

## บทที่ 2

### แนวความคิด ทฤษฎี

การศึกษาครั้งนี้ใช้กรอบคิด จากทฤษฎีสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ กรอบคิดว่าด้วยตัว นโยบายสาธารณะ และกรอบคิดว่าด้วยตัวขอบข่ายและความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

#### 1. ความคิดว่าด้วยนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาล หรือกลไกของรัฐ ได้กำหนดขึ้นโดยเจตนาเพื่อแก้ปัญหา นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรคุณค่าด้านต่างๆ ของสังคมที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม เมื่อมองในแง่ี้ ความหมายของนโยบาย สาธารณะถูกสร้างขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะนั่นเอง กล่าวคือผลประโยชน์สาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์แก่มวลสมาชิกในประชาคมการเมือง (political community) ทุกคน และ/หรือ ให้ประโยชน์แก่ประชาคมนั้นโดยส่วนรวม ประโยชน์ที่ว่านี้ อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบัน หรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ สมาชิกแต่ละคนในประชาคมอาจจะได้รับประโยชน์ เช่นว่านั้นเท่ากันหรือไม่ก็ได้ และสมาชิกของประชาคมอาจจะสามารถรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่ก็ได้ (Rondinelli : 1967 : 44-53) ซึ่งคำว่า ผลประโยชน์ในความหมายที่กว้างที่สุดหมายถึง สิ่งใดก็ตามที่นำไปสู่ความอยู่ดีมีสุข (welfare) ของบุคคล อย่างไรก็ตาม คำนิยามดังกล่าวอาจทำให้ไม่สามารถเข้าใจเรื่องผลประโยชน์สาธารณะเพิ่มขึ้นได้มากนัก ในเรื่องนี้ Harold D. Lasswell ได้ขยายความคำว่า ผลประโยชน์ หรือความอยู่ดีมีสุขออกเป็นรายละเอียดด้านต่าง ๆ 8 ประการด้วยกัน คือ

1. การมีทรัพย์สินและรายได้
2. การมีสุขภาพดี
3. การได้มีส่วนร่วมในกลุ่มสังคมระดับต่างๆ
4. การพัฒนาความรู้ความสามารถ
5. การได้รับเกียรติยศชื่อเสียง
6. การได้รับการยอมรับในความรู้ความสามารถ
7. การรู้แจ้ง การประสบความสำเร็จในตัวเอง
8. การมีอำนาจทางการเมือง

การมีอิทธิพลเหนือผู้อื่นในประชาคมการเมือง Lasswell อธิบายผลประโยชน์สาธารณะโดยยึดค่านิยมพื้นฐานของบุคคลดังกล่าวข้างต้นนี้ว่า ถ้าหากเรื่องเหล่านี้เป็นความปรารถนาของ บุคคลทุกคนในประชาคมแล้ว ก็อาจสรุปได้ว่า สิ่งใดก็ตามที่สนองตอบค่านิยมเหล่านี้ สิ่งนั้นก็คือผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง (Lasswell : 1957 : 54-57) ดังนั้น เมื่อมองในแง่นี้ นโยบายสาธารณะที่ดีนั้น รัฐบาลของแต่ละประเทศควรสร้างนโยบายออกมาให้ครอบคลุมกับผลประโยชน์สาธารณะด้านต่างๆ ในกรณีของประเทศไทย นโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพลก็ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การวางนโยบายสาธารณะนั้น ต้องคำนึงถึง ความชัดเจน และมีเป้าหมายที่แน่ชัด เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายไม่มีความสับสนในองค์กรระดับปฏิบัติการ

## 2. ความคิดว่าด้วยการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้นเพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว นโยบายสาธารณะ เมื่อถูกกำหนดขึ้นมาแล้ว สิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อมากก็คือ การนำนโยบายสาธารณะนั้นไปสู่ภาคปฏิบัติให้บังเกิดผล

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาเปรียบเทียบแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นแนวความคิดที่มีปรากฏอยู่ในสาขาสังคมศาสตร์มาเป็นเวลานาน แต่ยังคงขาดความชัดเจนในสาระและองค์ความรู้ จึงทำให้ดูเหมือนว่ามีได้มีความสำคัญในเชิงวิชาการ (Cotaran, 1987 : 459) องค์ความรู้ดังกล่าวนี้เริ่มมีความชัดเจนขึ้นในทศวรรษ 1970 อันเนื่องมาจากผลงานของ เออร์วิน ซี. ฮาร์โรว์ (Erwin C. Hargrove) ที่ชื่อ "The Missing Link : The Study of the Implementation of Social Policy" ได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าจำเป็นจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมให้มากขึ้น เพื่อไปอธิบายเหตุการณ์ทั่วไปได้ (Gunn and Hogwood, 1980 : 12)

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในความหมายของ "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" จึงขอนำเอาความเห็นของนักวิชาการมากล่าวไว้ดังนี้

- แวนมิเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975: 447) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายเป็นเบื้องต้น การกระทำดังกล่าวอาจจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ทั้งในลักษณะของกลุ่ม หรือบุคคลก็ได้

- เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky) อธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำสิ่งต่างๆ ให้สำเร็จ (Nakamura and Smalkwood, 1980 : 15)

- ชูซาน บาร์เรตต์ และ คอลลิน ฟัดจ์ (Barrett and Fudge, 1981: 12-13) ซึ่งว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่จำเป็นที่จะพิจารณาถึงควมมีประสิทธิผลของแต่ละนโยบาย แต่สิ่งสำคัญคือ การสังเกตถึงความจริงที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติแต่ละนโยบายด้วยการทำความเข้าใจว่า "อย่างไร" และ "ทำไม" ฉะนั้นจึงควรมุ่งความสนใจไปสู่พฤติกรรมของกลุ่ม หรือบุคคล ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดพฤติกรรม รวมตลอดถึง การแสวงหาคำตอบจากความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นกับนโยบาย ดังนี้ บาร์เรตต์ และ ฟัดจ์ จึงมองว่า "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" คือความต่อเนื่องตามลำดับของการตอบสนองที่เริ่มจากการยอมรับในระดับแนวคิด หรืออุดมการณ์ที่นำไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่รวมถึงสภาวะความกดดันจากองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนหนึ่งซึ่งจะเข้ามามีอิทธิพลและควบคุมการกระทำนั้นๆ โดยสรุปแล้ว นักวิชาการเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีจุดร่วมที่สำคัญ คือ การปฏิบัติภายใต้ข้อกำหนดโดยมีกลุ่มบุคคล ขั้นตอน กระบวนการ เข้ามาเกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

ในอดีตที่ผ่านมาการศึกษานโยบายสาธารณะมักเน้นในแง่ของการกำหนดหรือการก่อตัวของนโยบายเป็นสำคัญ แต่ให้ความสนใจศึกษา "หน่วยงาน" หรือ "สถาบัน" ที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติน้อยมาก เพราะมีข้อสมมุติฐานง่ายๆ ว่า เมื่อมีนโยบายวางไว้เรียบร้อยแล้วก็สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้เลยไม่มีปัญหาอะไร แต่ในความเป็นจริงจากประสบการณ์ที่ผ่านมา ทั้งในประเทศที่เจริญแล้วและในประเทศโลกที่ 3 สภาพการณ์กลับเป็นตรงกันข้าม กล่าวคือ นโยบาย หรือ โครงการที่กำหนดขึ้นไว้ ไม่อาจนำไปปฏิบัติให้เป็นจริงขึ้นมาได้ เมื่อทบทวนศึกษาวิเคราะห์แล้วจะพบว่ามีสาเหตุมากมายหลายประการ หรือเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วผลลัพธ์ที่ออกมาเป็นคนละอย่างกับที่ได้วางนโยบายไว้

เมื่อเป็นเช่นนี้ในวงวิชาการ จึงเริ่มหันมาให้ความสนใจในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติเพิ่มมากขึ้น (implementation study) ทั้งนี้เพื่อค้นหาสาเหตุแห่ง"ความสำเร็จ" หรือ "ล้มเหลว" ของนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ จึงขอกล่าวถึงนักวิชาการที่เสนอแนวความคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปเป็นกรอบการศึกษาโดยเรียงลำดับตามช่วงเวลาของผลงานเป็นสำคัญ ดังนี้

#### เกรแฮม อัลลิสัน (Graham T. Allison)

งานของ เกรแฮม อัลลิสัน ได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงการตัดสินใจของสหภาพโซเวียต กรณีที่สหภาพโซเวียตติดตั้งขีปนาวุธในประเทศคิวบา แต่เมื่อสหรัฐอเมริกาปิดล้อมน่านน้ำแถบคิวบา สหภาพโซเวียตตัดสินใจถอนฐานทัพออกไป เมื่อปรากฏการณ์เป็นเช่นนี้ เกรแฮม มีกรอบในการมอง 3 แบบ คือ

1. ตัวแบบผู้กระทำที่ยึดหลักเหตุผล (the rational actor or classic model) หรือตัวแบบคลาสสิก ตัวแบบนี้ได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ภายใต้แนวคิดพื้นฐานที่ว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์กร จะได้รับการแปรให้เป็นผลสำเร็จเชิงอรรถประโยชน์ หรือสิ่งที่ถึงปรารถนา ซึ่งแสดงออกในแง่คุณค่าการเลือกชุดของผลลัพธ์หรือกลุ่มของทางเลือกใดหากจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในระดับที่สูงที่สุดเขาจะเลือกทางเลือกนั้นหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวแบบสนใจศึกษาผลิตผลนโยบาย (policy outputs) ในแง่ของคุณค่าสูงสุดจากการเลือกทางเลือกที่ชอบด้วยเหตุผล ภายใต้สถานการณ์เฉพาะ

2. ตัวแบบด้านองค์การ (organizational process model) ตัวแบบนี้ได้รับการพัฒนามาจากตัวแบบทฤษฎีองค์การ (organization theory) ซึ่งนักวิเคราะห์จะกำหนดปัญหาว่า อะไร คือ บริบท (context) และแรงกดดันขององค์กร

การจากปรากฏการณ์ในการตัดสินใจ การวิเคราะห์จะศึกษากระบวนการ โดยวิเคราะห์ว่าการตัดสินใจของรัฐบาล เป็นผลจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำของระบบราชการ กรอบการวิเคราะห์เกี่ยวข้องกับตัวแปรการปฏิบัติงานภายในองค์การระบบราชการ จนกระทั่งส่งผลให้เกิดการตัดสินใจของผู้นำรัฐบาล

3. ตัวแบบทางการเมือง (governmental politics model) ซึ่งพัฒนามาจากทฤษฎีทางการเมืองเป็นเครื่องมือการวิเคราะห์หน่วยการวิเคราะห์พื้นฐานคือ การปฏิบัติงานของรัฐบาลในฐานะที่เป็นผลรวมการเจรจาต่อรองทางการเมือง นั่นก็คือ การตัดสินใจและการกระทำ ของรัฐบาลเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองทางการเมือง ตัวแบบนี้สนใจตัวแปรเกี่ยวกับว่า ใครคือ ผู้เล่น (players) เพื่อให้เกิดการเจรจา โดยศึกษาตัวแปรต่างๆ เช่น จุดยืนของนักเจรจา ข้อจำกัด การรับรู้ เป้าหมายและผลประโยชน์ การกำหนดขอบเขตเส้นตาย เหตุการณ์ที่กำลังเผชิญหน้าอำนาจ ช่องทางของการปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งก็คือ ตัวแปรการปฏิบัติการทางการเมืองนั่นเอง

จากการศึกษาของ อัลลิสัน โดยอาศัยมุมมองจาก 3 ตัวแบบ เขาเห็นว่า ตัวแบบที่ 2 และ 3 เป็นตัวแบบที่มีประโยชน์ต่อการอธิบายวิกฤตการณ์ปัญหาคิวบา เพราะเป็นตัวแบบที่สามารถวิเคราะห์กระบวนการ ที่เน้นความสำคัญของผู้นำและกลไกการบริหารของรัฐ ผลสุดท้ายเขาเน้นตัวแบบสองประการหลังที่ให้ความสำคัญกับตัวผู้นำและกลไกการบริหารของรัฐที่จำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง ด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพพงานของ เกรแฮม แสดงให้เห็นว่า ในการศึกษานโยบายจำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับ กระบวนการภายในอย่างลึกซึ้ง ซึ่งในที่นี้หมายถึง กระบวนการการทำงานในระบบราชการ (bureaucratic process) และกระบวนการ

การในการเจรจาต่อรอง ระหว่างผู้นำที่สำคัญในกระบวนการนโยบาย (Allision, 1971)

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973)

กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากบทุกรมของเวปสเตอร์ และโรเจท์ (Wepster and Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า "implementation" โดยตัวเองไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ ต้องตอบคือ นำอะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือ นโยบาย นั่นคือต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำ นโยบายไปปฏิบัติ นโยบายโดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ เงื่อนไขแรกเริ่ม และผลที่มุ่งหวัง ถ้ามี เงื่อนไข x เกิดขึ้น ณ เวลาที่ t1 จะเกิดผลลัพธ์ y ขึ้น ณ เวลาถัดไปคือ t2

นักวิชาการทั้งสองท่านนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์โครงการบริหารเพื่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ (economic development administration) ในลักษณะของการสร้างงานให้กับกลุ่มบุคคลที่ยากจน และไม่มั่งคั่งในเมืองโอ๊คแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย จากเป้าหมายที่กำหนดไว้ว่า จะสามารถสร้างงานให้ได้ 3,000 คน นั้นปรากฏว่า เมื่อนำโครงการลงสู่การปฏิบัติจริง กับทำได้ เพียง 200 คน เท่านั้น จากเหตุการณ์นี้ จึงได้สรุปปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้คือ

- ปัจจัยด้านแนวคิดเชิงทฤษฎีที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาเพื่อนำมาสู่การกำหนดนโยบาย

- ผู้นำที่มีความสำคัญต่อการเป็นตัวประสานให้กับโครงการอย่างต่อเนื่อง
- การกำหนดขั้นตอนตัดสินใจ
- จำนวนหน่วยงานที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบโครงการ
- การประสานงานระหว่างหน่วยงาน

- ระเบียบการปฏิบัติภายใต้ระบบราชการของหน่วยงานในระดับพื้นที่

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975)

ได้เสนอผลงานชื่อ "The Policy Implementation Process" โดยมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งจากภาครัฐและเอกชน โดยคณะบุคคล หรือปัจเจกบุคคลก็ได้การกระทำดังกล่าวนี้ก็เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดไว้ในนโยบายเบื้องต้น การมองเช่นนี้จะคล้ายคลึงกับเพรสแมนและวิลดาฟสกี นั่นก็คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่จะดำเนินไปภายใต้ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย ปัจจัยเหล่านี้ถูกกำหนดขึ้นมา จากองค์ความรู้ 3 ด้าน คือ

- ก. ด้านองค์การที่เน้นการควบคุม และการเปลี่ยนแปลง
- ข. ด้านผลกระทบจากนโยบายโดยเน้นที่การตัดสินใจ
- ค. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง

จากองค์ความรู้ดังกล่าวก็ได้สรุปปัจจัย 5 ประการที่จะส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

1. ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย
2. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน
3. ระเบียบการปฏิบัติในหน่วยงาน
4. ตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาได้จาก
  - ทักษะคติ
  - ความรู้ ความเข้าใจนโยบาย
  - ความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน
5. จำนวนงบประมาณและทีมงาน



คริส อาร์กิริส (Argyris, 1976)

คริส อาร์กิริส ได้เสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กระบวนการ 2 ลักษณะ คือ

1. Single-loop model ที่เน้นความสำคัญของผู้กำหนดนโยบายระดับเหนือซึ่งมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ การไม่มีส่วนร่วมตัดสินใจจากหน่วยงานหรือบุคคลระดับล่าง

2. Double-loop model ที่เน้นให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของบุคคลและหน่วยงานในระดับล่างเป็นสำคัญไว้ด้วย

ในทำนองที่คล้ายคลึงกับ ริชาร์ด เอฟ เอลมอร์ (Elmore, 1979-80 : 601-618) ซึ่งได้เสนอแนวทางที่เป็นกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๒ ลักษณะ

- Forward mapping ซึ่งเน้นกระบวนการกำหนดนโยบายจากระดับเหนือโดย ให้ความสำคัญต่อระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนด (regulatory approach)

- Backward mapping ที่เน้นการกระจายอำนาจควบคุมให้กับหน่วยงานในระดับพื้นที่โดยให้แต่ละหน่วยงานจากล่างไปบนร่วมมือกันแก้ไขปัญหาของผู้ปฏิบัติระดับล่าง

โรเบิร์ต เค ยิน (Robert K. Yin, 1977 : 381-399)

ยิน ได้ให้นิยาม ความสำเร็จของความพยายามในการนำนโยบายเกี่ยวกับ นวัตกรรมไปปฏิบัติ ว่ามี 2 กรณี คือ

1. การให้บริการได้รับการปรับปรุง และหน่วยงานที่ให้บริการก็ได้ประโยชน์ เรียกว่า Success I

2. องค์กรไม่มีการปรับปรุงการบริหารและปรากฏว่า นวัตกรรมที่เสนอให้ก็ถูกปฏิเสธ โดยองค์กร เรียกว่า Success II

สำหรับนิยาม "ความล้มเหลวของการนำนโยบายนวัตกรรมไปปฏิบัติ" ได้รับการ พิจารณาเป็น 2 กรณีเช่นกัน คือ

1. ปรากฏว่า การบริการไม่ได้รับการปรับปรุง แต่กระนั้นระบบราชการหรือองค์กรก็ได้ประโยชน์จากนโยบาย
2. องค์กรนำนวัตกรรมไปปรับปรุงบริการแต่แล้วปรากฏว่า ภายหลังกลับปฏิเสธ

ยีน ได้ให้ความสนใจที่จะตรวจสอบอิทธิพลของตัวแปรอิสระต่างๆ เช่น ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ตัวนวัตกรรม และความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการใช้ นวัตกรรม เป็นต้น ซึ่ง ยีน พบว่าตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายนวัตกรรมไปใช้ ได้แก่ การมีสภาพแวดล้อมที่ร่ำรวย ความสามารถในการใช้ร่วมกันได้ และการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดการยอมรับ เป็นต้น ซึ่งตัวแปรเหล่านี้เป็นตัวแปรย่อยๆ ของตัวแปรหลัก 3 ตัวแปร คือ ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรตัวนวัตกรรม และตัวแปรความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการใช้ นวัตกรรม ส่วนตัวแปรด้านลักษณะหน่วยงาน พบว่า ไม่มีอิทธิพลต่อการอธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เชิงสำรวจ (survey method) จาก 140 กรณีที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมด้านเทคโนโลยี ซึ่ง ถูกนำมาใช้ทั้งในระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่นแล้ว สรุปถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการปรับปรุงการให้บริการว่า ขึ้นอยู่กับลักษณะนวัตกรรมเป็นสำคัญรองลงไปก็คือ การให้ความรู้ ความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติในหน่วยงานและสภาพแวดล้อมของหน่วยงาน นอกจากนี้ยังได้ระบุว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนวัตกรรมมาใช้ ในหน่วยงานนั้น จะเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง ความรวดเร็วในการนำนวัตกรรมมาใช้ จำนวนทีมงาน และความพร้อมของทรัพยากรทุกด้าน นอกจากนั้น ยีน (Yim, 1982 :40) ยังได้พยายามจำแนกแนวทางการศึกษา

การนำนโยบายไปปฏิบัติ จากผลงานของนักวิชาการหลายๆ คน โดยเน้นเกณฑ์การใช้ระเบียบวิธีศึกษา ซึ่งแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 เน้นวิธีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบพื้นที่เดียว (single-site studies) โดยไม่มีการเปรียบเทียบพื้นที่หรือนโยบายที่ศึกษาแต่อย่างใด

กลุ่มที่ 2 เป็นลักษณะการศึกษาแบบหลายพื้นที่ (multiple-site studies) โดยศึกษานโยบายและพื้นที่ให้บริการของนโยบายมากกว่าหนึ่งขึ้นไป จะเน้นการเปรียบเทียบเป็นสำคัญ

บาร์แดช (Eugene Bardach, 1979)

ได้ทำการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติ แล้วเขียนรายงานการศึกษาของเขา ชื่อ "เกมส์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ : มีอะไรเกิดขึ้นภายหลังกฎหมายประกาศใช้" การศึกษาของเขาต้องการที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรอบการศึกษาของเขาคือการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นระบบของเกมส์ (system of games) เขาได้ศึกษาผลงานของนักวิชาการในด้านกรอบการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วพบว่าถ้าจะมองปรากฏการณ์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ครบถ้วนสมบูรณ์ จะต้องมองลักษณะเป็นระบบของการใช้อุบายหรือกลเม็ดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะซึ่งกันและกันของหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกมส์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ อุปสรรคสำคัญ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผลที่เกิดจากเกมส์ คือ

1. ทำให้มีการหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทาง โดยเฉพาะเงินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการดำเนินงาน
2. ทำให้เป้าหมายของนโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิม

3. เป็นอุปสรรคต่อความพยายามควบคุมพฤติกรรมกรรมการบริหารอย่างเปิดเผย

4. ทำให้พลังการทำงานของบุคคลและพลังทางการเมืองแตกกระจายและสูญสลายไป บาเดช พบว่าเกมส์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายลักษณะ เช่น

ก. เงินที่ได้มาง่าย เป็นกลเม็ดที่หน่วยงานใช้ในการหาเงินมาจากรัฐ และเมื่อได้เงินมา แล้วก็มีได้นำไปใช้ให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด

ข. การใช้ชีวิตทำงานแบบง่ายๆ เป็นการใช้เสน่ห์ที่ล่ยมที่จะให้หน่วยงานได้เข้าร่วม โครงการเพื่อจะได้รับประโยชน์หรือเงินจากโครงการ แต่แท้จริงแล้วไม่ยอมทำงาน ชอบอยู่สบายๆ

ค. ทำให้เป้าหมายบิดเบี้ยว (deflection of goals) เพิ่มเป้าใหม่เข้าไป หรือฉวยโอกาส บิดเบือนโครงการให้เข้ากับวัตถุประสงค์ของตน เพื่อให้มีการวิ่งเต้นเจรจาต่อรองให้ตนเองมีอำนาจ และมีโอกาสตัดสินใจเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อตน

ง. การรับว่าจะกระทำแต่ที่แท้แล้วไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (tokenism) คือ เมื่อรับนโยบายมาปฏิบัติแล้วสภาพการปฏิบัติงานจริงไม่มีอะไรเกี่ยว ยังคงทำงานทุกอย่างง่ายๆ สบายๆ

จ. โต้เถียงกันอย่างเหนียวแน่น (tenacity) จนทุกฝ่ายพอใจ ปล่อยให้แผนงานตายไป หรือล่าช้าจนเสียการ

ฉ. สร้างเงื่อนไซเพื่อตนเอง (odd man out) คือ พร้อมถอนตัวออกจากความรับผิดชอบได้ทุกเมื่อ ในขณะที่หน่วยงานอื่นที่ร่วมโครงการกำลังทำงานเอาเป็นเอาตาย

เกมส์ ต่างๆ ยังมีอีกมาก ในทรรศนะของ บาเดช เห็นว่า การวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะกระบวนการ กลยุทธ์การปฏิสัมพันธ์

ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ตามกรอบ กระบวนการทางการเมือง ทำให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ได้ชัดเจน นอกจากนี้แล้ว บาร์แดช ยังได้เสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สนับสนุนตัวแบบด้านการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับการแก่งแย่งผลประโยชน์โดยให้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่

- ก. ความสอดคล้องของนโยบายต่อการแก้ไขปัญหา
- ข. การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับสูง
- ค. การมีผู้ประสานงานในโครงการ (fixers)
- ง. ความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติ
- จ. ขบประมาณและทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ
- ฉ. การมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บาร์แดช ยังได้ชี้ให้เห็น กลวิธี ที่ปรากฏภายใต้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายลักษณะภายใต้เงื่อนไขด้านทรัพยากรที่มีหรือเงื่อนไขด้านลักษณะนโยบาย

นากามูระ และ สمولล์วูด (Nakamura and Smallwood, 1980)

ได้เสนอเสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นภาพรวมทั้งหมด โดยชี้ให้เห็นว่าในช่วงการปฏิบัตินั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (policy process as a system) ซึ่งองค์ประกอบในแต่ละขั้นตอนนั้นจะมีความต่อเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่

- ขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบาย
- ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ขั้นตอนการประเมินนโยบาย

ภายใต้ขั้นตอนดังกล่าว มีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

- ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย
- วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย
- ผู้กำหนดนโยบาย
- ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- ประชาชนกลุ่มเป้าหมายนโยบาย
- ผลลัพธ์ประโยชน์อื่นๆ
- โครงสร้างและระเบียบของหน่วยงานหรือองค์การ

เมอร์ลี เอส.กรินเดล (Merilee S. Grindle)

ผู้ที่มีความพยายามเบื้องต้นที่สำคัญที่จะนำเสนอกรอบทฤษฎีหรือแนวความคิดในการวิเคราะห์นโยบายหรือโครงการพัฒนาเน้นในเรื่องการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติ (policy implementation) ก็คือ เมอร์ลี เอส.กรินเดล (Merilee S. Grindle) โดยเขียนหนังสือชื่อ Politics and Policy Implementation in the Third World (1980)

ความเด่นอีกประการหนึ่งในงานเขียนของกรินเดล อยู่ที่การเพิ่มมิติทางการเมืองเข้าไปในการวิเคราะห์ โดยให้เหตุผลว่า จากการวางนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั้น มีช่องว่างหรือปัญหาเกิดขึ้นมากมาย การทำความเข้าใจกับช่องว่างนี้ จะช่วยให้เราเห็นถึงความยากลำบาก และความสลับซับซ้อนของการนำนโยบาย/โครงการไปสู่การปฏิบัติมากขึ้น ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกว่าควร/ไม่ควรทำอะไรบ้าง และยังเป็นนโยบาย/โครงการพัฒนาด้วยแล้วยังมีปัญหามาก เพราะ

มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องทำนองใครได้-ใครเสีย อันเนื่องมาจากการนำนโยบาย /โครงการพัฒนานั้น ๆ ไปปฏิบัติ

ในกรณีของประเทศโลกที่สาม กรินเดล มีความเห็นว่า การนำนโยบาย /โครงการไปปฏิบัติยังมีความลำบากมากขึ้นเนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าหัวใจของการเมืองในประเทศเหล่านี้ อยู่ที่ระดับของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมากกว่าการกำหนดนโยบาย ด้วยเหตุผลที่สำคัญ 3 ประการด้วยกัน คือ

1) ระบบการเมืองของประเทศเหล่านี้มักมีลักษณะเป็นเผด็จการไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อกำหนดนโยบาย ภายใต้ข้ออ้างต่าง ๆ นานา เช่น ประชาชน ยังไม่พร้อมเพราะไม่มีการศึกษา ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจการเมือง-การปกครองแบบประชาธิปไตยประกอบกับประเทศเหล่านี้มีปัญหาด้านการคมนาคมติดต่อสื่อสาร ฯลฯ ทำให้ต้องมีรัฐบาลและผู้นำเผด็จการเพื่อตัดสินใจแทนประชาชน

2) เนื่องจากประเทศโลกที่สามเป็นประเทศยากจนประชาชนมีปัญหาและความต้องการที่หลากหลายมากประกอบกับประเทศเหล่านี้มีทรัพยากรจำกัดและไม่มีสถาบันทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพที่จะเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของประชาชน เช่น พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างในประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้ยากแก่การกำหนดนโยบายให้เป็นที่พอใจแก่ประชาชนส่วนใหญ่

3) ทักษะของผู้นำทางการเมืองและข้าราชการในประเทศโลกที่สามเองมักเป็นแบบต่อต้านการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย ภายใต้ข้ออ้างต่าง ๆ เช่น ชัดกับความมั่นคงของชาติ หรือไม่ก็ขัดขวางต่อการพัฒนาประเทศ ฉะนั้น อำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบายต่างๆ จึงตก

อยู่ในมือของบรรดาผู้นำ ข้าราชการประจำ และผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายไม่ใช่ประชาชน  
 ธรรมดาสามัญ

เมื่อเป็นเช่นนี้ เวทีการเมืองของประชาชนธรรมดาสามัญในประเทศโลกที่  
 สาม จึงไม่ได้อยู่ที่ระดับของการกำหนดนโยบาย หรือ input stage อย่างที่พบ  
 เห็นกันในประเทศที่เจริญแล้วแต่กลับย้ายมาอยู่ที่ output stage หรือการนำ  
 นโยบายไปปฏิบัติมากกว่า ยิ่งนโยบาย/โครงการส่วนใหญ่ในประเทศโลกที่สามมี  
 ลักษณะเป็นการให้บริการ และแจกจ่ายสิ่งต่างๆ แก่ประชาชนในรูปของโครงการ  
 พัฒนาต่างๆ มากเพียงใดก็ยิ่งทำให้การเข้ามามีส่วนร่วมในระดับของการนำ  
 นโยบายไปปฏิบัติเข้มข้นยิ่งขึ้นเพียงนั้น เพราะผู้นำทางการเมืองอาจใช้เรื่องของการ  
 นำนโยบาย/โครงการปฏิบัติเป็นเครื่องมือในการหาเสียงทางการเมือง อาจถึง  
 ขนาดมีการโยกย้ายโครงการ พัฒนาจากสถานที่แห่งหนึ่งไปปฏิบัติในอีกแห่งหนึ่ง  
 เป็นต้น

การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับของการนำนโยบาย/โครงการไป  
 ปฏิบัติมากกว่า ระดับของการวางนโยบายนี้ ทำให้การวางแผน การคาดการณ์ต่าง  
 ๆ มักไม่เป็นไปอย่างที่ใ้วางไว้ และจากจุดนี้เองที่ทำให้เราต้องให้ความสนใจกับการ  
 เมืองเรื่องของการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้นเพราะการนำนโยบาย/  
 โครงการปฏิบัติในประเทศโลกที่สาม เป็นอีกเวทีหนึ่งของการต่อสู้ทางการเมืองที่  
 แห่ลมคม การนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติเป็นเรื่องของอำนาจ ผลประโยชน์ การ  
 ต่อสู้และความขัดแย้งไม่ใช่เรื่องง่าย ๆ อย่างที่บรรดานักบริหารหรือนักวางแผน  
 พัฒนามองว่าเป็นเพียงเรื่องง่าย ๆ เกี่ยวกับการบริหารโครงการ (management  
 /administration) เท่านั้น กล่าวคือ ถ้าหากมีการวางแผนที่รัดกุมแล้ว การนำ  
 ไปปฏิบัติจะไม่มีปัญหาอะไร แต่จริง ๆ แล้ว การนำนโยบาย/โครงการพัฒนาใน



ประเทศโลกที่สามไปสู่การปฏิบัติ เป็นเรื่องที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน และคาดการณ์ไม่ได้ง่าย ๆ เพราะมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมาก

จากเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น กรินเดล จึงเสนอว่า การวิเคราะห์นโยบายโครงการ การพัฒนาในประเทศโลกที่สาม จะต้องให้ความสำคัญกับปัจจัย 2 ประการ คือ (1) เนื้อหาสาระของนโยบาย /โครงการนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร (policy content) และ (2) สภาพแวดล้อม รวมตลอดถึงสภาพสังคมที่นโยบาย/โครงการนั้น ๆ ดำเนินการอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างเนื้อหาสาระและบริบทของนโยบาย /โครงการมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนพอสมควรและเป็นตัวร่วมกำหนดถึงความสำเร็จหรือล้มเหลว ในการนำไปสู่การปฏิบัติ

จริง ๆ แล้วการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึงการทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เป็นจริงขึ้นมา โดยการสรรหาวิธีการหนึ่ง หรือหลาย ๆ วิธีที่เห็นว่าเหมาะสมมาใช้ ดังนั้น ก่อนจะนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องแปลงนโยบายนั้นๆ ให้เป็นโครงการต่าง ๆ เพื่อผลในทางปฏิบัติ หรือที่เรียกว่า "action programs" เมื่อเป็นเช่นนั้นนโยบายหนึ่งๆ อาจมีหลายโครงการก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การแยกนโยบายกับโครงการออกจากกัน เป็นเรื่องที่ทำได้ยากกว่าในทางทฤษฎี ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความสับสนในการใช้คำว่า "นโยบาย" กับ "โครงการ" ซึ่งมักจะใช้ไปในความหมายคล้ายๆ กัน นอกจากนี้ เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับผลของการนำโครงการไปปฏิบัติว่า ได้ผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะแยกเรื่องนโยบายกับโครงการออกจากกันและบ่อยครั้งที่ผลสะท้อนกลับมากจากการนำเอาโครงการหนึ่ง ๆ ไปปฏิบัติถูกนำมาใช้เป็นข้อมูลในการแก้ไข เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ข้อด้วย การที่เราไม่สามารถแยกนโยบายกับโครงการออกจากกันได้อย่างชัดเจน นำไปสู่ปัญหาด้านการประเมินผลว่าเมื่อใดเราจึงจะบอกได้ว่า ความสำเร็จ หรือ ความล้มเหลวของโครงการ จึงจะถือได้ว่าเป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ นโยบาย ตัวอย่างเช่น ถ้านโยบายหนึ่งมีหลายโครงการจะต้องมีจำนวนโครงการ ความสำเร็จหรือล้มเหลวเท่าใด เราจึงจะบอกได้ว่าโครงการนั้น ความสำเร็จหรือล้มเหลว หรือ ในทางกลับกัน ถ้ามีบางโครงการสำเร็จ บางโครงการล้มเหลว เราจะบอกได้อย่างไร ว่านโยบายดังกล่าวสำเร็จหรือล้มเหลว หรือในบางกรณี โครงการประสบความสำเร็จ อย่างมากแต่ความสำเร็จของโครงการเหล่านี้กลับทำให้นโยบายล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ดังตัวอย่างของนโยบายการพัฒนาในบรรดาประเทศโลกที่สามทั้งหลาย ยิ่งไปกว่านั้น การที่พูดว่าความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของโครงการก็เท่ากับ สมมุติเอาว่าโครงการต่างๆ นั้นเหมาะสม สอดคล้องและถือเป็นตัวแทนของนโยบาย อันนั้นได้ แต่บางครั้งอาจเป็นคนละเรื่องกันเลยทีเดียว เช่น นโยบายให้ความช่วยเหลือ ชาวนาจน พอจัดทำเป็นโครงการออกมากลับกลายเป็นการให้ความช่วยเหลือชาวนา รวยไปเป็นต้น (ดูตัวอย่างงานของ Payer, 1979: 293-312 ; Feder, 1976 ; 343-354; และ Stryker, 1979 ; 325-336)

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ กรินเดล จึงเสนอว่า เราควรศึกษาการ นำนโยบาย/โครงการไปสู่การปฏิบัติในแง่ของกระบวนการหรือวิธีการในการบริหาร เป็นหลัก และเป็นกระบวนการหรือวิธีการที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ การมองการ นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเช่นนี้ช่วยให้เราสามารถประเมินผลได้ง่ายขึ้นด้วยการ วิเคราะห์โครงการใดโครงการหนึ่งว่าโครงการนั้นๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วาง ไว้หรือไม่ เป็นแบบ goal-attainment หรือ achievement-oriented approach ดังนั้นการศึกษานโยบายไปสู่การปฏิบัติจะเริ่มได้ก็ต่อเมื่อมีเป้าหมาย

(นโยบาย) วางไว้แล้ว จากนั้นเป้าหมายดังกล่าวจะถูกถ่ายทอดออกมาเป็นโครงการ (action program) เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริงจิ่งขึ้นมา

ในส่วนของเนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการนั้น กรินเดล มีความเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อการนำไปปฏิบัติที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ

(1) นโยบาย/โครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ ยิ่งนโยบาย/โครงการใดที่สร้างความฮือฮามาก (controversy) ความยากลำบากในการนำไปปฏิบัติก็มีมากตามไปด้วย หรือ

(2) นโยบาย/โครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้างไปสู่ชุมชนอาจมีผลในทางปฏิบัติแตกต่างไปจากนโยบาย/โครงการที่มีผลประโยชน์แคบๆ หรือเฉพาะเจาะจง เช่น โครงการจัดให้มีสาธารณูปโภคแก่ชุมชนโดยส่วนรวมมักไม่ค่อยสร้างปัญหาความขัดแย้งเท่ากับโครงการซึ่งให้ผลประโยชน์เฉพาะเจาะจง เช่น โครงการบ้านพักอาศัย อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและแตกแยก ระหว่างผู้มีสิทธิกับผู้ไม่มีสิทธิ ทำให้ยากแก่การนำไปปฏิบัติ หรือ

(3) นโยบาย/โครงการ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม/วิถีชีวิตของคน อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ เช่น โครงการพัฒนาทางการเกษตร มักเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเกษตรกร ทำให้ยากแก่การปฏิบัติ เพราะไปขัดกับความเคยชินของเกษตรกร หรือ

(4) นโยบาย/โครงการ ที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การนำไปปฏิบัติให้ได้ผลสำเร็จเพราะกว่าจะเห็นผลต้องใช้เวลาอันนานหรือสถานการณ์อาจเปลี่ยนแปลงไปทำให้ดูไม่เหมาะสม เช่น โครงการรณรงค์เพื่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งกว่าจะเห็นผลต้องใช้เวลาอันนานมากจึงไม่ค่อยได้รับความสนใจหรือสนับสนุนเท่าใดนัก

เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบาย/โครงการที่เกี่ยวข้องกับความต้องการ ความเดือดร้อน ความจำเป็นเฉพาะหน้าของประชาชน หรือ

(5) ลักษณะเฉพาะของตัวนโยบาย/โครงการ ก็มีส่วนกำหนดความยุ่งยากสลับซับซ้อน หรือความเรียบง่ายในการนำไปปฏิบัติ เช่น นโยบายด้านการเงิน การคลัง อาจไม่ต้องยุ่งเกี่ยวกับใครมากนัก เพราะเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกับผู้เชี่ยวชาญในส่วนกลางร่วมกันพิจารณาตัดสินใจได้ ในขณะที่นโยบาย/โครงการพัฒนาชนบท จะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานมากมายในหลายระดับ ทำให้เกิดความยากลำบากและ/หรือล่าช้ากว่าจะตัดสินใจได้

(6) เนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการ มีส่วนกำหนดว่า "ใคร" หรือ "หน่วยงานใด" ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หน่วยดำเนินการเหล่านี้มีส่วนอย่างมากที่จะทำให้การปฏิบัติ มีผลออกมาแตกต่างกัน เพราะแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มีความสามารถและความพร้อมต่างกัน บางครั้ง บางหน่วยงาน อาจได้รับความไว้วางใจจากผู้นำทางการเมืองมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ จึงได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยปฏิบัติ และอาจได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือเป็นพิเศษด้วย หรือ

(7) รูปแบบการนำเสนอเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบาย/โครงการ มีส่วนอย่างมากในการนำไปสู่การปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น เป้าหมาย ได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือคลุมเครือ และได้รับความเห็นชอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ถ้าหากเป้าหมายชัดเจน มีผู้ให้การสนับสนุนมาก การปฏิบัติมีโอกาสจะสำเร็จสูง เป็นต้น

ทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงตัวอย่างของเนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการ ซึ่งมีส่วนทำให้การนำไปปฏิบัติมีผลแตกต่างกันออกไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการนำเอานโยบาย/โครงการใดไปปฏิบัติก็ตาม เนื้อหา

สาระของนโยบาย/โครงการ มีส่วนกำหนดอย่างมาก ฉะนั้น ถ้าเนื้อหาสาระไม่มีปัญหา ก็อาจสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง

อีกครึ่งหนึ่งที่จะทำให้การนำเอานโยบาย/โครงการไปปฏิบัติได้รับความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร คือ สภาพแวดล้อม นอกเหนือไปจาก สถานที่ ที่นโยบาย/โครงการเข้าไปดำเนินการ อันจะทำให้การปฏิบัติมีผลแตกต่างกันแล้ว ตัวบุคคลก็มีความสำคัญมากเช่นกัน ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้องกับการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติ มีตั้งแต่ผู้วางแผนในระดับชาติ นักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ผู้นำกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคม ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ หรือผู้ที่ถูกกระทบกระเทือน และที่เราจะมองข้ามไม่ได้คือ ข้าราชการ ทั้งหลายทั้งในระดับกลางและระดับล่าง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติจริงเพื่อให้นโยบาย/โครงการนั้น ๆ มีผลขึ้นมา

บุคคลต่างๆ เหล่านี้ อาจจะเกี่ยวข้องข้องโดยตรง หรือโดยอ้อมขึ้นอยู่กับว่า เนื้อหาสาระ ของนโยบาย/โครงการนั้นเป็นอย่างไร จะไปกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านั้นอย่างไรบ้าง และจุดนี้เองจะเป็นปัญหาในการนำเอานโยบาย/โครงการนั้นๆ ไปสู่การปฏิบัติ ฉะนั้น การเมืองว่าด้วยการนำเอานโยบาย/โครงการไปสู่การปฏิบัติ จึงให้ความสนใจกับฐานะต่างๆ ของกลุ่มบุคคลในสังคมว่าแตกต่างกันอย่างไรแต่ละกลุ่มมียุทธศาสตร์และทรัพยากรในการปกป้องผลประโยชน์ของตนมากน้อยแตกต่างกันอย่างไร

เมื่อเป็นเช่นนี้ กรินเดล จึงสรุปว่า นโยบาย/โครงการ คือ ผลลัพธ์ของการต่อสู้ หรือต่อรองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ภายใต้กรอบหรือกติกาของสังคมหนึ่งๆ นั่นเอง ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบาย/โครงการ จึงต้องมองทะลุให้เห็นถึง พลัง หรือ ศักยภาพ

ภาพของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมว่ามีอย่างไรบ้างรวมตลอดถึงยุทธศาสตร์ที่แต่ละกลุ่มเลือกใช้เพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน

สำหรับ ตัวผู้ปฏิบัติ (implementors) หรือ ข้าราชการเองก็มีปัญหามากมาย นอกเหนือไปจากที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มหนึ่งที่จะต้องพยายามปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนแล้ว กล่าวคือ ตัวผู้ปฏิบัติจะต้องหาฐานสนับสนุนทางการเมืองให้เพียงพอแก่การนำเอานโยบาย/โครงการไปสู่ความสำเร็จ ให้ทุกฝ่ายยอมรับ จะได้ไม่ต่อต้าน การแสวงหาฐานทางการเมืองสนับสนุนและการยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้องทำให้ข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติงานต้องสามารถประนีประนอมได้ระดับหนึ่ง จนบางครั้งดูเหมือนว่า ไม่เป็นตัวของตัวเอง หรือเป็นตัวของตัวเองมากเกินไป

นอกจากนี้ ความสามารถและความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติมีส่วนสำคัญในการทำให้ นโยบาย/โครงการประสบความสำเร็จ หรือล้มเหลว ฉะนั้นนักบริหารโครงการที่มีความสามารถ นอกจากจะต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมแล้ว ยังจะต้องทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมีความยืดหยุ่นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ผู้ปฏิบัติที่มีความสามารถจะต้องมีความชำนาญในการประสานผลประโยชน์ (การเมือง) และต้องมีความรู้ความเข้าใจในสภาพแวดล้อมที่โครงการนั้นๆ เข้าไปดำเนินการอยู่ว่ามีปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องอะไรบ้าง (การบริหาร)

นอกจากเรื่องของตัวบุคคลแล้ว อิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัติยังประกอบไปด้วย

1. ความสามารถของหน่วยปฏิบัติว่ามีมากน้อยเพียงใด เพราะล้าพังความตั้งใจจริง เพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้งานสำเร็จ จะต้องมีความรู้ความสามารถในการทำให้เป้าหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบาย/โครงการประสบความสำเร็จโดยหาวิธีการที่เห็นว่าถูกต้องเหมาะสม

2. สภาพสังคมและการเมืองมีส่วนอย่างสำคัญที่จะทำให้งานนโยบาย/โครงการ ไปสู่การปฏิบัติแตกต่างกัน

3. อิทธิพลของนโยบาย/โครงการข้างเคียงอาจมีผลต่อการนำเอานโยบาย/โครงการหนึ่งๆ ไปปฏิบัติ เพราะแต่ละนโยบาย/โครงการไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยวเป็นเอกเทศ แต่ต้องเกี่ยวข้องกับนโยบาย/โครงการอื่นๆ ด้วย

แม้ว่าการวิเคราะห์ของ กรินเดล ช้างตัน จะยังคงรักษากลิ่นอายของทฤษฎีระบบ และ การเมืองแนวพหุนิยม (pluralism) อยู่มากก็ตาม แต่พอช่วยให้เราเห็นว่าการหันมาให้ความสนใจกับเรื่องการนำนโยบาย/โครงการไปปฏิบัตินั้น ไม่ใช่เรื่องของการบริหารเพียงอย่างเดียว แต่มีเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้เราเริ่มเห็นถึงความยุ่งยากซับซ้อนของปัญหามากขึ้น ปัญหาที่ว่า ทำไมนโยบายไม่เป็นไปอย่างที่วางไว้ จึงไม่ได้อยู่ที่ความบกพร่องของตัวผู้ปฏิบัติ หรือขั้นตอนการทำงานของระบบราชการเท่านั้น แต่ระบบการเมืองและสภาพสังคม มีส่วนทำให้เกิดปัญหาเหล่านี้เช่นกัน และที่สำคัญกว่านั้นก็คือนั้นก็คือว่า ในประเทศโลกที่สาม การเมือง มีบทบาทอย่างสูงต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำเอานโยบาย/โครงการต่างๆ ไปสู่การปฏิบัติ ส่วนปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้เราเข้าถึงการเมืองว่าด้วยการนำเอา นโยบาย/โครงการไปสู่การปฏิบัติในประเทศโลกที่สาม ได้แก่ เนื้อหาสาระของนโยบาย/โครงการ กับสภาพแวดล้อมที่ นโยบาย/โครงการนั้นๆ ดำเนินการอยู่ (ไชยรัตน์ , 2532 : 107-117)

บาร์เรตต์และฟัดจ์ (Barrett and Fudge)

ได้จำแนกแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ

- 1) พิจารณาว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นเรื่องการผลักดันนโยบายให้บรรลุ (implementation as putting policy into effect)
- 2) พิจารณาว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเรื่องของกระบวนการเจรจาต่อรอง (implementation as a negotiation process)
- 3) พิจารณาว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการกระทำและการตอบสนอง (action and response)

ด้วยมติการมองทั้ง 3 ลักษณะนั้นจะมีเงื่อนไขสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยภาพรวม ได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมายนโยบาย ทรัพยากร การควบคุมและระเบียบ การปฏิบัติ การติดต่อสื่อสาร การประสานผลประโยชน์ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานลักษณะเฉพาะภายในแต่ละหน่วยงาน กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ และบุคคลระดับปฏิบัติ

รอนดีเนลลี และ ชีมา (Dennis A. Rondinelli and shabbir Cheema)

ในปี 1983 ได้ใช้กรอบแนวคิดที่เขาสร้างขึ้น เรียกว่า กระบวนการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดทำผลการปฏิบัติงาน (decentralization programme implementation process) กรอบแนวคิดนี้ รอนดีเนลลี และชีมา พัฒนามาจาก แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและแผนงาน แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ และการประสานงานระหว่างองค์การแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะและความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อม



ตัวแปรตามที่เราศึกษา คือ การปฏิบัติและผลกระทบ (performance and impact) ได้แก่ ระดับของแผนงานบรรลุวัตถุประสงค์ การเปลี่ยนแปลงด้านสมรรถนะทางการบริหารขององค์กรระดับท้องถิ่น ผลลัพธ์ และผลอื่นๆ ของโครงการ

ตัวแปรอิสระ ที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในตัวแปรตาม ประกอบด้วย ตัวแปรภายนอก คือ เงื่อนไขทางด้านสภาพแวดล้อม ตัวแปรภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การทรัพยากรที่สนับสนุนการนำแผนงานขององค์กรไปปฏิบัติ และลักษณะของความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาของ รอนดิเนลลี และซิม่า ด้วยตัวแบบนี้ พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการพัฒนาชนบทที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และการออกแบบองค์การ ความเพียงพอของการสนับสนุนทางด้านการเมือง การเงิน และทางเทคนิคส่วนกลาง

พิจารณาว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถจำแนกเป็น กระบวนการ 2 แนวทาง คือ

1) แนวทางที่เป็นกระบวนการไปตามข้อตกลงนโยบาย (compliance approach) ที่เน้นความสำคัญของผู้นำทางการเมือง ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายโดยมีบุคคลระดับปฏิบัติต้องกระทำตามภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด

2) แนวทางเชิงการเมืองที่เน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบาย เพราะฉะนั้นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นอาจจะถูกกละเลยไม่นำไปสู่การปฏิบัติหรือ อาจแก้ไขใหม่ก็ได้ ทั้งสองยังชี้ให้เห็นว่า สถานการณ์การนำนโยบาย

ไปปฏิบัติของประเทศกำลังพัฒนานั้น มักจะมีลักษณะตามแนวทางแรก อย่างไรก็ตาม ภายใต้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีเงื่อนไขสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ คือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ อำนาจของหน่วยงานระดับปฏิบัติการสนับสนุนจากผู้นำชุมชน กลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ลักษณะวัฒนธรรมประเพณีและปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ฮอกวูด และ กันน์ (Brain W. Hogwood and Lewis A. Gunn)

ได้เสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 แนวทาง คือ

1. แนวทางกระบวนการ และการจัดการ (procedural and managerial approach) เน้นความสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมให้ได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง ไม่สนใจสภาพแวดล้อม ภายนอก และเน้นการนำเทคนิคเชิงปริมาณมาใช้ในกระบวนการปฏิบัติ

2. แนวทางที่เน้นโครงสร้างขององค์การ (structural approach) ซึ่งจะให้ความสำคัญทั้งภายในและภายนอกองค์การ นั่นก็คือ ลักษณะองค์การจะมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. แนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรม (behavioral approach) มุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม ความไว้วางใจซึ่งกันและกันตลอดถึงความเข้าใจในนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ

4. แนวทางเชิงรัฐศาสตร์ (political approach) ให้ความสำคัญด้านอำนาจการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุผลเพียงใดหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจขององค์การเป็นสำคัญ

ภายใต้แนวทางดังกล่าวจะมีเงื่อนไขที่มีผลต่อความล้มเหลว หรือความสำเร็จของนโยบาย คือ สภาพทางภูมิศาสตร์และการเมืองข้างเคียงหน่วยงานทรัพยากรและเวลาที่เพียงพอ ความสอดคล้องของทรัพยากรทั้งวัสดุและกำลังคน

แนวคิดเชิงทฤษฎีกับความสอดคล้องต่อสภาพปัญหา ขั้นตอนการตัดสินใจของหน่วยงาน การเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบายร่วมกัน การประสานงานและ อำนาจสั่งการ (Hogwood and Gunn, 1984: 209-217)

### อเล็กซานเดอร์ (Ernest R. Alexander)

ได้เสนอกรอบคิดไว้ในปี 1985 มีสาระสำคัญ คือ เขาได้เสนอตัวแบบที่มีชื่อว่า กระบวนการนโยบายแผนงาน และการนำไปปฏิบัติ (policy program-implementation process) โดยเขาอธิบายว่า นโยบายแผนงาน และการนำไปปฏิบัติ เป็นการบวนการต่อเนื่อง ซึ่งมีตัวเชื่อมปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการ ตัวแปรสำคัญของตัวแบบนี้มี 4 ตัว คือ

1. การกระตุ้น (stimulus) เป็นขั้นการยอมรับปัญหาหรือการกำหนด เป้าหมาย นโยบาย
  2. ตัวนโยบาย คือ แนวปฏิบัติซึ่งจะต้องกำหนดผู้กระทำที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น
  3. แผนงานเป็นข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ การกำหนดทรัพยากร แนวปฏิบัติ รวมทั้งระบุกลุ่มเป้าหมายผู้ที่จะได้รับประโยชน์ชัดเจน
  4. การนำไปปฏิบัติ เป็นจุดลงมือการปฏิบัติเพื่อให้ผลของนโยบายถึงมือผู้รับประโยชน์ตามที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นตามนโยบายและแผน
- ตัวแปรทั้ง 4 ตัว มีความเชื่อมโยงกับตัวเชื่อม 3 ตัว ซึ่งทำหน้าที่ต่างกัน
- ตัวเชื่อมที่ 1 จะเชื่อมระหว่าง การกระตุ้น กับ นโยบาย เป็นสภาพแวดล้อมของนโยบาย
- ตัวเชื่อมที่ 2 จะเชื่อมระหว่าง นโยบาย กับ แผนงาน เป็นการกำหนดขอบเขตของแผนงานในลักษณะปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของการนำ

นโยบายไปปฏิบัติภาคสนามซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติที่มาจากระดับการกำหนดนโยบาย แผนงานและระดับปฏิบัติ

ตัวเชื่อมที่ 3 คือ โครงสร้างเชื่อมโยงในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและส่วนต่างๆ ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ได้เสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นความสำคัญของสภาพแวดล้อม (a contingent theory of policy implementation) เรียกว่า PPIP model หมายถึงนโยบาย (policy) แผนงาน (program) และการปฏิบัติตามแผนงาน (implementation) ซึ่งเป็นกระบวนการ (process) ที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องแล้วสรุปเงื่อนไขที่ส่งผลต่อความสำเร็จในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือผู้รับผิดชอบปฏิบัติในโครงการโดยตรง บุคคลอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่มิได้รับผิดชอบปฏิบัติโดยตรงระเบียบการปฏิบัติงาน ลักษณะโครงสร้างขององค์กร หรือหน่วยงาน ทัศนคติ หรือความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติต่อนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนจากประชาชน ทรัพยากร และการสนับสนุนทางการเมือง

ลินเดอร์ และ ปีเตอร์ (Stephen H. Linder and B. Guy Peter)

ได้พยายามเสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรค ข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับแนวทางการศึกษาที่เน้นมุ่งแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางหลังนี้ ลินเดอร์และปีเตอร์ ได้พยายามจำแนกเป็นแนวทางย่อย ๆ โดยอาศัยผลงานของนักวิชาการอื่น ๆ เช่น อาร์ทิส เอลมอร์ เป็นต้น ดังรายละเอียดโดยสังเขป คือ

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

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่า การแสวงหาทฤษฎี แต่ความจริงแล้วเกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่น ๆ เช่น อาร์ทิส เอลมอร์ แฮมเบิลตัน เป็นต้น มาผสมผสานแล้วจำแยกย่อยออกเป็น 4 แนวทาง คือ

1) แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญโดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอกมีชื่อเฉพาะว่า top down approach

2) แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่าง และข้าราชการ ระดับพื้นที่เป็นสำคัญ เรียกว่า bottom up perspective หรือ backward mapping

3) แนวทางที่เน้นความสำคัญกับนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับนโยบายกับข้าราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสนใจสภาพแวดล้อมของพื้นที่เรียกแนวทางนี้ว่า evolution and backward mapping กล่าวคือ การกำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลง และความเห็นชอบระหว่างนักการเมืองกับ ข้าราชการระดับปฏิบัติเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถนำไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ ว่าเป็นอย่างไร หรือมีผลกระทบ ประการใด

4) แนวทางที่สี่นี้ จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะเจาะจงว่าภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการระดับล่าง จะต้องสร้างความพร้อมด้านต่างๆ คือการมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีทรัพยากรอย่างเพียงพอและความสอดคล้อง ของสภาพแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรียกแนวทางนี้ว่า from the bottom up

อนึ่ง แนวทางที่ 3 นั้น เป็นการขยายความแนวทางที่ 1 โดยพยายาม เน้นให้ความสำคัญเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการระดับปฏิบัติกับนักการเมือง ส่วนแนวทางที่ 4 ก็เป็นการขยายความเพิ่มเติมแนวทางที่ 2 โดยเน้นถึงความพร้อมที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยและสภาพแวดล้อมการนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการเท่านั้น

#### การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทย

สำหรับการศึกษาในลักษณะดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า ค่อนข้างขาดแคลน ผลงานที่มีรูปแบบชัดเจน ดังเช่นผลงานของนักวิชาการทางตะวันตก ผลงานเท่าที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ส่วนใหญ่ก็ปรากฏในรูปของการประเมินผลโครงการหรือนโยบายที่มีได้อาศัยองค์ความรู้ด้านการนำ นโยบายไปปฏิบัติมาเป็นกรอบการอธิบายอย่างแท้จริง สภาพการณ์เช่นนี้อาจเนื่องจากเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ และเพิ่มได้รับความสนใจอย่างจริงจัง เมื่อไม่นานมานี้เอง ดังเช่นผลงานของนักวิชาการตะวันตกก็เพิ่มเริ่มปรากฏชัดเจนจากกรณีศึกษาของ เพรสแมน และ วิล-ดาฟส์กี เมื่อปี ค.ศ.1973 ในประเทศไทยนั้นมีผลงานของ วรเดช จันทรศร ที่ได้ ริเริ่มเสนอกรอบแนวคิดเพื่อศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้เมื่อปี พ.ศ.2527 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### วราเดช จันทรศร

ได้เสนอผลงานเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบและคุณค่า" โดยได้เสนอตัวแบบเน้นฐานคติ หรือแนวทางที่อาจจะเอื้ออำนวยต่อการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 6 แนวทาง คือ

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) มีฐานคติว่าโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนด มาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบ การให้คุณให้โทษ
2. ตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้จะให้ความสนใจ สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้อง กับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) ตัวแบบนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ จึงน่าจะเป็นเรื่องการจูงใจการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่า การมุ่งใช้การควบคุม เป็นต้น

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย ได้แก่ หัวหน้า หรือผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจจะกระจายทั้งองค์การข้าราชการระดับล่าง ที่ติดต่อใกล้ชิดกับประชาชนสามารถใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้โครงการนี้จะสำเร็จหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการระดับนี้ เป็นสำคัญ

5. ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เน้นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นจากความสามารถของผู้เล่น (players) และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ การสร้างความสมานฉันท์ (consensus) ภายใต้วิธีการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งยากจะเกิดขึ้นความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคม เพราะนโยบาย ก็คือ การเมือง ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้าการบริหารความขัดแย้ง แสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และความพยายามแสวงหาข้อต่อรองรับในการจัดสรรทรัพยากร จะเห็นได้ว่าการสร้างความสำเร็จส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของการเจรจา สถานะอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ในหน่วยงาน ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเจรจาต่อรอง นอกจากนั้นยังให้ความสนใจจำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่น กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญ

6. ตัวแบบทั่วไป (general model) เป็นตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รวมเอาตัวแปรบางส่วนจากตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ กระบวนการสื่อข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ



### ชัยอนันต์ สมทวณิช

งานของชัยอนันต์ ที่มีชื่อว่า "บทวิพากษ์ว่าด้วยการแปรสภาพของระบบอำมาตยาธิปไตย" ถือเป็นความพยายามที่จะศึกษาการเมืองว่าด้วย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอีกแนวทางหนึ่งนอกเหนือไปจากแนวของกรินเดิล งานชิ้นนี้ของชัยอนันต์เป็นการนำแนวความคิดเกี่ยวกับ "รัฐราชการ" ของ ริคส์ มาใช้วิเคราะห์แผนพัฒนาและโครงการพัฒนาของประเทศไทย โดยชัยอนันต์ นำเสนอว่า การนำเอา นโยบายไปปฏิบัตินั้น ไม่ใช่เป็นเรื่องของเทคนิคการบริหาร หรือการจัดการเท่านั้น แต่มีเรื่องของการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในกรณีของประเทศไทย มิติทางการเมืองที่เราจะมองข้ามไม่ได้ คือสภาพสังคมที่เรียกว่า ระบบอำมาตยาธิปไตย อันเป็นระบบที่ฝ่ายบริหารมี อำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะระบบราชการ เป็นสถาบันที่มีอำนาจ และอิทธิพลมากที่สุด ในสังคมไทย

ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า สังคมไทยขาด พลังนอกระบบราชการ ที่จะเข้ามาถ่วงดุล หรือต่อต้าน หรือต้านทานอำนาจของระบบราชการ ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้ ทำให้การเมือง กับการบริหารแยกกันไม่ออกฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมาย และนำกฎหมายไปปฏิบัติเองด้วย และเครื่องบ่งชี้ที่สำคัญที่แสดงให้เห็นว่า สังคมไทยเป็นสังคมแบบอำมาตยาธิปไตย คือ การที่ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนเข้าไปมีบทบาททางการเมือง ในรูปของการเป็นรัฐมนตรี และ สมาชิกวุฒิสภาในรัฐบาลชุดต่างๆ ความสำเร็จโตของระบบราชการภายใต้ระบบอำมาตยาธิปไตยในที่สุดแล้วนำไปสู่ปัญหาในการพัฒนาประเทศเพราะระบบราชการได้แปรสภาพไปเป็นอาณาจักรย่อยๆ อาณาจักรหนึ่ง ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ การแบ่งพรรคแบ่งพวก และความฉ้อฉล ต่าง ๆ

ชัยอนันต์ มีความเห็นว่า ภายใต้ระบบอำมาตยาธิปไตยนี้ ปัญหาความด้อยพัฒนาในสังคมไทยไม่ได้อยู่ที่แผนพัฒนา แต่อยู่ที่การนำเอาแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติมากกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่ง ชัยอนันต์ เห็นด้วย หรือไม่สงสัยกับความถูกต้องชอบธรรมของแผนพัฒนา เห็นว่าแผนพัฒนาต่างๆ ที่กำหนดขึ้นนั้นดีแล้ว แต่ปัญหาอยู่ที่การนำแผนดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติมากกว่าและเขายังเห็นต่อไปว่า ปัญหาการนำแผนไปปฏิบัติ ไม่ใช่เรื่องแคบ ๆ ว่าเป็นเพราะข้าราชการไม่มีประสิทธิภาพ แต่เป็นปัญหาที่กว้างไกลกว่านั้น คือเป็นปัญหาของสังคมไทยทั้งหมด ฉะนั้น การที่เราจะเข้าใจปัญหาเหล่านี้ได้ เราจะต้องให้ความสนใจกับเรื่องการเมืองว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในความเห็นของชัยอนันต์ การเมืองว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบอำมาตยาธิปไตยนั้น มี 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. การเมืองว่าด้วยการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งมักไม่เป็นไปตามตรรกะของการบริหารการเงินและการคลัง แต่มักจะถูกกำหนดโดยการเมืองมากกว่า เช่น มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการหาเสียงหาคะแนนนิยมหรือตามแต่ความต้องการของผู้มีอำนาจในสังคมในขณะนั้น

2. การแก่งแย่งแข่งขันกัน ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลในการปฏิบัติภาระหน้าที่ของตน ผลที่ตามมาคือ ในระบบอำมาตยาธิปไตยนั้น หน่วยงานที่มีอำนาจและอิทธิพลมากจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากดังกรณีของกระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น และการเมืองของระบบราชการนี้เองที่เป็นตัวบั่นทอนสถาบันทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐสภาให้อ่อนแอลง

ภายใต้การเมืองของระบบราชการ ผลประโยชน์ของประชาชนจะเป็นเพียงสิ่งที่ถูกนำมาอ้างกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงาน การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของอำนาจ อำนาจเป็นตัวกำหนดงบประมาณ ไม่ใช่ผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นตัวกำหนด ดังที่เราถูกทำให้เชื่อกัน

การที่ระบบราชการสามารถขยายตัวใหญ่โตได้ ด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

1. เป็นผลมาจากการต่อสู้แก่งแย่งกันเอง โดยการนำเอาผลประโยชน์ของประชาชน และของประเทศชาติมาเป็นข้ออ้างเพื่อขยายอำนาจออกไป เช่น กระทรวงกลาโหม อ้างความมั่นคงของชาติ กระทรวงมหาดไทยอ้างความอยู่ดีกินของประชาชน
2. ใช้เรื่องของการพัฒนามาเป็นข้ออ้างในการขยายอำนาจและอิทธิพล เริ่มตั้งแต่ยุค "พัฒนา" ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้นมา ระบบราชการไทยมีการขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย
3. การพยายามหาฐานทางการเมืองสนับสนุน เพราะอำนาจทางการเมืองจะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตของหน่วยงานหนึ่ง ๆ

จากเหตุผล 3 ประการดังกล่าวทำให้ระบบราชการไทยขยายตัวใหญ่โตจนมีสภาพเป็น "จักรวรรดินิยมระบบราชการ" กล่าวคือ กระทรวง ทบวง กรม ที่อ่อนแอ ตกเป็นอาณานิคมของหน่วยงานที่เข้มแข็งกว่า เป็นการผนวกอำนาจผนวกหน่วยงาน เช่น สมัยหนึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สามารถผนวกเองงานการศึกษาประชาบาลได้ ผลที่ตามมาของระบบ "จักรวรรดินิยมระบบราชการ" คือ ความไร้ประสิทธิภาพของการบริหาร ขาดการประสานงาน มีการก้าวก้าวแทรกแซง และการซ้ำซ้อนของงานสูง เกิดระบบความภักดีที่คับแคบต่อหน่วยงาน และต่อพวก

ฟ้องของตนเองเท่านั้น ระบบความภักดีที่ดับแค่นี้เป็นปัญหาใหญ่มากในสังคมไทยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้เกิดกลุ่มพลังสังคมใหม่ๆ ขึ้นมาและกลายเป็นพลังผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงการเมืองของระบบราชการดังกล่าวข้างต้น มาเป็นการเมืองแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วม จึงเริ่มมีการพูดถึงการปฏิรูประบบราชการ แต่ชัชชนันต์ เห็นว่าการเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบราชการ สะท้อนให้เห็นว่าผู้เรียกร้องยังปราศจากความเข้าใจหรือยังตีปัญหาสังคมไทยไม่แตก กล่าวคือ ยังมองว่าปัญหาของสังคมไทยอยู่ที่การบริหาร หากมีการปรับปรุงระบบราชการและตัวข้าราชการให้ดีขึ้นแล้ว ปัญหาต่างๆ จะหมดไปเอง แต่ในความเป็นจริงแล้ว ชัชชนันต์ เห็นว่า ตัวปัญหาจริงๆ ของสังคมไทย คือ ระบบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และมุ่งรับใช้ประชาชน แต่จะนำไปสู่ระบบรัฐนิยมมากกว่า

ข้อเสนอของชัชชนันต์ ที่ว่า ปัญหาจริงๆ ของสังคมไทยเราอยู่ที่ระบบอำมาตยาธิปไตยนั้น แม้ว่าจะไม่มีอะไรใหม่นัก แต่สามารถฉีกออกจากแนวการมองปัญหาแบบเน้นตัวบุคคลมาสู่แนวที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างของสังคมไทยมากขึ้น และสิ่งที่น่าสนใจสำหรับการมองปัญหาแบบนี้ก็คือ ข้อเสนอในการแก้ปัญหาว่าจะต้องแก้กันที่ระบบ หรือโครงสร้าง ไม่ใช่แก้ที่ตัวบุคคลเพียงอย่างเดียว กล่าวคือ ทางออกของสังคมไทย ในทรรศนะของชัชชนันต์ น่าจะอยู่ที่การเปลี่ยนระบบหรือโครงสร้างจากระบบอำมาตยาธิปไตยมาเป็นการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อดุลอำนาจของระบบราชการไว้

## ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการปฏิบัติตามนโยบาย

จากผลการศึกษาของนักวิชาการทางตะวันตก และนักวิชาการไทย มีเนื้อหาสาระและวิธีการศึกษาที่เน้นให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีตัวแปรที่น่าสนใจดังนี้

### 1. ปัจจัยทางด้านนโยบาย

นโยบายเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างมีวัตถุประสงค์ที่ถูกควบคุมและดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Anderson, 1975 : 3) ทั้งนี้ก็เพื่อให้วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้น สามารถบรรลุผลในระดับปฏิบัติ การพิจารณาถึงความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา จึงน่าจะเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่การวิเคราะห์ถึงภาวะที่เกิดขึ้นในการนำ นโยบายไปปฏิบัติว่ามีความราบรื่นมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องจากระดับที่เป็นเจตนาธรรม (policy-in-intention) กระทั่งถึงขั้นตอนที่เป็นผลลัพธ์อันเนื่องมาจากนโยบายนั้น (Guba, 1983 : 1 ; Rein, 1983 : 128; Naka-mura and Smallwood, 1980 : 26-27) ดังนั้นจึงจำแนกพิจารณาองค์ประกอบย่อย ของนโยบาย 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ก. ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา การกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหานั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีมาเป็นรากฐานในการวิเคราะห์อย่างถูกต้อง โดยการกำหนดสาเหตุ แนวทางแก้ไขปัญหา (Sabatier and Mazmanian, 1980 : 542) นั่นก็คือ จะมีการเชื่อมโยงสภาพทางสังคมตลอดถึงสภาวะแวดล้อมอื่นๆ เข้ามาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อพิจารณาว่าปัญหาที่แท้จริงนั้น คืออะไร อันจะนำไปสู่ข้อกำหนดทางคลีคลายปัญหาอย่างตรงประเด็น และด้วยวิธีการที่ถูกต้องมากที่สุด การขาดซึ่งแนวคิดทฤษฎีที่เหมาะสมในการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายนั้นย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวของผลลัพธ์ ภายหลังการปฏิบัติได้ เพราะฉะนั้น เมื่อใดนโยบายถูกกำหนด

ขึ้นภายใต้สาเหตุแห่งปัญหาแนวทางแก้ไขที่ไม่ถูกต้องการแก้ไขปัญหาใดๆก็จะผิดไปด้วย (Ingram and Mann, 1980 : 17-18)การกำหนดนโยบายแต่ละครั้งจะต้องมีระยะเวลาที่เพียงพอในการจัดทำเป็นนโยบายที่มีลักษณะสอดคล้องต่อสภาพปัญหา และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อกำหนดนโยบายหรือโครงการที่ขาดการเชื่อมโยงแนวคิดทั้งระบบ อาจทำให้เกิดความล้มเหลวได้

ข. ความชัดเจนของนโยบายนอกเหนือจากการกำหนดนโยบายที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ความชัดเจนของนโยบายจัดเป็นองค์ประกอบย่อยที่สำคัญอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือการกำหนดนโยบายควรกำหนดอย่างชัดเจนสามารถนำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายจริง มีความเป็นรูปธรรมมีความเฉพาะเจาะจง และมีความมั่นคงแน่นอน (Rein, 1983: 131; Van Meter and Hom, 1975; Sabatier and Mazmanian, 1980 : 542) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ซาบาเทียร์และแมสมานเนียน ได้กล่าวถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายว่า การที่จะมีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ หรือกลุ่มเป้าหมายได้ตามความคาดหวังนั้น จะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบย่อย สำคัญ 6 ประการ คือ

1. มีการจัดลำดับวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน
2. มีทรัพยากรเพียงพอกับการสร้างทีมงาน เพื่อปฏิบัติและติดตามงานในระดับพื้นที่หรือระดับกลุ่มเป้าหมายได้ตามวัตถุประสงค์นโยบาย
3. การกำหนดมอบหมายภาระงานให้กับหน่วยงาน โดยหน่วยงานนั้นต้องมีความเต็มใจสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง
4. มีการแบ่งภาระงาน ระหว่างหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การประสานงานกันตามสายบังคับบัญชาในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงาน
5. มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ตัดสินใจของหน่วยงานที่ส่งเสริมการบรรลุผลตามเป้าหมายนโยบาย

6. เปิดโอกาสให้กลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายได้เข้าไปมีบทบาทในการประเมินผลกลุ่มเป้าหมายนโยบาย และประเมินผลการปฏิบัติของหน่วยงานด้วย

อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจนให้กับหน่วยงานระดับปฏิบัตินั้น ในบางครั้งวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นนั้นอาจมีความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนได้เนื่องจากปัจจัยบางประการ (Hambleton, 1983 : 407) คือ

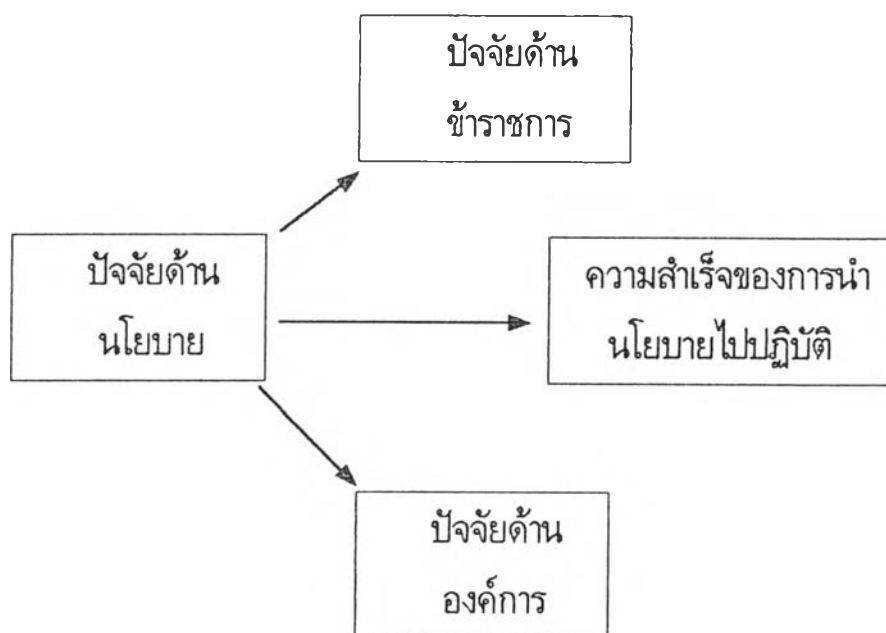
ก. ความซ้ำซ้อนของนโยบาย มีมากจนกระทั่งมีความยากเกินไปที่จะบรรลุถึงเป้าหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งในบางครั้งก็ไม่อาจกำหนดกรณีชี้วัดการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของ นโยบายอย่างชัดเจนได้

ข. ความไม่แน่นอนของนโยบาย เมื่อใดก็ตามที่ความเข้าใจในนโยบายมีน้อยหรือผู้กำหนดนโยบายระดับสูงไม่อาจควบคุมผู้ปฏิบัติในระดับล่างได้ ก็จะทำให้เห็นนโยบายมีความคลุมเครือมากยิ่งขึ้น

ค. ความขัดแย้งกันระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างซ่อนเร้น หรือลับ ๆ เนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีแนวทางการกำหนดนโยบายที่ต่างกันกระทั่งก่อให้เกิดภาวะที่นำไปสู่การต่อรองเปลี่ยนแปลงเพื่อผลักดันวัตถุประสงค์ที่ตนเองต้องการ

การกำหนดนโยบายที่ปราศจากความเข้าใจถึงข้อเท็จจริงทำให้เห็นนโยบายขาดความชัดเจน ผลที่ติดตามมากก็คือ หน่วยงานและข้าราชการระดับปฏิบัติก็ไม่อาจเข้าใจนโยบายได้ถูกต้องการปฏิบัติภารกิจกิจใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายจึงมีลักษณะเหวี่ยงแห สุดท้ายคือ เป้าหมายที่กำหนดไว้ก็มิอาจจะบรรลุเป้าหมายได้ (วรเดช และวินิต, 2529 : 185)

เพราะฉะนั้น จึงได้ข้อสรุปว่า ปัจจัยด้านนโยบายภายใต้ปัจจัยย่อยคือ ความสอดคล้องของนโยบาย กับปัญหาในเชิงทฤษฎีและความชัดเจนของนโยบาย นั้นมีผลต่อหน่วยงาน ข้าราชการ ระดับปฏิบัติและความสำเร็จของนโยบายซึ่งแสดงความสัมพันธ์ได้ดังรูปที่ 2.1



รูปที่ 2.1 แสดงถึงปัจจัยด้านนโยบาย มีผลต่อปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านองค์การ และมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

## 2. ปัจจัยด้านองค์การ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การ หรือหน่วยงาน (agencies) ที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานจึงเป็นส่วนสำคัญที่นำมาพิจารณาในที่นี้ 3 ประการ คือ



1. การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงาน (interdependence) การพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานนั้น เป็นข้อความคิดที่เกิดขึ้นมาจากการพิจารณาองค์การในระบบเปิด (open system) ซึ่งเน้นว่าองค์การจะต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับความอยู่รอดขององค์การ (Katz and Kahn, 1978 : 163) การพึ่งพิงจะเป็นปรากฏการณ์ที่มีมากขึ้นในสถานะที่เน้นความสำคัญของการแบ่งงานและความเชี่ยวชาญเฉพาะระหว่างองค์การ (Preffer and Salancik, 1978 : 41) ซึ่งสามารถที่จะนำมาพิจารณาได้ 4 รูปแบบ ตามแนวทางการศึกษาการพึ่งพิงระหว่างหน่วยงานสาธยายสุขกับหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการของไอเคน และ เฮจ (Aiken and Hage, 1968 : 919) คือ

- ก. การพึ่งพิงด้านงบประมาณ
- ข. การพึ่งพิงด้านบุคลากร เช่น การแลกเปลี่ยน หรือให้ยืมบุคลากร
- ค. การแลกเปลี่ยนโดยส่งกลุ่มประชากรเป้าหมายที่เป็นคนไข้ หรือผู้ขอรับบริการให้กันระหว่างหน่วยงาน
- ง. การมีแผนงานที่ทำร่วมกัน

การพึ่งพิงระหว่างองค์การ หรือหน่วยงานเช่นนี้ จึงมีลักษณะที่เรียกว่า การพึ่งพิงซึ่งกันและกัน (reciprocal interdependence) นั่นก็คือ หน่วยงานต่างให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุตามเป้าหมายที่ต้องการ (O' Toole Jr., and Montjoy, 1984 : 493) หรือที่เพอร์เฟอร์ และ ซาลันซิค เรียกว่า symmetric interdependence นั้นเอง (Preffer and Salancik, 1978 : 41)

2. การประสานงานระหว่างหน่วยงาน (coordination) การประสานงานระหว่างหน่วยงานนั้นจัดเป็นข้อความคิด (concept) ที่จำแนกเป็นรายละเอียดปลีกย่อยจากการพึ่งพิง ระหว่างองค์การ กล่าวคือ จะเน้นถึงความร่วมมือของหน่วยงานในการดำเนินกิจกรรมร่วมกัน จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ โดยค่อนข้าง

จะมุ่งในเชิงพฤติกรรมเป็นอันดับแรกมากกว่าที่จะมุ่งที่ผลลัพธ์ (Preffer and Salancik, 1978 : 40) เพรสแมน และวิลดาฟสกี มีความเห็นว่าการประสานงานจึงค่อนข้างจะมีลักษณะเป็นยุทธวิธีทางการเมือง (political strategy) ที่อาจจะเป็นการประสานงานเพื่อต่อต้าน หรือเป็นการประสานงานร่วมกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกัน (Glynn, 1977 : 94; Pressman and Wildavsky, 1973 : 133-134) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับ จากการศึกษาของ Litwak และ Hylton พบว่า การประสานระหว่างหน่วยงานจะมีรากฐานมาจากปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ

- ก. ระดับการพึ่งพิงระหว่างองค์การว่า มีมากน้อยเพียงใด หรือไม่
- ข. ระดับความตระหนักถึงปัญหาของหน่วยงาน
- ค. การกำหนดมาตรฐานเพื่อเป็นแนวทางดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน
- ง. จำนวนของหน่วยงาน

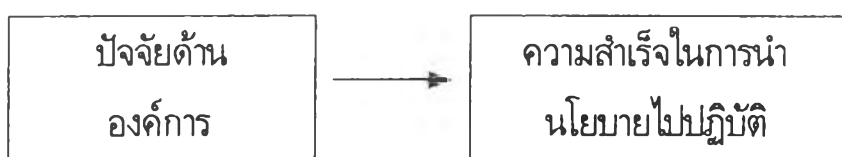
3. การสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นกระบวนการเดียว (unified process) แต่ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ

- ก. ขั้นตอนการแปรเจตนาารมณจากฝ่ายนิติบัญญัติไปสู่ข้อกำหนด เพื่อการปฏิบัติในระดับบริหาร อันเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- ข. ขั้นตอนของการพิจารณาถึงทรัพยากร และระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติของหน่วยงานระดับบริหารที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ค. ขั้นตอนการติดตาม ควบคุม ตรวจสอบและประเมินผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากขั้นตอนดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าเมื่อใดก็ตามที่นโยบายถูกนำลงสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารในระดับต่างๆ นั้น ความสัมพันธ์เชิงเกื้อ

หมุนจากหน่วยงานระดับเหนือที่มีต่อหน่วยงานระดับล่างก็จะนำไปสู่ความราบรื่นในการปฏิบัติตามนโยบายมากขึ้น การให้ความช่วยเหลือที่หน่วยงานระดับล่างคาดหวังจากหน่วยงานระดับเหนือ นั้น จะมีในเชิงวิชาการ การฝึกอบรมความรู้ (Rondinelli and Cheema, 1981 : 26 ; Scheirer, 1981 : 44-45) ในบางครั้งที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนืออย่างพอเพียงอันเนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องอำนาจและผลประโยชน์แล้ว ความยุ่งยากก็จะเกิดขึ้น อันจะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายได้ในที่สุด (Pressman and Wildavsky, 1973 : 17)

เพราะฉะนั้น จึงได้ข้อสรุปว่า ปัจจัยด้านองค์การภายใต้ปัจจัยย่อย คือ การพึงพิงระหว่างองค์การ การประสานงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ นั้นมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลได้ดังนี้



รูปที่ 2.2 แสดงปัจจัยด้านองค์การ ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### 3. ปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่าง

ข้าราชการระดับล่าง จะเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้จะเน้นพิจารณาองค์ประกอบย่อยที่สำคัญ 3 ประการ คือ ความรู้ความสามารถ, ความตั้งใจจริง และ การปรับตัว

ข้าราชการระดับล่างตามทัศนะของ Bryant and White นั้น มีความหมายครอบคลุมทั้งผู้ที่มีอาชีพครู ตำรวจ พนักงานแผนชุมชน ผู้ให้บริการกับประชาชนอื่น ๆ ซึ่งจะปฏิบัติงานอยู่ในระดับพื้นที่ใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมายนโยบายมากที่สุด เพราะฉะนั้น ในภาวะเช่นนี้ ข้าราชการระดับปฏิบัติจึงมักจะประสบกับสภาพแวดล้อมที่กลายเป็นเงื่อนไขการทำงาน (Lipsky, 1980: 27-28) ดังต่อไปนี้

- ทรัพยากรไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบ
- ต้องเผชิญกับความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมายต่อบริการของรัฐที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ
- เป้าหมายของหน่วยงานที่สังกัดนั้นอาจจะมีหลายอย่าง หรือบางครั้งก็ไม่มี ความชัดเจนก็จะก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน
- การปฏิบัติงานในบางครั้ง ถึงแม้จะบรรลุวัตถุประสงค์แต่ก็ยากที่จะวัดออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนเชิงประจักษ์ได้
- ความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมายในการปฏิบัติงานนั้นมักจะเกิดขึ้นได้ยาก

จะเห็นว่า ภายใต้สภาวะความเป็นจริงของการปฏิบัติงานนั้น ข้าราชการระดับล่างจะต้องเผชิญกับเงื่อนไขหลายประการ ทั้งประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ลักษณะของหน่วยงาน และสุดท้าย ก็คือ ตัวของข้าราชการระดับล่างเองที่ต้องอาศัยคุณสมบัติทั้ง 3 ประการข้างต้น คือ

ก. ด้านความรู้ความสามารถ ที่ข้าราชการระดับล่างพึงมีนั้นประกอบด้วย

- ความสามารถและทักษะในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสอบถาม หรือ การสังเกต ในขณะที่ปฏิบัติงานของบุคคลในแต่ละกลุ่ม

- ความรู้ทางด้านทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลง นั่นก็คือ การมีความรู้ความสามารถในการประยุกต์ทฤษฎีต่างๆ ไปใช้ในทางปฏิบัติด้วย

- ความรู้ด้านจริยธรรม นั่นก็คือ จะต้องมีความรู้ความเข้าใจทั้งด้าน จริยธรรม ค่านิยมของสังคมด้วย

- ความสามารถในการให้คำแนะนำ หรือการชี้แนะเพื่อแก้ไขปัญหา

- มีความสามารถในการปฏิบัติด้วยการรู้จักเชื่อมโยงความรู้ในโลก

วิชาการ มาสู่โลกแห่งความเป็นจริง

- มีความรู้ความเข้าใจด้านมนุษย์และสังคม

- มีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานในท่ามกลางกลุ่มบุคคลหลายๆ ลักษณะ

- ความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Van Meter and Van Horn, 1975 : 472) ในประเด็นนี้ หากผู้รับผิดชอบระดับปฏิบัติมีความเข้าใจที่แตกต่างกันจะโดยทัศนะหรือความคิดใดๆ ก็ตามย่อมจะทำให้ผลติดตามมา คือ

1. ความเข้าใจในนโยบายระหว่างผู้ปฏิบัติจะแตกต่างกันไปกระทั่งก่อให้เกิดความสับสนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2. ทิศทางการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างจะดำเนินไปตามความพอใจของแต่ละคน

3. ผลสุดท้ายก็คือ ความล้มเหลวของนโยบายจะเกิดขึ้น (Hambleton, 1983 : 408)

ข. ความตั้งใจจริงเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่งของบุคคลระดับปฏิบัติซึ่งจะพิจารณาได้จากพฤติกรรมการทำงานเพื่อให้บริการกับประชาชนบางลักษณะ คือ

1. การปฏิบัติงานจะเน้นในส่วนที่เห็นว่ามีความสะดวกไม่มีการเสี่ยงมากเกินไปเพราะเห็นว่าไม่คุ้มค่ากับผลตอบแทนที่ได้รับถึงแม้จะทำให้งานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็ตาม

2. การมีอคติต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมาย นั่นก็คือ จะปฏิบัติตามความพึงพอใจที่มีต่อประชาชน เช่น การมีเชื้อชาติ หรือสัญชาติเดียวกัน บางครั้งก็พยายามพิจารณาถึงคุณค่าของตนว่ามีแค่ไหน และบางครั้งก็อาจจะตัดสินใจเลือกปฏิบัติตามค่านิยมของสังคม แทนที่จะคำนึงถึงภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบ (Lipsky, 1980 : 109-110)

ค. การปรับตัวของข้าราชการระดับล่าง จะเป็นพฤติกรรมอีกส่วนหนึ่งซึ่งมีความเกี่ยว ข้องกับความตั้งใจจริงที่กล่าวในรายละเอียดไปแล้ว กล่าวคือ ภายในระบบ และโครงสร้างการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างนั้น ยังมีข้าราชการระดับสูงบางส่วนพยายามเข้ามาจำกัดอำนาจ จึงพยายามหลีกเลี่ยงการควบคุมแสวงหาความอิสระให้มากที่สุด อันนำไปสู่การปรับตัวที่ปรากฏออกมา 3 ลักษณะ คือ

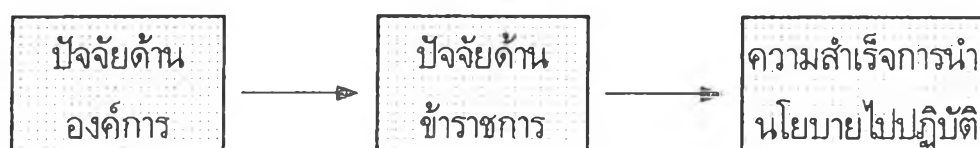
1. ข้าราชการระดับล่างจะพยายามปรับตัวให้สอดคล้องกับภาวะความซับซ้อน ความไม่แน่นอนของสถานการณ์ การปฏิบัติงานซึ่งแต่ละคนรับผิดชอบอยู่ในแต่ละช่วงเวลา

2. ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนภายใต้การให้บริการในลักษณะต่างๆ ที่รัฐกำหนดขึ้น และในบางครั้งก็จำเป็นจะต้องยืดหยุ่นตามสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันออกไป

3. การสร้างความเชื่อถือให้เกิดขึ้นกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยเน้นว่าตนเองนั้นมีส่วนสำคัญต่อการสร้างสภาวะความเป็นอยู่ที่ดีให้กับกลุ่มประชาชนต่อไป ซึ่งจะนำไปสู่ความสำคัญของตนเองมากขึ้น

จากเงื่อนไขที่เป็นสภาพแวดล้อมการทำงานของข้าราชการนั้น จะพบว่า องค์การจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมข้าราชการระดับล่าง (Scheirer, 1981 : 195) ทำให้ปรากฏพฤติกรรมออกมาในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปแล้วส่งผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

เพราะฉะนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าปัจจัยด้านองค์การจะมีผลต่อปัจจัยด้านข้าราชการที่ประกอบด้วยปัจจัยย่อย 3 ประการ คือ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง และการปรับตัว ในขณะที่เดียวกัน ปัจจัยด้านข้าราชการก็ยังคงส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผล ได้ดังนี้



รูปที่ 2.3 ปัจจัยด้านองค์การมีผลต่อปัจจัยด้านข้าราชการ ขณะเดียวกันปัจจัยด้านข้าราชการส่งผลกระทบต่อความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 4. ปัจจัยด้านทรัพยากรองค์การ

ภายใต้กระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้ประสบผลในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะต้องพิจารณาความพร้อมของปัจจัยย่อย ดังนี้คือ

- ก. เงิน ที่เป็นปัจจัยสนับสนุนกระตุ้นผู้ปฏิบัติ
- ข. เวลา ที่กำหนดนั้นจะต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน

ค. ทีมงาน ซึ่งจะต้องมีทั้งจำนวนเพียงพอต่องานที่ได้รับมอบหมายและมีความสามารถ

ง. อำนาจ ที่จำเป็นจะต้องใช้มาสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความราบรื่น และความรวดเร็ว

จ. การสนับสนุนด้านวิชาการ และการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง

ปัจจัยย่อยเกี่ยวกับทรัพยากรด้านงบประมาณและจำนวนบุคลากรเป็นปัจจัยที่มักจะถูกกล่าวถึงในผลงานของนักวิชาการอย่างแพร่หลาย ซึ่งน่าจะนำมาพิจารณาดังนี้

1. ปัจจัยด้านงบประมาณ (financial resources) นับว่าเป็นหัวใจของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากมีผลกระทบที่สำคัญ (Hambleton, 1983 : 110) คือปัจจัยที่เสริมให้นโยบายบรรลุเป้าหมายที่กำหนด บุคคลที่รับผิดชอบในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะทำตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย เนื่องจากแต่ละคนได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณที่มี อย่างไรก็ตาม ในบางครั้ง การบิดเบือนเป้าหมายนโยบายที่กำหนดไว้จากเบื้องบน ก็อาจเกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกัน จากความพยายามของบุคคลระดับปฏิบัติในอันที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณ นโยบาย งบประมาณจึงกลายเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งที่มีผลกระทบต่องานของบุคคลแต่ละคนที่เข้ามามีส่วนรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนความราบรื่นที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติแต่ละขั้นตอนก็ขึ้นอยู่กับงบประมาณเป็นสำคัญ

2. จำนวนบุคลากร หรือทีมงาน (staffs) มีเพียงพอหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ นั่นก็คือ จำนวนบุคลากรที่ไม่เพียงพอ่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะเกิดขึ้นในเชิงพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่พยายามยึดระเบียบ แนวทาง และเป้าหมายนโยบายที่กำหนดโดยอาจจะพยายามทำให้ชักช้าเสียเวลาหรือในบางครั้งก็อาจจะปรับ



เปลี่ยนแนวทางปฏิบัติโดยการเพิ่ม-ลดเป้าหมาย หรือในที่สุดก็อาจใช้แนวทางอื่นก็ได้ (Sorg, 1983 : 402)

#### 5. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ

จัดเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยลดภาวะความไม่แน่นอนในการปฏิบัติงาน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายมากยิ่งขึ้นจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามกระบวนการนโยบาย 3 ขั้นตอน คือ ขั้นก่อนตัดสินใจ ขั้นตัดสินใจ และขั้นภายหลังการตัดสินใจ จากขั้นตอนเหล่านี้จะพบว่า การตัดสินใจนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะเป็นขั้นตอนสุดท้ายซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับขั้นตอนก่อนๆ อย่างต่อเนื่อง และจะมีองค์ประกอบที่คอยเชื่อมต่อ ที่สำคัญก็คือ การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสาร ซึ่งจะเกิดขึ้นด้วยลักษณะที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด ด้วยการสื่อข้อความนั้นจะเน้นในสิ่งที่ต้องการรู้ว่า คือ อะไร ในขณะที่กระบวนการติดต่อสื่อสารนั้นจะเน้นถึงช่องทางและวิธีการที่จะทำให้ข้อความที่ต้องการสื่อั้นนั้นดำเนินไปตามแนวทางที่กำหนดว่าจะ "สื่อข้อความกันอย่างไร"

จากความสำคัญดังกล่าวจึงนำมาสู่ข้อพิจารณาถึงองค์ประกอบย่อยที่สำคัญของการใช้ข้อมูล และกระบวนการติดต่อ 2 ประการ คือ

ก. การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ที่นับว่ามีความสำคัญต่อหน่วยงานค่อนข้างมาก เพราะการได้ทราบข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่นั้น ย่อมจะทำให้การนำโครงการใดๆ ลงสู่ระดับปฏิบัติมีความสอดคล้องตรงกับความต้องการและปัญหาซึ่งเกิดขึ้นในแต่ละแห่งได้มากที่สุด

การจัดระบบให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในลักษณะที่กล่าว สามารถที่จะกระทำได้ 2 ทาง (Rondinelli and Mandell, 1981 : 207)

ทางแรก เป็นข้อมูลและความรู้ที่ได้จากภายในท้องถิ่น หรือชุมชนนั้นๆ อันเป็นข้อมูลที่ได้มาในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ เช่น การอาศัยประสบการณ์ในการสังเกต และความรู้สึกนึกคิดจากเหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์ที่ได้พบเห็น

ทางที่สอง เป็นลักษณะการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นทางการที่ผ่านจากการสำรวจ ศึกษา และการประเมินผล

อย่างไรก็ตาม ในประเทศกำลังพัฒนานั้นมักจะอาศัยข้อมูลที่ได้จากท้องถิ่นโดยตรงจากประสบการณ์ความรู้เกี่ยวกับชุมชนนั้นๆ เป็นหลักเพื่อทราบถึงความต้องการของท้องถิ่น สมรรถนะของชุมชน ความชอบ การยอมรับ และทรัพยากรในชุมชน เพราะฉะนั้นการกำหนดโครงการใดๆ ลงสู่การปฏิบัติระดับพื้นที่โดยอาศัยข้อมูลภายในท้องถิ่น หรือชุมชนนั้นๆ ย่อมมีผลต่อความสำเร็จของโครงการเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มาจากสภาพความเป็นจริงของพื้นที่และจากประชาชนซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย หรือโครงการ

ข. การใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีหลายหน่วยงานต้องมาปฏิบัติภารกิจร่วมกันจึงจำเป็นต้องทราบและมีความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ

- โครงการ แผนงานที่ดำเนินการนั้นเป็นลักษณะใด เช่น เป็นโครงการที่สนองต่อความต้องการพื้นฐาน โครงการที่สนองต่อความต้องการทั่วไป หรือเป็นความต้องการของสังคม

- ระดับของความต้องการที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคต ซึ่งจะทราบได้จากการแสดงออกถึงความต้องการและความคาดหวังของชุมชน

- การมีทรัพยากรในชุมชนเพียงพอ (Okafor, 1984 : 252-256)

การทราบข้อมูล 3 ลักษณะโดยหน่วยงาน หรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนรับผิดชอบโครงการนั้นจะทำให้กิจกรรมดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง มีความสอดคล้องต้องกัน (Scott, 1971 : 32-33 ) ดังนั้น จึงนำไปสู่ภาวะในการใช้ข้อมูล 3 ลักษณะติดตามมา ได้แก่

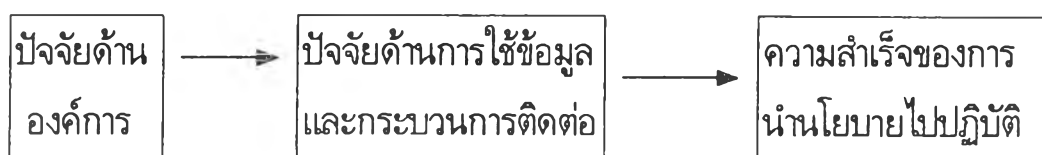
1. การรายงานข้อความต่อผู้บริหารระดับบน เพื่อชี้แจง หรือขอความช่วยเหลือ
2. เป็นการแจ้งข้อความเพื่อกำหนดให้ผู้ปฏิบัติในระดับล่างตลอดทั้งการรับข้อความจากผู้ปฏิบัติระดับล่างดังกล่าวมาสู่การประมวลข้อมูลการปฏิบัติงานต่อไป
3. เป็นการสื่อสารติดต่อกับผู้ร่วมงานในระดับเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่การประสานงาน และการยืนยันข้อความต่าง ๆ ที่แต่ละฝ่ายได้รับและมีอยู่ในหน่วยงาน

การติดต่อระหว่างองค์การ จึงกลายเป็นแหล่งที่มาของข้อมูล ซึ่งนำไปสู่การแปรความจากเป้าหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Van Meter and Van Horn, 1975 : 466) อีกทั้งนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกระบวนการบริหารได้อย่างทัน่วงที กระบวนการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อที่กล่าวมานั้น จะนำไปสู่ความสำเร็จของการนำนโยบายไป ปฏิบัติมากยิ่งขึ้นเมื่อประกอบด้วยปัจจัยย่อยของการสื่อข้อความอื่นๆ อีก 3 ประการ คือ

- มีความชัดเจน
- มีความถูกต้อง
- มีความรวดเร็ว

นอกเหนือจากนั้นเงื่อนไขดังที่กล่าว ยังคงตกอยู่ภายใต้ลักษณะของปัจจัยด้านองค์การในประเด็นที่ว่า องค์การใดมีลักษณะโครงสร้างเป็นองค์การ หรือหน่วยงานระบบเปิด ก็ย่อมจะสนใจเกี่ยวกับข้อมูลรอบด้าน เพื่อนำไปสู่การปรับให้สอดคล้องกับสภาวะการปฏิบัติงานก็จะนำไปสู่การบรรลุซึ่งความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายในที่สุด

เพราะฉะนั้นจึงได้ข้อสรุป ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูล และกระบวนการติดต่อจะมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกับปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลจะเป็นไปในลักษณะโดยอ้อมขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การด้วย ซึ่งสามารถแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ-ผล ได้ดังนี้



รูปที่ 2.4 ปัจจัยด้านองค์การมีผลต่อปัจจัยด้านการใช้ข้อมูล และส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

## 6. ปัจจัยด้านประชาชน

เมื่อการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและเท่าเทียมกันของมวลมนุษยชาติในแต่ละสังคม โดยการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนในแต่ละกลุ่มพื้นที่ เพื่อมิให้ปัญหาเหล่านั้นส่งผลกระทบต่อสภาพความมั่นคงของรัฐ แนวทางดังกล่าวนี้จึงเข้าไปเชื่อมโยง กับสิทธิมนุษยชนว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละรัฐนั้นมักจะเกิดจากประชาชนในรูปแบบของการได้เปรียบเสียเปรียบทางสังคม กลุ่มบุคคลใดที่ตกอยู่ในภาวะที่เสียเปรียบทางสังคมรัฐก็ต้องเข้าไปดำเนินการแก้ไขโดย

ตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน ดังที่ ที.เอช.มาร์แชล ได้กล่าวไว้และเป็นที่ยอมรับของสหประชาชาติ มีลักษณะ 3 ประการ คือ

1. สิทธิของความเป็นพลเมือง (civil rights) เช่น เสรีภาพในทางการพูด การแสดงความคิดเห็น การดำเนินชีวิต การได้รับความยุติธรรมและความมั่นคงในชีวิต
2. สิทธิทางการเมือง (political rights) เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง การรวมกลุ่มจัดตั้งพรรคการเมือง
3. สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (social and economic rights) เช่น สิทธิในด้านการศึกษา การทำงาน ที่อยู่อาศัย และการได้รับบริการด้านสาธารณสุข

เพราะฉะนั้น การกำหนดนโยบายที่นำไปสู่ความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จึงต้องคำนึงถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นกลุ่มสุดท้ายของกระบวนการ การได้รับผลจาก การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นอย่างไร และมีผลต่อความสำเร็จขนาดไหนก็จะพิจารณาจากปัจจัยย่อยที่สำคัญ 3 ประการคือ

#### ก. ความต้องการของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงความพยายามของรัฐในอันที่จะสร้างมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ด้วยการกำหนดแนวทางพัฒนาและให้บริการโดยยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐานแล้วสามารถที่จะจำแนกได้ 2 ลักษณะ

ลักษณะแรก ได้แก่ สิ่งจำเป็นขั้นต่ำสุดเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียง เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เสื้อผ้า อุปกรณ์เครื่องใช้ในครัวเรือน

ลักษณะที่สอง ได้แก่ บริการที่จำเป็นสำหรับชุมชน เช่น การจัดการศึกษา การมีน้ำดื่มที่สะอาด สาธารณสุข และเส้นทางคมนาคม เป็นต้น

ความต้องการ 2 ลักษณะนั้นมีลักษณะปลีกย่อยที่แตกต่างกันจำนวนมาก ยากที่จะระบุชี้ชัดว่า รัฐควรจะตอบสนองในส่วนใดจึงจะตรงกับความต้องการ

ของประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การพิจารณาถึงความต้องการที่แท้จริง (felt needs) อันสืบเนื่องมาจากสถานการณ์เป็นตัวกำหนดกระทั่งมีการแสดงออกของประชาชน ออกมาอาจจะโดยการถูกสอบถาม หรือสัมภาษณ์จากผู้เกี่ยวข้อง (Bradshaw, 1972 : 640-643; 1977: 290-296) จึงกลายเป็นสิ่งที่รัฐพึงกระทำ นอกเหนือจากรูปแบบของการมีส่วนร่วมอื่นๆ เช่น ในการกระจายอำนาจการตัดสินใจของรัฐให้กับหน่วยงานของประชาชน ในระดับล่าง (decentralization) หรือแม้แต่การเปิดโอกาสให้ชุมชน มีส่วนร่วมตัดสินใจดำเนินการแก้ไขปัญหาพร้อมกับรัฐ (community control) เป็นต้น (Rivlin, 1971: 122-134) ซึ่งล้วนแล้วแต่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายที่รัฐกำหนดขึ้นเนื่องจากมีความสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนเป็นสำคัญ

#### ข. การสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่หรือผู้นำท้องถิ่น

บุคคลระดับผู้นำในพื้นที่มักจะเป็นกลุ่มแรกที่ข้าราชการระดับปฏิบัติต้องติดต่อก็มีความสัมพันธ์ก่อนประชาชนกลุ่มอื่นๆ บุคคลกลุ่มนี้ยังเป็นกลุ่มแรกๆ มักจะยอมรับนวัตกรรมเข้าไปสู่ชุมชน (Rogers, 1962 : 169) สำหรับบุคคลระดับผู้นำในพื้นที่ซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการระดับล่างนี้ M.Hauriou นักปรัชญาทางกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้จำแนกออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

1. ประเภทที่มีความคิดและอุดมคติใหม่ๆ บุคคลที่เป็นผู้นำในลักษณะนี้จะมีสมรรถนะในอันที่จะแสดงความคิด หรืออุดมการณ์ออกมาในนามชุมชนได้ พวกนี้เรียกว่า "inventors"

2. ประเภทที่มีความเชื่อมั่นในตัวเองว่าสามารถที่จะนำประชาชนมาร่วมกิจกรรมอย่างเป็นระบบแบบแผน (institutionalization activities) ตามแนวคิด หรืออุดมการณ์ของตนได้ พวกนี้เรียกว่า "founders"

3. ประเภทที่มีอิทธิพลครอบงำ (dominated) เทนือสถาบัน/ระบบใน ชุมชนโดยการชี้นำในสถาบันชุมชนยอมรับเอาอุดมการณ์ และแนวคิดไปสู่

การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมโดยปราศจากซึ่งการกระทบกระเทือนต่อชุมชน/สถาบันในชุมชน ผู้นำประเภทนี้เรียกว่า "continuators"

บทบาทของผู้นำชุมชนที่มีต่อกิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการโดยองค์การข้าราชการของรัฐนั้น จะส่งผลกระทบต่อโครงการที่นำมาสู่ชุมชนได้ค่อนข้างมาก ในแง่ของความสำเร็จหรือความล้มเหลว นั่นก็คือ เมื่อใดก็ตามที่ผู้นำให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนในกิจกรรมใดๆ แล้วความสำเร็จของกิจกรรมนั้นๆ ก็ย่อมมีโอกาสมาก ในทางตรงกันข้าม หากขาดการสนับสนุนและ การยอมรับจากผู้นำชุมชนในขั้นต้น ก็ย่อมเป็นการบ่งบอกถึงความล้มเหลวที่สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นำชุมชนประเภทที่ 3 ซึ่งกลางเป็นผู้นำเชิงสถาบัน เพราะค่อนข้างจะยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีที่เป็นโครงสร้างชุมชนอย่างเหนียวแน่น

#### ค. ท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ

ท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากลักษณะของข้าราชการระดับล่างที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่ กล่าวคือ ข้าราชการเหล่านี้มีพฤติกรรมอย่างไร เมื่อต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับประชาชนกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเป้าหมายที่มีลักษณะของการเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีวัฒนธรรมแตกต่างจากชนกลุ่มใหญ่ ซึ่งรัฐมักจะกำหนดนโยบายสร้างวัฒนธรรมการให้เกิดขึ้นภายในประเทศ (integrator) ด้วยการจัดลักษณะทางวัฒนธรรมของชนกลุ่ม (traits) ให้หมดไปเพื่อสร้างวัฒนธรรมของชนกลุ่มใหญ่เข้าไปแทนที่ (assimilation) หรือในบางครั้งก็กำหนดนโยบายเพื่อสร้างความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ โดยปราศจากการทำลายวัฒนธรรม (Weiner, 1970 : 200) นโยบายเช่นนี้ในบางครั้งจะก่อให้เกิดความหวาดระแวงจากกลุ่มเป้าหมายได้ และจะปรากฏชัดเจนมากขึ้นในกลุ่มที่มีความยึดมั่นของกลุ่มสูง (ethnocentrism) (Horton and Hunt, 1980 : 73-76) แล้วมักจะปฏิเสธวัฒนธรรมของกลุ่มอื่น

กระทั่งนำไปสู่ภาวะความรู้สึกโดดเดี่ยว (isolation) อันเป็นภาวะความรู้สึกที่มองเห็นว่าค่านิยมที่ปฏิบัติอยู่ในคนกลุ่มใหญ่นั้นไม่ได้ก่อให้เกิดผลตอบแทนที่ดีแก่ตนเอง ความรู้สึกโดดเดี่ยวนี้อาจปรากฏออกมาได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ความรู้สึกโดดเดี่ยวทางวัฒนธรรม เป็นความรู้สึกไม่ยอมรับในเป้าหมาย ค่านิยมที่คนส่วนใหญ่ยอมรับปฏิบัติ
2. ความรู้สึกโดดเดี่ยวทางสังคม เป็นความรู้สึกแยกตัวเองออกมาจากบุคคลอื่นในสังคม ไม่มีปฏิสัมพันธ์ หรือถ้ามีก็น้อยมาก

ความรู้สึกของประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่เกิดขึ้นในลักษณะข้างต้นย่อมนำไปสู่ความยุ่งยากในการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการระดับล่าง เนื่องจากต้องเผชิญกับภาวะความไม่ไว้วางใจ และจะนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการบรรลุซึ่งความสำเร็จ หรือล้มเหลวของนโยบายได้ต่อไป

ดังนั้นปัจจัยด้านประชาชนภายใต้ปัจจัยย่อยทั้ง 3 ประการ คือ ความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำและท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ จึงส่งผลต่อความสัมฤทธิ์ผลของนโยบายนั่นเอง

#### 7. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน

ปัจจัยด้านลักษณะของชุมชนที่เป็นเงื่อนไขส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เมื่อพิจารณาจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องแล้ว (Van Meter and Van Horn, 1975 : 471) ก็สามารถจำแนกเป็นปัจจัยย่อยได้ดังต่อไปนี้

1. ทรัพยากรเชิงเศรษฐกิจ
2. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ



3. ความคิดเห็นหรือท่าทีของประชาชนที่มีต่อนโยบาย
4. ผู้นำมีความเห็นด้วยหรือคัดค้านนโยบาย
5. กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองให้สนับสนุนนโยบายเพียงใด
6. ปัจจัยด้านวัฒนธรรม
7. ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคม

ปัจจัยย่อยที่เน้นให้ความสำคัญเพื่อเป็นแนวทางการศึกษาในครั้งนี้ก็คือ

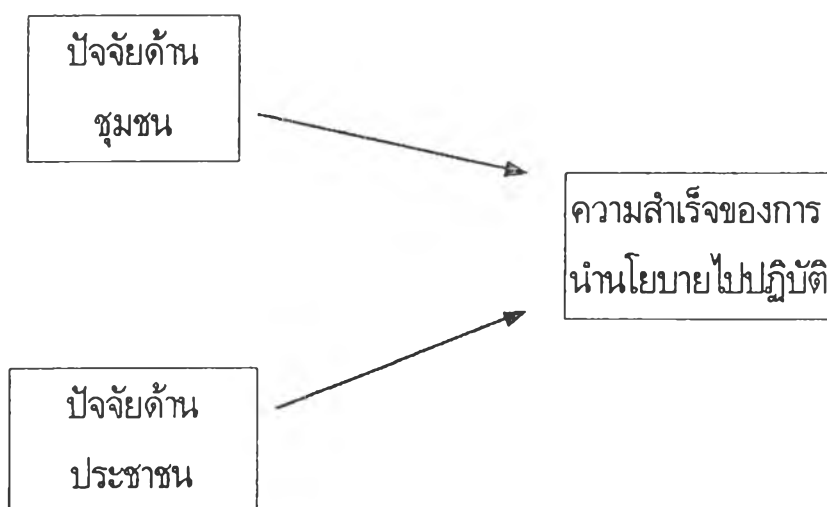
- ปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรม
- ปัจจัยที่เป็นความคิดเห็นและท่าทีของประชาชนต่อนโยบาย

อย่างไรก็ตาม โดยภาพรวมแล้ว การทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นว่าเป็นอย่างไร (Willson-Peper, 1982 : 195-215) โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายอย่างลึกซึ้งในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ก็จะนำไปสู่โอกาสที่จะปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างบรรลุตามเป้าหมายได้มากยิ่งขึ้น คือ

- ลักษณะทางประชากรโดยภาพรวม เช่น จำนวน ลักษณะอาชีพ
- ต้องพยายามทำความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนคติ ค่านิยม วัฒนธรรมที่กลุ่มบุคคลในชุมชนนั้นยึดถือปฏิบัติว่าอย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดโครงการ บริการให้อย่าง เหมาะสมทั้งทางด้านการศึกษาและอาชีพ
- ศึกษาและเรียนรู้ถึงสภาพปัญหา และความต้องการที่จะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ เพื่อจะสามารถจัดลำดับการดำเนินงานตามความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่นั้น ๆ
- สภาพแวดล้อมทางด้านกายภาพ เช่น ทรัพยากรที่มีในชุมชนที่จะสอดคล้องกับโครงการรวมถึงภาวะทางการเมืองที่อาจจะแฝงเร้นอยู่ในความรู้สึกของบุคคลในพื้นที่นั้น ๆ

- ทักษะในด้านความสามารถและแรงงาน ซึ่งจะตอบสนองต่อโครงการได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้อง

จากประเด็นดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าปัจจัยย่อยด้านสังคมและวัฒนธรรมนั้นเป็นปัจจัยที่กำหนดพฤติกรรมของประชาชนกลุ่มเป้าหมายให้แสดงออกเกี่ยวกับท่าทีต่อนโยบาย หรือ โครงการทั้งในแง่ที่เป็นการสนับสนุน หรือคัดค้านต่อต้านได้เสมอ ทั้งนี้ก็เพราะวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ปลูกฝังในวิถีชีวิตแล้ว ถ่ายทอดกันมาหลายชั่วอายุคน จากครอบครัวและสถาบันอื่นๆ ของชุมชน เช่น สถาบันทางศาสนา และการศึกษา เป็นต้น ซึ่งจะมีผลต่อความสัมฤทธิ์ผลของนโยบาย โดยตรงด้วยเช่นกัน ดังความสัมพันธ์ต่อไปนี้



รูปที่ 2.5 แสดงปัจจัยย่อยด้านชุมชนและประชาชนมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอีกมิติหนึ่งที่มีความสำคัญต่อนำมาพิจารณา เพื่อให้มีลักษณะครบวงจรทั้งกระบวนการ การศึกษาเกี่ยวกับมติดังกล่าวนี้มีข้อควร ตระหนักถึงมาตรฐาน หรือเกณฑ์ที่จะนำมา กำหนดว่าอะไร คือ ความสำเร็จ อะไร คือ ความล้มเหลว ซึ่งยังคงเป็นข้อถกเถียง และถึงแม้จะตัดสินใจกำหนดเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นมาก็ค่อนข้างเป็นการกำหนด ที่ใช้ ภาวะอัตวิสัย (subjective) เป็นสำคัญ ดังเช่น มาร์ค มัวร์ (Mark Moore) ถือว่า การที่กลุ่มเป้าหมายได้รับบริการหนึ่งในสาม ก็ถือเป็นผลสำเร็จ แต่ในขณะเดียวกัน เพรสแมน และวิลดาฟสกี กลับมีความเห็นว่าการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับบริการ เพียงครึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดที่กำหนดไว้ใน เป้าหมายของโครงการก็ยังคงถือว่าเป็นความล้มเหลว (Glynn, 1977 : 64) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับกับพิจารณาถึงความ สำเร็จกับความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางมากขึ้น จึงได้นำ แนวคิดของนักวิชาการบางท่านมาเสนอเปรียบเทียบเพื่อเลือกเป็นแนวทางในการ ศึกษาครั้งต่อไป

บาร์เดซ มีความเห็นว่า หากพิจารณาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น กระบวนการต่อเนื่องแล้ว วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นและถูกนำไปดำเนินการให้เป็นไป ตามเจตนารมย์ ก็สามารถ พิจารณาถึงความสำเร็จได้ 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการให้ประสบผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย
2. ดำเนินการให้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด
3. ดำเนินการใช้จ่ายงบประมาณตามที่กำหนด

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

ก. การประเมินความพยายาม (effort evaluation) โดยเน้นถึงปริมาณและคุณภาพกิจกรรมที่ได้กระทำลงไป การประเมินถึงความสำเร็จในลักษณะนี้จึงเน้นที่ปัจจัยต้น (input) จึงไม่คำนึงผลลัพธ์ (output) ดังนั้น จึงมุ่งตอบคำถามว่า "ได้ทำอะไรบ้าง" " การกระทำนั้นๆ ดี หรือไม่ อย่างไร"

ข. การประเมินผลกระบวนการ (process evaluation) เป็นวิธีการประเมินที่มุ่งเน้นว่า "ทำไมปรากฏการณ์นั้น จึงเกิดขึ้นมาได้", "องค์ประกอบต่างๆ ในแผนงานหรือโครงการนั้นมีความสอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร" การประเมินผลกระบวนการ จึงมุ่งอธิบาย

- ความสำเร็จ (success) ความล้มเหลว (failure) และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากแผนงาน หรือโครงการที่ปฏิบัติภายในพื้นที่

- ศึกษาถึงผลสืบเนื่อง (outcomes) ทั้งที่กำหนดไว้ในแผน/โครงการ และที่ไม่ได้กำหนดให้เกิดขึ้นจากการนำโครงการไปปฏิบัติว่ามีอะไรบ้าง

- เป็นการประเมินถึงการรับรู้ของประชาชน (preception of people) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับโครงการ โดยจะทราบได้จากทัศนคติของบุคคลที่อยู่ภายใน หรือภายนอกโครงการก็ได้

- ศึกษาถึงทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่โดยพิจารณาจากข้อมูลในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ค. การประเมินผลอย่างเฉพาะเจาะจงถึงปัจจัยที่นำลงสู่การปฏิบัติ (treatment specification) การประเมินลักษณะนี้จะเกี่ยวข้องกับ

- การระบุ หรือวัดสิ่งที่โครงการต้องการให้เกิดขึ้น

- สิ่งที่เกิดขึ้นนั้นต่างจากที่คาดหวังไว้หรือไม่

- สามารถบรรลุถึงเป้าหมายได้อย่างไร

### - ทฤษฎีอะไรที่นำไปใช้

ความสอดคล้องระหว่างแนวคิดของ แพทตัน กับ บาร์เดซ ก็คือ ประเด็นของการประเมินตามวัตถุประสงค์ โดยที่ แพทตัน จะเน้นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและผลสืบเนื่อง ในขณะที่ บาร์เดซ ระบุชัดเจนว่า จะต้องประเมินตามวัตถุประสงค์ เมื่อเปรียบเทียบแล้ว แพทตัน จะให้รายละเอียดแนวทางการประเมินมากกว่า บาร์เดซ และสอดคล้องกับแนวทางการประเมินของ นากามูระ และสมอลล์วูด จะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยเท่านั้น นั่นก็คือ นากามูระ และสมอลล์วูด จำแนกการประเมิน เป็น 5 ประการ ดังนี้

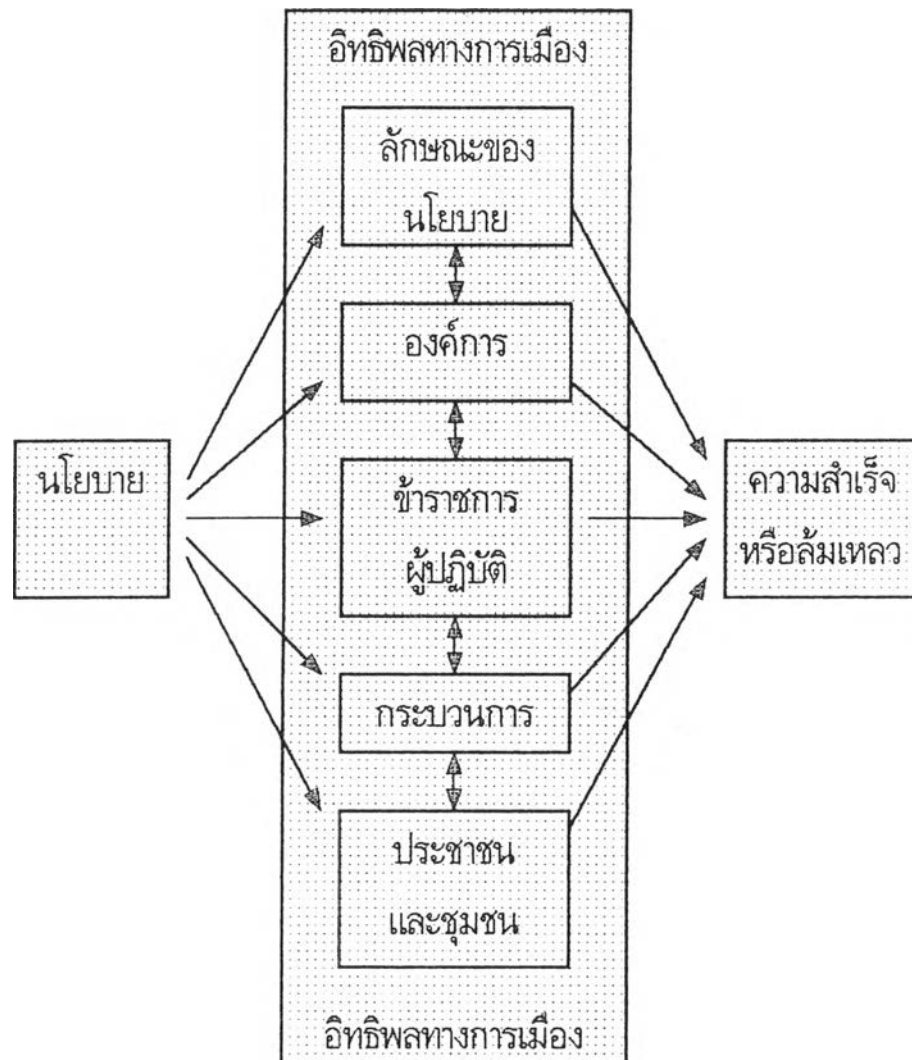
1. ประเมินตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ว่า สามารถบรรลุได้เพียงใด
2. ประเมินความมีประสิทธิภาพจะเน้นถึงคุณภาพของการปฏิบัติในเชิงพฤติกรรมซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับต้นทุนด้วย (cost) การประเมินลักษณะนี้ก็ถือเป็นการประเมินความพยายาม (effort evaluation) ซึ่งตรงกับ แพทตัน แต่ทั้งสองได้ระบุชี้ชัดเพิ่มเติมว่า ค่อนข้างมุ่งในเชิงปริมาณที่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรที่ชี้วัด
3. ประเมินความพึงพอใจของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (constituency satisfaction) เน้นเฉพาะกลุ่มที่อยู่นอกเป้าหมายนโยบาย แต่ได้มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ
4. ประเมินการตอบสนองจากกลุ่มเป้าหมายนโยบาย ซึ่งก็จะเน้นในแง่ของความพึงพอใจจากนโยบายหรือบริการที่ได้รับ
5. เป็นการประเมินรวมทั้งระบบ (system maintenance) ซึ่งจะเป็นการประเมินโดยรวมเกณฑ์ข้างต้นมาพิจารณาร่วมกัน

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาถึงความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จึงค่อนข้างจะมีความหลากหลาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ตั้งแต่การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ ถ้าหากกำหนดนโยบายแล้ว แต่ไม่สามารถปฏิบัติได้

ก็ถือว่า ล้มเหลว (failure) หรือเมื่อนำไปปฏิบัติแต่ ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ก็ถือว่า ล้มเหลว เช่นกัน และประการสุดท้าย ก็คือ การตัดสินใจว่า ประสบผลสำเร็จ หรือ ล้มเหลวตามความพึงพอใจหรือเกณฑ์ที่กำหนดภายหลัง การบรรลุเป้าหมายแล้วว่า ดีหรือไม่ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ศึกษาเพื่อประเมินผลและกำหนดเกณฑ์ ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงสามารถที่จะกำหนดได้หลายวิธี ตามความเหมาะสมของลักษณะนโยบาย หรือความสนใจ ความถนัดของผู้ศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องอาศัยองค์ความรู้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติมาเป็นแนวทางการศึกษา ก่อนเป็นเบื้องต้น ไม่เช่นนั้นแล้วก็จะปราศจากซึ่งความน่าเชื่อถือดังคำกล่าวของ แพทตัน ที่ว่า

"การประเมินผลใดๆ ก็ตามที่ปราศจากซึ่งความรู้และความเข้าใจ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว การประเมินผลเหล่านั้นก็จะเป็นเพียง แนวทางการประเมินที่เรียกว่า blackbox approach กล่าวคือผลที่ได้จากการ ประเมิน ขาดความน่าเชื่อถือ เนื่องจากไม่ได้นำองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำ นโยบายมาประกอบการ วิเคราะห์ให้เกิดความต่อเนื่องในเชิงวิชาการ"

ในส่วนท้ายของบทที่ 2 นี้ อาจนำแนวความคิดของนักวิชาการทั้งต่างประเทศและนักวิชาการของไทยตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้มองเห็นภาพปัจจัยด้านต่างๆ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งจะเห็นได้ว่า สอดคล้องกับทฤษฎีระบบ นักวิชาการแต่ละคนได้พยายามศึกษาและให้นำหนัก ของปัจจัยแต่ละด้านที่มีผลมาก น้อย ต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานั้นมักจะอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง ปรากฏความสัมพันธ์ ดังรูปที่ 2.6



รูปที่ 2.6 ปัจจัยต่างๆ อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง