

## บทที่ 2

### แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

เนื้อหาสาระในบทที่ 2 เป็นการศึกษาถึงกรอบแนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัย รวมทั้งผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการศึกษา โดยผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลักในการพิจารณาวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติในระบบราชการและการเมืองไทย เพื่อมุ่งศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงว่าการปฏิบัตินโยบายกำลังคนได้ดำเนินการไปโดยมีกระบวนการการปฏิบัติจริงอย่างไร ปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือล้มเหลวประกอบด้วยองค์ประกอบอะไรบ้าง สอดคล้องกับกรอบแนวความคิดทางวิชาการที่หยิบยกมาเป็นตัวแบบเพียงใด ซึ่งเนื้อหาของบทนี้จะแบ่งเป็น 5 ส่วนด้วยกัน คือ

1. ความหมายและขอบข่ายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบความคิดในการวิจัย

#### ความหมายและขอบข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

##### 1. ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติมักเป็นการศึกษาเฉพาะกรณี ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่จะพยายามศึกษาค้นคว้าหาวิธีปฏิบัติงานหรือการใช้เครื่องมือที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนการหาวิธีการจัดการที่ดีที่สุดมาใช้ในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเชื่อว่า เมื่อนโยบายสาธารณะที่ดีถูกนำมาผ่านกลไกหรือกระบวนการที่ดี นโยบายนั้นก็จะมีประสิทธิผลตามความคาดหวังของผู้กำหนดนโยบาย แต่บ่อยครั้งที่พบว่า นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ได้รับการยอมรับในเมืองต้นน้ำดีนั้นกลับประสบความล้มเหลวเมื่อนำไปปฏิบัติจริงและมักเป็นความล้มเหลวที่หาสาเหตุที่ชัดเจนไม่ได้ จึงเป็นผลให้เกิดความสนใจที่จะทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในทางลึกเป็นเฉพาะกรณีขึ้น เพื่อหาแนวทางการศึกษาในการแยกแยะ

ปัจจัยต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของแต่ละนโยบาย<sup>1</sup> ดังนั้น การศึกษาจึงเป็นลักษณะการทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงของนโยบายแต่ละเรื่องมากกว่าที่จะเสนอกรอบวิเคราะห์หรือสร้างทฤษฎีทางนโยบายสาธารณะได้ขึ้นมา<sup>2</sup> ทำให้การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องหลากหลายแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความสนใจของผู้ศึกษาเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามที่นักวิชาการได้ให้คำนิยามไว้แตกต่างกันออกไป อาทิ

วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter Williams)<sup>3</sup> กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหนึ่งที่อยู่ระหว่างการตัดสินใจกับการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เริ่มตั้งแต่การพัฒนาแนวทางปฏิบัติของโครงการหรือการออกแบบรายละเอียด และจะดำเนินการไปตามกระบวนการที่ค่อนข้างยาว ต้องอาศัยทีมงานในทางเทคนิคและการบริหารค่อนข้างมาก ซึ่งจะสิ้นสุดเมื่อกิจกรรมนั้นถูกดำเนินงานเสร็จสมบูรณ์

เพรสแมน กับวิลด์ฟสกี (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky)<sup>4</sup> ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่า เป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่การกระทำให้บรรลุผล หรือหากมองว่านโยบายเป็นสิ่งที่บ่งบอกโดยนัยถึงทฤษฎีที่ชี้ให้เห็นลูกโซ่เชิงเหตุและผลซึ่งอยู่ระหว่างเงื่อนไขเบื้องต้นกับผลที่จะเกิดตามมาในอนาคต การนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือความสามารถที่จะประสานเชื่อมโยงลูกโซ่เชิงเหตุและผลนั้น เพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn)<sup>5</sup> ได้อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายความว่าความรวมถึง การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือภาคเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว มุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านั้นแล้ว

<sup>1</sup>Anne M. Gumack and Sharon S. Harty, "The Emergence of Policy Implementation Analysis," *International Journal of Public Administration* 9(1987) : 364.

<sup>2</sup>พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน) (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 1.

<sup>3</sup>Walter William, "Implementation Analysis and Assessment," *Policy Analysis*, (summer 1975) : 531.

<sup>4</sup>Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* 2<sup>nd</sup>.ed., (Berkeley : University of California Press, 1979), pp. xix-xxi..

<sup>5</sup>Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," *Administration and Society*. Vol.6, 4 (February 1975): 464.

แมสมานเนียน กับซาบาเตียร์ (Daniel A. Mazmanian and Pual A. Sabatier)<sup>6</sup> มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การดำเนินงานตามการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ผู้ตัดสินใจเลือกที่จะนำไปปฏิบัติ อาจจะถูกพบในรูปของกฎหมายหรือระเบียบการบริหารของทางราชการ กระบวนการนี้จะมีขั้นตอนอยู่หลายขั้นตอน นับตั้งแต่การผ่านกฎหมายหลักของนโยบายออกมา การตัดสินใจของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมทำปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย การเกิดผลกระทบ และการทบทวนกฎหมายหลัก

ยูจีน บาดาค (Eugene Bardach)<sup>7</sup> มองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง และเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ เกมการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และทำให้ตนเข้าถึงส่วนของโครงการที่ไม่อยู่ในการควบคุมของตน โดยนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์เชิงกลยุทธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งล้วนแต่จะมุ่งให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน เป้าหมายเหล่านี้อาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่แท้จริงของนโยบายก็ได้

มอลคอล์ม กอกกิน (Malcolm Goggin)<sup>8</sup> มองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมในการแก้ปัญหาอย่างหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมในการบริหารและการเมืองจำนวนมาก

จากการสำรวจการนิยาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมา แม้ว่านักวิชาการได้ให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่แตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะบางอย่างที่คล้ายคลึงกันอยู่บ้าง กล่าวคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดตามมาจากหลังจากการกำหนดเป้าหมายไว้ในนโยบายแล้ว ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะนำเอาเป้าหมายเหล่านี้มาบริหารจัดการให้บรรลุผลด้วยการพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ในขั้นตอนของการดำเนินการ ดังนั้นในกระบวนการนี้จะมีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน ซึ่งต้องอาศัยบุคคลและหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้องจำนวนมากในการตัดสินใจเพื่อผลักดันให้เป้าหมายที่กำหนดขึ้นบรรลุผลสำเร็จ หากพิจารณาอย่างละเอียดจะพบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หรือมีลักษณะเหมือนกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งด้วย ในภาพรวมจึงสรุปได้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบาย

<sup>6</sup>Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy* (Winois : Foreman, Scott and Company, 1983), pp. 20-21.

<sup>7</sup>Eugene Bardach, *The Implementation game : what happens after a bill becomes a law* (Cambridge, Mass : MIT Press, 1977), pp. 9-15.

<sup>8</sup>Malcolm Goggin, "The Too Few Cases/Too Many Variables: Problems in Implementation Research," *Western Political Quarterly* 38(1986) : 330.

เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนาและการสร้างกลยุทธ์เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ

## 2. ขอบข่ายการศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษากระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องเข้าใจขอบข่ายของการศึกษา การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน เพื่อสามารถทำความเข้าใจในสาระสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากในอดีตเท่าที่ผ่านมาการศึกษากระบวนการนโยบายได้มุ่งเน้นไปที่กระบวนการของการกำหนดนโยบายและการประเมินผลนโยบายเสียเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสนใจในวงแคบเฉพาะในบริบทขององค์การเป็นหลักเท่านั้น และเริ่มเป็นจุดสนใจหลังขั้นตอนอื่นๆ ของกระบวนการนโยบาย จึงทำให้เกิดความสงสัยว่าการศึกษาในเรื่องนี้มีขอบเขตหรือมีเนื้อหาสาระที่เป็นลักษณะเฉพาะอย่างไรบ้าง มีผู้สนใจจำนวนมากยังสับสนแยกกันไม่ออกระหว่างการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ (implementation study) กับการประเมินผล (evaluation study) โดยมักมองว่าสาระของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนย่อยของการวิจัยประเมินผล ดังนั้นกรอบการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติได้มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายไว้ดังนี้

วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter Williams)<sup>9</sup> ได้อธิบายขอบเขตของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการศึกษาถึงองค์การหนึ่งว่าสามารถใช้คนและวัตถุติภายในหน่วยงานนั้นปฏิบัติตามตามโครงการได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายจริงหรือไม่ เขาได้อธิบายถึงลักษณะของการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation research) ว่ามี 3 ประการคือ

1. แนวทางการศึกษามีจุดสนใจอยู่ที่การค้นหารายละเอียดว่ามีอะไรเกิดขึ้นในภาคสนามบ้าง เมื่อมีการนำเอาแนวคิดใหม่ไปปฏิบัติให้เป็นจริง
2. การศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาที่โดยทั่วไปแล้วจะมีขอบข่ายที่กว้าง โดยมีการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ หลายด้าน อันได้แก่ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยองค์การราชการ และปัจจัยด้านเทคนิค อันมีผลกระทบต่อความพยายามในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การศึกษาจะเป็นการชี้แจงโดยประเด็นเฉพาะเรื่องมากกว่าความสนใจในเชิงทฤษฎีและยังไม่มีกรอบความคิดเชิงทฤษฎีที่ชัดเจนเกิดขึ้น

<sup>9</sup>Walter Williams, *Studying Implementation .: Methodological and Administrative Issues* (New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1982), p.13.

มาร์ติน เรน (Martin Rein)<sup>10</sup> ได้กล่าวถึงการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า เป็นการเสริมช่องว่างของความสนใจในเรื่องการพัฒนา (policy development) กับการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) ซึ่งแต่เดิมนั้นเมื่อพบว่า นโยบายสาธารณะไม่สามารถบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ก็มักจะสรุปกันว่าหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติขาดความสามารถที่จะแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เป็นจริงได้ โดยที่ไม่ได้มีการศึกษาหาปัจจัยนำเข้า (inputs) กับผลลัพธ์ (outcomes) ว่านโยบายถูกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เขาจึงได้เสนอให้มีการศึกษากระบวนการที่เกิดขึ้นในขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งเขาเรียกว่า "การเมืองของการนำนโยบายไปปฏิบัติ"

วรเดช จันทรศร<sup>11</sup> ได้กล่าวถึงกรอบความคิดของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันการทำงานของกลไกทั้งหมดให้สามารถบรรลุผลลัพธ์ดังที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระของการศึกษาจึงเน้นที่การแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อจะศึกษาบทเรียน พัฒนาแนวทาง และสร้างกลยุทธ์ เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ วรเดช จันทรศร ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่ากรอบการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการชั้นนำในด้านนี้ อาทิเช่น วิลเลียม แวน ฮอร์นกับแวน มิเตอร์ เพรสแมนกับวิลด์ฟัสก็ มีความเห็นตรงกันคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ และมีความสามารถแค่ไหนเพียงใด

จากการทบทวนแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการข้างต้น ทำให้ทราบถึงกรอบความคิดของการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการศึกษาระบบการที่อยู่ระหว่างตัวนโยบายที่ถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) กับผลลัพธ์ (outcomes) ของนโยบายเพื่อแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้และเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนประสิทธิภาพของระบบบริหารเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและครอบคลุมถึงพฤติกรรมปฏิบัติและปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมแต่ละพื้นที่ รวมตลอดถึงปัจจัยอื่นๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ใน

<sup>10</sup>Martin Rein, *From Policy to Practice* (London : The Macmillan Press, 1983), pp.113-114.

<sup>11</sup>วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : การสำรวจกรอบความรู้โดยสังเขป," ใน การบริหารรัฐกิจ : บทความทางวิชาการ อุทัย เลาหวิเชียร และประทาน คงฤทธิศึกษากร (บรรณาธิการ), (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2528), หน้า 313-314.

นโยบาย<sup>12</sup> ทั้งในเรื่องของอำนาจ ผลประโยชน์ การต่อสู้ และความขัดแย้ง ซึ่งเป็นมิติทางการเมืองนั่นเอง ดังนั้น ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเลือกว่าควรหรือไม่ควรอย่างไร คำถามที่มักจะถูกตั้งขึ้นมาจึงได้แก่ ใครจะได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากนโยบาย รัฐจะหาวิธีการประสานผลประโยชน์กับกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างไร จึงจะทำให้นโยบายที่ร่างขึ้นมาได้รับการดำเนินการไปได้ตามเป้าหมายที่วางไว้<sup>13</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ การศึกษาว่านโยบายถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร ทำไม่ถึงได้นำไปปฏิบัติเช่นนั้น และมีปัจจัยหรือตัวแปรใดที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง

จากกรอบแนวคิดที่กล่าวมา ทำให้พิจารณาได้ว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างหรือเป็นคนละส่วนกับการวิจัยประเมินผล การประเมินผลเป็นการมุ่งตอบคำถามว่า นโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ก่อให้เกิดความแตกต่างอย่างไรบ้าง เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีไม่มีนโยบาย แผนงาน หรือโครงการดังกล่าว การประเมินในลักษณะนี้เป็นการประเมินหลังจากที่นโยบายหรือแผนงานสิ้นสุดลงไปแล้ว หรือดำเนินไปอย่างน้อยก็ช่วงเวลาหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การประเมินผลเน้นผลลัพธ์ในระยะยาว ส่วนการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเน้นหนักไปที่ผลลัพธ์ในระยะสั้นของนโยบาย โดยมุ่งอธิบายกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนการเกิดผลลัพธ์ เป็นการศึกษาผลลัพธ์ (outcomes) และผลกระทบ (impacts) ของนโยบายว่าได้ตรงตามเป้าหมายหรือไม่ และหาสาเหตุที่ทำให้ผลลัพธ์และผลกระทบเป็นหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อหาแนวทางพัฒนาและสร้างกลยุทธ์ที่ทำให้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม กระบวนการนโยบายในสองขั้นตอนนี้ไม่ได้แบ่งแยกกันโดยสิ้นเชิง ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องให้ความสนใจแนวคิดในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบาย ซึ่งเป็นแนวคิดที่ปรากฏเป็นหลักอยู่ในเรื่องการวิจัยประเมินผลด้วย

### แนวความคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติได้มุ่งให้ความสนใจการนำนโยบายสาธารณะของรัฐที่ถูกกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาซึ่งได้มีการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย กระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นการแปลงความหมายของนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแยกเป็น 2

<sup>12</sup>วรเดช จันทรศร, การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2530), หน้า 3-4.

<sup>13</sup>พัชรี ลิโรส, "การเมืองของกระบวนการนโยบาย," ใน ปัญหาผู้นำกับการกำหนดนโยบายแห่งชาติ สายทิพย์ สุดดีพันธ์ (บรรณาธิการ), (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 69.

ประเด็น คือ (1) เป็นการอธิบายถึงแนวคิดของความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (2) จะกล่าวถึงการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาถึงความสำเร็จของการนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

### 1. แนวคิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการที่สนใจด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะกล่าวถึงแนวคิดในการพิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้หลายแนวทาง อาทิ

ดอนน่า เคอร์ (Donna H. Kerr)<sup>14</sup> กับ วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter William)<sup>15</sup> ได้มีแนวคิดที่เหมือนกันว่า นโยบายเปรียบเสมือนทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานอย่างหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่เป็นเงื่อนไข (condition beta) กับส่วนที่เป็นผลตามมา (action alpha) หรือการบรรลุเป้าหมาย จากแนวคิดเช่นนี้ ดอนน่า เคอร์ มีความเห็นว่า ความล้มเหลวของนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้ 3 ลักษณะ คือ<sup>16</sup>

1. ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation failure) เป็นการล้มเหลวเนื่องจากนโยบายไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติหรือส่วนที่เป็นเงื่อนไขไม่เกิดขึ้น อาจเกิดขึ้นจากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีความสามารถเพียงพอ ขาดความรู้ความเข้าใจในสิ่งที่ต้องปฏิบัติ หรือขาดกำลังคนในการปฏิบัติงาน ซึ่งความล้มเหลวลักษณะนี้ วิลเลียม เรียกว่า "ความล้มเหลวของโครงการ" (a failure of program)<sup>17</sup>

2. ความล้มเหลวของตัวเครื่องมือหรือตัวนโยบาย (instrument failure) หรือความล้มเหลวของทฤษฎีตามทัศนะของวิลเลียม เป็นความล้มเหลวเนื่องจากนโยบายไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทั้งที่ส่วนเงื่อนไขได้เกิดขึ้นแล้วหรือนโยบายถูกนำไปปฏิบัติแล้ว อาจเกิดขึ้นจากตัวนโยบายไม่มีความชัดเจนหรือไม่มีความต่อเนื่องในการนำไปปฏิบัติ

3. ความล้มเหลวในเชิงปทัสสถาน (failure in normative justification) เป็นความล้มเหลวอันเนื่องมาจากเป้าหมายของนโยบายไม่เป็นที่ยอมรับหรือขัดกับปทัสสถานของสังคมหรือของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

<sup>14</sup>Donna H. Kerr, "The Logic of Policy and Successful Policies," Policy Science, 7(1976) : 351-363.

<sup>15</sup>Walter William, Studying Implementation : Methodological and Administrative Issues. pp. 539-541.

<sup>16</sup>Donna H. Kerr, "The Logic of Policy and Successful Policies" Policy Science, 7(1976) : 360.

<sup>17</sup>Walter William, Studying Implementation : Methodological and Administrative Issues, p.539.

นอกจากนี้ วิลเลียม มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ความล้มเหลวในอีกลักษณะหนึ่งที่จะเกิดขึ้นได้นั้น คือ ความล้มเหลวในการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงาน (specification failure) รายละเอียดในการปฏิบัติงานเป็นตัวเชื่อมระหว่างแผนงานนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะบอกให้ผู้ปฏิบัติรู้ว่าจะต้องปฏิบัติอะไรบ้าง ปฏิบัติอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้างที่ได้รับการคาดหวัง หรือวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดได้แน่นอนมีอะไรบ้าง<sup>18</sup> หากคำถามเหล่านี้ไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจนก็ถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวอีกรูปแบบหนึ่ง

เฮเลน อินแกรม กับดีน แมนน์ (Helen M. Ingram and Dean Mann)<sup>19</sup> เห็นว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นแนวคิดที่เข้าใจยาก มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง สะท้อนให้เห็นถึงทักษะหรือมุมมองของคนๆ หนึ่งซึ่งเป็นผู้ประเมินผล อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับตัวบุคคล นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับกรอบเวลาและเงื่อนไขด้านสภาพแวดล้อมในขณะนั้นที่นโยบายถูกประเมิน กล่าวคือ นโยบายอย่างหนึ่งซึ่งเคยถูกมองว่าประสบความสำเร็จ แต่เมื่อเวลาหรือเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปนโยบายนั้นอาจถูกมองว่าเป็นนโยบายที่ล้มเหลวก็ได้ ส่วนความล้มเหลวระหว่างนโยบายก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาในการตัดสินใจความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย นโยบายที่ถูกมองว่าล้มเหลวอาจจะช่วยเอื้อประโยชน์ให้กับนโยบายอื่นที่มีความสำคัญมากกว่าก็ได้

จากความคิดเห็นของนักวิชาการข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการศึกษาความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายควรมีการพิจารณาตั้งแต่รายละเอียดในการปฏิบัติงานว่าถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ และหากมีการนำไปปฏิบัติจริงยังต้องพิจารณาในขั้นตอนต่อไปอีกว่า การปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบายหรือไม่ รวมทั้งการพิจารณาว่าผลลัพธ์เหล่านั้นเป็นที่ยอมรับจากสังคมในเวลาและสภาพแวดล้อมขณะนั้นหรือไม่ หรือนโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่นๆ ที่ไม่ได้คาดหวังมาก่อนหรือไม่ ดังนั้นในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละกรณีจึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบแนวคิดในเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับนโยบายแต่ละเรื่องด้วย

## 2. การวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายท่านได้กล่าวถึง การวัดหรือเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไว้ดังนี้

<sup>18</sup>Ibid., p.540.

<sup>19</sup>Helen M. Ingram and Dean Mann, "Policy Failure : An Issue Deserving Analysis," in *Why Policies Succeed or Fall*. eds. Helen M. Ingram and Dean Mann (Beverly Hills : Sage Publication, Inc. 1980), pp. 12-15.



นากามูระและสแมลวูด (Robert Nakamura and Frank Smallwood)<sup>20</sup> ได้เสนอเกณฑ์ในการวัดหรือการประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 5 ประการคือ

1. เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (policy goal attainment) เป็นการพยายามวัดผลที่มองเห็นได้ว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ ซึ่งมักจะอาศัยวิธีการเชิงปริมาณมาวัดผลผลิต (outputs) เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

2. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย มักใช้กับกรณีซึ่งผลผลิตของนโยบายที่ไม่ชัดเจน เช่น นโยบายด้านความปลอดภัย นโยบายด้านการป้องกันประเทศ เป็นต้น

3. เกณฑ์ความพึงพอใจของผู้ลงคะแนนเสียง (constituency satisfaction) เป็นการพิจารณาถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบาย โดยพิจารณาจากเสียงสนับสนุนให้ดำเนินการนโยบายนั้นว่ามีมากขึ้นหรือลดลง

4. เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของลูกค้า (clientele responsiveness) เป็นการประเมินความพึงพอใจของผู้รับบริการ ซึ่งเหมาะกับหน่วยงานประเภทให้บริการประชาชน เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน สถานีดำรง เป็นต้น

5. เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบ (system maintenance) จะเป็นการพิจารณาถึงความมั่นคงภายในองค์กร (internally consistent) พิจารณาการประสานการใช้ทรัพยากรขององค์กร

เอ็ดเวิร์ด ซุชแมน (Edward A. Suchman)<sup>21</sup> ได้เสนอเกณฑ์วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายปฏิบัติไว้ 5 ประการเช่นเดียวกัน คือ

1. เกณฑ์ความพยายาม (effort) เป็นการประเมินจากปริมาณและคุณภาพของกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (input) หรือพลังงานที่ใช้ไปโดยที่สนใจผลผลิต (output)

2. เกณฑ์การปฏิบัติงาน (performance) เป็นการประเมินจากการกระทำหรือการปฏิบัติงาน โดยมองที่ผลลัพธ์ของความพยายาม

3. เกณฑ์ความเพียงพอ (adequacy) เป็นการประเมินพิจารณาว่าการปฏิบัติงานทั้งหมดเพียงพอต่อความต้องการของสาธารณชนหรือไม่

4. เกณฑ์ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการประเมินโดยมองในด้านค่าใช้จ่าย

<sup>20</sup>Robert Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation* (New York : St. Martin's Press, 1980), pp. 146-151.

<sup>21</sup>Edward A. Suchman, Quoted in Robert Nakamura and Frank Smallwood , *The Politics of Policy Implementation*. p. 146.

5. เกณฑ์กระบวนการ (process) เป็นการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลว โดยดูว่าโครงการหนึ่งทำงานได้ผลหรือไม่ อย่างไร ทำให้ถึงเป็นเช่นนั้น

ยูจีน บาดาค (Eugene Bardach)<sup>22</sup> เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่ทำให้ความสนใจเกี่ยวกับเกณฑ์ในการวัดความล้มเหลวหรือความสำเร็จของนโยบาย ซึ่งได้อธิบายว่า การพิจารณาถึงความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถมองได้ 3 ประเด็น คือ

1. มีการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อยู่ในเกณฑ์ต่ำ
2. มีความล่าช้าในการนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้

3. มีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานมากเกินไป

ความล้มเหลวในแต่ละโครงการหรือนโยบาย อาจเข้าเกณฑ์นี้ทั้งหมดหรือมีเพียงบางส่วนก็ได้

จากแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายมีอยู่หลายเกณฑ์ แต่ละเกณฑ์มีจุดสนใจในการประเมินที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางเกณฑ์มองที่ความพยายาม (inputs) บางเกณฑ์มองที่ผลลัพธ์ที่ตามมา (outcomes) หรือ บางเกณฑ์มองที่ผลผลิต (outputs) การเลือกเกณฑ์ในการประเมินแตกต่างกันจะทำให้ผลของการประเมินแตกต่างกันด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องให้ความสำคัญในการเลือกเกณฑ์การประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับนโยบายที่จะประเมินว่าเกณฑ์ที่เลือกจะเน้นความพยายาม เน้นการก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น หรือเน้นที่ผลผลิต ส่วนการประเมินผลความสำเร็จหรือล้มเหลวในระดับการประเมินผล นอกจากจะอาศัยเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว อาจใช้เกณฑ์การบรรลุวัตถุประสงค์ หรือการก่อให้เกิดผลกระทบของนโยบาย หรือเกณฑ์ประสิทธิภาพ ประกอบในการประเมินด้วย

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้ความสำคัญในตัวแปรหลัก 3 ประการคือ ฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการ และข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง ซึ่งตัวแปรเหล่านี้มีผลต่อตัวนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง จากแนวความคิดที่กล่าวมา เมื่อนำมาพิจารณากับกรณีของนโยบายกำลังคนแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติควรใช้เกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

---

<sup>22</sup>Eugene Bardach, *The Implementation Game : What Happens After a Bill Becomes a Law*, pp. 146-151.

1. เกณฑ์การปฏิบัติงาน (performance) เป็นการประเมินจากการกระทำหรือการปฏิบัติงาน มองที่ผลลัพธ์ของความพยายาม ความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งตัวผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในที่นี้ก็คือ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำนั่นเอง ถ้าระดับของความร่วมมือสูง ระดับของความสำเร็จในการผ่านนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

2. เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (policy goal attainment) เป็นการพยายามวัดผลที่มองเห็นได้ว่าบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ โดยพิจารณาจากการวัดจำนวนข้าราชการและลูกจ้างประจำว่ามีอัตราที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายและมาตรการที่ได้กำหนดไว้ รวมทั้งพิจารณาถึงการขยายตัวของหน่วยงานราชการว่ายังคงมีการเพิ่มขึ้นหรือไม่ หลังจากที่ได้มีการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ

### ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติมักให้ความสนใจเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก แต่เนื่องจากการศึกษาด้านนี้ยังขาดกรอบความคิดในเชิงทฤษฎีที่ชัดเจน การศึกษาส่วนใหญ่จึงถูกชี้นำโดยกรณีเฉพาะเรื่อง มากกว่าทฤษฎี โดยที่ผู้ศึกษาได้พยายามเสนอตัวแบบของตนเองขึ้นมาเพื่ออธิบายถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายที่ตนทำการศึกษานั้น มิได้เป็นการสร้างตัวแบบในเชิงทฤษฎีขึ้น ดังนั้นในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงผลงานของนักวิชาการ ซึ่งได้รับการยอมรับในผลงานวิจัยด้านนี้อย่างมากเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมนและวิลด์ฟสกี (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky)<sup>23</sup> ได้เขียนหนังสือเรื่อง "Implementation" ในปี 1973 โดยได้ศึกษาความพยายามของ EDA (Economic/Development Administration) ซึ่งเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายสร้างงานให้กับคนว่างงานที่ยากจนไปปฏิบัติ ในเมืองโอ๊คแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ผลงานวิจัยของเพรสแมนกับวิลด์ฟสกีถือได้ว่าเป็นการบุกเบิกการศึกษาด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้ว่าจะไม่ได้มีการนำเสนอตัวแบบเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ก็ได้แสดงให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญบางประการที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

<sup>23</sup>Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, Implementation (Berkeley: University of California Press, 1973).

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรแยกจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งจะต้องไม่มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นมาภายหลังและเป็นอิสระจากการกำหนดนโยบาย
2. ผู้ออกแบบนโยบายควรหาวิธีการตรงในการบรรลุเป้าหมายของนโยบายมาใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการมีจุดตัดสินใจที่ต้องทำการตกลงกันมากเกินไป จนทำให้เกิดความซับซ้อนในการทำงานร่วมกัน เพราะแผนกับวิสัยทัศน์ก็มีความเห็นว่าคุณมีความสำคัญต่อการสร้างองค์การบริหารนโยบายหรือโครงการขึ้นมาในการทำหน้าที่ตัดสินใจบริหารนโยบาย
3. ความต่อเนื่องของภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดความต่อเนื่องของผู้ปฏิบัติงานที่มีความสำคัญ จะทำให้เกิดความวุ่นวายในโครงการ
4. ควรพิจารณาอย่างระมัดระวังถึงทฤษฎีที่เป็นรากฐานของนโยบายว่ามีความเหมาะสมเพียงใด
5. ความยากง่ายของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้ให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย

วเรช จันทรศร มีความเห็นว่าสาระสำคัญที่ได้จากงานวิจัยชิ้นนี้ก็คือ การสร้างเงื่อนไขการประกันความสำเร็จของนโยบายได้ คือ<sup>24</sup>

1. นโยบายนั้นควรตั้งอยู่บนพื้นฐานทฤษฎีที่เหมาะสม
2. เงื่อนไขที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะต้องมีความเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้สืบทอดในการกำหนดนโยบายควรเข้ามาสืบทอดที่สำคัญในช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย
3. แนวทางการบรรลุเป้าหมายของนโยบายควรมีการเลือกวิธีการที่หลีกเลี่ยงความซับซ้อน หรือวิธีการที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานกับกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ให้น้อยลง กล่าวคือ กลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรตั้งอยู่บนรากฐานของวิธีการบรรลุที่ธรรมดาเท่าที่จะเป็นไปได้
4. หากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีแนวโน้มต้องเผชิญกับความขัดแย้งหรือความซับซ้อนมาก ก็ควรมีการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ให้ชัดเจน

แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn)<sup>25</sup> ได้ร่วมกันเขียนบทความเรื่อง "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework" ในปี 1975 ซึ่งได้นำเอาผลการวิจัยที่เกี่ยวกับผลกระทบจากการพิจารณาตัดสินคดีและการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ มาใช้ในการออก

<sup>24</sup>วเรช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : บทเรียนและกลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวในอดีต," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2528) : 499-503.

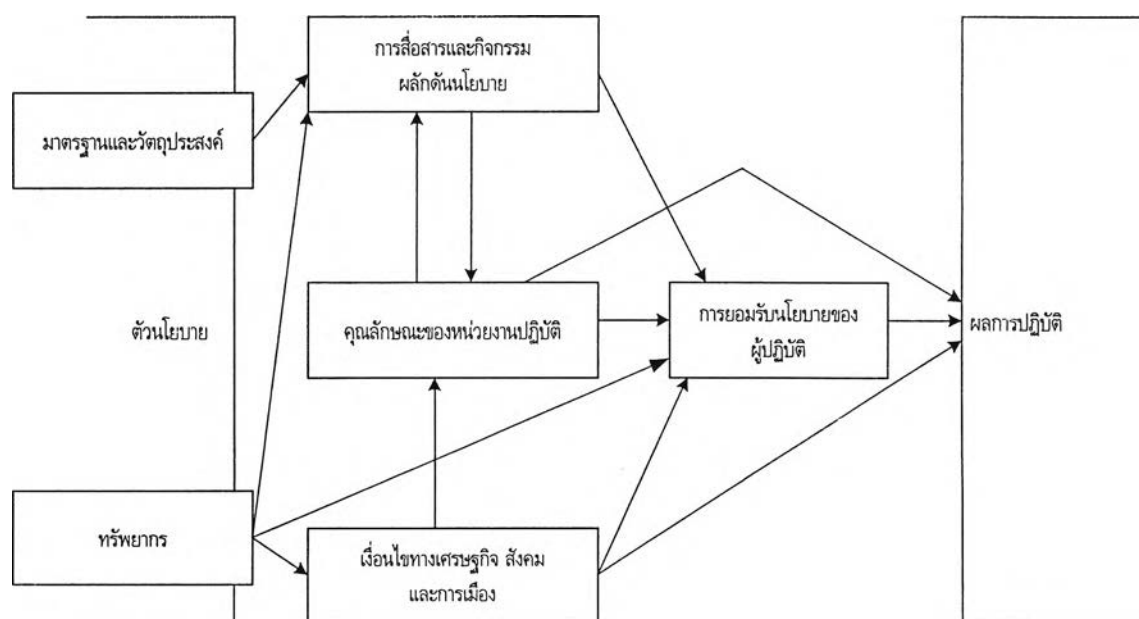
<sup>25</sup>Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," Administration and Society, Vol.6,4 (February 1975) : 445-488.

แบบตัวแบบในการวิเคราะห์ที่เชื่อว่าจะสามารถนำไปใช้ทั้งกรณีที่เป็นกรปฏิบัติงานขององค์การเดียวหรือหลายองค์การร่วมกัน ผลงานชิ้นนี้มองการนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางเดียวกันกับเพรสแมนและวิลด์ฟัสกี จุดเริ่มต้นของกรอบแนวคิดจึงเริ่มจากการมีนโยบายที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจนมาก่อน แล้วมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะผันแปรไปตามลักษณะของตัวนโยบายนั่นเอง ส่วนลักษณะของนโยบายนั้นจะถูกจำแนกโดยคุณลักษณะ 2 ประการ คือ (1) ปริมาณการเปลี่ยนแปลงที่เข้ามาเกี่ยวข้อง และ (2) ระดับความเห็นพ้องต้องกันหรือความร่วมมือกันในเป้าหมายของผู้มีส่วนร่วมในนโยบาย

ผลจากการศึกษา ทำให้ค้นพบปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กรและระดับการเห็นพ้องต้องกันเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งพวกเขาได้พัฒนาขึ้นเป็นแบบในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีปัจจัยหรือตัวแปรหลัก 6 ตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติงาน คือ ปัจจัยดำเนินนโยบาย ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย อันเป็นปัจจัยภายนอก (external variables) ในขณะที่ ตัวแปรภายใน (internal variables) ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติมี 4 ประการ คือ ทรัพยากร การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมผลักดันนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และความเต็มใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันดังแผนภาพที่ 2.1

แผนภาพที่ 2.1 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น



ที่มา : Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*, Vol.6, 4 (February 1975): 485.

ตัวแบบของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น แม้จะเป็นการพัฒนาขึ้นมาจากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องไม่ใช่ข้อค้นพบจากการศึกษาวิจัย แต่ก็ส่งผลให้แนวทางการศึกษาด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจนขึ้นว่า มุ่งทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลกระทบหรือมีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก และปัจจัยเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

ยูจีน บาดาค (Eugene Bardach)<sup>26</sup> ได้เขียนหนังสือเรื่อง “The Implementation Game : What Happens After a Bill Becomes a Law” เมื่อปี ค.ศ.1977 การศึกษาของเขาต้องการที่จะอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเขามีความสนใจเกี่ยวกับบทบาทของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยรอบการศึกษาของเขา คือ การมองการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นระบบของเกม (system of games) เขาได้ศึกษาผลงานของนักวิชาการในด้านกรอบการวิเคราะห์ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วพบว่า ถ้าจะมองประสบการณ์ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ครบถ้วนสมบูรณ์ จะต้องมองลักษณะเป็นระบบของการให้ข้อบ่งชี้หรือกลเม็ดในการต่อสู้เพื่อเอาชนะซึ่งกันและกันของหน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาของบาดาค พบว่า เกมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ อุปสรรคสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผลการเล่นเกมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้เกิดผลในทางตรงกันข้ามกับเป้าหมายของนโยบาย 4 แบบ คือ (1) ทำให้เกิดการหันเหโดยนำเอาทรัพยากรไปใช้ผิดทาง โดยเฉพาะเงินซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของการดำเนินงานแทนที่จะนำไปใช้ตามเป้าหมายของนโยบายแต่กลับถูกนำไปใช้ในทางอื่น (2) ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของนโยบายไปจากเดิม (3) เป็นอุปสรรคต่อความพยายามควบคุมพฤติกรรมกรรมการบริหารอย่างเปิดเผย (4) ทำให้พลังการทำงานของบุคคลและพลังทางการเมืองแตกกระจายและสูญสลายไปกับการเล่นเกมแทนการนำไปใช้ในการผลักดันนโยบาย

บาดาคได้อธิบายว่า เกมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลายลักษณะ อาทิเช่น (1) เงินได้มาง่าย เป็นการใช้เทคนิคของหน่วยงานแล้วทำให้ได้เงินมาง่าย แต่หน่วยงานไม่ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด (2) การใช้ชีวิตทำงานแบบง่าย เป็นการใช้เทคนิคจะไม่ทำงานโดยลำพัง แต่พยายามจะเข้าร่วมโครงการกับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้หน่วยงานอื่นๆ ทำงานแทน และหน่วยงานของตนจะได้ทำงานแบบง่ายๆ ตามสบาย (3) การทำให้เป้าหมายเบี่ยงเบน เป็นความพยายามในการที่จะเบี่ยงเบนเป้าหมายของโครงการ ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับความต้องการหรือเป้าหมายของหน่วยงานของตนเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่หน่วยงาน

<sup>26</sup>Eugene Bardach, *The Implementation Game : What Happens After a Bill Becomes a Law*. pp. 158-169.

ของตนต้องการ (4) การรับว่าจะปฏิบัติแต่ที่แท้จริงแล้วไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม กล่าวคือ เมื่อรับนโยบายมาปฏิบัติแล้ว สภาพการปฏิบัติงานจริงเป็นการตั้งทำให้แผนงานเดินต่อไปไม่ได้หรือล่าช้าลง จนกระทั่งเสร็จไม่ทันการ (5) การสร้างเงื่อนไขเพื่อตนเอง เป็นเทคนิคที่วางเงื่อนไขไว้ในหลายๆ กรณี กล่าวคือ ไม่ว่าจะมียะไรเกิดขึ้นกับโครงการก็ตาม ตนเองหรือหน่วยงานของตนก็จะสามารถที่จะหลุดพ้นออกมาจากความยุ่งยากหรือความลำบากนั้นๆ ได้ เพราะได้สร้างเงื่อนไขต่างๆ เอาไว้ล่วงหน้าแล้ว นอกจากนี้แล้วยังมีเกมต่างๆ อีกมากมาย

ในทัศนะของบาดาค เห็นว่าการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะกระบวนการกลยุทธิ์การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ตามกรอบกระบวนการทางการเมือง ทำให้เราสามารถอธิบายปรากฏการณ์เชิงประจักษ์ได้ชัดเจน โดยพิจารณาสิ่งที่พวกเขามองเป็นเดิมพันหรือเป็นผลประโยชน์ มองถึงกลยุทธ์และเล่ห์เหลี่ยมของพวกเขา มองทรัพยากร มองการสื่อสารระหว่างผู้เล่น รวมไปถึงต้องสนใจว่ามีใครไม่เต็มใจเล่นเกมบ้าง ซึ่งจะทำให้การศึกษานโยบายไปปฏิบัติมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

จากผลงานของบาดาค ทำให้เราต้องหันมาให้ความสนใจและทำการวิเคราะห์อย่างละเอียดถึงเวทีการเมือง (political arena) ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือกล่าวได้ว่า ผู้ศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องให้ความสำคัญปัจจัยตัวบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าเดิม

แมสมาเนียนและซาบาเตียร์ (Paul Sabatier and Danial Mazmanian)<sup>27</sup> ได้เสนอกรอบการศึกษานโยบายไปปฏิบัติเมื่อปี 1980 ในบทความชื่อ "The Implementation of public Policy : A Framework of Analysis" แมสมาเนียนและซาบาเตียร์เห็นว่า การบูรณาการแนวความคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการที่ผ่านมายังคงปรากฏช่องโหว่ออยู่มาก ไม่เพียงพอที่จะอธิบายความเป็นจริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ พวกเขาจึงได้เสนอกรอบการศึกษาที่ได้พัฒนาขึ้นสำหรับใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ขั้นตอนกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยในส่วนของตัวแปรอิสระที่ถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบ 3 ตัวแปรหลัก คือ<sup>28</sup>

1. กลุ่มตัวแปรความยากง่ายของปัญหา (tractability of the problem) ประกอบด้วย 4 ตัวแปรย่อย ได้แก่ (1) การมีทฤษฎีและวิทยาการที่เที่ยงตรง (2) ความหลากหลายในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องควบคุม (3) อัตราส่วนร้อยละของประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม และ(4) ระดับของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ต้องการ พวกเขาได้อธิบายให้เห็นว่า นโยบายบางอย่างสามารถบรรลุ

<sup>27</sup>Paul Sabatier and Danial Mazmanian, "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis," *Policy Studies Journal* 8 (1980) : 538-560.

<sup>28</sup>Ibid., pp. 541-553.

เป้าหมายได้ง่ายกว่าบางนโยบาย หากมีทฤษฎีที่สามารถใช้อธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุผลและในปัญหานั้นมีเทคนิควิธีการที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้ พฤติกรรมที่ต้องการควบคุมมีไม่มาก ประชากรกลุ่มเป้าหมายมีจำนวนน้อย และขนาดของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมีไม่มาก

2. กลุ่มตัวแปรระดับของความประสานสอดคล้องของกฎหมายกับโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Ability of statute to structure implementation) ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 7 ตัวแปร ได้แก่ (1) การมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีการจัดลำดับความสำคัญชัดเจน (2) นโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่เที่ยงตรง (3) มีทรัพยากรเพียงพอ (4) มีการประสานงานที่ดีทั้งภายในและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) มีกฎระเบียบสนับสนุนหน่วยงานปฏิบัติ (6) ผู้ปฏิบัติงานให้ความผูกพันกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ(7) มีช่องทางให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. กลุ่มตัวแปรที่มีใช้กฎหมาย (nonstatutory variables) ซึ่งส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอื่นๆ ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 6 ตัวแปร ได้แก่ (1) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยีของสังคม (2) การสนับสนุนของสาธารณชน (3) ทศนคติและทรัพยากรของกลุ่มผู้เลือกตั้ง (4) การสนับสนุนจากรัฐบาลซึ่งควบคุมทรัพยากรทางการเงินและกฎหมาย (5) ความสนใจของสื่อมวลชนต่อปัญหาที่นโยบายมุ่งแก้ไข และ(6) ความผูกพันและทักษะของผู้นำในการปฏิบัติงาน พวกเขาได้อธิบายเพิ่มเติมว่า เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมในแต่ละช่วงเวลาหรือสถานที่ และการสนับสนุนของสาธารณชน จะมีผลต่อแรงสนับสนุนทางการเมืองและวัตถุประสงค์หรือผลผลิตของนโยบายด้วย ซึ่งในกลุ่มตัวแปรเหล่านี้บางครั้งก็มีความสัมพันธ์กันอยู่ อาทิเช่น ตัวแปรความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานในการทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลสำเร็จ ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับทัศนคติเชิงวิชาชีพ ค่านิยมส่วนบุคคล และแรงสนับสนุนที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย จากกลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาล

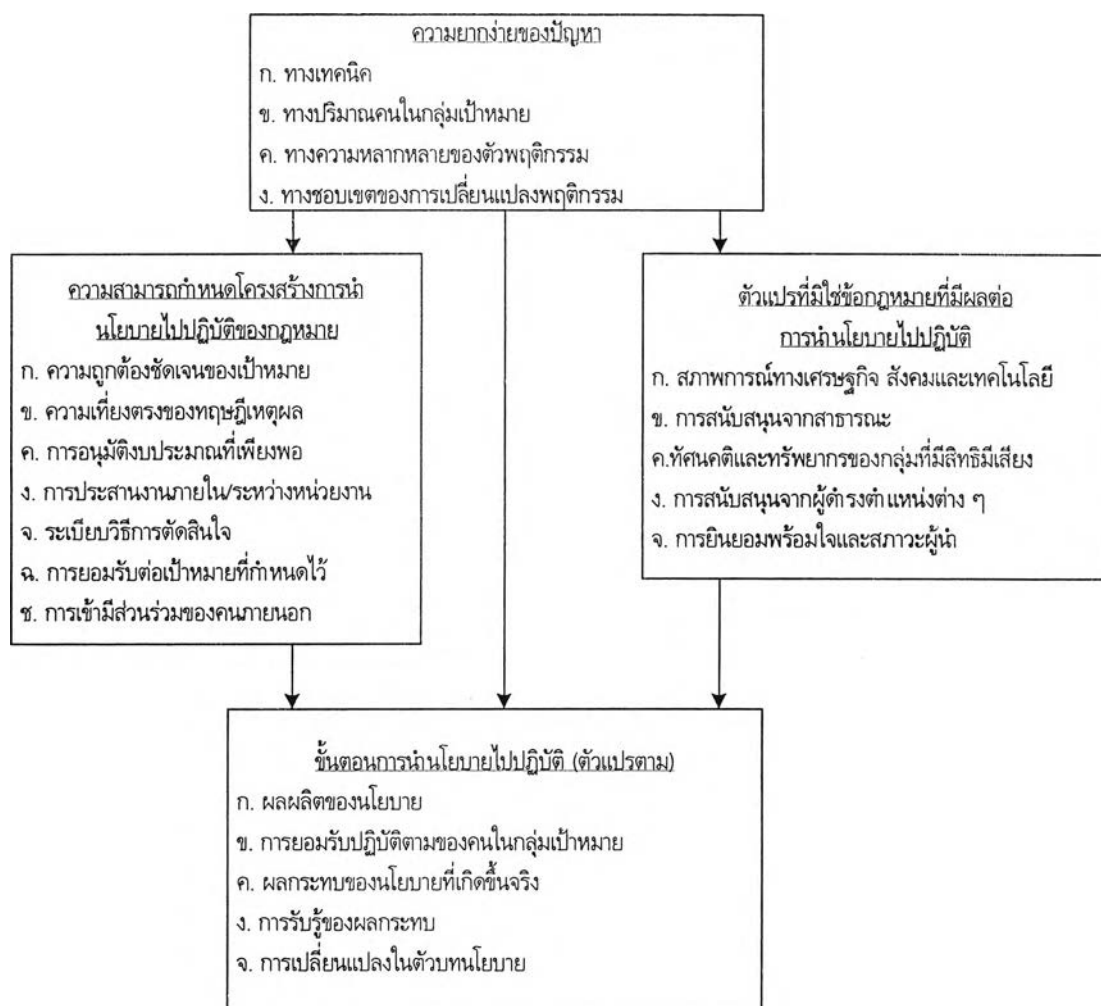
ตัวแปรอิสระทั้ง 3 กลุ่มนี้จะส่งผลต่อตัวแปรตาม ซึ่งหมายถึง ขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีการเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ (ดังแผนภาพที่ 2.2) อันประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนผลิตผลของนโยบาย (policy outputs) เป็นขั้นตอนที่วัตถุประสงค์ของนโยบายถูกแปลงออกมาเป็นกฎข้อบังคับต่างๆ และวิธีการในทางปฏิบัติในการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการ
2. ขั้นตอนการยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย (compliance) ในที่นี้หมายถึงยอมทำตามกฎข้อบังคับที่กำหนดขึ้นมา
3. ขั้นตอนการเกิดผลกระทบแท้จริงของหน่วยงาน ขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผลผลิตของนโยบายสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และนโยบายมีพื้นฐานทฤษฎีที่สามารถเชื่อมโยงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกับการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย



4. ขั้นการรับรู้ผลกระทบจากการตัดสินใจนโยบาย เป็นผลกระทบที่มองเห็นได้โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งและรัฐบาล
5. ขั้นการปรับปรุง เป็นการทบทวนประเด็นสำคัญของกฎหมาย

**แผนภาพที่ 2.2** กลุ่มตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของแมสมาเนียนและซาบาเตียร์



ที่มา : Paul Sabatier and Danial Mazmanian, "The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis," *Policy Studies Journal* 8 (1980) : 558.

กรอบความคิดที่แมสมาเนียนกับซาบาเตียร์ได้นำเสนอนั้น จะเน้นที่การนำนโยบายประเภทควบคุมพฤติกรรม (regulation policy) ไปปฏิบัติ ซึ่งเขาทั้งสองได้พยายามแก้ไขจุดบกพร่องของนักวิชาการรุ่นก่อน

ด้วยการเพิ่มตัวแปรที่คาดว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องนี้เข้าไปอีกจำนวนหนึ่ง โดยสามารถสรุปปัจจัยสำคัญที่เป็นเงื่อนไขของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพได้ 6 ประการ ดังนี้

1. นโยบายนั้นได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนและแน่นอน
2. นโยบายมีรากฐานหรือเกิดมาจากทฤษฎีเชิงเหตุผลที่เหมาะสม และให้อำนาจในการติดตามผลและบังคับใช้กฎหมาย (กับกลุ่มเป้าหมาย) แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเพียงพอ
3. นโยบายนั้นกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้เพื่อทำให้ผู้ปฏิบัติงานหรือกลุ่มเป้าหมายปฏิบัติตามที่ต้องการ และรวมไปถึงมีการมอบภารกิจให้หน่วยงานต่างๆ อย่างเหมาะสม
4. ผู้นำมีทักษะทางการเมืองและการบริหารและมีความผูกพันกับเป้าหมายของนโยบาย
5. โครงการได้รับการสนับสนุนในการนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาล
6. ระดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายมีความคงที่ตลอดไป ไม่ถูกลดความสำคัญลงเนื่องจากมีนโยบายอื่นมาแทนหรือเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมเปลี่ยนไป

จอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด ที่ 3 (George C. Edward III)<sup>29</sup> ในปี 1980 ได้เสนองานเขียนเรื่อง "Implementing Public Policy" โดยได้เสนอแนวความคิดการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติในว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นทั้งส่วนส่งเสริมสนับสนุนหรือยับยั้งขัดขวาง อันได้แก่

1. การสื่อความหมาย (communication) การสื่อความหมายเน้นหนักที่การสื่อข้อความหรือความหมายของนโยบายไปสู่ผู้ที่ตัดสินใจในนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติมีความถูกต้อง การสั่งการจะต้องชัดเจน มีความแน่นอน ข่าวสารที่ผู้ปฏิบัตินโยบายได้รับจะต้องเป็นข่าวสารที่มีเนื้อหาตรงตามกับผู้สั่งการส่งลงไป
2. ทรัพยากร (resources) นับเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญยิ่งระหว่างการสื่อสาร ความหมาย และทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรที่กล่าวมานี้รวมตลอดถึงคณะทำงาน อำนาจหน้าที่ ข่าวสาร สิ่งอำนวยความสะดวก เงินอุดหนุน อุปกรณ์ต่างๆ สิ่งของเครื่องใช้ และที่สำคัญที่สุดคือ บุคลากรที่เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน
3. ความรู้สึกของผู้ปฏิบัติหรือทัศนคติ (dispositions or attitude) ผู้ปฏิบัติจะต้องมี ทัศนคติที่ดีต่อนโยบายที่กำหนดขึ้นและยอมรับนโยบายนั้น เช่น ถ้าผู้ปฏิบัตินโยบายไม่เต็มใจหรือมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อ

---

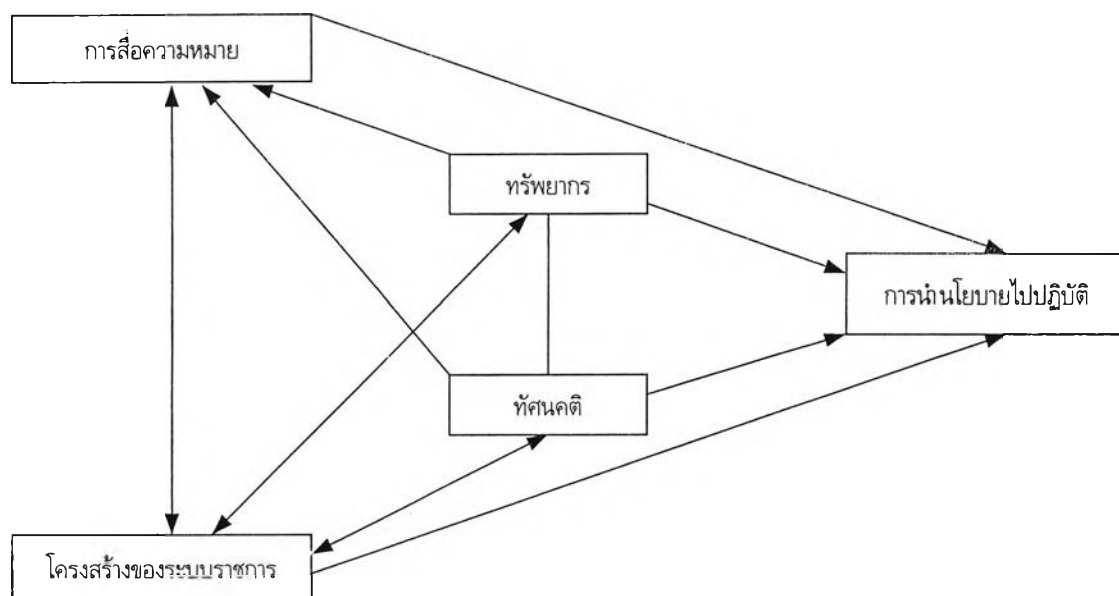
<sup>29</sup>George C. Edward III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C. : Congressional Quarterly Press, 1980), pp. 82-89.

นโยบายนั้น ผู้ปฏิบัติอาจจะเลยไม่ให้ความสนใจหรือไม่ทุ่มเทเวลาที่จะปฏิบัติงานจะทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีปัญหาได้

4. โครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structure) กล่าวคือ โครงสร้างของระบบราชการ มักถูกกำหนดขึ้นให้มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนเพื่อให้มีความสามารถในการปฏิบัติงานประจำในสถานการณ์ปกติ ด้วยขนาดและความซับซ้อนของโครงสร้างระบบราชการ อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัตินโยบายตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันดังแผนภาพที่ 2.3

แผนภาพที่ 2.3 ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของจอร์จ ซี เอ็ดเวิร์ด ที่ 3



ที่มา : George C. Edward III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980), p. 102.

วรเดช จันทรศร<sup>30</sup> ได้ทำการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมต่างๆ ทางด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยได้นำเสนอตัวแบบที่เกิดจากการพัฒนาตัวแบบของนักวิชาการต่างๆ ขึ้น 5 ตัวแบบ ดังนี้

<sup>30</sup>วรเดช จันทรศร, "การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า," *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 24 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม 2527) : 535-553.

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นตัวแบบที่ผู้ศึกษามีฐานคิดว่านโยบาย แผนงาน และโครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจชัดเจน มีการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานมีระบบการวัด การประเมินผล และมีมาตรการให้คุณให้โทษ

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีขีดความสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถ ทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้องค์การยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี ทั้งทางด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model) ตัวแบบนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จ เป็นเรื่องของภารกิจใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม และการสร้างความผูกพัน โดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม เป็นต้น

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

5. ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เน้นว่า การสร้างความสมานฉันท์ การมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากจะเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง ความขัดแย้งจะเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นได้โดยทั่วไป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดขึ้นจากความสามารถของผู้มีส่วนร่วม ซึ่งเป็นผู้เล่นการเมืองหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ

6. ตัวแบบทั่วไป (general model) ตัวแบบนี้ได้พัฒนามาจากผลงานของ แวน ฮอร์น และแวน มิเตอร์ เป็นตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่รวมเอาตัวแปรบางส่วนจากตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยหลัก 3 ประการ คือ กระบวนการสื่อสารข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงด้านนี้พบว่า ผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่อดีต

จนถึงปัจจุบันยังไม่มีทฤษฎีที่ชัดเจนซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ผลงานของนักวิชาการแต่ละท่านมักเป็นการพยายามเสนอตัวแบบของตนขึ้นมาใหม่ โดยไม่มีการพัฒนาและทดสอบสิ่งที่ค้นพบจากงานเก่าๆ นอกจากนี้ ตัวแบบของนักวิชาการหลายท่านเป็นการเสนอความคิดโดยปราศจากรากฐานของการวิจัยเชิงประจักษ์ ซึ่งนักวิชาการบางท่านได้พยายามเสนอตัวแบบที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของปัจจัยต่างๆ ในขณะที่ตัวแบบของนักวิชาการบางท่านเน้นเพียง การแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยของนักวิชาการดังกล่าว ทำให้ค้นพบว่า มีตัวแปรหรือปัจจัยหลายตัวที่มีลักษณะเป็นตัวแปรร่วมของตัวแบบหลายตัวแบบที่ถือได้ว่าเป็นตัวแปรสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จผล สำหรับการศึกษานโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังพบว่า มีการให้ความสำคัญแก่ผู้ปฏิบัตินโยบายมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้ปฏิบัตินโยบายนั้นแท้จริงแล้วเป็นตัวแสดงที่สำคัญยิ่งในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนักปฏิบัติต้องเผชิญกับหลักการที่ขัดกัน 3 หลักการในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ คือ (1) หลักการปฏิบัติที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเบื้องต้น (2) หลักการปฏิบัติที่ถูกกำหนดโดยค่านิยมของราชการว่าจะอะไรคือสิ่งที่ถูกต้อง อะไรคือสิ่งที่เป็นไปได้และทำได้ ซึ่งมักนำไปสู่การปกป้องหน่วยงานของตน และ (3) หลักการปฏิบัติที่ถูกกำหนดโดยความต้องการและอิทธิพลของกลุ่มต่างๆ มีผลทำให้นักปฏิบัติพยายามปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่ประนีประนอม เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย เข้าลักษณะ “บัวไม่ให้ช้ำ น้ำไม่ให้ขุ่น”<sup>31</sup> การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็ได้ให้ความสำคัญต่อตัวนักปฏิบัติเช่นกัน

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การนำเสนอการสำรวจผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงวิธีการศึกษา และผลสรุปที่ได้จากการศึกษาของนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศที่ผ่านมา อันจะทำให้มองเห็นภาพและแนวทางการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้แบ่งผลงานวิจัยเป็น 2 ประเภท คือ ผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และผลงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายกำลังคน

<sup>31</sup>Martin Rein and Francine F. Rabinovitz, "Implementation: A Theoretical Perspective," in *American Politics and Public Policy*, eds. Walter D. Burnham and Martha W. Weinberg (Cambridge, Mass : M.I.T. Press, 1978) อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970-ค.ศ. 1980) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า18.

## 1. ผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การสำรวจผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้กล่าวถึงการศึกษาวิจัยด้านนี้ บางส่วนแล้วในข้างต้น ซึ่งเป็นผลงานของนักวิชาการต่างประเทศโดยส่วนใหญ่ ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงนำเสนอผลงานวิจัยของนักวิชาการไทยเท่านั้น ซึ่งได้ปรากฏตัวแปรบางตัวที่เป็นตัวแปรร่วมในการวิจัยครั้งนี้

วเรเดช จันทรศร และ ลิขิต ธีรเวคิน<sup>32</sup> ได้เสนอบทความเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ศึกษากรณีการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง" ในปี พ.ศ. 2530 โดยทำศึกษาการประสานการดำเนินงานของระบบราชการในระดับมหภาคและจุลภาคในการนำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ โดยมองว่าระบบราชการ คือ กุญแจสำคัญของความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ จากการศึกษาพบปัญหา 4 ประการ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง คือ (1) หน่วยงานองค์การกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นขาดความเข้าใจบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ (2) ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และ (3) ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมมือใช้ทรัพยากร เป็นต้น

เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์<sup>33</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง "การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส" ในปี พ.ศ. 2529 โดยมุ่งศึกษาปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายและโครงการพัฒนาที่สำคัญๆ ไปปฏิบัติในพื้นที่ซึ่งค่อนข้างจะมีลักษณะพิเศษเพราะมีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมไปจากจังหวัดส่วนใหญ่ของประเทศ โครงการพัฒนาที่ทำการศึกษามี 3 โครงการ คือ โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ โครงการสร้างงานในชนบท และโครงการของศูนย์ข้าราชการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นโครงการที่จะสามารถสนองตอบปัญหาความยากไร้และยากจนในท้องถิ่นนี้ได้

กรอบความคิดในการศึกษาผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎีด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นหลักโดยได้กำหนดตัวแปรสำคัญในการศึกษาจำนวน 6 ตัวแปร ได้แก่ (1) จุดกำเนิดของนโยบาย (2) ความชัดเจนของนโยบาย (3) การสนับสนุนของนโยบาย (4) ความซับซ้อนของการบริหาร (5) แรงจูงใจของผู้ปฏิบัติงาน และ (6) การจัดสรรทรัพยากร นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้มองถึงกระบวนการทางสังคม ในพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มคน (กลุ่ม

<sup>32</sup> Voradej Chandarasorn and Likhit Dhiravegin, "Policy Implementation in the Thai Public Bureaucracy," *Southeast Asian Journal of Social Science* Vol.15, 2 (1987).

<sup>33</sup>เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์, "การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส", (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529).

ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มชาวบ้าน) โดยพิจารณาถึงคุณค่าที่เป็นตัวกระตุ้นการกระทำของบุคคล เหล่านี้ด้วย

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทั้ง 6 ซึ่งนำมาศึกษาตามกรอบความคิดในการวิจัยเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายหรือโครงการทั้งสามไปปฏิบัติ แต่ไม่ได้แสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์ในรูปแบบใด โดยพบว่าโครงการพระราชดำริแม้จะมีความสำคัญยิ่ง แต่ปรากฏว่าบางโครงการต้องประสบกับความล้มเหลว เพราะขาดความรู้ทางวิชาการที่เพียงพอ ส่วนความชัดเจนในนโยบายของทั้ง 3 โครงการ ไม่มีประเด็นที่เป็นปัญหาแต่อย่างใด สำหรับความซับซ้อนของแต่ละโครงการนั้นมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแผนงานและโครงการแล้วระบบการปฏิบัติงานจะเข้าสู่โครงสร้างเดิมของระบบราชการ ผลที่เกิดขึ้นจะได้รับการประนีประนอมระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้านเป็นสำคัญ โดยพบว่า กลุ่มข้าราชการมีอำนาจต่อรองสูงสุด ทั้งนี้เนื่องจากมีฐานที่กว้างและมั่นคง นอกจากนี้ ในกรณีศึกษาครั้งนี้พบว่า มีปัจจัยอีกตัวหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั่นคือ ตัวแปรการแสวงหาผลประโยชน์ ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะให้นำตัวแปรนี้ไปเสริมความสมบูรณ์ของกรอบทฤษฎีด้วย

อคัม ใจแก้ว<sup>34</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง "การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ" ในปี พ.ศ. 2533 โดยมุ่งศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายส่งเสริมการศึกษาชาวไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ไปปฏิบัติ การวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างที่ตั้งโครงการ โดยนำเอาตัวแบบของ วรเดช จันทรศร มาเป็นแนวทางในการวิจัย คือ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) และตัวแบบทั่วไป (general model) โดยเลือกกลุ่มเยาวชนไทยมุสลิมจำนวน 746 คน เป็นกลุ่มตัวอย่าง ตัวแบบนี้มีตัวแปรอิสระที่สำคัญคือ (1) ปัจจัยด้านความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่นและท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ (2) ปัจจัยด้านชุมชน เน้นเฉพาะความยึดมั่นในวัฒนธรรม ส่วนตัวแปรตามคือ ความสำเร็จในเชิงพฤติกรรมการเรียนรู้ภาษาไทย ความสำเร็จในเชิงพฤติกรรมการเรียนรู้อิสลามศึกษา ตัวแบบที่สองใช้กลุ่มข้าราชการระดับล่างจำนวน 215 คน เป็นกลุ่มตัวอย่าง ตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปรอิสระที่สำคัญคือ (1) ปัจจัยด้านนโยบาย เน้นด้านความชัดเจนและความสอดคล้องกับสภาพปัญหา (2) ปัจจัยด้านองค์การ เน้นการประสานงานและการสนับสนุนจากหน่วยงานระดับเหนือ (3) ปัจจัยด้านทรัพยากร เน้นด้านงบประมาณและจำนวนบุคลากร และ (4) ปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ เน้นการใช้ข้อมูลในพื้นที่และการใช้ข้อมูลร่วมระหว่างหน่วยงาน และ (5) ปัจจัยด้านข้าราชการ ส่วนพื้นที่ในการศึกษาคือ จังหวัดปัตตานี ยะลา และสงขลา

<sup>34</sup>อคัม ใจแก้ว, "การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ : การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ", (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533).

ผลจากการศึกษาพบว่า ในการทดสอบเชิงปริมาณ ตัวแบบแรก ปัจจัยด้านชุมชนและปัจจัยด้านประชาชนมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในเชิงทัศนคติและเชิงพฤติกรรม ส่วนตัวแบบที่สองพบว่า ปัจจัยข้าราชการและงบประมาณมีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อเสนอสรุปการค้นพบจากการใช้ 2 ตัวแบบในการศึกษาคือ ปัจจัยชุมชนด้านการยึดมั่นวัฒนธรรม ปัจจัยด้านนโยบายและปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่าง มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยยังมีความเห็นว่า ข้าราชการระดับล่างซึ่งเป็นผู้เชื่อมโยงนโยบายไปสู่การปฏิบัติระดับพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม หากข้าราชการขาดความตั้งใจจริง ไม่มีความสามารถด้านวิชาชีพหรือไม่อาจปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แล้ว แม้นโยบายจะมีความชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาและวัฒนธรรมของพื้นที่เพียงใดก็อาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้ในที่สุด

กล้า ทองขาว<sup>35</sup> ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ" ในปี พ.ศ. 2534 โดยใช้ตัวแบบของวเรเดช จันทรศร มาทำการทดสอบ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) และตัวแบบทางการจัดการ (management model) โดยนำเอาปัจจัยของตัวแบบดังกล่าวมาผสมผสานเป็นแนวทางในการวิจัย ตัวแปรที่ทำการศึกษา คือ ตัวแปรตาม ได้แก่ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยกลุ่มตัวแปรย่อย 4 ตัวแปร คือ (1) ระดับบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การนำไปใช้ประโยชน์โดยตรงของกลุ่มเป้าหมาย (3) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติ และ (4) การนำวิธีการเดิมไปใช้ สำหรับตัวแปรอิสระ คือ (1) เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น และ (5) มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม

ผลการศึกษาพบว่า ตัวแปรอิสระทุกตัวมีความสัมพันธ์ในทางบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรมากที่สุดและรองลงมา ได้แก่ การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม และเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะที่สำคัญก็คือ รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดมาตรฐานแผนงานจะต้องให้ความสำคัญสนับสนุนหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านงบประมาณ อุปกรณ์ และวิธีการ ในขณะเดียวกันผู้บริหารโครงการจะต้องแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยการประชุม สัมมนาปัญหา

<sup>35</sup>กล้า ทองขาว, "การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ", (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534).



นโยบายแลกเปลี่ยนแนวความคิด จัดประชุม อบรมเพื่อจูงใจให้ทุกฝ่ายเข้าใจเหตุผล และความสำคัญของนโยบาย ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สุรพร เสียนสลาย<sup>36</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง "การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย" ในปี พ.ศ. 2539 เป็นการศึกษาเพื่อค้นหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติในบริบทของระบบราชการและสังคมไทยซึ่งใช้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติเป็นกรณีศึกษา โดยได้ทำการศึกษาระบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเวลา 17 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2518-2535 ผู้วิจัยได้เลือกพื้นที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินใน 5 จังหวัดที่เป็นจังหวัดที่มีการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเอกชนเป็นหลักมาเป็นพื้นที่ตัวอย่างในการศึกษาคือ จังหวัดปทุมธานี นครนายก ฉะเชิงเทรา พระนครศรีอยุธยา และจังหวัดนครปฐม

ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนของงานจัดซื้อและเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรไม่ประสบความสำเร็จ โดยพิจารณาจากพื้นที่ที่สามารถดำเนินการจัดซื้อได้และจัดสรรให้แก่เกษตรกร ผลการวิจัยพบว่า ตัวแปรอิสระจำนวน 6 ตัวแปร คือ (1) การสนับสนุนทางการเมืองต่อนโยบาย (2) บทบาทของตัวการสำคัญ (3) ความผูกพันต่อนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ความชัดเจนของนโยบาย (5) ความเหมาะสมของวิธีการทำงานที่นำมา และ (6) ความเหมาะสมของราคาประเมินที่ดิน เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติ นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่ามีตัวแปรแทรกซ้อนอีก 2 ตัวแปร คือ (1) ความพึงพอใจขายที่ดินของเจ้าของที่ดิน และ (2) การขยายตัวของงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ เป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปปฏิบัติด้วย

กุศล รักษา<sup>37</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง "ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ" ในปี พ.ศ. 2539 เพื่อค้นหาปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำโครงการพัฒนากรรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศไปปฏิบัติ โดยกำหนดตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยสำคัญ 6 ประการ จากมากไปหาน้อย คือ (1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) สมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

<sup>36</sup>สุรพร เสียนสลาย, "การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2539).

<sup>37</sup>กุศล รักษา, "ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ", (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

ด้านการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น (4) การควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม (5) การประชาสัมพันธ์ และ (6) แรงจูงใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของโครงการมีผลที่แตกต่างจากสมมติฐานที่ตั้งไว้ โดยมีความสัมพันธ์เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้ คือ (1) การประชาสัมพันธ์ (2) แรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ (3) สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ (4) การควบคุม การกระตุ้น การส่งเสริม และการประเมินผล (5) การมอบหมายภารกิจและการมอบหมายงาน และ (6) ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์

จากการทบทวนผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าว ทำให้พบตัวแปรบางตัวที่เป็นตัวแปรร่วมในการวิจัยครั้งนี้ อันได้แก่ (1) ความชัดเจนของนโยบาย (2) ความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ (3) ความร่วมมือจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของนโยบาย หากนโยบายขาดตัวแปรเหล่านี้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็มักจะประสบความล้มเหลว ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงได้ให้ความสำคัญต่อตัวแปรเหล่านี้

## 2. ผลงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายกำลังคน

การสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายกำลังคน เป็นการศึกษาถึงประสบการณ์ที่ผ่านมาของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งงานวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายกำลังคนของนักวิชาการต่างประเทศโดยส่วนใหญ่จะกล่าวถึงวิธีการปฏิบัติและปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จ สำหรับงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายกำลังคนของนักวิชาการไทยโดยส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาถึงปัญหาหลักของระบบบริหารราชการไทย อันเนื่องมาจากนโยบายต่างๆ ที่ออกมาเพื่อยับยั้งการขยายตัวของระบบราชการยังไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นการศึกษาของนักวิชาการไทยจึงมุ่งสนใจปัญหาหลักของระบบราชการ เพื่อปรับปรุงมาตรการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระดังนี้

แอนดริว ดันไซร์ และ คริสโตเฟอร์ ฮูด (Andrew Dunsire and Christopher Hood)<sup>38</sup> ในหนังสือเรื่อง "Cut Back Management in Public Bureacracies : Popular Theories and Observed Outcome in Whitehall" โดยมุ่งศึกษากระบวนการดำเนินงานลดภาระของรัฐบาลกลางอังกฤษเกี่ยวกับการลดจำนวนข้าราชการและงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลางประเทศอังกฤษ ในช่วงปี ค.ศ. 1976-1985 โดย

<sup>38</sup>Andrew Dunsire and Christopher Hood, *Cut Back Management in Public Bureacracies: Popular Theories and Observed Outcome in Whitehall* (Cambridge: Cambridge University Press, 1989) อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ. , รายงานวิจัยเรื่อง การปรับเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2535), หน้า 4-7.

เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่พรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนางมากาเร็ต แทตเชอร์ เข้ามาบริหารประเทศ พร้อมกับดำเนินนโยบายปฏิรูประบบเศรษฐกิจให้เป็นแบบเสรีนิยม โดยลดภาระการจัดผลิตสินค้าหรือบริการ โดยรัฐ และให้เอกชนเข้าดำเนินการผลิตแทน ปรับปรุงระบบราชการ โดยมีเป้าหมายลดจำนวนข้าราชการและเงินงบประมาณรายจ่ายที่กำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะนั้นให้ลดลงอย่างได้ผล ผลจากการดำเนินการในระยะ 10 ปีดังกล่าว สามารถลดจำนวนข้าราชการของรัฐบาลส่วนกลางลงได้เกือบ 20 % จากจำนวนประมาณ 747,600 คน ในปี 1976 เหลือประมาณ 599,000 คน ในปี 1985 และแม้ว่าการลดภารกิจในภาครัฐจะไม่สามารถลดภาระรายจ่ายลงได้อย่างชัดเจน แต่ก็สามารถลดอัตราการเพิ่มของงบประมาณรายจ่ายด้านเงินเดือนลงได้อย่างเห็นผล

การศึกษาใช้การทดสอบกลุ่มทฤษฎีที่เกี่ยวข้องด้วยข้อมูลของทางราชการเพื่อทดสอบสมมติฐานในการวิจัย ซึ่งพวกเขาได้สร้างกรอบเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยและอธิบายการลดภาระของรัฐบาลอังกฤษ โดยจำแนกรูปแบบการกระจายของเงินงบประมาณและอัตรากำลังออกเป็น 6 ลักษณะ เชื่อมโยงเข้ากับกลุ่มทฤษฎีที่เกี่ยวข้องจำนวน 4 กลุ่มทฤษฎี และได้ตั้งสมมติฐานในการวิจัยจำนวน 64 ข้อ และดำเนินการทดสอบสมมติฐานโดยอาศัยข้อเท็จจริง จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลได้เลือกใช้วิธีการลดจำนวนข้าราชการในลักษณะการสร้างความผิด (conviction) เป็นส่วนใหญ่ คือ ดำเนินการโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานควบคู่กับการสร้างความผิด ส่วนแบบวิธีจัดลำดับ อาจดำเนินการได้โดยยกเลิกภาระหน้าที่บางส่วน และการมอบให้เอกชนดำเนินการแทน

สำหรับการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของส่วนราชการกับการเลือกใช้วิธีการลดจำนวนข้าราชการนั้น พวกเขาได้เปรียบเทียบให้เห็นว่าวิธีการวิเคราะห์จัดกลุ่มส่วนราชการ โดยจำแนกจัดกลุ่มส่วนราชการที่ใช้วิธีการลดจำนวนข้าราชการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นหลัก แล้วอธิบายให้เห็นลักษณะหน้าที่ของกลุ่มส่วนราชการเหล่านี้ โดยพวกเขาได้จำแนกส่วนราชการเป็น 3 กลุ่มหน้าที่ คือ กลุ่มบริหาร กลุ่มบริการ และกลุ่มสนับสนุน ผลจากการดำเนินการพบว่า (1) กลุ่มบริหารที่ส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายระดับสูง มีแนวโน้มลดอัตรากำลังด้วยวิธีการเปลี่ยนแปลงลดภาระงาน และทำให้หน่วยงานกะตักัดขึ้น เนื่องจากมีงานประจำน้อย (2) กลุ่มบริการส่วนใหญ่จะมีโอกาสเปลี่ยนแปลงภาระงานได้น้อย จึงใช้วิธีมอบให้เอกชนดำเนินการแทน จ้างเหมาเอกชน และเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน นอกจากนั้นยังเป็นกลุ่มที่ใช้วิธีการยกเลิกหน้าที่มากที่สุด (3) กลุ่มสนับสนุน จะใช้หลาย ๆ วิธีร่วมกัน

ทาชิโร คู (Tashiro Ku)<sup>39</sup> จากรายงานการศึกษาเรื่อง "The Implications of Small Public Services to National Economic Development: A case Study of Japanese Government" ซึ่งเขา

<sup>39</sup>Tashiro ku, "The Implication of Small Public Services to National Economic Development: A Case Study of Japanese Government," Paper presented at an International Workshop on Civil Service

ได้เสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการนานาชาติ เรื่อง Civil Service Systems in Asia-Pacific ระหว่างวันที่ 15-17 เมษายน 2534 ณ ประเทศฮ่องกง รายงานนี้กล่าวถึงประสบการณ์การดำเนินการปฏิรูประบบราชการในประเทศญี่ปุ่นที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีรัฐบาลกลางขนาดเล็กที่สุดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมประชาธิปไตย (โดยเปรียบเทียบกับประเทศอังกฤษ เยอรมันตะวันตก ฝรั่งเศส และอเมริกา ในปี ค.ศ. 1988)

การปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่นมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 การบริหารงานของรัฐได้ขยายตัวขึ้นมากเพื่อรองรับภารกิจการปรับปรุงบูรณะประเทศและการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ข้าราชการมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวนส่วนราชการของรัฐบาลกลางเดิม ในปี ค.ศ. 1955 มีจำนวน 90 ส่วนราชการ เพิ่มขึ้นเป็น 133 ส่วนราชการ ในปี ค.ศ. 1969 กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจากเดิม 43 ส่วนราชการ หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 48 ของส่วนราชการที่มีอยู่เดิม ส่วนจำนวนข้าราชการก็เพิ่มจาก 674,000 คน ในปี ค.ศ. 1957 เป็น 889,000 คน ในปี ค.ศ. 1967 คือ เพิ่มขึ้นจากเดิม 225,000 คน หรือร้อยละ 33.4 ของจำนวนข้าราชการที่มีอยู่เดิม ดังนั้น รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้มีนโยบายปฏิรูประบบราชการให้มีขนาดเล็กลงเพื่อให้สามารถบริหารงานให้ได้อย่างคล่องตัวและสามารถดำรงอยู่ในโลกของการแข่งขันได้ คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารชุดแรกจึงได้ถูกแต่งตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1962 คณะกรรมการชุดนี้ได้ทำการศึกษาและเสนอให้มีการสร้างระบบควบคุมจำนวนส่วนราชการและจำนวนข้าราชการ ด้วยการออกกฎหมายว่าด้วยจำนวนข้าราชการขึ้น ในปี ค.ศ. 1967 โดยให้กระทรวงต่างๆ ทำแผนอัตรากำลังข้าราชการ สำหรับการควบคุมจำนวนส่วนราชการนั้น ผลจากการใช้นโยบายดังกล่าวนี้ ทำให้จำนวนส่วนราชการและจำนวนข้าราชการของรัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ต่อมาได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1979 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารขึ้นอีกชุดหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากสิ่งแวดลอมทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการค้าขายกับต่างประเทศ และหนี้สินของรัฐบาลที่มีเพิ่มมากขึ้น คณะกรรมการปฏิรูปการบริหารได้ศึกษาและเสนอกลยุทธ์ในการปฏิรูปการบริหาร 3 ประการ คือ (1) เน้นนโยบายช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน (2) ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคเอกชนมีความเป็นอิสระมากขึ้น (3) ให้ความช่วยเหลือแก่องค์การระหว่างประเทศ รัฐบาลได้ดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารทันทีเพื่อที่จะแก้ปัญหาการเงินของรัฐบาลกลาง โดยใช้มาตรการประหยัดอย่างจริงจัง จากความพยายามอย่างต่อเนื่องและจริงจังของรัฐบาลญี่ปุ่น ทำให้รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐบาลที่มีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นประชาธิปไตย

เงื่อนไขสู่ความสำเร็จของนโยบายการปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย ปัจจัยสำคัญ 4 ประการ คือ (1) รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นมีอัตราการใช้จ่ายที่ต่ำและมีเงินออมมาก ส่งผลให้ประเทศ

ญี่ปุ่นมีการลงทุนสูงกว่าประเทศอื่น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว (2) ผลผลิตต่อบุคคลของกำลังคนญี่ปุ่นอยู่ในอัตราที่สูงและมีการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจที่จะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ (3) การได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากหน่วยงานและผู้รับผิดชอบงานด้านการบริหารงานบุคคล อันประกอบด้วยหน่วยสรรหาที่จะต้องสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติ หน่วยกำหนดค่าตอบแทนที่กำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมและเป็นธรรม ตลอดจนหน่วยพัฒนาที่ทำหน้าที่ข้าราชการให้มีความรู้ ความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ(4) การมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ซึ่งในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลญี่ปุ่นบริหารโดยพรรคการเมืองพรรคเดียวมาโดยตลอด ทำให้การนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเป็นไปอย่างต่อเนื่องและส่งผลให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

จง โกะ (Jon S.T. Quah)<sup>40</sup> จากรายงานเรื่อง "Improving The Efficiency and Productivity of the Singapore Civil Service" ซึ่งเขานำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการนานาชาติเรื่อง Civil Service Systems in Asia-Pacific ระหว่างวันที่ 15-17 เมษายน 1991 ณ ประเทศฮ่องกง เป็นการศึกษาดูงานถึงประสบการณ์ของประเทศสิงคโปร์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพและผลิตภาพในระบบราชการ โดยใช้แนวทางดำเนินการ 5 แนวทางด้วยกัน ได้แก่ (1) การลดแรงค้ำในเรื่องผลิตภาพ (2) การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในระบบราชการ (3) การตั้งกลุ่มปรับปรุงงาน (4) การปรับปรุงเรื่องระบบสื่อสารคมนาคม และ(5) การฝึกอบรมและการพัฒนาความชำนาญ

สาเหตุที่ประเทศสิงคโปร์ต้องทำการปรับปรุงประสิทธิภาพและผลิตภาพในระบบราชการสืบเนื่องมาจาก การเพิ่มจำนวนและเงินเดือนของข้าราชการการ เป็นผลให้ค่าใช้จ่ายในส่วนเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการเพิ่มขึ้นจากเดิม คือ 1.62 พันล้านเหรียญสิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 1980 เป็น 3.07 พันล้านเหรียญสิงคโปร์ ในปี ค.ศ. 1984 ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1986 รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้มีการวิเคราะห์หัตถ์อัตรากำลังขึ้น จากนั้นในปี 1988 ได้มีการดำเนินนโยบายลดอัตรากำลังโดยใช้มาตรการฐานศูนย์ (Zero Growth) คือให้ส่วนราชการปฏิบัติงานโดยใช้อัตรากำลังข้าราชการเท่าที่มีอยู่เดิม และในปีเดียวกันนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Public Service Commission) ได้ออกระเบียบว่าด้วยการบรรจุข้าราชการใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการฐานศูนย์ (Zero Growth) โดยให้กระทรวงต่างๆ บรรจุข้าราชการใหม่ได้ตามที่สำนักงานประมาณแจ้งให้กระทรวงต่างๆ ทราบว่าในแต่ละปีส่วนราชการใดจะบรรจุข้าราชการใหม่ได้จำนวนเท่าใด และถือปฏิบัติว่า หากส่วนราชการใดต้องการใช้อัตรากำลังเพิ่มขึ้นสำหรับปฏิบัติงานในโครงการใหม่ๆ หรือปฏิบัติงานเดิมที่มีปริมาณงานเพิ่มขึ้น ให้ชี้แนะ

<sup>40</sup>Jon S.T. Quah, "Improving the Efficiency and Productivity of the Singapore Civil Service," Paper presented at an International Workshop on Civil Service Systems in Asia-Pacific, Hongkong, 15-17 April 1991. อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ. , รายงานวิจัยเรื่อง การปรับเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ, หน้า11-14.

ทางการเกลี้ยกำลัคน ผลจากการดำเนินการดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้ 10 % ภายในเวลา 5 ปี

ความพยายามของประเทศสิงคโปร์ในการที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพและผลิตภาพในระบบราชการ ได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุผลสำคัญ 4 ประการ คือ (1) ส่วนราชการต่างๆ ยอมรับในเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องลดอัตรากำล้างข้าราชการลง โดยร่วมมือกันใช้วิธีการต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายการลดอัตรากำล้างข้าราชการบรรลุผล (2) ความผูกพันและการให้การสนับสนุนของผู้นำทางการเมือง (3) มีปัญหาคอรัปชั่นในราชการพลเรือนน้อยมาก (4) ความสามารถในการบริหารราชการของรัฐบาลประเทศสิงคโปร์ที่ไม่เกิดปัญหาคณลันงาน

วรเดช จันทรศร<sup>41</sup> ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม" ในปี พ.ศ. 2523 โดยมุ่งศึกษาสภาพการขยายตัวของระบบราชการไทย ผลการศึกษาพบว่า การขยายตัวของระบบราชการเป็นไปอย่างไร้ขอบเขต โดยที่การขยายตัวของหน่วยงานราชการมิได้มุ่งที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศ แต่เป็นการมุ่งสร้างอาณาจักรของตนเอง เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องมืออุปกรณ์ และเพื่อให้ปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระและคล่องตัว แนวโน้มของการขยายตัวเช่นนั้น มีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาเนื่องจากมีหน่วยงานจำนวนมากมายที่ทำงานซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำและแย่งงานซึ่งกันและกัน ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพ ยึดถือตนเองเป็นหลัก มักมีการปิดความรับผิดชอบ แต่จะมุ่งแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ของตนเองมากขึ้น ทำให้ต้องแก้ปัญหาทางด้านกระบวนการบริหาร และจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาอีก หมุนเวียนกันเช่นนี้เรื่อยไป โดยไม่คำนึงถึงผลผลิตที่จะเกิดขึ้นตามเป้าหมายขององค์การอย่างจริงจัง เป็นผลให้การควบคุมนโยบาย อัตรากำล้าง และการงบประมาณเป็นไปโดยลำบาก

พิทยา บวรวัฒนา<sup>42</sup> ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย" โดยศึกษาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ซึ่งปรากฏผลการศึกษาว่า การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยยังขาดการเน้นเรื่องประสิทธิภาพอย่างจริงจัง งานการปฏิรูประบบราชการของไทยมุ่งให้ความสนใจในด้านการปรับโครงสร้าง (เพิ่มกระทรวง เพิ่มกรม) และให้ความสนใจต่อการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือนมากกว่าสนใจการพัฒนาคุณภาพของบริการของรัฐ และการให้ระบบราชการทำงานในลักษณะที่มุ่งเน้นลูกค้าผู้มารับบริการ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศ

<sup>41</sup>วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการ : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทย, 2523).

<sup>42</sup>พิทยา บวรวัฒนา, การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นแล้ว การปฏิรูประบบราชการของไทยยังมีความล่าช้า ทั้งในแง่การทำให้ระบบราชการทำงานในลักษณะที่มุ่งลูกค้าผู้มารับบริการ การลดขนาดภาครัฐให้เล็กลง การกระจายอำนาจการบริหารของรัฐบาลส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น และการทำให้ระบบราชการเปิดเผยและโปร่งใส ซึ่งอุปสรรคที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยคือ แรงต่อต้านจากระบบราชการที่ไม่ยอมสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากจะมีผลในการลดอำนาจ และอำนาจของหน่วยงานตนเองไป

กฤษ เอื้องวงศ์<sup>43</sup> ได้ทำการศึกษาเรื่อง "การขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท" ในปี พ.ศ. 2530 การวิจัยนี้มุ่งที่จะทำการศึกษากการขยายตัวของระบบราชการในขอบข่ายที่เกี่ยวกับการพัฒนาชนบทของหน่วยงานหลักๆ ในกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กรมการปกครอง กรมการพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยมีสมมติฐาน 2 ประการคือ (1) การขยายตัวของระบบราชการเป็นผลสืบเนื่องจาก ปัจจัยภายในและภายนอก ปัจจัยภายใน ได้แก่ ปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและการจัดองค์กร ความไม่ชัดเจนในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการนั้น ปัจจัยภายนอก ได้แก่ ผลกระทบจากนโยบายทางการเมืองและการพัฒนา และการสนับสนุนจากภายนอก และ(2) การขยายตัวของระบบราชการ ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน ปัญหาการประสานงานและการให้บริการต่อประชาชน โดยทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างหน่วยงานหลักทั้งสาม ในบทบาทต่อการพัฒนาชนบทเน้นหนักในงานพัฒนาส่งเสริมอาชีพและรายได้ ผลการศึกษาพบว่าหน่วยงานทั้งสามมีการขยายตัวและแข่งขันซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ปัญหาการประสานงานและการให้บริการต่อประชาชน ซึ่งส่งผลให้หลักการพัฒนาชนบทแบบผสมผสานที่เน้นการฝึกกำลังของหน่วยงานต่างๆ ลดน้อยลงไปและไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

อาวุธ วรรณวงศ์<sup>44</sup> จากการศึกษาเรื่อง "มาตรการหยุดยั้งการเจริญเติบโตของระบบราชการ" ในปี พ.ศ. 2536 เป็นการศึกษาถึงผลของการนำมาตรการหยุดยั้งการเจริญเติบโตของระบบราชการไปปฏิบัติ ซึ่งมีมาตรการที่สำคัญๆ 5 ประการ คือ (1) มาตรการควบคุมการขยายโครงสร้างส่วนราชการ (2) มาตรการการระงับการอัตรากำลัง-การเกลี้ยกำลังคน (3) มาตรการการวางแผนกำลังคน (4) มาตรการการจัดระบบงาน (5) มาตรการปรับเปลี่ยนบทบาทหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า แม้ว่ารัฐบาลได้ออกมาตรการหลายมาตรการเพื่อหยุดยั้งการเจริญเติบโตของระบบราชการ แต่ก็พบว่าตัวเลขดัชนีการขยายตัวของระบบราชการก็ยังคงสูงอยู่ อาจกล่าวได้ว่า มาตรการหยุดยั้งการเจริญเติบโตของระบบราชการทั้ง 5 มาตรการ โดยรวมแล้วอยู่ในเกณฑ์ไม่ได้ผลเพราะความเป็นไปได้ในการปฏิบัติของตัวมาตรการ สิ่งแวดล้อมภายใน

<sup>43</sup>กฤษ เอื้องวงศ์, "การขยายตัวของระบบราชการและผลกระทบต่อการพัฒนาชนบท", (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

<sup>44</sup>อาวุธ วรรณวงศ์, "มาตรการหยุดยั้งการเจริญเติบโตของระบบราชการ", (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536).

และสิ่งแวดล้อมภายนอก และข้อบกพร่องของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งตัวแบบที่เป็นข้อเสนอในการปรับปรุงอยู่ในรูปของสมการถดถอยเชิงเส้นตรงพหุหรือสมการระนาบแบน

จากการสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายกำลังคนข้างต้น ทำให้ทราบว่า การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยยังไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่ารัฐบาลได้มีการออกมาตรการต่างๆ เพื่อยับยั้งการขยายตัวของระบบราชการอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่หน่วยงานราชการยังคงมีการขยายหน่วยงานเป็นผลให้อัตรากำลังของข้าราชการเพิ่มขึ้นตามมาด้วย เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการของไทยขาดเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จ คือ (1) การได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากหน่วยงานและผู้รับผิดชอบงานด้านการบริหารงานบุคคล (2) การมีรัฐบาลที่มีเสถียรภาพ ทำให้การนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติเป็นไปอย่างต่อเนื่องและส่งผลให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (3) ความผูกพันและการให้การสนับสนุนของผู้นำทางการเมือง ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยร่วมของหลายๆ ประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการปฏิรูประบบราชการ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ส่งผลให้จำนวนข้าราชการลดลง และสามารถบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### กรอบความคิดเบื้องต้นในการวิจัย

การสำรวจงานวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ว่าแนวคิดในเรื่องนี้ของนักวิชาการยังขาดความชัดเจน เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีขอบข่ายกว้าง ผู้ศึกษามักจะมีจุดสนใจเฉพาะกรณีของตนเองอยู่ก่อนแล้ว เป็นผลให้กรอบการศึกษาจำกัดเฉพาะปัจจัยที่อยู่ในความสนใจของผู้ศึกษาเป็นหลัก ทำให้ขาดการสร้างทฤษฎีที่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาตัวแบบที่นักวิชาการหลายท่านเสนอหรือนำมาใช้ในการศึกษาพบว่า มีตัวแปรหลายตัวที่เป็นตัวแปรร่วมกัน โดยอาจจะเรียกชื่อหรือจัดอยู่ในกลุ่มตัวแปรที่แตกต่างกัน และเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับการศึกษาการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ พอสรุปได้ว่าตัวแปรหรือปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขของความสำเร็จในการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ จะประกอบด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ (1) ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย (2) ปัจจัยด้านความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ และ (3) ปัจจัยด้านความร่วมมือในการปฏิบัติจากข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งสามารถอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

#### 1. ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบาย

คุณลักษณะของนโยบายในเรื่องความชัดเจนของตัวนโยบาย เป็นปัจจัยหนึ่งที่นักวิชาการเกือบทุกท่านมองว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากผลงานวิจัยของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงทางด้านนี้ อาทิ แมสมานีเยนและซาบาเตียร์ ได้จำแนกตัวแปรความชัดเจนของ



นโยบายอยู่ในกลุ่มตัวแปรความสามารถกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพวกเขาเห็นว่าความสามารถของกฎหมายในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนและมีความแน่นอน ดังนั้น หากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปราศจากความชัดเจนแล้ว ก็จะมีผลทำให้วิธีการถูกเบี่ยงเบนไปด้วย<sup>45</sup> เพรสแมนและวิลด์ฟสกี ได้กล่าวว่า นโยบายที่พึงปรารถนาจะต้องมีลักษณะง่าย ๆ และมีความชัดเจน<sup>46</sup> มอลคอล์ม กอกกิน มองว่า ในกลุ่มตัวแปรสิ่งชักนำและข้อจำกัดระดับรัฐบาล จะมีตัวแปรรูปแบบของข่าวสาร ซึ่งหมายถึง ความชัดเจนและความต่อเนื่องของนโยบาย เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>47</sup> ในทัศนะของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น เห็นว่าตัวแปรที่สำคัญประการหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะต้องมีความชัดเจน<sup>48</sup> นากามูระและสะมอลวูล ได้ให้ความเห็นว่า ผู้กำหนดนโยบายสามารถช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ โดยการสื่อสารที่ชัดเจนไปให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่า จะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและเป็นนโยบายที่มีความเฉพาะเจาะจงทั้งในเรื่องเป้าหมายและวิธีการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย<sup>49</sup> จอร์ช เอ็ดเวิร์ด มองว่าการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสามารถผันแปรได้ขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสอดคล้องกันของคำแนะนำเกี่ยวกับวิธปฏิบัติของนโยบาย การมีช่องทางการสื่อสารที่ถูกต้องเหมาะสมและความสามารถในการรับข่าวสารข้อมูลของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ<sup>50</sup> ดอนน่า เคอร์ เห็นว่าช่องทางที่ทำให้นโยบายล้มเหลวประการหนึ่ง คือ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย หากมีความชัดเจนจะสามารถนำไปสู่ความสำเร็จที่เป็นจริง<sup>51</sup> ในทัศนะของมาร์ติน เรน เห็นว่าเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ เงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย เพราะเป้าหมายไม่ใช่เป็นเพียงสัญลักษณ์ แต่จะต้องเป็นจริง และเป้าหมายที่คลุมเครือ จะนำไปสู่การกำหนดแผนงานและขั้นตอนการนำไปปฏิบัติที่ซับซ้อน อาจทำให้ระบบราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติเบี่ยงเบนการบริหาร แต่ถ้าหากแผนการปฏิบัติงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน จะทำให้การกำหนดเครื่องมือการให้ความสนับสนุน การให้การชี้แนะและอื่นมีลำดับขั้นตอนชัดเจนแน่นอน<sup>52</sup>

<sup>45</sup>Sabatier Paul and Mazmanian Daniel, "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis," *Policy Studies Journal* 8(1980) : 541-553.

<sup>46</sup>Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, pp. 13-14.

<sup>47</sup>Malcolm Goggin, "The Too Few Cases/Too Many Variables: Problems in Implementation Research," *Western Political Quarterly* 38(1986) : 85.

<sup>48</sup>Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*. Vol. 6,4 (February 1975) : 472-473.

<sup>49</sup>Robert Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, pp.1-200.

<sup>50</sup>George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, pp.17-45.

<sup>51</sup>Donna H. Kerr, "The Logic of Policy and Successful Policies," *Policy Science* Vol. 7 (1976) : 361.

<sup>52</sup>Martin Rein, *From Policy to Practice*, pp. 23-37.

นอกจากนี้ในผลงานวิจัยของ วรเดช จันทรศร และลิขิต ธีรเวคิน เจษฎา อรุณีพัฒน์พงศ์ อาคม ใจแก้ว สุรพร เสี้ยนสลาย กุศล รักษา ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในข้างต้นก็สามารถยืนยันถึงความชัดเจนของนโยบายว่ามีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่ง

ผลงานวิจัยของนักวิชาการเหล่านี้จึงเป็นเครื่องยืนยันถึงความสำคัญของตัวแปรความชัดเจนของนโยบาย ซึ่งเป็นตัวแปรที่ใช้ในการวิเคราะห์ถึงสมมติฐานแรก โดยการพิจารณาว่า ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองระบบรัฐสภาและการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารเข้าสู่กลาง ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองต้องอาศัยกลไกของข้าราชการเป็นเครื่องมือในการขยายการปฏิบัติงานในการกิจสำคัญที่เอื้อประโยชน์ต่อความชอบธรรมทางการเมืองและฐานคะแนนเสียง ทำให้ฝ่ายการเมืองขาดความจริงจังต่อนโยบายกำลังคน เป็นผลให้นโยบายขาดความชัดเจน เป็นความเชื่อที่ถูกต้องหรือไม่ โดยตัวแปรนี้จะเน้นถึงพฤติกรรมของฝ่ายการเมืองเป็นหลัก บทบาทของฝ่ายการเมืองมีความสำคัญมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายได้รับความเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่และติดตามผลอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมืองแล้ว หน่วยราชการต่างๆ ก็จะทำให้ความสนใจและให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายการเมืองจะเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องในทุกประเภทของนโยบาย แต่อย่างไรก็ดี ลักษณะของแรงจูงใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมอาจจะมีการแตกต่างกัน เช่น ในนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเข้าไปแทรกแซงโดยตรง หากประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนไม่ได้รับการจัดสรรผลประโยชน์เท่าที่ควรจะเป็นหรือมีแนวโน้มว่าจะถูกตัดทอนผลประโยชน์ดังกล่าว<sup>53</sup> ซึ่งตามฐานความเชื่อของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมือง ยุคนีโอคลาสสิก เชื่อว่า ฝ่ายการเมืองจะกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อนักการเมืองจะได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ซึ่งจะเป็นรักษาฐานคะแนนเสียงของตนไว้ พฤติกรรมของนักการเมืองเช่นนี้เป็นผลจากความไม่สมดุลงของทรัพยากรและการใช้อำนาจ ดังนั้นการสะสมอำนาจจะต้องเพิ่มค่าของความเป็นไปได้ในการเลือกตั้ง โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยรอบด้านเพื่อให้มีความเป็นไปได้ในการได้รับการเลือกตั้ง การเพิ่มค่าความเป็นไปได้ในการได้รับการเลือกตั้งอีกครั้งก็โดยการเสนอนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้เลือกตั้ง<sup>54</sup> สมมติฐานที่กำหนดไว้สอดคล้องกับฐานความเชื่อดังกล่าว โดยเชื่อว่านักการเมืองมีความต้องการรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเองไว้เพื่อให้มีโอกาสในการได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป จึงต้องพยายามสร้างความเจริญในเขตเลือกตั้งของตน ดังนั้นจึงต้องการให้มีการขยายหน่วยงานราชการในพื้นที่ของตนอันเป็นผลให้มีการเพิ่มขึ้นของข้าราชการจำนวนมาก เพื่อให้บริการ

<sup>53</sup>วรเดช จันทรศร, การนำนโยบายไปปฏิบัติ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท กราฟิคฟอรัม (ไทยแลนด์) จำกัด, 2540), หน้า 31.

<sup>54</sup>Albert Breton, "Economics of Representative Democracy," in *The Economics of Politics*, ed. James M. Buchanan (London : Institute of Economic Affairs, 1978), pp. 53-64.

ประชาชนในส่วนภูมิภาคมากขึ้น เป็นผลให้นโยบายกำลังคนจึงไม่บรรลุผลสำเร็จเท่าที่ควร ขาดความต่อเนื่อง และความชัดเจน

## 2. ปัจจัยด้านความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ

คุณลักษณะของนโยบายด้านความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่นักวิชาการหลายท่านมองว่ามีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติอย่างมาก อาทิ ทาชิโร คู ได้ทำการศึกษาประสบการณ์การปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่น พบว่าปัจจัยที่ส่งผลให้นโยบายปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จประการหนึ่งก็คือ การได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากหน่วยงานและผู้รับผิดชอบงานด้านการบริหารงานบุคคล<sup>55</sup> จอง โกะะ ได้ทำการศึกษการปฏิรูประบบราชการในประเทศสิงคโปร์ พบว่าการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวประสบความสำเร็จด้วยดีด้วยเหตุผลสำคัญ คือ ส่วนราชการต่างๆ ยอมรับในเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องลดอัตรากำลังข้าราชการลง<sup>56</sup> วรเดช จันทรศร ได้ทำการศึกษาสภาพการขยายตัวของระบบราชการไทย พบว่าการขยายตัวของระบบราชการไทยเป็นไปอย่างไร้ขอบเขต เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องมืออุปกรณ์ และเพื่อให้ปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเองได้อย่างเป็นอิสระและคล่องตัว ทำให้การควบคุมนโยบาย อัตรากำลัง และการงบประมาณเป็นไปโดยลำบาก<sup>57</sup> พิทยา บวรวัฒนา ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการปฏิรูประบบราชการระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น และไทย พบว่าการปฏิรูประบบราชการของไทยยังขาดการเห็นเรื่องประสิทธิภาพอย่างจริงจัง อุปสรรคที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการของไทยคือ แรงต่อต้านจากระบบราชการที่ไม่ยอมสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากจะมีผลในการลดอำนาจ และอำนาจของหน่วยงานตนเองลงไป<sup>58</sup> นอกจากนี้ ผลงานของกฤษ เอื้อวงศ์ และอาวุธ วรรณวงศ์ ก็ได้แสดงให้เห็นว่า พฤติกรรมของระบบราชการมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการขยายตัวของระบบราชการ เพื่อให้การวิเคราะห์ถึงตัวแปรดังกล่าวมีความเข้าใจได้ดียิ่งขึ้น ผู้

<sup>55</sup>Tashiro ku, "The Implication of Small Public Services to National Economic Development: A Case Study of Japanese Government," Paper presented at an International Workshop on Civil Service Systems in Asia-pacific Hongkong 15-17 April 1991. อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ. , รายงานวิจัยเรื่อง การปรับเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ. หน้า 11.

<sup>56</sup>Jon S.T. Quah, "Improving the Efficiency and Productivity of the Singapore Civil Service," Paper presented at an International Workshop on Civil Service Systems in Asia-Pacific, Hongkong 15-17 April 1991. อ้างถึงใน สำนักงาน ก.พ., รายงานวิจัยเรื่อง การปรับเปลี่ยนหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เอกชนมีส่วนร่วมดำเนินการ, หน้า 14.

<sup>57</sup>วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการ : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม, หน้า 59.

<sup>58</sup>พิทยา บวรวัฒนา, การปฏิรูประบบราชการเปรียบเทียบ : สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไทย, หน้า

วิจัยจึงใช้แนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง ประกอบในการทำความเข้าใจปัญหาในกระบวนการนโยบายนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาถึงพฤติกรรมของระบบราชการ จากแนวคิดที่ว่าด้วยการขยายตัวของระบบราชการ

แนวคิดที่ว่าด้วยการขยายตัวของระบบราชการ เป็นการศึกษาในเชิงพฤติกรรมองค์การได้แสดงให้เห็นว่าระบบราชการมีใช้ระบบที่แสดงออกถึงสมรรถนะและประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงานในฐานะกลไกของฝ่ายบริหารเพื่อผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากภายในตัวระบบใหญ่เองก็ยังมี “ระบบย่อย” มากมาย ซึ่งระบบย่อยต่างๆ เหล่านี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป และบ่อยครั้งพบว่าระบบย่อยเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะขาดความกลมกลืนและแข่งขันกัน เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและคุณค่า และเพื่อที่จะเข้าไปมีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของระบบใหญ่ โดยการแข่งขันนี้เป็นรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือองค์การ เป็นความพยายามเพื่อที่จะช่วงชิงให้ได้มาซึ่งคุณค่าที่ตนเองยึดถือ อาจเป็นไปเพื่อช่วงชิงและให้ได้มาซึ่งความอยู่รอด และความต้องการทางกายภาพ ซึ่งไม่เพียงแต่ให้ได้มาอย่างเท่าเทียมกันเท่านั้น แต่เป็นความพยายามที่จะให้ตนเองได้รับมากกว่าผู้อื่น ด้วยเหตุผลทำนองเดียวกัน การแข่งขันระหว่างองค์การก็เป็นพยายามของแต่ละองค์การที่จะหุ้มนำให้บรรลุเป้าหมายของตน และเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและความอยู่รอดขององค์การ<sup>59</sup> และยุทธวิธีหรือรูปแบบหนึ่งของการแข่งขันระหว่างองค์การก็คือ การพยายามขยายองค์การของตนเองออกไป เพราะอย่างน้อยที่สุดนั่นหมายถึง ปริมาณของงบประมาณและตำแหน่งหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว โดยการขยายตัวขององค์การนี้ อาจเป็นไปได้ใน 2 ลักษณะ คือ (1) การขยายตัวทางด้านโครงสร้างขององค์การ ซึ่งจะมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การขึ้นใหม่ ทั้งที่มีฐานะเป็นหน่วยงานย่อยภายในหน่วยงานเดิม และเป็นหน่วยงานใหม่ที่มีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานเดิม หรือมีการยกฐานะขึ้นสูงกว่าหน่วยงานเดิม และ(2) เป็นการขยายตัวในด้านบทบาทหน้าที่ โดยอาศัยโครงสร้างหรือองค์การเดิม แต่ภาระหน้าที่และวัตถุประสงค์ขององค์การออกไปมากขึ้น<sup>60</sup>

นอกจากนี้ ผลงานของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองชั้นนำหลายท่านก็ได้แสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงของสาเหตุการขยายตัวของระบบราชการ อาทิ

<sup>59</sup> John M. Pfiffner and Robert Presthus, *Public Administration* 5 th Edition (New York: The Ronald Press Company, 1967), p. 53.

<sup>60</sup> ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย, หน้า 11.

วิลเลียม สตาร์บัค (William H. Starbuck)<sup>61</sup> ได้ทำการวิจัยถึงการเติบโตขององค์กร พบว่าองค์กรขนาดใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงได้ยากกว่าองค์กรขนาดเล็ก ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่จะต้านทานความกดดันจากภายนอกได้มากกว่า องค์กรขนาดใหญ่ดีกว่าองค์กรขนาดเล็กในแง่ความอยู่รอด นอกจากนี้้องค์กรขนาดใหญ่จะได้รับผลตอบแทนที่เกิดจากการเพิ่มค่าใช้จ่ายมากกว่าองค์กรขนาดเล็ก ดังนั้นจึงเป็นเหตุกระตุ้นให้หน่วยงานขนาดเล็กต้องการที่ขยายตัวมากขึ้น

แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs)<sup>62</sup> เป็นนักวิชาการผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาถึงพฤติกรรมองค์กร ได้ให้ทัศนะถึงเหตุผลสำคัญที่หน่วยงานราชการพยายามขยายตัวไป สามารถจำแนกได้ 4 ประการ คือ (1) การขยายตัวขององค์กรอย่างรวดเร็ว ทำให้สามารถดึงบุคคลที่มีความสามารถเข้าร่วมงานได้มากกว่าองค์กรที่มีการขยายตัวอย่างเชื่องช้า หรืออยู่ในสภาพหยุดนิ่งไม่ขยายตัว หรืออยู่ในสภาพกำลังหดตัว (2) การขยายตัวขององค์กรย่อมเป็นการเสริมให้ผู้นำขององค์กรนั้น มีรายได้และเกียรติภูมิเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นๆ ด้วยเป็นการตอบแทนแต่หลักการข้อนี้ก็มีได้หมายความว่า องค์กรที่ใหญ่กว่าจะมีอำนาจและมีเกียรติมากกว่าองค์กรที่เล็กกว่า หากหมายความว่า ผู้นำขององค์กรใด ๆ ก็ตามย่อมสามารถจะเพิ่มอำนาจ รายได้ และเกียรติภูมิให้แก่ตนเองได้ โดยการขยายองค์กรให้ใหญ่ขึ้นเท่านั้น (3) การขยายตัวขององค์กรมีแนวโน้มที่จะลดความขัดแย้งภายในองค์กรลงได้ โดยที่หน่วยงานหรือสมาชิกคนใดสามารถเพิ่มสถานภาพของตนให้สูงขึ้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องสูญเสียประโยชน์และอำนาจที่ตนเองเคยมีอยู่ (4) การขยายตัวขององค์กร ทำให้องค์กรมีเสถียรภาพมากขึ้น และสามารถที่จะต้านทานความกดดันจากภายนอกได้ดียิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ก็สามารถที่จะมีอิสระจากสภาพแวดล้อมได้มากขึ้นด้วยโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นๆ ทำให้องค์กรมีโอกาสที่จะอยู่รอดได้มากขึ้น

นอร์คอต พาร์กินสัน (C. Northcote Parkinson)<sup>63</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่าหน่วยราชการขยายตัวมิใช่เพราะความจำเป็นทางด้านปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น ซึ่งเขาก็ได้เสนอเหตุผลในทำนองเดียวกันถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดการขยายตัวของระบบราชการ ว่ามีสาเหตุจากปัญหาโครงสร้างทางการบริหารและพฤติกรรมขององค์กรในระบบราชการเอง โดยที่องค์กรต่างๆ มีแนวโน้มที่จะขยายตัวอยู่เรื่อยๆ เพื่อที่จะยกระดับคุณภาพของการปฏิบัติงาน หรือเพื่อเพิ่มกำลังขวัญในการทำงาน ลดความขัดแย้ง หรือเพื่อเพิ่มอำนาจรายได้และเกียรติขององค์กร

<sup>61</sup>William H. Starbuck, "Organizational Growth and Development," in *Handbook of Organization*, ed. J.G. March (Chicago : Rand McNally, 1964) Quote in Anthony Downs *Inside Bureaucracy* (Boston : Little Brown,1967), pp.17-18.

<sup>62</sup>Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Boston : Little Brown,1967), pp. 16-17.

<sup>63</sup>C. Northcote Parkinson, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration* (Boston : Houghton Mifflin Company, 1962) Quote in Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, p. 14.

จากแนวความคิดข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการขยายตัวของระบบราชการเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งของระบบราชการเอง ที่พยายามสร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าให้กับตนเองหรือหน่วยงานของตน โดยมุ่งที่จะขยายหน่วยงานของตนให้เป็นองค์การขนาดใหญ่และสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจได้ในหลายๆ ด้านด้วยตนเอง แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดตัวแปรในการวิเคราะห์สมมติฐานข้อที่ 2 โดยการพิจารณาว่า นโยบายกำลังคนส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อองค์การของระบบราชการ ก่อให้เกิดแรงต้านจากหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง จะอ้างภารกิจที่มีต่อประชาชนและการสนองนโยบายของรัฐ เพื่อคงไว้ซึ่งกำลังคนในการปฏิบัติงาน ทั้งมีผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณ ของหน่วยงานและข้าราชการอยู่เบื้องหลัง เป็นความเชื่อที่ถูกต้องหรือไม่ ในตัวแปรข้อนี้ได้ให้ความสำคัญในปัจจัยหน่วยงานราชการ โดยตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่า ระบบราชการเป็นองค์กรสำคัญที่สุดทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ทุกหน่วยงานราชการจะหวงแหนโครงการในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยงานอื่นมาช่วงชิงเอาไป และจะพยายามขยายขอบเขตของภารกิจหรืออำนาจของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้นตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ หากมีนโยบายใดที่จะมีผลกระทบต่อความอยู่รอดหรือทำให้ตนเองเสียประโยชน์ หน่วยงานราชการโดยทั่วไปจะทำการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนั้น<sup>64</sup> ดังนั้น นโยบายการปฏิรูปใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ "เชือดเนื้อ" ตัวเองของระบบราชการ จึงไม่สามารถได้รับการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจังได้

### 3. ปัจจัยด้านความร่วมมือจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

จากการสำรวจผลงานวิจัยด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ทราบว่านักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญกับเรื่องพฤติกรรมของบุคคลที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีผลต่อเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย อาทิ แมสมาเนียน กับ ซาบาเตียร์ มีความเห็นว่าตัวแปรสำคัญตัวแปรหนึ่งที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบายคือ ผู้ปฏิบัติงานมีความเต็มใจต่อการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือไม่<sup>65</sup> ในทัศนะของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น เห็นว่า การสนองตอบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีผลกระทบต่อความสามารถและความเต็มใจในการดำเนินนโยบายอันมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การเข้าใจนโยบาย (2) การยอมรับในมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ความเข้มข้นในการตอบสนองนโยบาย โดยผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอาจตัดข่าวสารที่ชัดเจนออกไปหากข้อมูลขัดแย้งกับความเชื่อของ

<sup>64</sup>วเรช จันทรศร, การนำนโยบายไปปฏิบัติ, หน้า 23.

<sup>65</sup>Paul Sabatier and Daniel Mazmanian, "The Implementation of Public Policy :A Framework of Analysis," Policy Studies Journal Vol.8 (1980) : 547.

พวกตนหรืออาจขัดแย้งนโยบายอย่างเปิดเผยก็ได้<sup>66</sup> บาดาค เป็นนักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่เน้นความสำคัญของผู้เล่นหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งต้องมองถึงความเต็มใจหรือไม่เต็มใจในการเล่น โดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ ทรัพยากร กลยุทธ์เล่ห์เหลี่ยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละคนว่ามีอย่างบ้าง พฤติกรรมของผู้เล่นเกมโดยการเบี่ยงเบนเป้าหมายหรือเจตนาเดิมของนโยบาย หันเหการใช้ทรัพยากรไปในทางที่ผิด ปิดบังความพยายามที่จะเข้าไปควบคุมพฤติกรรมการบริหารและสูญเสียบุคคลขององค์กร จะส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่สุด<sup>67</sup> จอร์จ เอ็ดเวิร์ด ได้อธิบายถึงปัจจัยประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ความร่วมมือในการปฏิบัติ การของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสม ารถเปิดช่องให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสใช้ดุลยพินิจของตนเองมาก ดังนั้นทัศนคติหรือความคิดเห็นของคนเหล่านี้ จึงอาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้<sup>68</sup> นอกจากนี้ มาร์ติน เรน ก็ได้ชี้ให้เห็นบทบาทของแรงบังคับเชิงเหตุผลของระบบราชการที่เข้ามาบีบบังคับในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากข้าราชการมีปทัสสถานและความเชื่อของตนเอง ซึ่งอาจทำให้เกิดการต่อต้านนโยบายที่ขัดต่อปทัสสถานและความเชื่อของตนเองได้<sup>69</sup> แนวคิดนี้มีความคล้ายคลึงกับนากามูระและสะมะลอวูด ที่มองว่าข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีรูปแบบการทำงาน ผลประโยชน์ ความเชื่อ และปทัสสถานของตนเอง อาจทำให้เกิดการไม่เห็นด้วยกับความเชื่อของนโยบายและมีผลกระทบต่อ การปฏิบัติงานได้<sup>70</sup>

จากแนวคิดของนักวิชาการดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่า ทัศนคติหรือความคิดเห็นของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะการยอมรับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะจะส่งผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความเต็มใจหรือไม่เต็มใจ หรือทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความร่วมมือต่อการดำเนินนโยบายหรือไม่ โดยความร่วมมือต่อนโยบายในที่นี้จะหมายถึง การยอมรับและความตั้งใจที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ความร่วมมือต่อนโยบายของข้าราชการนี้เป็นเรื่องที่ซับซ้อน นอกจากจะเกี่ยวพันกับความคิดเหตุผลเกี่ยวกับนโยบายแล้ว ยังเกี่ยวข้องไปถึงผลประโยชน์ ความเชื่อ ปทัสสถานของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าปัจจัยความร่วมมือต่อนโยบายของข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในสมมติฐานข้อที่ 3 จึงเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำว่ามีการขัดขวางหรือสนับสนุน

<sup>66</sup>Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," *Administration and Society*. Vol. 6,4 (February 1975) : 472-473.

<sup>67</sup>Eugene Bardach, *The Implementation Game : What Happens After a Bill Becomes a Law*. pp. 15-16.

<sup>68</sup>George C. Edward III, *Implementing Public Policy*, pp. 89-117.

<sup>69</sup> Martin Rein, *From Policy to Practice*, pp. 118-123.

<sup>70</sup>Robert Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, pp. 57-59.

การนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติหรือไม่ เพราะนโยบายดังกล่าวทำให้ผู้ปฏิบัติสูญเสียผลประโยชน์บางอย่าง  
ในประเด็นนี้จะเป็นการวิเคราะห์พฤติกรรมในระดับปัจเจกบุคคล อันได้แก่ นักการเมืองและข้าราชการประจำ

การวิเคราะห์ในประเด็นนี้ นอกจากผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวความคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ยัง  
ได้อาศัยแนวคิดเศรษฐศาสตร์การเมือง สำนักทางเลือกสาธารณะ (public choice) เป็นกรอบการวิเคราะห์  
สมมติฐานดังกล่าวด้วยประการหนึ่ง ซึ่งมีนักเศรษฐศาสตร์การเมืองจำนวนหนึ่งได้เสนอแนวทางศึกษาแบบทาง  
เลือกสาธารณะ (public choice) โดยวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมของปัจเจกบุคคล 4 ประการ ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>71</sup>

1. มนุษย์คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก (self-interest) ในแง่ลักษณะการตัดสินใจของ  
มนุษย์แต่ละคนจึงเหมือนกัน ถึงแม้ว่ามนุษย์แต่ละคนจะมีความต้องการไปต่างๆ นานา

2. มนุษย์มีเหตุผล (rational) ในการตัดสินใจแต่ละครั้ง ปัจเจกบุคคลมีความสามารถที่จะรู้ทาง  
เลือกต่างๆ ทาง รวมทั้งสามารถรู้ใจตัวเองโดยเรียงลำดับความต้องการของตนเกี่ยวกับทางเลือกแต่ละทาง ว่า  
ชอบทางใดมากกว่ากันอย่างไร

3. ปัจเจกบุคคลต้องการทางเลือกที่ให้ประโยชน์แก่ตนมากที่สุด (maximizing strategies) โดย  
แต่ละคนจะพิจารณาทางเลือกจากข้อมูลที่มีอยู่

4. การเลือกทางเลือกของปัจเจกบุคคลขึ้นอยู่กับว่ามีข้อมูลข่าวสารครบถ้วนแค่ไหน ในเรื่องนี้แยก  
ได้เป็นสามสถานการณ์ คือ ในสถานการณ์แรก เป็นสภาวะของความแน่นอน (certainty) ซึ่งหมายถึงการที่  
ปัจเจกบุคคลรู้ทุกทางเลือกที่มีอยู่และรู้ว่าทางเลือกแต่ละทางทำให้เกิดผลประการใด และยังรู้ว่าตัวเองต้องการ  
ผลอะไรโดยเฉพาะด้วย ในสถานการณ์เช่นนี้ ปัจเจกบุคคลจะเลือกทางเลือกที่ให้ผลสูงสุดตามทัศนะของตน  
สำหรับสถานการณ์ที่สอง เป็นสภาวะของการเสี่ยง (risk) ปัจเจกบุคคลมีความรู้ทางเลือกทุกทาง แต่ละทาง  
เลือกทำให้เกิดผลหลายประการ และปัจเจกบุคคลรู้ถึงความเป็นไปได้ของแต่ละผลว่าจะเกิดหรือไม่เกิด ดังนั้น  
การตัดสินใจจึงเป็นเรื่องของการชั่งน้ำหนักดูว่าทางเลือกแต่ละทางทำให้เกิดผลโดยส่วนรวมอย่างไร และ  
มีความเป็นไปได้ (ที่จะเกิดขึ้น) มากน้อยอย่างไร เพราะฉะนั้นในระยะยาว ปัจเจกบุคคลอาจเลือกหลาย ๆ ทาง  
เพื่อหาทางให้ได้ผลมากที่สุดจากการตัดสินใจหลาย ๆ ครั้ง ส่วนในสถานการณ์สุดท้าย เป็นสภาวะของความ

<sup>71</sup>Vincent Ostrom and Elinor Ostrom, "Public Choice : A Different Approach to the Study of Public Administration," *Public Administration Review* (March/April 1971, 203-216) and Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* , ch. 3 "The Work of the Contemporary Political Economists", pp. 48-73.





ไม่แน่นอน (uncertainty) ซึ่งจะเกิดขึ้นต่อเมื่อ (1) บัณฑิตบุคคลรู้ถึงทางเลือกทุกทางและผลของแต่ละทางเลือก แต่ขาดความรู้ในความเป็นไปได้ว่า แต่ละทางเลือกจะนำไปสู่ผลแต่ละอย่างได้มากน้อยแค่ไหน หรือ (2) บัณฑิตบุคคลอาจไม่รู้ทางเลือกทุกทางหรือผลทุกผลก็ได้ ในสภาวะแบบนี้ทำให้บัณฑิตบุคคลเลือกทางเลือกหลายๆ ทางไว้ และคอยทดสอบผลของแต่ละทางเลือก ทำให้เขามีความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ต่างๆ ได้ดีขึ้น เป็นการลดความไม่แน่นอนให้น้อยลง

แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Down)<sup>72</sup> ก็ได้ให้ทัศนะที่สอดคล้องกับแนวความคิดทางเลือกสาธารณะว่า การที่หน่วยงานจะมีปฏิกริยาตอบสนองอย่างใดอย่างหนึ่งในการปฏิบัติงานนั้นขึ้นอยู่กับแรงจูงใจที่มีอยู่ของเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยแรงจูงใจสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ (1) แรงจูงใจสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ซอปรักษาสถานภาพเดิม โดยมักพบว่าในองค์กรใหญ่ๆ มีแนวโน้มของความเฉื่อย ซึ่งมีสาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ความเห็นแก่ตัวของข้าราชการที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เป็นผลให้มีการลดคุณค่าในสิ่งที่เขายึดมั่นอยู่เป็นการส่วนตัว สิ่งแต่ละคนให้คุณค่าส่วนมากมักจะเกี่ยวกับทรัพยากรซึ่งเขารับผิดชอบ อันรวมไปถึงอำนาจของคน คักดิ์ศรี รายได้ และความมั่นคง กรณีที่ทำให้ข้าราชการมักมีการคัดค้านการเปลี่ยนแปลงได้แก่ การลดจำนวนทรัพยากรภายใต้การรับผิดชอบของเขา การลดจำนวน ขอบเขตหรือความสำคัญของหน้าที่ที่เขาได้รับความวางใจให้ทำ และการโยกย้ายสลับเปลี่ยนหน้าที่ก็มักจะได้รับการต่อต้านจากแผนกที่สูญเสียหน้าที่ไป และ (2) แรงจูงใจสำหรับพวกที่ชอบการเปลี่ยนแปลง สาเหตุที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานคือ ความอยากขยายตัว แม้ว่าความอยากอันนี้บางส่วนจะทำเพื่อประโยชน์ของคนอื่น แต่ก็มีรากฐานของประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการแสดงออกมา ซึ่งสามารถกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน ถ้าข้าราชการได้รับสิ่งตอบแทนในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพเดิมสูงกว่าในอันที่จะรักษามันไว้ สิ่งตอบแทนที่ใหญ่ที่สุดก็คือ การได้รับอำนาจ รายได้ และคักดิ์ศรี อันเนื่องมาจากการเพิ่มทรัพยากรในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ความอยากอันนี้ก่อให้เกิดอคติในทัศนคติของข้าราชการต่อการเปลี่ยนแปลง โดยจะมีทัศนคติในทางบวกต่อการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้ทรัพยากรมากขึ้น แต่มีทัศนคติทางลบต่อการเปลี่ยนแปลงที่ลดทรัพยากรลง

จากแนวคิดทางเลือกสาธารณะดังกล่าว หากนำมาพิจารณาในกรณีการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่า เมื่อนักการเมืองมีความต้องการคะแนนเสียงในการได้รับการเลือกตั้งแล้วก็ย่อมต้องกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และประชาชนจะเลือกนักการเมืองที่สามารถสนองตอบความต้องการของเขาได้มากที่สุด นโยบายที่กำหนดออกมาคือ จุดที่เกิดจากการต่อรองทั้งสองฝ่ายที่ต่างพอใจนั่นเอง ทฤษฎีดังกล่าวจะนำมาเป็นกรอบในการศึกษาการนำนโยบายกำลังคนภาครัฐไปปฏิบัติ เพื่อพิจารณาว่า การที่ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของฝ่ายประชาชนเพื่อแสวงหาคะแนน

<sup>72</sup>Anthony Downs, Inside Bureaucracy, pp. 145-147.

เสี่ยง จึงต้องการขยายภารกิจด้านความปลอดภัย ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และการพัฒนาชนบท การขยายภารกิจสู่ภาคภูมิคุ้มกันกล่าวเป็นไปตามความต้องการของประชาชนหรือเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองเอง และด้วยเหตุที่หน่วยงานราชการซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มีการขยายหน่วยงานและกำลังคนเพื่อกระจายการบริการสาธารณะสู่ภูมิภาคเพื่อประโยชน์ของประชาชนหรือเป็นการอ้างเพื่อรักษาผลประโยชน์ด้านตำแหน่ง อำนาจ และงบประมาณของหน่วยงานราชการเมือง ดังนั้น จากโครงสร้างทางการเมืองและขององค์การราชการที่มีผลประโยชน์และความต้องการที่เกื้อกูลกัน ส่งผลให้ข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำร่วมมือกันไม่ผลักดันให้นโยบายกำลังคนบรรลุผลในทางปฏิบัติ จริงหรือไม่

จากฐานคติที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยทั้งสามดังกล่าว จึงก่อให้เกิดแนวความคิดอันเป็นเหตุและผลที่สำคัญที่จูงใจให้ผู้วิจัยนำปัจจัยทั้งสามมาเป็นตัวแบบในการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วอาจยังมีตัวแปรอื่นๆ อาทิ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยสังคม ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ แต่ผู้วิจัยไม่อาจทำการศึกษาได้ทุกแง่มุม เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านเวลาและงบประมาณ ผู้วิจัยจำเป็นต้องจำกัดตัวแปรให้น้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อจะได้ทำการศึกษิตัวแปรแต่ละตัวในเชิงลึก อันจะทำให้เห็นภาพของการเมืองในระบบราชการไทยในเชิงนโยบายได้อย่างชัดเจน

## สรุป

การพัฒนากรอบแนวคิดและทฤษฎีเพื่อให้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาการนิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการสำรวจแนวทางการศึกษาจากผลงานวิจัยของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจาก ความหมายและขอบข่ายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับเกณฑ์การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนตัวแบบในการศึกษาและผลการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อสรุปที่สำคัญเกี่ยวกับปัจจัยหรือตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติไปใช้เป็นกรอบความคิดในการศึกษาเบื้องต้นที่จะใช้ในการวิจัยในเชิงคุณภาพ โดยมีปัจจัยหรือตัวแปรอิสระที่ควรให้ความสำคัญเป็นกรณีพิเศษ 3 ตัวแปร คือ

1. ตัวแปรความชัดเจนของนโยบาย หมายถึง นโยบายนั้นมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายและแนวทางในการบรรลุเป้าหมายชัดเจน แน่นนอนและมีความต่อเนื่อง ซึ่งสามารถพิจารณาจากคุณลักษณะหรือตัวแปรย่อย 2 ตัวแปร ได้แก่

- 1.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หมายถึง ความแน่นอนหรือความคงที่ของเป้าหมายที่นโยบายต้องการบรรลุในระหว่างช่วงเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2 ความต่อเนื่องของนโยบาย หมายถึง ความมั่นคงหรือการดำรงอยู่ของนโยบายกำลังคน ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษาและระดับความสำคัญของนโยบายในแต่ละช่วงเวลา

2. ตัวแปรความผูกพันต่อนโยบายของหน่วยงานราชการ หมายถึง การยอมรับแนวคิดของนโยบายและตั้งใจที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามเป้าหมาย โดยพิจารณาจากพฤติกรรมหรือการกระทำของหน่วยงานราชการที่มีความตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย

3. ตัวแปรความร่วมมือในการปฏิบัติจากข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ หมายถึง การได้รับความสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ นักการเมืองและข้าราชการ โดยพิจารณาพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำในการให้ความร่วมมือต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งผลสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

ในการศึกษาครั้งนี้จะได้ทำการศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติของตัวแปรดังกล่าว จากข้อมูลเชิงประจักษ์ต่อไป

แผนภาพที่ 2.4 ตัวแบบของปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อการนำนโยบายกำลังคนไปปฏิบัติ

