

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

เนื้อหาในบทนี้ กล่าวถึงแนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดและทฤษฎีการศึกษา นโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์

การศึกษานโยบาย

นโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างมีวัตถุประสงค์ ที่ถูกควบคุมและดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นั้น สามารถบรรลุผลในระดับปฏิบัติการพิจารณาถึงความชัดเจนของนโยบาย และความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา จึงน่าจะเป็นส่วนสำคัญ ที่นำไปสู่การวิเคราะห์ถึงภาวะที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความราบรื่นมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะการที่มีความต่อเนื่องจากระดับที่เป็นเจตนารมณ์ (policy in intention) กระทั่งขั้นตอนที่เป็นผลลัพธ์อันเนื่องจากนโยบายนั้น¹ ดังนั้นจึงจำแนกพิจารณาองค์ประกอบย่อยของนโยบาย 2 ประการ ดังต่อไปนี้

1. ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา การกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหานั้นจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องอาศัยกรอบแนวความคิดเชิงทฤษฎีมาเป็นรากฐาน

¹ Nakamura, Robert and Smallwood, Frank , The Politics of Policy implementation (New York: St. Martin Press, 1980), pp.26-27; Rein, Martin and Rabinovitz, Francine, "Implementation: A Theoretical Perspective," in Rein, Martin, eds., Policy to Practice (London: The Macmillan Press, 1983), p.128.

ในการวิเคราะห์หรืออย่างถูกต้อง โดยการกำหนดสาเหตุ แนวทางแก้ไขปัญหา² นั่นก็คือ จะมีการเชื่อมโยงสภาพทางสังคม ตลอดถึงสภาวะแวดล้อมอื่น ๆ เข้ามาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อพิจารณาว่าปัญหาที่แท้จริงนั้นคืออะไร อันจะนำไปสู่ข้อกำหนดแนวทางในการคลี่คลายปัญหา อย่างตรงประเด็น และด้วยวิธีการที่ถูกต้องมากที่สุด การขาดซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมในการ วิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายนั้น ย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวของผลลัพธ์ภายหลังการปฏิบัติ ได้ เพราะฉะนั้น เมื่อใดนโยบายถูกกำหนดขึ้นภายใต้สาเหตุแห่งปัญหาแนวทางแก้ไขที่ไม่ถูกต้อง การแก้ปัญหาใด ๆ ก็จะมีผลไปด้วย การกำหนดนโยบายแต่ละครั้ง จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เพียงพอใน การจัดทำเป็นนโยบาย ที่มีลักษณะที่สอดคล้องต่อสภาพปัญหา และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายหรือโครงการที่ขาดการเชื่อมโยงแนวคิดทั้งระบบ อาจทำให้เกิดความล้มเหลวได้

2. ความชัดเจนของนโยบาย นอกเหนือจากการกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องกับ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ความชัดเจนของนโยบาย จัดเป็นองค์ประกอบย่อยที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือ การกำหนด นโยบายควรกำหนดอย่างชัดเจน สามารถนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายจริง มีความเป็น รูปธรรม มีความเฉพาะเจาะจง และมีความมั่นคงแน่นอน³

ซาบาเทียร์ และแมสมานเนียน (Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Danial A.)⁴ ได้กล่าว ถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายว่า การที่จะมีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติในระดับ พื้นที่ หรือกลุ่มเป้าหมายได้ตามความคาดหวังนั้น จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้ (1) มีการจัดลำดับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน (2) มีทรัพยากรเพียงพอกับการสร้างทีมงาน (3) การ กำหนดมอบหมายภาระงานให้กับหน่วยงาน ซึ่งมีความเต็มใจสนับสนุนนโยบายนั้นอย่างจริงจัง (4) มีการแบ่งภาระงานระหว่างหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การประสานงานกัน (5) มีการกำหนด

² Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Danial A., "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," *Policy Analysis* 5 (1979): 542.

³ Rein, Martin, *From Policy to Practice* (London: The MacMillan Press, 1983), p. 131; Donald, Van Meter S. and Carl, Van Horn E. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society* 6 (February 1975): 445-447.

⁴ Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Danial A., "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," *Policy Analysis* : 542.

ระเบียบกฎเกณฑ์การตัดสินใจของหน่วยงาน และ (6) เปิดโอกาสให้กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับนโยบายได้เข้าไปมีบทบาทในการประเมินผลกลุ่มเป้าหมายนโยบาย และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานด้วย

ฮอกวูด และกันน์ (Hoogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A.)⁵ ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา นโยบาย โดยมองว่า การศึกษา นโยบายจะช่วยให้เรามีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับตัวนโยบายอย่างชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากบางครั้ง การนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีปัญหา ซึ่งสาเหตุเกิดจากปัญหาในตัวนโยบาย (bad policy) กล่าวคือ ตัวนโยบายมีความซับซ้อนขัดแย้งกัน และขาดเหตุผลที่ถูกต้อง ในการเชื่อมโยงทรัพยากร กิจกรรม ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบายเข้าด้วยกัน ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ เช่น ต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง หรือเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหลายฝ่ายเป็นอย่างมาก บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามาขัดขวางข่มขู่ประท้วงการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เฮมเบรตัน (Hembleton)⁶ กล่าวว่า ความพยายามที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัตินั้น ในบางครั้งวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นนั้นอาจจะมี ความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนได้เนื่องจากปัจจัยบางประการ คือ

1. ความซ้ำซ้อนของนโยบาย มีมากจนกระทั่งมีความยากเกินไปที่จะบรรลุถึงเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในบางครั้งก็ไม่อาจกำหนดระยะเวลาชี้วัดการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนได้
2. ความไม่แน่นอนของนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่ความเข้าใจในนโยบายมีน้อย หรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูงไม่อาจควบคุมผู้ปฏิบัติในระดับล่างได้ ก็จะทำให้มีนโยบายที่มีความคลุมเครือมากยิ่งขึ้น
3. ความขัดแย้งกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย ที่เกิดขึ้นอย่างซ่อนเร้น เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีแนวทางการกำหนดนโยบายที่ต่างกัน กระทั่งก่อให้เกิดภาวะที่นำไปสู่การต่อรองเปลี่ยนแปลง เพื่อผลักดันวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ

⁵ Hoogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A., *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984), p. 197.

⁶ Hembleton, "Planning Systems and Policy Implementation," *Journal of Public Policy* 3 (October 1983): 407.

การกำหนดนโยบายที่ปราศจากความเข้าใจถึงข้อเท็จจริง ทำให้นโยบายขาดความชัดเจน ผลที่ติดตามก็คือ หน่วยงานและข้าราชการระดับปฏิบัติก็ไม่อาจเข้าในนโยบายได้ถูกต้อง การปฏิบัติภารกิจใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายจึงมีลักษณะเหวี่ยงแห ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายไม่ประสบความสำเร็จบรรลุผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (policy process) เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติจริงมีมากมาย ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สนับสนุนหรือขัดขวางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นส่วนผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเริ่มหลังจากที่ได้กำหนดเป้าหมายไว้ในนโยบายแล้ว และองค์การบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำ และกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องความสามารถ ที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญให้สามารถบรรลุตามนโยบายที่ตั้งเป้าหมายไว้ กระบวนการนี้ ถ้าจะพิจารณาให้ดีจะเห็นว่ามีลักษณะของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ หรือมีลักษณะเหมือนกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งด้วย

การศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทำความเข้าใจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน ทำให้สามารถเข้าใจสาระสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดีขึ้น เนื่องจากในอดีตการศึกษากระบวนการนโยบายมักจะมีมุ่งเน้นไปที่กระบวนการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบายเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักได้รับความสนใจหลังขั้นตอนอื่น ๆ ของกระบวนการนโยบาย

วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Williams, Walter)⁷ กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งที่อยู่ระหว่างการตัดสินใจ (a decision) กับการปฏิบัติการ (operation) ขั้นตอนนี้เริ่มตั้งแต่การพัฒนาแนวทางปฏิบัติของโครงการ หรือการออกแบบรายละเอียด และจะดำเนินการไปตามขั้นตอนที่ค่อนข้างยาว อาศัยทีมงานในทางเทคนิค และการบริหารค่อนข้างมาก และจะจบลงเมื่อกิจกรรมนั้นถูกดำเนินการเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับแมสมาเนียง และซาบาเตียร์⁸ มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การดำเนินงานตามการตัดสินใจในเชิงนโยบายซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมาย ระเบียบการบริหารของทางราชการหรือการตัดสินใจของศาล กระบวนการนี้จะมีอยู่หลายขั้นตอน นับตั้งแต่การผ่านกฎหมายที่เป็นหลักของนโยบายออกมา มีการตัดสินใจหลายอย่างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีการยินยอมทำตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย มีผลกระทบเกิดขึ้น และมีการทบทวนกฎหมายหลัก

วเรเดช จันทรศร⁹ ได้กล่าวถึงกรอบความคิดของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การบริหารการพัฒนา เป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย โครงการเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่เน้นการเปลี่ยนแปลง ผลลัพธ์ ความสามารถในการวัด การมีส่วนร่วม และความผูกพันเป็นหลักแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นเรื่องของความสามารถ ที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกทั้งหมด สามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาทบทเรียนพัฒนา แนวทาง และสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จ

⁷ Williams, Walter, "Implementation Analysis and Assessment" *Policy Analysis*. (summer 1975): 531.

⁸ Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Danial A., "A Framework for Implementation Analysis," *Implementation and Public Policy* (Illinois: Scott, Foresman and Company, 1983), pp. 20-21.

⁹ วเรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป" ใน *การบริหารรัฐกิจ: บทความทางวิชาการ* อุทัย เลานวิเชียร และประธาน คงฤทธิศึกษากร (บรรณาธิการ) (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2528), หน้า 313.

องค์ประกอบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Donald, Van Meter S. and Carl, Van Horn E.)¹⁰ ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้กำหนดองค์ประกอบที่ควรคำนึงถึงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. นโยบาย จะต้องมีความหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เข้าใจง่าย มีมาตรฐานสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีระบบและเหมาะสม ไม่คลุมเครือ ทั้งนี้เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังจะต้องพิจารณาถึงทรัพยากรที่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือและอื่น ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุตามเป้าหมาย

2. การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัตินโยบาย ในเรื่องมาตรฐานของนโยบาย ซึ่งได้แก่ ความชัดเจนเหมาะสม มีความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ ทั้งนี้จะต้องมีการติดต่อประสานงาน และทำความเข้าใจระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่ปฏิบัตินโยบาย

3. มาตรการในการปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเตรียมการล่วงหน้าเพื่อองค์การ การจูงใจ การลงโทษ รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล

4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะต้องมึลักษณะ และโครงสร้างที่สอดคล้องเหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีระบบการประสานความร่วมมือที่ดีกับหน่วยที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ๆ

5. สภาพแวดล้อมทางการเมือง ฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ให้การสนับสนุนนโยบายนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด ถ้าให้การสนับสนุน โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จย่อมมีทางเป็นไปได้ค่อนข้างมาก หากสภาพแวดล้อมทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย หรือไม่ให้การสนับสนุน โอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จก็ย่อมมีน้อย

6. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม มีทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ หรือนโยบายมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด ชุมชนหรือสังคมมีความต้องการหรือให้ความสนใจนโยบายนั้น ๆ มากน้อยเพียงใด

¹⁰ Donald, Van Meter S. and Carl, Van Horn E. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society* 6 (February 1975): 445-448.

7. ความคิดเห็นและจิตใจของผู้ปฏิบัตินโยบายนั้น ๆ มีลักษณะที่เห็นด้วยหรือขัดแย้งต่อนโยบาย ขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัว ค่านิยม ความเชื่อ และขนบธรรมเนียมขององค์กรหรือไม่ ซึ่งปัจจัยนี้มีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

8. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้มีการปฏิบัติตามที่ผู้กำหนดนโยบายได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด หากได้มีการปฏิบัติตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ นโยบายนั้นก็จะไปสู่เป้าหมายหากไม่มีการนำไปสู่การปฏิบัติที่เหมาะสม ก็เป็นการยากที่นโยบายเหล่านั้นจะประสบผลสำเร็จ

ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวความคิดของนักวิชาการ โดยเฉพาะนักวิชาการไทยซึ่งได้รวบรวมตรวจสอบแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศจำนวนมากมาแล้ว ทำให้มองเห็นกรอบความคิดของการศึกษาระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการศึกษาระบวนการที่อยู่ระหว่างตัวนโยบายที่ถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) กับผลลัพธ์ (outcomes) ของนโยบายเพื่อแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนั้น

นอกจากนี้การศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้และเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนประสิทธิภาพของระบบบริหารเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ครอบคลุมถึงพฤติกรรม การปฏิบัติ และปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะ และความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมแต่ละพื้นที่ รวมตลอดถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้ในนโยบาย¹¹ ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักมีการตั้งคำถาม ได้แก่ ใครจะได้ผลประโยชน์ ใครจะเสียประโยชน์ จากนโยบายของรัฐ หรือรัฐจะหาวิธีการประสานผลประโยชน์กับกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร เพื่อให้นโยบายที่ร่างขึ้นมาดำเนินการต่อไปตามเป้าหมายที่วางไว้¹² ดังนั้นการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือการศึกษาว่านโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรบ้าง ทำไมถึงได้นำไปปฏิบัติเช่นนั้น และมีปัจจัย หรือตัวแปรใดที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ

¹¹ วรเดช จันทรรคร, การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2530), หน้า 3-4.

¹² พัชรี ลิโรต, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," ใน ปัญหาผู้นำกับการกำหนดนโยบายแห่งชาติ สายทิพย์ สุคติพันธ์ (บรรณาธิการ) (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 69.

การบูรณาการองค์ความรู้และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก เป็นการศึกษานโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 พ.ศ. 2515 ที่กรมประชาสงเคราะห์นำมาใช้ในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยพิจารณาว่าตัวนโยบายดังกล่าวมีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาของเด็กในปัจจุบันหรือไม่ และส่งผลกระทบต่อปัจจัยต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์เป็นอย่างไรบ้าง ดังนั้น จึงสามารถพิจารณาได้ว่าการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะแยกประเด็นออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ (1) การศึกษานโยบาย และ (2) การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. การศึกษานโยบาย เป็นการศึกษานโยบายประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 ซึ่งนำมาใช้ในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก โดยมองว่านโยบายไม่มีความสอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน ซึ่งได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ก่อให้เกิดเป็นความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่นำมาศึกษา 2 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

1.1 ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมือง ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามนโยบายอาจเกิดปัญหาบางประการ ที่ไม่ควรจะมองข้ามไป ตัวแปรนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น

ศุภชัย ยาวะประภาส¹³ ได้รวบรวมผลงานของนักวิชาการต่างประเทศ ซึ่งกล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบาย ได้แก่ (1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ซึ่งความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุน หรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้น (2) ความสนับสนุนจากทุกฝ่าย ๆ ที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม (3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่า จะส่งผลกระทบต่อกลุ่มของตน จะประสบปัญหาในการ

¹³ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 88-89.

นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากกลุ่มดังกล่าว จะใช้อิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ ยับยั้งนโยบายดังกล่าว (4) ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ ความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จาก ทักษะของชนชั้นนำ ความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทักษะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น (5) ความสนับสนุนจากสื่อมวลชน ซึ่งจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะ ผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ และ (6) ความสำเร็จจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย จะขึ้นอยู่กับความสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนั้น

จากการศึกษาตัวแบบต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์ดช จันทรศร¹⁴ พบว่าเขาได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการเมืองเช่นเดียวกัน โดยพิจารณาได้จากตัวแบบทางการเมือง ที่เน้นความสามารถในการเจรจาต่อรอง การประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับเวทินโยบายนั้น ทั้งนี้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับตัวนโยบาย จะเข้ามาใช้อิทธิพลของตน สร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนได้ผลประโยชน์มากขึ้นหรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่ว่าจะในรูปของการใช้ความสามารถเพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรม การโฆษณาชวนเชื่อ การสร้างพลังมวลชน เพื่อก่อให้เกิดแรงกดดัน เป็นต้น

ในส่วนของความสนับสนุนจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ เมอร์ฟี (Murphy, J. T.)¹⁵ ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย จะขึ้นอยู่กับความสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนี้ นากามูระ และสมอลวูด¹⁶ มองการสนับสนุนทางการเมืองในรูปของสัญญาณทางการเมือง (political cues) โดยมีความเห็นว่า ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะตีความนโยบาย โดยพิจารณาถึงสัญญาณทางการเมืองในขณะนั้น ควบคู่ไปกับการพิจารณาถ้อยคำของกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้นโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้ สัญญาณทางการเมืองที่สำคัญอันหนึ่ง ก็คือความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ซึ่งแสดงออก

¹⁴ วอร์ดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป," อ้างถึงใน ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 150.

¹⁵ Murphy, J. T., "Title I of ESEA," Harvard Education Review 41(1971), pp. 36-40.

¹⁶ Nakamura, Robert and Smallwood, Frank, The Politic of Policy implementation, pp. 39-41.

มาในรูปการติดตามความต่อเนื่องของนโยบายจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ การแทรกแซงในระหว่างขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบาย

แมสมาเนียน และชาร์บาเตียน¹⁷ มองว่า นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลสำคัญในรัฐบาลและรัฐสภา จะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้ เมื่อร่างนโยบายได้ นอกจากนี้ แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น¹⁸ กล่าวว่า ความสนับสนุนจากสื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนทั่วไป จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชน หรือประชาชน โดยทั่วไปมักประสบปัญหาในการปฏิบัติมาก นอกจากนี้ความสำเร็จของนโยบาย จะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่ม เอกชนมีต่อนโยบายนั้นด้วย โดยนโยบายที่จำเป็นต้องมีเจรจาทกลงกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนเสมอ มักประสบปัญหาเมื่อนำมาปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมือง จะเป็นลักษณะของการสนับสนุนทางการเมืองของรัฐบาล ผู้นำรัฐบาล รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการระดับสูงซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก (1) การจัดลำดับความสำคัญในระดับสูงให้กับนโยบาย (2) การติดตามเอาใจใส่อย่างต่อเนื่องจากบุคคลเหล่านั้น (3) การให้การสนับสนุนทรัพยากรในการดำเนินนโยบาย เช่น งบประมาณ กำลังคน เป็นต้น ตามความจำเป็น และ (4) ไม่มอมอบภารกิจที่ขัดแย้งหรือแข่งขันกับนโยบายเดิมให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งการสนับสนุนจาก กลุ่มอิทธิพล องค์กรเอกชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และสื่อมวลชน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

1.2 ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคและทฤษฎี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี มักจะเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้ง มักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการ

¹⁷ Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Danial A., "A Framework for Implementation Analysis," *Implementation and Public Policy*. p. 26.

¹⁸ Donald, Van Meter S. and Carl, Van Horn E. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*: 472-474.

ปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก

ศุภชัย ยาวะประภาส¹⁹ ได้รวบรวมตัวแปรต่าง ๆ จากผลงานของนักวิชาการต่างประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะที่น่าสนใจด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคและทฤษฎี ได้แก่ (1) การร่างนโยบาย หากนโยบายมีลักษณะที่ไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน และมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนัก ก็มีโอกาสประสบความสำเร็จในการปฏิบัติ (2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้ปฏิบัตินโยบาย หากนโยบายต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่ทำอยู่ อาจประสบปัญหาในการปฏิบัติ (3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ เนื่องจากทฤษฎีที่ดีก็เปรียบเสมือนแผนที่ที่ดี และ (4) ลักษณะของเทคโนโลยี ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับสภาวะการณ์ หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

แมสมาเนียน และชาร์บาเตียร์²⁰ ได้เสนอแบบจำลองการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทำการแยกแยะกลุ่มตัวแปรอิสระ ทั้งสองให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี โดยมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องใช้เทคนิค เทคโนโลยีสมัยใหม่เพียงใด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสามารถจะประยุกต์ใช้เทคนิคหรือไม่ และเทคนิคดังกล่าวมีเพียงพอหรือไม่ สำหรับประเด็นทฤษฎี นโยบายที่ดีควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเหตุผล มีความเที่ยงตรงของทฤษฎี และเป็นทฤษฎีที่มีความเหมาะสมกับการนำไปปฏิบัติ

ในส่วนของปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี จะต้องพิจารณาว่าเทคนิคหรือทฤษฎีที่จะนำไปใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมของนโยบาย และมีความเชื่อถือได้ของเทคนิคหรือทฤษฎี ซึ่งจะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า 2 กลุ่มปัจจัยนี้ มีบางส่วนที่คาบเกี่ยวกัน คือ ความสอดคล้องของนโยบายกับสถานการณ์ของประเทศ ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อหน่วยงานต่าง ๆ แรงผลักดัน

¹⁹ ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, หน้า 90-91.

²⁰ Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel A., "A Framework for Implementation Analysis," Implementation and Public Policy, p. 28.

เรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงนโยบาย และความหลากหลายของผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ในการร่างนโยบาย ซึ่งคุุชชัย ยาวะประภาส รวมไว้ในความเป็นไปได้ทางการเมือง หากระบอบการปกครอง และสถานการณ์ทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป การผลักดันเรียกร้องมีมาจากผู้ที่อยู่นอกระบบราชการก็เป็นการเมือง เช่น กลุ่มพลังผลักดัน องค์กรพัฒนาเอกชน และอื่น ๆ ซึ่งย่อมหมายถึงว่า สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ เป็นแรงผลักดันให้เปิดกระบวนการร่างนโยบายให้กว้างขึ้น มีผู้เกี่ยวข้องหลากหลายมากขึ้นด้วย รวมทั้งการมีนโยบายที่ต้องสอดคล้องกับสภาพของปัญหา และมีทฤษฎีที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ซึ่งอยู่ในปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิค หรือทฤษฎี สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหา นโยบายจึงประสบความสำเร็จล้มเหลวในปัจจัยทั้งสองด้าน

2. การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์ของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เพื่อแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย และการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ประเด็นที่ศึกษา จึงเน้นที่การแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์และสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายใน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการศึกษาคั้งนี้เป็นการศึกษาต่อเนื่องจากการศึกษานโยบายการสงเคราะห์ และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาเด็กในปัจจุบัน เพื่อพิจารณาว่าตัวนโยบายได้ส่งผลเป็นอย่างไรกับปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์ และทำให้ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวมีผลอย่างไร ซึ่งมีปัจจัยที่จะศึกษา 6 ปัจจัย ดังต่อไปนี้

2.1 ปัจจัยด้านการสื่อสารความหมาย เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่า ควรทำอะไร จะส่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผล และคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้า คำสั่งไม่ชัดเจน จะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์

จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด (Edward, George C. III)²¹ กล่าวว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ ประสบผลสำเร็จได้นั้น สิ่งแรกที่ต้องกระทำก็คือ การสื่อสารให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะกระทำ การสื่อสารจะบรรลุผลดังกล่าวได้จะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ

²¹ Edward, George C. III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Congressional Press, 1980), pp. 9-12.

3 ประการ คือ (1) การสื่อสารข่าวสาร (transmission) เป็นกระบวนการสื่อสารที่เกี่ยวกับตัวนโยบายให้ผู้ปฏิบัติได้รับทราบ (2) ความชัดเจนของข่าวสาร (clarity) ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับตัวนโยบายหรือเป้าหมายต่าง ๆ จะต้องมีความชัดเจน ถูกต้องเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการใช้วิจารณญาณ (discretion) ของผู้ปฏิบัติ และ (3) ความสอดคล้องต้องกันของข่าวสาร (consistency) ที่ไม่มีความขัดแย้งกันเอง ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายเกิดความสับสน

การเสนอตัวแบบเชิงระบบของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น²² ในการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการทั้งสองเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยการสื่อความหมายระหว่างองค์การ กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติผู้รับผิดชอบในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสาร ที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับองค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ และระหว่างองค์การต่าง ๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ ทั้งยังเสนอว่าการสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างไยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน จะมีส่วนที่สำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

ในทัศนะของกันน์ และฮอกวูด (Gunn, Lewis A. and Hogwoon, Brain W.)²³ การแสดงออกซึ่งความชัดเจนหรือคลุมเครือของเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ปรากฏออกมาเป็นรูปธรรม เรียกว่าข่าวสารของนโยบาย (policy message) ข่าวสารของนโยบายเป็นทั้งสาระของนโยบาย และเป็นแนวทางในการสื่อสารนโยบาย ความสมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องให้มีความเข้าใจอย่างสมบูรณ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่จะต้องทำให้สัมฤทธิ์ผล

²² Donald, Van Meter S. and Carl, Van Horn E., "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*: 445-447.

²³ Gunn, Lewis A. and Hogwoon, Brain W., *Policy Analysis for the Real World* (New York: Oxford University Press, 1984), p. 173.

สำหรับแนวความคิดของวีปา (Vepa, Ram K.)²⁴ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมตลอดจนถึงแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย ในการติดต่อสื่อสารจะต้องคำนึงถึงความชัดเจน ความถูกต้อง และความรวดเร็ว เพราะประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ ว่าตนเองมีฐานะ และบทบาทอย่างไรในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มอลคัมส์ กอกกิน และคณะ (Malcolm, Goggin et.al)²⁵ ได้ร่วมกันเขียนหนังสือ Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation เพื่ออธิบายรายละเอียดของตัวแบบที่เรียกว่า ตัวแบบการสื่อสาร (The Communication Model) โดยพวกเขาถือว่านโยบายเป็นข่าวสารที่สำคัญ (messages) ที่รัฐบาลกลางจะส่งไปถึงผู้ปฏิบัตินโยบาย ตัวนโยบายจะประกอบด้วยข้อมูลสนเทศ (information) ความคาดหวัง คำแนะนำ ทรัพยากร และบทลงโทษ ข่าวสารสำคัญแต่ละเรื่อง จึงมีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน และคุณลักษณะเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กับผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ²⁶ การติดต่อสื่อสารมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบายโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายมีความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

²⁴ Vepa, Ram K., "Rural Industrial Estates as a tool for Regional Development, Paper Presented to the General Assembly of Eropia at Tokyo in October, 1973; cited in Iglesias, Gabriel U., *Implementation: The Problem of Achieving Results* (Manila: Eropia, 1976), pp. 124-127.

²⁵ Malcolm, Goggin et.al., *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation* (Illinois: Scott, Foresman and Company, 1990), pp.31-33.

²⁶ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ, *รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในประเทศไทย: การแสวงหาตัวแบบที่เหมาะสม* เสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2526, หน้า 9-10.

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยด้านการสื่อความหมาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสารที่ถูกต้องตรงกัน ในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้น การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างองค์การหรือหน่วยงานด้วยกัน จึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว และต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้น การสื่อสารภายในหน่วยงานเดียวกันต้องมีประสิทธิภาพด้วย

2.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร ถือว่ามีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายได้ทราบถึงกิจกรรมที่จะกระทำ รวมถึงทำให้ทราบผลที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่

ศุภชัย ยาวะประภาส²⁷ ศึกษาวิจัยต่างๆ พบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ได้แก่ (1) ความสนับสนุนทางด้านการเงิน ซึ่งจะต้องได้รับอย่างเพียงพอ (2) กำลังและคุณภาพของบุคลากร การขาดแคลนกำลังคนจะมีผลโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย (3) ปัจจัยด้านบริการ การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดิน และอำนวยความสะดวกอื่น ๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

จากการศึกษาของจักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ²⁸ จะพิจารณาถึงการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งหมายถึงงบประมาณและการเงิน จะประกอบด้วย แหล่งที่มาของเงิน และจำนวนเงินที่ใช้จ่ายในโครงการ เงื่อนไขของเงิน การจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณ การควบคุมเงินของโครงการ ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายเงินกับการทำงาน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสมดุลระหว่างงานกับเงิน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ

²⁷ ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ. หน้า 91-92.

²⁸ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารโครงการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานในประเทศไทย: การแสวงหาตัวแบบที่เหมาะสม. หน้า 11.

ตัวชี้ที่แสดงให้เห็นถึงความเหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณหรือการเงินที่เพียงพอ การได้สัดส่วนหรือสมดุลระหว่างผลลัพธ์ของงานกับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไป นอกจากนี้ สามารถพิจารณาได้จากระดับการสนับสนุนที่โครงการได้รับ และความคล่องตัวของการจัดสรรเงินให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในช่วงเวลาที่เหมาะสม ขณะเดียวกันการจัดสรรงบประมาณและการเงินจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบหรือรัดกุม

พอล เบร์แมน (Berman, Paul)²⁹ ได้กล่าวถึงความจำเป็นของทรัพยากร ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรดังกล่าว คือ เวลาและงบประมาณหรือการเงิน ซึ่งเป็นสาระสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรทั้งสองบางครั้งก็เกิดปัญหาขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างไม่คาดฝัน ดังนั้นจะต้องเตรียมงบสำรอง หรืองบบุคลากรไว้เพื่อจะทำให้การปฏิบัติตามนโยบาย หรือโครงการสามารถดำเนินต่อไปตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ เนื่องจากมักจะพบว่าผู้ปฏิบัตินโยบายมักจะใช้เป็นข้ออ้างได้ว่าเวลามีจำกัด หรือถ้าเงินกับเวลาไม่สอดคล้องกัน ก็เป็นอุปสรรคที่มีนัยสำคัญต่อการปฏิบัติงาน

การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจการจัดทำแผนพัฒนาไปปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย ของชีมา และรอนดีเนลลี (Cheema, Shabbir G. and Rondinelli, Dennis A.)³⁰ โดยตัวแบบที่สร้างขึ้น ซึ่งให้ความสำคัญกับทรัพยากร มองว่าทรัพยากรที่สนับสนุนการนำแผนงานขององค์การไปปฏิบัติ หมายถึง ของเขตของการควบคุมด้านการเงิน ความเพียงพอของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่กิจกรรมของโครงการ การจัดหางบประมาณได้ทันเวลาการดำเนินกิจกรรม ความเพียงพอของรายได้ที่เพิ่มขึ้นกับอำนาจการใช้จ่ายเงิน การสนับสนุนของผู้นำทางการเมืองระดับชาติ และความผูกพันของข้าราชการในระดับชาติ

²⁹ Berman, Paul, "Thinking About Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations," in Ingram, Helen M. and Memn, Dean E., eds., Why Policies Succeed or Fail (Beverly Hills, California: Sage, 1980), pp. 205-207.

³⁰ Cheema, Shabbir G. and Rondinelli, Dennis A., Implementing Decentralization Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development (Nagoya, Japan: United Nations Center for Regional Development, Nagoya, Japan, 1983), p. 25.

มอลคัมส์ กอกกิน และคณะ³¹ ให้ความสำคัญกับตัวแปรทรัพยากรค่อนข้างมาก โดยพวกเขาสนใจตั้งแต่เนื้อหาสาระ (content) ของนโยบาย ว่าเป็นนโยบายที่มีทรัพยากรสนับสนุนหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์ถึงระดับความสามารถของหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะพิจารณาว่าหน่วยงานมีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ โดยทรัพยากรในที่นี้ หมายถึงกำลังคน (personel) และเงินทุน สำหรับกำลังคน จะเน้นถึงระดับความสามารถ และทักษะของผู้บริหารนโยบายเป็นหลัก

จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด³² ได้เสนอแบบจำลองการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยกำหนดปัจจัยต่าง ๆ อันมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยให้ความสำคัญกับปัจจัยทรัพยากร ได้แก่ (1) ทรัพยากรบุคคล (staff) ที่มีอย่างเพียงพอ ทั้งในด้านปริมาณและทักษะความชำนาญ (2) ข่าวสาร (information) ซึ่งมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ 2 ประการ คือ ทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายได้ทราบถึงกิจกรรมที่จะกระทำ และทำให้ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ (3) อำนาจหน้าที่ (authority) ซึ่งจะอยู่ในหลายรูปแบบแตกต่างกันไป เช่นการกำหนดกฎระเบียบ การจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น และ (4) สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (facilities) เช่น เครื่องมือ วัสดุ ครุภัณฑ์ เป็นต้น

แกรี ดี บราวเวอร์ และปีเตอร์ เดอ ลีออน (Brewer, Garry D. and DeLeon, Peter)³³ พิจารณาว่าทรัพยากรเป็นปัจจัยสำคัญ ที่จะส่งผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรดังกล่าว ได้แก่ เวลา งบประมาณ เครื่องมือ เครื่องใช้ สิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ โดยเฉพาะเงินและเวลา เป็นปัจจัยที่ถูกจัดว่ามีความสำคัญสูง การจัดสรรจะต้องสัมพันธ์กัน มิฉะนั้นจะมีปัญหาในการปฏิบัติได้ เช่น จัดสรรงบประมาณไว้ในเวลากระชั้นชิด มีเวลาในการปฏิบัติไม่เพียงพอ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นไปอย่างเร่งรัด อาจเกิดความไม่รอบคอบในการปฏิบัติงาน ลัดขั้นตอน เบิกเงินก่อนที่โครงการจะแล้วเสร็จ เป็นต้น

³¹ Malcolm, Goggin et.al., Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. pp.77-134.

³² Edward, George C. III, Implementing Public Policy. pp. 9-12.

³³ Brewer, Garry D. and DeLeon, Peter, The Foundation of Policy Analysis (Illinois: The Dorsey Press, 1983), pp. 17-18.

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยด้านทรัพยากรครอบคลุมในงบประมาณ หรือการเงิน ความคล่องตัว ในการเบิกจ่ายงบประมาณ จำนวนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ การยึดหลักการของการให้บริการสาธารณะ ความตั้งใจ การปรับตัว การมีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบความสำเร็จ นอกจากนั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับ ทรัพยากรทั่วไป อันได้แก่ เวลา วัสดุอุปกรณ์ และข้อมูลข่าวสาร

2.3 ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงาน ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะนโยบายนั้นจะเป็นประเภทใดก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด นอกจากนั้นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ นั้น มักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็น หน่วยงานที่มีกำลังคน และทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว

ตัวแปรในการศึกษาของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น³⁴ ที่ได้เสนอมาให้ความสำคัญกับ คุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัตินโยบาย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน โดยสามารถ พิจารณาออกเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) ความสามารถและจำนวนเจ้าหน้าที่ (2) ระดับการ ควบคุมของหน่วยงาน ซึ่งรับผิดชอบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีต่อการตัดสินใจ และกระบวนการของหน่วยงานภายในสังกัด (3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน (4) ความ สำคัญของหน่วยงาน (5) ระดับการสื่อสารแบบเปิด และ (6) การติดต่อของหน่วยงานทั้งรูปแบบที่เป็น และไม่เป็นทางการกับฝ่ายกำหนดนโยบาย

นากามูระ และสมอลวูด³⁵ ได้ขยายความเพิ่มเติมจาก แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น ว่าพลัง สำคัญอย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) และปทัสถานของระบบราชการ (Bureaucratic norms) โดยโครงสร้าง องค์การของนากามูระและสมอลวูด จะเน้นวิธีการทำงานภายในองค์การ ว่ามีความยืดหยุ่น และความสลับซับซ้อนของกระบวนการเพียงใด ส่วนปทัสถานของระบบราชการนั้น เขาทั้งสองมอง

³⁴ Donald, Van Meter S. and Carl, Van Horn E., "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Policy Analysis*: 445-450.

³⁵ Nakamura, Robert and Smallwood, Frank, *The Politic of Policy implementation*, pp.53-56.

ถึงสิ่งจูงใจทางจิตวิทยา และความเชื่อของข้าราชการแต่ละคน ได้แก่ สไตล์การทำงาน ผลประโยชน์ส่วนตัว กับทัศนคติของกลุ่มภายในองค์การราชการ เช่น การไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง การสนใจผลประโยชน์ของหน่วยงานในระยะยาว เป็นต้น

การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของซีมา และรอนดีเนลลี³⁶ โดยใช้ตัวแบบที่เขาสร้างขึ้นพบว่า ลักษณะและความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ทักษะทางด้านเทคนิคการจัดการ และการเมืองของทีมงานปฏิบัติงาน ความสามารถในการประสานงาน ควบคุมและประสานการตัดสินใจ การสนับสนุนทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน ธรรมชาติของกระแสไหลเวียนภายในของข่าวสารข้อมูล การให้ความสนับสนุนของกลุ่มเป้าหมายต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติ การเชื่อมโยงของหน่วยงานปฏิบัติกับองค์การนอกภาครัฐบาลอย่างสอดคล้อง คุณภาพของผู้นำภายในหน่วยปฏิบัติ ความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมที่ปฏิบัติ และที่ตั้งของหน่วยงานภายในระบบการบริหารโครงการ

แบบจำลองการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ของจอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด³⁷ ซึ่งครอบคลุมปัจจัยการที่ปฏิบัติตามนโยบายที่มีหลายหน่วยงานร่วมกันรับผิดชอบปฏิบัตินโยบายเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานมาก การปฏิบัติตามนโยบายที่ออกมาใหม่ย่อมเผชิญกับ วัฒนธรรมประเพณีขององค์การ ซึ่งหากการปฏิบัติตามนโยบายสอดคล้องกับปัจจัยนี้ ก็อาจทำให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่บรรลุผลที่วางไว้ได้

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นโครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ปัญหาโครงสร้างของหน่วยงานที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่เกิดจากโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติไม่เหมาะสมกับโครงการหรือแผนงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้อาจเนื่องจากขาดแคลนบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ รวมทั้งความสามารถในการปรับโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับการชี้แนะของผู้ที่มีหน้าที่

³⁶ Cheema, Shabbir G. and Rondinelli, Dennis A., Implementing Decentralization Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development. p. 25.

³⁷ Edward, George C. III, Implementing Public Policy, pp. 9-12

ควบคุม เอสเมน และมอนโกเมอร์ (Esman, J. M. and Montgomery, D. J.)³⁸ ชี้ให้เห็นว่าความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากการขาดแคลนหน่วยปฏิบัติระดับท้องถิ่น การที่หน่วยปฏิบัติมีโครงสร้างที่อ่อนแอ การไร้ประสิทธิภาพ การคอร์รัปชัน รวมทั้งการขาดแคลนงบประมาณ ส่วนมอริส (Moris, John R.)³⁹ ก็มีความเห็นสอดคล้องกันโดยกล่าวว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างของหน่วยปฏิบัติ เช่น การจัดองค์กรที่ไม่เหมาะสม การนำเทคโนโลยีที่ไม่เหมาะสมมาใช้

กล่าวโดยสรุป ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะหน่วยงานระบบราชการ คือ กลไกในการนำส่งนโยบายของรัฐไปสู่ประชาชน ระบบราชการมีโครงสร้างที่เป็นปทัสถานของหน่วยงาน มีแบบแผนความสัมพันธ์ของระบบบริหารภายใน และมีศักยภาพที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามทิศทางของนโยบายภายในหน่วยงานยังมีโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการ ที่มีลักษณะความสัมพันธ์ของบุคคล ซึ่งจะต้องมีความสอดคล้องกับโครงสร้างภายในที่เป็นทางการ ระบบราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องร่วมมือกับองค์การ หรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ระบบการนำส่งนโยบาย ลักษณะของหน่วยงาน จะส่งผลต่อความเต็มใจของบุคคลที่จะแสดงเจตจำนงให้การสนับสนุน หรือเป็นอุปสรรคต่อองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับสมรรถนะขององค์การ ที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามความคาดหวัง หากองค์การมีศักยภาพต่ำย่อมนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จได้ยาก

2.4 ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย นักวิชาการหลายท่านให้ความสำคัญกับเรื่องความรู้สึก หรือความเห็นของตัวบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัตินโยบายที่มีต่อเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายหลายเรื่องอยู่ในประเภทที่ผู้นำไปปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านั้นอาจจะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งตรงข้ามกับนโยบายที่ขัด

³⁸ Esman, J. M. and Montgomery, D. J., "The Administration of Human Development," In P. Knight (ed.) *Implementation Programs of Human Development* (Washington D.C.: World Bank, 1981), pp. 183-198.

³⁹ Moris, John R., *Managing Induced Rural Development* (Indiana: International Development Institute, 1981), pp. 97-99.

กับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่ค่อยเต็มใจ และอาจบิดเบือนไปตามที่ต้องการ

แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของ จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด⁴⁰ ได้ระบุถึงตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมองว่าปัจจัยทางจิตวิทยาของผู้ปฏิบัติ นโยบาย (Dispositions) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผล มิใช่แต่เพียงผู้ปฏิบัติมีความรู้ ความสามารถ ทักษะ หรือรู้ว่าอะไรที่เขาจะทำเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับความปรารถนาของผู้ปฏิบัติ นโยบาย ที่จะทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จอีกด้วย ซึ่งมีนโยบายจำนวนไม่น้อยที่ผู้นำนโยบายสามารถใช้วิจารณญาณของตนเองได้ โดยเลือกปฏิบัติเฉพาะนโยบายที่ไม่ขัดต่อผลประโยชน์ ทั้งของตนเอง และของหน่วยงาน

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น⁴¹ มีความเห็นว่างค์ประกอบ 3 ประการของการตอบสนอง (response) ของผู้ปฏิบัติ นโยบายจะมีผลกระทบต่อความสามารถและความเต็มใจในการดำเนินนโยบายคือ (1) การเข้าใจนโยบาย (2) การยอมรับมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (ยอมรับ ไม่ยอมรับ หรือไม่มีความเห็น) และ (3) ความเข้มข้นในการตอบสนองนโยบาย ผู้ปฏิบัติ นโยบายอาจตัดข่าวสารข้อมูลที่ชัดเจนออกไป หากไปหากข้อมูลขัดแย้งกับความเชื่อของพวกเขาตน หรือผู้ปฏิบัติ นโยบายที่ไม่ยอมรับนโยบายอย่างรุนแรง อาจทำให้เกิดการขัดแย้งนโยบายอย่างเปิดเผยได้

เอ็ดเวิร์ด และชาร์แคนสกี (Edward, George C. III and Sharkansky, Ira)⁴² อธิบายว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะบันดาลให้นโยบายหรือโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจ จึงเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ เช่น เลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่งหรือข้อบังคับที่ไม่ขัดกับความรู้สึกค่านิยม

⁴⁰ Edward, George C. III, *Implementing Public Policy*, pp. 9-12.

⁴¹ Donald, Van Meter S. and Carl, Van Horn E.} "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Policy Analysis*: 472-473.

⁴² Edward, George C. III and Sharkansky, Ira, *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy* (San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1978), pp. 295-297.

และผลประโยชน์ส่วนตัว หรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติใด อาจบิดเบือนคำสั่ง หรือข้อปฏิบัตินั้น ทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย นอกจากนั้นผู้ปฏิบัติ นโยบายส่วนมากมักมีความรู้สึก ว่า ตนมีความรู้ในเรื่องที่ตนรับผิดชอบมากกว่าใครอื่น บางครั้งถ้า เห็นว่านโยบายไม่ค่อยตรงกับที่ตนคิดการปฏิบัติงานอาจเกิดความล้มเหลวได้

แมสมาเนียน และซาบาร์เตียร์⁴³ มีความเห็นว่าตัวแปรสำคัญตัวแปรหนึ่งในกลุ่มตัวแปร ความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพัน กับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

นักวิชาการอีกหลายคนก็พยายามยืนยันถึงความสำคัญของทัศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย ที่มีต่อนโยบาย อาทิเช่น มาร์ติน เรน (Martin Rein)⁴⁴ พยายามชี้ให้เห็นบทบาทของแรงบังคับเชิงเหตุผลของระบบราชการ ที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากข้าราชการมีปทัสสถาน (norms) ความเชื่อของตนเองอยู่ นากามูระและสมอลวูด⁴⁵ มองว่า ข้าราชการผู้ปฏิบัตินโยบายจะมีสไตล์การทำงาน ผลประโยชน์ ความเชื่อ และปทัสสถานของตนเอง อาจทำให้ไม่เห็นด้วยกับความเชื่อของนโยบาย และมีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติงานได้ เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron)⁴⁶ มองว่าความล้มเหลวในการนำ นโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ นโยบาย หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้ปฏิบัตินโยบายเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล ก็ย่อมจะ ต่างกัน ดังนั้น จึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ผู้ที่มีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่ กำหนดนโยบาย

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า อารมณ์ความรู้สึกและความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ปฏิบัตินโยบาย ก็มีส่วนสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ไม่เฉพาะเพียงแต่เขาจะต้องรู้

⁴³ Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Danial A., "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," *Policy Analysis*: 457.

⁴⁴ Rein, Martin, *From Policy to Practice*. pp. 118-123.

⁴⁵ Nakamura, Robert and Smallwood, Frank, *The Politic of Policy implementation* , pp. 57-59.

⁴⁶ Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron, *Implementation* (California: University of California Press, 1973), p.147.

ว่าจะปฏิบัติอย่างไร และแม้ว่าเขาจะมีความสามารถในการปฏิบัติแล้วก็ตาม ทว่าอารมณ์ความรู้สึกและความคิดเห็นก็มีส่วนสำคัญ นั่นคือ ผู้ปฏิบัตินโยบายจะต้องมีความปรารถนาหรือความต้องการที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติด้วย

จากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า ทศนคติหรือความคิดเห็นของผู้ปฏิบัตินโยบาย โดยเฉพาะการยอมรับวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะจะส่งผลให้ผู้ปฏิบัตินโยบายเกิดความเต็มใจ หรือไม่เต็มใจ หรือทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายมีความร่วมมือต่อการดำเนินนโยบายหรือไม่ ซึ่งความร่วมมือของผู้ปฏิบัตินโยบาย คือการยอมรับและความตั้งใจที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งจะเป็นเรื่องที่ซับซ้อน นอกจากจะเกี่ยวพันกับความคิดเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายแล้ว ยังเกี่ยวกับผลประโยชน์ ความเชื่อ และปทัสถานของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

2.5 ปัจจัยด้านการประสานงาน เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมต้องมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้าเกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนั้นการประสานงานในรูปแบบต่าง ๆ จะช่วยให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จได้

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี⁴⁷ และแมสมาเนียน และซาบาร์เตียร์⁴⁸ มีความเห็นพ้องตรงกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องตรงกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่ก็มี ความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (means) ที่จะบรรลุเป้าหมายมีระดับความเร่งด่วน ที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนคติและวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้ง และสร้างความล่าช้า ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้น โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังมีมากเท่าใด ปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อความล่าช้าก็มีมากขึ้น

⁴⁷ Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron, *Implementation*, p.147.

⁴⁸ Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Danial A., "A Framework for Implementation Analysis," *Implementation and Public Policy*, p. 27.

วเรช จันทรศร⁴⁹ ได้กล่าวถึงผลงานวิจัยที่สำคัญชิ้นหนึ่งของ เพรสแมน และวิลดาฟสกี เกี่ยวกับการนำนโยบายการสร้างงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นครโอคแลนด์ โดยกล่าวว่า แม้จะประสบความสำเร็จในขั้นต้น ในแง่ของการได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภาโดยเร็ว ซึ่งสามารถชักจูงให้หน่วยราชการเข้าร่วมในโครงการ มีความรวดเร็วในการอนุมัติโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยอมรับแนวความคิด หรือหลักการของแผนการสร้างงานในทันที แต่รายละเอียดข้อปลีกย่อย วิธีการในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ชักนำให้มีผู้เกี่ยวข้อง และหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบาก ในการที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ เข้าไปในทิศทางเดียวกันได้ เช่นเดียวกับความคิดเห็นของ แวน มิเตอร์ และแวน ฮอห์น⁵⁰ ที่มองว่า องค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การประสานงานของบุคลากรทั้งภายใน และภายนอก องค์การในการดำเนินโครงการ

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยด้านการประสานงาน จะเน้นถึงการประสานการดำเนินนโยบายของ องค์การที่รับมอบหมาย ซึ่งมีทั้งลักษณะของการประสานงานภายในขององค์กร และการประสาน ระหว่างองค์กรภายนอก ประสานงานระหว่างบุคลากรทั้งภายใน และภายนอกหน่วยงาน รวมทั้ง การประสานด้านงบประมาณ โดยจะเป็นการปฏิสัมพันธ์แบบเป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการก็ได้ ซึ่งการประสานงานในลักษณะต่างๆ เหล่านี้ จะมีอิทธิพลต่อผลการดำเนินนโยบาย

2.6 ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่ง ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย การนำไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ของการนำไปปฏิบัติ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะต้องสนับสนุน เนื่องจากนโยบายเชื้ออำนาจ ประโยชน์ให้ทั้งทางตรงและทางอ้อม ยิ่งนโยบายเชื้ออำนาจประโยชน์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องสูงเท่าไร การสนับสนุนนโยบายจะมีมากขึ้น นอกจากนี้มองการสนับสนุนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของกลุ่มพลัง องค์กร บุคคลที่มีอำนาจ หรือทรัพยากรที่จะช่วยผลักดันนโยบาย

⁴⁹ วเรช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: บทเรียนและกลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวในอดีต," *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์* 25 (ตุลาคม 2528): 494.

⁵⁰ Donald, Van Meter S. and Carl, Van Horn E., "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Policy Analysis*: 472-473.

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีหรือไม่ขึ้นอยู่กับกำลังสนับสนุนของนโยบาย ซึ่งมีได้ทั้งภายในและภายนอกกระบวนการ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง (politics) โดยตรง ซึ่งแกรีย์ ดี บราวเวอร์ และ ปีเตอร์ เดอ ลีออน⁵¹ พิจารณาว่าปัจจัยที่มีผลต่อการสนับสนุนนโยบายมี 3 ประเด็น ได้แก่ (1) เป็นผู้ได้รับบริการหรือผลประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ เพราะผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายเท่านั้นที่จะสนับสนุนนโยบาย กล่าวง่าย ๆ การสนับสนุนจะมีสาระสำคัญย่อมขึ้นอยู่กับความเข้มข้นของการสนับสนุน และระยะเวลาของการสนับสนุนเป็นสำคัญ (2) การสนับสนุนนโยบาย ขึ้นอยู่กับระดับของผลประโยชน์ และความตั้งใจจริงของผู้ตัดสินใจ และ (3) ระดับความสนใจของผู้ตัดสินใจ ทั้งนี้เพราะระดับความสนใจของผู้ตัดสินใจขึ้นอยู่กับสถานการณ์ กล่าวคือ สถานการณ์จะเป็นตัวกำหนดระดับความสนใจของผู้ตัดสินใจ

ในทัศนะของชาบาร์เตียร์ และแมสมาเนียน⁵² เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จ นอกจากจะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองแล้ว นโยบายนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะด้วย อิทธิพลของสาธารณะในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะแสดงออกอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ (1) ทางความเห็นสาธารณะ (public opinion) มักแสดงออกผ่านทางสื่อมวลชน (2) ทางด้านกลุ่มนักกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบกฎหมาย และ (3) ทางด้านผลการสำรวจความเห็นของประชาชน (polls) ที่นักบริหารหรือผู้มีอำนาจจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบาย

แวน ฮอร์น (Carl, Van Horn E.)⁵³ ให้เหตุผลว่า เมื่อส่วนกลางเป็นฝ่ายกำหนดมาตรฐานของแผนงานและแนวปฏิบัติ ส่วนกลางก็จะต้องสนับสนุนเพื่อให้หน่วยงาน และข้าราชการที่ปฏิบัติ นโยบายสามารถดำเนินการได้โดยให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค การสนับสนุนทางด้านการเมือง การสนับสนุนทางด้านเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็น การสนับสนุนทางการเงิน นอกจากนี้ แวน ฮอร์น ยังศึกษาพบว่า จำเป็นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ เพราะประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบาย

⁵¹ Brewer, Garry D. and Deleon, Peter, *The Foundation of Policy Analysis*, pp. 268-269.

⁵² Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Danial A., "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," *Policy Analysis*: 550.

⁵³ Carl, Van Horn E., *Policy Implementation in Federal System, National Goals and Local Implementors* (Lexing, Massachusetts: D.C. Heath and Company, 1979), pp. 17-18.

ไปปฏิบัติอย่างอิสระ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับอิทธิพลของข้าราชการที่ดำเนินนโยบาย การสนับสนุนหรือคัดค้านจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ จะมีความสำคัญต่อการตัดสินใจของข้าราชการที่ปฏิบัตินโยบาย เนื่องจากจะมีผลกระทบต่อความตั้งใจจริง (willingness) ของข้าราชการ ซึ่งส่งผลให้ข้าราชการปฏิเสธเป้าหมายของนโยบายได้ หากประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์สนับสนุน จะทำให้ข้าราชการมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย และมุ่งมั่นให้นโยบายประสบผลสำเร็จได้ ซึ่งคล้ายกับความเห็นของซีมา และรอนดิเนลลี⁵⁴ ศึกษาโครงการสร้างงานในชนบทของประเทศไทย ที่พบว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินเทคนิคจากส่วนกลาง และสามารถจัดหาบุคคลที่มีความสามารถทางเทคนิค และการจัดการได้จากท้องถิ่น

การสนับสนุนจากฝ่ายอื่น ๆ ตามความคิดเห็นของนากามูระ และสมอลวูด⁵⁵ กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ การสนับสนุนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง จะมีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งพิจารณาได้จากเสียงสนับสนุนให้ดำเนินนโยบายว่ามีมากขึ้นหรือน้อยลงในส่วนของ การสนับสนุนจากชนชั้นนำ วิปา⁵⁶ ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบาย เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จมีน้อยมาก แวน มิเตอร์ และแวน ฮอห์น⁵⁷ ก็ได้กล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เป็นด้วยกับนโยบายนั้น และกล่าวด้วยว่า การสนับสนุนจากสื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป จะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายประสบความสำเร็จ

⁵⁴ Cheema, Shabbir G. and Rondinelli, Dennis A., Implementing Decentralization Programmes in Asia: Local Capacity for Rural Development. p. 49.

⁵⁵ Nakamura, Robert and Smallwood, Frank, The Politic of Policy implementation , pp. 146-151.

⁵⁶ Vepa, Ram K., "Rural Industrial Estates as a tool for Regional Development", Paper Presented to the General Assembly of Eropia at Tokyo in October, 1973; cited in Iglesias, Gabriel U., Implementation: The Problem of Achieving Results. pp. 147-148.

⁵⁷ Donald. Van Meter S. and Carl, Van Horn E., "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," Policy Analysis: 471-472.

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยการสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จะมีความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ และผลกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ มาตรฐานนโยบาย แนวทางและกลยุทธ์ที่กำหนดจากส่วนกลาง จะได้รับการปฏิบัติโดยข้าราชการ และหน่วยงาน ต่อเมื่อหน่วยงานได้รับการสนับสนุนทางวิชาการ ทรัพยากรการเงิน และเทคนิค รวมทั้งอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการ และหน่วยงานมีศักยภาพเพียงพอ ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ การสนับสนุนจากส่วนกลาง ยังช่วยให้หน่วยงาน และบุคคลที่ปฏิบัตินโยบายเสนอปัญหา อุปสรรค เพื่อให้ส่วนกลางทบทวนแผนงาน นอกจากนั้น การสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ก็มีความสำคัญ เพราะประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์มีอิสระที่จะแสดงอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์คัดค้านนโยบาย จะส่งผลให้ข้าราชการไม่มีความมั่นใจ อาจถึงขั้นปฏิเสธเป้าหมายของนโยบายได้

จะเห็นได้ว่าหากนโยบายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในสังคมปัจจุบัน เช่น ขอบเขตไม่กว้างขวางเท่าปัญหา ไม่ได้พิจารณาถึงความซับซ้อนของปัญหา หรือมูลเหตุของปัญหา เหล่านี้ ย่อมส่งผลเป็นลบต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 6 ปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว เช่น ผู้ปฏิบัตินโยบายมีความสับสนในความหมายของนโยบาย ไม่สามารถอธิบายให้ผู้อื่นมีความกระจ่างได้ กรมประชาสงเคราะห์มีทรัพยากรทางด้านงบประมาณ และอัตรากำลังไม่เพียงพอกับหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ การจัดองค์การของกรมประชาสงเคราะห์ และระเบียบข้อบังคับของราชการไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน กรมประชาสงเคราะห์ถูกโจมตี แทนที่จะได้รับการสนับสนุนจากองค์กรเอกชน เป็นต้น

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การสำรวจผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะวิจัย เพื่อแสดงให้เห็นวิธีดำเนินการวิจัย และผลสรุปที่ได้จากการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยจะได้ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยได้แบ่งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเป็น 3 ประเภท คือ ผลงานวิจัยด้านการศึกษานโยบาย ผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลงานวิจัยด้านการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

1. ผลงานวิจัยด้านการศึกษานโยบาย

ผู้วิจัยได้รวบรวมผลงานวิจัยด้านการศึกษานโยบาย เนื่องจากนโยบายเป็นสิ่งที่ข้าราชการประจำเป็นผู้นำไปปฏิบัติ ซึ่งการดำเนินการจะประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว นโยบายจะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยมีผลงานวิจัยต่อไปนี้

เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์⁵⁸ ได้ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส” ในปี 2529 โดยมีมุ่งศึกษาปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายและโครงการพัฒนาที่สำคัญ ๆ ไปปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งค่อนข้างจะมีลักษณะพิเศษ เพราะมีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมไปจากจังหวัดส่วนใหญ่ของประเทศ โครงการพัฒนาที่ทำการศึกษามี 3 โครงการ คือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการสร้างงานในชนบท และโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวข้อง ในการวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลักโดยได้กำหนดตัวแปรในการศึกษาจำนวน 6 ตัวแปร ได้แก่ (1) จุดกำเนิดของนโยบาย (2) ความชัดเจนของนโยบาย (3) การสนับสนุนของนโยบาย (4) ความซับซ้อนของการบริหาร (5) แรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงาน และ (6) การจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้มองถึงกระบวนการทางสังคมในพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคล (กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มชาวบ้าน) โดยพิจารณาถึงคุณค่าที่เป็นตัวกระตุ้นการกระทำของบุคคลเหล่านี้ด้วย

ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า ปัจจัยทั้ง 6 ซึ่งนำมาศึกษาตามกรอบความคิดในการวิจัย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายหรือโครงการทั้งสามไปปฏิบัติ แต่ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในรูปแบบใด โดยพบว่าโครงการพระราชดำริแม้จะมีความสำคัญยิ่ง แต่ปรากฏว่าบางโครงการต้องประสบกับความล้มเหลว เพราะขาดความรู้ทางวิชาการที่เพียงพอ ส่วนความชัดเจนในนโยบายในนโยบายของทั้ง 3 โครงการ ไม่มีประเด็นที่เป็นปัญหาแต่อย่างใด สำหรับความซับซ้อนของแต่ละโครงการนั้นมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการแล้วระบบการปฏิบัติงานจะเข้าสู่โครงสร้างเดิมของระบบราชการ ผลที่เกิดขึ้นจะได้อาจการประนีประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และ

⁵⁸ เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์, “การนำนโยบายไปปฏิบัติสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้: ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

กลุ่มผู้นำชาวบ้านเป็นสำคัญ โดยพบว่า กลุ่มข้าราชการมีอำนาจต่อรองสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากมีฐานที่กว้างและมั่นคง นอกจากนี้ ในกรณีศึกษาครั้งนี้พบว่า มีปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ ตัวแปรแสวงหาผลประโยชน์ ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้นำตัวแปรนี้ไปเสริมความสมบูรณ์ของกรอบทฤษฎีด้วย

เกษีย ซอประเสริฐ⁵⁹ ได้ศึกษาเรื่อง "ตำรวจท้องเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท้องเที่ยว: ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ" ในปี 2539 ศึกษาปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติของตำรวจท้องเที่ยว โดยมองว่านโยบายการส่งเสริมการท้องเที่ยวขาดความชัดเจน ขาดความสอดคล้อง และการประสานงานที่เหมาะสมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม ใช้การศึกษาแบบบรรยายประกอบการศึกษาแบบสังเกตการณ์จริงในการปฏิบัติงานของตำรวจท้องเที่ยว ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นกับนักท้องเที่ยว มีสาเหตุสำคัญจากนโยบายการส่งเสริมการท้องเที่ยวไม่สอดคล้องกับการป้องกันอาชญากรรมแก่นักท้องเที่ยวระหว่างประเทศ ทำให้ตำรวจท้องเที่ยวมีปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมการท้องเที่ยวไปปฏิบัติด้านการป้องกันอาชญากรรม เนื่องจากนโยบายส่งเสริมการท้องเที่ยวขาดทิศทางที่ชัดเจน ทำให้การร่วมมือของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีอุปสรรค และเป็นปัญหาด้านการประสานงานกับตำรวจท้องเที่ยว รวมทั้งการสื่อสารระหว่างตำรวจท้องเที่ยวกับนักท้องเที่ยวยังไม่ได้เท่าที่ควร

ภูริชิตร์ เชิดชู⁶⁰ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การนำนโยบายโสเภณีเด็กไปปฏิบัติ" ในปี 2539 เป็นการศึกษาวิจัยเอกสารและวิจัยแบบสำรวจ โดยตั้งสมมติฐานในการศึกษาว่า ประสิทธิภาพในการนำนโยบายปราบปรามโสเภณีเด็กไปปฏิบัติสำเร็จจะมาก หรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยดังต่อไปนี้ นโยบาย บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และความร่วมมือของโสเภณีเด็ก จากการศึกษาวิจัยดังกล่าว พบว่าการดำเนินนโยบายการปราบปรามโสเภณีเด็กเป็นสิ่งที่ดีสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคม แต่ลักษณะการดำเนินนโยบายยังขาดความต่อเนื่อง ในการดำเนินงานการ

⁵⁹ เกษีย ซอประเสริฐ, "ตำรวจท้องเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท้องเที่ยว: ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิตบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

⁶⁰ ภูริชิตร์ เชิดชู, "การนำนโยบายโสเภณีเด็กไปปฏิบัติ" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

ปราบปรามของตำรวจนั้น พบว่า ตำรวจยังขาดความพร้อมทางด้านงบประมาณ กำลังพล วัสดุ อุปกรณ์ มาตรการทางกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคม พระราชบัญญัติปราบการค้าประเวณี 2503 ได้ใช้บังคับมานานแล้วข้อบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงโสเภณีเด็ก รวมทั้งบทลงโทษผู้ค้าประเวณีมีโทษเบาบางมาก และขาดความร่วมมือจากโสเภณีเด็ก ซึ่งทำให้การน่านโยบายไปปฏิบัติยังไม่ประสบความสำเร็จ

จากการสำรวจผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องด้านการศึกษานโยบาย กล่าวได้ว่า ถึงแม้จะมีการศึกษาถึงนโยบายแต่ก็เป็นการพิจารณาในกระบวนการนโยบายเป็นส่วนใหญ่ เช่น ศึกษาปัญหาในการน่านโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการน่านโยบายไปปฏิบัติศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนในกระบวนการนโยบาย ดังนั้น ผู้วิจัยมองว่าควรมีการศึกษาถึงตัวนโยบายว่าเป็นเช่นไร เนื่องจากหากนโยบายที่กำหนดไว้ไม่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหา ไม่ได้พิจารณาถึงปัญหาที่แท้จริง และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันย่อมมีผลต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความล้มเหลวในกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติได้ ในประเด็นนี้ทำให้ผู้วิจัยพิจารณาเห็นควรที่จะมีการศึกษานโยบายและผลกระทบจากนโยบายเป็นอย่างยิ่ง

2. ผลงานวิจัยด้านการน่านโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับการสำรวจผลงานวิจัยด้านการน่านโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยขอเสนอผลงานวิจัยซึ่งจะปรากฏตัวแปรร่วมในการวิจัยครั้งนี้

สุรพร เสียนสลาย⁶¹ ได้ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย” ในปี 2539 เป็นการศึกษาเพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินการน่านโยบายไปปฏิบัติในบริบทของระบบราชการและสังคมไทย ซึ่งใช้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติเป็นกรณีศึกษา โดยได้ทำการศึกษาระบบการน่านโยบายไปปฏิบัติในช่วงเวลา 17 ปี ระหว่างปี

⁶¹ สุรพร เสียนสลาย, “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539).

พ.ศ. 2518-2535 ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินใน 5 จังหวัดที่เป็นจังหวัดที่มีการดำเนินการปฏิรูป ที่ดินเอกชนเป็นหลักมาเป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษา คือ จังหวัดปทุมธานี นครนายก ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา และจังหวัดนครปฐม ผลการวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนของงานจัดซื้อ และเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จ โดยพิจารณาจากพื้นที่ที่สามารถดำเนินการจัดซื้อได้และจัดสรรให้แก่เกษตรกร ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรอิสระจำนวน 6 ตัวแปร คือ (1) การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย (2) บทบาทของตัวการสำคัญ (3) ความผูกพันต่อนโยบายของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (4) ความชัดเจนของนโยบาย (5) ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมา และ (6) ความเหมาะสมของราคาประเมินที่ดินเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่า มีตัวแปรแทรกซ้อนอีก 2 ตัวแปร คือ (1) ความพึงพอใจขายที่ดินของเจ้าของที่ดิน และ (2) การขยายตัวของงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติด้วย

วัลลภ ลำพาย⁶² ได้ศึกษาเรื่อง "ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ" ในปี 2540 โดยมีสมมติฐานว่า ปัญหาทัศนคติและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาด้านสมรรถนะ ตัวผู้ดำเนินนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ และสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ ผลการศึกษาขั้นต้นและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ พบว่าในกรณีที่เป็นนโยบายหรือโครงการส่งเสริมสหกรณ์ปกติ สามารถอธิบายได้ด้วยแนวความคิดทางการเมืองแบบพหุนิยม ซึ่งเป็นการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์ในขั้นการปฏิบัติ ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่แวดล้อมตัวเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติมีพฤติกรรมที่ยึดความอยู่รอดของตนเองเป็นหลัก มากกว่าที่จะยึดเป้าหมายที่มุ่งผลสำเร็จของโครงการ ส่วนผลการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัญหากับความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ พบว่า ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ความเป็นไปได้ทางการเมือง ตัวผู้ปฏิบัตินโยบาย และสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

⁶² วัลลภ ลำพาย, "ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540).

วิเชียร อินทะสี⁶³ ได้ศึกษาเรื่อง "การบริหารการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก: กรณีศึกษาในประเด็นของการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ" ในปี 2533 โดยใช้ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแนวทางในการศึกษา มีขอบเขตของการศึกษาวิจัยครอบคลุมถึงผลที่เกิดขึ้นจากการกำหนด และการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการวิจัยดังกล่าวพบว่า ในการนำนโยบายการให้เอกชนบริหาร และประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติได้รับการคัดค้านจากสหภาพแรงงานในการทำเรือแห่งประเทศไทย เพราะฝ่ายสหภาพแรงงานมีความเห็นว่าสาระสำคัญของนโยบายเป็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ จึงมีผลทำให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนสาระของนโยบายใหม่ สำหรับตัวแปรหรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลดังกล่าว ได้แก่ (1) สาระสำคัญหรือมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) สภาพแวดล้อมทางการเมือง (3) สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม และ (4) การติดต่อสื่อสารและการใช้อำนาจ หน้าที่บังคับให้ปฏิบัติตาม โดยตัวแปรสาระสำคัญ หรือมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบายกับตัวแปรสภาพแวดล้อมทางการเมืองมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุด นอกจากนี้ยังพบว่า ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประโยชน์ต่อการบริหาร การพัฒนา ทั้งในด้านวิชาการและด้านปฏิบัติ

กุศล รักษา⁶⁴ ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ" ในปี 2539 เพื่อค้นหาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ โดยกำหนดตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยสำคัญ 6 ประการ จากมากไปหาน้อย คือ (1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น (4) การควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม (5) การประชาสัมพันธ์ และ (6) แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

⁶³ วิเชียร อินทะสี, "การบริหารการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก: กรณีศึกษาในประเด็นของการนำนโยบายการให้เอกชนบริหารและประกอบการทำเรือแหลมฉบังไปปฏิบัติ" (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533).

⁶⁴ กุศล รักษา, "ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539).

ผลจากการศึกษาเรื่องดังกล่าว พบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการมีผลที่แตกต่างจากสมมติฐานที่ตั้งไว้ โดยมีความสัมพันธ์เรียงลำดับจากมากไปหาน้อยดังต่อไปนี้ คือ (1) การประชาสัมพันธ์ (2) แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ (3) สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ (4) การควบคุม การกระตุ้น การส่งเสริม และการประเมินผล (5) การมอบหมายภารกิจและการมอบหมายงาน และ (6) ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์

จากการทบทวนผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้พบตัวแปรซึ่งเป็นตัวแปรที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการศึกษาค้างนี้ด้วย ได้แก่ (1) การสื่อสารความหมาย (2) ทรรศนะ (3) ทศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย (4) ลักษณะของหน่วยงาน (5) การประสานงาน และ (6) การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้จะมีส่วนสำคัญมากในการพิจารณาว่านโยบายที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบันได้ส่งผลกระทบต่ออย่างไรบ้างต่อตัวแปรดังกล่าว

3. ผลงานวิจัยด้านการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก

งานวิจัยด้านการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กที่นำเสนอในสวนนี้ เป็นการศึกษาการปฏิบัติงานทั้งของหน่วยงานรัฐ และองค์กรเอกชนในการดำเนินงานด้านเด็ก โดยสนใจศึกษาปัญหาของเด็กในลักษณะต่าง ๆ ผลงานวิจัยมีดังนี้

นิตยา เงินประเสริฐศรี⁶⁵ ได้ศึกษาเรื่อง “นโยบายของรัฐที่มีต่อการให้สวัสดิการแก่เด็กกำพร้าและเด็กที่ครอบครัวยุติปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ” ในปี 2529 จากการศึกษาเรื่องดังกล่าว พบว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนมีจำนวนมากมายหลายฉบับและไม่ชัดเจนในตัวนโยบาย ถึงแม้ว่านโยบายทุกฉบับจะกว้างขวางครอบคลุมเรื่องเด็กและเยาวชนอย่างทั่วถึง แต่เป็นการพรรณนาสภาพอันพึงประสงค์เสียเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่มีเป้าหมายที่ต้องให้บรรลุตามขั้นตอนยังขาดเป้าหมายเชิงปฏิบัติ อะไรเป็นการปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลในระยะยาว อะไรเป็นวิธีการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

⁶⁵ นิตยา เงินประเสริฐศรี “นโยบายของรัฐที่มีต่อการให้สวัสดิการแก่เด็กกำพร้าและเด็กที่ครอบครัวยุติปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาการศึกษามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2529).

สุนันทา เสียงไทย และคณะ⁶⁶ ได้ศึกษาเรื่อง "เด็กและเยาวชนเร่ร่อนจรจัด: สภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไข" ในปี 2531 โดยศึกษาจากประชากรเด็กและเยาวชนเร่ร่อนในที่สาธารณะ และในสถานแรกรับของกรมประชาสงเคราะห์ จำนวน 175 คน ในประเด็นสภาพของเด็กเร่ร่อนก่อนออกจากบ้าน และหลังออกจากบ้าน สุขภาพกาย และสุขภาพจิต และการมองเห็นอนาคตของตนเองของเด็ก พบว่าส่วนใหญ่เป็นเด็กผู้ชายอายุระหว่าง 11-14 ปี เป็นบุตรคนโตหรือคนที่สอง ครอบครัวแตกแยก ฐานะยากจน บ้านไม่น่าอยู่ขัดแย้งกับพ่อแม่ และตัดสินใจออกมาเร่ร่อนกับเพื่อนตามแหล่งจอบแจ ดิตสารระเหย สุขภาพกายไม่มีปัญหา แต่จิตใจอ่อนไหวง่ายขาดความอบอุ่น และคาดหวังอนาคตในเรื่องของการมีงานทำที่ดี ผู้วิจัยให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการต่อเด็กและองค์กรสงเคราะห์เด็ก

กิติพัฒน์ นนทปัทมดุลย์⁶⁷ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "ระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เพื่อให้บริการแก่เด็กกำพร้า เด็กพิการ และเด็กเร่ร่อน" ในปี 2532 โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารการประชุมเชิงปฏิบัติการ และข้อมูลจากกรณีศึกษา 18 ราย แยกเป็นกรณีเด็กกำพร้า 8 ราย กรณีเด็กพิการ 6 ราย และเด็กเร่ร่อนจำนวน 4 ราย ผลการวิจัยพบว่า โดยลำพังกฎระเบียบต่าง ๆ หาได้เป็นอุปสรรคต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรเอกชน หากการตีความกฎระเบียบอย่างเดียวกันไปคนละความหมาย และมีความเคร่งครัดยืดหยุ่นแตกต่างกันอีกด้วย และความสำคัญของการประสานงานจะเกิดขึ้นด้วยความเข้าใจที่ดีต่อกันในด้านองค์การขนาดใหญ่ ผู้บริหารระดับสูงมีนโยบายที่จะสนับสนุนการประสานงานในการปฏิบัติงาน

อุ้นดา นพคุณ⁶⁸ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส: เด็กถูกทอดทิ้ง" ในปี 2535 โดยศึกษาเด็กในสถานสงเคราะห์ของ

⁶⁶ สุนันทา เสียงไทย และคณะ, โครงการวิจัยสมบูรณแบบเรื่อง เด็กและเยาวชนเร่ร่อนจรจัด: สภาพปัญหา สาเหตุ และแนวทางแก้ไข (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2531).

⁶⁷ กิติพัฒน์ นนทปัทมดุลย์, รายงานการวิจัย ระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเพื่อให้บริการแก่เด็กกำพร้า เด็กพิการ และเด็กเร่ร่อน (กรุงเทพมหานคร: สภาองค์การพัฒนาศักยภาพเด็กและเยาวชนแห่งประเทศไทย, 2532).

⁶⁸ อุ้นดา นพคุณ, รายงานผลการวิจัย การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและ เยาวชนผู้ด้อยโอกาส: เด็กถูกทอดทิ้ง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

กรมประชาสงเคราะห์และขององค์กรเอกชน ใช้วิธีการวิจัยเอกสารและวิจัยภาคสนาม โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการถามเด็ก ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสถานสงเคราะห์ ผลการศึกษาดังกล่าวปรากฏว่า ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับสาเหตุของปัญหาการทิ้งเด็ก เกิดจากการตั้งครุภรณ์นอกสมรส เด็กที่มีแนวโน้มจะถูกทอดทิ้งจะเป็นเด็กในกลุ่มอายุตั้งแต่แรกเกิดถึงเด็กอ่อน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมค่านิยม สิ่งยั่วยุอารมณ์เกี่ยวกับแนวทางและการป้องกันเด็กถูกทอดทิ้ง เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความคิดว่าหน่วยงานหรือบุคคลที่สำคัญที่สุดในการป้องกันการทิ้งเด็ก คือ ครอบครัว ญาติพี่น้องของแม่เด็ก ในส่วนของการให้บริการภาครัฐบาลจะใช้รูปแบบสถานสงเคราะห์ ส่วนองค์กรเอกชนจะใช้รูปแบบของครอบครัวอุปถัมภ์และอุปการะแบบถาวร ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีปัญหามากที่สุด ได้แก่ เรื่องการติดตาม ผู้ปกครอง เมื่อเด็กถูกทอดทิ้ง เด็กมีความคิดเห็นต่อบริการของสถานสงเคราะห์อยู่ในระดับปานกลางไม่ค่อยจะเห็นว่ามียอะไรเป็นปัญหาหรือสิ่งที่ไม่พอใจ

นิตยา กัทลีระตะพันธุ⁶⁹ ศึกษาเรื่อง “การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส: เด็กเร่ร่อน” ในปี 2535 โดยศึกษาจากแบบสอบถามเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐและเอกชนที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเด็กเร่ร่อนทั้งในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ จำนวน 55 ราย ศึกษาข้อมูลในทะเบียนประวัติเด็กเร่ร่อน เด็กขอทานที่หน่วยงานรัฐและเอกชนบันทึกไว้ 505 ราย และใช้วิธีการสังเกตแบบมีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วม ผลการศึกษพบว่า ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ต่อเด็กเร่ร่อนมี 3 ทศนะ คือ (1) ทศนะเชิงบวก มองว่าเด็กเร่ร่อนน่าสงสารเนื่องจากขาดโอกาสและด้อยโอกาส (2) ทศนะเชิงลบ มองว่าเด็กพวกนี้ช่วยเหลือยาก และ (3) ทศนะเชิงผสม มองว่าเด็กกระทำผิดเพราะอิทธิพลจากกลุ่มแก๊งค์ที่รวมกัน ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับความสามารถปรับเปลี่ยนตัวเอง มี 2 กรณี คือ มีทั้งความสามารถและไม่สามารถในการปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อเลิกเร่ร่อน ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทาง และมาตรการสำหรับป้องกัน บรรเทา และแก้ไขปัญหาเด็กเร่ร่อน

จากการสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก พบว่าผู้วิจัยส่วนใหญ่จะศึกษาเป็นกรณีศึกษา โดยจะพิจารณาเฉพาะบางเรื่องบางประเด็น ซึ่งทำให้ผู้วิจัยมองว่าในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กควรมีการศึกษาถึงนโยบายที่นำไป

⁶⁹ นิตยา กัทลีระตะพันธุ, รายงานผลการวิจัย การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส: เด็กเร่ร่อน (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535).

ปฏิบัติ และศึกษาหน่วยงานราชการหลักที่ปฏิบัติงานทางด้านนี้ ซึ่งก็คือกรมประชาสงเคราะห์ โดยพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลกระทบที่มีต่อกัน ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 294 พ.ศ. 2515 เป็นนโยบายที่กรมประชาสงเคราะห์นำมาปฏิบัติในการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กอยู่ในขณะนี้ หากแต่ว่านโยบายดังกล่าวมีการนำมาปฏิบัติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 และยังคงอยู่ในรูปของประกาศคณะปฏิวัติ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยว่านโยบายดังกล่าวยังมีความเหมาะสมเพียงใด กับสภาพปัญหาด้านสวัสดิภาพเด็กในสังคมปัจจุบัน และได้ส่งผลกระทบอย่างไรบ้างต่อปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประชาสงเคราะห์

กรอบความคิดเบื้องต้นในการวิจัย

การพัฒนากรอบความคิดและทฤษฎีเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากงานวิจัยของนักวิชาการต่างประเทศ และนักวิชาการไทย โดยพิจารณาจากแนวทางการเลือกตัวแบบเพื่อการศึกษา หลังจากนั้นได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแปรหรือปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อสรุปที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติการสงเคราะห์และคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ซึ่งมีแนวความคิดที่เหมาะสมแก่การนำมาใช้ในการศึกษา 2 ส่วน คือ

1. การศึกษานโยบาย มีปัจจัยที่นำมาศึกษา 2 ปัจจัย คือ

1.1 ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางการเมือง หมายถึง การเจรจาระหว่างรัฐ และองค์กรเอกชนเป็นอย่างไรบ้าง ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหรือไม่อย่างไร ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มต่าง ๆ มีลักษณะเป็นอย่างไร

1.2 ปัจจัยด้านความเป็นไปได้ทางเทคนิคและทฤษฎี หมายถึง นโยบายมีความเหมาะสมตรงกับหลักทฤษฎีหรือไม่ ลักษณะของเทคโนโลยีสอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศหรือไม่ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องใช้เทคนิค เทคโนโลยีสมัยใหม่เพียงใด หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสามารถในการประยุกต์ใช้เทคนิคหรือไม่ และเทคนิคดังกล่าวมีเพียงพอหรือไม่

ส่วนนี้จะศึกษาตัวนโยบายตามสมมติฐานที่ว่านโยบายไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาสวัสดิภาพเด็กที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป และได้ส่งผลเป็นความล้มเหลวของนโยบาย

(policy failure) ในปัจจัยทั้งสองปัจจัยข้างต้น ผลที่ได้จะเชื่อมโยงถึงผลกระทบที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยที่นำมาศึกษา 6 ปัจจัย คือ

2.1 ปัจจัยด้านการสื่อสารความหมาย หมายถึง ผู้ปฏิบัตินโยบายในหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงไร นโยบายมีความชัดเจนสามารถทำความเข้าใจได้อย่างง่ายดายหรือไม่

2.2 ปัจจัยด้านทรัพยากร หมายถึง บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ ตลอดจนเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และสิ่งจูงใจที่รับจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหรือได้รับการสนับสนุนด้านทรัพยากรมากน้อยเพียงไร เพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

2.3 ปัจจัยด้านทัศนคติของผู้ปฏิบัตินโยบาย หมายถึง ทัศนคติ ความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติและการคาดหวังต่อผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์การและต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล ว่ามีความเห็นพ้องกับนโยบายนั้นแค่ไหน เพียงใด นโยบายนั้นมีผลกระทบต่อพฤติกรรม ค่านิยม อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัตินโยบายหรือไม่ รวมทั้งความขัดแย้งกับวัตถุประสงค์เป็นอย่างไร

2.4 ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงาน หมายถึง โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติและความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นมีจุดอ่อนจุดแข็งอย่างไรในการบริหารงาน ลักษณะของหน่วยงานส่งผลต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัตินโยบายอย่างไร

2.5 ปัจจัยด้านการประสานงาน หมายถึง การประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาการประสานงานภายในหน่วยงานและภายนอกกับหน่วยงานอื่นว่าเป็นอย่างไรบ้าง

2.6 ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายเพียงใด องค์การเอกชน สื่อมวลชน หน่วยงานราชการที่ปฏิบัตินโยบายเดียวกันให้การสนับสนุนอย่างไรบ้าง

ส่วนนี้จะเป็นการศึกษาที่ต่อเนื่องจากการศึกษาตัวนโยบาย เป็นการพิจารณาถึงผลกระทบจากนโยบายที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าได้ส่งผลกระทบต่อปัจจัยด้านต่าง ๆ ในการปฏิบัติเป็นอย่างไร