้อสังเกตุไว้ดังรายละเอียดในบทที่ 7 แล้วเช่นเดียวกัน

* ผลการศึกษาในเชิงคุณภาพ สำหรับผลการศึกษาในเชิงคุณภาพนั้นทุกกลุ่มตัวแปรอิสระมีผลต่อตัวแปรตามสอดคล้องกับตัวแปรเชิงทฤษฎีเพื่อการศึกษาทุกประการ แต่ไม่อาจที่จะระบุถึง

ระดับความสัมพันธ์หรืออำนาจการอธิบายอย่างชัดเจนได้ด้วยข้อจำกัดในลักษณะของระเบียบวิธีการศึกษา

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการศึกษาที่ได้ดำเนินไปทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ กระทั่งนำมาวิเคราะห์ในขั้นสุดท้ายของการวิจัยเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่เป็นผลกระทบต่อความสำเร็จ" นั้น เป็นแนวทางที่ผู้ศึกษาดำเนินไปภายใต้ข้อจำกัดที่สำคัญบางประการคือ

ประการแรก การกำหนดกรอบแนวคิดนั้นได้ยึดแนวคิดและผลงานของนักวิชาการตะวันตกเป็นหลัก ส่วนผลงานในประเทศไทยนั้นค่อยข้างน้อย อีกทั้งขาดกรอบแนวคิดด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบการศึกษาโดยผลงานส่วนใหญ่ปรากฏในรูปแบบของการประเมินและติดตามผลโครงการเป็นสำคัญ

ประการที่สอง การกำหนดปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้นำมาศึกษา ได้เน้นประเด็นที่คาดว่าจะมีผลในการศึกษาภายใต้สภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติในสังคมไทยเฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นอาจจะมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน แต่อยู่นอกเหนือกรอบแนวคิด เช่น สถานภาพด้านอาชีพ ปัจจัยด้านความเป็นเมืองหรือแม้แต่ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ เส้นทางคมนาคม เป็นต้น

ประการที่สาม ลักษณะนโยบายที่นำมาศึกษาครั้งนี้ค่อนข้างที่จะเป็นนโยบายระดับนามธรรม นั่นก็คือผลลัพธ์นโยบายที่แสดงถึงความพอใจหรือนิยมใช้ภาษาไทยของชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้นั้นยากที่จะปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน นั่นก็คือความนิยมหรือไม่นิยมพูด–ใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันของชาวไทยมุสลิม ค่อนข้างจะเป็นภาวะที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติด้วยลักษณะความจำเป็นของแต่ละบุคคลที่ปรับตัวไปตามสภาพแวดล้อม เช่นการติดต่อกับหน่วยงานราชการ การประกอบกิจการด้านต่าง ๆ ทั้งด้านสังคมและธุรกิจที่ต้องเกี่ยวข้องกับชาวไทยกลุ่มอื่นที่ไม่อาจจะเข้าใจภาษามาเลย์ท้องถิ่นได้ในท่ามกลางการขยายตัวของความเป็นเมือง ซึ่งประชาชนเหล่านี้ก็จำเป็นต้องปรับตัวเองด้วยการพยายามพูด–ใช้ภาษาไทยมากขึ้น หรือในกรณีความรู้สึกพอใจ/ไม่พอใจต่อนโยบายก็เป็นเรื่องของการพิจารณาในเชิงความรู้สึกและจิตใจที่เป็นนามธรรมเช่นกัน

มิใช่นโยบายด้านวัตถุเช่นการกำหนดนโยบายด้านปัจจัยที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เช่นถนนหนทาง ไฟฟ้า หรือประปา เป็นต้น ที่สามารถวัดออกมาเป็นรูปธรรมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เป็นผลลัพธ์ระยะสั้น (outputs)

ประการที่สี่ แนวการศึกษาขั้นต่อนข้างเน้นส่วนที่เป็นการศึกษาผลกระทบของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะยาว (outcomes) ที่ยากต่อการระบุบ่งชี้ให้เห็นรูปธรรมได้อย่างชัดเจนดังที่กล่าวในรายละเอียดจากประเด็นที่สาม

จากข้อจำกัดที่กล่าวนี้ หากนำไปอธิบายเป็นภาพรวมระดับกว้าง (macro) แล้วก็อาจจะยึดเป็นแนวทางเพื่อการอ้างอิงได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น หากต้องการผลลัพธ์เพื่ออธิบายผลในระดับกว้างดังกล่าวเช่นระดับประเทศอย่างสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด ก็ควรตระหนักถึงการเพิ่มหรือขยายแนวทางการศึกษาบางประการเพิ่มเติมคือ

1) ขนาดพื้นที่ที่ควรทำการศึกษาต้องเพิ่มมากขึ้น

2) ขนาดกลุ่มตัวอย่างของประชากรควรมีขนาดเพิ่มมากขึ้นและมีความหลากหลาย

3) ลักษณะนโยบายที่นำมาศึกษาต้องมีความครอบคลุมหลาย ๆ ด้าน เช่นนโยบายด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งที่เป็นนโยบายระดับรูปธรรมหรือนามธรรมอย่างชัดเจน

4) การศึกษาควรเน้นให้ครอบคลุมทั้งในส่วนที่เป็นกระบวนการและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพราะฉะนั้นถึงแม้ผลลัพธ์การวิจัยจะปรากฏภายใต้แนวทางการศึกษาทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพก็คงไม่อาจที่จะด่วนสรุปยึดเป็นสรณะจากผลลัพธ์ที่ได้ แต่ในขณะเดียวกันผลลัพธ์ที่ได้นั้นน่าจะมีความเป็นจริงที่สามารถประยุกต์ไปใช้เพื่อทบทวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาลสำหรับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อนำไปสู่การบรรลุซึ่งความสำเร็จของนโยบายได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ได้ในระดับหนึ่งอย่างแน่นอน

ᑌᒃ ᑎᒥᖅᑐᓕᒫᑦ

ภาคผนวก ก

แผนงานการเขียนวิทยานิพนธ์

ขั้นตอน	ช่วงระยะเวลาการดำเนินงาน
1. วางแผนดำเนินงานขั้นต้น	มิถุนายน 2530
2. สำรวจหนังสือเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	กรกฎาคม - สิงหาคม 2530
3. เรียบเรียงแนวคิด/ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และจัดกลุ่มตัวแปรที่ต้องการศึกษา	กันยายน - ตุลาคม 2530
4. เสนอเค้าโครงวิทยานิพนธ์และการอนุมัติ	30 ตุลาคม 2530
5. จัดทำแบบสอบถาม	พฤศจิกายน - ธันวาคม 2530
6. การทดสอบแบบสอบถามเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง	มกราคม - เมษายน 2531
7. เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม	พฤษภาคม - กันวาคม 2531
8. วิเคราะห์ข้อมูล	มกราคม - กุมภาพันธ์ 2532
9. เรียงเรียงและจัดพิมพ์ฉบับร่าง	มีนาคม 2532
10. ตรวจสอบเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องจากคณะกรรมการที่ปรึกษา	เมษายน - พฤศจิกายน 2532
11. เข้าสอบวิทยานิพนธ์	25 ธันวาคม 2532
12. แก้ไขปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของคณะกรรม และตรวจสอบอีกครั้ง	มกราคม 2533
13. จัดพิมพ์ฉบับสมบูรณ์	กุมภาพันธ์ 2533

ภาคผนวก ค

ประชากรและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

เพื่อที่จะได้กลุ่มตัวอย่างที่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์การศึกษา จึงต้องดำเนินการให้กลุ่มตัวอย่างมีความกระจายทั้งในด้านพื้นที่ จำนวน และลักษณะองค์ประกอบย่อยอื่นอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งแสดงไว้ในรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

โครงการ/จังหวัด/โรงเรียน	เกณฑ์การเลือกกลุ่มตัวอย่าง						จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง			
	ขนาด		ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล**		ระดับชั้น					
	(1) ใหญ่-กลาง	(2) หรือเล็ก	(1) ในเขต	(2) นอกเขต	(1) มัธยมต้น	(2) มัธยมต้น-ปลาย	จำนวนนักเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนนักเรียนทั้งหมด	ข้าราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	ข้าราชการทั้งหมด
ก) โครงการส่งเสริมวิชาสามัญในโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา										
จังหวัดสงขลา										
1. โรงเรียนสรรเสริญอิสลาม	2		2		1		30	150	4	4
2. โรงเรียนพัฒนาการศึกษา	2		2		1+2		30	800	4	4
3. โรงเรียนจริยธรรมศึกษา	2		2		1		30	150	4	4
รวม							90	1,100	12	12
จังหวัดยะลา										
1. โรงเรียนพัฒนาวิทยา	1		1		2		33	576	14	15
2. โรงเรียนธรรมวิทยา	1		1		2		40	795	16	16
3. โรงเรียนพัฒนาอิสลามวิทยา	2		2		2		40	160	6	6
4. โรงเรียนสุขสวัสดิ์วิทยา	2		2		1+2		46	297	10	11
รวม							159	1,828	46	48

**หรือสุขาภิบาล *ตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน

เกณฑ์การเลือกกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

โครงการ/จังหวัด/โรงเรียน	ขนาด (1) ใหญ่-กลาง	ขนาด (2) หรือเล็ก	ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล** (1) ในเขต	ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล** (2) นอกเขต	ระดับชั้น (1) มัธยมต้น	ระดับชั้น (2) ปลาย	จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง: จำนวนนักเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนนักเรียนทั้งหมด	ข้าราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	ข้าราชการทั้งหมด
จังหวัดปัตตานี										
1. โรงเรียนบำรุงอิสลาม	1		2		2		35	293	6	8
2. โรงเรียนอาชีสสถาน	1		2		2		30	279	12	12
3. โรงเรียนสตรีพัฒนาศึกษา	2		2		1		31	101	5	5
4. โรงเรียนศาสนูปถัมภ์	1		2		2		37	331	12	13
รวม							133	1,004	35	38
รวมจำนวนนักเรียนและข้าราชการ							382	3,932	93	98
โรงเรียนเอกชนสอนศาสนา										

*พิจารณาตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเขต 2

เกณฑ์การเลือกกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

โครงการ/จังหวัด/โรงเรียน	ขนาด (1) ใหญ่-กลาง	ขนาด (2) หรือเล็ก	ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล** (1) ในเขต	ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล** (2) นอกเขต	ระดับชั้น (1) มัธยมต้น	ระดับชั้น (2) ปลาย	จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง จำนวนนักเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนนักเรียนทั้งหมด	ข้าราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	ข้าราชการทั้งหมด
จังหวัดปัตตานี										
1. โรงเรียนบำรุงอิสลาม	1		2		2		35	293	6	8
2. โรงเรียนอาชิสสถาน	1		2		2		30	279	12	12
3. โรงเรียนสตรีพัฒนาศึกษา	2		2		1		31	101	5	5
4. โรงเรียนศาสนูปถัม	1		2		2		37	331	12	13
รวม							133	1,004	35	38
รวมจำนวนนักเรียนและข้าราชการ							382	3,932	93	98
โรงเรียนเอกชนสอนศาสนา										

*พิจารณาตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเขต 2

เกณฑ์การเลือกกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

โครงการ/จังหวัด/โรงเรียน	*ขนาด (1) ใหญ่-กลาง	*ขนาด (2) หรือเล็ก	ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล (1) ในเขต	ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล (2) นอกเขต	ระดับชั้น (1) มัธยมต้น	ระดับชั้น (2) -ปลาย	จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง: จำนวนนักเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนนักเรียนทั้งหมด	ข้าราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	ข้าราชการทั้งหมด
ข) โครงการสอนศาสนาอิสลามในสถาบันการศึกษาของรัฐ										
จังหวัดสงขลา										
1. โรงเรียนสะบ้าย้อยวิทยา	1		2		2		31	31	7	10
2. โรงเรียนจะนะชนูปถัมภ์	2		2		2		35	40	8	11
3. โรงเรียนจะนะวิทยา	2		2		1		34	34	8	10
รวม							100	105	23	31
จังหวัดยะลา										
1. โรงเรียนสตรียะลา	1		1		2		32	340	11	18
2. โรงเรียนคณะราษฎร์บำรุง	1		1		2		33	360	13	19
3. โรงเรียนยะหาศิรญานุกูล	2		2		1		34	65	13	15
4. โรงเรียนรามันห์ศิริวิทย์	2		2		1		35	58	13	15
รวม							134	823	50	67

เกณฑ์การเลือกกลุ่มตัวอย่าง (ต่อ)

โครงการ/จังหวัด/โรงเรียน	ขนาด (1) ใหญ่-กลาง	ขนาด (2) หรือเล็ก	ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล (1) ในเขต	ลักษณะพื้นที่ตามเขตเทศบาล (2) นอกเขต	ระดับชั้น (1) มัธยมต้น	ระดับชั้น (2) ปลาย	จำนวนประชากรและกลุ่มตัวอย่าง: จำนวนนักเรียนที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	จำนวนนักเรียนทั้งหมด	ข้าราชการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง	ข้าราชการทั้งหมด
จังหวัดปัตตานี										
1. โรงเรียนโพธิ์คีรีราชศึกษา	1		2		2		32	120	19	21
2. โรงเรียนวุฒิชัยวิทยา	2		2		2		30	61	11	14
3. โรงเรียนเบญจมราชูทิศ	1		1		2		35	411	12	20
4. โรงเรียนสุวรรณไพบูลย์	2		2		1		33	38	7	9
รวม							130	620	49	64
รวมจำนวนนักเรียนและข้าราชการโรงเรียนมัธยมสามัญของรัฐที่เปิดสอนอิสลามศึกษา							364	1,548	122	162
รวมทั้งสองโครงการ							746	5,480	215	260

ภาคผนวก ง

รายละเอียดและขั้นตอนการสร้างมาตรวัด

การสร้างมาตรวัดเป็นกระบวนการอันหนึ่งของการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ที่นำไปสู่ข้อสรุปปรากฏการณ์ที่ต้องการศึกษาได้อย่างสอดคล้องต้องกันระหว่างปรากฏการณ์จริงกับแนวคิดทฤษฎี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวัดตัวแปรในเชิงทัศนคติที่ทำการศึกษาในขณะนี้

เพราะฉะนั้นเพื่อให้งานวิจัยนี้มีคุณค่า สามารถนำไปอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมได้อย่างเหมาะสม ตลอดถึงการแปรข้อความคิดให้อยู่ในสภาพที่เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ด้วยหลักสถิติที่มีคุณค่าเพียงพอต่อการยอมรับในเชิงวิชาการ ในบทนี้จึงได้แสดงกระบวนการสร้างมาตรวัดที่สำคัญ มีขั้นตอนตามลำดับขั้นคือ ข้อความคิดเชิงทฤษฎีที่นำไปสู่นิยามเชิงปฏิบัติการ แนวทางการสร้างดรรชนีชี้วัด การทดสอบความเชื่อถือได้ของมาตรวัดและความเที่ยงตรงของมาตรวัด

การกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการเฉพาะเจาะจงเพื่อสร้างมาตรวัด

เนื่องจากในการศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีตัวแปรที่เกี่ยวข้องจำนวนมากดังที่ได้กล่าวในรายละเอียดไปแล้วในบทที่สอง ซึ่งว่าด้วยวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง แต่ในการศึกษาครั้งนี้ได้เลือกมาทำการศึกษาเพียงบางส่วนเท่านั้น ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญคือ

1. นำไปสู่การสร้างนิยามเชิงปฏิบัติการที่สามารถวัดได้กับปรากฏการณ์จริงที่ต้องการศึกษา

2. เป็นตัวแปรที่มักถูกอ้างถึงบ่อยจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์ความรู้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ตัวแปรแต่ละด้านนั้นจะมีลักษณะเป็นตัวแปรประกอบ (component variables) นั่นก็คือจะประกอบด้วยตัวแปรย่อยอย่างน้อยที่สุดสองตัวแปรขึ้นไป

จากเกณฑ์ที่กล่าวนี้จึงนำไปสู่แนวทางการกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการดังนี้

1. การคำนึงถึงความสอดคล้องระหว่างตัวแปรเชิงแนวคิดกับประการณ์จริง

2. การสร้างนิยามเชิงปฏิบัติการจะยึดปรากฏการณ์จริงที่เป็นอยู่ภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของทั้งสองโครงการที่นำมาศึกษา

3. สามารถนำไปสู่การสร้างเป็นดรรชนีชี้วัดที่เป็นข้อความเชิงทัศนคติได้ต่อไป

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนของการสร้างมาตรวัดภายใต้การกำหนดนิยามเชิงปฏิบัติการของตัวแปร การสร้างดรรชนีชี้วัด แหล่งที่มาของการสร้างดรรชนีชี้วัดที่ได้นำมาเป็นแนวทางเพื่อการสร้างข้อความกระทั่งได้ข้อความที่มีค่าความเชื่อถือได้สูงภายหลังจากที่มีการทดสอบด้วยกระบวนการเชิงสถิติ แล้วนำไปทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์ตามตัวแบบที่กำหนดนั้น มีรายละเอียดตามตารางดังต่อไปนี้

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำไปใช้เพื่อวิเคราะห์และทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
1. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชนได้แก่ ประชากรกลุ่มเป้าหมายของโครงการ				
1.1 ความต้องการของประชาชน	- ความต้องการของประชาชนที่มีต่อโครงการว่าเป็นอย่างไร	1. การเรียนภาษาไทยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวไทยมุสลิมมากยิ่งขึ้น	คณิตและคณะ(2529) พรจรัส (2524) ทวี (2522)	✓
		2. การศึกษาควรยึดวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นแกนหลักและความรู้ด้านอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบรอง		–
		3. การเรียนวิชาสามัญและวิชาชีพทำให้การเรียนรู้ด้านศาสนาลดน้อยลง	คณิตและคณะ (2525)	–
		4. ประชาชนในเขตเมือง/หรือเทศบาลได้รับบริการจากรัฐบาลมากกว่าประชาชนที่อยู่ห่างไกล	คณิตและคณะ (2529) St.M.Schmid (1970)	—

หมายเหตุ : ✓ ข้อความที่นำไปใช้ทดสอบโมเดล

— ข้อความที่ไม่ได้นำไปทดสอบโมเดล

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำไปใช้เพื่อวิเคราะห์และทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
1.2 การสนับสนุนจากผู้นำชุมชนในพื้นที่	- การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่นที่มีต่อโครงการ	1. ประชาชนให้การยอมรับโครงการของรัฐบาลได้ง่ายโดยการสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่น	คณิตและคณะ (2525)	✓
		2. การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่นเพื่อศึกษาสายสามัญในสถานศึกษาของรัฐ	คณิตและคณะ (2525) กรมการฝึกหัดครู (2527-2529)	-
		3. ผู้นำท้องถิ่นกระจายข่าวให้ทราบเกี่ยวกับโครงการส่งเสริมจากรัฐบาลอย่างรวดเร็ว	คณิตและคณะ (2525)	-
1.3 ลักษณะท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ	- ท่าทีการยอมรับของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่มีต่อข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครการ	1. ข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถติดต่อกับผู้นำท้องถิ่นได้	กรมการพัฒนาชุมชน	✓

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำไปใช้เพื่อวิเคราะห์และทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		2. ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะนับถือศาสนาใดก็ได้	คณิตและคณะ (2529)	✓
		3. ข้าราชการยังคงมีอคติต่อประชาชนในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ	St.M. Schmid(1970)	—
		4. ข้าราชการในพื้นที่ไม่จำเป็นต้องพูดภาษาท้องถิ่นได้	St.M. Schmid(1970)	—
		5. ข้าราชการต้องให้บริการกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน	St.M. Schmid(1970)	✓
		6. ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ	St.M. Schmid(1970)	—

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
2. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน ได้แก่ พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ ปัตตานี ยะลา และสงขลา				
2.1 ลักษณะทางด้านวัฒนธรรมของท้องถิ่น	- ความยึดมั่นต่อศาสนา ภาษา และประเพณีของชุมชน	1. ศาสนาเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่ต้องยึดมั่นในบางครั้ง	คณิตและคณะ (2525)	✓
		2. โครงการพัฒนาต้องมีความสอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติในท้องถิ่น	คณิตและคณะ (2525)	✓
		3. การติดต่อกับประชาชนให้ได้ผลดีนั้นต้องมีความเข้าใจภาษาท้องถิ่น	คณิตและคณะ (2529)	✓
		4. กิจกรรมที่ฝ่ายราชการจัดขึ้นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมประเพณี	คณิตและคณะ (2525)	✓
		การพัฒนาท้องถิ่นไม่ควรคิดนึกประเพณี	ทวี (2522)	✓

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		6. การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นเท่านั้นที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้	ทวี (2522)	✓
2.2 ลักษณะทางการเมืองในพื้นที่	- ท่าทีของประชาชนที่มีต่อโครงการว่ามีปฏิกิริยาที่สนับสนุนหรือคัดค้าน	1. ชุมชนชายแดนภาคใต้จะเปลี่ยนแปลงดีขึ้นได้โดยการสนับสนุนจากรัฐบาล	คณิตและคณะ (2525)	—
		2. ประชาชนในพื้นที่ควรมีส่วนร่วมต่อการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาท้องถิ่น	นาถเฉลียว (2530)	—
		3. ความร่วมมือระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับข้าราชการ	คณิตและคณะ (2525)	—

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
3. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ	3.1 ทัศนคติของชาวไทยมุสลิมที่มีต่อโครงการของรัฐในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นอย่างไร	1. รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากกว่านี้	ทวี 2522)	—
		2. การพัฒนาโดยรัฐบาลทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น	คณิตและคณะ (2529)	—
		3. หน่วยงานของรัฐบาลมิได้ให้การปฏิบัติต่อชาวไทยอย่างเท่าเทียมกัน	คณิตและคณะ (2525)	—
		4. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย	พรจรัส (2524)	✓
	3.2 ทัศนคติของการอยู่ร่วมกันระหว่างชาวไทยมุสลิมและชาวไทยอื่น ๆ ภายใต้รัฐบาลเดียวกัน	1. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น	กรมพัฒนาชุมชน (2528) คณิตและคณะ (2529)	✓

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		2. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี	จักกฤษณ์และคณะ 62530) คณิตและคณะ (2529)	✓
	3.3 การยึดมั่นในความเป็นพลเมืองไทย	1. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	คณิตและคณะา (2525)	✓
		2. การส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิมปัจจุบันนี้ต้องปรับปรุงต่อไป	คณิตและคณะ (2525)	—

4. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรม (performance) จะพิจารณาจาก 2 ลักษณะ
   4.1 ผลการเรียนภาษาไทยวิชาบังคับในแต่ละชั้นปีของภาคการศึกษาที่ 2/2530
   4.2 ผลการเรียนด้านศาสนาที่เป็นวิชาอิสลามศึกษาในแต่ละชั้นปีของภาคการศึกษาที่ 2/2530

ตัวแบบที่สอง

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
1. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้าน	- นโยบายที่กำหนดขึ้นแล้วลดระดับเป็นโครงการสองประการตามกรอบที่กำหนดเพื่อปฏิบัติการตามนโยบายมีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาในพื้นที่หรือไม่	1. การสอนอิสลามศึกษาควรเน้นเฉพาะสถาบันระดับวิทยาลัยขึ้นไป	คณิตและคณะ (2529)	–
1.1 ลักษณะนโยบายกับสภาพปัญหา		2. การส่งเสริมการศึกษาแก่ชาวไทยมุสลิมที่กระทำควบคู่ทั้งสายสามัญและความรู้ด้านศาสนา	ทวี (2522)	✓
		3. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่	คณิตและคณะ (2525)	✓
		4. การขยายการสอนอิสลามศึกษาทุกระดับการศึกษา	คณิตและคณะ (2529)	–
		5. การสอนอิสลามศึกษาที่ใช้ตำราเรียนเป็นภาษาไทย		–

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		6. ส่งเสริมการศึกษาภาษาไทยแบบไม่เป็นทางการให้กับเยาวชนรุ่นใหม่	คณิตและคณะ (2525)	✓
		7. การส่งเสริมด้านวิชาชีพควรจัดฝึกอบรมในระยะสั้น	คณิตและคณะ (2525)	—
1.2 เป้าหมายของนโยบาย	- ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย	1. การส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้	คณิตและคณะ (2525)	✓
		2. ส่งเสริมการพูดและใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันกับประชาชนทุกระดับ	ประพันธ์ (2521)	✓
		3. การส่งเสริมการศึกษาที่ได้ผลต้องยึดเยาวชนรุ่นใหม่	คณิตและคณะ (2529)	✓

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะองค์การ				
2.2 การประสานงาน	- การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในแต่ละโครงการ	1. การประสานงานระหว่างสถานศึกษาระดับเดียวกัน	บุญศรี (2527)	—
		2. การประสานงานระหว่างสถานศึกษาต่างระดับ	บุญศรี (2527)	—
		3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีในบางครั้ง	บุญศรี (2527)	✓
		4. การประสานงานโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล	บุญศรี (2527)	✓
2.3 การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูง	- การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือที่มีต่อหน่วยงานของรัฐในระดับพื้นที่	1. การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือมีน้อย	Fong Chan-Onn(1985), Scheirer (1981)	✓
		2. ไม่เคยมีตัวแทนจากหน่วยงานระดับสูงมาประชุมแก้ไขปัญหา	บุญศรี (2527)	✓

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		3. การตัดสินใจแก้ไขปัญหาแต่ละครั้งจะกระทำได้ค่อนข้างช้า	Scheirer (1981)	_
		4. เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะรายงานต่อหน่วยงานระดับสูงเพื่อทราบทุกครั้ง	Scheirer (1981)	_
		5. หน่วยงานระดับเหนือมักจะไม่เปิดโอกาสให้เสนอความคิดเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงาน	บุญศรี (2527)	✓
		6. การควบคุมการปฏิบัติงานจากหน่วยงานระดับเหนือ	บุญศรี (2527)	_
3. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้าราชการ				

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
3.1 การมีวิชาชีพ	- พื้นฐานความรู้ประสบการณ์ในการทำงานของข้าราชการแต่ละโครงการ	1. ความสามารถในด้านวิชาการของข้าราชการมีส่วนสำคัญในการปฏิบัติตามโครงการให้มีผลดี	กอบแก้ว (2523)	✓
		2. ประสบการณ์การทำงานของข้าราชการที่ผ่านมาจะช่วยให้การปฏิบัติงานในพื้นที่มีประสิทธิภาพขึ้น	กอบแก้ว (2523)	✓
		3. ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แม้จะไม่มีประสบการณ์	กอบแก้ว (2523)	✓
3.2 ความตั้งใจจริง	- ความตั้งใจจริงของข้าราชการในการปฏิบัติงานให้กับโครงการ	1. การบรรลุตามเป้าหมายของโครงการจำเป็นต้องอาศัยการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง	กอบแก้ว (2523)	✓
		2. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความทุกครั้ง	กอบแก้ว (2523)	✓

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		3. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น	Scheirer (1981) Fong Chan-Onn(1985)	✓
3.3 ความสามารถในการปรับตัวของข้าราชการในพื้นที่	- การปรับตัวของข้าราชการที่รับผิดชอบโครงการต่อสภาพแวดล้อมในพื้นที่	1. การทำความเข้าใจเกี่ยวกับศาสนา และภาษาในพื้นที่สำหรับข้าราชการเป็นสิ่งจำเป็น	คณิตและคณะ (2529)	-
		2. การปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับข้าราชการทุกคน	กอบแก้ว (2523)	✓
		3. ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม	กอบแก้ว (2523)	✓
		4. ประชาชนควรจะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน	Fong Chan-Onn (1985)	-

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
4. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้อมูลและกระบวนการติดต่อ				
4.1 ข้อมูลจากชุมชน	- การใช้ข้อมูลจากพื้นที่และประชาชนเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานในโครงการ	1. การปฏิบัติงานจะอาศัยข้อมูลที่ผ่านจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก	นาถเฉลียว (2530)	✓
		2. การอาศัยข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงการปฏิบัติงาน	กอบแก้ว (2523)	✓
		3. การให้ข้าราชการในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการหาข้อมูลภายในชุมชน	นาถเฉลียว (2523)	—
		4. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงานหรือโครงการที่ปฏิบัติ	นาถเฉลียว (2523)	—

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		5. การให้ความสำคัญของผลงานมากกว่าข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงาน	นาถเฉลียว (2523)	—
4.2 ข้อมูลและกระบวนการติดต่อของหน่วยงานภาครัฐ	– การใช้ข้อมูลในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อปฏิบัติงานในโครงการ	1. การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติในโครงการระหว่างหน่วยงานของรัฐ	บุญศรี (2527)	-
		2. การส่งข้อมูลเพื่อเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	บุญศรี (2527)	–
		3. การจะใช้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงการทำงานนั้นต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับสูง	บุญศรี (2527)	✓

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
5. ตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร				
5.1 งบประมาณ	- งบประมาณที่ใช้ดำเนินงานตามโครงการนั้นเพียงพอหรือไม่	1. โครงการมีงบประมาณสนับสนุนมากแล้ว	Fong Chan-Onn(1985)	✓
		2. การจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการไม่เหมาะสม	สมพร (2523)	✓
		3. ปริมาณงานมีมากเกินกว่างบประมาณที่มี	Fong Chan-Onn (1985)	✓
		4. แต่ละโครงการไม่สามารถกำหนดงบประมาณที่แน่นอนได้	Fong Chan-Onn (1985)	-
5.2 ที่มงาน	- จำนวนบุคลากรที่มีเพียงพอกับปริมาณงานในโครงการเพียงใด	1. จำนวนบุคลากรกับปริมาณงานมีความสอดคล้องกัน	Fong Chan-Onn(1985)	-
		2. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้สอดคล้องกับลักษณะงาน	ประพันธ์ (2521)	✓

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		3. ภาระงานที่แต่ละคนรับผิดชอบมีมากเกินไป	ประพันธ์ (2521)	✓
		4. ภาระงานที่เพิ่มขึ้นมีผลกระทบต่องานประจำที่มีอยู่เดิม	ประพันธ์ (2521)	_
6. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ	6.1 ทัศนคติที่ข้าราชการพิจารณาว่าชาวไทยมุสลิมมีท่าทีต่อโครงการของรัฐในพื้นที่	1. หน่วยงานของรัฐบาลมิได้ให้การปฏิบัติต่อชาวไทยอย่างเท่าเทียมกัน	คณิตและคณะ (2525)	_
		2. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย	พรจัส (2524)	✓
		3. รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากกว่านี้	หวี (2522)	_
	6.2 ทัศนคติของข้าราชการที่มีต่อลักษณะการอยู่ร่วมกันระหว่างชาวไทยมุสลิมกับชาวไทยอื่น ๆ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้	1. การพัฒนาโดยรัฐบาลทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น	คณิตและคณะ (2529)	_

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
		2. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น	กรมพัฒนาชุมชน (2528) คณิตและคณะ (2529)	✓
		3. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี	จักกฤษณ์และคณะ (2530)	✓
	6.3 ทัศนคติของข้าราชการต่อความยึดมั่นในความเป็นพลเมืองไทยของชาวไทยมุสลิม	1. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	คณิตและคณะ (2525)	✓
		2. การส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิมต้องปรับปรุงต่อไป	คณิตและคณะ (2529)	–

ตัวแปร	นิยามเชิงปฏิบัติการ	ดรรชนีชี้วัด	แหล่งที่มาเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด	ข้อความที่นำมาใช้ทดสอบตัวแบบเชิงทฤษฎี
7. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรม (performance) พิจารณาจากระดับความสำคัญที่ข้าราชการให้กับการปฏิบัติงานในโครงการส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิมทั้งสองลักษณะ		1. ระดับความสำคัญในการอุทิศเวลาให้กับโครงการ	สมพร (2523)	

การสร้างข้อความเพื่อกำหนดเป็นดรรชนีชี้วัด

การสร้างข้อความตามแนวทางข้างต้นนั้นจะได้มาจาก

1. สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งสองโครงการ หรือโครงการอื่น ๆ ที่ใกล้เคียงและมีจุดปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

2. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

3. ผลงานวิจัยต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทดสอบมาตรวัด : ความเชื่อถือได้ (reliability)

ความเชื่อถือได้นั้นหมายถึงการที่มาตรวัดสามารถวัดปรากฏการณ์หรือตัวแปรเดียวกันจำนวนหลาย ๆ ครั้ง หลายสถานที่และต่างเวลากันได้ผลเหมือนเดิม (Abdelah & Levine, 1965 : 259-267)

เนื่องจากเครื่องมือที่ใช้สำหรับการศึกษา ประกอบด้วยแบบสอบถาม 2 ชุด สำหรับกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม ตามตัวแบบเชิงทฤษฎีและเป็นการวัดทัศนคติเกี่ยวกับปัจจัยด้านต่าง ๆ ในแต่ละตัวแบบ ดังนั้น จึงต้องทำการทดสอบหาค่าความเชื่อถือได้ (reliability) ของมาตรวัดทั้ง 2 ชุด เป็นเบื้องต้น

ในการศึกษาครั้งนี้ ได้นำเอาแนวทางของการสร้างมาตรวัดแบบไลเคิร์ตสเกลมาใช้ ดังนั้นการหาค่าความน่าเชื่อถือได้ (reliability) ของมาตรวัดจึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งมาตรวัดที่สามารถวัดในเรื่องเดียวกัน อันแสดงถึงความสม่ำเสมอ

จากรายละเอียดการทดสอบทั้งหมดจึงได้ข้อความที่นำไปสู่การทดสอบจริงเพียง 15 ข้อความ สำหรับตัวแบบแรก (ข้อความที่ 1, 4, 7, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 25, 26, 29, 30) อีก 31 ข้อความสำหรับตัวแบบที่สอง (ข้อความที่ 2, 3, 4, 5, 6, 9, 11, 12, 13, 14, 17, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 31, 34, 35, 39 40, 41, 44, 45, 49, 50, 53 และ 54) ดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วตอนต้น การพิจารณาเลือกข้อความมลาศัยเกณฑ์

1. พิจารณาจากค่าอำนาจการจำแนกเชิงสถิติ
2. พิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการที่มีประสบการณ์ในพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย
   2.1 รศ.คณิต ไข่มุกด์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
   2.2 ผศ.เพ็ญพักตร์ ทองแท้ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
   2.3 อาจารย์ดลมนรรจน์ ยากา มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

การอาศัยเกณฑ์ข้างต้นจึงต้องตัดบางข้อความออกไป ถึงแม้จะมีค่าอำนาจการจำแนกสูง เพราะเมื่อพิจารณาทบทวนแล้วเห็นว่าไม่สอดคล้องกับสาระการทดสอบกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ความเที่ยงตรงของมาตรวัด ความเที่ยงตรงของมาตรวัดในที่นี้จึงใช้ข้อพิจารณาของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้นมาเป็นแนวทางและให้ความเห็นถึงความสอดคล้องของมาตรวัดกับสาระที่ต้องการทดสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ในระดับพื้นที่ แต่เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ได้ระบุสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ โดยอาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี ดังนั้นจึงสามารถพิจารณาถึงความเที่ยงตรงในเชิงทฤษฎีได้อีกในระดับหนึ่ง ในกรณีที่ผลการทดสอบไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีก็สามารถที่จะสรุปด้วยทางเลือกดังต่อไปนี้ (สุชาติ, 2532 : 147-148)

1. มาตรวัดมีข้อผิดพลาด
2. ความผิดพลาดในการระบุกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎี นั่นคือมาตรวัดมีความสัมพันธ์ในทิศทางที่ต่างกัน
3. วิธีการทดสอบสมมุติฐานในเชิงสถิติไม่เหมาะสม

เพราะฉะนั้นการทดสอบตัวแบบภายใต้มาตรวัดที่สร้างขึ้น หากมีผลการทดสอบที่คลาดเคลื่อนจากแนวคิดเชิงทฤษฎีด้วยลักษณะใด ๆ ก็ตามดังที่กล่าวข้างต้นก็ต้องนำไปสู่ข้อสรุปภายใต้การใช้เหตุผลในเชิงตรรกะของระเบียบวิธีการวิจัย เพื่อชี้แจงและหาทางออกเพื่อประโยชน์ทางการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

เสนอของข้อความทั้งหมดจากสูตรดังต่อไปนี้

1) การหาอำนาจการจำแนกจากสูตร $t = \frac{XH - XL}{\frac{n\ fx^2H - (fxH)^2 + nfx^2L - (fxL)^2}{n^2\ (n - 1)}}$

2) การหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา จากสูตร $= \frac{k}{k - 1}\ (1 - \frac{\sum_{i=1}^{k} S_i^2}{S_t^2})$

ในการหาอำนาจของแต่ละข้อความและค่าความเชื่อถือได้นั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ชุด คือ ชุดแบบสอบถาม ก. ได้แก่ประชากรกลุ่มเป้าหมายและชุดแบบสอบถาม ข. คือข้าราชการที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบในการปฏิบัติตามโครงการระดับพื้นที่ดังรายละเอียดที่เริ่มด้วยกลุ่มตัวอย่างที่นำมาใช้ทำการทดสอบดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ทดสอบความเชื่อถือได้ของแบบสอบถามชุด ก. ได้แก่ นักเรียนไทย-มุสลิม ระดับชั้นมัธยมปลาย จำแนกตามโรงเรียนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

โรงเรียนบำรุงอิสลามศึกษา	34 คน
โรงเรียนสายบุรีแจ้งประชาคาร	35 คน
รวม	69 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ทดสอบแบบสอบถามชุด ข. นั้น ได้แก่ ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ จังหวัดปัตตานี จำแนกตามกลุ่มโรงเรียน ดังนี้

โรงเรียนบ้านกาฮง	10 คน
โรงเรียนชุมชนบ้านสะนิง	18 คน
โรงเรียนบ้านบากาเฮาะ	11 คน
โรงเรียนชุมชนบ้านปูยุด	15 คน
โรงเรียนบ้านต้นหยงลูโล๊ะ	19 คน
โรงเรียนชุมชนกรือเซะ	14 คน
รวม	87 คน

จากการทดสอบหาค่าความเชื่อถือได้และอำนาจการจำแนกของข้อความแบบสอบถามทั้งสองชุดมีดังนี้

อำนาจการจำแนกของแต่ละความและค่าสัมประสิทธิแอลฟ่าของแบบสอบถามชุด ก. (ตัวแบบแรก)

ข้อความที่ 1-12 คือตัวแปรเชิงทัศนคติด้านประชาชน (X_1)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
1. การเรียนภาษาไทยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวไทยมุสลิมมากยิ่งขึ้น	2.49 (.017)	
2. การศึกษาควรยึดวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นแนหลักและความรู้ด้านอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบรอง	1.76 (.085)	
3. การเรียนวิชาสามัญและวิชาชีพทำให้การเรียนรู้ด้านศาสนาลดน้อยลง	1.76 (.087)	
4. ข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถติดต่อกับผู้นำท้องถิ่นได้	3.24 (.002)	
5. การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่นเพื่อศึกษาสายสามัญในสถานศึกษาของรัฐ	.66 (.514)	
6. ผู้นำท้องถิ่นกระจายข่าวให้ทราบเกี่ยวกับโครงการส่งเสริมจากรัฐบาลอย่างรวดเร็ว	1.53 (.134)	
7. ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะนับถือศาสนาใดก็ได้	3.92 (.000)	

ข้อความ	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
8. ข้าราชการยังคงมีอคติต่อประชาชนในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ	1.72 (.094)	
9. ข้าราชการในพื้นที่ไม่จำเป็นต้องพูดภาษาท้องถิ่นได้	1.84 (.074)	
10. ข้าราชการต้องให้บริการกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน	2.93 (.006)	
11. ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ	2.27 (.030)	
12. ประชาชนในเขตเมือง/หรือเทศบาลได้รับบริการจากรัฐบาลมากกว่าประชาชนที่อยู่ห่างไกล	.63 (.534)	
13. ประชาชนให้การยอมรับโครงการของรัฐบาลได้ง่ายโดยการสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่น	2.30 (.028)	

ค่า Alpha coefficient = .8608786

ข้อความที่ 13-22 คือตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะชุมชน (X_2)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
13. ศาสนาเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่ต้องยึดมั่นในบางครั้ง	2.57 (.015)	
14. โครงการพัฒนาต้องมีความสอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติในท้องถิ่น	3.51 (.001)	
15. การติดต่อกับประชาชนให้ได้ผลดีนั้นต้องมีความเข้าใจภาษาท้องถิ่น	3.41 (.004)	
17. กิจกรรมที่ฝ่ายราชการจัดขึ้นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมประเพณี	5.32 (.000)	
18. ชุมชนชายแดนภาคใต้จะเปลี่ยนแปลงดีขึ้นได้โดยการสนับสนุนจากรัฐบาล	2.63 (.013)	
19. ประชาชนในพื้นที่ควรมีส่วนร่วมต่อการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาท้องถิ่น	3.39 (.002)	
20. การพัฒนาท้องถิ่นไม่ควรติดยึดประเพณีมากเกินไป	3.00 (.005)	
21. การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นเท่านั้นที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้	4.59 (.000)	
22. ความร่วมมือระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับข้าราชการ	3.00 (.004)	

ค่า Alpha coefficient = .8285927

ข้อความที่ 23-30 คือตัวแปรความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติที่เป็นความพึงพอใจของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (Y_1)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
23. รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากกว่านี้	3.88 (.000)	
24. การพัฒนาโดยรัฐบาลทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น	1.93 (.060)	
25. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น	2.90 (.006)	
26. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	4.60 (.000)	
27. หน่วยงานของรัฐบาลมิได้ให้การปฏิบัติต่อชาวไทยอย่างเท่าเทียมกัน	1.93 (.055)	
28. การส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิมปัจจุบันนี้ต้องปรับปรุงต่อไป	3.57 (.001)	
29. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี	5.02 (.000)	
30. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย	2.80 (.007)	

ค่า Alpha coefficient = .7298064

ค่าAlpha coefficient ของแต่ละกลุ่มตัวแปรนั้น คำนวนภายหลังจากการตัดข้อความที่มีค่าอำนาจจำ แนกต่ำออกไปแล้ว

อำนาจการจำแนกของข้อความและค่าสัมประสิทธิ์แอลฟ่า
แบบสอบถามชุด ขง (ตัวแบบที่สอง)

ข้อความที่ 1-10 คือตัวแปรเชิงทัศนคติ ด้านลักษณะนโยบาย (B_1)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
1. การสอนอิสลามศึกษาควรเน้นเฉพาะสถาบันระดับวิทยาลัยขึ้นไป	4.35 (.000)	
2. การส่งเสริมการเรียนรู้ภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้	4.90 (.000)	
3. ส่งเสริมการพูดและใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันกับประชาชนทุกระดับ	3.65 (.001)	
4. การส่งเสริมการศึกษาแก่ชาวไทยมุสลิมที่กระทำควบคู่ทั้งสายสามัญและความรู้ด้านศาสนา	6.47 (.000)	
5. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่	11.60 (.000)	
6. การส่งเสริมการศึกษาที่ได้ผลต้องยึดเยาวชนรุ่นใหม่	4.38 (.000	
7. การขยายการสอนอิสลามศึกษาทุกระดับในการศึกษา	1.60 (.118)	

ข้อความ	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
8. ก่ารสอนอิสลามศึกษาที่ใช้ตำราเรียนเป็นภาษาไทย	1.49 (. 145)	
9. ส่งเสริมการศึกษาภาษาไทยแบบไม่เป็นทางการให้กับเยาวชนรุ่นใหม่	5.48 (.000)	
10. การส่งเสริมด้านวิชาชีพควรจัดฝึกอบรมในระยะสั้น	.04 (.965)	

ค่า Alpha coefficient = .9677261

ข้อความที่ 11-20 คือตัวแปรเชิงทัศนคติ ด้านลักษณะองค์การ (B_2)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
11. การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีในบางครั้ง	4.54 (.000)	
12. การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือมีน้อย	5.61 (.000)	
13. การประสานงานโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล	4.34 (.000)	
14. ไม่เคยมีตัวแทนจากหน่วยงานระดับสูงมาประชุมแก้ไขปัญหา	5.50 (.000)	
15. การตัดสินใจแก้ไขปัญหาแต่ละครั้งจะกระทำได้ค่อนข้างช้า	5.27 (.000)	
16. เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะรายงานต่อหน่วยงานระดับสูงเพื่อทราบทุกครั้ง	4.21 (.000)	
17. หน่วยงานระดับเหนือมักจะไม่เปิดโอกาสให้เสนอความคิดเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงาน	3.56 (.001)	
18. การประสานงานระหว่างสถานศึกษาระดับเดียวกัน	-.15 (.885)	
19. การประสานงานระหว่างสถานศึกษาต่างระดับ	.37 (.715)	
20. การควบคุมการปฏิบัติงานจากหน่วยงานระดับเหนือ	4.74 (.000)	

ค่า Alpha coefficient = .8790652

ข้อความที่ 31-38 คือตัวแปรเชิงทัศนคติด้านลักษณะข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (B_4)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
31. การปฏิบัติงานจะอาศัยข้อมูลที่ผ่านจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก	6.90 (.000)	
32. การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติในโครงการระหว่างหน่วยงานของรัฐ	2.73 (.009)	
33. การส่งข้อมูลเพื่อเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	1.93 (.061)	
34. การจะใช้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงการทำงานนั้นต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับสูง	3.89 (.000)	
35. การอาศัยข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงการปฏิบัติงาน	4.28 (.000)	
36. การให้ข้าราชการในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการหาข้อมูลภายในชุมชน	1.31 (.198)	
37. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงานหรือโครงการที่ปฏิบัติ	2.08 (.044)	
38. การให้ความสำคัญของผลงานมากกว่าข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงาน	1.71 (.094)	

ที่มา Alpha coefficient = .9325971

ข้อความที่ 39-46 คือตัวแปรเชิงทัศนคติด้านทรัพยากร (B_5)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
39. โครงการมีงบประมาณสนับสนุนมากแล้ว	5.83 (.000)	
40. การจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการไม่เหมาะสม	6.89 (.000)	
41. ปริมาณงานมีมากเกินกว่างบประมาณที่มี	9.63 (.000)	
42. แต่ละโครงการไม่สามารถกำหนดงบประมาณที่แน่นอนได้	7.63 (.000)	
43. จำนวนบุคลากรกับปริมาณงานมีความสอดคล้องกัน	3.03 (.004)	
44. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้สอดคล้องกับลักษณะงาน	3.80 (.000)	
45. ภาระงานที่แต่ละคนรับผิดชอบมีมากเกินไป	5.24 (.000)	
46. ภาระงานที่เพิ่มขึ้นมีผลกระทบต่องานประจำที่มีอยู่เดิม	-3.17 (.003)	

ค่า Alpha coefficient = .8846287

ข้อความที่ 47-54 คือตัวแปรที่เป็นความ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ ของข้าราชการ (A_1)	ค่า t (ระดับความมีนัยสำคัญ .05)	หมายเหตุ
47. รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรม ของท้องถิ่นมากกว่านี้	2.04 (.046)	
48. การพัฒนาโดยรัฐบาลทำให้สภาพ ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น	7.63 (.000)	
49. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้ เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น	7.48 (.000)	
50. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือ ความแตกต่างด้านวัฒนธรรม	5.22 (.000)	
51. หน่วยงานของรัฐบาลมิได้ให้การปฏิบัติ ต่อชาวไทยอย่างเท่าเทียมกัน	1.48 (.145)	
52. การส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทย มุสลิมปัจจุบันนี้ต้องปรับปรุงต่อไป	.53 (.597)	
53. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรม กับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี	3.70 (.000)	
54. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชน ชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย	2.00 (.050)	

ค่า Alpha coefficient = .9730534

ค่าAlpha coefficient ของแต่ละกลุ่มตัวแปร และค่านั้นคำนวนภายหลัง จากการตัดข้อความที่มี ค่าอำนาจการจำแนก ต่ำออกไป

ภาคผนวก จ

แสดงการเพิ่มตัวแปรอิสระเข้าไปในสมการ

ก. เพิ่มตัวแปรสถานภาพทางเศรษฐกิจ

สมการโครงสร้าง	ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง	F	R^2	SEE	F of Equation
(1) $Y_1 = b_1X_1 + b_2X_2 + b_{31}D_1 + b_{32}D_2 + b_{33}D_3$			.06	2.8810	9.6940* (0.0)
	$P_{1.1}$ = .1462	16.31* (.0001)			
	$P_{1.2}$ = .1592	19.21* (.0000)			
	$P_1.D_2$= .1388	.363 (.5472)			
	$P_1.D_2$= .1171	.601 (.4386)			
	$P_1.D_3$= .1778	.750 (.3867)			
(2) $Y_2 = b_1X_1 + b_2X_x + b_{31}D_1 + b_{32}D_2 + b_{33}D_3$			.03	.7416	4.1907* (.0009)
	$P_{2.1}$ = .1265	11.78* (.0006)			
	$P_{2.2}$ = .0680	3.38 (.066)			
	$P_2.D_1$ = -.3807	2.63 (.1051)			

$P_2.D_3 = -.2302$ 2.24
(.1349)

$P_2.D_3 = -.3286$ 2.47
(.1162)

(3) $Y_3 = b_1X_1 + b_2X_2 + b_{31}D_1$ .0095 .9512 1.4177
$+ b_{32}D_2 + b_{33}D_3$ (.2156)

$P_{3.1} = .0844$ 5.16**
(.0235)

$P_{3.2} = -.0520$ 1.94
(.1636)

$P_{3.}D_1 = -.1355$ .328
(.5672)

$P_{3.}D_2 = -.0670$ .186
(.0662)

$P_3.D_3 = -.0980$ .216
(.642)

จากตาราง ก. ที่เพิ่มตัวแปรอิสระด้านสถานภาพทางเศรษฐกิจ ผู้ปกครองของเยาวชนไทยมุสลิมเข้าไปในสมการเพื่อพิจารณาดูว่าอำนาจการอธิบายในแต่ละสมการเพิ่มขึ้นมากหรือไม่เพียงใด โดยสร้างตัวแปรหุ่น คือ

D_1 = อาชีพผู้ปกครองที่เป็นรับราชการและรัฐวิสาหกิจ

D_2 = อาชีพผู้ปกครองด้านค้าขายและธุรกิจ

D_3 = อาชีพด้านเกษตร ประมง และรับจ้างทั่วไป

ผลที่ปรากฏก็คืออำนาจการอธิบายก็ไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด

ข. เพิ่มตัวแปรตามเป็นเมือง (k) และความเป็นชนบท (k_1)

สมการโครงสร้าง	ค่าสัมประสิทธิ์เส้นทาง	T	R^2	SEE	F of Equation
(4) $Y_1 = b_1x_1 + b_2x_2$	$P_{1.1} = .1500$	4.14*	.0576	2.88	15.14*
		(.0000)			(0.0)
$+ b_{3.1}k_1$	$P_{1.2} = .1651$	4.57*			
		(.0000)			
	$P_{1.k_1} = .0056$	.141			
		(.8876)			
$Y_2 = b_1x_1 + b_2x_x$			.0559	.7286	14.65*
					(0.0)
$+ b_{3.1}k_1$	$P_{1.1} = .1047$	2.89**			
		(.004)			
	$P_{1.2} = .0635$	1.75			
		(.0799)			
	$P_{2.k_1} = -.1847$	-5.15*			
		(.0000)			
$Y_3 = b_1x_1 + b_2x_2$			.0150	.9492	4.7729*
					(.0105)
$+ b_{3.1}k_1$	$P_{3.1} = .0837$	2.26**			
		(.0242)			
	$P_{3.2} = -.0521$	- 1.41			
		(.1593)			
	$P_{3.k_1} = -.0777$	- 2.12			
		(-.342)			

.01*

.05*

อนึ่ง ในการทดสอบด้วยการสร้างตัวแปรหุ่น (Dummy) แทนความเป็นเมืองคือโรงเรียนที่อยู่ในเขตเทศบาล (k) กับโรงเรียนที่อยู่นอกเขตเทศบาลแทนความเป็นชนบท (k_1) นั้น ปรากฏว่าตัวแปรหุ่นทั้งสองตัวนั้นไม่มีความแตกต่างกัน นั่นก็คือจะใช้ตัวแปรใดก็ได้ที่เข้าไปในสมการก็สามารถนำมาพิจารณาผลได้ทันที ตัวแปรที่เข้าไปในสมการ ณ ที่นี้ก็คือ K_1 ซึ่งแทนตัวแปรความเป็นชนบท และอำนาจการอธิบายแต่ละสมการก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ภาคผนวก ฉ

แสดง RESIDUAL ANALYSIS

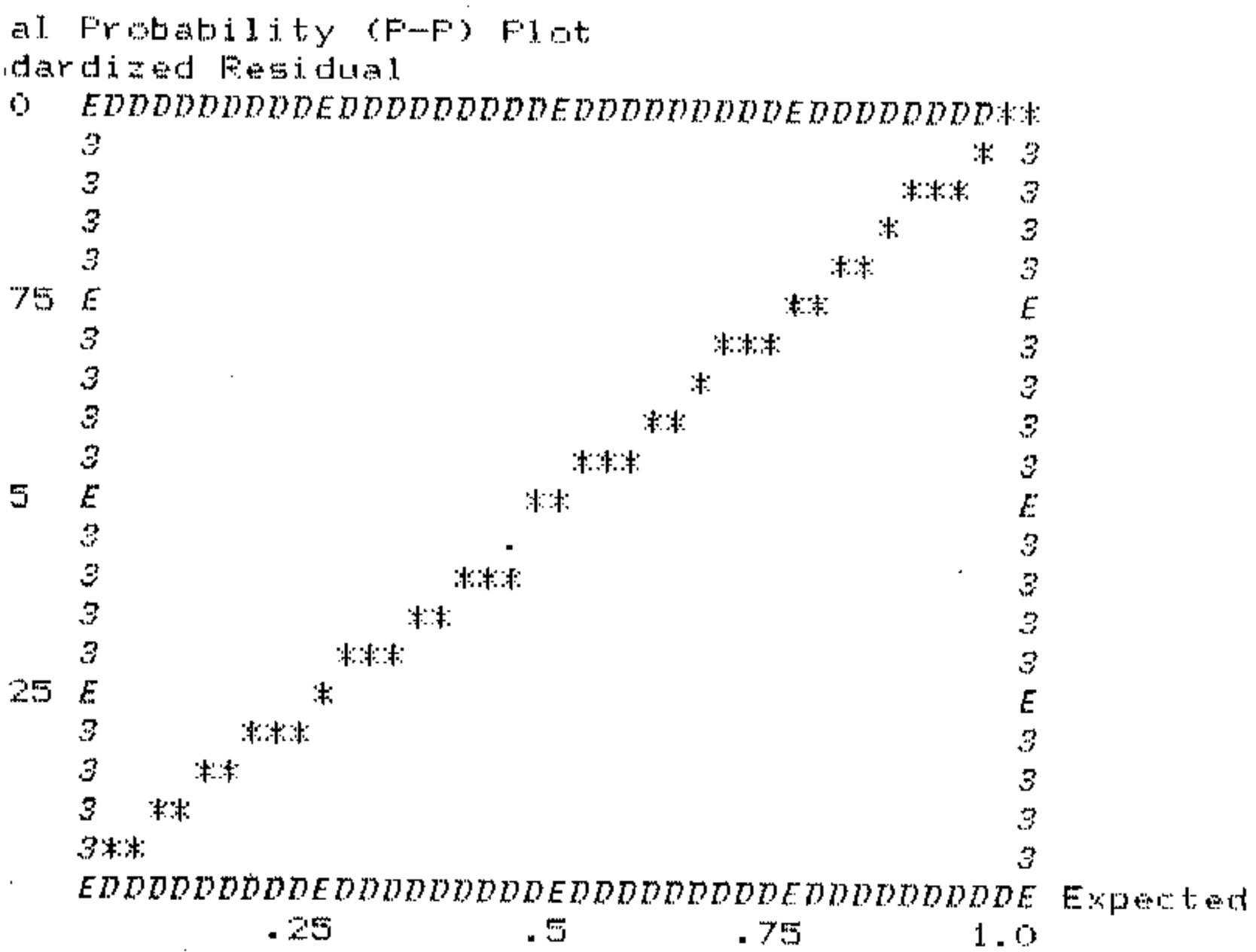
ภาคผนวกในส่วนนี้มุ่งแสดง RESIDUAL ANALYSIS ภายใต้ลักษณะการกระจายของข้อมูลในแต่ละกลุ่มตัวแปรว่ามีลักษณะอย่างไรด้วยการประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในแต่ละตัวแบบดังต่อไปนี้

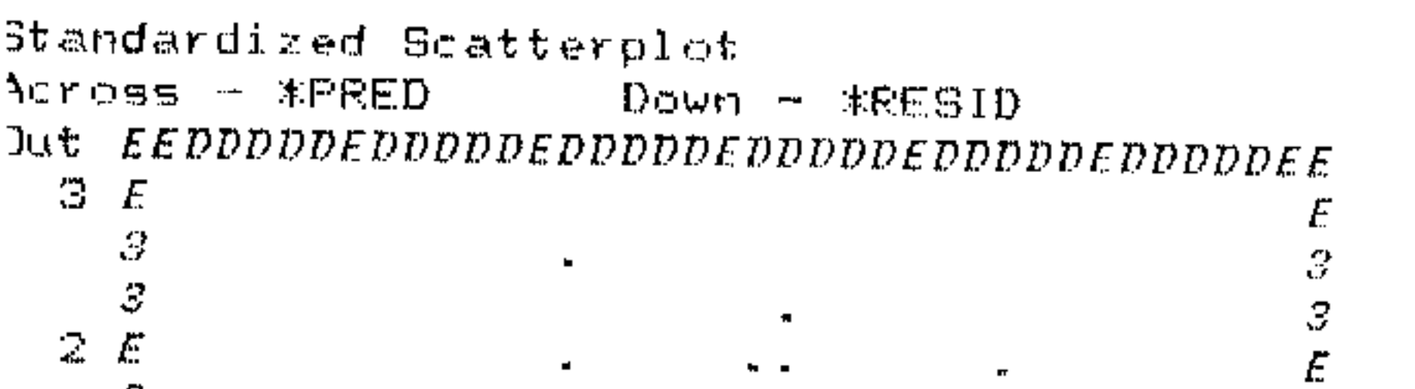
ตัวแบบแรก

XX1

Histogram - Standardized Residual

```
NExp N        (* = 2 Cases,      . : = Normal Curve)
0   .58    Out
0  1.14   3.00 .
2  2.91   2.67 :
1  6.65   2.33 * .
*  13.6   2.00 *******:**
*  24.9   1.67 ************ .
*  40.9   1.33 ************************:***
*  60.2   1.00 ************************************:*
*  79.2    .67 ************************************************:***
*  93.5    .33 ************************************************************:
*  98.7   0.0  ************************************************************:**
*  93.5   -.33 ************************************************************.
*  79.2   -.67 ************************************************:****
*  60.2  -1.00 ************************                .
*  40.9  -1.33 ************************.
*  24.9  -1.67 ************:*
*  13.6  -2.00 *******:
*  6.65  -2.33 **:****
3  2.91  -2.67 :*
0  1.14  -3.00 .
1   .58    Out *
```


al Probability (P-P) Plot
dardized Residual
Expected
.25
.5
.75
1.0

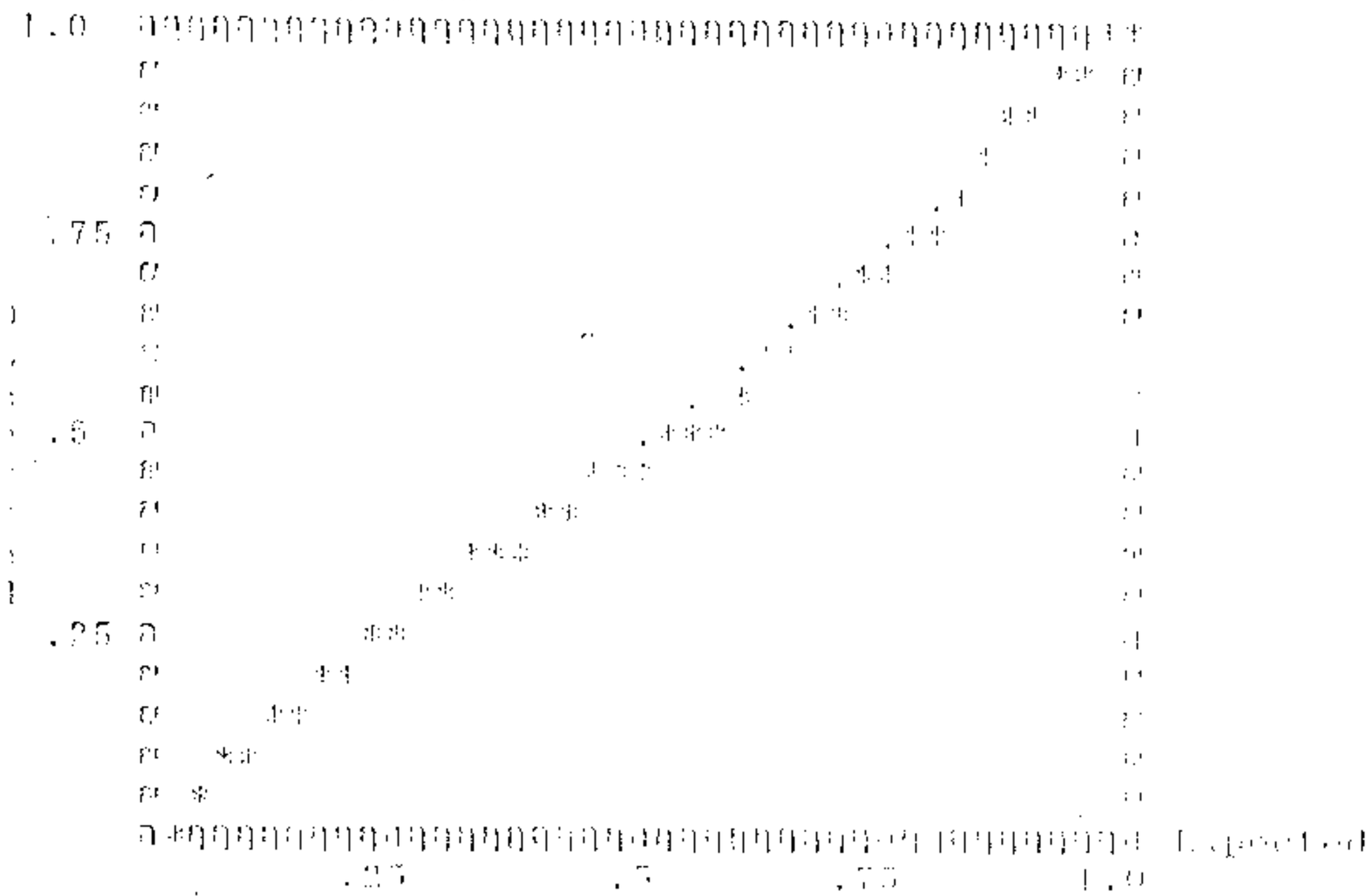

Standardized Scatterplot
Across - *PRED Down - *RESID
Out
D3
D2
D1
0
1
2
3
Out
Symbols:
Max N
12.0
24.0
51.0

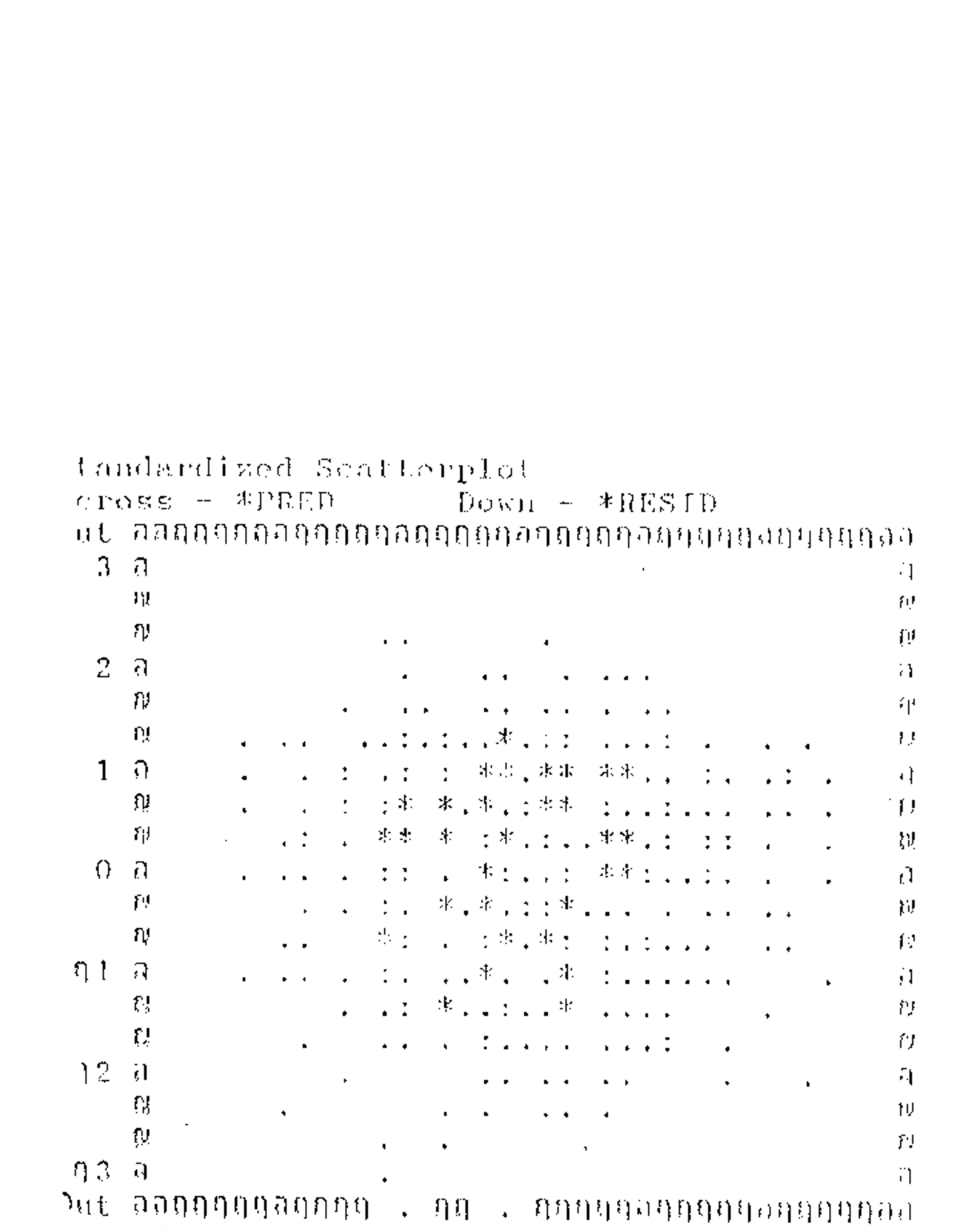
Histogram of Standardized Residual

```
Mid_P          (* = 2 Cases, . = Normal Cases)
  .58    Out
1.11   3.00 .
2.91   2.67 .
6.05   2.33 **.
13.6   2.00 *******  .
24.9   1.67 ***********      .
40.9   1.33 ****************************************
60.2   1.00 ****************************************
79.2    .67 ****************************************
92.3    .33 ****************************************
97.7   0.0  ****************************************
93.7   -.33 ****************************************
79.2   -.67 ****************************************
60.2  -1.00 ****************************************
40.9  -1.33 ****************************************
24.9  -1.67 ****************************************
13.6  -2.00 *******;
6.05  -2.33 **;
2.91  -2.67 ;*
1.11  -3.00 ;
  .58   Out *
```

Normal Probability (P-P) Plot

Standardized Residual

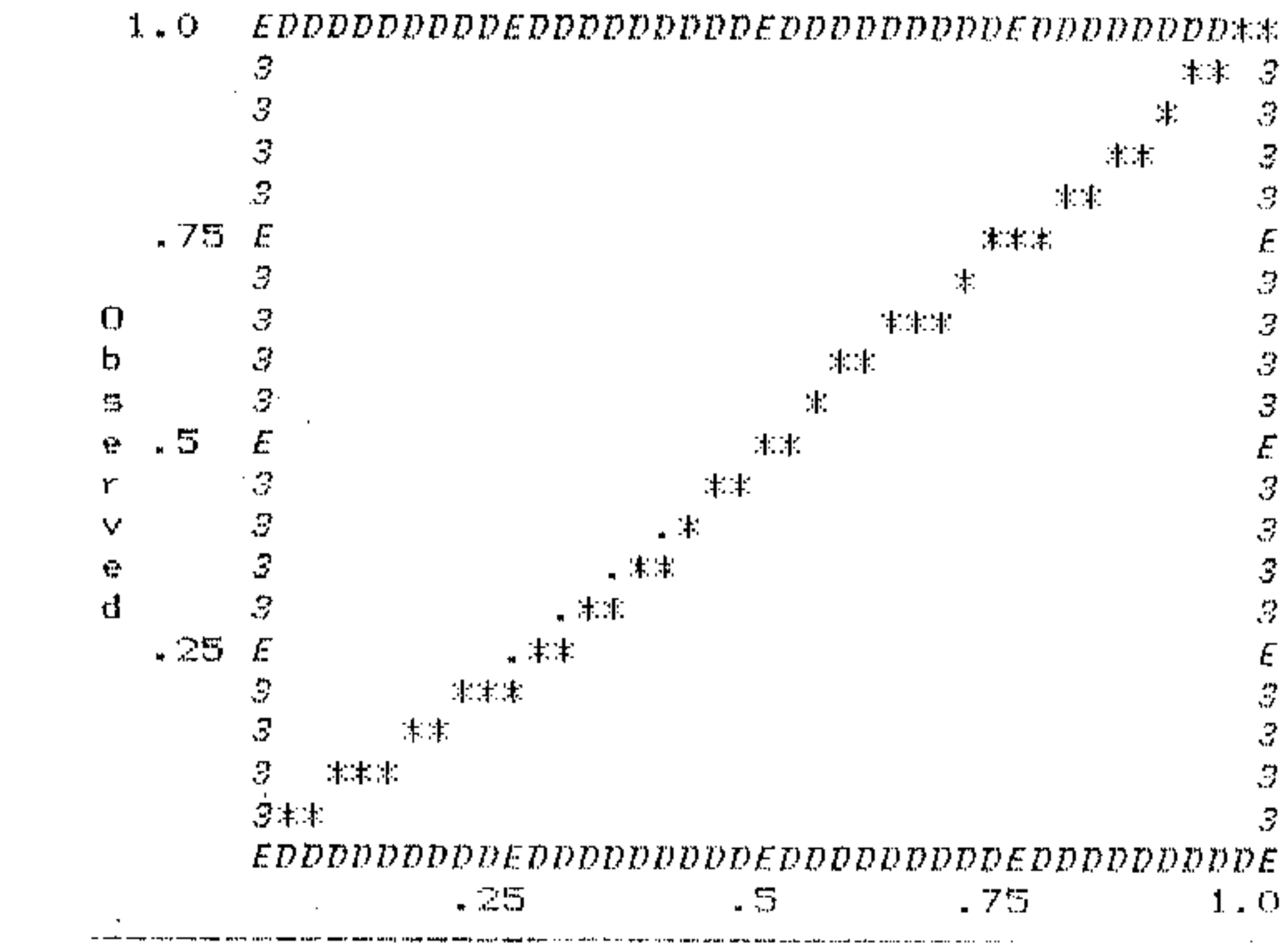


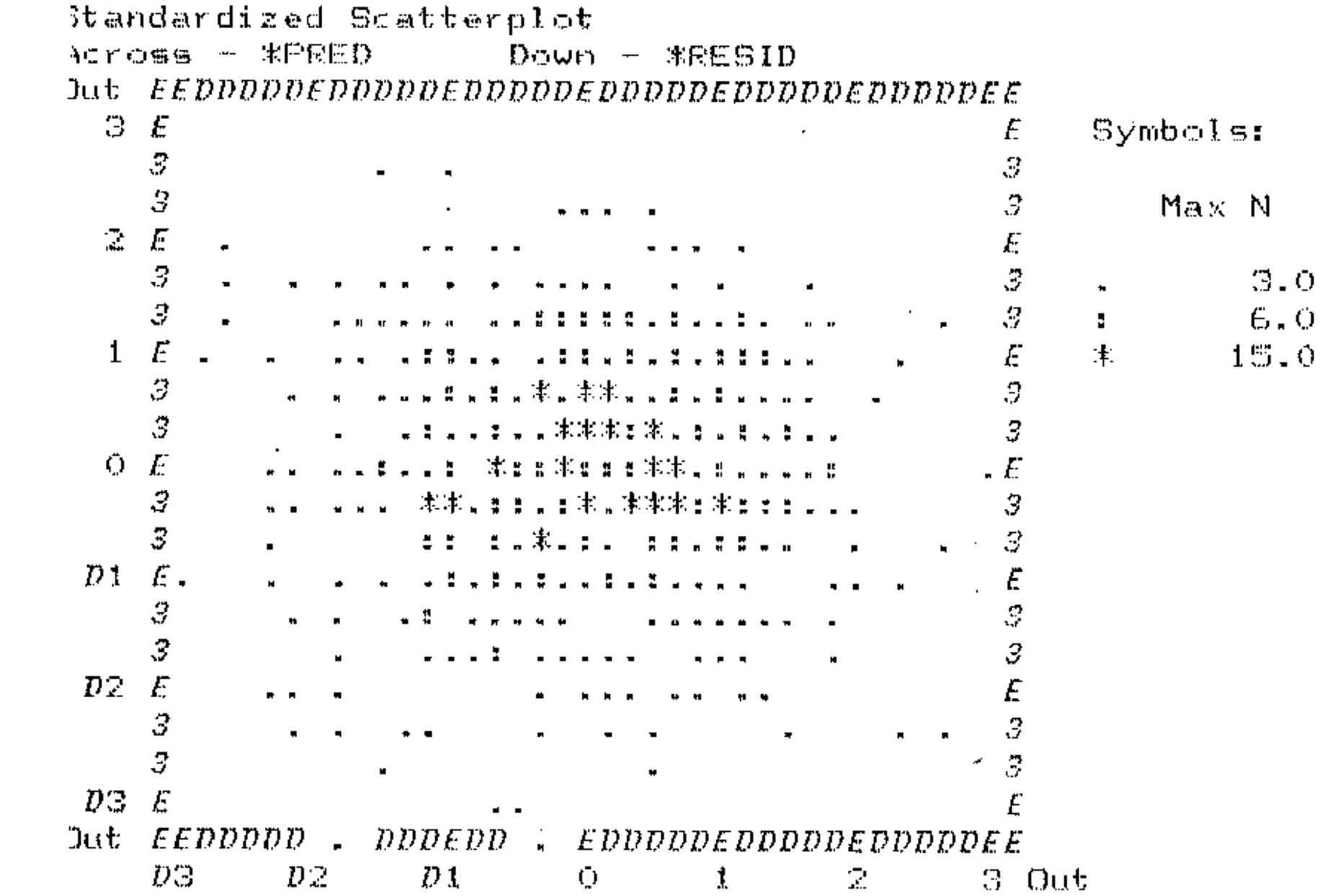

tandardized Scatterplot
cross - *PRED Down - *RESID
Symbols:
Max: 7
3.0
6.0
11.0
Out
-3
-2
-1
0
1
2
3
Out

istogram - Standardized Residual

```
Exp N        (* = 2 Cases,     . : = Normal Curve)
   .58    Out
  1.14   3.00 .
  2.91   2.67 :
  6.65   2.33 **.
  13.6   2.00 ******.
  24.9   1.67 ********** .
  40.9   1.33 ********************:********
  60.2   1.00 ************************************:***
  79.2    .67 ****************************************  .
  93.5    .33 ****************************************** .
  98.7   0.0  ********************************************:******
  93.5   -.33 ********************************************:**********
  79.2   -.67 ****************************************      .
  60.2  -1.00 ************************      .
  40.9  -1.33 ************      .
  24.9  -1.67 **********:***
  13.6  -2.00 ******:
  6.65  -2.33 **:***
  2.91  -2.67 :
  1.14  -3.00 :
   .58    Out *
```

ormal Probability (P-P) Plot
Standardized Residual



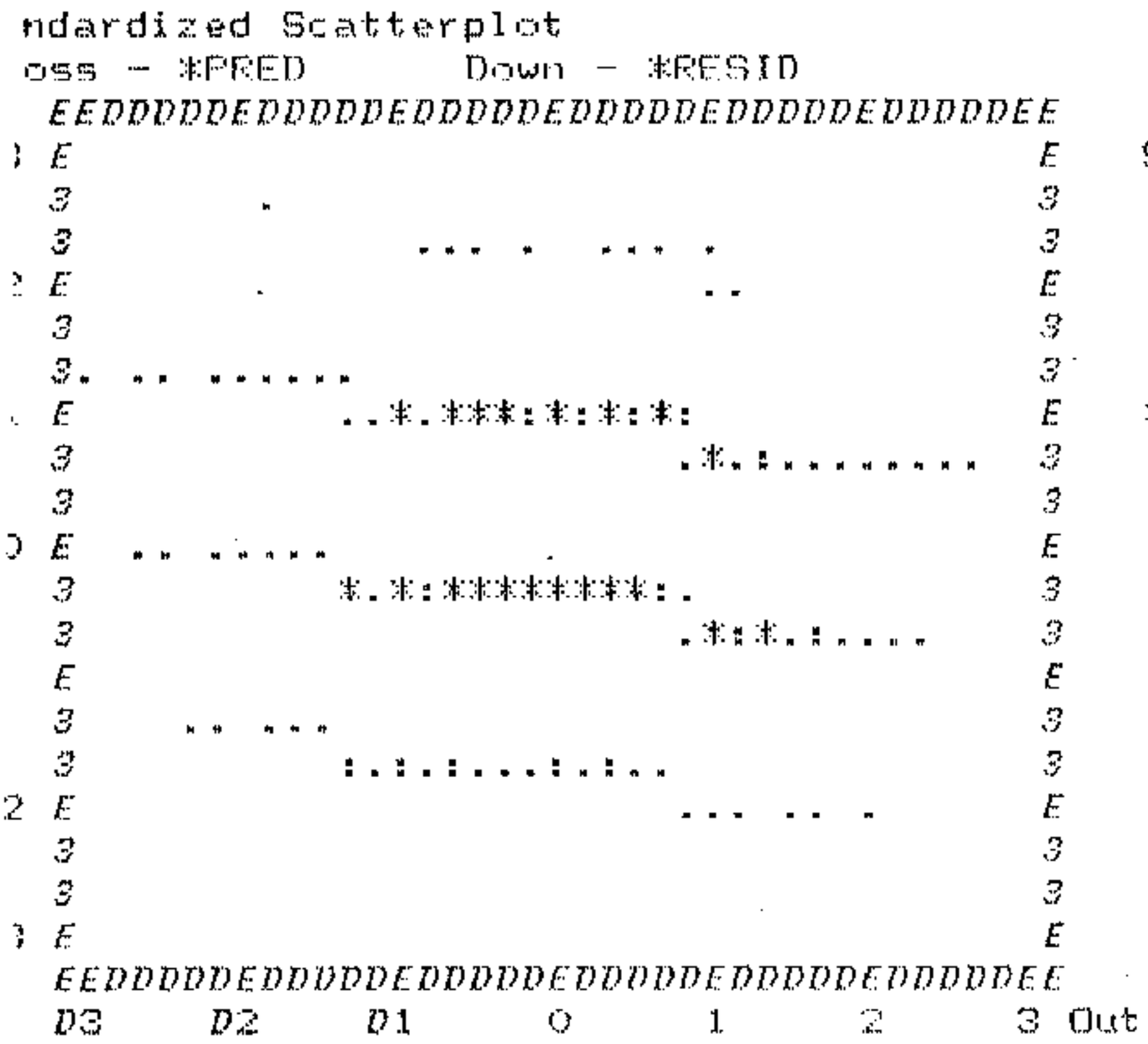

Standardized Scatterplot
Across - *PRED Down - *RESID
Symbols:
Max N
3.0
6.0
15.0
Out
D3
D2
D1
0
1
2
3

YY2

```
istogram - Standardized Residual

ip N        (* = 4 Cases,      . : = Normal Curve)
 .58    Out
1.14   3.00
2.91   2.67 .
5.65   2.33 *:**
13.6   2.00 * .
24.9   1.67       .
40.9   1.33 *****     .
60.2   1.00 ***************:*************************************
79.2    .67 ****************     .
93.5    .33                          .
98.7   0.0  ******                        .
93.5   -.33 ************************:*************************************
79.2   -.67 ********************.
60.2  -1.00                    .
40.9  -1.33 ***       .
24.9  -1.67 *****:*****************
13.6  -2.00 **:
6.65  -2.33   .
2.91  -2.67 .
1.14  -3.00
 .58    Out
```

```
rmal Probability (P-P) Plot
tandardized Residual
 1.0  EDDDDDDDDEDDDDDDDDEDDDDDDDDEDDDDDDDDE*
      3                                  *****3
      3                                *  .   3
      3                               .       3
      3                             .*        3
  .75 E                           .           E
      3                         .   *         3
      3                       .               3
      3                  ***********          3
      3               **     .                3
  .5  E             *    .                    E
      3           *   .                       3
      3         .                             3
      3       *                               3
      3     .*                                3
  .25 E   .  *                                E
      3 .   *                                 3
      3 *******                               3
      3 * .                                   3
      3 .                                     3
      E*DDDDDDDDEDDDDDDDDEDDDDDDDDEDDDDDDDDE  Expected
              .25         .5          .75         1.0
```

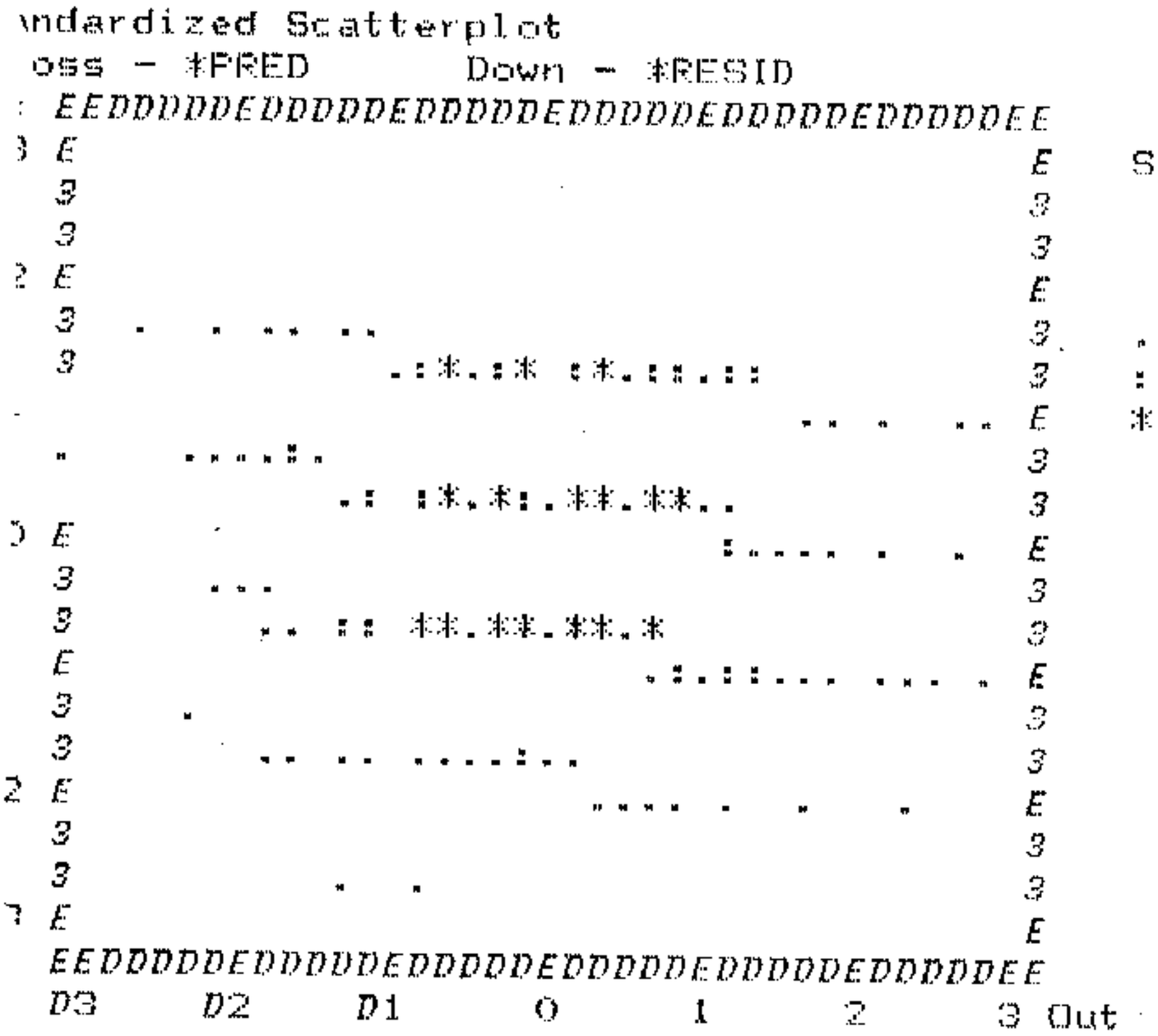

ndardized Scatterplot
oss - *PRED Down - *RESID
Symbols:
Max N
. 7.0
: 14.0
* 30.0
D3 D2 D1 0 1 2 3 Out

```
togram - Standardized Residual

p N        (* = 4 Cases,      . : = Normal Curve)
.58    Out
.14   3.00
.91   2.67 :.
.65   2.33   .
3.6   2.00    .
4.9   1.67 *****:
0.9   1.33 *********:**********************
 0.2   1.00 ****                .
'9.2    .67 *****                    .
'3.5    .33 ************************:************************
'8.7   0.0  *********                    .
'3.5   -.33 **                          .
'9.2   -.67 ************************:************************
'0.2  -1.00 ************** .
'0.9  -1.33                .
'4.9  -1.67 *****:********       .
.3.6  -2.00 ****:*
'.65  -2.33   .
'.91  -2.67 :
'.14  -3.00
 .58    Out
```



```
'mal Probability (P-P) Plot
andardized Residual
 .0   EDDDDDDDDEDDDDDDDDEDDDDDDDDEDDDDDDD***
      3                                  *.  3
      3                                 .    3
      3                                .     3
      3                               .      3
      3                            .  *      3
 .75  E                          *********   E
      3                       *.             3
      3                      *               3
      3                    .*                3
      3                  . *                 3
      3                .   *                 3
 .5   E              .    *                  E
      3          **********                   3
      3        *     .                       3
      3      *     .                         3
      3            .                         3
 .25  E       *.                              E
      3       .                               3
      3     .  *                              3
      3  ******                               3
      3  .                                    3
      E*DDDDDDDEDDDDDDDDEDDDDDDDDEDDDDDDDDE  Expected
              .25          .5          .75         1.0
```

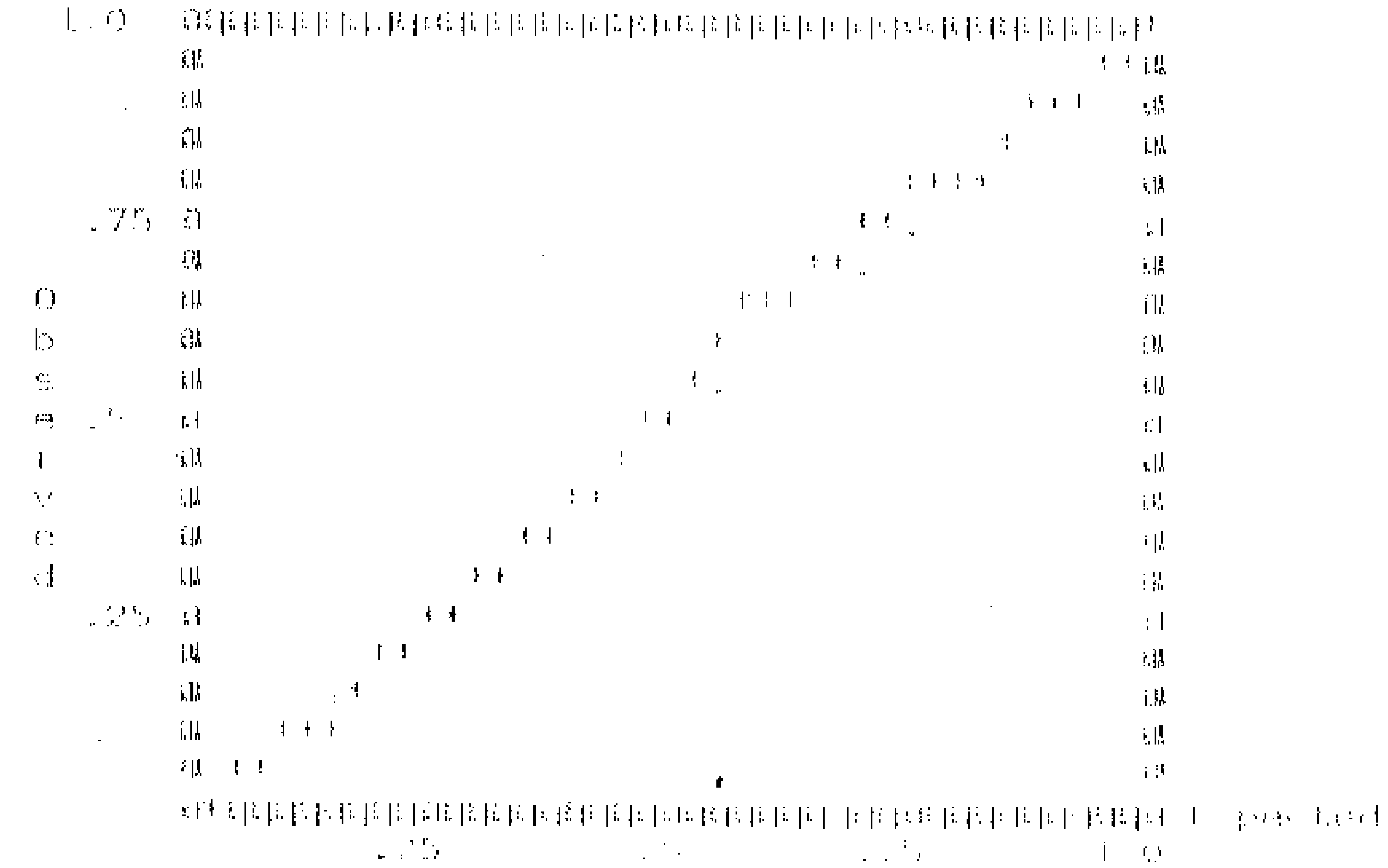

ndardized Scatterplot
oss - *PRED Down - *RESID
Symbols:
Max N
7.0
14.0
29.0
Out

B1

Histogram - Standardized Residual

```
N Exp N      (* = 1 Cases,      . : = Normal Curve)
0    .17     Out
1    .33    3.00 *
0    .84    2.67 .
3   1.92    2.33 *:*
6   3.92    2.00 ***:**
7   7.19    1.67 *****:*
8  11.8     1.33 ********
*  17.3     1.00 ***************
*  22.8      .67 *****************
*  26.9      .33 *************************
*  28.5      0.0 ***************************:*************
*  26.9     -.33 *************************:****
*  22.8     -.67 **********************.
*  17.3    -1.00 ***************:***
8  11.8    -1.33 ********
5   7.19   -1.67 *****
2   3.92   -2.00 **.
3   1.92   -2.33 *:*
2    .84   -2.67 :*
0    .33   -3.00
0    .17     Out
```


Normal Probability (P-P) Plot
Standardized Residual



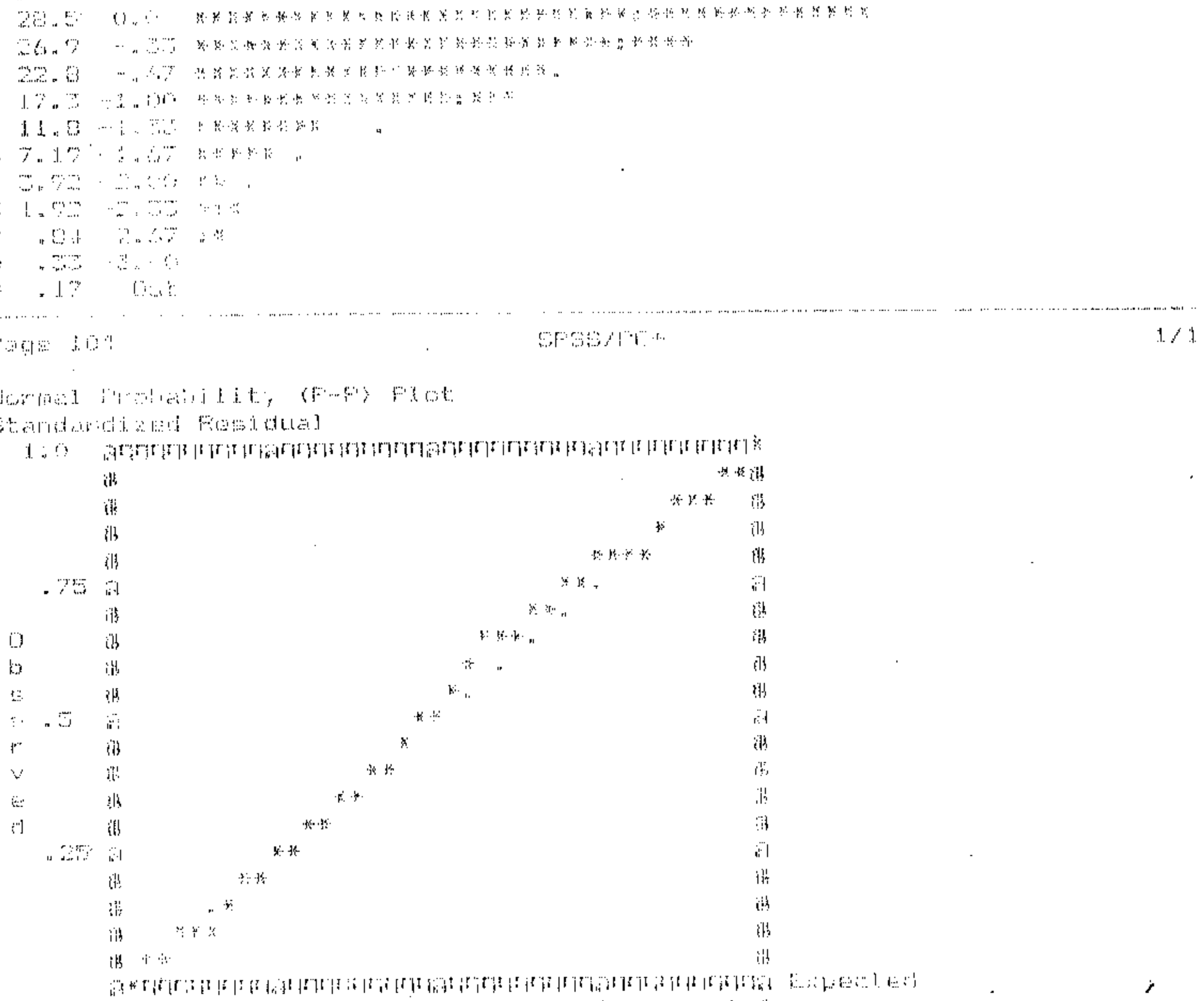
82

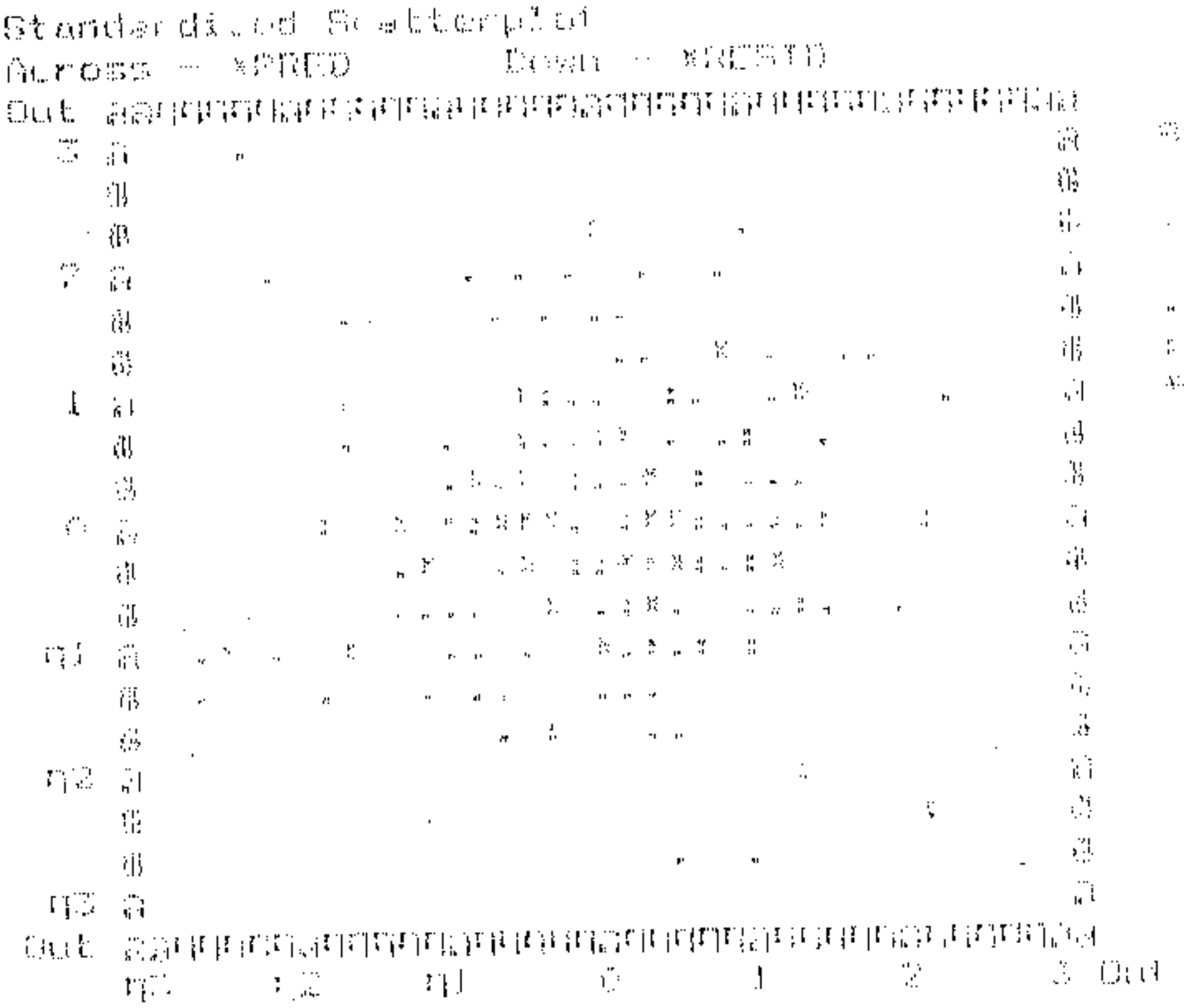
Histogram Standardized Residual

NExp N (* = 1 Cases, . = Normal Curve)

0 .17 Out
1 .33 3.00 *
0 .84 2.67 .
3 1.92 2.33 ***
4 3.92 2.00 ****
7 7.19 1.67 *******
8 11.8 1.33 ********
* 17.3 1.00 ***********.
* 22.8 .67 ***********.
* 26.9 .33 ***********.
* 28.5 0.0 ***********.
* 26.9 -.33 ***********.
* 22.8 -.67 ***********.
* 17.3 -1.00 ***********.
6 11.8 -1.33 ********
5 7.19 -1.67 *****.
2 3.92 -2.00 **.
3 1.92 -2.33 ***
1 .84 2.67 *
0 .33 -3.00
0 .17 Out

Normal Probability (P-P) Plot
Standardized Residual

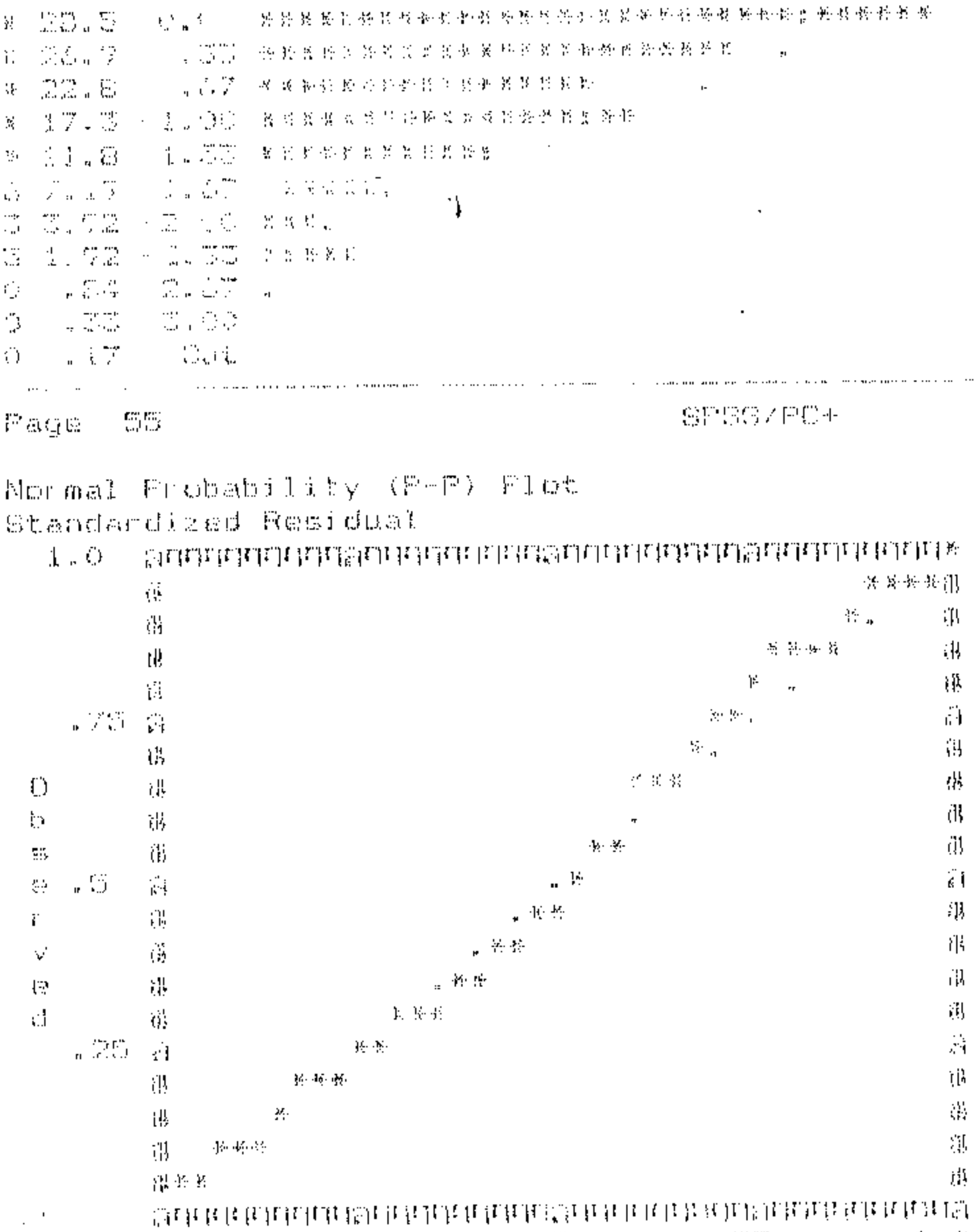


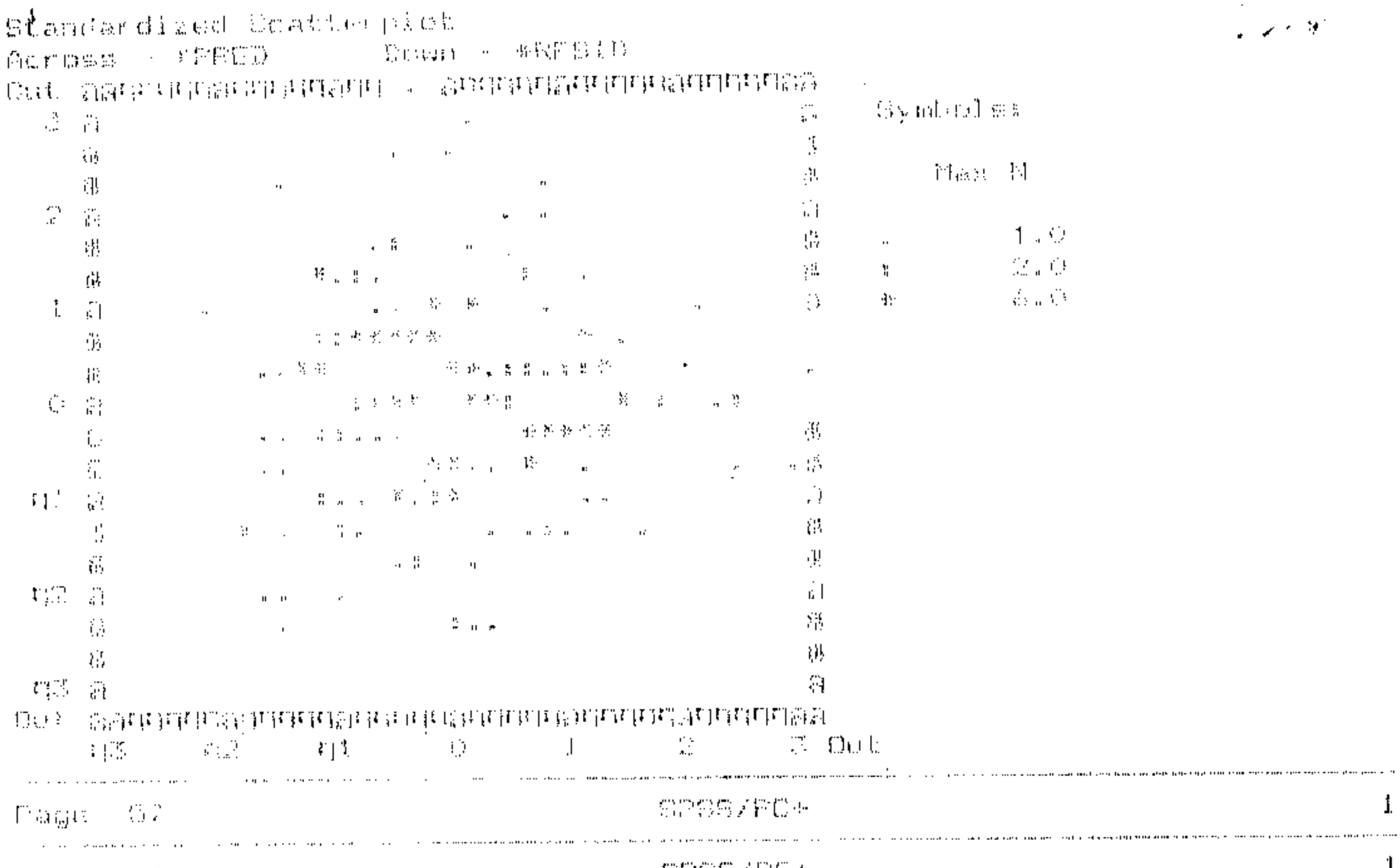


Histogram = Standardized Residual

```
NExp N          (* = 1 Cases,      ,  : = Normal Curve)
1    .17     Out *
1    .33    2.00 *:
2    .84    2.67 :**
2   1.01    2.33 :*
2   3.72    2.00 :**  .
4   7.19    1.67 :****    .
*  11.0     1.33 :**********.
*  17.3     1.00 :***************      .
*  22.8      .67 :*********************.*****
*  26.5      .33 :************************************.*******
*  25.5      .00 :*************************.*********.********
*  22.8     -.33 :*********************.*****
*  17.3     -.67 :***************
*  11.0     -1.00 :**********
   7.19     -1.33 :******.
   3.72     -1.67 :***.
3  1.72     -2.00 :*.
3   .84     -2.33 :.
2   .33     -2.67 :
2   .17     Out
```


Normal Probability (P-P) Plot
Standardized Residual





Page 62 SPSS/PC+

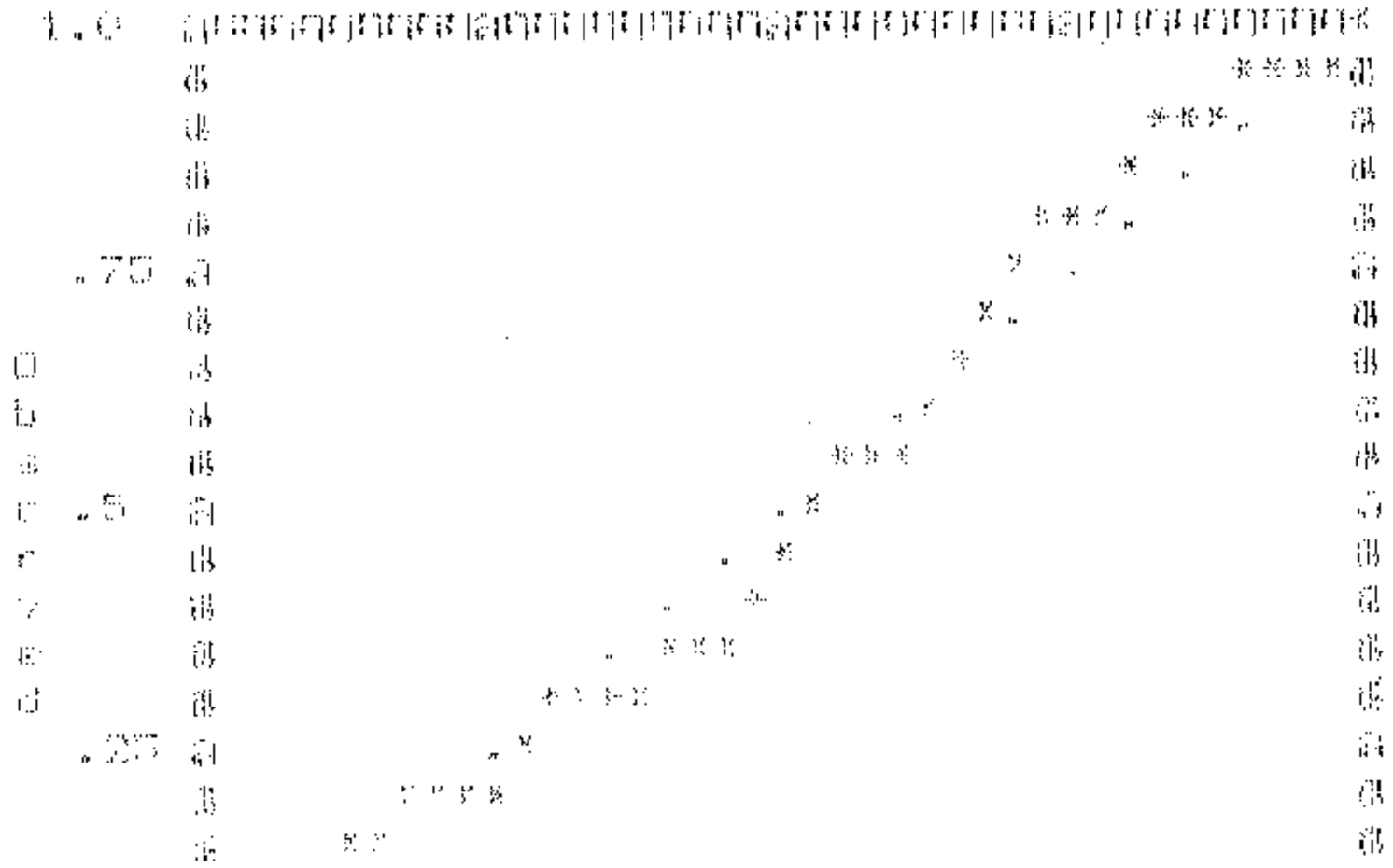
Page 63 SPSS/PC+

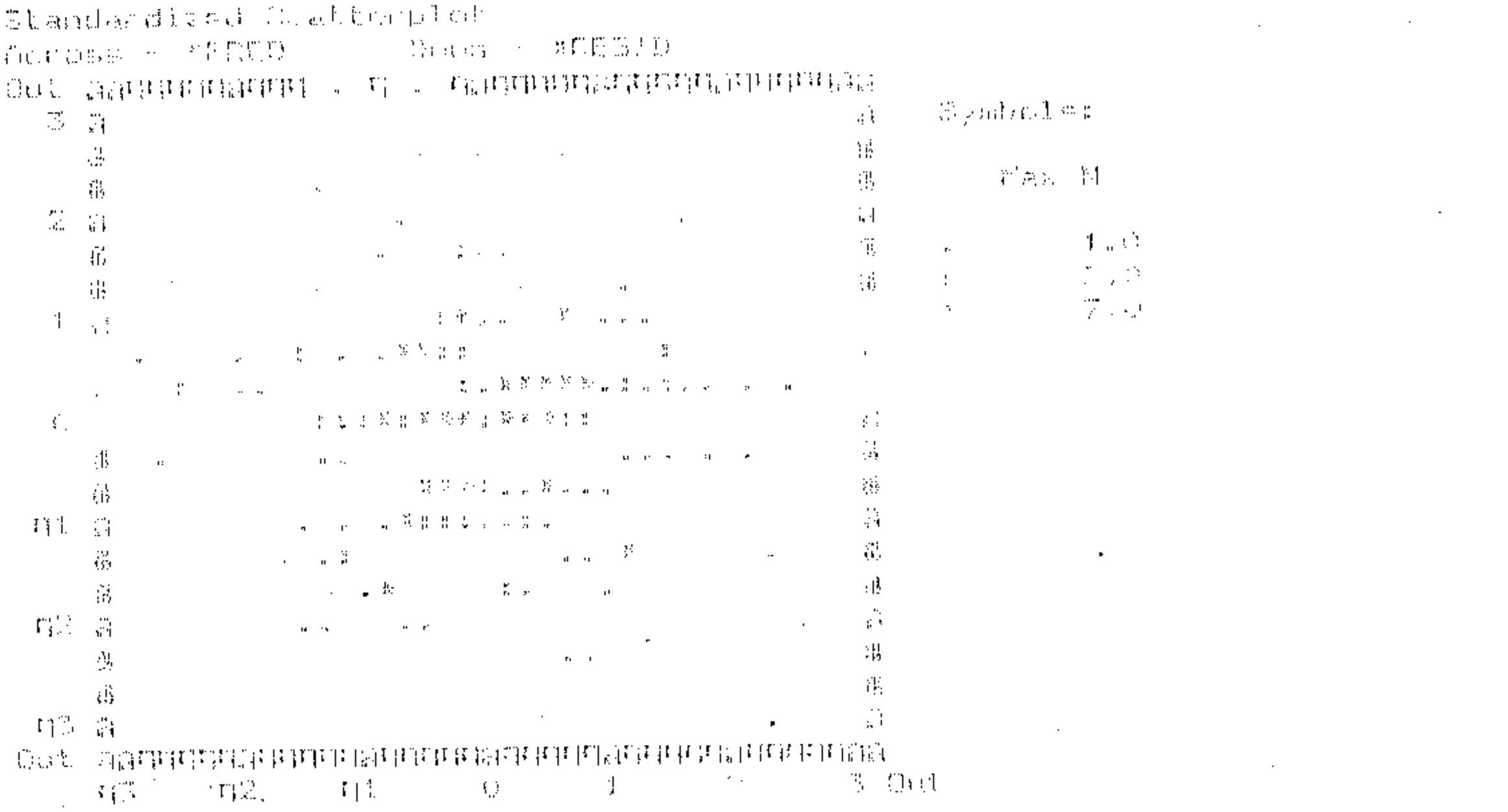
This procedure was completed at 9:25:07

Histogram Standardized Residual

```
Histogram  (N = 1 Cases,  * = Normal Curve)
 2   .17     (Out  **
 0   .35    2.90
 3   .04    2.47  ***
 1  1.92    2.03  *
 2  3.72    1.60  **
 5  7.19    1.17  *****
 4 11.8     1.73  ********
 * 17.5     1.00  **********
 * 22.0      .57  ***********
 * 24.9      .15  ************
 * 23.5     -.30  ***********
 5 25.9     -.73  *****
 * 22.0     -1.17  ***********
 * 17.3     -1.60  *********
 * 11.3     -2.03  ******
 3  7.19    -2.47  ****
 2  3.92    -2.90  **
 1  1.92    -3.33  *
 0   .04    -3.77
 1   .17    -4.20  *
 0   .17     (Out
```


Normal Probability (P-P) Plot
Standardized Residual



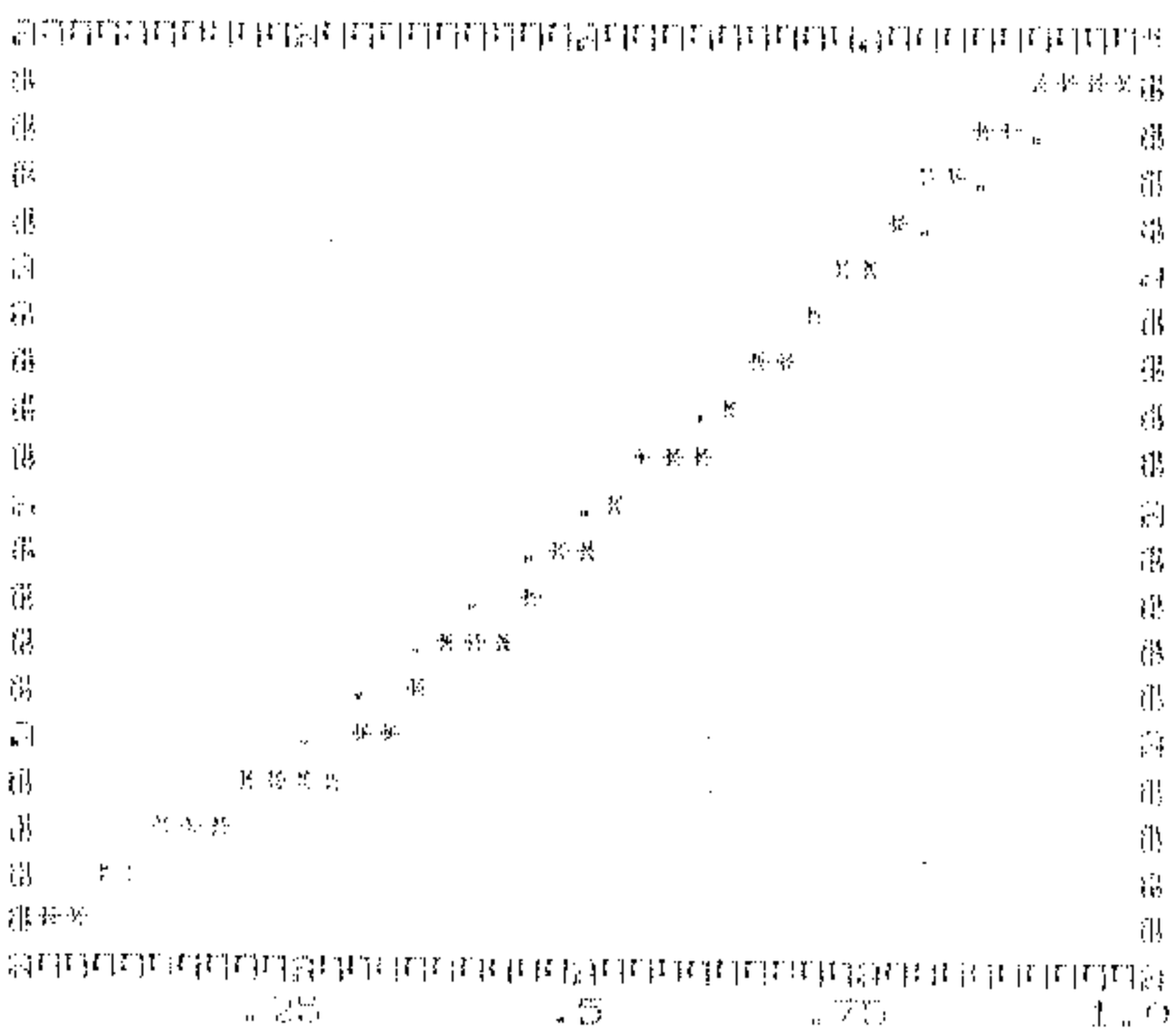


Histogram Standardized Residual

```
NExp N          (* = 1 Cases,      = Normal Curve)
0   .17    Out
0   .33   3.00
0   .84   2.67  .
3  1.92   2.33  ***
3  3.92   2.00  ***.
4  7.19   1.67  ****    .
*  11.8   1.33  ********.***.
*  17.3   1.00  ********************    .
*  22.8    .67  ***********************************.*****.*****.*
*  26.9    .33  ***********************************************.*****
*  28.4    0.0  ***********************************************.**********
*  26.9   -.33  ***********************************************.*****
*  22.8   -.67  ***********************************.*****
*  17.3  -1.00  ********************    .
*  11.8  -1.33  ***********.*****.**
3  7.19  -1.67  *******.***
3  3.92  -2.00  ***.
2  1.92  -2.33  *.
1   .84  -2.67  .
1   .33  -3.00  .
1   .17    Out  .
```

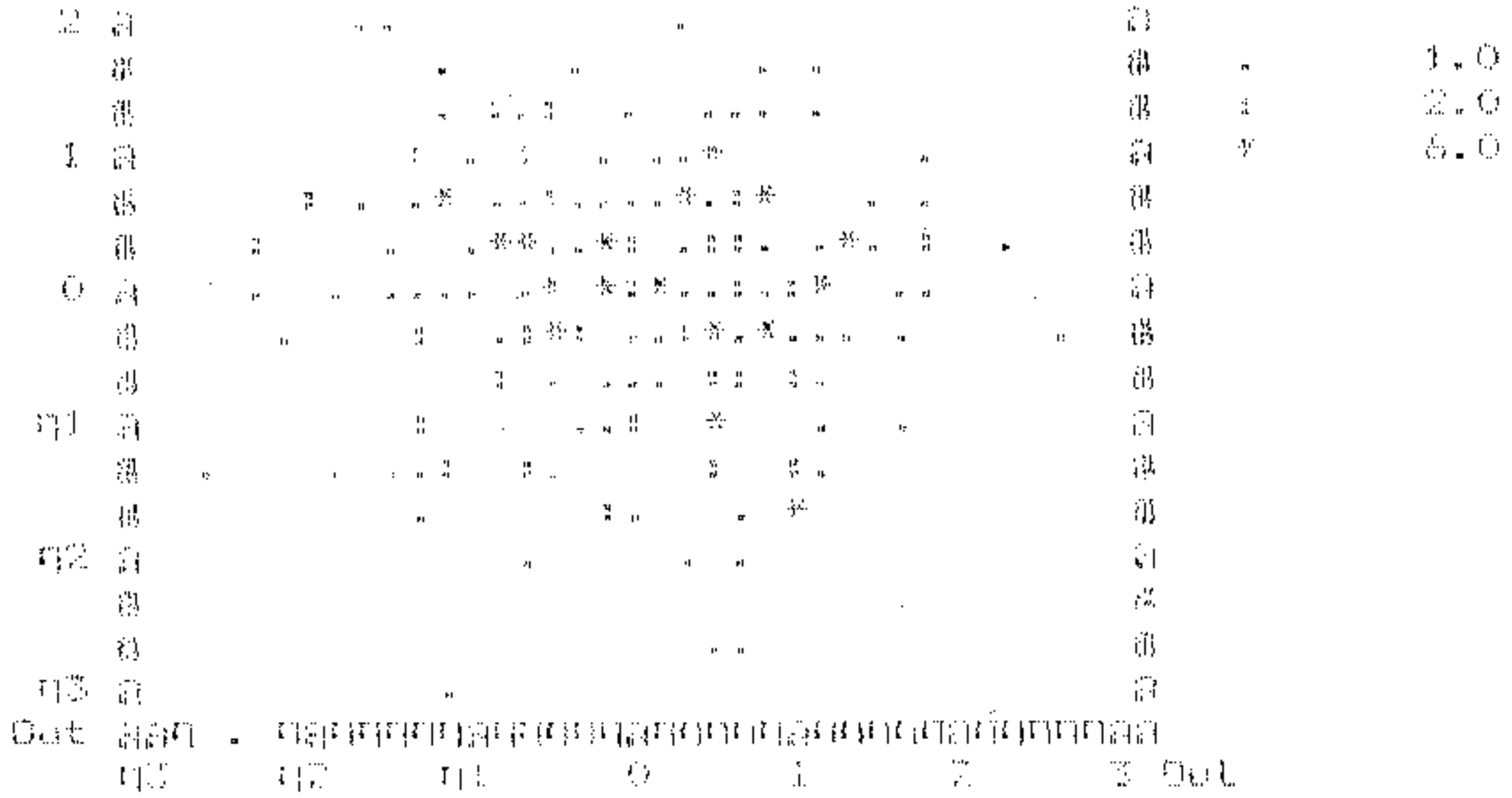

Normal Probability (P-P) Plot

Standardized Residual



Standardized Scatterplot

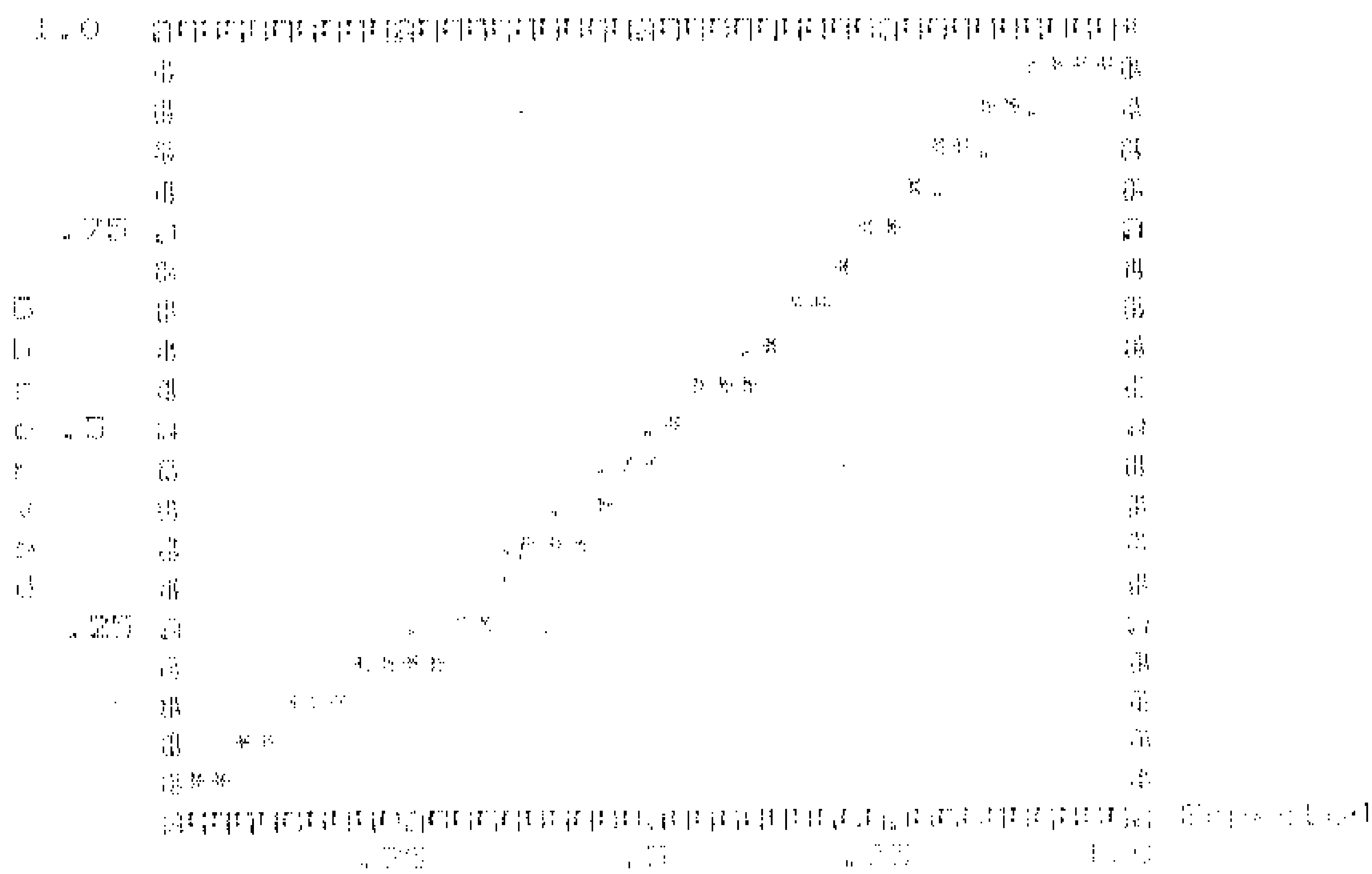
Across - *PRED Down - *RESID



```
stogram - Standardized Residual

ep N        (* = 1 Cases,     . : = Normal Curve)
 .17    Out
 .33   3.00
 .84   2.67
1.92   2.33
3.72   2.00
7.17   1.67
11.8   1.33
17.3   1.00
22.9    .67
26.5    .33
28.5    .00
26.5   -.33
22.3   -.67
17.3  -1.00
11.8  -1.33
7.17  -1.67
3.72  -2.00
1.92  -2.33
 .84  -2.67
 .33  -3.00
 .17    Out
```


rmal Probability (P-P) Plot
andardized Residual





ภาคผนวก ข

แบบสอบถาม

แบบสอบถาม ก

(รหัส) ตอนที่ 1 สถานภาพทั่วไป

(1) 1. เพศ

( ) ชาย

( ) หญิง

(2) 2. อายุ.....ปี

(3) 3. ระดับการศึกษาขณะนี้.....

(4) 4. ภูมิลำเนาเดิม (จังหวัด) .....

(5) 5. อาชีพผู้ปกครอง .....

(6) 6. ผลการสอนวิชาภาษาไทยคะแนนครั้งสุดท้ายได้.....คะแนน (หรือระดับเกรด)
จากคะแนนเต็ม.....(คะแนน/เกรดสูงสุด)

(7) 7. ผลการสอบวิชาอิสลามศึกษาครั้งสุดท้ายได้.....คะแนน (หรือระดับเกรด)
จากคะแนนเต็ม..... (คะแนน/เกรดสูงสุด)

(8-10) 8. ความคิดเห็น/ความต้องการอื่น ๆ ต่อโครงการส่งเสริมภาษาไทย/การสอนวิชาสามัญ/การสอบวิชาชีพ/การสอนอิสลามศึกษา

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

ตอนที่ 2 กรุณาเขียนเครื่องหมาย ✓ หลังข้อความแต่ละข้อเพียงช่องเดียวตามความคิดเห็นของท่าน

1. ความสำคัญของประชาชนที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(รหัส)	ข้อความ	ระดับความคิดเห็น/ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น				
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
(11)	1. การเรียนภาษาไทยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชาวยไทยมุสลิมมากยิ่งขึ้น					
(12)	2. การศึกษาควรยึดวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นแกนหลักและความรู้ด้านอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบรอง					
(13)	3. การเรียนวิชาสามัญและวิชาชีพทำให้การเรียนรู้ด้านศาสนาลดน้อยลง					
(14)	4. ข้าราชการในพื้นที่ส่วนใหญ่ไม่สามารถติดต่อกับผู้นำท้องถิ่นได้					
(15)	5. การสนับสนุนของผู้นำท้องถิ่นเพื่อศึกษาสายสามัญในสถานศึกษาของรัฐ					
(16)	6. ผู้นำท้องถิ่นกระจายข่าวให้ทราบเกี่ยวกับโครงการส่งเสริมจากรัฐบาลอย่างรวดเร็ว					

ข้อความ (รหัส)	ระดับความคิดเห็น/ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
(17) 7. ข้าราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้จะนับถือศาสนใดก็ได้					
(18) 8. ข้าราชการยังคงมีลักษณะติต่อประชาชนในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ					
(19) 9. ข้าราชการในพื้นที่ไม่จำเป็นต้องพูดภาษาท้องถิ่นได้					
(20) 10. ข้าราชการต้องให้บริการกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน					
(21) 11. ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ					
(22) 12. ประชาชนในเขตเมือง/หรือเทศบาลได้รับบริการจากรัฐบาลมากกว่าประชาชนที่อยู่ห่างไกล					
(23) 13. ประชาชนให้การยอมรับโครงการของรัฐบาลได้ง่ายโดยการสนับสนุนของผู้นำทางท้องถิ่น					

2. ความสำคัญของชุมชนที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(รหัส)	ข้อความ	ระดับความสำคัญ/ระดับความเห็นด้วย				
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
(23)	1. ศาสนาเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตที่ต้องยึดมั่นในบางครั้ง					
(24)	2. โครงการพัฒนาต้องมีความสอดคล้องกับประเพณีปฏิบัติในท้องถิ่น					
(25)	3. การติดต่อกับประชาชนให้ได้ผลดีนั้นต้องมีความเข้าใจภาษาท้องถิ่น					
(26)	4. กิจกรรมที่ฝ่ายราชการจัดขึ้นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมประเพณี					
(27)	5 ชุมชนชายแดนภาคใต้จะเปลี่ยนแปลงดีขึ้นได้โดยการสนับสนุนจากรัฐบาล					
(28)	6. ประชาชนในพื้นที่ควรมีส่วนร่วมต่อการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาท้องถิ่น					
(29)	7. การพัฒนาท้องถิ่นไม่ควรติดยึดประเพณีมากเกินไป					
(30)	8. การส่งเสริมวัฒนธรรมท้องถิ่นเท่านั้นที่จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้					

(รหัส)	ข้อความ	ระดับความสำคัญ/ระดับความเห็นด้วย				
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
(31)	9. ความร่วมมือระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับข้าราชการ					

(รหัส)	ข้อความ	ความเห็น				
		เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
(32)	1. รัฐบาลให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากขึ้น					
(33)	2. การพัฒนาโดยรัฐบาลทำให้ภาพความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น					
(34)	3. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น					
(35)	4. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมคงอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม					
(36)	5. หน่วยงานของรัฐบาลมิได้ให้การปฏิบัติต่อชาวไทยอย่างเท่าเทียมกัน					
(37)	6. การส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี					
(38)	8. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย					

แบบสอบถาม ข

(รหัส) ตอนที่ 1 สถานภาพทั่วไป

(1) 1. เพศ

( ) ชาย

( ) หญิง

(2) 2. นับถือศาสนา

( ) อิสลาม

( ) พุทธ

( ) อื่น ๆ (ระบุ).....

(3) 3. อายุ

( ) 20 - 25 ปี

( ) 26 - 30 ปี

( ) 31 - 35 ปี

( ) 36 - 40 ปี

( ) 41 ปีขึ้นไป

(4) 4. ปัจจุบันปฏิบัติงานในหน่วยงาน/สถานศึกษา.....

(5) 5. ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับ.....

(6) 6. ระยะเวลาการรับราชการ จากเริ่มต้นกระทั่งปัจจุบันรวม..... ปี

(7) 7. ปฏิบัติงานในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้รวม.....ปี

8. คุณวุฒิปัจจุบัน.....

(8) 9. งานที่รับผิดชอบในปัจจุบันเกี่ยวกับ.....

(9) 10. การพูด - ฟังภาษายาวี

( ) ไม่ได้เลย

( ) ได้บ้าง

( ) ได้ดี

(10) 11. จากข้อเท็จจริงที่ท่านปฏิบัติภาระกิจอยู่ในขณะนี้ท่านได้อุทิศเวลา สติปัญญา และกำลังกายให้กับงานในโครงการนี้อย่างไรเมื่อเทียบกับโครงการงานประจำที่ หรืองานอื่น ๆ

( ) มากกว่างานอื่น

( ) เท่ากับงานอื่น

( ) น้อยกว่างานอื่น

(11-13) 12. ความคิดเห็นอื่น ๆ เกี่ยวกับโครงการส่งเสริมภาษาไทย/วิชาสามัญอื่น ๆ/การสอนวิชาชีพ/และการสอนอิสลามศึกษาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้

.....

.....

.....

.....

.....

ตอนที่ 2 กรุณาเขียนเครื่องหมาย ✓ หลังข้อความแต่ละข้อเพียงช่องเดียวตามความคิดเห็นของท่าน

1. ความเป็นไปได้และความสอดคล้องในเป้าหมายของนโยบาย

(รหัส)	ข้อความ	ระดับความเป็นไปได้/สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา				
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
(14)	1. การสอนอิสลามศึกษาควรเน้นเฉพาะสถาบันระดับวิทยาลัยขึ้นไป					
(15)	2. การส่งเสริมการเรียนภาษาไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีมาตรฐานเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น ๆ ที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้					
(16)	3. ส่งเสริมการพูดและใช้ภาษาไทยในชีวิตประจำวันกับประชาชนทุกระดับ					
(17)	4. การส่งเสริมการศึกษาแก่ชาวไทยมุสลิมที่กระทำควบคู่ทั้งสายสามัญและความรู้ด้านศาสนา					
(18)	5. การส่งเสริมความรู้ด้านวิชาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่					

ข้อความ (รหัส)	ระดับความเป็นไปได้/สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา				
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
(19) 6.. การส่งเสริมการศึกษาที่ได้ผลต้องยึดเยาวชนรุ่นใหม่					
(20) 7. การขยายการสอนอิสลามศึกษาทุกระดับการศึกษา					
(21) 8. การสอนอิสลามศึกษาที่ใช้ตำราเรียนเป็นภาษาไทย					
(22) 9. ส่งเสริมการศึกษาภาษาไทยแบบไม่เป็นทางการให้กับเยาวชนรุ่นใหม่					
(23) 10. การส่งเสริมด้านวิชาชีพควรจัดฝึกอบรมในระยะสั้น					

2. สภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงาน/องค์การ/สถาบัน

(รหัส)	ข้อความ	สภาพการการปฏิบัติ				
		มากที่สุด	มีมาก	มีปานกลาง	มีน้อย	มีน้อยที่สุด
(24)	1. การประสานงานระหว่างหน่วยงานมีในบางครั้ง					
(25)	1. การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือมีน้อย					
(26)	3. การประสานงานโดยลำดับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล					
(27)	4. ไม่เคยมีตัวแทนจากหน่วยงานระดับสูงมาประชุมแก้ปัญหา					
(28)	5. การตัดสินใจแก้ไขปัญหาแต่ละครั้งจะกระทำได้ค่อนข้างช้า					
(29)	6. เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะรายงานต่อหน่วยงานระดับสูงเพื่อทราบทุกครั้ง					
(30)	7. หน่วยงานระดับเหนือมักจะไม่เปิดโอกาสให้เสนอความคิดเพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงาน					
(31)	8. การประสานงานระหว่างสถานศึกษาระดับเดียวกัน					
(32)	9. การประสานงานระหว่างสถานศึกษาต่างระดับ					
(33)	10. การควบคุมการปฏิบัติงานจากหน่วยงานระดับเหนือ					

3. ความสำคัญเกี่ยวกับลักษณะของข้าราชการต่อการปฏิบัติงาน

(รหัส)	ข้อความ	ระดับความสำคัญ				
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
(34)	1. ความสามารถในด้านวิชาการของข้าราชการมีส่วนสำคัญในการปฏิบัติตามโครงการให้มีผลดี					
(35)	2. ประสบการณ์การทำงานของข้าราชการที่ผ่านมาจะช่วยให้การปฏิบัติงานในพื้นที่มีประสิทธิภาพขึ้น					
(36)	3. การทำความเข้าใจเกี่ยวกับศาสนาและภาษาในพื้นที่สำหรับข้าราชการเป็นสิ่งจำเป็น					
(37)	4. การปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับข้าราชการทุกคน					
(38)	5. ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แม้จะไม่มีประสบการณ์					
(39)	6. การบรรลุตามเป้าหมายของโครงการจำเป็นต้องอาศัยการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง					
(40)	7. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายด้วยความเต็มใจทุกครั้ง					

(รหัส)	ข้อความ	ระดับความสำคัญ				
		มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
(41)	8. ข้าราชการสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม					
(42)	9. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น					
(43)	10. ประชาชนควรจะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน					

4. ลักษณะการสื่อข้อความและกระบวนการติดต่อเพื่อปฏิบัติงานตามโครงการ

(รหัส)	ข้อความ	ลักษณะการสื่อข้อความและกระบวนการติดต่อ				
		มีมากที่สุด	มีมาก	มีปากนลาง	มีน้อย	มีน้อยมาก
(44)	1. การปฏิบัติงานจะอาศัยข้อมูลที่ผ่านจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก					
(45)	2. การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติในโครงการระหว่างหน่วยงานของรัฐ					
(46)	3. การส่งข้อมูลเพื่อเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง					
(47)	4. การจะใช้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงการทำงานนั้นต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานระดับสูง					
(48)	5. การอาศัยข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงการปฏิบัติงาน					
(49)	6. การให้ข้าราชการในพื้นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการหาข้อมูลภายในชุมชน					

(รหัส)	ข้อความ	ลักษณะการสื่อข้อความและกระบวนการติดต่อ				
		มีมากที่สุด	มีมาก	ปานกลาง	มีน้อย	มีน้อยมาก
(50)	7. ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงานหรือโครงการที่ปฏิบัติ					
(51)	8. การให้ความสำคัญของผลงานมากกว่าข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงาน					

5. สภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับทรัพยากรขององค์การ/สถานศึกษา

(รหัส)	ข้อความ	สภาพความเป็นจริง				
		จริงที่สุด	จริงมาก	จริงปานกลาง	จริงน้อย	จริงน้อยที่สุด
(52)	1. โครงการมีงบประมาณสนับสนุนมากแล้ว					
(53)	2. การจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการไม่เหมาะสม					
(54)	3. ปริมาณงานมีมากเกินกว่างบประมาณที่มี					
(55)	4. แต่ละโครงการไม่สามารถกำหนดงบประมาณที่แน่นอนได้					
(56)	5. จำนวนบุคลากรกับปริมาณงานมีความสอดคล้องกัน					
(57)	6. ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้สอดคล้องกับลักษณะงาน					
(58)	7. ภาระงานที่แต่ละคนรับผิดชอบมีมากเกินไป					
(59)	8. ภาระงานที่เพิ่มขึ้นมีผลกระทบต่องานประจำที่มีอยู่เดิม					

(รหัส)	ข้อความ	ความเห็น				
		เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
(60)	1. รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมของท้องถิ่นมากกว่านี้					
(61)	2. การพัฒนาโดยรัฐบาลทำให้สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น					
(62)	3. ชาวไทยมุสลิมสามารถดำเนินชีวิตได้เท่าเทียมกับชาวไทยกลุ่มอื่นมากขึ้น					
(63)	4. ความเป็นคนไทยนั้นย่อมอยู่เหนือความแตกต่างด้านวัฒนธรรม					
(64)	5. หน่วยงานของรัฐบาลมิได้ให้การปฏิบัติต่อชาวไทยอย่างเท่าเทียมกัน					
(65)	6. การส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวไทยมุสลิมปัจจุบันนี้ต้องปรับปรุงต่อไป					
(66)	7. เยาวชนไทยมุสลิมเข้าร่วมกิจกรรมกับเยาวชนไทยที่นับถือศาสนาอื่นได้ดี					
(67)	8. ความนิยมพูดภาษาไทยในชุมชนชายแดนภาคใต้ยังมีน้อย					

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

ชัยวัฒน์ สถาอานันต์. "อิสลามกับความรุนแรง : การศึกษาเฉพาะกรณีเหตุการณ์รุนแรงในสี่จังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย พ.ศ.2519-2524" ในสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหาสิทธิมนุษยชน, เจริญวิทย์การพิมพ์ : กรุงเทพฯ.

ไพฑูรย์ ดัชเช่. ปัญหาชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย : เอกภาพกับคอมมิวนิสต์, กรุงเทพฯ : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์, ธรรมศาสตร์, 2527.

สนิท สมัครการ, "ผู้นำความเปลี่ยนแปลง : ศัพท์พัฒนบริหารศาสตร์," พัฒนบริหารศาสตร์, 9(มกราคม 2511) : 163-167.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์. ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532.

สุรินทร์ พิศสุวรรณ. "เงื่อนไขทางการเมืองที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้" ในสถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สี่จังหวัดภาคใต้กับปัญหามนุษยชน, เจริญวิทย์การพิมพ์ : กรุงเทพฯ 2527.

วารสารและบทความ

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และทวี สวนมาลี. "การปรับปรุงการประปานครหลวง : ศึกษาเกี่ยวกับการวางโครงการและการปฏิบัติตามโครงการ," พัฒนบริหารศาสตร์. 13(มกราคม 2516) : 57-100.

วรเดช จันทรศร. "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า" พัฒนบริหารศาสตร์, 24(ตุลาคม 2527) : 535-554.

สุจินต์ พรหมยก. "ปัญหาเด็กไทยมุสลิมลุ่มน้ำสุไหงโก-ลก จังหวัดนราธิวาสไปเรียนประเทศมาเลเซีย," รูสะมิแล, 7(มกราคม-เมษายน 2527) : 29-31.

สุวิทย์ สุทธานุกูล. "ชนกลุ่มน้อยกับความมั่นคงของชาติ : ประสบการณ์ของประเทศไทย."
เสนาธิปัตย์ 36 (มกราคม-เมษายน 2530) : 91-103.

อับดุลกอเดร์ (นามแฝง). มติชน, 2529.

วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัยและรายงานผลการปฏิบัติงาน

กรมการฝึกหัดครู. รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการส่งเสริมบทบาทผู้นำท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาชนบทยากจน ปีงบประมาณ 2527-2529. ม.ป.ท. ม.ป.ป.

กอบแก้ว สุวรรณางกูร. การศึกษาเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามบทบาทของพัฒนากรที่มีวุฒิจบปริญญาและไม่จบปริญญาตามความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาและนักวิชาการพัฒนาชุมชน, วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523.

กองประเมินแผนงานและโครงการ, สำนักงบประมาณ. ผลการปฏิบัติงาน งานติดตามและประเมินผล (พ.ศ.2525-2532), กรกฎาคม 2532.

คณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผล. รายงานผลการตรวจสอบและการวิจัยโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ.2520, 30 พฤษภาคม 2520.

คณิต ไข่มุกด์ และคณะฯ. รายงานการวิจัยเรื่องการติดตามผลและประเมินผลโครงการส่งเสริมการศึกษาทั่วไปของนักศึกษาไทยมุสลิมในจังหวัดชายแดนภาคใต้, มหาวิทยาลัย-สงขลานครินทร์, 2526.

"_____" รายงานการวิจัยเรื่องการติดตามและประเมินผลโครงการส่งเสริมการศึกษาทั่วไป, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2529.

คณิต ไข่มุกด์ อาคม ใจแก้ว และไพฑูรย์ พัฒน์ไหญ่ยิ่ง, บทบาทของโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม (ปอเนาะ) ที่มีต่อชุมชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดปัตตานี, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2525.

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการและคณะ. การปกครองท้องที่ต่างวัฒนธรรม : สถานการณ์ในบริเวณ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้และแนวทางแก้ไข, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2530.

จุฑา ฐาปนวงศ. โครงการถนน 10 ปีสำหรับพระนครธนบุรี, วิทยานิพนธ์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2511.

ชำนิ บุญโยภาศ. กรมป่าไม้กับการบริหารงานเพื่อให้บรรลุตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2528-2529.

ทวี แทนหนู. ปัญหาการสอนชั้นเด็กเล็กในสามจังหวัดภาคใต้ของประเทศไทย, วิทยานิพนธ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

ธานินทร์ ผะเอม. นโยบายการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้, สารนิพนธ์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527.

นาถเฉลียว ยังนันทวัฒนา. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาสตรีระดับตำบล (กพสต.), กรมการพัฒนาชุมชน, 2530.

บุญศรี แลสันกลาง. ความคิดเห็นของผู้บริหารการศึกษาและข้าราชการที่รับผิดชอบการจัดการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับจังหวัดในภาคใต้, วิทยานิพนธ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

ประพันธ์ วิเศษรัฐกรรม. การศึกษาแนวการสอนวิชาภาษาไทยชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นในโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม เขตการศึกษา 2, วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย-เกษตรศาสตร์, 2521.

ประสิทธิ์ เวชสวรรค์. การพัฒนาการศึกษาเพื่อบูรณภาพของจังหวัดชายแดนภาคใต้, วิทยานิพนธ์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2509.

ปราณี ทองคำ และคณะฯ. การศึกษาเชิงประเมินโครงการรับนักเรียนไทยมุสลิมเข้าศึกษาในโรงเรียนสาธิต, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย-สงขลานครินทร์, เมษายน 2528.

พรจรัส รัตนจรเณะ. การศึกษาสภาพความเข้าใจภาษาไทยของชาวไทยมุสลิมในจังหวัดยะลา, วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2524.

มงคล สุวรรณโชติช่วง, การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้โดยคณะกรรมการพัฒนาภาคใต้ในระยะ 3 ปี (2507-2509), ปริญญานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์, 2512.

มหิดล, มหาวิทยาลัยและสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. รายงานการประเมินผลโครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2531 ภาพรวมทั้งประเทศ, สำนักงานเลขานุการ กสช. สำนักนายกรัฐมนตรี ตุลาคม 2531.

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปัตตานี. รายงานสรุปโครงการอบรมเสริมประสบการณ์นักศึกษาที่นับถือศาสนาอิสลามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปี 2527-2530. , ม.ป.ท.,ม.ป.ป.

รุ่ง แก้วแดง. ทัศนคติของโต๊ะครูต่อการปรับปรุงปอเนาะเป็นโรงเรียนราษฎร์สอนศาสนาอิสลาม ปริญญานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511.

วิรัตน์ สมตน. การศึกษาความต้องการของเกษตรกรที่มีต่อบทบาทของเกษตรกรตำบลและเกษตรกรผู้นำในจังหวัดสุราษฎร์ธานี, วิทยานิพนธ์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2525.

วรเดช จันทรศร กับวินิจ ทรงประทุม. การศึกษาภาระกิจและการนำภาระกิจไปปฏิบัติของกรมประมง, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529.

วรเดช จันทรศร. การศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, รายงานการวิจัยเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ "การบริหารงานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม," สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 17-19 กรกฎาคม 2530.

วินัย ครุวรรณพัฒน์. ทัศนะของคนไทยในสี่จังหวัดภาคใต้, เอกสารวิชาการของสถาบันเอเชีย อันดับที่ 6 มีนาคม 2531 สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, รายงานการประเมินผลโครงการจัดตั้งให้มีน้ำสะอาดในชนบทท่ัวราชอาณาจักร, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2521.

สมพร สังข์นิ่ม. ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของพัฒนากร, วิทยานิพนธ์, ธรรมศาสตร์, 2523.

สุพิน ปัญญามาก. การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ปัญหาในการวางแผนและการดำเนินงาน, วิทยานิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515.

สมิหรา จิตลดากร. การสำรวจสภาพการณ์ทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนภาคใต้, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2530.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. การเข้าถึงประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้, วิทยานิพนธ์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510.

สำนักงานศึกษาธิการเขต เขตการศึกษา 2. การดำเนินงานเกี่ยวกับการสอนศาสนาอิสลามระดับมัธยมศึกษา เขตการศึกษา 2, เอกสารโรเนียว.

_____, สถิติจำนวนโรงเรียน ห้องเรียน ครู และนักเรียนตามโครงการจัดสอนศาสนาอิสลามในโรงเรียนประถมศึกษา 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ประจำปีการศึกษา 2530, เอกสารโรเนียว.

สำนักงานศึกษาธิการเขต เขตการศึกษา 3, ผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลาม ปีงบประมาณ 2528, เอกสารโรเนียว.

สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดสงขลา, รายงานผลการปฏิบัติงานและสถิติการศึกษาของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามจังหวัดสงขลา ประจำปี 2529, เอกสารโรเนียว.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน, เขตการศึกษา 2. รายงานผลการปฏิบัติงานและสถิติการศึกษา ปีการศึกษา 2530, เอกสารลับที่ 2/2531.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. รายงานการศึกษาความต่อเนื่องของโครงการตามแผนพัฒนาชนบทพื้นที่ยากจน, ตุลาคม 2530.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานผลการประเมินผลโครงการโรงเรียนมัธยมเพื่อพัฒนาชนบท กลุ่ม 2 (มพช.2) ระยะครึ่งโครงการ, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์ : กรุงเทพฯ 2529.

ศูนย์บริการวิชาการ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. รายงานการประเมินผลโครงการเตรียมชุมชนเพื่อพัฒนาชนบท, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531.

ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้. รายงานและประเมินผลการปฏิบัติงานปีงบประมาณ 2528.

_____. บรรยายสรุป. เอกสารโรเนียว, 2529.

_____. สรุปสถานภาพ แผนงานและโครงการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ระยะ 3 ปี พ.ศ.2528-2530, เอกสารโรเนียว.

อารยะ คงคสิงห์. โครงการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย, วิทยานิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2521.

สัมภาษณ์

ครูใหญ่โรงเรียนสุขสวัสดิ์วิทยา อ.รามันห์ จ.ยะลา 3 มกราคม 2532

ครูใหญ่โรงเรียนอาซิสสถาน จ.ปัตตานี 4 มกราคม 2532

ครูสอนวิชาอิสลามศึกษา โรงเรียนสะบ้าย้อยวิทยา อ.สะบ้าย้อย จ.สงขลา 13 มกราคม 2532

จำนงค์ แสงอ้าไพ หัวหน้าข้าราชการครูโรงเรียนพัฒนาการศึกษา จ.สงขลา 26 ธันวาคม 2531

อาจารย์ใหญ่โรงเรียนสายบุรีแจ้งประชาคาร อ.สายบุรี จ.ปัตตานี 15 ธันวาคม 2531

นิอาเรฟ ระเด่นอาหมัด สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน เขตการศึกษา 2
15 ธันวาคม 2531

ยุพิน เพียงผดุง ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่โรงเรียนเทพา อ.เทพา จ.สงขลา 14 พฤศจิกายน 2531

ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่โรงเรียนยะหาศิรดานุกูล อ.ยะหา จ.ยะลา 9 มกราคม 2531

หัวหน้าข้าราชการครู โรงเรียนสตรีพัฒนาศึกษา อ.เมือง จ.ปัตตานี 28 ธันวาคม 2531

ผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ฝ่ายวิชาการ โรงเรียนรามันห์ศิริวิทย์ อ.รามันห์ จ.ยะลา 3 มกราคม 2532

ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ โรงเรียนสะบ้าย้อยวิทยา อ.สะบ้าย้อย จ.สงขลา 13 มกราคม
2532

หัวหน้าข้าราชการครูโรงเรียนสุขสวัสดิ์วิทยา จ.ยะลา 12 มกราคม 2532

หัวหน้าข้าราชการครูโรงเรียนอาซิสสถาน 27 ธันวาคม 2531

อารมณ์ ชูโชติ หัวหน้าข้าราชการครูโรงเรียนจริยธรรมศึกษา อ.จะนะ จ.สงขลา

26 ธันวาคม 2532

อารมณ์ มาะมะ หัวหน้าฝ่ายสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนเขต 2 จ.ยะลา

19 กุมภาพันธ์ 2531

ภาษาอังกฤษ

Books

Abdellah, Fay G. and Segine Levine. Better Patient Care Through Nursing Research, New York : The Mcmillion Company, 1965,

Allison, Graham. Essence of Decision, Boston : Little Brown and Co., 1971.

Anderson, James E. Public Policy-Making, San Diego : Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975.

Apter, David E. The Politics of Modernization, Chicago : Univ. of Chicago Press, 1965.

Bardach, Eugene. The Implementation Game, Cambridge.: MIT Press, 1977.

Barrett, Susan and Colin Fudge, "Examining the Policy-Action Relationship" in Policy and Action : Essays on the Inplementation of Public Policy, Susan Barrett and Colin Fudge (eds.). London and New York : Methuen, 1981.

Bailey, Stephen K. Objectives of the Theory of Public Administration in Theory and Practice of Public Administration : Scope, Objectives and Methods, James C. Charlesworth (ed.), Philadelphia, The American Academy of Political and Social Sciences, 1968.

Bradshaw, Jonathan. "Conceptual Tools : The Concept of Social Need", in Issues, Models and Tasks: Planning for Social Welfare, Neil Gilbert and Harry Specht (eds.) New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1977.

Bryant, Coralie and Louise G. White. Managing Development in the Third World, Boulder, Colorado : Westview Press, Inc, 1982.

Dias, Hiran D. and Wickramanayake, B.W.F. Manual for Training in Rural Development Planning, Bangkok : Asian Institute of Technology, 1983.

Dushkin Group. Encyclopedia of Sociology, Guilford Connecticut : The Dushkin Publishing Group, 1974.

Dutton, Wiliam H. et al. "Did the Policy Fail ? : The Selective Use of Automated Information in the Policy-Making Process" in Why Policy Succeed or Fail, Helen M. Ingram and Dean E. Mann (eds.), Beverly Hill, California : Sage Publications, Inc., 1980.

Dye, Thomas R. Understanding Public Policy, New York : Prentice-Hall inc., Englewood Cliffs, 1984.

Elmore, Richard. "Complexity and Control : What Legislators and Administrators Can Do AboutImplementation," Public Policy Paper No II, Institute of Governmental Research, Univ. of Washington, April 1979.

Greenwood, Peter W., Mann, Dale and Milberey Wallin Mclaughlin. Federal Programs Supporting Educational Change, Vol III : The Process of Change, Rand Santa Monica, April 1975.

Glynn III Thomas P. The Implementaion of Public Policy : The Role of Executive Leadership, Dissertation, Brandeis University, 1977.

Goodman, Louis J. and Ralphs N. Love, Project, Planning and Management : An Integrated Approach, New York : Dergamon Press, 1980.

Grossman, Lee. The Change Agent, New York : AMACOM, 1974.

Gunn, Lewis A. and Brian W. Hogwood, Policy Analysis for the Real World, New York : Oxford Univ. Press, 1984.

Horton, Paul B. and Chester L. Hunt, Sociology, McGraw-Hill Book Company : New York, 1980.

Hunter, Guy. "The Choice of Methods for Implementation" in Policy and Practice in Rural Development. Guy Hunter, et al. (eds.) London : Overseas Development Institute, 1976.

Ingram, Helen M. and Dean E. Mann. "Policy Failure : An Issue Deserving Analysis" in Why Policy Succeed or Fail. Helen M. Ingram and Dean E. Mann (eds.), Beverly Hills, California : Sage Publications, Inc., 1980.

Julian, Joseph. Social Problems, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1977.

Julian Joseph, and Korublum William, Social Problems, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1983.

Katz, Daniel and Robert L. Kahn,"Organizations and the System Concepts in Classics of Organization Theory. Jay M. Shafritz and Philip M. Whitbeck, Maor Publishing Company, Inc., 1978.

Kenkel, William F. Society in Action : Introduction to Sociology, New York : Harper & Raw Publisher, 1980.

Keen, Peter G.W.. The California School Finance Simulation : Case Study of Effective Implementation, Research Paper No.467, Graduate School of Business, Standford University, January, 1978.

Laurence, Paul and Jay Lorch. Organization and Environment : Managing Differentiation and Integration, Boston : Harward Univ. 1967.

Lippitt, Ronald. The Dynamics of Planned Change, New York : Harcourt, Brace and Company, 1958.

Lipsky, Michael. Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services, Russell Sage Foundation : New York, 1980.

Ministry of Foriegn Affairs, Thailand.. Thai Muslims, Bangkok : n.p., 1980.

Neil Gilbert and Harry Specht. Coordinating Social Services : An Analysis of Community, Organizational and Staff Characteristics; New York : Praeger Publishers, 1977.

Peterson, Paul E. "A Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policy" in Urban Policy Making, Dale Rogers Marshall (ed.), Vol.7, Sage Yearbook in Politics and Public Policy, London : Sage Publication, 1979.

Ponsion, J.A. The Analysis of Social Change Reconsidered : A Sociological Study, The Hague, Paris : Mouton, 1969.

Pressman, Jeffrey L. and Aron B. Wildavsky. Implementation, Berkeley : University of California Press, 1973.

Rein, Martin. From Policy to Practice, London : The McMillian Press Ltd, 1983.

Rogers, Everrett M. and Shoemaker, F. Floyd, Communication of Innovation, New York : The Free Press, 1971.

Rogers. Everrett M. Diffusion of Innovation, New York : Free Press, 1962.

_____. "Change Agents, Clients and Change" in Creating Social Change, Gerald Zaltman et al. (eds); New York; Hott, Rinehart and Winston inc., 1972.

Rondinelli, Dennis A. and Shabbir G. Cheema, "Decentralization and Direction" in Comparative Study on the Local Public Administration in Asia and Pacific Countries, New York : Praeger Publishers, 1983.

Scheirer, Mary Ann. Program Implementation : The Organizational Context, Beverly Hills : Sage Publications, 1981.

Scott, John Paul. "Biological Basis of Social Behavior" in Social Control and Social Change, Paul Scott and Sarah F. Scott (eds.), Chicago and London : The University of Chicago Press 1971.

Weiner, Myron. "Political and Social Integration : Forms and Strategies" in Politics and Society : Studies in Comparative Political Sociology, Eric A. Nordlinger (ed.), New Jersey : Prentice Hall, Inc., Englewood Cliff, 1970.

Yin, Robert K. "Studying the Implementation of Public Programs." in Studying Implementation : Methodological and Administrative Issues, Walter Williams and et. al.(eds.), Chatham House Publishers, inc., Chatham : New Jersey, 1982.

Yudelman, M. "The World Bank and Rural Development" in Policy and Practice in Rural Development, Guy Hunter et al.(eds), London : Overseas Development Institute, 1976.

Articles

Aiken, Michael and Jeral Hage. "Organizational Interdependence and Intra-organizational Structure", American Sociological Review, 33(December, 1968) : 912-930.

Alexander, Ernest R. "From Idea to Action : Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process," Administration and Society, 16(February, 1985) : 403-426.

Arat, Zehra F. "Human Rights and Democratic Instability in Developing Countries" Policy Studies Journal, 15(September, 1986) : 158-172.

Argyris, Chris. "Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making, Administrative Science Quarterly, 21(September, 1976) : 363-377.

Barr, Alan. "Community Development and Minorities Problems and Feasible Strategies," Community Development Journal, 15(October, 1980) : 179-189.

Cothran, Dan A. "Japanese Bureaucrats and Policy Implementation : Lessons for America," Policy Studies Review, 6(February, 1987) : 439-458.

Down, George and Patrick Larky. "Theorizing about Public Expenditure Decision-Making : (as) if Wishes were Horses," Policy Sciences, (November, 1979) : 143-156.

Duncan, Robert B. "Characteristics of Organizational Environment and Percieved Environmental Uncertainty," Administrative Science Quarterly, 3(September, 1972) : 313-327.

Elmore, Richard. "Backward Mapping Implementation Research and Policy Decisions, Political Science Quarterly, 94(Winter, 1977-1980) : 601-616.

Federspiel, Howard M. "Islam and Development in the Nations of ASEAN", Asian Survey, XXV (August, 1985) : 805-821.

Finsterbusch, Kurt and Warren A. Van Wicklin III. "The Contribution of Beneficiary Participation to Development Project Effectiveness," Public Administration and Development, 7(January/March, 1987) : 1-23.

Fong, C.O. "Malaysian Integrated Population Program Performance : Its Relation to Organizational and Integration Factors," Management Science, 31(January, 1985) : 149-170.

Forbes, Andrew D.W. "Thailand's Muslim Minorities : Assimilation or Coexistence ?", Asian Survey, XXII (November, 1982) : 1056-1074.

Hambleton, Robin, "Planning Systems and Policy Implementation," Journal of Public Policy, 4(October, 1983) : 397-418.

Johnson, Keith, "Organizational Structures and Development Project Planning Sequence," Public Administration and Development, 4(April/June, 1984) : 111-131.

Kerr, Donna H. "The Logic of Policy and Successful Policies," Policy Sciences, 7(September, 1976) : 351-363.

Ladd, Thomas, M. "Cultural Factors Affecting the Rural Development Interface of Thai Bureaucrats and Thai Muslim Villagers, Contemporary Southeast Asia, 7(June, 1985) : 1-12.

Linder, Stephen H. and B. Guy Peters, "A Decision Perspective on Policy Implementation : The Fallacies of Misplaced Prescription," Policy Study Review, 6(February, 1987) : 459-475.

Litwak, Eugene and Lydia F. Hylton, "Interorganizational Analysis : A Hypothesis on Co-ordinating Agencies," Administrative Science Quarterly, 6(March, 1962) : 395-420.

Menzel, Donald G. and Irwin Feller, "Diffusion Millions as a Focus of Research Innovation in the Public Sector," Policy Sciences, 8(1977) : 49-68.

Mueller, Keith J. "Local Implementation of National Policy," Policy Studies Review, 4(August,1984) : 86-97.

Nimir, Saud Al and Monte Palmer, "Bureaucracy and Development in Saudi Arabia : A Behavioural Analysis, Public Administration and Development 2(April/June,1982) : 93-104.

Okafor, Francis C. "Dimensions of Community Development Project in Bendel State, Nigeria, Public Administration and Development 4(July/September,1984) : 249-258.

O'Toole,Laurence J. Jr. and Robert S. Montjoy, "Toward a Theory of Policy Implementation : An Organizational Perspective." PAR, (September/October,1976) : 465-476.

_____, "Interorganizational Policy Implementation : A Theoretical Perspective," PAR, (November/December,1984) : 491-503.

Rondinelli, Dennis A. and Marwin B. Mandell, "Meeting Basic Needs in Asia, Part I : Government Capacity and Performance, "Public Administration and Development 1(April/June,1981) : 133-150.

_____, "Meeting Basic Needs in Asia, Part II : Improving the Performance of Government and Local Communities," Public Administration and Development 1(July/September, 1981) : 189-210.

Saasa, Oliver S. "Public Policy-Making in Developing Countries : The Utility of Contemporary Decision-Making Models, Public Administration and Development 5(October/December,1985) : 309-321.

Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis," Policy Study Journal, 8(Special Journal, 1980) : 538-560.

Sabatier, Paul A. Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis, Journal of Public Policy, 6(January-March, 1987) : 21-48.

Sawyer, Darwin D. and Larry D. Gamm. "Latent Structures of Vertical Control in Intergovernmental Relations," Social Science Research 10(December, 1981) : 314-336.

Schmidt, StuartM. "Client-Oriented Evaluation of Public Agency Effectiveness," Administration and Society, 8(February, 1977) : 403-422.

Seeman, Melvin, "On the Meaning of Alienation," American Sociological Review, 24(December, 1959) : 783-791.

Smock, Audrey C, and David R. Smock. "Ethnicity and Attitudes Toward Development in Eastern Nigeria, "The Journal of Developing Area, 3(July, 1969) : 499-512.

Sorg, James D. "A Typology of Implementation Behaviors of Street-Level Bureaucrats," Policy Studies, 2(February, 1983) : 391-106.

Thomas, M. Ladd. "Bureaucratic Attitudes and Behavior as Obstacles to Political Integration of Thai Muslims," Southeast Asia : International Quarterly, 111(Winter) 1974 : 545-565.

Thomas, Ladd M. "Cultural Factors Affecting the Rural Development Interface of Thai Bureaucrats and Thai Muslim Villagers" Contemporary Southeast Asia, 7(June,1985) : 1-12.

Thompson, Fred and Richard Williams."A Horse Race Around a Mobuis Strip : A Review and a Test of Utility-Maximizing and Organizational-Process Models of Public Expenditure Decision, " Policy Sciences, (November,1976) : 119-142.

Thompson, James D. and William J. McEwen, "Organizational Goals and Environment : Goal-Setting as An Interaction Process" American Sociological Review, 23(February,1958) : 23-30.

Van Meter, Donald S. and Carl E.Van Horn. "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework, Administration and Society, 6(February,1975) : 445-485.

Weick, Karl E. "Organizational Design : Organizations as Self Designing System," Organization Dynamic, (1977) : 31-46.

Yin, Robert K. "Production Efficiency Versus Bureaucratic Self-Interest : Two Innovative Processes ?," Policy Sciences, 8(December,1977) : 381-399.

ประวัติ

ชื่อ : นายอาคม ใจแก้ว

วันเดือนปีที่เกิด : 30 พฤษภาคม 2492

การศึกษา :

ศิลปศาสตร์บัณฑิต (ศึกษาศาสตร์) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2515)

สังคมวิทยามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2521)

การทำงาน : อาจารย์ภาควิชาสังคมศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์