

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการเลือกตั้งไปปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จังหวัดนครปฐม ผู้เขียนได้ทำศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางการวิจัย โดยได้แยกประเด็นวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
 - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
 - 1.2 องค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.3 ทฤษฎีที่เป็นรากฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.4 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.5 แนวคิดของนักวิชาการที่สำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.6 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 1.7 แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะการเมืองของนโยบาย
 - 1.8 ตัวแบบของฟาน มีเตอร์ และฟานฮอร์น (Van Meter & Van Horn)
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจากแนวคิดของนักคิดต่าง ๆ จะทำให้ผู้สนใจศึกษาได้ทราบความแตกต่างหลากหลายจากมุมมองที่แตกต่างกัน ส่งเสริมให้เข้าใจบริบท (Context) ของนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้อย่างชัดเจน สามารถที่จะระบุความคล้ายคลึงกันหรือความแตกต่างกันได้อย่างเป็นระบบ ดังที่นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2543 : 45)

เดวิด (David Easton, 1953 : 129) นิยามนโยบายสาธารณะหมายถึง อำนาจในการจัดสรร ค่านิยมของสังคมทั้งมวลและผู้ที่มิอำนาจในการจัดสรรก็คือ รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะ กระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม”

ชาร์แกนสกี (Ira Sharkansky, 1970 : 1) ให้นิยามไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ กิจกรรมที่ กระทำโดยรัฐบาลซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล เช่น การจัดการศึกษา การจัดสวัสดิการ และการก่อสร้างทางหลวงโดยรัฐ รวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับกับการดำเนิน กิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ

โทมัส อาร์ ดาร์บี (Thomas R. Dye, 1978 : 1) ให้ความหมาย นโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่ รัฐบาลเลือก จะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด ของรัฐบาล และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมนั้นบรรลุเป้าหมายด้วยดี

เจมส์ อี เอ็นเดอร์สัน (James E. Anderson, 194 : 5-6) นิยามนโยบายสาธารณะ คือแนวทาง การปฏิบัติ หรือการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ โดยมีจุดมุ่งหมายว่า สิ่งใดที่จะต้องกระทำ ให้สำเร็จมิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

นอกจากจะมีความหมายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของนักวิชาการต่างประเทศ ดังกล่าว ข้างต้นแล้ว นักวิชาการไทยก็ได้ให้คำนิยามหรือความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ได้อย่างน่าสนใจ หลายท่านดังนี้

กวี รัชชชน (2541 : 3) กล่าวว่า นโยบายมีความหมาย 2 ลักษณะ ที่ความสัมพันธ์กัน ลักษณะที่หนึ่งคือมีความหมายถึงกิจกรรม (Activities) ส่วนอีกลักษณะหนึ่งจะมีความหมาย ในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science) ซึ่งทั้ง 2 ลักษณะ จะมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ นโยบายสาธารณะ ในฐานะที่เป็นศาสตร์จะทำการศึกษาจากนโยบายสาธารณะที่เป็นกิจกรรมแล้วนำมาสะสมกันเป็น ความรู้หรือเป็นวิชา (Subject) เพื่อประโยชน์ในการศึกษาที่จะทำให้การกำหนดนโยบายในฐานะที่เป็นกิจกรรมบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (ม.ป.ป. : 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่ กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำของรัฐบาลต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์ โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์ (2536 : 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติของ รัฐบาล มีวัตถุประสงค์แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างแก้ปัญหาในปัจจุบัน ป้องกันปัญหา ในอนาคตก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา

กระมล ทองธรรมชาติ (2538 : 32 อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, ม.ป.ป. : 58) ได้ กล่าวถึงนโยบาย ว่าเป็น แนวทางที่แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติไปเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เชื่อกันว่าถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นผลดีต่อประเทศ

ของตน ซึ่งโดยทั่วไปรัฐบาลจะเลือกปฏิบัตินโยบายที่มีการเสี่ยงภัยน้อยสุดปฏิบัติได้ง่ายที่สุดและเป็นประโยชน์ต่อชาติมากที่สุด

จากคำนิยาม หรือความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถผนวกรวมเอาแนวความคิดของนักวิชาการทั้งหมดเข้าด้วยกัน พอสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึงแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆ ที่รัฐบาลประกาศหรือตัดสินใจเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำอันจะเป็นเครื่องชี้แนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุผลงานตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้โดยคำนึงถึง การสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยรวมเป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์ (2528 : 5 อ้างถึงใน วินิต ทรงประทุม และวราเดช จันทรร, 2538 : 31-32) ได้แสดงทรรศนะว่า หากจะวิเคราะห์ถึงขอบเขตและแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะในปัจจุบัน โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือหลายๆ ขั้นตอนก็ได้ในกระบวนการกำหนดนโยบายด้านใดด้านหนึ่ง โดยที่ขั้นตอนต่างๆ อาจแบ่งได้ดังนี้ คือ

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)
2. การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. การอนุมัติหรือประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
6. การปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกนโยบาย (Policy Revision or Termination)

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์หรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคม กิจกรรมหรือ การกระทำต่างๆ ของรัฐบาลรวมถึงผลผลิตหรือผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

2. องค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หลังจากที่ได้มีการกำหนดนโยบายขึ้นมาแล้ว ก็จำเป็นต้องมี การนำนโยบายนั้นไปสู่กระบวนการของภาคปฏิบัติ ให้บังเกิดผลต่อไปแต่การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น บางครั้งก็นับว่าเป็นเรื่องยุ่งยาก แม้ว่าโครงการย่อยต่างๆ ของนโยบายจะได้รับการยอมรับ และได้รับการสนับสนุนแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถ รับประทานได้ว่าโครงการเหล่านั้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถรับประทานได้ว่าโครงการเหล่านั้น จะได้นำไปใช้อย่างได้ผล หรือสำเร็จ ทั้งนี้เพราะอาจมีปัญหาดังกล่าว เกิดขึ้นมากมายในระหว่างที่ใช้นโยบายนั้นและหากเป็นปัญหาที่มีความรุนแรงมากย่อมหมายถึงว่าโครงการหรือนโยบายนั้นไม่สามารถนำไปใช้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ

ในอดีตหรือจากบทเรียนหรือประสบการณ์ที่ผ่านมาปรากฏว่า นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองมาแล้ว จนอาจถือได้ว่าเป็นความคิดที่ดีเด่น เมื่อมีการนำไปปฏิบัติจริง ๆ ปรากฏว่าบังเกิดความล้มเหลวเสียเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวที่หาสาเหตุที่แน่ชัดไม่ได้ จนเป็นผลให้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุดดังนั้นการขาดความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) ถือได้ว่าเป็นตัวถ่วง หรืออุปสรรคอย่างสำคัญต่อการพัฒนาการวิเคราะห์นโยบาย การปรับปรุงการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น และการเพิ่มสมรรถนะของรัฐในการสนองตอบต่อความต้องการของสังคมส่วนรวมให้ได้มากยิ่งขึ้น (วรเดช จันทรศร, 2530 : 1)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในอดีตนับแต่ปี 1973 เป็นต้นมา โดยส่วนใหญ่จะมีแรงผลักดันมาจากความสนใจในนโยบายมุ่งเสนอข้อมูลให้กับฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการแก้ไขปรับปรุง การดำเนินโครงการในขณะนั้นให้ดีขึ้น หรือเพื่อแก้ไขโครงสร้างองค์การหรือแผนงานที่มีอยู่ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเน้น Policy Relevance เพื่อช่วยผู้กำหนดนโยบายและผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการแก้ไขปัญหาให้ใช้ได้ทันเวลา และต่อเนื่อง (วรเดช จันทรศร, 2532 : 5)

3. ทฤษฎีที่เป็นรากฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีรากฐานมาจากทฤษฎีและงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่สำคัญ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ และทฤษฎีระบบ ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้ (Sabatier & Mazmanian, 1983 : 143-144)

3.1 ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์นั้นได้มีการพูดถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติมานานแล้วแต่ไม่เรียกว่า “นำนโยบายไปปฏิบัติ” (to Implement) หากมีการเรียกว่า “บริหาร” (to Administer) ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากนักรัฐประศาสนศาสตร์ไม่ได้คิดว่าการนำกฎหมายหรือนโยบายมาบริหารจะเกิดปัญหา คิดเพียงแต่ว่าเป็นงานง่าย ๆ แค่นำเอาผลการตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติส่งต่อไปยังข้าราชการเพื่อดำเนินการ และข้าราชการคงจะทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ มีประสิทธิภาพและคงไม่คัดค้าน แต่การศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ก็มองเห็นปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติบ้างแล้ว เช่น การศึกษาช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง พบว่า ข้าราชการได้รับผลกระทบหลายทางทั้งจากการมอบหมายงานและพันธะทางกฎหมาย กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีจำนวนมาก การแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติที่ลงมากำกับการทำงานตามนโยบาย และปัจจัยที่เป็นสภาพแวดล้อมทางการเมืองอื่นๆ ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีองค์การช่วงทศวรรษ 1950 ถึงต้นทศวรรษ 1960 ยังได้ตั้งข้อสงสัยอย่างมากเกี่ยวกับปัญหาของการควบคุมตามชั้นการบังคับบัญชาของหน่วยงาน แม้จะเป็นหน่วยงานเอกชนที่อยู่ภายใต้

สภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่ก็ตาม ตัวอย่างเช่น ปัญหาการจรรงรักภักดีต่อหน่วยงานย่อย การรับรู้เหตุผลที่จำกัด การบิดเบือนการสื่อสาร ปัญหาในการติดตามพฤติกรรมผู้ใต้บังคับบัญชา และปัญหาอื่นๆ

3.2 ทฤษฎีระบบ

ส่วนที่สองที่ทำให้เกิดการพัฒนากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ คือ ทฤษฎีระบบซึ่งนำมาใช้วิเคราะห์การเมืองโดย อีสตัน (Easton) เมื่อปี ค.ศ. 1965 โจนส์ (Jones) เมื่อปี ค.ศ. 1970 และ ดาย (Dye) เมื่อปี ค.ศ. 1972 ทฤษฎีระบบนี้ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์เกิดการมององค์การเป็นส่วนย่อย เริ่มจากปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่มาจากสภาพแวดล้อม ผลผลิต (Output) เชิงนโยบายทางด้านนิติบัญญัติและบริหาร ผลลัพธ์ (Outcome) และผลกระทบ (Impacts) และมองเป็นวงจรย้อนกลับ (Feedback Loops) ทฤษฎีระบบนี้มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดคำถามในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ผลผลิตของนโยบายที่เกิดจากหน่วยงานนั้นมีมากน้อยแค่ไหน ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายตั้งแต่เริ่มแรกหรือไม่ ผลลัพธ์นี้มีผลกระทบกลับไปยังการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เช่น ทำให้เกิดการนำนโยบายใหม่หรือเป็นวงจรย้อนกลับหรือไม่ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2251 : 9-10)

4. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มีการพัฒนามาได้ 30 กว่าปี แต่ก็มีการวิเคราะห์จากมุมมองที่ต่างกัน กล่าวคือ ใช้วิธีวิจัยต่างกัน ใช้มาตรฐานการประเมินต่างกัน ใช้แนวคิดพื้นที่ของสาขาที่สนใจ และระเบียบวิธีต่างกัน (Winter, 2006 : 151)

ถึงกระนั้นก็ตาม เมื่อมองในภาพรวมแล้วอาจสรุปได้ว่าทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ (1) ทฤษฎีบนลงล่าง (Top-down Theories) (2) ทฤษฎีจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories) และ (3) ทฤษฎีผสม (Hybrid Theories) ซึ่งทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 กลุ่ม มีลักษณะที่สำคัญแตกต่างกันโดยสรุปคือ (Pulzl & Treib, 2007 : 90)

1. ทฤษฎีจากบนลงล่าง เน้นว่าผู้ตัดสินใจมีความสามารถกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายให้ชัดเจน และควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติได้
2. ทฤษฎีล่างขึ้นบน ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีบนลงล่าง และเห็นว่าผู้ปฏิบัติในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติในการให้บริการตามนโยบายรวมทั้งเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ทฤษฎีผสม พยายามบูรณาการ โดยรวมเอาส่วนสำคัญของทฤษฎีทั้งสอง รวมถึงทฤษฎีอื่นๆ เข้าด้วยกัน

ช่วงท้ายศตวรรษที่ 20 เกิดการถกเถียงกันอย่างมากระหว่างทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบน จนในที่สุดนำไปสู่ข้อสรุปว่าแต่ละฝ่ายไม่ควรยึดอยู่ในจุดยืนที่สุดโต่งของตน (Hill, 2005 : 176) ซึ่งทำให้เกิดทฤษฎีผสมในที่สุด

4.1 ทฤษฎีบนลงล่าง

ทฤษฎีบนลงล่างมีรากฐานมาจากตัวแบบขั้นตอน (Stage Model) การวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย (Hill, 2005 : 176) กล่าวคือ มีฐานคิดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีระบบ (System Theory) ถือว่านโยบายเป็นผลโดยตรงที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ และมักไม่สนใจผลกระทบที่มาจากตัวผู้ปฏิบัติทฤษฎีนี้ จึงกำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Output) สรุปได้ว่าทฤษฎีบนลงล่างยึดเป็นตัวแบบระบบเชิงเหตุผล (Rational System Model) หรือบางครั้งก็เรียกว่าตัวแบบในอุดมคติ (Ideal Type) เพราะมุ่งหาคำตอบว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์ (Perfect Implementation) เป็นอย่างไร” (Parsons, 1995 : 465) นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่าง มีดังต่อไปนี้ (Pulzl & Treib, 2007 : 90-92)

4.2 ทฤษฎีล่างขึ้นบน

ทฤษฎีล่างขึ้นบนเกิดขึ้นในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงต้นทศวรรษ 1980 เพื่อวิพากษ์ทฤษฎีบนลงล่าง เนื่องจากงานวิจัยหลายชิ้น พบว่า ผลลัพธ์ของนโยบายไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ ฉะนั้น การถือว่าผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์มีความสัมพันธ์กันเชิงสาเหตุและผลจึงอาจไม่ถูกต้อง นักทฤษฎีเหล่านี้เห็นว่าควรศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับปฏิบัติและวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติดังกล่าว การศึกษาในกลุ่มนี้เริ่มจากระดับล่างได้แก่ กลุ่มผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจริงๆ กับนโยบาย และปฏิเสธความคิดที่ว่านโยบายเริ่มจากส่วนบน โดยคนข้างล่างต้องยึดตาม เพราะกลุ่มนี้เห็นว่า คนข้างล่างก็ใช้ดุลพินิจและใกล้ชิดกับปัญหามากกว่าส่วนบน หน่วยวิเคราะห์ของกลุ่มนี้จึงได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ (Street Level Bureaucrats) หรือเจ้าหน้าที่ในแนวหน้า (Front-line Workers) ซึ่งหมายถึงผู้ให้บริการในพื้นที่ เช่น โครงการบริการทางสังคม โอนเงินและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนหรืออาจพัฒนาวิธีสอนหรือนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติซึ่งให้ผลลัพธ์ที่ต่างจากที่ผู้กำหนดนโยบายตั้งใจ หรือดุลพินิจทำนองเดียวกันนี้อาจเกิดขึ้นกับคนในอาชีพอื่นที่นำกฎหมายหรือนโยบายไปปฏิบัติ (Parsons, 1995 : 469)

เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบน

เอลเมอร์ (Elmore, 1982 : 19-21) วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบน โดยอธิบายว่า ทฤษฎีบนลงล่างเป็นทฤษฎีที่มุ่งวิเคราะห์ว่าผู้กำหนดนโยบายมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร เริ่มจากระดับบน โดยผู้กำหนดนโยบายต้องแสดงเจตนาออกมาเป็นข้อความให้ชัดที่สุด จากนั้นระดับล่างแต่ละขั้นก็ค่อยๆ แปลงรายละเอียด

ไม่สู่การปฏิบัติให้ชัดเจนอีก ส่วนผลลัพธ์ที่วัดเจตนาดังกล่าวประสบความสำเร็จหรือไม่ เช่น คว้าผลลัพธ์ที่เกิดกับกลุ่มเป้าหมายนั้นตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายหรือไม่ การศึกษาในแนวนี้นี้ทั้งการศึกษาปัญหาการบริหาร การจัดการ หรือหากมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องก็อาจวิเคราะห์ว่าประเด็นทางการเมือง เช่น การต่อรองกันที่เกิดขึ้นแต่ละระดับเป็นปัญหาอย่างไร หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติบางเรื่องขึ้นอยู่กับกรอบรับรูปแบบเทคโนโลยีบางอย่าง เช่น เทคโนโลยีควบคุมการปล่อยมลพิษ เครื่องมือแพทย์ หรือการก่อสร้าง การวิเคราะห์อาจแจกแจงทางเลือกของการปฏิบัติไว้ให้ตามปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหาทางด้านองค์กร การเมืองและเทคโนโลยี แต่ทฤษฎีบนลงล่างมีจุดอ่อนตรงที่คิดว่าผู้กำหนดนโยบายควบคุมกระบวนการที่ทำให้เกิดผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เช่น เรื่ององค์การการเมืองและเทคโนโลยี เป็นต้น แต่ความคิดนี้ไม่เป็นจริงเป็นเพียงความเชื่อของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และการวิเคราะห์นโยบายสมัยดั้งเดิม ซึ่ง เอลเมอร์ เรียกว่า “การโกหกของคนชั้นสูง” (Noble Lie) เช่น ผู้บริหารอ้างความชอบธรรมว่าตนได้รับมอบอำนาจ และถูกควบคุมจากผู้กำหนดนโยบายที่เป็นนักการเมืองหรือมาจากการแต่งตั้ง ส่วนนักวิเคราะห์นโยบายก็อ้างว่าวิเคราะห์ความสำเร็จจากการปฏิบัติและการควบคุมของนโยบาย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นจริงกลับยังทำให้คนชั้นสูงเหล่านี้ไม่สบายใจ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นตามทิศทางที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ

ทฤษฎีบนลงล่างมีฐานคิดว่า หากทิศทางนโยบายชัดเจนเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบเท่านั้น และการกำหนดผลลัพธ์ที่ต้องการไว้ชัด จะยิ่งช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ทฤษฎีบนลงล่างสร้างความเข้าใจผิดว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกควบคุมจากข้างบน อีกทั้งเป็นวิธีวิเคราะห์ที่แคบ เพราะอธิบายเฉพาะความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อจำกัดที่ชัดที่สุด คือ การไม่มีทางเลือกทางอื่นๆ ที่ในความ เป็นจริงผู้กำหนดนโยบายอาจไม่สามารถควบคุมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เลย

ทฤษฎีล่างขึ้นบน เห็นด้วยกับทฤษฎีบนลงล่างที่ต้องการดูผลกระทบของการนำนโยบายไปปฏิบัติและดูผลลัพธ์ของนโยบาย แต่ไม่เห็นด้วยว่าผู้กำหนดนโยบายมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะฐานคิดที่ว่าหากทิศทางนโยบายแน่ชัด จะทำให้ผู้บริหาร มีความรับผิดชอบยิ่งขึ้น และการกำหนดผลลัพธ์ไว้ชัด จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จมากขึ้น

ตรรกะของทฤษฎีล่างขึ้นบน ตรงกันข้ามกับทฤษฎีบนลงล่าง คือ ไม่เริ่มจากระดับบน แต่เริ่มจากขั้นต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งหมายถึงจุดที่ให้บริการและทับซ้อนกับการปฏิบัติของหน่วยงานอื่นและทับซ้อนกับภาคเอกชน จุดเริ่มต้นของการศึกษาตามทฤษฎีล่างขึ้นบนจึงไม่ใช่วัตถุประสงค์ของนโยบาย แต่เป็นพฤติกรรมใดพฤติกรรมหนึ่งของผู้ปฏิบัติระดับต่ำสุดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อบรรยายถึงพฤติกรรมนี้เสร็จแล้ว จึงค่อยไปดูโครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตั้งคำถาม 2 ข้อ คือ หน่วยงานนี้มีความสามารถอะไรบ้างที่ทำ

ให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และหน่วยงานนี้ต้องการทรัพยากรอะไรบ้างที่ทำให้เกิดผลกระทบดังกล่าว จากนั้นในขั้นสุดท้ายจึงวิเคราะห์ว่าผู้กำหนดนโยบายได้กำหนดทรัพยากรไว้เพียงพอที่จะทำให้เกิดผลกระทบดังกล่าวหรือไม่

ทฤษฎีล่างขึ้นบน ให้ความสำคัญกับผู้กำหนดนโยบาย แต่ไม่ถือว่ามีเพียงนโยบายหรือถือว่านโยบายเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นยังไม่ถือว่าการทำตามวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นมาตรฐานของความสำเร็จของนโยบาย แต่ถือว่าความสำเร็จขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นอีกมาก เช่น ความสามารถของผู้ปฏิบัติระดับหนึ่ง อาจมีต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติอีกระดับหนึ่ง หรืออาจเป็นข้อจำกัด

ทฤษฎีบนลงล่าง ถือว่าหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กันเป็นลำดับชั้นซึ่งหมายความว่า ประการแรก หน่วยงานที่อยู่ใกล้แหล่งที่มาของนโยบายเท่าใด ก็ยังมีอำนาจและอิทธิพลมาก และประการที่สอง ความสามารถในการจัดการระบบที่ซับซ้อนขึ้นอยู่กับการจัดสายการบังคับบัญชา และการควบคุมให้ชัดเจน แต่ทฤษฎีล่างขึ้นบนมีความคิดตรงกันข้าม คือ ประการแรก หน่วยที่อยู่ใกล้กับปัญหาใด ยิ่งมีความสามารถที่จะมีอิทธิพลต่อปัญหามากเท่านั้น และประการที่สอง ความสามารถในการแก้ปัญหาที่ซับซ้อนไม่ได้ขึ้นอยู่กับการควบคุมตาม สายบังคับบัญชา แต่ขึ้นอยู่กับการรู้จักใช้ดุลพินิจให้มากที่สุด เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในทันที

ความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างกับล่างขึ้นบน อาจจำแนกเป็นประเด็นเพื่อเปรียบเทียบกันได้ดังตาราง

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างกับล่างขึ้นบน

ประเด็นที่เปรียบเทียบ	ทฤษฎีบนลงล่าง (Top-down Theories)	ทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories)
1. กลยุทธ์ในการวิจัย (Research Strategy)	บนลงล่าง (Top-down) จากการตัดสินใจทางการเมือง ไปสู่การบริหารนโยบาย	ล่างขึ้นบน (Bottom-up) จากเจ้าหน้าที่ไปสู่เครือข่าย ทางการบริหาร
2. จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ (Goal of Analysis)	ให้คำแนะนำเชิงทำนายหรือ เชิงนโยบาย (Predictive/Policy Recommendation)	พรรณนาหรืออธิบาย (Descriptive/Explanation)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเด็นที่เปรียบเทียบ	ทฤษฎีบนลงล่าง (Top-down Theories)	ทฤษฎีล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories)
3. ตัวแบบของกระบวนการนโยบาย (Model of Policy Process)	เป็นขั้นตอน (Stagiest)	หลอมรวม (Fusionist)
4. ลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Character of Implementation Process)	ทำตามแนวทางตามลำดับชั้น (Hierarchical Guidance)	การแก้ปัญหาตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralized Problem-solving)
5. พื้นฐานตัวแบบที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย (Underlying Model of Democracy)	ตัวแบบผู้นำ (Elitist)	ตัวแบบการมีส่วนร่วม (Participatory)

(Pulze & Treib, 2007 : 94)

จากตารางที่ 2.1 ความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบน จำแนกได้ 5 ประเด็น คือ (Pulze & Treib, 2007 : 93-95)

1. กลยุทธ์การวิจัย (Research Strategy) ทฤษฎีทั้งสองกลุ่มใช้กลยุทธ์ต่างกัน กลยุทธ์จากบนลงล่าง หมายถึง การตัดสินใจเริ่มจากระดับบนของระบบการเมืองและทำงานตามเส้นทางที่ไหลลงไปสู่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกลยุทธ์จากล่างขึ้นบน เริ่มจากการระบุถึงตัวแสดงระดับล่างที่ทำหน้าที่ให้บริการที่เป็นรูปธรรมอันใดอันหนึ่ง ต่อจากนั้นก็วิเคราะห์การเคลื่อนที่ไปสู่ระดับบนหรือด้านข้าง เพื่อระบุเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและกลยุทธ์ในการแก้ปัญหา

2. จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์ (Goal of Analysis) จุดมุ่งหมายของทฤษฎีจากบนลงล่างต้องการทราบทฤษฎีทั่วไป เพื่อใช้ทำนายว่านโยบายอื่นต่อไปจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และใช้เป็นคำแนะนำแก่ผู้กำหนดนโยบาย ส่วนจุดมุ่งหมายของทฤษฎีล่างขึ้นบนต้องการพรรณนาและอธิบายความสัมพันธ์และการแก้ปัญหของตัวแสดงที่เป็นผู้ให้บริการทำให้เกิดการศึกษาที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น ได้แก่ การศึกษาโครงสร้างของเครือข่าย (Network Structures) หรือโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Structures)

3. ตัวแบบของกระบวนการนโยบาย (Model of Policy Process) ทฤษฎีบนล่างล่างยึดตัวแบบขั้นตอน (Stagiest Model) ซึ่งแบ่งนโยบายออกเป็นขั้นๆ อย่างชัดเจน แต่อาจวิเคราะห์ให้ไม่หมดทุกขั้นดูเพียงว่ามีอะไรเกิดขึ้นหลังจากที่ออกกฎหมายมาแล้ว ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเห็นว่าการน่านโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขั้นก่อรูปหรือกำหนดนโยบาย จึงยึดตัวแบบหลอมรวม (Fusionist Model) ซึ่งหมายความว่า การกำหนดนโยบายมีอยู่ตลอดทั้งกระบวนการ ดังนั้นนักทฤษฎีล่างขึ้นบนจึงไม่ได้สนใจเฉพาะขั้นใดขั้นหนึ่ง แต่มองกระบวนการทั้งหมด ซึ่งถือว่านโยบายมีการนิยาม มีรูปร่าง ถูกนำไปปฏิบัติและเกิดการนิยามใหม่อยู่ตลอด

4. ลักษณะของกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ (Character of Implementation Process) ทฤษฎีบนล่างล่างทำความเข้าใจการน่านโยบายไปปฏิบัติในฐานะการนำการตัดสินใจไปปฏิบัติ ซึ่งมองว่าการน่านโยบายไปปฏิบัติไม่มีการเมือง แต่เป็นกระบวนการบริหาร อำนาจสูงสุดของนโยบายอยู่ที่ผู้ตัดสินใจส่วนกลาง ซึ่งสามารถกำหนดนโยบายได้ชัดเจนและกำหนดแนวปฏิบัติให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเห็นตรงข้ามว่าผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้ชัดเจน และไม่สามารถควบคุมกระบวนการปฏิบัติจากบนล่างได้ ทฤษฎีล่างขึ้นบนมองว่าการน่านโยบายไปปฏิบัติเต็มไปด้วยการใช้ดุลพินิจ ซึ่งก็คือการเมืองในการน่านโยบายไปปฏิบัติ นโยบายเป็นการตัดสินใจของตัวแสดงผลของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจแก้ปัญหา ระดับล่างมากกว่าแนวทางปฏิบัติที่กำหนดตามลำดับขั้น

5. พื้นฐานความคิดของตัวแบบที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย (Underlying Model of Democracy) ทฤษฎีบนล่างล่างมีรากฐานมาจากแนวคิดผู้นำของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งมีตัวแทนเป็นผู้ตัดสินใจแทนประชาชน ดังนั้นการตัดสินใจจึงต้องดำเนินการให้แน่นอนที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรืออีกนัยหนึ่งการกระทำที่ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นสิ่งที่ฝ่าฝืนมาตรฐานประชาธิปไตย ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบน เน้นว่าการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีผลต่อกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มเป้าหมายจึงมีสิทธิตรวจสอบ ทฤษฎีล่างขึ้นบนเห็นว่าตัวแบบผู้นำไม่สนใจสิทธิของกลุ่มเป้าหมาย การตัดสินใจจึงไม่ชอบธรรมมาตั้งแต่ต้น ดังนั้นการกระทำที่ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจึงไม่ได้ผิดหลักประชาธิปไตย ในทางตรงกันข้าม ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นต่อเมื่อเกิดการมีส่วนร่วม โดยนำผู้ได้รับผลกระทบเข้าไปมีส่วนตัดสินใจกำหนดนโยบาย

การเปรียบเทียบทฤษฎีบนล่างล่างและล่างขึ้นบนที่กล่าวมา ทำให้เห็นว่าประเด็นที่ถกเถียงกันมีมากกว่าแรงจูงใจในการศึกษาการน่านโยบายไปปฏิบัติ แต่ประเด็นแรงจูงใจก็เป็นเรื่องที่ไม่มีความหมาย เพราะทั้งสองฝ่ายต่างก็กล่าวถึงจุดยืนของตัวเองเกินจริง และให้ความสำคัญกับความซับซ้อนของการน่านโยบายไปปฏิบัติมากเกินไป ซาบาเตียร์ ตั้งข้อสังเกตว่าทฤษฎีบนล่างล่างเน้นความสามารถของผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มากเกินไป เมื่อมีงานวิจัยมากขึ้น ก็พบว่าสามารถมอง

ทั้งการควบคุมจากส่วนกลางและความเป็นอิสระของผู้ปฏิบัติได้ ซึ่งเรียกว่า “ทฤษฎีผสม” (Hybrid Theories)

4.3 ทฤษฎีผสม

นักทฤษฎีกลุ่มหนึ่งพยายามผสมทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบนเข้าด้วยกัน และพยายามเสนอตัวแบบใหม่เพื่อแก้จุดอ่อนของทฤษฎีทั้งสอง

ทฤษฎีผสมได้สร้างนวัตกรรมให้กับการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2 ประการ คือ ประการแรก ปิดช่องว่างที่เป็นจุดอ่อนของทฤษฎีทั้งสอง และนำความคิดของทั้งสองส่วน คือ การควบคุมจากส่วนกลางและความเป็นอิสระของผู้ปฏิบัติมาศึกษาร่วมกัน และประการที่สอง นักทฤษฎีผสมบางคนเห็นว่าตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปการศึกษาปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะได้รับความสนใจน้อยลง นักวิชาการบางคน เช่น ซาบาเตียร์ และวินเตอร์ มองว่าการนำนโยบายการปฏิบัติหรือกระบวนการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยทั่วไปไม่ได้ขึ้นอยู่กับปัจจัยเดียว แต่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยภายนอก เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจหรือนโยบายอื่น ส่วนริปลีย์ และ แฟรงกลิน และวินด์ฮอฟฟ์-ฮิริเทียร์ พยายามชี้ให้เห็นถึงผลกระทบของประเภทนโยบายต่างกัน แต่มีสิ่งหนึ่งที่นักทฤษฎีผสมไม่ได้กล่าวถึง คือ ความสัมพันธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติกับทฤษฎีประชาธิปไตย เนื่องจากทฤษฎีทั้งสองมีจุดยืนเกี่ยวกับประชาธิปไตยไม่ตรงกัน

5. แนวความคิดของนักวิชาการที่สำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.1 นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่าง

นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่าง มีดังต่อไปนี้ (Pulze & Treib, 2007 : 90-92)

5.1.1 เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky)

งานของเพรสแมน และวิลดาฟสกี ปี ค.ศ. 1973 เป็นไปตามตัวแบบเหตุผลเริ่มจากการมีสมมติฐานว่าผู้ตัดสินใจส่วนกลางเป็นผู้กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย การวิจัยจึงทำเพื่อวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นอุปสรรคของการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ เขาจึงมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นระบบปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างวัตถุประสงค์กับการกระทำที่จะทำให้เกิดบรรลุวัตถุประสงค์นั้น และเป็นความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง (Linear Relationship) สำหรับทางด้านต้นทาง ต้องกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบและมีระเบียบวิธีการที่จะทำให้นโยบายชัดเจนที่สุดเท่าที่จะทำได้ ส่วนปลายทาง หน่วยปฏิบัติก็ต้องมีทรัพยากรเพียงพอ และวิลดาฟสกี เน้นความสำคัญของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในนโยบาย ซึ่งเข้าเห็นว่าการมีจุดตัดสินใจมากเกินไป จึงทำให้นโยบายล่าช้าและล้มเหลว

5.1.2 ฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn)

งานของ ฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอร์น ปี ค.ศ. 1975 เป็นงานที่อธิบายในเชิงทฤษฎีมากกว่างานเพรสแมน และวิลคาฟสกี แต่ก็เริ่มเหมือนเพรสแมน และวิลคาฟสกี คือ ศึกษาว่าผลลัพธ์ของนโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ส่วนที่ต่างไป คือ มีการใช้ตัวแบบวิเคราะห์ที่ประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ ฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอร์น เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการเห็นพ้องกันในจุดมุ่งหมายเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประสิทธิผลของนโยบาย การศึกษาของ ฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอร์น ต่างจากงานอื่นในกลุ่มนี้ตรงที่ได้สร้างกรอบวิเคราะห์ในทางวิชาการมากกว่าการให้คำแนะนำแก่ผู้ตัดสินใจ

5.1.3 บาร์แดช (Bardach)

งานของบาร์แดช ปี ค.ศ. 1977 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการเมือง จึงเสนอให้ใช้เกมเป็นเครื่องมืออธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความคิดของ บาร์แดช มีอิทธิพลต่อทฤษฎีล่างขึ้นบน แต่เขายังมุ่งให้คำแนะนำแก่ผู้ตัดสินใจซึ่งทำให้เขาถูกจัดอยู่ในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่าง คำแนะนำที่สำคัญของเขา คือ การให้เขียนภาพจินตนาการ (Scenario Writing) ซึ่งหมายความว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจประสบความสำเร็จได้ หากผู้กำหนดนโยบายเข้าใจโครงสร้างของเกมของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างดี

5.1.4 ซาบาเตียร์ และแมซเมเนียน (Sabatier & Mazmanian)

งานของซาบาเตียร์ และแมซเมเนียน ในปี ค.ศ. 1979 ปี ค.ศ. 1980 รวมทั้งงานในปี ค.ศ. 1983 ทำให้เขาถูกจัดให้เป็นนักวิชาการหลักในกลุ่มทฤษฎีบนลงล่าง เขาวิเคราะห์นโยบายที่ตัดสินใจโดยรัฐบาล และถือว่าขั้นตอนการก่อรูปนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกออกจากกันได้ ซาบาเตียร์ และแมซเมเนียน เสนอตัวแบบว่า มีตัวแปรที่ทำให้นโยบายมีประสิทธิผล 6 ตัวแปร ได้แก่

- 1) วัตถุประสงค์นโยบายชัดเจนและคงเส้นคงวา
- 2) นโยบายอยู่บนฐานทฤษฎีเชิงสาเหตุและผลที่ถูกต้อง
- 3) การจัดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติดีพอ
- 4) ผู้ปฏิบัติผูกพันกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย
- 5) กลุ่มผลประโยชน์และผู้มีอำนาจทางการเมืองและการบริหารและนิติบัญญัติ

สนับสนุน

- 6) ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอันตรายจากเงื่อนไขทางสังคมและ

เศรษฐกิจ

แม้ว่าชาบาเตียร์ และแมชเมเนียนยอมรับว่าการควบคุมตามลำดับขั้นนั้น ในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก และอาจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลว แต่เขาก็เห็นว่าควรออกแบบนโยบายและจัดโครงสร้างการนำไปปฏิบัติให้ดี

5.2 นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีล่างขึ้นบน

นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีล่างขึ้นบนมีดังต่อไปนี้ (Pulze & Treib, 2007 : 92-93)

5.2.1 ลิปสกี (Lipsky)

ลิปสกี วิเคราะห์พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เช่น ครู นักสังคมสงเคราะห์ ตำรวจ แพทย์ ลิปสกี เห็นว่าการศึกษาก่อนนโยบายไปปฏิบัติควรศึกษาปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างผู้ปฏิบัติในพื้นที่กับประชาชน ซึ่งนักวิชาการบางคน เช่น ฮัดสัน (Hudson) เห็นด้วยว่าเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติมีอำนาจควบคุมผู้ให้บริการ เพราะมีอิสระจากหน่วยงาน แหล่งที่มาของอำนาจที่สำคัญ คือ การใช้ดุลพินิจในขณะที่ปฏิบัติงาน งานของลิปสกีศึกษาปัญหาที่ผู้ปฏิบัติในพื้นที่เผชิญและการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของเขาในแต่ละวัน ฮิลล์ และ ฮูเป (Hill & Hupe) ให้ความเห็นไว้ว่า งานของลิปสกีมีความสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ลิปสกีเสนอระเบียบวิธีวิเคราะห์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และประการที่สอง ลิปสกีต้องการเน้นว่าการศึกษาด้านทฤษฎีบนลงล่างยังไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จ

5.2.2 เอลเมอร์ (Elmore)

จุดสำคัญของเอลเมอร์อยู่ที่การเสนอแนวทางในการศึกษาก่อนนโยบายไปปฏิบัติ เขาเห็นว่าควรเปลี่ยนความคิดจากเดิมที่วิเคราะห์แบบ “การสร้างแผนภาพจากหน้าไปหลัง” (Forward Mapping) ซึ่งหมายถึงทฤษฎีบนลงล่าง ซึ่งเอลเมอร์เห็นว่ามีจุดอ่อนที่ร้ายแรงที่มีฐานคิดว่าผู้กำหนดนโยบายสามารถควบคุมกระบวนการต่างๆ เช่น กระบวนการทางด้านการจัดการเมือง และเทคโนโลยี เพื่อให้สามารถมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (Elmore, 1982 : 20) เอลเมอร์ เห็นว่าควรมองย้อนกลับจากข้างล่างขึ้นไป ซึ่งเขาเรียกว่า “การสร้างแผนภาพจากหลังมาหน้า” (Backward Mapping) หรือทฤษฎีล่างขึ้นบน โดยการเริ่มต้นจากตัวปัญหาและศึกษาว่าหน่วยงานระดับท้องถิ่นลงมือแก้ปัญหาอย่างไร หรืออีกนัยหนึ่ง ศึกษาการปรับตัวของ หน่วยงานและผู้ปฏิบัติงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งการปรับตัวต่อนโยบาย และการปรับนโยบายให้เข้ากับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติ

5.3 นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีผสม

นักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มทฤษฎีผสมมีดังต่อไปนี้ (Pulze & Treib, 2007 : 95-97)

5.3.1 เอลเมอร์ (Elmore)

เอลเมอร์เคยอยู่กลุ่มทฤษฎีล่างขึ้นบน ต่อมางานของเขา ปี ค.ศ. 1986 ได้รวมเอาแนวทางทั้งสองแนวเข้าด้วยกัน เอลเมอร์ เห็นว่า ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับทั้งสองทฤษฎีซึ่งเกี่ยวพันกันผู้กำหนดนโยบายควรสนใจทั้งเครื่องมือและทรัพยากรของนโยบายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งเป็นจุดสนใจของทฤษฎีบนลงล่าง ขณะเดียวกันก็ต้องสนใจการจูงใจ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นจุดสนใจทฤษฎีล่างขึ้นบนด้วย

5.3.2 ซาบาเตียร์ (Sabatier)

ซาบาเตียร์ เป็นอีกคนหนึ่งปรับปรุงแนวทางการศึกษาของตัวเองใหม่ ในงานที่เขาเสนอเมื่อปี ค.ศ. 1986 เห็นว่า ถ้าแยกการก่อรูปนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกันแล้วจะศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายและประเมินผลนโยบายไม่ได้ ต่อมาปี ค.ศ. 1993 ซาบาเตียร์ ร่วมกันกับเจนกินส์-สมิธ (Jenkins-Smith) เสนอกรอบแนวคิดการผสมผสานการผลักดัน (Advocacy Coalition Framework) ซึ่งปฏิเสธกระบวนการนโยบายแบบขั้นตอนและมุ่งอธิบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายในภาพรวมทั้งหมด กรอบแนวคิดนี้คล้ายกับทฤษฎีล่างขึ้นบนซึ่งเริ่มจากปัญหา นโยบายและกำหนดว่า ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับแก้ปัญหานั้นมีใครและมีลักษณะอย่างไรบ้าง ยิ่งกว่านั้นซาบาเตียร์ ยังได้ให้ความสำคัญกับการเรียนรู้ นโยบายและเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย แต่กรอบแนวคิดของซาบาเตียร์ ก็ไม่ได้วิเคราะห์บริบทในขณะที่ยโยบายเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นจุดสนใจของการวิเคราะห์อีกแนวหนึ่งเรียกว่า “การวิเคราะห์วาทกรรม” (Discourse Analysis) ที่เน้นว่า วาทกรรมกำหนดการรับรู้และมีอิทธิพลต่อการแปลความเหตุการณ์ทางสังคมของผู้นำทางการเมือง

5.3.3 ก็อกกิน บาวแมน สเตเตอร์ และโอทูล จูเนียร์ (Goggin, Bowman, Lester, and O'Toole Jr.)

ผลงานของก็อกกิน และคณะ ปี ค.ศ. 1990 นี้อ้างว่ากลุ่มตนเป็นผู้ก่อตั้ง การวิจัย การนำนโยบายไปปฏิบัติรุ่นที่สาม (the third generation) เพื่อปิดช่องว่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่าง และล่างขึ้นบน งานของเขาคล้ายนักทฤษฎีบนลงล่าง คือ เริ่มด้วยการยอมรับว่าส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและส่งไปให้ผู้ปฏิบัติระดับล่างปฏิบัติ ก็อกกิน และคณะ มีเป้าหมายที่ต้องการสร้างทฤษฎีทั่วไปเหมือนทฤษฎีบนลงล่าง แต่ส่วนที่ต่างไป คือ ก็อกกิน และคณะ ยอมรับว่าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีอำนาจใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นการเมือง และมีการต่อรองระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับส่วนกลาง ก็อกกิน และคณะ นำงานวิจัยที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับ

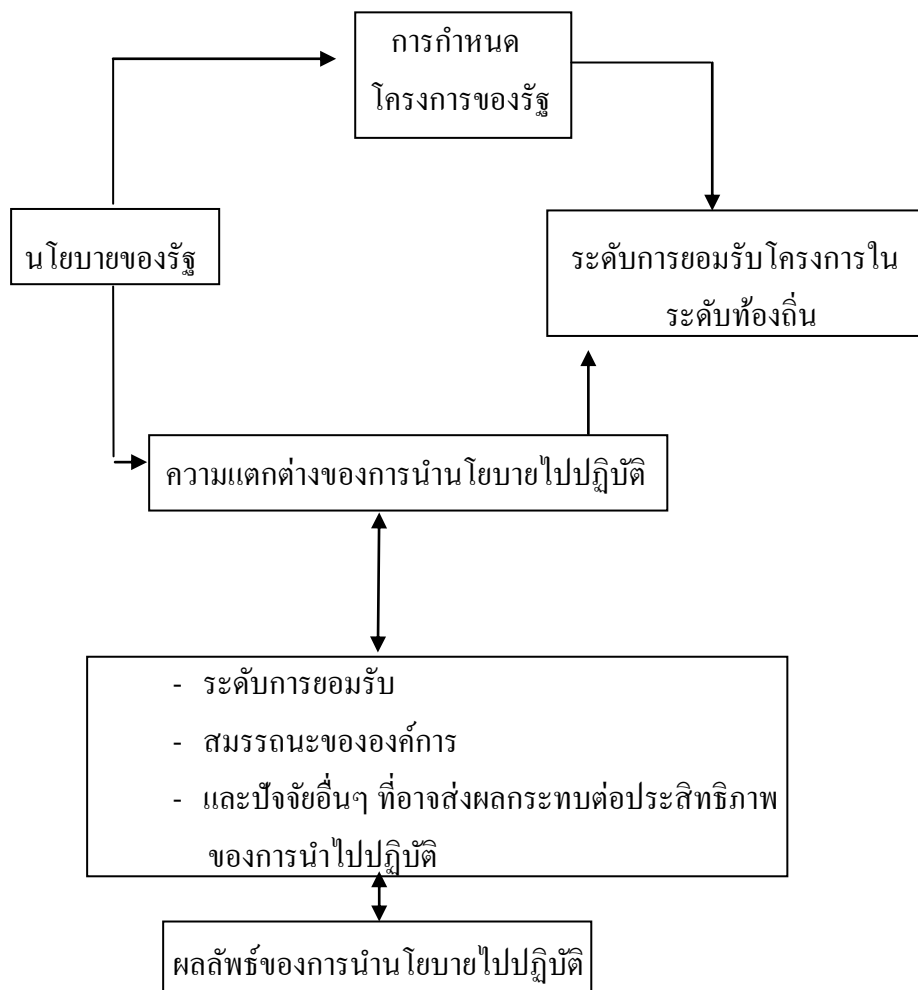
รัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามาสร้างเป็นตัวแบบการสื่อสารระหว่างรัฐบาล แต่นักวิชาการบางคน เช่น ฮิลล์ และฮูป (Hill & Hupé) แย้งว่าอาจนำไปใช้กับที่อื่นไม่ได้

6. กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะนโยบายแผนหรือโครงการทั้งหลายแม้ว่าจะยกร่างอย่างดี เต็มไปด้วยหลักวิชาการ แต่ถ้าไม่ได้นำไปปฏิบัติแล้ว นโยบายนั้นก็ก่อให้เกิดผล เพราะนโยบายก็คือแผนกระดาดจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในทำนองเดียวกันนโยบายนั้นแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีและน่าเชื่อถือ แต่ถ้านำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องจริงจังจนได้สภาวะการณ์ ที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว นโยบายนั้น ๆ ก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีความสลับซับซ้อน เพราะจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ จำนวนมาก รวมทั้งจะต้องเผชิญกับปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่มีลักษณะซับซ้อนและเข้าใจยาก และมักไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการในอดีตเท่าที่ควร การนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะประสบปัญหาทั้งในระดับมหภาค (Macro) และในระดับจุลภาค (Micro)

ในระดับมหภาคจะพบว่า นโยบายบางเรื่องที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด แต่ไม่สามารถทำให้หน่วยงานในท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ต้องการได้ ในระดับจุลภาค แม้ว่ารัฐบาลสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นยอมรับนโยบาย แต่ก็ไม่ใช่เครื่องแสดงว่าหน่วยงานเหล่านั้นจะสามารถไปปฏิบัติตามนโยบายได้ ทั้งนี้เพราะปัจจัยหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้แก่ สมรรถนะขององค์การความเพียงพอของทรัพยากร การยอมรับของโครงการในระดับท้องถิ่น อันมีผลต่อการสนับสนุนและความร่วมมือ ฯลฯ เป็นต้น ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ ความล้มพันธ์ของปัจจัยดังกล่าวได้แสดงในภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2 ทิศทางและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค



(สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 : 448)

ปรากฏการณ์และปัญหาในลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้เกิดขึ้นอยู่เสมอและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การที่นโยบาย แผน หรือโครงการต่างๆ จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับสภาพการดำรงชีวิตทัศนคติ และพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย กลยุทธ์ที่ใช้จะต้องไม่สลับซับซ้อน และจะต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในทุกฝ่าย การมีส่วนร่วมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยสิ่งจูงใจโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีความเป็นไปได้สูง

ปัจจุบันการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติกำลังได้รับความสนใจจากนักวิชาการเป็นอย่างมากในการศึกษานโยบายสาธารณะ มีนักวิชาการหลายท่านให้ความสนใจศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมทั้งเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

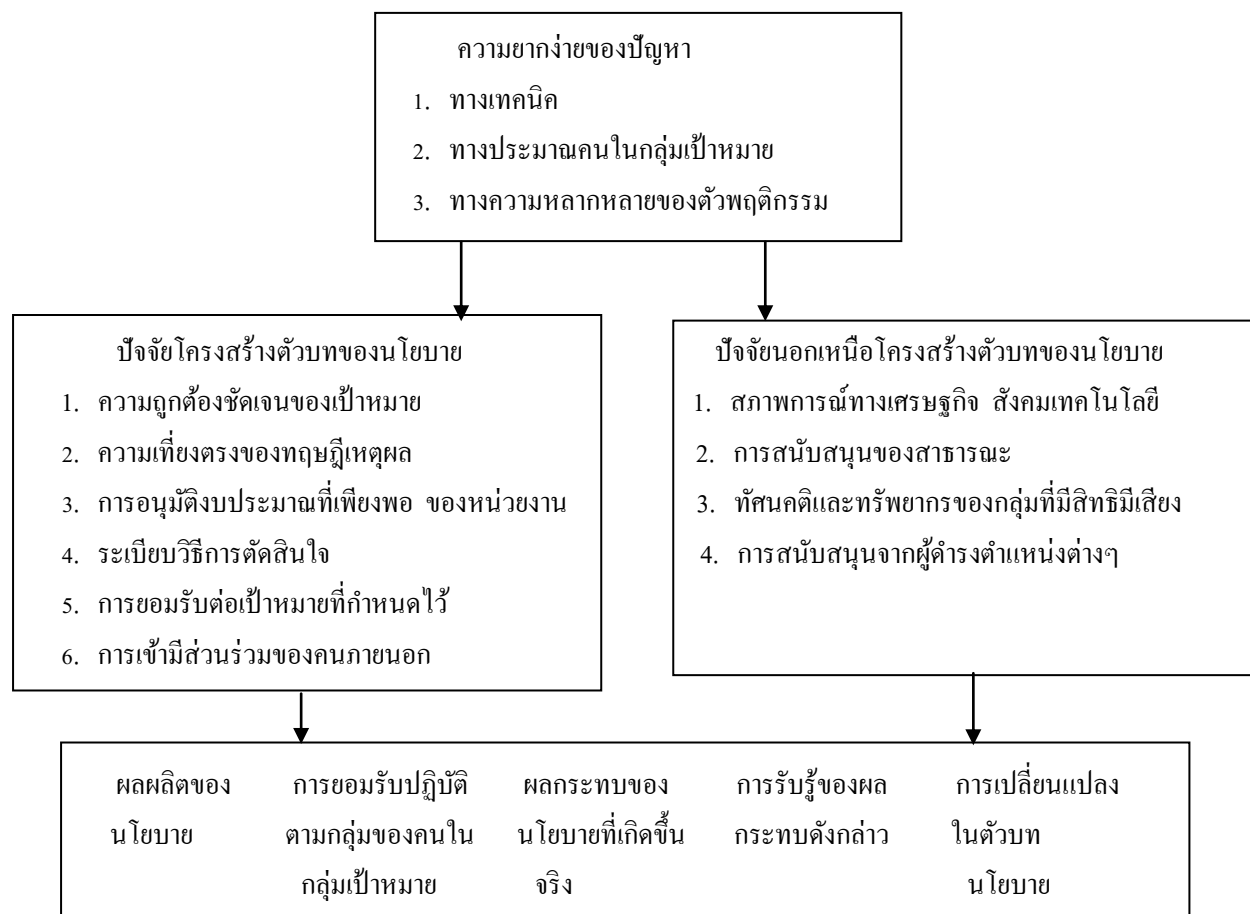
6.1 จิฟเฟอร์ (Jeffery)

จิฟเฟอร์ (Jeffery L. Pressman & Aaron B. Wildavsky, 1979 : 20-21) ให้ความเห็นว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” คือ การนำไปปฏิบัติให้สำเร็จ การได้ผลผลิตออกมา ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแต่แรกเริ่ม แต่เป็นการดำเนินงานภายหลัง หรือกล่าวได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง การวิเคราะห์การนำนโยบายแนวนี้เป็นแนวทางศึกษาที่ต้องการความรู้ความเข้าใจทั้งในด้านการเมือง โครงสร้างการบริหาร ระเบียบ กฎเกณฑ์ การจัดการ การงบประมาณ ตลอดจนการบริหารบุคคลและพฤติกรรมว่าได้รับผลผลิต (Policy Outputs) ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ตลอดจนมีผลกระทบ (Political Outcomes) อะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงและวางแผนในการที่จะออกแบบนโยบายใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อปัจจัยทางการเมือง (Political Factors) ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์ การขัดแย้งระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลากหลาย และหน่วยงานต่างๆ มากมาย ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงมักจะประสบปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมายซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายมิได้คำนึงถึงไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับรายละเอียดและครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ โดยเฉพาะเรื่องลักษณะของหน่วยงานที่มีหน้าที่ รับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนควรจะได้พิจารณาล่วงหน้าเรื่องโครงสร้างการบริหาร เช่น การวินิจฉัยสั่งการหรือการตัดสินใจในธรรมชาติของ Pressman และ Wildavsky หัวใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่จำนวนจุดตัดสินใจและผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละจุดเหล่านั้น ซึ่งควรลดให้เหลือน้อยที่สุดและได้ให้ข้อสังเกตว่า ขั้นตอนในการทำงานยังมีมาก อุปสรรคและปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ ฉะนั้นหากเป็นไปได้ผู้กำหนดนโยบายและนักวางแผนควรนำจะลดจำนวนขั้นตอนลงให้น้อยที่สุด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานและหากการดำเนินการยังสลับซับซ้อนเพียงใด โอกาสที่จะเกิดปัญหาอุปสรรคที่ไม่คาดคิดก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเท่านั้นทำให้งานไม่บรรลุผลสำเร็จ

6.2 ดาเนล (Daniel)

ดาเนล (Daniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier, 1989 : 18-43) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป “นโยบายพื้นฐาน” อาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติของคณะมนตรีก็ได้ โดย Mazmanian และ Sabatier ได้ผสมผสานแนวความคิดทางด้านกฎหมาย การจัดการ และการเมือง เพื่อสร้างแบบจำลองเชิงเหตุผลของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นลำดับขั้น โดยได้ทำการแยกแยะกลุ่มตัวแปรอิสระต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ความยากง่ายของปัญหา นโยบายที่เผชิญอยู่ปัจจัยอื่นนอกเหนือโครงสร้างตัวบนนโยบาย และปัจจัย โครงสร้างตัวบทของนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อตัวแปรตาม คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถวัดได้จากผลผลิต ของนโยบายจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และได้ให้ข้อสังเกตว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนที่มีคุณภาพ ตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมักเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หรือเป็นหน่วยงานที่ดั่งขึ้นใหม่ที่ได้รับแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น นอกจากนี้จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายต่าง ๆ ย่อมมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักประสบปัญหามากกว่ารัฐบาลส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความยากง่ายของปัญหา นโยบาย แนวความคิดดังกล่าวได้แสดงในภาพที่ 2.3

ภาพที่ 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ



(เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2544 : 223)

6.3 วอร์เตอร์ วิลเลียม

วอร์เตอร์ วิลเลียม (Walter Williams, 1980 : 108-109) ให้ความหมายของ “การนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการที่บุคคล กลุ่มคน หน่วยงาน หรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะใช้ความสามารถนำทรัพยากรมาใช้ในการบริหารเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดย Williams มีความเห็นว่า การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นจุดอ่อนที่สุด ในกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะโดยมิได้มีการระบุลักษณะความสัมพันธ์ในรายละเอียดระหว่างปัจจัยทางด้านเทคนิคด้านการบริหารงานและด้านการเมือง เพื่อจะให้เกิดความรู้ ความเข้าใจว่าความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ชนิดใดจึงจะนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น

Williams จึงเสนอว่าการพิจารณาในเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ล่วงหน้าตามขั้นตอนดังนี้

6.3.1 วิเคราะห์นโยบายให้ถ่องแท้ เช่น ความหมายต้องมีความชัดเจนเจาะจง และสมเหตุสมผล เพื่อจัดความกำกวม อันเป็นบ่อเกิดของปัญหาในการปฏิบัติงานต่อไป

6.3.2 วิเคราะห์ความพร้อมขององค์กรในเรื่องบุคลากร การบริหารงานบุคคล

6.3.3 กำหนดรูปแบบการจัดการและการบริหารงานรวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่พึงต้องมีเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลและระบบข้างสารป้อนกลับ (Feedback) นอกจากนี้ในระหว่างการทำงานควรมีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ เพื่อจะได้ทราบว่างานที่ปฏิบัตินั้นสอดคล้องกับเป้าหมายเพียงใด หากเกิดปัญหาหรืออุปสรรคจะได้รับแก้ไขให้ตรงจุดและทันการณ์

6.4 จอร์จ เอดเวิร์ด และ เจร่า ชาร์คานสกี (George Edward & Jra Sharkansky)

จอร์จ เอดเวิร์ด และ เจร่า ชาร์คานสกี (George Edward & Jra Sharkansky, 1979 : 2-34) อธิบายว่า การศึกษา “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” คือการศึกษาระบบราชการนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการคือผู้ที่คุมกำลังคน งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์และอำนาจทางกฎหมายของรัฐบาล ข้าราชการเป็นกลุ่มเดียวที่ได้รับมอบอำนาจในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจากทั้งองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ความสำคัญของหน่วยงานราชการที่เป็นหัวใจของกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินี้เอง ทำให้ต้องศึกษากลไกและพฤติกรรมต่างๆ ในองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอย่างไร และได้เสนอแนวความคิดว่าปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

6.4.1 การติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นปัจจัยแรกที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ บุคคลต่าง ๆ ที่รับผิดชอบต้องรู้หน้าที่ และบทบาทของตนเองว่าจะต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร และอย่างไร การสั่งงานต้องสั่งให้ตรงจุด ชัดเจน ไม่คลุมเครือ และต้องถูกต้อง อีกทั้งจะต้องไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น

6.4.2 ทรัพยากร (Resources) เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การมีทรัพยากรที่สมบูรณ์และเพียงพอ ย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่ ตลอดจนเครื่องอำนวยความสะดวก และต้องมีความคล่องตัวที่จะใช้

6.4.3 ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ (Disposition of Implementations) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้นโยบายหรือโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติมีอิสระในการใช้ดุลพินิจและตัดสินใจ จึงเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ปฏิบัติมีโอกาสที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ เช่น

เลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่ง หรือข้อบังคับที่ไม่ขัดกับความรู้สึกค่านิยมและผลประโยชน์ส่วนตัว หรือเมื่อไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติใดอาจบิดเบือนคำสั่ง หรือข้อปฏิบัตินั้น ทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติส่วนมากมักมีความรู้สึกที่ว่าตน มีความรู้ในเรื่องที่ตนรับผิดชอบมากกว่าใครอื่นบางครั้งเห็นว่า นโยบายไม่ค่อยตรงกับที่ตนคิด อาจปฏิบัติงานเป็นปรปักษ์กับนโยบายเลยก็เป็นไปได้

6.4.4 โครงสร้างของระบบราชการ (Bureaucratic Structure) กระบวนการทำงานตามปกติ (Standard Operation Procedures) ปัจจุบันนี้มีความสำคัญมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นกรอบที่คอยกำกับมิให้ข้าราชการ ดังนั้น ถ้าถูกระเบียบข้อบังคับต่างๆ และขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตลอดจนลำดับขั้นการบังคับบัญชามีจำนวนมากและขาดความยืดหยุ่นย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

6.4.5 การติดตามตรวจตรา (Follow-up) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการดังกล่าวแล้ว การติดตามผล การทำงานก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญผู้รับผิดชอบระดับสูงควรหมั่นตรวจติดตามการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอว่างานที่ได้มอบหมายไปนั้นดำเนินไปได้ผลเพียงใด มีอุปสรรคและปัญหาอะไรบ้าง เพื่อที่จะได้แก้ไขให้ลุล่วงไป การไม่ติดตามผลอย่างสม่ำเสมออาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อนโยบายหรือโครงการต่างๆ

วเรช จันทรศร (2527 : 505 - 554) อธิบายว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” เป็นเรื่องของ การศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารและกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แต่ไหน เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบายแผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น โดยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาหรือสิ่งที่เชื่อมโยงของความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยได้แยกประเด็นความสนใจในการศึกษาออกเป็น 6 แนวทาง หรือ 6 ตัวแบบ สำหรับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

1. แนวทางที่เน้นการวางแผนและการควบคุม หรือที่เรียกว่าตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Mode)
2. แนวทางที่เน้นสมรรถนะขององค์กร หรือที่เรียกตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Mode)
3. แนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วมการสร้าง ความผูกพันและการยอมรับหรือที่เรียกว่าตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Mode)
4. แนวทางที่เน้นการสร้าง ความเข้าใจ เกี่ยวกับสภาพความเป็นไปในระบบราชการหรือที่เรียกว่าตัวแบบทางด้านการ กระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Mode)

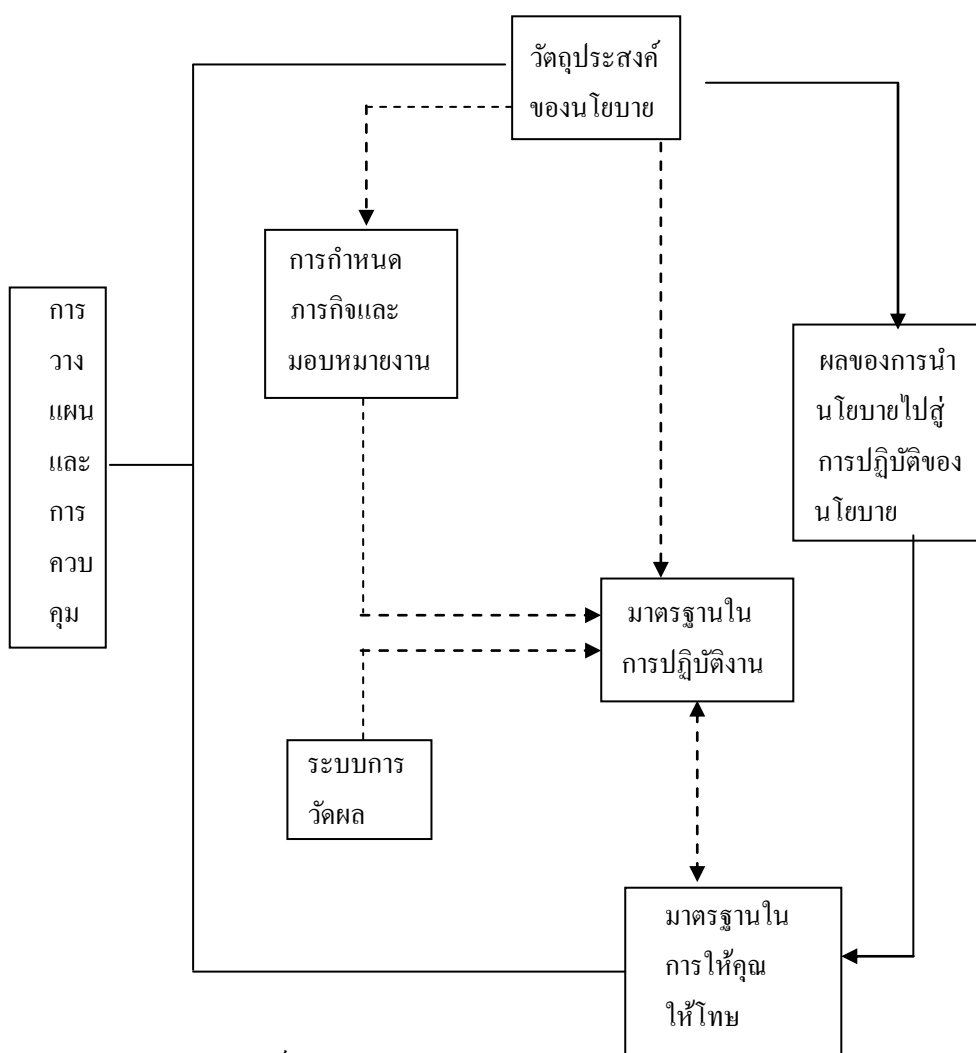
5. แนวทางที่เน้นการเจรจาและการต่อรอง หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางการเมือง (Political Mode)

6. แนวทางที่เน้นการวิเคราะห์เชิงระบบหรือที่เรียกว่าตัวแบบทั่วไป (General Mode)

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Mode)

การนำนโยบายไปปฏิบัติแนวทางนี้เน้นที่ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมโดยยึดหลักเหตุผล หรือเน้นที่วัตถุประสงค์เป็นแนวทาง เพื่อให้องค์กรนั้น ๆ สร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์หลักให้มากที่สุดดังนั้น โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานต่างๆ ขององค์กร มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงานและระบบการให้ทุนให้โทษ ฯลฯ ดังแสดงในภาพที่ 2.4

ภาพที่ 2.4 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

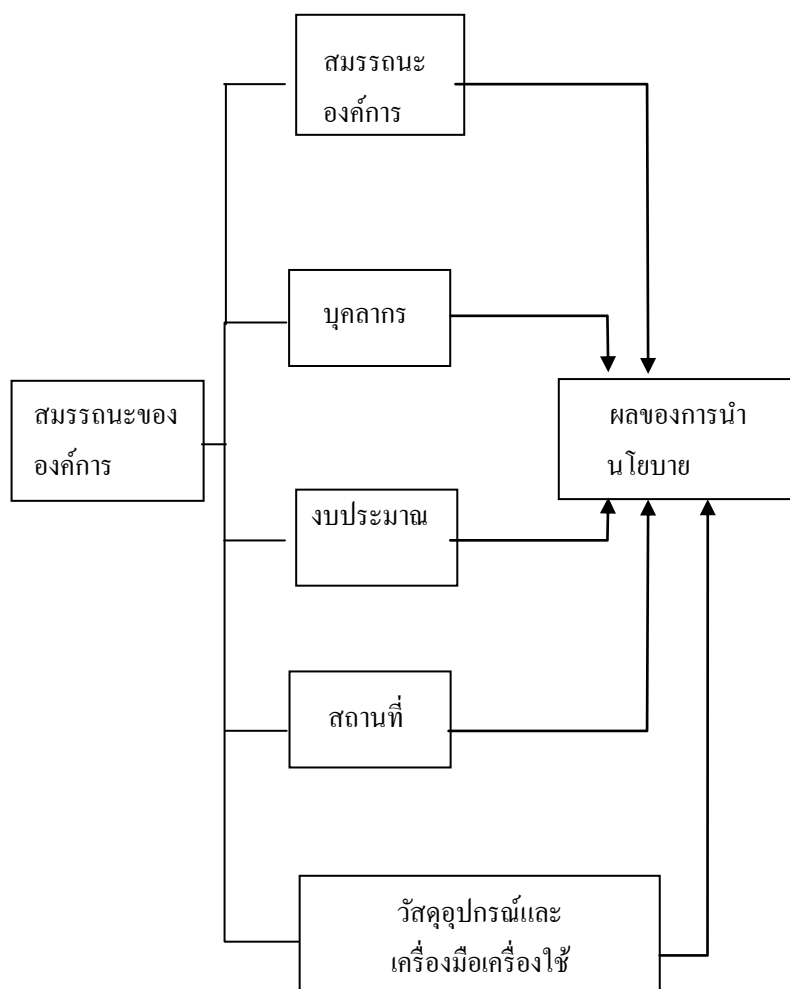


(สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 : 450)

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Mode)

ตัวแบบนี้ให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงสร้างขององค์กรต้องเหมาะสม บุคลากรที่ปฏิบัติงานในองค์กรต้องมีความรู้ ความสามารถทั้งด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์กรยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อม เป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะมีการหาทางแก้ไขอุปสรรค (หรือข้ออ้าง) ของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้น ในอดีต เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานฝ่ายอำนาจการต่างๆ เป็นต้น ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในภาพที่ 2.5

ภาพที่ 2.5 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการ

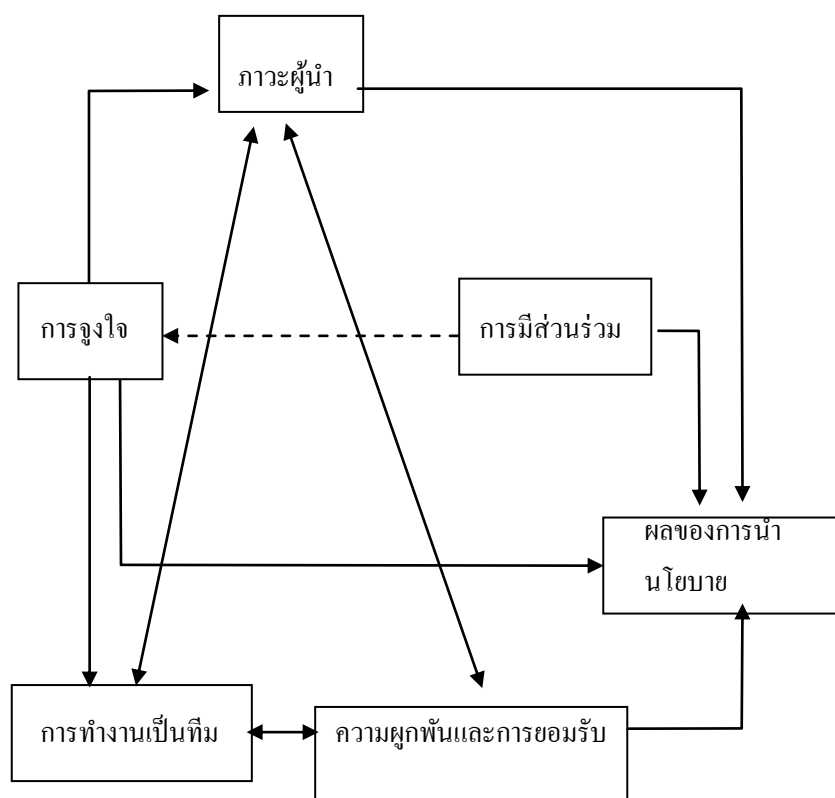


(สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 :455)

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization development mode)

เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในด้านการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงาน มากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือการใช้อำนาจเป็นต้น ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงให้เห็นในภาพที่ 2.6

ภาพที่ 2.6 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร



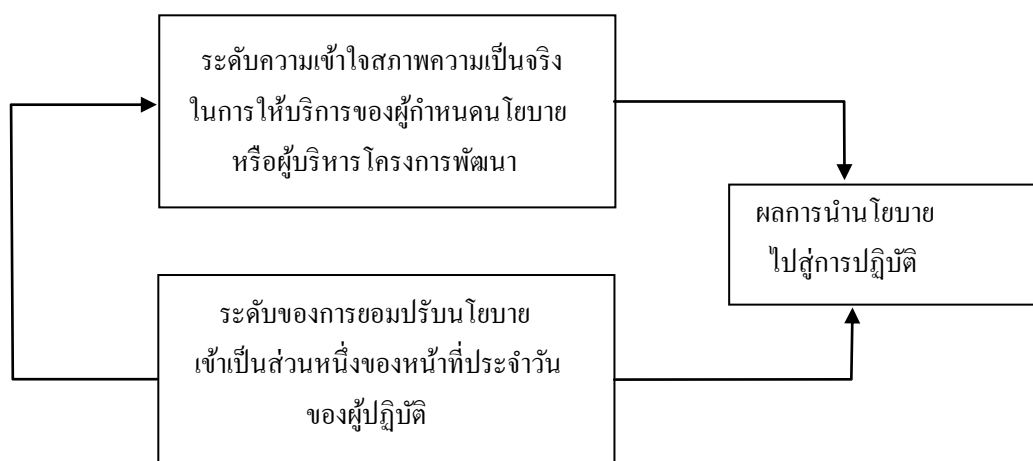
(สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 :458)

4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนกรของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Mode)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาองค์กรที่พยายามจะสร้างกรอบการมองสภาพความเป็นจริง (Social Reality) ในองค์กรตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กร หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะในทางตรงกันข้าม

อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร ในทฤษฎีนี้หมายความว่า สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการ ที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิดหรือที่เรียกว่า “Street Level Bureaucrats” สามารถใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติตามหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ดังนั้นนโยบายหรือโครงการใดที่มีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวัน ของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับแนวทาง ของนโยบายเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้นการที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ๆ มาใช้ หรือการออกกฎระเบียบ แบบแผน เพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านบริการประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นมักจะไร้ผล ฉะนั้นความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่ความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนา ที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่าตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในภาพที่ 2.7

ภาพที่ 2.7 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ



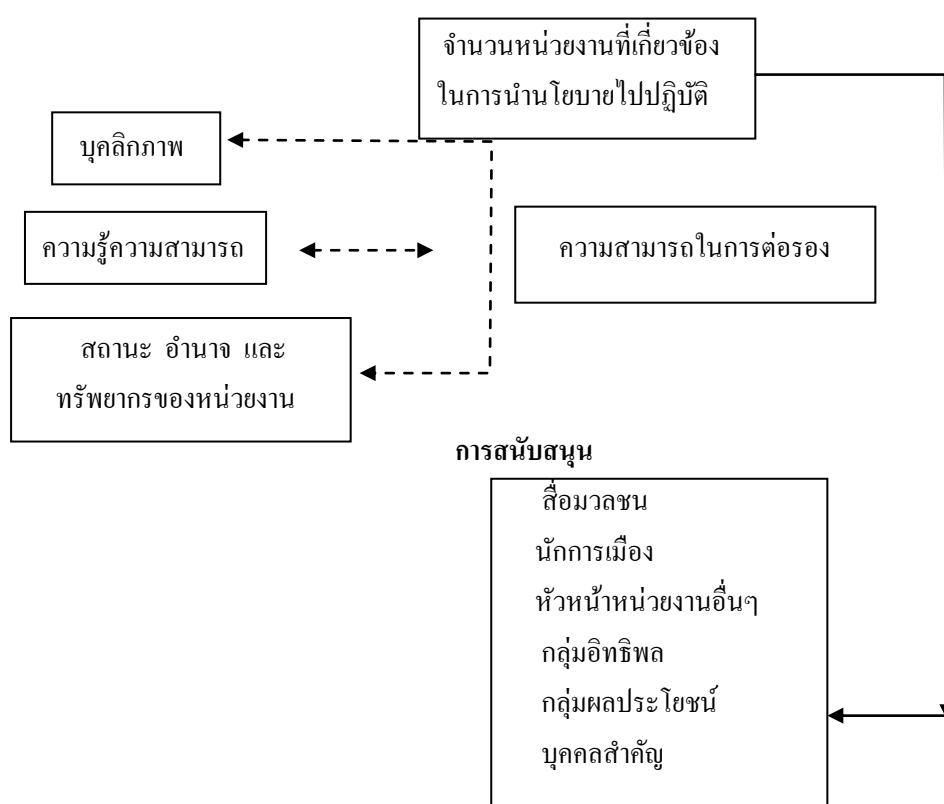
(สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543 :460)

1. ตัวแบบทางการเมือง (Political mode)

ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้รับบท (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างความสมานฉันท์ (Consensus)

ภายใต้วิธีการของการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้ง (Conflict) เป็นเรื่องธรรมดาที่มักจะเกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคมทั่วไป การที่จะหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบ และปฏิบัติตามนโยบาย เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะนโยบาย ก็คือการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของ การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ ซึ่งจะต้อง พิจารณาผลประโยชน์ของตนไว้ มีการแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้าง เงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร ทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่ การเจรจา สถานะอำนาจและทรัพยากร ที่มีอยู่ของหน่วยงาน ในฐานะจะให้เป็นเครื่องมือต่อรองของ บุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (Players) จำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้องการสนับสนุนจาก นักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์บุคคลสำคัญต่างๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญ ในการต่อรองของ ผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในภาพที่ 2.8

ภาพที่ 2.8 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้แบบทางการเมือง



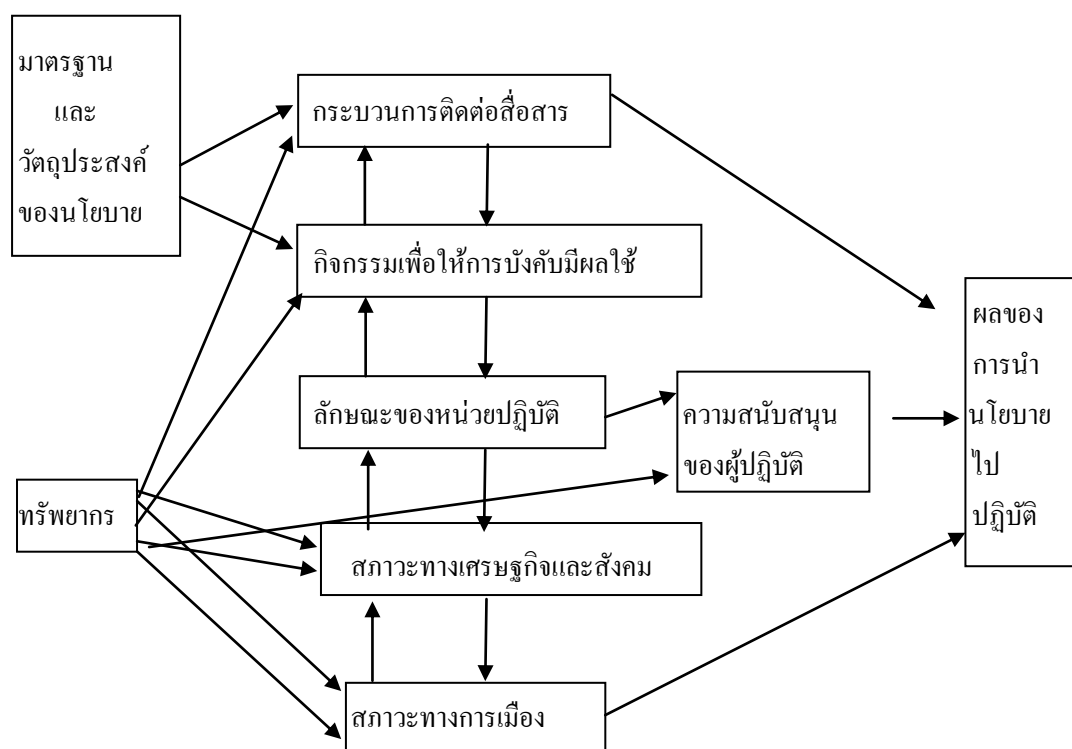
(สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543 : 465)

6. ตัวแบบทั่วไป (General Mode)

ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ ฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอน (Van Meter & Van Hon) ซึ่งพัฒนากรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาศัยพื้นฐานความรู้จาก 3 แนวทาง คือ ทฤษฎีองค์การ ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ แต่แนวความคิดที่มีอิทธิพลมากที่สุดและมีประโยชน์มากที่สุดต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ แนวความคิดเรื่องทฤษฎีองค์การ หรือองค์การศาสตร์ ตัวแบบนี้แม้จะไม่ใช้การประสานตัวแบบต่าง ๆ ทั้ง 5 แนวทางเข้าด้วยกัน แต่กรอบของตัวแบบได้รวมตัวแปรของตัวแปรอื่นๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่นๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ตัวแบบทั่วไป จะสามารถวิเคราะห์เจาะลึกเฉพาะส่วนได้เท่ากับตัวแบบอื่นๆ บางตัวแบบ

จากการศึกษาและวิเคราะห์การดำเนินการนำนโยบายการบริหารที่ราชพัสดุเพื่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม กรณีการสร้างสวนสาธารณะในที่ดินราชพัสดุในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลไปปฏิบัติ ตั้งแต่การเริ่มก่อสร้างจนกระทั่งสร้างเสร็จเรียบร้อยและเปิดให้บริการแก่ประชาชน ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็น “ตัวแบบบูรณาการ” ซึ่งสามารถแสดงเป็นรูปภาพได้ ดังภาพที่ 2.9

ภาพที่ 2.9 ตัวแบบทั่วไป



(เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551 : 218)

สรุปตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบ

จากตัวแบบทั้ง 6 สามารถกล่าวได้ว่านโยบายทุกอย่างเมื่อนำไปปฏิบัติ นั้น มีเป้าหมายอยู่ที่การทำให้นโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ คือ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จและความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งพิจารณา

1. ระดับความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติ มีต่อผู้ออกคำสั่ง หรือกำหนดนโยบาย ถ้าระดับความร่วมมืออยู่ในระดับสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะมีสูงตามไปด้วย ในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

2. การบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบ ด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าหากการปฏิบัติงานตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคข้อขัดแย้งมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีมากเท่านั้น

3. นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ หากนโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ก็กล่าวได้ว่า เป็นความสำเร็จประการหนึ่งและในทางตรงกันข้ามเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วผลที่ได้ไม่เป็นไปตามความคาดหมาย ก็กล่าวได้ว่าเป็นความล้มเหลวนั่นเอง

7. แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะการเมืองของนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นความเชื่อมโยงที่หายไป (Missing Link) ของการศึกษานโยบาย เพราะเป็นรายละเอียดของพฤติกรรมการปฏิบัติ ที่บุคคลภายนอกไม่รับรู้และนักวิชาการก่อนหน้าทศวรรษ 1970 ไม่สนใจ (Hill, 2005 : 174-175) สำหรับความหมายตรงตัวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเป็นกระบวนการดำเนินนโยบาย ทำให้เป้าหมายบรรลุผล ประสบความสำเร็จ ผลผลิต หรือทำให้นโยบายเกิดความสมบูรณ์ (Pressman and Wildavsky, 1973) แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน เพราะเหตุผล 3 ประการ คือ ประการแรก มีการต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือแม้แต่ศาล อยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดเพราะมีอุดมการณ์ต่างกัน มีทัศนคติและการรับรู้ต่างกันว่านโยบายควรเป็นอย่างไร ประการที่สองการนิยามปัญหา และการออกแบบนโยบายมักไม่ค่อยชัดและความกำกวม และประการที่สาม การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ไม่ได้มีเพียงหน่วยงานรัฐบาลที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย แต่ยังมีหน่วยงานเอกชนและกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นผู้รับเหมาทำงานตามสัญญา ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายที่เป็นประโยชน์จากนโยบาย อีกทั้งอาจมีเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมืองต่างกัน (Palumbo & Calista, 1990 : 5)

นักวิจัยนโยบายมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ความหมาย ได้แก่

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะกระบวนการการเมือง (Implementation as a Political Process)
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะการวิเคราะห์นโยบายและประมาณค่าการรำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation as a Policy analysis and Implementation Estimates)
3. การนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะ การวิจัยแผนงาน (Implementation as a Research on Programs) (Hargrove, 1977 : 3-12)

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ของ 3 ส่วน ได้แก่ การเมืององค์กร และพฤติกรรม ส่วนการเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติแสดงออกเป็น 2 ลักษณะ ลักษณะหนึ่ง คือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการแปลความทิศทาง นโยบาย (Interpreting policy directives) และอีกลักษณะหนึ่ง เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวและลักษณะ การพึ่งพิงกันอย่างมากจนแยกไม่ออก (Tiny interlocking personal relationships and dependencies) ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Palumbo & Calista, 1990 : 6-7)

7.1 การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การเมืองกับการนำนโยบายไปปฏิบัติความสัมพันธ์กัน เพราะการเมืองเป็นที่มาของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็เต็มไปด้วยการเมือง การเมืองทำให้มองเห็นระเบียบวาระนโยบายและเกิดความซับซ้อน การเมืองที่แตกต่างกัน มีผลให้นโยบายและผลลัพธ์แตกต่างกัน (Van Horn, Baumer and Gormley, 2001 : 20) การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแข่งขันการกำหนดว่านโยบายควรทำอะไรบ้าง ทั้ง ๆ ที่นโยบายถูกกำหนดมาจากระดับรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว แต่พอมาถึงขั้นปฏิบัติก็ถูกผู้ปฏิบัตินิยามใหม่ ดังที่เริน (Rein) และราบินโนวิทซ์ (Rabinovitz) อธิบายว่านโยบายที่เป็นทางการ ไม่จำเป็นต้องเป็นตัวกำหนดนโยบายที่ปฏิบัติจริง เป็นเพียงการกำหนดของเรินไว้กว้าง ๆ (Rein & Rabinovitz, 1978) ส่วนการปฏิบัติจริง ผู้ปฏิบัติจริง ผู้ปฏิบัติจะให้ความหมายที่เป็นรูปแบบโดยแสดงออกจากการกระทำของเขา (Lipsky, 1978) เงื่อนไขเบื้องต้นที่ทำให้เกิดการเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากทิศทางนโยบายไม่ชัดเจน ก็เนื่องมาจากผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถทำให้ชัดเจนได้ เพราะสาเหตุใหญ่ ๆ 3 ประการ ได้แก่ (Nakamura and Smallwood, 1980 : 33-39)

- 1) ข้อจำกัดทางเทคนิค (Technical limitations) ปัญหาสำหรับผู้กำหนดนโยบายเกิดขึ้นเมื่อเขาเองก็ไม่แน่ใจว่าจะทำอะไร ตัวอย่างของความไม่แน่ใจก็คือ ไม่มีการกำหนดรายละเอียดของวิธีการปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งอาจเป็นเพราะจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ยากเกินกว่าจะใช้ข้อมูลหรือความรู้ที่มีอยู่หาแนวทางปฏิบัติให้สำเร็จได้

2) ความซับซ้อนของแนวคิด (Conceptual Complexity) ผู้กำหนดนโยบายไม่สามารถตกลงกันได้ว่าจะแก้ปัญหาอะไรกันแน่ อาจเป็นเพราะข้อความเกี่ยวกับปัญหาคลุมเครือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องหาวิธีการแก้ปัญหาเอง ทำให้เกิดปัญหากับผู้อื่นนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะต้องวางแผนแก้ปัญหาที่ยังไม่ชัดเจน

3) การสร้างกลุ่มผลักดัน (Coalition Building) เมื่อไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุดหรือขาดการเห็นพ้องกันในจุดมุ่งหมาย การแก้ปัญหาจึงต้องอาศัยอำนาจทางการเมือง วิธีการคือ รวมกลุ่มการเมืองเพื่อผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากกลุ่มการเมืองเห็นต่างไปจากนโยบายนโยบายก็มักไม่ประสบความสำเร็จ

เงื่อนไขดังกล่าวทำให้เห็นนโยบายไม่ชัดเจน ซึ่งแสดงออกได้ 3 แบบ คือ

1. ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการ (Lack of specificity about means)
2. ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการกับเป้าหมาย (Lack of specificity about relationship of means and ends)
3. ขาดรายละเอียดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมาย หรือเกี่ยวกับลำดับความสำคัญของจุดมุ่งหมาย ที่ต้องการบรรลุ (Lack of specificity about goals or about the priority of goals to be achieved)

นอกจากนี้ถึงแม้นโยบายจะชัดเจน แต่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจแปลความผิด (Misinterpreted) หรือแปลความใหม่ (Reinterpreted) เพราะผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเผชิญกับปัญหาทางด้านองค์การ ข้อมูลและการเมืองที่ต่างไปจากผู้กำหนดนโยบายการเมืองของนโยบายจะมีมากขึ้นเพียงใดดูได้จากความแกร่ง (Strength) ของการผลักดันการเมืองในนโยบาย ซึ่งประเมินได้จากปัจจัย 3 ปัจจัย คือ

1. ขนาดของกลุ่มผลักดัน
2. เสถียรภาพของกลุ่มผลักดัน
3. ขนาดของการเห็นพ้องกันในกลุ่มผลักดันที่มีต่อความหมายของทิศทางนโยบาย

(Nakamura and Smallwood, 1980 : 39-40)

ยิ่งกว่านั้นเมื่อมองระดับรัฐ การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ยังสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจของรัฐในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้ง 3 รูปแบบ คือ (Brodin, 1990 : 107-118)

1. การแข่งขันทางสถาบันที่มีเหนือนโยบายอาจเป็นสิ่งจำกัดทางนโยบาย เช่น งานของสก็อกโพล (Skocpol) และไอเคนเบอร์รี่ (Ikenberry) เมื่อปี ค.ศ. 1983 พบว่านโยบายพันธะสัญญาใหม่ (New Deal) ได้สร้างระบบความมั่นคงทางสังคมขึ้นมาใหม่ เพราะนโยบายบำนาญบำนาญเป็นนโยบายที่รัฐต่าง ๆ ไม่เคยมีมาก่อน แต่่นโยบายบำนาญก็หยุดชะงักเพราะ

รัฐต่าง ๆ ไม่นำไปปฏิบัติ ซึ่งมีผลเหมือนกันบนนโยบายสุขภาพ การศึกษา และสวัสดิการเนื่องจากนโยบายดังกล่าวถูกนำไปในอาณาเขตของนโยบายระดับรัฐ

2. การจัดระเบียบทางสถาบันมีผลต่อการแสดงออกของประเด็นนโยบายงานของสก็อต เมื่อปี พ.ศ. 1985 พบว่า โครงสร้างรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่สุดต่อการทำความเข้าใจนโยบาย เพราะโครงสร้างรัฐกระทบต่อวัฒนธรรมทางการเมือง กระตุ้นให้เกิดกลุ่มและความร่วมมือทางการเมืองบางประเภท แต่ไม่ใช่ทั้งหมดทุกประเภท และทำให้เกิดประเด็นทางการเมือง ที่ชัดเจนบางประเด็น ซึ่งก็ไม่ใช่ทุกประเด็นอีก หากสถาบันใดสถาบันหนึ่งเป็นผู้กำหนดระเบียบวาระ และผลักดันนโยบายก็จะเผชิญกับการแข่งขันจากสถาบันอื่นที่เข้ามาอ้างความเป็นเจ้าของ ตัวอย่างเช่น งานของโซซิน (Sosin) เมื่อปี ค.ศ. 1988 พบว่า การแก้ปัญหาคนไรร้านเป็นภารกิจเบื้องต้นของรัฐบาล แต่ขณะที่ปัญหาคนไรร้านมีมากนั้น กลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร สาเหตุเป็นเพราะไม่มีใครคิดเป็นเจ้าภาพที่จะผลักดันนโยบาย

3. สถาบันที่เป็นผู้ให้บริการตามนโยบายมีอิทธิพลต่อการกำหนดระเบียบวาระและกลยุทธ์ของผู้ประกอบการนโยบาย ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการแข่งขันของสถาบันอาจมีผลต่อทางเลือกนโยบายหรือทำให้การดำเนินนโยบายต้องมีต้นทุนสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การพัฒนานโยบายอาจได้รับแรงผลักดันมาจากปัจจัยภายในองค์กร ลำพังตัวผู้บริหารที่พยายามผลักดันนโยบายอาจไม่สำเร็จ เพราะขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ทางการเมือง องค์กรและโอกาสส่วนตัวของผู้บริหาร ดังนั้น การเมืองของนโยบายในมิตินี้จึงอาจเป็นผลมาจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ เช่น ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่อื่น และสภาพแวดล้อมทางสถาบันอื่น ๆ

การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีผลทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร (Resource Diversion) และการรับรู้การแปลงรูปทรัพยากร (Resource transformation) ที่ต่างกัน วิลเลียม ดันน์ (William Dunn, 1994: 353-355) อธิบายว่า การบิดเบือนการใช้ทรัพยากรเป็นการตรวจสอบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือกล่องดำ (Black box) เพื่อดูว่าปัจจัยนำเข้าตั้งแต่เริ่มต้น (Original inputs) ถูกบิดเบือนไปจากกลุ่มเป้าหมาย อันเนื่องมาจากระบบบริหารมากน้อยเพียงใด

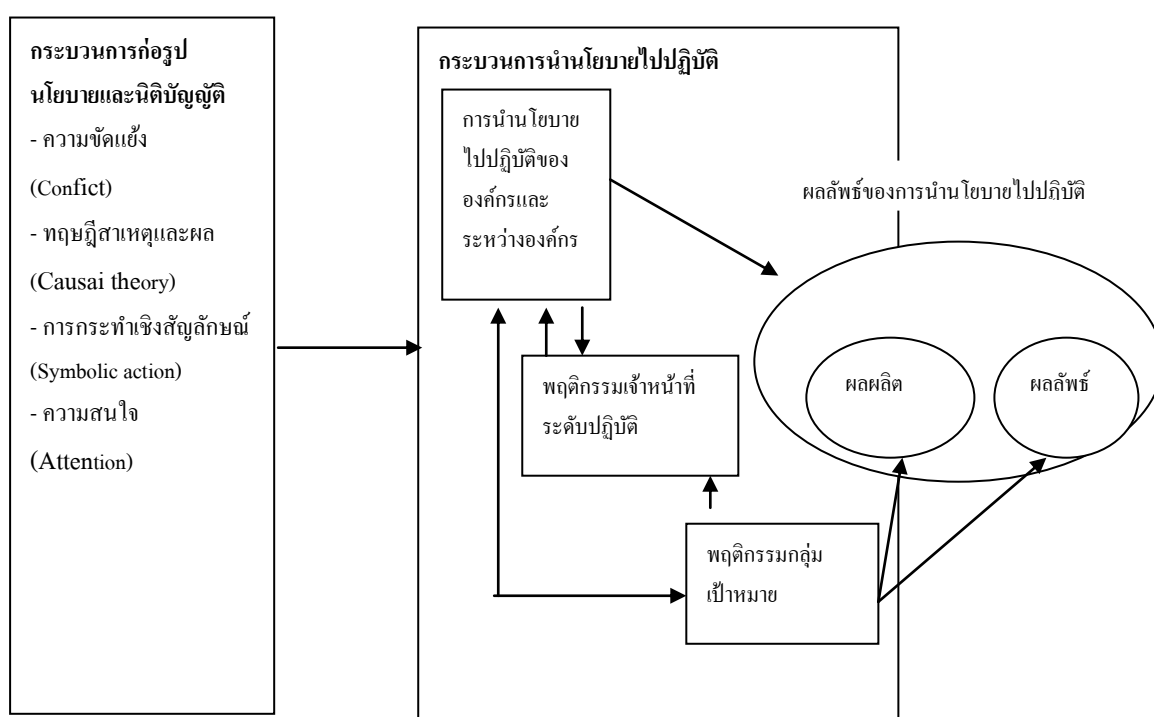
ส่วนการแปลงรูปทรัพยากร หมายถึง ความเข้าใจความหมายของทรัพยากรที่ต่างกันระหว่างกลุ่มเจ้าหน้าที่โครงการ กับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งมีผลต่อวิธีการแปลงรูปทรัพยากร ที่แตกต่างกัน และมีผลกระทบต่อผู้รับประโยชน์ในแง่ที่ทำให้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นหรือลดลง

การหาข้อมูลตรงนี้อาจใช้วิธีเชิงคุณภาพเสริมวิธีเชิงปริมาณเพื่อหาข้อมูลการแปลความนโยบายของผู้ที่ทำให้เกิดผลกระทบและได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น หาข้อมูลปัจจัยนำเข้าและผลผลิตด้วยวิธีเชิงปริมาณ และเสริมด้วยการหาข้อมูล เชิงคุณภาพเกี่ยวกับกระบวนการแปลงรูปทรัพยากร ได้แก่ ความเข้าใจความหมายของทรัพยากรและวิธีใช้ทรัพยากรซึ่งทำให้เข้าใจกระบวนการตรงกลางของนโยบายได้สมบูรณ์ ยิ่งกว่าวิธี เชิงปริมาณอย่างเดียว

7.2 กรอบแนวคิดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีได้หลายแง่มุม และมีกรอบความคิดหลายกรอบ สำหรับกรอบแนวคิดที่น่าสนใจ ได้แก่ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่กำหนดผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process and Determinants of the Implementation Results) ของโซเรน วินเตอร์ (Soren Winter, 1990 : 19-38) ซึ่งแสดงได้ ดังภาพที่ 2.10

ภาพที่ 2.10 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่กำหนดผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ในภาพที่ 1 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยส่วนสำคัญ 5 ส่วนดังนี้

1. ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation outcome)

สิ่งที่ใช้เป็นมาตรฐานประเมินพฤติกรรมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 3 ประการ คือ กระบวนการ (Process) ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) หรือผลกระทบ (Impact) หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคม (Changes in Society) หลังจากนั้นอาจนำพฤติกรรมเหล่านี้ไปเปรียบเทียบกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย หรือการแก้ปัญหา หรือผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสีย

นักวิชาการส่วนใหญ่ นำพฤติกรรมที่ศึกษาไปเปรียบเทียบกับจุดมุ่งหมายโดยนำปริมาณของผลผลิตหรือผลการปฏิบัติของกลไกการให้บริการไปเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ และศึกษาถึงผลกระทบของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย เมื่อเทียบกับจุดมุ่งหมาย ตัวแปรเหล่านี้เป็นตัวแปรที่สำคัญ เพราะถึงแม้จะมีกระบวนการหรือผลผลิตที่ดีก็ไม่ได้หมายความว่า จะประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมาย เปรียบได้กับการผ่าตัดสำเร็จ แต่คนไข้อาจตายก็ได้

กลยุทธ์อันหนึ่งที่ใช้เพื่อแก้ปัญหาจุดมุ่งหมายขัดแย้งกัน คือ การวัดจากจุดมุ่งหมายหรือผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดนโยบายไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาตามกลยุทธ์นี้เรียกว่า “ตัวแบบผู้มีส่วนได้เสีย” (Stakeholder Model) ซึ่งอาจอธิบายได้ดีกว่าจุดมุ่งหมายที่เป็นทางการ และถือว่านโยบายหนึ่ง ๆ สัมพันธ์กับนโยบายอื่นที่อาจมีจุดมุ่งหมายเดียวกันหรือต่างกัน และมีตัวแสดงหรือกลุ่มเป้าหมายต่างกัน

กลยุทธ์อีกอย่างหนึ่งที่ใช้แก้ปัญหาจุดมุ่งหมายขัดแย้งกัน คือ การดูความสามารถแก้ปัญหา ดูว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแก้ปัญหาให้กับสังคมได้มากน้อยเพียงใด แต่ก็มีปัญหาตามมาอีกว่าปัญหาที่ต้องการแก้คืออะไร เพราะเป็นค่านิยมที่คนแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มอาจมีต่างกัน

การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวมากมายโดยเฉพาะยุคแรกที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นรายงานถึงผลทางลบ ส่วนใหญ่เป็นไปในทำนองว่าแม้จะออกแบบไว้ดีเพียงใด แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติก็เต็มไปด้วยนรกแล้ว ปัญหาหลัก ๆ คือ ผลงานต่ำกว่าเป้าหมาย (Underperformance) เกิดความล่าช้า (Delay) และต้นทุน พุ่งสูง (Escalating Costs) งานที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ตั้งคำถามว่าทำไมจึงไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย คำถามเหล่านี้จึงนำไปสู่ข้อสรุปในทางลบ อย่างไรก็ตาม การศึกษาระยะหลังให้ภาพดีกว่า เช่น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ครอบคลุมระยะเวลายาวพบว่า นโยบายที่ล้มเหลวระยะแรกจะค่อย ๆ ประสบความสำเร็จมากขึ้น เมื่อมีประสบการณ์และ ได้ทดลองแก้ไขข้อบกพร่องมากขึ้น การศึกษาช่วงหลังพยายามศึกษาเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่ต่างกันของแต่ละประเทศ หรือเปรียบเทียบแม้กระทั่งระบบย่อยของนโยบาย

2. การก่อรูปนโยบาย (Policy formation)

เมื่อนักวิชาการอธิบายว่านโยบายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ส่วนใหญ่อธิบายว่าเกิดความล้มเหลวระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ความล้มเหลวเกิดขึ้นเพราะผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติขัดแย้งกัน หรือขาดความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ความจริงนโยบายบางอย่างไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ตั้งแต่เรื่องตั้ง เช่น ขาดความมุ่งมั่นหรือขาดทรัพยากร ด้วยเหตุนี้การออกแบบนโยบาย (Policy Design) จึงเป็นตัวแปรตัวหนึ่ง ที่มีผลต่อผลลัพธ์

ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วินเตอร์ (Winter, 2986) อธิบายว่า ตัวแบบกำหนดนโยบายที่รู้จักกันดีมีอยู่ 3 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบการตัดสินใจตามหลักเหตุผล (Rational decision-making model) ตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรอง (Conflict-Bargaining Model) ตัวแบบถังขยะ (Garbage-Can Model) ตัวแบบทั้งสามนี้ขัดแย้งกันเอง แต่ทำให้สามารถตั้งสมมติฐานได้ว่ากระบวนการก่อรูปนโยบายมีผลกระทบต่อผลลัพธ์ของการนำไปปฏิบัติ ดังนี้

ประการแรก การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จน่าจะมีความสัมพันธ์เชิงลบกับระดับความขัดแย้ง (Design of Conflict) ในขั้นการก่อรูปนโยบายการก่อรูปนโยบายมักมีความขัดแย้งระหว่างตัวแสดงซึ่งมีผลประโยชน์ต่างกัน จึงยากที่จะตกลงได้ว่าจุดมุ่งหมายเป็นอย่างไรกันแน่ ตัวแสดงดังกล่าวจึงต้องต่อรอง การตัดสินใจจึงเป็นผลมาจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล ถ้ามีผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากการกระจายทรัพยากรก็จะไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับความสามารถในการรวมกลุ่มผลักดัน การตัดสินใจส่วนมากเป็นการประนีประนอม ซึ่งสนใจวิธีการมากกว่าเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้ การก่อรูปนโยบายที่ขัดแย้งกันจึง ทำให้จุดมุ่งหมาย ไม่ชัดเจน จุดมุ่งหมายที่เกิดขึ้นไปเพื่อการประนีประนอมให้เกิดความชอบธรรม

ขณะที่ต่อรองและประนีประนอมกัน การเลือกโครงสร้างการนำไปปฏิบัติไม่ได้มุ่งเพื่อให้การนำไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ แต่เป็นโครงสร้างหรือการที่สร้างขึ้น เพื่อตอบสนองตัวแสดงที่สำคัญ เพื่อให้ยอมรับจุดมุ่งหมายและหลักการของนโยบายจริง ๆ แล้วผู้ติดต่อต้านนโยบายอาจมีส่วนในการจัดโครงสร้างและการนำนโยบายไปปฏิบัติมากพอ ๆ กันกับผู้สนับสนุนนโยบายผู้ต่อต้านนโยบายอาจกดดันให้การจัดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ในแนวทางที่ทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จ ยกตัวอย่างเช่น เลือกให้ท้องถิ่นควบคุมนโยบายสิ่งแวดล้อมมากกว่าส่วนกลาง เพราะเชื่อว่าท้องถิ่นยืดหยุ่นกว่าและทำให้ท้องถิ่น มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าการควบคุมจากส่วนกลาง

ประการที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จน่าจะมีการตัดสินใจในขั้นการก่อรูปนโยบายที่เป็นไปตามทฤษฎีสาเหตุและผล (Causal Theory) เกี่ยวกับปัญหาที่ต้องการแก้ไขและความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือนโยบายกับการแก้ปัญหาดังกล่าว หมายความว่าต้องมีทฤษฎีเกิดขึ้น และมีการนำทฤษฎีไปวิเคราะห์ผลลัพธ์ของการตัดสินใจ หากไม่ได้ทำตามนี้ก็แสดงว่าผู้สนับสนุนนโยบายเห็นด้วยว่าต้องนำทฤษฎีมาใช้ แต่ว่าแต่ละคนไม่รู้ว่ากำลังทำอะไร และไม่ได้คิดว่า จะเกิดผลอะไรจากการตัดสินใจของตนเอง ปัญหา นโยบายหลายอย่างเป็นปัญหาที่แก้ยากมาก (Wicked Problems) ก็ยากที่จะนิยามและจัดการยาก ตลอดจนยาก ที่จะระบุได้ว่าอะไรคือปัญหาอะไรเป็นสาเหตุและผล รวมทั้งหาเครื่องมือแก้ไข แต่ผู้กำหนดนโยบายก็ต้องแก้ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ ซึ่งเป็นเหตุผลว่าทำไมนโยบายบางอย่างจึงไม่มีทฤษฎีรองรับหรือเป็นเพียงสัญลักษณ์ของการแก้ปัญหา

ประการที่สาม การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จจึงน่าจะไม่ใช่ นโยบายที่เกิดขึ้นเพราะต้องการให้เป็นสัญลักษณ์ของการแก้ปัญหาอย่างเดียว

ประการที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จน่าจะมีความสัมพันธ์ เชิงบวกกับการได้รับความสนใจจากผู้สนับสนุนในชั้นก่อนนโยบาย เช่น ความสนับสนุนจาก ภาคเอกชนและภาครัฐ ผู้มีส่วนร่วมในนโยบายได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ระดับความ สนใจนี้ดูได้จากช่วงระยะเวลาของการตัดสินใจ จำนวนผู้มีส่วนร่วม และจำนวนประเด็นที่แข่งขันกัน ในการพิจารณาเปรียบเทียบวาระนโยบาย หากระดับความสนใจของผู้มีส่วนได้เสียต่ำ กระบวนการ ตัดสินใจก็จะเหมือนตัวแบบถังขยะ คือ ตัดสินใจไว้ล่วงหน้าแล้วค่อยพิจารณาข้อมูล การพิจารณา ปัญหา สาเหตุและแนวทางแก้ไขจึงไม่เป็นไปตามทฤษฎีสาเหตุและผล ระดับความสนใจที่มีต่ำจึงมีผล ทำให้การตัดสินใจไม่สัมพันธ์กับการก่อรูปนโยบาย จุดมุ่งหมายนโยบายการออกแบบนโยบายและ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. พฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรและระหว่างองค์กร (Organizational and Interorganizational Implementation Behavior)

ผลลัพธ์ของนโยบายไม่ได้มาจากกระบวนการก่อรูปอย่างเดียว แต่ยังมาจาก เงื่อนไขการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกหลายอย่าง ตัวแปรชุดหนึ่งที่อธิบายผลลัพธ์ของการนำนโยบายไป ปฏิบัติ คือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ให้องค์การแห่งเดียวรับผิดชอบในการทำตามนโยบายหรือให้องค์การหลายแห่ง ดำเนินการ เพราะองค์กรมีและประโยชน์หลายอย่างที่ต้องเอาใจใส่ซึ่งอาจทำให้ ภาระที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินนโยบายเกิดปัญหา ทั้งยังมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย เพราะองค์กรอาจมีจุดมุ่งหมายที่ขัดแย้งกับนโยบาย สถานการณ์เช่นนี้มักนำไปสู่ปัญหา การประสานงาน (Coordination) ความล่าช้า (Delays) ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Failures) และการใช้จ่ายเงินของสาธารณะเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (Spending of Public Funds for Purposes other than those Prescribed)

การนำนโยบายไปปฏิบัติมักสัมพันธ์ท้องถิ่นซึ่งมีนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้นำและ ไม่เห็นด้วยกับวัตถุประสงค์ของนโยบายระดับชาติ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่จึงจะ ระบุว่าปัญหาเกิดขึ้นเพราะขาดความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลและ ท้องถิ่นต่างมีผลประโยชน์ของตัวเองที่จะต้องปกป้อง เช่น ข้าราชการต้องการหาทางอยู่รอดและ เจริญเติบโต จึงไม่กล้ายกเลิกประเพณีและงานประจำที่เคยทำมา การยึดมั่น อยู่กับนโยบายเดิมอาจเป็น เหตุให้เกิดความขัดแย้งกับนโยบายใหม่ และอาจเป็นเพราะความจงรักภักดีที่มีต่อกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มเดิม

การศึกษาพฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การและระหว่างองค์การ อาจศึกษาได้หลายระดับ แต่เพื่อให้ง่ายก็ควรจัดให้เป็นตัวแปรชุดเดียวกัน จุดสำคัญอยู่ที่ผลผลิตและ ผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับผลกระทบจากผลประโยชน์ขององค์การและแรงจูงใจของ องค์การหรือองค์การที่มีส่วนร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ใช้ผลประโยชน์และความขัดแย้ง ระหว่างการเป็นตัวแปรหลักในการอธิบายผลผลิตและผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติเหตุผลก็ เพราะตัวแปรทั้งสองเกี่ยวข้องอย่างมากกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและศึกษาความขัดแย้งและ การต่อรองระหว่างตัวแสดงในการกำหนดนโยบายเป็นมุมมองที่นิยมมากที่สุดสาขาย่อย ต่าง ๆ ของรัฐศาสตร์ ตามทฤษฎีนี้มองว่าการก่อรูปนโยบาย ผลผลิตและผลลัพธ์ของนโยบาย ถูกกำหนด โดยผลประโยชน์ และทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม จึงมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าเป็นเกมการเมือง ที่แสดงในขั้นการก่อรูปนโยบาย แม้ว่ากรนำนโยบายจะเป็นอีกพื้นที่หนึ่งและมีตัวแสดงที่ต่างไป

อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายปฏิบัติอาจมีผู้มีส่วนร่วมที่ต่างไปจาก ขั้นการก่อรูป นโยบาย ตัวแสดงบางคนในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีอำนาจมากกว่าตัวแสดงในขั้นการก่อรูป นโยบายเป็นอย่างมาก ดังที่บาร์แดช (Bardach) แสดงความเห็นไว้เมื่อปี ค.ศ. 1977 ว่าเกมการนำ นโยบายไปปฏิบัติเป็นเกมต่อต้านขั้นการกำหนดนโยบาย เพราะตัวแสดงสนใจว่าตนเองอาจสูญเสีย บางสิ่งไปมากกว่า การรวมกลุ่มต่อรองอาจมีผลยับยั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะบ่อยครั้งมากที่สุด การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกมองว่ากำลังคุกคามผลประโยชน์ของกลุ่มที่มีอยู่ก่อนบาร์แดช เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเกมต่อต้าน จึงมีกลุ่มผลักดันน้อยกว่า ขั้นการก่อรูปนโยบายลักษณะการ รวมตัวกันในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะจัดกระจายมากกว่า กระนั้น การรวมกลุ่มก็อาจต่างกัน ไปตามประเด็นนโยบาย หรือแต่ละประเทศ แม้แต่ในขั้นย่อย ๆ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขณะที่การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จในการอธิบายว่าการ กระทำที่ซับซ้อนขององค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษานี้ก็ ไม่ค่อยมีผู้กำหนดนโยบายให้หลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้ง แต่ก็ให้ข้อมูลอธิบายว่าโครงสร้างของ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างไร

แมซแมนเนียน (Mazmanian) และซาบาเตียร์ (Sabatier) ให้ความสำคัญ กับการบูรณา การสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Integration) ภายในหน่วยงานและระหว่างหน่วยงานที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ และการรวมการตัดสินใจที่เป็นทางการของผู้เชี่ยวชาญเข้ากับหน่วยงานที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแนวทางการศึกษาแบบนี้ชวนให้เชื่อว่าระบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์ (Weber) นั้นยากที่จะเป็นทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เหตุผลก็เพราะ ประการแรก โครงสร้างนำนโยบายไปปฏิบัติยากที่แยกออกจาก ระบบราชการซึ่งมีตัวแสดงอยู่จำนวนมากและอาจเป็นเพียงผลลัพธ์ของเกมแห่งอำนาจ (Power Game)

ที่ผู้กำหนดนโยบายไม่อาจจะเลยได้ ส่วนท้องถิ่นที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติก็เพราะเรื่องอำนาจเพียงพอ หรือไม่เช่นนั้นก็เป็นเพราะตัวแสดงอื่นต้องการอาศัยท้องถิ่นเป็นเครื่องมือ

ประการที่สอง การมีผู้ปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาที่เป็นทางการไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จ แม้ผู้ปฏิบัติเหล่านี้จะอ้างอำนาจจากระดับสูง แต่ในทางพฤติกรรมก็มีหลักฐานว่าผู้ปฏิบัติอาจใช้ทรัพยากรไปในทางอื่น เช่น การกระทำที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ การอ้างความเชี่ยวชาญและการรวมกลุ่มต่อต้านนโยบาย อำนาจการควบคุมตามสายการบังคับบัญชามีข้อจำกัด เพราะยากที่จะใช้กฎระเบียบควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างได้ เนื่องจากยังขึ้นอยู่กับแรงจูงใจ บางครั้งท้องถิ่นก็ช่วยนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม แมชเมเนียนและซาบาเดียร์ เห็นว่า การบูรณาการสายการบังคับบัญชาไม่ได้มีความหมายตรงตัว ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์และการให้ทุน ให้โทษของนโยบาย แมชเมเนียนและซาบาเดียร์ เชื่อว่าหากนโยบายสนับสนุนวัตถุประสงค์ของหน่วยงานและมีความสำคัญ รวมทั้งยินยอมให้ประชาชนมีส่วนร่วมแล้ว นโยบายก็จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น

ในการประเมินงานวิจัยมากกว่า 20 ชิ้นที่นำความคิดของแมชเมเนียนและซาบาเดียร์ไปใช้ ซาบาเดียร์ พบว่า การเลือกสถาบันที่จะนำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติหรือ การสร้างสถาบันขึ้นมาใหม่หมดเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อค้นพบนี้ขัดกับความรู้เดิม ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1970 ที่ว่าการบริการทางสังคมต้องรวมศูนย์เพื่อปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะยิ่งรวมศูนย์ นโยบายบางอย่างก็ยิ่งสำคัญน้อยลง ความรู้ใหม่นี้แท้ที่จริง ก็คือปัญหาของทฤษฎีองค์การเดิมในเรื่องการแบ่งงานออกตามความชำนาญเฉพาะด้านกับการประสานงานนั่นเอง

ซาบาเดียร์ เห็นด้วยกับความคิดที่ว่ากรณีจุดที่คัดค้าน (Veto Points) เกิดขึ้นจำนวนมากเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งจะต้องมีการแก้ไข เช่น บาร์แดชเสนอให้ใช้เครื่องมือทางโครงสร้าง (Structural device) เช่น ใช้ตัวบุคคล หน่วยงาน หรือกลุ่มคนที่มีอิทธิพลคอยถ่วงดุลการคัดค้าน

สรุปได้ว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นเมื่อองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีผลประโยชน์หรือแรงจูงใจที่ขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย ซึ่งผู้สนับสนุนนโยบายอาจคิดว่าน่าจะหลีกเลี่ยงได้ ทว่าในทางปฏิบัติการจัดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้มีเพียงผู้สนับสนุนนโยบาย แต่ผู้ที่คัดค้านนโยบายก็พยายามผลักดันให้จัดองค์การตามที่ตนต้องการด้วย ผู้สนับสนุนนโยบายจึงไม่ได้จัดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างอิสระ

4. พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Behavior of Street - Level Bureaucrats)

เมื่อปี ค.ศ. 1980 ไมเคิล ลิปสกี (Michael Lipsky) เป็นคนแรก ๆ ที่อธิบายว่านโยบายอาจเปลี่ยนทิศทางได้จากการปฏิบัติจริงของผู้ปฏิบัติระดับล่าง ตั้งแต่นั้นมากฎหมายและนโยบายถูกมากกว่าเป็นเพียงข้อความที่ยังไม่มีผลทางปฏิบัติ จนกว่าจะถูกนำไปปฏิบัติโดยการบริการ

และบังคับใช้นโยบายเกือบทุกคนนโยบายต้องมีเจ้าหน้าที่ระดับล่างให้บริการและ ทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ระดับล่างเป็นผู้ติดต่อโดยตรงกับกลุ่มเป้าหมายและมีอำนาจใช้ดุลพินิจ

เจ้าหน้าที่ระดับล่างมักรู้สึกว่ามีปัญหารุนแรงเหมือนกัน คือการมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ส่วนการแก้ปัญหาความขัดแย้งก็ใช้วิธีต่าง ๆ จำนวนมากซึ่งทำไปตามที่นึกได้เจ้าหน้าที่ระดับล่างจะใช้อุปบาย เช่น ให้ข้อมูลไม่ครบ ให้ผู้รับบริการรอคอย เรียกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ จากผู้รับบริการ หรือวิธีอื่น เช่น เลื่อนให้บริการ เลื่อนนโยบายและวิธีแก้ปัญหา การกระทำของเจ้าหน้าที่ระดับล่างนี้มีแบบแผนบางอย่างที่พอสังเกตได้ เช่น เลือกทำงานง่าย ๆ ทำงานประจำใช้เวลามากส่วนมากที่ยาก ๆ จะทำต่อเมื่อผู้รับบริการร้องขอมากกว่าจะเริ่มทำเอง วิธีทำงานอย่างหนึ่ง คือ “ผัดขีโรยหน้า” (Creaming) หรือทำแบบขอไปที โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของนโยบาย เจ้าหน้าที่เลือกให้บริการคนที่จะทำให้งานของตนสำเร็จตามเกณฑ์ ซึ่งอาจไม่ใช่คนที่ต้องการมากที่สุดอีกวิธีหนึ่งคือ จัดกลุ่มผู้รับบริการและให้บริการเฉพาะส่วน

วิธีทำงานของเจ้าหน้าที่ระดับล่างจะคล้าย ๆ กันจนทำให้นโยบายถูกบิดเบือนลิสต์ก็และคณะ พบว่า วิธีการเหล่านี้ถูกนำไปใช้กับนโยบายต่าง ๆ ทุกนโยบาย แต่ลิสต์ก็และคณะก็สร้างองค์ความรู้ที่สำคัญคือ พบว่าเจ้าหน้าที่ระดับล่างมีความสำคัญมาก อาจเรียกได้ว่าสำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบาย การศึกษานโยบายไปปฏิบัติทุกเรื่องจึงไม่อาจละเลยพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง แต่งานของลิสต์ก็ และคณะก็มีจุดอ่อนตรงที่ไม่สามารถให้ข้อเสนอแนะ ได้ว่าจะลดพฤติกรรมต่อต้านนโยบายเหล่านี้ได้อย่างไร แม้ในภายหลังเขาจะพยายามเสนอว่าให้เพิ่มเจ้าหน้าที่หรือทรัพยากรอื่น ๆ แต่ความต้องการบริการก็เพิ่มขึ้นตามไปด้วย พฤติกรรมต่อต้านนี้ขึ้นอยู่กับ การรับรู้และทัศนคติ ซึ่งอาจอธิบายได้ด้วยวัฒนธรรมองค์กร อาจเข้าใจได้จากการยึดงานประจำและต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การรับรู้ภาระงานจึงอาจถูกกำหนด โดยวัฒนธรรมอีกทอดหนึ่ง

หากพฤติกรรมต่อต้านนโยบายขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมองค์กร ปัญหาต่อมา คือ จะหาทางเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร ได้อย่างไร แม้นักวิชาการหลายคนไม่เห็นด้วยว่าจะสามารถเปลี่ยนวัฒนธรรมได้ แต่บางคน เช่น ไชน์ (Schein) ก็เห็นว่าถึงเปลี่ยนยาก แต่ก็อยู่ในวิสัยที่จะเปลี่ยนได้ เงื่อนไขสำคัญ คือ ผู้บริหารต้องเข้าใจวัฒนธรรมองค์กรของตน การศึกษา การน่านโยบายไปปฏิบัติหลายเรื่องจึงรวมพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ระดับล่างเข้ากับวัฒนธรรมองค์กร เพื่อให้เข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น

5. พฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายและเงื่อนไขทางสังคมเศรษฐกิจ (Target Group Behavior and Socioeconomic Conditions)

การนำนโยบายไปปฏิบัติยังได้รับผลกระทบจากปัจจัยประการสุดท้ายคือ พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ตอบโต้ต่อนโยบาย นโยบายส่วนใหญ่มีผลมาจากพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย แม้นโยบายพยายามเปลี่ยนพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย แต่พฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย ก็

ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือไปจากนโยบาย ในความเป็นจริงแล้ว นโยบายจึงมีผลกระทบ ต่อพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายน้อยมาก ทำนองเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจและ เงื่อนไขอื่นอาจมีผลกระทบต่อนโยบายด้วย เช่น นโยบายสวัสดิการและการจ้างงานได้รับผลกระทบ อย่างมากจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน

งานวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่ได้ศึกษาพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ บางคนสนใจให้บริการแต่ ไม่สนใจผลกระทบหรือผลลัพธ์ของการให้บริการ แต่ที่จริงนั้นผลกระทบของการให้บริการต่อ กลุ่มเป้าหมายเป็นปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การทำความเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติจึง แยกไม่ออกจากการศึกษาปฏิกิริยาตอบโต้ของกลุ่มเป้าหมาย หรือแม้แต่งานวิจัยที่สนใจศึกษาผลผลิต มากกว่าผลลัพธ์ พฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายก็ยังคงสำคัญ เช่น ผลผลิตของการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เยาวชนย่อมขึ้นอยู่กับความเต็มใจของกลุ่มเป้าหมายที่จะมีส่วนร่วมกลุ่มเป้าหมายจึงเป็นตัวแสดงใน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

แม้จะมีงานที่สนใจพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายอยู่บ้าง แต่ก็ยังสร้างความรู้เกี่ยวกับ เรื่องนี้ไม่มาก เช่น แนวทางจากล่างขึ้นบน (Bottom-up) สนใจพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย แต่เน้น พฤติกรรมของผู้รับบริการที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยอื่นนอกเหนือจากนโยบาย ส่วนแนวทางจาก บนลงล่าง (Top-Down) แม้ส่วนใหญ่จะไม่ได้สนใจพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย แต่ก็ยกเว้นงานของ แมซเมเนียนและซาบาเดียร์ ซึ่งเสนอว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะล้มเหลว หากไม่มีทฤษฎีสาเหตุ และผล (Causal Theory) อธิบายว่าทำอะไรจึงจะทำให้ นโยบายบรรลุผล แมซเมเนียนและซาบาเดียร์ สรุปว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ล้มเหลวหลายกรณีเกิดเพราะไม่มีทฤษฎีสาเหตุและผลสนับสนุนที่ เพียงพอ ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลนี้ยังรวมไปถึงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายด้วย แมซเมเนียน และซาบาเดียร์เชื่อว่าโอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะล้มเหลวยังมีมากหากมีปัญหาพฤติกรรม ของผู้ปฏิบัติที่จะต้องแก้ไข แต่จากงานวิจัยหลายชิ้น ทำให้ซาบาเดียร์เชื่อว่านโยบายที่มีเป้าหมาย การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนจะกระตุ้นให้กลุ่มเป้าหมายทำตาม

ปฏิกิริยาของกลุ่มเป้าหมายเป็นสิ่งสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง นักวิชาการต้องหาทางทำความเข้าใจ เหตุผลก็เพราะ ประการแรก พฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย เกิดขึ้นกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประการที่สอง นักวิชาการอาจได้ความรู้จากการประเมินผลนโยบายงาน ประเมินผลหลายชิ้นให้ควารู้ว่ากลุ่มเป้าหมายตอบสนองอย่างไรต่อนโยบาย ทั้ง ๆ ที่นักวิจัย ประเมินผลสนใจข้อสรุปทางทฤษฎีว่านักวิชาการที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่นักวิจัย ประเมินผลก็ให้ความสนใจกับพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย นอกจากจะสนใจการตอบสนองของ กลุ่มเป้าหมายต่อนโยบายแล้ว นักวิจัยประเมินผลยังสนใจพฤติกรรมที่แตกต่างกันของบุคคลตาม ปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น การศึกษาและพื้นฐานทางสังคม เช่น คนจนหรือคนมีการศึกษาน้อยได้รับ

ประโยชน์จากนโยบายมีเป้าหมายช่วยคนจนนอกจากนี้เจ้าหน้าที่ระดับล่างยังสร้างผักชีโรยหน้าและเลือกกลุ่มเป้าหมายโดยอคติ ประการที่สาม สาขาวิชาสังคมวิทยากฎหมายซึ่งสนใจสร้างทฤษฎีนั้นสนใจศึกษาการตอบสนองของกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น การศึกษานี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการอธิบายถึงกฎระเบียบ และสิทธิที่จะได้รับบริการเพราะที่ผ่านมากฎหมายเพิ่มขึ้นมาก แต่กลุ่มเป้าหมายไม่รู้หลายคนละเลยสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ทว่าในทางกลับกัน เมื่อกลุ่มเป้าหมายรับรู้กฎหมายแล้วก็ต้องมีการจูงใจให้ทำตามเพราะบางครั้งการบังคับใช้กฎหมาย ก็ไม่ได้สอดคล้องกับปทัสถานของกลุ่ม ดังนั้น โดยหลักแล้วกฎหมายที่น่าจะถูกนำไปปฏิบัติจึงต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมหรือปทัสถานที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ตาม กฎหมายกับการตอบโต้ของกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับนโยบายประเด็นสำคัญที่นโยบายมีเป้าหมายในการบังคับหรือให้บริการ โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มเป้าหมายคาดหวังว่าจะได้รับประโยชน์จากการให้บริการ จึงยินยอมจ่ายค่าบริการมากกว่าการบังคับ แต่การแจ้งให้ทราบถึงสิทธิในการรับบริการมีปัญหา กลุ่มที่ด้อยสิทธิที่สุดมักเป็นผู้รับรู้ข้อมูลน้อยที่สุด ปัญหาอีกอย่างคือ การตราหน้า (Stigmatization) ซึ่งทำให้คนเสียเปรียบขาดแรงจูงใจที่จะใช้บริการทั้ง ๆ ที่เขาเป็นผู้มีสิทธิ

ส่วนการทำตามกฎระเบียบนั้นขึ้นอยู่กับต้นทุนของกลุ่มเป้าหมาย ต้นทุนนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนเงิน แต่ขึ้นอยู่กับความน่าจะเป็นของการบังคับของทางการ ผลกระทบจากการบังคับและลงโทษเป็นหัวข้อวิจัยที่สาขาวิชาสังคมวิทยาและอาชญาวิทยาสนใจ งานวิจัยหลายชิ้นตั้งข้อสงสัยต่อวิธีลงโทษ เพราะพบว่าการใช้วิธีจูงใจจะมีผลต่อ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมากกว่าการห้ามหรือการบังคับ แต่การใช้กฎระเบียบบางอย่าง เช่น การให้เงินอุดหนุนหรือคุ้มครองภาคอุตสาหกรรมและเกษตร ไม่อาจใช้ต้นทุน ต้องดูจากประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายจะได้รับซึ่งจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากขึ้น แม้ว่าอาจต้องเปลี่ยนพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายเป็นอย่างมากก็ตาม

นอกจากนี้พฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายยังแตกต่างกันไปตามประเภทของกลุ่มเป้าหมาย พฤติกรรมและปทัสถานเหล่านี้ต่างกันตามการศึกษาและพื้นฐานทางสังคม นโยบายบางอย่างที่ออกมาเพื่อบังคับเอกชนที่มีทรัพยากรปกป้องผลประโยชน์ตนเองมากกว่าคนธรรมดายอมถูกเอกชนเหล่านั้นตอบโต้มากกว่าผู้รับบริการทั่วไป

8. ตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาตามกรอบแนวคิดของ Donald S. Van Meter & Carl E. Van Hon ปี ค.ศ. 1975

Donald S. Van Meter & Carl E. Van Hon (1975 : 445-488) มุ่งอธิบายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมองจากบนลงล่างและมุ่งแสดงว่าขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” หมายถึง ความพยายามทั้งของรัฐ บุคคล หรือ กลุ่มบุคคล ที่จะกระทำการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ได้ตัดสินใจไว้

แล้วให้อยู่ในรูปของการกระทำ และได้สรุปว่าตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและผลการปฏิบัติงานมีด้วยกัน 6 ปัจจัย หรือตัวแปรที่สำคัญ คือ

1. วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย
2. ทรัพยากรนโยบาย
3. การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์กรต่าง ๆ
4. คุณลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการปฏิบัติ
5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง
6. คุณสมบัติของบุคคลที่รับผิดชอบ

ปัจจัยทั้ง 6 ประการดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives) หมายความว่า นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและมีมาตรฐานที่ชัดเจนเพื่อให้สะดวกต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน ในการศึกษาว่าปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญสิ่งแรกคือจะต้องทำการวิเคราะห์ให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากการบรรลุวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่จะใช้ประเมินความสำคัญหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงใช้วัตถุประสงค์เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและง่ายต่อการเข้าใจ

2. ทรัพยากรของนโยบาย (Policy Resources) นโยบายนอกจากจะมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว จะต้องมีการระบุทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคล วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ และงบประมาณ รวมทั้งความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณด้วย เพราะบางครั้ง มีงบประมาณเพียงพอ แต่ประสบปัญหาความล่าช้าในการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่สามารถนำงบประมาณ ออกมาใช้ได้ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้การปฏิบัตินโยบายนั้นล้มเหลวได้

3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย (Interorganizational Communication and Enforcement Activities) หมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพและเป็นไปตามหลักของการกระจายอำนาจ สามารถสื่อสารกันเข้าใจและบังคับใช้นโยบายได้ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบในหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสาร ที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้น การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติและระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานจึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่องตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้นการสื่อสารภายในหน่วยงานเดียวกันต้องมีประสิทธิภาพด้วย

4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristics of Implementing Agencies) ซึ่งมีปัจจัยหลายประการอันมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

- 4.1 จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 4.2 ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หน่วยงานต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 4.3 ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4.4 ความสำคัญของหน่วยงานรับผิดชอบ
- 4.5 ระดับของการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน
- 4.6 สารสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานรับผิดชอบ มีกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลหรืออิทธิพลต่อความสำคัญหรือล้มเหลวของนโยบายแตกต่างกันขึ้นกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในขณะนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่ควรพิจารณา ได้แก่

- 5.1 ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ๆ เพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุ
- 5.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น
- 5.3 ประชาชนในพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและความเห็นดังกล่าวจริงจังกี่ไหน
- 5.4 ผู้นำต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 5.5 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองในและพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้
- 5.6 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่อย่างไร

6. ท่าทีของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Disposition the Implementers) คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญหนึ่งที่จะมีอิทธิพลหรือมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติดังกล่าว ได้แก่

6.1 ความรู้ ความชำนาญทางเทคนิค และทักษะทางการเมือง

6.2 ทศนคติของผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.3 ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

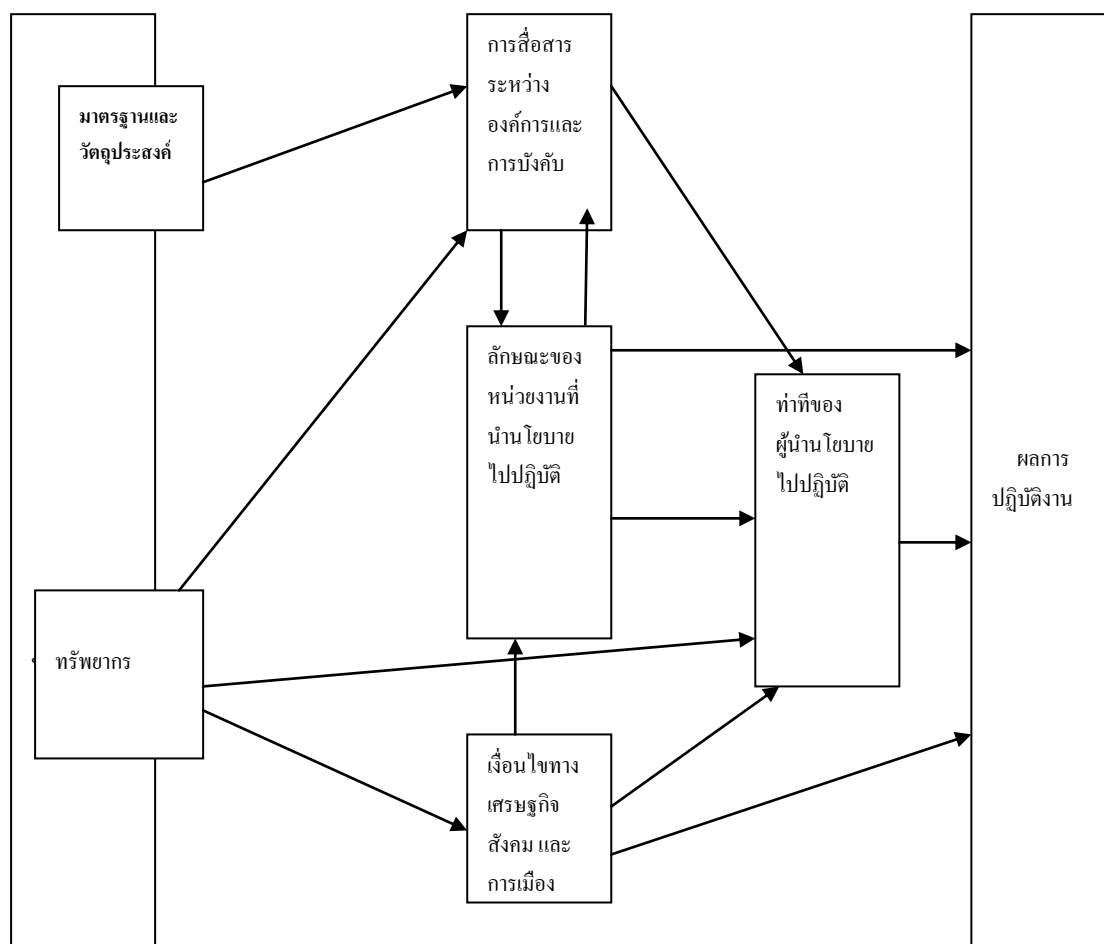
6.4 ค่านิยมของผู้ปฏิบัติ

6.5 อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบของฟาน มีเตอร์ และฟาน สอร์น จำแนกด้วยตัวแปรออกตามปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีลักษณะเป็นการเปรียบเทียบอย่างง่าย ๆ เขาเสนอว่าการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องนำการเปลี่ยนแปลงและนาระดับของการเห็นพ้องกันมาร่วมพิจารณาด้วย สมมติฐานของ ฟาน มีเตอร์ และฟาน สอร์น คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากที่สุด เมื่อการเปลี่ยนแปลงมีเพียงเล็กน้อยและคนเห็นด้วยกันกับจุดมุ่งหมายของนโยบายในระดับสูง ตัวแบบของฟาน มีเตอร์ และฟาน สอร์น เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดการศึกษากระบวนการนโยบายเป็นจำนวนมาก ตัวแบบนี้มุ่งอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าสนใจ ให้คำแนะนำแก่ผู้กำหนดนโยบาย ส่วนที่มานั้น ฟาน มีเตอร์ และฟาน สอร์น นำองค์ความรู้มาจากวรรณกรรม 3 ด้าน คือ ทฤษฎีองค์การ การศึกษาผลกระทบของนโยบาย และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น (Hill & Hupe, 2006 : 45-48)

จากแนวคิดดังกล่าว Donald S. Van Meter and Cart E. Van Hon ได้เสนอตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

ภาพที่ 2.11 ตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ฟาน มีเตอร์ และฟาน ฮอร์น



เลสเตอร์ (Lester, et al., 1987 : 202)

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2550 : 196) กล่าวว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีรวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ศรชัย ท้าวมิตร (2549 : 122) กล่าวว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล การเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม ตามครรลองระบอบประชาธิปไตย

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะเสมือนกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ ถือเป็นหัวใจของการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยสุจริตและอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล การเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม ตามครรลองระบอบประชาธิปไตย และในอดีตที่ผ่านมาไม่ว่าเป็นการเลือกตั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล การเลือกตั้ง ยังขาดความเป็นกลางและความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ดังนั้นในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จึงบัญญัติให้มีองค์กรหนึ่งขึ้น เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยได้มีการออกกฎหมายคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่เรียบร้อยแล้วแต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด

ต่อมาได้มีการรณรงค์เพื่อให้มีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้น และเป็นเหตุนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ในการนี้ได้คำนึงถึงการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่จะให้การปฏิรูปทางการเมืองสัมฤทธิ์ผล หากการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม ดังนั้นจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรหนึ่งขึ้น เรียกว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” เพื่อควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นรวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรม เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและมีอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ

และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประจักษ์ และเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ วุฒิการศึกษา ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่นไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกพรรคการเมือง ฯลฯ โดยผ่านกระบวนการสรรหาเสนอรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าว จำนวน 5 คน ต่อสมาชิกวุฒิสภาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหา 5 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา รวมเป็น 10 คน วุฒิสภาคัดเลือกเหลือเพียง 5 คน (สรชัย ท้าวมิตร, 2549 : 121-123)

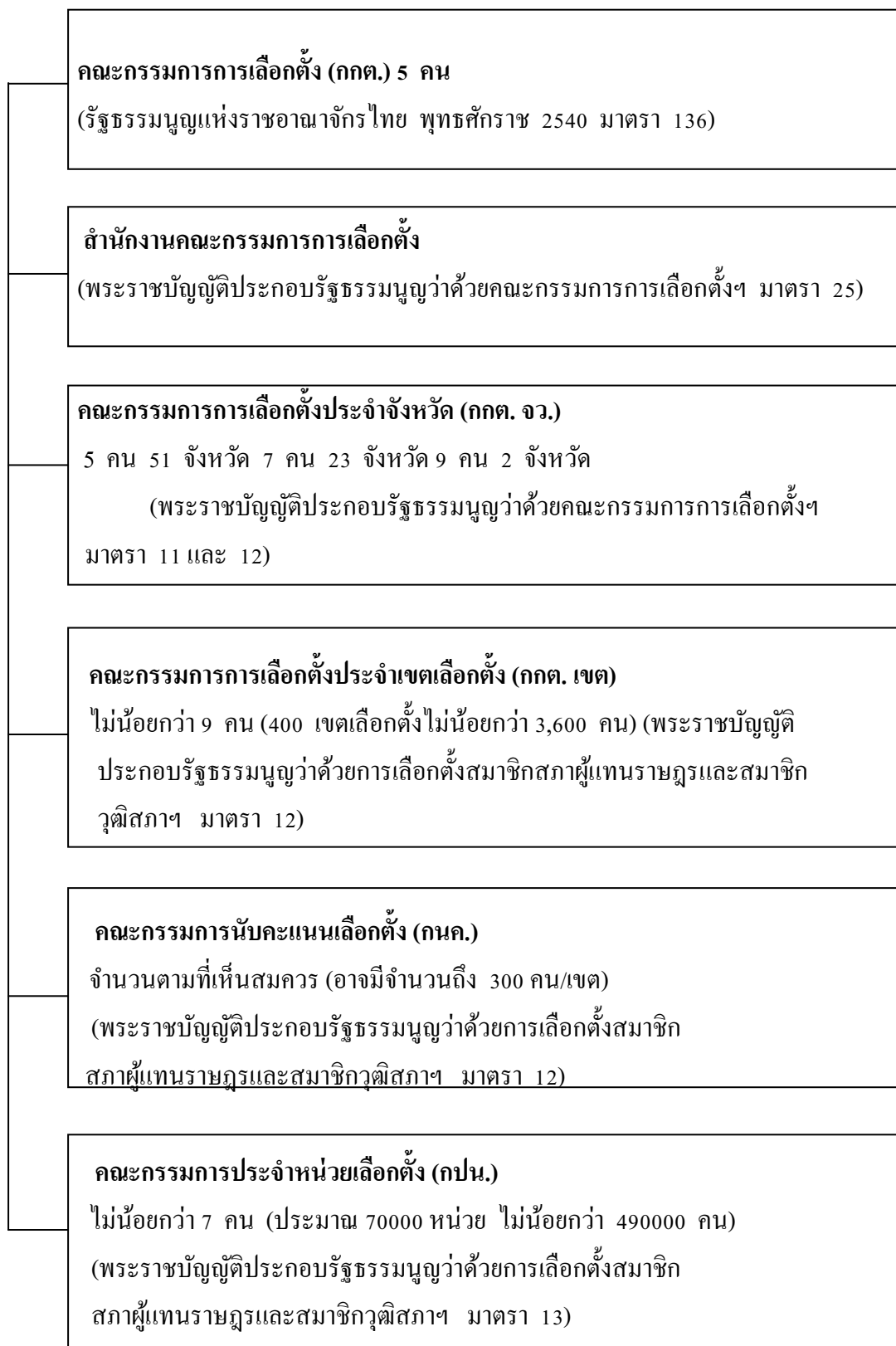
แนวความคิดว่าด้วยการมีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการเลือกตั้งอย่างมีคุณภาพ เพื่อให้เกิดความสุจริตและเที่ยงธรรมอันนำไปสู่การสร้างภาพชอบธรรมทางการเมืองภายใต้การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น เป็นที่มาของการสถาปนา “คณะกรรมการการเลือกตั้ง” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบด้วยการจัดการเลือกตั้ง พ.ศ.2541

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ดำเนินกิจกรรมมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 จนถึง ปัจจุบัน มีการดำเนินงานรวมระยะเวลา 10 ปี ตามขอบเขตบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดไว้ เป็นระยะเวลาที่สมควรได้มีการประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าได้บรรลุเจตนารมณ์ของการจัดการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

โครงสร้างองค์กรผู้รับผิดชอบการเลือกตั้ง จากอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการจัดการการเลือกตั้ง มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการเลือกตั้ง ควบคุม กำกับ ดัดตั้ง สอบสวน วินิจฉัย ตัดสิน กรณีปัญหาที่เกิดจากการเลือกตั้งและได้จัดโครงสร้างองค์กรผู้รับผิดชอบการเลือกตั้ง ส่วนกลาง เรียกว่า กกต. กลาง มี 5 คน ระดับจังหวัด เรียกว่าคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด (กกต. จว.) ระดับเขต เรียกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขต คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง (กปน.) (สรชัย ท้าวมิตร, 2549 : 123-124)

ภาพที่ 2.12 โครงสร้างองค์กรผู้รับผิดชอบการเลือกตั้ง

โครงสร้างองค์กรผู้รับผิดชอบการเลือกตั้ง



1.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด งานที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และงานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย รวมทั้งงานที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมอบหมาย โดยแบ่งส่วนงานออกเป็น 5 งาน ดังนี้

3.2.1 งานอำนวยการ มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน โครงการ แผนปฏิบัติงาน การจัดทำคำของบประมาณรายจ่าย รวมทั้งการประสานงานด้านแผน การติดตาม ประเมินผล และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ประจำจังหวัด ประสานงานกับส่วนงานส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ในการรวบรวมข้อมูล สถิติ ตัวเลข และจัดทำระบบข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานและเผยแพร่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณและงานธุรการทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัด ดำเนินการเกี่ยวกับงานพัสดุครุภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ และการเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ตรวจสอบเอกสาร เพื่อเบิกจ่ายเงิน บันทึกลับัญชี และ รายงานบัญชีแยกประเภท ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการมาปฏิบัติงานของพนักงาน และลูกจ้างจังหวัด ตลอดจนข้อมูลด้านบุคคลเบื้องต้น ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการ ปฏิบัติงานของสำนักงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งงานที่มีได้อยู่ในความ รับผิดชอบของกลุ่มงานอื่นโดยเฉพาะ

3.2.2 งานจัดการเลือกตั้ง มีหน้าที่ประสานงานและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่ง สมาชิกวุฒิสภา การออกเสียงประชามติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง ประชามติ การเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2.3 งานพรรคการเมือง มีหน้าที่ประสานงานและดำเนินการสนับสนุน กิจการของพรรคการเมืองและสาขาพรรคการเมืองในเขตพื้นที่ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ คณะกรรมการสาขาพรรคการเมือง การยื่นบัญชีรายรับและรายจ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.2.4 งานการมีส่วนร่วม มีหน้าที่ประสานและดำเนินการส่งเสริมการมี ส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง เสนอความเห็นเกี่ยวกับการรับรององค์การเอกชนตรวจสอบ การเลือกตั้ง การรณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

3.2.5 งานสืบสวนสอบสวน มีหน้าที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวน ข้อเท็จจริงในพื้นที่ ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

มอบหมาย รับเรื่องร้องเรียนและเรื่องร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

วิสัยทัศน์ เป็นองค์กรที่มีการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง โปร่งใส ตรวจสอบได้ ความเป็นกลางทางการเมือง มุ่งพัฒนาให้การจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ ได้มาตรฐาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพึงพอใจ และผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับของสังคม

ปรัชญาองค์กร องค์กรยึดหลักธรรมาภิบาล ผู้ปฏิบัติงานยึดหลักสุจริตและเที่ยงธรรม

พันธกิจ การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วม ดำเนินการหรือประสานการให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การควบคุม ตรวจสอบ และส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมือง ปรับปรุงพัฒนาองค์กร กลไก กฎหมายและระเบียบ และนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบการบริหารการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานมาใช้ในการบริหารองค์กรจัดการเลือกตั้งทุกระดับ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง (รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการเลือกตั้ง, 2549 : 11)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เป็นเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งที่เป็นผลงานวิจัยที่ศึกษาในประเทศไทยและต่างประเทศปรากฏดังต่อไปนี้

แวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn, 2001) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบนโยบายรัฐบาลกลาง โดยทำการสร้างตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติขึ้นมา (A model of Intergovernmental Policy Implementation) โดยมีฐานคติที่ว่าการทำงานตามแผนเป็นเรื่องของการกำหนดว่าใครคือผู้ปกครอง ใครคือผู้จ่ายเงิน และใครคือผู้ที่ได้รับประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากปัจจัย 3 ประการ คือ

1. สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น เจือปนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและท้องถิ่นต่อนโยบาย
2. มาตรการในการกำหนดทรัพยากรได้แก่ความเพียงพอของเงินและการเสริมแรงระดับความชัดเจนของมาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์
3. สภาพแวดล้อมนโยบายระดับชาติ ได้แก่การสื่อสารความหมาย การกระตุ้นเสริมและการเปลี่ยนนโยบาย เป็นต้น

การศึกษาเป็นการทดสอบถึงตัวแบบที่เขาสร้างขึ้น และพบว่ามียุทธผลต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก

เซบาเทียร์ และแมสมาเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1980 : 540) ได้ทำการศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแปรตาม

1. ผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) ของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ
2. การยอมรับการปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย
3. ผลกระทบแท้จริงของหน่วยงาน
4. การรับรู้ผลกระทบจากการตัดสินใจนโยบายและ
5. การทบทวนประเด็นสำคัญของกฎหมาย

ส่วนตัวแปรอิสระประกอบด้วย

1. ความง่ายของปัญหา ประกอบด้วยการมีทฤษฎีและวิทยาการที่เที่ยงตรงตามความหลากหลายของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากประชากร และระดับของความต้องการเปลี่ยนพฤติกรรม

2. ระดับของความประสานสอดคล้องของกฎหมายกับโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่การจัดรูปแบบขององค์การที่ทฤษฎีรองรับทิศทางของนโยบายไม่คลุมเครือมีทรัพยากรการเงิน มีบูรณาการลำดับขั้นของโครงสร้างสถาบันนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งภายในและภายนอก มีกฎระเบียบสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานความสามารถเลือกสรรข้าราชการเข้าปฏิบัติงานและเปิดโอกาสให้บุคลากรภายนอกมีส่วนร่วม

3. ตัวแปรที่มีกฎหมายซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอื่น ๆ ได้แก่เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี สื่อที่นำไปใช้กับปัญหา การสนับสนุนจากสาธารณะทัศนคติ และทรัพยากรจากกลุ่มตาม สถานการณ์สนับสนุนจากแหล่งอำนาจ ความผูกพันและทักษะความเป็นผู้นำของข้าราชการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ชีมาและรอนดินลลี (G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli, 1983) ได้ศึกษาการนำนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ ในปี 1983 ได้สร้างกรอบแนวคิดที่เรียกว่า “กระบวนการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน” (Decentralization Program Implementation Process) ตัวแปรตามที่น่าสนใจคือ ผลการปฏิบัติงานและผลกระทบ ที่เกิดขึ้นได้แก่ ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนงานการเปลี่ยนแปลงด้านสมรรถภาพทางการบริหารขององค์การระดับท้องถิ่น ผลลัพธ์และผลอื่น ๆ ของโครงการ ส่วนตัวแปรอิสระประกอบไปด้วยตัวประกอบภายในและตัวแปรภายนอก ตัวแปรภายในได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การการสนับสนุนด้านทรัพยากรและสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนตัวแปรภายนอกได้แก่ เงื่อนไขด้านสภาพแวดล้อมซึ่งผลการศึกษาค้นพบที่ว่าปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ไปปฏิบัติ ได้แก่ความชัดเจนของ

วัตถุประสงค์และการออกแบบของโครงการ การสนับสนุนด้านการเมืองงบประมาณและด้านเทคนิคจากส่วนกลาง

เอลเมอร์ (Elmore, 1979 : 32) ได้ศึกษาเกี่ยวกับความซับซ้อนของนโยบายกับการควบคุมภายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือเป็นการศึกษาเพื่อจะดูว่าผู้กำหนดนโยบายจะเลือกทางใด ระหว่างแนวทางที่ใช้การกำกับควบคุม (Regulatory Approach) ที่เน้นการควบคุมเพื่อให้ปฏิบัติตามโดยใช้สายการบังคับบัญชา กับแนวทางการปฏิบัติขั้นตอนของแผนงาน (Programmatic Approach) ที่เน้นการมอบอำนาจ การควบคุม และการเพิ่มสมรรถนะในการจัดการด้านบริหาร

การศึกษาของเอลเมอร์ พบว่า ความซับซ้อนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทำให้นักกฎหมายและนักบริหารกลับมาคิด (Rethinking) ในการที่จะเข้าไปควบคุม ยิ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อนมากเท่าใด การควบคุม การรวมอำนาจ การดูแลอย่างใกล้ชิดและการออกกฎหมายข้อบังคับจะแน่นหนา (Tighten) มากยิ่งขึ้นเท่านั้น เอลเมอร์เสนอว่าทางออกก็คือ จะเลือกทางใดระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบให้มีความซับซ้อนน้อย แล้วควบคุมแบบมอบอำนาจ

เอ็กเคอร์เบิร์ก (Eckerberg, 1997 : 24-47) ศึกษาเรื่อง “Comparing the Local use of Environmental Policy Instruments in Nordic and Baltic countries : The issue of Diffuse Water Pollution” สืบเนื่องมาจากเป้าหมายตามความตกลงระหว่างประเทศในการดูแลทะเลเหนือและทะเลบอลติก ต้องการลดปริมาณไนโตรเจนและกำมะถันลงร้อยละ 50 ในห้วงจากปี ค.ศ. 1987 ถึงปี ค.ศ. 1995 แต่เป้าหมายนี้ไม่บรรลุผล ผู้เขียนจึงต้องการศึกษากลยุทธ์ที่จะใช้ต่อสู้กับมลพิษทางน้ำจากมุมมองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาเปรียบเทียบ 6 ประเทศ คือ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน เอสโตเนีย และลิทัวเนีย โดยเปรียบเทียบเครื่องมือนโยบายประเภทต่าง ๆ 3 ประเภท ได้แก่ เครื่องมือด้านการบังคับ ด้านเศรษฐกิจ และด้านการสื่อสาร เรียงจากหนักมาเบา ผลการศึกษาพบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ผลมากที่สุด คือ เครื่องมือด้านเศรษฐกิจ เนื่องจาก มีแรงจูงใจมากกว่า

ริชาร์ดสัน (Richardson, 1994 : 139-167) ศึกษาเรื่อง “EU water policy : Uncertain Agenda, Shifting Networks and Complex Coalitions” พบว่า นโยบายน้ำของกลุ่มสหภาพยุโรปในปัจจุบันมีขอบเขตขยายออกไปกว้างขึ้นและต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการมากขึ้น เนื่องจากเกิดอุตสาหกรรมน้ำและการบริโภค แต่การมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายค่อนข้างแคบเนื่องจากเดิมอาศัยฐานการพัฒนา นโยบายตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ แต่การมีส่วนร่วมในปัจจุบันขยายออกไปกว้างขึ้น นโยบายน้ำของกลุ่มสหภาพยุโรปเป็นตัวอย่างของประเด็นที่เป็นเครือข่ายแบบหลวมและเปิด แต่ก็สามารถระบุตัวแสดงที่เป็นแกนกลางในนั้นได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดระเบียบวาระยังยากที่จะคาดการณ์ เนื่องจากประเด็นเกิดขึ้นจากปฏิสัมพันธ์ของการรวมกลุ่มซึ่งเชื่อมโยงจากกลุ่มนักวิทยาศาสตร์ไปสู่กลุ่มการเมืองที่มีโลกทัศน์ที่กว้างกว่า

รูติก และเครเมอร์ (Rudig and Kramer, 1994 : 52-79) ศึกษาเรื่อง “Network of cooperation : Water Policy in Germany” เพื่อศึกษาตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายน้ำในเยอรมนี และเสนอลักษณะของความสัมพันธ์ของตัวแสดงดังกล่าว โดยเน้นที่นโยบายแหล่งน้ำดื่มและมลพิษทางน้ำ พบว่า ลักษณะสำคัญของนโยบายน้ำในเยอรมนี ได้แก่ บทบาทของรัฐบาลภูมิภาคมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่น ก็มีความสำคัญเช่นกัน นอกจากนั้นรูปแบบการรวมตัวกันในแนวนอนของท้องถิ่นและรัฐบาล มีความสำคัญต่อนโยบาย ส่วนกลุ่มประโยชน์ที่มีอำนาจทางภาคเกษตรและอุตสาหกรรมซึ่งได้สร้างเครือข่ายความร่วมมือขึ้นมานั้นยังคงเป็นหัวใจของนโยบายน้ำ แต่รัฐบาลเยอรมนีอาศัยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันซึ่งมาจากเครื่องมือนโยบายทางการเงินมากกว่าอำนาจหน้าที่หรือผลประโยชน์ร่วมกัน

จาทัน (Jahn, 1998 : 107-131) ศึกษาเรื่อง “Environmental Performance and Policy Regimes : Explaining Variations in 18 OECD-Countries” เมื่อปี ค.ศ. 1998 วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระดับมลพิษของประเทศในกลุ่ม OECD 18 ประเทศ เพื่อเป็นเครื่องชี้วัดการพัฒนา ทางสังคม ขณะเดียวกันก็ค้นหาว่าปัจจัยอะไรที่ทำให้ประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวมีระดับมลพิษ ที่แตกต่างกัน วิธีการศึกษากระทำโดยการวิจัยเอกสาร ผลจากการศึกษาพบว่าปัจจัยเชิงสถาบัน มีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายสิ่งแวดล้อม แต่การเปลี่ยนแปลงนโยบายสิ่งแวดล้อม ในระยะยาวซึ่งเกิดจากการขับเคลื่อนของขบวนการภาวະนิเวศและพรรคการเมืองก็มีความสำคัญด้วยเช่นกัน

ลีดา สอนศรี (2551 : 5) ได้ศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับอาสาสมัครเอกชน สังกัดการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ : ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย (The Role of the Commission on Elections and Watchdog Organizations in The Philippines : Proposal for Thailand

การเลือกตั้งของประเทศฟิลิปปินส์ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งของประเทศไทย ประเทศฟิลิปปินส์ได้รับรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากตกเป็นเมืองขึ้นเป็นเวลานาน แต่ฟิลิปปินส์ได้ชื่อว่าเป็นประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่จัดให้มีการมการควบคุมการเลือกตั้ง (Comelec) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่จัดการเลือกตั้งทุกระดับและมีการพัฒนาการทำงานอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมได้ 100% เนื่องจากประเทศฟิลิปปินส์เป็นเกาะ 7,100 เกาะ การคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐานของประชาชนอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ในการจัดการเลือกตั้งของฟิลิปปินส์ นอกจาก จะมีคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง และยังมีองค์กรสังเกตการเลือกตั้ง ภาคเอกชนช่วยสนับสนุนสอดส่อง การเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม ได้แก่ องค์กร Namfrel ,PPCRV Vote Care ,MCQC, IBP เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน 70 กว่าปี การพัฒนาประชาธิปไตยเป็นไปอย่างเชื่องช้า มีการซื้อสิทธิขายเสียงอย่าง

ต่อเนื่อง และเกิดการยึดอำนาจจากฝ่ายทหารบ่อยครั้ง ก็ไม่สามารถจะแก้ปัญหาการทุจริตเลือกตั้งได้ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คือ N.G.O มาช่วยสังเกตการณ์เลือกตั้ง ซึ่งก็ช่วยให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้ระดับหนึ่ง

ชยพล ถาวรทนค์ (ค.ศ. 1919 : 15) ศึกษา “ระบบการเลือกตั้งของเยอรมัน ที่มีประโยชน์และความสัมพันธ์ในการเลือกตั้งของประเทศไทย” ประเทศเยอรมันนับว่ามีระบบการเลือกตั้ง ที่ถือว่าดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก เป็นแบบอย่างที่ดี วิวัฒนาการระบบการเลือกตั้งของเยอรมัน เมื่อปี ค.ศ. 1869 กำหนดให้มีการเลือกตั้งระบบแบ่งเขตทั้งหมด โดยกำหนดให้แต่ละเขตมีผู้แทนได้ 1 คนต่อจำนวนประชากร 100,000 คน ต่อมาปี ค.ศ. 1919 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญไวมาร์ มีการเลือกตั้งระบบสัดส่วน 100% เมื่อปี ค.ศ. 1949 มีกฎหมายเลือกตั้งแบบสัดส่วน ผสมกับการเลือกตั้งแบบเขตเลือกตั้งจนถึงปัจจุบัน

สำหรับการเลือกตั้งในประเทศไทย เมื่อก่อนจะมีการเลือกตั้งเป็นระบบเขตหรือระบบเขตจังหวัดอย่างเดียว ต่อมารัฐธรรมนูญ ปี 2540 กำหนดการเลือกตั้งเหมือนประเทศเยอรมัน คือมีระบบเขตและระบบพรรค 80 : 20 และรัฐธรรมนูญปี 2550 ในการเลือกตั้งของประเทศไทย กำหนดให้มีการเลือกตั้งระบบเขต และระบบสัดส่วนจังหวัดเป็น 80 : 20 การเลือกตั้งของประเทศไทยมีการวิวัฒนาการการเลือกตั้งคล้ายกับประเทศเยอรมัน ในปัจจุบันระบบการเลือกตั้งของประเทศเยอรมันมีประโยชน์และความสัมพันธ์ในการเลือกตั้งที่ดีที่สุดของประเทศไทย

วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (2529 : 156) ศึกษาเรื่องการศึกษาภารกิจและการนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง ซึ่งเน้นศึกษากรมประมงที่ปฏิบัติงานภายใต้แผนที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้สรุปถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน องค์การหรือกลุ่มบุคคล ที่เกี่ยวข้องระดับปฏิบัติ ไม่มีความเข้าใจแนวทางนโยบายของกรมประมงอย่างถ่องแท้ ความด้อยสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบตามนโยบาย ด้านงบประมาณ กำลังคน เครื่องมือ อุปกรณ์ต่าง ๆ ก่อนข้างจำกัด ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับภูมิภาคและปัญหาบางประการสุดท้ายก็คือความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของกรมประมงที่ค่อนข้างน้อย หรือแม้แต่ว่าความสัมพันธ์ของหน่วยงานเหล่านี้กับผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดต่าง ๆ ก็มีน้อย จึงนำไปสู่ความยุ่งยากด้านการประสานงานหรือการปฏิบัติร่วมงานกันระหว่างหน่วยงานในระดับพื้นที่ต่อไป ประเด็นเหล่านี้จึงกลายเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับหนึ่ง

ชเลฐฐ์ ธนะศรีสีบวงส์, พ.ศ.อ. (2540 : 78) ศึกษาเรื่องกองบังคับการสืบสวนคดีเศรษฐกิจกับปัญหา นโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาที่ใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) เป็นกรอบการวิเคราะห์ เพื่อ

อธิบายสถานการณ์เกี่ยวกับสมรรถนะของกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจในด้าน โครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ที่เป็นปัญหาต่อการนำนโยบายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไปสู่การปฏิบัติ

กล้า ทองขาว (2534 : 90) ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการเรียนรู้หนังสือแห่งชาติ” วัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แสวงหาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติและทดสอบตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ วิธีการศึกษาโดยการวิจัยสำรวจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 3 จังหวัด คือ นครราชสีมา อุบลราชธานี และมุกดาหาร ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรอิสระทุกตัว คือเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมมีความสัมพันธ์ เชิงบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามมากที่สุดคือ การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น รองลงมา ได้แก่ การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการควบคุมประเมินผล การกระตุ้นส่งเสริม และเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536 : 87) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร” วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลการเปรียบเทียบอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ระดับประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติเมื่อเปรียบระหว่างงานต่าง ๆ วิธีการศึกษากระทำโดยการวิจัยสำรวจกับประชาชนและเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร 36 เขต ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรอิสระ 4 ตัว คือ ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความซับซ้อนของโครงการ ความพร้อมของทรัพยากร และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ สามารถอธิบายประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ตัวแปรที่อธิบายประสิทธิผลได้มากที่สุด ได้แก่ ความพร้อมของทรัพยากร รองลงมา คือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ

สุพร เลี่ยนสลาย (2539 : 89) ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย” วัตถุประสงค์เพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริบทของระบบราชการและสังคมไทยวิธีศึกษาเฉพาะกรณี ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนของงานจัดซื้อและเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จ โดยพิจารณาจากพื้นที่ที่สามารถดำเนินการจัดซื้อได้และจัดสรรให้แก่เกษตรกร

ยีนวล เสนิงส์ ณ อุษยา (2546 : 112) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายเมืองสุขภาพอนามัยที่ดีของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายการปรับปรุงความสะอาดหลักอนามัยที่ดีของอาหารหาบเร่แผงลอย” (Major Factors Influencing the Healthy City Policy Implementtation In Bangkok Metropolis : A Study on the Vended Food Sanitatio) วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัย ที่มีอิทธิพลต่อวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายสุขภาพอนามัยไปปฏิบัติในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งจำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำตามนโยบายต่างกันของหาบเร่แผงลอย วิธีการศึกษากระทำโดยการวิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ โดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ผลการศึกษา พบว่า พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอยเข้าใจข้อบัญญัติอาหารหาบเร่แผงลอยที่ถูกสุกัลกษณะ แต่ไม่มีแรงจูงใจที่จะทำ รวมทั้งไม่ยอมรับการบังคับของเจ้าหน้าที่และสังคม

บุญสนอง รัตนสุนทรากุล (2545 : 76) ศึกษาเรื่อง “ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับคนพิการไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาเฉพาะนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ” วัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาประวัติ ความเป็นมา เนื้อหา สาระ และแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการ
2. ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการไปปฏิบัติ
3. เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาไปเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและปรับปรุงนโยบายและแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วิธีการศึกษากระทำโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยประมวลเอกสารและการสัมภาษณ์ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคเกิดจากความไม่ชัดเจน ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ไม่มีรายละเอียดของแนวทาง มาตรการ ตลอดจนความไม่ชัดเจนของภารกิจและหน่วยงาน จึงเป็นเหตุให้อัตราการเพิ่มของการจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับ คนพิการค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้พบว่า มาตรการให้ทุนให้โทษของนโยบายมีเพียงมาตรการเดียว คือการลดหย่อนภาษีรายได้ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจ และไม่มีผลการลงโทษใด ๆ จากการไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

อุทัย บุญแท้ (2546 : 57) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายหลักประกันถ้วนหน้า (30 บาท รักษาทุกโรค) ของบุคลากรสาธารณสุขจังหวัดเพชรบุรี” วัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาระดับทัศนคติของบุคลากรสาธารณสุข ต่อการปฏิบัติตามนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า
2. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านชีวสังคมกับทัศนคติของบุคลากรสาธารณสุขต่อการปฏิบัติงานตามนโยบาย

3. ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านความรู้เกี่ยวกับนโยบาย กับทัศนคติของบุคลากรสาธารณสุข ต่อการปฏิบัติงานตามนโยบาย

4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างจิตลักษณะ 3 ด้าน คือ แรงจูงใจ ใฝ่สัมฤทธิ์ ลักษณะมุ่งอนาคตและควบคุมตน และความเชื่ออำนาจในตนกับทัศนคติของบุคลากรสาธารณสุขต่อการปฏิบัติงานตามนโยบาย

การศึกษากะทำโดยการสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ผลการศึกษาพบว่าบุคลากรสาธารณสุขมีทัศนคติที่ระดับปานกลาง ปัจจัยทางด้านชีวสังคมที่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการปฏิบัติงานตามนโยบาย คือ เพศ และสถานสมรส ปัจจัยความรู้ไม่มีความสัมพันธ์กับทัศนคติในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ปัจจัย จิตลักษณะ 3 ด้าน คือ แรงจูงใจ ใฝ่สัมฤทธิ์ ลักษณะมุ่งอนาคตและควบคุมตน และความเชื่อในอำนาจในตน มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับทัศนคติในการปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

จินตนา แสงพันธุ์ (2545 : 92) ศึกษาเรื่อง “ความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการสาธารณสุขมูลฐานภายใต้ระบบงบประมาณแนวใหม่ : กรณีศึกษาจังหวัดปัตตานี” วัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาถึงระดับความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการงานสาธารณสุขมูลฐานภายใต้ระดับงบประมาณแนวใหม่ของจังหวัดปัตตานี

2. ศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวกับระดับความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการงานสาธารณสุขมูลฐานภายใต้ระบบงบประมาณแนวใหม่ของจังหวัดปัตตานี

การศึกษากะทำโดยสำรวจโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ผลการศึกษาพบว่าความสำเร็จของนโยบายอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความชัดเจนในแนวทางการปฏิบัติตามนโยบาย การยอมรับและการปรับเข้ากันเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงาน บทบาทของเจ้าหน้าที่สาธารณสุขระดับตำบลในการบริหารจัดการงานสาธารณสุขมูลฐานภายใต้ระบบงบประมาณแนวใหม่ และการได้รับความร่วมมือจากองค์กรชุมชนและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

สุกัญญา หอมชื่นชม (2545 : 118) ศึกษาเรื่อง “นโยบายการเลือกตั้งในประเทศไทย : ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Election Policy in Thailand : Major Factors Affecting the Effectiveness of Policy Implementation)

วัตถุประสงค์เพื่อประเมินระดับประสิทธิผลของการนำนโยบายการเลือกตั้งไปปฏิบัติ และเพื่อระบุถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการเลือกตั้งไปปฏิบัติ วิธีการศึกษาการกระทำโดยวิธีบูรณาการการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการสำรวจและสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการเลือกตั้งไปปฏิบัติ ได้แก่ ความพอเพียงของ

ทรัพยากร ความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ความตั้งใจทำตามนโยบายและความสามารถปฏิบัติตามนโยบายและความสามารถปฏิบัติตามนโยบาย

สุรางค์ วีรกิจพานิชย์ (2546) ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษา นโยบายการปฏิรูปการเรียนรู้โดยอาศัยการจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็น” วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความสำเร็จของการนำนโยบายปฏิรูปการเรียนรู้ไปปฏิบัติโดยอาศัยการจัดการที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน วิธีการศึกษากระทำโดยการวิจัยสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารโรงเรียน ครูและคณะกรรมการโรงเรียน ผลการศึกษา พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การมีส่วนร่วมของครูและแบบแผนการเรียนรู้เป็นผู้นำของผู้บริหารขึ้นอยู่กับสถานการณ์ปัจจัยที่มีผลต่อทำทิจของครู ได้แก่ ขนาดโรงเรียน ชื่อเสียงโรงเรียน การมีอุปกรณ์การสอนและการเรียนรู้ ความสนับสนุนภายนอก รูปแบบการบริหาร การเลือกวิธีการบริหาร โอกาสการฝึกอบรม คุณลักษณะเชิงอาชีพ ความสนับสนุนของโรงเรียนและการได้พบปะกับคณะกรรมการโรงเรียน

กิตติพงษ์ สุมิพันธ์ (2546 : 56) ศึกษาเรื่อง ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศไทย เมื่อ ปี ค.ศ. 1984 (Major Factors Affecting The Implementation of The 1984 Thai Sugar Policy) วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าปัจจัยที่สำคัญอะไร ที่มีผลกระทบต่อนโยบายน้ำตาลไทย การศึกษากระทำโดยใช้เทคนิค เดลฟาย การสัมภาษณ์ เชิงลึกและการวิจัยเอกสาร กลุ่มประชากร คือชาวไร่อ้อย เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และนักวิชาการและนักวิจัย ผลการศึกษาพบว่า การผลิตอ้อยและน้ำตาลของไทยยังสามารถดำเนินไปได้ดี ประเทศไทยสามารถส่งน้ำตาลแข่งขันในตลาดโลกได้ ผลผลิตการส่งออกเพิ่มทุกปี แต่ควรปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตเพื่อให้เป็นผู้ส่งออกรายใหญ่ที่สุดหรือลำดับที่สองของโลก การนำนโยบายน้ำตาลไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลัก 4 ปัจจัย คือความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เจือปนของสภาพแวดล้อม สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และทรัพยากรของนโยบายเรียงจากที่สำคัญที่สุดลงมาตามลำดับ

เพ็ชรรัตน์ ไสยสมบัติ (2546 : 77) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายการแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดไปปฏิบัติ” (Major Factors Affecting Policy Implementation on Juvenile Delinquent Rehabilitation) วัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาถึงประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดไปปฏิบัติ
2. ระบุถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายแก้ไขฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดไปปฏิบัติ
3. ให้คำแนะนำในการปรับปรุงนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อการฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด

วิธีการศึกษากระทำโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายแก้ไขพื้นที่เด็กและเยาวชนที่กระทำผิดไปปฏิบัติ ได้แก่ มาตรฐานและแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรของนโยบาย สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติระดับความสนับสนุนของภายนอก วิธีการจัดการและภาวะผู้นำ ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่มีประสิทธิผลเนื่องจากเด็กและเยาวชนไม่ได้รับการแก้ไขเป็นรายบุคคล เพราะมีการแก้ไขพื้นที่ ไม่มาก เนื่องจากต้องใช้งบประมาณและขาดผู้ปฏิบัติที่มีความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งความร่วมมือกับครอบครัวและชุมชน

จิตโรจน์ ฤกษ์สำราญ (2546 : 99) ศึกษาเรื่อง “พลังงานทางเลือก: พลังงานทางเลือก การวิเคราะห์การนำนโยบายการใช้ก๊าซธรรมชาติไปปฏิบัติ” (Alternative Energy: An Analysis of Natural Gas Utilization Implementation) วัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อรัฐบาลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. วิเคราะห์ผลลัพธ์ของนโยบาย
3. อธิบายผลกระทบของนโยบายที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ
4. เสนอนโยบายเชิงกลยุทธ์เพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทางเลือกที่จะส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิผล และให้คำแนะนำในการศึกษาต่อไป

วิธีการศึกษากระทำโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิจัยเอกสาร ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐบาล คือ ความต้องการนำพลังงาน วิกฤติราคาพลังงานและการขาดแคลนพลังงาน ส่วนผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ เกิดการใช้แก๊สธรรมชาติมากขึ้นทุกภาคส่วน ผลกระทบที่เป็นไปตามที่ตั้งใจ ได้แก่

1. การพึ่งพิงการนำเข้าลดลง
2. สามารถควบคุมต้นทุนพลังงานได้
3. มลพิษทางอากาศลดลง

ด้านผลกระทบที่ไม่ตั้งใจ ได้แก่

1. อุปสงค์ที่มีผลกระทบต่อแก๊สธรรมชาติเพิ่มขึ้นเป็นเหตุให้แก๊สธรรมชาติที่มีอยู่ไม่เพียงพอ
2. อุปสงค์ที่เพิ่มขึ้นเป็นเหตุให้แนวโน้มการนำเข้าแก๊สธรรมชาติเพิ่มขึ้น
3. การใช้แก๊สธรรมชาติเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม
4. การใช้แก๊สธรรมชาติไม่มีประสิทธิภาพ

ถวิลวดี บุรีกุล (2546 : 113) ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายของเสียอันตรายของอุตสาหกรรมไปปฏิบัติในภาคกลางของประเทศไทย” (Major Factor Affecting Industrial Hazardous Waste Policy Implementation in Central Thailand) วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่กำหนดประสิทธิผลของการบังคับให้เป็นไปตามนโยบายและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทำตามนโยบาย การศึกษากระทำโดยวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ และการสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับให้เป็นไปตามนโยบายมี 5 ปัจจัย ได้แก่

1. นโยบายของรัฐบาล
2. ภาวะผู้นำ
3. ความสามารถ ทางเทคนิค
4. แรงจูงใจของหน่วยปฏิบัติ
5. ความสนใจของประชาชนที่มีต่อการจัดการของเสียอันตราย

ส่วนปัจจัยที่มีผล ต่อการทำตามนโยบายมี 3 ปัจจัย ได้แก่

1. การตระหนักถึงความสำคัญของสิ่งแวดล้อม
2. ค่าใช้จ่ายในการรักษาสิ่งแวดล้อม
3. แรงจูงใจในการรักษาสิ่งแวดล้อม

จิรภรณ์ เรืองจิระชูชัย (2546 : 120) ศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายยาหลักไปปฏิบัติในโรงพยาบาลของรัฐ” (Implementation of Essential Drug Policy in Public Hospitals) วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย วิธีการศึกษากระทำโดยการวิจัยเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์และสัมภาษณ์เชิงลึก ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ทำให้แพทย์ทำตามนโยบาย คือ ความเต็มใจและความสามารถที่จะทำตามนโยบาย การยอมรับบัญชียาหลัก การประสานงานกับโรงพยาบาล ส่วนปัจจัยที่ทำให้เภสัชกรทำตามนโยบาย คือภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงพยาบาล และส่วนใหญ่เภสัชกรสั่งยาตามที่แพทย์สั่ง

ศศิธร สุวรรณเทพ (2546 : 56) ศึกษาเรื่อง “นโยบายการอนุรักษ์พลังงานในประเทศไทย : ประสิทธิภาพที่รับรู้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ” (Energy Conservation Policy in Thailand Perceived Effectiveness of Policy Implementation)

วัตถุประสงค์เพื่อ

1. ประเมินประสิทธิผลของการนำนโยบายอนุรักษ์พลังงานไปปฏิบัติ
2. ศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายอนุรักษ์พลังงานไปปฏิบัติ

3. เพื่อเสนอมาตรการทางนโยบายและทางเลือกของนโยบายที่ส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ วิธีการศึกษากระทำโดยการวิจัยสำรวจ โดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ ผลการศึกษาพบว่า โรงงานน่านโยบายอนุรักษ์พลังงานไปปฏิบัติประมาณร้อยละ 40 ที่กำหนดตามกฎหมาย เช่น แต่งตั้งบุคลากรรับผิดชอบด้านพลังงาน ส่งข้อมูลรายงานความล่าช้าของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากหน่วยปฏิบัติที่อนุมัติแผนและจัดสรรเงินสนับสนุนล่าช้า นอกจากนี้ยังขาดแคลนที่ปรึกษา แต่โรงงานส่วนใหญ่เห็นว่าหากทำตามนโยบายได้ กล่าวคือสามารถลดการบริโภคพลังงานและปล่อยแก๊สได้ ก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตของโรงงานสูงขึ้น ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 8 ปัจจัย ได้แก่

1. เงินทุนสนับสนุน
2. ความสนับสนุนทางเทคนิค
3. ความรู้และประสบการณ์ทางนโยบาย
4. เงินทุนภายนอก
5. ผลกระทบภายนอก
6. ข้อจำกัดในการทำตามนโยบาย
7. ความสามารถทำตามนโยบาย
8. ระดับการทำตามนโยบาย

ในบรรดา 8 ปัจจัย ที่สำคัญที่สุด คือ เงินทุนสนับสนุน รองลงมา คือ ระดับการทำตามนโยบาย การสนับสนุนทางเทคนิคและเงินทุนภายนอก

จากผลการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับวิจัย เรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการเลือกตั้งไปปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จังหวัดนครปฐม ปัจจัยบางประการทางสังคมที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการจัดการเลือกตั้งไปปฏิบัติเกี่ยวกับกระบวนการจัดการเลือกตั้ง เช่น ในด้านเพศ อายุ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน อาชีพ ระยะเวลาการเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดนครปฐมมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย งบประมาณและแรงจูงใจ การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับ คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ความรู้ความเข้าใจของนโยบาย เป็นต้น

โดยนัยนี้จึงเห็นว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนํานโยบายการจัดการเลือกตั้งไปปฏิบัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) จังหวัดนครปฐม เกี่ยวกับ กระบวนการจัดการเลือกตั้ง มาเป็นตัวแปรอิสระ ในการศึกษานี้คาดว่า จะได้ข้อค้นพบที่น่าสนใจ และอาจน่าสนใจมากขึ้น หากการวิเคราะห์ปัจจัยทั้งหมดโดยส่วนรวม สามารถชี้ออกมาได้ว่าปัจจัยแต่ละตัวที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดการเลือกตั้ง อย่างไรบ้าง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเป้าหมายหลัก ในการศึกษาครั้งนี้