

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ง่ายเพราะมีกระบวนการกลไกที่ดำเนินงานไม่สลับซับซ้อน ซึ่งจะมีปัจจัยที่ไปมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่มากนัก แต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ไม่ถนัดนักเพราะมีกระบวนการกลไกที่ดำเนินงานยุ่งยากสลับซับซ้อนในกรณีนี้จะมีปัจจัยที่ไปมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาก ดังนั้น ถ้าไม่มีการวางแผนวิเคราะห์ล่วงหน้าจะมีปัญหาเกิดขึ้นอย่างแน่นอน (จุมพล หินนิพานิช. 2549 : 195) การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Implementation) จะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน (Programs) และ โครงการ (Projects) มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการ เป็นผลมาจากความเลื่อยชาของผู้นำและผู้ปฏิบัติ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนแผนงานและโครงการ การขาดความพยายามที่เพียงพอ การขาดการสนับสนุนจากผู้นำ การขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงานและการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. 2543 : 431 – 432)

มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
 RAJABHAT MAHASARAKAM UNIVERSITY
 สำหรับปัจจัยสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นักวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยสำคัญๆ ที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้นมี ดังนี้

Edwards and Sharkansky. (1978 : 293) ได้เสนอว่ามีอยู่ 5 ปัจจัยด้วยกัน ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความเอาใจใส่ ได้แก่

1. ระบบสื่อสาร ในประเด็นนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจว่าจะต้องทำอะไรบ้าง การสั่งงานตลอดจนคำสั่งต่างๆ จะต้องสั่งให้ตรงจุด ตรงหน่วย และที่สำคัญ คือ จะต้องชัดเจนและคงเส้นคงวา ไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น งานจึงจะเดินหน้าไปด้วยดี
2. ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากร อันได้แก่ อัตรากำลังและความรู้ความสามารถของบุคลากร รวมทั้งข่าวสารข้อมูลตลอดจนอำนาจในการสั่งการที่จะต้องมอบให้กับผู้ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีลักษณะของ “การเมืองภายในระบบราชการ” หรือไม่ การแข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อขยายอำนาจของตนเป็นอย่างไร และผลประโยชน์ของหน่วยงานในการดำเนินงานหรือไม่ดำเนินงานอย่างไร อย่างหนึ่งมีลักษณะเช่นไร

4. มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำแต่อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่

5. การติดตามผลถือเป็นปัจจัยที่จำเป็นหรือสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่า ได้มีการปฏิบัติงานตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่อย่างไร และควรจะต้องหามาตรการในการแก้ไข และปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่ อย่างไร

Breuer and de Leon. (1983 : 265 – 274) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่

1. แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of Policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา โดยจำแนกได้ดังนี้

1.1 การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะของนโยบายอาจกระทำในรูปของการประกาศแถลงการณ์หรือมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนจะถึงขั้นตอนนี้ นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) การพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternative Development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy Decision Making) เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น แถลงการณ์หรือประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Public Problems) จึงเป็นผลผลิต (Outputs) ของระบบการเมืองซึ่งมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง แต่นโยบายที่ดีถึงแม้จะผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจนโยบายตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็จะต้องมีความชอบธรรมด้วย (Legitimacy) กล่าวคือ จะต้องมีความถูกต้อง สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมและเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมาย แต่ไม่ได้คำนึงถึงความชอบธรรมด้วย อาจจะประสบความสำเร็จล้มเหลวได้ง่ายเมื่อนำไปปฏิบัติ เพราะอาจจะได้รับการต่อต้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง

1.2 เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย กฎหมายถือเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมือง เป็นผลผลิตจากการประนีประนอม (Compromise) ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายอย่างน้อยที่สุดจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ซึ่งจะต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มาตรการในการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หากเนื้อหาสาระสำคัญดังกล่าวมีความครอบคลุมต่อประเด็นปัญหา นโยบายต่าง ๆ ที่ต้องการจะแก้ไข การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะมีความเป็นไปได้สูง ตรงกันข้ามถ้าเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีข้อบกพร่องมากและไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการนำไปปฏิบัติ ก็จะไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้มาก

1.3 ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น กล่าวคือ นโยบายใดๆ ของฝ่ายบริหารที่จำเป็นจะต้องประกาศเป็นกฎหมาย จะกระทำได้อีกต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้รับความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหารมีโอกาสจะตกไปได้มาก จึงจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถนำนโยบายที่ตนต้องการไปปฏิบัติได้ และถ้าเป็นกฎหมายสำคัญอาจมีผลต่อความอยู่รอดของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น ก่อนร่างกฎหมายสำคัญจะเข้าสภา ฝ่ายบริหารจะต้องประสานงานกับกลุ่มการเมืองในสภา เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รับการสนับสนุนเพียงพอ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง (Bargaining) และการประนีประนอม (Compromise) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยปริยาย โดยเฉพาะอิทธิพลในการเจรจาต่อรองเพื่อตัดแปลงหรือปรับแต่งสาระสำคัญของกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

1.4 ข้าราชการระดับสูง บทบาทหน้าที่ขององค์กรราชการมิใช่แค่เพียงการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการพัฒนาทางเลือกนโยบายด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำองค์กรจะมีบทบาทมากในการกำหนดปัญหา นโยบายและการพิจารณาเสนอทางเลือกนโยบายต่อฝ่ายการเมือง และค่านิยมส่วนตัวของผู้นำองค์กรมีอิทธิพลต่อการพิจารณาปัญหา นโยบายและการนำเสนอทางเลือกนโยบายเพื่อการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายด้วย ดังนั้น ถ้าผู้นำองค์กรราชการกำหนดปัญหา นโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและการเสนอทางเลือก

นโยบายเป็นทางเลือกที่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ โอกาสที่ผู้กำหนดนโยบายจะผลักดันให้เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นไปได้สูง และในทางปฏิบัติผู้นำองค์กรราชการเป็นผู้ที่สัมผัสกับปัญหาของประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองตลอดเวลา ถ้าผู้นำองค์กรราชการให้ความสนใจต่อปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง ก็อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำองค์กรราชการจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการนำเสนอ นโยบายที่ดีแก่ผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้แก่กลุ่มประชาชนได้อย่างแท้จริง

1.5 การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล โดยทั่วไปคำพิพากษาของศาลฎีกา ถือเป็นที่สุด คือ นโยบายสาธารณะที่สำคัญของทุกสังคมเพราะคำพิพากษาจะเป็นมาตรฐานสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีปัญหาในทางกฎหมายและศาลฎีกาได้พิพากษาไว้อย่างใด คำพิพากษานั้นคือบรรทัดฐานที่หน่วยราชการจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์กรราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับงานของตนด้วย และถือเป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจถูกฟ้องร้องจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่สูญเสียประโยชน์เพราะการไม่ปฏิบัติตามขององค์กรราชการที่รับผิดชอบ

2. ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of Policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ บางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติและอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่มีวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนก็อาจเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ลักษณะดังกล่าวก็ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายมีเป้าประสงค์ (Goal) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใดก็จะยิ่งส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกันและนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดนโยบายที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและรายละเอียดที่เหมาะสม หากปรากฏว่านโยบายมีรายละเอียดมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายและอาจทำให้เกิดการบิดเบือน นโยบายโดยการนำไปปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความสำคัญเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยตั้งความมุ่ง

หมายไว้อย่างระมัดระวังและควรจัดทำแผนเพื่อการประเมินผลนโยบายและกำหนดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การสนับสนุนนโยบาย (Support of Policy) เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรหรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล กลุ่มภายนอกรัฐบาล กลุ่มเหล่านี้จะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย จะมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเพียงพอหรือไม่และจัดสรรจากแหล่งใด จะต้องใช้จ่ายมากน้อยเท่าไร คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการคำตอบในเชิงนโยบายและจะต้องพิจารณาทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม Commoner. (1968 : 71 -92) การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน รวมทั้งการเตรียมการอย่างเป็นระบบด้วยกลยุทธ์ที่เหมาะสมนั้น การประมาณการผลรวมที่เกิดขึ้นทั้งหมดทั้งในด้านบวกและด้านลบของปัจจัยสนับสนุนต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หากมีค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนนโยบายน้อยเท่าใด โอกาสที่นโยบายนั้นจะเป็นไปตามความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายก็จะยิ่งมีน้อยตามไปด้วย อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนจะมีมาก ก็มิได้หมายความว่า จะเป็นสิ่งรับประกันความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด เพราะการสนับสนุนทางการเมืองที่มากพอเป็นสิ่งจำเป็นแต่มิใช่เงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ Allison. (1971 : 128)

4. ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of Administration) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวราบ (Horizontally) และแนวตั้ง (Vertically) ควบคู่กัน ไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด (ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีผลประ โยชน์และมีมุมมองที่แตกต่างกันไป) ก็จะยิ่งทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย Greenwood. *et. al.* (1976 : 214) โดยปกติ ถ้าผู้กำหนดนโยบายยิ่งเหินห่างจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบมากเพียงใด ทั้งในแนวราบหรือในแนวตั้ง โอกาสที่นโยบายนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจเดิมของผู้กำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นไปด้วย Levine. (1980 : 198) ดังนั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูงหรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไปและมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเพราะลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. 2545 : 442)

5. สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for Implementors) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ อาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (Work and Motivation) แต่มีข้อสังเกตว่าในระบบราชการเป็นระบบที่ขาดการรับรู้เรื่องข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ “สัญญาณด้านการตลาด” (Market Signals) ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะเข้าใจว่าจะอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และอะไรคือรางวัลหรือการลงโทษที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับสำหรับการให้บริการที่ดีและบริการที่ไม่ดี Schultae. (1970 : 154) ; Halperin and Kanter. (1973 : 11) หากพิจารณาในด้านธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าบุคคล โดยทั่วไปนั้นย่อมประสงค์จะได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจและการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความรู้สึกเสียสละของตน ดังนั้น หากผู้ตัดสินใจและผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำและเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจและสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติ การกระทำเหล่านี้จะส่งเสริมขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยสิ่งจูงใจต่อผู้ปฏิบัติงานมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. 2545 : 444)

4. แนวความคิดสำคัญในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษานโยบายไปปฏิบัติได้ให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์และหรือคาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะได้คัดเลือกไปทดสอบและพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งต่อไป ซึ่งการศึกษานโยบายไปปฏิบัติพัฒนามาได้ 30 กว่าปี แต่ก็วิเคราะห์จากมุมมองต่างกัน กล่าวคือ ใช้วิจัย

ต่างกัน ใช้มาตรฐานการประเมินต่างกัน ใช้แนวคิด พื้นที่ของสาขาที่สนใจและระเบียบวิธีต่างกัน (Winter. 2006 : 151) ถึงกระนั้น เมื่อมองในภาพรวมแล้วสรุปได้ว่าทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ ทฤษฎีบนลงล่าง (Top-down Theories) ทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom up Theories) และทฤษฎีผสม (Hybrid Theories) ซึ่งทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 กลุ่ม มีลักษณะที่สำคัญแตกต่างกันโดยสรุป คือ Pulzl and Treib. (2007 : 90) ทฤษฎีบนลงล่าง เน้นว่า ผู้ตัดสินใจมีความสามารถกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายให้ชัดเจนและควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ทฤษฎีล่างขึ้นบน ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีบนลงล่างและเห็นว่าผู้ปฏิบัติในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติในการให้บริหารตามนโยบาย รวมทั้งเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และ ทฤษฎีผสมพยายามบูรณาการ โดยรวมเอาส่วนสำคัญของทฤษฎีทั้งสอง รวมถึงทฤษฎีอื่นๆ เข้าด้วยกัน ช่วงท้ายศตวรรษที่ 20 เกิดการถกเถียงกันอย่างมากระหว่างทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบน จนในที่สุดนำไปสู่ข้อสรุปว่าแต่ละฝ่ายไม่ควรยึดอยู่ในจุดยืนที่สุดโต่งของตน Hill. (2005 : 176) ซึ่งทำให้เกิดทฤษฎีผสมในที่สุด ดังนั้น ผู้วิจัย จึงสรุป แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น

4.1 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง (Top Down Theories)

ทฤษฎีแบบบนลงล่างมีรากฐานมาจากตัวแบบขั้นตอน (Stage Model) ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย Hill. (2005 : 176) กล่าวคือ มีฐานคิดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลมาจากทฤษฎีระบบ (System Theory) ถือว่านโยบายเป็นผลโดยตรงที่ทำให้เกิดผลลัพธ์และมักไม่สนใจผลกระทบที่มาจากตัวผู้ปฏิบัติทฤษฎีนี้จึงกำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Output) สรุปได้ว่าทฤษฎีบนลงล่างยึดตัวแบบระบบเชิงเหตุผล (Rational System Model) หรือบางครั้งก็เรียกว่า ตัวแบบในอุดมคติ (Ideal Type) เพราะมุ่งหาคำตอบว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์ (Perfect Implementation) เป็นอย่างไร” Parsons. (1995 : 465) นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่าง มีดังต่อไปนี้ Pulzl and Treib. (2007 : 90 - 92)

4.1.1 เพรสแมนและวิลคัฟส์กี Pressman and Wildavsky. (1973 : 156 – 158) ได้ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในเมือง โอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย โดยเมื่อประมาณกลางทศวรรษ 1960 เศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาอยู่ในขั้นเฟื่องฟูแต่ปัญหาความยากจนและการว่างงานกลับกลายเป็นปรากฏการณ์ปกติของชนกลุ่มน้อย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวผิวดำ ที่อาศัยอยู่ในใจกลางนคร โอ๊คแลนด์ อัตราการว่างงานของนคร โอ๊คแลนด์ในขณะนั้นเป็นร้อยละ 8.4 ซึ่งมากกว่า 2 เท่าของอัตราการว่างงานของประชากรทั้งประเทศโดยเฉลี่ย และ

เมื่อเจาะลึกลงไปอีกพบว่า การว่างงานของชาวผิวดำและชาวเม็กซิโกอเมริกันมีสูงเป็น 2 เท่าของชาวผิวขาว (ร้อยละ 12 : ร้อยละ 6) และในส่วนตัวตอนกลางเมืองที่ชาวผิวดำอาศัยอยู่อัตราการว่างงานจะสูงถึงร้อยละ 14.4 ในอัตราการว่างงานเหล่านั้นเป็นที่น่าสังเกตว่ากว่าร้อยละ 30 ของผู้ไม่มีงานทำเป็นวัยรุ่นหรือผู้ที่อยู่อาศัยในภาวะการไม่ทำงานทั้งสิ้น นคร โอ๊คแลนด์ในช่วงเวลานั้นถึงกับได้รับการเปรียบเปรยว่าเป็นที่ซุกหัวนอนของคนว่างงานชาวผิวดำและเป็นที่ทำงานของชาวผิวขาว โดยเฉพาะ รัฐบาลกลางเกรงว่าปัญหาดังกล่าวจะนำไปสู่การแบ่งแยกผิว ตลอดจนการจลาจลและการก่อความไม่สงบ รัฐบาลกลางโดยสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Administration : EDA) จึงได้กำหนดนโยบายขึ้นเป็นการเร่งด่วนเมื่อเดือนเมษายน 1966 เพื่อหาหนทางช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นให้มีงานทำ เป้าหมายของนโยบายคือมุ่งการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยให้ได้ 3,000 งาน การบรรลุนโยบายโดยหลักใหญ่ทำโดยการมอบเงินกู้ช่วยเหลือและกึ่งให้กู้แก่การทำเรือ โอ๊คแลนด์ (Port of Oakland) เป็นเงินจำนวน 23.3 ล้านดอลลาร์ เพื่อให้หน่วยงานนั้นนำเงินจำนวนดังกล่าวไปว่าจ้างชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีงานทำ ทำการก่อสร้างท่าเทียบเรือ สร้างโรงเก็บเครื่องบิน โรงซ่อมเครื่องบิน หอควบคุมการบิน เป็นอาทิ (การว่าจ้างในบางกรณี ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวจะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้เสียก่อน) นอกจากนี้วิธีการบรรลุนโยบายที่สำคัญอีกวิธีหนึ่งยังทำโดยการจัดสรรงบประมาณเงินกู้จำนวน 1.6 ล้านดอลลาร์ ให้กับนักธุรกิจในนคร โอ๊คแลนด์ เพื่อใช้ในโครงการขยายกิจการของบริษัท โดยมีข้อแม้ว่า เมื่อมีการรับคนงานเพิ่มจะต้องทำการว่าจ้างเฉพาะชนกลุ่มน้อยที่ไม่มีงานทำ เป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งว่า นโยบายนี้เมื่อเริ่มประกาศใช้ได้รับการขานรับด้วยความชื่นชม ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์หรือส่วนราชการใดคัดค้าน ทุกกลุ่มพร้อมที่จะให้ความสนับสนุน แต่ในปี 1969 หรือสามปีหลังจากที่นโยบายนั้นได้ถูกนำไปสู่การปฏิบัติในรูปของแผนงานและโครงการต่าง ๆ กลับปรากฏว่า การสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยสามารถทำได้เพียง 50 งาน ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ถึง 2,950 งาน โครงการเกือบทั้งหมดล่าช้า โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือและโครงการก่อสร้างโรงเก็บเครื่องบินต้องใช้เวลาถึง 4 ปี จึงจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างได้ ส่วนเงินงบประมาณมีการใช้ไปเพียง 13% ของยอดที่กำหนดไว้ หรือ 3 ล้านดอลลาร์ โดยกว่าหนึ่งในสามหรือกว่า 1 ล้านดอลลาร์ได้ถูกใช้ไปในการให้เงินกู้แก่นักธุรกิจ อันมีผลทำให้เกิดการสร้างงานขึ้นเพียง 43 งาน และอีกส่วนหนึ่งถูกใช้เพื่อเป็นค่าตอบแทนให้กับสถาปนิกผู้ออกแบบในโครงสร้างถนน ซึ่งเป็นโครงการย่อยโครงการหนึ่งเท่านั้น และการสร้างถนนดังกล่าวก็หาได้สร้างงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยแต่อย่างใด จากการศึกษาพบว่า นโยบายนี้แม้ว่าจะประสบความสำเร็จในขั้นต้น ในแง่ของ

การได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภาพโดยเร็ว ในแง่ที่สามารถชักจูงให้หน่วยราชการ เข้าร่วมในโครงการ มีความรวดเร็วในการอนุมัติโครงการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยอมรับ แนวความคิดหรือหลักการของแผนการดำเนินงานในพื้นที่ แต่รายละเอียดปลีกย่อย วิธีการในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ชักนำให้มีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ใน กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากในการที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่าง ๆ เข้าไปในทิศทางเดียวกันได้และแม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายแต่ก็มีความขัดแย้งกันอย่างมาก ในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุนโยบาย มีระดับความเร่งด่วน (Urgency) ที่จะบรรลุมเป้าหมายตลอดจนมีทัศนภาพและวัตถุประสงค์หลักของตนเองแตกต่างกันออกไป ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้แปรเปลี่ยนความสำเร็จในขั้นต้นของนโยบายมาเป็นความล้มเหลวในที่สุด สามารถสรุปปัจจัยที่มีผลกระทบต่อผลของการนำนโยบายการดำเนินงานให้ชนกลุ่มน้อยเมือง ไอ้คแลนด์ ไปปฏิบัติ แสดงได้ดังแผนภาพที่ 8



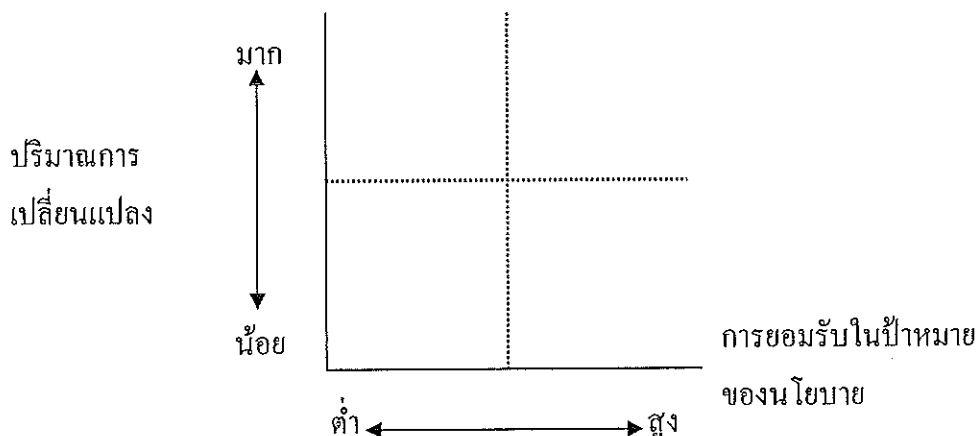
มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 8 ตัวแปรที่ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในเมือง โอ๊คแลนด์ไปปฏิบัติ : ตัวแบบจากกรณีศึกษาของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี
ที่มา : Pressman and Wildavsky. (1973 : 158)

4.1.2 Meter and Horn. (1975 : 200 - 217) เขียนบทความเรื่อง The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework มุ่งให้ความสนใจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อต้องการแสวงหารูปแบบแนวความคิดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและเสนอตัวแบบที่สามารถใช้วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่อยู่ภายใต้กรอบขององค์การใด

องค์การหนึ่ง หรือภายใต้กรอบของความสัมพันธ์ระหว่างหลาย ๆ องค์การ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมิเทอร์และฮอร์น มีการแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และผลกระทบของนโยบาย (Policy Impact) อย่างชัดเจน การศึกษาถึงผลกระทบของนโยบายเป็นการศึกษาว่านโยบายทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อตัวองค์กร หน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติงานอย่างไร ส่วนการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเน้นศึกษาที่กิจกรรมที่ส่งผลให้เกิดการให้บริการสาธารณะ เช่น สมรรถนะของหน่วยงานที่ดำเนินนโยบาย ซึ่งเป็นแรงผลักดันที่ส่งผลให้เกิดผลกระทบของนโยบาย กล่าวคือ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องการหาสาเหตุว่าทำไมการปฏิบัติงานดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดผลกระทบอย่างนี้เกิดขึ้น ตัวแบบของ มิเทอร์และฮอร์น ที่ได้พัฒนาขึ้นต้องการที่จะอธิบายสิ่งที่เรียกว่า “สมรรถนะของโครงการ” (Performance) เช่น ระดับของการบริการที่ตั้งเป้าไว้ อย่างไรก็ตาม ถึงนโยบายนั้นจะถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่อาจล้มเหลวในการส่งประโยชน์ เนื่องจากเหตุผลหลายประการ ดังนั้น สมรรถนะของโครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีเงื่อนไขที่นำไปสู่การเกิดผลลัพธ์ขั้นปลาย (Ultimate Outcomes) ที่พึงปรารถนาด้วย กรอบทฤษฎีที่มิเทอร์และฮอร์น ได้คิดค้นขึ้นมีพื้นฐานมาจากหลักวิชาการ 3 ด้านด้วยกัน คือ 1) ทฤษฎีองค์การ โดยเฉพาะการศึกษาถึงการดำเนินงานภายใต้การเปลี่ยนแปลงขององค์การ (นวัตกรรม) และการควบคุม 2) ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะผลกระทบจากการตัดสินใจของกระบวนการยุติธรรมและ 3) การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเลือกทำการศึกษาเป็นกรณี ๆ ไป นอกจากแนวคิดเรื่องทฤษฎีองค์การแล้ว มิเทอร์และฮอร์น ยังเห็นว่าแนวคิดเรื่องการยินยอมทำตาม (Compliance) เป็นอีกแนวคิดที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้สามารถมองเห็นถึงปัญหาของการนำนโยบายที่มีความซับซ้อนมากไปปฏิบัติได้ในระบบการเมืองที่แตกออกเป็นส่วน ๆ อย่างในสหรัฐอเมริกา แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติของมิเทอร์และฮอร์น เริ่มจากการศึกษาถึงตัวนโยบายจากทฤษฎีกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับธรรมชาติของตัวนโยบายเอง ด้วยเหตุนี้ มิเทอร์และฮอร์นจึงได้แบ่งนโยบายออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยใช้เกณฑ์การแบ่ง 2 เกณฑ์ คือ ปริมาณการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและระดับของการยอมรับในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้การยอมรับ แสดงได้ดังแผนภาพที่ 9



แผนภาพที่ 9 มิติของนโยบายที่ส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติ
ที่มา : Meter and Horn. (1975 : 462)

จากแผนภาพ ทำให้เกิดนโยบายทั้งสิ้น 4 ประเภท โดยนโยบายที่พบมากที่สุดมักจะเป็น “นโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงมากและได้รับการยอมรับน้อย” และนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงน้อยและได้รับการยอมรับมาก” ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในแนวทางที่สมเหตุสมผลอยู่แล้วส่วนนโยบายอีกสองประเภทที่เหลือนั้นสามารถพบได้เหมือนกัน ดังนั้น มิเตอร์และฮอร์นจึงตั้งสมมติฐานขึ้นจากการค้นพบความสัมพันธ์ดังกล่าวว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ต่อเมื่อนโยบายนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย ในขณะที่ระดับการยอมรับเป้าหมายของนโยบายมีอยู่สูง ในทางกลับกัน หากนโยบายนั้นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาก และเป้าหมายของนโยบายนั้นไม่ค่อยได้รับการยอมรับก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นล้มเหลวได้ Meter and Horn. (1975 : 462) นอกจากนี้ มิเตอร์และฮอร์น ยังได้ตั้งข้อสังเกตว่า นโยบายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมาก แต่ก็ได้รับการยอมรับในเป้าหมายนั้นสูงก็มีแนวโน้มว่าจะเกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงน้อย แต่การยอมรับในเป้าหมายของนโยบายก็น้อยตามไปด้วย ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติมากที่สุดคือระดับการยอมรับในเป้าหมายของนโยบาย มากกว่าระดับของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการพิสูจน์สมมติฐานดังกล่าว มิเตอร์และฮอร์น จึงได้ทำการทดสอบปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแบบของมิเตอร์และฮอร์นประกอบด้วยตัวแปรทั้งสิ้น 6 ตัวแปร ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย (Policy) และสมรรถนะ (Performance) ในการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้ยังแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ที่มีต่อกัน และความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม (Dependent Variable) ซึ่งได้รับการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์แล้ว ตัวแปรอิสระที่อยู่ในตัวแบบนี้ ประกอบด้วยตัวแปรดังต่อไปนี้

1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Standard and Objectives) เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องแยกให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายนั้นมีอะไรบ้าง ซึ่งวัตถุประสงค์จะเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนขึ้นและง่ายต่อการเข้าใจ ทั้งนี้วัตถุประสงค์เปรียบเสมือนเกณฑ์ที่ใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ทรัพยากร (Resources) ทรัพยากรจะต้องมีการระบุทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ ต่างๆและงบประมาณ ซึ่งในงบประมาณนี้จะต้องมีระบบการเบิกจ่ายที่คล่องตัวด้วย

3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Inter organizational Communication and Enforcement Activities) การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กรหรือภายในหน่วยงานเดียวกันนั้นมีความสำคัญมาก ผู้รับผิดชอบในหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน

4) ลักษณะขององค์กรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristics of the Implement in Agencies) มีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงาน 2) ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ 3) ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ 4) ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ 5) ระดับของการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับ และ 6) สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

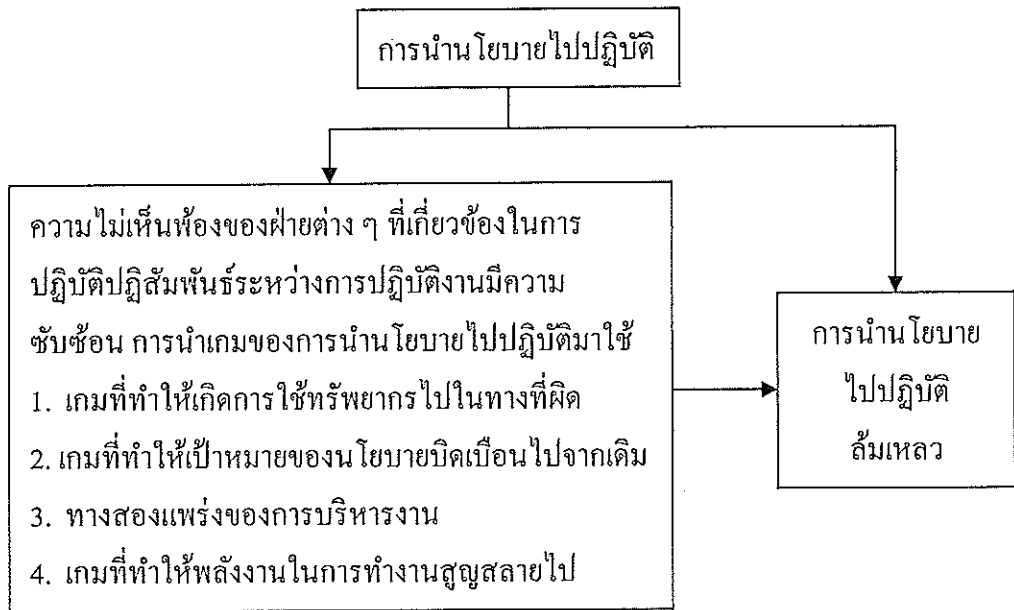
5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง (Economic Social and Political Conditions) ควรพิจารณาถึงสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย คือ 1)

4.1.3 Bardach. (1977 : 135) ได้ทำการศึกษาการปฏิรูปนโยบายด้านสุขภาพจิตของรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา โดยส่วนหนึ่งของนโยบายดังกล่าวคือ การออกกฎหมายที่เรียกว่า The Lanterman-Petris-Short (L-P-S) Act ซึ่งนำออกมาใช้เมื่อปี 1967 และได้รับการยอมรับจากสภานิติบัญญัติแล้วว่าเป็นกฎหมายตัวอย่างที่ทุกรัฐในประเทศควรนำมาเป็นแบบอย่าง กฎหมายดังกล่าวได้แสดงแนวทางการปฏิรูปนโยบายสุขภาพจิต ออกเป็น 2 แนวทาง คือ การให้สิทธิเสรีภาพแก่บุคคลที่มีอาการป่วยทางจิตให้มากขึ้นและการผลักดันให้หน่วยงานด้านสาธารณสุขในระดับชุมชนและระดับประเทศนำหลักการบำบัดทางจิตที่ใช้ในแคลิฟอร์เนียมาใช้ บาร์แดชให้ความเห็นว่า การนำ L-P-S มาใช้ถือว่าเป็นการปรับปรุงระบบการให้บริการของรัฐอย่างหนึ่ง ผลลัพธ์ของการให้เสรีภาพแก่ผู้ป่วยของกฎหมาย L-P-S ทำให้จำนวนผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลของรัฐในแต่ละปีลดลงอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เริ่มมีการนำกฎหมายมาใช้ ถึงแม้ว่าข้อมูลที่ได้นั้นจะระบุเฉพาะในบางเมืองในรัฐแคลิฟอร์เนียเท่านั้นแต่เมืองดังกล่าวก็ถือว่าเป็นเมืองใหญ่ที่มีพลเมืองอยู่หนาแน่นพอสมควร ในด้านการดำเนินงาน L-P-S ได้ใช้กลไกของการดำเนินงาน 2 กลไกสำคัญ กลไกแรก คือ การทำการสำรวจในเบื้องต้นว่ามีผู้ใดบ้างที่ควรเข้ารับการบำบัดรักษาทางจิตและการประเมินผลความก้าวหน้าของการบำบัดผู้ป่วยทางจิต กลไกที่สองคือการประเมินโดยการตรวจนับบุคคลที่ได้รับการร้องเรียนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ญาติ เพื่อน เพื่อนบ้าน หรือบุคคลอื่นๆ ที่รู้จัก ซึ่งกลไกนี้ใช้น้อยกว่ากลไกแรกมาก

ในด้านระบบการให้บริการของหน่วยงานสาธารณสุขของรัฐได้มีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของโรงพยาบาลของรัฐและศูนย์บริการสุขภาพจิตในโครงการ Shot-doyle กฎหมาย L-P-S ได้เพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานบริการด้านสุขภาพจิตในแต่ละเมืองรวมถึงการเพิ่มทรัพยากรในการให้บริการสุขภาพจิตของศูนย์บริการในโครงการ Shot-dolye จากเดิม ซึ่งมีระบบการบริการอันประกอบด้วย 5 กิจกรรม คือ การบริหารผู้ป่วยในการบริการผู้ป่วยนอก การรักษาในโรงพยาบาลเพียงบางส่วน การให้บริการฉุกเฉินและการให้คำปรึกษาและบริการด้านการศึกษา มาเป็นหน้าที่ในการให้บริการตั้งแต่เริ่มการประเมินผลผู้ป่วยด้านต่าง ๆ ก่อนนำเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลของรัฐ การติดต่อเพื่อให้บริการผู้ป่วยในการให้บริการในการเรียกคำปรึกษาพยาบาลคืนแก่ผู้ป่วย นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ปรึกษาเพื่อขึ้นอีก 15 แห่ง เพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้บริหารหน่วยงานด้านสุขภาพจิตของรัฐหรือให้คำแนะนำในการกำหนดกฎ ระเบียบและมาตรฐานที่ใช้ในโรงพยาบาลต่างๆ ของรัฐอีกด้วย อย่างไรก็ตามการนำกฎหมาย L-P-S มาใช้ส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งอยู่หลายประการด้วยกัน ที่

สำคัญคือ ถึงแม้ความสำเร็จของโครงการ Shot-doyle สามารถให้บริการผู้ป่วยได้มากกว่าเดิมจริง แต่ผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาในท้องถิ่นเป็นผู้ป่วยที่มีอาการไม่หนักมาก ส่วนรายที่มีอาการหนักจะถูกส่งไปที่โรงพยาบาลของรัฐ ทำให้สามารถมองไปอีกแง่หนึ่งได้ว่าประชากรกลุ่มเป้าหมายของสถานบริการที่อยู่ในโครงการ Shot-doyle ไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักหลังจากที่มีการนำ L-P-S มาใช้ นอกจากนี้ ผลของการนำกฎหมาย L-P-S มาใช้ยังทำให้ครอบครัวผู้ป่วยรับภาระในการดูแลผู้ป่วยในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของครอบครัวด้วย ทำให้สมาชิกคนอื่นในครอบครัวไม่ได้รับความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต ไม่มีการนำระบบการให้บริการถึงกลุ่มเป้าหมายมาใช้ หรือหากมีการนำมาใช้ก็ส่งผลให้จำนวนผู้ป่วยเพิ่มขึ้นอย่างมากมายมหาศาล ทำให้หลาย ๆ พื้นที่พยายามหลีกเลี่ยง หรือตัดปัญหาโดยการลดขอบเขตที่ตนเองรับผิดชอบลงเพื่อให้สามารถให้บริการผู้ป่วยได้น้อยลง ซึ่งสิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหารุนแรงตามมาในหลายพื้นที่ เช่น ชานโจโซและชานฟรานซิสโก เกิดการประท้วงจากประชากรที่ไม่ได้รับการบริการจากสถานบริการในท้องถิ่นใกล้เคียง

Bardach. (1977 : 135) ได้ใช้กรณีศึกษาเรื่องการนำกฎหมาย L-P-S ไปปฏิบัติแล้วสรุปว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะล้มเหลวหากเกิดความไม่เห็นพ้องระหว่างผู้ปฏิบัติฝ่ายต่าง ๆ หรือมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติในลักษณะที่ซับซ้อนจนเกินไป หรือเกิดการนำเกมของการนำนโยบายไปปฏิบัติมาใช้ สามารถแสดงได้ดังแผนภาพที่ 11



แผนภาพที่ 11 ปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว : ตัวแบบจาก
กรณีศึกษาของยูจีน บาร์แดช
ที่มา : Bardach. (1977 : 135)

จากแผนภูมิ เกมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอยู่ 4 ประการ ซึ่งผลให้เกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ

1) เกมที่ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรไปในทางที่ผิด (Diversion of Resources) เกมประเภทนี้ทำให้นโยบายล้มเหลวเพราะสาเหตุ 4 ประการ คือ

1.1) เงินที่ได้มาง่าย (Easy Money) หมายถึง กลอุบายที่หน่วยงานหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใช้ในการหาเงินมาจากรัฐและเมื่อได้เงินมาแล้วก็มีได้ใช้ให้เกิดประโยชน์หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์แต่อย่างใด

1.2) การใช้งบประมาณสุรุ่ยสุร่าย (Budget Game) หมายถึง กลอุบายที่รัฐพยายามจะทำให้เกิดการล่าช้าในการนำงบประมาณมาใช้ หรือพยายามเพิ่มการเบิกจ่ายงบประมาณขึ้น ซึ่งทำให้เกิดการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยในการดำเนินนโยบายและไม่ทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมายในที่สุด

1.3) การใช้ชีวิตทำงานแบบง่าย ๆ (Easy Life) เป็นการใช้เล่ห์เหลี่ยมในการให้หน่วยงานเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ เพื่อที่จะได้รับประโยชน์หรือเงินจากโครงการนั้น แต่ที่จริงแล้ว ไม่ได้ทำงานเพียงแต่อยู่เฉย ๆ เพื่อรับเงินนั้น

1.4) หมูในอวย (Pork Barrel) เป็นเกมทางการเมืองในลักษณะที่นำงบประมาณหรือเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้อย่างไม่ถูกกลุ่มเป้าหมายหรือออกนอกกลุ่มนอกทางและใช้อย่างฟุ่มเฟือย

2) เกมที่ทำให้เป้าหมายของนโยบายบิดเบือนไปจากเดิม (Deflection of Goals) เกมประเภทนี้ทำให้ นโยบายล้มเหลวเพราะสาเหตุ 3 ประการคือ

2.1) Pilling on หมายถึง การเพิ่มเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เข้าไปหรือหาโอกาสในการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของโครงการเสียใหม่เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของตนเองหรือเพื่อให้เกิดการวิ่งเต้นเจรจาต่อรองให้ตนเองมีอำนาจและมีโอกาสในการตัดสินใจเป้าหมายที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง

2.2) Up for Grabs หมายถึง การฉวยโอกาสในการดำเนินนโยบายที่มีแนวโน้มว่าจะประสบความสำเร็จ โดยการเสนอตัวเข้าไปช่วยเหลือเพื่อของงบประมาณมาดำเนินการส่งผลให้เกิดการบิดเบือนเป้าหมายและวัตถุประสงค์เดิมที่ดำเนินการอยู่แล้ว

2.3) Keeping the Peace หมายถึง การที่มีหลายฝ่ายที่ไม่ลงรอยกันมาเดินนโยบายเดียวกันหรือเกิดการขัดผลประโยชน์แล้วทะเลาะกัน ทำให้ต้องมีการแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งอาจไม่มีความสามารถทัดเทียมกับคนเก่าเข้ามาทำงานเพื่อขจัดปัญหา ซึ่งอาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้

3) ทางสองแพร่งของการบริหารงาน (Dilemmas of Administration) เกมประเภทนี้ทำให้ นโยบายล้มเหลวเพราะสาเหตุ 4 ประการคือ

3.1) การยอมรับว่าจะกระทำแต่ไม่กระทำตามที่ได้พูดไว้ (Tokenism) คือ เมื่อรับนโยบายมาปฏิบัติแล้วสภาพการปฏิบัติงานจริงไม่ได้เปลี่ยนแปลง คือ ยังคงทำงานทุกอย่างเหมือนเดิม

3.2) การประท้วงหรือชุมนุมต่อต้าน (Massive Resistance) เพื่อเรียกร้องให้มีหรือไม่มี การพิจารณาหรือดำเนินนโยบายตามที่ต้องการ

3.3) Social Entropy เป็นลักษณะที่เกิดจาก 3 ปัจจัย คือ ไร้ความสามารถ (Incompetence) ไม่มีมาตรฐานหรือไม่มีความเที่ยงตรงและขาดการประสานร่วมมือกัน (Coordination) กล่าวคือ เป็นลักษณะที่หน่วยงานอ้างว่าไม่มีผู้รับผิดชอบหรือไม่ได้รับความร่วมมือ ทำให้เกิดผลผลิตที่ไม่มีคุณภาพล่าช้าและสิ้นเปลืองทรัพยากร

3.4) The Management Game หมายถึง ความพยายามที่จะทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างล่าช้าที่สุด

4) เกมที่ทำให้พลังงานในการทำงานสูญสลายไป (Dissipation of Energies) เกมประเภทนี้ทำให้นโยบายล้มเหลวเพราะสาเหตุ 5 ประการ คือ

4.1) การถือทิฐิหรือได้เปรียบกันอย่างยึดเชื้อ (Tenacity) คือ แต่ละฝ่ายต่างไม่ยอมจะทำการตกลงหรือผ่อนปรนจนทำให้การดำเนินงานล่าช้าหรือเสียการไป

4.2) การแบ่งเขตการรับผิดชอบ (Territory) คือ แต่ละฝ่ายต่างไม่สนใจที่จะเข้าไปรับผิดชอบหรือดำเนินนโยบายใดที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของตน เป็นการขีดเส้นให้กับหน่วยงานอื่นๆ

4.3) Not of Problem คือ เมื่อนโยบายที่ดำเนินการอยู่นั้นมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวก็จะขอลอนตัวออกจากความรับผิดชอบที่มีอยู่เดิมหรือหนีเพื่อไม่ทำให้ภาพพจน์ของตนเสียไปด้วย

4.4) สร้างเงื่อนใจเพื่อตนเอง (Odd Man Out) คือ การลอนตัวออกจากความรับผิดชอบที่ตนมีอยู่ได้ทุกเมื่อในขณะที่หน่วยงานอื่นที่ร่วมดำเนินนโยบายกำลังทำงานอย่างเอาใจจริงเอาใจหรือต้องการได้รับประโยชน์ด้วยแต่ไม่ยอมเข้าช่วยเหลือหรือดำเนินการหรือเข้าไปเสี่ยงด้วยเลย

4.5) สร้างชื่อเสียง (Reputation) หมายถึงการสร้างชื่อเสียงให้ตนเอง คือ เมื่อมีนโยบายใดที่มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จผู้ดำเนินนโยบายได้รับความดีความชอบก็จะออกหน้าว่าเป็นผลงานของตนแต่หากนโยบายนั้นมีปัญหา ก็จะหลบหน้าเพื่อไม่ให้ชื่อเสียงของตนเสียหาย

4.1.4 Sabatier and Mazmanian. (1980 : 541 - 553) ได้เสนอกรอบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปี 1980 ในบทความชื่อ "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis" ซึ่งกรอบการศึกษาได้นำเสนอรายละเอียดได้ดังนี้

1) ลักษณะของนโยบาย ซาบาเตียร์และแมซมานเนียน ได้แบ่งลักษณะของนโยบายออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ของการศึกษาโดยรวมนโยบายแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1.1) ประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อการปฏิบัติงาน

1.2) ประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการที่มีต่อการนำงบประมาณไปใช้จ่าย

1.3) ประเภทที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติในหน่วยเอกชน ที่มีต่อการนำงบประมาณไปใช้จ่าย

2) กรอบการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติ ซาบาเตียร์และแมชมาเนียน ได้ทำการศึกษากรอบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการมองจากตัวแบบที่เป็นเหตุเป็นผล โดยพิจารณาจากความซับซ้อนของนโยบายและความหลากหลายของปัจจัยต่างๆ ซึ่งจะให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องสร้างกรอบการศึกษาให้ครอบคลุมสาระสำคัญเพิ่มขึ้น อีก 5 ประการคือ

2.1) จะต้องสร้างกรอบแนวคิดและสำรวจความเชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมของบุคคลกับเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและกฎหมาย

2.2) กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้พิจารณาปัจจัยด้านสมรรถนะของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการปฏิบัติ

2.3) กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้กำหนดความเป็นไปได้ที่นโยบายจะใช้ในการแก้ปัญหา

2.4) กรอบการศึกษาที่ผ่านมาไม่ได้เข้าไปควบคุมพฤติกรรมของภาคเอกชนทั้งในแง่ของการคุ้มครองผู้บริโภค การรักษาสภาพแวดล้อมสวัสดิภาพของแรงงาน และการดำเนินธุรกิจอย่างสุจริต ทั้งนี้ เพราะจากผลงานของมิเทอร์และฮอร์น กับเบอร์แมน เป็นกรอบการศึกษาโครงสร้างการจัดสรรสินค้าและบริการของรัฐซึ่งเป็นนโยบายทางสังคมเท่านั้น

2.5) กรอบการศึกษาที่ผ่านมา มีประโยชน์ในเชิงอุดมคติเท่านั้น ไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่าตัวแปรใดถูกนำไปใช้ควบคุมและตัวแปรใดมักจะไม่ถูกนำไปใช้

ดังนั้น ตัวแบบในการศึกษาวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์และแมชมาเนียน จึงเป็นตัวแบบที่อุดช่องโหว่ของกรอบทฤษฎีที่กล่าวถึงข้างต้น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และที่สำคัญคือ ตัวแบบนี้สามารถชี้วัดได้ว่า ปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

3) หน้าที่ของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซาบาเตียร์และแมชมาเนียน กล่าวว่า หน้าที่สำคัญของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ระบุปัจจัยที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นตลอดทั้งกระบวนการของการนำไปปฏิบัติ โดยการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็น 3 จำพวกใหญ่ คือ

3.1) ความสามารถในการแก้ไขปัญหของนโยบาย ซึ่งถูกระบุไว้ในนโยบายแล้ว

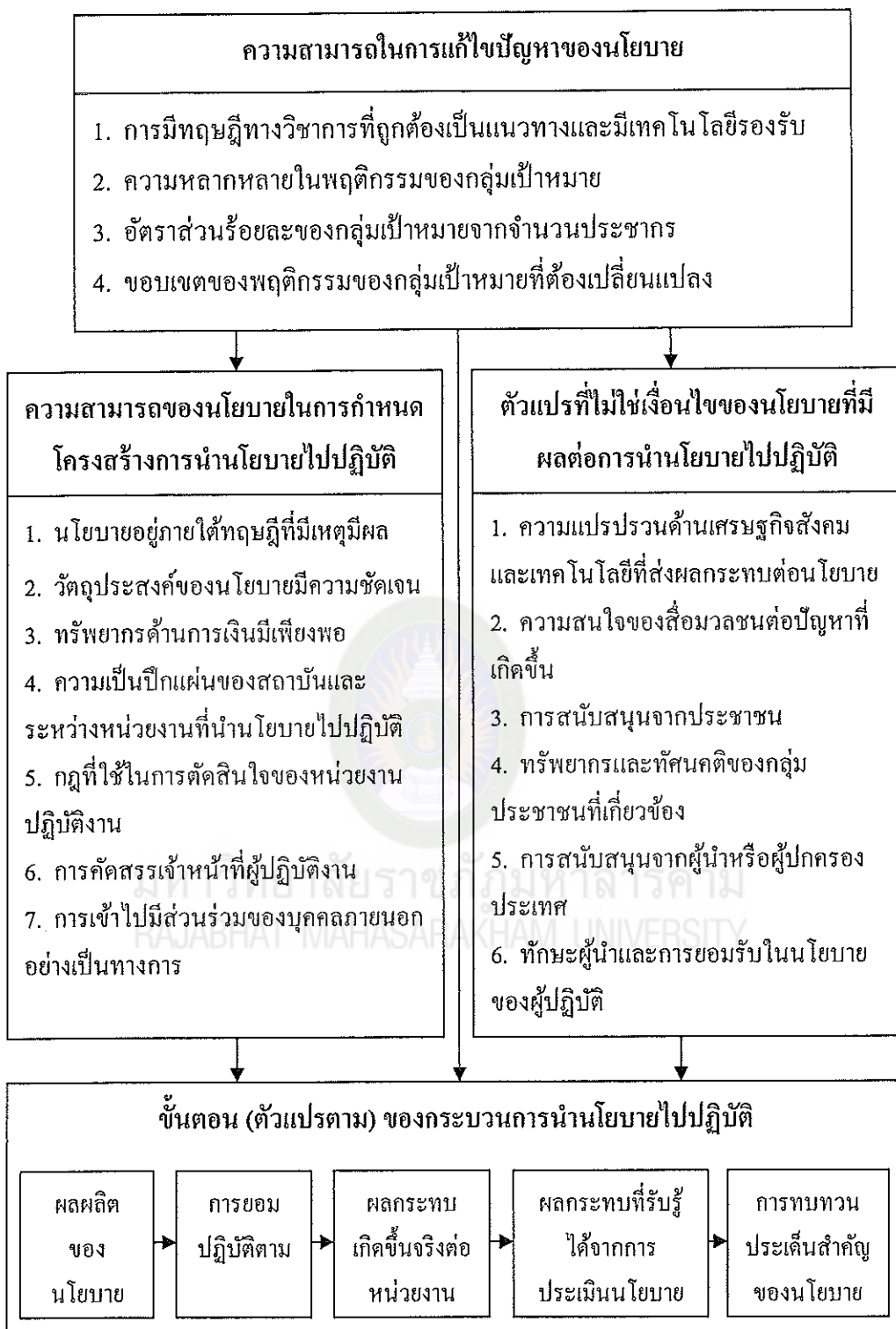
3.2) ความสามารถของนโยบายที่ช่วยกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานให้เกิดการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่กำหนดไว้

3.3) ผลกระทบโดยรวมของตัวแปรด้านอื่นๆ ที่มีต่อการสนับสนุนในการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์

ในตัวแบบนี้ไม่ได้กำหนดให้ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม ซึ่งประกอบไปด้วยผลผลิตของนโยบาย การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ และการทบทวนประเด็นของนโยบายซึ่งสามารถนำเสนอเป็นตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังแผนภาพที่ 12



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 12 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Sabatier and Mazmanian. (1989 : 22)กรอบการวิเคราะห์
 ที่มา : Sabatier and Mazmanian. (1989 : 22)

4) สรุปสาระสำคัญของตัวแปร มี ดังนี้

4.1) กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย (Tractability of The Problem) ประกอบด้วย ตัวแปรย่อย 4 ตัวแปร ได้แก่

(1) การมีทฤษฎีทางวิชาการเป็นแนวทางที่ถูกต้องและมีเทคโนโลยีรองรับ (Valid technical Theory and Technology)

(2) ความหลากหลายในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องควบคุม (Diversity of Target Group Behavior)

(3) อัตราส่วนร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากจำนวนประชากร (Percentage Target Group)

(4) ขอบเขตพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องเปลี่ยนแปลง (Extent of Behavioral Change)

4.2) กลุ่มตัวแปรด้านความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Ability of Statute to Structure Implementation) ประกอบด้วย ตัวแปรย่อย 7 ตัวแปร ได้แก่

(1) นโยบายอยู่ภายใต้ทฤษฎีที่มีความเที่ยงตรง (Validity of Causal Theory)

(2) ความชัดเจนและเที่ยงตรงของวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Precision and Clear Ranking)

(3) ทรัพยากรที่มีงบประมาณเพียงพอ (Financial Resources)

(4) ความเป็นปึกแผ่นของสถาบันและลำดับชั้นต่าง ๆ ภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Hierarchical Integration)

(5) กฎที่ใช้ในการตัดสินใจของหน่วยงานปฏิบัติการเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Decision Rules of Implementing Agency)

(6) การมอบหมายงานให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Assignment to Implementing Agencies Officials)

(7) การเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบุคคลภายนอก (Extent to Which Opportunities for Participation by Actors External to the Implementing Agencies are Biased Toward Supporters of Statutory Objectives)

4.3) กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non-statutory Variables Affecting Implementation) ประกอบด้วย ตัวแปรย่อย 6 ตัวแปร คือ

(1) ความแปรปรวนของการตัดสินใจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา ที่ส่งผลต่อวัตถุประสงค์ (Variation Over Time and Among Governmental Jurisdictions in Social, Economy, and Technological Conditions Affection the Attainability of Statutory Objectives)

(2) ระดับความต่อเนื่องของความสนใจที่สื่อสารมวลชนมีต่อปัญหา (The Amount and Continuity of Media Attention to Problem Addressed by a Statute)

(3) ความแปรปรวนในด้านการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อนโยบาย (Variations Over Time and Jurisdiction in Public Support for Statutory Objectives)

(4) การเปลี่ยนแปลงทางด้านทรัพยากร และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อวัตถุประสงค์และผลผลิตของนโยบายที่ได้จากหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ (Changes in the Resources and Attitude of Constituency Groups Toward Statutory Objectives and the Policy Outputs of Implementing Institutions)

(5) การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจ (Continued Support for Statutory Objectives Among sovereigns of Implementing institutions)

(6) ทักษะผู้นำและการยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Commitment and Leadership Skill of Implementing Officials)

4.4) ตัวแปรตาม (Dependent Variables) หรือขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Stages in the Implementation Process) เป็นตัวแปรที่ได้รับผลกระทบจากตัวแปรอิสระทั้ง 3 กลุ่มและ ซาบาเทียร์ และแมชมาเนียน ได้แบ่งกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นที่ 1 ผลผลิตทางนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Outputs) เป็นขั้นตอนการแปรวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เป็นวิธีการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจง

ขั้นที่ 2 กลุ่มเป้าหมายยอมรับผลผลิตของนโยบาย (Target Group Compliance)

ขั้นที่ 3 ผลกระทบอย่างแท้จริงต่อหน่วยปฏิบัติ (Actual Impact) เป็นขั้นตอนที่อภิปรายถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ขั้นที่ 4 ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ (Perceived Impacts) คือผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงที่อาศัยค่านิยมของผู้รับรู้ (Values of The Perceiver) เป็นตัวชี้วัด

ขั้นที่ 5 การทบทวนหรือการปรับปรุงนโยบาย (Major Revision) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ซาบาเทียร์และแมชมาเนียน ไม่ได้พิจารณาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในรายละเอียด แต่ก็ได้สรุปแนวทางในการนำกรอบการศึกษาไปประยุกต์ใช้ (Implication of the Framework) โดยเสนอแนะว่าการจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องดำเนินตามเงื่อนไขต่อไปนี้

1. ความสามารถของกฎหมายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน
2. ความสามารถของกฎหมายในการผนึกทฤษฎีที่เหมาะสม ที่นำไปใช้ในการวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความเชื่อมโยงในเชิงเหตุผลที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย และขณะเดียวกันการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายและเงื่อนไขต่าง ๆ จะต้องสนองต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความสามารถของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติอย่างเพียงพอในการดำเนินการกับกลุ่มเป้าหมาย และการใช้มาตรการแทรกซ้อนอื่น ๆ และยังรวมถึงการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่จะทำให้กลุ่มเป้าหมายปฏิบัติตามได้มากที่สุด
4. ผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหารและมีทักษะทางการเมืองและผูกพันกับการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย
5. โปรแกรมต้องได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขัน จากประชาชนและผู้นำคนสำคัญทางฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติในขณะที่สถาบันตุลาการอาจจะทำตัวเป็นกลางหรือให้การสนับสนุนก็ได้
6. วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องไม่ถูกทำลายจากนโยบายอื่น หรือไม่ถูกทำลายจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

4.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบล่างขึ้นบน (Bottom – up Theories)

ทฤษฎีล่างขึ้นบนเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1980 เพื่อวิพากษ์ทฤษฎีบนลงล่าง เนื่องจากงานวิจัยหลายชิ้น พบว่า ผลลัพธ์ของนโยบายไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ ฉะนั้น การถือว่าผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์มีความสัมพันธ์กันเชิงสาเหตุและผลจึงอาจไม่ถูกต้อง นักทฤษฎีเหล่านี้เห็นว่าการศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติและวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติดังกล่าว การศึกษาในกลุ่มนี้เริ่มจากระดับล่างได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจริง ๆ กับนโยบาย และปฏิเสธความคิดที่ว่านโยบายเริ่มจากส่วนบน โดยคนข้างล่างต้องยึดตาม เพราะกลุ่มนี้เห็นว่า คนข้างล่างก็ใช้ดุลพินิจและใกล้ชิดกับปัญหามากกว่าส่วนบน หน่วยวิเคราะห์ของกลุ่มนี้จึงได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ (Street Level Bureaucrats) หรือเจ้าหน้าที่ในแนวหน้า (Front – line Workers) ซึ่งหมายถึงผู้ให้บริการในพื้นที่ เช่น โครงการบริการทางสังคม โอนเงินและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนหรือหน่วยธุรกิจ Winter. (2006 : 153) ตัวอย่างดุลพินิจของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น ครอบงำพัฒนาวิธียศหรือนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติซึ่งให้ผลลัพธ์ที่ต่างจากที่ผู้กำหนดนโยบายตั้งใจหรือดุลพินิจทำนองเดียวกันนี้อาจเกิดขึ้นกับคนในอาชีพอื่นที่นำกฎหมายหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ Parsons. (1995 : 469) สำหรับนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ มีดังต่อไปนี้ Pulzl and Treib. (2007 : 92 – 93)

4.2.1 Michael Lipsky. (1980 : 132) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยศึกษาถึงวิธีการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติระดับล่าง หรือที่เรียกว่า Street Level Bureaucrats ในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนได้ทำการศึกษาพฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติระดับล่างเหล่านั้นด้วย

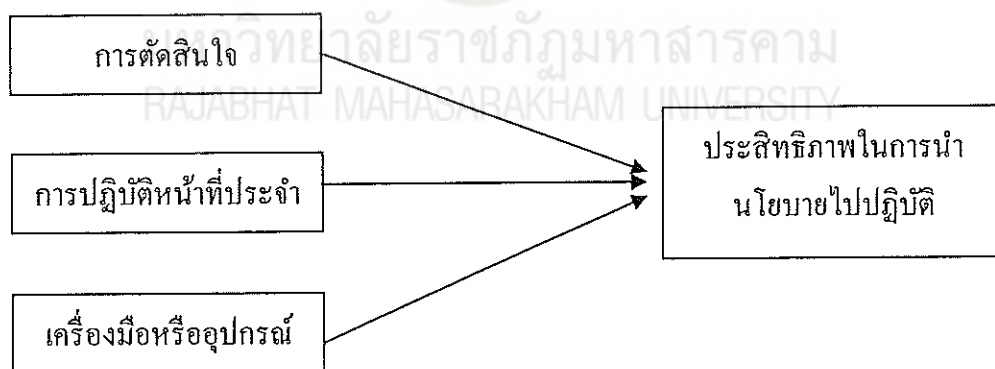
ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จากการศึกษาลิปสกี ได้พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลมาจาก

- 1) การตัดสินใจ (Decisions)
- 2) การปฏิบัติหน้าที่ประจำ (Routines) ของข้าราชการแต่ละคน
- 3) เครื่องมือหรืออุปกรณ์ (Devices) ที่ใช้ในการรับมือกับความไม่

แน่นอนในการทำงาน

ลิปสกีได้เน้นว่าอุปสรรคสำคัญที่ข้าราชการระดับล่างต้องเผชิญส่วนใหญ่แล้วจะเป็นเรื่องของทรัพยากรที่แต่ละบุคคลมี เช่น ข้าราชการระดับล่างจะพบว่าสภาพแวดล้อมของการทำงานที่ไม่คงที่ ทำให้ไม่สามารถคาดคะเนถึงผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานได้ และข้าราชการระดับล่างยังต้องเผชิญกับแรงกดดันที่เกิดจากเวลาที่มีอยู่จำกัดด้วย นอกจากนี้ การควบคุมจากผู้บริหารระดับสูงยังทำให้ข้าราชการเหล่านี้ต้องได้รับแรงกดดันเพิ่มขึ้น ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดจึงขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของข้าราชการระดับล่างในการที่จะเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้อย่างไร ภายใต้แรงกดดันต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา ลิปสกีได้กล่าวอีกว่า ถึงแม้ข้าราชการระดับล่างจะต้องเผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าวแต่ก็ยังพยายามที่จะใช้การตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

จากผลงานของลิปสกีทำให้สรุปว่าเป็นแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของ Bottom – up เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ ลักษณะหน้าที่ของข้าราชการระดับล่าง ซึ่งจะต้องเน้นที่งานมากกว่าเน้นที่นโยบายและ การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเป็นเรื่องของข้าราชการระดับล่างในการที่จะให้บริการกลุ่มเป้าหมายภายใต้แรงกดดันที่ไม่แน่นอน จากการศึกษาแนวคิดของลิปสกี ผู้วิจัยสรุปได้ดังแผนภาพที่ 13



แผนภาพที่ 13 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.2.2 Elmore. (1978 : 189 - 222) จุดสำคัญในการนำเสนอแนวทางในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเอลมอร์เห็นว่าควรเปลี่ยนความคิดจากเดิมที่วิเคราะห์แบบ “การสร้างแผนภาพจากหน้าไปหลัง” (Forward Mapping) ซึ่งหมายถึง ทฤษฎีบนลงล่าง และเอลมอร์เห็นว่ามียุทธวิธีที่ร้ายแรงที่มีฐานคิดว่าผู้กำหนดนโยบายสามารถควบคุม

กระบวนการต่างๆ เช่น กระบวนการทางด้านองค์การ การเมืองและเทคโนโลยี เพื่อให้สามารถมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ Elmore. (1982 : 20) เอลมอร์ เห็นว่า ควรมองย้อนกลับจากข้างล่างขึ้นไป ซึ่งเรียกว่า “การสร้างภาพจากหลังมาหน้า” (Backward Mapping) หรือทฤษฎีล่างขึ้นบน โดยการเริ่มต้นจากตัวปัญหาและศึกษาว่าหน่วยงานระดับท้องถิ่นลงมือแก้ปัญหาอย่างไร หรืออีกนัยหนึ่ง ศึกษาการปรับตัวของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งการปรับตัวต่อนโยบายและการปรับนโยบายให้เข้ากับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติงาน

จากการศึกษาของเอลมอร์ยัง ได้พัฒนาตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเน้นไปที่นโยบายด้านสังคม ทั้งสิ้น 4 ตัวแบบ Elmore. (1997 : 313 – 314) คือ

1) ตัวแบบการจัดการระบบ (System Management Model) ตัวแบบการจัดการระบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเหมือนการจัดการระบบ โดยมีทัศนคติว่าองค์การควรแสวงหาความสมเหตุสมผลให้มากที่สุด ควรจัดโครงสร้างตามสายการบังคับบัญชา จัดสรรความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และระบุวัตถุประสงค์เอาไว้ให้แน่ชัดเพื่อสะท้อนถึงเจตนาของนโยบาย ซึ่งตัวแบบการจัดการระบบมีรากฐานมาจากทฤษฎีระบบทางสังคม (Social Systems) ทฤษฎีการตัดสินใจทางเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomic Theories of Decision Making) ทฤษฎีการควบคุมการจัดการ (Theories of Management Control) เมื่อมีความล้มเหลวเกิดขึ้น ตัวแบบนี้จะอธิบายว่าเป็นเพราะ “ การจัดการไม่ดี” (Bad Management) หมายความว่า นโยบายกำหนดไว้ไม่ชัดเจน มอบหมายความรับผิดชอบไม่ชัดเจน ไม่ได้ระบุว่าผลลัพธ์ที่ต้องการคืออะไร และไม่ได้กำหนดเอาไว้ว่าผู้ปฏิบัติงานต้องรับผิดชอบต่องาน ส่วนการจัดการที่ดี (Good Management) มีลักษณะตรงกันข้าม คือ

- 1.1) กำหนดรายละเอียดของงานและวัตถุประสงค์เอาไว้อย่างชัดเจน และสะท้อนถึงเจตนาของนโยบาย
- 1.2) มีแผนการจัดการที่จัดสรรงานและมาตรฐานการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานย่อย
- 1.3) มีวิธีวัดผลงานของหน่วยงานย่อยอย่างเป็นภววิสัย (Objective Means)

1.4) มีระบบควบคุมการจัดการและลงโทษทางสังคมอย่างเพียงพอ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานรับผิดชอบต่อผลงานของตน

จุดอ่อนของตัวแบบการจัดการระบบอยู่ตรงที่มีฐานคิดว่าทุกคนต้องเข้าใจนโยบายร่วมกันและสามารถควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ซึ่งมีรากฐานมาจากการปฏิบัติในองค์กรแห่งเดียว แต่สำหรับการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นในที่ต่าง ๆ ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศและต้องพึ่งหน่วยงานอื่น ๆ อีกมาก การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากทำให้การควบคุมไม่แน่นอน เพราะความรับผิดชอบขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงาน ตัวแบบการจัดการระบบจึงมองเฉพาะปัญหาในระดับจุลภาคและเน้นกระบวนการควบคุมภายใน แต่สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเป็นปัญหาในระดับมหภาค ซึ่งมีการทำงานข้ามหน่วยงาน อาจนำการควบคุมมาใช้ไม่ได้หรือแม้แต่ระดับจุลภาคเองก็มีข้อโต้แย้งว่ามีปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้การควบคุมใช้ไม่ได้

2) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) เป็นตัวแบบที่มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกระบวนการระบบราชการ โดยมีฐานคิดว่าองค์กรทุกแห่งมีพฤติกรรมที่เป็นประจำ พฤติกรรมเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าอำนาจในองค์กรถูกมอบหมายโดยการใช้ดุลพินิจมากกว่าการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การเปลี่ยนแปลงองค์กรที่สำคัญ จึงได้แก่ การเปลี่ยนแปลงงานประจำ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องพิจารณาว่ามีงานประจำอะไรบ้างที่ต้องการเปลี่ยนแปลงและนำงานใหม่มาใช้แทนงานเดิม ซึ่งถ้าเกิดความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบกระบวนการระบบราชการสามารถอธิบายได้ว่านโยบายต้องการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง แต่องค์กรยังเป็นระบบราชการเหมือนที่เคยทำมา ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาของระบบราชการหรือปรากฏการณ์ของการเป็นระบบราชการ ปัญหาที่เกิดกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ นโยบายต้องผ่านระบบราชการหลายหน่วยและมีหลายชั้นกว่าที่จะถึงมือผู้รับบริการ ผลลัพธ์ของนโยบายจึงมาจากการทำงานประจำในชั้นต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายหรือต่อต้านนโยบาย ขณะเดียวกันการให้บริการชั้นสุดท้ายก็จะมีแรงผลักดันของงานประจำที่เรียกว่า “ระบบราชการระดับล่าง” (Street – level Bureaucracy) ซึ่งติดต่อโดยตรงกับผู้รับบริการและมีดุลพินิจในการตัดสินใจให้บริการ จึงเป็นระดับที่มีผลอย่างมากต่อการให้บริการ ผู้ที่รับบริการมองว่าเจ้าหน้าที่ระดับนี้ คือ รัฐบาล และด้วยเหตุผลที่การติดต่อของเจ้าหน้าที่กับผู้รับบริการมีเป็นประจำและเกิดขึ้นโดยแรงกดดัน จึงเป็นเรื่องยากที่ผู้บริหารระดับสูงจะสามารถควบคุมการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ ดังนั้น เมื่อสายการบังคับบัญชาเคลื่อนตัวลงไปสู่ข้างล่างเท่าใด

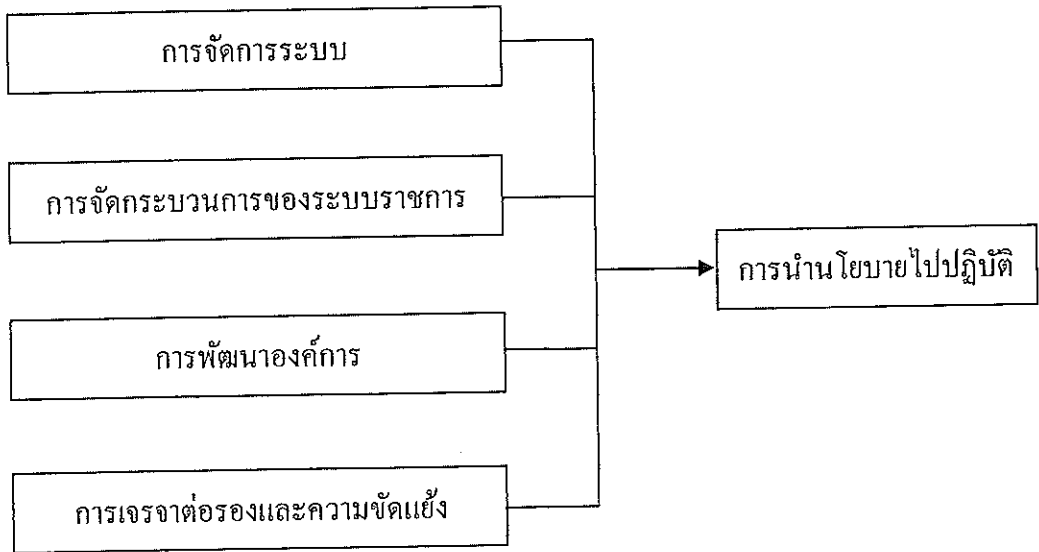
ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีดุลพินิจเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่การใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เป็นเรื่องขัดกันในตัวเองเพราะขณะที่อยู่ในตำแหน่งในการให้บริการที่สำคัญนั้นก็กลับมีสภาพการทำงานที่ไม่เอื้ออำนวย ขณะที่ผู้บริหารระดับสูงสนใจนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่กลับมุ่งไปที่การต่อสู้กับแรงกดดันและความซับซ้อนของการทำงานแต่ละวันมากกว่า ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ใช้ดุลพินิจในงานประจำ จนกลายเป็นงานประจำแบบไม่เป็นทางการ (Information Routine)

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (Organizational Development Model) เป็นตัวแบบที่มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเหมือนการพัฒนาองค์การ โดยมีฐานคิดว่าองค์การควรทำหน้าที่สนองความต้องการของบุคคล จัดโครงสร้างให้คนมีส่วนร่วมและผูกพันกับองค์การ โดยสร้างกลุ่มที่มีประสิทธิผล สร้างความเห็นพ้องและผู้นำคนนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรปรับตัวเข้าหากัน ซึ่งตัวแบบการพัฒนาองค์การทำให้รู้ว่าปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความผูกพันและแรงจูงใจของบุคคล ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่โดยที่รัฐบาลกลางแทบจะควบคุมไม่ได้เลย ปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยภายในและเป็นส่วนหนึ่งของการปรับตัวร่วมกัน (Mutual Adaptation) ซึ่งหมายความว่า นโยบายหรือนวัตกรรมถูกกำหนดรูปร่างโดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะเดียวกัน พฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ถูกกำหนดรูปร่างโดยนโยบายหรือนวัตกรรม วิธีที่จะทำให้นโยบายหรือนวัตกรรมกลายเป็นส่วนหนึ่งขององค์การมีเพียงวิธีเดียว คือ ให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเรียนรู้นโยบาย (Learn It) กำหนดรูปร่างนโยบาย (Shape It) และนำเอามาเป็นของตนเอง (And Claim it For Their Own) ความสำคัญของตัวแบบการพัฒนาองค์การ คือ การกลับหัวการนำนโยบายไปปฏิบัติไปสู่ด้านบน หมายความว่า มีผลให้เปลี่ยนความคิดเดิมที่มองว่านโยบายไหลจากข้างบนลงข้างล่างเพราะหลักของตัวแบบการพัฒนาองค์การ คือ สมรรถนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากระดับล่าง ไม่ใช่ระดับบน

4) ตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรอง (Conflict and Bargaining Model) ตัวแบบนี้มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเหมือนความขัดแย้งและการต่อรอง โดยมีฐานคิดว่าองค์การเป็นอาณาบริเวณของความขัดแย้ง การจัดสรรอำนาจในองค์การไม่คงที่ การตัดสินใจในองค์การมาจากการต่อรอง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เป็นการตัดสินใจที่เกิดจากการต่อรองของผู้มีส่วนร่วมเช่นกัน เมื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรองสามารถอธิบายได้ว่าเป็นเพราะไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจพอที่จะบังคับให้หน่วยงานอื่นทำตามนโยบายของตนได้ เพราะเหตุที่หน่วยงานแต่ละแห่งต่างมี

ผลประโยชน์เป็นของตนเอง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่เป็นไปตามเจตนาของนโยบาย แต่กลับมีความขัดแย้งเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลลัพธ์ รวมทั้งมีการแสวงหาผลประโยชน์จากการต่อรอง กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผ่านองค์การต่าง ๆ ที่แยกกันแต่ละระดับจึงเต็มไปด้วยการต่อรอง ความขัดแย้งและการต่อรองมีอยู่ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรองเป็นแนวคิดที่เน้นการทำความเข้าใจกระบวนการต่อรองในหมู่ตัวแสดง ทรัพยากรที่นำมาสู่กระบวนการต่อรองและกลไกที่ปรับตัวให้เข้ากับการเคลื่อนไหวของแต่ละฝ่าย ลักษณะสำคัญของตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรองคือ ไม่ได้ยึดฐานคติใด ๆ ร่วมกัน ลักษณะเด่นของการต่อรอง คือ ผู้มีส่วนร่วมในการต่อรองได้ประโยชน์จากการต่อรองมากกว่าไม่เข้าไปมีส่วนร่วมแม้จะไม่ได้ตรงตามที่ต้องการทุกอย่างก็ตาม ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในนโยบาย คือ การเข้าถึงเงินงบประมาณซึ่งไม่อาจหาได้จากที่อื่น บางกรณีประโยชน์จากการมีส่วนร่วม คือ การสูญเสียน้อยที่สุด ในระดับจุลภาค ตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรองให้ความสนใจการต่อรองที่เป็นปฏิกริยาตอบโต้ต่อการริเริ่มนโยบาย สำหรับจุดอ่อนของตัวแบบนี้คือ การไม่ได้นำเสนอให้ชัดเจนอะไรเป็นความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะทุกอย่างที่เป็นความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับประโยชน์จากการต่อรอง ซึ่งไม่ได้ดูจากวัตถุประสงค์ของนโยบายเหมือนตัวแบบอื่นๆ อีกหนึ่งผลของการต่อรองก็ไม่ได้ทำให้แต่ละฝ่ายพอใจเสมอไป จึงเท่ากับยอมรับว่าผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นอาจไม่ได้ทำให้ใครเกิดความพึงพอใจและไม่มีเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้ปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ อย่างไรก็ตาม การเข้าใจการต่อรองอาจมีประโยชน์มากกว่าการเข้าใจว่านโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่ เพราะทำให้เข้าใจวิธีการที่หน่วยงานต่างๆ ใช้ ขณะที่เข้ามาดำเนินนโยบายที่ตนไม่เห็นด้วยไปปฏิบัติ

จากผลงานของเอลมอร์ที่ได้นำเสนอตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยสรุปได้ดังแผนภาพที่ 14



แผนภาพที่ 14 ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4.3 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสมผสาน

มีนักทฤษฎีกลุ่มหนึ่งพยายามผสมแนวคิดแบบบนลงล่างและล่างขึ้นบนเข้าด้วยกันและพยายามเสนอตัวแบบใหม่เพื่อแก้จุดอ่อนของแนวคิดทั้งสอง นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มอาทิเช่น Pulzl and Treib. (2007 : 95 -97)

4.3.1 Sabateir. (1986 : 13 – 39) ซาบาเตียร์ได้บูรณาหน่วยการวิเคราะห์จากแนวคิดจากล่างขึ้นบน เช่น กลุ่มต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกับการวิเคราะห์จากบนลงล่าง เช่น เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ กฎหมายและเน้นการนำมาใช้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงองค์การในระยะตั้งแต่หนึ่งทศวรรษขึ้นไป ซาบาเตียร์ได้นำแนวคิดมาจากเฮ็คโคลด์ (Heclo) ซึ่งเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นผลมาจากปัจจัย 2 ประการ คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองโดยทั่วไป กับ ปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียในนโยบาย ซาบาเตียร์นำมาปรับปรุงใหม่ โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่การเปลี่ยนแปลงของความคิด (Ideas) พร้อมกับตั้งสมมติฐานการวิเคราะห์ไว้ 4 ข้อ คือ

1) การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายต้องใช้เวลา ซึ่งอย่างน้อยควรจะเป็นระยะเวลาหนึ่งทศวรรษขึ้นไป

2) การทำความเข้าใจนโยบายที่ดีที่สุด คือ การมองไปที่ระบบย่อยของนโยบาย (Policy Subsystem) ซึ่ง หมายถึง โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เพียงแต่

โครงสร้างความสัมพันธ์นี้ไม่ตายตัวเหมือนความคิดของทฤษฎีกลุ่มในยุคแรก ๆ แต่มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มในยุคใหม่เป็นระบบเปิดตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการเข้า – ออกในกลุ่มย่อย ๆ ที่กระทำได้ค่อนข้างเสรีและยากที่จะกีดกันได้ การศึกษาระบบย่อยของนโยบายเน้นการแสดงบทบาทและปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย

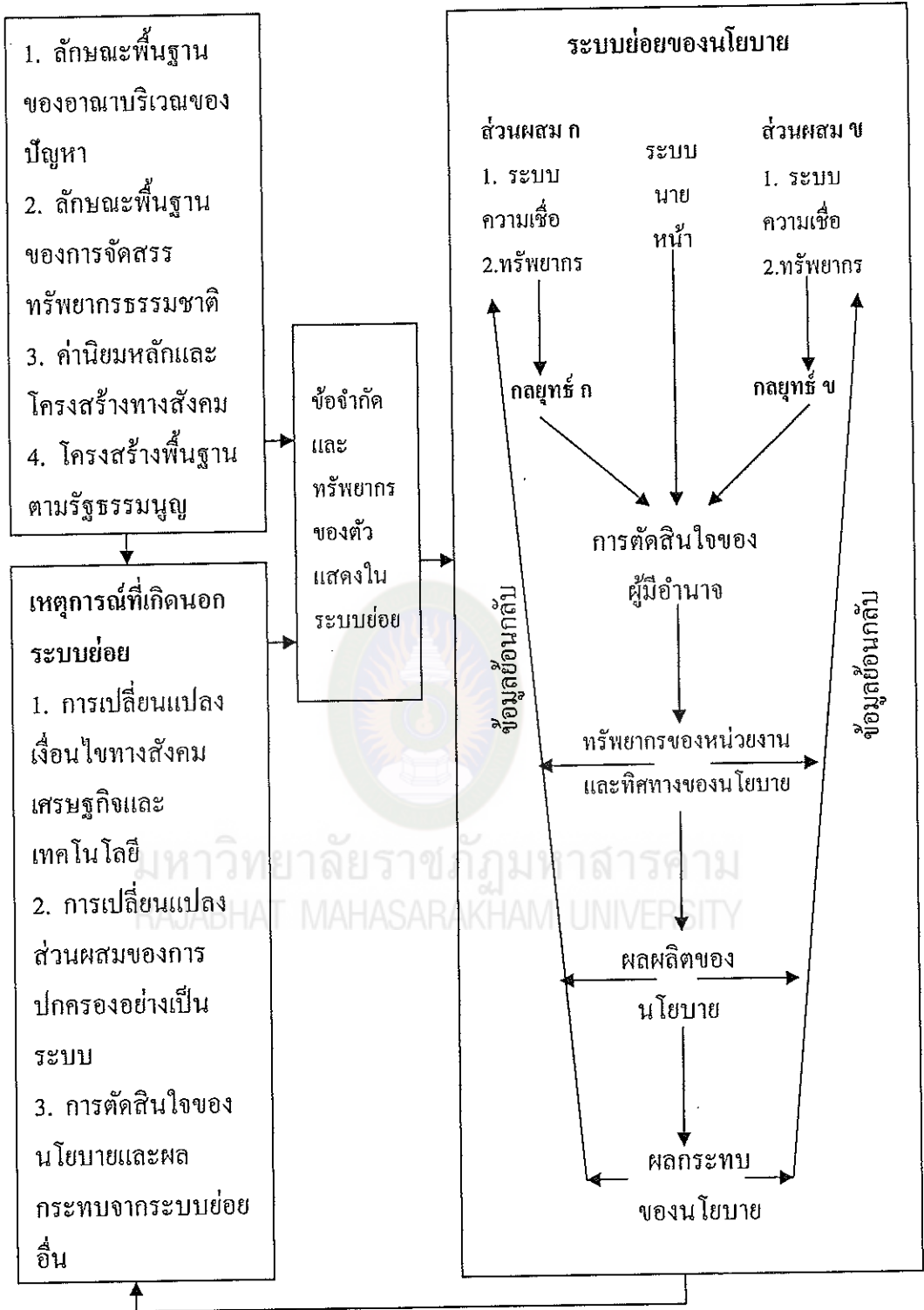
3) จะต้องมองบทบาทของระบบย่อยทุกระดับ โดยเฉพาะระดับล่างเพราะเป็นพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

4) ความมองระบบนโยบายเป็นระบบความเชื่อ (As Belief Systems) ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้ การเปลี่ยนแปลงเริ่มจากการมองเห็นปัญหาภายนอกที่เป็นรูปธรรมก่อน ต่อจากนั้นจะเห็นปัญหาที่ลึกเข้าไปเรื่อยๆ จนกระทั่งถึงระดับแกนลึกหรือปรัชญาของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนี้จะมีผู้นำสร้างความเชื่อใหม่และจูงใจให้คนเข้าร่วมในกลุ่มย่อย ๆ จากนั้นก็ขยายออกไปเรื่อยๆ จนกระทั่งมีกำลังมากพอที่จะผลักดันนโยบาย

ตัวแบบของชาบาเตียร์ สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 15



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 15 กรอบแนวคิดการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ตามแนวคิดของ Sabatier. (1993 : 18)

ที่มา : Sabatier. (1993 : 18)

Sabatier. (1993 : 18) เรียกกรอบแนวคิดนี้ว่า “กรอบแนวคิดในการผสมผสานการผลักดันของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย” (Advocacy Coalition Framework of Policy Change) หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายมาจากการผลักดันของกลุ่มที่อยู่ในระบบนโยบาย เริ่มจากนายหน้า เช่น ผู้นำกลุ่มรวบรวมกลุ่มย่อย ๆ เข้ามาสนับสนุน โดยระดมกำลังทรัพยากรและสร้างความเชื่อใหม่ ขณะที่กลุ่มอื่นก็ทำอย่างเดียวกัน จากนั้นก็แข่งขันกันเสนอกลยุทธ์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ สุดท้ายผู้ตัดสินใจจึงต้องตัดสินใจ จนเป็นผลให้ทรัพยากรของหน่วยงานและทิศทางของนโยบายเปลี่ยนแปลง เมื่อนาน นโยบายไปปฏิบัติ จึงเกิดผลผลิตและผลกระทบ

ส่วนปัจจัยที่อยู่นอกระบบนโยบายมีทั้งปัจจัยที่ค่อนข้างคงที่และเปลี่ยนแปลงทางด้านปัจจัยที่ค่อนข้างคงที่ได้แก่ ลักษณะของอาณาบริเวณของปัญหา การจัดสรรทรัพยากร โครงสร้างทางสังคมและรัฐธรรมนูญ สำหรับปัจจัยที่เปลี่ยนแปลงได้ เช่น เงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ส่วนผสมของรัฐบาล ผลกระทบจากนโยบายและระบบย่อยอื่น ส่วนสาเหตุหลักที่ทำให้ความคิดของกลุ่มเปลี่ยนนั้น Sabatier. (1993 : 18) เห็นว่า มาจากกระบวนการเรียนรู้ นโยบาย ซึ่งเกิดจากการรับรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกหรือการมีความรู้เกี่ยวกับปัญหาของนโยบายมากขึ้น กระบวนการเรียนรู้ดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่ทำให้ความคิดของกลุ่มเปลี่ยนแปลง เพราะทำให้กลุ่มเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ดีขึ้น และอาจนำไปสู่การกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ใหม่ของนโยบาย เช่น กลุ่มเห็นว่าความเชื่อพื้นฐานของนโยบายไม่ถูกต้องหรือไม่สามารถบรรลุผลได้ หรืออาจใช้นโยบายเดิมวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนความเชื่อของกลุ่มตนเองหรือโจมตีฝ่ายตรงข้าม ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการโต้แย้งเกี่ยวกับระบบความเชื่อหลัก (Corebeliefs) กลุ่มต่าง ๆ จะรวมตัวกันเป็นพันธมิตรและเป็นฝ่ายตรงข้ามกัน สรุปว่า ชาวบาเตียร์ให้ความสำคัญกับระบบความเชื่อในนโยบายว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลง เหตุผลก็เพราะคนที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน แม้เห็นประเด็นย่อยไม่ตรงกัน แต่ถ้าเห็นด้วยกันในหลักการใหญ่ ๆ ก็จะสนับสนุนนโยบาย แต่ถ้ามีคนนำเสนอว่าหลักการใหญ่ ๆ เปลี่ยนและคนเห็นด้วยมากขึ้น ก็อาจเสนอกลยุทธ์ใหม่เพื่อผลักดันนโยบายให้เปลี่ยนแปลง

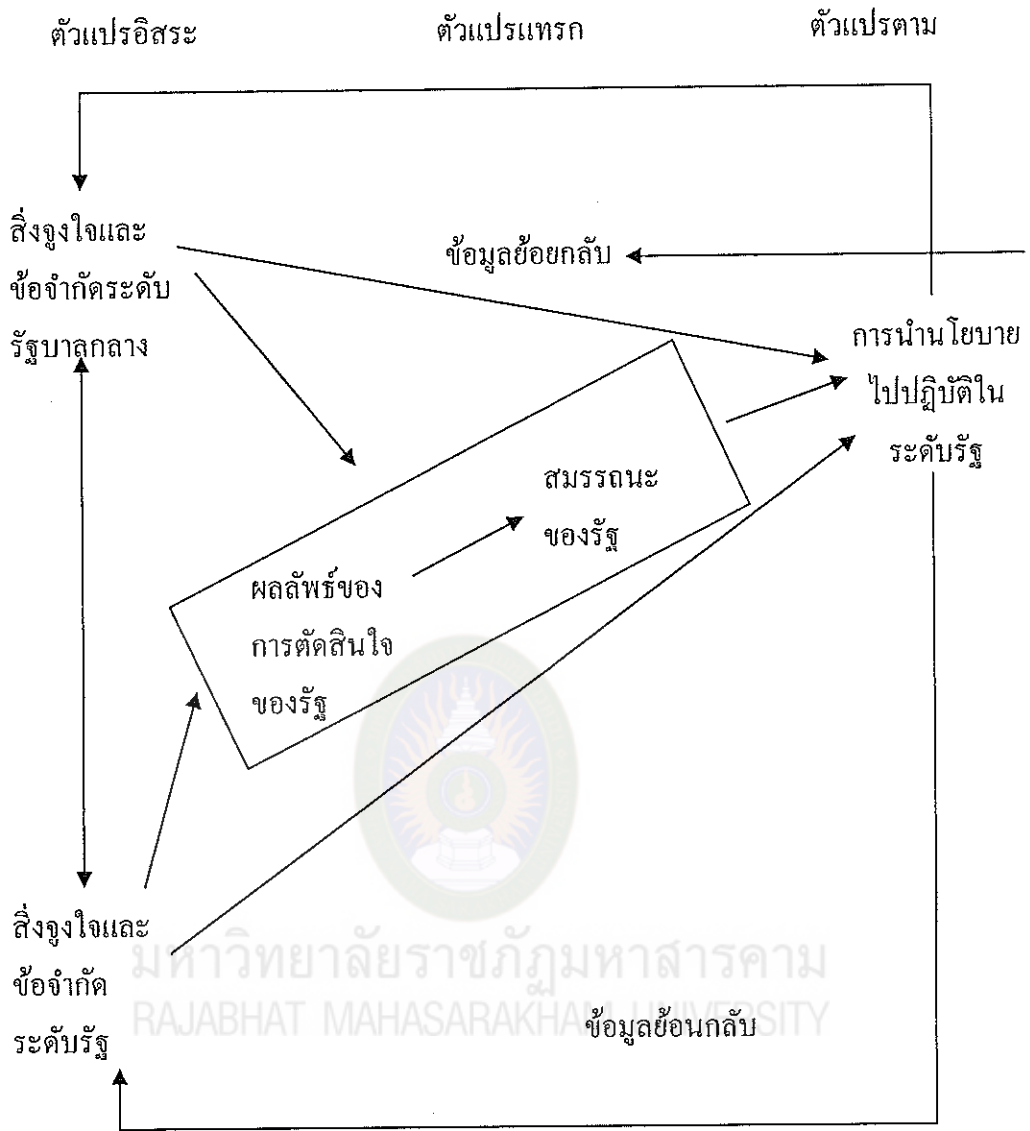
สาเหตุที่ Sabatier. (1993 : 18) ให้ความสำคัญกับระบบความเชื่อก็เพราะสถาบันต่าง ๆ มีจำนวนมาก เช่น สถาบันเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีเป็นร้อย ๆ สถาบัน แต่อาจจัดเป็นกลุ่มความเชื่อได้ไม่กี่กลุ่ม ความเชื่อเป็นระบบทางความคิดที่เปลี่ยนแปลงได้ และสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจนกว่าการมองทางด้านสถาบัน ผลประโยชน์และทรัพยากร ตัวแบบของ Sabatier. (1993 : 18) จึงมีความยืดหยุ่นและซับซ้อน

เพราะในแง่หนึ่ง Sabatier. (1993 : 18) ได้นำทฤษฎีกลุ่มมาวิเคราะห์นโยบายแต่ให้ความสำคัญกับระบบความเชื่อหรือกลุ่มความคิด ซึ่งมองว่าเป็นระบบย่อยที่สำคัญของนโยบาย ส่วนอีกแง่หนึ่งยังให้ความสำคัญกับทรัพยากรและผลประโยชน์ ซึ่งเป็นประเด็นการวิเคราะห์หลักของทฤษฎีกลุ่มดั้งเดิม เพียงแต่ เห็นว่าสำคัญรองลงไป เพราะยังมองได้ไม่ชัดเท่ากับระบบความเชื่อหรือกลุ่มทางความคิด เช่น ปัญหามลพิษ หากมองในแง่ของระบบความเชื่อ ก็จะพบว่า มีระบบความเชื่อหลายกลุ่ม กลุ่มหนึ่งอาจมองว่าการแก้ปัญหามลพิษต้องให้ผู้ผลิตมีส่วนร่วม โดยใช้ระบบตลาดและมาตรการจูงใจให้แก้ไขด้วยตนเอง จึงจะได้ผล เป็นต้น ความเชื่อที่เปลี่ยนไปมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ทำให้ทิศทางของนโยบายเปลี่ยนไปเรื่อย ๆ โดยเฉพาะนโยบายในระยะยาว

4.3.2 แนวคิดของ Goggin. *et. al.* (1990 : 30 -40) กอกจิ้นและคณะได้มุ่งอธิบายความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐในต่าง ๆ และเป็นตัวแบบที่พยายามบูรณาการแนวทางบนลงล่างและล่างขึ้นบนเข้าด้วยกัน ซึ่งสามารถแสดงได้ดังภาพที่ 16



มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
RAJABHAT MAHASARAKHAM UNIVERSITY



แผนภาพที่ 6 ตัวแบบการสื่อสารของการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐ
ที่มา : Goggin. et. al. (1990 : 32)

จากแผนภาพที่ 6 Goggin. et. al. (1990 : 32) ได้แสดงตัวแบบการสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐต่าง ๆ โดยมีแนวคิดว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดในรัฐต่าง ๆ เป็นผลรวมมาจากสิ่งจูงใจและข้อจำกัดที่อยู่ในระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐ กลุ่มตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 3 กลุ่ม กลุ่มแรก คือ สิ่งจูงใจและข้อจำกัดจากระบบบน (ระดับรัฐบาลกลาง) ส่วนกลุ่มที่สอง คือ สิ่งจูงใจและข้อจำกัดจากระดับล่าง (ระดับรัฐ) และกลุ่มที่สาม เป็นผลลัพธ์ของการตัดสินใจและสมรรถนะของรัฐ ดังนั้น ในรัฐใด ๆ ก็

ตามในเวลาหนึ่งนั้น จะมีตัวแปรทั้งสามกลุ่มเป็นตัวกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ จากนั้นก็เกิดข้อมูลย้อนกลับทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐ เพราะฉะนั้น กลุ่มตัวแปรของตัวแบบทั้งหมดจึงแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม ดังต่อไปนี้ Goggin. et. al. (1990 : 34 -40)

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐ (State Implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐเป็นกระบวนการที่รัฐตัดสินใจและปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลกลางอย่างต่อเนื่อง โดยที่ฝ่ายรัฐบาลกลางไม่ได้คิดว่ารัฐหรือท้องถิ่นจะปรับเปลี่ยนหรือกระทำตรงกันข้ามกับนโยบาย หัวใจสำคัญ คือ การปฏิบัติระดับรัฐต้องสร้างผลงานให้ทันเวลาและเป็นที่ยอมรับตามเจตนาของนโยบาย แต่ความเป็นจริงก็เป็นดังที่งานวิจัยต่าง ๆ ได้ศึกษา ซึ่งพบว่า ผลงานไม่ค่อยเป็นค่อยไปตามนโยบาย ดังนั้น การวิเคราะห์จึงต้องแยกแยะระหว่างการปฏิบัติงานกับผลลัพธ์ เพราะการปฏิบัติงานเกิดก่อน แล้วจึงก่อให้เกิดผลลัพธ์ตามมา และเมื่อมีการปฏิบัติตามนโยบายนอกจากนี้ผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) ของนโยบายยังเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด จึงยากที่จะแยกได้ชัดเจนว่านโยบายสำเร็จหรือล้มเหลว

2) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐบาลกลาง (Federal – level Inducements and Constraints) การตัดสินใจของรัฐบาลกลางซึ่งปรากฏเป็นนโยบายนั้นมีผลกระทบต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับรัฐ การตัดสินใจของรัฐบาลกลางมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐนอกจากนั้น ยังมีตัวแปรอีกประเภทหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ รูปแบบของการตัดสินใจ (Form – of – the Decision) ซึ่งมีผลต่อวิธีการรับสารในระดับล่าง เช่น ความชัดเจนของวิธีการตัดสินใจ ความยืดหยุ่นของจุดมุ่งหมายและขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพราะรัฐหรือท้องถิ่นล่างจะมีปฏิกิริยาต่อกรณีที่นโยบายที่ชัดเจนกับกรณีที่นโยบายคลุมเครือแตกต่างกัน ตัวแปรอีกกลุ่มหนึ่ง คือ การเห็นตรงกันในหมู่ผู้ส่งสาร (Agreement Among Senders) ปัจจัยระดับรัฐบาลกลางที่อาจมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับรัฐ

3) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐและระดับท้องถิ่น (State – and local – level Inducements and Constraints) ตัวแปรนี้เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแปร 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มที่ 2 นักการเมืองและสถาบันการเมืองและกลุ่มที่ 3 หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของตัวแปรทั้ง 3 กลุ่มมีหลายแบบ มีทั้งแบบง่าย ๆ ไปจนถึงซับซ้อนและหลากหลาย กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมืองและหน่วยงานจะเป็นผู้ส่งสารไปยังตัวผู้ปฏิบัติ การส่งสารสะท้อนให้เห็นถึงบรรยากาศของการยอมรับและสนับสนุนนโยบายและ โครงสร้างดังกล่าวยังมีระบบย่อยภายในซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและแยกออกอีกหลายมิติ

4) ผลลัพธ์ของการตัดสินใจและสมรรถนะของรัฐ (Decisional Outcomes and State Capacity) ผู้ตัดสินใจระดับรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ เพราะเป็นผู้รับข้อมูลและประเมินผลข้อมูลที่ส่งมาจากระดับรัฐบาลกลาง เพื่อส่งต่อไปยังรัฐและท้องถิ่น ก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติระดับรัฐก็ต้องตัดสินใจอีกครั้ง การตัดสินใจนี้จะต่างกันไป แม้ว่าจะกำหนดนโยบายไว้ชัดเจนเพียงใดก็ตาม เพราะเป็นการแปลความสารที่ผู้ตัดสินใจได้รับและขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ของผู้ตัดสินใจ ซึ่งแบ่งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ซึ่งส่วนนี้นับเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนอีกด้านหนึ่งที่เกี่ยวข้องกัน คือ สมรรถนะของรัฐ ซึ่งเป็นการลงมือปฏิบัติจริง หมายถึง ความสามารถของสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อันเป็นผลมาจากลักษณะต่าง ๆ ของหน่วยงาน

5) ข้อมูลย้อนกลับและการออกแบบนโยบาย (Feedback and Policy Design) สิ่งจูงใจและข้อจำกัดทั้งระดับรัฐบาลกลางและรัฐหรือท้องถิ่นจะแตกต่างกันแต่ละโครงการและแต่ละรัฐหรือท้องถิ่น รวมทั้งระยะเวลาแต่ละระยะด้วย ดังนั้น คนและองค์การจะมีความสามารถที่จะเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง วงจรย้อนกลับเป็นส่วนสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติและแสดงให้เห็นถึงการลื่นไหลของการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐหรือท้องถิ่น ซึ่งมีความซับซ้อนของการกระทำร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ และการที่แต่ละฝ่ายมีคุณสมบัติที่แตกต่างกันและมีสิ่งจูงใจและข้อจำกัดแตกต่างกัน จึงเกิดความขัดแย้งกันเป็นธรรมดา ในทางกลับกันย่อมหมายความว่าผู้ที่ต้องการให้เกิดการประสานงานและร่วมมือกันต้องเข้าใจและหาทางแก้ไขหรือออกแบบใหม่อยู่ตลอด

แนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จ

1. ปัจจัยความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เมื่อกำหนดนโยบายที่ดีแล้ว ภาครัฐจะนำนโยบายไปบริหารหรือนำไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลตามเป้าหมายที่ต้องการ กระบวนการจะมี ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ มากน้อย เพียงใดขึ้นกับปัจจัยความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย

สุภชัย ยาวะประภาส (2548 : 101 - 118) กล่าวว่า จากการทบทวนผลงานทางวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า มีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

1. ลักษณะของนโยบาย

งานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ลักษณะบางประการของนโยบายจะมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะดังกล่าว ได้แก่

1.1 ประเภทของนโยบาย มิเตอร์และฮอร์น Meter and Horn. (1975 : 445 - 488) เสนอว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย ตัวแปรต่างๆ ที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของนโยบายนั้นๆ ทั้งสองตั้งสมมติฐานว่า การปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุด เมื่อนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย

1.2 ผลประโยชน์สัมพันธ์ของนโยบายนั้น Meter and Horn. (1975 : 445 - 488) กล่าวว่า ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอีกปัจจัยหนึ่ง คือ น้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นจะผลักดันให้เกิดขึ้นมาก

1.3 ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น นโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ขึ้นอยู่กับขีดของความสอดคล้องระหว่างนโยบายนั้น กับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

1.4 ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับว่า นโยบายนั้นสามารถนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลองก่อนได้หรือไม่ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้ จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

1.5 ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

1.6 คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ มีความเห็นว่า การควบคุมดูแลและประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

การมีตัวชี้วัดที่จะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

2.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ให้ความเห็นว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ด้วย

2.2 ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของนโยบาย นอกจากจะต้องกระจ่างชัดแล้ว ยังต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย ความสำคัญของความสอดคล้องดังกล่าวต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว

2.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์นอกจากจะต้องกระจ่างชัดและสอดคล้องกันแล้ว ยังจะต้องง่ายแก่ผู้ที่มีนโยบายไปปฏิบัติที่จะรับรู้ มีความเห็นเช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่า ก่อนที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้ เขาเหล่านั้นจะต้องรู้ว่า มีนโยบายออกมาแล้ว รู้ว่านโยบายนั้น มีวัตถุประสงค์เช่นไร

2.4 คำนึงถึงความสำเร็จของนโยบาย ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่า นโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าจะอะไรคือดัชนีที่จะชี้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ

2.5 ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวว่า ถ้าคำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติยังชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น Meter and Horn. (1975 : 445 - 488) ก็ย้ำจุดนี้เช่นเดียวกัน โดยกล่าวว่า ถ้าแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันในการแปลความวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานต่าง ๆ ของนโยบาย หรือถ้าแหล่งข้อมูลเดียวกันให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกันเอง ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะพบว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นยากเย็นมาก

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ตัวแปรต่อไปนี้เป็นส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น

3.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่จำเป็นจะต้องมีการเจรจาทกลงกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ มักจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาเมื่อนำมาปฏิบัติ

3.2 ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐบาลจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้

3.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลดังเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตนจะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อจะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

3.4 ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ ความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบายนั้น เขากล่าวว่า ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมาก Meter and Horn. (1975 : 445 - 488) ก็เห็นความสำคัญข้อนี้โดยกล่าวว่า ความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทรศนะของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น โดยเน้นความสำคัญของการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ รวมตลอดถึงกลุ่มประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

3.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชน โดยทั่วไปจะไปส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชน โดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก Meter and Horn. (1975 : 445 - 488)

3.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง Murphy. (1971 : 36 - 67) ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนั้น Vepa. (1974 : 257) กล่าวว่า โครงการพัฒนาต่าง ๆ ใน

ประเทศกำลังพัฒนาถ้าต้องการจะให้ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ โครงการนั้น ๆ จะต้องสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่เป็นเป้าหมายของโครงการ

4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

4.1 การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย

4.2 ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่จนเคยชินจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะประสบปัญหาถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเผชิญกับปัญหาที่แตกต่างจากแนวทางที่เคยปฏิบัติกันเป็นประจำ ก็เสนอความเห็นเช่นเดียวกัน เขากล่าวว่า ธรรมเนียมปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน (Standard Operating Procedures) จะช่วยประหยัดเวลาการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ธรรมเนียมดังกล่าวจะช่วยให้การตัดสินใจในเรื่องที่ทำอยู่เป็นประจำสามารถทำได้โดยไม่เสียเวลา อย่างไรก็ตามธรรมเนียมดังกล่าวนี้ จะเป็นตัวถ่วงอย่างสำคัญถ้าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต้องอาศัยวิธีการหรือกระบวนการบางอย่างที่แตกต่างจากธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติกันอยู่

4.3 ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ ก็เปรียบเหมือนแผนที่ที่ตีขึ้นเอง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะมีปัญหามาก ถ้าปราศจากแผนที่ที่ดี นโยบายก็เปรียบเสมือนสมมติฐานที่ว่า ถ้ามี ก และ ข จะเกิด ค สมมติฐานดังกล่าวควรจะต้องอยู่บนรากฐานของทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้

4.4 ลักษณะของเทคโนโลยี เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำไปปฏิบัติ

5. ความพอเพียงของทรัพยากร

นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้เป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

5.1 ความสนับสนุนทางการเงิน Sabatier and Mazmanian. (1980 : 439 - 468) กล่าวว่านโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ ก็ยังความเห็นนี้เช่นกัน โดยกล่าวว่า การขาดแคลนด้านการเงินมักจะเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอ ๆ เมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหา Weatherly and Lipsky. (1977 : 171 -197) กล่าวว่า การที่รัฐสภาไม่ยอมอนุมัติเงินเพื่อเพิ่มจำนวนบุคคลสำหรับโครงการด้านการศึกษาในอเมริกาทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างมาก ศึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกาพบว่า ในการปฏิบัติตามนโยบายจำกัดมลภาวะทางอากาศอันเนื่องมาจากไอเสียรถยนต์นั้น สำนักงานดังกล่าวต้องประสบปัญหาอย่างมาก เนื่องจากขาดงบประมาณ ซึ่งจะต้องนำมาใช้ในการวิจัยและพัฒนา

5.2 กำลังและคุณภาพของบุคลากร ยืนยันว่า จำนวนบุคลากรที่จะนำเอา นโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติมักจะมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้ เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย นอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ยิ่งนโยบายเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิคมากเท่าใด ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะในด้านนั้น ๆ ยิ่งมีมากเท่านั้น และยิ่ง ความต้องการมีมาก ความขาดแคลนมักจะมีมากตามมาด้วยมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งความต้องการ มีมาก ความขาดแคลนมักจะมีมากตามมาด้วย

5.3 ปัจจัยทางด้านบริการ ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยด้าน บริการต่าง ๆ ที่มีเพียงพอหรือไม่ ก็เห็นเช่นเดียวกันเขากล่าวว่าการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่น ๆ จะมีผลต่อ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย เช่น เกี่ยวกับการขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณ

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ลักษณะต่อไปนี้ เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

6.1 ประเภทของหน่วยงาน กล่าวว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น มักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็น หน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้น ใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น ให้ความเห็นทำนองเดียวกัน โดย กล่าวว่า ถ้าต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของคนที่เหนื่อยหน่ายจากการทำงาน

และถ้าต้องการให้งานนอกเหนือจากงานที่เป็นกิจวัตรประจำวันทั้งหมดสำเร็จลุล่วงไปได้
หน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติควรเป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นพร้อมอยู่แล้ว

6.2 โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา ระดับชั้นการบังคับบัญชา
รวมทั้งจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของ
การนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าการติดต่อสื่อสารและการควบคุมบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญ
สำหรับนโยบายมาก หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับ
บัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงาน
ขนาดใหญ่ มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมาย แต่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย

6.3 ความสามารถของผู้นำ วิเคราะห์โครงการที่ประสบความสำเร็จ
10 โครงการ พบว่า ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจาก
แหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมา เป็นองค์ประกอบร่วม
ที่สำคัญของทั้ง 10 โครงการ ส่วน ซึ่งศึกษาโครงการและนโยบายต่าง ๆ ในเอเชียก็พบว่า ภาวะ
ผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการหรือนโยบายเช่นกัน

6.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย Meter and Horn.
(1975 : 445 - 488) เน้นถึงสายใยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตาม
นโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมาก โอกาสที่นโยบายจะ
ประสบความสำเร็จจะมีมาก

6.5 ลำดับชั้นของการสื่อสารแบบเปิด Meter and Horn. (1975 : 445 -
488) เสนอว่า การสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก
การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่น ๆ จะ
มีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

7. ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง
นโยบายเหล่านี้จะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับ
ความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไป
ปฏิบัติอย่างไม่สุดเต็มใจ และอาจจะบิดเบือนให้เข้าไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะ
ทางทศนคติต่อไปนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

7.1 ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย Meter and Horn. (1975 :
445 - 488) ยืนยันว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทาง

ของทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายนั้น รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วย และมีความผูกพัน

7.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำเอา นโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลายาวนานแล้วมักจะประสบความสำเร็จสูง ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

7.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเท่านั้นก็จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้เห็นนโยบายล้มเหลว

7.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำเอา นโยบายไปปฏิบัติ มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ การมอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น ๆ ก็เท่ากับเป็นการเรียกร้องหาความยุ่งยากนั่นเอง เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการนานัปการมาควบคุม

8. กลไกภายในหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

8.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้นเท่านั้น

8.2 จำนวนจุดตัดสินใจ (Clearance Points) ของนโยบายต่าง ๆ จะมีความน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น จุดตัดสินใจจำนวนมากที่เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักจะมีโอกาสในการประสบปัญหามากกว่านโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น

8.3 ความสัมพันธ์ดั้งเดิมลักษณะของความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติให้เห็นไปตามนโยบายจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ในขณะที่ความร่วมมือกันอย่างดีในอดีตจะส่งผลให้การปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปด้วยดี ความขัดแย้งดั้งเดิมก็จะพาไปสู่ความล้มเหลว

8.4 การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งให้เห็นว่าถึงแม้จะมีจุดตัดสินใจไม่มาก มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย นโยบายนี้อาจจะประสบปัญหาก็ได้ถ้าถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไปจนสมควร นโยบายที่มุ่งเสริมสร้างขวัญมากกว่าการลงโทษ มักจะมีปัญหาหากขาดการสนับสนุนทางการเมืองที่ดีพอ นโยบายที่จะพยายามใช้แรงจูงใจต่าง ๆ มักจะประสบปัญหาเนื่องจากหน่วยงานที่วางนโยบายขาดความรู้ความเข้าใจที่ดีในการจูงใจคนให้เปลี่ยนพฤติกรรม

2. ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ง่ายเพราะมีกระบวนการกลไกที่ดำเนินงานไม่สลับซับซ้อน ซึ่งจะมีปัจจัยที่ไปมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่มากนัก แต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนักเพราะมีกระบวนการกลไกที่ดำเนินงานยุ่งยากสลับซับซ้อน ในกรณีนี้จะมีปัจจัยที่ไปมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาก ดังนั้น ถ้าไม่มีการวางแผนวิเคราะห์ล่วงหน้าจะมีปัญหาเกิดขึ้นอย่างแน่นอน (จุมพล หนิมพานิช. 2549 : 195) ตามทฤษฎีของ Williams. (1979 : 531 – 567) มีความเห็นว่าการศึกษาเรื่องการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นจุดอ่อนที่สุดในกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะ ดังนั้น วิลเลียม จึงเสนอว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องมีการวางแผนวิเคราะห์ล่วงหน้า ตามขั้นตอนดังนี้

1. จะต้องวิเคราะห์นโยบายให้ถ่องแท้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องราวของความหมาย ความชัดเจน ความเจาะจง และความสมเหตุสมผล ทั้งนี้ เพื่อขจัดความคลุมเครือหรือความกำกวมอันจะเป็นที่มาของปัญหาในการปฏิบัติ
2. จะต้องวิเคราะห์ความพร้อมขององค์กรในเรื่องบุคลากรการบริหารงาน
3. กำหนดรูปแบบขององค์กรและการบริหารงาน รวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่พึงต้องมี ทั้งนี้เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ

ส่วนในระหว่างการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ วิลเลียม คิดว่าควรมีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าการที่ปฏิบัตินั้นสอดคล้องกับเป้าหมายมากน้อยเพียงใด และในกรณีที่เกิดปัญหาหรืออุปสรรคจะได้สามารถแก้ไขได้ตรงจุดและทันการ Williams. (1979 : 531 – 567)

สำหรับปัจจัยสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ Edwards and Sharkansky. (1978 : 293) ได้เสนอว่ามีอยู่ 5 ปัจจัยด้วยกัน ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจได้แก่

1. ระบบสื่อสาร ในประเด็นนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจว่าจะต้องทำอะไรบ้าง การสั่งงานตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ จะต้องสั่งให้ตรงจุด ตรงหน่วย และที่สำคัญ คือ จะต้องชัดเจนและคงเส้นคงวา ไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น งานจึงจะเดินหน้าไปด้วยดี
2. ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากร อันได้แก่ อัตรากำลังและความรู้ความสามารถของบุคลากร รวมทั้งข่าวสารข้อมูลตลอดจนอำนาจในการสั่งการที่จะต้องมอบให้กับผู้ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีลักษณะของ “การเมืองภายในระบบราชการ” หรือไม่ การแข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อขยายอำนาจของตนเป็นอย่างไร และผลประโยชน์ของหน่วยงานในการดำเนินงานหรือไม่ดำเนินงานอย่างไร อย่างหนึ่งมีลักษณะเช่นไร
4. มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำแต่อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่
5. การติดตามผลถือเป็นปัจจัยที่จำเป็นหรือสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่า ได้มีการปฏิบัติงานตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่อย่างไร และควรจะต้องหามาตรการในการแก้ไข และปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่ อย่างไร

3. ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางครั้งอาจจะประสบความสำเร็จ บางครั้งประสบความสำเร็จล้มเหลว ปัญหาคือ จะใช้อะไรเป็นดัชนีตัวชี้ หรือเครื่องวัด สำหรับเครื่องวัดหรือแนวทางที่จะ

วัดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ลักษณะเช่นไรที่ถือว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ ลักษณะเช่นไรที่ถือว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว สามารถจำแนกได้เป็น 3 แนวทางคือ Randall and Grace. (1982 : 199 – 200)

แนวทางที่ 1 ความสำเร็จของนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือมีต่อผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ นั่นก็ย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็จะมีอยู่สูง

แนวทางที่ 2 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคเกิดขึ้นมากเท่าใดระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่ 3 ความสำเร็จของนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้นและหรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

จากการพิจารณาแนวทางทั้ง 3 ประการ หากนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะมองว่า (จุมพล หนีพพานิช. 2549 : 200 – 201)

แนวทางที่ 1 เป็นแนวทางที่เน้นปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเสียส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม การวัดตามแนวทางนี้แม้ว่าจะมีประโยชน์และคุณค่าในตัวเอง แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ รวมถึงนักรัฐประศาสนศาสตร์บางท่านอาจจะให้ความสนใจน้อยมาก เพราะการที่ผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่นั้น ย่อมจะไม่มีผลความหมายถ้าหากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัดออกมา

แนวทางที่ 2 เป็นแนวทางที่ให้ความสำคัญที่ความราบรื่นและการปราศจากปัญหาในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการวัดที่มีจุดบกพร่องในตัวเอง เพราะในสภาพความเป็นจริงนโยบายถูกนำไปปฏิบัติโดยส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น นโยบายในอีกแง่หนึ่งคือ เรื่องของการเมือง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคมส่วนร่วม โดยนัยดังกล่าว ความขัดแย้ง

จึงไม่ใช่สิ่งที่เลวร้ายในตัวเอง แต่เป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน เพราะการมีปัญหาหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น จึงอาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและสร้างความเข้าใจได้โดยไม่ตรงจุดนัก

Suchman. (1967 : 61 -68) เขียนตำรา Evaluation Reseach เมื่อปี 1967 โดยได้เสนอเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไว้ดังนี้

1. ความพยายาม (Effort) เป็นเกณฑ์การประเมินผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพจากกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเน้นที่ปัจจัยนำเข้า (Input) โดยไม่สนใจผลผลิต (Regardless of Output)

2. การปฏิบัติงาน (Performance) เป็นเกณฑ์การประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวจากผลของความพยายาม

3. ความเพียงพอ (Adequacy) เป็นเกณฑ์การประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวจากระดับการปฏิบัติงานทั้งหมดว่าเพียงพอกับความต้องการหรือไม่

4. ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นเกณฑ์การประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวจากทางเลือกหรือวิธีการต่าง ๆ ว่าคุ้มกับต้นทุนหรือไม่

5. กระบวนการ (Process) เป็นเกณฑ์ประเมินความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของโปรแกรมว่า ดำเนินการอย่างไรและทำไมจึงต้องดำเนินการอย่างนั้นหรือทำไมไม่ดำเนินการตามนั้น

Nakamura and Smallwood. (1980 : 146 – 151) ได้เขียนหนังสือเรื่อง “The Politics of Policy Implementation” ในปี 1980 โดยได้เสนอความสำคัญเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภายใต้สภาพแวดล้อมต่าง ๆ รวมถึงการประเมินนโยบายสาธารณะในรูปการประเมินผลผลิต (Output) และการประเมินผลลัพธ์ (Outcomes) ซึ่งเป็นผลที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนเกณฑ์การประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย นากามูระและสมอลส์วูด เสนอไว้ดังนี้

1. เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (Policy Goal Attainment) เป็นความพยายามในการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อวัดผลที่เกิดขึ้นว่าบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เกณฑ์นี้ตั้งขึ้นอยู่บนฐานคติที่ว่า นโยบายนั้น ๆ จะต้องสามารถวัดได้และเกิดผลที่เป็นรูปธรรม

2. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นเกณฑ์ที่ประเมินจากคุณภาพของการปฏิบัติงานที่มักจะมีความสัมพันธ์กับต้นทุน บ่อยครั้งที่มักจะกล่าวถึงการประเมินความพยายามในการนำนโยบายไปปฏิบัติและจะเน้นที่วิธีบรรลุป่าหมาย (Means) มากกว่าเน้นที่เป้าหมาย

3. เกณฑ์ความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Constituency Satisfaction) เป็นเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลการนำนโยบายไปปฏิบัติจากระดับของความพึงพอใจของกลุ่มต่าง ๆ จากภายนอกองค์กร เพื่อชี้วัดว่านโยบายใดนโยบายหนึ่งมีระดับของความสำเร็จเท่าใด

4. เกณฑ์การสนองต่อความต้องการของลูกค้า (Clientele Responsiveness) เป็นเกณฑ์การประเมินว่านโยบายสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการอย่างไร โดยประเมินจากการรับรู้ (Perceived) ของลูกค้า

5. เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบ (System Maintenance) เป็นเกณฑ์การประเมินประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในระดับมหภาค (Macro Scale) เช่น เสถียรภาพของระบบการเมืองของประเทศ และระดับจุลภาค (Micro Scale) เช่น ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติในหน่วยปฏิบัติต่าง ๆ

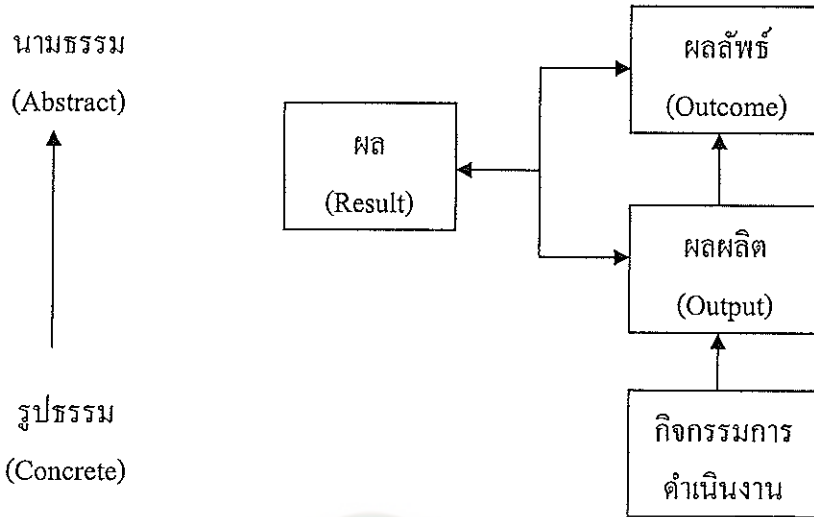
4. การประเมินผลกระบวนการและการประเมินผลกระทบ

จุมพล หนีมพานิช (2549 : 312) กล่าวถึง การประเมินผลกระบวนการและการประเมินผลกระทบ ไว้ดังนี้

การประเมินผลกระบวนการ โดยทั่วไป การประเมินผลกระบวนการเป็นการประเมินผลที่มีความแตกต่างไปจากการประเมินผลกระทบ ทั้งในแง่ของวัตถุประสงค์เป้าหมายและช่วงเวลาการประเมิน กล่าวคือ ในแง่ของวัตถุประสงค์ การประเมินกระบวนการไม่ได้มุ่งศึกษาประโยชน์หรือผลของกิจกรรมตามแผนงาน หากแต่มุ่งให้ความสนใจไปที่ส่วนนำหรือปัจจัยนำเข้าของกิจกรรม ว่าได้จัดสรรอย่างเหมาะสมและเป็นไปตามแผนงานหรือไม่เพียงใด

การประเมินผลกระทบ มีคำที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบ 2 คำ คือ คำว่า ผลผลิต และผลลัพธ์ ซึ่ง คำว่า “ผลผลิต” โดยทั่วไปหมายถึง ผลที่เกิดขึ้นทันทีจากการดำเนินงานหรือผลเบื้องต้น หรือ “ผลผลิต” หมายถึง ผลที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากกิจกรรม/การปฏิบัติงานหรือมาจากการดำเนินงาน ส่วน “ผลลัพธ์” หมายถึง ผลจุดหมายปลายทาง (Ultimate Outputs) เป็นผลระยะยาว (Long – term Outputs) (ศิริชัย กาญจนวาสี, 2545 : 144 – 146)

จากแนวคิดทั้งสอง สามารถแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตและผลลัพธ์ ได้
 ดังภาพที่ 17



แผนภาพที่ 17 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตกับผลลัพธ์

ที่มา : จุมพล หนีมพานิช (2549 : 313)

5. การประเมินผลกระทบของนโยบายในมิติต่างๆ

การประเมินผลนโยบายก่อให้เกิดผลกระทบในหลาย ๆ มิติและทุกมิติควรจะได้มีการนำมาพิจารณา ทั้งที่เป็นการประเมินผลที่เป็นทางการและการประเมินผลที่ไม่เป็นทางการ Dye. (1992 : 354 – 358) การประเมินผลกระทบของนโยบายในมิติต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้ Anderson. (2000 : 266 – 270)

5.1 นโยบายโดยทั่วไปมีผลกระทบต่อปัญหาของสาธารณชนในแง่ที่สาธารณชนหรือประชาชนจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งกรณีที่ประชาชนจะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น ควรจะได้มีการให้คำนิยามหรือคำจำกัดความว่า คือประชาชนกลุ่มไหนที่จะได้รับผลกระทบ อาทิ ประชาชนกลุ่มที่ยากจนหรือประชาชนกลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก หรือประชาชนกลุ่มผลิตน้ำมันขนาดใหญ่ ขณะเดียวกันก็ต้องมีการระบุนโยบายที่จะส่งผลกระทบออกมาด้วยว่า คือ นโยบายอะไร เช่น ถ้านโยบายที่ส่งผลกระทบคือนโยบายหรือแผนงานต่อต้านความยากจน ก็ต้องมีการระบุนโยบายออกมา ขณะเดียวกันควรจะมีการระบุเป้าหมายของนโยบายด้วยเช่นกัน ว่านโยบายมีเป้าหมายในเรื่องอะไร เพราะจะทำให้มีการประเมินผลนโยบายได้ถูกต้องตรงตามเป้าหมาย

5.2 นโยบายที่อาจจะมีผลกระทบต่อสถานการณ์ ต่อกลุ่มต่าง ๆ บางกลุ่มมากกว่ากลุ่มอื่น ๆ เช่น ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับกลุ่มที่สาม ดังกรณีของการสร้างทางหลวงระหว่างรัฐตามเมืองต่าง ๆ กลุ่มผู้ที่ได้รับประโยชน์อาจจะเป็นบรรดายานยนต์และบริษัทรถบรรทุกขนาดใหญ่ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวเมื่อได้มีการดำเนินการได้ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความไม่สะดวก ทำให้เกิดการแตกสลายทางสังคม ระหว่างเพื่อนบ้าน ระหว่างละแวกบ้านที่ถนนหรือทางหลวงจะต้องตัดผ่าน

5.3 นโยบายที่อาจจะมีผลตามมาต่ออนาคตและเช่นกันกับต่อสภาพการณ์หรือเงื่อนไขในปัจจุบัน นโยบายบางนโยบายอาจจะมีผลหรือผลที่ตามมาที่ก่อให้เกิดผลดี แต่บางนโยบายอาจก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นตามมาในอนาคต เช่น นโยบายส่งเสริมสนับสนุนอุตสาหกรรมบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการทำให้ประชาชนมีงานทำ แต่ถ้าไม่มีมาตรการที่ดี โรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ไปมีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาที่โรงงานต้องหาเครื่องมือกำจัดของเสียที่มีผลต่อระบบนิเวศวิทยา ในส่วนของผู้ที่อาศัยบริเวณ โรงงานก็ต้องมีค่าใช้จ่ายในการหามาตรการป้องกันสิ่งแวดล้อมหรือนิเวศวิทยาที่อาจจะเน่าเสียหรือทำให้เกิดการเสื่อมโทรมโดยมีมาตรการป้องกันไว้ก่อน

5.4 นโยบายที่ถึงแม้จะมีผลดีหรือมีผลในทางบวกแต่บางครั้งก็เป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งค่าใช้จ่าย ดังกรณีที่นักเศรษฐศาสตร์บอกว่า ไม่มีมื้ออาหารกลางวันมือไหนที่รับประทาน โดยไม่ต้องจ่ายเงิน ตามความเป็นจริงแล้ว การรับประทานอาหารฟรีไม่มี เพราะทุกคนเมื่อต้องรับประทานอาหารกลางวันก็จะต้องจ่ายเงินทุกครั้งเพื่ออาหารกลางวันมือนั้น ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ไม่ว่าจะทำอะไรก็จะต้องมีค่าใช้จ่ายที่มักจะมีรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น อาจจะเป็นรูปแบบค่าใช้จ่ายทางตรง ซึ่งได้รวมเอาค่าใช้จ่ายของเอกชนที่จำเป็นในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล เช่น เรื่องของการควบคุมสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ เรื่องของสุขภาพและความปลอดภัยที่รัฐบาลได้ออกนโยบาย/มาตรการในเรื่องดังกล่าว และเอกชนต้องมีค่าใช้จ่ายทางตรงเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดูแลป้องกันไม่ให้สภาพแวดล้อมเป็นพิษ

นอกจากค่าใช้จ่ายทางตรงแล้ว บางนโยบายเวลาที่มีการดำเนินการแล้วบางครั้งก็ได้ส่งผลที่ทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายทางอ้อม บางนโยบายมีค่าใช้จ่ายทางสังคมซึ่งถือเป็นค่าใช้จ่ายทางอ้อมด้วย ในขณะที่บางนโยบายอาจมีค่าใช้จ่ายที่เรียกว่า ค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) ค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นตัวอย่างของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามมาหลังจากรัฐบาลได้กำหนดนโยบายหนึ่งนโยบายใดออกมาแล้วมีค่าใช้จ่ายรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา

5.5 ผลกระทบของนโยบาย/แผนงาน บางนโยบายหรือบางแผนงาน บางครั้งเป็นผลกระทบทางด้านวัตถุ บางครั้งเป็นผลกระทบทางด้านสัญลักษณ์ (Symbolic or Intangible) และบางครั้งเป็นผลกระทบระหว่างผลกระทบทางด้านวัตถุกับผลกระทบทางด้านสัญลักษณ์ โดยทั่วไปผลกระทบทางด้านสัญลักษณ์เวลาเกิดขึ้นมักจะมีผลสำคัญและความยากมากกว่าผลกระทบทางด้านวัตถุ

6. แนวทางในการประเมินผลนโยบายของดันน์ Dunn. (1981 : 339)

ตามทรรศนะของ Dunn. (1981 : 339) ได้เสนอแนวทางในการประเมินนโยบายเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

6.1 แนวทางการประเมินแบบเทียบ

การประเมินแบบเทียบเป็นแนวทางซึ่งใช้วิธีการที่มีภูมิเกณฑ์เพื่อให้ทราบถึงผลของนโยบายอย่างเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ โดยมีได้มุ่งพิจารณาเรื่องคุณค่าของนโยบายที่มีต่อบุคคล กลุ่มบุคคลและสังคมส่วนรวม แนวทางนี้ถือว่าการประเมินคุณค่าเป็นเรื่องไม่จำเป็น เพราะทราบกันอยู่แล้ว เรื่องคุณค่าของนโยบายต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ปรากฏขึ้นมาเอง ไม่จำเป็นต้องประเมิน และไม่มีปัญหาข้อขัดแย้งใด ๆ เกี่ยวกับผลกระทบของนโยบาย

การประเมินในแนวทางนี้ นักวิเคราะห์นโยบายจะใช้วิธีต่าง ๆ (อาจใช้หลายวิธี) เช่น การออกแบบสอบถาม การสุ่มตัวอย่าง การออกแบบการทดลองและเทคนิคทางสถิติอื่น ๆ เพื่ออธิบายตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของนโยบาย โดยเฉพาะตัวแปรที่เกี่ยวกับปัจจัยนำเข้าของกระบวนการกำหนดนโยบายการประเมินนโยบายตามแนวทางนี้เห็นได้ทั่วไป เช่น นโยบายด้านการสาธารณสุข การศึกษา สวัสดิการสังคม แนวทางการประเมินจะดูว่ามีจำนวนสถานพยาบาลจำนวนผู้ได้รับการศึกษาและสวัสดิการต่าง ๆ ที่ให้เหมาะสมหรือไม่ แต่จะไม่ประเมินลงไปว่าบริการที่มีคุณภาพอย่างไร หรือมีคุณค่าแก่สังคมส่วนรวมหรือบุคคลที่ได้รับมากน้อยเพียงไร เมื่อพิจารณาโดยสรุป แนวทางการประเมินนโยบายแนวทางนี้คือการค้นหาว่าผลกระทบหรือผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายคืออะไร เกิดขึ้นกับใคร (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. 2538 : 259)

6.2 แนวทางการประเมินแบบแท้

การประเมินแบบแท้เป็นแนวทางในการประเมินนโยบายที่ใช้วิธีการที่มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับแนวทางแรกและประเมินในลักษณะที่นโยบายนั้นได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งจะเป็นมาตรการสำคัญในการบ่งบอกคุณค่าและความเหมาะสมของนโยบาย

การประเมินแบบแท้ นักวิเคราะห์เห็นนโยบายสามารถใช้วิธีการเช่นเดียวกับการประเมินตามแนวทางแรกเพื่อทำให้เกิดความเที่ยงตรงและเชื่อถือได้ในการประเมิน ข้อแตกต่างที่สำคัญคือ การประเมินแบบแท้ต้องอาศัยตัวบทกฎหมาย เอกสารหลักฐานของนโยบาย หรือ โครงการที่จัดทำตามนโยบายตลอดจนจะต้องมีการสอบถามสัมภาษณ์ผู้วางนโยบายและผู้บริหารในเรื่องการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์

โดยทั่วไปการประเมินแบบแท้มุ่งถึงเกณฑ์ในการประเมินที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผล การประเมินแบบแท้สามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การประเมินสรุปผล (Summative Evaluation) คือทำการประเมินว่านโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยทำการประเมินเมื่อนโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นและมีการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว การประเมินสรุปผลต้องการประเมินนโยบายที่กำหนดขึ้นอย่างแน่นอน และมีการดำเนินการตามนโยบายแล้ว อีกวิธีหนึ่ง คือ การประเมินขณะปฏิบัติ (Formative Evaluation) วิธีนี้ต้องการให้มีการประเมินอย่างต่อเนื่อง คือ มีการประเมินขณะที่มีการปฏิบัติตามนโยบาย จุดมุ่งหมายก็เช่นเดียวกับวิธีแรก คือ เพื่อดูว่านโยบายนั้นบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ จะเห็นได้ว่าความแตกต่างของการประเมิน 2 วิธีนี้อยู่ที่ช่วงเวลาในการประเมิน นอกจากช่วงเวลาในการประเมินแล้ว การประเมินแบบแท้ยังสามารถแบ่งตามลักษณะของการควบคุมปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ และการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยแบ่งเป็นการควบคุมโดยตรงและการควบคุมทางอ้อม ซึ่งการควบคุมโดยตรง คือ การควบคุมที่สามารถทราบได้แน่ชัดถึงกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย จำนวนเงินที่ใช้จ่ายไป ส่วนการควบคุมทางอ้อม ไม่สามารถทราบสิ่งเหล่านี้ได้โดยเด่นชัดต้องอาศัยการวิเคราะห์เมื่อเหตุการณ์ได้เกิดขึ้นแล้ว

จากวิธีการที่กล่าวมาทั้ง 4 วิธี คือ การประเมินสรุปผล การประเมินขณะปฏิบัติ การควบคุมโดยตรงและการควบคุมทางอ้อม สามารถสร้างวิธีประเมินนโยบายได้อีก 4 แบบ คือ การประเมินแบบพัฒนา (Development Evaluation) การประเมินผลย้อนหลังของกระบวนการ (Retrospective Evaluation) การประเมินย้อนหลังของผลที่ตามมา (Retrospective

Outcome Evaluation) และการประเมินผลแบบทดลอง (Experimental Evaluation) (จินดา
ลักษณะ วัฒนสินธุ์. 2538 : 260 – 262)

6.3 แนวทางการประเมินเชิงตัดสินใจ

การประเมินนโยบายตามแนวทางที่ต่างจาก 2 แนวทางแรก คือ การประเมิน
แนวทางนี้ต้องอาศัยความเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในเรื่องคุณค่าของนโยบายใน 2 แนวทาง
ที่ได้พิจารณามาแล้วจะพบว่า การประเมินแบบเติมไม่คำนึงถึงเรื่องคุณค่า เพราะถือว่าคุณค่า
จะปรากฏขึ้นมาเองไม่จำเป็นต้องประเมินสำหรับการประเมินแบบแท้ คุณค่าของนโยบาย
ขึ้นอยู่กับผู้วางนโยบายหรือผู้บริหารซึ่งเป็นผู้ประเมิน การประเมินแบบแท้ที่อาศัยข้อมูลจาก
ที่มาเพียงแหล่งเดียวเท่านั้น การประเมินเชิงตัดสินใจเป็นแนวทางที่พยายามแก้ไขข้อบกพร่อง
ใน 2 แนวทางแรก โดยทั่วไปการประเมินเชิงตัดสินใจแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ

วิธีที่หนึ่ง การประเมินคุณสมบัติที่ประเมินได้ (Evaluability Assessment)

หมายถึง การวิเคราะห์ระบบการตัดสินใจโดยอาศัยข่าวสารการปฏิบัติงานและการวิเคราะห์
เป้าหมายวัตถุประสงค์ที่กระจ่างชัดซึ่งสามารถทำการประเมินได้ปัญหาสำคัญของวิธีการนี้ คือ
จะต้องพิจารณาว่านโยบายนั้นสามารถประเมินได้หรือไม่ การประเมินตามวิธีนี้จะต้องอาศัย
เงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1. นโยบายนั้นต้องประกาศออกมาอย่างชัดเจน 2. นโยบายนั้นระบุ
เป้าหมายและผลที่คาดว่าจะเกิดตามมาอย่างชัดเจน และ 3. นโยบายนั้นมีการเชื่อมโยงระหว่าง
การปฏิบัติตามนโยบายกับเป้าหมายของนโยบายอย่างแน่ชัด

วิธีที่สอง การวิเคราะห์อรรถประโยชน์หลายคุณสมบัติ (Multiattribute) ที่

เกี่ยวข้องกับกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับโอกาสที่นโยบายต่าง ๆ จะสามารถกำหนดค่าน้ำหนักได้ รวมทั้ง
คุณค่าของนโยบายนั้น ๆ ด้วย ความสำคัญของการประเมินวิธีนี้ คือ พยายามใช้ความเห็นของ
ทุกฝ่ายหรือหลาย ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่ายที่อาจขัดแย้งกันได้
นอกจากนั้น วิธีประเมินแบบนี้ยังให้ข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติงานซึ่งให้ประโยชน์เป็นอย่างมาก
อีกด้วย (จินดาลักษณะ วัฒนสินธุ์. 2538 : 262 – 264)

7. เทคนิคการประเมินผลตามแนวคิดของ Dunn. (1981 : 352)

นอกจากการเสนอแนวทางสำหรับการประเมินผลนโยบายแล้ว ดันน์ ยังได้เสนอเทคนิคสำหรับการประเมินผลนโยบายแต่ละแนวทางไว้ ดังตาราง Dunn. (1981 : 352)

ตารางที่ 6 เทคนิคในการประเมินผลนโยบาย

แนวทางในการประเมินนโยบาย	เทคนิคในการประเมินนโยบาย
การประเมินแบบเทียม (Pseudo Evaluation)	การแสดงด้วยกราฟ (Graphic Displays) การแสดงด้วยตาราง (Tabular Displays) การใช้เลขดัชนี (Index Number) การวิเคราะห์หอนุกรมเวลา (Interrupted Time Series Analysis) การวิเคราะห์ถดถอยไม่ต่อเนื่อง (Regression Discontinuity Analysis)
การประเมินแบบแท้ (Formal Evaluation)	การใช้แผนที่วัตถุประสงค์ (Objective Mapping) การทำคุณค่าให้เด่นชัด (Value Clarification) การวิจารณ์คุณค่า (Value Critique) การใช้แผนที่ข้อจำกัด (Constraint Mapping) การวิเคราะห์ผลกระทบรวม (Cross – impact Analysis) การใช้ส่วนลด (Discounting)
การประเมินเชิงตัดสินใจ (Decision – theoretic Evaluation)	การระดมสมอง (Brainstorming) การวิเคราะห์สมมติฐาน (Assumption Analysis) นโยบายเดลฟี (Policy Delphi) การวิเคราะห์การสำรวจ – ผู้ใช้ (User – survey Analysis)

ที่มา : Dunn. (1981 : 352)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. งานวิจัยในประเทศ

อาคม ใจแก้ว (2533 : 233) ศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทฤษฎี ประกอบไปด้วยปัจจัยหลากหลายด้านด้วยกัน ดังนี้

1. ปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของนโยบาย ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา ภายใต้เงื่อนไขของแนวคิดทฤษฎีที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายนั้น
2. ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ได้แก่ การประสานงาน และการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ
3. ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ได้แก่ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง ตลอดจนการปรับตัว
4. ปัจจัยด้านทรัพยากร ได้แก่ งบประมาณ และจำนวนทีมงานหรือบุคลากร
5. ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การใช้ข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายในระดับพื้นที่ และการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติงานร่วมกัน
6. ปัจจัยด้านลักษณะกลุ่มบุคคลเป้าหมายของนโยบาย ได้แก่ ความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและการสนับสนุนของผู้มีอำนาจท้องถิ่น
7. ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน ได้แก่ ความสำคัญด้านสังคมและวัฒนธรรม ประเพณีของท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ได้แบ่งการทดสอบออกเป็น 2 แบบ คือ แบบแรก เป็นการทดสอบปัจจัยด้านชุมชน และปัจจัยด้านลักษณะประชาชน พบว่า ปัจจัยดังกล่าวถึงแม้จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย ทั้งเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม แต่ก็มีผลกระทบน้อยมาก ส่วนแบบที่สองเป็นการทดสอบลักษณะของนโยบาย ปัจจัยด้านลักษณะองค์การ ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อสื่อสารและปัจจัยด้านทรัพยากร พบว่า ปัจจัยทั้งหมดมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเชิงทัศนคติพอใช้ แต่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเชิงพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการน้อยมาก

จากการศึกษาในเชิงคุณภาพ อธิบายได้ว่า ตัวแปรทุกตัวมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม แต่ค้นพบว่า ความสัมพันธ์นั้นไม่สามารถระบุเป็นน้ำหนักเปรียบเทียบให้เห็นเป็นรูปธรรมได้

กล้า ทองขาว (2534 : 324) ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายธรรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายธรรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือว่า สามารถจำแนกออกได้เป็น 6 ด้าน ได้แก่ 1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ กล่าวคือ หากทุกฝ่ายมีความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นอย่างดี 2) มีการมอบหมายงานและภารกิจที่ดี มีการวางแผนการดำเนินงาน และมีการกำหนดวิธีและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน มีการวางแผนที่ดี และผู้มีส่วนร่วมมีความรับผิดชอบ องค์การที่รับผิดชอบโครงการจะต้องมีความเข้าใจขั้นตอนวิธีการทำงานอย่างชัดเจน หน่วยงานมีศักยภาพที่เข้มแข็ง เจ้าหน้าที่มีการฝึกกำลังกัน มีทีมงานที่เข้มแข็งจริงจัง นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานสำคัญจะต้องเอาจริงเอาจังด้วย 4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น กล่าวคือ นโยบายจะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน องค์การ ชุมชน สมาคม สโมสร และความร่วมมือจากประชาชน นิสิต นักศึกษา อาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนสื่อมวลชนในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุน เพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจร่วมกันและร่วมมือกันปฏิบัติ นโยบายให้เกิดผลสำเร็จ 5) มาตรการควบคุม ประเมินและกระตุ้นส่งเสริม ผู้บริหารระดับสูงมีการเร่งรัด สอบถาม หรือให้มีการทำหนังสือเสนอผลการดำเนินงานและความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และ 6) การเห็นประโยชน์ของผู้เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ผู้เรียนเห็นคุณค่าของการรู้หนังสือทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ที่เกิดขึ้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กิตติ บุญนาค (2536 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจ โรงแรม พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัตินั้นมี 6 ปัจจัยคือ

1. ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบไปด้วย ความชัดเจนของการสื่อความหมายข่าวสารนโยบายด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความเข้าใจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายของบุคคลผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ โครงการตรงตามเจตนารมณ์ของนโยบาย ความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมายและ

วัตถุประสงค์ระหว่างงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติความสอดคล้องและความสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์แผนงาน โครงการและกิจกรรม

2. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วย ความชัดเจนของการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเหมาะสมของการจัดสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ให้กับหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ความยืดหยุ่นของกระบวนการทำงาน ความสอดคล้องของการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานกับองค์การภายนอก

3. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วยสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ เนื้อหาสาระที่ใช้ในการสื่อความหมายของนโยบาย ผลการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน ความจำเป็นในการปรับปรุงประชาสัมพันธ์

4. ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม ประกอบด้วย การกำหนดมาตรการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน การใช้การกระตุ้น และการเสริมแรงทางบวก การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อตอบสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การให้คำแนะนำ และการควบคุมจากส่วนกลางเกี่ยวกับการดำเนินงาน

5. ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย ความพร้อมทางด้านบุคลากรในแง่ของความรู้ความสามารถ ตลอดจนจำนวนผู้ปฏิบัติที่มากพอ ความพร้อมทางด้านงบประมาณ เงินทุนและระเบียบข้อบังคับที่มีความเหมาะสม ตลอดจนความพร้อมทางด้านอุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

6. ปัจจัยทางการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ประกอบการและประชาชน ประกอบด้วยประโยชน์ที่ธุรกิจและประชาชนจะได้รับจากนโยบาย (การเข้าสู่ระบบ ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของนโยบาย (ภาษีมูลค่าเพิ่ม) ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นถ้าไม่ปฏิบัติตาม

เดชศักดิ์ โพธิ์ศรี (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษา การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ตำบลขวาว อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านของตำบลขวาว อำเภอเสลภูมิ จังหวัดร้อยเอ็ด ด้านการยอมรับนโยบาย โครงสร้างกองทุนหมู่บ้าน สถานที่ทำการกองทุนหมู่บ้าน งบประมาณสนับสนุน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะที่มีต่อการดำเนินงาน เพื่อนำไปบริหารพัฒนากองทุนหมู่บ้าน ผลการศึกษา พบว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้าน คิดว่านโยบายกองทุนหมู่บ้านมีประโยชน์

ต่อครอบครัวและชุมชนมาก ให้การยอมรับในนโยบาย คิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ชุมชนมีความพร้อมในการบริหารจัดการ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีความรู้ความสามารถ คณะกรรมการเข้าใจนโยบาย โครงสร้างและบทบาทหน้าที่และระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งเห็นด้วยและคิดว่าการนำรูปแบบธนาคารหมู่บ้านมาปรับใช้กับกองทุนหมู่บ้านจะทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อย่างไรก็ตามในบางประเด็นก็ยังคงต้องมีการพัฒนาและปรับปรุง เนื่องจากสมาชิกฯ มีความคิดเห็นแบ่งออกเป็นสองส่วน ทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย คือ มีระดับการยอมรับปานกลางหรือน้อยในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ ในด้านความรู้ความเข้าใจของสมาชิกต่อนโยบายกองทุนหมู่บ้าน งบประมาณ ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่สำคัญ คือ ประเด็นงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุนกองทุนละ 1 ล้านบาทนั้น ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของชุมชนสภาพปัญหาและอุปสรรคที่พบ ส่วนใหญ่จะเป็นเพราะเงินงบประมาณไม่เพียงพอและสมาชิกไม่ค่อยมีความเข้าใจนโยบาย ไม่ค่อยมีส่วนร่วม ค่าตอบแทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ไม่เหมาะสม ภาพพจน์ของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านบางคนไม่ค่อยดี ระยะเวลาการคืนเงินกู้ไม่เหมาะสม งบประมาณต่อหมู่บ้านคิดเป็นสัดส่วนที่ไม่ยุติธรรม มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบการเบิกจ่ายบ่อย เสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการไปติดต่อธนาคาร สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ยังไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน บางคนไม่ค่อยเข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเอง สมาชิกบางรายกู้ยืมเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานตามความคิดเห็นของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

ประจักษ์ ผลเรือง (2546 : บทคัดย่อ) วิจัย การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ผลการวิจัย พบว่า กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ประสบปัญหาที่มีสภาพความรุนแรงในระดับปานกลาง ปัญหาที่มีความรุนแรงมากที่สุดตามลำดับได้แก่ ด้านระบบหมู่บ้าน ด้านสมาชิก ด้านระบบสนับสนุนและด้านองค์การบริหาร ปัจจัยที่มีอิทธิพลทางตรงและทางอ้อมต่อผลสัมฤทธิ์การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านมากที่สุด คือ ระบบองค์การบริหารจัดการ รองลงมาได้แก่ระบบสนับสนุน ระบบหมู่บ้านและระบบสมาชิกตามลำดับ ตัวแบบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่สร้างขึ้นและผ่านกระบวนการพัฒนาแล้ว สามารถสังเคราะห์ กลั่นกรองและคัดสรรไว้ เฉพาะที่สำคัญเพียง 4 ยุทธวิธี คือ 1. การพัฒนาระบบงานกองทุน 2. การพัฒนาองค์การบริหารกองทุน 3. การกำหนดทิศทางและยุทธศาสตร์การพัฒนาหมู่บ้าน และ 4. การเสริมสร้างบรรยากาศ

การบริหารจัดการกองทุน ซึ่งได้เสนอแนะให้นำไปใช้ในกระบวนการพัฒนากองทุนหมู่บ้านผ่านศูนย์ประสานงานองค์กรชุมชนระบบหมู่บ้านและระดับตำบล โดยเน้นระบบองค์กรการบริหารจัดการเป็นหลัก กล่าวคือ ควรเริ่มต้นและให้น้ำหนักต่อการพัฒนาองค์กรการบริหารกองทุนก่อน สำหรับยุทธวิธีอื่นถือเป็นตัวเสริมให้การพัฒนาองค์กรการบริหารกองทุนให้ประสบผลสำเร็จยิ่งขึ้นเท่านั้น

พรรณทิพย์ พัทธวาทันท์ (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษา ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา การศึกษาใช้วิธีการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล จากกลุ่มตัวอย่างคือ สมาชิกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่ผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ไปปฏิบัติ 2) เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมาไปปฏิบัติและ 3) เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะหรือแนวทางในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมาไปปฏิบัติ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการกองทุน ด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และด้านความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในอำเภอครบุรีไปปฏิบัติ ส่วนปัจจัยด้านศักยภาพของพื้นที่ในหมู่บ้านและชุมชนของอำเภอครบุรีไม่มีผลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของอำเภอครบุรีไปปฏิบัติ

2. ปัจจัยด้านการบริหารงานของคณะกรรมการกองทุน ด้านความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ด้านการเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง ด้านศักยภาพพื้นที่ในหมู่บ้าน เป็นปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองของอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ไปปฏิบัติ ในระดับต่ำ

3. ผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมาไปปฏิบัติ มีประสิทธิภาพในระดับสูง

วีณา ทองรัตน์ (2546 : บทคัดย่อ) ศึกษา การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ตำบลสทิงหม้อ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา มุ่งเน้นการศึกษาที่ผลของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ โดยมีขอบเขตการวิจัยในตำบลสทิงหม้อ อำเภอสิงหนคร จังหวัดสงขลา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาความเป็นมาและลักษณะสำคัญของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ผลของการดำเนินงานตามนโยบายกองทุนหมู่บ้านและศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเสนอแนะในการปรับปรุงนโยบายให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

1. ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามความคิดเห็นของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ด้านการใช้เงินทุนกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ/พัฒนาอาชีพและมีความซื่อสัตย์ในการส่งคืนเงินทุนกู้ยืมอยู่ในระดับมาก ลักษณะพฤติกรรมและมีความยุติธรรมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนลักษณะการมีส่วนร่วมและมีรายได้เพิ่มขึ้น จะอยู่ในระดับน้อย สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

1.1 คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ไม่มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับระเบียบกองทุนหมู่บ้านได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ

1.2 สมาชิกกองทุนมีส่วนร่วมในการบริหารงานกองทุนน้อย

1.3 ระเบียบกองทุนหมู่บ้านมีความซับซ้อนยุ่งยาก ในการขอกู้ยืมเงินทุนและการบริหารกองทุน

1.4 เงินทุนกู้ยืมจำนวนน้อยไม่เพียงพอในการนำไปประกอบอาชีพหรือพัฒนาอาชีพได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ลักษณะรายได้ที่เกิดจากการกู้ยืมเงินอยู่ในระดับน้อย

1.5 ระยะเวลาในการส่งคืนเงินทุนกู้ยืมสั้นเกินไป

2. ผลของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ไปปฏิบัติ ตามความคิดเห็นของคณะกรรมการหมู่บ้าน ด้านการใช้เงินทุนกู้ยืมเพื่อการประกอบอาชีพ/พัฒนาอาชีพ อยู่ในระดับมาก ความสามารถในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของตนเอง อยู่ในระดับปานกลาง ส่วนการมีรายได้เพิ่มขึ้น อยู่ในระดับน้อย ตามลำดับ สำหรับปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านไปปฏิบัติ คือ

2.1 ไม่มีวัสดุอุปกรณ์ ขาดความรู้ด้านบัญชีในการบริหารจัดการกองทุน มีความรับผิดชอบ ความเสียสละและอุทิศตนเพื่อส่วนรวมน้อย ไม่เปิดโอกาสให้กรรมการท่านอื่น ๆ ได้แสดงความคิดเห็น

2.2 มีส่วนร่วมในการบริหารกองทุนน้อย

2.3 สมาชิกกองทุนขาดความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมใน

การบริหารจัดการร่วมกับกองทุนหมู่บ้าน

อารีย์ เชื้อเมืองพานและคณะ (2546 : บทคัดย่อ) วิจัย การประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์หลักคือการศึกษาถึงผลกระทบที่สมาชิกกองทุนหมู่บ้านได้รับทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งผลการศึกษาสรุปได้ว่า การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านนั้นส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสมาชิกทั้งการเพิ่มรายได้และการลดภาระหนี้สินของครัวเรือนและนอกจากนี้ยังทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาชีพของสมาชิก เช่น จากการเป็นลูกจ้างที่มีฝีมือมาเป็นผู้ประกอบการเอง นอกจากผลการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจแล้ว การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสังคมของชุมชนอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากการเข้าเป็นที่สมาชิกเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาชุมชนมากขึ้น และผลการศึกษายังบ่งชี้ว่าสมาชิกมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะเป็นแหล่งเงินทุนแล้ว ยังเป็นแหล่งเรียนรู้ระหว่างชุมชน รวมถึงเป็นศูนย์กลางของชุมชนในการเสริมทุนทางสังคมที่จะทำให้มวลมนุษยชาติอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านได้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการเห็นกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างแท้จริง

พุดินันท์ เกษทองมา (2550 : บทคัดย่อ) วิจัย ปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาสภาพทั่วไปและปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ ระดับปัจจัยทางการบริหารจัดการของคณะกรรมการ และความเข้าใจหลักเกณฑ์การชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านที่มีผลต่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน โดยทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ ความรู้ของสมาชิกกองทุนและการบริหารจัดการของคณะกรรมการที่มีผลต่อการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน จากกลุ่มตัวอย่างคือ ประชากรที่เป็นสมาชิกผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านอำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์ ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการหมู่บ้านและความเข้าใจหลักเกณฑ์การชำระหนี้ของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการ อยู่ในระดับปานกลางและความเข้าใจหลักเกณฑ์ การชำระหนี้ของสมาชิก

กองทุนหมู่บ้าน อยู่ในระดับปานกลาง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อการชำระหนี้ กองทุนหมู่บ้าน พบว่า ปัจจัยด้านสังคม ในเรื่องสถานภาพ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ไม่มี ความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ส่วนปัจจัยด้านสังคม ในเรื่องระดับการศึกษา มี ความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ปัจจัย ด้านเศรษฐกิจ ในเรื่อง อาชีพ รายจ่าย หนี้สิน ไม่มีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุน หมู่บ้าน ส่วนปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เรื่องรายได้ ผู้ทำงานมีรายได้ในครัวเรือน มีความสัมพันธ์กับ การชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ปัจจัยด้านความรู้ โดยรวม มีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ส่วน การมีความรู้เรื่องระเบียบของกองทุนหมู่บ้าน ไม่มีความสัมพันธ์กับการชำระหนี้กองทุน หมู่บ้าน และปัจจัยด้านการบริหารจัดการของคณะกรรมการ โดยรวมมีความสัมพันธ์กับ การชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 มีการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการมีความรู้เรื่องระเบียบ มีการติดตามผู้ค้างชำระในระดับมาก

ศรัณย์ สิวาศรี (2550 : บทคัดย่อ) วิจัย การนำนโยบายสร้างที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้ น้อยไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาโครงการบ้านเอื้ออาทร ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

กรณีที่ 1 โครงการบ้านเอื้ออาทรระยะที่ 1 ถึง 2 พบว่า มีการดำเนินงานที่ โปร่งใส สร้างบ้านในทำเลที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสามารถขายได้หมด จึงทำให้

1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ความเพียงพอของ ทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การวางแผนและการควบคุมและ การสนับสนุนจากทางการเมืองและประชาชน มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการนำนโยบาย บ้านเอื้ออาทร ไปปฏิบัติ แสดงว่าปัจจัยเชิงนโยบายทุกตัวมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของ การนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกับการศึกษาทางทฤษฎีและผลงานวิจัยด้านการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายบ้านเอื้ออาทรไปปฏิบัติมาก ที่สุดคือ ด้านการสนับสนุนจากทางการเมืองและประชาชน รองลงมาคือปัจจัยด้านการวางแผน และการควบคุม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของทรัพยากร และปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตามลำดับ แสดงว่านโยบายที่เป็นประชา นิยมจะประสบผลสำเร็จได้ต้องได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากทางการเมืองและประชาชน

กรณีที่ 2 โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะที่ 3 – 6 พบว่า การดำเนินงานที่ไม่โปร่งใสและสร้างบ้านในทำเลที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ใช้ระบบแบ่งโควตาให้ผู้รับจ้างไปก่อสร้างให้ได้ตามจำนวนที่จัดสรรให้ โดยไม่ต้องนำที่ดินมาให้พิจารณา ทำให้มีการสร้างบ้านเอื้ออาทรในทำเลที่ตั้งที่ไม่เหมาะสม มีการสร้างตามความต้องการเทียม ประชาชนจึงเข้าซื้อน้อย มีอาคารเหลือจำนวนมากทำให้ นโยบายสร้างบ้านเอื้ออาทร โดยภาพรวมไม่ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติทั้งด้านเป้าหมายก่อสร้างและระยะเวลาดำเนินการ

เสกสรรค์ นิสัยกล้า (2550 : บทคัดย่อ) วิจัยเรื่อง การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร ผลการวิจัยพบว่า กรุงเทพมหานครและชั้นภูมิข้าราชการถูกจ้างประจำที่สังกัดสำนักงานส่วนกลาง มีผลการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลาง มีคะแนนเฉลี่ยคือ 3.36 และ 3.26 ตามลำดับ ส่วนชั้นภูมิผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการถูกจ้างประจำที่สังกัดสำนักงานเขต มีผลการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก มีคะแนนเฉลี่ย คือ 3.55 และ 3.44 ตามลำดับ ผลการวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยและผลการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับผลการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ทุกปัจจัย สำหรับผลการวิจัยอิทธิพลของปัจจัยและผลการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของกรุงเทพมหานคร พบว่า ปัจจัยการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ที่สามารถอธิบายผลการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 นั้น ประกอบด้วยปัจจัย 4 ปัจจัย เรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย คือ ปัจจัยด้านการจัดหา ส่งเสริม ควบคุม ประเมินผลและการให้ทุนให้โทษบุคลากร ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ปัจจัยด้านนโยบาย เมื่อทำการวิจัยแยกไปตามชั้นภูมิต่างๆ ปรากฏว่าผลการวิจัยส่วนใหญ่สอดคล้องไปในทำนองเดียวกัน และผลการวิจัยเชิงคุณภาพช่วยเสริมและสนับสนุนผลการวิจัยเชิงปริมาณว่าถูกต้อง ดังนั้น การนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จทุกองค์การต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยที่สามารถอธิบายผลการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ทั้ง 4 ปัจจัยข้างต้น อย่างจริงจัง

กมลพร กัลยาณมิตร (2551 : 342 - 344) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การนำนโยบายยุติธรรมไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้านหรือชุมชน คือ วัตถุประสงค์ของนโยบาย

และกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีอำนาจในการอธิบายเท่ากับร้อยละ 12.60 ส่วนประชาชนที่เข้าร่วมโครงการนั้น มีปัจจัยด้านระบบกลไกสนับสนุนและขั้นตอนการดำเนินงานที่มีผลต่อความสำเร็จ นอกจากนี้ก็มกลพร ได้เสนอตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับผลสำเร็จ ควรประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบกลไกสนับสนุน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ

พรณิลัย นิติโรจน์ (2551 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษา การนำนโยบายการจัดระเบียบหาเร่-แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ปัจจัยที่ทำการศึกษารวมประกอบด้วย ปัจจัยที่เป็นตัวแปรอิสระคือ 3 ปัจจัยหลัก ได้แก่ 1) นโยบาย ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ ความสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความชัดเจนของเป้าหมาย และความพอเพียงของทรัพยากร 2) เจ้าหน้าที่เทศกิจ ประกอบด้วย ตัวชี้วัดคือ ความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง การปรับตัว และ 3) ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย (ผู้ค้า ผู้ซื้อและผู้ใช้ทางเท้า) ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ ความต้องการการยอมรับ และการมีส่วนร่วม ส่วนปัจจัยที่เป็นตัวแปรตามคือ ผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาเร่-แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวชี้วัด คือ 1) ความเป็นระเบียบ 2) ความสะอาด 3) ความสวยงาม และ 4) ความสมประโยชน์ และผลกระทบหรือผลลัพธ์ทางด้านประโยชน์และโทษของประชากรกลุ่มเป้าหมายตัวชี้วัด คือ 1) ตรงกลุ่ม 2) เสมอภาคและเป็นธรรม และ 3) ความพึงพอใจ ผลการวิจัยที่ได้จากทั้งเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ ไปในทิศทางเดียวกัน ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกันว่าถูกต้อง ดังนั้น การนำนโยบายการจัดระเบียบหาเร่-แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ให้ประสบผลสำเร็จในทุกยุคทุกสมัย ต้องให้ความสำคัญกับปัจจัยที่สามารถอธิบายผลการนำนโยบายการจัดระเบียบหาเร่-แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ทั้ง 3 ปัจจัยหลัก ข้างต้นอย่างจริงจัง

มณีวรรณ ศรีประภาพงศ์ (2551 : 369 – 372) ได้ทำการวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านจังหวัดอุบลราชธานี โดยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ด้านลักษณะสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและการดำเนินงาน สภาพแวดล้อมภายนอก สภาพแวดล้อมภายใน คุณสมบัติของกรรมการกองทุนหมู่บ้าน คุณสมบัติของสมาชิกกองทุนและการบริหารจัดการและการปฏิบัติ กับประสิทธิผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน เพื่อหาตัวพยากรณ์ที่ดีในการพยากรณ์ประสิทธิผล

การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน และเพื่อการสร้างสมการพยากรณ์ประสิทธิผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน จากกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ กรรมการกองทุนหมู่บ้านระดับดีและสมาชิกกองทุนหมู่บ้านระดับดี ของกองทุนหมู่บ้านจังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัย พบว่า

1. ตัวพยากรณ์ทุกตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับประสิทธิผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน โดยมีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่าง .766 - .516

2. ตัวพยากรณ์ที่ดีของประสิทธิผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน มี 5 ตัวเรียงลำดับตามความสำคัญ คือ การบริหารจัดการและการปฏิบัติ สภาพแวดล้อมภายนอก คุณสมบัติของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน สภาพแวดล้อมภายในและลักษณะสำคัญของกองทุนหมู่บ้านและการดำเนินงาน โดยตัวพยากรณ์ทั้ง 5 ตัว ร่วมกันอธิบายความแปรปรวนประสิทธิผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้าน ได้ร้อยละ 65.4

3. สมการพยากรณ์ประสิทธิผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในรูปคะแนนดิบและคะแนนมาตรฐาน สามารถแสดงได้ดังนี้

3.1 สมการในรูปคะแนนดิบ

$$Y' = .430X_3 + .116X_2 + .140X_5 + .090X_4 + .066X_1 + .519$$

3.2 สมการในรูปคะแนนมาตรฐาน

$$Z' = .483Zx_6 + .255Zx_2 + .150Zx_5 + .100Zx_3 + .071Zx_1$$

ยุทธพร ยุภาส (2554 : บทคัดย่อ) วิจัย ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อการนำนโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาคความยากจน วิเคราะห์กรณี : การดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจัยที่นำมาศึกษา คือ ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในการทำงาน ประกอบด้วย บรรยากาศองค์การและการติดต่อสื่อสาร ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เจตคติต่อโครงการและแรงจูงใจในเข้าร่วมโครงการ ผลการวิจัย พบว่า

1. ตัวแปรทุกตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับนโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาคความยากจน กรณีการดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทุกค่า

2. โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุตามสมมติฐานที่สร้างขึ้นมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ พบว่า มีค่าเท่ากับ .59 แสดงว่าตัวแปรปัจจัยที่นำมาศึกษาในโมเดลสามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของนโยบายเพิ่ม

พลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีการดำเนินงาน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ร้อยละ 59

3. อิทธิพลทางตรงและอิทธิพลทางอ้อมที่ส่งผลต่อนโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีการดำเนินงาน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านชุมชน (SML) ได้รับอิทธิพลทางตรงจากการสื่อสาร เจตคติต่อโครงการและแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .32 .46 และ .09 ตามลำดับ สำหรับอิทธิพลทางอ้อมต่อนโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีการดำเนินงาน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือตัวแปรบรรยากาศองค์การ โดยผ่านเจตคติต่อโครงการและแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ มีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .78 และ .80 ตามลำดับ

4. รูปแบบ (Model) ที่เหมาะสมสำหรับนโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการวิจัยสามารถสร้างเป็นตัวแทน ชื่อ “EXC – SML” ตัวแบบประกอบไปด้วย อิทธิพลทางตรง 3 ปัจจัย คือ การติดต่อสื่อสาร เจตคติต่อโครงการและแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ อิทธิพลทางอ้อม 1 ปัจจัยคือบรรยากาศองค์การและปัจจัยที่เป็นผลมาจากการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ WATER Model ที่ประกอบด้วย W : Welfare A : Aim T : Training E : Ethic และ R : Relationships

วัชรินทร์ สุทธิชัย (2555 : 211-218) วิจัย ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏ ไปปฏิบัติ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า

1. ปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับค่อนข้างมาก 2 ปัจจัย คือ ด้านความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย และด้านการติดตามการดำเนินงานความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง 7 ปัจจัย คือ ด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ด้านการเผยแพร่ข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ ด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านภาวะผู้นำ ด้านการสนับสนุนจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ด้านการประสานงานและการติดต่อสื่อสาร และด้านสมรรถนะขององค์การ

2. ปัจจัยภายนอกเหนือการควบคุมที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติความคิดเห็นอยู่ในระดับค่อนข้างมาก 3 ด้าน คือ ด้านเทคโนโลยี ด้านความผันผวนทางเศรษฐกิจ และด้านสภาพทางสังคม

3. การนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติระดับความสำเร็จอยู่ในระดับค่อนข้างมาก 4 ด้าน คือ ด้านเทคโนโลยี ด้านการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมด้านผลิตภัณฑ์และส่งเสริมวิทยฐานะครู ด้านการสอน และด้านการบริการทางวิชาการแก่สังคม ตามลำดับความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านการวิจัย

4. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของสายวิชาการและสายผู้สอน คือ ปัจจัยการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และปัจจัยสมรรถนะขององค์การ

5. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของสายสนับสนุนหรือสายปฏิบัติ คือ ปัจจัยสมรรถนะขององค์การ ปัจจัยภาวะผู้นำ ปัจจัยการสนับสนุนจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยการติดตามการดำเนินงาน และปัจจัยเทคโนโลยี

6. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เห็นว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏประสบความสำเร็จในการนำนโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ ต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคล ในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผล รายงานผล และทบทวนอยู่เป็นประจำ นโยบายต้องเกิดจากการมีส่วนร่วม ที่สำคัญผู้บริหารสูงสุดต้องเข้าใจและสนับสนุนนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม ต้องตอบโจทยปัญหาของประเทศให้ได้ และจัดทำนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน มีเป้าหมายชัดเจนสู่ทุกระดับ ต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นโครงการที่สามารถหาแหล่งทุนสนับสนุนจากรัฐได้ นโยบายแนวทางที่มีประโยชน์ ต้องมีงบประมาณดูแล ควบคุมอย่างต่อเนื่อง วางแผน พัฒนาอย่างต่อเนื่องเต็มรูปแบบ พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ เข้าถึงความเจริญก้าวหน้า อยู่ตลอดเวลา ฯลฯ วิทยาลัยฯ ปรึชญา พันธกิจ มีกรอบการดำเนินงานชัดเจน และมีมาตรการสำหรับกำกับควบคุมการทำงาน เลือกคนให้เหมาะกับงาน บูรณาการ การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ มีเครือข่าย

2. งานวิจัยในต่างประเทศ

Sabatier and Mazmanian. (1980 : 541 - 553) ได้เสนอกรอบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปี 1980 ในบทความชื่อ "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis" ซึ่งได้เสนอกรอบการศึกษาที่เขาพัฒนาขึ้น โดยมองว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มตัวแปรใหญ่ๆ คือ

1. กลุ่มตัวแปรความสามารถในการแก้ไขปัญหของนโยบาย (Tractability of the Problem) ชาร์บาร์เทียร์ และแมชมาเนียน พยายามอธิบายให้เห็นว่าปัญหาบางอย่างมีความยากในการแก้ไขน้อยกว่าปัญหาอื่น หาก 1) มีทฤษฎีที่สามารถใช้อธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Causal Linkage) ในปัญหานั้น และมีวิทยาการที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้ 2) พฤติกรรมที่ต้องการควบคุมมีไม่มาก 3) ประชากรกลุ่มเป้าหมายมีจำนวนน้อยและรวมถึง 4) ขนาดของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมีไม่มาก

2. กลุ่มตัวแปรความสามารถกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบาย (Ability of Statute to Structure Implementation) ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 7 ตัวแปร ได้แก่ 1) การมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน จัดลำดับความสำคัญชัดเจน 2) นโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตรง 3) มีทรัพยากรให้เพียงพอ 4) มีความเป็นน้ำหนึ่งอันเดียวภายในและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) มีกฎระเบียบสนับสนุนหน่วยงานผู้ปฏิบัติ 6) ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพัน (Commitment) กับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ 7) มีช่องทางให้บุคคลภายนอก (Outsiders) เข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่ข้อกำหนด (Non-statutory Variables Affecting Implementation) ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 6 ตัวแปรคือ 1) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยี ของสังคม 2) การสนับสนุนของสาธารณชน (Public Support) 3) ทักษะและทรัพยากรของกลุ่มผู้เลือกตั้ง 4) การสนับสนุนจากผู้ทรงอิทธิพล (Sovereigns) ซึ่งควบคุมทรัพยากรทางการเงินและกฎหมาย 5) ความสนใจของสื่อมวลชนต่อปัญหาที่นโยบายมุ่งแก้ไข และ 6) ความผูกพันและทักษะผู้นำของผู้ปฏิบัติงาน

Sorg. (1983 : 391-406) ได้ทำการศึกษาถึงพฤติกรรมความร่วมมือของข้าราชการระดับล่าง (Street-level Bureaucrats) ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในปี 1983 โดยพัฒนาแนวคิดของ Meter. and Horn. (1975) เพื่อมาอธิบายในลักษณะขององค์การหรือสถาบัน และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจำแนกพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างได้ 4 รูปแบบคือ

1. แบบตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ (Intentional Compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย บุคคลที่มีพฤติกรรมแบบนี้ จะพยายามตีความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ

2. แบบตั้งใจทำตามและทำตามไม่สำเร็จ (Intentional Non-compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย แต่ปฏิบัติไม่สำเร็จ อาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบายหรือทำงานบกพร่อง

3. แบบตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ (Unintentional Non-compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่ก็สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบายหรือทำงานบกพร่อง

4. แบบตั้งใจจะไม่ทำตามแต่ไม่ทำตามสำเร็จไม่สำเร็จ (Unintentional Unsuccessfully Non-compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเพราะสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย

Goggin. (1987 : 1-125) เรื่อง "Policy Design and Politics Implementation" เป็นงานวิจัยมุ่งพัฒนากระบวนการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้นกว่าผลงานของนักวิชาการรุ่นก่อน ๆ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาวิจัย โครงการด้านสุขภาพอนามัยของเด็ก 2 โครงการ คือ โครงการ Early and Periodic Screening, Diagnosis and Treatment (EPSDT) ซึ่งเป็นโครงการที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับโครงการ Child Health and Disability Prevention (CHDP) ซึ่งเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยที่เรียกว่า Multi-stage Research หรือ "a Building Back Approach" ซึ่งเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงเปรียบเทียบและเป็นการศึกษาระยะยาว กล่าวคือวิธีการศึกษาจะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนหลัก โดยขั้นตอนแรกจะเป็นการเปรียบเทียบระหว่างโครงการภายในที่ตั้งโครงการ (Setting) เดียวกัน คือ มลรัฐคาลิฟอร์เนีย ขั้นตอนที่ 2 จะเป็นการเปรียบเทียบการนำนโยบาย EPSDT ไปปฏิบัติระหว่างรัฐ 5 รัฐ คือ โอกลาโฮมา อาร์คันซัส เท็กซัส หลุยส์เซียนา และคาลิฟอร์เนีย สำหรับตัวแปรในการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 2 กลุ่ม คือ ปัจจัยที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของนโยบายหรือโครงการและปัจจัยสภาพแวดล้อมของโครงการ ส่วนตัวแปรตาม คือ พฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ สไลด์การนำนโยบายไปปฏิบัติและผลลัพธ์ของโครงการหรือนโยบาย

ผลการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างนโยบาย ซึ่งถูกนำไปดำเนินการในที่ตั้งเดียวกัน มีปัจจัยสภาพแวดล้อมของโครงการหลายโครงการหลายอย่างเป็นตัวคงที่ (Constant) เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง พบว่าคุณลักษณะของนโยบายทั้งสองมีความแตกต่างกันหลายประการ คือ มีความแตกต่างในเรื่อง 1) ทฤษฎีพื้นฐานของนโยบาย 2) ความชัดเจนของ

กฎหมาย 3) เนื้อหาของกฎหมายหรือลักษณะการออกแบบนโยบาย ซึ่งได้แก่ ประเภท ผลประโยชน์ ประเภทผู้รับบริการ แหล่งเงินทุน ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อม พบว่า โครงการทั้ง 2 มีความแตกต่างกันในเรื่อง โครงสร้างการบริหารและตัวบุคคลด้วย

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและการทบทวนวรรณกรรมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ผู้วิจัยได้คัดเลือกปัจจัยที่คาดว่าจะมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย โดยพิจารณาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของแต่ละปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมากำหนดเป็นกรอบแนวคิดที่จะใช้ในการศึกษา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย ประกอบด้วย 9 ปัจจัย ดังนี้

1. ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย

การอธิบายอิทธิพลของความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในทฤษฎีของ บวรศักดิ์ สุวรรณโณ (2545 : 56 – 57) กล่าวว่า การกำหนดนโยบายที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและรายละเอียดที่เหมาะสม หากปรากฏว่านโยบายมีรายละเอียดมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจ วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายและอาจทำให้เกิดการบิดเบือนนโยบายโดยการนำไปปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความสำคัญเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยตั้งความมุ่งหมายไว้อย่างระมัดระวังและควรจัดทำแผนเพื่อการประเมินผลนโยบายและกำหนดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

ในทฤษฎีของ Kerr. (1976 : 152) ช่องทางที่ทำให้นโยบายล้มเหลวประการหนึ่งคือ เป้าหมายไม่ชัดเจนในด้านคุณค่า ทำให้ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารสามารถบิดเบือนเป้าหมายได้ ดังนั้นวัตถุประสงค์ของนโยบายหากมีความชัดเจนจะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จอย่างแท้จริง จินตนา บุญบงการ (2549 : 16 – 17) กล่าวว่า การขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายอาจเกิดขึ้นได้แม้กระทั่งในการกำหนดนโยบายโดยข้าราชการระดับสูงซึ่งเกิดจากความสับสนในข้อกฎหมายต่างๆ ซึ่งผลให้การตัดสินใจในระดับบุคคลมีผลต่อความคลุมเครือในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบอยู่เสมอ คือ การขาดการกำหนดวิธีการดำเนินงานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการแปลงนโยบายให้เป็นกิจกรรมการปฏิบัติ จนกระทั่งการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยบุคลากรระดับล่างสุดประสบ

กับปัญหาขึ้น เมื่อถึงเวลานั้นผู้รับผิดชอบจึงเริ่มคิดหาวิธีการที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ดำเนินไปด้วยดีเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และ เมื่อพิจารณาในแง่นี้ Hambleton. (1983 : 406) เห็นว่าหากการสื่อสารนโยบายจากส่วนกลางมีความสับสนในด้านเป้าหมาย และ วัตถุประสงค์ของนโยบายจะทำให้เกิดความสงสัย (Doubt) แก่ผู้ปฏิบัติและทำให้เกิดผลกระทบ ที่ล้มเหลว

2. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีการระบุภารกิจและการมอบหมายงานให้ ชัดเจนและให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้บุคลากรสามารถ ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายได้อย่างถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย มิโดยมีเหตุผล สันนิษฐาน ดังนี้

สมยศ นาวิการ (2549 : 623 - 624) ได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหามักจะเกิดขึ้นภายใน กระบวนการมอบหมายงานอยู่เสมอ ในแง่ของผู้ได้บังคับบัญชาอาจเป็นอุปสรรคต่อ การมอบหมายงานได้เมื่อ 1) พวกเขาขาดความเชื่อมั่นที่จะมีความรับผิดชอบมากขึ้น 2) พวกเขา กลัวความล้มเหลว 3) พวกเขาไม่มีความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นเหมือนกับงานที่เพิ่มขึ้น โดยไม่มี รายได้ที่เพิ่มขึ้น 4) พวกเขาขาดข้อมูลหรือทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อการทำงาน หรือ 5) พวกเขาได้ พบว่าการถามผู้บังคับบัญชา จะง่ายกว่าการพยายามแก้ปัญหาด้วยพวกเขาเอง

Meter and Horn. (1975 : 440 - 487) ได้ชี้ให้เห็นว่า การมีภารกิจที่ชัดเจนในกรณี องค์กรเดียว จะช่วยให้หัวหน้างานสามารถแสวงหาอัตรากำลังบุคลากรเข้าร่วมงานที่มีความรู้ ความสามารถให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานของงานมีการสรรหา มอบหมายงาน เคลื่อนย้ายบุคคล รวมทั้งกำหนดความก้าวหน้าและการเลื่อนตำแหน่งแก่บุคลากรให้ตรงตามความต้องการของ งาน ตลอดจนควบคุมการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานและงานภาคสนาม ในลักษณะลด หรือเพิ่มตามความเหมาะสมของลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ การวัดความสำเร็จ หรือความล้มเหลว คือ การพิจารณาระดับที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผล หาก วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความชัดเจน และแสดงคุณสมบัติที่ง่ายต่อการวัด การ ประเมินคุณค่าของนโยบายก็จะกระทำได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรเลือกถ้อยคำ หรือข้อความในการเรียบเรียงแนวปฏิบัติและข้อกำหนด (Guidelines and Regulations) มาใช้ อย่างพิถีพิถันให้สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามนโยบายได้ชัดเจน

Sabatier and Mazmanian. (1980 : 542-545) กล่าวถึง ความสำคัญของการ มอบหมายงานให้หน่วยงานและบุคคลรับผิดชอบ และการสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของ

นโยบาย เพื่อให้หน่วยงานได้นำข้อกำหนดและมาตรฐานของงานไปใช้ในกระบวนการปฏิบัติ ซึ่งการมอบหมายงานและการมอบหมายความรับผิดชอบ จะเป็นการผลักดันให้หน่วยงานและข้าราชการปฏิบัติตามอาณัติของนโยบาย ดังนั้น ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการประเมินแผนงาน ในการป้องกันความสับสนในการปฏิบัติของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และจะช่วยให้องค์กรสามารถจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

Nakamura and Smallwood. (1980 : 32-40) มีความเห็นว่า ผู้กำหนดนโยบาย สามารถช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ โดยการสื่อสารที่ชัดเจนไปให้ผู้ผู้นำนโยบายที่ชัดเจน เป็นนโยบายที่มีความเฉพาะเจาะจง (Being Specific) ทั้งในเรื่องเป้าหมาย (Goal) และวิธีการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

3. ปัจจัยด้านทรัพยากรของนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะประสบผลสำเร็จได้ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการจัดการทรัพยากรให้ได้อย่างเพียงพอทั้งด้านทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือสถานที่ ให้แก่บุคลากรในหน่วยงาน ได้อย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

กล้า ทองขาว (2534 : 334 - 348) กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับสมรรถนะขององค์การที่จะดำเนินการตามที่ถูกคาดหวังให้ปฏิบัติเพราะจากประสบการณ์พบว่าความล้มเหลวของนโยบายเกิดจากองค์การมีศักยภาพต่ำ คือ มีกำลังคนที่ขาดความรู้ความเข้าใจนโยบาย มีกำลังคนไม่เพียงพอและขาดทรัพยากร ซึ่งหากนโยบายใดผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติชัดเจนจะรู้สึกพึงพอใจสูงเพราะเห็นว่านโยบายที่ประกาศใช้จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริงและองค์การก็จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายนี้ การมีพื้นฐานความคิดก่อนนโยบายเช่นนี้ จะทำให้ผู้ปฏิบัติตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติงานและทุ่มเทความสามารถและอุทิศเวลาในการปฏิบัติงาน โดยอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะแนวปฏิบัติตามความเหมาะสมจะส่งผลให้นโยบายบรรลุผล

กิตติ บุญนาค (2536 : 93) กล่าวว่า การที่ประเทศได้หันประสบความสำเร็จในการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ ก็เพราะว่ากรมสรรพากรของประเทศได้หันมี

การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของเขาตั้งแต่ปี 2536 ทั้งๆ ที่ภาษีมูลค่าเพิ่มเริ่มใช้จริง 1 เมษายน 2539 ซึ่งในระหว่างสามปีเศษนั้น เจ้าหน้าที่จะได้มีโอกาสในการทำความเข้าใจกับเรื่องภารกิจและการมอบหมายงานภายใต้การชี้แจงและแนะนำจากสรรพากร

เทพศักดิ์ บุญรัตน์ (2536 : 136) กล่าวว่า จากการศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ เมื่อปี พ.ศ.2536 พบว่า ตัวแปรความพร้อมของทรัพยากร มีอิทธิพลและสามารถอธิบายประสิทธิผลได้มากที่สุด นอกจากนี้ ในการศึกษามิติย่อยของประสิทธิผล ก็พบว่า ความพร้อมของทรัพยากรเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความรวดเร็วในการให้บริการมากที่สุดโดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความรวดเร็วในการให้บริการ และความเสมอภาคในการให้บริการ

Meter and Hom. (1975 : 465) มีความเห็นเกี่ยวกับทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) ว่าทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึง เงินและสิ่งเสริมที่ป่วงที่กำหนดไว้ในแผนงาน งบประมาณเป็นปัจจัยเสริมให้ นโยบายบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพราะบุคคลในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะทำตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย หากแต่ละคนได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณที่มีอยู่ งบประมาณจึงกลายเป็นส่วนกระตุ้นการทำงานของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Kerr. (1976 : 351-363) กล่าวว่า ความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้ เพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การที่กำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวในการปฏิบัติ

Yin. (1977 : 381 - 399) กล่าวว่า ทรัพยากรในการนำนโยบายปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณหรือวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ จะต้องมีความเพียงพอต่อการดำเนินงานและไม่มีมากจนเกินไป เนื่องจากหากมีทรัพยากรเหลือมากเกินไป จะไม่กระตุ้นให้บุคลากรนำความรู้ความสามารถมาใช้ในการปฏิบัติงาน

Yin, Heald. and Vogel. (1977 : 381-399) พบว่า นโยบายการพัฒนาทางเทคโนโลยีของหน่วยราชการเป็นจำนวนมากประสบความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ ถูกต่อต้านจากสมาชิกของหน่วยปฏิบัติ เพราะสมาชิกในองค์กรนั้น ไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้าน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจว่าต้องปฏิบัติตาม นโยบายนั้นอย่างไร ในทำนองกลับกัน นโยบายประเภทเดียวกันประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้

เกี่ยวข้องกับหน่วยปฏิบัติบางหน่วย ทั้งนี้เพราะใช้การฝึกอบรมและสร้างการเรียนรู้ให้ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในวิธีการใช้เทคโนโลยีนั้น ได้อย่างถ่องแท้เสียก่อน

Pressman and Wildavsky. (1979 : 1-209) กล่าวว่า ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key Actors) มีส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของ โครงการเพราะเป็นผู้เข้าใจภาพรวมและ กิจกรรมของกระบวนการปฏิบัติชัดเจน และพยายามผลักดันและสนับสนุน โครงการทุกวิถีทาง จำนวนผู้ปฏิบัติงาน ก็คือ ปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของ โครงการ

Sabatier and Mazmanian. (1980 : 545 - 546) กล่าวว่า องค์การที่นานโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน เงินเป็นทรัพยากรจำเป็นที่องค์กร จะต้องนำไปใช้เป็น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อการบริหารแผนงาน การควบคุม และการกำกับ การให้เป็นไปตามนโยบาย องค์กรจะสามารถนานโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณเพียงพอ ซึ่งพวกเขามองว่าทรัพยากรทางการเงิน (Financial Resources) ของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้ นโยบายมีระดับความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนานโยบายปฏิบัติสูงขึ้น และมีผลต่อการนานโยบายไป

Goggin. *et.al.* (1990 : 77-134) ให้ความสำคัญกับตัวแปรทรัพยากรค่อนข้างมาก โดยพวกเขาจะสนใจตั้งแต่เนื้อหาสาระ (Content) ของนโยบายว่าเป็นนโยบายที่มีทรัพยากรสนับสนุนหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์ถึงระดับความสามารถของหน่วยงานนานโยบายไปปฏิบัติก็จะพิจารณาว่าหน่วยงานมีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ โดยทรัพยากรในที่นี้หมายถึงกำลังคน (Personnel) และเงินทุน สำหรับกำลังคนจะเน้นถึงระดับความสามารถและทักษะ (Competency and Skill) ของผู้บริหารนโยบายหลัก

4. ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กร

การอธิบายสาเหตุสำคัญที่ทำให้การนานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติประสบความสำเร็จอันเนื่องมาจากสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ Kerr. (1976 : 351 - 363) ได้ชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้เพราะองค์กรที่นานโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือมีกำลังคนไม่เพียงพอขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความสามารถ การศึกษาของ Cheema and Rondinelli. (1983 : 153) พบว่า โครงสร้างลักษณะของผู้ปฏิบัติ (Actors) ของ องค์กรที่นานโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ เพราะปัจจัยส่วนนี้คือส่วนที่แสดงศักยภาพในการจัดทำแผนการปฏิบัติงานการประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพ ทำหน้าที่ตัดสินใจ การบริหาร การจัดการ การติดตามและประเมินผล ซิมาและรอนดิเนลลี เห็นว่า คุณสมบัติของ

องค์กรและผู้ปฏิบัติในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น จะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จได้ ความสามารถระบุปัญหาและกำหนดโอกาสในการพัฒนาได้ สามารถกำหนดหรือริเริ่มการแก้ปัญหาการพัฒนาได้ ตัดสินแก้ปัญหาความขัดแย้ง สามารถระดมทรัพยากรสามารถบริหารแผนงานและโครงการได้

5. ปัจจัยด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารหรือผู้นำจำเป็นต้องเข้าไปมีส่วนร่วมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงาน โดยผู้บริหารต้องใช้ทักษะความเป็นผู้นำอย่างสูงในการสร้างความยอมรับและความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติงานเพื่อจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ตรงตามวัตถุประสงค์ โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

Likert. (1970 : 47-77) พบว่า ภายใต้อิทธิพลของผู้นำหรือผู้ควบคุมบังคับบัญชาที่ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเขาเรียกว่า ผู้นำที่ให้ความสนับสนุน (supportive leader) นั้น ผู้ใต้บังคับบัญชามักจะมีความพึงพอใจสูง มีการขาดงานต่ำ ระดับขวัญสูง บรรยากาศขององค์กรที่ดีมากกว่าภายใต้อิทธิพลของผู้นำแบบอื่น

Greenwood. et. al. (1975 : 5 - 6) ได้ทำการศึกษาแผนงานของรัฐบาลกลางในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงด้านนวัตกรรมในสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา พบว่า การสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้บริหารทุกระดับ และแนวทางการบริหารที่ยืดหยุ่นปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่คาดไม่ถึง จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

Berman and McLaughlin. (1977 : 7 - 13) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายนวัตกรรมที่รัฐบาลกลางให้ความสนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ พบว่า ตัวแปรการใช้อำนาจในเชิงสนับสนุนของครูใหญ่ที่เป็นผู้บริหารของโรงเรียน มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโครงการในเรื่องของอัตราร้อยละของการบรรลุเป้าหมายของโครงการ และความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการทำให้ครูมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการเรียนการสอนและการทำงานอย่างต่อเนื่อง

Yin. (1977 : 381-399) พบว่า นโยบายพัฒนาเป็นจำนวนมาก ต้องประสบความสำเร็จล้มเหลว เพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือปฏิบัติงานแบบขอไปที ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งแสดงถึงหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร

Sabatier and Mazmanian. (1980 : 538) ได้กล่าวว่า ผู้นำสูงสุดของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Top Implementing Officials) ควรได้รับเลือกมาจากผู้นำคนสำคัญที่

ศรัทธาต่อนโยบายและสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง นอกจากนั้น การได้รับความสนับสนุนนโยบายอย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญที่จะควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจจัดสรรทรัพยากร และงบประมาณสนับสนุนโครงการ รวมทั้งทักษะและความสามารถของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับระดับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้บริหาร และผลผลิตของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับการใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารสูงใจให้ข้าราชการ หรือบุคลากรในหน่วยงานมองเห็นคุณค่า มีความพึงพอใจต่อนโยบาย แล้วร่วมกันปฏิบัติและทุ่มเทความสามารถทุกเวลาเพื่อให้ นโยบายบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพัน (Commitment) กับวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ Sabatier and Mazmanian. (1983 : 551-552)

6. ปัจจัยด้านการติดตามและประเมินผลนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผลการปฏิบัติงานนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย หากมีปัญหาหรืออุปสรรคระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะได้เป็นข้อมูลเพื่อสะท้อนกลับไปยังผู้บริหาร เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาคอขวดหรือข้อบกพร่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทันเวลา โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

กล้า ทองขาว (2548 : 187 - 188) มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีระบบการกำกับ การตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลและองค์การที่รับผิดชอบ การกำกับตรวจสอบ มุ่งที่จะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย และป้องกันการบิดเบือนเป้าหมาย และการหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทาง สำหรับการประเมินผลอย่างเป็นระบบ จะสามารถสะท้อนปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทุกขั้นตอน สามารถที่จะนำผลการประเมินไปแก้ไขและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ เพื่อนโยบายให้บรรลุผล

Meter and Hom. (1975 : 440) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ ควรมีกลไกและกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติ นอกจากนั้น ผู้กำหนดนโยบายและประชาชน จำเป็นจะต้องทราบประสิทธิผลของนโยบาย เนื่องจากต้องการรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็นแผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงมากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ และที่สำคัญสำหรับนักวิเคราะห์ จำเป็นต้องรู้ว่าเมื่อไรเกิดขึ้นในกระบวนการนำ

นโยบายไปปฏิบัติและเพราะอะไร สามารถทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ อธิบายและทำนายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

Williams. (1979 : 531-566) มีความคิดว่า ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรมีการประเมินผลเป็นระยะๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่างานที่ปฏิบัติ นั้น สอดคล้องกับเป้าหมาย มากน้อยเพียงใด และในกรณีที่เกิดปัญหาหรืออุปสรรค จะ ได้สามารถแก้ไข ได้ตรงจุดและทัน การ

7. ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม

นอกจากปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก ที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสภาพแวดล้อมดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (ม.ป.ป. : 2 - 15) กล่าวไว้ว่า ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการทางการเมือง สมรรถนะทาง การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การที่นักการเมืองมาจากหลากหลายพรรคและการที่ข้าราชการหลายๆ ฝ่าย และนักการเมืองไม่ประพฤติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ล้วนแต่มีผลกระทบต่อการวางแผนนโยบายการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลกระทบที่เกิดจากนโยบายทั้งสิ้น เฉพาะอย่างยิ่งการที่นโยบายการบริหารประเทศและนโยบายการบริหารงานขาดความต่อเนื่องและขาดความชอบธรรม ทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ขาดทิศทาง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทั้งสิ้น ส่วนความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการทางเศรษฐกิจ อาจจะเป็นกลไกที่กระตุ้นให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและประชาชน อย่างไรก็ตาม อุปสรรคที่จะมาขัดขวางก็คือการนำเอาผลพวงของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเกลี้ยหรือเฉลี่ยแบ่งปันความสุขและความทุกข์ของคนทั้งชาติเสียมากกว่า ทั้งนี้ ไม่ว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นร้อยละเท่าไรก็ตาม แต่อัตราของความยากจนของประชาชนก็มิได้ลดลงมากนัก ส่วนความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการทางสังคม ดูเหมือนจะมีผลกระทบต่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ พนักงาน

รัฐวิสาหกิจ และประชาชน มากที่สุด ทั้งนี้อาจจะสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน การที่รัฐบาลจะสามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้นั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้อง เสริมสร้างสมรรถนะความสามารถของข้าราชการในการปฏิรูปรงาน และจะต้องดูแลทุกข์สุข ของข้าราชการ เพื่อให้มีความอยู่ดีกินดีเสียก่อน ข้าราชการจึงจะสามารถรับใช้ประชาชน ได้ อย่างเต็มที่ จะเห็นได้ว่า สภาพแวดล้อมต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และ การเมืองของแต่ละท้องถิ่นอาจเหมือนหรือแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปจะแตกต่างกันในแต่ละ พื้นที่ ซึ่งปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมเหล่านี้ อาจเอื้อประ โยชน์หรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายของ รัฐบาลได้ เพราะสภาพแวดล้อมต่าง ๆ นี้ ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของคนในสังคมหรือ ชุมชนนั้นเท่านั้น ยังมีอิทธิพลในด้านอื่น ๆ อีกมากมาย นโยบายที่กำหนดขึ้นไม่ว่าจะใน ระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น หากกำหนดขึ้นใช้เป็นแบบฉบับเดียวกัน อาจไม่สามารถสนอง ความต้องการที่หลากหลายในแต่ละท้องถิ่นได้ทั้งหมด ในบางกรณีนโยบายอาจกำหนดขึ้น โดยพยายามให้มีความยืดหยุ่นได้เพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถนำไปปรับให้สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมนั้น ๆ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะรวมถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละ พื้นที่หรือท้องถิ่นรวมถึงปัจจัยอื่น ๆ

Meter and Hom. (1975 : 175) กล่าวว่า องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแปรสภาพแวดล้อมของผลิตผลนโยบาย องค์ประกอบด้านนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ โดยเฉพาะ หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาองค์ประกอบด้านนี้จะคำนึงถึงว่า การจัดสรร ทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้ แผนงานโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับ ประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่ นำไปปฏิบัติ นั้น กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคิดค้ำหรือ สนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

Sabatier and Mazmanian. (1980 : 551 - 552) ได้กล่าวถึง เงื่อนไขที่แตกต่างกัน มากทางสังคม เศรษฐกิจ ประชาชน จะมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ปัญหา นโยบายที่ประกาศใช้ รวมทั้งทำให้ยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนนโยบาย ความแตกต่างกันมากในสภาพ

สังคมเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่อยู่ยากมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

Nakamura and Smallwood. (1980 : 39 - 41) มองการสนับสนุนทางการเมืองในรูปของสัญญาณทางการเมือง (Political Cues) โดยมีความเห็นว่าในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะตีความนโยบายโดยพิจารณาถึงสัญญาณทางการเมืองในขณะนั้น ควบคู่ไปกับการพิจารณาถ้อยคำของกฎหมายซึ่งอาจทำให้นโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้ สัญญาณทางการเมืองที่สำคัญอันหนึ่งก็คือ ความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ซึ่งแสดงออกมาในรูปการติดตามความต่อเนื่องของนโยบายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ การแทรกแซง (Intervention) ในระหว่างการนำขึ้นต่อนโยบายไปปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบายการอ้างเครดิตให้เกิดความเกี่ยวข้องกันนโยบายในช่วงถูกนำไปปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบาย

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้สรุปแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมา กำหนดเป็นตัวแปรสำหรับการศึกษา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุน ในจังหวัดหนองคาย ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงกำหนดตัวแปรในการวิจัยออกเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ประกอบไปด้วยตัวแปรอิสระ คือปัจจัยภายในนโยบาย มีจำนวน 6 ตัวแปร ได้แก่ ด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ด้านทรัพยากรของนโยบาย ด้านสมรรถนะขององค์กร ด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือและด้านการติดตามและประเมินผลของนโยบาย และปัจจัยภายนอกนโยบาย จำนวน 3 ตัวแปร ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคม และตัวแปรตาม หมายถึง การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย จำนวน 5 ตัวแปร ได้แก่ ด้านการเป็นแหล่งเงินทุน ด้านการจัดการแหล่งเงินทุนและประสานงาน ด้านการส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมือง ด้านการสนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองและด้านการสนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสามารถแสดงได้ดังกรอบแนวคิดในการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพที่ 17 กรอบแนวคิดในการวิจัย