

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
2. ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การมุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวม จำเป็นจะต้องเริ่มจากความสามารถในการกำหนดปัญหาที่สามารถดำเนินการหรือแก้ไขได้ ซึ่งโดยทั่วไปมักจะปรากฏออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะ ซึ่งหมายถึง "กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นหรือไม่จัดทำขึ้น" ¹ หรือ "แผนงานหรือ โครงการ" ² หรือ "แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว" ³ นโยบายสาธารณะเมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้ว สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมาก็คือ การนำนโยบายสาธารณะนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผล แต่ในอดีตหรือจากบทเรียนหรือประสบการณ์ที่ผ่านมาปรากฏว่า นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองมาแล้วจนอาจถือได้ว่าเป็นความคิดที่ดีเด่นเมื่อมีการนำไปปฏิบัติจริงๆ ปรากฏว่าบังเกิดความล้มเหลวเสียเป็นส่วนใหญ่ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวดังกล่าวมักเป็นความล้มเหลวที่หาสาเหตุที่แน่ชัดไม่ได้ จนเป็นผลให้นโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด ⁴ ดังนั้น การขาดความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) จึงถือได้ว่าเป็นตัวถ่วงหรืออุปสรรคอย่างสำคัญต่อการพัฒนาการ วิเคราะห์นโยบาย ต่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น และแน่นอนต่อการเพิ่มสมรรถนะของรัฐในการสนองต่อความต้องการของสังคมส่วนรวมให้ได้มากยิ่งขึ้น

¹ Ira Sharkansky, (ed.), Policy Analysis in Political Science (Chicago : Markham, 1970), p.176.

² Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society (New Haven : Yale University Press, 1970), p.71.

³ James D. Anderson, Public Policy-Making (New York : Holt, Winston & Rinehart, 1979), p.57.

⁴ วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ", วารสารรามคำแหง ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (ธันวาคม 2527), หน้า 106 -107.

พัฒนาการ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นแนวความคิดที่มีปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์เป็นเวลานาน แต่ขาดความชัดเจนในสาระและองค์ความรู้ จึงทำให้ดูเหมือนว่ามิได้มีความสำคัญในเชิงวิชาการ⁵ องค์ความรู้ดังกล่าวนี้เริ่มมีความชัดเจนขึ้นในทศวรรษ 1970 อันเนื่องมาจากผลงานของ เออร์วิน ซี ฮาร์โกรฟ (Erwin C. Hargrove) ที่ชื่อ "The Missing Link : The Study of the implementation of Social Policy" ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า จำเป็นจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมให้มากขึ้น เพื่อนำไปอธิบายปรากฏการณ์ทั่วไปได้⁶ ผลงานที่ได้ศึกษาเจาะลึก วิเคราะห์ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ของเพรสแมนและวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky) ในปี 1973 กลายเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้มีผลงานของนักวิชาการรุ่นหลังติดตามมาอีกจำนวนมาก

ความหมายและลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากปทานุกรมของ เวสเตอร์ และโรเจท (Webster and Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า Implementation โดยตัวเอว่นั้นไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือ นำอะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือ นโยบาย นั่นคือ ต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายโดยทั่วไปจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงื่อนไขแรกเริ่มและผลที่มุ่งหวัง ถ้ามีเงื่อนไข x เกิดขึ้น ณ เวลาที่ t_1 จะเกิดผลลัพธ์ y ขึ้น ณ เวลาถัดไปคือ t_2 ถ้ารัฐบาลกลางของสหรัฐฯ ยินยอมให้เงินช่วยเหลือในรูปแบบของเงินกู้และเงินให้เปล่าแก่เมืองโอคแลนด์ ซึ่งมีปัญหาเรื่องผิวและการว่างงาน และเมืองโอคแลนด์เอาเงินที่ได้รับไปจ้างกลุ่มคนที่ด้อยการศึกษาและมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ เช่น คนผิวดำ คนสูงอายุ และผู้หญิง (นี่คือเงื่อนไข x ณ เวลา t_1) กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมนี้จะมียานทำงานเป็นหลักแหล่งและไม่ว่างงานต่อไป (นี่คือผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้น ณ เวลาถัดไป) การนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้คือ การทำให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือ การสร้างงานให้ชนกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคม ภายหลังจากที่รัฐบาลกลางได้ให้เงินช่วยเหลือเรียบร้อยแล้ว (ซึ่งเป็นเงื่อนไขแรกที่กำหนดไว้) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแรกเริ่มขึ้นมา แต่เป็นการดำเนินงานภายหลัง

⁵ Dan A. Cothran, "Japanese Bureaucrats and Policy Implementation : Lessons for America, Policy Studies Review, 6 (February, 1987) : 459.

⁶ Lewis Gunn and Brian W. Hogwood, Policy Analysis for the Real World (New York : Oxford University Press, 1984), p.12.

ที่มีเงื่อนไขแรกเริ่มเกิดขึ้นแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้ว่าเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง⁷

แมชมาเนียน และซาบาร์เทียร์ (Mazmanian and Sabatier) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้⁸

มิลบริย์ แมคลาฟลิน (Milbrey McLaughlin) มีความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมาย และกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไขและสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ⁹

วอลเตอร์ วิลเลียม ชีว่า การนำไปปฏิบัติ (implementation) มีความหมายหลักอยู่ 2 ประการ

ประการแรก คือการจัดหาหรือเตรียมวิธีการทั้งหลายทั้งปวงที่จะทำให้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงให้พร้อม และ

ประการที่สอง คือการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง การนำไปปฏิบัติในหน่วยงานหนึ่งสามารถเกี่ยวข้องกับความหมายทั้งสองประการในขณะเดียวกันนั่นคือ หมายถึง การพยายามอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ในอันที่จะยกระดับความสามารถของหน่วยงานนั้น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง อย่างไรก็ตามในงานเขียนของวิลเลียม เขามักเน้นความหมายประการที่สองมากกว่าความหมายแรก นั่นคือ ในทรรศนะของวิลเลียม การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินการเพื่อให้นโยบายสำเร็จลุล่วง ซึ่งเป็นความหมายที่คล้ายคลึงกับความหมายที่ เพรสแมน และวิลดาฟสกี และซาบาร์เทียร์ และแมชมาเนีย ยึดถือ

⁷ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, Implementation, 2nd ed. (Berkeley : University of California Press, 1979), pp.xx-xxi.

⁸ D.A. Mazmanian and P.A. Sabatier (eds.) Effective Policy Implementation (Lexington, Mass : D.C. Heath, 1981), p.125.

⁹ Milbrey W. McLaughlin, Evaluation and Reform : The Elementary and Secondary Education Act of 1965/Title I (Cambridge, Mass : Ballinger, 1975), p.83.

นั่นเอง¹⁰

กล่าวโดยสรุป "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" ดูจะเป็นที่สอดคล้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ ซึ่งได้แก่ วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Walter Williams) คาร์ล แวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn) โด널ด์ แวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter) เจฟฟรีย์ เพรสแมน (Jeffrey Pressman) และอารอน วิลด์ฟสกี (Aaron Wildavsky) เป็นต้น นักวิชาการเหล่านี้ให้ความหมายไปในทำนองที่คล้ายกันว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า "องค์กร บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด"¹¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ "ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้"¹² ความหมายทั้งสองนัยดังกล่าว เป็นความหมายที่ครอบคลุม ได้รับความยอมรับเป็นสากล หนึ่ง การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation process) เพื่อที่จะศึกษาทริเอน พัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือได้ว่ามีความแตกต่างอย่างเด่นชัดกับการศึกษา การประเมินผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact Studies) ซึ่งการศึกษาการประเมินผลกระทบมุ่งตอบคำถามว่า นโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ก่อให้เกิดความแตกต่างอย่างไรบ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีไม่มีนโยบาย แผนงาน หรือโครงการดังกล่าว การประเมินในลักษณะนี้เป็นการ

¹⁰ Walter Williams, et al., Studying Implementation : Methodological and Administrative Issue (Chatham, N.J. : Chatham House Publishers, 1982), p.102.

¹¹ Walter Williams. Social Policy Research and Analysis : The Experience in the Federal Social Agencies (New York : American Elsevier, 1901), p.144 ; Carl E. V. Horn and Donald S. V. Master. "The Implementation of Intergovernment Policy," in Stuart S. Nagel (ed.). Policies Studies Review Annual, Volume I. (Beverly Hills, California : Sage Publications, 1977), p.103. อ้างใน วรเดช จันทรศร "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" วารสารรวมคำแห่งเรื่องเต็ม, หน้า 103.

¹² Jeffery L. Pressman and Aaron B. Wildavsky, Implementation (Berkley : University of California Press, 1973), p.XV.

ประเมินหลังจากที่นโยบายหรือแผนงานสิ้นสุดลงไปแล้ว หรือดำเนินไปอย่างน้อยก็ช่วงเวลาหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประเมินผลกระทบเน้นผลลัพธ์ในระยะยาว (long-run results) ของนโยบาย หรือแผนงานมากกว่าการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งค่อนข้างจะเน้นหนักไปที่ผลลัพธ์ในระยะสั้นของนโยบาย (short-term policy result or performance)¹³ ผลที่ได้จากการศึกษาการประเมินผลกระทบโดยหลักการจะถูกนำไปใช้ในการตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบาย แผนงาน หรือโครงการต่อไป หรือจะยกเลิกหรือยุตินโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ในขณะที่การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอนครอบคลุมถึงพฤติกรรมหรือกิจกรรมต่างๆ ที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องปฏิบัตินับตั้งแต่¹⁴ การแปลงนโยบายเป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ แผนงานและโครงการ การจัดหาทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน เช่น บุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดิน และงบประมาณ ตลอดจน การกลั่นกรองผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการ การให้บริการ และจัดผลประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์และการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นผลผลิตที่จับต้องได้ (tangible outputs) ของโครงการ พฤติกรรมหรือกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้อยู่ภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในอดีตถือว่าเป็นสภาพความเป็นจริงที่อยู่ในกล่องสีดำ (black box) ที่ยากต่อการศึกษา¹⁵ กล่าวโดยสรุป การศึกษาผลกระทบของนโยบายมุ่งหาคำตอบว่า "อะไรเกิดขึ้น" ในขณะที่การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งแสวงหาคำตอบพื้นฐานที่ว่า "อะไรเกิดขึ้นและทำไมจึงได้เกิดขึ้นในลักษณะเช่นนั้น"¹⁶

แนวทางการศึกษา

จากที่ได้กล่าวถึงพัฒนาการและความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้น ประเด็นที่จะกล่าวถึงต่อไปก็คือแนวทางการศึกษาของนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเป็นกรอบหรือขอบข่ายของการศึกษาต่อไป

¹³ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, Bureaucracy and Policy Implementation (Homewood, Illinois : The Dorsey Press, 1982), p.227.

¹⁴ Ibid, p.4.

¹⁵ Rachele Alterman. "Implementation Analysis in Urban and Regional Planning : Towards a Research Agenda." in Patsy Healsy, Glen McDougall and Michael J. Thomas (eds.), Planning Theory : Prospects for the 1980 (Oxford : Pergamon Press, 1982), p.227.

¹⁶ Van Horn and Van Meter, "The Implementation of Intergovernment Policy", in Nagel (ed.), op.cit., p.103.

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky)¹⁷ ได้ทำการวิเคราะห์โครงการบริหารเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Development Administration หรือ EDA) ในลักษณะของการสร้างงานให้กับกลุ่มคนที่ยากจน และไม่มีงานทำในเมืองโอ๊คแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในปี 1973 พบว่า แม้นโยบายนี้ได้รับความสำเร็จในขั้นเริ่มต้นโดยการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ แต่เมื่อนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติกลับประสบความล้มเหลว โดยงานเกือบทั้งหมดล่าช้าและต่ำกว่าเป้าหมายมาก และที่สำคัญก็คือ มีการเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายของโครงการออกไป ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดความล้มเหลว ได้แก่ การมีหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากที่ต่างก็เข้ามาร่วมโครงการด้วยเหตุผลต่างๆ ภายใต้ทัศนภาพ วัตถุประสงค์หลัก ตลอดจนความรู้สึกเร่งด่วนของโครงการที่แตกต่างกันออกไป การลาออกของ (Key Actors) ที่เป็นผู้ริเริ่มโครงการ รวมถึงการที่นโยบายนี้ได้รับการผลักดันไปสู่การปฏิบัติอย่างเร่งด่วนด้วยโดยไม่มีการเตรียมตัวที่ดีพอ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างการทำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แวนมิเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn)¹⁸ ได้เสนอผลงานชื่อ "The Policy Implementation Process" ในปี 1975 โดยมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งจากภาครัฐและเอกชน โดยคณะบุคคลหรือปัจเจกบุคคลก็ได้ การกระทำดังกล่าวนี้ก็เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดไว้ในนโยบายเป็นเบื้องต้น การมองเช่นนี้จะคล้ายคลึงกับเพรสแมนและวิลดาฟสกี นั่นก็คือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ ทั้งสองจึงได้เสนอกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะดำเนินไปภายใต้ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย ปัจจัยเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นมาจากองค์ความรู้ 3 ด้าน คือ

1. องค์ความรู้ด้านองค์การที่เน้นการควบคุมและการเปลี่ยนแปลง
2. องค์ความรู้ด้านผลกระทบจากนโยบายโดยเน้นที่การตัดสินใจ
3. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง

จากองค์ความรู้ดังกล่าวก็ได้สรุปปัจจัย 5 ประการที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานระเบียบการปฏิบัติในหน่วยงาน ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งสามารถพิจารณาได้ทั้งทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจนโยบาย ความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน งบประมาณและทีมงาน

¹⁷ Jeffrey I. Pressman and Aron B. Wildavsky, Implementation (Berkeley : University of California Press, 1973).

¹⁸ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework", Administration and Society, 6 (February, 1975) : 23 - 30.

ริชาร์ด เอฟ. เอลมอร์ (Richard F. Elmore)¹⁹ ได้เสนอแนวทางที่เป็นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็นสองลักษณะ ลักษณะแรก เรียกว่า **forward mapping** ซึ่งเห็นกระบวนการกำหนดนโยบายจากระดับเหนือโดยให้ความสำคัญต่อระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนด (**regulatory approach**) ลักษณะที่สอง เรียกว่า **backward mapping** ที่เน้นการกระจายอำนาจการควบคุมให้กับหน่วยงานในระดับพื้นที่ โดยให้แต่ละหน่วยงานจากล่างไปบนร่วมมือแก้ไขปัญหาของผู้ปฏิบัติระดับล่าง

โรเบิร์ต เค. ยิน (Robert K. Yin)²⁰ ได้ทำการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation process) ซึ่งสำรวจ (survey method) จาก 140 กรณีที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี (technological innovation) ซึ่งถูกนำมาใช้ทั้งในระดับมลรัฐ (state) และระดับท้องถิ่น (local) แล้วสรุปถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปรับปรุงการให้บริการว่าขึ้นอยู่กับลักษณะนวัตกรรมเป็นสำคัญ รองลงไปก็คือการให้ความรู้ความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติในหน่วยงาน และสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน นอกจากนี้ยังได้ระบุว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนวัตกรรมมาใช้ในหน่วยงานนั้นจะเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ความรวดเร็วในการนำนวัตกรรมมาใช้ จำนวนทีมงาน และความพร้อมของทรัพยากรทุกด้าน นอกจากนี้ ยิน²¹ ยังได้พยายามจำแนกแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการหลายๆ คน โดยเน้นเกณฑ์การใช้ระเบียบวิธีศึกษา ซึ่งแบ่งเป็นสองกลุ่ม คือ

กลุ่มแรก เน้นวิธีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติบนพื้นที่เดียว (single-site studies) นั่นก็คือจะทำการศึกษานโยบายใดนโยบายหนึ่ง หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ไม่มีการเปรียบเทียบพื้นที่หรือนโยบายที่ศึกษาแต่อย่างใด

กลุ่มที่สอง เป็นลักษณะการศึกษาแบบหลายพื้นที่ (multiple-site studies) โดยจะศึกษานโยบายและพื้นที่ให้บริการของนโยบายมากกว่าหนึ่งขึ้นไป นั่นก็คือจะเน้นการเปรียบเทียบเป็นสำคัญ

¹⁹ Richard Elmore, "Complexity and Control : What Legislators and Administrators Can Do About Implementation", Public Policy Paper No III, Institute of Governmental Research, University of Washington, April, 1979, pp.1 - 9.

²⁰ Robert K. Yin, "Production Efficiency Versus Bureaucratic Self-Interest : Two Innovative Process ?," Policy Science, 8 (December, 1977) : 381 - 399.

²¹ Robert K. Yin, "Studying the Implementation of Public Program". in Studying Implementation : Methodological and Administrative Issue, Walter Williams and et. al.(eds.), Chatham House Publishers, inc., New Jersey : 1982.

บาร์แดช (Bardach)²² ได้เสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ความสอดคล้องของนโยบายต่อการแก้ไขปัญหาการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูง การมีผู้ประสานงานในโครงการ (fixers) ความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติ งบประมาณและทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ ตลอดจนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบาร์แดช ยังได้ชี้ให้เห็นกลวิธีที่ปรากฏภายใต้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายลักษณะภายใต้เงื่อนไขด้วยทรัพยากรที่มี หรือเงื่อนไขด้านลักษณะนโยบาย

นากามูระและสมอลล์วูด (Nakamura and Smallwood) ได้เสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นภาพรวมทั้งหมด โดยชี้ให้เห็นว่าในช่วงการปฏิบัตินั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (policy process as a system) ซึ่งองค์ประกอบในแต่ละขั้นตอนนั้นจะมีความต่อเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (Nakamura and Smallwood)²³ ได้แก่

- ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย
- ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นตอนการประเมินนโยบาย

ภายใต้ขั้นตอนดังกล่าว มีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ที่ทำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนกลุ่มเป้าหมายนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ โครงสร้าง และระเบียบของหน่วยงานหรือองค์การ

บาร์เรตต์และฟัดจ์ (Barrett and Fudge)²⁴ ได้จำแนกแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็นสามลักษณะคือ

ลักษณะแรก พิจารณาว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการผลักดันนโยบายให้บรรลุผล (Implementation as putting policy into effect)

ลักษณะที่สอง พิจารณาว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของกระบวนการเจรจาต่อรอง

²² Eugene Bardach, The Politics of Modernization (Cambridge : MIT Press, 1977), pp.179 - 183.

²³ T. R. Nakamura and F. Smallwood, The Politics of Policy Implementation (St. Martin's Press, New York, 1980), p.25.

²⁴ Eugene Barret and Collin Fudge, "Examining the Policy-Action Relationship" in Policy and Action : Essays on the Implementation of Public Policy, Susan Barrett and Collin Fudge (eds.) (London and New York : Melthuen, 1981), pp.13 - 28.

(Implementation as a negotiating process)

ลักษณะที่สาม พิจารณาว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการกระทำและการตอบสนอง (action and response)

ด้วยมิติการมองทั้งสามลักษณะนั้นจะมีเงื่อนไขสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยภาพรวม ได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมาย ทรัพยากร การควบคุมและระเบียบการปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร การประสานผลประโยชน์ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ลักษณะเฉพาะภายในแต่ละหน่วยงาน กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ และบุคคลระดับปฏิบัติ

รอนดีเนลลีและชีมา (Rondinelli and Cheema)²⁵ เสนอแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า สามารถจำแนกกระบวนการ (process) สองแนวทาง คือ แนวทางที่เป็นกระบวนการดำเนินไปตามข้อตกลงนโยบาย (compliance approach) ที่เน้นความสำคัญของผู้นำทางการเมือง ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย โดยมีบุคคลระดับปฏิบัติต้องกระทำตามภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด ส่วนแนวทางเชิงการเมือง (political approach) ที่เน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะฉะนั้นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นอาจจะถูกละเลยไม่นำไปสู่การปฏิบัติหรืออาจแก้ไขใหม่ก็ได้ ทั้งสองยังชี้ให้เห็นว่าสถานการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศกำลังพัฒนานั้น มักจะมีลักษณะตามแนวทางแรก อย่างไรก็ตามภายใต้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จคือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของพื้นที่ อำนาจของหน่วยงานระดับปฏิบัติ การสนับสนุนจากผู้นำชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ลักษณะวัฒนธรรมประเพณีและปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ฮอกวูดและกันน์ (Hogwood and Gunn)²⁶ ได้เสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 แนวทาง คือ

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

2. แนวทางที่เน้นโครงสร้างขององค์กรการ (structural approach) ซึ่งจะให้ความสำคัญทั้งภายในและภายนอกองค์กรการ นั่นก็คือลักษณะองค์กรการจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

²⁵ Dennis Rondinelli 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), p.26.

²⁶ Lewis A. Gunn and Brain W. Hogwood, Policy Analysis for the Real World (New York : Oxford University Press, 1984), pp.203 - 217.

3. แนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรม (behavioral approach) มุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความไว้วางใจซึ่งกันและกันตลอดถึงความเข้าใจในนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ

4. แนวทางเชิงรัฐศาสตร์ (political approach) ให้ความสำคัญด้านอำนาจการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลเพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้แนวทางดังกล่าวจะมีเงื่อนไข (preconditions) ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย คือ สภาพทางภูมิศาสตร์และการเมืองข้างเคียงหน่วยงาน ทรัพยากรและเวลาที่เพียงพอ ความสอดคล้องของทรัพยากรทั้งวัสดุและกำลังคน แนวคิดเชิงทฤษฎีกับความสอดคล้องต่อสภาพปัญหา ขั้นตอนการตัดสินใจของหน่วยงาน การเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบายร่วมกัน การประสานงานและอำนาจสั่งการ

อเล็กซานเดอร์ (Alexander)²⁷ ได้เสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นรูปแบบเชิงทฤษฎีที่เน้นความสำคัญของสภาพแวดล้อม (a contingency theory of policy implementation) เรียกว่า PPIP model หมายถึง นโยบาย (policy) แผนงาน (program) และการปฏิบัติตามแผนงาน (implementation) ซึ่งเป็นกระบวนการ (process) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องแล้วสรุปเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ผู้รับผิดชอบปฏิบัติในโครงการโดยตรง บุคคลอื่นๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง แต่มิได้รับผิดชอบโดยตรง ระเบียบการปฏิบัติงาน ลักษณะโครงสร้างขององค์การหรือหน่วยงาน ทศนคติหรือความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนจากประชาชน ทรัพยากรและการสนับสนุนทางการเมือง

ลินเดอร์และปีเตอร์ (Linder and Peter)²⁸ ได้พยายามเสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการจำแนกออกเป็นสองลักษณะอย่างกว้างๆ คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรคข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับแนวทางศึกษาที่มุ่งเน้นแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวทางหลังนี้ ลินเดอร์และปีเตอร์ได้พยายามจำแนกเป็นแนวทางย่อยๆ ถึง 4 ลักษณะ โดยอาศัยผลงานของนักวิชาการ

²⁷ Ernest R. Alexander, "From Idea to Action : Note for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process", Administration and Society, 16 (February, 1985) : 403 - 426.

²⁸ Stephen H. Linder and B. Guy Peters, "A Decision Perspective on Policy Implementation : The Fallacies of Misplaced Prescription," Policy Study Review, 6 (February, 1987) : 459 - 475.

อื่นๆ เช่น อาร์กิริส เอลมอร์ เป็นต้น ประกอบด้วย

แนวทางแรก เน้นศึกษาถึงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ภายหลังจากการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการ เช่น ไชมอน (Simon, 1947) เรื่อง "The Proverbs of Administration" หรือผลงานของ คริส ฮูด เรื่อง "The Limits of Administration" (Hood, 1976) เป็นต้น แล้วสรุปว่า ความล้มเหลวของการบริหารนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วิธีการแก้ไขก็กระทำได้โดยการควบคุมพฤติกรรมปฏิบัติงานของข้าราชการในกรณีให้เห็นสมควรและมีความจำเป็น

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่าการแสวงหาทฤษฎี แต่ความจริงแล้วเกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์กิริส เอลมอร์ แฮมมิลตัน เป็นต้น มาผสมผสานแล้วจำแนกออกเป็น 4 แนวทาง คือ

1) แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอก มีชื่อเฉพาะว่า **top down approach**

2) แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นที่ที่เป็นสำคัญ เรียกว่า **bottom up perspective** หรือ **backward mapping**

3) แนวทางที่เน้นความสำคัญกับนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับนโยบาย กับข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสนใจสภาพแวดล้อมของพื้นที่ เรียกแนวทางนี้ว่า **evolution and backward mapping** กล่าวคือการทำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลงและความเห็นชอบระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการระดับปฏิบัติเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถนำไปสู่การปฏิบัติ เท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่นๆ ว่าเป็นอย่างไรหรือมีผลกระทบประการใด

4) แนวทางที่สี่นี้ จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะเจาะจงว่าภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการระดับล่าง จะต้องสร้างความพร้อมด้านต่างๆ คือ การมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีทรัพยากรอย่างเพียงพอ และความสอดคล้องของสภาพแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรียกแนวทางนี้ว่า **from the bottom down**

เมอร์ลีย์ กรินเดิล (Merilee Grindle)²⁹ ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริบท

²⁹ Merilee S. Grindle, "Policy Content and Context in Implementation," in Merilee S. Grindle (ed.), Politics and Policy Implementation in the Third World (New Jersey : Princeton University Press, 1980), pp.15 - 219.

ของประเทศเม็กซิโก โดยศึกษาจากโครงการพัฒนาชนบท ที่กระทำผ่านองค์กรตัวแทนรัฐบาลกลาง (State representative of a federal agency) ที่เรียกว่า CONASUPO (National Staple Products Company) จากการศึกษาพบว่า ในกระบวนการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติในแต่ละพื้นที่นั้น มีปัจจัยแวดล้อม (contexts) ทางการเมืองที่เข้ามามีผลกระทบต่อความสำเร็จและล้มเหลวของโครงการ ปัญหาสำคัญก็คือการมีอิทธิพลทางการเมืองจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติ (implementor) อยู่ตลอดเวลา มีผลให้นโยบายและโครงการนั้นๆ ต้องปรับเปลี่ยนหรือเบี่ยงเบนเป้าหมายไปจากที่กำหนดไว้ ประกอบกับตัวผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ยึดเป้าหมายที่มุ่งความสำเร็จของโครงการ แต่ยึดความอยู่รอดของตนเองเป็นเรื่องที่สำคัญกว่า สภาพการณ์เช่นนี้ กรินดีล เห็นว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศโลกที่สาม ที่กลุ่มต่างๆ ในระบบการเมืองนิยมใช้วิธีการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์กันในระดับของการนำโครงการไปปฏิบัติ มากกว่าที่จะเข้ามามีส่วนในการริเริ่มนโยบายเสียเอง กรินดีล ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ในระบบการเมืองของประเทศโลกที่สามไม่ได้เปิดโอกาสให้คนที่ด้อยโอกาสจริงๆ ในสังคม มีพลังต่อรองในการเรียกร้องและเสนอความต้องการของตนต่อระบบได้

วิธีการที่เป็นรูปธรรมที่สุดที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวก็คือ การเพิ่มศักยภาพให้แก่กลุ่มคนเหล่านี้ ด้วยการกระตุ้นให้มีการรวมตัวและเสนอความต้องการต่างๆ แก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นโดยตรง ทำให้หน่วยงานในท้องถิ่นได้รับทราบและแก้ไขปัญหาการดำเนินงานตามนโยบายและโครงการต่างๆ ได้ตรงกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาสทางสังคมได้อย่างเต็มที่ และยังเป็นการลดการต่อต้านประท้วงนโยบายและโครงการต่างๆ ของรัฐของกลุ่มคนเหล่านี้ที่ค่อนข้างได้ผลด้วย

ขอบข่ายของการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีสาระที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงพฤติกรรม การปฏิบัติ และปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่น รวมตลอดถึงปัจจัยอื่นๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้

กำหนดไว้ในนโยบาย³⁰ ความครอบคลุมหรือขอบข่ายของการศึกษาสามารถแยกออกได้เป็นคำถามหลายๆ คำถาม เช่น³¹

1. มีใครหรือองค์กรใดบ้างที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการน่านโยบายไปปฏิบัติ
2. นโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร
3. เหตุใดจึงได้มีการนำไปปฏิบัติในลักษณะเช่นนั้น
4. นโยบายแต่ละประเภท เช่น นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (**distributive policies**) นโยบายที่เกี่ยวกับการจำกัดหรือเลือกให้สิทธิในการบริการหรือผลประโยชน์แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะที่แข่งขันซึ่งกันและกัน (**competitive regulatory policies**) นโยบายเกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือของภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (**protective regulatory policies**) และนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรใหม่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียเปรียบในสังคมมากยิ่งขึ้น (**redistributive policies**) นโยบายเหล่านี้มีความยาก ลำบากแตกต่างกันในการนำไปปฏิบัติหรือไม่ แค่ไหน เพียงใด
5. ประสิทธิภาพของการน่านโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันในแต่ละสาขาของนโยบาย เช่น นโยบายการศึกษา นโยบายสาธารณสุข หรือไม่
6. เราควรทำอย่างไรจึงจะสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการน่านโยบายไปปฏิบัติ
7. มีปัจจัยหรือตัวแปรใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อผลของการน่านโยบายไปปฏิบัติ
8. มีกลยุทธ์ใดบ้างที่สามารถนำมาใช้ในการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการน่านโยบายไปปฏิบัติ และ
9. ทำไมกลยุทธ์บางกลยุทธ์จึงใช้ได้ผลมากหรือน้อยกว่ากลยุทธ์อื่นๆ

องค์กรผู้เกี่ยวข้องในการน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต่างๆ ล้วนแต่มีความคาดหวัง

³⁰ กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ โปรดดูรายละเอียดใน Pressman and Wildavsky, op.cit., Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, "The Conditions of Effective Implementation : A Guide to Accomplishing Policy Objectives." *Policy Analysis*, 5 (1980), pp.481-504, Eugene Badach, *The Implementation Game : What Happens after a Bill Become a Law* (Cambridge, Mass. : Lexington Book, 1977) ; อ่างใน วรเดช จันทรศร "การน่านโยบายไปปฏิบัติ", *เรื่องเดิม*, หน้า 104.

³¹ วรเดช จันทรศร, "การน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ", ใน *เอกสารประกอบชุด วิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน*, พิมพ์ครั้งที่ 11 (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมาธิราช, 2538), หน่วยที่ 5 หน้า 194 - 195.

และเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกัน และกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองทั้งหมด องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้น ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย³²

ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมืองในที่นี้ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี สององค์กรหลักนี้อาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง ทั้งสององค์กรนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมืองหรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำไปปฏิบัติ โดยปกติทั้งสององค์กรนี้มักจะไม่ให้ความสนใจหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก ส่วนที่ค่อนข้างจะให้ความสนใจก็คือ การพิจารณาว่าหน่วยราชการใดที่มีความสามารถ มีสมรรถนะเพียงพอที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

หลังจากที่นโยบายนั้นๆ ดำเนินไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ฝ่ายการเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในแง่ของการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย พิจารณาวานโยบายนั้นควรจะยุติ (terminate) หรือควรได้รับการสนับสนุนต่อไป ซึ่งในประเด็นนี้ ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในทางกลับกัน หน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายการเมือง เพื่อให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป

ระบบราชการ

ระบบราชการ (Bureaucracy) ได้แก่ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ถือได้ว่าเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องและคาบเกี่ยวกัน ในขั้นการกำหนดนโยบาย ระบบราชการมีบทบาทอย่างสำคัญในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะระบบราชการเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูล

³² วรเดช จันทรรคร, "การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ", อ้างแล้ว, หน้า 203-212.

ต่าง ๆ ไปให้ฝ่ายการเมือง³³

ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป และโดยเฉพาะในประเทศไทย ระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้เด่นชัด ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการได้มาซึ่งข้อมูลต่าง ๆ ความจำเป็นที่ต้องพึ่งพาระบบราชการจึงมีมาก ในบางกรณีระบบราชการก็ได้มีการกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ไว้ก่อนแล้วเป็นระยะเวลาช้านาน แผนงานและโครงการต่าง ๆ ก็มีการกำหนดเวลาหลาย ๆ ปี เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฝ่ายการเมืองที่ครองอำนาจอยู่เดิมหรือฝ่ายการเมืองที่เข้ามาใหม่ยากที่จะเปลี่ยนแปลงแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นได้ ทั้งนี้ เพราะข้อจำกัดทางด้านข้อมูล ความชำนาญต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายการเมืองก็อาจจะเป็นผู้ทำการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมด ซึ่งแตกต่างจากเรื่องที่ระบบราชการเคยทำอยู่ก็เป็นได้ แต่ก็เป็นที่กรณีที่เกิดขึ้นน้อยมาก

ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายที่มีอิทธิพลอย่างมากก็หนีไม่พ้นระบบราชการ ทั้งนี้ เพราะคุณสมบัติอย่างหนึ่งของระบบราชการเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือ การปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ใช่เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ทุกหน่วยราชการจะหวงแหนโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบจะไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมาช่วงชิงเอาไป และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออาณาจักรของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ หากมีนโยบายใดที่จะมีผลกระทบถึงความอยู่รอดหรือทำให้ตนเองเสียประโยชน์ หน่วยราชการโดยทั่วไปจะทำการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนั้น ในกรณีของระบบราชการไทยดูจะเป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด นโยบายการปฏิรูประบบราชการจะเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลแทบทุกยุคทุกสมัย แต่ยิ่งปฏิรูประบบราชการกลับยิ่งมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น นับตั้งแต่ปี 2512 เป็นต้นมา จากการศึกษาของ วรเดช จันทรรศ³⁴ พบว่า มีหน่วยงานระดับกรมตั้งแต่ 2 กรมขึ้นไปถูกยุบมารวมเป็นกรมเดียว ซึ่งได้แก่การยุบกรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจกับกรมสหกรณ์ที่ดิน แล้วรวมกันเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ การยุบกรมการข้าวกับกรมกสิกรรม เป็นกรมวิชาการเกษตร ทั้ง 2 กรณีเกิดขึ้นในปี 2515 แต่ในขณะเดียวกันในแง่ของการขยายตัวกลับปรากฏว่า มีการตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ในระดับกรมถึง 25 กรม และในระดับกองถึง 564 กอง ยิ่งกว่านั้น ส่วนราชการส่วนใหญ่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อ

³³ B. Guy Peters, The Politics of Bureaucracy : A Comparative Perspective (New York : Longman Inc., 1978), p.97.

³⁴ Voradej Chandarasom, Patterns of Organizational Expansion in the Thai Public Bureaucracy : A Study of Agencies' Functional Responsibilities, 1969-1982. Ph.D. Dissertation, New York University, 1985.

ประโยชน์ของหน่วยงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศโดยส่วนรวมแต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ดังกล่าว โดยส่วนใหญ่แทนที่จะเป็นองค์กรที่จะเข้าไปช่วยรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาของประเทศ การจัดตั้งเหล่านั้นกลับเป็นการสร้างปัญหาต่างๆ เสียเอง โดยที่รัฐบาลต้องเป็นผู้ตามเข้าไปแก้ไขปัญหาทั้งสิ้น กล่าวโดยย่อ อำนาจ ความแข็งแกร่งของระบบราชการมีมากจนยากที่จะควบคุมได้ นโยบายการปฏิรูปใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ "เชือดเนื้อ" ตัวเองของระบบราชการ จึงไม่สามารถได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง

นอกเหนือจากอำนาจของระบบราชการที่ยากจะควบคุมได้ และแนวโน้มของระบบราชการที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องกันกับหน่วยราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดๆ ที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานราชการหลายๆ หน่วยแล้ว นโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มว่าจะประสบความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เหตุผลที่น่าพิจารณาก็คือ แม้ว่าหน่วยราชการต่างๆ จะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใด แต่หน่วยราชการเหล่านั้นย่อมจะมีแนวโน้มที่จะมีความขัดกันในวิธีการบรรลุเป้าหมายได้ เนื่องจากทัศนภาพ ผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักของหน่วยราชการที่แตกต่างกัน และแม้ว่าจะไม่มีความขัดแย้ง บางกลุ่มหรือบางหน่วยราชการก็อาจจะวางเฉย ไม่ร่วมมือ ไม่เกี่ยวข้อง ถือเป็นธุระไม่ใช่ หรือให้ลำดับความสำคัญกับวิธีการเหล่านั้นต่ำกว่าที่ควรจะเป็นก็ได้³⁵

ข้าราชการ

นอกเหนือจากองค์กรระบบราชการแล้ว ข้าราชการ (bureaucrats) ในฐานะบุคคลก็ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้ อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมาก ในแง่ที่ว่า จะให้ความสนับสนุนและอุทิศตนให้กับนโยบายนั้นๆ อย่างไร ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานถือว่าเป็นหัวรถจักรหรือหัวเรือใหญ่ที่จะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบอุปสรรคหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการก็เหมือนกับหัวเรือขนาดกลางที่จะแปลงความสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้เป็นผล จะต้องเป็นผู้นำของข้าราชการ

³⁵ วรเดช จันทรศร "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : บทเรียนและกลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวในอดีต" ใน วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2528), หน้า 488-507.

ที่มีหน้าที่จะต้องให้บริการหรือดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในสภาพที่เป็นจริง

ข้าราชการในระดับล่างนี้ซึ่งเป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานตามโครงการนี้ถือได้ว่า บทบาทที่สำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องปฏิบัติสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ หรือกลุ่มที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรง และอย่างใกล้ชิด ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีความอิสระและมีอำนาจหรือวิจารณญาณ (discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้³⁶ ทั้งนี้ เพราะผู้บังคับบัญชามีจำนวนน้อยกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา สถานที่ที่ปฏิบัติงานก็อยู่ห่างไกลกันจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถจะไปตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานตลอดเวลาได้ ในลักษณะงานบางด้าน ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (interpret) กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติของนโยบายโดยตนเอง ในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ ข้าราชการเหล่านี้อาจจะไม่ยอมรับ หรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้ ในกรณีที่ข้าราชการระดับล่างนั้นมีปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้มารับบริการ ข้าราชการเหล่านี้อาจจะทำการบิดเบือนหรือไม่เปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่ผู้รับบริการหรือผู้ที่มีสิทธิจะได้รับประโยชน์จากโครงการควรจะได้รู้ได้ในบางกรณี ข้าราชการระดับล่างเหล่านี้ อาจจะทำการสกัดกั้นข้อมูล ความต้องการ ข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอจากผู้รับบริการ มิให้ไปถึงผู้บริหารระดับสูงก็ได้ กล่าวโดยสรุป ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังต่างได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง และปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวที่มีต่อผู้รับบริการมากยิ่งขึ้น³⁷

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ซึ่งได้แก่ ผู้รับบริการ (clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียผลประโยชน์ ในที่นี้หมายถึงทั้งแง่ของบุคคล (individuals) และกลุ่ม (groups) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย ข้าราชการในระดับล่างจะสามารถให้การปฏิบัติแก่บุคคล

³⁶ Jeffrey Manditch Pprottas, "The Power of the Street-Level Bureaucrats in Public Service Bureaucracies", *Urban Affairs Quarterly*, Vol.13, No.3 (March 1978), pp.285-312.

³⁷ James D. Sorg, "Typology of Implementation Behaviors of Street-Level Bureaucrats", *Policy Studies Review*, Vol.2, No.3 (February 1983), pp.391-406.

เหล่านั้นอย่างไรก็ได้ ข้อเรียกร้องหรือความต้องการต่าง ๆ จะมีน้ำหนักน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ³⁸

อย่างไรก็ตาม หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์ มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น เพราะการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนก็คือการประสานทรัพยากรซึ่งกันและกัน ทำให้ข้อเรียกร้องมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น อำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการจะมีมากขึ้น³⁹ ประเด็นของการเรียกร้องจะครอบคลุมทั้งในแง่ของการเรียกร้องเพื่อให้สมาชิกในกลุ่มของตนได้รับผลประโยชน์มากยิ่งขึ้น การเรียกร้องเพื่อให้ยุตินโยบายนั้น หรือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงนโยบายใหม่นั้น ในกรณีที่กลุ่มของตนเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ หรือการเรียกร้องเพื่อกีดกันมิให้กลุ่มอื่นมีโอกาสมารับประโยชน์จากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น

ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น ในสหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่มผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักจะได้รับการหนุนหลังจากทั้งนักการเมือง เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง และจากหน่วยราชการเพื่อให้การดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกัน กลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการจะได้รับประโยชน์จากนโยบาย ก็พยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแสวงหาความสนับสนุนจากนักการเมือง ตลอดจนหน่วยราชการอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะของปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น จึงมิใช่เรื่องของคำสั่งและการเชื่อฟัง แต่เป็นการปฏิสัมพันธ์ในลักษณะของความเท่าเทียมกัน ซึ่งเน้นการต่อรอง (bargain) และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ⁴⁰

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลักคือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro)

ขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับมหภาค

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของ

³⁸ วรเดช จันทรร, "การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ", อ้างแล้ว, หน้า 209.

³⁹ Albert O. Hirschman, Exit, Voice and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1970), p.71.

⁴⁰ Ripley and Franklin, op.cit., p.19.

แผนงานหรือโครงการ แล้วแต่กรณี ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นรับ (adopt) แนวทาง แผนงาน โครงการหรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

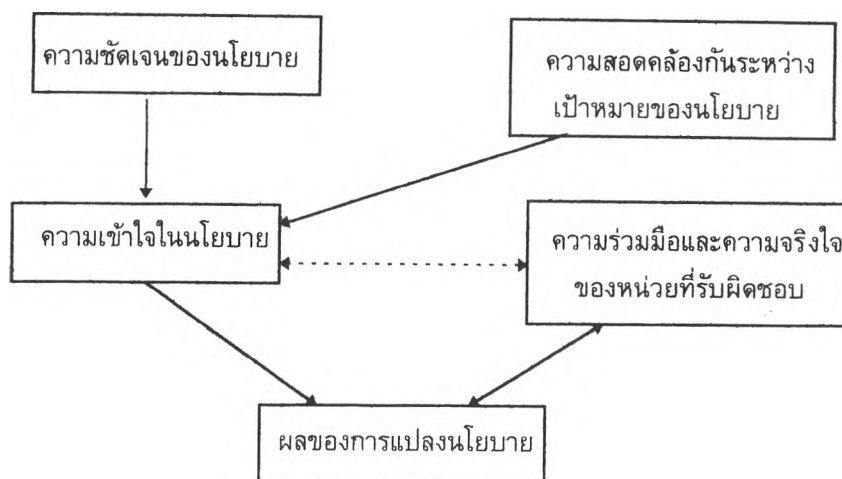
ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

เมื่อทางฝ่ายการเมืองได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวงหรือในรูปใดรูปหนึ่งแล้วโดยปกตินโยบายนั้นก็จะมีการระบุให้หน่วยราชการใดหน่วยราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน และหรือโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าว มักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมา เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นถือปฏิบัติ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ หรือออกมาในรูปของแผนงาน หรือโครงการ แล้วแต่กรณี หรือประเภทของนโยบายนี้ ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้ถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากเพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่เบื้องต้นแล้ว จากการศึกษาหรือประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า⁴¹ มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ปัจจัยแรก ได้แก่ ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง ยิ่งนโยบายมีความคลุมเครือมากเท่าไร หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีอิสระหรือมีดุลยพินิจในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้นเท่านั้น ปัจจัยที่สอง ได้แก่ ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งในบางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจจะมีขัดแย้งกันเองหรือยากที่จะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้ ปัจจัยที่สาม มีผลสืบเนื่องมาจากสองปัจจัยแรก กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้เพียงไร และในปัจจัยสุดท้าย หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายนั้นมีความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นนี้จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความ

⁴¹ Martin Rein and Francine Rabinovitz, "Implementation : A Theoretical Perspective". in Martin Rein. (ed.) From Policy to Practice (London : The Macmillan Press, 1983), pp.113-137 ; Jerome T. Morphy. "Title I of ESEA : The Politics of Implementing Federal Education Reform". Harvard Educational Review. 41, 1 (Febuary 1971), pp. 35-63, Robert A. Levine, Public Planning : Failure and Redirection (New York : Basic Books, 1972), p.102.

เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง และมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด



แผนภาพ แสดงปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ", เอกสารประกอบชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน, พิมพ์ครั้งที่ 11 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2538), หน้า 215.

จากภาพจะเห็นได้ว่า ความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องกันระหว่างเป้าหมายของนโยบาย จะช่วยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้การแปลงนโยบายเป็นไปในทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีความเข้าใจในนโยบาย แต่หากขาดความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หน่วยงานนั้นก็อาจแปลงนโยบายนั้นให้แตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ซึ่งก็จะมีผลทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลวเสียแต่แรกได้ การขาดความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจจะมีสาเหตุมาจากหลาย ๆ ประการ เช่น นโยบายนั้นมีบางส่วนที่ก่อให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือในบางกรณีหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นมีความขัดแย้งกับฝ่ายการเมือง เป็นต้น

ขั้นตอนการยอมรับ

การแปลงนโยบายนั้นโดยทั่วไป หน่วยงานที่รับผิดชอบมักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการบริหารส่วนกลาง เมื่อส่วนกลางดังกล่าวทำการแปลงนโยบายออกมาแล้ว ขั้นตอน

ต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคก็คือ การทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับ แนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในขั้นตอนนี้ การที่ราชการบริหารส่วนกลางจะสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นยอมรับ และจัดทำโครงการสนองนโยบายที่ส่วนราชการวางไว้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น⁴² ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะให้กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ปัจจัยหลังนี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้กับหน่วยงานท้องถิ่นรับนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกลางหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเจรจาเกี่ยวกับระยะเวลา เป้าหมายของการดำเนินโครงการ พิจารณาจัดสรรเงินหรือทรัพยากรอื่นๆ ที่จำเป็นจะต้องใช้ในโครงการให้กับหน่วยงานท้องถิ่น หากสิ่งข้างต้นนี้มีไม่พร้อม ความล่าช้าในการดำเนินโครงการก็ย่อมจะเกิดขึ้น ในบางกรณี หากนโยบาย แผนงาน หรือแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางได้กำหนดขึ้นมีความไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือประโยชน์ของท้องถิ่น โครงการที่หน่วยงานท้องถิ่นรับมาจากส่วนกลางอาจจะมีลักษณะเป็นแค่สักแต่รับเพราะหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือหน่วยงานท้องถิ่นอาจจะทำโครงการที่สนองส่วนกลางไปในแนวทางที่แตกต่างจากแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ก็ได้

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนนี้ จึงมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น หน่วยงานกลางจำเป็นจะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่าแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมีความขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นมากหรือน้อยเพียงใด หากความขัดแย้งไม่มีหรือมีในระดับต่ำ ความเบี่ยงเบนจากแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นนั้นยอมรับหรือขึ้นกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนกลางเพียงใด ในประเด็นนี้ย่อมหมายความว่าหน่วยราชการส่วนกลางจะต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบ ติดตาม ดูว่าหน่วยงานท้องถิ่นยอมรับและจัดทำโครงการตามที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้อย่างจริงจังด้วย⁴³

อย่างไรก็ตามการยอมรับโครงการของหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวย่อมอาจจะไม่เป็นการเพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานท้องถิ่นขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อหน่วยงานในระดับท้องถิ่นโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งอำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบาย แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติ ย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ

⁴² Paul Berman, "The Study of Macro-and-Micro-Implementation", Public Policy 26, 2 (Spring 1987), pp.169-170.

⁴³ Martin Rein and Francine Rabinovitz, "Implementation : A Theoretical Perspective", in Rein (ed.), op.cit., pp.125-128.

ในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมิได้สิ้นสุดอยู่แค่ในระดับมหภาค จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติกลับอยู่ที่ขั้นตอนในระดับจุลภาค ซึ่งเป็นเรื่องทีนโยบายจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับการที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะทำการยอมรับนโยบายจากรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางเข้าเป็นนโยบายของท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนเพียงใด จะทำการปรับปรุงวิธีการในการปฏิบัติงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบาย แนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดไว้หรือไม่ หรือจะเป็นผู้ทำการปรับเปลี่ยนนโยบาย แนวทางในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดไว้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมและวิธีการในการปฏิบัติงานของตนเสียเอง เมื่อมีการปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ผลการปฏิบัติจะเป็นอย่างไร หน่วยงานท้องถิ่นตลอดจนผู้ปฏิบัติจะทำการยอมรับและถือเอานโยบายนั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำวันด้วยความต่อเนื่องเพียงใด นโยบายจากส่วนกลางจะถูกยกเลิกโดยท้องถิ่นหรือไม่⁴⁴

ความเกี่ยวพันต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนในระดับจุลภาค ซึ่งจะมีจุดที่หน่วยงานในท้องถิ่นตลอดจนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายจะต้องทำการตัดสินใจหรือมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกันไป ยิ่งไปกว่านั้น พฤติกรรมของการตัดสินใจและการปฏิสัมพันธ์จะแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลา และจะมีความแตกต่างกันไปตามความเกี่ยวพันผลประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายมีอยู่ กล่าวให้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ความเกี่ยวพันต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในระดับจุลภาคนี้ สามารถแยกออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ⁴⁵ ขั้นระดมพลัง (mobilization) ขั้นการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization or continuation)

ขั้นการระดมพลัง

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ **การพิจารณารับนโยบาย** และ **การแสวงหาความสนับสนุน** ในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะพิจารณานโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วย และสามารถสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงาน

⁴⁴ วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ", อ้างแล้ว, หน้า 218.

⁴⁵ Berman, "The Study of Macro-and-Micro-Implementation", *op.cit.*, pp.176-177.

ท้องถิ่นเห็นว่ายโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วย หรือไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่น ความผูกพันของหน่วยงานท้องถิ่นที่มีต่อยุทธศาสตร์นั้นก็จะไม่มี และถึงแม้จะมีการยอมรับก็จะเป็นการยอมรับอย่างแค้นๆ อย่างที่กล่าวมาแล้ว หรือในบางกรณีก็อาจจะทำการยอมรับเพื่อที่จะเอาผลประโยชน์หรืองบประมาณจากรัฐบาลหรือหน่วยงานกลางโดยปราศจากความตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบายดังกล่าว⁴⁶

หากเป็นกรณีที่หน่วยงานท้องถิ่นให้การยอมรับในนโยบายเนื่องจากเห็นว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วน และตรงกับเป้าหมายของหน่วยแล้ว การยอมรับโดยหน่วยงานท้องถิ่นอย่างเดียวยังจะไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้น ในขั้นการระดมพลังนี้กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นๆ ที่อยู่ภายในท้องถิ่นนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญ มีผลงานหรือประสบการณ์ในอดีตที่ชี้ให้เห็นว่า⁴⁷ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางโดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียตั้งแต่เบื้องต้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่อง ให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นการปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้มีความครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติ หรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรง ในบางกรณี ผู้ปฏิบัติอาจจะยอมทำการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนเองให้เข้ากับแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้ ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจจะทำการปรับแผนหรือโครงการนั้นให้เข้ากับพฤติกรรมปฏิบัติงานของตนเองก็ได้แน่นอน การไม่มีการนำไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นถ้าหากผู้ปฏิบัติไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งในสองกรณีข้างต้น ในสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามีภาวะความไม่แน่นอน (uncertainties) อยู่อย่างมาก เพราะหน่วยงานท้องถิ่นแต่ละแห่งอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเฉพาะแห่งซึ่งแตกต่างกันออกไป โครงการหรือ พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับท้องถิ่นอาจจะไม่ใช่สิ่งที่คงที่หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะอาจจะมีการต่อต้าน เรียกร้องให้ปรับวิธีดำเนินการในโครงการจากผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในท้องถิ่นนั้นก็ได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติก็อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มี

⁴⁶ วรเดช จันทรรคร, "การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ", อ้างแล้ว, หน้า 218

⁴⁷ Michael Fullan and Alan Pomfret, "Research on Curriculum and Instruction Implementation", Review of Educational Research, 47, 1 (Winter 1977), pp.335-397.

ทางที่จะควบคุมให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ ไม่ว่าโครงการนั้นจะมีการออกแบบหรือวางกฎข้อบังคับ อย่างไรก็ตาม ยิ่งโครงการนั้นมีลักษณะของการให้บริการทางสังคม ซึ่งผู้ให้บริการจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริการอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมได้ โดยนัยดังกล่าว โครงการที่หน่วยงานท้องถิ่นให้การยอมรับแล้ว ย่อมจะมีลักษณะเบี่ยงเบนได้เสมอ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นในขั้นนี้

จึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาวิธีการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงาน หรือปรับโครงการ และ/หรือแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานท้องถิ่นยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของตัวผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแนวทางในการปฏิบัติหรือเข้ากับแผนและ/หรือโครงการนั้นด้วย ตัวอย่างเช่น หากรัฐบาลกลาง โดยกระทรวงศึกษาธิการมีนโยบายให้ครูในโรงเรียนของรัฐในระดับท้องถิ่นนำเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเรียนการสอนแบบใหม่มาใช้ในห้องเรียน รัฐบาลกลางก็ควรเปิดโอกาสให้โรงเรียนของรัฐในระดับท้องถิ่นทำการกำหนดโครงการหรือประเภทของเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในการสอนเอง ทั้งนี้ เพื่อที่จะสอดคล้องกับความต้องการหรือความเป็นไปได้ของท้องถิ่นนั้นด้วย ในขณะเดียวกัน ผู้บริหาร โรงเรียนในระดับท้องถิ่นก็ควรจะทำการศึกษาหรือให้ครูเรียนรู้อันเทคโนโลยีทางการสอนต่างๆ ให้ถ่องแท้ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ครูหรือผู้ปฏิบัติเลือกใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ที่จะนำมาใช้ในการสอนนักเรียนเอง กล่าวโดยย่อ วิธีดำเนินการในลักษณะนี้ เป็นวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้มีการปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกัน (mutual adaptation)⁴⁸ ระหว่างนโยบายของรัฐบาลกลางกับการปฏิบัติตามนโยบายโดยหน่วยงานระดับท้องถิ่น

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

หลังจากผ่านขั้นตอนที่สองแล้วก็ถึงขั้นตอนสุดท้ายในระดับจุลภาค ซึ่งได้แก่ ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง แท้ที่จริงแล้วขั้นตอนนี้เป็นผลพลอยได้ที่เกิดมาจากขั้นตอนที่สอง⁴⁹ เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย⁵⁰ ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่งก็เนื่องจากเหตุผลที่ว่า มีนโยบายจากส่วนกลางเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลกลางเลิกให้ความสนใจหรือกวัดขั้น

⁴⁸ Paul Berman, "The Study of Macro-and-Micro-Implementation", *op.cit.*, p.178.

⁴⁹ *Ibid.*, p.178.

⁵⁰ *Ibid.*

หรือเลิกให้งบประมาณ หน่วยงานท้องถิ่นก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรือหากรัฐบาลกลางมีการกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมา หน่วยงานท้องถิ่นก็อาจจะหันไปให้ความสนใจกับนโยบายนั้นแทน เข้าทำนอง "ไฟไหม้ฟาง" ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบในนโยบายทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น จะต้องหาทางทำให้ การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม ซึ่งก็คือการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือ ความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ การหาทางทำให้ นโยบายนั้นได้รับการ ปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหวังที่หน่วยงานส่วนกลางจะต้องฝากไว้กับผู้บริหาร ในระดับท้องถิ่น และตัวผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเองเป็นสำคัญ ในส่วนของตัวผู้บริหารในระดับท้องถิ่นเองจะต้องเป็นผู้นำในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และจะต้องหาทางแปลงนโยบายนั้นให้เป็นภารกิจประจำวันของผู้ปฏิบัติไปโดยตลอด

ในส่วนของผู้ปฏิบัติเองก็ต้องพร้อมและมีความเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นโดย ถาวร เสมือนหนึ่งเป็นภารกิจประจำวัน การจะสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องดังกล่าวให้ เกิดขึ้นได้โดยวิธีการหรือกลยุทธ์ใดนั้นดูจะยังไม่มียุทธวิธีที่แน่ชัด ในระยะหลัง ผลงานของนัก วิชาการบางท่าน⁵¹ ได้เน้นวิธีการของการนำเอาแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์กรการ (Organization Development) เข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงาน เป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับต่อโครงการอันจะส่งผล ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตลอดไป

2. ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนผลงานทางวิชาการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า มีปัจจัยหลายประการที่ กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พอที่จะสรุปเป็นหมวดหมู่ ได้ดังนี้

- 1) ปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- 2) ความเป็นไปได้ทางการเมือง
- 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 4) ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร
- 5) ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6) ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

⁵¹ Ibid.

1. ปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การมีตัวชี้ที่จะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ลักษณะต่างๆ ต่อไปนี้เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย⁵²

1.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์

แมชมาเนียน และซาบาเทียร์ (1980) ให้ความเห็นว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ด้วย⁵³ โวลแมน (1982) กล่าวว่า โอกาสการที่ความผิดอันเป็นสาเหตุที่จะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายนั้นจะเกิดขึ้นได้ง่ายมากหากว่านโยบายนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ไม่กระจ่างชัด และผู้กำหนดนโยบายเองก็ไม่ได้ให้ความกระจ่างเกี่ยวกับวัตถุประสงค์นั้นๆ วูล์ดริจซ์ (1982) ให้ความเห็นเช่นเดียวกันโดยกล่าวว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับความกระจ่างชัดของวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ วีปา (1974)⁵⁴ เอ็ดเวิร์ดส์ (1980)⁵⁵ และ แวนมิเตอร์กับแวนฮอร์น ก็ให้ความเห็นทำนองเดียวกันนี้

1.2 ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของนโยบายนอกจากจะต้องกระจ่างชัดแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย ความสำคัญของความสอดคล้องดังกล่าวต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป โดยนักวิชาการหลายคน เช่น แมชมาเนียน และซาบาเทียร์ (1980)⁵⁶ แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น (1975)⁵⁷ และ เอ็ดเวิร์ดส์ (1980)⁵⁸ ซึ่งบรรจุเนื้อหาความสำคัญของความสอดคล้องกันนี้ในงานเขียนของพวกเขา

⁵² ศุภชัย ยาวะประภาษ, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 104.

⁵³ D. A. Mazmanian and P. A. Sabatier, "A Multivariate Model of Public Policy Making," American Journal of Political Science Vol.24 (1980), pp.439-468.

⁵⁴ Vepa. op.cit.

⁵⁵ G. C. Edwards, Implementing Public Policy (Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1980), p.164.

⁵⁶ D. A. Mazmanian and P. A. Sabatier, op.cit., 1980.

⁵⁷ Van Meter and Van Horn, op.cit.

⁵⁸ Edwards, op.cit.

1.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์

วูล์ดริจซ์ (1982) ย้ำว่า วัตถุประสงค์นอกจากจะต้องกระจ่างชัดและสอดคล้องต้องกันแล้ว ยังจะต้องง่ายแก่ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย เอ็ดเวิร์ดส์ (1979) มีความเห็นเช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่า ก่อนที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้ เขาเหล่านั้นจะต้องรู้ว่า มีนโยบายออกมาแล้ว รู้ว่านโยบายนั้นๆ มีวัตถุประสงค์เช่นไร⁵⁹

1.4 ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย

วูล์ดริจซ์ (1982) ชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่า นโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีที่จะชี้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ แวนมิเตอร์และแวนฮอร์น ก็กล่าวอย่างจุดนี้เช่นกัน โดยกล่าวว่า การศึกษาการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้น เราจะต้องรู้ถึงดัชนีที่ใช้วัดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้น เพรสแมนและวิลดาฟสกี (1979) กล่าวว่า เราไม่มีทางที่จะรู้ว่าการปฏิบัติจะสำเร็จหรือล้มเหลวหรือไม่ถ้าเราไม่มีดัชนีที่จะใช้วัด⁶⁰

1.5 ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ดส์ (1979) กล่าวว่า ถ้าคำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูลต่างๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยิ่งชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติ ให้สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดีก็มีมากขึ้นเท่านั้น⁶¹ แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น ก็มีทัศนะเช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่า ถ้าแหล่งข้อมูลต่างๆ ให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกันในการแปลความวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานต่างๆ ของนโยบาย หรือถ้าแหล่งข้อมูลเดียวกันให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกันเอง ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะพบว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นเป็นไปได้ยากมาก⁶²

2. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย อาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ตัวแปรต่อไปนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น⁶³

2.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

วูล์ดริจซ์ (1982) แสดงทัศนะว่า ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการ

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Pressman and Wildavsky, *op.cit.*

⁶¹ Edwards, *op.cit.*

⁶² Van Meter and Van Horn, *op.cit.*

⁶³ ศุภชัย ยาวะประภาส, *อ้างแล้ว*, หน้า 106.

สนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้นๆ ส่วนโวลแมน ก็ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า นโยบายที่จำเป็นจะต้องมีการเจรจากันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ มักจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาเมื่อนำมาปฏิบัติ

2.2 ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ โวลแมน (1981) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่านโยบายประเภทที่จำเป็นต้องอาศัยความสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลต่างๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อที่จะสร้างเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ขึ้นมา ถ้าปรากฏว่าผลของนโยบายนั้นยังไม่เป็นที่ตกลงกันได้ระหว่างกลุ่มและบุคคลเหล่านั้น นโยบายเช่นนี้จะประสบในทางปฏิบัติอย่างมาก

2.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล

โวลแมน (1981) ชี้ให้เห็นว่า นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล เห็นว่าจะส่งผลกระทบต่อในทางลบต่อกลุ่มของตน จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

2.4 ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ

วีป้า (1974) ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบายนั้น โดยกล่าวว่า ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีน้อยมาก แวนมิเตอร์ และ แวนฮอร์น (1976) ก็เห็นความสำคัญของประเด็นนี้ โดยกล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายใดๆ จะดูได้จากทัศนะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น⁶⁴ บูลลอค (1981) ก็มีความเห็นคล้ายคลึงกัน โดยเน้นความสำคัญของการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารนิติบัญญัติ และตุลาการ รวมตลอดถึงกลุ่มประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น⁶⁵

⁶⁴ Van Meter and Van Horn, *op.cit.*

⁶⁵ C. S. Bullock, "The Office for Civil Rights and Implementation of Desegregation Programs in the Public Schools", in Mazmanian and Sabatier, *op.cit.*

2.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน

แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น กล่าวว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก⁶⁶

2.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

เมอร์ฟี (1971)⁶⁷ และ เคอร์สทักบัจ (1980) ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะขึ้นอยู่กับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนี้ วีปา กล่าวว่า โครงการพัฒนาต่างๆ ในประเทศกำลังพัฒนาถ้าต้องการจะให้ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ โครงการนั้นๆ จะต้องสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่เป็นเป้าหมายของโครงการ ฮีเวอร์สัน (1979) ถึงกับเสนอว่าโครงการพัฒนาต่างๆ จะต้องพยายามให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด เขาเรียกการบริหารโครงการแบบนี้ว่า "การบริหารแบบชาวบ้าน"

3. ปัจจัยทางด้านสมรรถนะ

เอตเวิร์ดส (1980) กล่าวว่า นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ มิฉะนั้น นโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้นเอง ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้เป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะนโยบายนั้นจะเป็นประเภทใดก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า โดยส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด⁶⁸ ดังนั้น ปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงได้แก่ ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดยังขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยอีกหลายๆ ประการ นับตั้งแต่ (1) ปัจจัยทางด้านบุคลากร (2) ปัจจัยทางด้านเงินทุน (3) ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น

⁶⁶ Van Meter and C.E. Van Horn, *op.cit.*

⁶⁷ J. T. Murphy, "Title I of ESEA", *Harvard Education Review* Vol. 41 (1971), pp.36-63.

⁶⁸ Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework", *Administration and Society*, 1975, p.480 ; Walter Williams, *The Implementation Perspective* (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1980), p.3.

3.1 ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลากร

เอ็ดเวิร์ดส (1981) ยืนยันว่า จำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติมักจะมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย⁶⁹ โวลแมน (1981) ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่านโยบายที่มักจะประสบปัญหาด้านนี้มักจะเป็นนโยบายที่จำเป็นต้องพึ่งพาการตัดสินใจของบุคลากรในระดับต่างๆ อยู่เสมอ

นอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ยิ่งนโยบายเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิคมากเท่าใด ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะในด้านนั้นๆ ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งความต้องการมีมาก ความขาดแคลนมักจะมีมากตามมาด้วย

ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ **เงื่อนไขประการแรก** นโยบายที่จะถูกนำไปปฏิบัตินั้นต้องการบุคลากรจำนวนเท่าใด ต้องการบุคลากรประเภทใด และต้องการบุคลากรที่มีคุณสมบัติอย่างไร **เงื่อนไขประการที่สอง** บุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นมีอยู่แล้วในระบบราชการหรือไม่ หากมีอยู่แล้ว บุคลากรเหล่านั้นมีคุณภาพ ความรู้ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายนั้นได้หรือไม่ บุคลากรเหล่านี้มีความยินดีหรือความตั้งใจที่จะมาร่วมเป็นผู้ปฏิบัติในนโยบายนั้นได้หรือไม่ หน่วยราชการที่มีบุคลากรเหล่านั้นอยู่ ยินดีที่จะให้บุคลากรเหล่านั้นมาเป็นผู้ร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นหรือไม่ **เงื่อนไขประการที่สาม** หากไม่มีบุคลากรที่ต้องการเหล่านั้นอยู่ในระบบราชการหรือไม่พอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ จะมีความสามารถหรือวิธีการดึงดูดบุคคลเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานในนโยบายหรือโครงการได้อย่างไร

3.2 ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับเงินทุน

ซาบาร์เทียร์ และแมซมานีเยน (1981) กล่าวว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ⁷⁰ วีปา (1974) ก็ย้ำความเห็นนี้เช่นกันโดยกล่าวว่า การขาดแคลนด้านการเงินมักจะเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอๆ เมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหา⁷¹ เวดเชอร์ลี และลิปสกี (1977) กล่าวว่า การที่รัฐสภาไม่ยอมอนุมัติเงินเพื่อเพิ่มจำนวนบุคลากรสำหรับโครงการด้านการศึกษาในอเมริกาทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน

⁶⁹ Edwards, *op.cit.*

⁷⁰ Sabatier and Mazmanian, *op.cit.*

⁷¹ Vepa, *op.cit.*

อย่างมาก⁷² จาโคมีและสเดนบรูเนอร์ (1973) ศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา พบว่า ในการปฏิบัติตามนโยบายกำจัดมลภาวะทางอากาศอันเนื่องมาจากไอเสียรถยนต์นั้น สำนักงานดังกล่าวต้องประสบปัญหาอย่างมากเนื่องจากขาดงบประมาณ ซึ่งจะต้องมาใช้ในการวิจัยและพัฒนา⁷³

ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากขึ้นหากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของการใช้เงินทุน ซึ่งข้อจำกัดในการใช้เงินนั้นมีมาก หรือมีระเบียบข้อบังคับไว้มากจนขาดความยืดหยุ่นก็จะเป็นการบั่นทอนสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติมากขึ้นเท่านั้น ในประการสำคัญ หากหน่วยปฏิบัติมีความต้องการที่จะใช้เงินเพิ่มมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้เป็นไปได้หรือไม่เพียงใดที่รัฐบาลหรือหน่วยงานจากส่วนกลางจะสามารถให้การตอบสนองได้ทันต่อเวลาหรือทันท่วงที หากไม่สามารถตอบสนองได้ ความล่าช้าในการปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้นและอาจจะมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนรวมได้

3.3 ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิทยากร หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในนโยบาย

วีปา กล่าวว่า เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ วีปา เตือนว่า ข้อเสนอต่างๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศนั้นจะต้องนำมาถ่วงน้ำหนักให้ดีเสียก่อน เพราะข้อเสนอดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นไปได้⁷⁴

ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะทวีมากขึ้นถ้าหากหน่วยที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้อย่างเพียงพอ หรือทันต่อเวลา ใน บางกรณี การปฏิบัติตามนโยบายนั้นมีลักษณะที่ต้องใช้วิทยากรหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ปัญหาทางด้านสมรรถนะจะมีมากยิ่งขึ้นถ้าหากผู้ปฏิบัติขาดความรู้หรือความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยทางด้านบุคลากรโดยตรงดังที่ได้ระบุมานี้แล้ว ฉะนั้น ในภาพรวมอาจกล่าวได้ว่าปัญหาทางด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติจะมีมากขึ้น หาก

⁷² R. Weatherly and M. Lipsky, "Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation : Implementing Special-Education Reform," Harvard Education Review Vol. 47 (1977), pp.171-197.

⁷³ H. Jacoby and I. S. Steinbruner, Cleaning the Air (Cambridge, Mass. : Ballinger., 1973).

⁷⁴ Vepa, op.cit.

หน่วยนั้น ขาดความพร้อมทางด้านบุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนวิทยาการหรือเทคโนโลยี ปัจจัยเหล่านี้อาจจะส่งผลทำให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้⁷⁵

4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ดส (1980)⁷⁶ และจูลด์ริจซ์ (1982) เห็นพ้องต้องกันว่าโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ลักษณะต่อไปนี้ เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

4.1 ประเภทของหน่วยงาน

ซาบาร์เทียร์ และ แมชมาเนียน (1981) กล่าวว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น มักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น⁷⁷ เวทเธอร์ลี และ ลิปสกี (1977) ให้ความเห็นทำนองเดียวกันโดยกล่าวว่า ถ้าต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนที่เหนื่อยหน่ายจากการทำงาน และถ้าต้องการให้งานนอกเหนือจากงานที่เป็นกิจวัตรประจำวันทั้งหลายสำเร็จ ลุล่วงไปได้ หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติควรเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นพร้อมอยู่แล้ว⁷⁸ โวลแมน (1982) ยังเสนออีกว่า หน่วยงานเล็กและใหม่จะประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานต่างๆ น้อยกว่าหน่วยงานที่ใหญ่มากๆ โอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีมากกว่า

4.2 โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ระดับชั้นการบังคับบัญชารวมทั้งจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โวลแมน (1982) เสนอว่า ถ้าการติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับนโยบายมาก หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวน ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชา มากมาย แต่มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย

⁷⁵ Edwards, op.cit.

⁷⁶ Edwards, op.cit.

⁷⁷ Sabatier and Mazmanian, op.cit.

⁷⁸ Weatherly and Lipsky, op.cit.

ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างของหน่วยงานที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่เกิดจากโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติไม่เหมาะสมกับโปรแกรมหรือโครงการหรือแผนงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการขาดแคลนบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งความสามารถในปรับโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติให้สอดคล้องกับการชี้แนะของผู้ที่มีหน้าที่ควบคุม/กำกับนโยบาย⁷⁹

ในขณะที่ เอสแมน และ มอนโกเมอร์⁸⁰ ชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากการขาดแคลนหน่วยปฏิบัติระดับท้องถิ่น การที่หน่วยปฏิบัติมีโครงสร้างที่อ่อนแอ การไร้ประสิทธิภาพ การคอร์รัปชัน การถูกรวบงำโดยภายนอกหรือผู้นำท้องถิ่น รวมทั้งการขาดแคลนงบประมาณ

ส่วน มอริส ก็มีความเห็นที่สอดคล้องกัน โดยกล่าวว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติ เช่น การจัดองค์กรที่ไม่เหมาะสม การนำเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมมาใช้⁸¹

ในโครงสร้างของระบบราชการ ก็ก่อให้เกิดปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมากมายเช่นกัน ซึ่ง เอสแมน และ มอนโกเมอร์⁸² ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติอันเนื่องมาจากโครงสร้างของระบบราชการ ได้แก่

- 1) ระบบราชการดูเหมือนจะไม่ตอบสนองต่อการตัดสินใจที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานประจำที่พวกเขาปฏิบัติ
- 2) ระบบราชการมักจะไม่ยอมรับโครงการใดๆ ที่จะกระทบต่อผลประโยชน์หรือความต้องการของสาธารณะ
- 3) ระบบราชการมักจะมีจิตใจที่มุ่งให้บริการเฉพาะที่ตนมีหน้าที่รับผิดชอบเท่านั้น
- 4) ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในส่วนกลางอย่างสูง เป็นการยากมากที่จะให้หน่วยราชการต่างๆ ประสานกิจกรรมหรือประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานอื่นๆ

⁷⁹ K. Johnson, "Organizational Structures and the Development Project Planning Sequence", Public Administration and Development 4 (1984), pp.111-131.

⁸⁰ J. M. Esman and D. J. Montgomery, "The Administration of Human Development", pp. 183-234. in P. Knight (ed.) Implementation Programs of Human Development, World Bank Staff Working Paper No.403. World Bank, Washington D.C., 1981.

⁸¹ John R. Moris, Managing Induced Rural Development, International Development Institute, Bloomington, Indiana, 1981.

⁸² Esman & Montgomery, op.cit.

เพื่อมุ่งที่จะเสริมบริการสาธารณะให้แก่กลุ่มเป้าหมายเดียวกัน

4.3 ความสามารถของผู้นำ

เลวิน (1980) วิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ 10 โครงการ พบว่า ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมา เป็นองค์ประกอบรวมที่สำคัญของทั้ง 10 โครงการ⁸³ ส่วน วีปา (1974) ซึ่งศึกษาโครงการและนโยบายต่างๆ ในเอเชียก็พบว่า ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการหรือนโยบายเช่นกัน⁸⁴

4.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

แวนมิเตอร์ และ แวนฮอร์น (1975)⁸⁵ และ วูล์ฟริช (1982) เน้นถึงสายใยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมาก โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

4.5 ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด

แวนมิเตอร์ และ แวนฮอร์น (1975) เสนอว่า การสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน และอื่นๆ จะมีส่วนที่สำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของ นโยบาย⁸⁶

5. ปัจจัยเกี่ยวกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้ อาจจะไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่สู้เต็มใจ และอาจบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะทางทัศนคติต่อไปนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้ ปัจจัยเกี่ยวกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจาก

⁸³ M. A. Levin, "Conditions Contributing to Effective Implementation and Their Limits", Proceedings of the Association for Public Policy Analysis and Management (Boston, 1980).

⁸⁴ Vepa, op.cit.

⁸⁵ Van Meter and Van Horn, op.cit.

⁸⁶ Van Meter and Van Horn, op.cit.

5.1 ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

แวนมิเตอร์ และ แวนฮอร์น (1975) ยืนยันว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อ วัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อ นโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน⁸⁷ ซาร์บาเทียร์ และ แมซมานเนียน (1981) ก็ย้ำความเห็นเรื่องนี้เช่นกัน⁸⁸

5.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

วูล์ดริจซ์ กล่าวว่า ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำเอานโยบายไป ปฏิบัติมีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิม ที่ปฏิบัติเป็นเวลายาวนานแล้วมักจะประสบความล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อ พฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จ

5.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

วูล์ดริจซ์ เสนอว่า ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ถ้าผู้นำ นโยบายไปปฏิบัติเพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเท่านั้น ก็จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้ นโยบายล้มเหลว

5.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

วูล์ดริจซ์ กล่าวว่า ผลกระทบที่นโยบายจะมีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี หรือผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นๆ การ มอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้นๆ ก็เท่ากับ เป็นการเรียกร้องหาความยุ่งยากนั่นเอง เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการ นานัปการมาควบคุมพฤติกรรมของผู้ไม่เห็นด้วยเหล่านั้น (มาร์ช และ ไชมอน 1963, ดาร์น 1967, เฮคโคล 1977, และเอลมอร์ 1978) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะพยายามอยู่ตลอดเวลาที่จะหลีกเลี่ยงหรือดัดแปลงไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของเขา (เอเดเวอร์ตส 1980)⁸⁹

⁸⁷ Van Meter and Van Horn, *op.cit.*

⁸⁸ Sabatier and Mazmanian, *op.cit.*

⁸⁹ Edwards, *op.cit.*

5.5 ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสมรรถนะสูงเพียงใด ไม่ว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดและติดตามผลที่สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าหากปราศจากเสียซึ่งความร่วมมือจากสมาชิกทั้งมวลในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมากถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ จากการสำรวจผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า มีเงื่อนไขหรือเหตุผลหลักๆ อย่างน้อย 7 ประการ ที่มีผลทำให้สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ กล่าวคือ⁹⁰

1. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่านโยบายนั้นไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการของตนที่แท้จริง (felt need) หรือไม่ได้เห็นความสำคัญของนโยบายนั้น ผลงานวิจัยของปีเตอร์ คีน (Peter G.W. Keen)⁹¹ พบว่า การนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ปรับปรุงวิธีการจัดสรรทรัพยากรของโรงเรียนรัฐบาลในมลรัฐแคลิฟอร์เนียต้องประสบความล้มเหลว โดยส่วนหนึ่งเนื่องจากสมาชิกในหน่วยปฏิบัติเห็นว่าถึงจะนำมาใช้ก็ไม่ได้ทำให้อะไรดีขึ้น

2. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้านเพราะเห็นว่านโยบายนั้นมีผลทำให้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนต้องเปลี่ยนแปลงไป ผลงานของโดนัลด์ วอร์วิก (Donald P. Warwick) เป็นต้น ได้แสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานในกระทรวงต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ต้องประสบความล้มเหลวเนื่องจากเหตุผลข้างต้น

3. หัวหน้าของหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้ความสนับสนุนในนโยบายนั้น ผลงานของ โรเบิร์ต ยิน (Robert K. Yin) พบว่า⁹² นโยบายพัฒนาเป็นจำนวนมากต้องประสบความล้มเหลว เพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ การปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นแบบขอไปที เข้าทำนอง "เมื่อหัวรถจักรซึ่งเปรียบเสมือนผู้นำไม่เคลื่อนไหวกหรือเคลื่อนไหวกอย่างเสียไม่ได้ ตู้อื่นๆ และฟันเฟืองซึ่ง

⁹⁰ วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ", อ้างแล้ว, หน้า 229.

⁹¹ Peter G. W. Keen, "The California School Finance Simulation : A Case Study of Effective Implementation." Research Paper No.467, Graduate School of Business Administration, Stanford University, January 1978.

⁹² Robert K. Yin, "Production Efficiency Versus Bureaucratic Self-Interest : Two Innovative Processes ?." Policy Sciences, 8 (1977), pp.381-399.

เปรียบเทียบเสมือนผู้ตามก็ไม่อาจจะเคลื่อนไหวได้”

4. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะส่งผลทำให้งบประมาณ อัตรากำลังของหน่วยต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนในภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างขนานใหญ่ ผลงานของยีน พบว่า⁹³ นโยบายการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้มักจะได้รับการต่อต้านจากสมาชิกขององค์กรเพราะเหตุผลข้างต้น

5. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติ เห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจว่า สภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงานหรือการให้บริการของผู้ปฏิบัติเป็นอย่างไร⁹⁴ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่มีประชาชนจำนวนมากฝ่าฝืนไม่ยอมข้ามถนนตามทางม้าลายที่ทางราชการกำหนดไว้ให้ ผู้บริหารของกระทรวงมหาดไทยก็สั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการจับกุมประชาชนที่ไม่ข้ามทางม้าลายอย่างเคร่งครัด ผู้ปฏิบัติซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรประจำสถานีตำรวจต่างๆ อาจเห็นว่า นโยบายนั้นเป็นการแก้ไขปัญหาก็หลายเหตุซึ่งเป็นไปไม่ได้ หากประชาชนไม่ร่วมมือกับตำรวจจะจับกุมอย่างไรก็ไม่มีทางหมด ยิ่งตำรวจทำตามหน้าที่มากเท่าไร ก็อาจทำให้ประชาชนที่ถูกจับกุมไม่พอใจมากเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การแก้ไขปัญหานั้นควรมุ่งนโยบายที่ให้การศึกษาและอบรมกลุ่มคนเหล่านี้เป็นหลักเสียก่อน เมื่อประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจหรือให้ความร่วมมือแล้ว ก็อาจใช้นโยบายปราบปรามเป็นมาตรการสุดท้ายได้

6. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้น เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าว ผลงานของ พอล เบร์แมน (Paul Berman) และมิลเบรย์ วอลลิน แมคลาฟลิน (Milbrey Wallin Mclaughlin) เป็นต้น พบว่า⁹⁵ นโยบายพัฒนาการเรียนการสอนต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากครูผู้ปฏิบัติไม่ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการเรียนการสอนด้วย ผลก็คือ วิธีการเรียนการสอนแบบใหม่ ที่ถูกยึดยึดจากผู้บริหารในระดับสูงไม่ได้ถูกนำไปใช้โดยครูผู้ปฏิบัติ

7. สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านเนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร ผลงานของโรเบิร์ต ยีน คาเรน ฮีลด์ (Karen A. Heald) และแมรี โวเกิล (Mary E. Vogel) พบว่า นโยบายทางเทคโนโลยีเป็นจำนวนมากประสบความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ ถูกต่อต้านจากสมาชิกของหน่วยปฏิบัติเพราะเหตุผลข้างต้น ในทำนองกลับกัน นโยบายประเภทเดียวกันประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมืออย่างดีจาก

⁹³ ibid.

⁹⁴ วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า," อ้างแล้ว, หน้า 545-546.

⁹⁵ Berman and Mclaughlin, op.cit.

ผู้เกี่ยวข้องในหน่วยปฏิบัติบางหน่วย ทั้งนี้ เพราะการฝึกอบรมและสร้างการเรียนรู้ให้ผู้ปฏิบัติสามารถมีความเข้าใจในวิธีการใช้เทคโนโลยีนั้นได้อย่างต้องแท้เสียก่อน

5.6 การกำหนด/เลือกตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าหน่วยปฏิบัติ)

นากามูระ และ สมอลวูด (1980)⁹⁶ กล่าวว่า สิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นประกอบไปด้วยหน่วยปฏิบัติต่างๆ หลากหลาย หน้าที่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การประสานกิจกรรมต่างๆ ซึ่งมีหน่วยปฏิบัติรับผิดชอบอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายบรรลุผลสำเร็จ

Halperin (1974)⁹⁷ Kaufman (1973)⁹⁸ และ Van Meter and Van Horn (1975)⁹⁹ ชี้ให้เห็นว่า มีสาเหตุ 3 ประการที่ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่รับมอบมา ได้แก่

- 1) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่รู้ว่าอะไรคือสิ่งที่เขาจะต้องปฏิบัติ
- 2) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถปฏิบัติในสิ่งที่พวกเขาคิดว่าควรจะทำ
- 3) ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่ต้องการปฏิบัติในสิ่งที่พวกเขาได้รับมอบหมายให้

ปฏิบัติ

ในเงื่อนไขประการแรก

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมากขึ้นถ้าหากการทำงานของหน่วยปฏิบัติ จะต้องผ่านขั้นตอนการควบคุมกลั่นกรองจากหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย เช่น สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง หรือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น มากจนเกินความจำเป็น หรือจนทำให้การปฏิบัติงานขาดความยืดหยุ่น ตัวอย่างเช่น หากสำนักงานประมาณ กำหนดข้อบังคับให้หน่วยปฏิบัติในนโยบายต้องเสนอขออนุมัติในการใช้งบประมาณผ่านมายังตนในทุกเรื่อง ทั้งๆ ที่ได้มีการจัดสรรวงเงินงบประมาณไว้ให้แล้ว ความล่าช้าและไม่คล่องตัวย่อมเกิดขึ้น

⁹⁶ R. T. Nakamura and F. Smallwood, The Politics of Policy Implementation (St. Martin ' s Press, New York, 1980)

⁹⁷ Halperin , Clapp & Kanter , Bureaucratic Politics and Foreign Policy (Brookings Institution, Washington D.C., 1974).

⁹⁸ H. Kaufman, Administrative Feedback (Washington D.C. : Brookings Institution, 1973).

⁹⁹ D. S. Van Meter and C. E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework", Administration and Society 6 (4) pp.445-488.

ในบางกรณีปัญหาจะยิ่งมีมากขึ้นถ้าหากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยดังกล่าวมีระดับที่ไม่ราบรื่น กล่าวให้เด่นชัดยิ่งขึ้น การขออนุมัติดำเนินการใดๆ ของหน่วยปฏิบัติอาจจะไม่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยเหนือ ซึ่งจะมีผลทำให้หน่วยปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้ นโยบายในภาพรวมก็อาจจะเกิดความเสียหาย

ในเงื่อนไขประการที่สอง

ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ ฟังพาหรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่นๆ ยิ่งนโยบายใดมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือ ฟังพาหรือทำความเข้าใจกับหน่วยงานหลักอื่นๆ มากเท่าใดแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จก็จะมีน้อยลงเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักมีทัศนภาพ วัตถุประสงค์หลัก ตลอดจนมีความตระหนักในความเร่งด่วนของนโยบาย ที่แตกต่างกันออกไป ในบางกรณีแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่ก็อาจจะมีไม่เห็นพ้องต้องกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุนโยบายก็ได้ ความไม่เห็นพ้องต้องกันนี้อาจจะนำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และนำความล้มเหลวมาสู่นโยบายก็ได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดมาจากการศึกษาของ เจฟฟรีย์ เพรสแมน และอาร์อน วิลด์ฟสกี เกี่ยวกับผลการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นครโอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา¹⁰⁰

เพรสแมน และ วิลด์ฟสกี พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายของนโยบายนี้โดยส่วนหนึ่งมาจากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากจนเกินความจำเป็น ความจำเป็นที่จะต้องทำข้อตกลงและตัดสินใจร่วมกันมีมากในรายละเอียด ในกระบวนการของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ ปรากฏว่าหน่วยราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้องมีประเด็นเรื่องที่จะต้องทำข้อตกลงตัดสินใจร่วมกันถึง 70 เรื่อง และมีจุดที่จะต้องทำการตัดสินใจแยกออกจากกันถึง 30 จุด ซึ่งถ้าหากใช้หลักความน่าจะเป็น (probability) มาประยุกต์ใช้โดยให้โอกาสที่เรื่องๆ หนึ่งจะตกลงกันได้มีสูงถึงร้อยละ 90 และร้อยละ 95 แล้ว โอกาสที่นโยบายในภาพรวมจะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายและภายในเวลาที่กำหนดไว้จะมีเพียง 0.000644 และ 0.00395 (หรือ 644 ในหนึ่งล้าน และ 395 ในหนึ่งแสน) ตามลำดับเท่านั้น

ในเงื่อนไขประการที่สาม

เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่จะต้องมีการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (หากวิธีการบรรลุนโยบายนั้นกำหนดให้มีหลายหน่วยต้องปฏิบัติงานร่วมกัน)

¹⁰⁰ Pressman and Wildavsky, *op.cit.*

ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแนวโน้มสูงขึ้นถ้าหากเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยไม่สามารถทำงานร่วมกันได้ ปัจจัยที่เป็นผลที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวมีหลาย ๆ ปัจจัย นับตั้งแต่ความแตกต่างกันระหว่างสภาพแวดล้อมของหน่วยงานแต่ละแห่ง รูปแบบของการบริหารที่แตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน เป้าหมายหลักของหน่วยงานที่แตกต่างกันและโครงสร้างของระบบการให้รางวัลที่แตกต่างกัน เป็นต้น ผลงานวิจัยของ โรเบิร์ต เซบริง (Robert H. Sebring) พบว่า¹⁰¹ ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นล้วนมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความล้มเหลวของโครงการประสานความร่วมมือทางด้านระบบข้อมูลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการประชาสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกา ในรายละเอียดทั้งสองหน่วยงานทำงานร่วมกันไม่ได้และมีความขัดแย้งตามมา เพราะความกดดันจากสภาพแวดล้อมแตกต่างกัน หน่วยงานประชาสัมพันธ์ต้องการการแก้ไขปัญหาทางด้านนี้โดยเร่งด่วนเพื่อสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนให้ทันหวังที่ ในขณะที่มหาวิทยาลัยเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการ ซึ่งหมายถึงการศึกษาวิจัยอย่างลึกซึ้ง ใช้เวลายาวนาน ซึ่งหน่วยราชการท้อไม่ได้ ในขณะเดียวกันตัวผู้ปฏิบัติในมหาวิทยาลัยก็ต้องการที่จะทำแต่ผลงานวิจัยเป็นรูปเล่มเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ ตัวผู้ปฏิบัติในหน่วยราชการต้องการแต่เพียงข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาที่สามารถปฏิบัติได้โดยเร็วเท่านั้น

6. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

6.1 การแยกแยะกลุ่มเป้าหมาย

ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- กลุ่มเป้าหมายแต่ละกลุ่มจะมีความแตกต่างหลากหลาย การละเอียดที่จะวิเคราะห์กลุ่มเป้าหมายและข้อจำกัดของแต่ละกลุ่มจะส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการจัดสรรงบประมาณ อันจะส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการ¹⁰²
- เจ็อนไขทางด้านเทคโนโลยีแบบสำเร็จรูปของโครงการ ไม่สามารถตอบสนอง

¹⁰¹ Robert H. Sebring, "The Five-Million Dollar Misunderstanding : A Perspective on State Government-University Interorganizational Contracts", Administrative Science Quarterly, 22 (November, 1977), pp.505-523.

¹⁰² M. A. Crener, G. Leal, R. LeBlanc, & B. Thebaud, Integrated Rural Development, State of the Art Review-1982/83, Canadian International Development Agency, Quebec, 1984.

ความต้องการของแต่ละกลุ่มเป้าหมายเสมอไป¹⁰³

- ในการจัดสรรรายได้และผลประโยชน์ แก่กลุ่มเป้าหมาย ให้เกิดความเป็นธรรม นั้น ต้องตระหนักถึงความแตกต่างหลากหลายของกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นโดยโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น โดยที่ผู้นำท้องถิ่นมักจะได้เปรียบในการเข้าถึงทรัพยากรหรือการรับบริการจากโครงการพัฒนาของรัฐ¹⁰⁴

- ยุทธศาสตร์การวางแผนและการนำนโยบายไปปฏิบัติในโครงการโดยรัฐ ไม่ได้หมายความว่า จะสอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายเสมอไป¹⁰⁵

- ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ปัจจัยที่ถูกกละเลยได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวกับมนุษย์ และปัจจัยทางสังคม¹⁰⁶

- มักจะมีความแตกต่างอย่างมากระหว่างวิสัยทัศน์และการนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้ผู้รับบริการอยู่ห่างไกลจากศูนย์กลางอำนาจซึ่งจะกำหนดเป้าหมายและนโยบาย¹⁰⁷

- การขาดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้วางแผนโครงการ และกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้การส่งมอบบริการไม่มีประสิทธิภาพ¹⁰⁸

2.2 ปัญหาการมีส่วนร่วม

ปัญหาการมีส่วนร่วม จัณกได้ดังนี้¹⁰⁹

- ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นภายในหน่วยปฏิบัติ เกิดจาก แหล่งที่มาของการตัดสินใจโครงการ (ซึ่งมักกำหนดจากส่วนกลาง) ทัศนคติ /ค่านิยม /และทักษะส่วนบุคคลของ

¹⁰³ D. R. Belshaw, "Dynamic and Operational Aspects of the Equity Objective in Rural Development", Development Studies Rep., No.241, School of Development Studies, East Anglia University, Norwich, 1974.

¹⁰⁴ Crener, Leal, LeBlanc, and Thebaud, op.cit.

¹⁰⁵ op.cit.

¹⁰⁶ op.cit.

¹⁰⁷ H.J. Siffin, "Factors Involved in the Evaluation of Management Training Institutions", In Inayatullah (Ed.), Management Training for Development : The Asian Experience, Asian Center for Development Administration, Kuala Lumpur, 1975.

¹⁰⁸ D. Rondinelli, Implementing Development Projects : the Problem of Management, IDR/Focus (1978), No.1, 8 - 12.

¹⁰⁹ Nakamura and Smallwood, op.cit.

เจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ปฏิบัติต่อประชาชนผู้รับบริการด้วยบทบาทของผู้ให้กับผู้รับและมักจะใช้ศัพท์แสงวิชาการ รวมทั้งระบบการประเมินผลโครงการที่ละเลยศักยภาพของท้องถิ่น

- ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น/ชุมชน เกิดจากการขาดการจัดองค์กรท้องถิ่นที่เหมาะสม การขาดทักษะเกี่ยวกับการจัดองค์กร ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกันในท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาคอรัปชัน

- ปัญหาอุปสรรคในการมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นภายในสังคมส่วนรวม ซึ่งเกิดจากปัจจัยทางด้านการเมือง กฎหมาย ระบบราชการ

2.3 ปัญหาการกำหนด/ออกแบบ/ นโยบาย ไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาการออกแบบและกำหนดนโยบาย มักเกิดขึ้นจาก

- แนวคิดของตะวันตกไม่สามารถประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบายของประเทศกำลังพัฒนาได้

- การขาดประสิทธิภาพในการจัดองค์กรในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

- เนื้อหาของนโยบายไม่เหมาะสม

2.4 ปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง/ วัฒนธรรมในการตัดสินใจนโยบาย

ปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองในกระบวนการตัดสินใจนโยบายเพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะพิจารณาจาก

- กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นกระบวนการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม และข่าวด้านที่สลับซับซ้อนของกลุ่มต่างๆ ที่แข่งขันกัน

- กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นการกระทำเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

- กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นการเมืองของนโยบาย ซึ่งผลกระทบที่เกิดจากการแทรกแซงทางการเมือง ได้แก่ การแทรกแซงในการกำหนดสถานที่ที่จะนำนโยบาย (โครงการ) ไปปฏิบัติ และปัญหาในการกำหนดนโยบายซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้กันระหว่างกลุ่มต่างๆ เพื่อที่จะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบาย

2.5 ปัญหาการแสวงหาแรงงานในท้องถิ่น

รอนดีเนลลี¹¹⁰ และ มอนโกเมอรี¹¹¹ เสนอว่า การขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะ

¹¹⁰ Rondinelli, *op.cit.*

¹¹¹ Montgomery, *op.cit.*

รวมทั้งเจ้าหน้าที่ด้านเทคนิค หรือเจ้าหน้าที่ระดับบริหารในท้องถิ่น จะส่งผลให้การดำเนินโครงการเกิดความล้มเหลว

2.6 ปัญหาสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ

รอนดีเนลลี¹¹² เน้นย้ำว่า เงื่อนไขหรือปัจจัยทางกายภาพ (physical condition) และการขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) จะส่งผลกระทบต่อความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลให้โครงการไม่ประสบความสำเร็จ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย

สำหรับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ายังไม่มีผลงานที่มีรูปแบบชัดเจนดังเช่นผลงานของนักวิชาการทางตะวันตก ผลงานส่วนใหญ่จะออกมาในรูปของการประเมินโครงการหรือนโยบายที่มีได้อาศัยองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะแนวความคิดเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่และเพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้เอง ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเท่าที่ผู้วิจัยจะสำรวจมาได้ มีรายละเอียดดังนี้

จุฑา ฐานปนวงศ์¹¹³ ได้ทำการศึกษาวิจัย "โครงการถนน 10 ปีสำหรับพระนครและธนบุรี" แล้วสรุปถึงเงื่อนไข ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานดังนี้

1. เงื่อนไขด้านอำนาจหน้าที่ กล่าวคือ อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายกับข้อเท็จจริงในการบริหารงานตามโครงการถนนไม่ตรงกัน ตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการถนนกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับโครงการถนนของคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการกลับเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานตามโครงการ และได้ประสบกับความยุ่งยากต่างๆ ในการบริหารงาน เพราะคณะกรรมการไม่มีอำนาจโดยแท้จริงในการบริหารนำไปสู่การบริหารที่ใช้วิธีการนอกแบบด้วยการขอร้องชี้ชวนต่อผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องกับโครงการตลอดเวลา ส่วนคณะกรรมการวางแผนส่วนการโยธา เทศบาลนครกรุงเทพ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามโครงการถนนในระดับปฏิบัติการนั้นก็ไม่มีฐานะที่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงส่วนการบริหารของเทศบาลกรุงเทพ จึงทำให้กรรมการชุดนี้ต้องพลอยสลายตัวไปด้วย เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานของคณะกรรมการที่มีได้เป็นที่ยอมรับกันในทางกฎหมายก็เป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินงานตามโครงการ

¹¹² Rondinelli, *op.cit.*

¹¹³ จุฑา ฐานปนวงศ์, โครงการถนน 10 ปีสำหรับพระนครธนบุรี, วิทยาพนธ์พัฒนาบริหารศาสตร์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511, หน้า 134-136.

2. เจื่อนไขด้านการประสานงาน สืบเนื่องจากการจัดระบบบริหารตามโครงการถนนที่มีได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งคณะกรรมการและกำหนดบทบาทในการดำเนินงานของคณะกรรมการผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามโครงการถนนไว้โดยชัดเจน ทำให้คณะกรรมการผู้มีหน้าที่ตามโครงการถนนไม่มีอำนาจโดยแท้จริงในการบริหารงานตามโครงการและทำให้ระบบการบริหารงานไม่เอื้ออำนวยต่อการประสานงานด้วย

นอกจากนั้นวิธีการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามามีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินงานตามโครงการที่ถือหลักการแต่งตั้งบุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับงานตามโครงการมากกว่าจะพิจารณาตามคุณวุฒิของบุคคลซึ่งมีความรู้ในสาขาวิชาตามโครงการถนน เมื่อคณะกรรมการส่วนใหญ่ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการซึ่งโดยปกติมีงานประจำมากอยู่แล้ว ไม่อาจจะทุ่มเทความสนใจให้กับงานตามโครงการ จึงทำให้การบริหารงานตามโครงการถนนต้องตกเป็นภาระหนักจากกรรมการส่วนน้อยผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงตามโครงการ ผลจากการนี้ทำให้การประสานงานตามโครงการถนนต้องถูกจำกัดแคบอยู่แต่เฉพาะภายในกรรมการ ส่วนน้อยผู้มีหน้าที่โดยตรงตามโครงการเท่านั้น

ผลการศึกษา "การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ปัญหาในการวางแผนและการดำเนินงาน" โดยสุพิน ปัญญาภักดิ์¹¹⁴ สรุปว่าจะมีปัญหาที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานตามแผนมี 6 ประการ คือ

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

ไฟฟ้า

ผลการศึกษาของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และทวี สอนมาลี เรื่อง "การปรับปรุงการ

¹¹⁴ สุพิน ปัญญาภักดิ์, การพัฒนาพลังงานไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ : ปัญหาในการวางแผนและการดำเนินงาน, วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2515, หน้า 147.

ประธานครหลวง : ศึกษาเกี่ยวกับการวางโครงการและปฏิบัติตามโครงการ" ¹¹⁵ ซึ่งอาศัยระเบียบวิธีการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ มีความเห็นว่าภายใต้กระบวนการปรับปรุงการประธานครหลวงด้วยแผนระยะสั้นและระยะยาวนั้น มีเงื่อนไขสำคัญบางประการที่มีผลต่อการนำแผนโครงการลงสู่ระดับการปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการ ระยะเวลาที่ค่อนข้างสั้นเกินไป ปัญหาด้านการกำหนดงบประมาณไม่เหมาะสม ระเบียบการปฏิบัติงานไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติตามโครงการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีมาก ขาดการประสานงาน ความไม่ชัดเจนต่อหน้าที่ของบุคคลระดับปฏิบัติ หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดความพร้อมที่จะปฏิบัติตามโครงการ ขาดแคลนเงินทุน ปัญหาด้านทรัพยากรที่จะนำมาใช้เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามโครงการ

จาก "รายงานผลการตรวจสอบและการวิจัยโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ.2520" ¹¹⁶ พบว่า การดำเนินงานตามโครงการถึงแม้จะมีความราบรื่นแต่ก็ยังคงมีปัญหาบางประการที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จคือ

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

ผลการศึกษาของ อารยะ องคสิงห์ เรื่อง "โครงการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย" ¹¹⁷ ได้สรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของประเทศไทยไว้ดังนี้

¹¹⁵ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และทวี สนวนมาลี, "การปรับปรุงการประธานครหลวง : ศึกษาเกี่ยวกับการวางโครงการและปฏิบัติตามโครงการ," พัฒนบริหารศาสตร์ 13 (มกราคม 2516) : 57-100.

¹¹⁶ คณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผล, รายงานการตรวจสอบและการวิจัยโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง พ.ศ.2520, 30 พฤษภาคม 2520

¹¹⁷ อารยะ องคสิงห์, โครงการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย, วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521, หน้า 108-113.

1. ด้านนโยบายและเป้าหมาย กล่าวคือ การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาไม่มีเป้าหมายในทางปฏิบัติที่แน่นอน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยๆ กลายเป็นสาเหตุที่ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ตลอดทั้งการสนับสนุนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายจากรัฐบาลก็ได้กระทำอย่างจริงจัง

2. ด้านตัวบทกฎหมาย จำนวนเป็น 5 ประเด็นย่อย คือ

2.1 จุดมุ่งหมายของกฎหมายที่มีได้เน้นถึงการกระจายสิทธิถือครองที่ดินอย่างชัดเจนกลายเป็นสาเหตุให้มีการเลียงกฎหมาย

2.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายไม่มีผลบังคับใช้ทางปฏิบัติเป็นรายท้องที่ในทันที จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นรายๆ ไป ประการสำคัญคือกฎหมายกำหนดเพียงให้รัฐบาลวางโครงการปฏิรูปที่ดินภายในระยะเวลา 3 ปี แต่ไม่ได้บังคับว่ารัฐบาลต้องลงมือทำการปฏิรูปหรือไม่

2.3 ข้อจำกัดขนาดการถือครองที่ดินไม่ได้คำนึงถึงเรื่องปัญหาอื่นๆ 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

การศึกษาเรื่อง การปฏิรูปดินนโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณี

จังหวัดนราธิวาส ของ เจษฐา อูร์ฟีพัฒนาพงศ์¹¹⁸ ในปี 2529 โดยมุ่งศึกษาปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เพราะพื้นที่ดังกล่าวมีความแตกต่างในเรื่อง เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม จึงทำให้ผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์เฉพาะด้านการปฏิบัตินโยบายโดยใช้จังหวัดนราธิวาสเป็นกรณีศึกษา เพราะถือว่าสามารถเป็นตัวแทนจังหวัดอื่นได้ กล่าวคือ มีชาวไทยมุสลิมมากที่สุด มีชายแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีสถานการณ์ก่อการร้ายทุกรูปแบบ ส่วนโครงการที่ศึกษามี 3 โครงการ คือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการสร้างงานในชนบท และโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา ใช้กรอบการศึกษาการปฏิบัติ นโยบายประกอบด้วยปัจจัยด้าน (1) จุดกำเนิดนโยบาย (2) ความชัดเจนของนโยบาย (3) การสนับสนุนของนโยบาย (4) ความซับซ้อนของการบริหารนโยบาย (5) การจัดสรรทรัพยากร และกระบวนการทางสังคม ผลการศึกษาพบว่า จุดกำเนิดนโยบายของโครงการทั้ง 3 ประเภท มีวัตถุประสงค์ร่วมกันคือ เพื่อประชาชน โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ผลักดันนโยบายออกเป็นโครงการ อย่างไรก็ตามแม้โครงการพระราชดำริจะมีความสำคัญยิ่ง แต่ปรากฏว่าบางโครงการต้องประสบกับความล้มเหลวเพราะขาดมิติทางวิชาการที่เพียงพอ ส่วนความชัดเจนในนโยบายของทั้ง 3 โครงการ ไม่มีประเด็นที่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องต่างตระหนักดี สำหรับการสนับสนุนโครงการ ในขณะที่จำกัดโครงการสร้างงานในชนบทให้คงที่หรือให้การสนับสนุนโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจำกัดไม่ว่าในเรื่องอำนาจ หรือเงินงบประมาณ สำหรับความซับซ้อนของแต่ละโครงการนั้นมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือเมื่อแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการแล้ว ก็จะเข้าสู่โครงการเดิมของระบบราชการ ดังนั้น ผลที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านเป็นสำคัญ ส่วนการจัดสรรทรัพยากรขึ้นอยู่กับการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างทั้ง 3 กลุ่ม ตามแต่จะมีเป้าหมายอย่างไร แต่อย่างไรก็ตามจะพบว่ากลุ่มข้าราชการมีอำนาจต่อรองสูงสุด ทั้งนี้ เพราะมีฐานที่กว้างและมั่นคง ประกอบกับในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้มีปัญหาก่อการร้าย ยิ่งทำให้ความสำคัญของข้าราชการมีมากขึ้น และยังพบว่าข้าราชการบางกลุ่ม แสวงหาผลประโยชน์อย่างเป็นระบบ สามารถจะสร้างสถานการณ์และระดับสถานการณ์ตามที่ต้องการได้ ส่วนกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผู้นำชาวบ้านจะมีบทบาทสูงหรือไม่ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และพื้นที่

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบปัจจัยที่ 7 คือ การแสวงหาผลประโยชน์ซึ่งมีส่วนสำคัญในการกำหนดความล้มเหลวหรือความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบเพื่อปรับปรุง

¹¹⁸ เจษฐา อูร์ฟีพัฒนาพงศ์, “การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส,” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

การปฏิบัตินโยบายในจังหวัดนครราชสีมาให้รัดกุมขึ้น โดยเสนอให้มีคู่มือการวิเคราะห์ความเหมาะสม และคู่มือกำหนดการปฏิบัติงานประจำ เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการปฏิบัตินโยบายให้สมบูรณ์ขึ้น

การศึกษาของ อาคม ใจแก้ว ในปี 2533 เรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ”¹¹⁹ งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งศึกษาปัจจัย ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เฉพาะนโยบายส่งเสริมการศึกษาชาวไทยมุสลิม ผู้วิจัยใช้ทั้งวิธีการเชิงปริมาณและวิธีการเชิงคุณภาพ และได้ทดสอบตัวแบบ 2 ตัวแบบ คือ ตัวแบบที่ 1 เป็นการศึกษาความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเยาวชนไทยมุสลิม 746 คน ตัวแบบนี้มีตัวแปรอิสระคือ (1) ปัจจัยด้านความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่น และท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ (2) ปัจจัยด้านชุมชนที่เน้นเฉพาะความยึดมั่นในวัฒนธรรม ตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แยกเป็น 3 มิติ คือ ความสำเร็จเชิงทัศนคติของเยาวชนไทยมุสลิมภายหลังที่ได้เข้าร่วมโครงการ ส่วนมิติที่สองและสามเป็นความสำเร็จเชิงทัศนคติของเยาวชนในเชิงพฤติกรรมการเรียนภาษาไทยและพฤติกรรมกรเรียนอิสลามศึกษา ตัวแบบที่ 2 เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการระดับล่าง จำนวน 215 คน ตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ คือ (1) ปัจจัยด้านนโยบายเน้นความชัดเจน และความสอดคล้องกับสภาพปัญหา (2) ปัจจัยด้านองค์การเน้นการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ (3) ปัจจัยด้านทรัพยากร เน้นด้านงบประมาณและจำนวนบุคลากรและ (4) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ เน้นด้านการใช้ข้อมูลใน พื้นที่ และการใช้ข้อมูลร่วมระหว่างหน่วยงานส่วนพื้นที่ในการศึกษาคือจังหวัดปัตตานี ยะลา และสงขลา

จากการศึกษาพบว่า ในการทดสอบเชิงปริมาณตัวแบบแรก ปัจจัยด้านชุมชนและปัจจัยด้านประชาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ ในขณะที่ปัจจัยด้านประชาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของนโยบายเกี่ยวกับการเรียนการสอนภาษาไทย และปัจจัยด้านชุมชนมีความสัมพันธ์กับผลการเรียนด้านอิสลามศึกษา ส่วนตัวแบบที่สองพบว่า ปัจจัยด้านข้าราชการและปัจจัยด้านงบประมาณมีความสัมพันธ์ทางตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงทัศนคติ ส่วนปัจจัยด้านนโยบายมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านองค์การ และปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูล และกระบวนการติดต่อไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จเชิง ทัศนคติ ความสำเร็จเชิงพฤติกรรมที่เน้นเฉพาะการอุทิศเวลาให้กับโครงการนั้น ไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยข้างต้นแต่อย่างใด

¹¹⁹ อาคม ใจแก้ว, “การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ”, วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.

ส่วนการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการสังเกต สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ณ จุดที่ตั้งของโครงการ ปรากฏว่าทุกปัจจัยมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุกมิติของตัวแปรนโยบายและปัจจัยด้านข้าราชการมีความสำคัญมากที่สุดเรียงตามลำดับ

การศึกษา เรื่อง "การนำนโยบายวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้" โดย ทองใบ สุธาชัย¹²⁰ ในปี 2536 พบว่า ตัวแปรการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานและภาวะผู้นำ เป็นชุดตัวแปรเชิงนโยบายที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความสำเร็จของการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ โดยการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานจะมีอำนาจในการพยากรณ์และอธิบายความสำเร็จในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติมากที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่าตัวแปรด้านทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ

ผลการศึกษา เรื่อง "การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือของชาติ" ในปี พ.ศ.2534¹²¹ พบว่า นอกเหนือจากปัจจัยในเรื่องของการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานแล้ว ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มาตรการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริมที่มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ก็มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน

ผลการศึกษา เรื่อง "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร" ของเทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์¹²² ในปี 2536 ซึ่งศึกษาปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการสร้างประสิทธิผลผลการเปรียบเทียบอิทธิพลของปัจจัยต่างๆ ระดับประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่

¹²⁰ ทองใบ สุธาชัย, "การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้", วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ทางการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

¹²¹ กล้า ทองขาว, "การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือของชาติ", วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ทางการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534.

¹²² เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, "ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร", ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ทางการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2536.

ประชาชนไปปฏิบัติ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างงานต่าง ๆ โดยสำรวจจากประชากรที่เป็นประชาชน ผู้รับบริการจากสำนักงาน และเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ให้บริการสำนักงานเขตในกรุงเทพมหานครทั้ง 36 เขต สำหรับตัวแปรอิสระของการวิจัยมีทั้งหมด 4 ตัวแปร ได้แก่ ความชัดเจนในเป้าหมายของ นโยบาย ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ และตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย 4 มิติย่อย คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ความเสมอภาคในการให้บริการ และความเป็นธรรมในการให้บริการ ผลของการศึกษาพบว่า ตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวแปร รวมกัน สามารถอธิบายความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้ บริการแก่ประชาชน ไปปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลในการอธิบาย ประสิทธิภาพมากที่สุด ได้แก่ ความพร้อมของทรัพยากร รองลงมาตามลำดับ คือ ความซับซ้อนของ โครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ส่วนการ ทดสอบสมมติฐานรองทั้งสองสมมติฐาน พบว่า ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายมีความ สัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการมีความสัมพันธ์เชิง บวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ