

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะขอกล่าวถึงการนิยาม การเสนอแนวคิด ทฤษฎีและผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย การอธิบายความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบการวิเคราะห์ของการนำโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินฯ ไปปฏิบัติ ที่มาของสมมุติฐานการวิจัย และตรรกะที่ใช้ในการตีความข้อมูล ดังนี้

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความหมาย

การศึกษาคำนิยามของ "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" อาจช่วยทำความเข้าใจสาระสำคัญ และทำให้มองเห็นขอบข่ายของเรื่องที่ศึกษาดีขึ้น การสำรวจผลงานของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติยุคบุกเบิก คือ ผลงานของเพรสแมน (Jeffrey L. Pressman) และวิลด์ฟสกี (Aaron Wildavsky) ที่ได้ทำการศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในปี ค.ศ. 1973 เขาได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่า เป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผล การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความสามารถที่จะจัดการ และประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นมาภายหลังในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุและผล ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา ซึ่งก็ไม่ต่างมากนักกับการให้นิยามของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (van Meter and van Horn, 1975 : p. 464 อ้างใน เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 45) ที่กำหนดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายความว่ารวมถึงการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านั้นแล้ว แต่สำหรับแนวความคิดของ บาร์แดช (Bardach, 1980 : p. 9) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง และเห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกมการต่อสู้ โดยนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน ซึ่งเป้าหมายเหล่านั้นอาจไปกันได้ (compatible) หรือไปกันไม่ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ (mandate) ของนโยบาย

การนิยามของ บาร์เรตต์ และ ฟัดจ์ (Barrett and Fudge, 1981 : pp. 12-13) มีความเห็นแตกต่างจากนักวิชาการทั้งสามที่กล่าวมาแล้วในบางส่วน โดยเห็นว่านิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมองเฉพาะเรื่องการผลักดันให้นโยบายเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ แต่คำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ จะหมายความรวมถึง การสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้น หรือถูกกระทำให้เกิดขึ้นและเป็นการแสวงหาคำอธิบายต่อไปอีกว่า ปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ศูนย์กลางความสนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะนี้จะอยู่ที่ว่า อะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ (what is done) จุดสนใจของการมองจึงอยู่ที่การกระทำของกลุ่มบุคคลและของผู้มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมกรกระทำนั้น นอกจากนั้นยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับของการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร มากกว่าการตรวจสอบลักษณะเพียงการคาดคะเน มุมมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่นี้ ได้รับการพิจารณาว่าเป็นลำดับขั้นของการตอบสนอง (series of responses) ต่ออุดมการณ์ของข้อผูกพัน ต่อการกดดันของสภาพแวดล้อม หรือต่อแรงกดดันจากหน่วยงานหรือกลุ่มต่างๆ ที่พยายามจะเข้ามามีอิทธิพล หรือเข้ามาควบคุมการกระทำนั้น แต่การให้นิยามของ เควด (Quade, 1982 : p. 305) มองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการเปลี่ยนแปลง โดยนิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การเปลี่ยนแปลงโดยตรงที่เกิดขึ้นตามอานัติของนโยบาย เป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนของการนำเพื่อให้เกียรติต่อข้อกำหนด (to honor the prescriptions) ที่เกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเริ่มขึ้นภายหลังจากที่ตัดสินใจยอมรับวิธีการปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นๆ ไปแล้ว นอกจากนี้การมองการนำนโยบายไปปฏิบัติจากลำดับของการเกิดขึ้น คือ แฮมเบิลตัน (Hambleton, 1983 : p. 408 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 55) ซึ่งเห็นว่า รากลึกของทฤษฎีนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นแยกกันอยู่คนละส่วนคนละชั้นในลูกโซ่การตัดสินใจ คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบาย คล้ายกับทฤษฎีการบริหารที่ว่า นโยบาย คือ การตัดสินใจว่าจะทำอะไร (decision as to what to do) ส่วนการบริหาร คือ การทำให้งานที่ตัดสินใจทำนั้นดำเนินไปได้ (getting it done) แต่เป็นการยากที่จะบอกได้ว่าที่ใดคือที่มีนโยบายสิ้นสุดแล้วการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องสัมพันธ์กัน ในกรณีนี้ อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985 : p. 413) ได้ให้นิยามสั้นๆ ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนกการทำงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะและเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

จากการสำรวจการนิยาม "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" ของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษารุ่นนี้ได้ว่า นโยบาย หมายถึงการดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอานัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

แนวคิด ทฤษฎี และการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลงานของนักวิชาการต่างประเทศ

แนวทางการศึกษาเพื่อแสวงหาความรู้ ความจริง ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความต้องการแสวงหาคำอธิบายปรากฏการณ์ หรือสภาพความจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการสำรวจวรรณกรรมมีข้อสรุปสำคัญดังต่อไปนี้

การศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนครโอ๊คแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ของเพรสแมน และ วิลด์ฟสกี ในปี ค.ศ. 1973 เป็นผลงานชิ้นสำคัญในการกระตุ้นให้วงวิชาการทั่วไป เห็นความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาการศึกษาของเพรสแมน และวิลด์ฟสกีนี้ (วรเดช จันทรศร, 2528 : หน้า 494 อ้างใน เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 61) สรุปว่า

"...นโยบายนี้แม้ประสบความสำเร็จในขั้นการยอมรับ (adoption) และได้รับการจัดสรรงบประมาณโดยเร็ว สามารถจูงใจให้หน่วยงานราชการเข้ามาร่วมโครงการ มีความรวดเร็วในการสร้างงานในทันที แต่เมื่อนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติ เพราะเหตุใดโครงการนี้จึงประสบความสำเร็จล้มเหลว นั่นก็คือ งานที่จัดให้ทำมีจำนวนต่ำกว่าเป้าหมายมาก การดำเนินโครงการเกือบทั้งหมดล่าช้า มีการใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการไปเพียงร้อยละ 13 นอกจากนั้น เป้าหมายโครงการถูกเบี่ยงเบน (distort) ออกไป..."

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติ คือ (1) จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม การมีหน่วยงานเข้ามาร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่างๆ จะเห็นพ้องต้องกันในด้านเป้าหมายนโยบาย แต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีทัศนภาพวัตถุประสงค์หลัก และมีความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน (2) ความชัดเจนของโครงการ ซึ่งได้แก่ ความชัดเจนของเป้าหมาย (clarified goals) กลยุทธ์ (strategy) และแนวปฏิบัติ (guidelines) ต่างๆ หากปัจจัยด้านนี้มีความคลุมเครือจะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มผลประโยชน์มีโอกาสกระทำการให้การดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกตน (3) ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (key actors) ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะบุคคลสำคัญเป็นผู้ที่เข้าใจภาพรวมและกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน และพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง จำนวนผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ คือ ปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ นอกจากปัจจัยหลักเหล่านี้แล้ว การศึกษาของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี ยังพบปัจจัยย่อยอื่นๆ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ

โครงการ เช่น ความชัดเจนของหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น จำนวนประเด็น และจุดที่ต้องตัดสินใจ เป็นต้น

จากการสรุปของ วรเดช จันทรศร (2528 : หน้า 499-503 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 49) เกี่ยวกับบทเรียน จากการศึกษาของ เพรสแมน และวิลด์ฟสกี พบว่า

“เงื่อนไขการประกันความสำเร็จของนโยบาย ก็คือ นโยบายนั้นๆ ความจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (sound theory) เงื่อนไขที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะมีการเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย แนวทางการบรรลุเป้าหมายของนโยบายควรมีการเลือกวิธีการที่หลีกเลี่ยงความสลับซับซ้อน (complexity) หรือวิธีการที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือประสานการปฏิบัติกับกลุ่มหรือองค์กรต่างๆ ให้น้อยลง กล่าวคือ กลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรตั้งอยู่บนรากฐานของวิธีการบรรลุที่ธรรมดา (simple) เท่าที่จะเป็นไปได้ และการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติควรเริ่มด้วยการเน้นหนักในการวิเคราะห์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนตัวต่างๆ ของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งหน่วยการวิเคราะห์นี้เรียกว่าโครงสร้างของการการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation structure)”

กรีนวูด เดล แมน และมิลเบย์ วัลลิน แม็คลัฟลิน (Greenwod, Mann and Mclaughlin, 1977 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 52) ได้ทำการศึกษาแผนงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงในด้านนวัตกรรมในสถานศึกษา ระดับประถมและมัธยม การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาต้องการอธิบายลักษณะของการเปลี่ยนแปลงในด้านการนำนวัตกรรมไปใช้ในโรงเรียน ซึ่งเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (change agent projects) ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากตัวแบบการศึกษา ประกอบด้วยตัวแปรตามซึ่งเป็นผลิตผลนโยบาย คือ (1) ผลกระทบของโครงการต่อการเปลี่ยนแปลงในห้องเรียน พฤติกรรมการสอนของครู และการเรียนของนักเรียน (2) ความต่อเนื่องของกิจกรรมภายหลังการสิ้นสุดการให้ความสนับสนุนทางการเงินจากโครงการ และ (3) ระดับการแพร่กระจายของการนำไปเป็นแบบอย่างแก่โรงเรียนอื่น

ตัวแปรอิสระที่กรีนวูดศึกษามีจำนวนมาก แต่จากผลการศึกษาพบว่าตัวแปรอิสระที่ส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงในตัวแปรตาม ได้แก่ (1) ผู้ร่วมโครงการที่คงอยู่เพื่อให้การสนับสนุน (2) การสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้บริหารทุกระดับ (3) มีแนวทางการบริหารที่ยืดหยุ่นเพื่อปรับตัวให้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด และ (4) การมีผู้ช่วยทางเทคนิคในระดับห้องเรียน นอกจากนี้การศึกษานี้ของ กรีนวูด (Greenwood, 1977) ยังพบว่า ความต่อเนื่องของโครงการ

ได้เป็นผลมาจากพื้นฐานของการดำเนินโครงการแต่เพียงด้านเดียวหากแต่ความต่อเนื่องของโครงการยังมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองของสถาบันด้วย

การศึกษาระบบการออกแบบองค์กรด้วยตนเอง (organization self-designing systems) ของ วิค (Weick, 1977 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 38) ที่เผยแพร่ผลงาน เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสนใจพฤติกรรมกรรมการเลือกปฏิบัติของบุคลากรหรือทีมงาน วิค ได้ทำการศึกษาการปฏิบัติภารกิจของนักบินอวกาศสกายแล็บ จากข้อเสนอแนวทางการปฏิบัติงานในอวกาศภายใต้ศูนย์ควบคุมที่ฮุสตัน (Houston) โดยพวกเขาเห็นว่าศูนย์ควบคุมจะต้องให้โอกาสนักบินได้ตัดสินใจปฏิบัติงานตามภารกิจในอวกาศด้วยจากแบบรายการ (shopping list) เพื่อให้นักบินได้เลือกปฏิบัติอย่างเหมาะสมในขณะที่ปฏิบัติงานในอวกาศ

หลักการของการออกแบบองค์กรด้วยตนเอง คือ ผู้ร่วมงานกำหนดโครงสร้างการแก้ปัญหาให้ชัดเจน กำหนดเป้าหมาย ทางเลือก ให้สมาชิกหลอมความคิดเพื่อสร้างรูปแบบและแนวทางการแก้ปัญหาให้สอดคล้องกัน การแก้ปัญหาให้สนใจการวิเคราะห์เชิงคุณภาพก่อนเชิงปริมาณ ให้ออกแบบงานด้วยตนเอง และจะได้ประโยชน์ด้านคุณค่าทางการเลี้ยง

ฐานคติของการนำนโยบายไปปฏิบัติระบบออกแบบองค์กรด้วยตนเอง เชื่อว่าเมื่อองค์การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือทีมงานออกแบบงานด้วยตนเอง จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีคุณภาพ และการออกแบบองค์กรจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนขึ้น การศึกษาระบบออกแบบองค์กรด้วยตนเองสามารถอธิบายปรากฏการณ์การมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการแก้ปัญหาของผู้วางแผน และผู้นำแผนไปปฏิบัติพบว่า การวางแผนและการปฏิบัติไม่ใช่สิ่งที่จะต้องแยกจากกัน

การเสนอกรอบแนวคิด (conceptual framework) เพื่อการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ แวน มีเตอร์ และ ฮอร์น (van Meter and van Horn, 1975 : pp. 465-470 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 50) ซึ่งเป็นผลงานจากการปรับปรุงเอกสารที่นำเสนอต่อการประชุมประจำปีของสมาคมรัฐศาสตร์สหรัฐอเมริกา กรอบการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของนักวิชาการทั้งสอง คือ การนำเอากรอบทฤษฎีองค์กร ซึ่งได้แก่ การเปลี่ยนแปลงองค์กร (change) การควบคุมองค์กร (control) องค์กรที่ซับซ้อน (complex organization) และการจัดองค์กรเสียใหม่ (reorganization) นำเอาผลการวิจัยที่เกี่ยวกับผลกระทบจากการพิจารณาคดีตัดสินคดี (the impact of judicial decision) และการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ มาใช้ในการออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้ความสนใจความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติคือ ปัจจัยด้านนโยบาย ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์นโยบายและทรัพยากร ซึ่งปัจจัย 2 ประการ เป็นตัวแปรภายนอก (external variables) ในขณะที่ตัวแปรภายใน (internal variables) ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติมี 4 ประการ คือการสื่อสาร

ระหว่างองค์การและกิจกรรมการผลักดันต่างๆ ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และความเต็มใจของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาของ เบอร์แมน (Berman, 1977 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 38) เกี่ยวกับการแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายนวัตกรรมที่รัฐบาลกลางได้ให้ความสนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ โดยผู้ศึกษาเลือกเอาโรงเรียนของท้องถิ่นจาก 18 ตำบล (districts) การศึกษาครั้งนี้ได้ทำภายหลังโครงการสิ้นสุดไปแล้ว 1-2 ปี ความสำเร็จของโครงการวัดจาก (1) ร้อยละของเป้าหมายโครงการบรรลุผล (2) ความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการ และ (3) จิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผล (4) ประสบการณ์การทำงานของครู และ (5) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดห้องเรียน

การศึกษาของเบอร์แมนและคนอื่นๆ ครั้งนี้ พบว่าปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของครู โดยการสนับสนุนจากครูใหญ่ สามารถอธิบายหรือมีอิทธิพลต่อร้อยละของเป้าหมายโครงการบรรลุผล และความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการ เช่นเดียวกับปัจจัยด้านการใช้กลยุทธ์แบบการสนับสนุนกันเป็นทีม ปัจจัยด้านจิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผลก็สามารถอธิบายหรือทำนายร้อยละของเป้าหมายโครงการบรรลุผลได้เช่นกัน การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดห้องเรียนสามารถอธิบายผลรวมการเปลี่ยนแปลงของครูได้ ในขณะที่ประสบการณ์การสอนของครูนั้นมีอิทธิพลทางลบต่อร้อยละของเป้าหมายโครงการบรรลุผลและผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับตัวครู

การศึกษาของ ยิน (Yin, 1977 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 39) และคนอื่นๆ เพื่อศึกษาว่า รัฐต่างๆ และท้องถิ่นจะให้บริหารหรือนำไปใช้นวัตกรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการอย่างไร ยิน ได้ให้คำนิยามความสำเร็จของความพยายามในการนำนโยบายเกี่ยวกับนวัตกรรมไปปฏิบัติว่ามี 2 กรณี คือ (1) การให้บริการได้รับปรับปรุงและหน่วยงานที่ให้บริการก็ได้ประโยชน์ เรียกว่า ความสำเร็จหนึ่ง และ (2) องค์กรไม่มีการปรับปรุงการบริหาร และปรากฏว่า นวัตกรรมที่เสนอให้ก็ถูกปฏิเสธโดยองค์กร เรียกว่า ความสำเร็จสำหรับนิยามความล้มเหลวของการนำนโยบายนวัตกรรมไปปฏิบัติได้รับการพิจารณาเป็น 2 กรณีเช่นกัน คือ (1) การบริการไม่ได้รับการปรับปรุง แต่ระบบราชการหรือองค์กรก็ได้ประโยชน์จากนโยบาย (2) องค์กร นวัตกรรมไปปรับปรุงบริการ แต่แล้วปรากฏว่าภายหลังกลับปฏิเสธ

การศึกษาของ ยิน ครั้งนี้เป็นกรณีศึกษา 140 กรณี และให้ความสนใจที่จะตรวจสอบอิทธิพลของตัวแปรอิสระต่างๆ เช่น ปัจจัยแวดล้อมภายนอก ลักษณะของหน่วยงานตัวนวัตกรรม และความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการใช้นวัตกรรม เป็นต้น และการศึกษาของ ยิน พบว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายนวัตกรรมไปใช้ ได้แก่ การมีสภาพแวดล้อมที่ร่ำรวย ความสามารถในการใช้ร่วมกันได้ และการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดการยอมรับ

เป็นต้น ซึ่งตัวแปรเหล่านี้เป็นตัวแปรย่อยๆ ของตัวแปรหลัก 3 ตัวแปร คือ ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรตัวนวัตกรรมเอง และตัวแปรความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการให้นวัตกรรม ส่วนตัวแปรด้านลักษณะหน่วยงานพบว่า ไม่มีอิทธิพลต่อการอธิบายความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการจัดระบบการเงินโรงเรียนในรัฐแคลิฟอร์เนียของ คีน (Keen, 1978 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 58) ในโครงการเพื่อพัฒนาระบบให้สอดคล้องกับการนำคอมพิวเตอร์มาใช้กับระบบการเงินของโรงเรียน พบว่า หลายโรงเรียนประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะโครงการในรัฐแคลิฟอร์เนีย การศึกษาครั้งนี้ต้องการค้นหาคำตอบว่า ทำไมตัวแบบแคลิฟอร์เนีย (California model) จึงประสบความสำเร็จ

การศึกษาพบว่า ความสำเร็จของตัวแบบแคลิฟอร์เนีย มีสาเหตุมาจาก 3 ประการ คือ (1) มีพลังเคลื่อนไหวอยู่ภายใน (momentum) ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงและมีความผูกพัน ด้วยการอยากลงจากภายในอยู่ก่อนแล้ว (2) มีความตั้งใจจริงอย่างระมัดระวัง เพื่อสร้างความแน่ใจในการนำไปใช้ และ (3) มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องมากกว่าการได้ข่าวสารนั้นมาโดยหน่วยงานหรือบุคคลจัดแจกให้

การศึกษาของ คีน ยังพบต่อไปอีกว่า ความสำเร็จของโครงการนี้เป็นเพราะ (1) ไม่มี การผลักดัน (leverage) จากภายใน แต่มีการอุปถัมภ์โครงการ (project sponsored) จากภายนอก ทำให้มีการต่อต้านหรือวางเฉย (2) แบบแผนเชิงเทคนิคที่ออกแบบไม่ค่อยสอดคล้องประสานกับสภาพสังคม การเมือง และบริบทของการบริหาร และ (3) ตัวแบบที่เสนอมีลักษณะเป็นเกมการเมือง อย่างไรก็ตาม ความเห็นของ คีน ต่อตัวแปรความสำเร็จในแคลิฟอร์เนีย ก็คือ ตัวแบบนี้ อาจนำไปประยุกต์ใช้ไม่ได้กับรัฐอื่น

เอลมอร์ (Elmore, 1979 : p. 32 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 54) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความซับซ้อนของนโยบายกับระบบการควบคุมภายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาว่านักกฎหมายและนักบริหารจะเข้าไปมีอิทธิพลอย่างไรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นการศึกษาเพื่อจะดูว่าผู้กำหนดนโยบายจะเลือกทางใด ระหว่างแนวทางที่ใช้การกำกับควบคุม (regulatory approach) ที่เน้นการควบคุมเพื่อให้ปฏิบัติตามโดยใช้สายการบังคับบัญชา กับแนวทางการปฏิบัติขั้นตอนของแผนงาน (programmatic approach) ที่เน้นการมอบอำนาจ การควบคุม และการเพิ่มสมรรถนะในการจัดการด้านบริหาร

การศึกษาของเอลมอร์ (Elmore, 1979) พบว่า ความซับซ้อนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้นักกฎหมายและนักบริหารกลับมาคิด (rethinking) ในการศึกษาที่จะเข้าไปควบคุม ยิ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสลับซับซ้อนมากเท่าใด การควบคุม การรวมอำนาจ การดูแลอย่างใกล้ชิด และการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับจะแน่นหนา (tighten) มากยิ่งขึ้นเท่านั้น

เอลมอร์เสนอว่าทางออก ก็คือ จะเลือกทางใด ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบให้มีความซับซ้อนน้อย แล้วควบคุมแบบมอบอำนาจ

แวน ฮอร์น (van Horn, 1979 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 56) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบนโยบายรัฐบาลกลางสหรัฐ โดยได้สร้างตัวแบบขึ้นมาทำการศึกษารายกว่า ตัวแบบการนำนโยบายระหว่างรัฐไปปฏิบัติ (a model of intergovernmental policy implementation) ตัวแบบของเขามีฐานคิดว่า การปฏิบัติงานตามแผนซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดว่า ใครคือผู้ปกครอง (who govern) ใครคือผู้จ่ายเงิน (who are the funds used) และใครคือผู้ได้ประโยชน์ (who benefits) นั้น เป็นผลมาจากปัจจัย 3 ประการคือ (1) สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ทศนคติของนักการเมืองท้องถิ่น ทศนคติของข้าราชการ ลักษณะของหน่วยงานในท้องถิ่น และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม ท้องถิ่น ต่อนโยบาย (2) มาตรฐานในการกำหนดทรัพยากร ซึ่งได้แก่ ความเพียงพอของเงินและสิ่งเสริมแรง ระดับความชัดเจนของมาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ ระดับความขัดแย้งของมาตรฐานนโยบาย ความแน่ชัดของขบวนการในการปฏิบัติ และระดับความเปลี่ยนแปลงมาตรฐานนโยบายและวัตถุประสงค์ และ (3) สภาพแวดล้อมนโยบายระดับชาติ ซึ่งได้แก่ การสื่อความหมาย การกระตุ้นส่งเสริม และการเปลี่ยนนโยบาย เป็นต้น การศึกษาของ แวน ฮอร์น เป็นการทดสอบตัวแบบที่เขาสร้างขึ้น และพบว่าปัจจัยทั้งสามประการมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก

การศึกษาความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัดยาเสพติดไปปฏิบัติของแอตทิเวล และเกอร์สทิน (Attewell and Gerstein, 1979 : pp. 311-327 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 56) โดยใช้แนวทางกรณีศึกษา (case study approach) เชื่อมโยงลักษณะทางสังคมเชิงมหภาค (macrosociology levels) ของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการใช้นโยบายการรักษาผู้ติดยา ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่า พลังทางสังคมการเมือง (sociopolitical forces) สามารถปรับเปลี่ยนข้อกำหนดการปฏิบัติของคลินิกที่ทำการรักษาผู้ติดยาในระดับสังคมเชิงจุลภาค (microsociology levels) ได้

การวิจัยการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในพื้นที่ที่ใช้นาในทางผลิตผลาณักวิชาการทั้งสองได้ใช้กรอบทฤษฎีองค์การทำการวิเคราะห์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะนั้น รัฐบาลกลางสามารถที่จะกำหนดข้อปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่เมื่อท้องถิ่นนำข้อปฏิบัติที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดไปปฏิบัติ พบว่าหน่วยปฏิบัติดำเนินการได้ยาก

ตัวแบบการศึกษาแบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ (1) การศึกษาประวัติของนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติด (2) วิเคราะห์รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการรักษายาเสพติดด้วยเมธาโดน (methadone) (3) ศึกษาการสนองตอบจากหน่วยงานที่ทำการรักษาระดับท้องถิ่นต่อกฎเกณฑ์

และแรงกดดันจากส่วนกลาง (4) วิเคราะห์กระบวนการของผลกระทบจากปัจจัยแวดล้อม ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติของผู้ติดตามและการปฏิบัติของทีมงาน และ (5) การวิเคราะห์การปฏิบัติที่หน่วยงานระดับล่างต้องยอมตามเพื่อรักษาประโยชน์ของหน่วยงานเอาไว้ ในขณะที่เป้าหมายนโยบายถูกเปลี่ยนไป

การศึกษาของ แอดทิวเวล และเกอร์สทิน พบว่า ในระดับมหภาค รัฐบาลกลางในฐานะผู้ให้เงินสนับสนุนโครงการ ได้กำหนดแนวปฏิบัติเชิงเหตุและผล โดยเชื่อว่าจะมีผลดีแก่หน่วยงานระดับปฏิบัติในท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากหน่วยงานท้องถิ่นปฏิบัติตามเงื่อนไข หน่วยงานก็จะได้รับเงินสนับสนุนต่อไป แต่ข้อมูลระดับจุลภาคพบว่า แนวปฏิบัติที่กำหนดจากส่วนกลางหลายประการ หน่วยปฏิบัติดำเนินการได้ยากข้อปฏิบัติหลายลักษณะทำไม่ได้ มีบางหน่วยงานพยายามทำผิดระเบียบเพื่อให้การรักษาได้ผล แต่หลายหน่วยงานปฏิบัติตามระเบียบ ทั้งๆ ที่การรักษาอาจไม่ประสบความสำเร็จ แต่หน่วยงานต้องการเงินสนับสนุนจึงดำเนินการตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ทำให้นโยบายการรักษาผู้ติดยาเสพติดประสบความสำเร็จ หน่วยปฏิบัติจะต้องอาศัยการให้กำลังใจแก่ผู้ป่วย ให้ความเห็นอกเห็นใจ การบำบัดรักษาจะได้ผลหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการให้ความไว้วางใจของพี่เลี้ยงและผู้ให้การรักษารักษาต้องใช้เวลา จะต้องอาศัยการเสริมแรงทางบวก ในขณะที่ระเบียบจากส่วนกลางเน้นการเสริมแรงทางลบ เช่น เมื่อผู้รับการปรับตัวได้จะให้หยุดยาทันที หรือในระหว่างการรักษาหากตรวจพบจากปัสสาวะว่าผู้มารักษายังใช้ยาอยู่จะยุติให้การรักษาทันที เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การศึกษาครั้งนี้พบว่า ในการนำแนวดำเนินนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น หากส่วนกลางเป็นฝ่ายกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์และข้อปฏิบัติโดยตรง แต่ฝ่ายเดียว โอกาสที่นโยบายนั้นจะล้มเหลวมีมาก เพราะสภาพปัญหาทางสังคมวิทยาทั้งสองระดับมีความแตกต่างกัน

การเสนอกรอบแนวคิดของ ซาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : pp. 538-560 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 44) สำหรับใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ คือ ขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรตาม ประกอบด้วย (1) ผลผลิตนโยบาย (policy outputs) ของหน่วยงานที่รับนโยบายไปปฏิบัติ (2) การยอมปฏิบัติตาม (compliance) ของกลุ่มเป้าหมาย (3) ผลกระทบแท้จริงของหน่วยงาน (4) การรับรู้ผลกระทบจากการตัดสินใจนโยบาย และ (5) การทบทวนประเด็นสำคัญของกฎหมาย

ในส่วนของตัวแปรอิสระ ประกอบด้วย 3 ตัวแปรหลัก คือ (1) ความง่ายของปัญหา (tractability of problem) ประกอบด้วย การมีทฤษฎีและวิทยาการที่เกี่ยวข้อง ความหลากหลายของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย ร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากประชากร และระดับของความ

ต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (2) ระดับของความประสานสอดคล้องของกฎหมายกับโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การจัดรูปองค์กรปฏิบัติการที่มีทฤษฎีรองรับ ทิศทางนโยบายไม่คลุมเครือ มีทรัพยากรการเงิน มีการบูรณาการลำดับขั้นของโครงการสร้างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งภายในและภายนอก มีกฎระเบียบสนับสนุนการปฏิบัติของหน่วยงาน ความสามารถเลือกสรรข้าราชการเข้ามาปฏิบัติงานและเปิดทางให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วม และ (3) ตัวแปรที่มีใช้กฎหมาย ซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอื่นๆ ได้แก่ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยีที่นำไปใช้กับปัญหา การสนับสนุนจากสาธารณะ ทัศนคติและทรัพยากรจากกลุ่ม ตามสถานการณ์ การสนับสนุนจากแหล่งอำนาจ ความผูกพัน และทักษะความเป็นผู้นำของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

บาแดช (Badach, 1980 : p. 9) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ แล้วเขียนรายงานการศึกษาของเขา ชื่อเกมส์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอะไรเกิดขึ้นภายหลังกฎหมายประกาศใช้ ซึ่งจัดพิมพ์เผยแพร่ ครั้งที่ 3 ในปี 1980 การศึกษาของเขาต้องการที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรอบการศึกษาของเขา คือ การมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นระบบของเกมส์ (system of games) เขาได้ศึกษาผลงานของนักวิชาการในด้านกรอบการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วพบว่า ถ้าจะมองประสบการณ์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ครบถ้วนสมบูรณ์ จะต้องมองลักษณะเป็นระบบของการให้อุบายหรือกลเม็ดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะซึ่งกันและกันของหน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาของบาแดช พบว่าเกมส์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ อุปสรรคสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผลที่เกิดจากเกมส์ คือ (1) ทำให้มีการหันเหเอาทรัพยากรไปใช้ผิดทาง โดยเฉพาะเงินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการดำเนินงาน (2) ทำให้เป้าหมายของนโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิม (3) เป็นอุปสรรคต่อความพยายามควบคุมพฤติกรรม การบริหารอย่างเปิดเผย และ (4) ทำให้พลังการทำงานของบุคคลและพลังทางการเมืองแตกกระจายและสูญสลายไป

บาแดชพบว่า เกมส์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายลักษณะ เช่น (1) เงินได้มาง่าย (easy money) เป็นการใช้เทคนิคของหน่วยงานแล้วทำให้ได้เงินมาง่าย แต่หน่วยงานไม่ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด (2) การใช้ชีวิตทำงานแบบง่าย (easy life) เป็นการใช้เทคนิคจะไม่ทำงานโดยลำพัง แต่พยายามจะเข้าร่วมโครงการกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ ทำงานแทน และหน่วยงานของตนจะได้ทำงานแบบง่ายๆ ตามสบาย (3) การทำให้เป้าหมายเบี่ยงเบน (deflection of goals) เป็นความพยายามในการที่จะเบี่ยงเบนเป้าหมายของโครงการ ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการหรือเป้าหมายของหน่วยงานของตน เพื่อให้ได้โครงการ ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการหรือเป้าหมายของหน่วยงานของตน เพื่อให้ได้

มาซึ่งประโยชน์ที่หน่วยงานของndonต้องการ (4) การรับว่าจะกระทำแต่ที่แท้จริงแล้วก็ได้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (tokenism) คือ เมื่อรับนโยบายมาปฏิบัติแล้ว สภาพการปฏิบัติงานจริงไม่มีอะไรแข็งแกร่ง (tenacity) เป็นการตั้งทำให้แผนงานเดินต่อไปไม่ได้หรือล่าช้าลง จนกระทั่งไม่ทันการ (6) การสร้างเงื่อนไขเพื่อตนเอง (odd man out) เป็นเทคนิคที่วางเงื่อนไขไว้ในหลายๆ กรณี กล่าวคือ ไม่ว่าจะมื่ออะไรเกิดขึ้นกับโครงการก็ตาม ตนเองหรือหน่วยงานของตนเองก็จะสามารถที่จะหลุดออกมาจากความยุ่งยากหรือลำบากนั้นๆ ได้ เพราะได้สร้างเงื่อนไขต่างๆ เอาไว้ล่วงหน้าแล้ว เกณฑ์ต่างๆ ยังมีอีกมากมาย และในทัศนะของบาแดซ เห็นว่าการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะกระบวนการ กลยุทธ์การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ ตามกรอบกระบวนการทางการเมือง ทำให้สามารถอธิบายประสบการณ์เชิงประจักษ์ได้ชัดเจน

แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวความคิดของ กันน์ และฮ็อกวูด (Gunn and Hogwood, 1974 : pp. 50-56) มี 4 แนวทาง คือ (1) แนวทางกระบวนการ และการจัดการ เป็นการศึกษาที่ให้ความสำคัญต่อการควบคุมเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง โดยเน้นเทคนิคเชิงปริมาณในกระบวนการปฏิบัติ (2) แนวทางศึกษาโครงสร้างองค์การ แนวทางนี้จะศึกษาว่าลักษณะโครงสร้างองค์การทั้งภายในและภายนอก จะส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร (3) แนวทางการศึกษาเชิงพฤติกรรม เป็นแนวทางวิเคราะห์พฤติกรรมการมีส่วนร่วม ความไว้วางใจและความเข้าใจในนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติ และ (4) แนวทางรัฐศาสตร์ให้ความสำคัญเกี่ยวกับอำนาจขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาแผนงานการพัฒนาชนบทที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติในทวีปเอเชียของ ชีมา และรอนดีเนลลี (Cheema and Rondinelli, 1983 อ้างใน เทพศักดิ์ บุญรัตน์, 2536 : หน้า 46) ได้ใช้กรอบแนวคิดที่เขาสร้างขึ้นเรียกว่า กระบวนการส่งเสริมการกระจายอำนาจการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน (decentralization program implementation process) กรอบแนวคิดนี้ ชีมา และรอนดีเนลลี พัฒนามาจากแนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและแผน แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างองค์การ แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะและความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขของสภาพแวดล้อม

ตัวแปรที่ชีมา และรอนดีเนลลีศึกษา คือ การปฏิบัติและผลกระทบ (performance and impact) ได้แก่ ระดับของแผนงานบรรลุวัตถุประสงค์ การเปลี่ยนแปลงด้านสมรรถนะทางการบริหารขององค์การระดับท้องถิ่น ผลลัพธ์และผลอื่นๆ ของโครงการ

ตัวแปรอิสระที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในตัวแปรตามประกอบด้วย ตัวแปรภายนอก คือ เงื่อนไขทางด้านสภาพแวดล้อม ตัวแปรภายใน ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

ทรัพยากรที่สนับสนุนการนำแผนงานขององค์การไปปฏิบัติ และลักษณะของความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาของซีมา และรอนดีเนลลี ด้วยตัวแบบนี้ พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการพัฒนาชนบทที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ และการออกแบบท้องถิ่น ความเพียงพอของการสนับสนุนทางการเงิน การเมือง การเงิน และทางเทคนิคจากส่วนกลาง

ผลงานของนักวิชาการไทย

การสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวทางศึกษาก่อนนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร (2527 : หน้า 535-553 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 50) ได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมต่าง ๆ ทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ และนำเสนอตัวแบบที่เกิดจากการพัฒนาได้ 5 ตัวแบบ ดังนี้

1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดที่นโยบาย แผนงาน และโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานมีระบบการวัด และประเมิน และมีมาตรการให้คุณให้โทษ

2) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้ โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นที่ต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถ ทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ

3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) ตัวแบบนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ จึงจำเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมการสร้างคามผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม เป็นต้น

4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย ได้แก่ หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจจะกระจายทั้งองค์การ ข้าราชการระดับล่างที่ติดต่อกับประชาชนสามารถใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจ โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้โครงการนี้จะสำเร็จหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการระดับนี้เป็นสำคัญ

5) ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างความสมานฉันท์ การมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง ความขัดแย้งจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นได้โดยทั่วไป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้นจากความสามารถของผู้มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นผู้เล่นการเมือง หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร ยังได้นำเสนอตัวแบบอีกลักษณะหนึ่ง ที่ทำการพัฒนามาจากงานของ แวน ฮอร์น แวน มิเตอร์ นั่นก็คือ ตัวแบบทั่วไป (general model) เป็นตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รวมเอาตัวแปรบางส่วนจากตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ กระบวนการสื่อสารข้อความปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร และ ลิขิต ชีรเวคิน (2530 : หน้า 96-106) ได้เสนอบทความเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย" ที่ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ซึ่งเขียนรายงานไว้ในปี 2530 โดยการศึกษาการประสานการดำเนินงานของระบบราชการในระดับมหภาคและจุลภาคในการนำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ มองว่าระบบราชการ คือ กุญแจสำคัญของความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ แต่จากการศึกษาพบปัญหา 4 ประการ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง คือ (1) หน่วยงานองค์การ กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นขาดความเข้าใจนโยบายของส่วนกลาง หรือนโยบายของกรม (2) หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ (3) ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และ (4) ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมมือใช้ทรัพยากร เป็นต้น

เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์ (2529 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 62-63) ได้ทำการศึกษาวินิจฉัยเรื่อง "การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส" งานวิจัยนี้เป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยมุ่งศึกษาปัญหาของจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเพราะพื้นที่ดังกล่าวมีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม จึงทำให้ผู้วิจัยมุ่งวิเคราะห์เฉพาะด้านการ

ปฏิบัตินโยบายโดยใช้จังหวัดนครราชสีมาเป็นกรณีศึกษา เพราะถือว่าสามารถเป็นตัวแทนจังหวัดอื่นได้ กล่าวคือ มีชาวไทยมุสลิมมากที่สุด มีชายแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซีย มีสถานการณ์ก่อการร้ายทุกรูปแบบ ส่วนโครงการที่ศึกษามี 3 โครงการ คือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการสร้างงานในชนบท และโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ สำหรับกรอบทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษา ใช้กรอบการปฏิบัตินโยบาย ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยด้าน (1) จุดกำเนิดนโยบาย (2) ความชัดเจนของนโยบาย (3) การสนับสนุนของนโยบาย (4) ความซับซ้อนของการบริหารนโยบาย (5) แรงจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย (6) การจัดสรรทรัพยากร และผู้วิจัยยังศึกษากระบวนการทางสังคมอีกด้วย

ผลการศึกษาพบว่า จุดกำเนิดนโยบายของโครงการทั้ง 3 ประเภท มีวัตถุประสงค์ร่วมกัน คือ เพื่อประชาชน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ผลักดันนโยบายออกเป็นโครงการ อย่างไรก็ตาม แม้โครงการพระราชดำริจะมีความสำคัญยิ่ง แต่ปรากฏว่าบางโครงการต้องประสบกับความล้มเหลว เพราะขาดองค์ความรู้ทางวิชาการที่เพียงพอ ส่วนความชัดเจนในนโยบายของทั้ง 3 โครงการ ไม่มีประเด็นที่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องต่างตระหนักดี สำหรับการสนับสนุนมากที่สุด ในขณะที่จำกัดโครงการสร้างงานในชนบทให้คงที่ หรือให้การสนับสนุนโครงการของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้อย่างจำกัด ไม่ว่าจะในเรื่องอำนาจหรือเงินงบประมาณ สำหรับความซับซ้อนของแต่ละโครงการนั้นมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการแล้วก็จะเข้าสู่โครงสร้างเดิมของระบบราชการ ดังนั้น ผลที่เกิดจากการประนีประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านเป็นสิ่งสำคัญ ส่วนการจัดสรรทรัพยากรขึ้นอยู่กับการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างทั้ง 3 กลุ่ม ตามแต่จะมีเป้าหมายอย่างไร แต่อย่างไรก็ตามจะพบว่า กลุ่มข้าราชการมีอำนาจต่อรองสูงสุด ทั้งนี้ เพราะมีฐานที่กว้างและมั่นคง

อาคม ใจแก้ว (2533 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 63) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ" งานวิจัยนี้เป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยมีวัตถุประสงค์ในการมุ่งการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เฉพาะนโยบายส่งเสริมการศึกษาชาวไทยมุสลิมและงานวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการนำเอาตัวแบบของ วรเดช จันทรร มาทำการทดสอบ ซึ่งได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) ตัวแบบทางการจัดการ (management model) และตัวแบบทั่วไป (general model) โดยนำเอาปัจจัยของตัวแบบดังกล่าวมาผสมผสานเป็นแนวทางในการวิจัย

ตัวแบบที่สองเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการระดับล่าง ตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปรอิสระ คือ (1) ปัจจัยด้านนโยบายเน้นด้านความ

ชัดเจนและความสอดคล้องกับสภาพปัญหา (2) ปัจจัยด้านองค์การ เน้นการประสานงานและสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ (3) ปัจจัยด้านทรัพยากร เน้นด้านงบประมาณและจำนวนบุคลากร และ (4) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อเน้นด้านการใช้ข้อมูลในพื้นที่และการใช้ข้อมูลร่วมระหว่างหน่วยงาน ส่วนพื้นที่ในการศึกษาคือ จังหวัดปัตตานี ยะลา และสงขลา และ (5) ปัจจัยด้านข้าราชการ

จากการศึกษาพบว่า ในการทดสอบเชิงปริมาณ ตัวแบบแรกปัจจัยด้านชุมชนและปัจจัยด้านประชาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ ในขณะที่ปัจจัยด้านประชาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของนโยบายเกี่ยวกับการเรียนการสอนภาษาไทย และปัจจัยด้านชุมชนมีความสัมพันธ์กับผลการเรียนด้านอิสลามศึกษา ส่วนตัวแบบที่สองพบว่าปัจจัยด้านข้าราชการและปัจจัยด้านงบประมาณมีความสัมพันธ์ทางตรงกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทัศนคติ ส่วนปัจจัยด้านนโยบายมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านองค์การและปัจจัยด้านข้าราชการ ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อไม่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จเชิงทัศนคติ ความสำเร็จเชิงพฤติกรรมที่เน้นเฉพาะการอุทิศเวลาให้กับโครงการนั้นไม่มีความสัมพันธ์กับปัจจัยข้างต้นแต่อย่างใด

กล้า ทองขาว (2534 อ่างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 47) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ" ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ในระดับปริญญาเอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และงานวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการนำเอาตัวแบบของ วรเดช จันทรศร มาทำการทดสอบ ซึ่งได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) และตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) โดยนำเอาปัจจัยของตัวแบบดังกล่าวมาผสมผสานเป็นแนวทางในการวิจัย โดยตัวแปรที่ทำการศึกษา ได้แก่ ตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยกลุ่มตัวแปรย่อย 4 ตัวแปร คือ (1) ระดับบรรล่วัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การนำไปใช้ประโยชน์โดยตรงของกลุ่มเป้าหมาย (3) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติ และ (4) การนำวิธีการเดิมไปใช้ สำหรับตัวแปรอิสระทั้งห้า คือ (1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่นและ (5) มาตรการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม

การค้นพบที่สำคัญก็คือ ตัวแปรอิสระทุกตัวมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรมากที่สุด และรองลงมา ได้แก่ การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม และเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และข้อเสนอแนะที่สำคัญของการวิจัย ก็คือ รัฐบาลในฐานะ

ผู้กำหนดมาตรฐานแผนงานจะต้องให้ความสนับสนุนหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านงบประมาณ อุปกรณ์ และวิธีการ ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารโครงการจะต้องแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยการประชุม สัมมนาปัญหา นโยบายแลกเปลี่ยนแนวความคิด จัดประชุม อบรมเพื่อจูงใจให้ทุกฝ่ายเข้าใจเหตุผล และความสำคัญของนโยบาย ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้บริหารโครงการจะต้องให้ความสำคัญต่อการออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่การประเมินผล ควรมุ่งนำไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงการทำงานใช้การกระตุ้นส่งเสริมผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งให้มีการเปลี่ยนตัวผู้ปฏิบัติที่ทำงานไม่ได้ผลด้วย นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของนโยบายโดยทั่วไปควรระบุชัดเจน สามารถวัดได้ และการนิยามกลุ่มเป้าหมายจะต้องชัดเจน ควรจำแนกกลุ่มและกำหนดลำดับความเร่งด่วนของกลุ่ม ควรหลีกเลี่ยงการกำหนดกลุ่มเป้าหมายจากพื้นฐานข้อมูล τυดยุคมิ

ทองใบ สุตซารี (2536 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 63) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ ศึกษาพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 : กรณีศึกษาสหวิทยาลัยอีสานใต้" ซึ่งเป็นวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาเอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ งานวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการนำเอาตัวแบบของ วรเดช จันทรศร มาทำการทดสอบ ซึ่งได้แก่ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบทางการเมือง (political model) และตัวแบบทั่วไป (general model) โดยนำเอาปัจจัยของตัวแบบดังกล่าวมาผสมผสานเป็นแนวทางในการวิจัย ผู้วิจัยได้ศึกษาการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นนโยบายทางด้านการศึกษา คือ พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 เหตุผลในการศึกษานโยบายนี้ เพราะว่าการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงบทบาทที่สำคัญของวิทยาลัยครู กล่าวคือ เป็นการเปลี่ยนบทบาทจากที่เคยจัดการศึกษาในถึงระดับปริญญาตรีในด้านการศึกษา (ค.บ.) เป็นการจัดการศึกษาถึงระดับปริญญาตรีทั้งทางด้านการศึกษา (ค.บ.) ศิลปศาสตร์ (ศศ.บ) และวิทยาศาสตร์ (วท.บ.) ซึ่งวิทยาลัยครูทั้ง 36 แห่ง มีการเปลี่ยนแปลงเหมือนกันและเริ่มต้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติในปีการศึกษา 2529 เป็นต้นมา

การศึกษาการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ เป็นการประเมินระดับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แปรเป็นภารกิจหลัก 5 ประการของวิทยาลัยครูคือ การสอน นักศึกษาระดับปริญญาตรี การสอนนักศึกษาภาค กศ.บ.ป. การวิจัย การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการให้บริการทางวิชาการ ตัวแปรดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นตัวแปรตามโดยให้อาจารย์วิทยาลัยครูในสหวิทยาลัยอีสานใต้ในฐานะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่สุด ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผู้ประเมินความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของอัตราส่วนร้อยละ ส่วนตัวแปรอิสระซึ่ง

เป็นตัวแปรเชิงนโยบาย 6 ตัว คือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ภาวะผู้นำ โครงสร้างของนโยบาย ทรัพยากร การติดต่อสื่อสาร และการสนับสนุนทางการเมือง

ผลจากการศึกษาพบว่า ถ้าแบ่งระดับความสำเร็จในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติเป็น 3 ระดับ คือ สูง (ร้อยละ 60 ขึ้นไป) ปานกลาง (ร้อยละ 50-59) และต่ำหรือไม่ประสบความสำเร็จ (ไม่เกินร้อยละ 49) โดยพิจารณาจากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามตั้งแต่ 50% ขึ้นไป พบว่าในภาพรวมแล้วการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติประสบความสำเร็จในระดับปานกลาง และเมื่อพิจารณาภารกิจหลักทั้ง 5 ประการ พบว่าภารกิจที่ประสบความสำเร็จในระดับสูง คือ การสอนนักศึกษา กศ.บป. การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม และการให้บริหารทางวิชาการแก่สังคม ส่วนการสอนนักศึกษาภาคปกติประสบความสำเร็จในระดับปานกลาง แต่การวิจัยของวิทยาลัยครูถือว่าไม่ประสบความสำเร็จ ตัวแปรเชิงนโยบายที่มีอิทธิพลสูงสุด ในการอธิบายและการทำนายความสำเร็จในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ คือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานรองลงมา คือ ภาวะผู้นำ ส่วนตัวแปรที่เหลือไม่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติในเชิงสถิติ และยืนยันสมมติฐานทุกข้อในการศึกษานี้

ปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ คือ (1) ระบบการสรรหาอธิการของวิทยาลัยครูที่เปิดโอกาสให้สามารถดำรงตำแหน่งได้จนเกษียณอายุราชการ (2) การขาดงบประมาณสนับสนุนการวิจัย (3) ระเบียบการจ่ายเงินอุดหนุนการวิจัยที่ไม่คล่องตัว (4) ขาดบุคลากรพลเรือนในการช่วยอำนวยความสะดวก (5) ขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินไป (6) ระบบการบริหารงานบุคคลที่ขาดประสิทธิภาพ (7) การใช้ระเบียบการวัดผลการศึกษาที่แตกต่างกัน และ (8) หลักสูตรไม่สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พอที่จะสรุปได้ว่า ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

1. จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการ (เช่น งานของ Pressman & Wildavasky)
2. ความชัดเจนของโครงการ (เช่น งานของ Pressman & Wildavasky)
3. ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (เช่น งานของ Pressman & Wildavasky)
4. การสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้บริหารทุกระดับ (เช่น งานของ Greenwood)
5. การบริหารที่ยืดหยุ่นได้ (เช่น งานของ Greenwood, Weick)
6. ความชัดเจนในการกำหนดภารกิจและการจัดสรรอำนาจหน้าที่ (เช่น งานของ Weick, วรเดช จันทรศร)
7. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (เช่น งานของ van Horn & Van Meter, วรเดช จันทรศร)
8. ทรัพยากร (เช่นงานของ Cheema และ Rodinelli, วรเดช จันทรศร)
9. การสื่อสารระหว่างองค์การ (เช่นงานของ van Horn, van Meter, ทองใบ สุทธาวี)

10. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (เช่น งานของ van Horn & van Meter, กล้า ทองขาว)
11. เงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (เช่น งานของ van Horn & van Meter)
12. ความเต็มใจของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (เช่น งานของ van Horn & van Meter, Bardach, วรเดช จันทรศร)
13. การมีส่วนร่วม (เช่น งานของ Berman, วรเดช จันทรศร)
14. การใช้กลยุทธ์แบบการสนับสนุนกันเป็นทีม (เช่นงานของ Berman, วรเดช จันทรศร)
15. สภาพแวดล้อมภายนอก (เช่น งานของ Yin)
16. ลักษณะของหน่วยงาน (เช่น งานของ Yin, กล้า ทองขาว)
17. วัฒนธรรม (เช่น งานของ Yin)
18. ความพยายามของฝ่ายส่งเสริมการใช้นวัตกรรม (เช่น งานของ Yin)
19. ความต้องการ การเปลี่ยนแปลง (เช่น งานของ Keen)
20. ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (เช่นงานของ Van Horn, วรเดช จันทรศร)
21. การแลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง (เช่นงานของ Keen, อาคม ใจแก้ว)
22. ความสลับซับซ้อนของกระบวนการ (เช่น งานของ Elmore, Pressman & Wildavasky, Bardach)
23. สภาพแวดล้อมของท้องถิ่น (เช่น งานของ Van Horn)
24. มาตรฐานในการกำหนดทรัพยากร (เช่น งานของ Van Horn, วรเดช จันทรศร)
25. สภาพแวดล้อมนโยบายระดับชาติ (เช่น งานของ Van Horn)
26. วิธีการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม (เช่น งานของ วรเดช จันทรศร, กล้า ทองขาว)
27. การสนับสนุนของนโยบาย (เช่น งานของ วรเดช จันทรศร, เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์)
28. การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ (เช่น งานของ อาคม ใจแก้ว, ทองใบ สุดชาติ)
29. สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ (เช่นงานของ Bardach, วรเดช จันทรศร, กล้า ทองขาว)
30. การสร้างแรงจูงใจ (เช่น งานของ Attewell & Gerstein, วรเดช จันทรศร)
31. กระบวนการสื่อข้อความและการติดต่อสื่อสาร (เช่น งานของ Van Horn & Van Meter, อาคม ใจแก้ว, ทองใบ สุดชาติ)
32. ภาวะผู้นำ (เช่น งานของ วรเดช จันทรศร, ทองใบ สุดชาติ)
33. การสนับสนุนทางการเมือง (เช่น งานของ Bardach, วรเดช จันทรศร, ทองใบ สุดชาติ)
34. โครงสร้างของนโยบาย (เช่น งานของ Sabatier & Mazmanian, ทองใบ สุดชาติ)

การบูรณาการองค์ความรู้เพื่อประกอบการวิจัย

จากการทบทวนเอกสารการศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น พอสรุปได้ว่าตัวแปรหรือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้แล้วเสร็จภายใน 20 ปี ไปปฏิบัติ จะประกอบไปด้วยปัจจัยต่างๆ 6 ประการ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการมีความชัดเจนของโครงการ ความเข้าใจในเป้าหมายวัตถุประสงค์ของผู้รับผิดชอบในโครงการ ความเข้าใจในข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสอดคล้องในแผนงานโครงการ และกิจกรรม

2. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานมีความชัดเจน ในการกำหนดภารกิจ การจัดสรรอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ความยืดหยุ่นในการทำงาน ความสอดคล้องในการปฏิบัติหน้าที่กับหน่วยงานภายนอก

3. ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติในเรื่องจำนวนบุคลากร ความรู้ความสามารถงบประมาณ ระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนอุปกรณ์และวัสดุต่างๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

4. ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริมครอบคลุมในเรื่องวิธีการควบคุมดูแล และการประเมินผลการปฏิบัติงาน

5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ครอบคลุมการประชาสัมพันธ์ เนื้อหาสาระที่ใช้ในการสื่อสารผลของการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงาน ความจำเป็นในการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์

6. ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชน ครอบคลุมในเรื่องความเข้าใจในประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่และประชาชนจะได้รับ ความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีการ และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นถ้าไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง

อนึ่ง ข้อค้นพบเกี่ยวกับปัจจัยทั้งหกประการ ที่ได้รับจากการทบทวนวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวกับโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานที่ชัดเจน ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่ สามารถได้รับการยืนยันถึงความสำคัญของปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ได้จากองค์ความรู้ และผลงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้เป็นตัวแปรหรือปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย โดยจะแยกการนำเสนอออกเป็นแต่ละปัจจัย ดังนี้

ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

พอล เอ ซาบาเตียร์ และ ดาเนียล เอ แมซมานเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : pp. 540-556 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 44) ได้เสนอกรอบการศึกษาการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ ในปี 1980 โดยให้ชื่อบทความว่า "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis" ซึ่งเป็นการปรับปรุงผลงานของเขาเองที่เขียนขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1979 ซาบาเตียร์และแมซมานเนียน เห็นว่าความสามารถของกฎหมายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน ดังนั้น หากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายปราศจากความชัดเจนแล้ว ก็จะมีผลทำให้วิธีการถูกเบี่ยงเบนไป ด้วย

การอธิบายอิทธิพลเกี่ยวกับความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในทัศนะของ วรเดช จันทรศร (2528 : หน้า 535-554 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 50) เห็นว่า "การมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการนำไปปฏิบัติชัดเจน จะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรคือความต้องการแล้ว ก็จะทำให้เป็นการง่ายที่ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจเด่นชัด มีการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์ อันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย" นอกจากนี้ วรเดช จันทรศร (2531 : หน้า 537 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 46) ได้สำรวจผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายการปฏิรูประบบบริหาร แล้วได้ตั้งสมมุติฐานว่า "ถ้าวัตถุประสงค์การปฏิรูปการบริหารมีความคลุมเครือ ขาดความชัดเจนหรือเฉพาะเจาะจงมากเพียงใด โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับจะมีสูงขึ้น ทั้งนี้เพราะความคลุมเครือสามารถขจัดความขัดแย้งทางความคิดและเอื้ออำนวยให้เกิดข้อตกลงในหลักการปฏิรูปได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อแผนดังกล่าวได้รับการยอมรับ จะทำให้โอกาสการนำไปปฏิบัติบังเกิดผลลดน้อยลง เพราะแผนที่คลุมเครือยอมทำให้ยากลำบากในการปฏิบัติตลอดจนยากที่จะตรวจสอบ ควบคุมความก้าวหน้าของผลการปฏิบัติได้"

การแสดงออกซึ่งความชัดเจน หรือคลุมเครือของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ปรากฏออกมาเป็นรูปธรรม เรียกว่า ข่าวสารนโยบาย (policy message) ข่าวสารนโยบายเป็นทั้งแก่นสารสาระ (substance) ของนโยบายและเป็นแนวทาง (way) ในการสื่อสารนโยบาย ในทัศนะของ กันน์ (Gunn, 1978 : p. 173 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 45) ความสมบูรณ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องทำให้มีความเข้าใจอย่างสมบูรณ์เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สัมฤทธิ์ผล ("perfect" Implementation requires complete understanding of the objective to be achieved) เมื่อพิจารณาในแง่นี้ แฮมเบิลตัน (Hambleton, 1983 : p. 407 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 45) เห็นว่า หากการสื่อสารนโยบายจากส่วนกลางมีความสับสนในด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะทำ

ให้เกิดความล้มเหลวมีความสับสนในด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะทำให้เกิดความสงสัย (doubt) แก่ผู้ปฏิบัติและทำให้เกิดผลลัพธ์ที่ล้มเหลว และจากบทเรียนความล้มเหลวของการนำนโยบายการผลิตข้าวไปปฏิบัติในประเทศเนปาล พบว่าเป้าหมายที่ถูกกำหนดในระดับชาติขาดความพยายามที่จะเผยแพร่ข่าวสารลงไปถึงระดับพื้นฐาน (grassroots) ทำให้ข้าราชการและประชาชนที่นำนโยบายไปปฏิบัติสับสน ส่งผลให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลว

ในทัศนะของ เคอร์ (Kerr 1976 : p. 361 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 45) ช่องทางที่ทำให้นโยบายล้มเหลวประการหนึ่ง คือเป้าหมายไม่ชัดเจนในด้านคุณค่า ทำให้ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารสามารถบิดเบือนเป้าหมายได้ ดังนั้น เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย หากมีความชัดเจนจะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จที่เป็นจริง และทัศนะของ รีน (Rein, 1983 : p.66) เห็นว่าเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะเป้าหมายไม่ใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์ (symbolic) แต่จะต้องเป็นจริง (realistic) และเป้าหมายที่คลุมเครือ จะนำไปสู่การกำหนดแผนงานและขั้นตอนการนำไปปฏิบัติที่ซับซ้อน แต่ถ้าหากแผนการปฏิบัติงานมีเป้าหมายชัดเจน จะทำให้การกำหนดเครื่องมือการให้ความสนับสนุน การให้การชี้แนะและอื่นๆ มีลำดับขั้นตอนชัดเจนแน่นอน และรีน (Rein, 1983 : pp. 23-37 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 65) ยังมีความเห็นต่อไปอีกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีเป้าหมายเด่น (saliency) ชัดเจน (clarity) อยู่กับร่องกับรอย (consistency) และจริงใจ (sincerity) จะนำไปสู่ความเป็นศูนย์รวมอำนาจของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เข้มแข็ง (greater centralization of process of implementation) ความเกี่ยวพันทางด้านระเบียบกฎเกณฑ์ การกำหนดแนวทาง และวิธีการปฏิบัติมีน้อยเท่าใด การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจะมีมากนโยบายไปปฏิบัติก็จะลดน้อยลงด้วย ส่วนผลของความคลุมเครือของเป้าหมายจะทำให้ขั้นตอนการนำไปปฏิบัติมีความซับซ้อน อาจทำให้ระบบราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติเบี่ยงเบนการบริหาร ตามทัศนะของ บาลช์ (Balch, 1980 : p. 44 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธุ์, 2536 : หน้า 66) คือ การเบี่ยงเบนเป้าหมายหรือเจตนาเดิมของนโยบาย หันเหการใช้ทรัพยากรไปในทางผิด ปิดบังความพยายามที่จะเข้าไปควบคุมพฤติกรรมการบริหาร และสูญเสียบุคคลขององค์กร ซึ่งส่งผลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด

กล่าวโดยสรุป ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นสิ่งที่จะต้องกระทำให้บรรลุผล ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ทำให้ฝ่ายที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือฝ่ายบริหารบิดเบือนเป้าหมายได้ยาก เพราะเป้าหมายไม่ใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์แต่จะต้องเป็นจริง การมีเป้าหมายชัดเจน จะทำให้การกำหนดเครื่องมือ การให้การสนับสนุน การให้การชี้แนะมีลำดับขั้นตอนชัดเจนแน่นอน การมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน จะทำให้มีศูนย์อำนาจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เข้มแข็ง ทำให้ความจำเป็นในด้านการออกกฎระเบียบเพื่อการควบคุมน้อยลง ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ จะช่วยลดช่องทางการหาโอกาสเบี่ยงเบนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติน้อย ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์จะทำให้เจตนาเดิมของนโยบายยังคงอยู่ ป้องกันการหันเหการใช้ทรัพยากรไปในทางที่ผิด เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือบุคคลภายนอกตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการบริหารของหน่วยงานได้ เพราะความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะแสดงออกมาในลักษณะข่าวสารนโยบาย ซึ่งบอกเนื้อหาสาระและทิศทางของนโยบาย กรณีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน จะทำให้หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจ จัดความสงสัยว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการเมื่อเข้าใจแล้ว ก็จะทำให้ง่ายต่อการกำหนดภารกิจการมอบหมายงานและความรับผิดชอบของฝ่ายปฏิบัติ ทำให้การปฏิบัติประสบความสำเร็จในที่สุด

ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมาย

การศึกษาของ แวน ฮอร์น (van Horn, 1975 : p. 120) พบว่า ความชัดเจนของการออกแบบแผนงานที่เป็นมาตรฐานและการกำหนดทรัพยากรชัดเจน จะช่วยให้ชุมชนเอาใจใส่ (concentrate) ต่อโครงการพัฒนาท้องถิ่น และพร้อมที่จะดูแลอย่างแข็งขันในการใช้จ่ายของแผนงานบริหารสังคม อย่างไรก็ตาม แวน ฮอร์น (1975 : p. 142) ยังพบต่อไปว่าลักษณะของกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยส่วนกลาง เพื่อสั่งการโดยตรงให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยเน้นเป้าหมายระดับชาตินั้น จะต้องมีความยืดหยุ่นมากพอ (ample flexibility) ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและจูงใจให้ข้าราชการในระดับท้องถิ่นได้ออกแบบโครงการย่อยๆ เพื่อสนับสนุนให้มีการระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นมาใช้ในโครงการอย่างเต็มที่ แวน ฮอร์น เห็นว่าการมีมาตรฐานแผนงาน จะช่วยท้องถิ่นให้สามารถรับกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ซึ่งผลการศึกษาของ แอดทีเวล และ เกอร์ทีน (Attiwel and Gerstein, 1979 : pp. 311-327 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์; 2536 : หน้า 56) พบว่า แนวปฏิบัติที่กำหนดจากส่วนกลางชัดเจน เมื่อท้องถิ่นนำไปปฏิบัติ ทำให้เกิดความยากลำบาก เพราะขาดความยืดหยุ่น ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ เจตนาเดิมของนโยบายถูกเปลี่ยนไป ผู้ปฏิบัติต้องทำงานสนองวิธีการจากส่วนกลาง เพื่อที่จะให้คนได้รับประโยชน์ โดยมีได้คำนึงถึงความสำเร็จของการบรรลุเป้าหมายนโยบาย การมีแนวทางการบริหารที่ยืดหยุ่นในทัศนะของ กรีนวูด (Greenwood, 1975 : p. 40) จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดไว้ก่อน และสำหรับ วรเดช จันทรร (2528 : หน้า 538) อธิบายว่า "ความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน จะส่งผลให้มีการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน จะเป็นแนวทางทำให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานการทำงานยังจะอำนวยความสะดวกให้กับระบบการประเมินผลด้วย"

เคลแมน (Kelman, 1984 : pp. 75-91) ได้แนะนำไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จสูง เมื่อ

1. การมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบมีความชัดเจน
2. ต้องมีการติดตามผลอย่างสม่ำเสมอ
3. จัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอต่อภารกิจและหน้าที่ที่มอบหมายไป
4. เมื่อเกิดความขัดแย้งในการปฏิบัติต้องมีฝ่ายที่ปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางให้การช่วยเหลือ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างจะปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่ส่วนกลางกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานมาให้ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ส่วนกลางจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องต่างๆ ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

นอกจากนั้น ในทัศนะของ แวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ (van Horn and Van Peter, 1975: pp. 465-470 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 50) เห็นว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติแล้วประสบความสำเร็จ มีความจำเป็นต้องมีกลไกและกระบวนการเพื่อให้หัวหน้า (superiors) และผู้ใต้บังคับบัญชา (subordinates) ได้ถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย การมีภารกิจชัดเจนในกรณีองค์กรเดี่ยว (single organization) จะช่วยให้หัวหน้างานสามารถแสวงหาอัตรากำลังบุคลากรเข้ามาร่วมงานที่มีความรู้ ความสามารถ ให้เป็นไปตามมาตรฐานของงาน มีการสรรหา เลือกสรร การมอบหมายงาน การเคลื่อนย้ายบุคคล รวมทั้งการกำหนดความก้าวหน้า และการเลื่อนตำแหน่งแก่บุคลากรให้ตรงตามความต้องการของงาน นอกจากนี้ การกำหนดภารกิจของงานให้ชัดเจน การจัดสรรอำนาจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจการควบคุมการจัดสรรงบประมาณของสำนักงาน และงานภาคสนามหัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจการควบคุมการจัดสรรงบประมาณของสำนักงาน และงานภาคสนามในลักษณะลดหรือเพิ่มตามความเหมาะสมของลักษณะงานที่ปฏิบัติ และการได้รับการจัดสรรอำนาจจะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กร (interorganization) การปฏิบัติไม่ได้มาจากการสั่งการ (actions cannot be commanded) แต่จะต้องอาศัยการกระตุ้นส่งเสริมหรือใช้กิจกรรมการติดตามผลเพื่อเป็นเครื่องมือกำกับดูแล การมีแนวทางขั้นตอนปฏิบัติ และการมอบหมายงานชัดเจนสำหรับนโยบายที่ปฏิบัติร่วมกันระหว่างองค์กร จะช่วยป้องกันการเบี่ยงเบนเป้าหมายนโยบาย ทำให้หน่วยงานที่วางเฉยต่อนโยบายไม่สามารถหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษในกรณีไม่ร่วมมือ

กล่าวโดยสรุป การให้เหตุผลเพื่ออธิบายอิทธิพลของการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยความชัดเจนของการกำหนดภารกิจ กระบวนการขั้นตอน ความเหมาะสมของการจัดสรรเจ้าหน้าที่ ความเพียงพอของออกแบบมาตรฐานแผนงาน แนวทางการจัดสรรงบประมาณ และความยุ่งยากซับซ้อนของการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น เนื่องจากการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานสำหรับองค์กรเดียว ซึ่งเป็นกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยให้หัวหน้างานและผู้ใต้บังคับบัญชามีแนวทางที่ถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย นอกจากนั้นความชัดเจนของภารกิจ จะช่วยให้หัวหน้างานสามารถวางแผนด้านการสรรหา เลือกรรบุคคผล และมอบหมายงาน กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานแก่บุคคล การเลื่อนตำแหน่ง หรือการพัฒนาความก้าวหน้าแก่บุคคล การให้อำนาจหัวหน้างานจะช่วยให้หัวหน้างานมีอำนาจควบคุมพฤติกรรมการทำงานของบุคคลและอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ

สำหรับนโยบายที่ดำเนินการร่วมหลายหน่วยงาน การลงมือปฏิบัติอาจใช้วิธีการสั่งการไม่ได้ ความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงานจะเป็นเครื่องมือกระตุ้นส่งเสริมและเป็นแนวทางในการติดตามประเมินผล รวมทั้งการกำกับดูแล การมีความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน จะป้องกันกระบวนการทางการเมืองในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งหมายหรือพยายามเบี่ยงเบนเป้าหมายนโยบาย นอกจากนั้นยังป้องกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิให้วางเฉยต่อนโยบาย เพราะการแบ่งสรรภารกิจและมอบหมายงานชัดเจนแก่หน่วยงานใดไปแล้ว การหลีกเลี่ยงไม่ให้ความร่วมมือย่อมตกอยู่ในสภาพที่ถูกเพ่งเล็ง

นอกจากนี้ ความชัดเจนของการกำหนดภารกิจในลักษณะของการมีแผนงานเป็นมาตรฐาน จะช่วยให้ชุมชนเอาใจใส่ต่อโครงการ และพร้อมที่จะเข้าไปดูแลการใช้จ่ายของแผนงานให้บริสุทธิ์ยุติธรรม อย่างไรก็ตาม มาตรฐานแผนงานที่เน้นการบรรลุเป้าหมายของชาติจะต้องมีความยืดหยุ่นได้มากพอ ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถออกแบบโครงการย่อยเพื่อสนับสนุนมาตรฐานแผนงานให้สอดคล้องกับปัจจัยแวดล้อมระดับท้องถิ่น ความยืดหยุ่นของกระบวนการทำงานยังจะส่งเสริมให้มีการระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเข้ามาใช้ประโยชน์ต่อโครงการได้อย่างเต็มที่ และการบริหารที่ยืดหยุ่นทำให้สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดไว้ก่อน

การกำหนดภารกิจและมอบหมายงานชัดเจน จะส่งผลให้การกำหนดความรับผิดชอบแต่ละฝ่าย ที่มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมพันธ์กัน ทำให้ง่ายต่อการประสานการทำงานทุกฝ่าย และช่วยอำนวยความสะดวกต่อการประเมินโครงการ และส่งผลให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ

ชีมา และ รอนดีเนลลี (Cheema and Rondinelli, 1983 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 42) เห็นว่า "ภายใต้กระบวนการจัดสรรทรัพยากรให้ประสบผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะต้องพิจารณาความพร้อมของปัจจัยย่อย 6 ประการ ดังต่อไปนี้

1. เงินที่เป็นปัจจัยสนับสนุนระดับผู้ปฏิบัติ
2. เวลา ที่กำหนดนั้นจะต้องเหมาะสมกับลักษณะงาน
3. ทีมงาน ซึ่งจะต้องมีทั้งจำนวนที่เพียงพอต่องานที่ได้รับมอบหมาย และความรู้ความสามารถ
4. อำนาจ ที่จำเป็นจะต้องให้มาสนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความราบรื่นและความรวดเร็ว
5. การสนับสนุนด้านวิชาการและการบริหารงานจากรัฐบาลกลาง

วรเดช จันทรศร (2527 : หน้า 535-554 อ้างใน เทพศักดิ์ บุณรัตพันธ์, 2536 : หน้า 50) ก็ได้นำเสนอตัวแบบที่เรียกว่าตัวแบบด้านการจัดการ (management model) มาศึกษาถึงปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้าง งบประมาณ สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และบุคลากร นอกจากนั้น ผลการศึกษาของ วรเดช จันทรศร และ วินิต ทรงประทุม (2529 : หน้า 185-186) เรื่อง "การศึกษาภารกิจและการนำภารกิจไปปฏิบัติของกรมประมง" ได้ชี้ให้เห็นว่า การขาดแคลนงบประมาณ บุคลากร หรือบุคลากรขาดความรู้ ความชำนาญ ขาดความพึงพอใจในงาน จะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนา

เอลมอร์ (Elmore, 1979 : p. 32) กล่าวว่า ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับทรัพยากรเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทรัพยากรบุคคล อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับล่าง ที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติงาน โดยในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมาจากฐานคติที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มที่ระดับล่าง มีไช้ระดับบน

เคอร์ (Kerr, 1976 : pp. 351-363) ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้ เพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การมีกำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวในการปฏิบัติ

นอกจากนี้ ในทัศนะของ แฮมเบิลตัน (Hambleton, 1983 : pp. 397-418) ก็ยังมีความเห็นว่า ปัจจัยตัวหนึ่งที่มีความสำเร็จอย่างมาก ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการได้รับการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติย่อมน่าจะมีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน

ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม

การให้บริการทางสังคมของรัฐบาล จำเป็นจะต้องมีระบบการตรวจสอบควบคุม ในทัศนะของ เรฟลิน (Revlín, 1971 : p. 127) การตรวจสอบควบคุมมีจุดประสงค์ที่จะให้งานบริการของรัฐไม่ถูกบิดเบือน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำงานมีประสิทธิภาพ รัฐควรมีระบบการวัดและประเมินการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน การเลือกมาตรการควบคุมรัฐบาลส่วนใหญ่ชอบที่จะเลือกวิธีการแบบ Command-and-Control มากกว่าวิธีการที่สามารถตอบสนองและสอดคล้องกับปัญหา ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่เหมาะสมกับทุกสถานการณ์ เขาเห็นว่ามาตรการควบคุมโดยใช้กลยุทธ์เสมือนกลไกตลาด คือ วิธีการสร้างพลังสามัคคี เป็นพลังจูงใจที่อยู่เบื้องหลังให้บุคคลปรับปรุงความเป็นอยู่ทางสังคมให้ดีขึ้น จะต้องอาศัยทางเลือกที่จะกระทำอยู่ 3 ประการ คือ (1) การบังคับ (coercion) โดยกฎหมายที่ประชาชนปฎิเสธจากเสียงส่วนใหญ่ หรือโดยการปกครองแบบเผด็จการ (2) ให้สิ่งกระตุ้นส่งเสริมความสนใจของบุคคล (self-interest incentives) และ (3) ใช้พลังผลักดันทางด้านอารมณ์ (emotional forces) ชூลท์เห็นว่าในทุกสังคมจะใช้มาตรการควบคุมทั้ง 3 ประการนี้ แต่จะให้น้ำหนักต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแบบแผนของวัฒนธรรมและรูปแบบของการปกครองประเทศ เขาเห็นว่าในสังคมอารยะ (civilized society) การเข้าไปแทรกแซงทางสังคมของรัฐบาลจะประสบความสำเร็จได้ ก็โดยเลือกวิธีการควบคุมด้วยระบบการกระตุ้นส่งเสริม (incentive system) และสำหรับการประเมินผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในทัศนะของ แวน ฮอร์น (van Horn, 1975 : p. 10) เห็นว่า ผู้ที่จำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมิน ก็คือ ผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) และประชาชน (citizens) ทั้งนี้ เพราะผู้กำหนดนโยบายและประชาชนจำเป็นจะต้องทราบประสิทธิผลของนโยบายต้องการที่จะรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็นแผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ และที่สำคัญสำหรับนักวิเคราะห์ จำเป็นต้องรู้ว่ามิอะไรเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเพราะอะไร สามารถทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ อธิบายและทำนายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ดังกรณีตัวอย่างการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการรักษาผู้ติดยาเสพติดไปปฏิบัติของ แอดทีเวล และเกอร์ทีน (Attewell and Gerstein, 1979 : p. 24) พบว่าการกระตุ้นส่งเสริมทางบวก คือ ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ เพราะการรักษาผู้

จิตวิทยาเสพติหน่วยงานจะต้องใช้วิธีการให้กำลังใจ ให้ความเห็นอกเห็นใจ การบำบัดรักษาจะได้ผลหรือไม่เพียงใดขึ้นอยู่กับความเชื่อถือ ความไว้นื้อเชื่อใจของผู้รับการรักษา ต่อพี่เลี้ยงและผู้ให้การรักษา และการรักษาจะต้องอาศัยเวลา แอดทิเวล และเกอ์ทิน ยืนยันว่าสิ่งจูงใจทางบวกเท่านั้น จึงจะทำให้การรักษาผู้จิตวิทยาเสพติประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้แนวความคิดในการควบคุม และการกระตุ้นส่งเสริม ในฐานะเป็นปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ อินแกรม และ แมนน์ (Ingram and Mqann, 1980 : pp. 23-24) ให้เหตุผลว่า การจูงใจเป็นการให้สิ่งที่เป็นแรงเสริมที่พึงปรารถนา การควบคุมด้วยการจูงใจทางบวกจะส่งผลกระทบต่อทางจิตวิทยา เงินมิใช่สิ่งเสริมแรงที่ใช้ได้ทั่วไป หรือสามารถทดแทนแรงเสริมชนิดอื่นๆ หรือคุณค่าอื่นๆ เช่น การให้เกียรติ และการยกย่องนับถือ เพราะในขณะที่เดียวกันเงินอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ปลดความพยายามในการอาสาสมัคร การอาสาสมัคร คือ แรงเสริมที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นหรือส่วนรวม เงินจะเป็นตัวลดความต้องการการยกย่องนับถือ (esteem) ในตัวบุคคลลง บอลซ์ จึงเสนอกกลยุทธ์ในการแทรกแซงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย 4 กลยุทธ์ คือ (1) การให้ข่าวสาร (information strategy) ข่าวสาร คือ ปัจจัยที่ลดช่องว่างจะจัดหาข่าวสารอะไรให้ (2) การให้สิ่งอำนวยความสะดวก (facilitation strategy) เป็นการทำให้ผู้เกี่ยวข้องยอมรับพฤติกรรม (3) การออกกฎระเบียบกำกับ (regulation strategy) ต้องการให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ให้ปฏิบัติในการผลิการบริหาร และให้มีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ และ (4) การให้การกระตุ้นส่งเสริม (incentive strategy) เป็นวิธีการแสวงหาส่วนผสมระหว่างอุปสงค์-อุปทาน (demand-supply) ซึ่งเป็นที่พึงพอใจที่สุด เพราะได้ประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย สำหรับเหตุผลของการเข้าไปควบคุมของรัฐในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ เอลมอร์ (Elmore, 1979 : p. 63) นั้นเห็นว่า ขึ้นอยู่กับระดับของความสลับซับซ้อนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือ ระดับของความซับซ้อนของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับของการเข้าไปควบคุม กำกับ ดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตาม

วเรช จันทรศร (2527 : หน้า 539) ให้เหตุผลว่า การตรวจสอบ ควบคุมและการประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา มุ่งหมายให้เกิดประสิทธิภาพ และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์จะส่งผลให้มีการใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรม การมีเครื่องมือควบคุมติดตามและประเมินผล โอกาสที่แผนจะถูกนำไปปฏิบัติให้บรรลุผลจะมีมากขึ้น เพราะเครื่องมือเหล่านี้จะทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุม ตรวจสอบ ความก้าวหน้าของการปฏิบัติ และสามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา และการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติช่วยให้ทราบผลสำเร็จหรือล้มเหลวทั้งในระดับบุคคล องค์กร และชุมชน

กล่าวโดยสรุป เหตุผลที่ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผลและกระตุ้นส่งเสริมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเพราะมาตรการควบคุม ประเมินผลมุ่งที่จะให้การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องการรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติสามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพที่เป็นจริงได้ การควบคุมและประเมินผลจะสะท้อนปัญหาข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติให้บรรลุผล สำหรับนักวิเคราะห์การควบคุมและประเมินจะช่วยให้เข้าใจปรากฏการณ์ และสามารถอธิบายหรือทำนายผลปรากฏการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติถูกต้อง นอกจากนี้การควบคุมและประเมินผลจะเป็นตัวกำหนดระบบการให้คุณให้โทษ ทำให้ผู้รับผิดชอบสามารถควบคุม ตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติ เข้าใจสถานการณ์ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลา เป็นการตรวจสอบความสำเร็จและล้มเหลวได้ทุกชั้นตอนส่วนการกระตุ้นส่งเสริมในแต่ละช่วงเวลา เป็นการตรวจสอบความสำเร็จและล้มเหลวได้ทุกชั้นตอนส่วนการกระตุ้นส่งเสริมเป็นวิธีการสร้างพลังความสามัคคี เป็นพลังจูงใจที่อยู่เบื้องหลังที่ผลักดันให้ปรับปรุงสังคมของตนเองให้ดีขึ้น สังคมอารยะย่อมต้องการการแทรกแซงของรัฐในลักษณะการกระตุ้นส่งเสริมมากกว่าการใช้อำนาจบังคับ และกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ผู้เกี่ยวข้องและกลุ่มเป้าหมายต้องการการเสริมแรง ลักษณะการให้กำลังใจ เห็นอกเห็นใจ ความไว้นื้อเชื่อใจเท่านั้น จึงจะทำให้กิจกรรมประสบความสำเร็จตามเป้าหมายได้ การกระตุ้นส่งเสริมไม่จำเป็นจะต้องให้การเสริมที่เป็นตัวเงินเสมอไปเพราะปัจจัยด้านตัวเงินอาจจะไปลดความพยายามด้านการอาสาสมัคร แต่สิ่งเสริมแรงที่สำคัญ ก็คือ การให้เกียรติยกย่องนับถือ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยทางด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม จึงเป็นปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่มีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์

จากการสำรวจผลการศึกษาวิจัยทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร (2527 : หน้า 548-550) ได้นำเสนอถึง ตัวแบบทั่วไป (general model) เป็นตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รวมเอาตัวแปรบางส่วนจากตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ กระบวนการสื่อสารข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความแตกต่างในความสำเร็จของการพัฒนาชุมชนในเขตจังหวัดภาคใต้ และเขียนรายงานผลการศึกษาในปี 2528 ซึ่งกรอบการวิเคราะห์ประกอบด้วย ตัวแปรต้นองค์ประกอบพื้นฐานและองค์ประกอบด้านจิตวิทยาสังคม ที่คาดว่าจะมีผลต่อตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จของการพัฒนาชุมชน

การนิยามปฏิบัติการความสำเร็จหรือล้มเหลวในการศึกษาครั้งนี้ คือ ความสำเร็จของการพัฒนาชุมชน ได้แก่ หมู่บ้านที่ได้รับรางวัลชนะเลิศ รองชนะเลิศ และรางวัลชมเชยในการประกวดหมู่บ้านพัฒนาในระดับอำเภอ จังหวัด หรือ สพช. เขต ในขณะที่ความไม่สำเร็จของการพัฒนาชุมชน ได้แก่ หมู่บ้านที่ไม่เคยได้รับตำแหน่งรางวัลใดดังกล่าวเลย

การศึกษาพบว่า องค์ประกอบพื้นฐานด้านสมรรถนะการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลโดยใช้ภาษาไทยและระดับการศึกษามีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวต่างกันระหว่างหมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จ สำหรับองค์ประกอบด้านจิตวิทยาสังคมพบว่า หมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จและไม่สำเร็จในการพัฒนาชุมชน มีความหวังที่จะได้รับประโยชน์จากกิจกรรมการพัฒนาชุมชน มีความรู้ความเข้าใจในหลักการพัฒนาชุมชน และมีความรู้สึกแปลกแยกจากกิจกรรมการพัฒนาชุมชนที่รัฐจัดให้แตกต่างกัน

สุรพล กาญจนจิตรรา และ ประภาศ ศิลปรัตน์ (2529 : หน้า 55-60) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของกลุ่มอาชีพ ซึ่งได้รับการส่งเสริมการดำเนินงานกิจกรรมอาชีพตามนโยบายของกรมการพัฒนาชุมชน โดยได้รับรายงานการศึกษาไว้ในปี 2520 กรอบการวิเคราะห์คือ ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของกลุ่ม 6 ปัจจัย

ความสำเร็จของกลุ่มอาชีพ มองในแง่ของการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือการบริหารและมองที่ผลผลิตของกลุ่ม ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จ คือ ความสามารถสนองความต้องการของสมาชิก การติดตามตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ การได้รับข่าวสารและระยะเวลาของการจัดตั้ง

ผลการศึกษาพบว่า ความสามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกสูงความสำเร็จจะสูงกว่าความสามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้ต่ำ การสนับสนุนจากหน่วยงานราชการมาก ความสำเร็จจะมากกว่าการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการน้อย เช่นเดียวกับการได้รับความสนับสนุนจากผู้นำชุมชน การติดตามตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่มากพบว่าไม่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จคล้ายกับระยะเวลาการจัดตั้งกลุ่ม สำหรับการได้รับข่าวสารมาก ความสำเร็จจะมากกว่าการได้รับข่าวสารน้อย

ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ได้ทำการศึกษาการประสานงานระหว่างสาขาในการพัฒนาชุมชนด้านสาธารณสุข และรายงานไว้เมื่อ พ.ศ. 2531 โดยกำหนดกรอบการศึกษา คือ การประสานงานระหว่างสาขาในการพัฒนาสาธารณสุข ภายใต้การบริหารงานพัฒนาชนบทระบบ กชช. อธิบายได้จากโครงสร้างองค์การ กระบวนการบริหารบุคลากรระบบข้อมูลข่าวสาร และการเมืองของการบริหารการพัฒนาชนบท ข้อมูลการศึกษา คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และอื่นๆ แนวนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติและข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จเหล่านี้ คือ โครงการสร้างงานในชนบทเป็นการศึกษาเพื่อพิจารณาว่า นโยบายเป็นเหตุให้เกิดอะไร (what policy cause) การวิเคราะห์การนำนโยบาย

ไปปฏิบัติพิจารณา 4 ประการ คือ (1) กระบวนการดำเนินงานสั่งการ ประสานงาน และการคัดเลือกโครงการ (2) แบบแผนและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกโครงการ (3) ระดับความสามารถของสภาตำบล และ (4) ความรู้ความเข้าใจระบบ กสช. ของประชาชนในพื้นที่ภายใต้การประชาสัมพันธุ์ที่ดี

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านประชาสัมพันธุ์ ซึ่งเกี่ยวกับระบบการส่งข้อมูลข่าวสาร จะมีความสัมพันธ์ในเชิงสาเหตุและผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจให้แก่เจ้าหน้าที่และประชาชนผู้รับบริการ

นาคามูระ และสมอลส์วูด (Nakamura and Smallwood, 1980 : p. 150) ให้ความเห็นว่าการกำหนดนโยบายที่นำไปสู่ความสำเร็จสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ จะต้องคำนึงถึงประชาชนด้วยซึ่งเป็นกลุ่มสุดท้ายของกระบวนการการได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นอย่างไรและมีผลต่อความสำเร็จขนาดไหนก็จะพิจารณาจากปัจจัย 3 ประการ คือ ความต้องการของประชาชน การสนับสนุนของผู้นำในพื้นที่ ทำที่ของประชาชนต่อข้าราชการ การทำความเข้าใจกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เป็นสิ่งที่จำเป็นมากในการที่จะทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ

ในทัศนะของ ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : p. 550) เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จ นอกจากจะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองแล้วนโยบายนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะชนด้วย อิทธิพลของสาธารณะชนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะแสดงออกอย่างน้อย 3 ทาง คือ (1) ทางความเห็นสาธารณะชน (public opinion) และมักแสดงผ่านทางสื่อมวลชน ความเห็นสาธารณะชนจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมือง ทางด้านกฎหมายและอื่นๆ (2) ทางด้านกลุ่มนักกฎหมายซึ่งมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบกฎหมาย หากกลุ่มนักกฎหมายเหล่านี้พบว่าความเห็นสาธารณะของแต่ละท้องถิ่นเป็นในทำนองเดียวกัน (homogenous) พวกเขาจะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และ (3) ทางด้านผลการสำรวจความเห็นประชาชน (polls) ที่นักบริหารหรือผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายจัดทำขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบาย

การศึกษาความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัดยาเสพติดไปปฏิบัติของแอตเวลล์ และ เกอร์สไตน์ (Attewell and Gerstein, 1979 : pp. 311-327) ในวารสาร *American Sociological Review* เมื่อปี 1979 โดยใช้แนวทางกรณีศึกษา (case study approach) เชื่อมโยงลักษณะทางสังคมวิทยาเชิงมหภาค (macrosociology levels) ของรัฐบาลกลางสหรัฐเกี่ยวกับการใช้นโยบายการรักษาผู้ติดยา ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่าพลังทางสังคมการเมือง

(sociopolitical forces) สามารถปรับเปลี่ยนข้อกำหนดการปฏิบัติของคลินิกที่ทำการรักษาผู้ติดยาในระดับสังคมวิทยาเชิงจุลภาค (microsociology levels) ได้

การวิจัยการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติในพื้นที่ที่ใช้ยาในทางผิดพลาด นักวิชาการทั้งสองได้ใช้กรอบทฤษฎีองค์การทำการวิเคราะห์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะนั้นรัฐบาลกลางสามารถที่จะกำหนดข้อปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่เมื่อท้องถิ่นนำข้อปฏิบัติที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดไปปฏิบัติพบว่านโยบายนั้นล้มเหลว

ตัวแบบการศึกษาแบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ (1) การศึกษาประวัติของนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติด (2) วิเคราะห์รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายการรักษายาเสพติดด้วยเมธาโดน (methadone) (3) ศึกษาการสนองตอบจากหน่วยงานที่ทำการรักษาระดับท้องถิ่นต่อกฎเกณฑ์และแรงกดดันจากส่วนกลาง (4) วิเคราะห์กระบวนการของผลกระทบจากปัจจัยแวดล้อม ซึ่งได้แก่ การปฏิบัติของผู้ติดยาและการปฏิบัติของทีมงาน และ (5) การวิเคราะห์การปฏิบัติที่หน่วยงานระดับล่างต้องยอมตามเพื่อรักษาประโยชน์ของหน่วยงานเอาไว้ ในขณะที่เป้าหมายนโยบายถูกเปลี่ยนไป

แอตทิวเวล และเกอร์สทิน (Attewell and Gerstein, 1979 : p. 325) พบว่า ระดับมหภาค รัฐบาลกลางในฐานะผู้ให้เงินสนับสนุนโครงการได้กำหนดแนวปฏิบัติเชิงเหตุและผล โดยเชื่อว่าจะมีผลดีแก่หน่วยงานระดับปฏิบัติในท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากหน่วยงานท้องถิ่นปฏิบัติตามเงื่อนไขหน่วยงานก็จะได้รับเงินสนับสนุนต่อไป แต่ข้อมูลระดับจุลภาคพบว่า แนวปฏิบัติที่กำหนดจากส่วนกลางหลายประการ หน่วยปฏิบัติดำเนินการได้ยาก ข้อปฏิบัติหลายลักษณะทำไม่ได้ มีบางหน่วยงานพยายามทำผิดระเบียบเพื่อให้การรักษาได้ผล แต่หลายหน่วยงานปฏิบัติตามระเบียบ ทั้งๆ ที่การรักษาอาจไม่ประสบความสำเร็จ แต่หน่วยงานต้องการเงินสนับสนุนจึงดำเนินงานตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่ทำให้นโยบายการรักษาผู้ติดยาเสพติดประสบความสำเร็จ หน่วยปฏิบัติจะต้องอาศัยการให้กำลังใจแก่ผู้ช่วย ให้ความเห็นอกเห็นใจ การบำบัดรักษาจะได้ผลหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการให้ความไว้วางใจของพี่เลี้ยงและผู้ให้การรักษารักษาต้องใช้เวลา จะต้องอาศัยการเสริมแรงทางบวก ในขณะที่ระเบียบจากส่วนกลางเน้นการเสริมแรงทางลบ เช่น เมื่อผู้รับการรักษาปรับตัวได้จะให้หยุดยาทันที หรือในระหว่างการรักษาหากตรวจพบจากปัสสาวะว่าผู้มารักษายังใช้ยาอยู่จะยุติให้การรักษาทันทีเป็นต้น

กล่าวโดยสรุป การศึกษาครั้งนี้พบว่า การนำแนวดำเนินนโยบายจากส่วนกลางไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น หากส่วนกลางเป็นฝ่ายกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์และข้อปฏิบัติโดยตรงแต่ฝ่ายเดียว โอกาสที่นโยบายนั้นจะล้มเหลวมีมาก เพราะสภาพปัญหาทางสังคมวิทยาทั้งสองระดับมีความแตกต่างกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการ โดยการยอมรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะ ตลอดจนการเห็นอกเห็นใจและให้กำลังใจแก่ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย จะเป็นปัจจัยที่สำคัญตัวหนึ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การสำรวจวรรณกรรมเกี่ยวกับการให้นิยาม และการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างๆ จะเห็นได้ว่า การพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการศึกษาปัญหาการสร้างงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยในนครโอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ของ เพรสแมน และวิลด์ฟัสกี (1973) ได้พิจารณาความสำเร็จหรือล้มเหลวจากผลการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยวัดได้จาก (1) จำนวนงานที่ทำเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด (2) จำนวนเงินที่ใช้ไปและยังไม่ได้ใช้จากการจัดสรรให้โครงการ (3) เวลาที่โครงการใช้ไป คือ มองในแง่ของเวลาที่สิ้นสุดตามแผน หรือการขยายเวลาออกไป และ (4) จำนวนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ การศึกษาแผนงานของรัฐบาลกลางเกี่ยวกับการให้ความสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาของ เบอร์แมนและคนอื่นๆ (Berman, 1972 : p. 141) เพื่อการค้นหปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (continuation) เมื่อรัฐบาลเลิกสนับสนุนโครงการ นักวิชาการกลุ่มนี้พิจารณาว่าประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้จาก 3 ส่วน คือ (1) ร้อยละที่โครงการบรรลุเป้าหมาย (percent project goals achieved) (2) ผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับแบบแผนการสอนของครู (pattern of teaching) และ (3) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติเมื่อรัฐบาลเลิกสนับสนุนโครงการ (continuation of project method) พิจารณาจากการที่ครูได้นำวิธีการที่กำหนดในโครงการและอุปกรณ์เครื่องมือจากโครงการไปใช้อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการศึกษานี้มีลักษณะคล้ายกับการศึกษาประสิทธิผลหรือผลลัพธ์ (outcome) ของกรีนวูด และคนอื่นๆ (Greenwood, 1975 : p. viii) โดยพิจารณาความสำเร็จหรือประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 ลักษณะ คือ (1) ผลการปฏิบัติซึ่งหมายถึง การทำให้เป้าหมายของโครงการบรรลุผล คือ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการสอนของครูและเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่คาดหวังกับผลลัพธ์ที่เป็นจริง (2) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ ยังคงดำเนินต่อไป เมื่อรัฐบาลหรือผู้ให้ทุนถอนตัวออกไปแล้ว และ (3) การเผยแพร่ไปยังที่อื่น หมายถึง การแพร่กระจายแนวความคิดและการปฏิบัติตามแนวทางของโครงการ จากโรงเรียนที่เข้าร่วมโครงการไปยังโรงเรียนอื่นๆ

สำหรับการศึกษาของ ยิน (Yin, 1977 : p. 89) ความสำเร็จของความพยายามในการนำนโยบาย นวัตกรรมไปปฏิบัติ หมายถึง (1) การให้บริการได้รับการปรับปรุงและหน่วยงานที่นำนวัตกรรมไปใช้ในการให้บริการก็ได้ประโยชน์ และ (2) การบริหารองค์การไม่ได้รับการปรับปรุง และนวัตกรรมที่เสนอให้นำไปใช้ได้รับการปฏิเสธ ในขณะที่การศึกษาของแวน ฮอร์น (van

Horn, 1979 : p. 15) จะพิจารณาความเหมาะสมของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นไปที่การดำเนินแผน (3) ใครคือผู้ได้ประโยชน์จากการดำเนินแผน นอกจากนี้การศึกษานโยบายไปปฏิบัติในทวีปเอเชียของ ซีมา และรอนดีเนลลี (Cheeman and Rondinelli, 1983 : pp. 22-23) ได้พิจารณาความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากปัจจัย 2 ประการคือ (1) ระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (2) ผลกระทบ (impacts) ที่ตกไปสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากผลการดำเนินกิจกรรมของแผนงานต่างๆ

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศไทยของ วรเดช จันทรศร (2532) เรื่องนโยบายสาธารณสุขมูลฐานในประเทศไทย พบว่าการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณสุขมูลฐานไปปฏิบัติที่เป็นอยู่ พิจารณาจาก (1) การขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วของกองทุนยาและเวชภัณฑ์ และกองทุนเฉพาะกิจประเภทอื่นๆ ในงานสาธารณสุขมูลฐาน (2) การบรรลุเป้าหมายของงาน ซึ่งเป็นการสะท้อนออกมาในเรื่องปริมาณ (3) การขยายตัวครอบคลุมจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ มีระบบบริการสาธารณสุขถึงมือประชาชนทั่วถึง และ (4) พิจารณาสภาพการดำรงอยู่ของผู้สื่อข่าวสาธารณสุข และอาสาสมัครสาธารณสุข (มสส./อสม.) ประจำหมู่บ้าน ต่างจากความสำเร็จในทัศนะของกรมการพัฒนาชุมชน ด้านนโยบายการพัฒนาชุมชน ซึ่งได้ถือเอาเกณฑ์การประกวดหมู่บ้านพัฒนา เป็นการชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินโครงการ แต่จากการศึกษาเกี่ยวกับตัวชี้วัดความสำเร็จในการปฏิรูปการบริการของ วรเดช จันทรศร (2531 : p. 75-102) ได้เน้นไปที่ตัวชี้วัด 2 ระดับ คือ (1) โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะได้รับการยอมรับ และ (2) โอกาสที่แผนการปฏิรูปจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ

การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโครงการสร้างงานในชนบท หรือ กสช. (2531) พิจารณาผลการดำเนินงานจากการบรรลุวัตถุประสงค์ในลักษณะผลโดยตรงและผลต่อเนื่อง 3 ระดับ คือ (1) ระดับบุคคล วัดความสำเร็จที่การเพิ่มพูนรายได้และการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วม (2) ระดับองค์กรพิจารณาจากความเข้มแข็งมีประสิทธิภาพขององค์กร และ (3) ระดับชุมชนพิจารณาที่ความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจสังคม และการระดมทรัพยากรมาใช้ประโยชน์และตัวชี้วัดความสำเร็จในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ของ อาคม ใจแก้ว (2533) วัดจาก (1) ทัศนคติจากเยาวชนไทยมุสลิม (2) พฤติกรรมการเรียนการสอนภาษาไทย และ (3) การเรียนอิสลามศึกษาสำหรับตัวแบบที่หนึ่ง ส่วนตัวแบบที่สองวัดจากทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง

อนึ่ง ในการศึกษาถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ สิ่งที่จะเป็นตัวชี้วัดได้ตีประการหนึ่ง ก็คือ ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติในระดับล่าง (street level bureaucrats) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในปี 1983 โดยพัฒนาแนวคิดของ บาแดช, แวน มีเตอร์, แวนฮอร์น และบังเกอร์ (Bunker) มาศึกษาเพื่ออธิบายลักษณะขององค์กรหรือสถาบัน และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าสามารถจำแนกแบบของพฤติกรรมข้าราชการจากการสังเกตพบว่ามี 4

แบบ คือ (1) แบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จ (intentional compliance) มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย ผู้มีพฤติกรรมแบบนี้จะพยายามตีความเป้าหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation compliance) ออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ (2) แบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จ (intentional non-compliance) เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบายแต่ปฏิบัติล้มเหลว อาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบายหรือเพราะทำงานบกพร่อง (3) แบบตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แล้วเขาก็สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จ ซึ่งอาจเป็นเพราะเขาไม่ชอบหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น (4) แบบตั้งใจจะไม่ทำตามไม่สำเร็จ (unintentional unsuccessfully non-compliance) เป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่เขาไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จซึ่งอาจเป็นเพราะสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย

ข้อพิจารณาอื่น ๆ ในการศึกษาในเชิงคุณภาพ

จากการทบทวนผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในแง่ของนโยบายโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินฯ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ได้ข้อสรุปที่สำคัญเกี่ยวกับปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินไปปฏิบัติ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศครั้งนี้ จะนำตัวแปรหรือปัจจัยทั้งหมดประการนี้ไปใช้เป็นกรอบในการศึกษาและวิจัยในเชิงคุณภาพ

อนึ่ง ผู้วิจัยใคร่ขอสรุปตัวแปรอิสระหรือปัจจัยทั้งหมดประการอย่างชัดเจนอีกครั้งหนึ่ง พร้อมทั้งเหตุผลในเชิงตรรกะที่ใช้ในการเลือกปัจจัยดังกล่าวเป็นตัวแบบในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

1. ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วยความชัดเจนของการสื่อความหมายข่าวสารนโยบายด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับความเข้าใจเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายของบุคคลผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบโครงการตรงตามเจตนาของนโยบาย ความเข้าใจตรงกันด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสอดคล้องและสัมพันธ์ของวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรม เหตุผลที่ใช้สนับสนุนคือ ซาลาเดียร์ และ แมซมานเนียน (Sabatier and Mazmanian, 1980 : pp. 18-43) เห็นว่าความสามารถของกฎหมายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน ดังนั้น ถ้าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายขาดความชัดเจนแล้วก็จะมีผลทำให้การกระทำอาจถูกเบี่ยงเบนไปด้วย

2. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วย ความชัดเจนของการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเหมาะสมของการจัดสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ให้แก่หน่วยงานฝ่ายปฏิบัติ ความยืดหยุ่นของกระบวนการ ทำงานความสอดคล้องของการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานกับองค์กรภายนอก เหตุผลที่ใช้สนับสนุนคือ วรเดช จันทรศร (2528 : p. 538) อธิบายว่า "ความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงาน จะส่งผลให้มีการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกันเป็นไปได้โดยง่าย นอกจากยกส่วนกำหนดมาตรฐานการทำงาน ยังจะอำนวยให้กับระบบการประเมินผลด้วย"

3. ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ ประกอบด้วย ความพร้อมทางด้านบุคลากรในแง่ของความรู้ความสามารถ ตลอดจนจำนวนผู้ปฏิบัติที่มากพอ ความพร้อมทางด้านงบประมาณ เงินทุน และระเบียบข้อบังคับที่มีความเหมาะสม ตลอดจนความพร้อมทางด้านอุปกรณ์ และวัสดุต่างๆ ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน เหตุผลที่ใช้สนับสนุนคือ เคอร์ (Kerr, 1976 : pp. 351-363) ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้ เพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การที่กำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวในการปฏิบัติ นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร ได้นำเสนอตัวแบบด้านการจัดการ (management model) ซึ่งตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับโครงสร้างงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และบุคลากร

4. ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม ประกอบด้วย การกำหนดมาตรการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน การใช้การกระตุ้นและการเสริมแรงทางบวก การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์นโยบาย การให้คำแนะนำและควบคุมจากส่วนกลางเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรม เหตุผลที่ใช้สนับสนุนคือ ในทัศนะของ แวน ฮอร์น (van Horn, 1975 : p. 10) เห็นว่า ผู้ที่จำเป็นต้องทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผล ก็คือ ผู้กำหนดนโยบายและประชาชน ทั้งนี้เพราะผู้กำหนดนโยบายและประชาชนจำเป็นจะต้องทราบประสิทธิผลของนโยบาย ต้องการที่จะรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็นแผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ และที่สำคัญสำหรับนักวิเคราะห์จำเป็นต้องรู้ว่ามียอะไรเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและเพราะอะไรสามารถทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ อธิบายและทำนายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้น แอดดีเวล และเกอร์สทิน (Attiwell and Gerstien, 1979 : p. 24) ยังได้ย้ำให้เห็นอีกว่า การกระตุ้นส่งเสริมในทางบวกมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ ประกอบไปด้วยสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์เนื้อหาสาระที่ใช้ในการสื่อความหมายของนโยบาย ผลการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงานความจำเป็นในการปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ เหตุผลที่ใช้สนับสนุนคือ จากการสำรวจวรรณกรรมทางด้าน การนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรรคน เมื่อปี 2527 ได้มีการนำเสนอตัวแบบทั่วไป (general model) ซึ่งในตัวแบบดังกล่าวได้มีการนำเสนอถึงปัจจัยหรือตัวแปรอิสระตัวหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นก็คือ กระบวนการสื่อข้อความซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์โดยตรงว่า ผู้กำหนดนโยบายนั้นได้จัดให้มีการดำเนินการในการส่งข่าวสารของนโยบายไปยังผู้ปฏิบัติระดับล่างและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอย่างไร ซึ่งมีอิทธิพลต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก

6. ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจต่อเจ้าหน้าที่และประชาชน ประกอบด้วยความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติของโครงการฯ ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นถ้าไม่ปฏิบัติให้ถูกต้อง เหตุผลที่ใช้สนับสนุนคือ ในทัศนะของ ซาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน (Shabatier and Mazmanian, 1980 : p. 550) เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จ นอกจากจะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองแล้วนโยบายนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะด้วย ดังนั้นปัจจัยการสร้างแรงจูงใจนี้เราอาจจำเป็นที่จะต้องกำหนดตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีการนำเอาความคิดเห็นของสาธารณะเข้ามาอยู่ในกระบวนการด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลจากนโยบาย นอกจากนั้นยังต้องพยายามสร้างแรงจูงใจในทางบวกให้เกิดขึ้นอีกด้วย

จากเหตุผลที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทั้งหกประการดังกล่าว จึงก่อให้เกิดความเห็นเหตุและเป็นผลอันสำคัญ ที่จูงใจให้ผู้วิจัยนำปัจจัยทั้งหกประการมาเป็นตัวแบบที่นำไปใช้ในการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งจริงๆ แล้วในการวิจัยเชิงคุณภาพนั้นอาจไม่จำเป็นต้องมีตัวแบบก็ได้ แต่เพื่อให้เกิดความเป็นรูปธรรมและชัดเจนในการศึกษาและวิจัย จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางของการวิจัยเอาไว้ประกอบด้วยเพื่อให้ได้มา ซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของผลงาน การวิจัยในครั้งนี้

อนึ่ง ในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้ จริงๆ แล้วยังมีตัวแปรอื่นๆ อีก อาทิเช่น ปัจจัยทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่ผู้วิจัยไม่อาจที่ทำการศึกษาได้เพราะมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและเวลา อีกทั้งผู้วิจัยพยายามที่จะจำกัดตัวแปรให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทำการศึกษาดูตัวแปรแต่ละตัวอย่างจริงจังในทางลึก ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบวิธีการวิจัยที่ใช้กัน

สรุป

การพัฒนากรอบแนวคิดและทฤษฎีเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการนียมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาแนวทางการศึกษาและวิจัย และจากงานการศึกษาและวิจัยของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทย โดยพิจารณาทั้งแนวทางการเลือกตัวแบบเพื่อการศึกษา และผลการศึกษา หลังจากนั้นได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับตัวแปรหรือปัจจัยต่างๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ปัจจัยด้านความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และแนวคิดเกี่ยวกับการวัดความสำเร็จซึ่งเป็นตัวแปรผลของการวิจัย รวมทั้งได้ศึกษาประเภทและลักษณะของปัจจัย ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรสาเหตุ ประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ 6 ประการคือ

1. ปัจจัยด้านการกำหนดเป้าหมาย และวัตถุประสงค์
2. ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน
3. ปัจจัยด้านลักษณะสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น
4. ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผลและการกระตุ้นส่งเสริม
5. ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์
6. ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจ

ในการศึกษาเรื่องนี้จะได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติของตัวแปรต่างๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ของตัวแปรย่อยๆ 6 ชุดจากข้อมูลเชิงประจักษ์ต่อไป.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย