

บทที่ 6

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของบทนี้ คือประการแรกต้องการให้ผู้ศึกษาเข้าใจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สองหลังจากมีการกำหนดนโยบายแล้ว ประการที่สองต้องการให้ผู้ศึกษาได้เรียนรู้ถึงตัวแบบในการศึกษาเรื่องนี้ เพื่อเข้าใจถึงปัจจัยสำคัญๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะปัจจัยเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมายตามต้องการ

2. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติหรือนำไปบริหารเป็นกระบวนการนำนโยบายที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นกระบวนการที่เชื่อมระหว่างนโยบายและผลการปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สำคัญ แต่ไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังตามความคิดดั้งเดิมนั้น นักวิเคราะห์นโยบายมักจะแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจาก การกำหนดนโยบาย นักวิเคราะห์จะศึกษาเฉพาะเป้าหมาย ผลที่ได้รับ หรือผลกระทบจากนโยบาย เหตุผลสนับสนุนนโยบายและเสนอทางเลือกนโยบายเท่านั้นโดยละเลยขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความล้มเหลวของนโยบายมักเกิดขึ้นเนื่องจากไม่ให้ความสำคัญต่อความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

3. ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วถึงกระบวนการทางนโยบายโดยริเริ่มจากการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและการเลิกล้มนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในวงจรทางนโยบายที่มีความสำคัญ

เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติมีมากมายซึ่งอาจจะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบาย

4. ตัวแบบ

ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์จะชี้ให้เห็นถึงตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปบริหารและความสัมพันธ์ของตัวแปรเหล่านั้นที่จะทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ตัวแบบที่ใช้ศึกษามีหลายรูปแบบในที่นี่จะกล่าวถึงตัวแบบลักษณะองค์การและตัวแบบประสานงานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน

4.1 ตัวแบบลักษณะองค์การ แบ่งได้เป็น 4 ตัวแบบใหญ่ๆ คือ การจัดการอย่างมีระบบ กระบวนการราชการ การพัฒนาองค์การและการต่อรองผลประโยชน์

4.1.1 ตัวแบบการจัดการอย่างมีระบบ แนวความคิดนี้มุ่งเน้นในเรื่องผลประโยชน์และเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายซึ่งตอบสนองต่อความต้องการขององค์การ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้การปรับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ข้อจำกัดของตัวแบบนี้คือ มุ่งเน้นเป้าหมายขององค์การเป็นสำคัญโดยละเลยความต้องการของบุคลากรในองค์การ

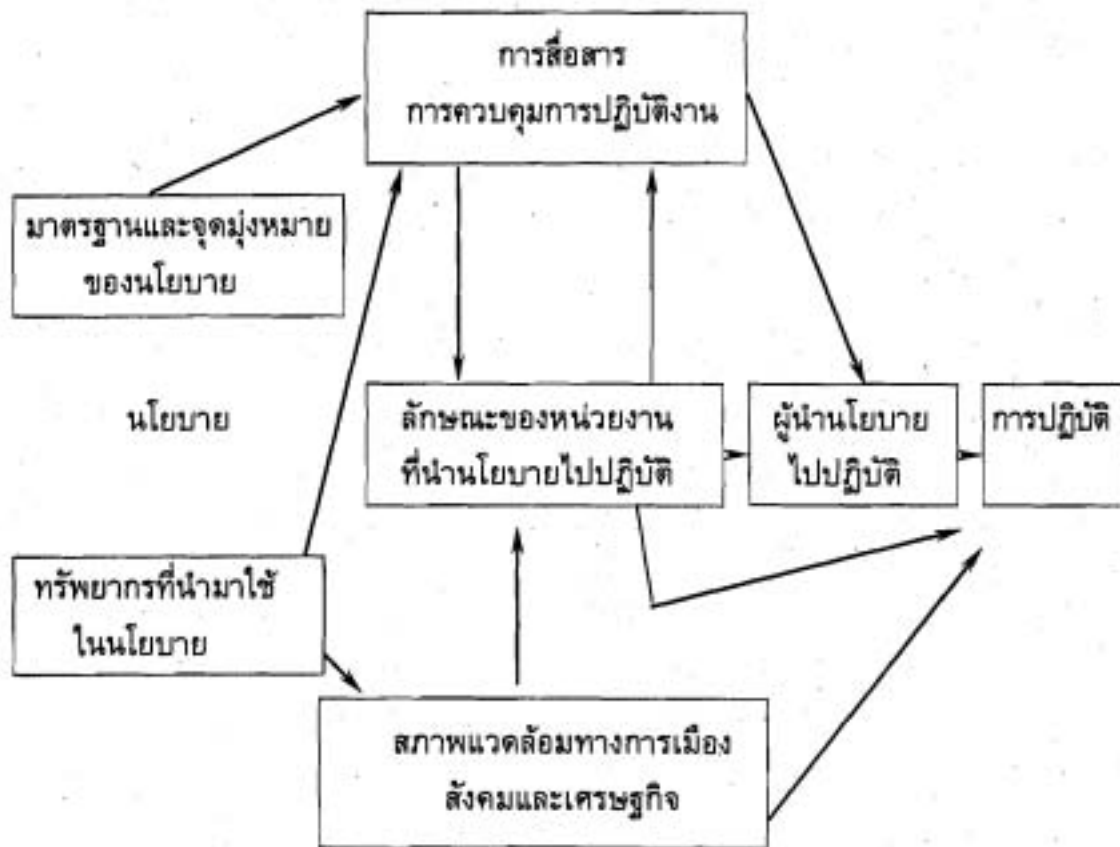
4.1.2 ตัวแบบกระบวนการราชการ มุ่งเน้นอำนาจหน้าที่ การควบคุมและการทำงานแบบราชการเป็นสำคัญ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเพียงงานประจำ ที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายเท่านั้น ข้อจำกัดของตัวแบบนี้คือ ละเลยปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมแต่อย่างเดียวจะไม่ทำให้การปฏิบัติงานประสบผลตามต้องการได้

4.1.3 ตัวแบบการพัฒนาองค์การ องค์การให้ความสำคัญต่อความพึงพอใจขององค์การและบุคลากรในองค์การเป็นสำคัญ มีการควบคุมน้อยที่สุด มีการกระจายอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจมีข้อตกลงร่วมกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นความพึงใจร่วมกัน ตัวแบบนี้นำความคิดทั้งด้านสังคมวิทยาและจิตวิทยามาใช้ประกอบกัน โดยประสานความขัดแย้งระหว่างความต้องการของบุคลากรและความต้องการขององค์การ ข้อจำกัดของตัวแบบนี้คือ ละเลยแนวความคิดด้านความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นเสมอในองค์การ

4.1.4 ตัวแบบการต่อรอง เน้นการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ เป็นสำคัญ ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นในองค์การเสมอ การตัดสินใจเป็นเพียงการประนีประนอมต่อรอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการประสานและต่อรองผลประโยชน์ร่วมกัน ข้อจำกัดของตัวแบบนี้คือ การเมืองเป็นปัจจัยสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติตัวแบบนี้มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์นโยบายอย่างยิ่ง เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่มีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ การต่อรองและประสานผลประโยชน์เป็นแนวทางที่ทำให้ปัญหาลดน้อยลง

4.2 ตัวแบบประสานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ เป็นตัวแบบที่นำทฤษฎีองค์การประสานเข้ากับผลในทางปฏิบัติของนโยบาย ข้อสมมุติฐานของตัวแบบนี้คือ นโยบายนำการเมืองและนโยบายที่จะประสบผลสำเร็จต้องเป็นที่ยอมรับและมีจุดร่วมของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหมดเป็นสำคัญ ในตัวแบบนี้ประกอบด้วยตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ตัวแปรอิสระที่ DONALD VAN METER และ CARL VAN HORN นำมาใช้คือ มาตรฐานของนโยบายและจุดมุ่งหมายของนโยบาย ทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบาย การสื่อสาร การควบคุมการปฏิบัติงาน ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติสภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนตัวแปรตามคือ การปฏิบัติงาน

ภาพที่ 11
 ตัวแบบประสานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ



จากตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ METER และ HORN นี้สามารถนำตัวแปรทั้งแปดมาจัดเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มนโยบายและตัวประสาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน กลุ่มนโยบายประกอบด้วยมาตรฐานและจุดมุ่งหมายของนโยบาย และทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบาย อีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มตัวประสานประกอบด้วย การสื่อสาร การควบคุมการปฏิบัติงาน ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางการเมืองและเศรษฐกิจและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยทั้งหมดนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ ประการแรก จุดมุ่งหมายและมาตรฐานของนโยบายจะต้องชัดเจน ไม่คลุมเครือเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบาย จะต้องมีย่างพอเพียงและมีคุณภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะล้มเหลวถ้าขาดกำลังเงิน กำลังคนที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงาน

ประการที่สาม การสื่อสารติดต่อระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่มีการติดต่อระหว่างผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอาจทำให้นโยบายล้มเหลวได้ หรือบางครั้งมีหลายขั้นตอนในกระบวนการตัดสินใจนโยบายอาจทำให้โครงการล่าช้าไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

ประการที่สี่ การควบคุมการปฏิบัติงาน ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบาย หากไม่มีการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความล้มเหลวย่อมเกิดขึ้นได้

ประการที่ห้า ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงจำนวนผู้ร่วมงาน การควบคุมภายในองค์กร ความสำคัญขององค์กร การประสานงานระหว่างผู้ตัดสินใจและผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่หน่วยปฏิบัติงานมีข้อขัดแย้งกับท้องถิ่นที่ดำเนินโครงการนั้น หรือจากความขัดแย้งในหมู่คณะผู้ร่วมงาน เป็นต้น

ประการที่หก สภาพแวดล้อมทางการเมือง มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกันสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่สำคัญได้แก่ มติมหาชน ทศนคติของผู้นำต่อนโยบายและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจเกิดขึ้นได้ถ้ากลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายไม่ให้การสนับสนุน หรืออาจเกิดขึ้นได้จากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เป็นอาทิ

ประการที่เจ็ด สภาพเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง ความต้องการของประชาชนในด้านการบริหารและสวัสดิการจากรัฐ ตลอดจนกำลังทรัพยากรทางเศรษฐกิจในท้องถิ่น การนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับปัจจัยเหล่านี้เช่นกัน

ประการที่แปด ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจในนโยบาย ทศนคติและความตั้งใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจและมีทศนคติไม่ติดนโยบาย ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่เกิดขึ้น

ข้อจำกัดของตัวแบบประสานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงานมีหลายประการ คือ ตัวแบบนี้ประกอบด้วยหลายตัวแปรซึ่งยากต่อการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านี้

ข้อดีของตัวแบบนี้คือ ทำให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นระบบและชัดเจน การวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีขั้นตอนและไม่ซ้ำซ้อนกัน

5. การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวอย่างที่ 1

เพื่อความเข้าใจในการวิเคราะห์ที่ได้ดียิ่งขึ้น จึงนำตัวอย่างการวิเคราะห์พระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงสาธารณสุขมาเป็นแนวทาง โดยจะนำตัวแปรในตัวแบบประสานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติของ METER และ HORN มาใช้ในการวิเคราะห์ แต่ไม่พิสูจน์ความสัมพันธ์ของตัวแปรเหล่านั้น

5.1 ความเป็นมาของนโยบาย

พระราชบัญญัติยา เป็นนโยบายของรัฐที่บังคับให้ร้านขายยาทุกร้านต้องหาเภสัชกรประจำตลอดเวลาที่เปิดทำการในปัจจุบัน โดยมีวิวัฒนาการจากแนวนโยบายในปี พ.ศ. 2493 มีการแบ่งประเภทร้านขายยาและกำหนดให้มีเภสัชกรอยู่ประจำ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญคือการแก้ไขพระราชบัญญัติยาปี พ.ศ. 2510 และมีการกำหนดหน้าที่ของผู้รับอนุญาตเกี่ยวกับยาแผนปัจจุบันดังนี้

หน้าที่ของผู้รับอนุญาตเกี่ยวกับยาแผนปัจจุบัน

มาตรา 21 ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันต้องมีเภสัชกรชั้นหนึ่งหรือเภสัชกรชั้นสองเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา 39 และมาตรา 40 ประจำอยู่ตลอดเวลาที่เปิดทำการ

มาตรา 22 ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรจุนเสร็จที่ไม่ใช่ยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษ ต้องมีเภสัชกรชั้นหนึ่ง เภสัชกรชั้นสอง ผู้ประกอบวิชาเวชกรรม ผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันชั้นหนึ่งในสาขาทันตกรรม การผดุงครรภ์หรือการพยาบาล เป็นผู้ มีหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา 41 ประจำอยู่ตลอดเวลาที่เปิดทำการ

มาตรา 39 ให้เภสัชกรชั้นหนึ่งตามมาตรา 21 ประจำอยู่ ณ สถานที่ขายยาแผนปัจจุบันตลอดเวลาที่เปิดทำการและให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุมการแยกเก็บยาตามมาตรา 26 (2) และ (3)
- (2) ควบคุมการปฏิบัติเกี่ยวกับฉลากตามมาตรา 26 (5)
- (3) ควบคุมการขายยาให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ประงายในที่ที่ผู้รับอนุญาตขายยาได้จัดไว้ตามมาตรา 26 (4)

(5) จัดให้มีฉลากที่ภาษาและหีบห่อบรรจุยาที่ปรุงตามในสั่งยาของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันหรือผู้ประกอบเภสัชกรรมทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) ควบคุมการส่งมอบยาอันตราย ยาควบคุมพิเศษหรือยาตามในสั่งของผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันหรือผู้ประกอบเภสัชกรรม

(7) ควบคุมการทำบัญชียาตามมาตรา 26 (6)

(8) การอื่นตามกำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 40 ให้เภสัชกรชั้นสองตามมาตรา 21 ปฏิบัติตามมาตรา 39 เช่นเดียวกับเภสัชกรชั้นหนึ่ง เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปรุง การขายและการส่งมอบยาควบคุมพิเศษจะกระทำมิได้

มาตรา 41 ให้เภสัชกรชั้นหนึ่ง เภสัชกรชั้นสอง ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หรือผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันชั้นหนึ่งในสาขาทันตกรรม การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาล ตามมาตรา 22 ประจำอยู่ ณ สถานที่ขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรจุอยู่เสร็จที่ไม่ใช่ยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษ ตลอดเวลาที่เปิดทำการและให้มีหน้าที่ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ควบคุมการปฏิบัติเกี่ยวกับฉลากยาตามมาตรา 26 (5)

(2) ควบคุมมิให้มีการแบ่งขายยาบรรจุเสร็จต่างไปจากสภาพเดิมที่ผู้ผลิตได้ผลิตไว้

(3) ควบคุมการทำบัญชียาตามมาตรา 26 (6)

(4) การอื่นตามกำหนดในกฎกระทรวง

มีการแก้ไขปรับปรุงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2518 เป็นฉบับที่ 2 แต่ที่สำคัญคือ การแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 พ.ศ. 2522 ซึ่งได้ผ่อนผันดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2522

มาตรา 47 ในระหว่างระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบัน หรือผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรจุเสร็จที่ไม่ใช่ยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้

บังคับ รายได้ยังไม่อาจจัดหาบุคคลตามมาตรา 21 หรือ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการประจำ อยู่ ณ สถานที่ขายยาตลอดเวลาที่เปิดทำการได้ ให้ผู้รับอนุญาตขายยาดังกล่าวปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) สำหรับผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบัน ให้จัดให้มีเภสัชกรตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ นี้ ประจำอยู่ ณ สถานที่ขายยาวันละไม่น้อยกว่าสามชั่วโมงติดต่อกันในเวลาเปิดทำการ

(2) สำหรับผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะบรรจุเสร็จไม่ใช่ยาอันตราย หรือยาควบคุมพิเศษ ให้จัดให้มีผู้ปฏิบัติการตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ นี้ ประจำอยู่ ณ สถานที่ขายยาวันละไม่น้อยกว่าสาม ชั่วโมงติดต่อกันในเวลาเปิดทำการ

มาตรา 48 ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรจุเสร็จที่ไม่ใช่ยาอันตรายหรือยาควบคุมพิเศษ ซึ่งได้รับอนุญาตอยู่ก่อนแล้วก่อนที่พระราชบัญญัติฯ นี้ใช้บังคับ รายได้ยังไม่อาจจัดหาบุคคลตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ นี้มาเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการประจำอยู่ ณ สถานที่ขายยาตลอดเวลาที่เปิดทำการได้ ให้ผู้รับอนุญาตขายยาดังกล่าวเข้ารับการอบรมที่กระทรวงสาธารณสุขและเมื่อได้รับการอบรมเสร็จแล้ว ให้ผู้สำเร็จหลักสูตรการอบรมดังกล่าวประจำอยู่เฉพาะสถานที่ขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรจุเสร็จที่ไม่ใช่ยาอันตราย หรือยาควบคุมพิเศษของตนหรือของผู้รับอนุญาตขายยาที่ได้มอบหมายให้ผู้นั้นเข้ารับการอบรมเท่านั้น โดยให้เป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ นี้

การจัดอบรมตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงทำให้เสร็จสิ้นภายในห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฯ นี้ใช้บังคับ

หลักสูตรการอบรม คุณสมบัติของผู้เข้ารับการอบรมและค่าใช้จ่ายที่ผู้เข้ารับการอบรมต้องเสียให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 สมาคมยาได้ขอพิจารณาทบทวนพระราชบัญญัติฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2522 ในมาตรา 21, 22, 47 และ 48

ในปี พ.ศ. 2527 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 3) ในมาตรา 47 ในเดือน พฤษภาคม พ.ศ.2527 ได้ประกาศขยับบทเฉพาะกาลตามมาตรา 47 ออกไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2529 และในวันที่ 21 ธันวาคม ปีเดียวกัน คณะกรรมการยาประชุมมีมติให้ ประกาศเขตในกรุงเทพมหานคร ทั้ง 24 เขต เป็นเขตที่บังคับให้ร้านขายยาทุกร้านต้องหา เภสัชกรประจำตลอดเวลาที่เปิดทำการ

5.2 วัตถุประสงค์

กระทรวงสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายที่จะให้เภสัชกรอยู่ใกล้ชิด ประชาชน ควบคุมการขายและจำหน่ายยา เพื่อประชาชนได้ยาที่มีมาตรฐาน คุณภาพดี เหมาะสมกับโรคภัยไข้เจ็บและปลอดภัยในการใช้ยา เนื่องจากในชีวิตประจำวันของประชาชน เมื่อเจ็บป่วยมักจะซื้อยารับประทานเอง เมื่อมีอาการเจ็บป่วยรุนแรงจึงจะไปหาแพทย์เพื่อ การรักษาที่ถูกต้อง ถ้ามีเภสัชกรอยู่ใกล้ชิดประชาชนจะช่วยให้ประชาชนมีความปลอดภัย จากการใช้ยา ประชาชนต้องเสียชีวิตเนื่องจากการใช้ยาที่ผิดปีละจำนวนมาก

กระทรวงสาธารณสุขจึงมีนโยบายออกเป็นพระราชบัญญัติกำหนดให้เภสัชกร อยู่ปฏิบัติงานในร้านขายยาแผนปัจจุบัน ตลอดเวลาที่เปิดการระบุไว้ในมาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 47 บทเฉพาะกาลอนุญาตให้ร้านขายยาแผนปัจจุบันที่ไม่สามารถ หาเภสัชกรประจำตลอดเวลาทำการได้ ให้มีเภสัชกรมาปฏิบัติงานอย่างน้อยวันละ 3 ชั่วโมง ติดกัน บทเฉพาะกาลนี้เริ่มใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2522 และสิ้นสุดใน พ.ศ. 2527 และมีการขยาย บทเฉพาะกาลต่อไปอีกครั้งจนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2529

5.3 กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

พระราชบัญญัติยาเป็นความริเริ่มของข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุข ตั้งแต่ เริ่มแรกในปี พ.ศ. 2479 และมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติยาให้เหมาะสมกับสภาวะ การณ์และประโยชน์ต่อส่วนรวมตลอดมา เมื่อปี พ.ศ. 2522 บทบาทของคณะกรรมการ อาหารและยา กระทรวงสาธารณสุขมีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ส่วนบทบาทของรัฐสภาในการ กำหนดนโยบายหรือปรับปรุงแก้ไขนโยบายนี้มีน้อยมาก พ.ร.บ.ยาจึงถูกกำหนดขึ้นโดย ข้าราชการประจำเป็นหลัก ส่วนการนำเอานโยบายมาใช้ปฏิบัติถูกผลักดันจากข้าราชการ การเมืองเป็นสำคัญ

ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้คือ สมาคมผู้ประกอบการเกี่ยวกับยาภาคเอกชนและเภสัชกรรมสมาคมแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2527 เป็นต้นมา กลุ่มเภสัชบัณฑิตมีบทบาทขึ้นอีกกลุ่มหนึ่ง

สมาคมผู้ประกอบการเกี่ยวกับยาภาคเอกชน ประกอบด้วยสมาคมร้านขายยา สมาคมพ่อค้ายากรุงเทพฯ สมาคมไทยอุตสาหกรรมผลิตยาแผนปัจจุบันและเภสัชพาณิชย์ สมาคมเหล่านี้เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการยืดยาดเฉพาะกาลหรือขอให้มีการทบทวนแก้ไข พ.ร.บ.ยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ในมาตราที่ 21, 22, 47 และ 48 เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2525

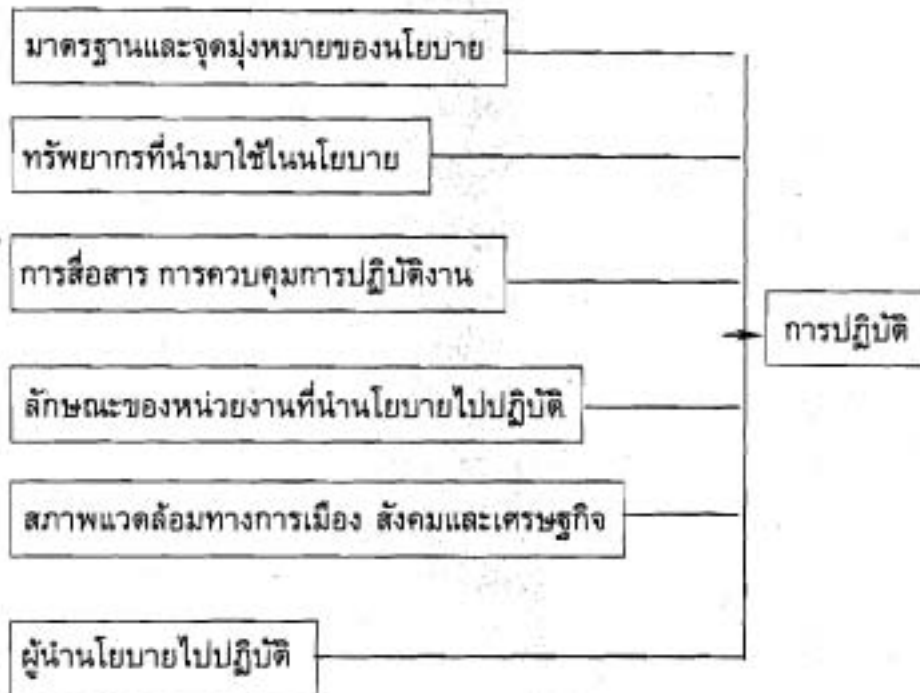
เภสัชกรรมสมาคมแห่งประเทศไทย ประกอบด้วยเภสัชกรซึ่งมาประจำสถานที่ขายยาตามมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม โดย พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2522 เภสัชกรรมสมาคมฯ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในการสนับสนุนนโยบายให้เภสัชกรอยู่ปฏิบัติงานประจำในร้านขายยาแผนปัจจุบัน

กลุ่มบัณฑิตเภสัชเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เริ่มมีบทบาทมากขึ้น ในระยะแรกเริ่มกลุ่มนี้มีการประชุมนักศึกษาเภสัชกรที่กำลังอยู่ในระหว่างการศึกษา พิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจากนโยบาย มีการออกจตุลสารเภสัชบัณฑิตและวรรณคดีเรื่องจริยธรรมของเภสัชกร เป็นต้น

คณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข มีบทบาทอย่างยิ่งในการกำหนดและปรับปรุงแก้ไขนโยบายนี้ โดยมีคณะทำงานเฉพาะกิจพิจารณาปัญหาและข้อเสนอแนะจากกลุ่มต่างๆ เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 คณะทำงานประกอบด้วย บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิรวม 10 ท่านโดยมีหน้าที่พิจารณาข้อเสนอของสมาคมผู้ประกอบการเกี่ยวกับยาภาคเอกชน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านวิชาการและการปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ในมาตรา 21, 22, 47 และ 48 และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงแก้ไขและยกร่างบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพการณ์

5.4 การวิเคราะห์กรณีศึกษา

การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีตัวอย่างนี้จะนำปัจจัยที่สำคัญในตัวแบบประสานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติของ METER และ HORN มาใช้ในการวิเคราะห์โดยไม่พิสูจน์ความสัมพันธ์ของตัวแปรเหล่านั้น



กลุ่มตัวแปรอิสระกลุ่มแรก ที่นำมาวิเคราะห์คือ กลุ่มนโยบายซึ่งประกอบด้วย จุดมุ่งหมายของนโยบายและทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบาย

1. จุดมุ่งหมายของนโยบาย ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนคือ เพื่อให้เกษตรกรควบคุม การขายและจำหน่ายยาเพื่อให้ประชาชนได้ยาที่มีมาตรฐาน คุณภาพดีเหมาะสมกับโรคภัย ไข้เจ็บ และปลอดภัยในการใช้ยา ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนอันจะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิ- ผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

2. ทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบาย นับว่าเป็นปัญหาอย่างมาก จากข้อเสนอแนะ ของสมาคมร้านขายยาได้กล่าวถึงปัญหา 2 ประการคือ

ประการแรก ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันจะประสบปัญหา ไม่อาจจัดหา เกษตรกรมาประจำได้ตลอดเวลาเปิดทำการ เพราะจำนวนเกษตรกรไม่พอ หากต้องมีการแย่ง ตัวกันจะเป็นปัญหาเรื่องราคาขายซึ่งจะต้องมีราคาสูงอย่างแน่นอน เหตุผลที่สมาคมร้านขาย ยาอ้างถึงคือจำนวนเกษตรกรทั่วประเทศมีอยู่ประมาณ 3,500 คน ทุกคนมีงานประจำอยู่แล้ว ทั้งสิ้น ส่วนหนึ่งประมาณ 1,500 คน รับราชการอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคและกระทรวงอื่นๆ ตลอดจนรัฐวิสาหกิจ เป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยและ

ประจำอยู่ตามโรงพยาบาลทั้งของรัฐและโรงพยาบาลเอกชนทั่วประเทศ อีกประมาณ 1,500 คนประจำอยู่ตามโรงงานผลิตยาและบริษัทผู้นำสั่งเข้า ซึ่งจำนวนรวมกันประมาณ 600 บริษัท บางบริษัทมีเภสัชกรประจำอยู่ถึง 40-50 คน แต่อย่างน้อยที่สุดต้องมีไม่ต่ำกว่า 2 คน ส่วนที่เหลืออีก 50 คนเป็นเจ้าของร้านขายยาแผนปัจจุบันซึ่งส่วนใหญ่ได้เปิดดำเนินการอยู่ในกรุงเทพฯ และมีไม่น้อยที่มีงานประจำที่อื่นอยู่ แต่จะมาอยู่ร้านของตนหลังเลิกงานแล้ว

ถ้ากระทรวงสาธารณสุขจะให้ร้านขายยาแผนปัจจุบันต้องจัดหาเภสัชกรมาประจำตลอดเวลาที่เปิดทำการตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันจะประสบปัญหาไม่อาจจัดหาเภสัชกรมาประจำได้ เพราะจำนวนเภสัชกรมีไม่พอ หากต้องมีการแย่งตัวจะเป็นปัญหาเรื่องราคาขายยาซึ่งคงจะต้องสูงขึ้นอย่างแน่นอน และไม่แน่ว่าจะสามารถจัดหามาประจำได้หรือไม่ เพราะแต่เดิมร้านขายยาสามารถจะจัดหาได้เนื่องจากการผ่อนผันให้อยู่เพียง 3 ชั่วโมง ผู้รับอนุญาตว่าจ้างให้มาอยู่ประจำหลังเลิกงานแล้วระหว่าง 17.00 น. ถึง 20.00 น. ในอัตราเงินเดือนระหว่าง 1,800 ถึง 2,500 บาท แต่ถ้าจะต้องให้อยู่ตลอดเวลาที่เปิดทำการเภสัชกรที่ทำงานหลังงานแล้วจะทำไม่ได้ ครั้นจะลาออกจากงานประจำซึ่งมีเงินเดือนสวัสดิการดี เงินเดือนที่ได้ใหม่คงน้อยลงเนื่องจากร้านขายยาส่วนใหญ่เป็นร้านเล็กๆ ซึ่งทำการค้าในลักษณะที่ทุกคนในครอบครัวต้องช่วยกันมีรายได้พอเป็นค่าใช้จ่าย ไม่สามารถว่าจ้างเภสัชกรมาประจำในราคาสูงๆ ได้ อาจต้องปิดกิจการเป็นจำนวนมากและถ้าต้องไปประกอบอาชีพอื่นคงมีปัญหาเพราะขาดความรู้ความชำนาญ

เมื่อเป็นเช่นนี้คงจะประสบความเดือดร้อนไม่เฉพาะแต่ร้านขายยาเท่านั้น ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยร้านค้าในการรักษาอาการเจ็บป่วยเล็กๆ น้อยๆ เป็นจำนวนมาก คงจะเดือดร้อนไปด้วยเนื่องจากความยากจน รัฐยังไม่สามารถจัดบริการทางด้านสาธารณสุขให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงทั้งประเทศได้

ประการที่สอง ถ้าเภสัชกรต้องอยู่ประจำตลอดเวลาที่ทำการ เภสัชกรที่ทำงานแล้วคงจะไม่ลาออกจากงานประจำซึ่งมีเงินเดือน สวัสดิการ และหลักประกันที่ดีกว่าเพื่อมาประจำอยู่ในร้านขายยาซึ่งคงจะไม่ก้าวหน้า ไม่มีความมั่นคงและเงินเดือนต่ำกว่า

จากปัญหาการขาดทรัพยากรด้านกำลังคนคือเภสัชกรที่จะควบคุมร้านขายยานี้เองจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง

ตัวแปรอิสระกลุ่มที่สอง ประกอบด้วย 6 ตัวแปรคือ การสื่อสาร การควบคุม การปฏิบัติงาน ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางการเมือง ทางสังคม และเศรษฐกิจ และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ตัวแปรด้านการสื่อสาร ปัญหาระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายไม่สามารถเจรจาตกลงกันได้ ทุกฝ่าย ต่างต้องการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มเป็นสำคัญ การสื่อสารติดต่อระหว่างกระทรวง สาธารณสุข สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับยาภาคเอกชน และเภสัชกรรมสมาคมแห่งประเทศไทยไม่ราบรื่นเท่าที่ควร การประชุมระหว่างสามฝ่ายหาจุดร่วมกันไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากจุดยืนของกลุ่มผลประโยชน์แต่ละฝ่าย คือสมาคมผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับยาภาคเอกชน สนับสนุนการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงทบวงฉบับที่ประกาศออกมาบังคับใช้ตลอดจน แก้ไขพระราชบัญญัติ เพราะกฎหมายดังกล่าวไม่ได้พิจารณาถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศตามความเป็นจริง ทำให้ร้านขายยาต้องประสบปัญหาต่างๆ ในการปฏิบัติ ตามกฎหมายดังกล่าวเสมอ

จุดยืนของกลุ่มเภสัชกรรมสมาคมคือ สนับสนุนนโยบายให้เภสัชกรอยู่ปฏิบัติงานในร้านขายยาแผนปัจจุบันโดยให้เหตุผลว่า การขาดแคลนเภสัชกรมีเพียง 100 คนเท่านั้น จึงเห็นสมควรสนับสนุนพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเพื่อความปลอดภัยในด้านสาธารณสุข อย่างจริงจัง เหตุผลที่เภสัชกรรมสมาคมอ้างถึงคือ

ประการแรก การขาดแคลนเภสัชกรมีเพียง 100 คน เท่านั้น กล่าวคือ จากข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ในปัจจุบันจำนวนร้านขายยาแผนปัจจุบัน 2,300 ร้านทั้งในกรุงเทพฯและต่างจังหวัด จากจำนวนนี้มีร้านขายยาที่มีเภสัชกรเป็นเจ้าของและผู้ปฏิบัติถึง 405 ร้าน ดังนั้นร้านที่ขาดแคลนเภสัชกรมีเพียง 1,895 ร้าน จากข้อมูลของคณะเภสัชศาสตร์ผู้ผลิตเภสัชกรจนถึงต้นปี 2527 ทั้งหมด มีประมาณ 1,800 คน จึงขาดแคลนเภสัชกรเพียงประมาณ 100 คนเท่านั้น เภสัชกรรมสมาคมเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความเหมาะสม นำมาใช้ปฏิบัติบังคับต่อไปเพื่อความปลอดภัยในด้านสาธารณสุขอย่างจริงจัง

ประการที่สอง เภสัชกรรมสมาคมไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของสมาคมร้านขายยาที่ว่า ทางร้านไม่มีกำลังทรัพย์พอที่จะจ้างเภสัชกรได้ เพราะเท่าที่ปรากฏอยู่พบว่าร้านขายยาส่วนใหญ่ที่ดำเนินการค้าขายยาดังมานานแล้ว ถ้ามีรายได้ไม่พอเพียงหรือกำไรน้อย

นิติควรจะเลิกล้มกิจการหมดและหันไปประกอบอาชีพอื่น ร้านขายยาควรจะลดกำไรลงบ้าง เพื่อจะเป็นค่าจ้างเภสัชกร ให้ไปอยู่ประจำร้านตามกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องขึ้นราคาขายที่ขายอันจะผลักรถไปอยู่ที่ประชาชนผู้บริโภค

การแสวงหาจุดร่วมกันของทั้งสองฝ่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2522 ดำเนินต่อเนื่องหลายปี การนำนโยบายไปปฏิบัติในกรณีนี้อาจวิเคราะห์ได้โดยใช้ตัวแบบลักษณะการต่อรองมาใช้ กล่าวคือ

วันที่ 28 มิถุนายน 2526 มีการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ขึ้นอีกครั้ง ผลของการประชุมไม่สามารถแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างเภสัชกรรมสมาคมฯ และสมาคมร้านขายยาได้

ฝ่ายเภสัชกรรมสมาคมฯ ยืนยันว่าจากการศึกษาหาข้อมูลมาแล้วจะสามารถหาเภสัชกรมาปฏิบัติงานที่ร้านขายยาได้ โดยทางราชการต้องคำนึงถึงนโยบายและความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลัก

ฝ่ายผู้แทนเภสัชพาณิชย์สมาคมและสมาคมร้านขายยายืนยันไม่สามารถหาเภสัชกรมาปฏิบัติงานในร้านขายยาได้ตลอดเวลาเปิดทำการแน่นอน ด้วยเหตุผลหลายประการและถ้าเภสัชกรคิดเงินเดือนสูงมาก ทางร้านขายยาไม่สามารถหาเงินมาจ้างได้จึงขอให้ทางการยึดบทเฉพาะกาลออกไป

ทางฝ่ายข้าราชการของกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่าควรแยกร้านขายยาที่อยู่ในเมืองและในชนบทออกจากกัน ควรจะมีการออกสำรวจจำนวนเภสัชกรในชนบทด้วยและมีการเสนอแนะว่าถ้าปฏิบัติตามกฎหมายอาจจะเกิดการปั่นป่วนขึ้นได้ ควรยึดบทเฉพาะกาลออกไปโดยอาจใช้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้บางส่วนเช่น กรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ส่วนในชนบทนั้นยึดบทเฉพาะกาลให้ ทั้งนี้เพราะการกระจายของเภสัชกรยังไม่ทั่วถึงและควรพิจารณาในเรื่องหลักสูตรของผู้ช่วยเภสัชกร ซึ่งกรมการแพทย์กำลังอบรมอยู่หากปรับปรุงหลักสูตรและวุฒิที่ได้รับให้ดีและขยายการผลิตให้มากแล้ว อาจแก้ปัญหาต่างๆ ได้

หลังจากที่มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับร้านขายยาแผนปัจจุบันและเภสัชกรใน 87 จังหวัดของประเทศไทย จึงมีการประชุมเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติการของเภสัชกรในร้านขายยาแผนปัจจุบัน วันที่ 23 พฤศจิกายน 2526 โดยการสัมภาษณ์เภสัชกร นายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัด เจ้าของหรือผู้จัดการร้านขายยาเกี่ยวกับการมีเภสัชกรประจำร้านขายยา ตลอดวันในแต่ละจังหวัด สรุปความเห็นได้ดังนี้

1. ตามรายงานการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับร้านขายยาแผนปัจจุบันของ รศ.นพ. เทพพนม เมืองแมน สํารวจเมื่อเดือนตุลาคม 2526 รวม 67 จังหวัด จำนวน 1,559 ร้าน สรุปความคิดเห็นของสาธารณชนจังหวัดเกี่ยวกับเภสัชกรประจำร้านขายยาแผนปัจจุบัน ในปี 2528 มีดังนี้

- 1.1 ทำได้แน่นอน 13 จังหวัด (20 %)
- 1.2 ทำไม่ได้แน่นอน 31 จังหวัด (46 %)
- 1.3 ไม่แน่ใจว่าทำได้ 23 จังหวัด (34 %)

2. ตามที่กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือด่วนมากที่สุด สข 0704 ว.104 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2526 ขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติการของเภสัชกรในสถานที่ยาแผนปัจจุบันในจังหวัดต่างๆ ที่ราชอาณาจักร ซึ่งได้รับคำตอบกลับมาจนถึงวันที่ 16 ธันวาคม 2526 จำนวน 44 จังหวัด (623 ร้าน) สรุปความเห็นสาธารณสุขจังหวัดเกี่ยวกับกรณีนี้เมื่อสิ้นสุดบทเฉพาะกาลแล้ว ร้านขายยาจะสามารถมีเภสัชกรประจำร้านได้หรือไม่ ดังต่อไปนี้

- 2.1 เห็นว่าสามารถมีเภสัชกรประจำร้านได้ 206 ร้าน (33.07 %)
- 2.2 เห็นว่าไม่สามารถมีเภสัชกรประจำร้านได้ 370 ร้าน (59.39 %)
- 2.3 ไม่แสดงความเห็น 47 ร้าน (7.54 %)

3. ข้อมูลที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ศึกษาเองจากกองประกอบโรคศิลปะเอกสารของนายแพทย์ชัชชัย มุ่งการดี เรื่องเภสัชกรรับทุนได้ข้อมูลตรงกันว่าจำนวนเภสัชกรในปัจจุบันยังขาดอยู่มากกว่า 1,000 คน ดังนั้นหากจะดำเนินการตาม พ.ร.บ.ยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 แล้วจะทำให้ร้านขายยาต้องเลิกกิจการประมาณ 1,000 กว่าร้าน จึงเห็นด้วยกับนายแพทย์อาคม สรสุชาติ ที่ได้เสนอไว้ตามเอกสารหมายเลข 1 ดังต่อไปนี้

3.1 ถ้าปฏิบัติตามกฎหมาย อาจเกิดการปั่นป่วนขึ้นได้ จำเป็นต้องพิจารณาโดยรอบคอบ

3.2 ควรยึดบทเฉพาะกาลออกไป โดยอาจบังคับใช้กฎหมายในบางพื้นที่ก่อน เช่นกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียงเพราะการกระจายของเภสัชกรยังไม่ทั่วนัก

3.3 ควรพิจารณาในเรื่องหลักสูตรผู้ช่วยเภสัชกร ซึ่งกรมการแพทย์กำลังดำเนินการอบรมอยู่หากปรับปรุงหลักสูตรให้ดีและขยายการผลิตอาจช่วยแก้ปัญหาได้

จากการศึกษาข้อมูลของกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวแล้ว และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขบทเฉพาะกาลตาม พ.ร.บ.ยา (ฉบับที่ 3) คณะกรรมการประสานงานของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าควรแก้ไขโดยการเพิ่มมาตรา 47 แห่ง พ.ร.บ.ยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522

คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า "การขยายเวลาใช้บังคับของบทเฉพาะกาลตาม มาตรา 47 (1) ของ พ.ร.บ.ยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ออกไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2529 นั้น เมื่อถึงกำหนดเวลาที่ขยายดังกล่าว หากจำนวนเภสัชกรยังไม่เพียงพอจะต้องออกกฎหมายขยายเวลาใช้บังคับต่อไปอีกให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดท้องที่ที่จะให้ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันต้องจัดให้มีเภสัชกรประจำอยู่ตลอดเวลาที่เปิดทำการได้หรือไม่ด้วย"

ประกาศเขตในกรุงเทพฯ ทั้ง 24 เขต

กระทรวงสาธารณสุขได้เสนอยึดบทเฉพาะกาลในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนผันให้ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบัน ซึ่งได้รับอนุญาตอยู่แล้วก่อนวันที่ พ.ร.บ.ยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 (พฤษภาคม 2522) ใช้บังคับต้องจัดให้มีเภสัชกรเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการอยู่ ณ สถานที่ขายยาวันละไม่น้อยกว่าสามชั่วโมงติดต่อกันในเวลาเปิดทำการ ออกไปจนถึงวันที่ 30 กันยายน 2529 และในระหว่างการขยายบทเฉพาะกาลดังกล่าว ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่าท้องที่ใดสมควรที่จะให้ผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันต้องจัดให้มีเภสัชกรประจำอยู่ตลอดเวลาที่เปิดทำการ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดท้องที่นั้นเป็นท้องที่ที่ต้องจัดให้มีเภสัชกรประจำอยู่ตลอดเวลาเปิดทำการได้ โดยมีผลใช้บังคับภายหลังเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จากบทบัญญัติตาม พ.ร.บ.ยา ดังกล่าว กระทรวงสาธารณสุขจึงประกาศให้ท้องที่กรุงเทพมหานคร เป็นท้องที่ที่ต้องจัดให้มีเภสัชกรประจำตลอดเวลาเปิดทำการซึ่งประกาศเขตในวันที่ 1 มกราคม 2528 ดังนั้นในเดือนเมษายน 2528 เภสัชกรที่เป็นผู้ปฏิบัติการต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ตามเวลาเปิดทำการที่แจ้งไว้ในใบอนุญาต มิฉะนั้นจะผิดกฎหมายและจรรยาบรรณ ร้านขายยากับเภสัชกรมีเวลาเพียง 90 วันหลังจากประกาศเขตท้องที่ในการปรับเปลี่ยนร้าน ปรับปรุงเวลาเปิดทำการ เปลี่ยนประเภทร้าน จัดเภสัชกรและอื่นๆ หากร้านขายยาทำผิดกฎหมายจะปรับร้านค้า 1,000 บาท ปรับเภสัชกร 1,000 บาท

ปัญหาความขัดแย้งมีต่อเนื่องระหว่างสมาคมร้านขายยากับเภสัชกรรมสมาคม

เภสัชกรรมสมาคมแถลงว่าร้านขายยาแผนปัจจุบันถึง 4 ธันวาคม 2527 มีจำนวน 1,608 ร้าน จากจำนวนนี้เป็นร้านขายยาที่มีเภสัชกรประจำตลอดเวลารวม 614 ร้าน คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ มีเพียง 38 % ร้านที่มีเภสัชกรอยู่ปฏิบัติการบางเวลาอีก 944 ร้านหรือ 62% ปัญหาที่ร้านขายยาคำนึงมากที่สุดคืออีก 944 ร้าน จะหาเภสัชกรได้อย่างไร ขณะเดียวกันเภสัชกรยอมทำงานในบริษัทที่มีฐานะดีกว่ามาอยู่ร้านขายยา หากปัญหาเภสัชกรนี้แก้ไม่ได้ ร้านขายยาต้องปิดไปเกือบ 1,000 ร้าน ซึ่งจะทำให้ประชาชนเดือดร้อนอย่างยิ่ง

สมาคมร้านขายยากัดค้านประกาศเขตอย่างยิ่ง โดยจัดประชุมใหญ่ที่โรงแรมเอเชียและออกสมุดปกดำ ตลอดจนเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาศึกษาความให้ถือว่าการประกาศเขตครั้งนี้ถือเป็นโมฆะ

อย่างไรก็ตาม กระทรวงสาธารณสุขได้พยายามแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนี้ โดยพยายามประนีประนอมไกล่เกลี่ยหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย โดยมีทางออกคือผลการบังคับประกาศเขตครั้งนี้จะมีผลบังคับให้ร้านขายยาต้องขายยาควบคุมในขณะที่มีเภสัชกรอยู่ควบคุมเท่านั้น ส่วนจะมีเภสัชกรอยู่ประจำกี่ชั่วโมง เต็มเวลาทำการหรือไม่นั้นไม่เป็นเรื่องสำคัญ มีสัญญาเพียงสามชั่วโมงยังคงเปิดร้านได้เหมือนกัน แต่พ้นจากสามชั่วโมงนี้ไปแล้วจะขายยาควบคุมไม่ได้อีกต่อไป

วันที่ 28 ธันวาคม 2527 การประชุมของกรมวิชาการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมเสนอทางออก 3 ประการคือ

1. อบรมผู้ช่วยเภสัชกรจากวิทยาศาสตร์บัณฑิต (วทบ.) 2 ปี
2. เสนอให้เปลี่ยนจากร้านขายยาแผนปัจจุบัน เป็นบรรจุเสร็จและลดรายการยาอันตรายลงด้วย

3. ร้านที่ไม่ทำตามกฎหมายต้องปิดได้

จะเห็นว่าตัวแปรด้านการสื่อสาร การติดต่อประสานงานระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. นี้มีปัญหาหลายประการ ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่จะได้รับผลกระทบต้องได้รับการประสานแนวความคิดและผลประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

4. ตัวแปรด้านการควบคุมการปฏิบัติงาน ในกรณีนี้ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข โดยมีการแต่งตั้งสารวัตรยาเพื่อควบคุมการมาปฏิบัติงานตามเวลาที่ร้านขายยากำหนดไว้กับ

เกสัชกร โดยริเริ่มปฏิบัติงานครั้งแรกวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2528 ถ้าร้านขายยาและ เกสัชกรไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะได้รับโทษทั้งจำและปรับ อย่างไรก็ตามจะเห็นว่ามีการวัด ยาทำหน้าที่ 45 คน ซึ่งต้องตรวจร้านขายยาประมาณ 1,000 ร้านในกรุงเทพฯ การควบคุม การปฏิบัติงานจึงทำได้ไม่ทั่วถึงจึงมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ตัวแปรในด้านหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในกรณีตัวอย่างนี้ คือ กระทรวงสาธารณสุขปัญหาหลักของหน่วยงานคือ ปัญหาระบบราชการที่ล่าช้าและซ้ำซ้อน ดังตัวอย่างการจัดอบรมผู้รับอนุญาตขายยาแผนปัจจุบันเฉพาะยาบรรจสุเสร็จที่ไม่ใช่ยาอันตราย หรือยาควบคุมพิเศษตามแผนที่วางไว้ นั้น จะกระทำให้เสร็จสิ้นภายในห้าปีนับตั้งแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การประชุมเพื่อพิจารณาการอบรมบุคคลากรมีครั้งแรกเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2524 โดยเห็นว่าการจัดอบรมบุคคลากรผู้มีหน้าที่ควบคุมสถานที่ขายยาแผน ปัจจุบันเฉพาะยาบรรจสุเสร็จนับได้ว่ามีผลดีต่อส่วนรวม เป็นการเพิ่มความรู้ให้แก่ผู้ขายยา และทำให้มีความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมมากขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ใช้ยา โดยตรง ที่ประชุมจึงมีมติให้ดำเนินการอบรมบุคคลากรโดยกำหนดให้เสร็จสิ้นก่อนเดือน สิงหาคม พ.ศ. 2524

การประชุมเกี่ยวกับการฝึกอบรม หลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขตลอดจนหลักสูตร เกี่ยวกับการฝึกอบรมบุคคลากรมีครั้งแรกเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 และกำหนด เริ่มการฝึกอบรมรุ่นแรกภายในเดือนกันยายน พ.ศ. 2524

การประชุมครั้งที่สองมีขึ้นเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2524 เพื่อพิจารณาร่างหลัก เกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขโดยมีการปรับปรุงเล็กน้อย

การประชุมครั้งที่สามมีขึ้นอีกเมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2524 แต่ผลของการ ประชุมเสนอให้ปรึกษากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการตีความเรื่องการ ขาดผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ.ยา พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 พร้อมกับเสนอให้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ การจัดการอบรมให้สอดคล้องกับกฎหมาย โดยมีมติกรจากกระทรวงสาธารณสุขร่วมเป็น คณะทำงานด้วย ผลของการประชุมทำให้การจัดอบรมบุคคลากรเป็นไปไม่ได้ตามกำหนดซึ่ง สามารถสรุปผลได้ดังนี้

ประการแรก ขั้นตอนในการดำเนินงานมีมากและยุ่งยากเป็นต้นว่า ต้องรอเวลา ปรึกษากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการตีความในพระราชบัญญัติยาทั้งๆ ที่ ความในมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2522 ระบุอย่างชัดเจน

ประการที่สอง ไม่มีการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากผลการประชุมคณะกรรมการจัดการอบรมบุคลากรครั้งที่ 3 ทำให้ต้องตั้งคณะทำงานขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับกฎหมาย โดยมีมติกรจากกระทรวงสาธารณสุขร่วมเป็นคณะทำงานด้วย เป็นการตั้งคณะทำงานซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการเดิม

ประการที่สาม ความล่าช้าในการทำงานของเจ้าหน้าที่กระทรวงสาธารณสุข จึงทำให้การอบรมบุคลากรเป็นไปไม่ได้ตามกำหนด

6. **ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง** ซึ่งมีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง หากสภาพการเมืองไม่อำนวยเช่น ผู้นำไม่สนับสนุนนโยบาย ผู้นำมีทัศนคติไม่ดีต่อนโยบาย ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลว ในกรณีตัวอย่างนี้รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยกระทรวงสาธารณสุขให้การสนับสนุนนโยบายนี้ตลอดมา อย่างไรก็ตามกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้มีความขัดแย้งกลุ่มสมาคมยาไม่ให้การสนับสนุนนโยบายมีเภสัชกรประจำตลอดเวลาเปิดทำการขายยาแผนปัจจุบัน แต่สมาคมเภสัชกรรมให้การสนับสนุนอย่างมาก การเจรจาต่อรองมีตลอดมาและเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2528 กระทรวงสาธารณสุขจึงมีประกาศให้เภสัชกรประจำร้านขายยาแผนปัจจุบันอย่างต่ำ 3 ชั่วโมงติดต่อกันแทนที่จะต้องมาประจำตลอดเวลาเปิดทำการตามนโยบายที่กำหนดไว้

7. **สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม** ในกรณีตัวอย่างนี้ได้แก่ ประชาชนต้องการบริการจากเภสัชกรในร้านขายยามากน้อยเพียงใด ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเพราะไม่มีเภสัชกรให้บริการในการซื้อยามากน้อยเพียงใด ที่สำคัญคือเภสัชกรนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร กรณีตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นแนวโน้มการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่ประสบผลตามเป้าหมายเพราะขาดการศึกษาเรื่องสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ควรศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพื่อสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างจริงจัง

8. **ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ** ในกรณีตัวอย่างนี้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติคือข้าราชการ ดังนั้นความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความเข้าใจในนโยบาย ทัศนคติ และความตั้งใจของข้าราชการเหล่านั้น

6. วิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวอย่างที่ 2

ตัวอย่างที่ 2 เป็นการวิเคราะห์การนำนโยบายเยาวชนไปปฏิบัติโดยข้าราชการในกระทรวงต่างๆ การวิเคราะห์จะนำปัจจัยในตัวแบบของ METER และ HORN มาใช้โดยไม่

หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรเหล่านั้น และจะนำผลการศึกษาในเชิงประจักษ์มาสรุปให้เห็นในแต่ละตัวแปร ผลของการศึกษาในเชิงประจักษ์ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเรื่องการศึกษาเชิงสังคมวิทยาเกี่ยวกับกลไกของรัฐในการแก้ปัญหาเยาวชน ได้รับทุนอุดหนุนจากสภาวิจัยแห่งชาติ ปี พ.ศ.2528 ซึ่งเน้นวิเคราะห์โครงการทั้งหมด 24 โครงการที่เกี่ยวกับเยาวชน แยกได้เป็น 3 ประเภทคือ

1. โครงการป้องกันเยาวชนมิให้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน
2. โครงการฝึกอบรมอาชีพเยาวชน
3. โครงการรักษาบำบัดเยาวชนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน

ข้อมูลที่น่ามาสรุปให้เห็นในการวิเคราะห์ต่อไปนี้ได้มาจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในโครงการทั้ง 24 โครงการ จำนวน 29 คน ในภาคกลาง 4 จังหวัดคือ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และชลบุรี

กลุ่มตัวแปรอิสระกลุ่มแรกที่น่ามาวิเคราะห์คือ กลุ่มนโยบายซึ่งประกอบด้วยจุดมุ่งหมายของโครงการและทรัพยากรที่นำมาใช้ในนโยบาย

1. จุดมุ่งหมายของโครงการ

จุดมุ่งหมายของโครงการส่วนมากจะกว้างและคลุมเครือเช่นเดียวกับนโยบายพัฒนาเยาวชนในแผนพัฒนาฯ ไม่ได้ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจนทั้งด้านจำนวนเยาวชนกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ ขาดแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ขาดการมองปัญหาของเยาวชนและการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาโครงการจำนวนมากมีเป้าหมายซ้ำซ้อนกัน

ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ คณะผู้วิจัยได้ติดตามโครงการฝึกอบรมอาชีพเยาวชนโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบจุดมุ่งหมายทั้งสามระดับคือ รัฐ กระทรวง และหน่วยงานในระดับท้องที่ สรุปได้ดังนี้

จากค่าถดถอยนโยบายของคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2526 จะเห็นว่านโยบายข้อ 5 เกี่ยวกับการพัฒนาเด็กและเยาวชน ได้ให้ความสำคัญแก่เยาวชนอย่างต่อเนื่องและในส่วนที่เกี่ยวกับอาชีพ รัฐจะส่งเสริมให้เยาวชนมีทักษะในการประกอบอาชีพให้เป็นที่พึงตัวเองและช่วยสร้างความเจริญให้แก่สังคมเป็นส่วนรวม (ข้อ 5.8 จากค่าถดถอยนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดย พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ถแถลงต่อรัฐสภาวันที่ 20 พฤษภาคม 2526) เหมือนกับแนวนโยบายส่งเสริมอาชีพเยาวชนของคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นแนวกว้างๆ และขาดทิศทางที่ชัดเจน

เมื่อพิจารณาในระดับกระทรวงที่รับนโยบายไปปฏิบัติเช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเห็นว่าตอบสนองนโยบายของรัฐบาลเช่น โครงการฝึกอบรมอาชีพสมาชิกยุวเกษตรกรเป็นต้น

โครงการฝึกอบรมสมาชิกยุวเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมการเกษตร มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกยุวเกษตรกรที่จะหาความรู้และประสบการณ์เพิ่มเติม ได้ฝึกปฏิบัติงานในไร่ของเกษตรกรชั้นนำที่ประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมตามที่สมาชิกยุวเกษตรกรมีความสนใจ (ประมวลโครงการส่งเสริมและพัฒนาเยาวชนในประเทศไทย กองนโยบายและแผนงานเยาวชนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2523 หน้า 61) ซึ่งนับว่ามีเป้าประสงค์ที่แคบลงมาแต่ยังไม่ชัดเจนในหลายประเด็น เช่น แนวทางปฏิบัติเป็นอย่างไรส่งเสริมการฝึกงานอย่างไรนานเท่าใด ฝึกเยาวชนปีละเท่าไร เยาวชนประเภทใดและจะส่งเสริมการประกอบอาชีพเกษตรกรรมทางด้านใดโดยเฉพาะหรือไม่ เป็นต้น จึงเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่วางไว้เช่นเดียวกับนโยบายของรัฐซึ่งขาดทิศทางที่เด่นชัด

พิจารณาในระดับล่างจนถึงระดับหน่วยงานในท้องที่ ๆ รับนโยบายจากกระทรวง มาปฏิบัติ ในที่นี้คือโครงการฝึกอาชีพยุวเกษตรกรของกลุ่มเยาวชนอำเภอมีนบุรี จุดมุ่งหมายของโครงการฝึกอาชีพยุวเกษตรกรคือ เพื่ออบรมให้เยาวชนเรียนรู้และฝึกฝนตนเอง โดยปฏิบัติจริงให้สามารถประกอบเป็นอาชีพและเป็นเกษตรกรชั้นนำที่จะดำเนินอาชีพการเกษตรได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต ประการที่สองเพื่อเตรียมเยาวชนให้พร้อมที่จะรับวิธีการเกษตรแผนใหม่ เพื่อผลในการพัฒนาและยกระดับการครองชีพ ประการที่สามเพื่อพัฒนาเยาวชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยการกำหนดหลักการดำเนินงาน ยุวเกษตรกร สอดแทรกการดำเนินงานแบบประชาธิปไตย ประการที่สี่เพื่อส่งเสริมให้เยาวชนมีการพัฒนาทางความคิดและพละนาถัม โดยการจัดกิจกรรมต่าง ๆ สำหรับสมาชิกยุวเกษตรกร และประการสุดท้ายเพื่อส่งเสริมให้เยาวชนมีความสามัคคีและรู้จักการเสียสละเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และรู้จักทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะ

เป้าหมายของโครงการดังกล่าวยิ่งนับว่ากว้างและไม่ชัดเจนอย่างยิ่ง ในระดับล่างสุดเป้าหมายจะต้องมีทิศทางที่ชัดเจนที่สุดเช่น การอบรม การเรียนรู้และฝึกฝนในทางปฏิบัติ จะทำอย่างไร จะส่งเสริมยุวเกษตรกรด้านใดมากที่สุดและรองลงมา ส่วนในด้านประสิทธิภาพนั้นหมายถึงอะไร อะไรคือการเกษตรแผนใหม่ต้องระบุให้ชัด จะทำอย่างไรเพื่อยกระดับการครองชีพ มีวิธีการดำเนินงานอย่างไร เพื่อพัฒนาเยาวชนด้านเศรษฐกิจและ

สังคม การดำเนินงานยุทธศาสตร์โดยสอดคล้องกับปรัชญาชีวิตในการพัฒนาเยาวชนในด้าน เศรษฐกิจและสังคม มีวิถีทางอย่างไรและจะทำอย่างไรให้ยุทธศาสตร์พัฒนาทางด้านความคิด พละนาถัย ความสามัคคีและทำงานร่วมกันเป็นหมู่คณะเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

นักวิชาการวิจารณ์นโยบายของรัฐบาลว่ากว้าง คลุมเครือ ไม่มีทิศทางที่ชัดเจน แต่รัฐบาลเห็นว่านโยบายเป็นเพียงหลักการกว้างๆ เท่านั้น จะชัดเจนในระดับกระทรวงและ ในระดับล่าง ในกรณีตัวอย่างนโยบายเกี่ยวกับการฝึกอาชีพยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าเป้าหมายของนโยบายและโครงการทุกระดับขาดทิศทางที่ชัดเจนและคลุมเครือด้วย เหตุนี้เองจึงทำให้การนำนโยบายและโครงการไปปฏิบัติล้มเหลวตลอดมา และรัฐเองยอมรับ ในความล้มเหลวโดยเฉพาะในด้านฝึกอาชีพเยาวชน (เดลินิวส์ 13 มีนาคม 2529)

2. ทรัพยากรที่นำมาใช้ในโครงการ

จากการประเมินทัศนคติเจ้าหน้าที่โครงการเกี่ยวกับระดับความพอเพียงของงบประมาณที่ใช้ในโครงการ พบว่างบประมาณที่ได้มีน้อยไม่เพียงพอ (คะแนนเฉลี่ย = 2.5) จำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ร่วมโครงการและอุปกรณ์ที่ใช้ในโครงการมีระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย = 2.6) ในด้านระดับความช่วยเหลือจากหน่วยงานรัฐบาลอื่นๆ นอกเหนือจากที่รับผิดชอบ โดยตรงต่อโครงการแล้วมีน้อย (คะแนนเฉลี่ย = 2.5) ส่วนระดับความช่วยเหลือจากหน่วยงานเอกชนยังมีน้อย (คะแนนเฉลี่ย = 2.1) และความช่วยเหลือจากครอบครัวเยาวชนมีน้อย ถ้าเปรียบกับหน่วยงานของรัฐและเอกชน (คะแนนเฉลี่ย = 1.7) ที่สำคัญคือระดับความช่วยเหลือจากเยาวชนมีน้อยเช่นกัน (คะแนนเฉลี่ย = 2.2)

สรุปได้ว่าทรัพยากรที่นำมาใช้ในโครงการมีน้อย ไม่เพียงพอต่อโครงการ ปัญหา การขาดทรัพยากรเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จตามเป้าหมาย

จากข้อมูลที่ศึกษาเกี่ยวกับกำลังทรัพยากรพบว่าโครงการฝึกอาชีพที่ไม่ใช่ทาง เกษตรได้รับงบประมาณ มีกำลังเจ้าหน้าที่และสถานที่มากกว่าการฝึกอาชีพทางเกษตรกรรม อย่างมาก โครงการอบรมเด็กและเยาวชนและป้องกันยาเสพติดได้รับการส่งเสริมด้าน ทรัพยากรอย่างสม่ำเสมอ ส่วนศูนย์เยาวชนและการอบรมอาชีพด้านเกษตรกรรมควรจะได้ รับการส่งเสริมจากรัฐมากขึ้น ตัวแปรกลุ่มที่สอง ประกอบด้วยการสื่อสารติดต่อ การควบคุม การปฏิบัติงานลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ สภาพแวดล้อมทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การสื่อสารติดต่อระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติและความร่วมมือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากการประเมินทัศนคติเจ้าหน้าที่ทุกโครงการเกี่ยวกับระดับความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐบาล จากการศึกษาพบว่าได้รับความร่วมมือน้อย (คะแนนเฉลี่ย = 2.4) แต่ได้รับความร่วมมือจากภายในหน่วยงานของโครงการอย่างดี (คะแนนเฉลี่ย = 3.6) จากหน่วยงานเอกชนน้อย (คะแนนเฉลี่ย = 2.3) จากครอบครัวเยาวชนในระดับต่ำ (คะแนนเฉลี่ย = 2.2) และได้รับความร่วมมือจากเยาวชนปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย = 2.8)

สรุปได้ว่าการสื่อสารติดต่อและร่วมมือระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง

4. การควบคุมการปฏิบัติงานประเมินผล จากการประเมินผลทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในโครงการเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานและประเมินผลพบว่ามีระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย = 3.1) ซึ่งอาจจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการเยาวชนจะสำคัญมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการเช่น จำนวนผู้ร่วมงาน สถานภาพของผู้ใช้บริการ การประสานงานระหว่างผู้ตัดสินใจและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการเยาวชนมักจะมีจำนวนเจ้าหน้าที่น้อย และเงินงบประมาณไม่พอเพียง เยาวชนผู้มารับบริการเป็นกลุ่มที่ไม่มีอำนาจต่อรองและไม่มีความสำคัญส่วนมากจะเป็นเยาวชนที่มีสถานภาพไม่ดี ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเยาวชนจึงมีความสำคัญน้อย โดยเฉพาะสำหรับนักการเมือง ตลอดจนข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

6. สภาพแวดล้อมทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนโครงการ จากการประเมินทัศนคติของเจ้าหน้าที่โครงการพบว่าระดับความช่วยเหลือจากกลุ่มผลประโยชน์ในภาคเอกชนมีน้อยมาก (คะแนนเฉลี่ย = 3.1) และระดับความร่วมมือจากภาคเอกชนมีน้อยมากเช่นกัน (คะแนนเฉลี่ย = 2.3)

7. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนมีความต้องการมากน้อยเพียงใด เยาวชนมีความต้องการเพียงใด

จากการศึกษาพบว่าความช่วยเหลือจากครอบครัวเยาวชนและจากเยาวชนมีน้อย (คะแนนเฉลี่ย = 1.7 และ 2.2) ส่วนความร่วมมือจากครอบครัวเยาวชนมีน้อย (คะแนนเฉลี่ย = 2.2) และจากเยาวชนมีในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย = 2.8) สำหรับผู้ไม่สนับสนุนส่งเสริมโครงการมีน้อย (คะแนนเฉลี่ย = 1.7) และโครงการส่วนใหญ่จะถูกระงับหรือล้มเลิกมีน้อย (คะแนนเฉลี่ย = 1.7)

8. ความเข้าใจในนโยบาย ทศนคติและความตั้งใจของผู้ดำเนินงานมีเพียงใด

จากการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่โครงการพอใจกับผลที่ได้โดยส่วนร่วมในระดับปานกลาง (คะแนนเฉลี่ย = 3.4) แต่จะพอใจมากกับผลที่ได้ในการป้องกันเยาวชนมิให้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบน (คะแนนเฉลี่ย = 3.7) ในการแก้ไขปัญหาของเยาวชน (คะแนนเฉลี่ย = 3.8) และในการอบรมเยาวชนให้เป็นพลเมืองดี (คะแนนเฉลี่ย = 3.9) แต่พอใจในระดับปานกลางกับผลที่ได้ในการฝึกอาชีพแก่เยาวชน (คะแนนเฉลี่ย = 3.3) ถ้าเป็นโครงการที่มีความต่อเนื่องตลอดมา เจ้าหน้าที่พอใจกับผลสำเร็จของโครงการมาก (คะแนนเฉลี่ย = 3.8)

จะเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีอุปสรรค นานับประการที่สำคัญคือ ปัญหาด้านทรัพยากรที่จะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ การสื่อสารติดต่อระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหามากมาย กลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่มไม่สามารถประนีประนอมหาข้อตกลงร่วมกันได้ การควบคุมการปฏิบัติงานยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ กับทั้งปัญหาหลักของหน่วยงาน คือ ปัญหาความล่าช้าและทำงานล่าช้ายังไม่สามารถแก้ไขได้ สภาพแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากนัก ปัญหาเหล่านี้นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

7. สรุป

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพขึ้นกับปัจจัยหลายประการคือ จุดมุ่งหมายและเป้าหมายที่ชัดเจน ทรัพยากรที่นำมาใช้ในโครงการต้องมีเพียงพอและมีคุณภาพ การสื่อสารติดต่อระหว่างผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานควรมีอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น การควบคุมและประเมินเพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติควรมีความพร้อมและศักยภาพ ประการสุดท้ายทัศนคติของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสนับสนุนนโยบายของรัฐ

8. คำถามท้ายบท

1. จงอธิบายความหมายของการบริหารนโยบายมาพอสังเขป
2. จงอธิบายปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จของการบริหารนโยบาย