

กรอบแนวความคิดการปฏิบัตินโยบาย ในทางทฤษฎี



รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมีนโยบายในการปกครองและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ไปพร้อมกันทั้งด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ โดยคำนึงถึงเงื่อนไขของความแตกต่าง และพยายามที่จะให้นโยบายสอดคล้องกับหลักการศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นอยู่เสมอ และจะหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดแย้งอันนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจระหว่างทางราชการกับประชาชนนับได้ว่า รัฐบาลไม่เคยที่จะทอดทิ้งจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่กลับให้ความสนใจที่จะปรับปรุงสภาพจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น บางครั้งการฉกฉวยปรากฏว่า ในขณะที่รัฐบาลลงทุนทุ่มเททั้งกำลังคน และงบประมาณไปจำนวนมาก กลับถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้ทำให้จังหวัดชายแดนภาคใต้ดีขึ้นเท่าใดนัก แต่กลับทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก และในบางครั้งข้าราชการมักทำให้ชาวไทยมุสลิมเกิดความผิดหวัง ไม่อาจเป็นที่พึ่งพาหรือพึ่งพิง เพราะรัฐบาลช่วยแก้ปัญหาไม่ได้ บังคับตั้งคำถามนี้ทำให้ช่องว่างระหว่างรัฐบาลและประชาชนนับวันจะกว้างขึ้น สภาพการณ์ที่ปรากฏดังกล่าวน่าจะได้รับการแก้ไขให้ตรงจุดเสียที โดยเฉพาะรัฐบาลซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบปัญหานี้ การแก้ไขปัญหาใด ๆ ก็ตามจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลเองต้องมีความเข้าใจในปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การจัดการกับปัญหาไม่อาจจะใช้เพียงสามัญสำนึก แต่จะต้องอาศัยการนำวิทยาการเกี่ยวกับนโยบายศาสตร์มาวิเคราะห์ให้เกิดความคมชัด ในการชี้ปัญหา การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการ และการจัดการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วย ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงสาระของนโยบายศาสตร์

นโยบายศาสตร์มีคุณลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์ที่ต่างไปจากศาสตร์อื่น ดังเช่นที่ Harold D. Lasswell ได้กล่าวถึงคือ ¹

¹ กนก วงษ์ตระหง่าน, เรื่องพื้นฐานของการวิเคราะห์นโยบาย 2529, หน้า 5-7.
(เอกสารส่วนบุคคล)

1. การคำนึงถึงบริบทของนโยบาย (contextuality) ในการกำหนดนโยบายนั้น เป็นกิจกรรมหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงกระบวนการทางสังคม (social process) โดยถือกระบวนการทางสังคม เป็น เสมือนหนึ่งแวดวงหรือกรอบ หรือบริบทในการกำหนดนโยบาย เช่น รัฐบาลมีนโยบายในเรื่องความเสมอภาคในการเลือกนับถือศาสนาทุกศาสนาโดยเท่าเทียมกัน รัฐบาลจะต้องคำนึงระลึกอยู่เสมอว่า การให้ความสนับสนุนคุ้มครองชาวไทยที่นับถือศาสนาอิสลาม ไม่ว่าจะเป็นด้านการประกอบศาสนกิจ การศึกษา ความเป็นอยู่ ตลอดจนการประกอบอาชีพจะต้องออกมาในลักษณะที่เคารพในความเป็นเอกลักษณ์ของศาสนาอิสลาม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการแก้ไขปัญหาชาวไทยมุสลิมที่อาศัยอยู่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำต้องมีความเข้าใจกระบวนการทางสังคมของชาวไทยมุสลิม เหล่านั้นด้วย

2. การคำนึงถึงปัญหา (problem-orientation) นโยบายศาสตร์ต้องมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาคือ เป็นสำคัญ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหของสังคมที่เผชิญอยู่และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น ปัญหาการรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แต่ละฝ่ายมักจะมองในแง่ต่าง ๆ บางคนคิดว่า เป็นเพราะความหลากหลายของกลุ่มโจรมีทั้งขบวนการก่อการร้าย โจรคอมมิวนิสต์มาลา และโจรอาชญากร แต่บางคนกล่าวว่า เป็นการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดของวัฒนธรรมแห่งชาติพันธุ์ของชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามซึ่งมีเชื้อชาติมาลาญ วัฒนธรรมแบบมาลาญ ยังมีบางคนมองลงไปถึงการไร้ประสิทธิภาพของ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการรักษาความสงบมุ่งแต่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ สาเหตุจะเนื่องมาจากอะไรก็แล้วแต่ เป็นสิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ให้แน่ชัดว่าปัญหาการรักษาความสงบเรียบร้อยจังหวัดชายแดนภาคใต้ แท้ที่จริงแล้วปัญหาคืออะไรและจะสามารถแก้ไขได้มากน้อยเพียงใด

3. การคำนึงถึงความหลากหลาย (diversity) นโยบายศาสตร์ต้องขยายแนวทางหรือวิธีการศึกษาออกไปให้กว้างขวาง สามารถครอบคลุมปัญหาที่หลากหลาย มีความยุ่งยากสลับซับซ้อน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแก้ไขปัญหาคือต้องอาศัยการใช้สหวิชาในการแก้ไขปัญหา (interdisciplinary) เช่น นโยบายการพัฒนาการศึกษาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เกี่ยวข้องกับประเด็นหลายเรื่องด้วยกัน บางเรื่อง เป็นสิ่งละเอียดอ่อน เช่น การไม่นิยมพูดภาษาไทยเป็นภาษาประจำวัน การไม่ส่งบุตรเข้าเรียนในการศึกษาภาคบังคับ การนิยมเรียนศาสนาตามมัสยิดและปอเนาะ ความยากจนไม่อาจส่งเด็กเข้าเรียนในระบบโรงเรียนตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา ความผิดหวังของผู้สำเร็จการศึกษาไม่อาจหางานทำได้ จะเห็นว่านักการศึกษาแต่โดยลำพังไม่อาจแก้ไขปัญหานี้ จะต้องอาศัยนักปกครอง นักจิตวิทยา นักการศาสนา นักวางแผน ฯลฯ เพื่อระดมวิทยากรหลายสาขาที่เกี่ยวข้องมาแก้ไขปัญหาด้านการศึกษา

การวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายโดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ

คือ

(๑) การวิเคราะห์นโยบายที่มุ่งวิเคราะห์ลักษณะส่วนที่ปรากฏอยู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น Charles Lindblöm เห็นว่าการต่อสู้ของอำนาจจะมีอยู่ทุกช่วงของการกำหนดนโยบาย ดังนั้น การจะเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายก็จะต้องมีความเข้าใจการต่อสู้ของอำนาจ (play of power)

(๒) การวิเคราะห์นโยบายโดยแบ่งการกำหนดนโยบายออกเป็นขั้น เป็นตอนที่แน่นอน และทุกนโยบายมักจะมีขั้นตอนเช่นนี้เสมอ เช่น การแบ่งเป็น 7 ขั้นตอนของ Harold D. Lasswell ที่เรียกว่าแม่แบบของกระบวนการตัดสินใจ²

1. ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล (intelligence) เป็นการรวบรวมประเมินและวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
2. ขั้นเสนอแนะสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (recommending or promoting) เป็นการเร่งกระตุ้นให้ผลของการวิเคราะห์ข้อมูลขั้นก่อนนั้นได้รับการยอมรับ
3. ขั้นกำหนดการวางนโยบาย (prescribing) คือ การกำหนดไว้ในกำรแก้ไขปัญหานั้น จะต้องทำอะไรบ้าง ใช้ทรัพยากรอะไร
4. ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (involving) เน้นการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางแก้ไขปัญหาที่ได้เลือกไว้แล้ว
5. ขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (applying) กำหนดทางแก้ไขปัญหาที่เลือกไว้แล้วไปปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้
6. ขั้นประเมินผลของนโยบาย (appraisal) เป็นการประเมินผลการปฏิบัติตามหนทางแก้ไขปัญหาว่าเป็นอย่างไร และควรจะแก้ปัญหานั้นอย่างไรบ้าง
7. ขั้นสิ้นสุดหรือขั้นการปรับเปลี่ยนนโยบาย (termination) เป็นการยกเลิกหรือไม่ยกเลิกหนทางแก้ไขปัญหานั้นนำไปปฏิบัติ

1

Harold D. Lasswell, The Future of Political Science (New York : Prentice-Hall, 1963), pp.15-25.

สำหรับการศึกษานี้ได้เลือกใช้วิธีการแบ่งกระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็น

6 ขั้นตอนของ Garry D. Brewer และ Peter Deleon จากหนังสือ *The Foundation of Policy Analysis*¹ ซึ่งแบ่งออกได้ คือ 1. ขั้นริเริ่ม (initiation) 2. ขั้นการประมาณการ (estimation) 3. ขั้นเลือกสรร (selection) 4. ขั้นการปฏิบัติ (implementation) 5. ขั้นประเมินผล (evaluation) 7. ขั้นสิ้นสุดหรือขั้นปรับเปลี่ยน (termination)

1. ขั้นริเริ่ม (initiation) เป็นจุดเริ่มต้นของนโยบาย กล่าวคือนโยบายจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้กำหนดนโยบายมองเห็นปัญหา (problem) ที่เกิดขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้น การมองเห็นปัญหานี้บ่งชี้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อขั้นตอนต่อมาของกระบวนการนโยบาย อย่างเช่นกรณีมองปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ผู้กำหนดนโยบายอาจจะ เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคล นับตั้งแต่ ข้าราชการประจำ สมาชิกรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องเข้าใจปัญหาดังกล่าวอย่างถูกต้อง ซึ่งจะเป็นจุดเริ่มต้นที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่านโยบายไม่มีทางที่จะประสบความสำเร็จได้ถ้าหากนโยบายนั้นวิเคราะห์ปัญหาหรือการมองเห็นปัญหา (problem identification) ที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้ผิดไปหรือไม่ตรงกับความเป็นจริง แต่ประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่คุณค่าส่วนตัว (personal values) หรืออคติ (bias) จะเข้ามามีบทบาท จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้เอง ในการให้บุคคลหรือคณะบุคคลใด เป็นผู้ชี้หรือวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น ในภูมิภาคนี้จึงมีความหมายต่อนโยบายที่จะตามมา

2. ขั้นประมาณการ (estimation) เป็นขั้นตอนของการศึกษาถึงทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ ทางเลือกแต่ละอันมีรายละเอียด ขั้นตอน วิธีการ ตลอดจนหน่วยงานหรือองค์การที่จะมารองรับการปฏิบัติการตามทางเลือกนั้น ๆ ตามการชี้และการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนแรก ดังนั้นผู้วิเคราะห์นโยบายต้องพยายามที่จะคิดค้นหามาตรการหรือทางเลือกต่าง ๆ ให้กว้างขวาง โดยจะต้องชี้ให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียในด้านต่าง ๆ ของทางเลือกแต่ละอันให้ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ตัดสินใจ (decision-maker) สามารถที่จะนำเอาข้อดีและข้อเสียเหล่านั้น

¹ Garry D. Brewer and Peter Deleon, The Foundation of Policy Analysis (Illinois : The Dorsey Press, 1983).

มาเปรียบเทียบประกอบการตัดสินใจในการศึกษาถึงทางเลือกที่สามารถแก้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งทางเลือกที่จะนำมาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจะต้องมีแม่แบบ (model) ที่จะชี้ให้เห็นถึงขั้นตอนและวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวว่าเป็นอย่างไร

3. การเลือกนโยบาย (selection) เป็นขั้นตอนที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกหนึ่งเพื่อนำไปปฏิบัติ ซึ่ง Brewer และ DeLeon ได้ชี้ว่าในการเลือกนโยบายใดก็ตาม ผู้ตัดสินใจนโยบายมักจะพิจารณาปัจจัยสำคัญ 5 ประการ คือ 1) สาระของปัญหา (context of the problem) 2) การใช้อำนาจ (point of leverage) 3) ความสำคัญของปัญหา (importance of the problem) 4) ความพร้อมของข้อมูล (availability of information) และ 5) บุคลิกภาพของผู้เกี่ยวข้อง (personality of the participants) ปัจจัยทั้งห้าประการนี้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เพราะฉะนั้นในการจะเข้าใจปัจจัยดังกล่าวจะต้องไม่ลืมว่าปัจจัยทั้งห้านี้ส่งผลกระทบต่อถึงกันและกันเสมอ กล่าวคือ การเลือกนโยบายในสภาพความเป็นจริงเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ทั้งในเชิงเทคนิคและเชิงการเมือง เช่น การวิเคราะห์โครงสร้างของอำนาจและการต่อสู้ของอำนาจในการเลือกนโยบาย การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งการวิเคราะห์ทั้งสองเชิงนี้จะต้องกระทำควบคู่กันไป จึงจะสามารถช่วยให้การเลือกนโยบายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายจะต้องไม่ลืมว่าการเลือกนโยบายเป็นไปได้อย่างไรตามโครงการที่เป็นทางการ (formal structure) และไม่เป็นทางการ (informal structure) ของกระบวนการเลือกนโยบาย ดังนั้น ในเชิงการเมืองผู้วิเคราะห์นโยบายจะต้องสามารถระบุผู้กระทำ (actors) ต่าง ๆ โดยเฉพาะที่สำคัญภายในโครงสร้างทั้งสองนี้ให้ได้ เพื่อจะได้ทราบว่าใครที่จะผลักดันการเลือกนโยบาย และด้วยเงื่อนไขผลประโยชน์อะไร สิ่งสำคัญจะต้องไม่ลืมว่าการผลักดันนโยบายสามารถกระทำได้โดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งผู้วิเคราะห์นโยบายจะต้องให้ความสนใจแก่ผู้กำหนดนโยบายว่าผู้กระทำดังกล่าวใช้วิธีการหรือกลยุทธ์อะไรและทรัพยากรอะไรในการผลักดันการเลือกนโยบาย การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในจังหวัดชายแดนภาคใต้

จากสภาพความเป็นจริงปรากฏว่าผู้กระทำคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มผู้กระทำจะได้ทุกอย่างตามที่ตนต้องการในการเลือกนโยบายเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากมาก ซึ่งสามารถอธิบายได้เพราะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์หรือความประนีประนอมระหว่างผู้กระทำที่เกี่ยวข้อง เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอ เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้กำหนดนโยบายต้องคิดถึงการกำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการ

เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ด้วย ถึงแม้ว่านโยบายจะเตรียมข้อมูลและแนวทางให้ผู้กำหนดนโยบายคิดเพียงใดก็ตาม ก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่านโยบายจะประสบความสำเร็จ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของนโยบายจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้กำหนดนโยบายสามารถตัดสินใจได้ถูกต้อง ในการเลือกนโยบายในขณะนั้น กล่าวคือการร่วมมือและความสามารถในการรับช่วงงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างผู้วิเคราะห์นโยบายกับผู้กำหนดนโยบายจึงเป็นหัวใจของความสำเร็จของการเลือกนโยบายในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาทำหน้าที่วิเคราะห์นโยบายต่าง ๆ ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลพิจารณาเลือกนโยบายเพื่อกำหนดเป็นนโยบายหลักให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นำไปปฏิบัตินั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความเชื่อถือศรัทธาและการยอมรับของค่านายกรัฐมนตรี เป็นสำคัญ ข้อสงสัยที่เกิดขึ้นอันเนื่องจากทางเทคนิค อาทิเช่น การงบประมาณก็ต้องสอบถามไปยังสำนักงบประมาณหรือปัญหาการวางแผนก็ตรวจสอบกับสภาพนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่ถ้าเกิดปัญหาเชิงการเมืองก็ปรึกษากับพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายดูแลจังหวัดชายแดนภาคใต้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรี เป็นผู้กำหนดนโยบายที่จะต้องเข้าใจถึงปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา จึงได้ใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ขึ้นมา เพื่อมุ่งแก้ไขปัญหาในภูมิภาคนี้เป็นการเฉพาะเจาะจง ประกอบกับคุณลักษณะของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เคยดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก จึงมีลักษณะของทหาร คือผู้บัญชาการจะตัดสินใจอะไรลงไป จะต้องรับฟังคำปรึกษาจากคณะเสนาธิการ เมื่อตนเองพ้นจากราชการทหารมาเป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นนักการเมืองก็ให้นำหนักกับสภาความมั่นคงแห่งชาติในการวิเคราะห์ปัญหาหรือนโยบายที่เกี่ยวกับความมั่นคงด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สภาความมั่นคงแห่งชาติรับผิดชอบอยู่ซึ่งมีความพร้อมของข้อมูลมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ

4. ขั้นตอนการปฏิบัตินโยบาย (implementation) เป็นขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย แต่มักถูกมองข้ามความสำคัญของขั้นตอนนี้ไป กล่าวง่าย ๆ ก็คือ นโยบายที่ดีเพียงใดไม่ว่าจะเป็นนโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเกี่ยวกับการบริหารราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายป้องกันปราบปรามการก่อเหตุร้าย ในเรื่องปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ

เกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้และนโยบายการแก้ปัญหาการบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ แม้กระทั่งนโยบายร่วมเย็นก็อาจจะไม่ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ตามที่ต้องการได้ ซึ่งสามารถอธิบายได้เพราะ ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้หมายถึงข้าราชการประจำในฐานะกลไกของรัฐไม่ได้ทำตามหลักการ วิธีการ และขั้นตอนของนโยบายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง กล่าวอีกนัยหนึ่ง นโยบายที่ดีสามารถจะกลายเป็นนโยบายที่เลวได้ เพราะการบิดเบือนหรือการตีความนโยบายไปในทิศทางที่ไม่ได้เป็นไปตามที่นโยบายต้องการ ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น เพราะในการกำหนดนโยบายไม่สามารถจะกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ที่จะทำการแก้ปัญหาในภูมิภาคแถบนี้ได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วน เนื่องจากสภาพปัญหาในความเป็นจริงมีข้อปลีกย่อยซับซ้อนมากมายที่ผู้ปฏิบัตินโยบายจะต้องปรับนโยบายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น กล่าวไปแล้วการปฏิบัตินโยบายจึงเป็นหัวใจของความสำเร็จของนโยบาย

5. ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย (evaluation) เป็นขั้นตอนหลังจากสิ้นสุดขั้นตอนการปฏิบัตินโยบาย เพื่อดำเนินการประเมินผลนโยบายที่ปฏิบัติแล้วว่า การปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดขึ้นบรรลุเป้าหมายในการแก้ปัญหาหรือไม่ อย่างไร เพียงใด นั้นหมายถึงต้องนำแม่แบบ (model) ของนโยบายที่เลือกมาเป็นบรรทัดฐานของการประเมินประสิทธิผล โดยพิจารณาว่าผลการปฏิบัตินโยบายเป็นไปตามแม่แบบของนโยบายหรือไม่ อย่างไร อย่างเช่น นโยบายการจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้สามารถแก้ปัญหาความมั่นคงของชาติและปัญหาการบริหารราชการในภูมิภาคแถบนี้ได้ซึ่งเป็นเป้าหมายของนโยบายได้มากน้อยเพียงไร และที่สำคัญการประเมินผลผู้ประเมินผลการปฏิบัตินโยบายจะต้องเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ใช่เป็นแค่เพียงการชี้ปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น เช่น สามารถชี้ปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเป็นปัญหาความมั่นคงที่เกิดจากประชาชนในภูมิภาคนี้มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากชนส่วนใหญ่ของประเทศไทย และปัญหาขบวนการโจรคอมมิวนิสต์มลายา แต่จะต้องสามารถเสนอแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวได้ด้วย

6. ขั้นสิ้นสุดหรือขั้นปรับเปลี่ยนนโยบาย (termination) เป็นขั้นตอนที่จะพิจารณาว่านโยบายที่นำมาปฏิบัติสมควรจะยกเลิกหรือควรจะทำต่อไป ในสภาพข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีนโยบายจำนวนมากที่ผู้กำหนดนโยบายไม่ยอมยกเลิกไปทั้ง ๆ ที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาก็คือไป อย่างเช่น โครงการส่งเสริมการศึกษาของนักศึกษาไทยมุสลิม ได้ผลเพียงผิวเผินเท่านั้น เป็นภาระทางงบประมาณ

บุคคลากรและองค์กรที่รับผิดชอบโดยใช่เหตุ ซึ่งทำให้รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรทั้งงบประมาณ บุคคลากรไปอย่างไม่ควรจะเป็นด้วย ถ้าหากเราพิจารณาในด้านกลับกันกล่าวได้ว่า จะจัดการ อย่างเป็นระบบองค์กร และบุคคลากรของนโยบายเดิม สิ่งที่มีผู้ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึงคือปัญหาที่จะ เกิดขึ้นจากการปลดบุคคลากรหรือยุบหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งย่อมมีการต่อต้านจากผู้เสียประโยชน์ ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิเคราะห์นโยบายจะต้องให้ความสำคัญอย่างมากทีเดียว กรณีโครงการ ส่งเสริมให้ชาวไทยมุสลิมได้รับการศึกษาขั้นสูงและเข้ารับราชการ โดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 จวบจนบัดนี้ก็ยังไม่ค่อยเล็ก ทั้ง ๆ ที่เคยคำริจะยกเลิก ในสมัยที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้กล่าวในที่ประชุม หัวหน้าส่วนราชการ ณ ศาลากลางจังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2519 ความตอนหนึ่ง ว่า "...ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดในสามจังหวัดภาคใต้ นั้น เป็นเรื่องไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน... รัฐบาล จะให้ความเสมอภาคแก่คนไทยทุกกลุ่ม ทุกศาสนาเท่าเทียมกัน สิทธิพิเศษซึ่งบุคคลบางกลุ่มเคย ได้รับจะยกเลิก..." จากตัวอย่างดังกล่าวก็จะเห็นว่า นโยบายบางครั้งควรจะยกเลิก แต่มี เหตุการณ์ทางการเมืองเข้ามาแทรกซ้อน เปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย ยังผลให้นโยบาย เดิมยังคงดำเนินอยู่ต่อไป และไม่ได้หยิบยกขึ้นมาพิจารณาทบทวน ประเมินดูว่าควรจะปรับเปลี่ยน ได้หรือยัง

สำหรับในประเด็นต่อไปจะได้นำกระบวนการทางสังคม (social process) และขั้นตอนการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) มากล่าวในรายละเอียด เพื่อให้เข้าใจถึงพลวัต และสาระสำคัญ ๆ บางประการของการวิเคราะห์นโยบาย ในขั้นตอนการ ปฏิบัตินโยบายซึ่งใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ ในการวิจัย เรื่อง "การปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัด ชายแดนภาคใต้ : ศึกษาเฉพาะจังหวัดนราธิวาส"

การปฏิบัตินโยบาย

การปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) เป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่ง แต่บ่อยครั้งที่มีมักจะมองข้ามขั้นตอนนี้ ในรูปแบบของกระบวนการนโยบายทั่ว ๆ ไป การปฏิบัตินโยบายเป็นขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย (policy process) ซึ่งจะต้องระมัดระวังและให้ความสนใจเป็นพิเศษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปฏิบัตินโยบายเป็นตัวชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัตินโยบายเป็นตัวชี้ขาดของนโยบาย แต่งานเขียนด้านนี้ไม่ค่อยมีใครอยากสนใจมักถูกมองข้ามไป กล่าวคือ การศึกษาวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (public policy analysis) ในอดีตเท่าที่ผ่านมาได้มุ่งเน้นหนักไปที่กระบวนการของการกำหนดนโยบาย (policy foundation process) และการประเมินผลของนโยบาย (policy evaluation) เสียเป็นส่วนใหญ่ แต่การศึกษาที่มุ่งหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือการปฏิบัตินโยบายซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายกับประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ บ่อยครั้งที่นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ได้รับการยอมรับในเบื้องต้นว่าดี เติบโต หรือเป็นความหวังในการแก้ปัญหาต่าง ๆ แต่เมื่อมีการนำเอานโยบายนั้นนำไปปฏิบัติจริงปรากฏว่าล้มเหลวโดยหาสาเหตุไม่ได้ ซึ่งเป็นผลให้นโยบายหรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด สามารถกล่าวได้ว่าสาระสำคัญส่วนหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการปฏิบัตินโยบาย เพื่อที่จะหาวิธีการหรือกลยุทธ์การปฏิบัตินโยบายให้บรรลุเป้าหมายหรือสำเร็จตามวัตถุประสงค์ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการให้ดีขึ้น

โดยที่การปฏิบัตินโยบาย เป็นเรื่องของการศึกษาว่า "องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้ หรือไม่ เพียงใด" ¹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปฏิบัตินโยบายให้ความสนใจเกี่ยวกับ

¹ Walter Williams, The Implementation Perspective : A Guide for Managing Social Service Delivery Program (Berkeley, California : University of California Press, 1980), p.144.

เรื่องของ "ความสามารถที่จะผลักดันในการทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์
ได้ดังเป้าหมายเอาไว้"¹

ลักษณะของการปฏิบัตินโยบาย

ก่อนอื่นผู้วิจัยใครที่จะอธิบายถึงลักษณะของการปฏิบัติ (nature of implementation)
ซึ่งนับว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่ง สามารถแยกประเด็นที่สำคัญได้ 2 ประเด็นด้วยกัน
กล่าวคือ

1. คนรู้สึกว่าการปฏิบัตินโยบายจะต้องกระทำโดยอัตโนมัติอยู่แล้ว ทำให้ผู้ตัดสินใจ
ไม่สนใจ เพราะถือว่าภาระของตนเสร็จสิ้นแล้ว
2. คนบางคนมองว่า การปฏิบัตินโยบาย มีความซับซ้อน (complexity) สูงมาก
ไม่มีวิธีการที่จะทำการวิเคราะห์ได้ เช่น กรณีปัญหาการเมืองในระบบราชการ หรือปัญหาจังหวัด
ชายแดนภาคใต้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่มีใครสามารถจัดการได้

เป็นที่ยอมรับกันว่า การปฏิบัตินโยบายไม่ได้เป็นอิสระในกระบวนการนโยบาย (policy
process) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง (part) ของกระบวนการนโยบายจะแยกออกไม่ได้ นั่นหมายความว่า
ผู้ตัดสินใจ (decision-maker) จะละเลยการปฏิบัตินโยบายไม่ได้ ถ้าจะกล่าวไปแล้ว ผู้ตัดสินใจ
จะต้องติดตามว่ามีอะไรบ้างในขั้นตอนของการปฏิบัตินโยบาย จะต้องระมัดระวังไว้บ้าง ซึ่งหัวใจ
สำคัญในกระบวนการนโยบาย คือ ผู้ตัดสินใจที่จะต้องคิดว่าทำอย่างไรเพื่อให้นโยบายที่ถูกเลือก
ไม่ถูกบิดเบือนไปในการปฏิบัติ ดังนั้น ความสำเร็จของนโยบายย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของ
ผู้ตัดสินใจในการถอดนโยบายในรูปของนามธรรมไปสู่รูปธรรมในทางปฏิบัตินั่นเอง ปัจจัยที่สำคัญที่จะ
ทำให้นโยบายล้มเหลวได้มีประเด็นที่ควรจะกล่าวถึง 2 ประเด็น คือ

¹ Jeffery Pressman and Aaron Wildavsky, Implementation (Berkeley :
University of California Press, 1973), Chap. xv.

1. เราจะทำอย่างไรจึงจะสามารถรักษาเป้าหมายของนโยบายเดิมไม่ให้ถูกบิดเบือนได้

2. เราจะทำอย่างไรในการรักษาแม่แบบของนโยบาย (model of policy) ให้สามารถปฏิบัติเป็นไปตามแม่แบบของนโยบาย สำหรับประเด็นนี้หากจะกล่าวไปแล้วทำได้ยากมาก ดังที่ปรากฏเห็นได้อย่างชัดเจนจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เช่นกรณีนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ จากกรณีดังกล่าวได้สะท้อนภาพอย่างชัดเจนว่านโยบายดังกล่าวนี้เมื่อผ่านคณะรัฐมนตรี หากได้สิ้นสุดแค่นั้นไม่ ต้องคำนึงถึงขั้นตอนการปฏิบัติ นโยบาย ว่าสามารถนำเอานโยบายที่เลือกมาใช้นำไปปฏิบัติแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้หรือไม่ เพราะเมื่อถึงขั้นตอนดังกล่าวนี้ก็อาจเจอกับปัญหาหรืออุปสรรคนานัปการที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ กล่าวโดยสรุป ในการเลือกนโยบาย (selection) ต้องคำนึงว่านโยบายดังกล่าวต้องมีความเป็นไปได้ในขั้นการปฏิบัติด้วย

สภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติ

ความเป็นจริงแล้วการปฏิบัตินโยบายสามารถแยกแยะสาเหตุที่เป็นประเด็นสำคัญต่อความล้มเหลวของนโยบายได้ 4 ประการ¹ ดังนี้

1. นโยบาย (policy) แต่ละอันจะมีเป้าหมายหลายอย่างด้วยกัน ดังนั้นพอถึงขั้นตอนการปฏิบัตินโยบายจำเป็นต้องมีการแยกเป้าหมายต่าง ๆ ให้เป็นแผนงาน (program) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ แต่ในแผนงานอาจจะมีโครงการ (projects) อื่น ๆ อีกหลายอัน เช่น "นโยบายความมั่นคงแห่งชาติเกี่ยวกับจังหวัดชายแดนภาคใต้" ซึ่งก็มีโครงการต่าง ๆ อันประกอบด้วย แผนงานส่งเสริมการศึกษาของพี่น้องชาวไทยมุสลิม เข้าศึกษาวิชาทหาร ฯลฯ หรือแผนงานพัฒนาผู้นำศาสนา ผู้นำชุมชน มีโครงการพัฒนาคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด และประจำมัสยิด ผู้นำศาสนาและผู้นำชุมชน โครงการส่งเสริมการไปประกอบพิธีฮัจย์ เป็นต้น จะเห็นได้ว่านโยบายพอถึงขั้นตอนการปฏิบัติจะถูกถอดออกมาเป็นแผนงาน และย่อยออกเป็นโครงการต่าง ๆ มากมาย

1

Brewer and Deleon, The Foundations of Policy Analysis, pp.256-260.

เพราะฉะนั้น ถ้านโยบายมีเป้าหมาย (goals) ไม่ชัดจะกำหนดโครงการ (set programs) ไม่ได้ และถ้าโครงการแต่ละอันมีเป้าหมายไม่ชัดเจนจะกำหนดโครงการได้อย่างไร ประเด็นที่สำคัญยิ่งคือ เป้าหมายอาจขัดแย้งกันได้ ซึ่งจะก่อปัญหาในการสับเปลี่ยนนโยบาย (trade-off) และประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือการสับเปลี่ยนนโยบายออกเป็นแผนย่อยต่าง ๆ อาจทำให้นโยบายบิดเบือนจากแม่แบบ (model) ได้

2. เมื่อนโยบายมีหลายเป้าหมาย จำเป็นต้องทำการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแผนปฏิบัติการ (operationalization)

สำหรับการเปลี่ยนนโยบายเป็นแผนปฏิบัติการ ประเด็นที่ต้องคำนึงถึง คือ

2.1 นโยบายแต่ละอันจะมีความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์มาก เช่น โครงการหนึ่งกับโครงการหนึ่งมีผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน

2.2 การปฏิบัตินโยบายจะต้องมีองค์กร (organization) มารองรับ เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเข้าจัดการกับ ลักษณะขององค์กรที่เรียกว่าความเฉื่อยขององค์กร (institution inertia) กล่าวคือ ลักษณะขององค์กรจะมีความเฉื่อยของมัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ การปฏิบัตินโยบายจะต้องทำลายความเฉื่อยของสถาบันหรือองค์กรให้ได้ กล่าวคือ ความเฉื่อยขององค์กรดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบต่อการปฏิบัตินโยบาย

3. นโยบายที่เลือกบ่อยครั้งที่คลุมเครือไม่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัตินโยบายล้มเหลวได้

4. นโยบายที่นำไปปฏิบัติอาจพบกับปัญหาการฉ้อฉลของผู้ปฏิบัติในที่นี้หมายถึงข้าราชการ กลไกของรัฐ

ข้อสังเกตของปัญหาการปฏิบัตินโยบายดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ 2 มิติด้วยกัน

4.1 มิติขององค์กร (organization) คือ องค์กรมีช่องว่างบางอย่างที่อำนวยความสะดวกให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิด ทั้งนี้เพราะผลการของการถ่วงดุลย์ (check - balance) ระบบการควบคุม (controlling system) และระบบการประเมินผล (evaluation system)

4.2 มิติของลักษณะสังคมที่มีต่อผู้ปฏิบัติ (implementor) กล่าวคือ คนทั่ว ๆ ไปในสังคมมีความเชื่อว่าผู้ปฏิบัตินโยบาย "ถ้าไม่หาลำไพ่พิเศษไม่มีทางอยู่รอด" นั่นหมายถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในวงข้าราชการ

สาระสำคัญ (context) ในกระบวนการกำหนดนโยบาย¹

สาระสำคัญ ในกระบวนการกำหนดนโยบายย่อมจะมีความหมายไม่น้อย หรือการที่จะละเลยสาระสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายนั้นไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะกระบวนการกำหนดนโยบายกระทำภายใต้สภาวะแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อระบบการปฏิบัติ (implementation system)

สภาวะแวดล้อมต่าง ๆ (environments) จะต้องคำนึงถึงว่ามีใครบ้างหรือปัจจัยอะไรบ้างที่เข้าร่วม หรือมีส่วนร่วม ในขั้นการปฏิบัตินโยบาย ยกตัวอย่างเช่น ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำที่มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัตินโยบาย เช่นกรณีของไทย ทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมักขัดแย้งกันมาโดยตลอด ดังปรากฏเสมอว่า ข้าราชการประจำมักอ้างว่า ข้าราชการการเมืองแทรกแซงการปฏิบัติงานของฝ่ายตน ส่วนข้าราชการการเมืองมักอ้างว่า ข้าราชการประจำไม่รู้เรื่องของชาวบ้าน ไม่รู้ปัญหาชาวบ้าน ไม่ฟังเสียงหรือความคิดของชาวบ้าน เป็นต้น

การเลือกนโยบายผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องไม่ลืมคิดว่าทางเลือกที่ตนเลือกประสบผลสำเร็จตามที่ต้องการได้นั้น จะต้องอาศัยกลไกของรัฐ คือ "ระบบราชการ" (bureaucracy) เป็นตัวนำทางเลือกไปปฏิบัติ กล่าวคือ กลไกของระบบราชการมีบทบาทอย่างมากต่อการที่จะทำในทางเลือกของนโยบายสำเร็จผลได้หรือไม่ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะระบบราชการในความเป็นจริงไม่ใช่กลไกขององค์การที่มีผลประโยชน์ของคนเป็นกลาง มีเอกภาพและเฉื่อยชาและตรงกันข้าม ระบบราชการที่จะสนองคอบค่อนนโยบายของผู้ตัดสินใจหรือรัฐบาลอย่างตรงไปตรงมาจึงเกิดขึ้นได้ยาก หรือเกิดขึ้นไม่ได้เลยก็ว่าได้ นอกจากนี้ภายในระบบราชการเองก็ไม่มีภาพรวมกัน โดยทั้งหมด เพราะระบบราชการในแต่ละส่วนหรือระดับมักจะมีผลประโยชน์และเป้าหมายเฉพาะของตัวเอง ซึ่งบ่อยครั้งขัดแย้งกันเองได้

การที่กล่าววาระบบราชการ (bureaucracy) มีความเฉื่อยชา (red-tape) ก็ไม่เป็นจริงเสมอไป ความเฉื่อยชาของระบบราชการเกิดขึ้นในกรณีที่ส่วนราชการนั้นไม่ได้หรือไม่เสียผลประโยชน์จากนโยบายหรือกิจกรรมนั้น แต่ถ้าส่วนราชการหนึ่งจะเสียประโยชน์หรือจะได้ประโยชน์จากทางเลือกของนโยบายหนึ่ง ส่วนราชการนั้นจะมีบทบาทอย่างแข็งขัน เพื่อให้คนไม่เสียประโยชน์หรือว่าได้ประโยชน์จากทางเลือกนั้นเสมอ ถ้าหากจะกล่าวไปแล้ว ระบบราชการในแง่นโยบายสาธารณะ (public policy) จะเป็นกลไกที่สำคัญต่อการปฏิบัติ

¹ Ibid., pp. 260-262.

นโยบาย และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางว่า ระบบราชการเป็นปัญหาที่มีต่อการปฏิบัติ
นโยบาย ซึ่งเป็นปัญหาพื้นฐาน ปัญหาใหญ่ที่ปรากฏเสมอ คือ การไม่เป็นกลางของข้าราชการ
กล่าวง่าย ๆ ระบบราชการมีลักษณะการเมืองแบบราชการ (bureaucracy politics)
เสมอ ซึ่งเป็นคำยอมรับว่า การเมืองแยกออกจากการบริหารไม่ได้ คำถามที่น่าสนใจเกี่ยวกับ
ระบบราชการ คือ ในการปฏิบัตินโยบาย สมรรถนะ (capacity) ของระบบราชการในการ
ปฏิบัติว่า องค์การ (organization) นั้น มีความสามารถมากน้อยแค่ไหน

ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย¹

เพื่อเป็นแนวทางการศึกษาหรือวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว
ของการปฏิบัตินโยบายตามโครงการต่าง ๆ รวมทั้งการนำไปสู่การเสนอแนะการปรับปรุงนโยบาย
ในอนาคต จำเป็นที่จะต้องกำหนดตัวแบบ (model) ในการวิเคราะห์ถึงการบริหารโครงการ
ต่าง ๆ ซึ่งตัวแบบดังกล่าวควรประกอบด้วย องค์ประกอบ หรือขั้นตอนของการบริหารที่สำคัญ ๆ
ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการต่าง ๆ

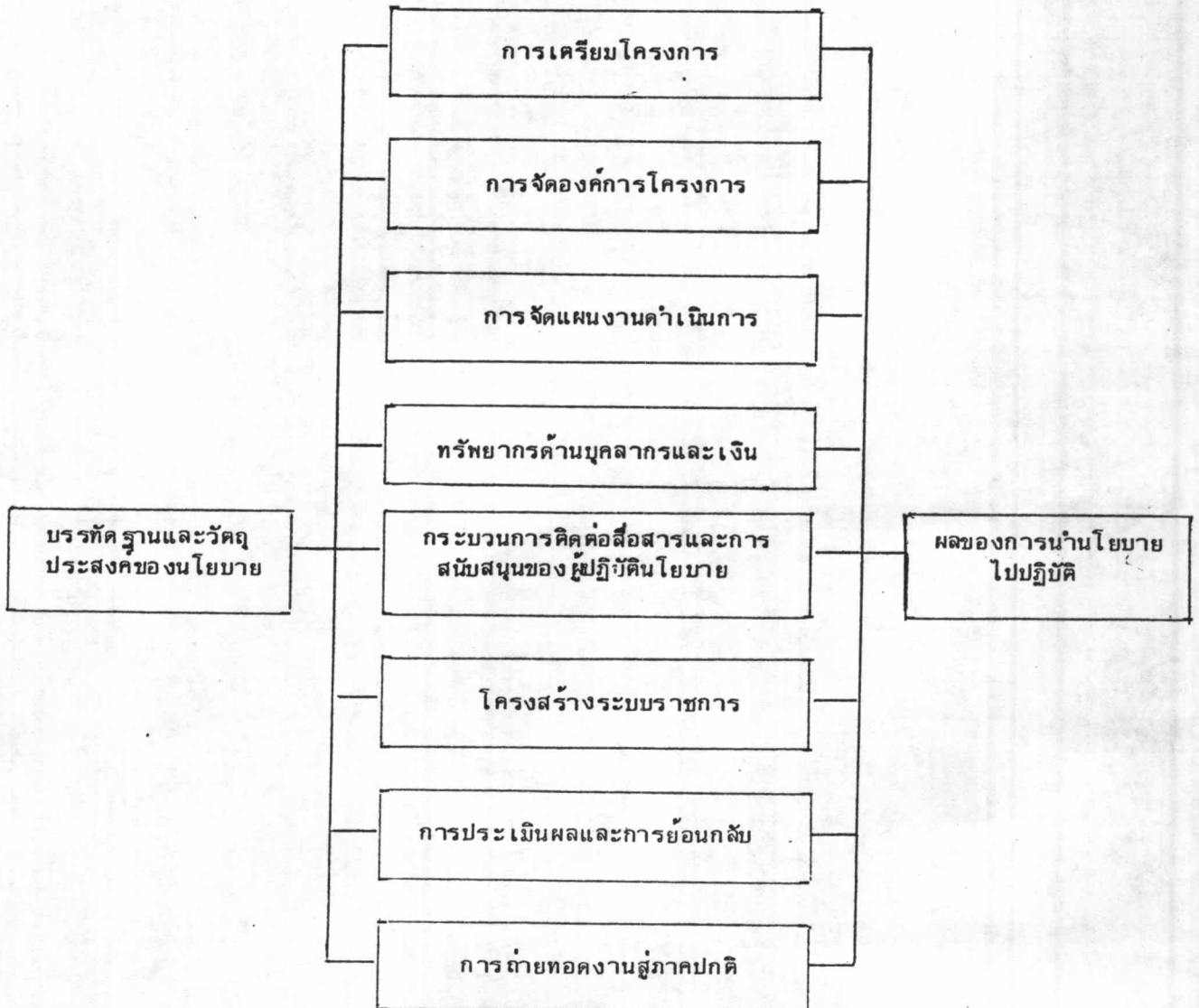
สำหรับตัวแบบของการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยองค์ประกอบการบริหาร
โครงการที่สำคัญ 8 ประการ คือ 1) การเตรียมโครงการ 2) การจัดองค์การโครงการ
3) การจัดแผนงานดำเนินการ 4) ทรัพยากร 5) กระบวนการติดต่อสื่อสารและความเข้าใจ
หรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ 6) โครงสร้างระบบราชการ 7) การประเมินผลและการป้อนข้อมูล
ย้อนกลับ 8) การถ่ายทอดงานสู่ภาวะปกติ

ตัวแบบของการวิเคราะห์เป็นการผสมผสาน (mixed) ตัวแบบต่าง ๆ ของ
จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ และ จอร์จ ซี. เอ็ดเวิร์ด ที่ 3 (George C. Edwards III)
เพื่อจะช่วยให้การศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างขวาง

¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารโครงการ
พัฒนาชนบทแบบผสมผสานในประเทศไทย : การแสวงหาตัวแบบที่เหมาะสม เสนอต่อคณะกรรมการ
การส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2526, หน้า 5-13 และ George C.
Edwards III, Implementing Public Policy (Washington, D.C. : Congressional
Quarterly Press, 1980), pp.10-11.

ยิ่งขึ้น สามารถชี้ได้ว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 1)

แผนภูมิที่ 1 ตัวแบบ (Model) ของการวิเคราะห์การปฏิบัตินโยบาย



ในรายละเอียด ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อบัญชีหลัก 8 ปัจจัยด้วยกัน ซึ่งสามารถอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. การเตรียมโครงการ ได้แก่ การจัดทำโครงการเพื่อดำเนินการ ในกิจการหนึ่งกิจการใด สำคัญของขั้นตอนนี้แสดงให้เห็นถึงเหตุผลในการจัดทำโครงการ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของโครงการ กลวิธีหรือกลยุทธ์เพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ การประมาณ

งบประมาณ การกำหนดเลือกในการดำเนินการ ตลอดจนระบุถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จำเป็นและองค์หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในโครงการ

กล่าวได้ว่า การเตรียมแผนโครงการ เป็นงานขั้นตอนแรกในการดำเนินการของโครงการ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะใช้เป็นบรรทัดฐานในการวิเคราะห์และศึกษาคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนหรือจุดคุ้มทุนของโครงการ เป็นหลักให้ผู้อนุมัติโครงการพิจารณาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ เป็นกรอบในการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายการเงิน ตลอดจนเป็นหลักและกรอบสำหรับผู้อำนวยความสะดวกโครงการที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดรายละเอียดและวิธีการดำเนินงานเพื่อโครงการได้รับอนุมัติแล้ว

สำหรับตัวชี้ถึงความเหมาะสมของโครงการต่าง ๆ ได้แก่ ความแม่นยำหรือความถูกต้องเที่ยงตรงในการประมาณการถึงความ เป็นไปได้ของโครงการสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ กล่าวคือ โครงการจะระบุถึงกลวิธีและกิจกรรมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เช่นปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้เป็นผลสำเร็จ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการในโครงการมีความสอดคล้องซึ่งกันและกัน ...และความสอดคล้องกันระหว่างกิจกรรมในการดำเนินงาน งบประมาณหรือการเงิน กำลังคนและระยะเวลาที่กำหนดขึ้นในการดำเนินการตามโครงการ

2. การจัดองค์การโครงการ ได้แก่ การกำหนดรูปแบบหรือโครงสร้างขององค์การที่รองรับโครงการในขั้นตอนการปฏิบัติ (implementation) การจัดองค์การต้องคำนึงถึงสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นหมายถึง สมรรถนะประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การหรือหน่วยงานปฏิบัติว่าจะทำงานให้ เป็นไปตามที่คาดหวังได้เพียงใด

ความสามารถขององค์การหรือหน่วยปฏิบัติที่รองรับโครงการดังกล่าวขึ้นอยู่กับความพร้อมเพียงของทรัพยากรที่สนับสนุน กิจกรรมมุ่งใจที่จะทำให้มีการปฏิบัติดีขึ้น คุณภาพของบุคลากรภาวะผู้นำ ความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองโดยทั่วไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง ปัจจัยที่เป็นตัวชี้ถึงความเหมาะสมของการกำหนดโครงสร้างขององค์การหรือหน่วยปฏิบัติโครงการได้แก่ ระดับความสามารถของผู้อำนวยความสะดวกโครงการที่จะดำเนินการควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่โครงการกำหนดเอาไว้ และความเป็นไปได้ของโครงการนั้น

ในกรณีของจังหวัดชายแดนภาคใต้ นโยบายความมั่นคงจังหวัดชายแดนภาคใต้นั้น ได้แบ่งงานเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายป้องกันปราบปรามการก่อการร้าย โดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมโดยตรงในการกำกับดูแลการดำเนินการแก้ไขปัญห และ แม่ทัพภาค 4 เป็นผู้รับผิดชอบในระดับพื้นที่ โดยจัดตั้งองค์การดังนี้

1. การจัดองค์การฝ่ายพลเรือน ให้กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งศูนย์อำนวยการบริหาร จังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) รับผิดชอบในการควบคุม กำกับดูแล การดำเนินงานตาม นโยบายความมั่นคงแห่งชาติของส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวงกรม ในพื้นที่

2. การจัดตั้งองค์การป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย กองทัพภาค 4 จัดตั้ง กองกำลังพลเรือน ตำรวจและทหารที่ 43 (พตท.43) เพื่อรับผิดชอบในด้านการป้องกันปราบปราม ผู้ก่อการร้ายทุกรูปแบบในเขตพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

3. การจัดแผนงานดำเนินการ ภายหลังจากที่ได้ดำเนินการจัดโครงสร้างขององค์การ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการแล้ว จะต้องดำเนินการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือโครงการ เป็นแผนปฏิบัติการ (operationalization) โดยการแปลงแนวความคิดในแผนโครงการ ไปเป็นแนวการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงาน (implementor)

ปัจจัยซึ่งถึงความเหมาะสมของการจัดแผนงานดำเนินการตามโครงการขึ้นอยู่กับความ แน่นนอน (certainty) ความชัดเจน (clarity) อันส่งผลทำให้สามารถเข้าใจแผนงาน ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของโครงการได้ง่าย แผนงานดำเนินการดังกล่าวจะต้องสามารถ ปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติได้ นอกจากนี้แผนงานดังกล่าวนี้ จะต้องไม่เกิดความสูญเสียกำลังทรัพยากรทั้งการเงินและบุคลากร เวลาโดยใช้เหตุ ถ้าจะนำไปสู่ การทำงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

4. การจัดสรรทรัพยากร (งบประมาณและการเงิน) ประกอบด้วย แหล่งที่มาของเงิน และจำนวนเงินที่จะใช้จ่ายในโครงการ เงื่อนไขของเงิน การจัดสรรงบประมาณ การใช้จ่าย งบประมาณ การควบคุมเงินของโครงการ ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้จ่ายเงินกับการทำงาน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสมดุลระหว่างงานกับเงิน และผลประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ

ตัวชี้ที่แสดงให้เห็นถึงความเหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากรได้แก่ งบประมาณหรือ การเงินที่เพียงพอ การได้สัดส่วนระหว่างหรือสมดุลระหว่าง ผลลัพธ์ของงานกับค่าใช้จ่ายที่ ลงทุนไป นอกจากนี้สามารถพิจารณาได้จากระดับการสนับสนุนที่โครงการได้รับ และความคล่องตัว ของการจัดสรรเงินให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในช่วงเวลาที่เหมาะสม ขณะเดียวกัน การจัดสรรงบประมาณ

และการเงินจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบหรือรัดกุม ความคุมการใช้จ่ายเงินในการดำเนินการตามโครงการ

5. กระบวนการติดต่อสื่อสารและการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ สำหรับปัจจัยด้านนี้มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย กล่าวคือ ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองควรจะทำอย่างไรบ้าง ความเข้าใจดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยทำให้ผู้ปฏิบัตินโยบายมีความรู้ความเข้าใจดีขึ้น ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติในแง่ความรู้ความสามารถของตัวบุคคลที่บุคคลที่อยู่ในหน่วยงานนั้น ตลอดจนความพร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้ปฏิบัติเอง

ในด้านผู้ปฏิบัติ (implementor) กล่าวได้ว่า ประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความภาคภูมิใจของบุคคลที่มีต่อองค์การ ผลประโยชน์ส่วนตัว ตลอดจนความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงจากวิธีการปฏิบัติงานที่ทำอยู่เดิมด้วย เพื่อความเหมาะสมและความคล่องตัวในการทำงานอันจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการที่กำหนดเอาไว้

6. โครงสร้างของระบบราชการ กลไกของรัฐ คือ "ข้าราชการ" ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ (implementor) มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายกล่าวคือ ถึงแม้ว่าจะมีทรัพยากรที่เพียงพอในการปฏิบัตินโยบาย และผู้ปฏิบัติว่าจะต้องทำอะไรและต้องการทำอะไรต่อไป แต่การปฏิบัตินโยบายอาจจะถูกกีดกันหรือพบอุปสรรคไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้¹ เพราะข้อบกพร่องในโครงสร้างระบบราชการ (bureaucratic structure) ส่วนต่าง ๆ ขององค์การโดยเฉพาะระบบราชการจะต้องมีความร่วมมือซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายที่มีความซับซ้อน เพื่อแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน และไม่เป็นการสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็นด้วย นั่นหมายถึงว่าองค์การหรือหน่วยงานบริหารนโยบายจะต้องพัฒนากระบวนการปฏิบัติตามแผนโครงการให้ดียิ่งขึ้น

7. การประเมินผลและการป้อนข้อมูลกลับ ได้แก่การกำหนดหลักการ แนวทางระเบียบวิธีระยะเวลา ทรัพยากรและผู้รับผิดชอบในการประเมินผล ประเภทของการประเมินผล กล่าวคือ

1

Edward III, Implementation Public Policy, pp. 11-12.

การประเมินผลไม่ใช่เป็นแค่เพียงการชี้ปัญหาเท่านั้นหากแต่สาระสำคัญของการประเมินผล ผู้ประเมินผลจะต้องเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบายนั้นได้ด้วย เพราะจุดมุ่งหมาย สำคัญของการประเมินผล คือ การทราบถึงปัญหาของนโยบายและปรับปรุงใช้นโยบายต่อไปเป็น นโยบายที่ดีกว่าและได้ผลปฏิบัติมากกว่านโยบายเดิม ดังนั้น การประเมินผลจึงเป็นการปรับ นโยบายเพื่อที่จะ เป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายต่อไป

สำหรับปัจจัยซึ่งถึงความเหมาะสมของการประเมินผลและการป้อนข้อมูลกลับ คือ ประโยชน์ที่โครงการได้รับ ซึ่งขึ้นอยู่กับความทันเวลาของการแก้ไขข้อบกพร่อง ตาม ประเด็นและความถูกต้องของรายงานการประเมินผลการปฏิบัติงานนโยบาย

8. การถ่ายทอดงานสู่สภาพปกติ ขั้นตอนนี้เป็นวิธีเตรียมการไว้ล่วงหน้าว่าหลังจาก การปฏิบัติงานตามโครงการสิ้นสุดแล้ว จะสามารถให้งานที่ได้สร้างขึ้นมานั้นมีความถาวรมั่นคง หรือเป็นประโยชน์ต่อไป ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ได้อย่างไร และสามารถพัฒนาให้ดีขึ้น ได้อย่างไร

ปัจจัยที่เป็นข้อพิจารณาความเหมาะสมในเรื่องนี้ ได้แก่ การพัฒนาความสามารถของ หน่วยงานหรือองค์กรหรือฝ่ายประชาชนที่จะ เข้ามารับผิดชอบงานให้อยู่ในระดับที่จะดำเนินการ ปฏิบัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง ได้ผลสำเร็จและได้มาตรฐานของงานที่ต้องการ กล่าวคือ ความ เรียบร้อยและความต่อเนื่องในการถ่ายทอดงานให้แก่ฝ่ายที่กำหนดให้นำมารับช่วงงานต่อไป

จากประเด็นดังกล่าวนี้ ได้มีนักวิชาการหลายท่านด้วยกันที่ได้ให้ทัศนะไว้แตกต่างกัน ออกไป เช่น เจมส์ คัมบลิว เฟสเลอร์ (James W. Fesler) บรีวเวอร์และเคล็องส์ (Gary D. Brewer and Peter De Leon) เป็นต้น

เฟสเลอร์ ได้แสดงทัศนะว่า ความสำเร็จของการปฏิบัติงานนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 3 ข้อ¹ ได้แก่

1. สมรรถนะ (capacity) และความจริงจัง (commitment) ของผู้นำ (leadership)

2. การมีเป้าหมายในนโยบายที่ชัดเจน (clear objectives) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ถ้าเป้าหมายในนโยบายไม่ชัดเจน การปฏิบัติงานนโยบายมีปัญหาแน่นอน ซึ่งมีผลกระทบต่อปฏิบัติ

¹ Eugens Bardash, "On Designing Implementable Programs," in Gai-domonico Majane and E.S. Quade, eds., Pitfalls of Analysis (New York : John Wiley & Sons, 1980).

นโยบายตามเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้

3. การริเริ่มที่ดี (initiative) ของกระบวนการกำหนดนโยบาย

นอกจากนี้ เฟสเลอร์ยังชี้ถึงปัจจัยที่มีนัยสำคัญแห่งความล้มเหลว ซึ่งมี 6 ข้อด้วยกัน¹

คือ

1. ความเฉื่อยชา (inertia) ทั้งของนโยบายเองและองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติในนโยบายนั้น ๆ

2. ความซับซ้อน (complexity) ของผู้รับบริการ ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติ
นโยบายสูง ทำให้การปฏิบัตินโยบายยากขึ้น

3. การมีขอบเขตแห่งความพยายามที่ไม่เพียงพอ (inadequate scope of effort)

4. การสนับสนุนจากรัฐสภามีค้ำหรือน้อยมาก (weak congressional support)

5. การมีงบประมาณไม่เพียงพอ (inadequate funds)

6. การขาดผู้นำที่มีความสามารถหรือมีความจริงจังต่อการปฏิบัติงาน (the loss of leadership)

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่สำคัญอีก 2 ท่าน คือ แกรรี ดี.บริจเวอ์ และ ปีเตอร์ เดอเลอองส์ (Garry D. Brewer and Peter Deleon) ได้เสนอแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย (factors to influencing implementation) ซึ่งมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบาย 6 ข้อ² ได้แก่

1. จุดกำเนิดของนโยบาย (source of policy)

2. ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy)

3. การสนับสนุนของนโยบาย (support of policy)

4. ความซับซ้อนของการบริหาร (complexity of administration)

5. สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย (incentives for implementors)

6. การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation)

¹
Ibid.

²
Brewer and Deleon, The Foundation of Policy Analysis, pp.263-266.

จุดกำเนิดของนโยบาย

จุดกำเนิดของนโยบาย (source of policy) มีแหล่งที่มามากมาย สำหรับกรณีของไทย จุดกำเนิดของนโยบายมีถึง 5 แหล่ง กล่าวคือ

1. ฝ่ายบริหาร หมายถึงคณะรัฐมนตรี
2. สภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ
3. ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
4. ข้าราชการ เช่น กองทัพ กระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น
5. สถาบันพระมหากษัตริย์

ถ้าหากกลับไปพิจารณาในสหรัฐอเมริกาจะปรากฏว่า จุดกำเนิดของนโยบายประการแรกคือ การประกาศของประธานาธิบดี ซึ่งถือเป็นนโยบายอย่างเช่น คำสั่งของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ในการบอยคอตต์การแข่งขันกีฬาโอลิมปิกในปี ค.ศ.1980 ที่มอสโก จุดกำเนิดประการที่สอง คือ สถาบันนิติบัญญัติ เช่น The Omnibus Crime Act of 1960 จุดกำเนิดที่สาม คือ ทั้งสภาองเกรสและประธานาธิบดีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ร่วมกันกำหนดนโยบายขึ้นมา แต่ส่วนมากเป็นนโยบายของส่วนกลาง เช่น นโยบายทำให้ส่วนราชการเข้ามีส่วนหรือดูแลในอุตสาหกรรมปี ค.ศ.1930 จุดกำเนิดที่สี่ คือ ข้าราชการปกครองระดับสูง¹ จุดกำเนิดสุดท้ายก็คือ ศาล กล่าวได้ว่าคำตัดสินของศาลมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน การศึกษา² . ซึ่งศาลของสหรัฐอเมริกามีความสามารถในการกำหนดนโยบายสูงมาก

¹Donald T. Campbell, "Reforms as Experiments," in Francis Cars, ed, Reading in Evaluation Research (New York : Russell Sage Foundation, 1971), pp.233-261.

²Garry D. Brewer, "Experimentation and the Policy Process," in Twenty-Fifth Annual Report of the Rand Corporation (Santa Monica Calif : The Rand Corporation, 1973), pp.151-165 : Alice Revli, Systematic Thinking for Social Action (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1971), chap.5, "Can We Find Out What Work?".

ในมุมมองศาลของไทยไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย หากจะกล่าวไปแล้วในสหรัฐอเมริกา สถาบันแต่ละสถาบันมีความสำคัญหรือบทบาทไม่เหมือนกัน จึงทำให้การปฏิบัตินโยบายต่างกัน ออกไปด้วย ชุดง่าย ๆ ก็คือ อำนาจของจุดกำเนิดนโยบายไม่เหมือน เช่น กำเนิดจากสภากษัตริย์ หรือเกิดจากคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการ การปฏิบัตินโยบายก็จะแตกต่างกันออกไป

กล่าวได้ว่า จุดกำเนิดของนโยบายเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ กล่าวคือ จุดกำเนิดนโยบายแต่ละอันมีบทบาท (role) อำนาจ (powers) และหน้าที่ (functions) ที่แตกต่างกันก็ย่อมทำให้การปฏิบัตินโยบายต่างกันด้วย

ความชัดเจนของนโยบาย

ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of the policy) เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติ กล่าวคือ ความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย นั้นหมายถึง เจตนาหรือเป้าหมายของนโยบายจะต้องแสดงออกมา (articulate) ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ กล่าวง่าย ๆ ก็คือ นโยบายต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน¹ อย่างเช่น นโยบายที่ออกมาเป็นกฎหมาย ทุกอย่างต้องยึดกฎหมายเป็นหลัก (legislative) หรือนโยบายทางบริหาร (executive policy) ซึ่งโดยข้อเท็จจริงหรือความเป็นจริงเป็นการชี้แนะโดยฝ่ายบริหารมากกว่า (direct executive) อย่างไรก็ตาม เรามักมองเห็นว่านโยบายจากฝ่ายบริหารจะมีความสำคัญกว่านโยบายที่มาจากฝ่ายสภามาก ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยลอกแบบสภาจากอังกฤษ กล่าวคือ หน้าที่หลักของสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติคือการออกกฎหมายแม่บท (scalitant law) แล้วค่อยปล่อยให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ เป็นผู้ปฏิบัติ (implementor)

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายที่ออกมาโดยยึดหลักกฎหมายเป็นบรรทัดฐาน หรือให้อำนาจในการกำหนดนโยบายเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติมีทั้งข้อดีและข้อเสีย² ดังนี้

¹ Brewer and Deleon, The Foundation of Policy Analysis, p.267.

² จากคำบรรยายของ กนก วงษ์ตระหง่าน, ในกระบวนวิชา "การวิเคราะห์นโยบาย" ตามหลักสูตรปริญญาโทและปริญญาเอกของสาขาวิชารัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

ข้อดี ทำให้ข้าราชการมีความยืดหยุ่น (flexible) สูง ซึ่งทำให้ข้าราชการสามารถปรับนโยบายให้สอดคล้องกับปัญหาเฉพาะหน้าได้

ข้อเสีย ถ้ากฎหมายไม่ชัดเจนจะทำให้นโยบายไม่ชัดเจนในเป้าหมายด้วย ข้าราชการเป็นผู้ตีความ จากปัญหาดังกล่าวจะแก้ได้หรือแนวความคิดนี้จะเกิดผลได้ต้องอาศัยระบบราชการที่มีคุณภาพ แต่ถ้าหากเข้าไปเปรียบเทียบกับระบบราชการของอังกฤษจะปรากฏว่าระบบราชการอังกฤษเป็นระบบที่ดีจึงไม่มีปัญหาในการตีความ แต่แตกต่างกับของไทยซึ่งมักจะเกิดปัญหาขึ้นบ่อย ๆ เช่น ปัญหาจรรยาบรรณ จะเห็นว่าตำรวจเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์เสียเองหมดว่า ถ้าหากใครข่มขืนฝ่าไฟแดงจะถูกเปรียบเทียบปรับเสียเอง สามารถสะท้อนให้เห็นว่า ตำรวจมีอำนาจมาก ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในชั้นการปฏิบัตินโยบายไม่ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดเอาไว้

กล่าวได้ว่า การปล่อยให้ข้าราชการตีความกฎหมายเอง ข้าราชการก็อาจจะตีความบิดเบือนจากความเป็นจริงได้ แต่หากกลับไปพิจารณากรณีในสหรัฐอเมริกา กฎหมายหรือนโยบายที่ถูกกำหนดออกมาใช้จะมีขบถเอาไว้เลยว่า เพื่อการบรรลุเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ในนโยบายว่าองค์การ (organization) นั้น ๆ จะต้องทำอะไรบ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในกระบวนการนโยบายดังกล่าวจะบอกถึงเทคนิค กลยุทธ์หรือวิธีการปฏิบัติทุกขั้นตอนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

นอกจากนั้น ถ้าหากกฎหมายมีลักษณะตายตัวไม่มีความยืดหยุ่น ปรับเปลี่ยนไม่ได้ เทคนิคหรือวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้ออกกฎหมายต้องศึกษาให้รัดกุม โดยที่รัฐสภาจะต้องมีหน่วยงานวิจัยสำหรับเป็นหน่วยงานที่ทำการวิจัยรวบรวมข้อมูล และเสนอข้อมูลให้แก่สภาจึงเห็นว่า "หน่วยบริหารวิจัยสภาของเกรส (congressional research service) ของสหรัฐอเมริกา" มีความสำคัญและยิ่งใหญ่มาก แต่ถ้าหากเราล้าหลังมาพิจารณาของประเทศไทย ปรากฏอย่างชัดเจนว่า รัฐสภาของไทยไม่ค่อยมีบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย โดยข้อเท็จจริงนโยบายจะอยู่ที่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ

การสนับสนุนนโยบาย

การสนับสนุนนโยบาย (support for the policy) เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) อีกปัจจัยหนึ่ง กล่าวคือ การปฏิบัตินโยบายจะมี

หรือไม่ขึ้นอยู่กับกำลังสนับสนุนของนโยบาย ซึ่งมีได้ทั้งภายในและภายนอกกระบวนการ ซึ่ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง (politics) โดยตรง¹

ปัจจัยที่มีผลต่อการสนับสนุนนโยบายมี 3 ประเด็น² ได้แก่

ประเด็นแรก โดยเป็นผู้ให้บริการหรือผลประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ เพราะผู้ที่ ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายเท่านั้นที่จะสนับสนุนนโยบาย กล่าวง่าย ๆ การสนับสนุนจะมีสาระ: สำคัญขึ้นอยู่กับความเข้มข้น (intensity) ของการสนับสนุน และระยะเวลา (duration) ของการสนับสนุนเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงปัจจัยดังกล่าวนี้ กรณี การสนับสนุนนโยบายของไทย เช่น นโยบายการแบ่งปันผลประโยชน์ 70 : 30 ในระบบอุตสาหกรรม อ้อยและน้ำตาล ปรากฏอย่างชัดเจนว่าความเข้มข้นของการสนับสนุนในระยะแรกที่นำเอานโยบาย ดังกล่าวนี้มาใช้ในระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลมีมาก แต่ระยะเวลาของการสนับสนุนนโยบายนี้ มีเพียงชั่วระยะสั้น ๆ เท่านั้น ภายหลังก็ได้รับการคัดค้านและโจมตีโดยเฉพาะจากฝ่ายชาวไร่อ้อยเอง หรือกรณีของนโยบายการแทรกแซงราคาข้าวในกระทรวงพาณิชย์ ได้สะท้อนภาพอย่างชัดเจนว่า นโยบายเมื่อผ่านมติของคณะรัฐมนตรี อย่าคิดว่าได้รับชัยชนะแล้ว ต้องคำนึงถึงขั้นตอนการปฏิบัติ นโยบาย (policy implementation) ว่าสามารถนำเอานโยบายที่เลือกมาใช้นำไปปฏิบัติ ได้หรือไม่ เพราะเมื่อถึงขั้นตอนดังกล่าวนี้ก็อาจแพ้ได้ กล่าวคือ เวลาเราเลือกนโยบาย (selection) ต้องคำนึงว่ามีความเป็นไปได้ในขั้นการปฏิบัติด้วย ได้รับการสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่าย ดังเช่น กรณีของอดีตรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ (นายโกศล ไกรฤกษ์) ได้ตัดสินใจนำเอานโยบายข้าว คือ นโยบายการประกันราคาข้าวเพื่อยกระดับราคาข้าวให้สูงขึ้น แต่เมื่อถึงขั้นการปฏิบัติก็ไม่สามารถนำไปปฏิบัติตาม เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายดังกล่าว ไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายเจ้าของโรงสีข้าวซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติอย่าง เพียงพอ และได้รับการคัดค้านจากประชาชนอีกด้านหนึ่งด้วย อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตาม นโยบายการประกันราคาข้าวของกระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น

ประเด็นที่สอง ถ้าหากผลประโยชน์ในนโยบายมีสูง ผู้ตัดสินใจนโยบายจะทุ่มเทมาก และความพร้อมในการใช้อำนาจอย่างตั้งใจ (commitment) ของผู้ตัดสินใจมีสูงมาก กล่าวคือ การสนับสนุนนโยบายขึ้นอยู่กับ ระดับของผลประโยชน์และความตั้งใจจริงของผู้ตัดสินใจ (decision-maker) ที่สูง

ประเด็นที่สาม ระดับความสนใจของผู้ตัดสินใจ (decision-maker) ทั้งนี้เพราะ ระดับความสนใจของผู้ตัดสินใจขึ้นอยู่กับสถานการณ์ (situation) กล่าวคือ สถานการณ์จะเป็นตัว

¹Brewer and Deleon, The Foundation of Policy Analysis, p.268.

²Ibid., pp.268-269.

กำหนดระดับความสนใจของผู้ตัดสินใจ ซึ่งมีผลต่อการสนับสนุนนโยบาย เช่น นโยบายข้าว นโยบายมันสำปะหลัง แต่ละยุคแต่ละสถานการณ์ได้รับความสนใจแตกต่างกัน ซึ่งบางช่วง บางสถานการณ์ก็ไม่สนับสนุน เป็นต้น

สำหรับการแสวงหาการสนับสนุนนโยบายที่นำมาใช้โดยการศึกษาค้นคว้าที่จะเกิดขบวนการนโยบาย เราต้องคำนึงถึงทรัพยากร (resources) ความตั้งใจจริง (commitment) อำนาจ (power) ของบุคคลเหล่านั้นว่าเป็นอย่างไร

ความซับซ้อนของการบริหาร

ความซับซ้อนของการบริหาร (complexity of administration) ก็เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบาย กล่าวคือ เราจะต้องรู้ว่าการบริหารมีความซับซ้อนมากแค่ไหน การปฏิบัตินโยบายก็ยิ่งลำบากมากขึ้นเท่านั้น นั่นหมายถึง ถ้าเราสร้างองค์การ (organization) ที่มีโครงสร้างที่มีความซับซ้อน (complexity) เท่าไร เมื่อถึงขั้นตอนการปฏิบัตินโยบาย จะยิ่งยากขึ้นเท่านั้น¹

ความซับซ้อน (complexity) มักเกิดขึ้นจากระดับของความซับซ้อนทางการบริหาร (sophistication) เช่น รัฐมนตรีบางคนยังมีประสบการณ์มาก เมื่อกำหนดนโยบายหรือโครงการขึ้นมา มักจะกำหนดขั้นตอนวิธีการของการบริหารอย่างซับซ้อน ซึ่งจะมิปัญหาต่อการปฏิบัตินโยบาย อาจทำให้นโยบายที่นำมาปฏิบัติประสบกับความล้มเหลวได้

สิ่งจูงใจของการปฏิบัตินโยบาย

สิ่งจูงใจของการปฏิบัตินโยบาย (incentive of implementation) มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย กล่าวคือ ความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับสิ่งจูงใจสำหรับหน่วยงานบริหาร เป็นสิ่งที่จะต้องถูกสร้างขึ้นในนโยบาย² เช่น การให้รางวัลเมื่อทำดี หรือลงโทษเมื่อทำผิด สำหรับกรณีของการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันเป็นกลไกของรัฐ

¹Ibid., pp.271-272.

²Ibid., pp.272-273.

สิ่งสำคัญก็คือปัญหาว่ามีปทัสสถาน (norms) ในการให้สิ่งจูงใจ (incentive) อย่างไร เพราะถ้าหากไม่มีกติกากฎ (rule) ในการให้สิ่งจูงใจก็อาจมีผลเสียได้เหมือนกัน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบาย

การจัดการกับปัญหา สิ่งจูงใจ โดยโรเบิร์ต ลีวิน (Robert Levine) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการจัดการกับปัญหา สิ่งจูงใจ ไว้ 3 ประการ¹

1. การให้สิ่งล่อใจ ซึ่งมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ การชี้ให้ผู้ปฏิบัติเห็นว่า ถ้าจะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ทุกฝ่ายจะได้รับผลประโยชน์จากการปฏิบัติอันนี้ แทนที่จะไปยังขับให้เขาทำ โดยผู้ปฏิบัติคิดว่าเป็นผลเสียหรือเสียผลประโยชน์แต่ต้องพยายามสร้างความรู้สึกในแง่บวกแก่ผู้ปฏิบัติ (implementor) ว่า ทุกคนทุกฝ่ายสามารถได้รับผลประโยชน์กันหมด ถ้าหากปฏิบัติตามกติกากฎหรือกฎเกณฑ์ที่วางเอาไว้ เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติ

2. การขู่ วิธีการนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ถ้าหากหน่วยงานหรือองค์กรที่รองรับหรือรับผิดชอบนโยบายหรือโครงการไม่สามารถปฏิบัติตามนโยบายให้สำเร็จหรือบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ อาจต้องถูกยุบหน่วยงาน แต่ในด้านตรงกันข้าม ถ้าหน่วยงานดังกล่าวสามารถดำเนินการปฏิบัตินโยบายสำเร็จหรือบรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายหรือโครงการที่เลือกมา หน่วยงานนั้นจะสามารถดำรงคงอยู่หรือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ได้ต่อไป กล่าวได้ว่า สิ่งล่อใจนี้มีลักษณะเป็นสิ่งล่อใจเชิงลบ (negative incentive)

3. การให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบนโยบายในการปฏิบัตินโยบายแข่งขันกันเอง อย่างเช่น โครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง หมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง ซึ่งเป็นหมู่บ้านตัวอย่าง อย่างไรก็ตามสิ่งสำคัญซึ่งเราไม่สามารถปฏิบัติได้ คือ การให้เกียรติให้ความสำคัญกับองค์กรหรือหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับนโยบายซึ่งโดยตัวของมันเองเป็นการให้ความสำคัญกับองค์กรหรือหน่วยงานดังกล่าว เช่น การได้ดูแลหรือรับผิดชอบในโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ หน่วยงานนั้นจะรู้สึกมีเกียรติและมีความสำคัญ หรือการมอบภารกิจพิเศษให้องค์กรหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นจะเกิดความรู้สึกว่า

¹ Robert A. Levine, Public Planning : Failure and Redirection (New York : Basic Books, 1972), p.4.

จะต้องดำเนินการปฏิบัติตามนโยบายหรือโครงการให้เต็มที่ เพราะรู้สึกว่าคนได้รับเกียรติ
ได้รับความไว้วางใจสูง และเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญ สิ่งดังกล่าวนี้ก็เป็นสิ่งจูงใจ
(incentive) อย่างหนึ่ง

การจัดสรรทรัพยากร

การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการ
ปฏิบัตินโยบาย ทรัพยากรดังกล่าว คือ เวลาและงบประมาณหรือการเงินซึ่งเป็นสาระสำคัญ
ของการปฏิบัตินโยบาย¹

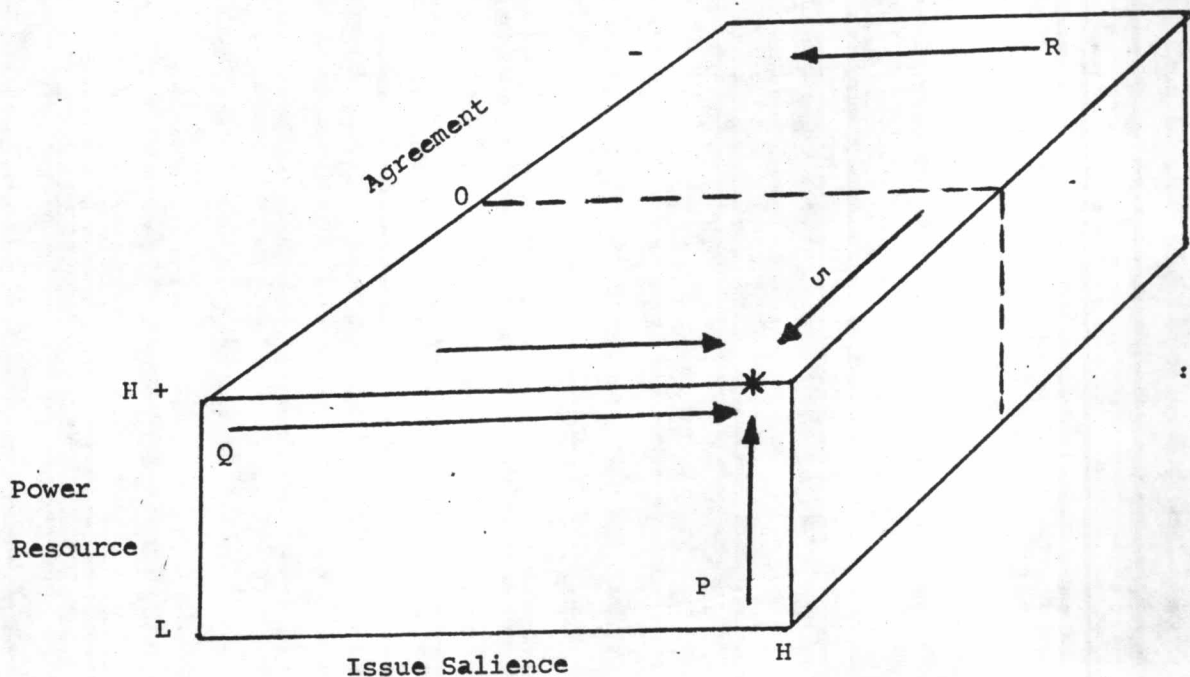
ทรัพยากรด้านเวลาและงบประมาณหรือการเงิน บางครั้งก็เกิดปัญหาขึ้นในการ
ปฏิบัตินโยบาย ได้อย่างไม่คาดฝัน ดังนั้นจะต้องเตรียมงบประมาณหรือเงินไว้เพื่อจะทำให้
การปฏิบัติตามนโยบายหรือโครงการสามารถดำเนินต่อไปตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดเอาไว้แล้ว
กล่าวได้ว่า ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นงบประมาณหรือการเงินและเวลา สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญ
ต่อการปฏิบัตินโยบายมาก เพราะเวลาเป็นทรัพยากรอันหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัตินโยบาย
ซึ่งมักจะพบอยู่เสมอว่า ผู้ปฏิบัตินโยบาย (implementor) มักใช้เป็นข้ออ้างได้ว่าเวลามี
จำกัด นอกจากนี้ยังพบอีกว่า ถ้าเงินกับเวลาไม่สอดคล้องกันก็เป็นปัจจัยอุปสรรคที่มีนัยสำคัญต่อการ
ปฏิบัตินโยบาย เช่น เวลาผ่านพ้นไปแล้วแต่เงินที่ใช้ในโครงการยังไม่มี หรือการตั้งงบประมาณ
เมื่อผ่านกฎหมายหรือข้อบังคับแล้ว เป็นต้น

กลยุทธ์ (strategy) ที่เป็นสาระสำคัญหลักในการช่วยผลักดันการปฏิบัตินโยบาย
ให้สามารถดำเนินการเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในนโยบาย กล่าวคือ นโยบาย
(policy) จะต้องเกี่ยวข้องกับองค์การ (organization) และผู้ปฏิบัติ (implementor)

¹

Paul Berman, "Thinking About Programmed and Adaptive Implementation : Matching Strategies to Situations," in Helen M. Ingram and Dean E. Mann, eds., Why Policies Succeed or Fail (Beverly Hills, Calif : Sage Publications, 1980), pp.205-227.

สำหรับประเด็นดังกล่าวนี้ ดักลาส บิงเกอร์ (Douglas R. Bunker)¹ ได้เสนอถึง
กลยุทธ์ที่ผลักดันการปฏิบัตินโยบาย ดังนี้



หมายเหตุ : * = จุดเชื่อมต่อ (Ideal Point)

จากรูปแบบดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า ทรัพยากรทางอำนาจ (power resource) และการแสดงออกถึงประเด็นสำคัญ (issue salience) เป็นสิ่งที่ช่วยผลักดันให้การปฏิบัตินโยบายดำเนินต่อไปได้ กล่าวคือ

ทรัพยากรทางอำนาจ (power resource) เป็นความเข้มและปริมาณทางการเมืองหรืออำนาจ เช่น อำนาจของผู้กระทำ (actors) ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัตินโยบาย เช่น ผลประโยชน์ เกียรติยศ ศักดิ์ศรี และความชอบธรรม เป็นต้น

การแสดงออกถึงประเด็นสำคัญ (issue salience) หมายถึงประชาชนโดยทั่วไป ไปเข้าใจว่าผู้ตัดสินใจเรื่องในรายละเอียดของนโยบายมากน้อยแค่ไหน กล่าวคือ การยินยอม (agreement) ของผู้ปฏิบัติไปสัมพันธ์กับผู้ตัดสินใจอย่างไร นั่นหมายความว่า เห็นด้วยหรือขัดแย้งกัน เช่น ในตำแหน่ง Q ผู้ปฏิบัติ (implementor) มีทรัพยากรด้านอำนาจสูง และเห็นด้วยนโยบายสูง เขาย่อมจะมีแนวโน้มที่เห็นด้วยกับนโยบายที่สูงด้วย แต่มีข้อเสียตรงที่ว่า เขาค่อยรู้เรื่องรายละเอียดในนโยบายเท่าเท่าไรนัก ซึ่งเป็นลบ - ดังนั้นจำเป็นต้องผลักดันสู่สภาพการณ์ที่มีทั้งอำนาจ (power) และการยอมรับ (agreement) สูง และมี

¹Douglas R. Bunker, "Policy Sciences Perspectives on Implementation Process," in John E. Tropman and et.al., Strategic Perspectives on Social Policy (New York : Pergamon Press, 1976), pp.137-138.

ความรู้สูง แนวโน้มแห่งความสำเร็จของการปฏิบัติก็จะมีระดับที่สูง วิธีการหลักก็คือโดยทำให้ ความรู้กับบุคคลที่รับผิดชอบในนโยบายดังกล่าว ผลก็คือโอกาสที่จะปฏิบัตินโยบายให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ก็จะมีสูง ดังนั้น การจะให้นโยบายสู่การปฏิบัติในนโยบายที่สำเร็จ จะต้องวิเคราะห์ ถึงหน่วยงานหรือองค์การฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เช่น การแก้ปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้

นอกจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เฟสเลอร์ (Fesler) บรีวเวอร์และ เดอเลอองส์ (Brewer & Deleon) ได้ชี้ว่า ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นมีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัติ นโยบายอย่างมีนัยสำคัญภายใต้การปฏิบัติในนโยบายยังมีกลุ่มบุคคลหรือผู้กระทำหลายฝ่ายที่เข้ามา เกี่ยวข้องในนโยบาย ซึ่งมีบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตที่แตกต่างกัน สิ่งสำคัญคืออะไร เป็น ตัวกำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมของผู้กระทำดังกล่าว และบทบาทหรือพฤติกรรมดังกล่าวนี้มีอิทธิพล ต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัติในนโยบายอย่างไร กรอบแนวความคิดที่จะอธิบาย หรือวิเคราะห์บทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัต และอะไรที่กำหนดบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัต ดังกล่าว จำเป็นต้องศึกษากระบวนการทางสังคม ซึ่งจะอธิบายในประเด็นต่อไป

กระบวนการทางสังคม

การวิเคราะห์นโยบายมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของ สังคมเป็นพื้นฐานสำคัญ กล่าวคือนัยหนึ่ง ในการวิเคราะห์นโยบายจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ กระบวนการของสังคมควบคู่กันไปด้วย ลาสเวลล์ (Lasswell) ได้เสนอแม่แบบ (model) สำหรับการวิเคราะห์กระบวนการของสังคมที่น่าสนใจยิ่ง โดยเน้นว่าการวิเคราะห์สังคมนั้น จะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมหรือผู้กระทำ (actors) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้กระทำต่าง ๆ (interaction) และทรัพยากรที่ล้อมรอบ (resources of environment) กล่าวคือ การที่จะเข้าใจกระบวนการของสังคม จะต้องเข้าใจการกระทำของคนที่อยู่ในสังคมนั้น ทั้งนี้เพราะ คนหรือกลุ่มคน เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมนั้น ¹

¹ Harold D. Lasswell, A Pre-View of Policy Science (New York : America Elsevier, 1971).

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับคนและการกระทำของคน ด้วยเหตุผลดังกล่าว การศึกษาหรือวิเคราะห์กระบวนการทางสังคมจึงเน้นที่การกระทำของคน ปฏิสัมพันธ์ของคน และทรัพยากรที่อยู่ล้อมรอบ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของคนขึ้น กล่าวได้ว่า คนมีปฏิสัมพันธ์กันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร ดังนั้น ปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคมจึงมีลักษณะ เป็นการต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จากที่กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของกระบวนการทางสังคมข้างต้น สามารถที่จะจำลองเป็นแม่แบบ (model) ได้ดังนี้

ผู้กระทำ ก. (Actor A) \longleftrightarrow ผู้กระทำ ข. (Actor B) \longleftrightarrow ผู้กระทำ
= การปฏิสัมพันธ์ (Interaction)

ผู้กระทำ (Actor) \longleftrightarrow ทรัพยากรที่แวดล้อม (Resource Environment)

จากหลักการนี้ทำให้เข้าใจโดยปริยายว่าคนหรือกลุ่มคนล้วนแต่มีความต้องการที่จะได้มาซึ่งทรัพยากร นั้นหมายความว่า การกระทำของคนซึ่งเป็นที่มาของปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนเกิดจากความต้องการของคน ดังที่ลาสเวลล์ (Lasswell) ได้กล่าวถึงหลักในการมองหรือศึกษาพฤติกรรมของคนว่า "การกระทำของคนเกิดขึ้นในทิศทางที่เขาเห็นว่า การกระทำนั้นจะทำให้เขาดีขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรกระทำอีกอย่างหนึ่ง" ¹ กล่าวให้ชัดเจนคือ มนุษย์จะทำการอย่างหนึ่ง เมื่อเขาเห็นว่ากรกระทำนั้นจะทำให้เขาดีขึ้นหรือได้ประโยชน์มากขึ้น

ลาสเวลล์ (Lasswell) กล่าวว่า การกระทำของกลุ่มคนหรือคนมุ่งที่จะทำให้สิ่งที่ตนต้องการมีมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และการที่จะทำให้สิ่งที่ตนต้องการมีมากขึ้น เป็นตัวกระตุ้นหรือพลังสำคัญที่ทำให้เขาจะต้องมีการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่เขาต้องการ เมื่อทุกคนต่างมีการกระทำเช่นนี้จึงทำให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ (interaction) กับคนอื่น ๆ ซึ่งการปฏิสัมพันธ์นี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดกระบวนการของสังคมขึ้น ในประเด็นความต้องการมีมากขึ้นนี้มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ ในความเป็นจริงเมื่อมีความต้องการแล้ว ไม่จำเป็นว่าคนนั้นจะต้องได้

¹ Ibid., p.16.

ในสิ่งที่เขาต้องการนั้นเสมอไป ทั้งนี้เพราะการที่จะให้ใครมาซึ่งสิ่งที่ต้องการจะต้องอาศัยกำลัง (power) ของคนที่จะไปทำให้ใครมาซึ่งสิ่งที่ต้องการ เป็นจริงขึ้นมา การต้องใช้กำลังหรือความสามารถต่าง ๆ ของคนจำนวนมาก เพื่อให้ใครมาซึ่งสิ่งที่คนต้องการมากขึ้นนี้เอง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในสังคมหรือทำให้สังคมมีพลวัต (dynamic) ขึ้นมา

จากแม่แบบจำลองของกระบวนการทางสังคมข้างต้นที่มีผู้กระทำต่าง ๆ มามีปฏิสัมพันธ์กัน เพื่อให้ใครมาซึ่งทรัพยากรที่อยู่ล้อมรอบนั้น การที่จะเข้าใจถึงพลวัตของปฏิสัมพันธ์นั้นได้จึงจำเป็นที่จะต้องทราบก่อนว่า ผู้กระทำในปฏิสัมพันธ์นั้นเป็นใครบ้าง และใคร เป็นคนที่เริ่มต้นทำให้เกิดการกระทำในปฏิสัมพันธ์นั้น ทั้งผลกระทบที่เกิดจากการกระทำในปฏิสัมพันธ์นั้นเป็นอย่างไร ถ้าจะกล่าวให้ง่ายคือในเหตุการณ์หนึ่ง จะต้องทราบว่าใครบ้างที่เกี่ยวกับเหตุการณ์นั้น และในเหตุการณ์นั้นใครทำอะไร และอย่างไรบ้าง และในที่สุดการกระทำของคนเหล่านี้ส่งผลกระทบอย่างไร จะเห็นว่าภายในเหตุการณ์หนึ่ง การกระทำต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและผลที่ตามมาจะมีติดต่อกันโดยไม่ขาดสาย ซึ่งอาจจะแบ่งการกระทำในเหตุการณ์หนึ่งได้เป็น 3 ช่วง คือ

1. ก่อนเกิดผล (preoutcome)
2. เกิดผล (outcomes)
3. หลังเกิดผล (postoutcomes)

การกระทำของผู้กระทำในเหตุการณ์หนึ่ง จะเห็นว่าผู้กระทำนั้นมีเป้าหมายหรือความต้องการที่จะกำหนด (shaping) ให้ผล (outcomes) ของเหตุการณ์ออกมาในลักษณะหรือทิศทางหนึ่งตามที่คนต้องการ และยังต้องการที่จะให้เกิดมีส่วนร่วม (sharing) ในผลของเหตุการณ์ให้ตนเองหรือบุคคลที่คนต้องการ เป็นผู้ที่ได้ประโยชน์จากผลที่เกิดจากเหตุการณ์นั้นด้วย เมื่อคนมีเป้าหมายหรือความต้องการที่จะกำหนดหรือจัดสรรผล เหตุการณ์เช่นนี้ จึงทำให้คนเหล่านั้นเข้ามามีบทบาทหรือการกระทำในเหตุการณ์ต่าง ๆ และที่สำคัญ คือ การที่ผู้กระทำหนึ่งต้องการที่จะกำหนดหรือจัดสรรผลของเหตุการณ์ให้เป็นไปตามที่คนต้องการมากที่สุดนั้น ผู้กระทำนั้นจะใช้สถาบัน หน่วยงานหรือองค์กร (institution) ที่เปิดให้แก่คนให้เป็นประโยชน์ต่อการที่จะไปแย่งชิงหรือจัดสรรทรัพยากรให้เป็นไปตามที่คนต้องการนั้นหมายความว่า องค์กรมีความสำคัญในภาวะรองรับให้คนสามารถที่จะมีการกระทำที่มีผลได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการไม่มีองค์กรมารองรับการกระทำย่อมจะทำให้การกระทำนั้นไม่มีอำนาจหรือพลังเท่าที่มีองค์กรมารองรับ ดังนั้น การที่จะเข้าไปกำหนดหรือจัดสรรผลของเหตุการณ์หนึ่ง จึงจำเป็นที่ผู้กระทำจะต้องใช้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง

มารองรับการกระทำของคน ถ้าจะกล่าวให้ชัดเจนคือองค์กรเป็นที่มาของอำนาจที่สำคัญในการผลักดันให้เหตุการณ์หรือการกระทำหนึ่งเป็นไปตามที่ตนเองต้องการ ดังนั้น การกระทำกับการใช้อำนาจจึงเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันไม่ได้ การได้รับอำนาจจึงหมายถึงการได้รับการสนับสนุนจากคนอื่น และทำนองเดียวกันการให้อำนาจ คือ การให้การสนับสนุนอีกคนหนึ่ง เพราะฉะนั้น จะเห็นว่าในการกระทำหนึ่งสำหรับคนหนึ่ง เมื่อใช้อำนาจของตนแล้ว ตนอาจจะได้รับประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้น แต่สำหรับอีกคนหนึ่งอาจจะเป็นผู้ได้รับผลเสียหายได้ เพราะสิ่งที่คนต้องการทั้งหลายนั้นเหมือนกันและยังมีข้อจำกัดอีกด้วย จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้บางคนได้ประโยชน์และบางคนเสียประโยชน์ในเหตุการณ์เดียวกัน ถ้าจะกล่าวให้ชัดเจน อาจจะกล่าวได้ว่าภายใต้เหตุการณ์หนึ่งย่อมจะต้องมีทั้งคนที่ได้และเสียประโยชน์ตลอดเวลา

ลาสเวลล์ (Lasswell) ได้สรุปปฏิสัมพันธ์ (interaction) ของคนต่าง ๆ ในเหตุการณ์หนึ่งในรูปแบบของ "การได้" และ "การเสีย" ประโยชน์ ซึ่งประโยชน์นี้ลาสเวลล์ (Lasswell) เรียกว่า "คุณค่า" (values) กล่าวคือ ลาสเวลล์ได้สรุปว่า การกระทำหรือพฤติกรรมของคนล้วนแต่มุ่งที่จะสนองตอบต่อคุณค่าที่ตนต้องการ ในขณะนั้นทั้งสิ้น (maximization of values) ซึ่งคุณค่าที่เป็นปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการกระทำนั้นสามารถจะแบ่งออกได้เป็น 8 ประเภท คือ ¹

1. อำนาจ (power)
2. ความรู้แจ้ง (enlightenment)
3. ความมั่งคั่ง (wealth)
4. ความเป็นอยู่ที่ดี (well-being)
5. ความชำนาญหรือทักษะ (skill)
6. ความรัก (affection)
7. ความเคารพ (respect)
8. ความถูกต้อง (rectitude)

ลาสเวลล์กล่าวว่า การกระทำใด ๆ ของคนเราล้วนแต่เพื่อสนองต่อคุณค่าทั้ง 8 นี้ทั้งสิ้น ซึ่งในการกระทำหนึ่งอาจจะสนองตอบต่อคุณค่าเดียวหรือหลายคุณค่าก็ได้ และในเวลาต่อมา

¹
Ibid., p.18.

ในอีกการกระทำหนึ่ง หรือแม้จะในการกระทำเดียวกันก็ได้คุณค่าที่ผู้กระทำนั้นต้องการสามารถเปลี่ยนแปลงได้ ดังนั้นในการที่จะเข้าใจความหมายของการกระทำของการกระทำของคนหนึ่งย่อมจะต้องเข้าใจถึงคุณค่าที่คนนั้นต้องการจากการกระทำนั้นเป็นพื้นฐาน สำหรับการกระทำหนึ่งย่อมจะต้องมีทั้งการได้มาซึ่งคุณค่าที่ต้องการ (value indulgent) และการเสียคุณค่าที่ต้องการไป (value deprivation) ดังนั้นในการอธิบายปฏิสัมพันธ์ (interaction) ของผู้กระทำ (actors) จึงสามารถกล่าวได้ว่าในเชิงของการได้คุณค่าและการเสียคุณค่า กล่าวคือ¹

การได้มาซึ่งคุณค่าที่ต้องการ = สิ่งที่ได้, ไม่เกิดการสูญเสีย
 (value indulgent = gain, blocked loss)
 การเสียคุณค่าที่ต้องการ = การสูญเสีย, ไม่มีสิ่งที่ได้มา
 (value deprivation = loss, blocked gain)

การได้คุณค่านี้หมายถึงการได้มาและการไม่เสียในสิ่งที่จะต้องเสียด้วย ในเชิงสัมพันธ์แล้ว การที่เราจะต้องเสียแต่เราไม่เสีย (blocked loss) ก็คงถือว่าเราได้ด้วยเช่นกัน ในทำนองเดียวกัน การเสียคุณค่าหมายถึง การเสียและการไม่ได้ในสิ่งที่จะต้องได้ หรือการที่เราไม่ได้ในสิ่งที่เราจะต้องได้หรือควรจะได้ เพราะฉะนั้นในการวิเคราะห์ถึงปฏิสัมพันธ์ของเหตุการณ์หนึ่งจำเป็นที่ผู้วิเคราะห์จะต้องระลึกเสมอถึงการที่ผู้กระทำจะต้องเสียแต่ไม่เสีย และการที่กระทำจะต้องได้แต่ไม่ได้ด้วย

ถ้าจะกล่าวโดยสรุปก็จะกล่าวได้ว่า การวิเคราะห์กระบวนการทางสังคมในช่วงเวลาหนึ่ง คือการวิเคราะห์ในช่วงเวลานั้นใครเป็นใครได้หรือเสียและได้หรือเสียอย่างไรด้วย ลาสเวลล์ (Lasswell) ได้เสนอแม่แบบของกระบวนการทางสังคม (social process model)² เพื่อเป็นการขยายความและขั้นตอนของการวิเคราะห์กระบวนการทางสังคมดังนี้³

¹ Ibid., p.20.

² Ibid., p.24.

³ กนก วงษ์ตระหง่าน, เรื่องพื้นฐานของการวิเคราะห์นโยบาย, หน้า 10-12.

Participants	—————>
Perspectives	—————>
Situations	—————>
Base values	—————>
Strategies	—————>
Outcomes	—————>
Effects	—————>

1. ผู้มีส่วนร่วม (participants) หมายถึง ผู้กระทำทั้งหมดที่เข้าร่วม มีปฏิสัมพันธ์ (interaction) ต่อกันในนโยบายที่เราเลือกศึกษา โดยที่นโยบายนั้นเกิดขึ้น ภายใต้เนื้อหาหรือเงื่อนไขของช่วงเวลาหนึ่งของกระบวนการทางสังคม ซึ่งผู้กระทำนี้อาจจะเป็นปัจเจกบุคคล (individuals) หรือกลุ่ม (groups) เช่น กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ทั้งที่เป็นองค์กรหรือไม่เป็นองค์กรก็ได้ กล่าวคือ ภายใต้กระบวนการของสังคมขณะนั้น ผู้กระทำเหล่านั้นล้วนแต่เป็นผู้กำหนดคุณค่า (value shaper) หรือผู้มีส่วนคุณค่า (value sharer) ทั้งสิ้น ซึ่งแต่ละคนต้องใช้สถาบันหรือองค์กร (institution) เป็นที่รองรับ ในการเข้ามามีส่วนในการกระทำ เพราะฉะนั้นในการวิเคราะห์นโยบายภายใต้กระบวนการทางสังคม จำเป็นที่จะต้องทราบว่าใครบ้างที่มีส่วนร่วมในการกำหนดหรือจัดสรรนโยบายนั้น และคนเหล่านั้นมีลักษณะอย่างไร เช่น เป็นปัจเจกบุคคลหรือเป็นกลุ่ม ถ้าเป็นกลุ่ม กลุ่มนั้นมีลักษณะอย่างไร

2. ทัศนคติการมอง (perspectives) หมายถึง เหตุการณ์ที่ผู้กระทำมีส่วนร่วม มีประสบการณ์มาจากกระบวนการทางสังคม เช่น เอกลักษณะ ความต้องการ การคาดหวัง ความเชื่อ กล่าวคือ จะต้องทราบว่าผู้กระทำเหล่านั้นมองตนเองอย่างไร เช่น เขาเป็นใคร สัญลักษณ์อะไรที่มีความหมายต่อเขา ดังนั้นในการวิเคราะห์นโยบายใดก็ตาม เมื่อสามารถระบุผู้กระทำในนโยบายนั้นได้ทั้งหมดแล้ว จำเป็นที่จะต้องค้นหาต่อไปว่าเขามีเอกลักษณะ ความต้องการ การคาดหวัง ความเชื่อ ฯลฯ อย่างไร ซึ่งเราเรียกรวม ๆ ว่า perspective

3. สถานการณ์ (situations) หมายถึง เขตหรือบริเวณที่เหตุการณ์หรือปฏิสัมพันธ์ของผู้กระทำเกิดขึ้น ซึ่งเขตหรือบริเวณนี้สามารถจะแยกออกเป็น 5 ด้านด้วยกันคือ

- ก. ในด้านสภาพแวดล้อมหรือขนาด
- ข. ในด้านเวลา
- ค. ในการเตรียมการ

ง. ในด้านคุณค่าที่เกี่ยวข้อง

จ. ในด้านความรุนแรง

ดังนั้น ในการเข้าใจสถานการณ์ (situation) จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาสถานการณ์ ทั้ง 5 ด้านว่าเป็นอย่างไร เพื่อทำให้รู้ว่าการจัดการกับสถานการณ์นั้นจะกระทำได้อย่างไรบ้าง

4. คุณค่าพื้นฐาน (base values) หมายถึง คุณค่า (values) ทั้งหมดที่ผู้กระทำ มีหรือต้องการในช่วงเวลาหนึ่ง ซึ่งลาสเวลล์ (Lasswell) ได้แบ่งคุณค่าคนที่ต้องการออกเป็น 8 ชนิด ดังกล่าวมาแล้วในกระบวนการทางสังคมขณะหนึ่ง ผู้กระทำที่มีส่วนร่วมในขณะนั้นย่อมจะมี คุณค่าของตนอยู่ เช่น อำนาจ ความมั่งคั่ง ความรัก และเขาสามารถใช้คุณค่าเหล่านั้นตามที่เขา ต้องการได้ ดังนั้นในการวิเคราะห์กระบวนการทางสังคมขณะนั้นมีหรือต้องการว่าคืออะไร และ เขา ใช้คุณค่าเหล่านั้นอย่างไร หรือเขาต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่าที่เขาต้องการอย่างไร

5. วิธีการหรือยุทธศาสตร์ (strategies) คือการจัดการกับคุณค่า (values) เพื่อให้ คุณค่าที่ออกมาเป็นผลลัพธ์จากกระบวนการทางสังคม เป็นไปตามที่ผู้กระทำหรือต้องการกระทำ ต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นวิธีการหรือยุทธศาสตร์ของผู้กระทำต่าง ๆ ใช้ในอันที่จะจัดสรรคุณค่าที่ตน ต้องการหรือมีอยู่ เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ออกมาจากกระบวนการทางสังคม เป็นไปในทิศทางหรือลักษณะที่ ตนต้องการ นั้นหมายความว่า จะต้องมีการต่อสู้แย่งชิง แกร่งแย่งระหว่างผู้กระทำต่าง ๆ วิธีการที่ ผู้กระทำมักจะใช้กันเสมอ คือ การใช้สัญลักษณ์ (symbols) หรือเครื่องหมาย (signs) เพื่อ ดึงดูดให้คนอื่นร่วมมือหรือเห็นด้วยหรือแม้กระทั่งคัดค้านต่อต้านกับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งการจัดการหรือ วิธีการอาจจะมีได้ทั้งที่เป็นการชักจูง (persuasive) และการบังคับ (coercive) อีกด้วย

6. ผลลัพธ์ (outcomes) หมายถึงผลลัพธ์ที่ออกมาจากกระบวนการทางสังคม ในช่วงหนึ่ง ภายหลังจากที่ผู้กระทำต่าง ๆ ได้เข้ามาต่อสู้กันเพื่อที่จะจัดการกับคุณค่า (values) ต่าง ๆ ในขณะนั้น ดังนั้น ผลที่ออกมาอาจจะทำให้ผู้กระทำหนึ่งได้ประโยชน์และอีกผู้กระทำหนึ่ง เสียประโยชน์ได้ ดังนั้น การที่จะให้ใครเป็นผู้ได้หรือเสียประโยชน์จึงเป็นหัวใจของการกำหนด นโยบาย ซึ่งผู้กระทำทุกคนชอบแต่พยายามที่จะมีอิทธิพลต่อผลลัพธ์นี้

7. ผลกระทบ (effect) หมายถึง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผลลัพธ์ของกระบวนการ ทางสังคมในช่วงหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อกระบวนการทางสังคมให้ผลลัพธ์อย่างหนึ่ง แน่นนอนผลลัพธ์ นั้นจะส่งผลไปกระทบถึงสิ่งอื่น ๆ ด้วย นั้นหมายความว่า ในการวิเคราะห์นโยบาย ผู้วิเคราะห์ จะต้องคำนึงถึงผลกระทบอันอาจจะเกิดได้จากนโยบายด้วย ไม่ใช่คำนึงถึงเฉพาะแต่เพียงผลลัพธ์ ที่ตนต้องการเท่านั้น

สรุป

การวิจัยในประเด็นการปฏิบัตินโยบายสำหรับจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดนราธิวาส ผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ที่อยู่ภายใต้ขอบข่ายของแนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบาย (policy implementation) ซึ่งได้อธิบายหรือวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบาย โดยทั่วไปแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ 1) การวิเคราะห์นโยบายที่มุ่งวิเคราะห์ลักษณะที่ปรากฏในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีการต่อสู้ของอำนาจ (play of power) จะมีอยู่ทุกช่วงของการกำหนดนโยบาย 2) การวิเคราะห์นโยบายโดยแบ่งออกเป็น 7 ขั้นตอน ซึ่ง ฮาโรลด์ ลาสส์เวล (Harold D. Lasswell) เรียกว่าแม่แบบของกระบวนการตัดสินใจ ได้แก่ 1) ขั้นการค้นหาและรวบรวมข่าวสารข้อมูล (intelligence) 2) ขั้นเสนอแนะสนับสนุนการกำหนดนโยบาย (recommendings or promoting) 3) ขั้นกำหนดการวางนโยบาย (prescribing) 4) ขั้นกำหนดสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับนโยบาย (involving) 5) ขั้นตอนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ (applying) 6) ขั้นประเมินผลของนโยบาย (appraisal) 7) ขั้นสิ้นสุดหรือขั้นการปรับเปลี่ยนนโยบาย (termination)

นอกจากนี้ แกรี่ ดี บรีวเวอร์ (Gary D. Brewer) และปีเตอร์ เดอ ลีออนส์ (Peter De Leon) ได้แบ่งกระบวนการกำหนดนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นริเริ่ม (initiation) 2) ขั้นประมาณการ (implementation) 5) ขั้นประเมินผล (evaluation) 6) ขั้นสิ้นสุดหรือขั้นปรับเปลี่ยน (termination)

ในกระบวนการนโยบาย ขั้นตอนที่น่าสนใจ คือ การปฏิบัตินโยบายซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายก็ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัตินโยบาย ดังที่มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้แตกต่างกันออกไป เช่น เจมส์ ดับบลิว เฟสเลอร์ (James W. Fesler) แกรี่ ดี บรีวเวอร์ (Garry D. Brewer) และ ปีเตอร์ เดอ ลีออนส์ (Peter De Leon) คือ เฟสเลอร์ ได้แสดงทัศนะว่า ความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญ 3 ข้อ ได้แก่ 1) สมรรถนะและความจริงใจของผู้นำ 2) การมีเป้าหมายในนโยบายที่ชัดเจน และ 3) การริเริ่มที่ดีของกระบวนการกำหนดนโยบาย นอกจากนี้เฟสเลอร์ยังได้ชี้ถึงปัจจัยที่มีนัยสำคัญแห่งความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย มี 6 ข้อ ได้แก่ 1) ความเฉื่อยชาขององค์การ 2) ความซับซ้อนของผู้รับบริการ 3) การมีขอบเขตแห่งความพยายามที่ไม่เพียงพอ 4) การสนับสนุนจากรัฐสภามีค้ำหรือน้อยมาก 5) การมีงบประมาณไม่เพียงพอ และ 6) การขาดผู้นำที่มีความสามารถหรือมีความจริงใจต่อการปฏิบัติงาน

บรีวเวอร์ และ เดอ ลีองส์ ได้เสนอแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบาย (factors to influencing implementation) อีกนัยหนึ่ง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบายมี 6 ข้อ คือ 1) จุดกำเนิดของนโยบาย (source of policy) 2) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) 3) การสนับสนุนของนโยบาย (support of policy) 4) ความซับซ้อนของการบริหาร (complexity of administration) 5) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัตินโยบาย (incentives for implementors) และ 6) การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation)

นอกจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้นที่นักวิชาการเหล่านี้ได้ให้ทัศนะไว้ว่า ปัจจัยดังกล่าวนี้มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย ยังมีบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เช่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มผู้นำชาวบ้าน ซึ่งกล่าวได้ว่าบทบาทหรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของกลุ่มบุคคลดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิบัตินโยบาย สำหรับประเด็นนี้ ลาสเวลล์ (Lasswell) ได้สรุปพฤติกรรมเชิงการปฏิสัมพันธ์ (interaction) ของบุคคลต่าง ๆ ในเหตุการณ์หนึ่งในรูปของ "การได้" และ "การเสีย" ประโยชน์ ซึ่งประโยชน์นี้ลาสเวลล์ เรียกว่า "คุณค่า" (values) กล่าวคือ ลาสเวลล์ ได้สรุปว่า การกระทำ บทบาท หรือพฤติกรรมเชิงพลวัตของคนล้วนแต่มุ่งที่จะสนองตอบต่อคุณค่าที่ตนต้องการในขณะนั้นทั้งสิ้น ซึ่งคุณค่า (ผลประโยชน์) ที่เป็นปัจจัยที่กำหนดหรือกระตุ้นให้เกิดการกระทำนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 8 ประเภท คือ 1) อำนาจ (power) 2) ความรู้แจ้ง (enlightenment) 3) ความมั่งคั่ง (wealth) 4) ความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) 5) ความชำนาญหรือทักษะ (skill) 6) ความรัก (affection) 7) ความเคารพ (respect) และ 8) ความถูกต้อง (rectitude) กล่าวว่าการกระทำใด ๆ ของคนล้วนแต่เพื่อสนองคุณค่า (ผลประโยชน์) ทั้ง 8 นี้ทั้งสิ้น สำหรับการกระทำหนึ่งย่อมจะต้องมีทั้งการได้มาซึ่งคุณค่า (ผลประโยชน์) ที่ต้องการ (value indulgent) และการเสียคุณค่า (ผลประโยชน์) ที่ต้องการไป (value deprivation)

กล่าวได้ว่า การแสวงหาค่าหรือผลประโยชน์ทั้ง 8 ประการดังกล่าว เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีนัยสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัตินโยบายนอกจากปัจจัยทั้ง 6 ข้อ ของ บรีวเวอร์ และ เดอ ลีองส์