

Bardach (1977) ได้กล่าวว่า การวัดความล้มเหลวของการนำนโยบายนั้นสามารถมองได้สามมิติด้วยกัน (1) ความไม่สำเร็จในการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้าและ (3) การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินที่กำหนด

Helen M Ingram and dean E Mann (1980) ได้ทำการศึกษาว่าทำไมนโยบายบางนโยบายจึงประสบความสำเร็จ ในขณะที่นโยบายหลายนโยบายต้องล้มเหลว การศึกษาของทั้งสองสรุปว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 6 ด้านด้วยกัน ได้แก่

1. ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
2. ความต้องการของสังคม
3. นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน
4. ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม
5. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่น ๆ และ
6. การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน

Kerr (1976, pp. 351-363) เห็นว่าความล้มเหลวในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดจากหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ ขาดความรู้และวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม ตัวผู้ปฏิบัติขาดความสามารถ หน่วยงานขาดกำลังคน ส่วนความล้มเหลวของตัวนโยบาย หมายความว่า นโยบายไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เกิดขึ้น และความล้มเหลวเนื่องจากการตัดสินใจผิดพลาดที่สถาน หมายความว่า เมื่อพิจารณาเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งกับค่านิยม คุณธรรม และจริยธรรม หรือศีลธรรมอันดี นั่นคือ เป้าหมายของนโยบายเมื่อนำไปปฏิบัติจนบรรลุผลแล้วอาจมีผลกระทบต่อศีลธรรม หรือนโยบายอาจกำหนดคุณค่าของเป้าหมายไม่ชัดเจน การบริหารบิดเบือน เพราะเมื่อเป้าหมายมีความคลุมเครือจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติสร้างระเบียบกฎเกณฑ์ขึ้นมาแทน เจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งให้เกิดผลอย่างไร กฎเกณฑ์และมาตรฐานงานที่สร้างขึ้นจะช่วยให้เจ้าหน้าที่แน่ใจว่าได้ทำตามแนวทางที่ถูกต้องและถือเป็นทางออกที่ดีของเจ้าหน้าที่ สอดคล้องกับความเห็นของ Hambleton (1983, p. 40) ที่ว่าอุปสรรคของการวัดความสำเร็จของนโยบาย คือ ความคลุมเครือของนโยบาย เพราะยากที่จะระบุตัวชี้วัดการปฏิบัติ หรือการระบุกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน ส่วน Drucker (1982, pp. 421-426) ได้กำหนดเงื่อนไขของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ (1) การขาดความชัดเจนในการวัดที่สมบูรณ์และเป้าหมาย (2) มีวัตถุประสงค์หลายประการ โดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญที่ชัดเจน (3) การสันนิษฐานว่าบุคลากรและงบประมาณจะสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ (4) นโยบายหรือโครงการอยู่ในขอบเขตที่กว้าง (5) ความล้มเหลวจากการเรียนรู้การตอบสนองข้อมูลย้อนกลับ (6) ความไม่สามารถ

ละทิ้งนโยบายหรือโครงการต่างๆเมื่อนโยบายหรือโครงการนั้น ไม่มีความจำเป็นหรือมีความล้มเหลวเกิดขึ้น

การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น Pressman & Wildavsky (1984, pp. 7-10) ได้พิจารณาจาก (1) จำนวนเงินที่ทำเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนด (2) จำนวนเงินที่ใช้ไปและยังไม่ได้ใช้จากการจัดสรรให้โครงการ (3) เวลาที่โครงการใช้ไป คือ มงเงนแ่งของเวลาที่สิ้นสุดตามแผนหรือการขยายเวลาออกไป (4) จำนวนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลประโยชน์จากโครงการเมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ ขณะที่ Van Horn (1979, p. 15) จะเน้นไปที่ผลการดำเนินโครงการว่า (1) ใครคือผู้บริหารแผน (2) ใครเป็นผู้ใช้เงิน (3) ใครคือผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ

Ripley & Franklin (จุมพล หนิมพานิช, 2547, หน้า 156-157) ได้เสนอเครื่องชี้วัดหรือแนวทางที่จะวัดความสำเร็จการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติดังนี้

แนวทางแรกสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบายถ้าระดับของความร่วมมือสูงระดับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมสูงไปด้วยและในทางกลับกันถ้าระดับความร่วมมือมีต่ำนั้นย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูง

แนวทางที่สองสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบอย่างราบรื่นและปราศจากปัญหาถ้าการปฏิบัติตามนโยบายเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคเกิดขึ้นมากเท่าใดระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สามสามารถวัดได้จากการที่นโยบายนั้นก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้นและหรือก่อให้เกิดผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างรวดเร็วและเป็นไปตามที่คาดหวังระดับความสำเร็จก็ย่อมมีสูง

ส่วน Henry (2007, pp. 166-167) ซึ่งว่าการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทั่วไปแบ่งได้เป็น 5 แบบ คือ (1) การวัดปริมาณหรือผลลัพธ์ เป็นการวัดพื้นฐานโดยมีการคำนวณถึงปริมาณงานที่ทำไปและการบริการให้แก่ประชาชน (2) การวัดค่าใช้จ่ายหรือประสิทธิภาพ จะพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของปริมาณงานหรือผลลัพธ์ที่ออกมา (3) การวัดผลลัพธ์สุดท้ายหรือประสิทธิผล เป็นการพิจารณาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และผลที่ต้องการที่ได้จัดทำขึ้น (4) การวัดคุณภาพของการบริการ เป็นการพิจารณาถึงการตอบสนองความสอดคล้องระหว่างการบริหารกับความต้องการหรือสิ่งคาดหวังจากลูกค้า (5) การวัดความพึงพอใจ

ของประชาชน เพื่อทราบถึงความรู้สึกและความต้องการของประชาชนว่าเป็นไปตามโครงการที่ตั้งไว้หรือไม่

การศึกษาของไทย วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 105-109) ได้ศึกษาถึงการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยวัดจากผลรวมของมิติต่าง ๆ ได้แก่

มิติที่ 1 คือ การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ ผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลสุดท้าย หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate outcomes)

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่น ๆ

มิติที่ 3 ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา



ภาพ 2 การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มติที่ 1

การวัดผลของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะต้องมีการวัดทั้งกระบวนการ โดยเริ่มจากจุดเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติไปจนถึงจุดที่สิ้นสุดของนโยบายการวัดผลตั้งแต่ต้นจนจบ จึงเป็นหัวใจที่ทำให้รู้ได้ว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของชาติโดยรวมจะสามารถบรรลุความสำเร็จได้หรือไม่ เพียงใด ในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งกระบวนการนั้นต้องพิจารณาถึงผลที่ได้จากนโยบาย 3 ประการคือ (1) ผลผลิต สามารถวัดได้โดยการใช้เกณฑ์ด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพ และความพึงพอใจ (2) ผลลัพธ์ คือผลที่เกิดต่อจากผลผลิต สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับจากนโยบาย และ (3) ผลลัพธ์บั้นปลาย กล่าวคือผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมส่งผลให้เกิดผลต่อการพัฒนาประเทศ

มติที่ 2

ความสำเร็จของนโยบายจะต้องเป็นความสำเร็จอย่างแท้จริง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไข 4 ประการ คือ

1. นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายอื่น ๆ เช่น นโยบายสร้างเขื่อนอาจประสบความสำเร็จโดยสร้างเขื่อนสำเร็จ ทั้งด้านผลผลิตที่สมบูรณ์ และก่อให้เกิดความสำเร็จตามผลลัพธ์ที่สมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายคือ เกิดความเจริญของภาคอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจโดยรวมของชาติดีขึ้น แต่อาจก่อให้เกิดผลเสียคือ ทำลายทรัพยากรป่าไม้ ขัดแย้งกับนโยบายด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทำให้นโยบายสร้างเขื่อนส่งผลกระทบต่อที่ไม่พึงปรารถนา (Negative impact) เป็นต้น
2. นโยบายต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือของผลนโยบาย กล่าวคือ นโยบายในบางครั้งมีการประเมินโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเอง หรือการประเมินเข้าข้างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการประเมินผลแบบระบบปิด (Closed system evaluation) ทำให้มีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือ ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นสภาพปัญหาพื้นฐานของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย ทำให้ส่งสัญญาณที่ผิดๆ (Wrong signals) ไปยังกระบวนการจัดสรรงบประมาณของรัฐอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ
3. นโยบายที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการ (Measures or approach) ของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ บางนโยบายอาจจะสำเร็จแต่อาจจะมีลักษณะที่ทุ่มเททรัพยากรไปมากมาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติมุ่งเน้นใช้แนวทางของกฎระเบียบเป็นมาตรการหลักมากเกินไป ทำให้เกิดการสูญเสียเวลา ทรัพยากรและบุคลากรมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิตินี้ 3

นโยบายของรัฐนอกจากจะมุ่งให้เกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ และไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรือปัญหาแก่นโยบายหรือโครงการอื่นแล้ว ผลรวมความสำเร็จของนโยบายแต่ละนโยบายจะก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในมิตินี้ ไม่อาจจะสามารถทำได้โดยตรง แต่สามารถพิจารณาได้จากความสมบูรณ์ของปัจจัยทางการบริหารต่างๆ ว่าเอื้อต่อการทำให้ผลรวมของนโยบายแต่ละนโยบายนำไปสู่ความสำเร็จโดยรวมของประเทศได้แค่ไหน เพียงใด

ตาราง 1 การวัดผลผลิต และผลลัพธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

	ระดับความล้มเหลว	ตัวชี้วัด	ระดับความสำเร็จ
การวัดผลผลิต	ไม่ครบ/ขาด	← ปริมาณ →	ครบตามจำนวน/เกินจำนวนที่กำหนดไว้
	ล่าช้า	← เวลา →	เสร็จทันเวลา/เสร็จก่อนเวลา
	เกินงบ ไม่ประหยัด ราคาแพง คอร์รัปชัน	← ค่าใช้จ่าย →	อยู่ในงบประมาณ มีการใช้อย่างประหยัด ใช้เงินได้ประโยชน์สูงสุด หรือผลผลิตมีคุณภาพดี
	ไม่ตรงตามมาตรฐาน คุณภาพต่ำใช้ประโยชน์ ไม่ได้ตามระดับที่กำหนด	← คุณภาพ →	ตามมาตรฐาน ทนทาน ใช้ประโยชน์ได้นาน
	บางฝ่ายไม่พอใจ หลายฝ่ายไม่พอใจ คัดค้าน	← ความพึงพอใจ →	ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ

การวัดผลลัพธ์	ไม่ตรงกลุ่ม ไม่เสมอภาค ไม่เป็นธรรม ทุจริตบางคนและ /หรือทุจริตเป็นขบวนการ ปล่อยปละละเลย	การให้ ประโยชน์/ โทษแก่ ← กลุ่มเป้าหมาย → หรือผู้ได้รับผลของ โครงการ	ตรงกลุ่ม เสมอภาค เป็นธรรม สุจริต รับผิดชอบ
---------------	---	---	--

เทพศักดิ์ บุญรัตพันธุ์ (2536) ได้เสนอการวัดประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 2 แนวทาง คือ

1. การวัดประสิทธิผลจากกรอบของหน่วยงาน โดยเปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ในแผนงานเท่านั้น แต่ไม่ได้ก้าวล่วงไปถึงการสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการ

2. การวัดประสิทธิผลในแง่ของการสนองตอบความต้องการของผู้รับบริการ โดยพิจารณาทั้งในแง่เชิงปริมาณ คุณภาพ และความรวดเร็ว ตลอดจนการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีของเจ้าหน้าที่ให้บริการด้วย ดังนั้น การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากการเปรียบเทียบระหว่างผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้โดยคำนึงถึงความต้องการของผู้รับบริการด้วย

ส่วนปิยะนุช คล้ายเงิน (2548, หน้า 42) เห็นว่าการประเมินความสำเร็จของนโยบาย มีเกณฑ์วัด 5 เกณฑ์ ดังนี้

1. การบรรลุเป้าหมายของนโยบาย เพื่อวัดผลที่เกิดขึ้นว่าบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่
2. ประสิทธิภาพ ประเมินจากคุณภาพของการทำงานที่มักสัมพันธ์กับต้นทุน หลายครั้งที่การประเมินจะเน้นวิธีการบรรลุเป้าหมายมากกว่าการบรรลุเป้าหมาย
3. ความพึงพอใจของพลเมือง ประเมินจากระดับความพึงพอใจของกลุ่มต่างๆจากภายนอกองค์กรเพื่อชี้วัดว่านโยบายมีระดับความสำเร็จเท่าใด
4. การสนองตอบต่อความต้องการของผู้รับบริการ ประเมินจากการรับรู้ของผู้ที่เกี่ยวข้อง
5. การดำรงอยู่ของระบบ ประเมินทั้งระดับมหภาค เช่น เสถียรภาพทางการเมือง เป็นต้น และระดับจุลภาค เช่น ความต่อเนื่องของการดำเนินนโยบายของหน่วยงานต่างๆ เป็นต้น ปิยะนุช คล้ายเงิน (2550, หน้า 85) ยังได้เสนอว่าการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับบทบาทของฝ่ายต่างๆในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นบทบาทของฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายควบคุม

กำกับดูแลระบบราชการและข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายรับผิดชอบในการปฏิบัติโดยตรงและผู้รับบริการ ทั้งในแง่บุคคลและกลุ่มซึ่งเป็นผู้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งบทบาทขององค์กรและ ผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างกันหากฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องมีความจริงจังและจริงใจในการปฏิบัติงาน นโยบายนั้นย่อมสำเร็จได้ง่ายและยังขึ้นอยู่กับคุณลักษณะต่างๆของนโยบายเช่นความชัดเจนของ นโยบายการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานกระบวนการให้คุณให้โทษตลอดจนการติดตาม ประเมินผล

จากการพิจารณาแนวทางการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้างต้นวิเคราะห์ได้ว่าแนวทางแรกนั้นเน้นปัญหาของพฤติกรรมของระบบราชการซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบการพัฒนา องค์กรที่เน้นภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วมของของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งการวัดเช่นนี้เป็นการ มองเพียงแต่การมีส่วนร่วมมิได้มองที่ผลการปฏิบัติตามนโยบาย สำหรับแนวทางที่สองมองการ ปราศจากปัญหาและความขัดแย้งจึงจะถือได้ว่าการนำนโยบายนั้นปฏิบัติสำเร็จซึ่งเป็นการวัดที่มี ข้อบกพร่องเพราะในโลกของความเป็นจริงการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายนโยบายมักเผชิญกับ ปัญหาและความขัดแย้งไม่มากนักน้อยเพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลและ หน่วยงานหลายฝ่ายซึ่งแนวทางการปฏิบัติและวัฒนธรรมการทำงานย่อมแตกต่างกันบ้างเป็น ธรรมดาตลอดจนหลายนโยบายเกี่ยวข้องกับประชาชนด้วยซึ่งความขัดแย้งอาจเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรผลประโยชน์หรือเหตุผลทางการเมืองซึ่งผู้บริหารหรือผู้นำจะต้องมีวิธีลดความขัดแย้ง และเปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาส โดยถือว่าความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดามิใช่สิ่งเลวร้ายถ้าที่ใดมีความ ขัดแย้งอย่างอ่อนๆที่นั่นนำมาซึ่งความคิดริเริ่มสร้างสรรค์การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจสำเร็จได้ไม่ ยากส่วนแนวทางที่สามนั้นมองความสำเร็จของนโยบายในลักษณะที่กว้างเพราะมองเพียงแค ่นโยบายนั้นเกิดผลกระทบตามที่พึงปรารถนาหรือผลกระทบเชิงบวกและถ้าเห็นผลระยะสั้นก็ถือว่า นโยบายนั้นมีระดับความสำเร็จสูงซึ่งความเป็นจริงแล้วความสำเร็จของนโยบายมิใช่มองเพียงแค่ ผลผลิต (Output) เท่านั้นควรมองถึงผลลัพธ์ (Outcomes) และผลกระทบ (Impact) เชิงลบในระยะ ยาวด้วย

จากแนวคิดที่กล่าวมา ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่าแนวคิดการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายจัดระเบียบ รถจักรยานยนต์รับจ้างไปปฏิบัติ จึงได้นำมาสังเคราะห์เป็นตัวแปรตามเพื่อทำการศึกษาวิจัย ความสำเร็จของการนำนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างไปปฏิบัติคือ

1. การปราบปรามผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์ ทั้งการป้องกันการเรียกรับผลประโยชน์ และการก่อกวนแก่งจากผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติได้

2. ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานที่ตั้งวิน กิยามารยาทของผู้ขับชี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง และการลดความขัดแย้งระหว่างผู้ขับชี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง
3. ความปลอดภัย ทั้งความพร้อมของสมรรถนะเครื่องยนต์และอุปกรณ์ป้องกัน การสวมหมวกนิรภัย และการขับขี่โดยเคารพกฎจราจร
4. ความเป็นธรรม ทั้งอัตราค่าโดยสาร ค่าธรรมเนียมภาษี และบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน

แนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Public Policy” โดยทั่วไปนิยมใช้คำว่า “นโยบาย” การนิยามศัพท์จะทำให้ทราบความหมายของงานที่เรียกว่านโยบาย(นโยบาย) และงานใดเป็นงานประจำที่ไม่ใช่ นโยบาย นอกจากนั้นเป็นการแยกแยะให้เห็นความแตกต่างของบทบาทหน้าที่ของฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความหมายคำว่า “นโยบายสาธารณะ” แตกต่างกันไปบ้าง ดังนี้

Easton(1953 อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, 2553, หน้า 6) ให้ทัศนะว่านโยบายสาธารณะหมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งหมดและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรร ก็คือ รัฐบาล และสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม

Ira Shakansky (1970 อ้างถึงใน กุลชน ธนาพงศธร, 2553, หน้า 5) ให้คำนิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือ “กิจกรรมต่างๆที่รัฐกระทำ” และอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมว่ากิจกรรมเช่นนั้นครอบคลุมถึงเรื่องราวดังต่อไปนี้

1. ขอบข่ายของบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การศึกษา สวัสดิการ ทางหลวง เป็นต้น
2. กฎ ข้อบังคับในกิจกรรมของบุคคลและหน่วยงานต่างๆ เช่น กฎข้อบังคับของตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น
3. การเฉลิมฉลองในโอกาสและเทศกาลที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เช่น วันชาติ วันสำคัญทางศาสนา เป็นต้น
4. การควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่นๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในวงราชการ เป็นต้น

Thomas R. Dye (1984, pp. 1-3) ได้ให้ความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะไว้ว่าเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลสามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ สำหรับส่วนที่รัฐเลือกที่จะกระทำนั้น จะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและที่เกิดขึ้นในบางโอกาสมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีในการให้การ

บริการแก่สมาชิกในสังคมในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบาย และยังได้กล่าวถึงคุณสมบัติ เป้าหมายของ นโยบายสาธารณะเพิ่มเติมอีก ดังนี้

1. สามารถทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อนโยบายได้
2. สามารถวิเคราะห์ถึงปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นจากนโยบายโดยขบวนการทางการเมือง
3. สามารถตรวจสอบผลลัพธ์ต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายที่เป็นผลมาจากกระบวนการเมือง
4. สามารถทำการประเมินผลกระทบจากนโยบายที่มีต่อสังคมทั้งในเชิงที่คาดคิดประมาณการไว้แล้วและผลที่จะเกิดโดยไม่ได้คาดคิด

Lasswell and Kaplan(1970 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550, หน้า 209)ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐเป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่านโยบายสาธารณะนั้น จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมรวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย

Nagel(1984, p. 3) ได้ให้คำจำกัดความของ “นโยบายสาธารณะ” ไว้ว่านโยบายสาธารณะ หมายถึงการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อจัดการกับปัญหาต่างๆของสังคมเช่นปัญหา นโยบายต่างประเทศปัญหาการป้องกันสิ่งแวดล้อมปัญหาอาชญากรรมและปัญหาการว่างงาน เป็นต้น

Anderson(1994, pp. 5-6) ได้ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะคือชุดของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันตามที่มุ่งหวังไว้และดำเนินการ โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการแก้ไขปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แนวความคิดนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนและมีการชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดกับปัญหานั้นๆ ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริง

มยุรี อนุমানราชชน (2549, หน้า 6) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่าหมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่างๆเกิดขึ้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยมีการวางแผนการจัดทำโครงการวิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

กุลชน ธนาพงศธร (2553, หน้า 7) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้างๆที่ รัฐบาล (ทุกระดับ) ของประเทศต่างๆได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนงาน หรือกำหนดการเอาไว้

ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการกระทำต่างๆเกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

อุทัย เลหาวิเชียร (2553, หน้า 279) นโยบายสาธารณะมีความหมายสองประการ ประการแรก คือ เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ประการที่สอง คือ การกำหนดเหตุผลและเป้าหมายสำหรับโครงการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาสังคม

หากพิจารณาจากความหมายคำว่านโยบายสาธารณะจากนักวิชาการดังกล่าวมาแล้วนั้นสรุปความหมายได้ว่านโยบายสาธารณะคือภารกิจที่รัฐบาลจะกระทำหรือจะงดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อสร้างค่านิยมใหม่หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐกำหนด

2. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) นักวิชาการทั้งสองได้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะกระทำให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล ทั้งนี้ เพื่อให้ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำเป็นไปตามที่มุ่งหวังเอาไว้

Van Meter and Van Horn (1975, p. 200) ให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการดำเนินการโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐ หรือภาคเอกชนซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กระทำก่อนหน้านั้นแล้ว

Bardach (1980, p. 9) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ก็ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ (mandate) ของนโยบาย

Mazmanian and Sabatier (1989, pp. 20-21) นิยามว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยปกติเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา โดยอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบายคือการบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Alexander (1985, p. 413) ได้นิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือชุดปฏิบัติการที่เป็นแผนการปฏิบัติงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็น การปฏิบัติในภาคสนาม

Ripley and Flanklin (1986, p. 4) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่แผนงาน นโยบาย หรือให้ผลประโยชน์หรือผลผลิตบางอย่างที่จับต้องได้ หมายถึงกลุ่มของกิจกรรมที่ตามมากับเจตนาของแผนงานหรือผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา การนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยกรกระทำหรือไม่กระทำของตัวแสดงหลายคน โดยเฉพาะข้าราชการ การออกแบบให้แผนงานบังเกิดผลมีวิธีการที่เห็นได้ชัดว่าจะบรรลุเป้าหมาย

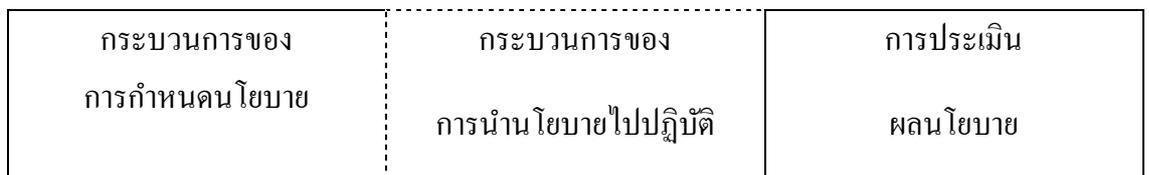
กล้า ทองขาว (2553, หน้า 173) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อพิจารณาความหมายว่าเป็นกิจกรรม หรือมองด้านการปฏิบัติน่าจะหมายถึง กระบวนการจัดการและประสานกิจกรรม เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ให้บรรลุความสำเร็จตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์การภาครัฐหรือเอกชน หากให้ความหมายในเชิงศาสตร์ภายใต้กรอบการวิเคราะห์นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การแสวงหาความรู้ ความเข้าใจ ปรากฏการณ์ เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์การ และกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, หน้า 7) สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่นๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์

จากคำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการหลายท่านสรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่จะนำเอา นโยบายต่างๆที่มีการกำหนดขึ้นมาออกไปปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายอย่างชัดเจนที่สุด ขณะเดียวกันก็ต้องแสวงหาวิธีการและแนวทางในการปรับปรุงนโยบายนั้นให้เอื้ออำนวยกิจการปฏิบัติเพื่อมุ่งให้เกิดผลสำเร็จที่ดีที่สุด

3. การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัตินับว่าเป็นสาขาวิชาที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ราวทศวรรษที่ 1970 (Hill and Hupe 2002, p. 41) เมื่อเทียบกับการศึกษาด้านนโยบายอื่น ๆ หากพิจารณาในแง่ความสนใจในการศึกษาวิเคราะห์หั่น นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) แล้ว จะพบว่าในอดีตมุ่งเน้นหนักไปที่การศึกษากระบวนการของการกำหนดนโยบาย (policy formulation process) และการประเมินผลของนโยบาย (policy evaluation) เสียเป็นส่วนใหญ่ การศึกษาที่มุ่งหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation process) ถือว่า เป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการศึกษาการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบายกลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ เป็นสาเหตุบ่อยครั้งที่นโยบายหรือโครงการที่ได้รับการยอมรับในเบื้องต้นว่าดีหรือสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ กลับล้มเหลวเมื่อนำไปปฏิบัติจริง โดยที่ไม่สามารถหาสาเหตุของความล้มเหลวนั้นได้ จึงทำให้นโยบายดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในที่สุด



ภาพ 3 การศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis)

4. ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำคัญของบริบทในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติสามารถสรุปได้ดังนี้ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2549 หน้า 398-413)

1. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการนโยบายตามทัศนะของดรอร์ (Dror) เพราะเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้นโยบายดำเนินไปครบวงจรไม่หยุดชะงัก

2. นโยบายสาธารณะใดก็ตามถึงแม้ว่าเราจะกำหนดไว้ดีตามหลักเหตุผลแต่ถ้าหากไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายนั้นก็ไร้คุณค่าหรือเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วล้มเหลว นอกจากจะเกิดความเสียหายต่อประชาชนยังเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและอาจส่งผลกระทบต่ออนาคตทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายอีกด้วย

3. เป็นกระบวนการแปลงนโยบายซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างกว้างๆหรือมีลักษณะเป็นนามธรรมของรัฐบาลให้มีลักษณะเป็นรูปธรรมโดยแปลงจากนโยบายให้เป็นแผนงาน(Program) และโครงการ (Project) ซึ่งจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติดังจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป

4. เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำที่ฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. เป็นหลักประกันที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายการเมืองที่แน่ใจว่านโยบายของตนจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายข้าราชการประจำอย่างจริงจังจึงอันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

6. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบายต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องและต่อหน่วยปฏิบัติงานเพราะถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จผู้ตัดสินใจนโยบายหรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับและความศรัทธาจากประชาชนและอาจกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งในขณะเดียวกันกลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหา ก็จะได้รับการแก้ไขปัญหาคือการตอบสนองความต้องการของกลุ่มตนและหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชยขวัญกำลังใจตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

7. ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ย่อมเกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรไม่เกิดความสูญเปล่าในด้านการลงทุนทรัพยากรในที่นี่รวมถึงบุคลากรงบประมาณวัสดุอุปกรณ์เวลาฯลฯที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานทั้งหมด

8. การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่งเพราะถ้านำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานโครงการพัฒนาต่างๆประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายแล้วย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดีมีความสุขในทางตรงข้ามถ้านำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลวย่อมหมายถึงการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างแน่นอนปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไขสูญเสียทรัพยากรในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบายหรือกำหนดนโยบายควรตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้สูงและสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ต้องมีสมรรถนะองค์การสูงทุกด้านเพื่อเป็นหลักประกันว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติจะบรรลุผลสำเร็จอย่างแน่นอน

5. กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล Paul Berman (1978)อ้างถึงใน วรเดช

จันทร์ศร, 2554, หน้า 32-41) ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งที่ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายและปัญหาที่สำคัญคือ การที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐ นำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น Berman and McLaughlin (1977) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (goal discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Bounce and authority differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (resource deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (communication difficulties among organizations)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

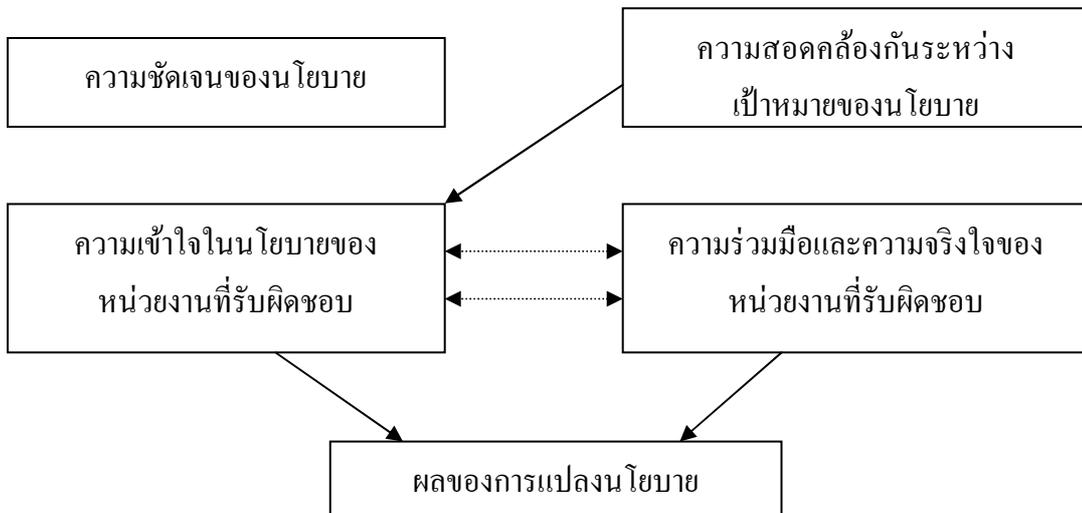
ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้ นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

1. ความชัดเจนหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
2. ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
3. ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบมี

4.ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงาน รับผิดชอบ

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมาย และการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จําแนนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด



ภาพ 4 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนของการยอมรับ

ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำงานให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยหลังนี้จะเป็เงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบแต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่

หน่วยงานและ ผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (Street-level bureaucrats) เป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

การนำนโยบายในไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่ง Berman เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (mutual adaptation)

สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้นได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro - Implementation เราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (continuation) ในองค์กร

ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบาย

ดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงานความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายก็จะไม่มี

ขั้นการปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย

Berman และMcLaughlin ได้สรุปถึงผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (non - implementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ
2. การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงานหรือข้อจำกัดอื่นๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ยกตัวอย่าง เช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถนำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหาการแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมี ปัญหาการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องการมีปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น เป็นต้น
3. การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (technological learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแต่มีการติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่างๆ ของประเทศ แต่ยังถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลาในนโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้วแต่ก็ยังมี การนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่งเนื่องจากมีนโยบายเป็น

จำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างที่มีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณหน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายให้ได้

องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนซึ่งครอบคลุมถึงองค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นล้วนแต่มีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันไปแต่จำเป็นต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน องค์กรและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้น ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการประชาชนหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย (วรเชษฐนคร, 2548, หน้า 45-50) ซึ่งจะอธิบายรายละเอียดดังนี้

1. ฝ่ายการเมือง (Politics) ความสำคัญของฝ่ายการเมืองในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติพิจารณาได้โดยจะครอบคลุมถึงระบบรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีทั้งสององค์กรนี้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตของการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการการกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายหรือการกำหนดเป็นมติคณะรัฐมนตรีการออกกฎกระทรวงและระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ นอกจากนั้นยังพิจารณาว่าหน่วยราชการใดมีสมรรถนะเพียงพอที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้บ้างและเมื่อนโยบายนั้นๆ ดำเนินไปชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้วฝ่ายการเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทในแง่ของการใช้อำนาจในการควบคุมเพื่อให้ นโยบายนั้นมีผลในการปฏิบัติและพิจารณาปรับปรุงนโยบายโดยพิจารณาว่านโยบายนั้นควรจะยุติหรือควรได้รับการสนับสนุนหรือควรจะขยายผลต่อไปในทางกลับกันหน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามสร้างความสัมพันธ์อันดีกับฝ่ายการเมืองเพื่อให้เห็นว่าตนปฏิบัติตามนโยบายนั้นด้วยความเรียบร้อยมีความสำเร็จระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์และความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไปซึ่งอาจเป็นในรูปของการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินหรือการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นเป็นต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าทั้งสองสถาบันนี้เป็นฝ่ายที่เริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบายพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมและกำกับควบคุมติดตามผลการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าลงมือปฏิบัติตามนโยบายโดยตรง กล่าวได้ว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทสำคัญมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบดูแลเอา

ใจใส่และติดตามผลอย่างต่อเนื่องและจริงจังหน่วยงานราชการต่างๆก็จะให้ความสนใจและจัดลำดับความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษและโอกาสที่การนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็จะมีมากขึ้น

2.ระบบราชการ (Bureaucracy) ระบบราชการในที่นี้หมายถึงหน่วยงานของรัฐอันได้แก่กระทรวงทบวงกรมหรือหน่วยงานเทียบเท่าที่มีบทบาทหน้าที่คล้ายเป็นฟันเฟืองหรือกลไกที่จะเชื่อมประสานระหว่างสิ่งที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจกับการสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนระบบราชการจึงเป็นระบบที่สำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติซึ่งโดยปกติสมรรถนะขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นจะมีสมรรถนะมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับโครงสร้างขององค์กรต้องมีความแข็งแกร่งมีจำนวนและคุณภาพของบุคลากรเพียงพอมีงบประมาณสนับสนุนมากพอสมควรมีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีมีวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมๆสำหรับระบบราชการ โดยทั่วไปโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนามักจะมีโครงสร้างที่เป็นองค์การขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อนสูง (Complexity) มีสายการบังคับบัญชายาว (Heirarchy) มีขั้นตอนในการบริหารงานมากการให้บริการล่าช้า (Red Tape) การบริหารงานขาดประสิทธิภาพประเทศไทยที่ผ่านมาก็มีลักษณะเช่นเดียวกันดังคำกล่าวของนักวิชาการหลายท่านอาทิฯพณฯ นายอานันท์ ปันยารชุนอดีตนายกรัฐมนตรีกล่าวว่า “ระบบราชการไทยในอดีตเป็นระบบของการชอบควบคุมเป็นระบบของการเป็นนายคนแทนที่จะเป็นผู้ให้บริการประชาชนระบบราชการมีไขมันมากเกินไปต้องตัดไขมันออกให้เหลือแต่เนื้อจริงๆ โดยเฉพาะให้เหลือแต่เนื้อแดงๆ ได้ยิ่งดี...” (ประสารมฤคพิทักษ์และคนอื่นๆ, 2541, หน้า 139)

ส่วน วิสุทธิโพธิ์แทน และ นรนิติ เศรษฐบุตร ได้สรุปว่า “ระบบราชการไทยในปัจจุบันใหญ่โตจนมีสภาพเทอะทะอู้อายมีข้าราชการมากเกินความจำเป็นอีกทั้งยังติดยึดกฎระเบียบต่างๆทำให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมีลักษณะการควบคุมตรวจสอบมากกว่าจะส่งเสริมสนับสนุนให้ได้บริการที่ดี” (รุ่งแก้วแดง, 2538, หน้า 45-57) จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าระบบราชการไทยมีปัญหาในการบริหารมากหลายประการรัฐบาลจึงได้มีนโยบายปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของงานคุณภาพของการบริการประชาชนและความสุขของข้าราชการที่เป็นรูปธรรมในสมัยรัฐบาลทักษิณ 1 โดยพันตำรวจโททักษิณชินวัตร (2545, หน้า 6) นายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่า “กลไกที่สำคัญในการแก้ปัญหาต่างๆคือภาคราชการภาคราชการต้องปฏิรูปทั้งทัศนคติและค่านิยมของข้าราชการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินปฏิรูปกระบวนการทำงานและวัฒนธรรมในการทำงานใหม่ปฏิรูปกฎหมายและปฏิรูประบบงบประมาณให้ทันสมัยและทันเหตุการณ์” ซึ่งถ้าปฏิรูประบบราชการได้สำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนก็จะทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพแต่ถึงแม้จะมีปัญหาเพียงใดก็ตามระบบ

ราชการก็ยังคงเป็นกลไกสำคัญในการเข้าไปมีส่วนกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะระบบราชการเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ข้อมูลและป้อนข้อมูลต่างๆให้ฝ่ายการเมือง จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับระบบการเมืองอย่างเด่นชัด ทั้งนี้เนื่องจาก ฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆจึงจำเป็นต้องพึ่งพาบบราชการ มากเพราะฝ่ายการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งวาระเพียง 4 ปีเท่านั้นส่วนในขั้นตอนของการนำ นโยบายไปปฏิบัติ นั้นระบบราชการก็ยังคงเป็นผู้ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรงหรือ กล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภารกิจหลักของระบบราชการเพราะระบบราชการเน้นการ อำนวยการประชาชนหรือการบริการสาธารณะเป็นหลักปัญหาการขาดทุนหรือความไม่คุ้มทุนใน บางนโยบายจึงไม่ใช่เป็นปัญหาที่นำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือน ภาคเอกชนสิ่งสำคัญประการหนึ่งก็คือนโยบายใดๆที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงาน กับหน่วยราชการหลายๆหน่วยงานแล้วถ้ามีการประสานงานกันดีไม่ขัดแย้งกันนโยบายนั้นมักจะมี แนวโน้มว่าจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ยกตัวอย่างการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดให้โทษแบบเข้มไปปฏิบัติต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆทั้งภาครัฐและ เอกชนเช่นสำนักงานตำรวจแห่งชาติกระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข องค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งถ้าหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องขาดการประสานงานกันและไม่ร่วมมือในการรับเอานโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างจริงจัง นโยบายนั้นก็อาจไม่สำเร็จหรือล้มเหลวได้เนื่องจาก ทักษณภาพผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ หลักของแต่ละหน่วยงานอาจแตกต่างกันจึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไป ปฏิบัตินั้นอาจเป็นหน่วยงานเดิมที่เคยปฏิบัติเกี่ยวข้องกัน นโยบายนั้นอยู่แล้วหรือหน่วยงานใหม่ก็ได้ และต้องมีหน่วยงานอื่นสนับสนุนด้วย

3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่าเป็น บุคคลที่มีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติความ เกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งออกเป็นหลายระดับเช่นในฐานะ ผู้บริหารระดับสูงผู้บริหารระดับกลางผู้บริหารระดับต้นและผู้ปฏิบัติงานระดับล่างซึ่งบุคคลเหล่านี้ ต่างก็มีวัตถุประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) แรงจูงใจ (Incentives) และพฤติกรรมที่แตกต่างกัน ในการปฏิบัติงานกล่าวคือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญมากในการสนับสนุนให้ มีการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งเปรียบเสมือนกับเป็น “หัวรถจักรหรือหัวเรือใหญ่ที่จะนำขบวนรถไฟ ไปสู่จุดหมายปลายทางได้สำเร็จ” ส่วนผู้ปฏิบัติก็เปรียบเสมือนกับขบวนรถไฟที่จะขับเคลื่อนตาม ทิศทางของหัวรถจักรดังนั้นผู้บริหารทุกระดับที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีภาวะ ผู้นำ (Leadership) และรู้จักใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสมเช่น กล่าวตัดสินใจให้แรงจูงใจเชิงบวกสร้างการ

มีส่วนร่วมในการทำงานสร้างความผูกพันและการยอมรับเนื้องานเป็นทีม (วีรุธ มาชะศิริานนท์, 2541, หน้า 89) ซึ่งถ้าผู้บริหารมีภาวะผู้นำในยุคใหม่คือเป็นทั้งผู้นำฉลาดคิด (Creative Leader) ผู้นำฉลาดทำ (Effective Leader) แล้วโอกาสของนโยบายที่นำไปปฏิบัติย่อมบรรลุผลสำเร็จ ส่วนผู้ปฏิบัติงานระดับล่างหรือข้าราชการระดับล่าง (Street – Level Bureaucrats) หรืออาจเรียกว่าพวกแนวหน้า (Front – Line Implementators) ถือว่าเป็นผู้ดำเนินงานตามแผนและโครงการ เป็นผู้แปลหรือตีความนโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเองตลอดจนเป็นตัวแทนในการกระจายอำนาจและกระจายทรัพยากรไปยังประชาชนและผู้รับบริการซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นพื้นที่องที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภูมิภาคและชนบท หรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในชุมชนเช่นปัญหาความยากจนปัญหาภัยแล้งปัญหาสุขภาพอนามัยปัญหาชาติดินทำกินฯลฯ ทั้งนี้เพราะข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ตีความกฎหรือระเบียบข้อบังคับหรือแนวทางปฏิบัติของนโยบายโดยตนเองถ้านโยบายนั้นขาดความชัดเจนหรือมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของคนที่จะทำให้ข้าราชการระดับล่างเหล่านั้นอาจไม่ยอมรับนโยบายไปปฏิบัติได้หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่หรือบางครั้งอาจบิดเบือนข้อมูลต่อประชาชนได้นอกจากนั้นข้าราชการระดับล่างยังเป็นผู้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชนผู้มารับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรงถ้าผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมีความจริงจังและจริงจังในการปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนด้วยจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี หรือที่เรียกว่า “บริการด้วยใจ” (Service Mind) การนำนโยบาย / แผนงาน / โครงการไปปฏิบัติย่อมบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์แน่นอนดังนั้นในปัจจุบันหน่วยราชการต่างๆจึงหันมาสนใจและให้ความสำคัญในการศึกษาพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างมากขึ้นเพราะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมากดังที่Sorg(1983, pp. 391-406) ได้นำแนวคิดของ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น มาศึกษาลักษณะขององค์กรและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติโดยได้แบ่งพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 4 รูปแบบคือ

1. พวกตั้งใจทำตามและทำตามสำเร็จ (Intentional Compliance) เป็นพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกประเภทซึ่งผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเหล่านั้นต้องมีความรู้มีความสามารถมีทรัพยากรในการบริหารที่เพียงพอไม่มีอุปสรรคต่อต้านจากภาวะแวดล้อมในและภายนอกรับนโยบายไปปฏิบัติแล้วตั้งใจทำงานบรรลุผลสำเร็จ
2. พวกตั้งใจทำตามแต่ทำตามไม่สำเร็จ (Intentional Non-Compliance) พฤติกรรมประเภทนี้อาจเกิดจากผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือแผนงานโครงการ จึงทำให้เกิด “พฤติกรรมที่ทำขาด” (Deficient)หรือบางครั้งก็มีลักษณะ “พฤติกรรมที่ทำ

เกิน”(Excessive) พฤติกรรมทั้งสองประเภทนี้แก้ไขได้โดยต้องมีการชี้แจงวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนมีคู่มือการปฏิบัติงานให้มีการอบรมสัมมนาที่ปรึกษาการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดก็สามารถทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จได้

3. พวกตั้งใจจะไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จหรือพวกที่ตั้งใจจะหลีกเลี่ยงและหลีกเลี่ยงสำเร็จ (Unintentional Non-Compliance) พฤติกรรมประเภทนี้มีหลายแบบเช่นพวกที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายต้องการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของนโยบายตั้งใจไม่ทำตามกฎระเบียบหรือแสวงหาผลประโยชน์แก่พรรคพวกตนเองทำงานให้ล่าช้าพวกทำงานแบบผักชีโรยหน้าหรือพวกที่ตั้งใจไม่ทำตามนโยบายและผลักภาระให้ผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนตนซึ่งทำให้นโยบายนั้นไม่บรรลุผลสำเร็จ พฤติกรรมประเภทนี้อาจแก้ไขให้ลดลงได้ (วรเดช จันทรศร, 2548 หน้า 67) โดยอาศัยวิธีการต่อไปนี้คือ

3.1 สื่อสารให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมารับทราบข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบโดยทำการประชาสัมพันธ์ทางสื่อจัดการสัมมนาหรือทำประชาพิจารณ์และควรมีระบบการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง(Two Way Communication) ในองค์การ

3.2 แจงข้อมูลให้ผู้ที่สมควรได้รับประโยชน์ในองค์การได้รับทราบถึงสิทธิที่ตนควรได้รับเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตามนโยบายอย่างจริงจัง

3.3 ใช้สื่อสารมวลชนและองค์การสาธารณะประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรผลประโยชน์และตรวจสอบถ่วงดุล

3.4 เตรียมสนับสนุนทรัพยากรในการบริหารให้เพียงพอเช่น งบประมาณ บุคลากร วัสดุ อุปกรณ์

3.5 กำหนดมาตรการลงโทษที่มีความเป็นธรรมและเสมอภาคเพื่อป้องกันพวกที่มีพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบ

3.6 สรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีความซื่อสัตย์สุจริตเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะตั้งใจทำตามนโยบายและนโยบายจะได้บรรลุผลสำเร็จง่าย

3.7 จัดอบรมสัมมนาเพื่อรับทราบความคิดเห็นสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมก่อนที่จะร่วมดำเนินโครงการ

4. พวกตั้งใจไม่ทำตามแต่ไม่สำเร็จหรือพวกคิดจะไม่ทำตามนโยบายแต่ทำไม่สำเร็จหรือตั้งใจจะหลีกเลี่ยงแต่หลีกเลี่ยงไม่สำเร็จ (Unintentional Compliance) เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ไม่ร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบายแต่ทำไม่สำเร็จซึ่งอาจเป็นเพราะหน่วยงานมีระบบการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวดและป้องกันพฤติกรรมประเภทนี้ได้เช่นนโยบายจัดเก็บภาษีอากรของ

กรมสรรพากรหากมีระบบตรวจสอบผู้หลีกเลี่ยงได้เป็นอย่างดีประชาชนบางส่วนแม้จะพยายามหลีกเลี่ยงไม่เสียภาษีอากรหรือเสียแต่แจ้งข้อมูลเท็จก็จะถูกตรวจสอบและลงโทษได้

ในปัจจุบันการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เพิ่มความสนใจมาที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างมากขึ้นเพราะถือว่าเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพราะเป็นผู้ปฏิบัติที่อยู่ใกล้จุดที่สัมผัสกับปัญหามากที่สุดดังนั้นบทบาทของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติในทัศนะของ อุทัย เลาหวิเชียร (2544, หน้า 262 -265) มีดังนี้

1. ข้าราชการประจำต้องสำนึกเสมอว่าข้าราชการการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้นำเอาความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นนโยบายและควบคุมนโยบายเหล่านั้นให้บรรลุผล ดังนั้นข้าราชการประจำไม่ควรขัดกับข้าราชการการเมืองถึงแม้ข้าราชการการเมืองอาจไม่มีความรู้ในเรื่องต่างๆเกี่ยวกับกระทรวงที่รับผิดชอบก็ตามแต่ข้าราชการประจำระดับสูงสุดคือปลัดกระทรวงก็ต้องทำหน้าที่กำกับให้ข้าราชการระดับต่างๆขับเคลื่อนนโยบายหากข้าราชการประจำเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมสำเร็จได้ง่าย

2. ข้าราชการประจำต้องมีหน้าที่ปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของฝ่ายการเมือง โดยการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะด้านความรู้ด้านรัฐประศาสนศาสตร์และความรู้ด้านการบริหารการพัฒนาความรู้ทั้งสามด้านนี้เป็นความรู้ที่จำเป็นหากข้าราชการขาดความรู้ด้านใดด้านหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบายได้

3. ข้าราชการประจำจะต้องมีความรู้ทางการบริหารที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งการบริหารแผนบริหารคนบริหารงบประมาณเพราะอุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งของข้าราชการไทยก็คือการขาดความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นอกจากนั้นข้าราชการในยุคใหม่จะต้องคำนึงถึงบทบาทหน้าที่อย่างมีศักดิ์ศรีมุ่งประโยชน์ต่อประชาชนมีมโนธรรมสุจริตมีจิตใจพร้อมบริการประชาชน (Citizen - focused) ปฏิบัติงานในเชิงรุกไม่ทำงานในลักษณะเชิงรับแต่อย่างเดียวมมีส่วนร่วมในการสร้างกฎระเบียบเกี่ยวกับนโยบายรักษาความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติตามนโยบายมีลักษณะเป็นผู้ที่มีความรู้ “KnowledgeWorker” ทนต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกสามารถทำงานเป็นทีมได้มุ่งมั่นผลงานเป็นหลักการทำงานยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อันได้แก่การปฏิบัติงานที่ยึดหลักนิติธรรมคุณธรรมความรับผิดชอบต่อสังคมมีส่วนร่วมและความคุ้มค่าตลอดจนมีการวัดผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ (ทักษิณชินวัตร, 2545, หน้า 4)

ส่วนทิพาวดี เมฆสวรรค์ (2550 , หน้า 20-21) กล่าวว่าระบบราชการเป็นระบบที่มีคุณค่า ข้าราชการทุกคนสามารถปฏิบัติตนดังนี้ (1) ให้การรับราชการมีความเป็นมืออาชีพ (2) ข้าราชการ

และเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำรงชีพได้อย่างพอเพียง (3) ข้าราชการมีมโนสุจริตและมีสมรรถนะความสามารถในการให้บริการประชาชนตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทาน “เข้าใจเข้าถึงและพัฒนา” คือข้าราชการจะต้องสามารถเป็นที่พึ่งและได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเพราะงานทั้งหมดของราชการเป็นการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

ข้อควรตระหนักถึงก็คือกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการมากเพราะเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติข้าราชการจะต้องมีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นกรอบและเครื่องมือควบคุมพฤติกรรมในการปฏิบัติงานนอกเหนือจากการมีความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพอาชีพที่มีความซื่อสัตย์สุจริตมีความเที่ยงธรรมมีความเสียสละขยันหมั่นเพียรรับผิดชอบต่อส่วนรวมจึงจะทำให้ให้นโยบายนั้นมีโอกาสบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ดังพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือนเนื่องในวันข้าราชการพลเรือนวันที่ 31 มีนาคมพุทธศักราช 2536 ที่เน้นถึงหน้าที่ของข้าราชการที่จะต้องประพฤติตนด้วยความสุจริตจริงใจ (ชนะชัยผดุงจิตติ, 2549 หน้า 302)

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย สำหรับผู้ได้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้ได้แก่ประชาชนหรือผู้รับบริการ (Clients) ซึ่งเป็นทั้งผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้เสียประโยชน์หรืออาจเรียกว่าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในนโยบายนั้นๆ ในที่นี้รวมถึงในแง่บุคคล (Individual) และกลุ่ม (Groups) ตลอดจนหน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติหากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) บทบาทของกลุ่มอาจแสดงออกมาในรูปของการเรียกร้องการคัดค้านการสนับสนุนด้วยวิธีการลงประชามติ (Referendum) หรือการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ซึ่งจะทำให้น้ำหนักมากยิ่งขึ้นและอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการก็จะมีมากขึ้นประเด็นของการเรียกร้องจะครอบคลุมทั้งการเรียกร้องเพื่อให้ยุตินโยบายนั้นถ้านโยบายนั้นมีผลกระทบเชิงลบหรือเรียกร้องให้มีการปรับปรุงนโยบายใหม่หรือเรียกร้องเพื่อคัดค้านมิให้กลุ่มอื่นได้มีโอกาสรับประโยชน์จากนโยบายแผนงานหรือโครงการนั้นๆ อย่างไรก็ตามในประเทศกำลังพัฒนา ลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้รับบริการมักจะเป็นไปในลักษณะข้าราชการเป็นผู้ออกคำสั่งส่วนผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายจะต้องเชื่อฟังคำสั่งและกระทำตามเท่านั้นสำหรับประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีการพัฒนามาเป็นเวลานานเช่นสหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษการปฏิสัมพันธ์ จะเป็นไปในลักษณะของความเท่าเทียมกัน ในแง่ของการเจรจาต่อรอง (Bargaining) และการประสานประโยชน์ซึ่งกันและกันสำหรับประเทศไทยนั้นถึงแม้ระบบการเมืองจะเป็นแบบประชาธิปไตยแต่กลุ่มผลประโยชน์และ

กลุ่มผู้รับบริการยังไม่แข็งแกร่งเท่าที่ควรจึงทำให้มีอำนาจในการต่อรองนโยบายสาธารณะจึงไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการโดยส่วนรวมนักในภาพรวม จะเห็นได้ว่าองค์การและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีบทบาทปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ซึ่งกันและกันในแง่มุมที่แตกต่างกันออกไปไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองระบบราชการทั้งส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นข้าราชการในแต่ละระดับรวมทั้งผู้รับบริการหรือผู้รับผลประโยชน์จากนโยบายนั้นๆ เพราะถ้าทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนตลอดจนมีความจริงใจและจริงจังในการปฏิบัติตามนโยบายโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งนโยบายนั้นๆ ก็ย่อมบรรลุผลสำเร็จได้

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนผลงานทางวิชาการของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะที่ผ่านมามีปัจจัยสำคัญหลายประการที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Van Meter. & Van Horn, 1975, pp. 445-488) ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

วัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องมีความชัดเจนสามารถวัดได้ (Measurable) และมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (Sensible) การวัดได้และปฏิบัติได้ถือว่าเป็นมาตรฐานสำคัญสำหรับวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ถ้าวัตถุประสงค์ของนโยบายกำหนดไว้ไม่ชัดเจนย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เช่นนโยบายเผยแพร่ประชาธิปไตยเป็นนโยบายที่วัดได้ยากเพราะไม่รู้ว่าอะไรเป็นเครื่องวัดว่าประชาชนรู้และเข้าใจประชาธิปไตยที่ผ่านมามีผู้กำหนดเครื่องวัดประชาธิปไตยโดยใช้เปอร์เซ็นต์ของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งถ้ามีคนไปใช้สิทธิมากแสดงว่าคนมีความรู้เรื่องประชาธิปไตยซึ่งการพิจารณาเพียงเปอร์เซ็นต์ของผู้ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งนั้นอาจทำให้การวิเคราะห์หรือการประเมินผลคลาดเคลื่อนได้เพราะประชาชนบางแห่งไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเพราะสาเหตุใจอื่นที่ไม่ใช่การมีจิตสำนึกเรื่องประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแต่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยอารมณ์สันทัดดังนั้นเราจะต้องพิจารณาว่าควรจะใช้อะไรเป็นเครื่องวัดจึงจะบ่งชี้ถึงความสำเร็จของนโยบายหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไรเพราะกำหนดวัตถุประสงค์อย่างกว้างๆ บางครั้งผู้ปฏิบัติจึงต้องตีความวัตถุประสงค์เองแต่ถ้าหากกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ชัดเจนหรือมีรายละเอียดมากเกินไปก็อาจทำให้ผู้ปฏิบัติและไม่ยึดหยุ่นในการปฏิบัติเท่าที่ควร

2. งบประมาณและแรงจูงใจอื่นๆ

งบประมาณและแรงจูงใจอื่นๆที่จะกล่าวถึงในที่นี้คือ

1. ความสำคัญของงบประมาณมีความสำคัญดังนี้คือ

1.1 งบประมาณเป็นเครื่องชี้วัดขีดความสามารถขององค์กรที่สำคัญประการหนึ่ง

1.2 งบประมาณช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลดังคำกล่าวที่ว่า “เครื่องยนต์ทำงานได้ต้องมีน้ำมันหล่อลื่น” ฉะนั้นคีย์คือ “การนำนโยบายไปปฏิบัติถ้าจะให้บรรลุผลสำเร็จก็ต้องมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอฉนั้น”

2. ความสำคัญของแรงจูงใจ

“แรงจูงใจ” (Motive) หมายถึงสิ่งจูงใจหรือสิ่งกระตุ้นให้บุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมตอบสนองต่อความต้องการขององค์กรและของตนเองให้บรรลุผลสำเร็จซึ่งสิ่งจูงใจแบ่งเป็นสิ่งจูงใจภายนอกอันได้แก่สิ่งของรางวัลค่าตอบแทนการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีพิเศษการเลื่อนตำแหน่งการให้โบนัสการให้ศึกษาดูงานกรณีพิเศษฯลฯ ส่วนสิ่งจูงใจภายในได้แก่การยอมรับการยกย่องชมเชยการให้กำลังใจการให้เกียรติยศชื่อเสียงฯลฯ ส่วนการจูงใจในเชิงลบในแง่ของการปฏิบัติงานล้มเหลวเช่นการลดขั้นเงินเดือนการระงับการขึ้นเงินเดือนการโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้นนักวิชาการเชื่อว่าการให้สิ่งจูงใจอย่างเพียงพอจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการให้สิ่งจูงใจเชิงบวก (Positive Incentives) เพราะจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเต็มกำลังความสามารถดังนั้น

จึงพอสรุปได้ว่าสิ่งจูงใจมีความสำคัญ (บุญทัน ดอกไธสง, 2539, หน้า 245) ดังนี้คือ

2.1 ช่วยจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานด้วยความเต็มใจและเต็มความสามารถภายใต้เงื่อนไขการให้แรงจูงใจที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ

2.2 สอดคล้องกับทฤษฎีการจูงใจของสำนักพฤติกรรมศาสตร์ที่เน้นการจูงใจในการทำงานโดยมีความเชื่อว่า “องค์กรที่มีการใช้แรงจูงใจจะมีประสิทธิภาพในการทำงานสูงกว่าหน่วยงานที่ยึดกฎระเบียบมาก”

2.3 จะนำไปสู่การพัฒนาองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมทั้งส่งผลสะท้อนกลับไปยังผู้รับบริการในเชิงบวกด้วย

3. การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการ

“ผู้ปฏิบัติ” หมายถึงผู้ปฏิบัติตามนโยบายหรือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติส่วน “ผู้รับบริการ” หมายถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์การบริหารงานที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมนั้นอาจเรียกว่าเป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (อุทัย เลหาวิเชียร, 2544, หน้า 152) ซึ่งสอดคล้องกับหลักจิตวิทยาองค์กรคือการสร้างความรู้สึกว่ามีความสำคัญ (Sense of Importance) และการมีส่วนร่วมในการ

เป็นเจ้าของ(Sense of Belonging) ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้อาจมีหลายระดับการจะให้ผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการมีส่วนร่วมในระดับใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการด้วย

จากผลการวิจัยพบว่าองค์การที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานและมีความรู้สึกเต็มใจในการทำงานจะทำให้ประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นมีส่วนร่วมในการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การร่วมดำเนินกิจกรรมร่วมติดตามและการควบคุม ตลอดจนการร่วมให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบายนั้นๆย่อมทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์ได้ง่าย

4.การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน

“การติดต่อสื่อสาร” (Communication) คือการแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงความคิดเห็น ความรู้สึกต่างๆระหว่างบุคคลตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปโดยการใช้คำพูดอักษรสัญลักษณ์ต่างๆหรือ ข่าวสารสำหรับความสำคัญของการติดต่อสื่อสารนั้นคือช่วยให้การดำเนินงานต่างๆและการรับข่าวสาร เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้และช่วยเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกันหรือระหว่างองค์การได้ เป็นอย่างดีรูปแบบของการติดต่อสื่อสาร (อรุณรัชธรรม, 2538, หน้า 490- 501) แบ่งออกเป็น

1. การติดต่อสื่อสารแบบเป็นทางการ (Formal Communication)เป็นระบบที่ข้าราชการ ส่วนใหญ่รู้จักระบบนี้ประกอบด้วยการตอบจดหมายแบบทางการการส่งหนังสือการสั่งจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

2. การติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ (Non-Formal Communication)เป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างสมาชิกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยเน้นความชอบพอและความ เชื้อถือนในกลุ่มสมาชิกจึงทำให้ข้อมูลข่าวสารเผยแพร่อย่างรวดเร็วซึ่งบางครั้งข้อมูลก็อาจ คลาดเคลื่อนได้ระบบของการติดต่อสื่อสารนั้นแบ่งออกเป็น

2.1 การติดต่อสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เช่นการสั่งการจาก ผู้บังคับบัญชาลงมายังหน่วยงานระดับล่างด้วยระบบเอกสารระบบสื่อสารมวลชนจากวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งผู้ฟังไม่มีโอกาสซักถาม

2.2 การติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two-way Communication) คือการติดต่อสื่อสาร ที่มีการโต้ตอบและมีผลสะท้อนกลับ (Feedback) ระหว่างผู้ส่งและผู้รับข่าวสารกล่าวโดยสรุปถ้า การติดต่อสื่อสารชัดเจนไม่คลุมเครือและเปิดโอกาสให้มีการติดต่อสื่อสารแบบสองทางและมี เครื่องมือติดต่อสื่อสารที่ทันสมัยในการปฏิบัติงานอาทิโทรศัพท์ โทรสารอินเทอร์เน็ตย่อมจะ เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยง่ายเพราะจะทำให้เกิดความเข้าใจ อันดีต่อกันระหว่างผู้ปฏิบัติและผู้บริหารและประชาชนหรือผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้นๆ

ในทางตรงกันข้ามถ้าระบบการติดต่อสื่อสารไม่คล่องตัวเครื่องมือสื่อสารไม่ทันสมัยหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติย่อมปฏิบัติงานล่าช้าให้บริการประชาชนไม่เป็นที่พึงพอใจนโยบายนั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

5.คุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ

คุณลักษณะที่เหมาะสมของหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จมีเครื่องชี้วัดได้ดังนี้คือ

- 5.1 มีบุคลากรผู้ร่วมปฏิบัติงานเพียงพอและมีคุณภาพ
- 5.2 มีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนรู้ว่าใครมีหน้าที่อะไรระดับไหนขึ้นตรงต่อใคร
- 5.3 มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์กรที่ดี
- 5.4 ความกระตือรือร้นของหน่วยปฏิบัติงาน
- 5.5 ระดับการติดต่อสื่อสารแบบเปิดของหน่วยปฏิบัติ
- 5.6 ความสัมพันธ์ของหน่วยปฏิบัติกับองค์กรที่กำหนดนโยบาย

ในปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการได้รับการยอมรับและปฏิบัติอย่างจริงจังในระบบราชการไทยโดยนำการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM.) มาประยุกต์ใช้ (สุเทพ เชาวลิต, 2548, หน้า 10-11) เช่นการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานการบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์กรการปรับปรุงกระบวนการและวิธีการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่การบริหารจัดการความรู้ (Knowledge Management) การบริหารความเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

6.สภาวะทางด้านเศรษฐกิจสังคมและการเมือง

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านสภาวะทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองในขณะนั้นด้วยหากถ้าสภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศในขณะนั้นเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมทำให้หน่วยงานปฏิบัติมีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินงานการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากสภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำเกิดปัญหาเงินเฟ้ออย่างรุนแรงราคาน้ำมันแพงสินค้ามีราคาสูงหรือสินค้าบางอย่างขาดตลาดงบประมาณแผ่นดินถูกตัดทอนย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานตามโครงการหรือหากสถานการณ์ทางการเมืองขาดเสถียรภาพมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยการเมืองเป็นระบบอุปถัมภ์มีการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองสูงอาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในการดำเนินโครงการต่างๆและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของโครงการซึ่งถ้าโครงการไม่บรรลุผลสำเร็จก็ย่อมส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของแผนงานและนโยบายด้วย

7. การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ

หน่วยปฏิบัติคือระบบราชการถือว่าเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งประกอบด้วยหน่วยปฏิบัติระดับสูงอันได้แก่กระทรวงทบวงกรมหน่วยปฏิบัติระดับกลางอันได้แก่หน่วยงานระดับภูมิภาคและหน่วยปฏิบัติระดับล่างอันได้แก่หน่วยงานที่ปฏิบัติในระดับพื้นที่หรือระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหรือใกล้ชิดกับประชาชนและผู้รับบริการ โดยตรงถ้าทิศทางของการสนับสนุนเป็นลักษณะการยอมรับและเต็มใจปฏิบัติตามการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมสำเร็จได้ง่าย แต่ถ้าหากการสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติอยู่ในระดับปานกลางหรือระดับต่ำก็ย่อมจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นคงจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ยากหรือบางครั้งยินยอมรับนโยบายไปปฏิบัติแต่ขาดความรับผิดชอบขาดจิตสำนึกขาดความรอบคอบละเลยต่อหน้าที่ประพฤติมิชอบหรืออาจตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มต่างๆก็ย่อมจะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลสำเร็จหรือนโยบายล้มเหลวได้

ส่วน Edwards & Sharkansky เสนอว่าปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องตระหนักถึงมีหลายประการในที่นี้ขอนำเสนอเพียงบางประการ (อุทัย เลหาวิเชียร, 2544, หน้า 343-350) คือ

1. ปัจจัยเกี่ยวกับระบบการติดต่อสื่อสารนั่นคือผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้และความเข้าใจว่าจะต้องทำอะไรบ้าง การสั่งงานต้องสั่งให้ตรงจุดและต้องมีความชัดเจน (Clarity) ถูกต้อง (Accurate) และมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะในเรื่องหนึ่งๆที่มีหลายคำสั่งงานจึงจะเดินไปด้วยดี หากแต่ละคำสั่งขัดกัน ผู้ปฏิบัติก็จะปฏิบัติด้วยความยากลำบาก การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่บรรลุผลสำเร็จได้

2. ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรอันได้แก่อัตรากำลังความรู้ความสามารถของบุคลากรงบประมาณข่าวสารข้อมูลรวมทั้งสิ่งจูงใจต่างๆ เช่น การเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนมาตรการในการลงโทษกรณีที่มีการปฏิบัติตามนโยบายล้มเหลว แต่มาตรการเหล่านั้นต้องประกาศให้ผู้ปฏิบัติทราบล่วงหน้า

3. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่มี “การเมืองในระบบราชการ” และให้พิจารณาว่ามีการแข่งขันกันหรือไม่ หากมีระบบการเมืองเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดจิตสำนึกในการบริการสาธารณะที่ดีแต่มุ่งประโยชน์ของฝ่ายการเมืองหรือความก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตนเองเป็นที่ตั้ง การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็อาจสำเร็จแต่ผลประโยชน์ไม่ได้ตกอยู่ที่ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทำงานเพื่อเอาใจฝ่ายการเมืองอย่างเดียวจนไม่คำนึงถึงประชาชนส่วนรวม

4. มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงานเช่นระเบียบที่ว่าด้วยงานพัสดุ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างระเบียบงานสารบรรณฯลฯซึ่งมาตรฐานของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำแต่ไม่อาจเอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่

5. การติดตามผลถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งเพราะทำให้ทราบว่ามี การปฏิบัติตามแผนจริงหรือไม่มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรควรหามาตรการในการแก้ไขและปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่อย่างไรหากหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีการติดตามประเมินผลนโยบาย / แผนงาน / โครงการที่เป็นระบบย่อมทำให้การปฏิบัติงานมี โอกาสสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้จากปัจจัยต่างๆที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าการนำ นโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์การปัจจัยภายในองค์การที่ สำคัญก็คือทรัพยากรในการบริหารจะต้องเพียงพอมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ดีมีระบบการ ติดตามสื่อสารที่ดีการมีภาวะผู้นำที่ดีการร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในการสนับสนุนจาก ผู้บังคับบัญชาและมีระบบการติดตามประเมินผลที่ดีส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่การสนับสนุนจากฝ่าย การเมืองสภาวะเศรษฐกิจและสังคมขณะนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนชุมชนและสังคม ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี

ตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติพัฒนามาได้ 30 กว่าปี แต่ก็วิเคราะห์จากมุมมองต่างกัน กล่าวคือ ใช้วิธีวิจัยต่างกัน ใช้มาตรฐานการประเมินต่างกัน ใช้แนวคิด พื้นที่ของสาขาที่สนใจ และ ระเบียบวิธีต่างกัน (Winter, 2006, p. 15) ถึงกระนั้นก็ตาม เมื่อมองในภาพรวมแล้วอาจสรุปได้ว่า ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ 1) ทฤษฎีบนลงล่าง (top-down theories) 2) ทฤษฎี ล่างขึ้นบน (bottom-up theories)

3) ทฤษฎีผสม (hybrid theories) ซึ่งทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 กลุ่ม มีลักษณะที่สำคัญ แยกต่างหาก โดยสรุป คือ (Pulzl & Treib, 2007, p. 90)

1. ทฤษฎีบนลงล่าง เน้นว่าผู้ตัดสินใจมีความสามารถกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายให้ชัดเจน และควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

2. ทฤษฎีล่างขึ้นบน ไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีบนลงล่าง และเห็นว่าผู้ปฏิบัติในท้องถิ่นเป็นผู้ ปฏิบัติในการให้บริการตามนโยบาย รวมทั้งเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น กระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ทฤษฎีผสม พยายามบูรณาการโดยรวมเอาส่วนสำคัญของทฤษฎีทั้งสองรวมถึงทฤษฎีอื่นๆ เข้าด้วยกัน

ช่วงท้าย ศตวรรษที่ 20 เกิดการถกเถียงกันอย่างมากระหว่างทฤษฎีบนลงล่างและล่างขึ้นบน จนในที่สุดนำไปสู่ข้อสรุปว่าแต่ละฝ่ายไม่ควรยึดอยู่ในจุดยืนที่สุดโต่งของตน (Hill, 2005, p. 176) ซึ่งทำให้เกิดทฤษฎีผสมในที่สุด โดยมีตัวแบบและแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ ดังนี้

1. ตัวแบบและแนวคิดของ Van Meter and Van Horn (1975) ได้ร่วมกันเขียนบทความเมื่อปี ค.ศ. 1975 เรื่อง "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework" โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมทั้งเสนอตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติชื่อว่า "A Model of the Policy Implementation Process" ประกอบไปด้วยตัวแปรหลัก 6 ตัว คือ

1. วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะต้องแยกให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายนั้นมีอะไรบ้างซึ่งวัตถุประสงค์จะเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนขึ้นและง่ายต่อการเข้าใจทั้งนี้วัตถุประสงค์เปรียบเสมือนเกณฑ์ที่ใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

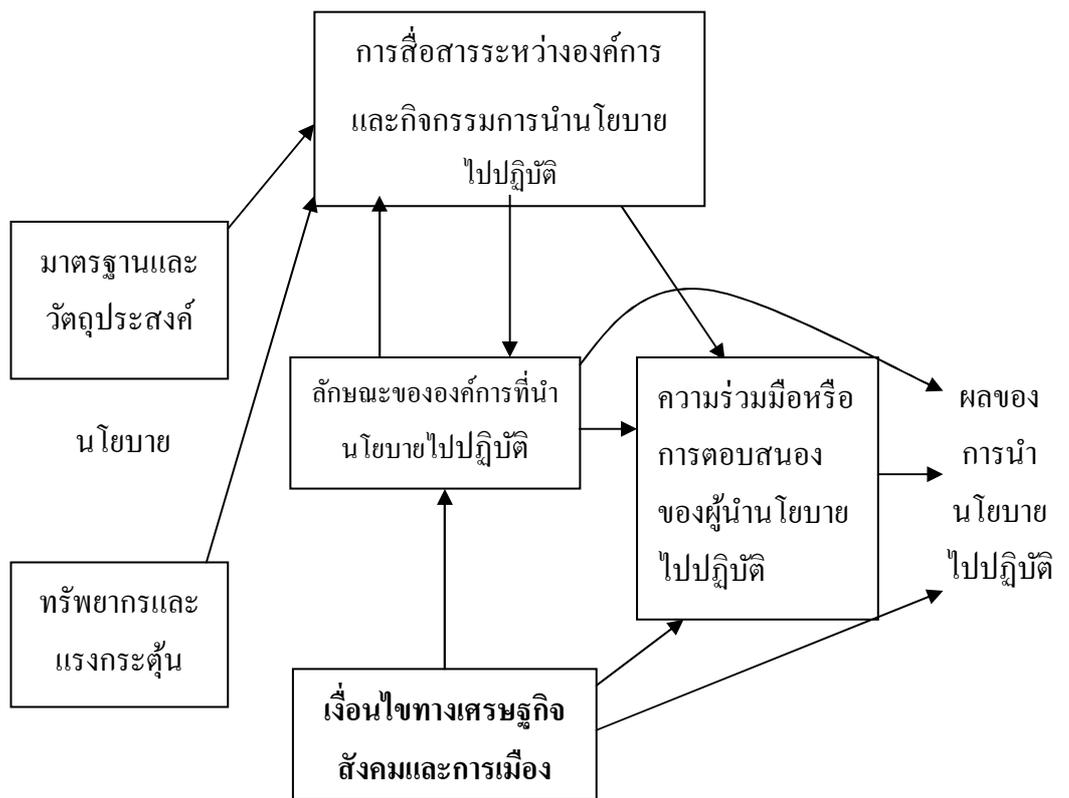
2. ทรัพยากรจะต้องมีการระบุทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคลวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ และงบประมาณซึ่งในงบประมาณนี้จะต้องมีระบบการเบิกจ่ายเงินที่คล่องตัวด้วย

3. การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์กรหรือภายในหน่วยงานเดียวกันนั้นมีความสำคัญมากผู้รับผิดชอบในหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็ว และต่อเนื่องตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน

4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งมีปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ 1) จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ 2) ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ 3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่นความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ 4) ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ 5) ระดับของการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีการติดต่อสื่อสารกันอย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับ 6) สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ

5.สภาพสังคมเศรษฐกิจและการเมืองควรพิจารณาถึงสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย คือ 1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่น่านโยบายไปปฏิบัตินั้นเพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การน่านโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล 2) การน่านโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญ ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น 3) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติและความเห็นดังกล่าวจริงจังกแค่ไหน 4) ผู้นำต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติ 5) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใดและพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้ 6) กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่

6. ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติหากได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ปฏิบัติความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะมีสูงตามไปด้วย



ภาพ 5 ตัวแบบกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ(A model of the Policy Implementation Process)

2. ตัวแบบและแนวคิดของ Sabatier and Mazmanian (1980) อ้างถึงใน เสกสรรค์ นิสัยกล้า 2550, หน้า 26-27) การศึกษาของ Sabatier and Mazmanian เป็นการศึกษานโยบายแบบ top-down กล่าวคือ เป็นการเน้นการกำหนดนโยบาย และควบคุมนโยบายจากผู้กำหนดนโยบายโดยพวกเขา เห็นว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ 1) ความสามารถของนโยบายในการแก้ไขปัญหา 2) ปัจจัยโครงสร้างตัวบทของนโยบาย 3) ปัจจัยที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบายส่วนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวจะดูจากตัวแปรต่าง ๆ 5 ตัวแปร คือ 1) ผลผลิตของนโยบาย 2) การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย 3) ผลกระทบของนโยบายที่เกิดขึ้นจริง 4) การรับทราบถึงผลกระทบของนโยบาย 5) การทบทวนเปลี่ยนแปลงในตัวบทนโยบาย โดยปัจจัยต่าง ๆ มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน

3. ตัวแบบและแนวคิดของ Edwards (1980) George C. Edward ได้เขียนหนังสือชื่อ "Implementing Public Policy" สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ประการ ได้แก่

1. การติดต่อสื่อสารได้แก่การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับฝ่ายต่างๆ การสื่อข้อความมีความถูกต้องชัดเจนและตรงกับความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง
2. ทรัพยากรประกอบด้วย จำนวนเจ้าหน้าที่ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะปฏิบัติตามนโยบาย หรืออำนาจ ในการบังคับข้อมูลข่าวสาร เครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติตลอดจนเครื่องมือสนับสนุนอื่นๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติ
3. ทักษะคตินักปฏิบัติได้แก่การยอมรับต่อนโยบายของนักปฏิบัติหรือผู้ไปปฏิบัติ
4. โครงสร้างขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ขนาดและความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์การมาตรฐานและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจำนวนองค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ตัวแบบและแนวคิดของ Lipsky (1980) ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยได้ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง หรือที่เขาเรียกว่า Street level bureaucrats จึงเป็นผู้ที่ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบ Bottom-up โดยเขาพบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การตัดสินใจ การปฏิบัติหน้าที่ประจำของข้าราชการแต่ละคน และเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการทำงาน ซึ่งข้าราชการระดับล่างหรือระดับปฏิบัติงานจะเผชิญกับปัญหา ความไม่พร้อมของทรัพยากร เวลาที่มีอยู่อย่างจำกัด และการถูกกดดันเพิ่มเติมจากการควบคุมของผู้บริหารระดับสูง

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของข้าราชการระดับล่างที่จะเลือกใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวนี้ด้วยสอดคล้อง

5. ตัวแบบและแนวคิดของ Nakamura and Smallwood (1980) ได้เสนอแนวทางการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นภาพรวมทั้งหมด โดยชี้ให้เห็นว่าในช่วงการปฏิบัตินั้นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายซึ่งองค์ประกอบในแต่ละขั้นตอนนั้นจะมีความต่อเนื่องสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ได้แก่ขั้นตอนการกำหนดเป็นนโยบาย ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินนโยบายภายใต้ขั้นตอนดังกล่าวมีเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย วิธีการที่กำหนดเพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติประชาชนกลุ่มเป้าหมาย นโยบาย กลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ โครงสร้างและระเบียบขององค์การ

6. ตัวแบบและแนวคิดของ Sorg (1983) ได้ศึกษาแบบของพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง (street level bureaucrats) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในปี ค.ศ. 1983 โดยพัฒนาแนวคิดของ Bardach Van Meter Van Horn และ Bunker มาศึกษาเพื่ออธิบายลักษณะขององค์การหรือสถาบัน และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าสามารถจำแนกแบบของพฤติกรรมข้าราชการจากการสังเกตว่ามี 4 แบบคือ 1) แบบตั้งใจทำและทำตามได้สำเร็จคือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบายโดยจะพยายามตีความเป้าหมาย และวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ 2) แบบตั้งใจทำแต่ไม่สำเร็จเป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะปฏิบัติตามนโยบาย แต่ปฏิบัติล้มเหลวอาจเป็นเพราะไม่เข้าใจนโยบาย หรือเพราะทำงานบกพร่อง 3) แบบตั้งใจจะไม่ทำตามและไม่ทำตามได้สำเร็จเป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบายแล้วเขาก็สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จซึ่งอาจเป็นเพราะเขาไม่ชอบหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น 4) แบบตั้งใจจะไม่ทำตาม แต่ไม่ทำตามไม่สำเร็จเป็นพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบายแต่ไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จซึ่งอาจเป็นเพราะสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย

7. ตัวแบบและแนวคิดของ Sabatier (1986) ตัวแบบของ Sabatier ได้บูรณาการหน่วยการวิเคราะห์จากล่างขึ้นบน เช่น กลุ่มต่างๆทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายกับการวิเคราะห์จากบนลงล่าง เช่น เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ กฎหมาย และเน้นการนำมาใช้วิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงองค์การในระยะตั้งแต่หนึ่งศตวรรษขึ้นไป

Sabatier นำแนวคิดมาจาก Hecla ซึ่งเสนอว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นผลมาจากปัจจัย 2 ประการ คือ 1) การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองโดยทั่วไป 2) ปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้เสียในนโยบาย Sabatier นำมาปรับปรุงใหม่ โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่การ

เปลี่ยนแปลงของความคิด (ideas) พร้อมกับการตั้งสมมติฐานการวิเคราะห์ไว้ 4 ข้อ คือ (Sabatier, 1993, pp. 13-39)

1. การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงนโยบายต้องใช้เวลา ซึ่งอย่างน้อยควรเป็นระยะเวลาหนึ่งศตวรรษขึ้นไป
2. การทำความเข้าใจนโยบายที่ดีที่สุด คือ การมองไปที่ระบบย่อยของนโยบาย ซึ่งหมายถึงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มต่างๆ เพียงแต่โครงสร้างความสัมพันธ์นี้ไม่ตายตัวเหมือนความคิดของทฤษฎีกลุ่มในยุคแรก
3. จะต้องมองบทบาทของระบบย่อยทุกระดับ โดยเฉพาะระดับล่าง เพราะเป็นพื้นฐานที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบาย
4. การมองระบบนโยบายเป็นความเชื่อ (as belief systems) ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้ การเปลี่ยนแปลงเริ่มจากมองเห็นปัญหาภายนอกที่เป็นรูปธรรมก่อน ต่อจากนั้นจะเห็นปัญหาที่ลึกเข้าไปเรื่อยๆ จนกระทั่งถึงระดับแกนหลักหรือปรัชญาของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงนี้จะมีผู้นำสร้างความเชื่อใหม่ และจงใจให้คนเข้าร่วมในกลุ่มย่อยๆ จากนั้นก็ขยายออกไปเรื่อยๆ จนกระทั่งมีกำลังมากพอที่จะผลักดันนโยบาย

Sabatier เรียกกรอบแนวคิดของเขาว่า “กรอบแนวคิดในการผสมผสานการผลักดันการเปลี่ยนแปลงนโยบาย” (advocacy coalition framework of policy change) หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายมาจากการผลักดันของกลุ่มที่อยู่ในระบบนโยบายเริ่มจากนายหน้า เช่น ผู้นำกลุ่มรวบรวมกลุ่มย่อยๆ เข้ามาสนับสนุน โดยระดมกำลังทรัพยากรและสร้างความเชื่อใหม่ ขณะที่กลุ่มอื่นก็ทำอย่างเดียวกัน จากนั้นก็แข่งขันกันเสนอกลยุทธ์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ สุดท้ายผู้ตัดสินใจจึงตัดสินใจ จนเป็นผลให้ทรัพยากรของหน่วยงานและทิศทางของนโยบายเกิดการเปลี่ยนแปลง เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเกิดผลผลิตและผลกระทบ

8. ตัวแบบของ Goggin และคณะ ปี ค.ศ. 1987 Goggin และคณะ มุ่งอธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางและระดับรัฐในที่ต่างๆ แบ่งกลุ่มตัวแปรของตัวแบบเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้ (Goggin, et al, 1990, pp. 34-40)

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐ เป็นกระบวนการที่รัฐตัดสินใจและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลกลางอย่างต่อเนื่อง โดยที่ฝ่ายรัฐบาลกลางไม่ได้คิดว่ารัฐหรือท้องถิ่นจะปรับเปลี่ยนหรือกระทำตรงกันข้ามกับนโยบาย หัวใจสำคัญคือ การปฏิบัติระดับรัฐต้องสร้างผลงานให้ทันเวลาและเป็นที่พึงพอใจตามเจตนาของนโยบาย
2. สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐบาลกลาง การตัดสินใจของรัฐบาลกลางซึ่งปรากฏเป็นนโยบายนั้นมีผลกระทบต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในระดับรัฐ เช่น นโยบายกำหนดค่าให้ลงโทษผู้ที่

ไม่ทำตาม และให้รัฐแต่ละแห่งใช้ดุลพินิจลงโทษ ย่อมให้รัฐแต่ละแห่งปฏิบัติต่างกัน ดังนั้น เนื้อหาของการตัดสินใจของรัฐบาลกลางจึงมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของรัฐ

3. สิ่งจูงใจและข้อจำกัดระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ตัวแปรนี้เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองระดับรัฐและท้องถิ่น ประกอบด้วยตัวแปร 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มผลประโยชน์ 2) นักการเมืองและสถาบันการเมือง 3) หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของตัวแปรทั้ง 3 กลุ่มมีหลายแบบ ตั้งแต่ง่ายถึงซับซ้อนหลากหลาย กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง และหน่วยงานจะเป็นผู้ส่งสารไปยังผู้ปฏิบัติ การส่งสารสะท้อนให้เห็นถึงบรรยากาศของการยอมรับและสนับสนุนนโยบาย และโครงสร้างดังกล่าวยังมีระบบย่อยภายใน ซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนและแยกออกอีกหลายมิติ

4. ผลลัพธ์ของการตัดสินใจและสมรรถนะของรัฐ ผู้ตัดสินใจระดับรัฐเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ เพราะเป็นผู้รับข้อมูลและประเมินผลข้อมูลที่ส่งมาจากระดับรัฐบาลกลาง เพื่อส่งต่อไปยังรัฐและท้องถิ่น ก่อนที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติระดับรัฐก็ต้องตัดสินใจอีกครั้ง การตัดสินใจนี้จะต่างกันไป แม้ว่าจะกำหนดคนนโยบายไว้ชัดเจนเพียงใดก็ตาม เพราะเป็นการแปลความสารที่ผู้ตัดสินใจได้รับ และขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆของผู้ตัดสินใจ

5. ข้อมูลย้อนกลับและการออกแบบนโยบาย สิ่งจูงใจและข้อจำกัดทั้งระดับรัฐบาลกลางและรัฐหรือท้องถิ่นจะแตกต่างกันแต่ละโครงการ และแต่ละรัฐหรือท้องถิ่น รวมทั้งระยะเวลาแต่ละระยะด้วย ดังนั้น คนและองค์การจะมีความสามารถที่จะเรียนรู้และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลง เช่น ความไม่พอใจนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันอาจนำไปสู่การออกแบบนโยบายใหม่ ซึ่งเริ่มจากนักการเมืองไม่พอใจและแจ้งให้รัฐบาลกลางทราบ หรือเจ้าหน้าที่ไม่พอใจและแจ้งให้กลุ่มผลประโยชน์ทราบ เมื่อได้รับข่าวสาร ที่มีคนไม่พอใจมากเข้า ฝ่ายบริหารหรือสภานิติบัญญัติก็อาจตอบสนองโดยการออกแบบนโยบายใหม่

9. ตัวแบบของ กล้า ทองขาว มองเห็นว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีตัวแปรหลากหลายที่ส่งผลให้เห็นนโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งมีทั้งตัวแปรทางการเมือง และตัวแปรทางการบริหาร ตัวแปรต่างๆเหล่านี้จะแสดงอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติแตกต่างกันไป บางตัวแปรอาจมีอิทธิพลโดยตรง บางตัวแปรอาจมีอิทธิพลโดยอ้อม และตัวแปรดังกล่าวมักรวมกันเป็นกลุ่มหรือชุด มีทั้งหมด 6 ชุด โดย 5 ชุดแรกเป็นตัวแปรอิสระ ชุดสุดท้ายเป็นตัวแปรตาม (กล้า ทองขาว, 2553, หน้า 202-207)

1. ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ชุดตัวแปรนี้ประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ

1.1 การสื่อสารเกี่ยวกับข้อความนโยบาย ด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนเพียงใด

1.2 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตรงตามเจตนาของนโยบายมากน้อยเพียงใด

1.3 หน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจตรงกับด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายตรงตามเจตนาของนโยบายมากน้อยเพียงใด

1.4 วัตถุประสงค์ของแผนงาน โครงการ และกิจกรรม มีความสอดคล้องและความสัมพันธ์มากน้อยเพียงใด ตัวแปรชุดนี้ชื่อว่า “ความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย”

2. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ตัวแปรชุดนี้ประกอบด้วย

2.1 ความชัดเจนของการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 ความเหมาะสมในการแบ่งสรรหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานที่ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3 ความเพียงพอของการจัดสรรอำนาจ เพื่อเพิ่มความเป็นไปได้ในการปฏิบัติแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ

2.4 ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวของแนวปฏิบัติที่นำไปใช้

2.5 ความสอดคล้องของแนวปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.6 ความมีมาตรฐานงานตามภารกิจร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

2.7 ความเพียงพอของงบประมาณและความสามารถจัดสรรได้ทันเวลา

2.8 ระดับความซับซ้อนของการประสานการปฏิบัติระหว่างหน่วยงาน

3. ลักษณะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

3.1 การมีรูปแบบโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับชาติถึงระดับล่างสุดอย่างเหมาะสม

3.2 ความเป็นเอกภาพของการจัดโครงสร้างองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

3.3 เจตนาดีของผู้บริหารและข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

3.4 ความเพียงพอของทรัพยากรและการเสริมแรงในการสนับสนุนแผนงาน

3.5 ระดับความคล่องตัวของการไหลเวียนข้อมูลข่าวสารภายในหน่วยงาน

3.6 ความสามารถของผู้นำในหน่วยงาน

3.7 ศักยภาพและความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมที่ปฏิบัติ

3.8 ความเข้มข้นของความรู้ที่รับมอบจากผู้ปฏิบัติงานต่อ โครงการ

3.9 การได้รับประโยชน์ของหน่วยงานจากแผนงาน

- 3.10 ผลของโครงการตกเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนที่เข้าร่วมโครงการ
4. การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น เป็นตัวแปรทางการเมือง ประกอบด้วย
 - 4.1 การสนับสนุนทางด้านการเมืองจากผู้มีอำนาจ กลุ่มพลัง และองค์การที่ใช้อำนาจ หรือใช้ทรัพยากรผลักดันกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - 4.2 การสนับสนุนทางด้านวิชาการ ความเชี่ยวชาญ และเทคโนโลยีจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
 - 4.3 การสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ด้านการใช้ทักษะ เทคนิค และความสามารถเชิงการจัดการขององค์การและบุคคลในท้องถิ่น
5. มาตรการการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้นเสริมแรง ประกอบด้วย
 - 5.1 การมีมาตรการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน
 - 5.2 การมีมาตรการกระตุ้น เสริมแรง และให้กำลังใจผู้ปฏิบัติงาน
 - 5.3 การปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
 - 5.4 การให้คำแนะนำปรึกษาและการควบคุมการดำเนินกิจกรรม
6. ผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ชุดนี้เป็นตัวแปรตาม ประกอบด้วย
 - 6.1 ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย
 - 6.2 การนำไปใช้ประโยชน์หรือการได้รับประโยชน์ของกลุ่มเป้าหมาย หรือประชาชนโดยส่วนรวม
 - 6.3 ความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรม
 - 6.4 การนำวิธีการไปใช้ได้กับที่อื่นหรือในโอกาสอื่น

10.ตัวแบบของ วรเดช จันทรศร จากการสำรวจและทบทวนวรรณกรรมที่สำคัญหลายชิ้นพบว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจะต้องเกิดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง(วรเดช จันทรศร, 2554, หน้า 469-478) ดังนี้

1. การมีนโยบายที่ดี หมายถึง จะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้องทางทฤษฎี (validity of theory) รองรับนั้น นโยบายแต่ละประเภทย่อมส่งผลให้การนำไปปฏิบัติแตกต่างกัน นโยบายควรมีสักยภาพในการแก้ไขปัญหาที่เป็นเป้าหมายของนโยบาย มีหลักทฤษฎีทางวิชาการที่เหมาะสมเพื่อเป็นแนวทางในการนำไปปฏิบัติ มีแนวทางในการกำหนด โครงสร้างการปฏิบัติงานไว้ในตัวเอง วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายมีความชัดเจน สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย สอดคล้องกับนโยบายส่วนกลางและนโยบายอื่นๆ สอดคล้องกับความเป็นจริงและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

2. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและต่อเนื่องจากปัจจัยด้านนโยบาย กล่าวคือเมื่อมีนโยบายก็จะต้องมีการสื่อสารความของนโยบายออกมาเป็นแนวทางการดำเนินงาน โดยหน้าที่นี้จะเป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร ควรมีการระบุดำเนินการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ตลอดจนการแปลงนโยบายให้ออกมาในรูปแบบงานและโครงการนั้น จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก วิธีการปฏิบัติงานควรสามารถทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจได้ง่าย ตลอดจนผู้บริหารควรมีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละคนอย่างชัดเจน

3. ทรัพยากร งบประมาณหรือทรัพยากรทางการเงินมีความสำคัญมาก นอกจากนี้ปัจจัยที่สำคัญมากกว่าการมีทรัพยากรทางการเงินที่เพียงพอ คือ ความเหมาะสมในการจัดสรรทรัพยากรไปยังฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ทรัพยากรที่สำคัญยังประกอบไปด้วยวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และสถานที่อีกด้วย

4. องค์กรหรือหน่วยงานที่นานโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ลักษณะโครงสร้างองค์กรที่มีความแตกต่างกันเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญในการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงาน องค์กรจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องสามารถที่จะปรับประคองให้องค์กรมีความยั่งยืนจนกว่านโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จ

5. ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย ผู้บริหารที่ดีควรมีภาวะผู้นำ มีทักษะและความเข้าใจด้านการบริหารงาน ตลอดจนทราบถึงอำนาจหน้าที่ของตนเอง

6. บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน มีการคัดสรรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติของนโยบาย ในนโยบายที่ต้องมีการให้บริการแก่ประชาชน บุคลากรผู้ทำหน้าที่ติดต่อกับประชาชนควรมีบุคลิกภาพที่ดี บุคลากรควรมีระดับของการยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อตอบสนองการดำเนินนโยบายในทิศทางที่ถูกต้อง มีความสามารถในการเจรจาต่อรอง และความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์

7. สภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายของรัฐย่อมได้รับผลกระทบจากสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีที่เกิดจากภายนอก

8. กลุ่มเป้าหมายและประชาชนผู้รับบริการ เป็นที่มาของนโยบายต่างๆเพราะความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและประชาชนในการแก้ไขปัญหาของรัฐ และการพัฒนาประเทศเป็นผลลัพธ์กดดันให้รัฐต้องดำเนินนโยบายด้านต่างๆ

9. การประสานงานและความร่วมมือ หากมีจำนวนหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องมากเท่าไร การดำเนินนโยบายก็就会有ความซับซ้อนและล่าช้ามากยิ่งขึ้น

10. การประชาสัมพันธ์ การดำเนินนโยบายของรัฐจะต้องเน้นการดำเนินการที่โปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ หน่วยงานของรัฐจึงจำเป็นต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ กลุ่มเป้าหมายและประชาชนทราบถึงกฎ ระเบียบ วิธีการปฏิบัติงานและแนวทางในการตรวจสอบ ซึ่งปัจจัยด้านการประชาสัมพันธ์ประกอบด้วย รูปแบบของสื่อที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์และการ ติดต่อสื่อสาร และผลกระทบจากการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงานและกลุ่มเป้าหมาย

11. การวางแผนและการควบคุม ให้ความสำคัญในด้านประสิทธิภาพในการดำเนินการ ควบคุม วิธีการควบคุม คุณผล และประเมินผลการปฏิบัติงาน มาตรการในการกระตุ้นส่งเสริม และผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกิดจากการนำมาตรการในการควบคุมมาใช้

12. มาตรการในการตรวจตราและประเมินผล ให้ความสำคัญถึงการประเมินผลสะท้อน กลับที่อยู่ในกระบวนการวางแผนและการออกแบบแผนงาน โครงการ และการประเมินผล โครงการหรือนโยบายที่กำลังดำเนินอยู่ โดยเห็นว่าการประเมินผลนั้นจะทำให้ทราบถึงปัญหาและ ข้อผิดพลาดของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างรวดเร็วเพื่อสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดได้ทันเวลาที่

จากตัวแบบและแนวคิดที่กล่าวมาทั้ง 10 แบบ ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่าปัจจัยที่น่าจะส่งผล ต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง และนำมา สังเคราะห์เป็นตัวแปรอิสระเพื่อทำการศึกษาวิจัย คือ

1. ลักษณะของนโยบาย ได้แก่ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ สอดคล้องกับการปฏิบัติในความเป็นจริงและแนวทางขั้นตอนการ ปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเอื้อต่อการนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จ

2. ความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ บุคลากรมีจำนวนเพียงพอและมีความรู้ ความสามารถตรงกับงานที่ได้รับมอบหมาย งบประมาณได้รับการสนับสนุน มีขั้นตอนยืดหยุ่น จัดสรรได้ทันเวลา และวัสดุ อุปกรณ์และเทคโนโลยีมีความทันสมัยเพียงพอ ถูกนำไปใช้ให้เกิด ประโยชน์ มีการเชื่อมโยงข้อมูล

3. การบริหารนโยบาย ได้แก่ การวางแผนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีการบูรณาการให้เป็น เอกภาพ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในแผนงาน การจัดโครงสร้างองค์การเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน มีการประสานงานกัน การควบคุมดูแลและการ ประเมินผล ทั้งการรายงานผลและการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ และภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ เกี่ยวกับวิสัยทัศน์ การกระตุ้นจูงใจ ความรับผิดชอบ และมนุษยสัมพันธ์

4. ความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งจะได้ทำการศึกษาวิจัยในลำดับต่อไป

แนวคิดทรัพยากรทางการบริหาร

ในขั้นตอนการของน่านโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นแนวคิดของนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญมากและพิจารณาว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสลับซับซ้อนในแง่ต่าง ๆ มากทั้งในแง่บทบาทของหน่วยงานที่รับเอานโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ทั่วประเทศ จันทรศร(2541, หน้า 49-50) ได้กล่าวถึงทรัพยากรทางการบริหารที่เกี่ยวกับการน่านโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. **ด้านบุคลากร** ด้านนโยบายที่กำหนดขึ้นมีความต้องการบุคลากรผู้ปฏิบัติเป็นจำนวนมาก และมีความรู้ความสามารถตรงตามลักษณะงานแต่บุคลากรในระบบราชการมีไม่เพียงพอหรือบุคลากรไม่มีความรู้และความสามารถในการเข้าร่วมปฏิบัติในนโยบายนั้นได้ก็ย่อมจะทำให้เกิดปัญหาในการน่านโยบายไปปฏิบัติยกตัวอย่างในระบบราชการไทยนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทมักจะประสบกับปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรมากเพราะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมักจะสมัครใจปฏิบัติงานในเขตเมืองมากกว่าปฏิบัติงานในชนบททั้งนี้เพราะความก้าวหน้ามีมากกว่ากันและในอดีตที่ผ่านมาคนดีมีฝีมือหรือคนเก่งไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานในชนบทแต่มีจะเป็นคนที่มีปัญหาในระบบราชการเช่นย้ายเพราะมีความผิดทางวินัยหรือไม่มีทางเลือกอื่นคนเก่งที่มีระบบอุปถัมภ์ค้ำจุนอยู่จึงมีโอกาสดำเนินงานในเมืองเป็นส่วนใหญ่คนที่ปฏิบัติงานในชนบทที่ห่างไกลจึงน่านโยบายไปปฏิบัติไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร

นอกจากนั้นการน่านโยบายไปปฏิบัติอาจไม่บรรลุผลสำเร็จหากขาดความร่วมมือของสมาชิกในองค์กรจากการสำรวจผลการวิจัยพบว่าเหตุผลที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เต็มใจและไม่ร่วมมือในการน่านโยบายไปปฏิบัติเป็นเพราะปัจจัยดังนี้

1. สมาชิกในองค์กรไม่เข้าใจในนโยบายนั้นจึงไม่ให้ความร่วมมือบางครั้งต่อต้านนโยบายนั้นตั้งแต่เริ่มนำมาปฏิบัติเช่นนโยบายสวมหมวกนิรภัยประชาชนโดยทั่วไปยังไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายและคิดว่านโยบายดังกล่าวทำให้เขาต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเขาจึงพยายามหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย

2. สมาชิกในองค์กรไม่เชื่อว่านโยบายนั้นจะสามารถแก้ปัญหาได้จริงจึงเกิดการต่อต้านในทางความคิดและการกระทำ

3. สมาชิกในองค์กรไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติในโครงการหรือนโยบายนั้นเพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

4. ระบบการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ไม่ดี

5. การขัดผลประโยชน์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ด้านงบประมาณ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จมากขึ้นถ้าได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ที่มีการยืดหยุ่นในเรื่องระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้องค์กรมีความคล่องตัวในการปฏิบัติมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกจำกัดด้านงบประมาณสนับสนุนและมีระเบียบข้อบังคับในการใช้งบประมาณมากก็อาจทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติและอาจมีผลมาถึงความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยรวมด้วย

3. ด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี หากองค์กรที่รับผิดชอบไม่ได้รับการสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้และเทคโนโลยีที่จำเป็นอย่างเพียงพอหรือทันต่อเวลาหรือเครื่องมืออุปกรณ์ไม่ทันสมัยเช่น “นโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ” ถ้าอาวุธเครื่องมือสื่อสารเครื่องมือตรวจสอบสารเสพติดยานพาหนะของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีไม่เพียงพอหรือเก่าล้าสมัยการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จก็คงจะยาก

ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์แนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างไปปฏิบัติ คือ ความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหารประกอบด้วย 1) บุคลากรมีจำนวนเพียงพอและมีความรู้ความสามารถตรงกับงานที่ได้รับมอบหมาย 2) งบประมาณได้รับการสนับสนุน มีขั้นตอนยืดหยุ่น จัดสรรได้ทันเวลา 3) วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีมีความทันสมัยเพียงพอ ถูกนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ มีการเชื่อมโยงข้อมูล

แนวคิดการบริหาร

ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ (2545, หน้า 18-19) ได้รวบรวมความหมายของคำว่า “การบริหาร” และ “การจัดการ” ได้ดังนี้

คำว่า “การบริหาร” (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูงโดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญและการกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูงเป็นค่านิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการและคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึงผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐ หรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร

การบริหาร คือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการ (Leading/Directing) หรือการอำนวยความสะดวกและการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (6 M's) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลครบถ้วน

คำว่า “การจัดการ” (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business management) ส่วนคำว่า “ผู้จัดการ” (Manager) จะ

หมายถึงบุคคลในองค์กรซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากรและกิจการงานอื่นๆเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร

คำว่า “การบริหาร” (Administration) และ “การจัดการ” (Management) มีความหมายแตกต่างกันเล็กน้อยโดยการบริหารจะสนใจและสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายไปลงมือปฏิบัติ นักวิชาการบางท่านให้ความเห็นว่าการบริหารใช้ในภาครัฐ ส่วนการจัดการใช้ในภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ในตำราหรือหนังสือส่วนใหญ่ทั้ง 2 คำนี้มีความหมายไม่แตกต่างกันสามารถใช้แทนกันได้และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป (สุรัสวดี ราชกุลชัย, 2543, หน้า 3)

หน้าที่ของการบริหาร ประกอบด้วยกิจกรรมพื้นฐาน 4 ประการหรืออาจแบ่งในลักษณะที่เป็นขั้นตอนดังนี้ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ, 2545, หน้า 19-22)

1. การวางแผน (Planning)

เป็นสิ่งที่องค์กรต้องการเปลี่ยนแปลงในอนาคตการวางแผนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างเหตุการณ์ปัจจุบันและอนาคตซึ่งทำได้โดยการให้บรรลุเป้าหมายผลลัพธ์ที่ต้องการการวางแผนจึงต้องอาศัยการกำหนดกลยุทธ์ที่ประสิทธิภาพแม้ว่าพื้นฐานของการจัดการโดยทั่วไปเป็นงานของผู้บริหารการวางแผนเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติตามกลยุทธ์ให้ประสบความสำเร็จและการประเมินกลยุทธ์เพราะว่า การจัดการองค์กร การจูงใจ การจัดบุคคลเข้าทำงาน และกิจกรรมควบคุมขึ้นกับการวางแผนกระบวนการวางแผนจะต้องประกอบด้วยผู้บริหารและพนักงานภายในองค์กร

การวางแผนจะช่วยให้องค์กรกำหนดข้อดีจากโอกาสภายนอกและทำให้เกิดผลกระทบจากอุปสรรคภายนอกต่ำสุดโดยต้องมองเหตุการณ์ในอดีตและปัจจุบันเพื่อคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตการวางแผน ประกอบด้วย การพัฒนาภารกิจ (Mission) การคาดคะเนเหตุการณ์ปัจจุบันเหตุการณ์อนาคต และแนวโน้ม การกำหนดวัตถุประสงค์และการเลือกกลยุทธ์ที่ใช้

การวางแผนจะช่วยให้ธุรกิจปรับตัวสู่การเปลี่ยนแปลงของตลาดและสามารถกำหนดเป้าหมายได้การบริหารเชิงกลยุทธ์นั้นต้องการให้องค์กรติดตามในลักษณะเชิงรุก (Proactive) มากกว่าที่จะเป็นเชิงรับ (Reactive) องค์กรที่ประสบความสำเร็จจะต้องควบคุมอนาคตขององค์กรมากกว่าที่จะรอรับผลจากอิทธิพลสภาพแวดล้อมภายนอกและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นการตัดสินใจ (Decision Making) ถือเป็นส่วนหนึ่งของการวางแผนการปรับตัวเป็นสิ่งจำเป็นเพราะว่ามีการเปลี่ยนแปลงของตลาด เศรษฐกิจและคู่แข่งขั้นทั่วโลกจุดเริ่มต้นของความสำเร็จที่ดีของธุรกิจคือการวางแผนที่เหมาะสม เห็นผลได้จริงยืดหยุ่น มีประสิทธิผล และทรงประสิทธิภาพ

2. การจัดการองค์กร (Organizing)

เป็นหน้าที่ทางการบริหารที่ผู้บริหารจะต้องให้ความสำคัญตรวจสอบเป็นระยะๆ เพื่อให้มั่นใจว่า ในสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างองค์กรที่ออกแบบไว้มีความเหมาะสมที่จะทำให้อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร

จุดมุ่งหมายของการจัดการองค์กรคือการใช้ความพยายามทุกกรณีโดยการกำหนดงานและความสำคัญของอำนาจหน้าที่การจัดการองค์กรหมายถึงการพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องการทำและผู้ที่จะทำรายงานมีตัวอย่างในประวัติศาสตร์ของธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดีสามารถประสบความสำเร็จในการแข่งขันและสามารถเอาชนะคู่แข่งได้ธุรกิจที่มีการจัดองค์กรที่ดีสามารถจูงใจผู้บริหารและพนักงานให้มองเห็นความสำคัญของความสำเร็จขององค์กร

การกำหนดลักษณะเฉพาะของงาน (Work Specialization) โดยการแบ่งงานประกอบด้วยงานที่กำหนดออกมาเป็นแผนก การจัดแผนก และการมอบอำนาจหน้าที่การแยกงานออกเป็นงานย่อยตามการพัฒนารายละเอียดของงาน (Job Description) และคุณสมบัติของงาน (Job Specification) เครื่องมือเหล่านี้มีความชัดเจนสำหรับผู้บริหารและพนักงานซึ่งต้องการทราบลักษณะของงาน

การกำหนดแผนกในโครงสร้างขององค์กร (Organization Structure) ขนาดของการควบคุม (Span of Control) และสายการบังคับบัญชา (Chain of Command) การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ต้องการการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง เพราะตำแหน่งใหม่ๆ ที่สร้างขึ้นหรือลดลงหรือรวมกัน โครงสร้างองค์กรจะต้องระบุถึงวิธีการใช้ทรัพยากรและวิธีการซึ่งวัตถุประสงค์มีการกำหนดขึ้นในธุรกิจการสนับสนุนทรัพยากรและกำหนดวัตถุประสงค์ตามสภาพทางภูมิศาสตร์จะแตกต่างจากโครงสร้างด้านผลิตภัณฑ์หรือลูกค้า

รูปแบบทั่วไปของการจัดแผนกคือ ตามหน้าที่ (Functional) ตามฝ่าย (Divisional) ตามหน่วยธุรกิจเชิงกลยุทธ์ (Strategic business unit) และด้านแมทริกซ์ (Matrix)

3. การนำหรือการสั่งการ (Leading/Directing)

เป็นการใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานและนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่ระบุไว้หรือเป็นกระบวนการจัดการให้สมาชิกในองค์กรทำงานร่วมกันได้ด้วยวิธีการต่างๆ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งที่ซับซ้อนและเข้าใจองแท้ได้ยากการนำหรือการสั่งการจึงต้องใช้เวลาความสามารถหลายเรื่องควบคู่กันไป อาทิภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร การจูงใจ การติดต่อสื่อสารในองค์กรและการทำงานเป็นทีม เป็นต้น หน้าที่ในการนำหรือสั่งการนี้มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าหน้าที่อื่นเพราะผู้บริหารต้องแสดงบทบาทของผู้สั่งการอย่างมีคุณภาพ ถ้าไม่เช่นนั้นแผนงานที่วางไว้ตลอดจนทรัพยากรที่จัดเตรียมไว้อาจไม่เกิดประสิทธิผลถ้าผู้บริหารดำเนินกิจกรรม

ด้านการสั่งการ ไม่ดีพอ ดังนั้นการสั่งการจึงเป็นเรื่องของความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์และความสามารถที่จะชักจูงให้พนักงานร่วมกันปฏิบัติงานไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้องค์กรประสบความสำเร็จตามต้องการ

4. การควบคุม (Controlling)

การใช้ทรัพยากรต่างๆ ขององค์กรถือว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบ หรือติดตามผลและประเมินการปฏิบัติงานในกิจกรรมต่างๆของพนักงานเพื่อรักษาให้องค์กรดำเนินไปในทิศทางสู่เป้าหมายอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์หลักขององค์กรในเวลาที่กำหนดไว้ องค์กรหรือธุรกิจที่ประสบความสำเร็จย่อมหลีกเลี่ยงจากการขาดการควบคุมหรือมีการควบคุมที่ไร้ประสิทธิภาพและหลายแห่งเกิดจากความไม่ใส่ใจในเรื่องของการควบคุม ละเลยเพิกเฉยหรือในทางกลับกันคือมีการควบคุมมากจนเกิดความผิดพลาดขององค์กรเองการควบคุมจึงเป็นหน้าที่หลักทางการบริหารที่มีความสำคัญตั้งแต่เริ่มต้นจนจบกระบวนการทางการบริหาร

การควบคุมที่ดีย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการ สิ่งสำคัญของการบริหารที่ต้องควบคุม ได้แก่ ปริมาณงาน(Quantity) คุณภาพของงาน (Quality) เวลา (Time) และค่าใช้จ่าย(Cost)

การควบคุมเป็นการตรวจตราและตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน โดยเปรียบเทียบกับเป้าหมายและดำเนินการปฏิบัติเพื่อให้มั่นใจว่าจะบรรลุผลลัพธ์ตามต้องการนอกจากนี้การควบคุมยังเป็นกระบวนการรวบรวมและแสดงถึงข้อมูลย้อนกลับเรื่องของการดำเนินงานในฐานะที่เป็นพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติและการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอีกด้วย

ทฤษฎีและแนวคิดหลักการบริหาร

ทฤษฎีและแนวคิดหลักการบริหารเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกสมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเพิ่มผลผลิตในการทำงาน โดยหลักการพื้นฐานประกอบด้วยวิธีการค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน (One best way) ให้สำเร็จลุล่วงตามวิธีการประกอบด้วยทฤษฎีที่สำคัญๆ ดังนี้คือ (นิตยา เงินประเสริฐศรี, 2542, หน้า 7)

1. ทฤษฎีการบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)

Frederic W.Taylor คือ ผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ในขณะนั้นปัญหาของโรงงานอุตสาหกรรมที่ประเทศอเมริกาประสบอยู่คือปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพการผลิตดังนั้นTaylor จึงพยายามแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องประสิทธิภาพการผลิตโดยได้ลองทำการสังเกตวิธีการทำงานของคนงานแต่ละคนจากการสังเกตพบว่าคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมของเขานั้นมีวิธีการทำงานตามหลักความเคยชิน ซึ่งลักษณะการทำงานตามหลักความเคยชินนั้นในการทำงานเพื่อให้ได้ผลงานอย่างเดียวกันนั้นคนงานจะมีวิธีการทำงานที่แตกต่างกันหลาย

วิธีและวิธีการทำงานที่แตกต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับความเคยชินของคนงานแต่ละคน โดยจากการสังเกตพบว่าวิธีการทำงานที่แตกต่างกันตามความเคยชินของคนงานแต่ละคนนั้นมักก่อให้เกิดการอุ้งงานได้ และการอุ้งงานก็ทำอย่างเป็นระบบโดยได้รับการรู้เห็นเป็นใจจากผู้นำสภาพแรงงานในโรงงาน

นอกจากปัญหาการอุ้งงานแล้ว Taylor ยังพบว่าในอดีตฝ่ายบริหารได้เข้าไปควบคุมดูแลคนงานน้อยมากและปล่อยให้คนงานมีอิสระในการเลือกวิธีการทำงานตามใจชอบดังนั้นในการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจึงได้นำเสนอการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้คือ (Frederic W. Taylor อ้างถึงในพิทยา บวรวัฒนา, 2543, หน้า 27)

1. จะต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานเพื่อให้ได้วิธีที่ดีที่สุด โดยวิธีที่ดีที่สุดจะต้องเป็นวิธีการทำงานที่ใช้เวลาทรัพยากรและพลังงานในการทำงานน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีอื่นที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน

2. การคัดเลือกคนงานจะต้องมีการนำเอากฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์มาช่วยในการคัดเลือก เพื่อให้ได้คนงานที่มีทักษะความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน

3. จะต้องมีการพัฒนาคนงานโดยการสอนวิธีการทำงานให้ถูกต้องตามหลักวิทยาศาสตร์การจัดการเพื่อที่จะจัดวิธีการทำงานตามหลักความเคยชินให้หมดไปจากคนงานเดิม

4. ต้องพยายามสร้างความสัมพันธ์ที่ดีให้เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับคนงานอันจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพการผลิตของโรงงาน

หลักวิทยาศาสตร์การจัดการตามแนวความคิดของ Taylor นับว่ามีประโยชน์ต่อการบริหารงานในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่งซึ่งในปัจจุบันวิทยาศาสตร์การจัดการเองก็ยังคงมีการนำมาประยุกต์ใช้อยู่ในการบริหารงานในองค์กรและหน่วยธุรกิจต่างๆ

2. การจัดการตามแบบระบบราชการ (Bureaucratic Management)

Max Weber เป็นชาวเยอรมันได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการตามแบบระบบราชการในการทำความเข้าใจองค์กรแบบระบบราชการนั้นมีหลักการที่สำคัญดังนี้คือ (Hodge Anthony & Gales อ้างถึงในทองใบ สูดชาวี, 2543, หน้า 5)

1. หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of work) หมายถึง หลักในการสร้างความชัดเจน และความสมดุลระหว่างอำนาจหน้าที่กับความรับผิดชอบโดยให้ถูกต้องตามกฎ ระเบียบขององค์กร การแบ่งงานกันทำตามวิธีนี้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบที่เป็นทางการ

2. หลักของการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority) หมายถึง การกำหนดตำแหน่งต่างๆ ที่ให้อำนาจหน้าที่ลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในสายการบังคับบัญชา

3. หลักของความสามารถ (Technical Competency) หมายถึง หลักการสำคัญในการจัดบุคคล เพื่อบรรจุหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามหลักความรู้ความสามารถของบุคคล โดยการใช้กระบวนการทดสอบ การฝึกอบรม และการศึกษาของบุคลากร

4. หลักของกฎ ระเบียบ ความมีวินัย และการควบคุม (Rules, Disciplines and Control) หมายถึง การบริหารงาน โดยใช้กฎระเบียบเป็นหลัก และกำหนดรูปแบบไว้ให้ชัดเจนในการบริหาร จะต้องยึดระบบเอกสารเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว

5. หลักของความเป็นกลางทางการบริหาร (Administrative Officials) หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นผู้ที่มิเกี่ยวข้องกับอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เป็นองค์ประกอบในการทำงานตามตำแหน่งนั้น อุปกรณ์ และเครื่องมือจะอยู่กับตำแหน่งไม่ใช่อยู่กับบุคคล

6. หลักของการเป็นบุคลากรของฝ่ายบริหารและได้รับเงินเดือนประจำ (Career Official and Fixed Salary) หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารจะต้องเป็นบุคลากรประจำ มีการจ้างงานตลอดชีพ และจัดให้มีเงินเดือนประจำในอัตราคงที่ในแต่ละปี

3. การจัดการตามหลักการบริหาร (Administrative Management) นักทฤษฎีที่นำเสนอทฤษฎีการจัดการตามหลักการบริหาร มีความเชื่อว่าการที่จะทำให้การทำงานขององค์การบรรลุเป้าหมายนั้น จะต้องมีการกำหนดหน้าที่ของคนที่เป็นผู้บริหารและหลักการบริหารงานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน นักทฤษฎีที่นำเสนอทฤษฎีนี้ประกอบด้วย

1. **Henri Fayol** คือผู้ที่ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งทฤษฎีการจัดการตามหลักการบริหาร ตามแนวความคิดของ Fayol การที่จะทำให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์นั้น ประการแรก นักบริหารจะต้องทำหน้าที่ทางการบริหารซึ่งประกอบด้วยการวางแผน(Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordination) และการควบคุม (Controlling) ประการที่สองนักบริหารจะต้องทราบถึงหลักการบริหารที่สำคัญๆ 14 ข้อดังนี้คือ (John Sheldrake, 1996, pp. 53-55)

1. หลักของการแบ่งงานกันทำ (Division of Work) ในการบริหารนั้นจะมีงานเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากดังนั้นนักบริหารจะต้องแบ่งงานที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากให้บุคลากรที่เป็นสมาชิกองค์การรับเองงานไปทำโดยเน้นความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะของบุคลากรที่อยู่ในองค์การ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานสูงสุดตามหลักเศรษฐศาสตร์

2. หลักที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ในการบริหารนั้นบุคลากรผู้ที่ได้รับมอบหมายงานให้ทำจะเกิดความผูกพันต่อผู้บังคับบัญชาในลักษณะของความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมายดังนั้นในการที่จะทำให้งานที่ได้รับมอบหมายนั้นสำเร็จจะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบที่บุคลากรมี

3. หลักของความมีระเบียบวินัย (Discipline) ระเบียบวินัยคือข้อตกลงกติกาที่ใช้ร่วมกันของบุคลากรองค์การระเบียบวินัยจะเป็นกรอบในการควบคุมพฤติกรรมของบุคลากรองค์การให้เข้าไปในทิศทางที่เอื้อต่อการบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ

4. หลักของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command) บุคลากรที่เป็นสมาชิกองค์การนั้นจะต้องฟังคำสั่งจากเจ้านายเพียงคนเดียวเพื่อป้องกันความสับสนในการปฏิบัติงาน การสั่งงานใดๆต้องเป็นไปตามลำดับสายการบังคับบัญชา

5. หลักของการมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) ในการทำงานนั้นบุคลากรขององค์การจะต้องมีเป้าหมายเดียวกันดังนั้นกิจกรรมการทำงานของบุคลากร ทุกคนจะต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายเดียวกัน

6. หลักของผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of Individual to the General Interest) ผลประโยชน์ของบุคลากรที่เป็นสมาชิกองค์การมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์การดังนั้นในการทำงานสมาชิกองค์การจะต้องทุ่มเทเสียสละในยามที่องค์กรต้องการความช่วยเหลือทั้งในยามปกติและในยามวิกฤติ

7. หลักของการกำหนดค่าตอบแทนและวิธีการจ่ายค่าตอบแทน (Remuneration and Methods) การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่บุคลากรขององค์การควรที่จะให้มีความยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจทั้งของสมาชิกองค์การและผู้บริหารเท่าที่จะพึงทำได้

8. หลักของการรวมอำนาจ (Centralization) ในการบริหารนั้นอำนาจในการตัดสินใจควรที่จะรวมไว้ที่จุดศูนย์กลางเพื่อที่จะทำให้สามารถควบคุมส่วนต่างๆ ไว้ได้เช่นอำนาจในการอนุมัติเงิน อำนาจในการบริหารงานบุคคล เป็นต้น

9. หลักการจัดสายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) จะต้องมีการจัดสายการบังคับบัญชาในการบริหารงานองค์การเพื่อที่จะให้ทราบถึงลักษณะของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ตลอดจนไปถึงลักษณะของการติดต่อสื่อสาร

10. หลักของความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Order) ในการบริหารนั้นจะต้องมีการจัดสถานที่ทำงาน ตลอดจนวัสดุสิ่งของให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานและเสริมสร้างบรรยากาศในที่ทำงานให้น่าทำงาน

11. หลักของความเสมอภาค (Equity) ในการบริหารงานนั้นคนที่เป็นผู้บริหารจะต้องให้ความเสมอภาคและมีความยุติธรรมต่อผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะในเรื่องของการแบ่งงานให้ทำการพิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาคัดแย้งในการทำงาน

12. หลักของความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure) สำหรับการบริหารงานนั้นจะต้องทำให้ผู้ได้บังคับบัญชามีความรู้สึกว่าตัวของเขาที่มีความมั่นคงในการปฏิบัติงานเช่นการจัดให้มีการเซ็นสัญญาจ้างงานซึ่งกำหนดระยะเวลาในการจ้างที่ชัดเจนและเป็นธรรมการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงานให้น่าทำงานและการจัดเครื่องป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงาน

13. หลักของความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Initiative) ในการบริหารงานนั้นผู้บริหารที่เก่งและฉลาดจะต้องรู้จักนำเอาความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของผู้ได้บังคับบัญชามาใช้ประโยชน์ในการทำงานความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของผู้ได้บังคับบัญชาอาจได้มาจากการระดมสมองหรือการปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

14. หลักของความสามัคคี (Esprit de Corps) ในการบริหารงานนั้น ในการที่จะทำงานบรรลุเป้าหมายนั้นจะต้องมีการสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันให้เกิดขึ้นในการทำงานซึ่งอาจจะทำได้โดยการจัดให้มีกิจกรรมระหว่างสมาชิกร่วมกันเช่นการจัดงานกีฬาการจัดทัศนศึกษาดูงานการจัดงานเลี้ยง เป็นต้น

2. Luther Gulick and Lyndal Urwick เป็นนักทฤษฎีที่อยู่ในกลุ่มการศึกษาการจัดการตามหลักการบริหาร ได้เสนอหลักที่เกี่ยวกับการบริหารซึ่งผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่สำคัญอยู่ 7 ประการคือ 1) การวางแผน 2) การจัดองค์การ 3) การจัดคนเข้าทำงาน 4) การสั่งการ 5) การประสานงาน 6) การรายงาน 7) การงบประมาณหรือเรียกสั้นๆว่า “POSDCoRB” ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้ (พิมลจรชัย นามวัฒน์, 2544, หน้า 22)

1. การวางแผน (Planning) คือ หน้าที่หรือบทบาทในการกำหนดการทำงานที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่าจะทำอะไรจะทำอย่างไรจะทำเมื่อไรใครเป็นผู้ทำอะไรจะใช้งบประมาณเท่าไร

2. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดโครงสร้างองค์การที่เกี่ยวกับเรื่องการกำหนดภารกิจหน้าที่การแบ่งงานกันทำการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ การจัดสายการบังคับบัญชาการกำหนดขนาดของการควบคุมการจัดตั้งหน่วยงานหลัก (Line) และการจัดตั้งหน่วยงานที่ปรึกษา (Staff)

3. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) คือ หน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งประกอบด้วยการวางแผนกำลังคนการสั่งการการคัดเลือกการบรรจุแต่งตั้งการปฐมนิเทศการฝึกอบรมการประเมินผลการปฏิบัติงานการเลื่อนขั้นลดขั้นการโยกย้ายและการให้พ้นจากงาน

4. การสั่งการ (Directing) คือ การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติงานตามแผนงานหรือตามที่ได้รับมอบหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งอาจจะสั่งการด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

5. การประสานงาน(Coordinating) คือ หน้าที่ในการประสานกับหน่วยย่อยต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์การให้ทำงานสอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งการประสานงานนั้นอาจทำได้โดยการจัดตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองงาน การจัดโครงสร้างองค์การให้มีความชัดเจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นต้น

6. การรายงานผลการปฏิบัติงาน(Reporting) คือ การรายงานความก้าวหน้าปัญหาอุปสรรคตลอดจนข่าวสารต่างๆขององค์การให้ทุกฝ่ายได้ทราบเพื่อประโยชน์ในการติดตามการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการทำงาน

7. การบริหารงบประมาณ (Budgeting) คือ หน้าที่ในการจัดสรรการวางแผนงบประมาณให้กับองค์การและหน่วยย่อยต่างๆให้มีงบประมาณที่เหมาะสมและเพียงพอในการทำงาน

ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์แนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างไปปฏิบัติคือ การบริหารนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างไปปฏิบัติ ประกอบด้วย การวางแผนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ มีการบูรณาการให้เป็นเอกภาพ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในแผนงาน การจัดโครงสร้างองค์การเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน มีการประสานงานกัน การควบคุมดูแลและการประเมินผล ทั้งการรายงานผลและการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และภาวะผู้นำของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

แนวคิดภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำหรือผู้บริหารต้องสร้างความเชื่อมโยงระหว่างกลยุทธ์บุคลากรและผลการทำงานของบุคลากร โดยการผลักดันกลยุทธ์ของผู้บริหารสู่กระบวนการทำงานในองค์การจะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในระดับบุคลากรเพื่อตอบสนองการปฏิบัติตามกลยุทธ์ดังนั้นผู้นำหรือผู้บริหารองค์การจะต้องมีการวางแผนการพัฒนาพฤติกรรมระดับบุคคลเพื่อให้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ผลักดันและส่งเสริม การปฏิบัติตามเป้าหมายในกลยุทธ์ที่วางไว้จากความสำเร็จของผู้นำหรือผู้บริหารดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขออธิบายเกี่ยวกับผู้นำ ภาวะผู้นำ และทฤษฎีภาวะผู้นำ ดังนี้

ความหมายของผู้นำ (Leader) นักวิชาการหลายคนได้ให้ความหมายของผู้นำ ดังนี้

พรนพ พุกกะพันธุ์ (2544, หน้า 19) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นมาหรือได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าผู้ตัดสินใจเพราะมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาและจะ

นำผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชาหรือหมู่ชนไปในทางที่ดีหรือชั่วได้ โดยใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ที่มีอยู่ในสถานการณ์ต่างๆเพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวก โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกันในอันที่จะบรรลุเป้าหมาย และความสามารถที่จะชักจูงผู้อื่นให้ความร่วมมือร่วมใจกับตน ดำเนินการไปสู่จุดมุ่งหมายของตนได้

คีรีพร พงศ์ศรีโรจน์ (2546, หน้า 195) ผู้นำ หมายถึง ผู้มีบุคลิกเด่นเป็นพิเศษ ประกอบด้วยความสามารถเป็นพิเศษเหนือกว่าบุคคลอื่นในกลุ่มชนขององค์กรนั้น หรือคือ ผู้ที่มีศิลปะหรือกระบวนการที่มีอิทธิพลเหนือคน และกระตุ้นให้คนร่วมมือปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายของกลุ่มได้

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2550, หน้า 14) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งและเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้อิทธิพลหรือบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจชักนำหรือชี้แนะให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆของกลุ่มให้สำเร็จ

วิเชียร วิทษุฒุม (2550, หน้า 2) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการยอมรับหรือยกย่องให้เป็นผู้นำและต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถอันเกิดจากตัวของเขาเอง จนเป็นที่ยอมรับหรือยกย่องของกลุ่มให้เป็นผู้นำ และนำกลุ่มไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย

Griffin (2008, p. 469) ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีอิทธิพลต่อการผลักดันให้ผู้อื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้วยความเต็มใจและยอมรับโดยปราศจากการบังคับ

จากความหมายของผู้นำตามที่ได้กล่าวมา ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในการผลักดัน ส่งเสริม จูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้อื่นเกิดการยอมรับและเคารพนับถือ ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

ความหมายของภาวะผู้นำ (Leadership) นักวิชาการได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำ ดังนี้

คีรีพร พงศ์ศรีโรจน์ (2546, หน้า 195) ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะหรือกระบวนการที่จะมีอิทธิพลเหนือคน กระตุ้นให้คนร่วมมือปฏิบัติงานตามผู้นำด้วยความศรัทธานับถือ และด้วยความเต็มใจอย่างประสานสัมพันธ์กันจนงานสำเร็จบรรลุเป้าหมายของกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วิฑูรย์ สิมะโชคดี (2548, หน้า 94) ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกลุ่มโดยการทำงานร่วมกับผู้อื่น โดยที่ภาวะผู้นำจำเป็นต้องมีทุกระดับในองค์กร นับตั้งแต่ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไปจนถึงประธานบริษัทหรือประธานคณะกรรมการ

ชัยเสถฐ์ พรหมศรี (2549, หน้า 26) ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งชักจูงบุคคลอื่นให้ทำตาม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และสามารถนำองค์กรไปสู่ทิศทางที่ทำให้เกิดความสมัครสมานสามัคคีและเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

Daft (2005, p. 5) ภาวะผู้นำหรือการเป็นผู้นำ หมายถึง ความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำและผู้ตาม ที่มีความตั้งใจต่อการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ และการเปลี่ยนแปลงนั้นสะท้อนจุดมุ่งหมายที่มีร่วมกันระหว่างผู้นำและผู้ตาม

DuBrin (2007, p. 2) ภาวะผู้นำ หมายถึง ความสามารถที่จะสร้างความเชื่อมั่นและให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร

Griffin (2008, p. 469) ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลใช้ความสามารถในการจูงใจ ผลักดันให้กลุ่มบรรลุเป้าหมายต่างๆขององค์กร

Achua and Lussier (2010, p. 6) ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่มีอิทธิพลของผู้นำกับผู้ตาม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรผ่านการเปลี่ยนแปลง

จากความหมายของนักวิชาการที่กล่าวมา ผู้วิจัยสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการพฤติกรรม หรือความสัมพันธ์ที่บุคคลใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น โดยใช้ศิลปะในการผลักดัน ส่งเสริม กระตุ้น จูงใจ ให้ผู้อื่นปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรร่วมกัน

ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theory)

เพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ผู้วิจัยได้แบ่งทฤษฎีภาวะผู้นำออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Leadership Theory) 2) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามพฤติกรรมของผู้นำ (Behavioral Leadership Theory) 3) ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership Theory) และ 4) ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบูรณาการ (The Integrative Theory) ซึ่งสรุปได้โดยสังเขป (Achua and Lussier, 2010, pp. 26-60) ดังนี้

ทฤษฎีภาวะผู้นำตามคุณลักษณะของผู้นำ (Trait Leadership Theory)

ทฤษฎีเหล่านี้เชื่อว่าภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีคุณลักษณะประจำตัวของผู้นำ คือ มีความเฉลียวฉลาด ตื่นตัวอยู่เสมอ เข้าใจเรื่องต่างๆอย่างลึกซึ้ง มีความรับผิดชอบ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีความอดทนไม่ยอมแพ้ง่ายๆ มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง มีความสามารถในการเข้าถึงสังคม มีความสามารถในการโน้มน้าวจิตใจผู้อื่น และมีบุคลิกภาพที่ดี

ทฤษฎีภาวะผู้นำตามพฤติกรรมของผู้นำ (Behavioral Leadership Theory)

เนื่องจากทฤษฎีผู้นำตามคุณลักษณะของผู้นำไม่สามารถให้คำตอบได้ทั้งหมด การศึกษาภาวะผู้นำจึงเปลี่ยนไปสนใจพฤติกรรมของผู้นำมากขึ้น ได้แก่

การวิจัยที่มหาวิทยาลัยไอโอวา แบ่งภาวะผู้นำออกเป็น 3 แบบ คือ 1) ภาวะผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leadership) 2) ภาวะผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire Leadership) และ 3) ภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leadership)

การวิจัยที่มหาวิทยาลัยไอโฮโอ แบ่งพฤติกรรมของผู้นำเป็น 2 มิติใหญ่ และ 4 แบบย่อย คือ 1) พฤติกรรมที่เน้นความสำเร็จของงาน (Initiating) 2) พฤติกรรมที่เน้นสนองความต้องการและการสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับผู้อื่น (Consideration)

การวิจัยที่มหาวิทยาลัยมิชิแกน แบ่งพฤติกรรมของผู้นำเป็น 2 แบบ คือ 1) พฤติกรรมที่เน้นความสำเร็จของงาน (Job-Centered) ซึ่งเน้น 2 เรื่อง ได้แก่ เน้นความสำเร็จของงานตามเป้าหมาย (Goal Emphasis) และเน้นการอำนวยความสะดวกเพื่อให้งานสำเร็จตามเป้าหมาย (Work Facilitation) 2) พฤติกรรมที่เน้นพนักงาน (Employee-Centered) ซึ่งเน้น 2 เรื่อง ได้แก่ เน้นให้การสนับสนุนพนักงาน (Supportive) และเน้นการอำนวยความสะดวกในการมีปฏิสัมพันธ์กับพนักงาน (Interaction Facilitation)

การวิจัยที่มหาวิทยาลัยเท็กซัส แบ่งพฤติกรรมของผู้นำเป็น 2 มิติ และ 5 แบบ คือ 1) มิติเน้นงาน (Concern for Task) และ 2) มิติเน้นคน (Concern for People) แบ่งเป็น 5 แบบ ได้แก่ แบบย่ำแย่ แบบเผด็จการ แบบสังสรรค์สโมสร แบบครึ่งๆกลาง และแบบทีม

ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Leadership Theory)

แนวคิดของ Hersey and Blanchard แบ่งพฤติกรรมของภาวะผู้นำเป็น 4 แบบ คือ 1) แบบชี้นำ (Directing) 2) แบบผู้ฝึกสอน (Coaching) 3) แบบสนับสนุน (Supporting) และ 4) แบบมอบอำนาจ (Delegating)

แนวคิดของ Fiedler แบ่งปัจจัยภายในสถานการณ์ออกเป็น 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยแรก ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามทั้งที่ดีและไม่ดี ได้แก่ บรรยากาศของกลุ่มเป็นมิตรที่ดีต่อกัน ระดับความมั่นใจในตัวผู้นำ ความจงรักภักดี และการสร้างแรงศรัทธาของผู้นำ ปัจจัยที่สอง โครงสร้างของงาน มี 2 ลักษณะ ได้แก่ โครงสร้างที่ชัดเจน และโครงสร้างที่ไม่ชัดเจน ปัจจัยที่สาม อำนาจในตำแหน่งผู้นำ มี 2 ลักษณะ ได้แก่ มีอำนาจมาก และมีอำนาจน้อย

แนวคิดของ House and Mitohell (Path-Goal Leadership) แบ่งพฤติกรรมของภาวะผู้นำเป็น 4 แบบ ได้แก่ 1) แบบชี้นำ (Directive) 2) แบบสร้างสัมพันธภาพ (Supportive) 3) แบบมีส่วนร่วม (Participative) และ 4) แบบเน้นความสัมฤทธิ์ของผลงาน (Achievement-Oriented) ผู้นำจะใช้ภาวะผู้นำแบบใดขึ้นอยู่กับลักษณะของผู้ใต้บังคับบัญชา และลักษณะของงาน ซึ่งต้องใช้ให้สอดคล้องกันด้วยการบริหารงานจึงจะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทฤษฎีภาวะผู้นำแบบบูรณาการ(The Integrative Leadership Theory)

ปัจจุบันเป็นยุคแห่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลให้การรับรู้ข่าวสารของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างรวดเร็วเกิดการแข่งขันกันอย่างรุนแรง องค์กรทั้งหลายจึงต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและสนองต่อการเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยรวมถึงการใช้ภาวะผู้นำที่สมบูรณ์ ปัจจัยดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบภาวะผู้นำที่มีการเคลื่อนไหวตลอดเวลาเป็นพลวัต (Dynamic) ทำให้เกิดทฤษฎีภาวะผู้นำยุคใหม่ขึ้นมาหลากหลายทฤษฎีได้แก่

ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงบารมี (Charismatic Leadership theory)

ผู้นำเชิงบารมี หมายถึง ผู้นำที่มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง สามารถสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้นำและผู้ตาม ตลอดจนสร้างแรงบันดาลใจและจูงใจผู้อื่นให้ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่ต้องมีคำถาม หรือหมายถึง ผู้นำที่มีคุณลักษณะพิเศษ มีจุดมุ่งหมาย พลัง และบุคลิกพิเศษแตกต่างไปจากคนอื่น (DuBrin, 2007, p. 501)

House (อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2551, หน้า 63) ได้อธิบายเกี่ยวกับภาวะผู้นำเชิงบารมี สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. ผู้ได้บังคับบัญชาให้ความไว้วางใจในการกระทำที่ถูกต้องของผู้นำ
2. ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดความเชื่อมั่นในผู้นำ
3. ผู้ได้บังคับบัญชายอมรับการกระทำของผู้นำ
4. ผู้ได้บังคับบัญชาจะไม่พูดให้ร้ายต่อผู้นำเพราะมีความชอบในตัวผู้นำ
5. ผู้ได้บังคับบัญชาจะเชื่อฟังและอยู่ในโอวาท
6. ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดการเอาอย่างผู้นำ
7. ผู้ได้บังคับบัญชาเกิดมีอารมณ์อยากทำงานร่วมกับกลุ่ม
8. ผู้ได้บังคับบัญชาจะปฏิบัติงานให้เป็นที่ไปตามเป้าหมายในระดับสูง
9. ผู้ได้บังคับบัญชาอุทิศตนเพื่อความสำเร็จในงานหรือกลุ่มหรือรับรู้ที่จะช่วยเหลือกลุ่มให้บรรลุภารกิจ

Bass ได้ขยายความทฤษฎีของ House (อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2551, หน้า 65) กล่าวว่าผู้นำเชิงบารมีมีความแตกต่างกัน ดังนี้

1. ผู้นำบางคนจะใช้การจูงใจด้านอารมณ์ ขณะที่บางคนอาจใช้การจูงใจด้านเหตุผล

2. ผู้นำเชิงบริหารต้องมีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิค และต้องใช้ทักษะในการชักจูงอย่างมาก ยิ่งกว่านั้นการตอบสนองของคนที่มีต่อผู้นำเชิงบริหารมีก็จะไม่เป็นในลักษณะเดียวกันด้วย

Conger and Kanungo (1987) (อ้างถึงใน รังสรรค์ ประเสริฐศรี, 2551, หน้า 65) ได้ตั้งข้อสมมติฐานว่า บารมี ก็คือ ปรากฏการณ์ด้านคุณสมบัติของผู้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. มีวิสัยทัศน์ที่เข้มแข็ง และมีบารมีในการใช้วิสัยทัศน์ เพื่อรักษาความนิยมจากผู้ได้บังคับบัญชาเอาไว้
2. มีความกล้าเสี่ยง มีความเสียสละส่วนตัว กล้าเผชิญความเสี่ยงด้านการเงิน ทำให้เกิดวิสัยทัศน์ร่วมกัน
3. ใช้กลยุทธ์ที่ไม่จำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผน ต้องทำงานที่ยืดหยุ่นได้ และมีการกระทำบางอย่างแบบที่ไม่จำเป็นต้องมีระเบียบแบบแผนร่วมกันเพื่อให้ได้รับผลทางวิสัยทัศน์
4. คาดคะเนเหตุการณ์ได้ถูกต้อง ผู้นำต้องมีทักษะและความเชี่ยวชาญในการคาดการณ์สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ตลอดจนใช้กลยุทธ์เพื่อหลีกเลี่ยงการเสี่ยงภัย รู้จักใช้กลยุทธ์ให้เหมาะสมกับโอกาส
5. บอกความจริงให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับทราบถึงวิกฤติการณ์ที่จะเกิดขึ้น และสิ่งที่มีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงที่จะตามมา
6. ติดต่อสื่อสารด้วยความเชื่อมั่นในตนเอง ต้องเชื่อมั่นกับข้อเสนอแนะต่างๆ ที่นำมาพิจารณาโดยใช้บารมีที่มีอยู่แก่สถานการณ์ให้ผ่านพ้นด้วยดี
7. รู้จักใช้อำนาจส่วนตัวให้เกิดอิทธิพลต่อผู้ได้บังคับบัญชา เพื่อใช้อำนาจอย่างเหมาะสมในการทำงานให้ประสบความสำเร็จ ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัดซึ่งการใช้อำนาจต้องสอดคล้องกับการรับรู้ของผู้ได้บังคับบัญชาด้วย

ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theory)

Bateman(1993, p. 429) กล่าวว่า ผู้นำเชิงปฏิรูป คือ ผู้นำที่สามารถเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ที่เป็นความคิดให้เป็นจริง บางทฤษฎีกล่าวว่าผู้นำแบบนี้เปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและโครงสร้างขององค์การให้เข้ากับกลยุทธ์ทางการจัดการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ

DuBrin (2007, p. 505) ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูป หมายถึง ผู้นำที่นำการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ด้านบวกมาสู่องค์กร

แนวความคิดเริ่มแรกของผู้นำเชิงปฏิรูป คือ Burns ในปี ค.ศ. 1978 (cited in Yukl, 1994, p. 351) ได้ให้ความหมาย ผู้นำเชิงปฏิรูป ว่าเป็นกระบวนการซึ่งผู้นำและผู้ตามต่างส่งเสริม สนับสนุนซึ่งกันและกันในด้านจริยธรรมและการจูงใจ โดยผู้นำเชิงปฏิรูปจะกระตุ้นให้ผู้ตามไปสู่ ระดับขั้นความต้องการที่สูงกว่า บุคคลใดก็ตามในองค์กรสามารถเป็นผู้นำเชิงปฏิรูปได้ทั้งสิ้นไม่ว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชา

Bass (cited in Yukl, 1994, p. 352) ในปี ค.ศ. 1985 กล่าวว่า เราจะสามารถวัดหรือ ตัดสินว่าบุคคลใดเป็นผู้นำเชิงปฏิรูป โดยสังเกตว่าผู้นำคนนั้นก่อให้เกิดผลอย่างไรต่อผู้ตาม ผู้ตามจะรู้สึกเชื่อถือ ยกย่อง มีความจงรักภักดีและนับถือในตัวผู้นำ มีแรงจูงใจในการทำงาน มากกว่าที่คาดหวังไว้ โดยผู้นำจะเปลี่ยนแปลงและกระตุ้นจูงใจผู้ตามโดยวิธีการ ดังนี้

1. ทำให้ผู้ตามรับรู้ถึงความสำคัญของผลงานที่ทำ
2. ชักจูงให้ผู้ตามตระหนักถึงผลประโยชน์ขององค์กรหรือกลุ่มมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว
3. กระตุ้นให้ผู้ตามมีความต้องการในขั้นสูงขึ้นไปตามทฤษฎีของ Maslow

Bass ได้กล่าวถึงพฤติกรรมของผู้นำเชิงปฏิรูป มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. มีบารมี (Charisma) เป็นกระบวนการที่ผู้นำใช้อิทธิพลต่อผู้ตาม โดยการกระตุ้นอารมณ์ ความรู้ให้คล้อยตามผู้นำ
2. การกระตุ้นทางภูมิปัญญา (Intellectual stimulator) เป็นกระบวนการที่ผู้นำทำให้ผู้ตามตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และทำให้ผู้ตามมองปัญหาจากแง่มุมใหม่ๆ
3. การพิจารณาถึงแต่ละบุคคล (Individualized consideration) จะรวมถึงการให้การสนับสนุน การส่งเสริม และพัฒนาประสบการณ์ของผู้ตาม

แนวคิดใหม่จะเพิ่มพฤติกรรมของผู้นำอีกรูปแบบ คือ การสร้างแรงบันดาลใจ (Inspirational Motivation) เป็นพฤติกรรมของผู้นำที่จะสื่อสารเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ให้กับผู้ตาม สร้างความพยายามให้ผู้ตาม และแสดงพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างให้กับผู้ตาม ผู้นำแบบนี้จะมีอิทธิพลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแก่ผู้ตาม ซึ่งอิทธิพลนี้จะสร้างความแตกต่างให้เกิดขึ้นระหว่างผู้นำเชิงบารมีและผู้นำเชิงปฏิรูป

คุณลักษณะของผู้นำเชิงปฏิรูป (Attribute of Transformational Leaders)

ลักษณะผู้นำเชิงปฏิรูปตามแนวความคิดของ Bennis and Nanus (cited in Yukl, 1994, p.373) ซึ่งศึกษาในปี ค.ศ. 1985 พบคุณลักษณะที่มีประสิทธิภาพของผู้นำเชิงปฏิรูป ดังนี้

1. พัฒนาวิสัยทัศน์ ผู้นำแบบนี้จะรวบรวมพลังของบุคลากรทั้งหมดค้ำให้มุ่งไปยังวิสัยทัศน์หรือแนวคิดที่ปรารถนาและเป็นไปได้ขององค์การ

2. พัฒนาคำสัญญาและความเชื่อมั่น ผู้นำจะถ่ายทอดวิสัยทัศน์ โดยการผสมผสานเข้ากับวัฒนธรรมขององค์การ การถ่ายทอดวิสัยทัศน์จะต้องทำโดยการจูงใจและสร้างแรงบันดาลใจแก่บุคคล ไม่ใช่ทำโดยการบังคับข่มขู่ คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติตามวิสัยทัศน์ที่ได้วางไว้ แสดงให้เห็นถึงความเชื่อถือที่ผู้ตามมีต่อผู้นำ

3. ส่งเสริมการเรียนรู้ภายในองค์การ ผู้นำจะค้นหาวิธีการมากมายในการพัฒนาทักษะ และเพิ่มความรู้ที่ได้จากประสบการณ์ที่มีทั้งความสำเร็จและความล้มเหลว ผู้นำจะฝึกฝนในการคิดพิจารณาและทดสอบแนวความคิดของตนเองโดยดูจากเพื่อนร่วมงาน และผู้เชี่ยวชาญภายนอกองค์การ

ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ (Strategic Leadership Theory)

Daft (2005, p. 510) ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ หมายถึง ผู้นำที่มีความสามารถในการคาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคต มีความยืดหยุ่นในการทำงาน มีความคิดเชิงกลยุทธ์ และทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อริเริ่มการเปลี่ยนแปลงองค์การให้สามารถสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันในอนาคต

DuBrin (2007, p. 391) ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ หมายถึง กระบวนการในการกำหนดทิศทางและการกระตุ้นสร้างแรงบันดาลใจให้แก่องค์การ ในการริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งต่างๆขึ้นมา เพื่อให้องค์การอยู่รอดต่อไป

Lussier(2010, p. 370) กล่าวว่า ผู้นำเชิงกลยุทธ์ คือ บุคคลที่มีความสามารถในการคาดคะเนเหตุการณ์ล่วงหน้า รักษาความยืดหยุ่นในการทำงาน มีความคิดเชิงกลยุทธ์ และสามารถทำงานร่วมกับผู้อื่นเพื่อที่จะริเริ่มการเปลี่ยนแปลงเพื่อทำให้องค์การมีความสามารถในการอยู่รอดและเจริญเติบโต ผู้นำแบบนี้เกิดได้ทุกระดับขององค์การ ทั้งระดับสูง กลาง และล่าง อย่างไรก็ตาม ผู้นำเชิงกลยุทธ์ที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อองค์การก็คือผู้นำระดับสูงที่จะกำหนดอนาคตขององค์การนั่นเอง

การบริหารงานเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management) หมายถึง กระบวนการในการบริหารที่จะปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จ ขณะเดียวกันก็พยายามรักษาความสัมพันธ์ที่ดีขององค์การและสภาพแวดล้อมเอาไว้ ลักษณะของการบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการกำหนดการปฏิบัติการ การประเมินผล และการตัดสินใจตามหน้าที่ซึ่งช่วยให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ และ

ยังหมายถึงกระบวนการซึ่งรวมกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ เข้าด้วยกัน คือ (1) การวิเคราะห์เชิงกลยุทธ์ (2) การกำหนดเชิงกลยุทธ์ (3) การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (David, 1997, p. 5)

แนวการศึกษาคุณลักษณะของภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์จะประกอบด้วย คุณลักษณะพิเศษเฉพาะพฤติกรรมและแนวการปฏิบัติ โดยมีองค์ประกอบ 5 ประการ (DuBrin, 2007, p. 393) ดังนี้

1. ผู้นำที่มีความคิดความเข้าใจในระดับสูง (High-level cognitive activity) การคิดเชิงกลยุทธ์นั้นต้องอาศัยความเข้าใจที่เกิดขึ้นในระดับสูง เช่น ความสามารถในการคิดเชิงมโนภาพในการซึมซับและรับรู้แนวโน้มของสิ่งต่างๆ จำนวนมากได้อย่างมีเหตุผล และสามารถสรุปข้อมูลต่างๆ เพื่อนำไปกำหนดเป็นแผนปฏิบัติการ ตลอดจนสามารถประมวลข้อมูลต่างๆ และเข้าใจผลที่ตามมาสำหรับองค์การที่มีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมนี้เรียกว่า วิธีการคิดเชิงระบบ (Systems Thinking)

2. ความสามารถในการนำปัจจัยนำเข้าต่างๆ มากำหนดเป็นกลยุทธ์ (Gathering multiple inputs to formulate strategy) ผู้นำเชิงกลยุทธ์นั้นอาจเปรียบได้กับผู้ที่มีสมาธิสูงในการทำงานโดยอิสระ และสามารถกำหนดอนาคตได้ ในทางปฏิบัติแล้วผู้นำจะปรึกษาร่วมกับผู้ที่เกี่ยวข้องหลายๆ ฝ่าย ซึ่งเป็นลักษณะของความเป็นประชาธิปไตยในการทำงานร่วมกันเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ

3. การมีความคาดหวังและสร้างโอกาสสำหรับอนาคต (Anticipating and Creating a future) ต้องอาศัยทักษะในการคาดคะเนอนาคต จากคำกล่าวที่ว่า “การมองอนาคตอย่างทะลุปรุโปร่งเป็นเรื่องของความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลว” ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับอนาคต เป็นการคาดคะเนอย่างแม่นยำเกี่ยวกับบรรณนิมและความต้องการของลูกค้า ตลอดจนเป็นการคาดคะเนทักษะต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับองค์การในอนาคต

4. วิธีคิดเชิงปฏิวัติ (Revolutionary Thinking) เป็นการใช้ความคิดสร้างสรรค์เพื่อการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับคำว่า การสร้างอนาคตใหม่ (Re-inventing the future) หลายองค์การไม่ประสบความสำเร็จเพราะกลยุทธ์ไม่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้เหนือกว่าคู่แข่งนั้น แนวความคิดเชิงปฏิวัติเป็นเรื่องของการจัดแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับสินค้า บริการ ตลาด และแม้แต่ภาคอุตสาหกรรมโดยรวม ซึ่งสามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมากมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การมากกว่าการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย

5. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Creating a vision) วิสัยทัศน์ หมายถึง สภาพขององค์การที่จะเป็นในอนาคต หรือเป็นเป้าหมายที่มีลักษณะกว้างๆ ซึ่งเป็นความต้องการในอนาคต โดยยังไม่ได้กำหนดวิธีการเอาไว้ เป็นการสร้างความคิดโดยการใช้อำนาจ เช่น สิ่งที่ดีที่สุด การบริการที่ดีที่สุด ฯลฯ และวิสัยทัศน์เป็นรูปแบบของข้อเสนอแนะไม่เจาะจง และเป็นตำแหน่งของทิศทางที่จะไป (David, 1997, pp. 90-91) โดยทั่วไปเมื่อผู้นำขึ้นมาดำรงตำแหน่งมักได้รับการเสนอให้แถลง

วิสัยทัศน์ให้สังคมสามารถวิเคราะห์ได้ว่าผู้นำคนนี้จะนำพองค์การไปในทิศทางใด ดังนั้น ถ้าผู้นำไม่มีวิสัยทัศน์หรือวิสัยทัศน์แคบก็อาจทำให้้องค์การเดือดร้อน

ผู้วิจัยจึงได้สังเคราะห์แนวคิดดังกล่าวมากำหนดเป็นองค์ประกอบย่อยของตัวแปรอิสระด้านการบริหารนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างประกอบด้วย วิสัยทัศน์และการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การกระตุ้นจูงใจ การส่งเสริมพัฒนาประสบการณ์รายบุคคล ความรับผิดชอบต่อความสำเร็จของงาน และมนุษยสัมพันธ์ในการประสานงาน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสาธารณะในที่นี้ แบ่งออกเป็น 10 ประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

1.ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น โครงสร้างพื้นฐานของการพัฒนานโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกนโยบายการมีส่วนร่วมช่วยให้เกิดรูปแบบการปรึกษาหารืออย่างมีเหตุผล (rational deliberation) สร้างและสื่อสารให้เข้าใจถึงหลักศีลธรรม (moral principles) และ แสดงออกว่านโยบายมีผลกระทบต่อความต้องการของบุคคลและกลุ่ม (personal and group effects and needs) หากมีรูปแบบดังกล่าวการมีส่วนร่วมจะเป็นเครื่องมือสร้างทุนทางสังคมทำให้เกิดความชอบธรรมความร่วมมือและนวัตกรรม (Concidine, 1994, pp. 130-131)

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้หลายความหมายที่สำคัญได้แก่

ธนาคาร โลก (1996, cited in Narayanasamy, 2009, p. 2) นิยามว่าการมีส่วนร่วม เป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียมีอิทธิพลและมีส่วนควบคุมการริเริ่มการตัดสินใจและ จัดสรรทรัพยากรในการพัฒนาที่มีผลต่อตัวเขา

Cohen and Uphoff (1977, cited in Narayanasamy, 2009, p. 2) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมเป็นการเกี่ยวข้องของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจว่าจะทำ อะไร โดยโครงการเกี่ยวข้องนี้เป็น การนำโครงการไปปฏิบัติแบ่งสันปันส่วนประโยชน์ติดตามและ ประเมินผลโครงการ

Langton (1978, pp. 16-17) อธิบายว่าคำว่า “การมีส่วนร่วมของ ประชาชนหรือพลเมือง” ประกอบด้วยคำ 2 คำคำหนึ่งได้แก่ “การมีส่วนร่วม” (participation) ซึ่ง ความหมายตรงตัวว่าหมายถึง “เข้าไปมีส่วนร่วม” (take part) ส่วนอีกคำหนึ่งคือ “ประชาชนหรือพลเมือง” (citizen) ซึ่งหมายถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในเมืองหรืออาศัยอย่าง ถูกต้องตามกฎหมาย (a legal inhabitant) ด้วยเหตุนี้แลงตันจึงวิเคราะห์ว่า “การมีส่วนร่วม ของ ประชาชนหรือพลเมือง” ต้องมีคุณลักษณะ 3 อย่าง ประกอบกัน ได้แก่ 1) กิจกรรม (activities) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่คนหรือกลุ่มคนที่เป็น

ประชาชนหรือพลเมือง เข้าไปมีส่วนร่วม 2) รัฐบาล (government) ในฐานะที่เป็นหน่วยทาง การเมืองที่ถูกต้องตามกฎหมายและ 3) บุคคล (persons) หมายถึงประชาชนหรือพลเมืองที่เป็น บุคคลหรือ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบาลฉะนั้นแนวคิดนี้จึงนิยามการมีส่วนร่วมของ ประชาชนหรือพลเมืองว่าหมายถึง “กิจกรรมที่มีเป้าหมายซึ่งประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับ หน่วยการเมืองที่เขาอาศัยอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย”

Creighton (2005, pp. 8-9) อธิบายว่าการมีส่วนร่วมมีความหมายหลาย อย่างอาจทำความเข้าใจได้จากแนวต่อเนื่องซึ่งจุดที่อยู่ระหว่างแนวต่อเนื่องอาจมีได้จำนวนมากแต่แบ่งได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ 1) การบอกกล่าวแก่ประชาชน (inform the public) 2) การรับ ฟังประชาชน (listen to the public) 3) การเข้ามาร่วมแก้ปัญหา (engage in problem solving) และ 4) การพัฒนา ข้อตกลง (development agreements) สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือพลเมืองเป็นการ เข้ามีส่วนร่วม ในกิจกรรมสาธารณะและกิจกรรมของรัฐบาลโดยมีจิตอาสาเพื่อแสวงหาความหมาย ของชีวิตใน ชุมชนผลักดันนโยบายและแก้ไขปัญหาหารือกัน ในชุมชนซึ่งเป็นการมีส่วนร่วม ที่มากกว่าการ เลือกตั้งทั่วไปตัวอย่างเช่นการร่วมกันจัดการน้ำป่าไม่ทรัพยากรธรรมชาติขยะสิ่ง สาธารณูปโภคสาธารณูปการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติสุขภาพหรือปัญหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ ของชุมชนซึ่งอาจแบ่งได้หลายระดับและหลายประเภทตั้งแต่บอกกล่าวรับฟังเข้ามาร่วมแก้ปัญหา และพัฒนาข้อตกลง

2.องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมต้องมีเป้าหมายดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดนโยบายวางแผน และ ประเมินผลด้วยเหตุนี้การศึกษากิจกรรมการมีส่วนร่วมจึงสามารถแยกองค์ประกอบที่สำคัญได้ 4 ประการคือ (Langton, 1978, pp. 17-18)

1. เป้าประสงค์ (purposes) หมายถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองกำลัง ดำเนินไปเพื่อ เป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์อันใด
2. กิจกรรม (activities) หมายความว่าถึงกิจกรรมที่การมีส่วนร่วมของ พลเมืองกำลังดำเนิน ไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นคืออะไร
3. ประชาชนหรือพลเมือง (citizens) หมายถึงคนที่ผูกมัดตนเองอยู่กับ กิจกรรมนั้นคือ ใคร
4. รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาล (government or governmental unit) หมายถึงระดับ ของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่เชื่อมโยงกับกิจกรรมนั้นเป็นระดับใดหรือหน่วยงานใดการ วิเคราะห์องค์ประกอบที่กล่าวข้างต้นทำให้สามารถตั้งคำถามได้มากมายทั้งในแง่การวางแผนและ การประเมินผลการมีส่วนร่วมของพลเมือง

ข้อสังเกตในการวิเคราะห์ห้วงค์ประกอบการมีส่วนร่วมของพลเมืองมีดังนี้คือ (Langton, 1978, pp. 17-18)

1. ควรรู้ว่าเป้าประสงค์ของการมีส่วนร่วมอาจกำหนดโดยประชาชนหน่วยงาน รัฐบาลหรือกฎหมายก็ได้
2. กิจกรรมของประชาชนมีมากมายหลายอย่างการวางแผน กำหนดวิธี ดำเนิน กิจกรรมต้องทำให้เหมาะสมกับเป้าประสงค์ไม่ใช่เลือกวิธีดำเนินกิจกรรมตามอำเภอใจ
3. ประเภทและจำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมแต่ละกรณีจะแตกต่างกันหากไม่ใช่ จำนวนทั้งหมดก็เป็นประชากรเป้าหมายหรือตัวแทนปัญหาที่ใหญ่ที่สุดคือต้องให้มีคนกลุ่มน้อย หรือคนจนหรือตัวแทนคนเหล่านั้นอยู่ในกลุ่มด้วย
4. งานของรัฐบาลในปัจจุบันมีหลากหลายและซับซ้อนการมีส่วนร่วมจึง อาจมีทั้งมีส่วนร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ
5. การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นเมืองภูมิภาค หรือประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นยังอาจเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบาลหนึ่งหรือหลายหน่วยงานก็ได้

3. ความจำเป็นและเหตุผลที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วม

ในระบบนโยบายที่ยึดค่านิยมประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนเป็นพื้นฐานที่มาของอำนาจอธิปไตยในทางปฏิบัติประชาชนมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายอย่างหลากหลายเช่นผู้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกพรรคการเมืองนักเคลื่อนไหวในชุมชนผู้ผลักดันสิทธิเสรีภาพนักประท้วงคนรณรงค์ทางการเมืองผู้นำความคิดเห็นในที่ทำงานสมาชิก สมาคมวิชาชีพ ผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นทางการเมืองและเป็นสื่อมวลชนแม้เมื่อไม่นานมานี้มีการหวังไว้ว่าประชาชนจะเพิกเฉยและมีอคติต่อการเมืองแต่โดยมาตรฐานของสังคมประชาธิปไตย ที่ พลเมืองมีสำนึกในสิทธิเสรีภาพหรือมีการอภิปรายเหตุผลกันแล้วประชาชนก็ยังมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่น้อยปัจจุบันยังไม่มีผลการวัดการมีส่วนร่วม ร่วมในนโยบายที่ชัดเจนถึงแม้จะระบุว่าการมีส่วนร่วมระดับบนจะลดลงเช่นการเลือกตั้งหรือการเคลื่อนไหวในกิจกรรมสาธารณะหรือพบว่ากลุ่มผู้สูงอายุ หนุ่มสาวนักศึกษา เป็นกลุ่มที่เข้าร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายน้อยที่สุดแต่การเคลื่อนไหวในระดับล่างโดยเฉพาะในชุมชนท้องถิ่นมีคนสนใจเข้าร่วมทางการเมืองมากขึ้น ขบวนการที่สำคัญขบวนการหนึ่งคือขบวนการชุมชนยั่งยืน (sustainable communities) ที่มีกษยา การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของท้องถิ่นออกไปส่วนขบวนการอีกขบวนการหนึ่งที่พบใน สหรัฐอเมริกาคือขบวนการหุ้นส่วนเดียวกันเพื่อเปลี่ยนแปลงสังคมพลเมืองแสดงให้เห็นว่า สหรัฐอเมริกามีสำนึกของความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนบ้านกับชุมชนและเต็มใจที่จะทำงานด้วยกัน เพื่อแก้ปัญหาชุมชนทั้งยังชี้ให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของพลเมืองที่มีความเป็นมาอย่างยาวนานใน

สหรัฐอเมริกา นั้นยังไปได้ดีส่วนสาเหตุที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในนโยบายก็เนื่องมาจากกระบวนการนโยบายในปัจจุบันไม่ได้เชื่อมกับชีวิตประจำวันของประชาชนคนส่วนใหญ่ยังมองไม่ออกว่าการกระทำของรัฐบาลมีผลต่อชีวิตของเขาอย่างไรทั้งไม่เชื่อว่าตัวเองจะไปเปลี่ยนแปลงอะไรได้แต่ความจริงนโยบายสาธารณะก็มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนเช่น คนงานถูกหักภาษีประกันสังคมแต่ได้รับผลประโยชน์เมื่อเกษียณอายุในบั้นปลายหรือต้นทุนจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่สูงขึ้น ย่อมกระทบต้องงบประมาณของประเทศหรือรัฐบาลต้องคิดว่าทำอะไรจึงจะทำให้กิจการสาธารณะสุขที่มีคุณภาพกระจายออกไปอย่างทั่วถึงการตัดสินใจกำหนดนโยบายต่างๆย่อมมีพื้นฐานมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม (Concidence, 1994, p. 141) ฉะนั้นการปรับปรุงให้ประชาชนรู้ผลกระทบจากนโยบายสาธารณะจึงไม่มี ทางอื่นนอกจากปรับปรุงระบบข้อมูลข่าวสารที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

จากที่กล่าวมาอาจสรุปเหตุผลของความจำเป็นที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ 5 ประการคือ (Narayanasamy, 2009, p. 4)

1. การมีส่วนร่วมทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีกว่า
2. ประชาชนน่าจะอยากนำการตัดสินใจที่ตนมีส่วนร่วมไปปฏิบัติมากกว่า การตัดสินใจที่ตนไม่ได้มีส่วนร่วม
3. สิ่งจูงใจมักถูกขยายออกด้วยการกำหนดเป็นเป้าหมายในระหว่างที่มี กระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม
4. การมีส่วนร่วมช่วยปรับปรุงการสื่อสารและความร่วมมือ
5. ประชาชนอาจเรียนรู้ทักษะใหม่ๆจากการมีส่วนร่วมเช่น ทักษะความเป็น ผู้นำอาจพร้อมที่จะถูกบ่งชี้และพัฒนา

4. จุดมุ่งหมายของการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

จุดมุ่งหมายของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในนโยบายมี 5 ประการคือ (Kraft and Furlong, 2007, pp. 405-406)

1. ต้องการนำเอาค่านิยมของประชาชนมาใช้เป็นแนวทางตัดสินใจซึ่งเป็นความคาดหวังหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. ปรับปรุงคุณภาพการตัดสินใจเช่นแนะนำทางเลือกหรือค้นหาความ ผิดพลาดที่มีอยู่ในข้อเสนอ นโยบาย
3. แก้ปัญหาความขัดแย้งด้านทางเลือกนโยบายโดยเน้นความร่วมมือกันมากกว่าเป็นศัตรู
4. สร้างความไว้วางใจสถาบันและกระบวนการที่เป็นอยู่อันจะนำมาซึ่ง ความสามารถในการแก้ปัญหา

5. ให้การศึกษาและให้ข้อมูลแก่สาธารณะเพื่อให้เข้าใจประเด็น และมองเห็นแนวทางแก้ปัญหาร่วมกันจุดมุ่งหมายของการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้บางครั้งก็ประสบความสำเร็จแต่บางครั้งก็ก่อให้เกิดความล้มเหลว หากการมีส่วนร่วมเป็นไปในทางลบ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาเช่นต้นทุนการมีส่วนร่วมสูงเกินไป ยากที่จะรับฟังความคิดเห็นได้หมดอาจตามใจประชาชนมากเกินไปที่ประชุมชาวบ้านอาจถูกรอบงำโดยผู้มีส่วนร่วมที่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจทำให้ผู้มีส่วนร่วมเข้าใจผิดว่าต้องนำความคิดที่รับฟังไปปฏิบัติเพราะที่จริงนักวิเคราะห์นโยบายไม่มีอำนาจนอกจากนั้นอาจทำให้ตัดสินใจผิดพลาดเพราะไม่มีข้อมูลและการวิเคราะห์อย่างละเอียดรวมทั้ง ส่งเสริมให้คนเห็นแก่ตัว เพราะปกป้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าส่วนรวมแต่ทางตรงกันข้ามถ้าหากดำเนินการได้สำเร็จก็จะเกิดผลดีเป็นอันมากเช่นทำให้เกิดการเรียนรู้ทางสังคมเป็นการชักจูงให้รัฐบาลทำตามสร้างอำนาจให้กับประชาชนอาจพบทางออกในการตัดสินใจในเรื่องที่ยากหลีกเลี่ยง ปัญหาการฟ้องร้องและถือว่าการมีส่วนร่วมเป็นส่วนสำคัญของนโยบายสิ่งแวดล้อมสมัยใหม่ (Irvin and Stansbury, 2004, pp. 55-65)

5.ประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนจำแนกได้ 4 ประเภทดังนี้ (Langton, 1978, p. 21)

1. การริเริ่มกระทำโดยประชาชน (citizen action) หมายถึงประชาชนเป็นผู้ริเริ่มและควบคุมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ประชาชนเป็นผู้กำหนดเช่นการวิ่งเต้นการ รวมกลุ่ม เรียกร้องหรือประท้วงของกลุ่มประชาชน
2. เป็นความเกี่ยวข้องกับประชาชน (citizen involvement) หมายถึงการมีส่วนร่วมที่ริเริ่มหรือควบคุมโดยรัฐบาลเพื่อปรับปรุงหรือให้ได้ความสนับสนุนในด้านการตัดสินใจ ดำเนินโครงการหรือให้บริการต่างๆเช่นการปรึกษาหารือการปรึกษาหารือกับคณะ ที่ปรึกษาและการสำรวจความคิดเห็น
3. การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง (electoral participation) หมายถึงการมีส่วนร่วมที่รัฐบาลริเริ่มและควบคุมเพื่อให้ประชาชนเลือกตัวแทนหรือออก เสียงในประเด็นที่ เกี่ยวข้องเช่น การออกเสียงการสมัครรับเลือกตั้งหรือสนับสนุนหรือคัดค้านประเด็นทางนโยบาย ต่างๆ
4. การมีส่วนร่วมตามหน้าที่ (obligatory participation) หมายถึงความ รับผิดชอบตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเช่นเสียภาษีรับราชการทหารทำหน้าที่ เป็นพยานศาล

6.ระดับการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยทั่วไปมีหลายระดับมีทั้งระดับที่ประชาชนมีอำนาจจริงหรือเป็นเพียงการกล่าวอ้างประชาชนตลอดจนระดับที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมเลยระดับที่ประชาชนมีอำนาจจริงๆคือระดับที่ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจด้วยตัวเองรองลงมาคือได้รับมอบ

อำนาจและเป็นหุ้นส่วนในการตัดสินใจส่วนนอกนั้นฟังดูแล้ว คล้ายกับประชาชนมีส่วนร่วมแต่เป็นการอ้างชื่อมากกว่าเช่นการทำเพื่อลอบใจหรือเอาใจประชาชนปรึกษาหารือและบอกกล่าว ส่วนการจัดการแทนหรือทำเพียงเพื่อบำบัดความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชน

7. ตัวแบบการวิเคราะห์การมีส่วนร่วม

ส่วนตัวแบบการวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในนโยบายมีอยู่หลายตัวแบบและมีผล ต่อความเข้าใจและการปฏิบัติจริง โดยเฉพาะการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในนโยบายตัวแบบที่สำคัญมี 4 ตัวแบบได้แก่ (Kraft and Furlong, 2007, p. 408)

1. ตัวแบบการวิจารณ์ (commentary model) หมายถึงให้ประชาชนวิจารณ์นโยบายแต่ผู้กำหนดนโยบายและผู้สนับสนุนยังมีบทบาทครอบงำการกำหนดนโยบาย
2. ตัวแบบการเรียนรู้ทางสังคม (social learning model) หมายถึงให้ประชาชนเรียนรู้ข้อเสนอ นโยบายและให้คำแนะนำได้
3. ตัวแบบวางแผนร่วมกัน (joint planning model) หมายถึงประชาชนได้ร่วมสนทนากับผู้กำหนดนโยบายและนักวางแผนและทำงานร่วมกัน
4. ตัวแบบประชาธิปไตยแบบถกแถลง (deliberative democracy) หมายถึงประชาชนมีบทบาทอย่างมากในการอภิปรายกันเองและอภิปรายกับผู้กำหนดนโยบาย ในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญของการตัดสินใจหรือทำให้เห็นนโยบายได้รับความชอบธรรม

8. ประโยชน์ของการมีส่วนร่วม

นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ว่าในหน่วยงานใดก็ตาม เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา เพราะการมีส่วนร่วมมีคุณประโยชน์หลากหลายสำหรับประโยชน์ โดยทั่วไปได้แก่ (อรทัยกัศผล, 2552, หน้า 26-28)

1. เพิ่มคุณภาพการตัดสินใจการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ ข้อมูลข่าวสาร และความคิดเห็นต่างๆ จะช่วยให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบถ้วนรอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดทางเลือกใหม่ทำให้การตัดสินใจรอบคอบและได้รับการยอมรับ มากขึ้น โดยเฉพาะการตัดสินใจที่กระทบกับประชาชนโดยตรง
2. ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลาเมื่อการตัดสินใจนั้นได้รับการยอมรับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้นรับทราบข้อมูลคำอธิบายต่างๆ เห็นประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างกันนำไปปฏิบัติแน่นอนว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของ ประชาชนมีค่าใช้จ่าย และใช้ระยะเวลาแต่เมื่อประชาชนยอมรับการนำโครงการของภาครัฐที่เร่ง การตัดสินใจหรืออุปปิด เมื่อประชาชนทราบภายหลังและต่อต้านก็จะทำให้บางโครงการไม่สามารถปฏิบัติได้อาจล่าช้าไป

หลายปีหรือบางโครงการสามารถก่อสร้างได้เสร็จแต่ประชาชนไม่ยอมให้เข้าไปดำเนินการซึ่งความเสียหายเหล่านี้อาจสูงกว่า ค่าใช้จ่ายและเวลาที่เสียไปในกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมากก็เป็นได้

3. การสร้างฉันทามติสำหรับสถานการณ์ปัจจุบันการสร้างฉันทามติเป็นเรื่องยากเพราะสังคมพัฒนาเป็นพหุลักษณะและต้องยอมรับความหลากหลายทางความคิดแต่ก็มี กลไกที่ช่วยให้มีการแลกเปลี่ยนความแตกต่างกันได้แก่การมีส่วนร่วมนั่นเองในสังคมไทยที่ผ่านมาภาครัฐมักตัดสินใจไปก่อนเมื่อประชาชนต่อต้านจึงหันมาจัดกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งมักช้าเกินไปดังนั้นการมีส่วนร่วมอาจช่วยลดความขัดแย้งทางการเมืองและเกิดความชอบธรรมในการตัดสินใจของรัฐได้

4. เกิดความร่วมมือในการนำไปปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนเมื่อประสบความสำเร็จจะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและกระตือรือร้นที่จะช่วยเหลือเพื่อให้เกิดผลดีในทางปฏิบัติ

5. ช่วยให้ผู้บริหารมีความใกล้ชิดประชาชนการมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดความใกล้ชิดสร้างความสัมพันธ์ที่ดีรวมถึงสร้างความรู้สึกว่าการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐบาลเป็นของประชาชนนอกจากนั้นด้วยความใกล้ชิดดังกล่าวจะทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดความตระหนักในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

6. ช่วยพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณะการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้กระบวนการตัดสินใจและเป็นเวทีฝึกผู้นำชุมชน

7. ช่วยให้ประชาชนสนใจประเด็นสาธารณะมากขึ้นการมีส่วนร่วมเป็นการเพิ่มทุนทางสังคมช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนเป็นพลเมืองที่กระตือรือร้นสอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

9. รูปแบบใหม่ๆของการมีส่วนร่วม

การพัฒนาระบบข้อมูลและการสื่อสารใหม่ๆทำให้มีเครื่องมือช่องทาง และวิธีการใหม่ๆที่แปลงโฉมสังคมปิดเป็นสังคมเปิดและเกิดเป็นรูปแบบใหม่ที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงการสื่อสารที่มีคอมพิวเตอร์เป็นตัวกลางจึงช่วยก่อรูปและกำหนดความหมายใหม่ให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ปัจจุบันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสื่อสารทำให้สังคมโลกเปลี่ยนไปเพราะได้สร้างเครือข่ายที่กระจายออกไป (distributed network) ซึ่งหมายถึงรูปแบบโครงสร้างที่ไม่มีศูนย์กลาง คล้ายกับใยแมงมุมหรือใยเหา โดยใช้คอมพิวเตอร์ระบบดิจิทัลเป็นเครื่องมือหลักซึ่งสามารถทำงานร่วมกับเครื่องจักรอื่นๆได้โครงสร้างดังกล่าวจึงทำให้

เกิดการกระจายอำนาจออกไปอย่างกว้างขวางการควบคุมจึงไม่สามารถทำได้เหมือนเดิม ในอดีตนั้น การควบคุมทำได้ง่าย ๆ โดยออกคำสั่งจากส่วนกลางแล้วบังคับให้ทำตามหากฝ่าฝืนก็ถูกลงโทษโดยใช้ความรุนแรงหรือบังคับวิธีอื่นแต่ปัจจุบันถูกควบคุมโดยเทคโนโลยีข้อมูล ข่าวสารและ คอมพิวเตอร์การควบคุมในยุคนี้จึงยากที่จะระบุสถาบันและวิธีการการใช้อำนาจในปัจจุบันมองไม่เห็นและไม่คงที่เพราะอำนาจไม่ได้อยู่ที่ตัวบุคคลอีกต่อไปการสั่งการและการควบคุมสามารถ ขับเคลื่อน ได้ด้วยหวัง (Hayhtio and Keskinen, 2005, p. 1) การมีส่วนร่วมในนโยบายสมัยปัจจุบันจึง เป็นกิจกรรมนอกเหนือ ไปจากการเลือกตั้งเช่นเขียนจดหมาย หรืออีเมลถึงผู้กำหนดนโยบายพูดคุย กับคนอื่นเกี่ยวกับประเด็นนโยบายรวมถึงการผลักดันนโยบายในอดีตคนร่วมกิจกรรมทำนองนี้มี น้อยมากแต่ปัจจุบันเพิ่มขึ้นเพราะเทคโนโลยีช่วยให้มีส่วนร่วมง่ายกว่าเดิมประกอบกับทาง ด้านผู้ กำหนดนโยบายก็ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในนโยบายของรัฐมากขึ้นหน่วยงานของรัฐบาล บางแห่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาใช้เว็บไซต์ของตัวเองในเว็บไซต์มีข้อมูลและบริการผ่านทาง ระบบ “e-government” อินเทอร์เน็ตมีประโยชน์ที่ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับ รัฐบาลและนโยบายสาธารณะการมีส่วนร่วมในนโยบายสมัยใหม่นอกจากทำตามอุดมการณ์ ประชาธิปไตยแล้วยังทำให้ประชาธิปไตยเกิดผลจริงในทางปฏิบัติด้วยเมื่อประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมก็จะเข้าใจทางเลือกและเมื่อการมีส่วนร่วมของเขาเกิดเป็นผลขึ้นมาในนโยบายเขาก็สามารถ เปรียบเทียบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนกับผลลัพธ์ที่เกิดจริงแตกต่างกันหรือไม่ทั้งนี้ได้เรียนรู้จาก ประสบการณ์ตรงและสามารถแยกนโยบายที่สำคัญกับที่ไม่สำคัญออกจากกันได้ (Wildavsky, 1979, p. 255)

10. ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมมีข้อจำกัดหลายอย่างที่สำคัญได้แก่ (Oakley, 1991, cited in Narayanasamy, 2009, p. 7)

1. การมีส่วนร่วมไม่ได้เกิดขึ้นเองแต่เป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาดังนั้นจึงอาจเป็นเหตุ ให้โครงการเริ่มต้นได้ล่าช้า
2. กระบวนการมีส่วนร่วมจากล่างขึ้นบนซึ่งเคลื่อนที่ตามเส้นทางการ ตัดสินใจจากคน ในท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็นที่ต้องใช้วัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรมนุษย์เพิ่มขึ้น
3. การมีส่วนร่วมนำไปสู่การกระจายอำนาจคนที่อยู่ข้างบนควรเตรียมตัว และเต็มใจที่จะแบ่งอำนาจให้กับคนระดับล่างแต่ในทางปฏิบัติคนที่อยู่ข้างบนมักไม่เต็มใจ
4. บางครั้งการมีส่วนร่วมก่อให้เกิดปัญหาการพัวพันเพราะต้องรอให้คนอื่นมีความเห็น ก่อนจึงจะดำเนินการขั้นต่อไปได้

5. การมีส่วนร่วมเป็นผลให้เกิดการผลักการะไปยังคนจนเนื่องจากรัฐบาลอาจยกเลิกความรับผิดชอบของตนในการส่งเสริมการพัฒนาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ศุภินีย์ มัลลิกะมาลย์ (2545, หน้า 57) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็น 6 ระดับ คือ 1) ร่วมรับรู้ 2) ร่วมคิดและแสดงความคิดเห็น 3) ร่วมพิจารณาและร่วมตัดสินใจ 4) ร่วมดำเนินงาน 5) ร่วมคิดตาม ตรวจสอบและประเมินผล 6) ร่วมรับผล ซึ่งแนวทางการกำหนดระดับของการมีส่วนร่วมของบุคลากรภายในและภายนอกองค์การเป็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ การกำหนดจากระดับความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีต่อการปฏิบัติงานใดๆขององค์การ ซึ่งแต่ละบุคคลมีเงื่อนไขที่ส่งผลทางบวกและทางลบต่อระดับการมีส่วนร่วมแตกต่างกัน

ผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวข้างต้นมาสังเคราะห์เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ไปปฏิบัติ คือ ความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ความมุ่งมั่นปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง การร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น และผลกระทบจากการที่ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบอื่นๆ และความร่วมมือของผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ได้แก่ การเข้าร่วมประชุมแสดงความคิดเห็น การเข้าร่วมโครงการ/กิจกรรมที่หน่วยงานราชการจัดขึ้น และการแจ้งการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือน่าสงสัยว่าจะเป็นอันตรายแก่ประชาชน

แนวคิดการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง

แนวทางการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง

1. การจัดระเบียบก่อนมีกฎหมายรองรับ

ก่อนจัดตั้งวิน ผู้ก่อตั้งจะมาสำรวจปริมาณผู้โดยสารในซอยหรือตามถนนต่างๆก่อนว่าจะมีมากพอหรือไม่ ควรมีบริการจำนวนเท่าไร เป็นต้น ผู้ก่อตั้งส่วนใหญ่มี 2 ประเภท คือ 1) ข้าราชการทหาร หรือตำรวจ (ส่วนใหญ่เป็นชั้นประทวน) หรือ 2) ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นส่วนใหญ่ ผู้ก่อตั้งหลีกเลี่ยงเส้นทางที่ยังไม่มีวินรถจักรยานยนต์มาก่อน เพื่อหลีกเลี่ยงการมีเรื่องวิวาทกัน ในกรณีที่เส้นทางที่เลือกมีรถสี่ล้อเล็ก หรือชาแล้ง หรือสามล้อเครื่องให้บริการอยู่ก่อน ผู้ก่อตั้งวินมักทำข้อตกลงร่วมธุรกิจกับกลุ่มสี่ล้อเล็ก อย่างไรก็ตามการจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์จะไม่สำเร็จหากไม่ได้รับการอนุญาต (อย่างไม่เป็นทางการ) จากสถานีตำรวจที่รับผิดชอบท้องที่ดังกล่าวแม้จะไม่มีกฎหมายห้ามรถจักรยานยนต์จัดบริการรับส่งคนโดยสารแต่ตำรวจมีหน้าที่รักษากฎหมายจราจรทาง

บกหากตำรวจเข้มงวดกับรถจักรยานยนต์รับจ้างหรือมีการกั้นแก๊งจับกุมผิดข้อหาผิดกฎจราจร เช่น รถไม่มีไฟท้ายเลี้ยวรถไม่มีไฟสัญญาณ ฯลฯ ธุรกิจรถจักรยานยนต์รับจ้างก็จะอยู่ไม่ได้แต่เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ตำรวจกำหนดให้ผู้ก่อตั้งวินรถจักรยานยนต์ต้องมาขออนุญาตก็คือการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยของประชาชนผู้โดยสารดังนั้นตำรวจทุกโรงพักจึงจัดทำทะเบียนประวัติคนขับทุกคนตลอดจนหมายเลขทะเบียนและลักษณะของรถและอาจเป็นเหตุผลว่าคนขับรถจักรยานยนต์ต้องใส่เสื้อมีเบอร์ทุกคนหากเจ้าของวินจะเพิ่มจำนวนรถก็ต้องนำชื่อคนขับและรายละเอียดต่างๆ ไปแจ้งให้ตำรวจทราบก่อนนอกจากนี้ในบางท้องที่ตำรวจยังได้อาศัยคนขับรถจักรยานยนต์เป็นสายคอยสอดส่องปัญหาอาชญากรรมด้วยอาจกล่าวได้ว่าอย่างน้อยการจัดทำประวัติคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้างน่าจะมีส่วนช่วยสร้างความมั่นใจด้านความปลอดภัยด้านทรัพย์สินและร่างกายแก่ผู้ใช้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างไม่มากนักน้อยโดยปกติตำรวจมักจะอนุญาตให้มีวินรถจักรยานยนต์เพียง 1 วินในแต่ละซอย(ยกเว้นซอยที่เชื่อมถนนใหญ่ 2 สายก็อาจมี 2 วิน โดยแบ่งพื้นที่ในซอยคนละครึ่งซอย) ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการวิวาทแย่งผู้โดยสารระหว่างวิน ส่วนจำนวนรถในแต่ละวินจะถูกกำหนดจากปริมาณความต้องการบริการของคนในเส้นทางเดินรถโดยปกติเจ้าของวินจะจำกัดจำนวนรถจักรยานยนต์รับจ้างไม่ให้มีมากหรือน้อยเกินไปเพราะคนขับต้องมีรายได้มากพอที่จะดึงดูดให้มีคนหนุ่มๆ ประกอบอาชีพนี้

2. การจัดระเบียบหลังมีกฎหมายรองรับ

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากรถจักรยานยนต์รับจ้าง เช่น อัตราค่าโดยสาร ความปลอดภัย การกีดขวางการจราจร เป็นปัญหาที่สะสมมาโดยตลอด จนกระทั่ง กรมการขนส่งทางบก มารับผิดชอบพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 แทน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2531 จึงคิดหาแนวทางที่จะควบคุมและจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง โดยยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 เพื่อแยกประเภทรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคลและรถจักรยานยนต์สาธารณะ กำหนดให้ผู้ขับรถจักรยานยนต์สาธารณะต้องมีใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมและจัดระเบียบอื่นๆ (กรมการขนส่งทางบก, 2549, หน้า 4) และเพื่อให้การให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีความปลอดภัยแก่ผู้ใช้บริการ ภาครัฐ โดยกรมการขนส่งทางบก ได้ดำเนินการปรับแก้พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 โดยตราเป็นพระราชบัญญัติรถยนต์(ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2547 ซึ่งได้เพิ่มเติมมาตราที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้าง รวมถึงได้ออกกฎกระทรวง โดยกำหนดแนวทางการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ดังนี้

1. การกำหนดให้รถจักรยานยนต์รับจ้างต้องแจ้งสถานที่จอดรับผู้โดยสารที่ชัดเจน
2. การกำหนดให้ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างต้องมีใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ
3. การกำหนดให้รถจักรยานยนต์รับจ้างต้องจดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะ
4. กำหนดคุณสมบัติของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง
5. การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการรับส่งคนโดยสาร
6. กำหนดพฤติกรรมในการขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง
7. กำหนดบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม
8. กำหนดค่าธรรมเนียมและการเสียภาษี

นอกจากมาตรการทางกฎหมายข้างต้น กรุงเทพมหานคร โดย นายสมิคร สุนทรเวช ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (สมัยนั้น) ได้ร่วมกับ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินและขึ้นทะเบียนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง เบื้องต้นได้มีคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ 1922/2546 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2546 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรงผู้มีความผิดเบื้องต้นในการประกอบอาชีพขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง เพื่อให้การจัดระเบียบผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในพื้นที่สำนักงานเขตต่างๆของกรุงเทพมหานคร เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้องตามที่เป็นอยู่เดิม ในเรื่องจำนวนและตัวผู้ประกอบอาชีพขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง และนำเงินจาก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตัดเสี้ยวเงินแจกผู้ที่ขึ้นทะเบียนกับกรุงเทพมหานคร จากนั้นได้มีกฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการประจำจังหวัดและเงื่อนไขการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานครหรือรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการขนส่งทางบก ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาสังคมในสังกัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจในสังกัดกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในสังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสามคนซึ่งปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง โดยในจำนวนนี้ต้องประกอบด้วยผู้แทนผู้ใช้บริการรถจักรยานยนต์สาธารณะ ผู้แทนชุมชน และผู้แทนผู้ขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ ให้ผู้อำนวยการสำนักการจราจรและขนส่งในสังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร มีอำนาจและ

หน้าที่ คือ 1) กำหนดสถานที่รื้อรับคนโดยสาร 2) กำหนดเส้นทางหรือท้องที่ในการรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร 3) กำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ 4) ออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ 5) กำหนดค่าจ้างบรรทุกคนโดยสารหรือค่าบริการอื่น ในแต่ละเส้นทางหรือท้องที่ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง 6) แต่งตั้งคณะกรรมการประจำท้องที่เพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการประจำจังหวัดมอบหมาย ต่อมาคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งที่ 1/2548 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการประจำท้องที่ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการเขตพื้นที่ เป็นประธานอนุกรรมการ ผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผู้แทนกรมการขนส่งทางบก หัวหน้าฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม สังกัดสำนักงานเขต และหัวหน้าฝ่ายเทศกิจ สังกัดสำนักงานเขต เป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ (แก้ไขตามคำสั่งคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร ที่ 1/2552 ลงวันที่ 23 มกราคม 2552) มีอำนาจหน้าที่ คือ 1) รับและพิจารณาคำขออนุญาตใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ 2) สำรวจสถานที่รื้อรับคนโดยสารในพื้นที่รับผิดชอบพร้อมพิจารณากำหนดสถานที่ที่เหมาะสม 3) กำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ เพื่อใช้เป็นหลักฐานการขอจดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะต่อนายทะเบียน 4) ออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะโดยให้ประธานอนุกรรมการ หรืออนุกรรมการที่ประธานอนุกรรมการมอบหมาย เป็นผู้ลงนามในหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะ 5) กำหนดอัตราค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร หรือค่าบริการอื่น ในแต่ละเส้นทางหรือท้องที่ โดยให้ยึดถืออัตราค่าโดยสารที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง 6) ควบคุมผู้ให้บริการรถจักรยานยนต์สาธารณะปิดป้ายแสดงค่าบริการ ณ สถานที่ตั้งวินโดยเปิดเผยตามมาตรการปิดป้ายแสดงค่าบริการ ตามกฎหมายว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ 7) แต่งตั้งอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น

จากมาตรการทางกฎหมาย และการดำเนินการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์สาธารณะที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าการให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างมีสถานะทางกฎหมายที่ชัดเจนขึ้น อีกทั้งมีข้อกำหนดที่ใช้ควบคุมการให้บริการของรถจักรยานยนต์รับจ้างให้เกิดความเป็นธรรมและความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร แตกต่างไปจากกฎหมายและมาตรการควบคุมการให้บริการของรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นการจัดสรรสิทธิการให้บริการของรถจักรยานยนต์รับจ้าง จากเดิมที่วินรถจักรยานยนต์รับจ้างต้องได้รับการรับรองจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ มาเป็นการรับรองสิทธิโดยคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน่วยงานภาครัฐ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมการขนส่งทางบก

เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบจัดระเบียบร่วมกันซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีส่วนร่วมในการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ดังนี้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มอบหมายให้สถานีตำรวจดำเนินการจัดฝึกอบรมอาสาจราจรและอาสาแจ้งข่าวอาชญากรรม ให้แก่ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในพื้นที่ รวมถึงการบังคับการตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ได้มีการผ่อนผันในระยะเริ่มต้น โดยมีหนังสือที่ 0007.11/5045 ลงวันที่ 22 กันยายน 2548 แจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัด ให้ผ่อนผันการจับกุมรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะ และผู้ขับขี่ที่ไม่มีใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ เนื่องจากคณะกรรมการประจำจังหวัดต้องใช้ระยะเวลาในการออกหนังสือรับรองการใช้รถจักรยานยนต์สาธารณะระยะหนึ่ง จนกว่าจะเสร็จสิ้นปัจจุบันการออกหนังสือรับรองและจดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์รับจ้างยังไม่ได้ผลครบทุกราย มีประมาณร้อยละไม่เกิน 20 ที่จดทะเบียนถูกต้อง เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงยังคงมีความจำเป็นต้องผ่อนผันการจับกุมไปก่อน ซึ่งอาจเป็นช่องว่างที่ทำให้ผู้มีสิทธิพลสามารถแทรกแซงใช้อำนาจเรียกเก็บผลประโยชน์ได้

กรมการขนส่งทางบก รับผิดชอบการจดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะ (ป้ายเหลือง) และมีอำนาจในการเพิกถอนทะเบียนตามหนังสือที่ คค 0409/12499 ลงวันที่ 3 กันยายน 2553 แจ้ง กรุงเทพมหานคร เรื่อง กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ พ.ศ. 2553 ให้นายทะเบียนในเขตพื้นที่ตั้งวินมีอำนาจเพิกถอนทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ หาก (1) ผู้ขับขี่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการในส่วนที่เกี่ยวกับสถานที่รอรับคนโดยสาร เส้นทาง หรือท้องที่ในการรับจ้างบรรทุกคนโดยสาร หรือค่าจ้างบรรทุกคนโดยสาร หรือค่าบริการอื่น(2) เจ้าของหรือผู้ครอบครองรถจักรยานยนต์สาธารณะได้ใช้หนังสือรับรองการใช้รถปลอมหรือที่ออกโดยผู้ไม่มีอำนาจเป็นหลักฐาน ประกอบการขอจดทะเบียนหรือเปลี่ยนแปลงเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะการใช้อำนาจในการบังคับเพิกถอนก็ยังไม่อาจใช้บังคับการได้อย่างจริงจังด้วยเหตุผลที่ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างยังไม่ได้ไปจดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะ

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2554 สนับสนุนงบประมาณดำเนินโครงการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างสาธารณะ จำนวน 7,150,000 บาท ประกอบด้วย โครงการ “วินในฝัน” จำนวน 50 จุดๆละ 100,000 บาท เป็นเงิน 5,000,000 บาท และโครงการ “รถจักรยานยนต์รับจ้างอาสาสมัครพิทักษ์เมือง” จำนวน 15,000 คน เป็นเงิน 2,150,000 บาท (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2554)โดยมอบหมายให้กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบดำเนินการ

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างตามแนวทาง คือ

1. ออกหนังสือรับรองให้ผู้ขับขี่ไปจดทะเบียนรถจักรยานยนต์รับจ้างให้เป็นป้ายเหลืองต่อกรมการขนส่งทางบกให้ถูกต้อง
2. การจัดตั้งวินใหม่ในพื้นที่ที่กำหนดโดยการพิจารณาของคณะกรรมการประจำท้องที่
3. การทำฐานข้อมูลและบัตรประจำตัวผู้ประกอบอาชีพรถจักรยานยนต์รับจ้างสาธารณะ
4. ปรับปรุงภูมิทัศน์ที่ตั้งวิน “วินในพื้นที่”
5. จัดอบรมให้ความรู้ผู้ขับขี่ตามโครงการ “รถจักรยานยนต์รับจ้างอาสาสมัครพิทักษ์เมือง” (หนังสือพิมพ์เดลินิวส์ ฉบับประจำวัน ที่ 23 กุมภาพันธ์ 2555) ซึ่งได้มีการจัดทำวินในพื้นที่ร่องเขตละ 1 วิน และจัดฝึกอบรมไปครบทุกเขตแล้วส่วนการจัดตั้งวินใหม่ได้รับการร้องเรียนถึงความไม่เป็นธรรมเป็นอย่างมากจากผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างรายเดิม และการออกหนังสือรับรองยังไม่อาจดำเนินการได้ครบทุกราย

คณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร (รถจักรยานยนต์สาธารณะ) ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555 เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง (สำนักงานจราจรและขนส่ง, 2555) ให้สำนักงานเขตโดยคณะกรรมการประจำท้องที่พิจารณาดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ในการอนุมัติการจัดตั้งวินใหม่ และผู้ขับขี่ใหม่ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

การจัดตั้งวินใหม่

1. ให้คณะกรรมการประจำท้องที่ พิจารณาจุดที่ตั้งวินตามความเหมาะสม
2. ให้คณะกรรมการประจำท้องที่ พิจารณาถึงผลกระทบที่มีต่อวินเดิม โดยให้พิจารณาจากความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ
3. ระยะห่างจากวินรถจักรยานยนต์รับจ้างเดิมไม่ต่ำกว่า 70 เมตร ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการประจำท้องที่
4. การจัดตั้งวินใหม่อาจมีการทับเส้นทางวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิมได้เพียงบางส่วน ในรายละเอียดให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการประจำท้องที่
5. ให้นำความเห็นของกรรมการบริหารวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิมประกอบการพิจารณา
6. สถานประกอบการ 1 แห่ง ให้มีวินได้ไม่เกิน 1 วิน

การเพิ่มจำนวนรถจักรยานยนต์สาธารณะ

1. ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รายใหม่ (ผู้เช่าเสื้อวิน, ผู้รับ โอนเสื้อวิน แต่ยังไม่ได้รับหนังสือรับรอง หรือผู้ใช้รถจักรยานยนต์ส่วนบุคคล) ที่วิ่งรับผู้โดยสารอยู่ในปัจจุบัน ให้ลงทะเบียนขับขี่ในวันนั้นๆ โดยให้คณะกรรมการบริหารวินเสี่ยงข้างมารับรอง

2. ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างทุกรายต้องทำทะเบียนประวัติที่สำนักงานเขตและสถานีตำรวจนครบาลท้องที่

3. เป็นผู้ไม่มีประวัติอาชญากรรม

4. ต้องมีใบอนุญาตขับขี่รถจักรยานยนต์สาธารณะ

5. ต้องมีใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันว่าไม่เป็นผู้เสพสารเสพติด

6. ต้องได้รับการรับรองจากสมาชิกภายในวิน โดยการลงลายมือชื่อประกอบคำขอลงทะเบียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ตามจำนวนที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยให้คณะกรรมการบริหารวินทุกคนลงชื่อรับรองจำนวนสมาชิกที่มีอยู่จริง

7. ให้คณะอนุกรรมการประจำท้องที่เป็นผู้พิจารณาถ่วงดุลโดยชี้มติเสี่ยงข้างมาก

8. การกำหนดจำนวนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในแต่ละวันในเบื้องต้นให้ยึดตามจำนวนผู้ที่ขึ้นทะเบียนไว้เดิม ถ้าต้องการเปลี่ยนแปลงจำนวนให้คณะอนุกรรมการประจำท้องที่พิจารณาตามข้อเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรของคณะกรรมการบริหารวิน

9. ในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารที่พิกขนาดใหญ่หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ ซึ่งเป็นผลให้มีผู้ใช้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างเพิ่มมากขึ้นขอให้สำนักงานเขตช่วยประสานแจ้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิมจัดรถจักรยานยนต์รับจ้างไปให้บริการ โดยอาจกำหนดสถานที่รองรับผู้โดยสารเพิ่มเติม ทั้งนี้หากผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอ ขอให้พิจารณาเพิ่มจำนวนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการ

จากหลักเกณฑ์การจัดตั้งวินใหม่และการเพิ่มจำนวนรถจักรยานยนต์สาธารณะดังกล่าวปรากฏว่าผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างได้ร้องเรียนถึงการไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้เสนอหลักเกณฑ์การจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง (สมาคมผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างแห่งประเทศไทย, 2556) ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การจัดตั้งวินใหม่

1.1 ต้องไม่มีผลกระทบต่อวินรถจักรยานยนต์ข้างเคียงที่มีอยู่เดิม

1.2 เส้นทางหรือท้องที่ในการรับจ้างต้องเป็นชุมชน โดยหากเป็นชอยต้องมีความลึกไม่น้อยกว่า 200 เมตร

1.3 ห้ามมิให้มีการจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้างใหม่ที่ทับเส้นทางวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิม

1.4 ต้องให้วินรถจักรยานยนต์รับจ้างข้างเคียงที่มีอยู่เดิมมีส่วนร่วมในการพิจารณา

1.5 ให้คณะกรรมการเขตเป็นผู้พิจารณา กลับกรองโดยให้มีตัวแทนวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิมซึ่งได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกวินรถจักรยานยนต์รับจ้างส่วนใหญ่เข้าร่วมพิจารณากลับกรองด้วย

2. หลักเกณฑ์การเพิ่มจำนวนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง

2.1 ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างต้องทำประวัติที่สำนักงานเขตและสถานีตำรวจในพื้นที่

2.2 ต้องผ่านการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม

2.3 ต้องมีใบอนุญาตสาธารณะ

2.4 ต้องผ่านการตรวจสารเสพติด

2.5 ต้องมีการรับรองจากสมาชิกที่วิ่งอยู่ ณ ปัจจุบันไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไป

2.6 ให้คณะกรรมการเขตเป็นผู้พิจารณากลับกรอง โดยมีตัวแทนวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิมซึ่งได้รับมอบอำนาจจากสมาชิกวินรถจักรยานยนต์รับจ้างส่วนใหญ่ เข้าร่วมประชุมพิจารณากลับกรองด้วย

2.7 การกำหนดจำนวนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในแต่ละวัน ในขั้นต้นขอให้ยึดถือจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนไว้เดิมเมื่อปี 2546 เป็นหลัก

2.8 ในกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัยขนาดใหญ่หรือสิ่งปลูกสร้างอื่นๆซึ่งเป็นผลให้มีผู้ใช้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างเพิ่มมากขึ้น ขอให้สำนักงานเขตช่วยประสานแจ้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิม จัดรถจักรยานยนต์รับจ้างไปให้บริการ โดยอาจกำหนดสถานที่รอรับผู้โดยสารเพิ่มเติม ทั้งนี้หากผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิมไม่เพียงพอ ขอให้พิจารณาเพิ่มจำนวนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการ

3. การจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง : เพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้อ 1 และ 2 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรพิจารณากำหนดการปฏิบัติเพิ่มเติม ดังนี้

3.1 ให้มีการสำรวจ กำหนดเส้นทางหรือท้องที่ในการรับจ้างโดยสารของวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิมทั้งหมดอย่างชัดเจน โดยต่อไปหากมีการจัดตั้งวินรถจักรยานยนต์รับจ้างใหม่ ขอให้มีการระบุเส้นทางหรือท้องที่ที่ชัดเจนด้วย

3.2 การพิจารณาดำเนินการต่อวินรถจักรยานยนต์รับจ้างที่มีเส้นทางหรือท้องที่ในการรับจ้างโดยสาร ซึ่งครอบคลุมพื้นที่มากกว่า 1 เขตการปกครอง สมควรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาดำเนินการต่อวินรถจักรยานยนต์รับจ้างใน

ลักษณะดังกล่าวโดยเฉพาะ (มิใช่ให้คณะกรรมการเขตเป็นผู้พิจารณา เนื่องจากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่การปกครอง)

3.3 ให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง พร้อมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมให้กับคณะกรรมการฯ เพื่อควบคุมการประกอบการของสมาชิก และเป็นตัวแทนของวินรถจักรยานยนต์รับจ้างในการดำเนินการต่างๆ

3.4 ให้มีการพิจารณาทบทวนจำนวนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในแต่ละวันเป็นประจำทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนผู้รับบริการ โดยการพิจารณาของคณะกรรมการวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง

3.5 กำหนดให้มีบัตรติดหน้าอกหรือเครื่องหมายราชการอื่นๆ ที่มีรูปผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างอย่างชัดเจนติดไว้ที่เสื้อวินรถจักรยานยนต์รับจ้าง เพื่อคุ้มครองความปลอดภัย มั่นใจ ให้กับผู้รับบริการ เพื่อป้องกันการปลอมแปลงเสื้อวิน และให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. เครื่องหมายราชการ พ.ศ. 2482 มาตรา 6 โดยหากมีการปลอมแปลงจะมีความผิดฐานนำเครื่องหมายทางราชการไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต

ผลดีจากการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์ในระยะแรกทำให้ผู้มีอิทธิพลและเจ้าของวินรวมทั้งผู้ดูแลวินหมดบทบาทลง และกรุงเทพมหานครในฐานะฝ่ายจัดการดูแลและจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ก็ได้จัดตั้งคณะกรรมการดูแลวินในเขตพื้นที่ต่างๆ ขึ้นมาแทนที่ สิ่งที่น่าประหลาดหลังการจัดระเบียบจักรยานยนต์รับจ้าง ก็คือผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเช่นที่เคยเสียในหลายๆ ด้าน ได้แก่ จ่ายเงินค่ากินเปล่าต่าง ๆ หรือค่าแรกเข้าวิน ซึ่งเคยต้องจ่ายให้กับเจ้าของวินหรือเจ้าของพื้นที่ รวมถึงค่าคนคุมและดูแลวิน นอกจากนั้นส่วนที่เคยจ่ายให้กับเจ้าของพื้นที่ ซึ่งรถจักรยานยนต์รับจ้างที่จอดรอรับลูกค้าต้องจ่ายเป็นรายวันก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายอีกต่อไป การมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการควบคุมของรัฐผ่านกรมการขนส่งทางบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรุงเทพมหานครนั้น จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่ารัฐเข้ามาเป็นผู้ผูกขาดธุรกิจรถจักรยานยนต์รับจ้าง โดยมีเหตุผลของการผูกขาดที่สำคัญคือ รถจักรยานยนต์รับจ้างมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของคนในชุมชน จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุม ดังนั้นเมื่อรัฐจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างแล้วจะต้องสามารถปราบปรามผู้มีอิทธิพล สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย สร้างความปลอดภัย และสร้างความเป็นธรรม ให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง และประชาชนผู้ใช้บริการต่อไป

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อาคม ใจแก้ว (2533) ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เน้นในส่วนของนโยบายส่งเสริมการศึกษาให้กับชาวมุสลิมด้วยแบบการศึกษาแบ่งออกเป็นลักษณะ คือ แบบที่ 1 ศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มเยาวชนไทยมุสลิม ตัวแปรอิสระ คือปัจจัยประชาชนที่เน้นเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความต้องการการสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่นและท่าทีของประชาชนต่อข้าราชการ และปัจจัยด้านชุมชนที่เน้นเฉพาะเจาะจงด้านความยึดมั่นในวัฒนธรรม ตัวแปรตาม คือความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แยกเป็น 3 มิติคือมิติแรกเป็นความสำเร็จเชิงทัศนคติ มิติที่สองและสามพิจารณาในเชิงพฤติกรรมการเรียนรู้ภาษาไทยและการเรียนภาษาอิสลาม ตามลำดับแบบที่ 2 ศึกษาเกี่ยวกับตัวอย่างที่เป็นข้าราชการระดับล่างตัวแปรอิสระ คือ ปัจจัยด้านนโยบาย ปัจจัยด้านองค์การ ปัจจัยด้านข้าราชการปัจจัยด้านทรัพยากร และปัจจัยด้านการใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ ตัวแปรตามมีลักษณะเดียวกันกับแบบแรก ผลการศึกษาพบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สำเร็จนั้นจะต้องให้ความสำคัญต่อปัจจัย 3 ประการ คือด้านชุมชนที่ยึดมั่นในด้านวัฒนธรรม ด้านนโยบายและด้านข้าราชการระดับล่างหากข้าราชการขาดความตั้งใจจริงไม่มีความสามารถด้านวิชาชีพหรือไม่อาจปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่แล้วถึงแม้ นโยบายจะมีความชัดเจนสอดคล้องกับสภาพปัญหาและวัฒนธรรมของพื้นที่เพียงใดก็อาจจะทำให้ นโยบายล้มเหลวได้

กล้า ทองขาว (2534) ศึกษาการนำนโยบายการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติด้วยแบบเชิงสมมติฐานที่ใช้ในการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่าตัวแปรอิสระทุกตัวมีความสัมพันธ์ทางบวกกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามมากที่สุด และรองลงมา ได้แก่การสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น การกำหนดภารกิจและมอบหมายงานลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มาตรการควบคุมประเมินผลและการกระตุ้น ส่งเสริมเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องมีการสนับสนุนหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านงบประมาณ อุปกรณ์ และวิชาการ มีการแสวงหาความร่วมมือและการสนับสนุนจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดประชุม อบรมเพื่อจูงใจให้ทุกฝ่ายเข้าใจเหตุผลและความสำคัญของนโยบาย มีการออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการประเมินผลการทำงาน ใช้การกระตุ้นส่งเสริมผู้ปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์ของนโยบายควรระบุให้ชัดเจน สามารถวัดได้และต้องจำแนกกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจนตามลำดับความสำคัญความเร่งด่วน

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ (2536) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ:กรณีศึกษาสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร ตัว

แบบที่ใช้ศึกษาตัวแปรอิสระประกอบด้วยความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย ความซับซ้อนของโครงสร้างความพร้อมของทรัพยากรและการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ตัวแปรตาม คือความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติซึ่งประกอบด้วยตัวแปรย่อย คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความรวดเร็วในการให้บริการ ความเสมอภาคในการให้บริการ และความเป็นธรรมในการให้บริการ ผลการศึกษาพบว่าตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวสามารถอธิบายความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลในการอธิบายประสิทธิภาพมากที่สุด คือ ความพร้อมของทรัพยากรรองลงมาตามลำดับ คือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้รับบริการ

วิสุทธิ บุญน้อยก้อ (2544) ศึกษาความสำเร็จในการนำนโยบายการจัดการมูลฝอยไปปฏิบัติของเทศบาลตำบลผลการศึกษา พบว่าความพยายามของผู้บริหารความสามารถความร่วมมือจากประชาชนภาวะผู้นำการจูงใจ การทำงานเป็นทีมการผูกพันและการยอมรับและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กร ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วาทิตย์ โรจนไพฑูรย์(2545) ศึกษา เรื่องการนำนโยบายโรงพักเพื่อประชาชน ไปปฏิบัติ : กรณี ศึกษาสถานีตำรวจนครบาลลุมพินีผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวได้แก่ การกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์การกำหนดกลยุทธ์ และเป้าหมายในการปฏิบัติการมอบหมายงานการวัดผล และมาตรการให้คุณให้โทษรวมทั้งสมรรถนะภายใน องค์กร ได้แก่โครงสร้างบุคลากรงบประมาณสถานที่ และวัสดุ อุปกรณ์โดยเป็นการประสานตัวแบบเหตุผล และการจัดการเข้าด้วยกัน

สุวัฒน์ อินทสิทธิ์ (2547) ได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในการป้องกันอาชญากรรมประทุษร้ายต่อทรัพย์ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบตำรวจนครบาลเตาปูน พบว่าการมีส่วนร่วมของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในการป้องกันอาชญากรรมการประทุษร้ายต่อทรัพย์ น้อย ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า ลักษณะของการประกอบอาชีพการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับอาชญากรรม การเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมอื่น ๆ ของสถานีตำรวจประสพการณ์เกี่ยวกับอาชญากรรม และความคิดเห็นต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมประทุษร้ายต่อทรัพย์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วน เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ และระยะเวลาในการประกอบอาชีพ ไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมการประทุษร้ายต่อทรัพย์ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

เจษฎา ไหลภาภรณ์ (2551) ได้ศึกษาการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างในเขต กรุงเทพมหานคร : ผลกระทบของการจัดระเบียบจักรยานยนต์สาธารณะพบว่า การจัดระเบียบ

จักรยานยนต์นั้น รัฐโดยคณะกรรมการประจำท้องที่ที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายให้สามารถเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดสรรพื้นที่การให้บริการ ได้กำจัดบทบาทของเจ้าของวินออกจากตลาด การให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างโดยให้สิทธิแก่ผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างในการบริหารจัดการภายในวิน ทำให้กลุ่มผู้ให้บริการได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการให้บริการอย่างเต็มที่ เพราะไม่ต้องหักรายได้กับเจ้าของวินอีกต่อไป ผู้ให้บริการจึงมีรายได้หลังหักค่าใช้จ่ายจากการให้บริการมากขึ้น นอกจากนี้มาตรการแสดงอัตราค่าโดยสาร ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้าง ช่วยให้ประชาชนมีข้อมูลด้านราคาในการตัดสินใจให้บริการมากขึ้น ในส่วนปัญหาผู้มีอิทธิพล ซึ่งทำหน้าที่เป็นเจ้าของวินในอดีต โดยภาพรวม การจัดระเบียบจักรยานยนต์รับจ้างก็สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ตามวัตถุประสงค์ของการจัดระเบียบ แต่การจัดระเบียบรถจักรยานยนต์สาธารณะนั้น ยังคงสภาพการผูกขาดการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง เพราะเป็นเพียงการถ่ายโอนความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในการให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างจากเจ้าของวินมายังกลุ่มผู้ให้บริการภายในวิน โดยให้อำนาจแก่กลุ่มผู้ให้บริการภายในวินบริหารจัดการวินกันเอง ซึ่งรวมถึงในการรับผู้ให้บริการรายใหม่ และสรรหาตัวแทนของวิน เพื่อมีส่วนร่วมในการพิจารณาการจัดตั้งวินใหม่ภายในท้องที่ อำนาจผู้ขาดที่ยังคงมีอยู่ทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะมีผู้ให้บริการรายใหม่เข้ามาในตลาดแต่ด้วยหลักเกณฑ์การจัดตั้งวินของคณะกรรมการประจำท้องที่ ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายนั้นเป็นกลไกเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ให้กับวินจักรยานยนต์รับจ้างที่มีอยู่เดิม เพราะกำหนดให้การจัดตั้งวินจักรยานยนต์รับจ้างใหม่ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อวินที่มีอยู่เดิมเป็นสำคัญ

ชนิสรา พงษ์เสวต (2554) ได้ศึกษาความกดดันในการประกอบอาชีพของผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างสาธารณะพบว่า ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างสาธารณะมีความกดดันในการประกอบอาชีพ ด้านรายได้ และด้านการเข้าถึงบริการทางสังคม ทั้งนี้เนื่องจาก ความไม่แน่นอนของรายได้ จึงส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตการทำงานด้าน ชั่วโมงการทำงาน คือต้องทำงานมากขึ้นเพื่อให้มีรายได้เพียงพอ เมื่อมีชั่วโมงทำงานมากขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพ จนเกิดอาการเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน จนสวัสดิการที่รัฐบาลจัดให้ นั้น กลุ่มตัวอย่างยังไม่สามารถเข้าถึงได้คือนักเพราะขาดความรู้และความเข้าใจในการใช้สิทธิต่างๆ ทำให้ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าความสำเร็จของการจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างมีสิ่งที่เป็นตัวชี้วัดสำคัญ คือ การปราบปรามผู้มีอิทธิพลที่เรียกเก็บผลประโยชน์จากผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้างซึ่งเคยได้รับความชื่นชมเป็นอย่างมากจากสังคมและตัวผู้ขับขีเอง แต่เพราะสาเหตุปัญหานี้จึงได้ย้อนกลับมาอยู่ในวัฏจักรเดิมได้อีก ความเป็นระเบียบ

เรียกร้องเกิดขึ้นได้จริงในทางที่ดีขึ้นหรือไม่ การจัดระเบียบสร้างความปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้บริการ และชุมชนได้จริงหรือ และสุดท้ายคือความเป็นธรรมที่จะเกิดจากการสร้างกฎเกณฑ์ต่างๆของหน่วยงานภาครัฐ ผู้บังคับ ชุมชน และประชาชนผู้ใช้บริการจะรับประโยชน์อย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้สังเคราะห์มาเป็นตัวแปรตามเพื่อวัดความสำเร็จของการนำนโยบายจัดระเบียบรถจักรยานยนต์รับจ้างไปปฏิบัติ โดยนำเอาแนวคิดการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายมาใช้พิจารณาในครั้งนี้ ส่วนปัจจัยที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการจัดระเบียบ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์จากตัวแบบและแนวคิด ทั้ง 10 แบบของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น กำหนดเป็นตัวแปรอิสระคือ (1) ลักษณะของนโยบาย (2) ความพร้อมด้านทรัพยากรการบริหาร (3) การบริหารนโยบาย (4) ความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นกรอบแนวคิดของการวิจัยในครั้งนี้