บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย โดยแบ่งเป็น 5 ส่วน คือ 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 2) ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย 3) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 5) การนำแนวคิดและทฤษฎีมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการ สร้างความร่วมมือ ของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคมเพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

การก่อกำเนิดของกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการผลักดันทางความคิดทางวิทยาศาสตร์และความคิดทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะการศึกษาทางนิเวศวิทยา (ecology) นั้น ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่ในระบบนิเวศน์ไว้เพราะทุกสิ่งทุกอย่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน แนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายว่าด้วนทรัพยากรป่าไม้และสัตว์รวมทั้งการคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ ในขณะที่การศึกษาด้านพิษวิทยา (toxicology) แสดงให้เห็นถึงการเกิดสิ่งเป็นพิษและความเสียหายที่เกี่ยวข้องอันมีส่วนนำไปสู่ก่อกำเนิดกฎหมายเกี่ยวกับมลพิษ พร้อมกันนี้แนวความคิดทางวิศวกรรมได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการใช้เทคโนโลยีต่างๆ ในการแก้ไขปัญหามลพิษดังจะเห็นจากการให้เจ้าหน้าที่ของทางราชการมีอำนาจในการกำหนดให้แหล่งกำเนิดมลพิษที่มีการติดตั้งเครื่องบำบัดน้ำเสียหรือกำจัดของเสีย เป็นต้น ส่วนแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ได้แสดงให้เห็นถึงวิธีการว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เกิดประโยชน์สูงสุดและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม กฎหมายสิ่งแวดล้อมได้สะท้อนแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์หลาย

ประการ เช่น การให้โรงงานต้องรับภาระในการบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น (Aldo Leopold, 1997, pp. 10-13)

อำนาจ วงศ์บัณฑิต ได้กล่าวว่า ก่อนปี พ.ศ.2518 ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมในภาพรวมโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้นแต่ละฉบับ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับโรงงานก็มีบทบัญญัติให้อำนาจกระทรวงอุตสาหกรรมรับผิดชอบดูแลปัญหาสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดจากการประกอบกิจการโรงงานด้วย กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขก็มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานท้องถิ่นรับผิดชอบปัญหาสิ่งแวดล้อมบางลักษณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญและการจัดการมูลฝอยสิ่งปฏิกูล กฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือและการรักษาแม่น้ำลำคลองก็มีบทบัญญัติห้ามการทิ้งสิ่งต่างๆ ลงในแม่น้ำลำคลองอันเป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมทางน้ำ กฎหมายว่าด้วยประมงก็มีบทบัญญัติการก่อให้เกิดอันตรายแก่ที่จับสัตว์น้ำ เป็นต้น ส่วนในเรื่องของการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติก็มีกฎหมายสำหรับทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรน้ำ ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ทรัพยากรดินและแร่ธาตุต่างๆ และหากมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นและจำเป็นต้องมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ที่ก่อความเสียหาย ก็ฟ้องเรียกค่าเสียหายกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องตามกฎหมายว่าด้วยละเมิด (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2545, หน้า 45 - 46)

อำนาจ วงศ์บัณฑิต ยังได้กล่าวอีกว่า ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยตรงเป็นครั้งแรก เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งตั้งคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อมในภาพรวมทั้งหมด ขณะเดียวกันกฎหมายและหน่วยงานอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในแต่ละเรื่องอยู่เดิมนั้นก็ยังคงทำหน้าต่อไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยมิได้มีอำนาจเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2518 และมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม แห่งชาติ พ.ศ.

2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น พร้อมทั้งยกเลิกสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยให้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่สามหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คือ สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กรมควบคุมมลพิษ และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม แม้ว่ากฎหมายฉบับใหม่นี้จะมิได้ยกเลิกกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาสุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่เดิม แต่ก็มีกลไกหลายอย่างที่ช่วยทำให้หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานอื่นสามารถทำงานร่วมกันในลักษณะที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเดิม (อำนาจ วงศ์บัณฑิต, 2545, หน้า 45 - 46)

ดังนั้น เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่มีมาตรการควบคุมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมได้อย่างเพียงพอสมควร จึงปรับปรุงใหม่โดย (1) ส่งเสริมประชาชนและองค์กรเอกชนให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2) จัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม (3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นให้เกิดการประสานงาน และมีหน้าที่ร่วมกันในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและกำหนดแนวทางปฏิบัติในส่วนที่ไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรง (4) กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษด้วยการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบกำจัดของเสีย และเครื่องมือหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับมลพิษ (5) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการก่อให้เกิดมลพิษให้เป็นไปโดยชัดเจน (6) กำหนดให้มีมาตรการส่งเสริมด้านกองทุนและความช่วยเหลือด้านต่างๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการยอมรับที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยมีรายละเอียดดังภาคผนวก ก (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 37 หน้าที่ 43 วันที่ 4 เมษายน 2535)

พนัส ทัศนียานนท์ กล่าวว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีการกำหนดมาตรการในการจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเป็นมาตรการทางนโยบาย การวางแผนและการบริหาร การกำหนดหลักความผิดทางปกครองและหลักความผิดเด็ดขาดทางแพ่ง และเป็นการใช้สภาพบังคับของกฎหมายในทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ซึ่งจากประสบการณ์ของประเทศไทยนั้น ได้แสดงให้เห็นว่า การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งรัฐเป็นแกนสำคัญนั้น ไม่สามารถบรรลุผลตามความคาดหมาย

โดยรัฐยังไม่สามารถควบคุมดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ (พนัส ทัศนียานนท์, 2541, หน้า 24)

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ .ศ. 2550 ใน**ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม** มาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ข้อ (4) *จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล* และ ข้อ (5) *ส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน* นั้น รัฐบาลมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดเป็นนโยบายให้รัฐบาลต้อง จัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเป็นธรรม โดยให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ตามความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล นอกจากนี้ รัฐบาลต้อง บำรุงรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และควบคุมกำจัดมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย และคุณภาพชีวิต เช่น การรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงสภาวะโลกร้อน รวมถึงการปลูกป่าทดแทน เป็นต้น โดยให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550, หน้า 83 - 85)

ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย

สนธิ วรรณแสง และคณะ กล่าวว่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม หมายถึง การใช้หลักวิชาการในการทำนายหรือคาดการณ์ผลกระทบทั้งในทางบวกและทางลบของการดำเนินโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสิ่งแวดล้อมในทุกๆ ด้าน ทั้งทางทรัพยากรธรรมชาติ และทางเศรษฐกิจสังคม เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบสิ่งแวดล้อมในทางลบที่อาจเกิดขึ้นให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันก็มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถฟื้นคืนกลับมาได้ นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมยังใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจของนักบริหาร ว่าสมควรดำเนินโครงการหรือไม่ การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมาก หากได้รับการนำมาใช้ในการวางแผนป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษา

ความเหมาะสมของโครงการ จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นภายหลังดำเนินโครงการไปแล้วได้มาก และเป็นวิสัยทัศน์ของนักบริหารโครงการในยุคโลกาภิวัฒน์ที่มุ่งเน้นการป้องกันปัญหามากกว่าการแก้ไข (สนธิ วรรณแสง และคณะ, 2541, หน้า 9)

1. <u>ความเป็นมาของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม</u>

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ประเทศพัฒนาแล้วต่างนำมาใช้ในงานการจัดการสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการพัฒนาย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติได้ เป็นการพัฒนาที่ฉลาด และรอบคอบโดยผนวกการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปด้วย ตั้งแต่ในระยะเริ่มต้นโครงการหรือระยะวางแผนนั้นย่อมจะช่วยลดผลกระทบพร้อมกับส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ประเทศมีจำกัดอย่างระมัดระวังและมีประโยชน์สูงสุด การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้ถูกนำมาใช้ครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยบัญญัติไว้ในกฎหมายชื่อว่า National Environmental Policy Act ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2513 หลังจากนั้นระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็ถูกนำมาใช้ในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป ออสเตรเลีย แคนาดา รวมทั้งในภูมิภาคเอเซีย เช่น มาเลเซีย อินโดนีเซีย อินเดีย ศรีลังกา เวียดนาม ฟิลิปปินส์ ฯลฯ ต่างก็ใช้กลไกการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเช่นกัน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2551)

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมาใช้ โดยมีวิวัฒนาการ ดังตาราง 2.1

ตาราง 2.1 วิวัฒนาการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

พ.ศ.	วิวัฒนาการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
2518	- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518
2521	- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2521
2522	- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2522
2524	- ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการพลังงาน เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องมีรายงานเกี่ยวกับการศึกษา และมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบการต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มีโครงการต้องจัดทำ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

พ.ศ.	วิวัฒนาการของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย
	รายงาน 10 ประเภทโครงการ)
2527	- กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2527) เกี่ยวกับการจดทะเบียนนิติบุคคลผู้มีสิทธิทำรายงาน
2535	- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 - ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงาน จำนวน 2 ฉบับ ทำให้มีโครงการที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานรวม 19 ประเภท - ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 ฉบับ
2539	- ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ซึ่งประกาศเพิ่มเติมโครงการอีก 3 ประเภท ทำให้ปัจจุบันมีโครงการที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 22 ประเภท - ประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539)

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2551)

ในประเทศไทยได้มีการใช้ระบบการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 ซึ่งในปัจจุบันได้ออกประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดประเภทและขนาดของโครงการจำนวน 22 ประเภท ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่หรือมีลักษณะที่อาจก่อปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาประกอบการอนุญาตหรืออนุมัติโครงการของหน่วยงาน

ผู้อนุญาตหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ รายงานฯ จะต้องจัดทำโดยผู้มีสิทธิทำรายงานฯ ซึ่งจดทะเบียนกับสำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2551)

2. <u>ความสำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม</u>

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะคือเป็นการศึกษาทางวิชาการในหลายสาขาที่เกี่ยวข้อง เป็นการคาดการณ์หรือทำนายล่วงหน้าถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นจากการพัฒนา หากศึกษาคาดการณ์แล้วพบว่าอาจมีผลกระทบก็จะต้องมีมาตรการป้องกันหรือลดผลกระทบไว้ล่วงหน้า เพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้นและต้องมาแก้ไขในภายหลังซึ่งไม่คุ้มค่า การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญหลายประการทั้งทางด้านความสำคัญต่อกา รวางแผนและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความสำคัญในด้านอื่นๆ ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนสำคัญในการวางแผนการใช้ประโยชน์ ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และจะช่วยในการมองปัญหาต่างๆ ได้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งมีการพิจารณาด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการมองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นประเด็นหลักอย่างที่เคยปฏิบัติมา อันก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมากการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจะเป็นประโยชน์อย่างมากหากได้รับการนำมาใช้ในการวางแผนป้องกันปัญหา ตั้งแต่ขั้นตอนการศึกษาความเหมาะสมของโครงการ และมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม ได้ถูกนำมาใช้ในการออกแบบรายละเอียดโครงการ เพื่อก่อสร้างและดำเนินการต่อไป

2.2 รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจในการลงทุนหรือพัฒนาโครงการ การเตรียมแผนงาน แผนการเงินในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้มีความเป็นไปได้และไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอันมีคุณค่า นอกจากนี้ ยังสามารถใช้ผลการศึกษาเป็นข้อมูลที่ให้ความกระจ่างต่อสาธารณชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันความขัดแย้งของการใช้ทรัพยากรด้วย

2.3 การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นแนวทางกำหนดแผนการติดตามตรวจสอบผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการก่อสร้างและดำเนินการอันเป็นส่วนสนับสนุนในการดำเนินโครงการด้วย

2.4 แม้ว่าจะมีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจเพียงใดก็ตาม แต่หากขาดการบริหารทรัพยากรธรรมชาติที่ดีเพียงพอแล้ว จะไม่อาจมีทรัพยากรเพื่อการพัฒนาในระยะยาวได้ ดังนั้น

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงช่วยสนับสนุนเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรในลักษณะที่ยั่งยืนในระยะยาว (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2551)

3. โครงการที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 46 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติกำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งดำเนินโครงการหรือกิจการหรือจะดำเนินการขยายโครงการหรือกิจการ จำนวน 22 โครงการ ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาและเห็นชอบก่อนดำเนินโครงการ ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 โครงการหรือกิจกรรมที่ต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม

โครงการหรือกิจกรรม	**ขนาด**
1. เขื่อนเก็บน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ	ที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำตั้งแต่ 100 ล้าน ลบ.ม.หรือ มีพื้นที่เก็บกักน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
2. การชลประทาน	ที่มีพื้นที่การชลประทานตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไป
3. สนามบินพาณิชย์	ทุกขนาด
4. ระบบทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษ หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการทางพิเศษ หรือระบบขนส่งมวลชนที่ใช้ราง	ทุกขนาด
5. การทำเหมืองตามกฎหมายว่าด้วยแร่	ทุกขนาด
6. นิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม หรือโครงการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับนิคมอุตสาหกรรม	ทุกขนาด
7. ท่าเรือพาณิชย์	สามารถรับเรือขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

โครงการหรือกิจกรรม	ขนาด
8. โรงไฟฟ้าพลังความร้อน	ที่มีกำลังผลิตกระแสไฟฟ้าตั้งแต่ 10 เมกกะวัตต์ขึ้นไป
9. การอุตสาหกรรม (1) อุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ใช้วัตถุดิบ : และ/หรือการแยกก๊าซธรรมชาติในกระบวนการผลิต (2) อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมันปิโตรเลียม (3) อุตสาหกรรมแยกหรือแปรสภาพก๊าซธรรมชาติ (4) อุตสาหกรรมคลอแอลคาไลน์ ที่ใช้โซเดียมคอลไรด์ เป็นวัตถุดิบในการผลิตโซเดียมคาร์บอเนต โซเดียมไฮดรอกไซด์ กรอไฮโดรคอลริค คลอรีน โซเดียมไฮโพคลอไรด์ และปูนคลอรีน (5) อุตสาหกรรมเหล็กและ/หรือเหล็กกล้า (6) อุตสาหกรรมผลิตปูนซิเมนต์ (7) อุตสาหกรรมถลุงแร่หรือหลอมโลหะ ซึ่งมิใช่อุตสาหกรรมเหล็กหรือเหล็กกล้า (8) อุตสาหกรรมการผลิตเยื่อกระดาษ	 ตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป ทุกขนาด ทุกขนาด ที่มีกำลังผลิตสารดังกล่าวแต่ละชนิดหรือรวมกันตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 100 ตันต่อวันขึ้นไป ทุกขนาด ทุกขนาด ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป ที่มีกำลังผลิตตั้งแต่ 50 ตันต่อวันขึ้นไป
10. โครงการทุกประเภทที่อยู่ในพื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ กำหนดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1บี	ทุกขนาด
11. การถมที่ดินในทะเล	ทุกขนาด
12. อาคารที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด หรือที่อยู่ใกล้ หรือในอุทยานแห่งชาติ หรืออุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม	อาคารที่มีขนาด 1. ความสูงตั้งแต่ 23 เมตรขึ้นไป หรือ 2. ที่มีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใด ในหลังเดียวกัน ตั้งแต่ 10,000 ตร.ม.ขึ้นไป
13. การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือเพื่อประกอบการพาณิชย์	จำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ 500 แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า 100 ไร่
14. โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล (1) กรณีตั้งอยู่ริมแม่น้ำ ฝั่งทะเล ทะเลสาบ หรือชายหาด	 1. ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 30 เตียง

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

โครงการหรือกิจกรรม	ขนาด
ซึ่งเป็นบริเวณที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม (2) กรณีโครงการที่ไม่อยู่ในข้อ (1)	ขึ้นไป 2. ที่มีเตียงสำหรับผู้ป่วยไว้ค้างคืนตั้งแต่ 60 เตียงขึ้นไป
15. อุตสาหกรรมผลิตสารออกฤทธิ์หรือสารที่ใช้ป้องกันหรือกำจัดศัตรูพืชหรือสัตว์โดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
16. อุตสาหกรรมผลิตปุ๋ยเคมีโดยกระบวนการทางเคมี	ทุกขนาด
17. ทางหลวงหรือถนน ซึ่งมีความหมายตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ที่ตัดผ่านพื้นที่ดังต่อไปนี้ (1) พื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมาย ว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (2) พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ (3) พื้นที่เขตลุ่มน้ำชั้น 2 ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแล้ว (4) พื้นที่เขตป่าชายเลนที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (5) พื้นที่เขตฝั่งทะเลในระยะ 50 เมตรห่างจากระดับน้ำทะเลขึ้นสูงสุด	ทุกขนาดที่เทียบเท่าหรือสูงกว่ามาตรฐานต่ำสุดของทางหลวงชนบทขึ้นไป โดยรวมความถึงการก่อสร้างคันทางใหม่เพิ่มเติมจากคันทางที่มีอยู่
18. โรงแรมหรือสถานที่พักตากอากาศ	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
19. อาคารอยู่อาศัยรวมตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร	ที่มีจำนวนห้องพักตั้งแต่ 80 ห้องขึ้นไป
20. โรงงานปรับคุณภาพของเสียรวม เฉพาะสิ่งปฏิกูลหรือวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน	ทุกขนาด
21. อุตสาหกรรมประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำตาลดังต่อไปนี้ (1) การทำน้ำตาลทรายดิบ น้ำตาลทรายขาว น้ำตาลทรายขาวบริสุทธิ์	 ทุกขนาด

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

โครงการหรือกิจกรรม	**ขนาด**
(2) การทำกลูโคส เดกซ์โทรส ฟรักโทส หรือผลิตภัณฑ์อื่นที่คล้ายคลึงกัน	ที่มีกำลังการผลิตตั้งแต่ 20 ตันต่อวันขึ้นไป
22. การพัฒนาปิโตรเลียม (1) การสำรวจและ/หรือผลิตปิโตรเลียม (2) ระบบการขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ	 ทุกขนาด ทุกขนาด

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2551)

ซึ่งเจ้าของโครงการทั้ง 22 โครงการดังกล่าว จะต้องดำเนินการว่าจ้าง ผู้มีสิทธิทำรายงานที่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เป็นผู้มีสิทธิจัดทำรายงานฯ ซึ่งหลังจากได้จัดทำรายงานฯ เสร็จเรียบร้อยแล้ว เจ้าของโครงการหรือผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของโครงการจะต้องนำรายงานฯไปยื่นต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานผู้อนุญาตโครงการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมเจ้าท่าเป็นผู้อนุญาตการก่อสร้างและการใช้ท่าเทียบเรือ กรมโรงงานอุตสาหกรรมเป็นผู้ออกใบอนุญาตสำหรับการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม และประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น ในกรณีที่รายงานต้องแก้ไข ต้องจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์โดยผนวกส่วนที่แก้ไขไว้ด้วย และนำเสนอสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานผู้อนุญาต (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2551)

4. <u>ขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม</u>

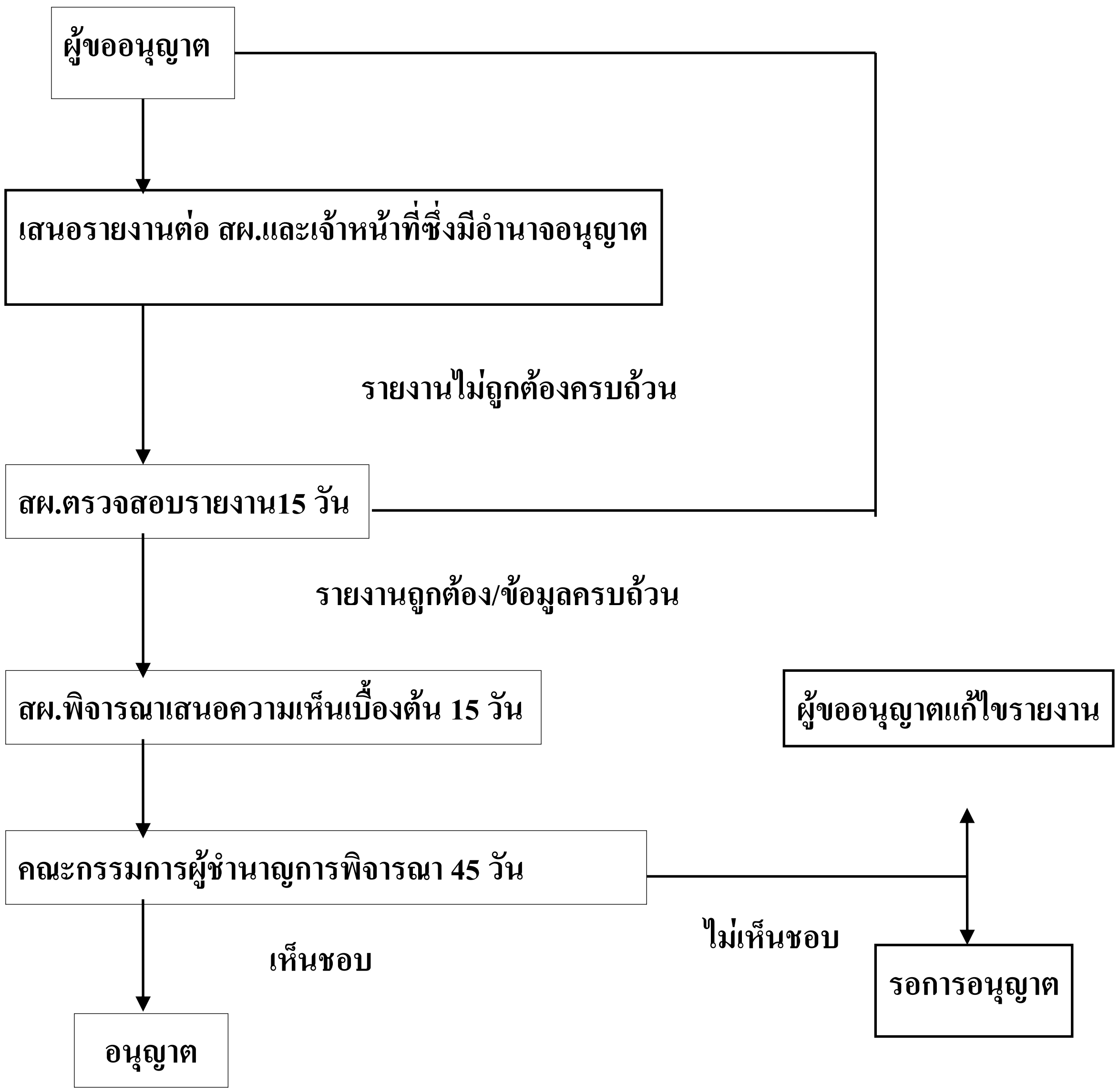
ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ดังนี้

4.1. โครงการที่ต้องได้รับอนุญาตจากทางราชการและโครงการที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จะต้องตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ภายใน 15 วัน ถ้ารายงานไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ จะถูกส่งกลับไปให้เจ้าของโครงการแก้ไข แต่ถ้าถูกต้องสมบูรณ์ สำนักงานฯจะพิจารณาเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายใน 15 วัน เพื่อนำเสนอให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณาต่อไปให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบกับรายงานฯ หน่วยงานผู้อนุญาตจะออกใบอนุญาต ให้เจ้าของโครงการดำเนินการต่อไปได้ แต่หากไม่เห็นชอบกับรายงานฯ ให้เจ้าของโครงการ ดำเนินการแก้ไขรายงานฯ แล้วยื่นรายงานที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม หรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้วให้สำนักงานฯ สรุปผลการพิจารณาและนำเสนอคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ถ้าคณะกรรมการผู้ ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบกับรายงานฯ ฉบับแก้ไขนั้น หน่วยงานผู้อนุญาตสามารถออกใบอนุญาตให้เจ้าของโครงการดำเนินการต่อไปได้ ดังแสดงในภาพประกอบที่ 2.1 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , ออนไลน์, 2551)

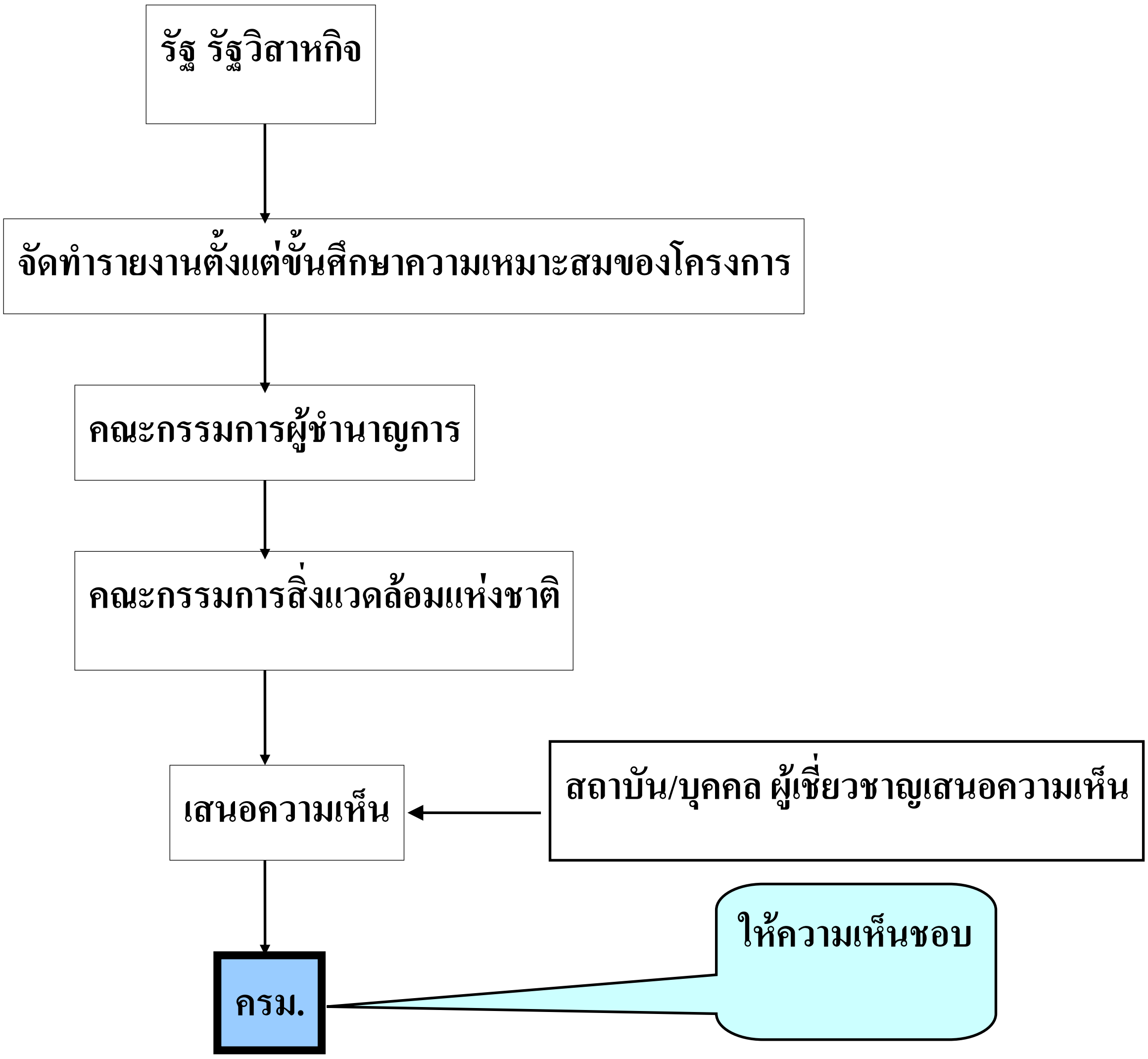
4.2 โครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชนซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

เจ้าของโครงการจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตั้งแต่ขั้นศึกษาความเหมาะสมของโครงการ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม จะเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ โดยเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีอาจขอรับความเห็นจากบุคคล หรือสถาบันเพื่อประกอบการพิจารณาให้ความเห็นต่อโครงการได้ ในการพิจารณารายงานฯโดยที่โครงการประเภทนี้ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ในกฎหมาย ดังแสดงในภาพประกอบที่ 2.2 (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , ออนไลน์, 2551)



ภาพประกอบที่ 2.1 ขั้นตอนการอนุมัติโครงการ กรณีโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ/ร่วมกับเอกชน กรณีที่ไม่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือโครงการเอกชน

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2551)



ภาพประกอบที่ 2.2 ขั้นตอนการอนุมัติโครงการ กรณีโครงการของรัฐ รัฐวิสาหกิจ/ร่วมกับเอกชน กรณีที่ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ออนไลน์, 2551)

5. <u>สรุปสถานการณ์การปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ของโครงการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชน</u>

ตามมาตรา 50 วรรค 2 ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ระบุไว้ว่า เมื่อ คณะกรรมการ ผู้ชำนาญการได้ให้ความเห็นชอบใน รายงานการวิเคราะห์

ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 49 แล้ว ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต นำมาตรการตามที่เสนอไว้ใน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ไปกำหนดเป็นเงื่อนไขในการสั่งอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ถือว่าเป็นเงื่อนไขที่กำหนดตามกฎหมายในเรื่องนั้นด้วย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2548, หน้า 24) ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2535– 2549 มีโครงการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชน ที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีมติเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จำนวน 321 โครงการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทบริการชุมชนและที่พักอาศัย มีจำนวน 135 โครงการ รองลงมา คือ โครงการประเภทคมนาคม จำนวน 89 โครงการ และโครงการประเภทอุตสาหกรรม 42 โครงการ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551, หน้า 2-5)

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา ยังมีโครงการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือโครงการร่วมกับเอกชนเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้จัดส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการฯ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการติดตามผลการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการรัฐ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชน ดังนี้

5.1 การตรวจสอบจากรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (รายงาน Monitor) ที่โครงการ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ส่งมาให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการออกไปตรวจสอบพื้นที่ เพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานโดยหากมีประเด็นจะแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลโครงการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนด

5.2 มอบหมายให้บริษัทที่ปรึกษาเป็นผู้ดำเนินการติดตามตรวจสอบแทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสำนักงาน ฯ แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบกำกับดูแลโครงการ ดำเนินการให้เป็นตามมาตรการ

5.3 ดำเนินการตรวจสอบในกรณีที่มีปัญหาเรื่องร้องเรียน รวมทั้งเชิญหน่วยงานมาชี้แจง

5.4 สำหรับโครงการที่ไม่เคยจัดส่งรายงานการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม สำนักงานฯได้ทำหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานเจ้าของโครงการ ให้จัดส่งรายงานฯ ให้สำนักงา นฯ พิจารณา

(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2550, หน้า 1-2)

ประเด็นปัญหาที่พบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและโครงการร่วมกับเอกชนพบว่า 1) ไม่มีการจัดทำรายงานส่งมา 2) การปฏิบัติตามมาตรการไม่ครบถ้วนหรือมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ 3) ปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพหรือยังไม่เป็นไปตามมาตรฐาน และ 4) โครงการดำเนินการก่อสร้างก่อนได้รับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยมีสาเหตุสำคัญ ได้แก่ ไม่ได้รับงบประมาณจากสำนักงบประมาณ ไม่ใส่ใจและคิดว่าไม่จำเป็นเนื่องจากดูแลเองอยู่แล้ว ไม่มีผู้รับผิดชอบ ฝ่ายหรือกองสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบเรื่องสิ่งแวดล้อม และไม่ปฏิบัติตามมาตรการลดผลกระทบ รวมทั้งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหาย และไม่มีใครติดตาม หรือติดตามแล้วไม่สนใจต่อประเด็นปัญหาการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการด้านคมนาคมของโครงการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชนแต่ละประเภท (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม , 2550, หน้า 1-2)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญและมีประโยชน์หลายประการ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมก็มีข้อจำกัดอยู่ด้วย เช่น การที่เรื่องของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นการศึกษาและทำนายล่วงหน้า ดังนั้น ความถูกต้องและแม่นยำ จึงเป็นเรื่องสำคัญซึ่งขึ้นอยู่กับความถูกต้องเพียงพอของข้อมูลที่นำมาใช้ ความรู้และประสบการณ์ของผู้ทำการศึกษา นอกจากนี้ ในเรื่องระยะเวลา รวมทั้งค่าใช้จ่าย ก็นับเป็นข้อจำกัดที่สำคัญ ซึ่งเจ้าของโครงการจะต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนเตรียมการไว้ล่วงหน้าด้วย นอกจากนี้ ตามที่ได้กล่าวไว้ในเบื้องต้นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังมีเครื่องมืออื่นๆ ที่สามารถนำมาใช้หรือนำมาประกอบกันในการดำเนินงานได้ เช่น การวางแผนการใช้ที่ดิน การกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม การใช้มาตรการส่งเสริมหรือจูงใจ การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสาขาวิชาที่เกิดขึ้นเมื่อทศวรรษที่ 1970 โดยได้รับอิทธิพลในทางทฤษฎีและการวิจัยมาจากรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีระบบ (Deniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier, 1983, pp.143-144) ซึ่งจุดกำเนิดของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มมีความชัดเจน เมื่อปี 1973 จากผลงานของ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky เรื่อง Implementation ที่ได้ทำการศึกษานโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยที่เมืองโอ๊คแลนด์ แคลิฟอร์เนีย การศึกษาของทั้งสองช่วยกระตุ้นให้นักวิชาการอื่นๆ เห็นความสำคัญของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่งผลให้เกิดผลงานเพิ่มมามากมายตั้งแต่ปี 1980 เป็นต้นมา วรเดช จันทรศร กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ (วรเดช จันทรศร, 25 40, หน้า 17) สำหรับการให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการต่างๆ ได้แก่ Walter Williams , Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky , Daniel A. Mazmanian & Pual A. Sabatier, Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, Malcolm Goggin นั้น สามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การซึ่งรับผิดชอบ ในการปฏิบัติตามนโยบาย นั้น สามารถผลักดันหรือดำเนินการให้เป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ ได้ ซึ่ง วรเดช จันทรศร กล่าวสรุปไว้ว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมามุ่งสนใจนโยบายเฉพาะเรื่อง (issues) มากกว่าการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จ และโดยที่เป็นการศึกษาเฉพาะเรื่อง และ ณ จุดที่ปฏิบัติหรือจุดที่ให้บริการของโครงการโดยเฉพาะ จึงยังไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่นหรือตัวแบบที่มีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 31)

กล้า ทอง กล่าวว่า ในการพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายหรือแผนอาจพิจารณาจากตัวนโยบายและขั้นการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือพิจารณาที่คุณค่าเชิงคุณธรรม โดยมองในกรอบของเงื่อนเวลาและสภาพแวดล้อม หรือมองที่ผลกระทบของนโยบายที่สำเร็จนั้นว่าส่งผลให้เกิดปัญหาใหม่หรือไม่ ทั้งนี้ กรอบแนวคิดในการประเมินความสำเร็จขึ้นอยู่

กับขอบข่ายของคำถามที่ต้องการคำตอบด้วย การวัดความสำเร็จหากพิจารณาจากปัจจัยภายใน (Internal perspective) ขอบข่ายหรือตัวบ่งชี้ อาจประกอบด้วย การวัดประโยชน์ที่ได้รับของกลุ่มเป้าหมาย เวลาที่ใช้ไป เงินที่ใช้ไป งานที่ลงมือปฏิบัติไปแล้วเมื่อเทียบกับเป้าหมาย ร้อยละของการบรรลุเป้าหมาย หรือมีผลกระทบทางลบต่อนโยบายอื่น กิจกรรมของโครงการมีความต่อเนื่องยั่งยืน พื้นที่อื่นๆ หรือหน่วยงานอื่นนำแนวปฏิบัติไปใช้แล้วบังเกิดผลดี ผลที่เกิดขึ้นเป็นผลที่พึงประสงค์ ผลโดยรวมทั้งประเทศเป็นไปตามปรารถนา เป็นต้น หากพิจารณาจากปัจจัยแวดล้อมภายนอก (external perspective) ความสำเร็จของนโยบาย อาจพิจารณาได้จากการได้รับการสนับสนุน การมีความผูกพัน และการมีอิทธิพลต่อนโยบาย แผนงาน หรือโครงการอื่นที่ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือคล้อยตาม (กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 181) ซึ่งแนวคิดเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทรรศนะไว้มากมาย

Walter Williams มีความเห็นว่า ความล้มเหลวอาจเกิดขึ้น จากการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติงาน (specification failure) รายละเอียดในการปฏิบัติงานเป็นตัวเชื่อมโยงสำคัญระหว่างทฤษฎีหรือนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะบอกให้ผู้ปฏิบัติรู้ว่ามีอะไรจะต้องปฏิบัติบ้าง ปฏิบัติอย่างไร การเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง ที่ได้รับการคาดหวังหรือวัตถุประสงค์ที่สามารถวัดได้แน่นอนมีอะไรบ้าง (Williams, 1975, p.531)

Donna H. Kerr มองว่านโยบายเปรียบเหมือนทฤษฎีหรือสมมุติฐานอย่างหนึ่ง ประกอบด้วยส่วนที่เป็นเงื่อนไขกับส่วนที่เป็นผลตามมาหรือการบรรลุจุดหมาย ซึ่ง Kerr เห็นว่าความล้มเหลวของนโยบายเกิดได้ 3 ลักษณะคือ 1) ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติหรือส่วนที่เป็นเงื่อนไขไม่เกิดขึ้น อาจเป็นเพราะองค์การไม่มีความสามารถเพียงพอ ขาดความรู้ในสิ่งที่ต้องปฏิบัติหรือขาดกำลังคน 2) ความล้มเหลวของตัวเครื่องมือหรือตัวนโยบาย เนื่องจากนโยบายไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทั้งที่ส่วนที่เป็นเงื่อนไขได้เกิดขึ้นแล้วหรือนโยบายถูกนำไปปฏิบัติแล้ว 3) ความล้มเหลวในเชิงปทัสถาน เนื่องจากเป้าหมายของนโยบายไม่เป็นที่ยอมรับหรือขัดกับปทัสถานของสังคม นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติจนบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว แต่เป้าหมายไม่เป็นที่ยอมรับก็ถือเป็นความล้มเหลวอีกอย่างหนึ่ง (Kerr, 1976, pp.351-363)

Paul Berman and Milbrey W. Mclaughlin ได้ทำการ ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการเปลี่ยนแปลงทางการศึกษาฉบับที่ 7 ไปปฏิบัติงานวิจัยมุ่งเน้นศึกษาถึงความต่อเนื่อง

ของนโยบายนวัตกรรมหลังจากความช่วยเหลือทางการเงินสิ้นสุดลง ซึ่งผู้วิจัยวัดความสำเร็จของโครงการจาก 1) เปอร์เซ็นต์การบรรลุเป้าหมายของโครงการ 2) ความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการ 3) จิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผล 4) ประสบการณ์ในการทำงานของครู และ 5) การเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการจัดห้องเรียน และพบว่าปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของครูโดยการสนับสนุนจากครูใหญ่สามารถอธิบายหรือมีอิทธิพลต่อเปอร์เซ็นต์การบรรลุเป้าหมายของโครงการ และความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการเช่นเดียวกัน ปัจจัยการใช้กลยุทธ์ในการทำงานเป็นทีม ปัจจัยด้านจิตสำนึกของครูเกี่ยวกับประสิทธิผลก็สามารถอธิบายหรือทำนายเปอร์เซ็นต์การบรรลุเป้าหมายของโครงการได้เช่นกัน การเปลี่ยนประสบการณ์การสอนของครูมีอิทธิพลทางลบต่อเปอร์เซ็นต์การบรรลุเป้าหมายของโครงการและผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับตัวครู (Berman & Mclaughlin, 1977, pp.vii – xiii)

Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky มีแนวความคิดว่า เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนด จะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับกระบวนการกำกับ ตรวจสอบ และการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย โดยพิจารณาจากองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ คือ 1) การได้รับประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้ 2) เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนจนสิ้นสุดว่านานไปกว่าที่กำหนดไว้ เท่าใด อย่างไร 3) เงินหรือทรัพยากรที่ใช้ไปตามแผน และยังไม่ได้ใช้เมื่อเทียบกับเวลาที่กำหนดไว้ในแผนเป็นอย่างไร (Pressman & Wildavsky, 1979, pp.1-209)

Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinell ได้พิจารณาความสำเร็จของ การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 องค์ประกอบ คือ 1) ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นการเปรียบเทียบวัตถุประสงค์แต่ละข้อกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการ นำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ 2) ผลกระทบ (Impact) ที่ตกไปสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากผลการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของนโยบาย (Cheema & Rondinell, 1983, pp.22-23)

Helen M. Ingram & Dean Mann เห็นว่าความสำเร็จหรือล้มเหลวเป็นแนวคิดที่เข้าใจยาก มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง สะท้อนให้เห็นถึงเป้าหมาย ทัศนะหรือมุมมองของคนอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้ประเมินผลหรือพูดได้ว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับตัวบุคคลแล้วยังขึ้นอยู่กับกรอบเวลาและเงื่อนไขด้านสภาพแวดล้อมในขณะที่นโยบายถูกประเมิน นโยบายอย่างหนึ่งซึ่งเคยถูกมองว่าประสบความสำเร็จ แต่เมื่อเวลาหรือเงื่อนไขสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอาจถูกมองว่าเป็น

นโยบายก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องพิจารณาในการตัดสินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย นโยบายที่ถูกมองว่าล้มเหลวอาจจะช่วยเอื้อประโยชน์ให้กับนโยบายอื่นที่มีความสำคัญมากกว่าก็ได้ (Ingram & Mann, 1980, pp.12-15)

Edward A. Suchman ได้เสนอแนวคิดไว้ในตำราการวิจัยประเมินผล เมื่อปี 1967 โดยได้เสนอเกณฑ์ 5 ประการที่เกี่ยวข้องกันสำหรับการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการด้านสาธารณสุข คือ 1) เกณฑ์ความพยายาม (effort) เป็นการประเมินจากปริมาณและคุณภาพของกิจกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า (input) หรือพลังงานที่ใช้ไปโดยไม่สนใจผลผลิต (output) 2) เกณฑ์การปฏิบัติงาน (performance) เป็นการประเมินจากการกระทำหรือการปฏิบัติงาน มองที่ผลลัพธ์ของความพยายาม 3) เกณฑ์ความเพียงพอ (adequacy) เป็นการประเมินพิจารณาว่าการปฏิบัติงานทั้งหมดเพียงพอกับความต้องการหรือไม่ 4) เกณฑ์ประสิทธิภาพ (efficiency) เป็นการประเมินโดยมองในด้านค่าใช้จ่าย (cost) 5) เกณฑ์กระบวนการ (process) เป็นการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวโดยดูว่าโครงการอันหนึ่งทำงานได้ผลหรือไม่อย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น (Cited in Nakamura & Smallwood, 1980, p.146)

Robert Nakamura and Frank Smallwood ก็ได้เสนอเกณฑ์ในการวัดหรือการประเมินความสำเร็จของนโยบายไปปฏิบัติของตนเองไว้ 5 ประการเช่นเดียวกัน คือ 1) เกณฑ์การบรรลุเป้าหมายขอนโยบาย เป็นการพยายามวัดผลที่มองเห็นได้ว่าบรรลุเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ มักจะอาศัยวิธีการเชิงปริมาณมาวัดผลผลิต เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมาย 2) เกณฑ์ประสิทธิภาพ เป็นการประเมินคุณภาพของการปฏิบัติงานเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย มักใช้กับกรณีซึ่งผลผลิตของนโยบายมีไม่ชัดเจน เช่น นโยบายด้านความปลอดภัย ด้านการป้องกันประเทศ 3) เกณฑ์ความพึงพอใจของผู้ลงคะแนนเสียง เป็นการพิจารณาถึงความพึงพอใจของประชาชนต่อนโยบาย โดยพิจารณาจากเสียงสนับสนุนให้ดำเนินการนโยบายนั้นว่ามีมากขึ้นหรือลดลง 4) เกณฑ์การตอบสนองความต้องการของลูกค้า เป็นการพิจารณาถึงความพึงพอใจของผู้รับบริการ เหมาะกับหน่วยงานประเภทให้บริการประชาชน เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน 5) เกณฑ์การดำรงอยู่ของระบบจะเป็นการพิจารณาความมั่นคงภายในองค์การ พิจารณาดูการจัดสรรการใช้ทรัพยากรขององค์การ (Nakamura & Smallwood, 1980, pp.146-151)

Eugene Bardach เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเกณฑ์ในการวัดความล้มเหลวหรือความสำเร็จของนโยบาย เขาเห็นว่าความล้มเหลวมองได้ 3 มิติ คือ 1) การบรรลุ

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในเกณฑ์ต่ำ 2) มีความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับแผนหรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ 3) มีค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานมากเกินไป ในแต่ละโครงการหรือนโยบาย อาจเข้าเกณฑ์นี้ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน (Bardach, 1980, p.3)

Malcolm L. Goggin et.al ได้ทำการศึกษานโยบายสาธารณสุขของเด็กในรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา โดยมีวิธีการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ 2 วิธี คือ วัดที่จำนวนร้อยละของการบริการที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจริงระหว่างช่วงเวลา หรือวัดเป็นเฉพาะโครงการ ซึ่งการวัดแบบนี้เป็นการวัดผลผลิตที่ได้ อีกวิธีหนึ่งคือการวัดอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลที่ได้หรือวัดการเปลี่ยนแปลงของสถานภาพทางสาธารณสุขของกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับ ซึ่งการวัดนี้ถือว่าเป็นการวัดผลลัพธ์ของโครงการ (Goggin et.al, 1990, pp. 1-123)

สุรพร เสี้ยนสลาย มีความ เห็นว่า แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความซับซ้อนมากกว่าการมองการบรรลุวัตถุประสงค์แต่เพียงอย่างเดียวเหมือนการประเมินผล ซึ่งเชื่อว่าการมองความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายต้องมองตั้งแต่เรื่องรายละเอียดในการปฏิบัติงานถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ หากมีการนำไปปฏิบัติจริง ยังต้องมองอีกว่าการปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดผลลัพธ์ของนโยบายหรือไม่ รวมไปถึงผลลัพธ์เหล่านั้นเป็นที่ยอมรับจากสังคมในเวลาและสภาพแวดล้อมขณะนั้นหรือไม่ หรือมันได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่นๆ ที่ไม่ได้คาดหวังมาก่อนหรือไม่ ในการศึกษาการนำ นโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องจำเป็นต้องกำหนดแนวคิดในเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับนโยบายแต่ละเรื่องด้วย (สุรพร เสี้ยนสลาย, 2539, หน้า 103)

วรเดช จันทรศร ได้ กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งมวลสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ การประเมินหรือการพิจารณาตัดสินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเพียงใด และถ้าเป็นไปได้ก็จะต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายนั้นในระยะยาวขึ้นว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใดรวม

ตลอดถึงการวัดระดับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องและระดับของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร กล่าวว่า การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบายนั้น ยังอยู่ในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติในลักษณะของการประเมิน เพื่อหาทางแก้ปัญหามากกว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลารอจนกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบจะมีพร้อม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบายแผนงาน หรือโครงการ ปัญหาในด้านการควบคุมจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ 1) ความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย 2) ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย และ 3) ความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ (วรเดช จันทรศร, 2540, หน้า 3-64)

วรเดช จันทรศร มีความ เห็นว่า เกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการมีอยู่หลายเกณฑ์ แต่ละเกณฑ์มีจุดสนใจในการประเมินต่างๆ กัน บางเกณฑ์พิจารณาที่ความพยายาม (inputs) ซึ่งเน้นการก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น บางเกณฑ์พิจารณาที่ผลผลิต (outputs) ซึ่งจะเหมาะสมกับการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวในระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือบางเกณฑ์พิจารณาผลลัพธ์ (outcomes) ที่ตามมา ส่วนการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวในระดับการประเมินผล นอกจากอาศัยเกณฑ์ข้างต้นแล้ว อาจใช้เกณฑ์การบรรลุวัตถุประสงค์หรือการก่อให้เกิดผลกระทบของนโยบายหรือเกณฑ์ประสิทธิภาพด้วย ซึ่งวรเดช จันทรศร ได้ศึกษาถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถวัดได้จากผลรวมของมิติต่างๆ 3 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 คือ การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 ระดับ คือ

1) ผลผลิต (Outputs) กล่าวคือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมีผลผลิตที่ได้ครบถ้วนตามเงื่อนไขต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ ได้แก่ ปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ การวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลผลิตของนโยบายอาจพิจารณาสรุป ได้ตามตารางที่ 2.3

2) ผลลัพธ์ (Outcomes) ผลที่เกิดต่อจากผลผลิต กล่าวคือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น จะต้องมีผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา โดยมีการให้ประโยชน์แก่กลุ่มเป้าหมายหรือผู้ได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปได้ตามตารางที่ 2.4 ดังนี้

3) ผลสุดยอด หรือผลลัพธ์สุดท้าย กล่าวคือ ผลของนโยบายแต่ละนโยบายควรจะบรรลุผลสุดยอดหรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate outcomes) ที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเป็นความสำเร็จที่แท้จริง ดังเงื่อนไขที่สามารถพิจารณาได้ ดังนี้ 1) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือนโยบายอื่น ๆ 2) นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือได้ของผลนโยบาย 3) นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการ และ 4) นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่ 3 นโยบายของรัฐนอกจากจะมุ่งให้เกิดความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติและไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรือปัญหากับโครงการหรือนโยบายอื่นแล้ว ผลรวมความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบาย จะก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่อาจจะทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหน เพียงใด ยกตัวอย่างเช่น **ในระดับกรม** โครงการต่างๆ ในความรับผิดชอบของกอง จะต้องบรรลุต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมของกรม **ในระดับกระทรวง** โครงการต่างๆ ในความรับผิดชอบของกรม จะต้องบรรลุต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมของกระทรวง **ในระดับประเทศ** โครงการต่างๆ ในความรับผิดชอบของกระทรวง กรม กอง เมื่อรวมกันแล้ว จะต้องบรรลุต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายรวมของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ความสำเร็จของโครงการ จะต้องนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศ ซึ่งการวัดผลของโครงการในมิตินี้ ไม่สามารถทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ว่า เอื้อต่อการทำให้ผลรวมของโครงการแต่ละโครงการ นำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหน เพียงใด ปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญๆ ได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลัก ภารกิจรองของกระทรวง ทบวง กรม ให้ชัดเจน ความแกร่งของโครงสร้างของกระทรวงในการบูรณาการผลงานของกรม กอง ในสังกัดมีเพียงใด การทำงานในระดับกระทรวงและระดับกรม ยังมีปัญหาความสับสนในเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลัก ภารกิจรองที่หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินการอยู่หรือไม่ มีปัญหาการประสานงาน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานหรือไม่เพียงใด (วรเดช จันทรศร, 2549, หน้า 3-11)

ตารางที่ 2.3 การวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลผลิตของนโยบาย

ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัดด้านผลผลิต	ระดับความสำเร็จ
- ไม่ครบ/ขาด	← ปริมาณ →	ครบตามจำนวน/ เกินจำนวนที่กำหนดไว้
- ล่าช้า	← เวลา →	เสร็จทันเวลา/เสร็จก่อนเวลา
- เกินงบ - ไม่ประหยัด - ราคาแพง - คอรัปชั่น	← ค่าใช้จ่าย →	อยู่ในงบประมาณ มีการใช้อย่างประหยัด ใช้เงินได้ประโยชน์สูงสุด หรือผลผลิตมีคุณภาพดี
- ไม่ตรงตามมาตรฐาน - คุณภาพต่ำ - ใช้ประโยชน์ไม่ได้ตาม ระดับที่กำหนด	← คุณภาพ →	ตรงตามมาตรฐาน ทนทาน ใช้ประโยชน์ได้นาน
- บางฝ่ายไม่พอใจ - หลายฝ่ายไม่พอใจ - คัดค้าน - ต่อต้าน	← ความพึงพอใจ →	ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ

ตารางที่ 2.4 การวัดระดับความสำเร็จและความล้มเหลวของผลลัพธ์ของนโยบาย

ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัดด้านผลลัพธ์	ระดับความสำเร็จ
- ไม่ตรงกลุ่ม - ไม่เสมอภาค - ไม่เป็นธรรม - ทุจริตบางคน และ/ ทุจริตเป็นขบวนการ - ปล่อยปละละเลย	การให้ประโยชน์ แก่กลุ่มเป้าหมาย ← หรือ → ผู้ได้รับผลของโครงการ	- ตรงกลุ่ม - เสมอภาค - เป็นธรรม - สุจริต - รับผิดชอบ

(วรเดช จันทรศร, 2549, หน้า 5- 6)

John G. Grumm ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบายไว้ว่า การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองในปัจจุบัน ทางรัฐศาสตร์ได้มีการให้ความหมายโดยพื้นฐานของการศึกษาว่านโยบายถูกดำเนินการอย่างไร เป็นที่ตระหนักว่ากระบวนการไม่จำเป็นต้องหยุดอยู่ที่การตัดสินใจออกนโยบาย ในตอนเริ่มต้นที่จะพิจารณาเท่านั้น และคำถามใหม่ก็กำลังถูกถามขึ้นมา ตัวอย่างเช่น เกิดอะไรขึ้นบ้างหลังจากนโยบายได้ถูกนำไปใช้แล้ว นโยบายทำให้เกิดความแตกต่างในชีวิตของประชาชนหรือไม่ ในสิ่งแวดล้อม ในการกระจายรายได้ในระบบสังคม หรือในการทำหน้าที่ของกระบวนการทางการเมือง นักรัฐศาสตร์กำลังเริ่มให้ความสนใจเรื่องนี้มากขึ้นว่า ใครได้อะไรบ้าง เนื่องจากว่าในอดีตจะสนใจเพียงแต่ว่า เมื่อไหร่หรืออย่างไรเท่านั้น (John G. Grumm, 1975, p. 439)

จากความเห็นของนักวิชาการที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น จะเห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความซับซ้อนมากกว่าการมองการบรรลุวัตถุประสงค์แต่เพียงอย่างเดียว และเชื่อว่าการมองความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายต้องมองตั้งแต่เรื่องรายละเอียดในการปฏิบัติงาน ว่า ถูกนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ หากมีการนำไปปฏิบัติจริงยังต้องมองอีกว่าการปฏิบัตินั้น ทำให้เกิดผลลัพธ์ (outcomes) ของนโยบายหรือไม่ และผลลัพธ์ ดังกล่าว เป็นที่ยอมรับจากสังคมในเวลาและสภาพแวดล้อมนั้นหรือไม่ หรือผลลัพธ์ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านอื่นๆ อีกหรือไม่ ซึ่งการศึกษาการนำ นโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องจำเป็นต้องกำหนดแนวคิดในเรื่องนี้ให้เหมาะสมกับแต่ละนโยบายด้วย อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่าเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการมีอยู่หลายเกณฑ์ มีทั้งเกณฑ์ที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันแล้วแต่มุมมองหรือวัตถุประสงค์ในการประเมินผล การเลือกเกณฑ์ในการประเมินแตกต่างกัน จะมีส่งผลให้ผลของการประเมินแตกต่างกันด้วย

ดังนั้น ในการศึกษาจะต้องเลือกเกณฑ์ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวให้เหมาะสมกับนโยบายหรือโครงการที่จะประเมิน ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณากับกรณีของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยมุ่งที่จะศึกษาจากผลการดำเนินงานของโครงการที่หน่วยงานในสังกัดของกระทรวงคมนาคม มีการส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณา ซึ่งเป็นการวัดผลความสำเร็จและความล้มเหลวจากผลผลิตและผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการด้านคมนาคม ตามที่กำหนดไว้ใน

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว เกณฑ์ที่ผู้วิจัยเห็นว่าการประเมินผลของความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ควรใช้เกณฑ์สัมฤทธิผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบาย เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับประเด็นนโยบายที่ต้องการศึกษาดังกล่าว

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของหน่วยงานภาครัฐที่ผ่านมา พบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานมาโดยตลอด ทำให้นโยบายเป็นจำนวนมากต้องประสบความล้มเหลว เนื่องจากขาดการสนับสนุนและผลักดันอย่างจริงจัง จนกระทั่งต้องยุติ นโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดความ เสียหาย ในด้านต่างๆ จน ส่งผลกระทบต่อ สังคมและ ประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ปัญหาที่สำคัญส่วนหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ ความร่วมมือและการยอมรับของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากแรงผลักดันทั้งภายในและภายนอก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อาจ ส่งผลกระทบในด้านลบต่อ เจ้าหน้าที่ของภาค รัฐ ที่ไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจุบันรัฐบาลได้พยายามผลักดันนโยบายการปฏิรูประบบราชการและนโยบาย ต่างๆ แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จเ พราะขาดความร่วมมือ ที่ดีระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้ปฏิบัติตามนโยบาย

วรเดช จันทรศ ร กล่าวว่า การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐ ควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่าง ยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้น จะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucrats) เป็นสำคัญ (Lipsky, 1980) เนื่องจากข้าราชการเหล่านี้ สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยที่ผู้บังคับบัญชา

หรือผู้บริหารโครงการพัฒนาของรัฐไม่อาจจะควบคุมได้ เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 36 - 37)

Gross Giacquinta and Marilyn Bernstein ได้เขียนหนังสือชื่อ " Implementation Organizational Innovations : A Sociological Analysis of Planning Educational Change " ในปี 1971 โดยทำการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนในด้านการนำนวัตกรรมการสอนสำหรับครูมาใช้ จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความล้มเหลวในขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ผู้ปฏิบัติขาดความชัดเจนในบทบาทของตนเอง 2) ผู้ปฏิบัติขาดความรู้และทักษะที่เกี่ยวข้องกับการนำ นโยบายไปปฏิบัติ และ 3) การขาดวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Giacquinta & Bernstein, 1971)

Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn ได้ร่วมกันเขียนบทความเมื่อปี 1975 เรื่อง " The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework " ซึ่งเขาทั้งสองได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อปริมาณการเปลี่ยนไปในองค์การและระดับการเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย และพัฒนาขึ้นเป็นตัวแบบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาที่ ปัจจัย 6 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับผลการป ฏิบัติงาน (performance) คือ 1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) ทรัพยากร 3) การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมผลักดันนโยบาย 4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง 6) ความเต็มใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษา ที่ผสมผสานความรู้ด้านทฤษฎีองค์การ ความรู้ด้านการศึกษาผลกระทบ จากการพิจารณาตัดสินคดี และความรู้ด้านสัมพันธ์ระหว่างรัฐมาช่วยในการสร้างตัวแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้ให้ความสำคัญ ต่อปัจจัยทางด้านมนุษย์และจิตวิทยาที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้พบว่า ความเต็มใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กรและระดับของการยอมรับในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้การยอมรับ หากผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจและให้การยอมรับในวัตถุประสงค์ของนโยบาย อาจทำให้นโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติอย่างราบรื่น นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายอาจนำกิจกรรมเพื่อช่วยกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือใช้อำนาจอย่างเหมาะสมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามที่ต้องการ (Van Meter & Van Horn, 1975, pp.440-488)

Donna H. Kerr ได้เขียนบทความชื่อ " The logic of Policy and successful policies " ในปี 1976 ซึ่งได้อธิบาย ว่า ความล้มเหลว ในขั้นของการนำนโยบาย ไปปฏิบัตินั้น อาจ เกิดจากปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ 1) ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation failure) เป็นการล้มเหลวที่นโยบายไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ หรือส่วนที่เป็นเงื่อนไขไม่เกิดขึ้น เนื่องจากองค์การ ที่นำนโยบาย ไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ 2) องค์การไม่มีความสามารถเพียงพอ ขาดความรู้ในสิ่งที่ต้องปฏิบัติหรือขาดกำลังคน 3) ตัวผู้ปฏิบัติขาดความสามารถ นโยบายจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ 4) องค์การขาดกำลังคนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Kerr, 1976, pp.351-363)

Carl E. Van Horn ได้เขียนหนังสือ ชื่อ " Policy Implementation in Federal System, National Goals and Local Implementors " ในปี 1979 โดยกล่าวว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ สภาพแวดล้อมของนโยบายระดับท้องถิ่น ทัศนคติของข้าราชการการเมืองและนักบริหารในท้องถิ่นที่มีต่อมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทัศนคติของกลุ่มผลประโยชน์และประชาชนที่มีต่อนโยบาย ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ศักยภาพของทีมงาน ตลอดจนเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น (Van Horn, 1979, p.15)

การศึกษาของ Gorge C. Edward ได้จำแนกกลุ่มผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผู้ที่เห็นด้วยหรือพอใจต่อนโยบาย (well-disposed implementers) กับผู้ที่ไม่พอใจต่อนโยบาย (bad-disposed implementers) และเนื่องจากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเปิดช่องให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสใช้ดุลพินิจของตนเองอยู่มาก ดังนั้นทัศนคติหรือความคิดเห็นของคนเหล่านี้ จึงอาจก่อให้เกิดอุปสรรคในการนำนโยบายปฏิบัติได้ (Edward, 1980, pp. 89- 117)

ในขณะที่ Eugene Badach ก็เป็นนักวิชาการอีกคนหนึ่งที่เน้นให้เห็นความสำคัญของผู้เล่น (players) หรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเขาเห็นว่าต้องมองถึงความเต็มใจหรือไม่เต็มใจในการเล่นเกม มีใครบ้างที่เต็มใจในการเล่นเกม ด้วยเหตุผลอะไร จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ ทรัพยากรกลยุทธ์เล่ห์เหลี่ยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ละคนว่ามีอย่างไรบ้าง จะทำให้สามารถวิเคราะห์เวทีการเมือง (political arena) ที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติดำรงอยู่ได้อย่างชัดเจน (Badach, 1980, pp.15-16)

Michael Lipsky กล่าวว่า ข้าราชการระดับล่าง จะพบกับสภาพแวดล้อมไม่คงที่ ทำให้ไม่สามารถคาดคะเนผลลัพธ์ของการปฏิบัติงานได้ และข้าราชการระดับล่างยังต้องเผชิญกับแรงกดดันที่เกิดจากเวลาที่มีอยู่จำกัดด้วย นอกจากนี้ การควบคุมจากผู้บริหารระดับสูงยังทำให้ข้าราชการเหล่านี้ ต้องได้รับแรงกดดันเพิ่มขึ้น ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของข้าราชการระดับล่างในการที่จะเลือกใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้อย่างไรภายใต้แรงกดดันต่างๆ (Lipsky, 1980)

James D. Sorg ได้ทำการศึกษาพฤติกรรมความร่วมมือของข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucrats) ในการยินยอม นำนโยบายไปปฏิบัติ ในปี 1983 ซึ่งพัฒนาจากแนวคิดของ Badach, Van Meter & Van Horn เพื่อมาอธิบายในลักษณะขององค์การหรือสถาบัน และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจำแนกพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างได้ 4 รูปแบบ คือ

1) แบบตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ คือ มีพฤติกรรมที่พึงปรารถนาในการนำนโยบายทุกประเภทไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเหล่านี้ จะต้องมีความรู้ความสามารถและเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายอย่างชัดเจน ตลอดจนต้องมีทรัพยากรทางการบริหารเพียงพอ และไม่มีอุปสรรคที่เกิดจากข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมของนโยบาย

2) แบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ เป็นพฤติกรรมที่สามารถเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น นโยบายขาดความชัดเจนด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จึงทำให้เกิดพฤติกรรมที่ทำเกิน (excessive) หรือพฤติกรรมที่ทำขาด (deficient) หรืออาจเป็นเพราะผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างเพียงพอ

3) แบบตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ เป็นพฤติกรรมที่มีสาเหตุมาจากความต้องการที่จะแสวงหาผลประโยชน์ หรือเป็นพวกที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือต้องการจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมประเภทนี้สามารถแบ่งย่อยได้หลายแบบด้วยกัน ได้แก่ พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการตั้งใจเปลี่ยนเป้าหมาย (Target) หรือตั้งใจเปลี่ยนวิธีการขั้นตอน (Procedures) พฤติกรรมการเปลี่ยนเป้าหมายและไม่ทำตามขั้นตอนนี้รวมเรียกว่า Replacement พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการใช้กฎ ระเบียบ เป็นเครื่องมือ (Ritualism) พวกเตะถ่วง (Delay) พวกผักชีโรยหน้า (Bluffing) พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยแสดงออกอย่างเปิดเผย (Voice) พวกที่ตั้งใจไม่ทำตามโดยการผลักภาระให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนหรือย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ที่อื่น (Exit)

4) แบบตั้งใจจะไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่ร่วมมือแต่ทำไม่สำเร็จ ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นเพราะระบบที่เข้มแข็งสามารถตรวจสอบและป้องกันพฤติกรรมประเภทนี้ได้ (Sorg, 1983, pp. 391-406)

วรเดช จันทรศร ได้ทำการวิเคราะห์ผลงานของ Jame D. Sorg ซึ่งมีความเห็นว่า การปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง (front-line implementers) มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดลักษณะของการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ การศึกษาของ Sorg มุ่งเสนอลักษณะของพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ การแบ่งประเภทของพฤติกรรมนี้จะแบ่งเป็น 4 มิติ ของพฤติกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละประเภท ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้สามารถสังเกตได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น การสังเกตโดยนักวิจัยทั้งทางตรง (ได้แก่ การสำรวจจากสถานการณ์จริง) และทางอ้อม (ได้แก่ หนังสือผลของผู้ปฏิบัติงาน) หรือศึกษาจากหนังสือผลของผู้ปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ดังตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 ประเภทของพฤติกรรมผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง

		ประเภทของพฤติกรรมที่ได้จากการสังเกต	
		การยินยอมทำตาม	การไม่ยินยอมทำตาม
พฤติกรรมด้านความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ	ความตั้งใจในการทำตาม	ตั้งใจทำตาม และทำตามสำเร็จ 1	2 ตั้งใจทำตาม แต่ทำตามไม่สำเร็จ
	ความตั้งใจในการไม่ทำตาม	3 ตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ	4 ตั้งใจไม่ทำตาม และไม่ทำตามสำเร็จ

(วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 186)

พฤติกรรมประเภทแรก คือ ประเภทตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ ซึ่ง แบ่งออกเป็นพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติที่พยายามปรับตัวให้เข้ากับนโยบายนั้น เรียกว่า พฤติกรรมในการปรับตัวให้เข้ากับนโยบาย (Conforming) และพฤติกรรมที่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบายอย่างเปิดเผย (Voice I) พฤติกรรมทั้งสองเป็นพฤติกรรมที่พึงปรารถนาในการนำนโยบายทุกประเภทไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ปฏิบัติระดับล่างที่มีพฤติกรรมประเภทนี้จะต้องมีความรู้ความสามารถ และมีความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายเป็นอย่างดี มีทรัพยากรทางการบริหารให้การสนับสนุนในการทำงาน ตลอดจนไม่มีอุปสรรคในด้านการต่อต้านจากสภาพแวดล้อมภายนอกของนโยบาย จึงจะสามารถ

ดำเนินงานได้อย่างประสบความสำเร็จ **พฤติกรรมประเภทที่สอง** คือ ประเภทตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ สามารถเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ ประการแรก เป็นเพราะนโยบายขาดความชัดเจนด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จึงทำให้เกิดพฤติกรรมอีกสองประการ คือ พฤติกรรมที่ทำเกิน (excessive) หรือพฤติกรรมที่ทำขาด (deficient) ประการที่สอง เป็นเพราะผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น **พฤติกรรมประเภทที่สาม** คือ ประเภทตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ หรือเรียกอีกอย่างว่า " พฤติกรรมเบี้ยว " มีสาเหตุหลักมาจากความต้องการในการแสวงหาผลประโยชน์ หรือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายตั้งแต่แรก หรือเกิดจากการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของผู้ปฏิบัติ และ**พฤติกรรมประเภทที่สี่** คือ ประเภทตั้งใจไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ไม่ร่วมมือ แต่ทำไม่สำเร็จ ซึ่งในบางกรณีสามารถสะท้อนให้เห็นความแข็งแกร่งของระบบที่สามารถตรวจสอบและป้องกันพฤติกรรมประเภทนี้ อย่างไรก็ตาม โดยส่วนใหญ่นโยบายต่างๆ จะมีโอกาสประสบความสำเร็จได้มาก หากระบบหรือเครื่องมือการตรวจสอบมีความทันสมัย มีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี มีประสิทธิภาพเพียงพอ จนสามารถทำให้ผู้มีพฤติกรรมตั้งใจไม่ทำตาม ไม่สามารถทำได้ทำไม่สำเร็จ

วรเดช จันทรศร ได้สรุปไว้ว่า Sorg ได้ค้นพบรูปแบบของพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยทั่วไป ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้สามารถใช้เป็นตัวแปรของการศึกษาความสำเร็จและความล้มเหลวของการปฏิบัติ และการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างขอบเขตของการปฏิบัติและผลกระทบของนโยบาย ตลอดจนสภาพของการเปลี่ยนแปลงของนโยบายที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เพราะพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างสามารถอธิบายได้ว่า นโยบายจะต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเท่าไรจึงจะทำให้เกิดการปฏิบัติ หรือทำให้ทราบสาเหตุของพฤติกรรมที่ผู้ปฏิบัติระดับล่างนี้ไม่ใช่สิ่งใหม่เสียทีเดียว เนื่องจากการศึกษาถึงนวัตกรรมขององค์การ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามมา ถือว่าเป็นธรรมชาติที่เกิดขึ้นในปัจจุบันอยู่แล้ว เพียงแต่การศึกษาดังกล่าวนั้น ไม่ได้ศึกษาถึงประเภทของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในองค์การอย่างละเอียดเท่ากับการศึกษาของ Sorg อย่างไรก็ตาม มีผู้ให้ความเห็นตรงกันว่าการศึกษาถึงพฤติกรรมที่เกิดขึ้นของผู้ปฏิบัติงาน ยังสามารถบ่งบอกได้ถึงผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายได้ (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 185-193)

Chester Barnard ได้เสนอแนวคิดที่จะกำหนดว่า เมื่อไรที่คำสั่งของผู้บังคับบัญชาจะได้รับการยอมรับปฏิบัติตามจากผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเสนอว่า บุคคลจะยอมรับคำสั่งที่ได้รับความชอบธรรมต่อเมื่อครบเงื่อนไข 4 ประการ คือ 1) เขาสามารถเข้าใจว่ากำลังมีการติดต่อสื่อสาร

กันอยู่ 2) ในช่วงเวลาที่จะต้องทำการตัดสินใจ เขาเชื่อว่าข้อมูลที่ได้รับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ 3) ในช่วงเวลาที่จะต้องทำการตัดสินใจ เขาเชื่อว่าสอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวของเขา และ 4) เขามีความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจที่จะสามารถปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ (อ้างใน พิทยา บวรวัฒนา, 2542, หน้า 102)

Gorge C. Edward & Ira Sharkansky กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกติก็มักจะคิดว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้าน หากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้นโยบายตั้งแต่แรก (Edward & Sharkansky, 1978, pp.303-304)

Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian มองว่า ความล้มเหลวใน การนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญ คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโนบายกับผู้ปฏิบัติ ส่งผลให้ความรับผิดชอบ ความผูกพันและความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุก็ย่อมจะต่างกัน ดังนั้นจึงควรมอบการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับผู้กำหนดนโยบาย (Sabatier & Mazmanian, 1983a, p.457)

วรเดช จันทรศร และลิขิต ธีรเวคิน ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ในปี พ.ศ. 2530 โดยเน้นที่การประสานงานของระบบราชการในระดับมหภาคและจุลภาคเพื่อนำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ โดยมองว่าระบบราชการ คือ กุญแจสำรองสำคัญของความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติแต่จากการศึกษาพบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมงมีปัญหา 4 ประการ คือ 1) หน่วยงาน องค์การ กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นขาดความเข้าใจนโยบายของส่วนกลางหรือของกรม 2) หน่วยงานปฏิบัติขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์และงบประมาณ 3) ขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและ 4) ขาดการประสานความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด (Vhandarasorn & Dhiravegin, 1987, pp. 96-106)

อาคม ใจแก้ว ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ การนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ : การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ” ในปี พ.ศ. 2533 โดยผู้วิจัยได้นำเอานโยบายส่งเสริม

การศึกษาไทยมุสลิมในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มาศึกษา พบว่า ปัจจัยชุมชนด้านการยึดมั่นในวัฒนธรรม ปัจจัยด้านนโยบายและปัจจัยด้านข้าราชการระดับล่าง มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีความเห็นว่า ข้าราชการระดับล่าง คือ ผู้เชื่อมโยงนโยบายระดับนามธรรมไปสู่ผลการปฏิบัติระดับพื้นที่ที่เป็นรูปธรรม หากข้าราชการขาดความตั้งใจจริง ไม่มีความสามารถด้านวิชาชีพ หรือไม่อาจปรับตัวให้เหมะสมกับสภาพพื้นที่แล้ว แม้ ว่านโยบายจะมีความชัดเจน สอดคล้องกับสภาพปัญหาและวัฒนธรรมของพื้นที่เพียงใด ก็อาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้ในที่สุด (อาคม ใจแก้ว, 2533)

กล้า ทองขาว ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2534 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ 2) มีการมอบหมายงานและภารกิจที่ดี มีการวางแผนการดำเนินงาน และมีการกำหนดวิธีและขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพที่เข้มแข็ง และมี ทีมผู้ปฏิบัติงาน ที่เข้มแข็ง จริงจัง 4) การ สนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น ในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนสื่อมวลชนในการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนร่วมมือกันปฏิบัตินโยบายให้เกิดผลสำเร็จ 5) มาตรการควบคุม ประเมินและกระตุ้นส่งเสริม ผู้บริหารระดับสูงมีการเร่งรัด สอบถาม หรือให้มีการทำหนังสือผลการดำเนินงานและความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง และ 6) การเห็นประโยชน์ ของการ รู้หนังสือของผู้ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น ยังได้ชี้ให้เห็นว่า ทัศนคติและพฤติกรรมของข้าราชการ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีอิทธิพลต่อความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะงานใดที่ข้าราชการชอบ มักพบว่า งานนั้นจะทำสำเร็จได้โดยเร็ว ทำได้โดยง่าย บางโครงการแม้รัฐสภาเลิกให้เงินสนับสนุนไปแล้ว แต่ยังมีข้าราชการที่เคยเข้าร่วมโครงการพยายามแสดงว่าตัวเองเป็นผู้ร่วมทำโครงการนั้นอยู่ เพราะหากงานใดข้าราชการชอบข้าราชการมักจะมีความรู้สึกผูกพันจะมีพลังความเคลื่อนไหวอยู่ภายในที่ต้องการการเปลี่ยนแปลง มีความรู้สึก อยากลอง และเมื่อได้ลงมือปฏิบัติจริงก็จะตั้งใจและจะกระทำอย่างระมัดระวัง ยิ่งไปกว่านั้นหากนโยบายใดข้าราชการชอบเป้าหมายของนโยบายจะได้รับการตีความอย่างถูกต้อง (กล้า ทองขาว, 2534, หน้า 334-348)

ทองใบ สุดชารี ได้ทำการศึกษาถึง การนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2536 โดยมีที่มาของการศึกษาจากการที่นโยบายด้านการศึกษาของรัฐไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรในขณะนั้น จึงมีเปลี่ยนนโยบายของวิทยาลัยครูเพื่อขยายการผลิตครูส าขาวิชาอื่นเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตลอดจนขยายการบริการไปยังพื้นที่อื่นทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม

การเปลี่ยนแปลงนโยบายของวิทยาลัยครูนั้นส่งผลให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากตามมา ซึ่งผลการศึกษา พบว่า ตัวแปรเชิงนโยบายทุกตัว (ยกเว้นการสนับสนุนทางการเมือง) มีความสำคัญต่อการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ โดยมีตัวแปรการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานและภาวะผู้นำเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อความสำเร็จในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ และการพยากรณ์การจำแนกกลุ่มตามระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายของวิทยาลัยครูไปปฏิบัติ (ทองใบ สุดชารี, 2536, หน้า 185-193)

กิตติ บุนนาค ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2536 โดยในเวลานั้นภาษีมูลค่าเพิ่มถือเป็นวิธีการใหม่ที่รัฐบาลนำมาใช้แทนภาษีการค้า โดยใช้แนวคิดของ เจมส์ ซอร์ก เป็นมาตรฐานในการวัดระดับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง และผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย โดยใช้การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งอาศัยการสังเกตและเก็บข้อมูลจากพฤติกรรมความร่วมมือของผู้ปฏิบัติระดับล่าง พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมี 6 ปัจจัย คือ 1) ปัจจัยด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) ปัจจัยด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 3) ปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ 4) ปัจจัยด้านมาตรการควบคุม ประเมินผล และการกระตุ้นส่งเสริม 5) ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ 6) ปัจจัยด้านการสร้างแรงจูงใจต่อผู้ประกอบการและประชาชน เพื่อให้เข้าใจถึง ประโยชน์ที่ธุรกิจและประชาชนจะได้รับจากการเข้าสู่ระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม ความสะดวกในหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ และความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ถ้าไม่ปฏิบัติตาม (กิตติ บุนนาค , 2536, หน้า 346-347)

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อการ สร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร ใน ปี พ.ศ. 2536 ซึ่งพบว่า ตัวแปรความพร้อมของทรัพยากร มีอิทธิพลและสามารถอธิบายประสิทธิผลได้มากที่สุด รองลงมาคือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ นอกจากนั้น ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ , 2536, หน้า 136)

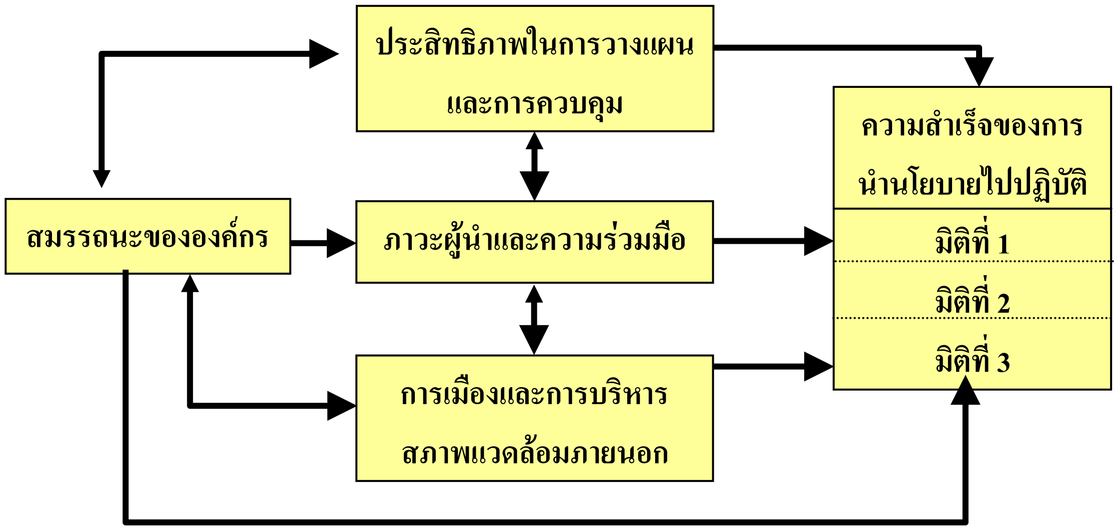
สุนิตดา เทศนิยม ได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งพบว่า ตัวแปร ด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ

ตัวผู้ปฏิบัติ การให้บริการ และเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ (สุนิตดา เทศนิยม, 2541, หน้า 171)

วรเดช จันทรศร ได้ทำการสังเคราะห์แนวคิดจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมา พัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี โดยได้ให้ทรรศนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นการศึกษาในเรื่องขององค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวล ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ถ่องแท้จะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Models) หรือแนวทางการศึกษาที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ ซึ่งการเสนอตัวแบบนี้เป็นไปตามหลักการของทฤษฎีนิรนัยดังกล่าว ทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบทางด้านกระบวนการขอวงระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และตัวแบบเชิงบูรณาการ (lntegrative Model) ตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบนี้ มีตัวแปรตามคือผลที่ได้จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและส่งผลให้เกิดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละตัวแบบที่วรเดช จันทรศร ได้พัฒนาขึ้นจะพิจารณาถึงขอบเขตที่เฉพาะ และค้นพบว่าตัวแบบแต่ละตัวแบบจะมีตัวแปรอิสระที่แตกต่างกัน

วรเดช จันทรศร กล่าวว่า ตัวแบบเชิงบูรณาการ เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัย คือ **1) สมรรถนะขององค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยย่อย 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์การ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ ซึ่งเป็นปัจจัยที่แสดงถึงสมรรถนะขององค์การที่ทำให้การดำเนินนโยบายขององค์การมีความรวดเร็ว และมี

ประสิทธิภาพ 2) **ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม** ประกอบด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ คือ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณให้โทษ 3) **ภาวะผู้นำและความร่วมมือ** เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารขององค์การจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีการจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น การให้รางวัล ชมเชย หรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพัน และการยอมรับจากสมาชิกอื่นๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ และ 4) **การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก** ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (player) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ตัวแปรนี้ประกอบด้วยปัจจัยย่อยหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงานความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังแสดงในภาพประกอบที่ 2.3 (วรเดช จันทรศร , 2551, หน้า 143 - 145)



ภาพประกอบที่ 2.3 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (วรเดช จันทรศร , 2551, หน้า 144)

จากผลการศึกษาที่กล่าวในข้างต้น วรเดช จันทรศร มีความเห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคลที่สำคัญเป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์การหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้านนโยบายนั้นๆ (วรเดช จันทรศร, 2540, หน้า 64 – 65)

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร ยังกล่าวไว้ว่า การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยทั่วไปทุกหน่วยราชการมักจะหวงแหนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมาช่วงชิงเอาไป และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออาณาจักรของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการมักมีแนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ความร่วมมือของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลที่ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับหรือฐานะของข้าราชการ ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ ตลอดจนผู้ให้บริการตามโครงการหรือข้าราชการในระดับล่าง (วรเดช จันทรศร, 2540, หน้า 33)

การนำแนวคิดและทฤษฎีมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการ สร้างความร่วมมือ ของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

จากการทบทวนวรรณกรรมและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ผู้วิจัยได้คัดเลือก ปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จในการ สร้างความร่วมมือ ของหน่วยงาน

สังกัดกระทรวงคมนาคม ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ดังกล่าวที่มีผลต่อความร่วมมือและการยอมรับของผู้ปฏิบัติงาน ประกอบกับองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ สภาพแวดล้อมของการจัดการและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในด้านการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และรายงานการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยพิจารณาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของแต่ละปัจจัยในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมากำหนดเป็นกรอบ แนวคิดที่จะใช้ในการ ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการ สร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งประกอบด้วย 9 ปัจจัย คือ

1. ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หน่วยงานต้องมีโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการในการปฏิบัติงานที่สนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีความยืดหยุ่นของขั้นตอนและกฎระเบียบต่างๆ ในการดำเนินงาน มีสายการบังคับบัญชาสั้นที่สุด และลดความซับซ้อนของการปฏิสัมพันธ์ภายในหน่วยงาน ทำให้สร้างบุคลากรหรือทีมงานที่มีประสิทธิภาพได้อย่างรวดเร็ว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Martin J. Gannon กล่าวว่า การที่องค์การถูกออกแบบขึ้นนั้น จะต้องพิจารณาในเรื่องสายงานความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และการติดต่อสื่อสารภายในองค์การนั้นๆ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำให้การจัดองค์การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะทำให้กิจกรรมต่างๆ ขององค์การต่างๆ ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย (Gannon, 1977, pp. 6-11)

Robert K.Yin ได้ทำการศึกษากระบวนการของการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่า หากองค์การมีโครงสร้างการดำเนินงานและการประสานงานที่ยืดหยุ่น จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความเป็นไปได้สูงที่จะประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นการลดปัญหาด้านความล่าช้าในการดำเนินงาน (Yin, 1977, pp. 381-399)

Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky มีความสนใจศึกษาลักษณะโครงสร้างขององค์การ ซึ่งพวกเขาทั้งสองพบว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายการสร้างงานให้แก่ชนกลุ่มน้อยในนครโอ๊คแลนด์ไปปฏิบัติ ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือ ความสลับซับซ้อนของการทำงานร่วมกัน (Complexity of Joint Action) โดยเฉพาะในแง่ของจำนวนขั้นตอนที่มีมาก ทำให้มีจุดหรือประเด็นที่ต้องตัดสินใจกันมากเกินไป ส่งผลกระทบทำให้เกิดปัญหาค่อนข้างมากในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Pressman & Wildavsky, 1979, pp.1-209)

Richard F. Elmore ได้ทำการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการใช้กฎหมายกับการบริหาร เห็นว่ายิ่งมีความสลับซับซ้อนในการควบคุมตามสายการบังคับบัญชามาก ก็ยิ่งมีการกระจายอำนาจในการควบคุมน้อย โดยยิ่งมีการใช้กฎระเบียบมาเท่าไหร่ ก็ยิ่งเพิ่มการควบคุมตามสายการบังคับบัญชามากขึ้นเท่านั้น ซึ่งในเรื่องของการให้บริการสาธารณะ ควรเน้นการใช้การกระจายการควบคุมออกไป (Delegated Control) มากกว่าที่จะใช้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง (Hierarchical Control) เนื่องจากตามแนวทางแรกจะเน้นให้บุคลากรมีทักษะและความสามารถในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน (Elmore, 1979, p.32)

Deniel A. Mazmanian & Paul A. Sabatier กล่าวว่า การบูรณาการโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติภายในและระหว่างองค์การ ที่ลดหลั่นกันแต่ละระดับ นั้น การบูรณาการที่ลดหลั่นกัน (hierachical integration) ภายในโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยประสานการปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน และประสานการรับรู้ ความเข้าใจ การตกลงใจเกี่ยวกับการปฏิบัติ รวมทั้ง การแก้ไขปัญหาร่วมกัน ความล้มเหลวที่ผ่านมา พบว่าสาเหตุของความล้มเหลวประการหนึ่ง คือ การขาดกลไกและวิธีการประสานงานกันตั้งแต่ในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และท้องถิ่นขององค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ (Mazmanian & Sabatier,1980, pp. 538-550)

Robert Nakamura and Frank Smallwood ได้กล่าวไว้ว่าพลังสำคัญ (forces) อย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือโครงสร้างขององค์การ (organization structure) และปทัสถานของระบบราชการ (bureaucratic norms) โดยโครงสร้างขององค์การ จะเน้นวิธีการทำงานภายในองค์การ (internal procedures) ว่ามีความยืดยาว (administrative distance) และความซับซ้อน (complexity) ของกระบวนการเพียงใด ส่วนปทัสถานของระบบราชการนั้นเขาทั้งสองมองถึงสิ่งจูงใจทางจิตวิทยา (psychological motivations) และความเชื่อของข้าราชการแต่ละ

คนอันได้แก่สไตล์การทำงาน ผลประโยชน์ส่วนตัว กับปทัสถานของกลุ่ม (social norms) ภายในองค์การราชการ เช่น การไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง (keeping the peace) การสนใจผลประโยชน์ของหน่วยงานในระยะยาว สนใจการรักษาปกป้องและการเติบโตขององค์การ เป็นต้น (Nakamura & Smallwood, 1980, pp.53-56)

กล้า ทองขาว ได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ในปี พ.ศ. 2534 พบว่า โครงสร้างขององค์การ คือ ปทัสถาน (norms) ของหน่วยงาน ในการกำหนดแบบแผนของความสัมพันธ์ของระบบบริหาร เป็นการแสดงศักยภาพที่จะปฏิบัติงานไปตามทิศทางที่นโยบายกำหนดไว้ หรือเป็นการแสดงลักษณะความสอดคล้องขององค์ประกอบระหว่างโครงสร้างที่เป็นทางการ กับความสัมพันธ์ของบุคคลที่ไม่เป็นทางการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โครงสร้างขององค์การจะทำให้มองเห็นว่าทุก ๆ ส่วนอยู่ภายใต้ระบบการนำส่งนโยบาย (policy delivery system) ไปยังกลุ่มเป้าหมายอย่างไร (กล้า ทองขาว, 2534, หน้า 334-348)

วรเดช จันทรศร ได้เสนอตัวแบบด้านการจัดการ ซึ่งตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การที่เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไป ปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้ จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแก้ที่ตัวองค์การ (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 133–135)

2. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีการระบุภารกิจเป็นแผนงานและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน ซึ่งมีความสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อมอบหมายงานให้แก่บุคลากรโดยมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ และกำหนดผู้รับผิดชอบแต่ละฝ่าย รวมทั้งมีวิธีการปฏิบัติงานที่ ผู้ปฏิบัติงาน สามารถเข้าใจภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้ง่าย มีความยืดหยุ่นและเอื้ออำนวยต่อการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อให้ ผู้ปฏิบัติงาน สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ และทำให้ง่ายต่อการประเมินผลนโยบาย โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter ได้ชี้ให้เห็นว่า การมีภารกิจที่ชัดเจนในกรณีองค์กรเดี่ยว จะช่วยให้หัวหน้างานสามารถแสวงหาอัตรากำลังบุคลากรเข้าร่วมงานที่มีความรู้ความสามารถให้เป็นไปตามมาตรฐานของงาน มีการสรรหา มอบหมายงาน เคลื่อนย้ายบุคคล รวมทั้งกำหนดความก้าวหน้าและการเลื่อนตำแหน่งแก่บุคลากรให้ตรงตามความต้องการของงาน ตลอดจนควบคุมการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานและงานภาคสนาม ในลักษณะลดหรือเพิ่มตามความเหมาะสมของลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ นอกจากนั้น การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลว คือ การพิจารณาระดับที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผล หากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความชัดเจน และแสดงคุณสมบัติที่ง่ายต่อการวัด การประเมินคุณค่าของนโยบายก็จะกระทำได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายควรเลือกถ้อยคำหรือข้อความในการเรียบเรียงแนวปฏิบัติและข้อกำหนด (guidelines and regulations) มาใช้อย่างพิถีพิถันให้สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามนโยบายได้ชัดเจน (Van Meter & Van Horn, 1975, pp.440 – 487)

Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian กล่าวถึง ความสำคัญของการมอบหมายงานให้หน่วยงานและบุคคลรับผิดชอบ และการสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานได้นำข้อกำหนดและมาตรฐานของงานไปใช้ในกระบวนการปฏิบัติ ซึ่งการมอบหมายงานและการมอบหมายความรับผิดชอบ จะเป็นการผลักดันให้หน่วยงานและข้าราชการปฏิบัติตามอาณัติของนโยบาย ดังนั้น ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย จึงมีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการประเมินแผนงาน ในการป้องกันความสับสนในการปฏิบัติของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และจะช่วยให้องค์การสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Sabatier & Mazmanian,1980, pp.542-545)

Robert Nakamura and Frank Smallwood มีความเห็นว่า ผู้กำหนดนโยบาย สามารถช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพ โดยการสื่อข่าวสารที่ชัดเจนไปให้ผู้นำนโยบายที่ชัดเจน เป็นนโยบายที่มีความเฉพาะเจาะจง (being specific) ทั้งในเรื่องเป้าหมาย (goal) และวิธีการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (Nakamura & Smallwood, 1980, pp. 32-40)

สมยศ นาวีการ ได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหามักจะเกิดขึ้นภายในกระบวนการมอบหมายงานอยู่เสมอ ในแง่ของผู้ใต้บังคับบัญชาอาจเป็นอุปสรรคต่อการมอบหมายงานได้เมื่อ 1) พวกเขาขาดความเชื่อมั่นที่จะมีความรับผิดชอบมากขึ้น 2) พวกเขากลัวความล้มเหลว 3) พวกเขามองความ

รับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นเหมือนกับงานที่เพิ่มขึ้นโดยไม่มีรายได้ที่เพิ่มขึ้น 4) พวกเขาขาดข้อมูลหรือทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อการทำงาน หรือ 5) พวกเขาได้พบว่าการถามผู้บังคับบัญชา จะง่ายกว่าการพยายามแก้ปัญหาด้วยพวกเขาเอง (สมยศ นาวีการ, 2549, หน้า 623-624)

วรเดช จันทรศร กล่าวว่า การมีวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ชัดเจน จะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อผู้ปฏิบัติเข้าใจว่า อะไร คือความต้องการแล้ว ก็จะเป็นการง่ายที่ทำให้ผู้บริหารสามารถกำหนดภารกิจเด่นชัดในการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน จะเป็นแนวทางทำให้การประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยง่าย (วรเดช จันทรศร, 2528, หน้า 535 - 554) นอกจากนั้น ยังได้เสนอตัวแบบ ที่ยึดหลักเหตุผล ซึ่งกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทำให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น โดยมีการแปลงวัตถุประสงค์ออกเป็นภารกิจย่อยภายใต้ความรับผิดชอบเฉพาะ เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผล (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 131 – 133)

3. การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในการบริหารโครงการ ผู้บริหารหน่วยงานต้องมีบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดภารกิจให้สอดคล้องกับนโยบาย และสนับสนุนทรัพยากรทั้งเงินและบุคลากรอย่างเพียงพอ ให้สอดคล้องกับเวลาและความต้องการของหน่วยงาน เพื่อสร้างการยอมรับในโยบาย ซึ่งผู้บริหารต้องใช้ทักษะความเป็นผู้นำในการสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชา และความเข้าใจด้านการบริหารงานในกระบวนการตัดสินใจ และแก้ไขปัญหาต่างๆ ของหน่วยงานอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Rensis Likert พบว่า ภายใต้การนำของผู้นำหรือผู้ควบคุมบังคับบัญชาที่ให้ความสำคัญกับ ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งเขาเรียกว่า ผู้นำที่ให้ความสนับสนุน (supportive leader) นั้น ผู้ใต้บังคับบัญชามักจะมีความพึงพอใจสูง มีการขาดงานต่ำ ระดับขวัญสูง บรรยากาศขององค์การก็ดีมากกว่าภายใต้การนำของผู้นำแบบอื่น (Likert, 1970, pp. 47-77)

Peter W. Greenwood and Others ได้ทำการศึกษาแผนงาน ของรัฐบาลกลาง ในการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงด้านนวัตกรรมในสถานศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา พบว่า การสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้บริหารทุกระดับ และแนวทางการบริหาร ที่ยืดหยุ่นปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่คาดไม่ ถึง จะ ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (Greenwood et al., 1975, pp.v-ix)

Paul Berman and Milbrey W. Mclaughlin ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายนวัตกรรมที่รัฐบาลกลางให้ความสนับสนุนแก่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ พบว่า ตัวแปรการใช้อำนาจในเชิงสนับสนุนของครูใหญ่ที่เป็นผู้บริหารของโรงเรียน มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของโครงการในเรื่องของอัตราร้อยละของการบรรลุเป้าหมายของโครงการ และความต่อเนื่องของการใช้วิธีการที่ได้รับจากโครงการ ทำให้ครูมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงการเรียนการสอนและการทำงานอย่างต่อเนื่อง (Berman & Mclaughlin, 1977, pp.vii – xiii)

Robert K.Yin พบว่า นโยบายพัฒนาเป็นจำนวนมาก ต้องประสบความล้มเหลว เพราะหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือปฏิบัติงานแบบขอไปที ทำให้การ นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งแสดงถึงหัวหน้าหน่วยปฏิบัติไม่ได้ให้การสนับสนุนเท่าที่ควร (Yin, 1977, pp.381-399)

Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian ได้กล่าวว่า ผู้นำสูงสุดของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (top implementing officials) ควรได้รับเลือกมาจากผู้นำคนสำคัญที่ศรัทธาต่อนโยบายและสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง (Sabatier & Mazmanian ,1980, p.538) นอกจากนั้น การได้รับความสนับสนุนนโยบายอย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญที่จะควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณสนับสนุนโครงการ รวมทั้งทักษะและความสามารถของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับระดับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้บริหาร และผลิตผลของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับการใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารจูงใจให้ข้าราชการ หรือบุคลากรในหน่วยงานมองเห็นคุณค่า มีความพึงพอใจต่อนโยบาย แล้วร่วมกันปฏิบัติและทุ่มเทความสามารถอุทิศเวลาเพื่อให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพัน (commitment) กับวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ (Sabatier & Mazmanian, 1983, pp.551-552)

รำจวญ เบญจศิริ ได้ชี้ให้เห็นว่า การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งสำคัญ ผู้บริหารต้องพยายามติดตามผลให้คำแนะนำและแนวคิดใหม่ๆ เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำระบบมาตรฐานสากลฯ ซึ่งนับว่าเป็นนวัตกรรมมาใช้ เนื่องจากผู้ปฏิบัติหรือผู้บริหารระดับล่าง อาจไม่เข้าใจและเห็นผลประโยชน์ของระบบดังกล่าวมากพอ (Benjasiri, 2002)

วรเดช จันทรศร ได้เสนอตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ ซึ่งตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความ ต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า " การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ สำหรับในประเทศกำลังพัฒนาได้มีการค้นพบว่า ภาวะผู้นำในองค์การและการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและการทำงานอย่างเป็นทีมมีผลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จ ดังตัวอย่างเช่น นโยบายพัฒนาชนบทในบังคลาเทศ และแม้กระทั่งนโยบายวางแผนครอบครัวที่ดำเนินโดยสมาคมพัฒนาประชากรและชุมชนในประเทศไทย ก็เป็นที่ยอมรับกันว่าภาวะผู้นำและการใช้การจูงใจในเชิงเศรษฐกิจมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 135–137)

4. ความพร้อมของงบประมาณ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หน่วยงานต้องมีการจัดสรรงบประมาณที่ความเหมาะสม และกระจายทรัพยากรอย่างเพียงพอต่อการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ สถานที่ และเทคโนโลยีต่างๆ ให้แก่บุคลากรในหน่วยงานได้อย่างทั่วถึง และสอดคล้องกับกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้ ผู้ปฏิบัติงาน สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter มีความเห็นเกี่ยวกับ ทรัพยากรนโยบาย (policy resources) ว่าทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึง เงินและสิ่งเสริมทั้งปวงที่กำหนดไว้ในแผนงาน งบประมาณเป็นปัจจัยเสริมให้นโยบายบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพราะบุคคลในระดับปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะทำตามแนวทางที่กำหนดไว้ในนโยบาย หากแต่ละคนได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณที่มีอยู่

งบประมาณจึงกลายเป็นส่วนกระตุ้นการทำงานของผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Van Meter & Van Horn, 1975, p.465)

Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian กล่าวว่า องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน เงินเป็นทรัพยากรจำเป็นที่องค์การ จะต้องนำไปใช้เป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อการบริหารแผนงาน การควบคุม และการกำกับการให้เป็นไปตามนโยบาย องค์การจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณเพียงพอ ซึ่งพวกเขามองว่าทรัพยากรทางการเงิน (financial resources) ของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติเป็นปัจจัยที่จะช่วยให้นโยบายมีระดับความสามารถในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายปฏิบัติสูงขึ้น และมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Sabatier & Mazmanian,1980, pp. 545-546)

Robert K.Yin กล่าวว่า ทรัพยากรในการนำนโยบายปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณหรือวัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ จะต้องมีความเพียงพอต่อการดำเนินงานและไม่มีมากจนเกินไป เนื่องจากหากมีทรัพยากรเหลือมากเกินไป จะไม่กระตุ้นให้บุคลากรนำความรู้ความสามารถมาใช้ในการปฏิบัติงาน (Yin, 1977, pp.381-399)

กล้า ทองขาว ได้กล่าวถึง ความเพียงพอของทรัพยากร ว่า ทรัพยากรจะช่วยให้องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความพร้อม และสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมได้เพียงพอ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (กล้า ทองขาว, 2534, หน้า 334-348)

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ ได้ชี้ให้เห็นว่า จากการศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการสร้างประสิทธิผลในการนำนโยบายการให้บริการประชาชนไปปฏิบัติ เมื่อปี พ.ศ.2536 พบว่า ตัวแปรความพร้อมของทรัพยากร มีอิทธิพลและสามารถอธิบายประสิทธิผลได้มากที่สุด นอกจากนี้ในการศึกษามิติย่อยของประสิทธิผล ก็พบว่า ความพร้อมของทรัพยากรเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อความรวดเร็วในการให้บริการมากที่สุด โดยมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความรวดเร็วในการให้บริการ และความเสมอภาคในการให้บริการ (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2536, หน้า 136)

5. ความพร้อมของบุคลากร

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า บุคลากรของหน่วยงาน ต้องมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย และยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทำให้เกิดความเต็มใจที่จะ นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งต้องปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบาย โดยอาศัยทักษะในการดำเนินงานและความรู้ความสามารถของบุคลากร รวมทั้งพื้นฐานทางการศึกษา ประสบการณ์ และการเรียนรู้เพื่อพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การฝึกอบรม การสอนงาน การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เป็นต้น ตลอดจนมีจำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานด้วย เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Neal Gross et.al. เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนแห่งหนึ่งในรัฐ New England ในช่วงปลายทศวรรษ 1960 นวัตกรรมที่ถูกนำมาใช้นี้มุ่งให้ครูผู้สอน แสดงบทบาทตามตัวแบบที่เรียกว่า " ตัวแบบบทบาทผู้กระตุ้น (catalytic role model) " พบว่าอุปสรรคที่ขัดขวางความพยายามในการนำนโยบายไปปฏิบัติของครู ก็คือครูขาดความชัดเจนเกี่ยวกับนวัตกรรม ขาดทักษะและความรู้ที่จำเป็นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Gross et.al.,1971)

Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky ได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (key actors) มีส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะเป็นผู้เข้าใจภาพรวมและกิจกรรมของกระบวนการปฏิบัติชัดเจน และพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง จำนวนผู้ปฏิบัติงาน ก็คือ ปัจจัยส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการ(Pressman & Wildavsky, 1979, pp.1-209)

Peter W. Greenwood et.al. ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับกลยุทธ์ของการปรับตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปของหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ การจัดอบรมอย่างเข้มทั้งก่อนเข้าร่วมโครงการและระหว่างการเข้าร่วมโครงการแก่สมาชิกทุกคน การจัดประชุมบุคลากรของโครงการอย่างสม่ำเสมอ และความช่วยเหลือทางเทคนิคด้านการฝึกอบรมและการพัฒนา (Greenwood et.al.,1975, v-ix)

Donna H. Kerr ได้ชี้ให้เห็นว่า ความล้มเหลวของนโยบายเกิดขึ้นได้ เพราะองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ คือ การที่กำลังคนไม่เพียงพอ ขาดทรัพยากร ตัวผู้ปฏิบัติขาด

ความรู้ ความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นความล้มเหลวในการปฏิบัติ (Kerr, 1976, pp.351-363)

Robert K. Yin, Karen A. Heald and Mary E. Vogel พบว่า นโยบายการพัฒนาทางเทคโนโลยีของหน่วยราชการเป็นจำนวนมากประสบความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ ถูกต่อต้านจากสมาชิกของหน่วยปฏิบัติ เพราะสมาชิกในองค์กรนั้นไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้าน เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจว่าจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร ในทำนองกลับกัน นโยบายประเภทเดียวกันประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยปฏิบัติบางหน่วย ทั้งนี้เพราะใช้การฝึกอบรมและสร้างการเรียนรู้ให้ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจในวิธีการใช้เทคโนโลยีนั้นได้อย่างถ่องแท้เสียก่อน (Yin, Heald, & Vogel,1977, pp. 381-399)

Paul Berman and Milbrey W. Mclaughlin ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า การนิเทศงานและการให้ความรู้แก่ครูเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางในการพัฒนาการเรียนการสอนให้แก่ครูของโรงเรียนในท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จ (Berman & Mclaughlin, 1977, pp.vii – xiii)

Peter G.W. Keen ได้ศึกษาถึงการนำคอมพิวเตอร์มาใช้กับระบบการเงินของโรงเรียน พบว่าการที่โครงการทดลองในรัฐแคลิฟอร์เนียประสบประสิทธิผล ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญก็คือ การที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีความตั้งใจจริงมาจากภายในที่ต้องการเปลี่ยนแปลงและมีความผูกพัน ในขณะที่บางโรงเรียนที่ล้มเหลวก็เนื่องจากขาดการสร้างการยอมรับของบุคลากรภายใน (Keen, 1978)

Goggin et.al ให้ความสำคัญกับตัวแปรทรัพยากรค่อนข้างมากโดยพวกเขาจะสนใจตั้งแต่เนื้อหาสาระ (content) ของนโยบายว่าเป็นนโยบายที่มีทรัพยากรสนับสนุนหรือไม่ เมื่อวิเคราะห์ถึงระดับความสามารถของหน่วยงานนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะพิจารณาว่าหน่วยงานมีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ โดยทรัพยากรในที่นี้หมายถึงกำลังคน (personnel) และเงินทุน สำหรับกำลังคนจะเน้นถึงระดับความสามารถและทักษะ (competency and skill) ของผู้บริหารนโยบายหลัก (Goggin et.al, 1990, pp.77-134)

อาคม ใจแก้ว พบว่า ปัจจัยด้านข้าราชการ ได้แก่ ความตั้งใจจริง การปรับตัว และความมีวิชาชีพ มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย ส่วนปัจจัยอื่นๆ ยังถือเป็นเพียงปัจจัยรอง (minor factor) เท่านั้น ในอันที่จะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายปฏิบัติ (อาคม ใจแก้ว, 2533)

กล้า ทองขาว กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับสมรรถนะขององค์การที่จะดำเนินการตามที่ถูกคาดหวังให้ปฏิบัติ เพราะจากประสบการณ์พบว่า ความล้มเหลวของนโยบาย เกิดจากองค์การมีศักยภาพต่ำ คือ มีกำลังคนที่ขาดความรู้ความเข้าใจนโยบาย มีกำลังคนไม่เพียงพอ และขาดทรัพยากร (กล้า ทองขาว, 2534, หน้า 334-348) ซึ่งหากนโยบายใดผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติชัดเจน จะรู้สึกพึงพอใจสูง เพราะเห็นว่านโยบายที่ประกาศใช้จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และองค์การก็จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายนี้ การมีพื้นฐานความคิดต่อนโยบายเช่นนี้ จะทำให้ผู้ปฏิบัติตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติงาน และทุ่มเทความสามารถและอุทิศเวลาใ นการปฏิบัติงาน โดยอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะแนวปฏิบัติตามความเหมาะสม จะส่งผลให้นโยบายบรรลุผล (กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 186)

กิตติ บุนนาค กล่าวว่า การที่ประเทศไต้หวันประสบความสำเร็จในการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ ก็เพราะว่ากรมสรรพากรของประเทศไต้หวันมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของเขาตั้งแต่ปี 2536 ทั้งๆ ที่ภาษีมูลค่าเพิ่มเริ่มใช้จริง 1 เมษายน 2539 ซึ่งในระหว่างสามปีเศษนั้น เจ้าหน้าที่จะได้มีโอกาสในการทำความเข้าใจกับเรื่องภารกิจและการมอบหมายงานภายใต้การชี้แจงและแนะนำจากสรรพากรส่วนกลาง (กิตติ บุนนาค, 2536, หน้า 93)

จากการศึกษาของ วรเดช จันทรศร และคณะ เกี่ยวกับความล้มเหลวในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของโครงการบัตรสุขภาพ โดยโครงการมีเป้าหมายค่อนข้างเร่งรัดในลักษณะค่อนข้างยัดเยียด ทำให้ผู้ปฏิบัติไม่สามารถรับได้ และผู้ปฏิบัติบางส่วนยังขาดความเข้าใจหรือซาบซึ้งในประโยชน์ของโครงการเพียงพอ ผู้ปฏิบัติจึงขาดศรัทธาในโครงการ ทำให้เกิดการต่อต้านที่จะปฏิบัติ (วรเดช จันทรศร และคณะ, 2544) ซึ่งตัวแบบด้านการจัดการของ วรเดช จันทรศร นั้น เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่ง ก็คือ องค์การต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดี และจากตัวแบบ

ทางกระบวนการของระบบราชการ ก็พบว่า การยัดเยียดนโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการมักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 133–138)

6. การติดตามผลการปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หน่วยงานต้องมีการควบคุมดูแลและ ติดตามผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย เพื่อพิจารณาว่า ผู้ปฏิบัติงานได้ดำเนินงานตามเงื่อนไขและมาตรการต่างๆ หรือกิจกรรมของโครงการหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ผลการติดตามจะเป็นข้อมูลสะท้อนกลับไปสู่ผู้บริหาร เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องของโครงการได้ทันเวลา ซึ่งในการติดตามผลการปฏิบัติงานนั้น สามารถดำเนินการได้ทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน เพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นในการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น และผู้ปฏิบัติงานสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดความสำเร็จ ควรมีกลไกและกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติ นอกจากนั้น ผู้กำหนดนโยบายและประชาชน จำเป็นจะต้องทราบประสิทธิผลของนโยบาย เนื่องจากต้องการรู้ว่าแผนงานที่ออกแบบเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติเป็นแผนงานที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายในสภาพเป็นจริงมากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ และที่สำคัญสำหรับนักวิเคราะห์ จำเป็นต้องรู้ว่ามีอะไรเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและเพราะอะไร สามารถทำให้เข้าใจปรากฏการณ์ อธิบายและทำนายผลการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ (Van Meter & Van Horn, 1975, p.440)

Gorge C. Edward and Ira Sharkansky กล่าวว่า การติดตามผลถือเป็นปัจจัยที่จำเป็นหรือสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่าได้มีการปฏิบัติงานตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร และควรจะต้องหามาตรการในการแก้ไข และปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่อย่างไร (Edward & Sharkansky, 1978)

Walter Williams มีความคิดว่า ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรมีการประเมินผลเป็นระยะๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบว่างานที่ปฏิบัตินั้น สอดคล้องกับเป้าหมายมากน้อยเพียงใด และในกรณีที่เกิดปัญหาหรืออุปสรรค จะได้สามารถแก้ไขได้ตรงจุดและทันการ (Williams, 1979, pp.531-566)

วรเดช จันทรศร กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบายแผนงาน หรือโครงการ นอกจากนั้น การกำหนดมาตรฐานการทำงานยังจะอำนวยให้กับระบบการประเมินผลด้วย ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบ ที่ยึดหลักเหตุผลที่ ได้เสนอไว้ในข้างต้น (วรเดช จันทรศร, 2540, หน้า 53 – 55) ทั้งนี้ การควบคุมโดยตรง หากดำเนินการในองค์การที่มีชั้นการบังคับบัญชาที่สั้น มีผู้ปฏิบัติงานอยู่ในที่ต่างๆ ในลักษณะที่ห่างไกลหรือแบ่งเป็นหลายฝ่าย การกำหนดให้มีรายงานผลมายังผู้บังคับบัญชาชั้นต้นถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น และมีประโยชน์ในการประสานการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติที่อยู่กระจายกันในแนวราบได้ดีที่สุดวิธีหนึ่ง (วรเดช จันทรศร และคณะ, 2544, หน้า 11)

กล้า ทองขาว มีความเห็นว่า การ นำนโยบายไปปฏิบัติ จำเป็นต้องมีระบบการกำกับการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคคลและองค์การที่รับผิดชอบ การกำกับตรวจสอบ มุ่งที่จะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย และป้องกันการบิดเบือนเป้าหมาย และการหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทาง สำหรับการประเมินผลอย่างเป็นระบบ จะสามารถสะท้อนปัญหาในกระบวนการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ทุกขั้นตอน สามารถที่จะนำผลการประเมินไปแก้ไขและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติ เพื่อนโยบายให้บรรลุผล (กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 187-188)

7. การกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของหน่วยงาน จะต้องมีกฎระเบียบที่กำหนดวิธีการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเสริมแรงให้เกิดประสิทธิผล ซึ่งบุคลากรจะต้องมีความเข้าใจและพึงพอใจในประโยชน์ที่ได้รับเมื่อ นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความสำเร็จ และผลเสียหรือการลงโทษ ที่จะได้รับ เมื่อไม่ยินยอม นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือนำนโยบายไปปฏิบัติ แล้วเกิดความล้มเหลวทั้งในระดับบุคคลและระดับหน่วยงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Edward L. Thorndike ได้เสนอทฤษฎีการเสริมแรงของการจูงใจ (Reinforcement Theory of Motivation) ไว้ว่า เรื่องนี้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกฎแห่งผลกรรม (Law of Effect) การเสริมแรงไม่ว่าจะเป็นทางบวก (Positive Reinforcement : PR) หรือทางลบ (Negative Reinforcement : PR) ก็สามารถเพิ่มพลังการตอบโต้และทำให้เกิดการทำซ้ำมีมากขึ้น โดยตัวเสริมแรงในทางบวกเป็นผลที่ปรารถนา ส่วนตัวเสริมแรงในทางลบ จะทำให้เกิดพฤติกรรมเพิ่มขึ้นเพื่อจะได้หนีหรือหลบเลี่ยงผลกรรมที่ไม่พึงปรารถนา (Edward L. Thorndike, 1911, p. 244)

Pall Attewell & Dean R. Gerstein พบว่า ปัจจัยที่ทำให้นโยบายการรักษาผู้ติดยาเสพติดประสบความสำเร็จ หน่วยปฏิบัติต้องอาศัยการให้กำลังใจแก่ผู้ป่วย ให้ความเห็นอกเห็นใจ การบำบัดรักษาจะได้ผลหรือไม่เพียงใด ขึ้นอยู่กับการให้ความไว้วางใจของพี่เลี้ยงและผู้ให้การศึกษา การรักษาต้องใช้เวลา จะต้องอาศัยแรงเสริมทางบวก ในขณะที่ระเบียบส่วนกลางเน้นการเสริมแรงทางลบ เช่น เมื่อผู้ป่วยปรับตัวได้จะให้หยุดยาทันที หรือในระหว่างการรักษาหากตรวจพบจากปัสสาวะว่า ผู้ป่วยยังใช้ยาอยู่ จะยุติให้การรักษาทันที เป็นต้น (Attewell & Gerstein, 1979, p.325)

James E. Anderson กล่าวว่า การลงโทษเป็นทั้งเครื่องมือ โทษทัณฑ์ หรือรางวัลที่หน่วยงานนำมาใช้เพื่อส่งเสริมหรือบังคับให้เกิดการดำเนินการต่างๆ บางกรณีการลงโทษถูกกำหนดไว้ในเทคนิคการควบคุม ยังรวมถึงการหยุดช่วยเหลือ การยึดคืนใบอนุญาต การเรียกคืนสินค้า การทำลายสินค้า การออกคำสั่ง เป็นต้น (Anderson, 2000, pp.234-243)

B.F. Skinner มีความเชื่อตามทฤษฎีการเสริมแรง (Reinforcement Theory) ว่า พฤติกรรมของบุคคลสามารถถูกควบคุม หรือเปลี่ยนแปลงด้วยการให้รางวัลกับพฤติกรรมที่ปรารถนา ในขณะที่ละเลยพฤติกรรมที่ไม่ปรารถนา ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดที่เรียกว่า กฎแห่งผลกระทบ ที่ระบุว่า พฤติกรรมที่มีผลติดตามมาทางบวกโอกาสที่จะเกิดขึ้นซ้ำมีมาก และพฤติกรรมที่มีผลติดตามมาทางลบโอกาสที่จะเกิดขึ้นซ้ำมีน้อย ทั้งนี้ ระบบการให้รางวัลขององค์การ ควรจะยอมรับและให้รางวัลแก่การทำงานหนักและความคิดสร้างสรรค์ ซึ่งควรถูกยกย่องชื่นชม และได้รางวัล เช่น การให้โบนัส แต่กระนั้นรางวัลเหล่านั้น จะต้องไม่ถูกมองว่าเป็นการควบคุมพฤติกรรม บุคคลจะต้องไม่รู้สึกว่าพวกเขาถูกจับตามองอย่างเข้มงวด (อ้างใน สมยศ นาวีการ, 2549, หน้า 345, 1409)

กิตติ บุนนาค ได้ชี้ให้เห็นว่า หากมีการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนผู้มาพักโรงแรมระดับชั้นสอง เช่น ประชาชนขอใบเสร็จรับเงินโรงแรมแล้ว สามารถถูกสลากออกรางวัล ความร่วมมือก็จะมาก หรือหากมีการประชาสัมพันธ์ให้กับผู้มาใช้บริการ โรงแรมทราบถึงความจำเป็นในการขอใบเสร็จรับเงิน เพื่อประโยชน์ของทางราชการแล้ว ความร่วมมือก็จะสูงด้วย หรือมีการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการที่ทำตามระเบียบมาก ก็จะได้รับลดหย่อนภาษีมาก ระดับความร่วมมือก็จะสูงขึ้น เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ (กิตติ บุนนาค, 2536, หน้า 336-347)

กล้า ทองขาว กล่าวว่า การให้แรงเสริมแก่ ผู้ปฏิบัติงาน หากเป็นแรงเสริมทางบวกจะทำให้ ผู้ปฏิบัติงาน มีกำลังใจ มีขวัญในการทำงาน จะเป็นพลังจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งมั่นตั้งใจทำงานในหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น หากเป็นการให้แรงเสริมทางลบ จะช่วยยับยั้งพฤติกรรมหรือการปฏิบัติที่ไม่พึงประสงค์ (กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 188)

สร้อยตระกูล อรรถมานะ ได้ชี้ให้เห็นว่า การให้รางวัลและการลงโทษ ควรกระทำทันทีเมื่อเสร็จพฤติกรรม และการปฏิบัติงานนั้นๆ ด้วยวิธีนี้จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้เรียนรู้และตระหนักถึงพฤติกรรมและผลที่ตามมา ตรงกันข้ามหากผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถเชื่อมโยงการปฏิบัติงานกับผลตอบแทนที่จะได้ดังกล่าวแล้วผลการปฏิบัติงานก็จะต่ำ เพราะเขาไม่รู้ว่าเขาจะสร้างพฤติกรรมที่ดีเหล่านั้นเพื่ออะไร ในสถานการณ์แบบนี้ การปฏิบัติงานก็จะมีในระดับต่ำ ความพึงพอใจในงานของผู้ปฏิบัติงานก็จะลดลง การทำงานช้า การขาดงาน หรือแม้แต่การลาออกจากงานก็ได้ (สร้อยตระกูล อรรถมานะ, 2543, หน้า 127-128)

การให้รางวัลเกี่ยวกับมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งประเทศไทยก็มีรางวัล “ EIA Monitoring Awards ” เพื่อมอบให้แก่สถานประกอบการที่ปฏิบัติตามมาตรการในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมีการจัดการสภาพแวดล้อมดีเด่น โดยที่สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จัดขึ้น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้ประกอบการหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการต่างๆ ทั้งของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน ได้มีการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมที่ระบุไว้ในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการอย่างต่อเนื่องและจริงจัง รางวัลนี้นอกจากเป็นการสร้างแรงจูงใจให้สถานประกอบการต่างๆ หันมาสนใจกับการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมในองค์การของตนแล้ว ยังจัดว่าเป็นการยกย่องเชิดชูเกียรติให้เป็นแบบอย่างแก่ผู้ประกอบการ โครงการอื่นๆ จะได้ปฏิบัติตาม ที่สำคัญยังเป็นการประชาสัมพันธ์

ให้สาธารณชนทั่วไปได้ทราบ และเห็นความสำคัญของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศอีกด้วย (ทำไม ต้องมีมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ???, 2552, หน้า 54-55)

8. การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ของหน่วยงาน โดยการจัดทำรายงานการ ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อม และมาตรการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมของโครงการ หน่วยงานเจ้าของโครงการส่วนใหญ่จะจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาที่มีผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นผู้จัดทำรายงานดังกล่าว ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจะต้องคัดเลือกบริษัทที่ปรึกษาที่มีความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสมกับโครงการที่หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งต้องอาศัยความสามารถในการควบคุมดูแลผลงานของบริษัทที่ปรึกษา เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ โดยมีเหตุผลสนับสนุน ดังนี้

Jay Galbraith พบว่า หน่วยเฉพาะกิจมีส่วนช่วยทำให้การทำงานขององค์กรหลายแห่ง มีประสิทธิภาพรวดเร็วขึ้น และสามารถลดสภาพปัญหาพื้นฐานที่เกิดจากองค์กรแบบระบบราชการลงได้ (Galbraith, 1973, pp. 30-45)

Jefferey Peffer and Gerald R. Salancik พบว่า การตั้งบุคคลภายนอกที่เป็นที่ยอมรับเข้ามาร่วมในการดำเนินงาน เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพมากสำหรับองค์การในการจัดการกับสภาพแวดล้อมภายนอก และสามารถสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นกับการปฏิบัติงานขององค์การต่างๆ ได้มากทั้งในภาครัฐและเอกชน (Peffer & Salancik, 1978)

วรเดช จันทรศร และคณะ เห็นว่าการจัดหาบุคคลภายนอกหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นที่ยอมรับเข้ามาร่วมในการดำเนินงาน เป็นกลไกทางการบริหารที่องค์การใช้เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้ได้ ซึ่งทรัพยากร ความร่วมมือ และการยอมรับจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยบุคคลหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่องค์การเชิญมานั้น จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการตามนโยบาย (วรเดช จันทรศร และคณะ, 2544, หน้า 16)

ทศพร ศิริสัมพันธ์ กล่าวว่า ในปัจจุบันองค์การไม่จำเป็นต้องทำทุกอย่าง ไม่จำเป็นต้องเป็นองค์การขนาดใหญ่ แต่จะต้องพยายามถ่ายโอนภารกิจที่องค์การไม่ถนัดหรือมี

ความสามารถที่ต่ำไปให้กับองค์การอื่นๆ รับไปทำแทน (Outsource) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การนั้น ก็จะมีเวลาคิดในสิ่งใหม่ๆ ได้ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2549 , หน้า 289)

มานะ ภู่จินดา กล่าวว่า องค์การหลายๆ แห่ง ในปัจจุบัน เริ่มมีการวางนโยบายหรือแนวคิดของการสรรหาบุคคลจากภายนอกมาปฏิบัติงานหรือดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญ โดยเชื่อว่าบุคคลเหล่านั้นจะนำความเปลี่ยนแปลงมาสู่องค์การ ดังนั้น องค์การชั้นนำทั้งในประเทศและต่างประเทศก็ให้ความสำคัญต่อการสรรหาบุคคลภายนอกองค์การมาปฏิบัติงานหรือดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ภายในองค์การเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มศักยภาพให้แก่องค์การในการแข่งขัน หากลองเปรียบเทียบข้อดีของการเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนที่มาจากการสรรหาบุคคลภายนอกองค์การ จะพบว่ามีข้อดี ได้แก่ 1) ทำให้ได้ความคิดใหม่ๆ ที่อาจนำมาพัฒนาองค์การและระบบงานภายในองค์การ 2) สามารถเลือกบุคคลที่มีสมรรถนะสอดคล้องกับความต้องการขององค์การ 3) องค์การสามารถกระตุ้นให้คนภายในองค์การพัฒนาตนเอง 4) สร้างวัฒนธรรมที่เน้นความสามารถเป็นหลักได้ 5) เป็นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ทำงานเพื่อพัฒนาองค์การ 6) มีการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลให้องค์การพัฒนามากขึ้น 7) เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันให้กับองค์การ (มานะ ภู่จินดา, 2551, หน้า 37)

9. สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงาน ซึ่งได้รับอิทธิพลจากปัจจัยด้านสภาพ แวดล้อมขององค์การ อันได้แก่ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยีในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งผลกระทบจากการสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายจากฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชน ตลอดจนทิศทางของความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของนโยบายและการนำไปปฏิบัติ จะส่งผลให้หน่วยงานสามารถ นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผล สำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายได้ ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter กล่าวว่า องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแปรสภาพแวดล้อมของผลิตผลนโยบาย องค์ประกอบด้านนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาองค์ประกอบด้านนี้จะคำนึงถึงว่า การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้

แผนงานโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับ ประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้น กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคิดค้านหรือสนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ (Van Meter and Van Horn, 1975)

Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian ได้กล่าวถึง เงื่อนไขที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจ ประชาชน จะมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ปัญหานโยบายที่ประกาศใช้ รวมทั้งทำให้ยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนนโยบาย ความแตกต่างกันมากในสภาพสังคมเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่ยุ่งยากมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน (Sabatier & Mazmanian, 1980, pp 551-552)

Robert Nakamura and Frank Smallwood มองการสนับสนุนทางการเมืองในรูปของสัญญาณทางการเมือง (political cues) โดยมีความเห็นว่าในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติจะตีความนโยบายโดยพิจารณาถึงสัญญาณทางการเมืองในขณะนั้น ควบคู่ไปกับการพิจารณาถ้อยคำของกฎหมายซึ่งอาจทำให้นโยบายเบี่ยงเบนไปจากเดิมได้ สัญญาณทางการเมืองที่สำคัญอันหนึ่งก็คือ ความเข้มแข็งของกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย ซึ่งแสดงออกมาในรูปการติดตามความต่อเนื่องของนโยบายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือกลุ่มผลประโยชน์ การแทรกแซง (intervention) ในระหว่างการนำขั้นตอนนโยบายไปปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบายการอ้างเครดิตให้เกิดความเกี่ยวข้องกับนโยบายในช่วงถูกนำไปปฏิบัติของผู้กำหนดนโยบาย (Nakamura and Smallwood., 1980, pp. 39-41)

ติน ปรัชญพฤทธิ์ กล่าวไว้ว่า ความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการทางการเมือง สมรรถนะทาง การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การที่นักการเมืองมาจากหลากหลายพรรค และการที่ข้าราชการหลายๆ ฝ่าย และนักการเมืองไม่ประพฤติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ล้วนแต่มีผลกระทบต่อการวางแผนนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และผลกระทบที่เกิดจากนโยบายทั้งสิ้น เฉพาะอย่างยิ่งการที่นโยบายการบริหารประเทศและนโยบายการบริหารงานขาดความต่อเนื่องและขาดความชอบธรรม ทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ขาดทิศทาง ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับ

การจัดการทั้งสิ้น ส่วนความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการทางเศรษฐกิจ อาจจะเป็นกลไกที่กระตุ้นให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และประชาชน อย่างไรก็ดี อุปสรรคที่จะมาขัดขวาง ก็คือการนำเอาผลพวงของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มาเกลี่ยหรือเฉลี่ยแบ่งปันความสุขและความทุกข์ของคนทั้งชาติเสียมากกว่า ทั้งนี้ ไม่ว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะเป็นร้อยละเท่าไรก็ตาม แต่อัตราของความยากจนของประชาชนก็มิได้ลดลงมากนัก ส่วนความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการทางสังคมดูเหมือนจะมีผลกระทบต่อปัจจัยที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และประชาชน มากที่สุด ทั้งนี้อาจจะสืบเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการด้วยกัน การที่รัฐบาลจะสามารถตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้นั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องเสริมสร้างสมรรถนะความสามารถของข้าราชการในการปฏิรูปงาน และจะต้องดูแลทุกข์สุขของข้าราชการ เพื่อให้มีความอยู่ดีกินดีเสียก่อน ข้าราชการจึงจะสามารถรับใช้ประชาชนได้อย่างเต็มที่ (ติน ปรัชญพฤทธิ์, ม.ป.ป. , หน้า 2- 15)

ส่วนความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมของการจัดการทางเทคโนโลยี นั้น ติน ปรัชญพฤทธิ์ มีความเห็นว่า สังคมปัจจุบันเป็นสังคมของอุตสาหกรรมความรู้และเทคโนโลยี สังคมเช่นว่านี้ ก็คือสังคมที่ไม่มีใครสามารถผูกขาดข่าวสารข้อมูลไว้แต่เพียงผู้เดียวได้ จึงเป็นสังคมที่เอื้อให้คนมีข่าวสารและความรู้มีอำนาจมากกว่าผู้ที่มีอาวุโส และมีตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ ส่วนคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับข่าวสารข้อมูล และเป็นผู้ที่มีความล้าหลังทางด้านวัฒนธรรมเทคโนโลยี (culture lag) และมักจะตกเป็นเหยื่อของผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เหนือกว่า นอกจากนั้น สภาพแวดล้อมการจัดการภาครัฐเสนอให้ปรับและแปลงรูประบบราชการและข้าราชการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งสภาพแวดล้อมของโลกาภิวัฒน์ ซึ่งปริมาณ คุณภาพและอัตราเร่งของความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อม ทำให้การแก้ปัญหาทางการบริหาร มีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น ส่วนวัฒนธรรมองค์การ หากจะปฏิรูประบบราชการให้สำเร็จ จำเป็นต้องเก็บรักษา ถ่ายทอด เปลี่ยนแปลง และสร้างวัฒนธรรมองค์การขึ้นมาใหม่ และเป็นวัฒนธรรมองค์การที่พึงประสงค์ จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ พอจะสรุปได้ว่า สภาพแวดล้อมของการจัดการจากภายนอกประเทศก็ดี สภาพแวดล้อมของการจัดการจากภายในประเทศหรือภายนอกองค์การก็ดี และสภาพแวดล้อมของการจัดการภายในองค์การก็ดี ล้วนแต่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมขององค์การและพนักงานด้วยกันทั้งสิ้น (ติน ปรัชญพฤทธิ์, ม.ป.ป. , หน้า 2- 15)

จะเห็นได้ว่า สภาพแวดล้อมต่างๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของแต่ละท้องถิ่นอาจเหมือนหรือแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปจะแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ซึ่งปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมเหล่านี้ อาจเอื้อประโยชน์หรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายของรัฐบาลได้ เพราะสภาพแวดล้อมต่างๆ นี้ ไม่เพียงแต่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตของคนในสังคมหรือชุมชนนั้นเท่านั้น ยังมีอิทธิพลในด้านอื่นๆ อีกมากมาย นโยบายที่กำหนดขึ้นไม่ว่าจะในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น หากกำหนดขึ้นใช้เป็นแบบฉบับเดียวกัน อาจไม่สามารถสนองความต้องการที่หลากหลายในแต่ละท้องถิ่นได้ทั้งหมด ในบางกรณีนโยบายอาจกำหนดขึ้น โดยพยายามให้มีความยืดหยุ่นได้เพื่อให้หน่วยปฏิบัติสามารถนำไปปรับให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมนั้นๆ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะรวมถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ความแตกต่างในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่หรือท้องถิ่นรวมถึงปัจจัยอื่นๆ ซึ่ง วรเดช จันทรศร ได้กล่าวไว้ว่า สิ่งแวดล้อมของนโยบายเป็นตัวแปรที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อนโยบาย ปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมในที่นี้หมายถึง สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี ที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่สามารถควบคุมได้ระดับหนึ่งซึ่งได้แก่ สื่อมวลชน ประชาชน องค์กรเอกชน และองค์การอิสระที่เกี่ยวข้องและมีส่วนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของนโยบายเช่น ประชาชน หรือสื่อมวลชนมีส่วนเกี่ยงข้องในฐานะที่เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ หากฝ่ายต่างๆ เหล่านี้ได้รับความเข้าใจในการดำเนินงานของหน่วยงานก็จะช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถประสบผลสำเร็จได้ง่ายยิ่งขึ้น (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 198)

นอกจากนั้น วรเดช จันทรศร ยังมีความเห็นว่า การนำ นโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากร ทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำ นโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่ง จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ (players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 139 – 140)

วรเดช จันทรศร กล่าวว่า ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตเพื่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับ ต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในทางกลับกัน หน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป โดยสรุปแล้ว ฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 43 – 44)

วรเดช จันทรศร จึงได้เสนอตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ซึ่งเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องแรก (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 139 – 143)

วรเดช จันทรศร มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีความจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะวัฒนธรรมเป็นตัวกำหนดความคิด ความเชื่อ ค่านิยม และบรรทัดฐานให้สมาชิกในสังคมยึดถือและปฏิบัติกันต่อมา ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับการแสวงหาวิธีการในการปรับแนวทาง ในการ ปฏิบัติงานหรือปรับโครงการหรือแผนงานที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องสนองตอบกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา นอกจากนี้ หน่วยงานยังประกอบไปด้วย

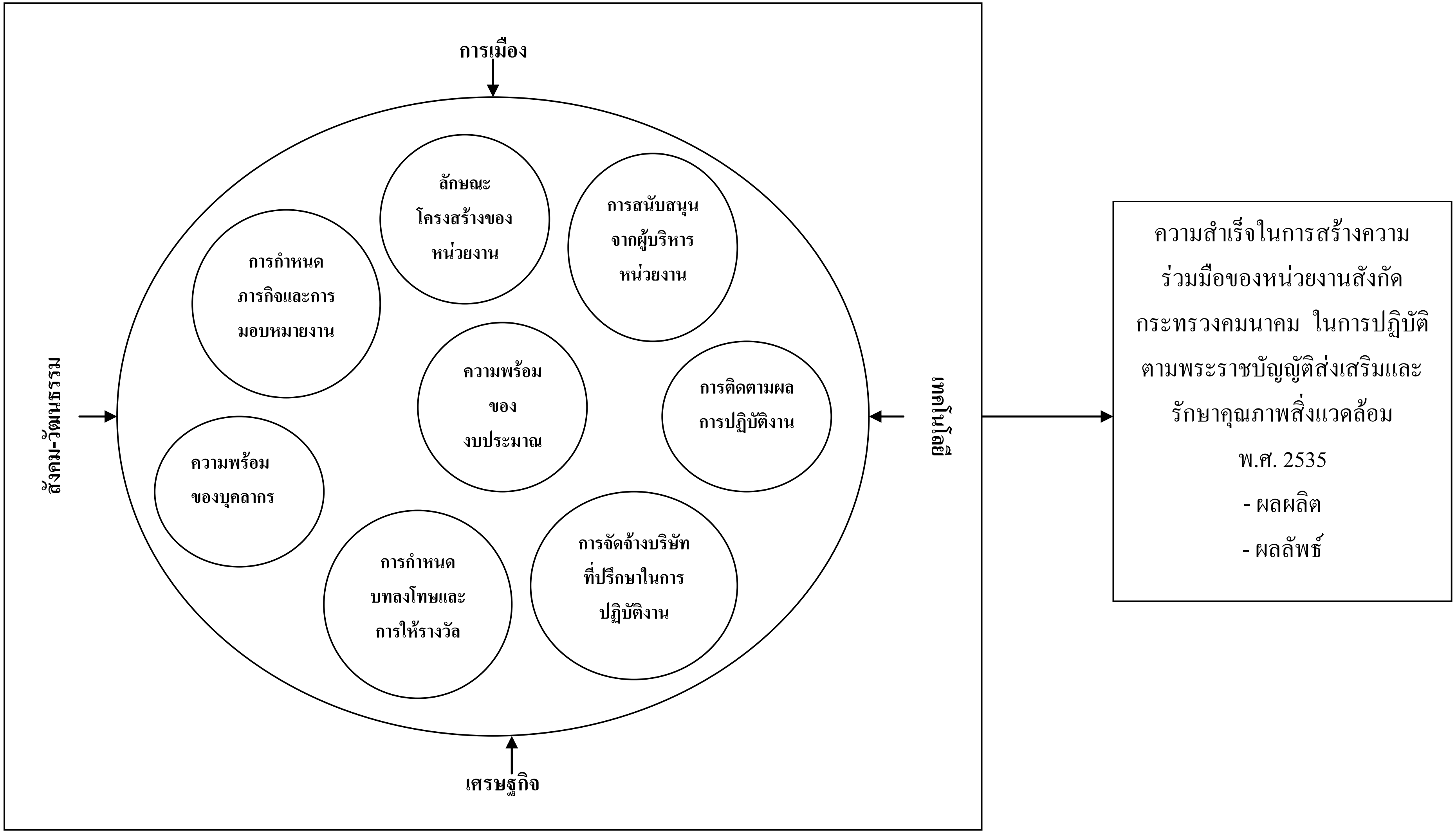
วัฒนธรรมการดำเนินงานและค่านิยมของผู้ปฏิบัติงานด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเช่นกัน เพราะการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและค่านิยมของการทำงานนั้นเป็นสิ่งที่ยาก หากนโยบายมีความสอดคล้องก็จะทำให้การปฏิบัติงานราบรื่นมากขึ้น (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 197 -198)

วรเดช จันทรศร ยังได้กล่าวอีกว่า ปัจจัยที่ทำให้โครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมคือ ปัจจัยด้านเทคโนโลยี เนื่องจากในอนาคตนี้กำลังดำเนินเข้าสู่ยุคของการปฏิวัติทางดิจิตอล ซึ่งเป็นผลให้หน่วยงานหรือองค์การต่างๆ ต้องหันไปพึ่งพาอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถสร้างให้เกิดการสื่อสาร การเก็บรวบรวมข้อมูล การนำข้อมูลออกมาวิเคราะห์และมาใช้งานอย่างรวดเร็วในการเข้าถึงข้อมูลระหว่างกัน สิ่งเหล่านี้ช่วยทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในหลายๆ ประเทศเป็นสิ่งที่ง่ายขึ้น (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 480) เทคโนโลยี จึงเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการในการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จหรือไม่ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยีสามารถช่วยผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินงานได้อย่างมาก ความพร้อมของวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วตลอดจนความก้าวล้ำของเทคโนโลยีที่ช่วยในการปฏิบัติงาน เช่น เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ก็ช่วยให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติงานประกอบด้วย เทคโนโลยีด้านการบริหารทรัพยากร การวางแผนใช้ในการปฏิบัติงานประกอบด้วย เทคโนโลยีด้านการบริหารทรัพยากร การวางแผนการเงินการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน เป็นต้น (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 196)

Jame D. Thompson มองว่า ระบบการผลิต เป็นปัจจัยในการกำหนดแนวทางให้ผู้บริหารเลือกโครงสร้างขององค์การที่จะช่วยลดความไม่แน่นอน (uncertainty) ซึ่งในความเห็นของ Thompson องค์การสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากลักษณะของเทคโนโลยีที่มีอิทธิพลต่อโครงสร้างที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คือ 1) ประเภทเป็นขั้นตอนก่อนหลัง คือ หน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ผลิตสินค้าป้อนเป็นปัจจัยนำเข้าให้กับอีกหน่วยงาน ซึ่งก็จะผลิตสินค้าป้อนเป็นปัจจัยนำเข้าสำหรับหน่วยงานที่สามอีกทีหนึ่ง จึงเกิดการพึ่งพาระหว่างหน่วยงานขึ้น องค์การก็ต้องพยายามสร้างความแน่นอนให้เกิดขึ้นกับปัจจัยนำเข้าและนำออกขององค์การด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งควรกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานให้ชัดเจน 2) ประเภททำหน้าที่เป็นตัวกลางเชื่อมลูกค้า ความสำเร็จขององค์การจะอยู่ตรงความสามารถในการสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นระหว่างปัจจัยนำเข้ากับปัจจัยนำออกมาก องค์การที่มีเหตุผลจึงใช้วิธีขยายวงลูกค้าออกไปให้มีจำนวนมากขึ้นและกว้างขึ้น ซึ่งควรสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นสากลในการประสานกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานย่อยดังกล่าว

3) ประเภทหลายระบบรวมกันเข้าเพื่อทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงวัตถุจากสภาพแวดล้อม เนื่องจากวัตถุที่องค์การต้องการเปลี่ยนแปลง อาจมีลักษณะของปัญหาที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป จึงทำให้องค์การต้องเตรียมพร้อมกับสภาพความไม่แน่นอนดังกล่าว จึงมีการรวมเอาสมาชิกองค์การที่มีความรู้ความสามารถต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ โครงสร้างขององค์การ ควรจะประสานงานสมาชิกเหล่านี้ไว้โดยให้ต่างฝ่ายต่างปรับตัวเข้าหากันเอง (Jame D. Thompson, 1967)

ดังนั้น ในการศึกษา ผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการ ปฏิบัติตามมาตรการ ด้าน สิ่งแวดล้อม ภายหลังจากที่ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ของ โครงการ ด้านคมนาคมได้รับความเห็นชอบแล้ว และมีการส่งรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมให้ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณา นั้น จะ พิจารณาจากการวัดผลความสำเร็จและความล้มเหลวจากผลผลิตและผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามมาตรการ ด้าน สิ่งแวดล้อม โดย ใช้เกณฑ์สัมฤทธิผลและการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัด คือ ผลผลิต และผลลัพธ์ของนโยบาย จากนั้น จะนำข้อค้นพบมาศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการ สร้างความร่วมมือ ของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการป ฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยพิจารณาตาม แนวคิดและทฤษฎี ที่ได้ทำการ ทบทวนวรรณกรรมใน เบื้องต้น ซึ่งตัวแปรอิสระมี จำนวน 9 ตัวแปร ได้แก่ ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน ความพร้อมด้านงบประมาณ ความพร้อมด้านบุคลากร การติดตามผลการปฏิบัติงาน การกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน และ ปัจจัยด้าน สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและเทคโนโลยี เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับประเด็นนโยบายที่ต้องการศึกษาดังกล่าว ดังแสดงในภาพประกอบที่ 2.4 สำหรับตัวแปรตาม ซึ่งหมายถึง ปัจจัยที่ทำให้เกิด การสร้างความร่วมมือ ของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว โดยจะพิจารณาจากความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ ตามหลักเกณฑ์ของ James D. Sorg ซึ่งจำแนกพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติได้ 4 รูปแบบ คือ 1) *แบบตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ* 2) *แบบตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ* 3) แบบ*ตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ* และ 4) *แบบตั้งใจจะไม่ทำตาม แต่ไม่สำเร็จ* (วรเดช จันทรศร , 2551, หน้า 185 - 193)



ภาพประกอบที่ 2.4 ตัวแบบแสดงปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างความร่วมมือของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

โดยสรุปในบทนี้ ผู้วิจัยได้ แบ่งเนื้อหาของการทบทวนวรรณกรรมออก เป็น 5 ส่วน คือ 1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 โดยกล่าวถึงความเป็นมาของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ในการจัดการปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และทัศนะของนักวิชาการที่มีต่อ พระราชบัญญัติ ดังกล่าว 2) ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดของความเป็นมาและความสำคัญของระบบการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ประเภทโครงการที่ต้องเสนอรายงาน ฯ ขั้นตอนการพิจารณารายงาน ฯ และ ประโยชน์ของการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสรุปสถานการณ์การปฏิบัติตามมาตรการ ด้านสิ่งแวดล้อม ของโครงการส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และโครงการร่วมกับเอกชน 3) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากทัศนะของนักวิชาการต่างๆ ทั้งในการวัดความสำเร็จและหรือความล้มเหลวของนโยบาย 4) แนวคิดและ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจากทัศนะของนักวิชาการต่างๆ เช่นกัน และผลการศึกษาในกรณีศึกษาต่างๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ และ 5) การนำแนวคิดและทฤษฎีมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการ สร้างความร่วมมือ ของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งประกอบด้วย 9 ปัจจัย คือ 1. ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน 2. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน 3. การสนับสนุนจากผู้บริหารหน่วยงาน 4. ความพร้อมของงบประมาณ 5. ความพร้อมของบุคลากร 6. การติดตามผลการปฏิบัติงาน 7. การกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัล 8. การจัดจ้างบริษัทที่ปรึกษาในการปฏิบัติงาน และ 9. สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และเทคโนโลยี ซึ่งมีเหตุผลสนับสนุนสมมติฐานในการวิจัยจากทฤษฎีและกรณีศึกษาต่างๆ จึงทำให้ผู้วิจัยได้ผลสรุปเป็น ตัวแบบแสดงปัจจัยที่คาดว่าจะส่งผลต่อความสำเร็จในการ สร้างความร่วมมือ ของหน่วยงานสังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535