

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทนี้นำเสนอสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ ประโยชน์และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

5.1 สรุปผลการวิจัย

การสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในประเทศไทยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลสถานภาพองค์ความรู้และสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในประเทศไทยซึ่งการศึกษาตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อาศัยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการสังเคราะห์องค์ความรู้และนโยบายสาธารณะในการสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยแบบบันทึกข้อมูลงานวิจัย ซึ่งเป็นการตรวจสอบรายการและคำถามปลายเปิด สำหรับกลุ่มตัวอย่าง ได้เลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยสำรวจรายชื่อสถาบันการศึกษาและหน่วยงานที่ทำวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะแล้วคัดเลือกงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง ระดับบัณฑิตศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกในฐานข้อมูลออนไลน์ของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยที่พิมพ์เผยแพร่ในช่วงปี พ.ศ. 2550 ถึง ปี พ.ศ. 2554 จำนวน 70 เรื่องหลังจากนั้นวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพรรณนา และการวิเคราะห์เนื้อหา(content analysis) ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 การประมวลสถานภาพองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในประเทศไทยพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการค้นคว้าอิสระระดับปริญญาโทซึ่งไม่ได้ระบุวิชาเอกหรือไม่มีวิชาเอก และมีลักษณะสำคัญแบ่งเป็น 3 ด้านดังนี้

1.1 ด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งศึกษาในประเด็นแนวทางการพัฒนานโยบายสาธารณะ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ในสัดส่วนเท่าๆกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่คือ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เมื่อพิจารณาประเภทของนโยบายสาธารณะ พบว่า ส่วนใหญ่ศึกษานโยบายด้านการเมืองการบริหาร โดยใช้แนวคิดกระบวนการกำหนดนโยบายของแอนเดอร์สัน ตัวแบบชุมชนนโยบาย ตัวแบบผู้ประกอบการ ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย และตัวแบบกลุ่ม

1.2 ด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่ง

ศึกษาในประเด็นปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์/การสนทนากลุ่ม และเอกสารและการสัมภาษณ์ในสัดส่วนเท่าๆกัน กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ คือ ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ เมื่อพิจารณาในประเภทของนโยบายสาธารณะ พบว่า ส่วนใหญ่ศึกษานโยบายด้านการเมืองการบริหารและนโยบายด้านสังคม/สวัสดิการในสัดส่วนเท่าๆกัน โดยใช้ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของเอ็ดเวิร์ด ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของวอร์เคซ จันทรศร และตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของแวนมิเตอร์และแวนฮอร์น

1.3 ด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นงานวิจัยเชิงปริมาณและการวิจัยเชิงคุณภาพหรือการวิจัยเชิงผสมผสาน ซึ่งประเมินบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ คือ ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และนำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ เมื่อพิจารณาในประเภทของนโยบายสาธารณะ พบว่า ส่วนใหญ่ศึกษานโยบายด้านการเมืองการบริหารและนโยบายด้านเศรษฐกิจในสัดส่วนเท่าๆกัน โดยใช้การประเมินผลรายยอดหรือการประเมินตามตัวแบบชิปปี้ การประเมินประสิทธิผลหรือการบรรลุวัตถุประสงค์ การประเมินผลกระทบ การประเมินการตอบสนองความต้องการ การประเมินผลสัมฤทธิ์ การประเมินความเป็นธรรม การประเมินความก้าวหน้า การประเมินความเสียหาย และการประเมินตามตัวแบบตัวแบบผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนได้เสียร่วม

2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 การสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในประเทศไทยพบว่า

2.1 ขอบเขตองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ

1) ด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ พบว่า มีลักษณะไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎี และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นักการเมืองระดับชาติและผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ และปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ได้แก่ นโยบายสาธารณะในระดับสูงขึ้นไป การสื่อสารกับภายนอก และการสนับสนุนจากภายในและภายนอก

2) ด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยความชัดเจนของนโยบาย ปัจจัยภายในองค์การ ได้แก่ ปัจจัยความพร้อมหรือความพร้อมของทรัพยากร ปัจจัยการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ปัจจัยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ปัจจัยการควบคุม การประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร ปัจจัยด้านผู้บริหารและบุคลากรผู้ปฏิบัติ ปัจจัยลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยการวางแผน ปัจจัยการบังคับใช้กฎหมาย ปัจจัยแรงจูงใจ ปัจจัยการประชาสัมพันธ์ และปัจจัยภายนอกองค์การ ได้แก่ ปัจจัยการสนับสนุนทางการเมือง ปัจจัยการสนับสนุนจากภายนอกและการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ปัจจัยความพึงพอใจของผู้รับบริการ และปัจจัยการรับรู้ของชุมชน และปัจจัยเฉพาะนโยบาย เป็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและพบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ ปัญหาด้านแผนงานปัญหา

ด้านทรัพยากรปัญหาด้านภาวะผู้นำปัญหาด้านการสื่อสารปัญหาด้านกลุ่มเป้าหมาย ปัญหาด้านการประเมินผล ปัญหาด้านการรวมอำนาจการตัดสินใจปัญหาด้านระบบราชการ ปัญหาด้านผู้ปฏิบัติ ปัญหาด้านการแทรกแซงทางการเมือง ปัญหาด้านกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านแรงจูงใจ ปัญหาด้านการประสานงานและปัญหาสภาพแวดล้อมภายนอก

3) ด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะพบว่า เกณฑ์หรือตัวแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้แก่ ประสิทธิภาพผลความเป็นธรรมการตอบสนองความต้องการ ความก้าวหน้าความเสี่ยง ผลกระทบ ผลสัมฤทธิ์ การประเมินตามตัวแบบตัวแบบผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีผลประโยชน์ร่วมเรียง และการประเมินผลรวบยอดหรือการประเมินตามตัวแบบชิปปี้ อย่างไรก็ตามโดยส่วนใหญ่ประเมินผลโดยใช้การประเมินผลรวบยอดหรือการประเมินตามตัวแบบชิปปี้เป็นหลัก

2.2 จุดเด่นและข้อจำกัดของงานวิจัย

1) จุดเด่นของงานวิจัยได้แก่ การนำเสนอปัญหาของการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยที่มีลักษณะไม่เกินไปตามแนวคิดทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอปัญหา ความต้องการ และการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายการยืนยันความสามารถของตัวแบบ แนวคิด ทฤษฎีของตะวันตกที่มีอยู่เดิมในการอธิบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายสาธารณะในประเทศไทยและการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยให้ความสำคัญกับปัจจัยการสื่อสารภายนอกองค์การและความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกในเชิงรุก

2) ข้อจำกัดของงานวิจัย ได้แก่ งานวิจัยส่วนใหญ่ศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะเพียงขั้นตอนเดียว และศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น ส่วนใหญ่ใช้เพียงตัวแบบเดียวหรือตัวแบบที่เป็นที่นิยมเป็นฐานในการศึกษา ซึ่งอาจไม่ครอบคลุมสภาพปัญหาหรือสิ่งที่เกิดขึ้นจริงงานวิจัยบางส่วนให้ข้อสรุปที่ไม่เกิดประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้หรือการพัฒนาไป เกณฑ์ที่ใช้ในการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะบางส่วนมีชื่อเรื่องและเนื้อหาไม่สอดคล้องกัน ขาดการอ้างอิงที่หลากหลาย และมีลักษณะเชิงอัตวิสัยมากกว่าทวิสัย การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างไม่หลากหลายและการให้ความสำคัญกับการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น มากกว่าผลกระทบที่มีต่อประชาชนหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมอย่างแท้จริง

2.3 ประเด็นการศึกษาวิจัยในอนาคตได้แก่ ควรศึกษาวิจัยให้ครอบคลุมขั้นตอนหรือวงจรมติหรือนโยบายสาธารณะ ควรศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายสาธารณะในระดับชาติ ควรพัฒนาตัวแบบใหม่ที่เหมาะสมกับนโยบายสาธารณะไทยและใช้องค์ความรู้เชิงสหวิทยาการ ควรวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะในหลายมิตินอกเหนือจากการประเมินผลรวบยอด

ควรให้ความสำคัญกับการวิจัยแบบผสมผสานและการวิจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์ความรู้และการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะควรใช้ข้อมูลทั้งเชิงอัตวิสัยและภววิสัยและเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่ง ควรให้ความสำคัญกับการตอบคำถามว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่ อย่างไร และควรศึกษาวิจัยเปรียบเทียบในพื้นที่หรือช่วงเวลาอื่น

5.2 การอภิปรายผล

1. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

การศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะในครั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นนโยบายสาธารณะที่เน้นการควบคุมและการกระจายทรัพยากรนโยบายสาธารณะที่พบน้อยมาก คือ นโยบายการจัดสรรทรัพยากรใหม่ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจากการที่นโยบายการจัดสรรทรัพยากรใหม่ส่งผลกระทบต่อผู้เสียประโยชน์และได้ประโยชน์ ดังผลการศึกษาของสาทิศ จิตนาวา (2551) เรื่อง การศึกษาขั้นตอนการก่อเกิดนโยบายสาธารณะ : ศึกษากรณีพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พบว่า ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อตัวของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติมีสาเหตุมาจากกลุ่มผู้เสียประโยชน์ที่มีความกังวลต่อผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับกลุ่มของตนหากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยกลุ่มที่เสียประโยชน์ ประกอบด้วย กลุ่มวิชาชีพแพทย์ ผู้ประกอบการโรงพยาบาลเอกชน กระทรวงสาธารณสุข และรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ซึ่งแต่ละกลุ่มมีความต้องการที่จะรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน และความต้องการเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกัน สอดคล้องกับ สุภชัย และปิยากร (2552 : 166) ที่กล่าวถึงเหตุผลของการที่นโยบายการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ในประเทศไทยมีน้อย เนื่องจากการจะออกนโยบายประเภทนี้จะมีผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายและผู้เสียประโยชน์จากนโยบาย ผู้เสียประโยชน์ไม่ต้องการให้นโยบายที่มีผลกระทบต่อตนเองออกมา

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะ

2.1) การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทยมีลักษณะไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการแก้ไขปัญหาโดยทั่วไปการที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจากนโยบายสาธารณะของไทยมักเป็นผลมาจากนโยบายสาธารณะในอดีต และการกำหนดนโยบายสาธารณะมุ่งให้ความสนใจพิจารณาเฉพาะในส่วนที่แตกต่างไปจากเดิมเท่านั้นว่าควรมีการเพิ่มเติมหรือลดลงเล็กน้อยเพียงใดมากกว่าวิเคราะห์และตัดสินใจอย่างมีเหตุผลครบถ้วน ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจาก (1) ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะหรือรัฐบาลมักจะขาดความรู้ความเข้าใจ ข้อมูลเวลาและทรัพยากรที่เพียงพอในการพิจารณาทางเลือกและวิเคราะห์ข้อดีและข้อเสียต่างๆของทางเลือกอย่างครบถ้วน (2) ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะหรือรัฐบาลต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและกระแสการต่อต้านทางการเมืองโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ทำให้เกิดผลได้หรือผลเสียของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆและ (3) สังคมไทยที่มี

ลักษณะขาดการยอมรับในค่านิยมหรือเป้าหมายของสังคมร่วมกันผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจึงลดความเสี่ยง โดยดำเนินการต่อเนื่องนโยบายสาธารณะต่างๆมากกว่าวิเคราะห์ทางเลือกหรือทบทวนทางเลือกเพื่อเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ

2.2) การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอปัญหา ความต้องการ และการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะตามระเบียบหรือนโยบายของรัฐมากกว่าการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงการที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจากประชาชนยังขาดความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง ซึ่งทำให้นโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง

2.3) นักการเมืองระดับชาติและผู้นำท้องถิ่นที่เป็นทางการเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การที่เป็นเช่นนี้สอดคล้องกับตัวแบบชนชั้นนำ (elite model) ซึ่งกล่าวถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศประกอบกับอาจเกิดจากวัฒนธรรมไทย ยังมีลักษณะเคารพผู้อาวุโส ผู้มีคุณวุฒิ ให้เกียรติยกย่องผู้ใหญ่ ผู้มีอำนาจทั้งในระดับประเทศและระดับชุมชน เช่น รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นต้น

2.4) ปัจจัยสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ได้แก่ นโยบายสาธารณะในระดับสูงขึ้นไป การสื่อสารกับภายนอก การสนับสนุนจากภายในและภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะในระดับสูงขึ้นไป งานวิจัยกลุ่มตัวอย่างกล่าวถึงว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมากที่สุด การที่เป็นเช่นนี้ อาจเกิดจากนโยบายสาธารณะของไทยเป็นผลมาจากความต่อเนื่องในกิจกรรมเดิมๆของรัฐบาล การนำเอานโยบายแผนงานและโครงการต่างๆที่มีอยู่แล้วมาเป็น“ฐาน” และการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยมีลักษณะแบบบนลงล่าง (downward) กำหนดจากชนชั้นนำผ่านระบบราชการสู่ประชาชน โดยประชาชนส่วนใหญ่ยังเพิกเฉยต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากยังขาดความรู้และข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติผลการศึกษาศึกษา พบว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นตามทฤษฎีและแนวคิดจากตะวันตก ซึ่งอาจเกิดจากเหตุผล ดังนี้

1) ปัจจัยความชัดเจนของนโยบายเป็นปัจจัยที่งานวิจัยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พบว่า เป็นปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การที่เป็นเช่นนี้สอดคล้องกับตัวแบบ แนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นที่ว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Mazmanian and Sabatier, 1982 : 542; Van Meter and

Van Horn ,1975: 447-448; Hogwood and Gunn, 1984: 198; Hill, 2005 : 178; ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548: 101) และความชัดเจนของนโยบายเป็นความเชื่อมโยงระหว่างขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ รวมทั้งอาจเกิดจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายและการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมาย (Pressman and Wildavsky, 1973) และนโยบายสาธารณะของไทยมีลักษณะของนโยบายที่เน้นการควบคุมและการกระจายทรัพยากร ดังนั้น ถ้าวัตถุประสงค์และเนื้อหาของนโยบายสาธารณะไม่ชัดเจนเพียงพอก็จะยากแก่การบังคับใช้หรือการนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

2) การสังเคราะห์งานวิจัยกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ ปัจจัยความพร้อมหรือความพร้อมของทรัพยากร ปัจจัยการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน ปัจจัยการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ปัจจัยการควบคุม การประเมินผลและการให้คุณให้โทษบุคลากร ปัจจัยด้านผู้ปฏิบัติ ปัจจัยลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยการวางแผน ปัจจัยการบังคับใช้กฎหมาย ปัจจัยแรงจูงใจ ปัจจัยการประชาสัมพันธ์ เป็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพร้อมหรือความพร้อมของทรัพยากร และปัญหาด้านทรัพยากรเป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมากที่สุด การที่เป็นเช่นนี้สอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นที่ว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากรนโยบาย (Mazmanian and Sabatier, 1982 : 542; Van Meter and Van Horn ,1975: 447-448; Edward, 1980 quoted in Goggin and others, 1987 : 203; Hogwood and Gunn, 1984: 198; ศุภชัย ยาวะประภาส, 2548: 101) และอาจเกิดจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรการเงิน ทรัพยากรบุคคล และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และการพัฒนาปัจจัยภายในองค์กรอื่นๆ ก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของทรัพยากรด้วยเช่นเดียวกัน เช่น การใช้งบประมาณในการพัฒนาฐานข้อมูลในการวางแผน การบริหาร การควบคุม ประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นต้น ดังนั้น การให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กรดังกล่าวจึงมีความสำคัญต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

3) การสังเคราะห์งานวิจัยกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่ ปัจจัยการสนับสนุนทางการเมือง ปัจจัยการสนับสนุนจากภายนอกและการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ปัจจัยการรับรู้ของชุมชน และปัจจัยความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรคสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ ปัญหาด้านการสื่อสาร เครือข่ายความร่วมมือ และการแทรกแซงทางการเมือง และถ้าพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า ปัจจัยการสนับสนุนจากภายนอกและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยที่มีงานวิจัยกลุ่มตัวอย่างกล่าวถึงว่าเป็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมากที่สุด การที่เป็นเช่นนี้มีความสมเหตุสมผล เนื่องจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ การกระทำและการรับผลงานตามนโยบายสาธารณะโดยองค์กร หรือระหว่างองค์กร(Henry, 2004) และสอดคล้องกับผลการศึกษาในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ที่กล่าวว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศไทย ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอปัญหา ความต้องการ และการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายสาธารณะ ดังนั้น หน่วยงานที่นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงควรให้ความสำคัญกับการสนับสนุนจากภายนอกและการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อปัจจัยภายนอกอื่นๆ อย่างการรับรู้ของชุมชน และความพึงพอใจของผู้รับบริการ ได้อีกด้วย

4. การประเมินผลนโยบายสาธารณะ งานวิจัยกลุ่มตัวอย่างใช้เกณฑ์ประสิทธิผลความเป็นธรรม การตอบสนองความต้องการความก้าวหน้า ความเสียหาย ผลกระทบ ผลสัมฤทธิ์ และตัวแบบผู้มีประโยชน์ร่วม และตัวแบบการประเมินผลรวบยอดในการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะ การที่เป็นเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าของการประเมินผลนโยบายสาธารณะในประเทศไทยที่มีการประเมินผลในหลายหลากหลายมากขึ้น แม้ว่าส่วนใหญ่ยังเป็นการประเมินแบบรวบยอดและการประเมินผลประสิทธิผลก็ตาม และมีประเด็นน่าสนใจ คือ แม้ว่าผลการประเมินนโยบายสาธารณะของงานวิจัยกลุ่มตัวอย่างจะไม่ประสบความสำเร็จ แต่งานวิจัยดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การตัดสินใจในเชิงสิ้นสุดหรือยุตินโยบาย เช่นเดียวกับการประเมินผลนโยบายสาธารณะในภาคปฏิบัติซึ่งมักพยายามที่จะไม่นำไปสู่การสิ้นสุดหรือยุตินโยบายสาธารณะการที่เป็นเช่นนี้ อาจเกิดจากเกรงว่า 1) จะนำไปสู่ความขัดแย้งหรือการต่อต้านของประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ที่เคยได้รับผลตอบแทนบางประการจากนโยบายสาธารณะที่มีอยู่เดิม 2) จะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถูกลดขนาด สูญเสียอำนาจ หรือถูกยุบเลิกไปโดยปริยาย หากยกเลิกหรือสิ้นสุดนโยบายและ 3) จะกระทบต่อผลประโยชน์ทางการเมืองเกิดความเสียหายหรือเท่ากับเป็นการยอมรับความผิดพลาดของฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนั้นนโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่จึงมักจะได้รับการต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อยมากกว่าการสิ้นสุดหรือยุตินโยบาย และไม่ค่อยมีการประเมินผลหรือนำผลการประเมินมาใช้ในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ทำให้เห็นนโยบายสาธารณะที่ไร้ประสิทธิผลประสิทธิภาพก็ยังคงดำเนินการอยู่

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

ผู้เขียนได้สังเคราะห์ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์สำหรับสถาบันการศึกษาและรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐดังนี้

1) สถาบันการศึกษา

(1) จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าความก้าวหน้าในองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะยังมีน้อย ดังนั้น สถาบันการศึกษาโดยเฉพาะอย่างหลักสูตรที่จัดการเรียนการสอนด้านนโยบายสาธารณะควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะทั้งการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาตัวแบบนโยบายสาธารณะใหม่ๆ ที่สอดคล้องกับบริบทประเทศไทย

(2) งานวิจัยในสถาบันการศึกษาและการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์หรือการค้นคว้าอิสระแก่นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ควรให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะบางประเภทเพิ่มขึ้น เช่น นโยบายสาธารณะด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ ด้านต่างประเทศ ด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น เนื่องจากผลการศึกษา พบว่า ยังมีงานวิจัยประเภทดังกล่าวนี้ค่อนข้างน้อย งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นนโยบายด้านการเมืองและการบริหาร ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมและสวัสดิการ

(3) สถาบันการศึกษาที่จัดการเรียนการสอนหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิตในวิชาเอกอื่นๆ ควรศึกษาวิจัยด้านนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น เนื่องจากผลการศึกษา พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต วิชาเอกการปกครองท้องถิ่น และเป็นนโยบายด้านการเมือง การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) สถาบันการศึกษาควรปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาโดยให้ความสำคัญกับการสืบค้นข้อมูลสารสนเทศภายในและภายนอกประเทศให้มากขึ้น เพื่อให้มีการทบทวนวรรณกรรมและการพัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาบนพื้นฐานขององค์ความรู้และมุมมองที่หลากหลาย

(5) สถาบันการศึกษาและหน่วยงานต่างๆ ควรจัดงานวิจัย วิทยานิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าอิสระ และสารนิพนธ์ ให้เป็นระบบและเป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานวิจัยในฐานข้อมูลออนไลน์ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยของนักวิจัย นักศึกษา และผู้สนใจในการศึกษาค้นคว้าต่อไป

(6) สถาบันการศึกษาควรนำผลการวิจัยไปใช้ประกอบการเรียนการสอนระดับบัณฑิตศึกษาสาขารัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต เพื่อให้การศึกษาค้นคว้าด้านนโยบายสาธารณะมีทิศทาง ไม่ซ้ำซ้อนกับการศึกษาวิจัยในอดีต และเกิดการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะมากขึ้น

2) รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ

(1) ควรศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องหรือเป็นความเชี่ยวชาญของหน่วยงานให้มากขึ้น เนื่องจากผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานของรัฐมีการศึกษาวิจัยด้านนโยบายสาธารณะน้อยมากทั้งที่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้องโดยตรงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

(2) ในฐานะแหล่งเงินทุนวิจัย ควรสนับสนุนการวิจัยสังเคราะห์องค์ความรู้ให้มากขึ้น เนื่องจากการวิจัยลักษณะดังกล่าวเป็นการประมวลสถานการณ์และสังเคราะห์องค์ความรู้จากการค้นพบงานวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาองค์ความรู้ในแต่ละสาขาต่อไป

(3) เนื่องจากผลการศึกษา พบว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทย ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอปัญหา ความต้องการ และการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายสาธารณะและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจึงควรให้ความสำคัญกับ

(3.1) การสร้างความรู้ความเข้าใจอย่างทั่วถึงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในทุกขั้นตอนทั้งการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และสื่อสารให้ประชาชนทราบถึงสิทธิของตนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะรวมทั้งพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

(3.2) การสร้างเครือข่ายนโยบายสาธารณะและความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาชนให้เป็นองค์กรสำคัญในการนำเสนอและผลักดันทางเลือกนโยบายสาธารณะที่เป็นผลดีต่อประชาชน รวมทั้งการติดตามประเมินผลนโยบายสาธารณะ

(3.3) การจัดเวทีนโยบายสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายสาธารณะ และเป็นเวทีที่ประชาชนทุกวัยวุฒิ คุณวุฒิ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

(3.4) การทำงานร่วมกับชุมชนและเชื่อมโยงหน่วยงานต่างๆ ในการทำงานร่วมกันไม่ทำงานแบบแยกส่วนต่างคนต่างทำงาน

(4) เนื่องจากผลการศึกษา พบว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศไทยมีลักษณะไม่เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและการแก้ไขปัญหาโดยทั่วไป ดังนั้น รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐควรพัฒนาความรู้ด้านกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะให้แก่บุคลากรและควรปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวคิดทฤษฎีที่ถูกต้องและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

(5) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติควรให้ความสำคัญกับความชัดเจนของนโยบายสาธารณะ การพัฒนาปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ ความพร้อมหรือความพร้อมของทรัพยากร การกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลการควบคุม การประเมินผลและการให้

คุณให้โทษบุคลากร การสนับสนุนของผู้บริหารและความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ ความเหมาะสมของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ การวางแผน การบังคับใช้กฎหมาย การสร้างแรงจูงใจ การประชาสัมพันธ์ และปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่ การสนับสนุนทางการเมือง การสนับสนุนจากภายนอกและการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาพแวดล้อมเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การเผยแพร่ข้อมูลให้ชุมชนรับรู้ และการสร้างความพึงพอใจของผู้รับบริการ

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

(1) ควรมีการสังเคราะห์งานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะในระดับ super analysis mega analysis เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่สามารถนำไปสู่การเกิดสาขาใหม่หรือการพัฒนาองค์ความรู้ในวงกว้างยิ่งขึ้น เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการสังเคราะห์งานวิจัยระดับ meta analysis คือ ระดับการนำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสังเคราะห์จนเกิดความรู้ในหัวข้อนั้นๆ

(2) ควรศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะให้ครอบคลุมขั้นตอนหรือวงจรนโยบายสาธารณะ หรือศึกษาในลักษณะเชื่อมโยงอย่างน้อย 2 ขั้นตอน

(3) ควรศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายสาธารณะในระดับชาติ และควรศึกษาวิจัยว่าปัจจัยใดมีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะบ้าง

(4) ควรพัฒนาตัวแบบใหม่ที่เหมาะสมกับนโยบายสาธารณะของไทยและใช้องค์ความรู้เชิงสหสาขาวิชาการ

(5) ควรวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะในหลายมิติ นอกเหนือจากการประเมินผลรวบยอดหรือการประเมินตามตัวแบบชิปปี้

(7) การวิจัยประเมินนโยบายสาธารณะควรใช้ทั้งข้อมูลทั้งเชิงอัตวิสัย (subjective) และภววิสัย (objective) และควรเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายแหล่งซึ่งจะทำให้ได้ลดโอกาสการเกิดอคติ และได้มุมมองที่หลากหลาย

(8) การวิจัยด้านนโยบายสาธารณะควรให้ความสำคัญกับการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณผสมผสานกัน และควรมีที่มาจากปัญหาการวิจัยที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อพัฒนาองค์ความรู้และการพัฒนานโยบายสาธารณะ

(9) ควรให้ความสำคัญกับการตอบคำถามว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือไม่ อย่างไร มากกว่าการศึกษาวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไว้เท่านั้น

(10) ควรศึกษาวิจัยเปรียบเทียบกระบวนการนโยบายสาธารณะในพื้นที่หรือ

ช่วงเวลาอื่น เพื่อให้ให้เห็นความแตกต่างของผลการศึกษา อันเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ด้านนโยบาย สาธารณะให้กว้างขวางยิ่งขึ้น และมีข้อมูลในการพัฒนานโยบายสาธารณะให้เหมาะสมกับบริบทของ ประเทศไทยต่อไป

5.4 สรุป

บทที่ 5 เป็นการสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผลการวิจัยเกี่ยวกับประเภทของนโยบายสาธารณะ การ กำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบายสาธารณะว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น และให้ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์แก่สถาบันการศึกษา ได้แก่ ควรพัฒนาและเผยแพร่องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น ควรให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัย นโยบายสาธารณะบางประเภทเพิ่มขึ้น ควรปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาโดยให้ความสำคัญกับการสืบค้น ข้อมูลสารสนเทศภายในและภายนอกประเทศให้มากขึ้นควรจัดงานวิจัย วิทยานิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าอิสระ และสารนิพนธ์ให้เป็นระบบและเป็นปัจจุบันและให้ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์แก่ รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ควรศึกษาวิจัยนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องหรือเป็นความเชี่ยวชาญ ของหน่วยงานให้มากขึ้นในฐานะแหล่งเงินทุนวิจัย ควรสนับสนุนการวิจัยสังเคราะห์องค์ความรู้ให้มากขึ้น ควรให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ผ่านการ สร้างความรู้ความเข้าใจ การสร้างเครือข่ายการจัดเวทีนโยบายสาธารณะ การทำงานร่วมกับชุมชนควร ปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบายตามแนวคิดทฤษฎีที่ถูกต้องและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย และควรให้ความสำคัญกับความชัดเจนของนโยบายสาธารณะ การพัฒนาปัจจัยภายในองค์กร และปัจจัย ภายนอกองค์กร

สำหรับข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ได้แก่ ควรมีการสังเคราะห์งานวิจัยด้านนโยบาย สาธารณะในระดับ super analysis mega analysis เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่สามารถนำไปสู่การเกิดสาขา ใหม่หรือการพัฒนาองค์ความรู้ในวงกว้างยิ่งขึ้น ควรศึกษาวิจัยให้ครอบคลุมขั้นตอนหรือวงจรนโยบาย สาธารณะ ควรศึกษาวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายสาธารณะ ในระดับชาติ ควรพัฒนาตัวแบบใหม่ที่เหมาะสมกับนโยบายสาธารณะไทยและใช้องค์ความรู้เชิงสห วิทยาการ ควรวิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะในหลายมิตินอกเหนือจากการประเมินผลรวบยอด ควรให้ ความสำคัญกับการวิจัยแบบผสมผสานและการวิจัยที่ส่งผลต่อการพัฒนาองค์ความรู้และการพัฒนา กระบวนการนโยบายสาธารณะควรใช้ข้อมูลทั้งเชิงอัตวิสัยและภววิสัยและเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลาย แหล่ง ควรให้ความสำคัญกับการตอบคำถามว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะตอบสนองความต้องการของ ประชาชนหรือไม่ อย่างไร และควรศึกษาวิจัยเปรียบเทียบในพื้นที่หรือช่วงเวลาอื่น