



ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย
กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษา พื้นที่ปากคลองตลาด

โดย

นางสาวนภัศวรณ สุภาวรรณ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย
กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษา พื้นที่ปากคลองตลาด

โดย

นางสาวนภัสวรรณ สุภาวรรณ



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2559
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

THE EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION ON BANGKOK'S
STREET VENDING MANAGEMENT POLICY : A CASE STUDY ON PAK
KLONG TALAT AREA

BY

MISS NAPASSAWAN SUPHAWAN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวนภัสวรรณ สุภาวรรณ

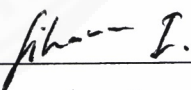
เรื่อง

ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ
กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

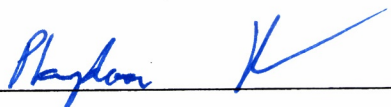
เมื่อ วันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



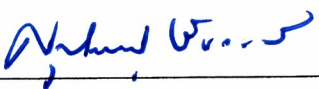
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิกานต์ อีสระะชัยยศ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด
ชื่อผู้เขียน	นางสาวนภัสวรรณ สุภาวรรณ
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง เก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการสังเกต และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งวัตถุประสงค์ของการศึกษา 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด 2) เพื่อศึกษาประสิทธิผลของการนำนโยบายหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด วิเคราะห์ปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินมาตรการดังกล่าว และเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผลที่ได้จากการศึกษา พบว่าปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความสำเร็จ และความล้มเหลวจากการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ประกอบด้วย

(1) ความชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้นมีปัญหายุ่งยากซับซ้อนในการบริหารจัดการมีผลกระทบโดยตรงกับประชาชนส่วนใหญ่ ผู้มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ต่อทางสาธารณะ ทางเท้า และพื้นผิวจราจร นโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน ต้องการสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย บริหารจัดการทั้งบุคลากรและงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ เป็นพื้นที่ต้นแบบก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อกรุงเทพมหานคร การคำนึงถึงชื่อเสียงเกียรติภูมิของประเทศในภาพรวม

(2) ความพร้อมและสมรรถนะของหน่วยงาน พบว่าทางเจ้าของพื้นที่ สำนักงานเขตพระนครนั้นมีความพร้อมในทุกด้านในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ทั้งบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ ซึ่งทางกรุงเทพมหานครได้ให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ จึงทำให้การดำเนินงานตามนโยบายนี้เป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) มาตรการในการบังคับใช้ตามกฎหมาย พบว่าการบริหารจัดการนโยบายดังกล่าวมีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอน มีการกำหนดแนวทางและเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน ทั้งยังมีการกำหนดมาตรการมารองรับสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน

(4) ปัจจัยทางสภาพสังคมและเศรษฐกิจ พบว่าพื้นที่บริเวณปากคลองตลาดมีความสะอาดเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น การดำเนินนโยบายดังกล่าวนำมาซึ่งการพัฒนาทางด้านสังคม ชุมชนความเป็นอยู่ในบริเวณดังกล่าวให้ดีขึ้น อีกทั้งในระยะสั้นกรุงเทพมหานครได้กำหนดพื้นที่ค้าขายในจุดผ่อนผันอย่างชัดเจน และมีโครงการเปิดตลาดปากคลองในพื้นที่ใหม่ที่เหมาะสมในระยะยาว มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้เพื่อเป็นการสนับสนุนโครงการให้ประสบความสำเร็จในอนาคต

(5) การยอมรับและต่อต้านจากกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและประชาชนทั่วไป พบว่าประชาชนในแต่ละกลุ่มได้มีการยอมรับ หรือต่อต้านการดำเนินนโยบายจัดระเบียบทางเท้าที่แตกต่างกัน ในระยะแรกของการดำเนินการกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่ที่เคยค้าขาย มีผลประโยชน์ในบริเวณนี้มาเป็นเวลานาน ไม่เห็นด้วยและต่อต้านกับนโยบายดังกล่าว กรุงเทพมหานครต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์เพื่อดำเนินการในหลากหลายรูปแบบ ในขณะที่กลุ่มประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการดำเนินงานตามนโยบายนี้ เพราะเห็นถึงประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับในระยะยาว

(6) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน พบว่าการดำเนินนโยบายครั้งมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข่าวสารและมีการร่วมแสดงความคิดเห็น โดยผ่านช่องทางการสื่อสารประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ และมีการจัดการประชุมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายดังกล่าว ความจริงใจ ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความโปร่งใสและภาวะผู้นำของผู้บริหารทุกระดับของกรุงเทพมหานคร ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นตัวแปรที่สำคัญและมีผลต่อความสำเร็จอย่างมากต่อการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ

สรุปผลการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการ ระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร พื้นที่ปากคลองตลาด จากการศึกษาพบว่า ผลการดำเนินการตามนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยนั้นได้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้ กล่าวคือผลของการดำเนินนโยบายในครั้งนี้สามารถเคลื่อนย้ายผู้ค้าออกจากพื้นที่ได้ทั้งหมด ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ มีสภาพแวดล้อมที่สะอาดสวยงาม และประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะได้อย่าง

เหมาะสม ทางกรุงเทพมหานครได้จัดพื้นที่สำหรับแก้ปัญหากลุ่มผู้ค้า ทั้งระยะสั้นที่เป็นพื้นที่ในจุดผ่อนผันและโครงการปากคลองตลาดในพื้นที่จัดสรรให้ใหม่ในระยะยาว

จากผลของการศึกษา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ต่อนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ 1) การแก้ปัญหาโดยภาครัฐอย่างยั่งยืนจากต้นตอของปัญหาคือการกระจายความเจริญในทุกด้านไปสู่พื้นที่หลักในภูมิภาคให้มากขึ้นเพื่อลด และป้องกันการอพยพของประชาชนที่เข้ามาแสวงหาโอกาสในเมืองหลวง 2) การบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วนให้มากขึ้น อาทิ ผู้ประกอบการเจ้าของอาคารในพื้นที่ ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย สมาคมผู้ประกอบการการค้าปลีกค้าส่ง หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด และประชาชน เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมกันอย่างจริงจังในการรับรู้ปัญหา และการแก้ไขปัญหาพร้อมกัน อย่างเข้าใจ เสมอภาคและเป็นธรรม มีการเปิดการรับฟังสาธารณะมากขึ้น มีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลโครงการในระยะยาวอย่างโปร่งใส จะสามารถทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นต้นแบบให้กับพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

คำสำคัญ: ประสิทธิภาพ, นโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย, ปากคลองตลาด

Independent Study Title	THE EFFECTIVENESS OF IMPLEMENTATION ON BANGKOK'S STREET VENDING MANAGEMENT POLICY: A CASE STUDY ON PAK KLONG TALAT AREA
Author	Miss Napassawan Suphawan
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Pharkphoom Rukhamate, Ph.D.
Academic Years	2016

ABSTRACT

The study of "The Effectiveness of Implementation on Bangkok's Street Vending Management Policy: A Case Study on Pak Klong Talat Area". This independent study is a qualitative research done by collecting and gathering information from the relevant documents, the in-depth interview and the observation. This study intends to illustrate various factors that affect the effectiveness of implementation of policy on organizing street vendors in the area of Pak Klong Talat. The objectives of the study are to: 1) study factors influencing street vendors in Bangkok with a case study on Pak Klong Talat area; and 2) study effectiveness of the implementation on Bangkok's street vending policy in Pak Klong Talat area. Result of the study shows that the key factors that affect the success and failure of policy implementation are:

(1) The complexity in policy management that affected the majority of the pedestrians in that area. The policy also had clear objectives: to create the better scenario of Bangkok and the whole country reputation.

(5)

(2) The competency of Phra Nakorn District office is considered effective in implementing the policy in all aspects including human resources, materials, and budget as well as Bangkok Metro has fully supported; therefore, the operation becomes smooth and highly efficient.

(3) The policy management, regarding to the law enforcement, has clear guidelines and goal with contingency plan.

(4) The implementation of the policy leads to social development. In the short run, Bangkok Metro had clearly defined the temporary permitted area for street vendors and hawkers, and implemented "New Pak Klong Talat" project in another area in the long run. The public relations were well-planned which can ensure the success of the project in the future.

(5) The resistance from the street vendors and hawkers, who had benefits in the area for a long time, had made Bangkok Metro to change the strategy for several times in order to negotiate. But the majority of the pedestrians, who foresee the community benefits, supported the policy.

(6) The public participation through various media played an important role and creates a huge impact in the success of policy implementation. Several meetings between Bangkok Metro management in all levels and the street vendors and hawkers showed the sincerity and trust in each other.

In conclusion, the implementation of the policy met the objectives and reached the goal successfully. In short run, the street vendors and hawkers had been transferred to the temporary permitted area, returning the footpath for pedestrians, and "New Pak Klong Talat" project implementation in the long run.

From the study, the researcher had the following suggestions to make the policy more effective on implementation:

(1) The sustainable problem solving from the government is to spread the opportunities throughout the regions in order to prevent the movement of labour from rural areas to the capital.

(2) More cooperation and integration among building and shop owners, retailers, wholesalers, street vendors & hawkers, and wholesale & retail trade

association with government agencies and public to be involved in problem solving freely and fair. More public hearing and clarified process of project monitoring and evaluation in the long run will lead to the efficient policy implementation.

Keywords: Effectiveness, Street Vendor Policy, Pak Klong Talat



กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด” สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศิกานต์ อิศสระชัยยศ ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ และ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ ที่ให้ความกรุณาในการให้คำปรึกษาและแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณเป็นอย่างยิ่ง รวมทั้งขอขอบพระคุณอาจารย์ประจำสาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้ให้ความรู้ต่างๆซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการนำมาประกอบการค้นคว้าอิสระ และสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการทำงานได้อีกด้วย

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชาการบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะทุกท่าน ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในระหว่างการศึกษา

ขอขอบพระคุณพี่ๆ เพื่อน ๆ ร่วมชั้นเรียนหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ) รุ่นที่ 27 ทุกคนที่เกื้อกูล ร่วมแรงร่วมใจ และให้กำลังใจ ทั้งการเรียนและกิจกรรมต่างๆ เป็นอย่างดีตลอดเวลาในช่วงการศึกษา

ขอขอบพระคุณพี่ๆ และเพื่อนๆ ที่คอยให้ความช่วยเหลือ และคำแนะนำสำหรับการวิจัยครั้งนี้

สุดท้ายนี้ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวรวมไปถึงครูบาอาจารย์ทั้งหลายของข้าพเจ้าที่เป็นผู้ส่งเสริม สนับสนุน และเป็นกำลังใจ ตลอดจนเป็นแรงผลักดันที่สำคัญยิ่งของข้าพเจ้าตลอดมา จนทำให้การศึกษาในครั้งนี้ประสบความสำเร็จได้ตามที่ตั้งใจ

นางสาวนภัสวรรณ สุภาวรรณ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ปัญหาในการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย	4
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	5
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 กระบวนการนโยบาย	7
2.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	10
2.2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค	12
2.2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค	14

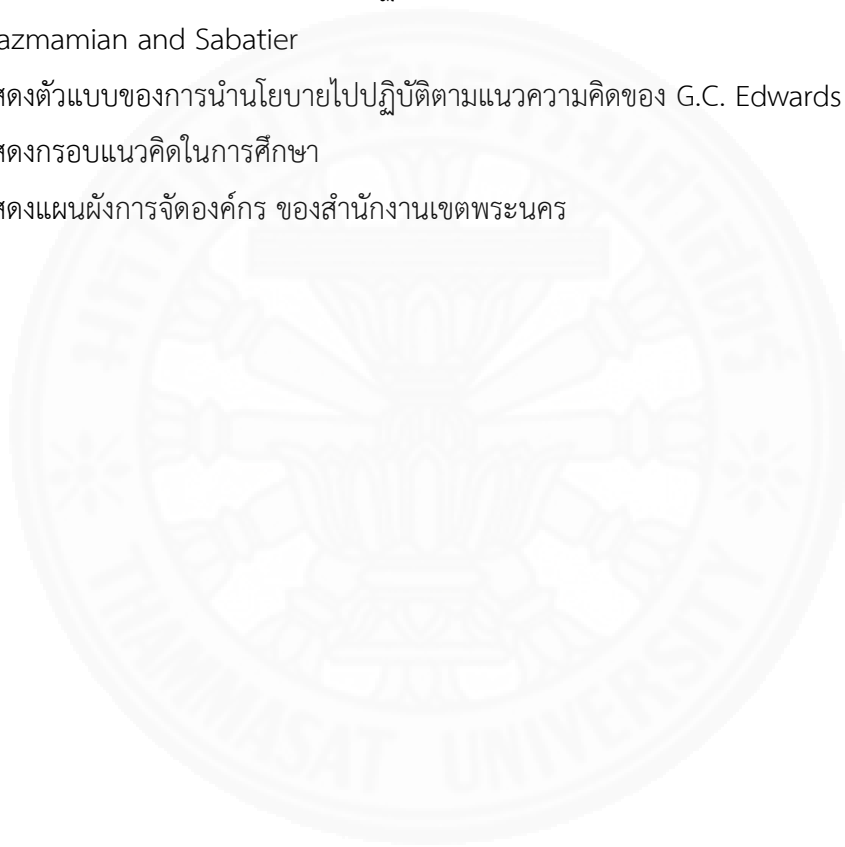
2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	17
2.3.1 ตัวแบบ “A Model of the Policy Implementation Process”	17
2.3.2 ตัวแบบและแนวความคิดของ Mazmanian and Sabatier	19
2.3.3 ตัวแบบและแนวความคิดของ George C. Edwards	21
2.3.4 แนวคิดสำหรับนักวิชาการไทย	22
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	27
2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับหยาบเร่งแผงลอย	28
2.6 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	29
2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา	32
บทที่ 3 วิธีการวิจัย	34
3.1 รูปแบบการวิจัย	34
3.1.1 การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview)	34
3.1.2 การศึกษาข้อมูลเอกสาร (documentary research)	34
3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	34
3.2.1 กลุ่มผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเขตพระนคร	35
3.2.2 กลุ่มผู้ค้าหยาบเร่งแผงลอย	35
3.2.3 กลุ่มประชาชน	35
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	35
3.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร	35
3.3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม	35
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	36
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	37
3.6 ข้อยกเว้นงานวิจัย	37

บทที่ 4 ผลการศึกษา	38
4.1 ส่วนที่ 1: นโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร พื้นที่ปากคลองตลาด	38
4.1.1 นโยบายเคลื่อนย้ายผู้ค้าหาบเร่แผงลอย	39
4.1.2 นโยบายกวดขันผู้ค้าหาบเร่แผงลอย	39
4.2 ส่วนที่ 2: วิเคราะห์ปัจจัยต่างๆที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำ นโยบายในการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตปาก คลองตลาดไปปฏิบัติ	41
4.2.1 ความสอดคล้องและความชัดเจนของวัตถุประสงค์	42
4.2.1.1 ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา	42
4.2.1.2 ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย	42
4.2.2 สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน	43
4.2.2.1 บุคลากร	44
4.2.2.2 งบประมาณ	44
4.2.2.3 วัสดุและอุปกรณ์	44
4.2.3 มาตรการบังคับใช้	47
4.2.4 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม	48
4.2.5 การยอมรับและการต่อต้านจากกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย	50
4.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน	52
4.3 ส่วนที่ 3: ผลของการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการปัญหา หาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด	54
4.3.1 ด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อย	55
4.3.2 ด้านความสะอาด	57
4.3.3 ด้านความสวยงาม	58
4.3.4 ด้านความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์	58
4.3.5 ด้านประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากนโยบาย	59

	(11)
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	62
5.1 ผลการวิจัย	62
5.1.1 ความสำคัญของนโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานคร	62
5.1.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลของการนำนโยบายในการ จัดระเบียบแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด	63
5.1.2.1 ปัจจัยด้านความสอดคล้องและความชัดเจนของ วัตถุประสงค์	63
5.1.2.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน	63
5.1.2.3 ปัจจัยด้านมาตรการเพื่อให้การบังคับใช้นั้นมีผล ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	63
5.1.2.4 ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคม	63
5.1.2.5 ปัจจัยด้านการยอมรับและการต่อต้านจาก ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและประชาชน	64
5.1.2.6 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	64
5.1.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ ปัญหาหาบเร่แผงลอย	64
5.1.4 ผลของการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการระเบียบ หาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครพื้นที่ปากคลองตลาด	65
5.2 ข้อเสนอแนะ	66
รายการอ้างอิง	69
ภาคผนวก	73
ประวัติผู้เขียน	78

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ตัวแบบแสดงความสัมพันธ์ของขั้นตอนนโยบาย	10
2.2 ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ Van Meter and Van Horn	19
2.3 แสดงตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวความคิดของ Mazmamian and Sabatier	20
2.4 แสดงตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวความคิดของ G.C. Edwards	21
2.5 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา	31
4.1 แสดงแผนผังการจัดองค์กร ของสำนักงานเขตพระนคร	46



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครนอกจากจะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยแล้ว กรุงเทพมหานครยังเป็นศูนย์กลางทางการเมืองการปกครอง เนื่องจากเป็นที่ตั้งของพระราชวัง รัฐสภา กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นอกจากนี้บทบาทความเป็นศูนย์กลางยังครอบคลุมไปถึงทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และสังคมของประเทศอีกด้วย เช่น เป็นที่ตั้งของบริษัท ห้างร้าน และธุรกิจต่างๆอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งรวมไปถึงสถาบันทางการเงิน ตลาดหุ้น ตลาดหลักทรัพย์ สาขาของธุรกิจข้ามชาติ ทางด้านการศึกษาที่เช่นเดียวกัน โดยมีสถาบันการศึกษาชั้นนำตั้งแต่ระดับอนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา จนถึงระดับมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงในทุกระดับล้วนตั้งอยู่ในเมืองหลวงแห่งนี้

ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงเป็นที่รวมของประชาชนจากทั่วทุกสารทิศของประเทศ ซึ่งเข้ามาอาศัยอยู่เพื่อความต้องการที่จะมีชีวิตที่มีคุณภาพและดีขึ้นกว่าเดิม กลุ่มประชาชนส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มที่โยกย้ายอพยพมาจากชนบทที่ต้องการเข้ามาขายแรงงานให้ภาคการผลิต และบริการ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นย่านเศรษฐกิจที่สำคัญๆ และมีประชาชนผู้มีรายได้น้อยบางส่วนก็ได้หันมาประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยบนทางเท้า เพราะว่าการค้าขายดังกล่าวใช้เงินลงทุนน้อย ไม่ต้องเสียภาษีให้รัฐ และนอกจากผู้ค้าที่ยากจนเข้ามาค้าขายหาบเร่แผงลอยบนทางเท้าแล้วยังพบว่ายังมีกลุ่มนายทุนรายย่อยบางส่วน ที่เล็งเห็นถึงผลกำไรจากการค้าขายหาบเร่แผงลอยบนทางเท้าก็ได้เข้ามาจับจองพื้นที่ด้วย เพื่อดำเนินกิจการค้าขายสินค้าทุกอย่างตั้งแต่ของใช้ในชีวิตประจำวัน สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค เครื่องแต่งกาย ที่สำคัญที่สุดคือของสดและอาหารการกิน จึงส่งผลให้มีจำนวนผู้ค้าบนทางเท้ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วจนไม่สามารถควบคุมจำนวนได้ และท้ายที่สุดก็นำมาก็คลายเป็นปัญหาใหญ่ของประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร ทั้งปัญหาไม่สามารถใช้พื้นที่ทางเท้าในการสัญจร ต้องลงไปใช้พื้นที่บนผิวจราจรแทน เป็นปัญหาเรื่องความปลอดภัยสาธารณะการจราจรใช้ถนน รวมทั้งปัญหาการรักษาความสะอาดสวยงามของทางเท้าและผิวถนน ตลอดจนอาจจะเป็นที่มาของโรคระบาดต่างๆเป็นต้น

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลาง ของความเจริญเติบโตในทุกๆด้านดังกล่าวแล้ว ทำให้จำนวนประชากรที่เข้ามาอาศัยแสวงหาโอกาสของชีวิต มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกๆอย่างรวดเร็ว ประเด็นหาบเร่แผงลอยบนทางเท้าจึงกลายมาเป็นปัญหาใหญ่อีกปัญหาหนึ่ง เป็นวาระที่ทางผู้บริหาร

ของกรุงเทพมหานครต้องเข้ามาบริหารจัดการแก้ปัญหาอย่างจริงจังมากขึ้น¹ ปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการใช้ชีวิตของประชากรทั้งหมดของชาวกรุงเทพมหานครซึ่งสามารถสรุปได้คือ ปัญหาการด้านสัญจรไปมาของประชาชนและยวดยานนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด กล่าวคือปัญหาหาบเร่แผงลอยกีดขวางทางเท้าและถนนสาธารณะ ปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม เนื่องจากก่อให้เกิดความสกปรกแก่ทางเท้าและถนนสาธารณะ การจะใช้พระราชบัญญัติสาธารณสุขก็ทำได้ยากหากมีโรคติดต่อเกิดขึ้น ผู้ค้าหาบเร่และแผงลอยจะเป็นพาหะแพร่เชื้อโรคต่อไปได้อย่างรวดเร็ว ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย เนื่องจากการวางของเกะกะกีดขวางทางเท้าและถนนสาธารณะ ขาดระเบียบวินัย ไม่ส่งเสริมความเจริญด้านวัฒนธรรมของประเทศ ส่วนใหญ่เมืองหลวงของประเทศที่พัฒนาแล้ว จะไม่มีหาบเร่แผงลอยอยู่บนทางเท้า ปัญหาด้านการแข่งขันด้านราคาอย่างไม่ยุติธรรม เมื่อเทียบกับผู้ทำการค้าในร้านค้าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพราะว่าหาบเร่แผงลอยใช้ทุนน้อย ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ น้อยกว่าจึงสามารถขายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าร้านค้าโดยทั่วไปด้วย ปัญหาด้านการเอาอย่างกันในการปฏิบัติผิดกฎหมาย กล่าวคือร้านค้าต่างๆริมทางเท้าจะพยายามวางสินค้าของตนล้ำเข้าไปสู่ทางเท้า เพื่อเสนอขายสินค้าและกีดกันผู้แข่งขันที่เป็นหาบเร่แผงลอย ปัญหาด้านการทำให้สังคมทั่วไปมองเจ้าหน้าที่ไปทางลบเช่นการกวาดซั้ว ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจะถูกมองไปในแง่ร้ายแก่ผู้ที่มีฐานะเสียเปรียบทางสังคมหรือมีฐานะยากจน หรือโหดร้ายทารุณ รั้งแก่ประชาชนผู้ทำมาหากินสุจริต ทำให้กรุงเทพมหานครต้องจัดทำนโยบายการจัดระเบียบทางเท้ากรุงเทพมหานครขึ้น กล่าวคือ นโยบายที่มุ่งแก้ปัญหาจากการจำหน่ายสินค้า และบริการในที่หรือทางสาธารณะรुकล้ำผิวการจราจร ทั้งถนนและทางเดินเท้า ปัญหาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง เพื่อให้กรุงเทพมหานครของเราสะอาด มีสิ่งแวดล้อมที่ดี ประชาชนอาศัยอยู่กันอย่างมีความสุข²

อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องหาบเร่แผงลอยมีความละเอียดอ่อนซับซ้อน และอาจโยเยไปถึงการเมือง ดังนั้น การกำหนดนโยบายในประเด็นนี้จึงมีความแตกต่างกันตามยุคสมัย และตามสภาพ

¹ สำนักงานเขตพญาไท กรุงเทพมหานคร, “องค์ความรู้เรื่องการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยบนทางเท้าให้ประชาชน,” สำนักงานเขตพญาไท กรุงเทพมหานคร, <http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000084/COP/Cooperative/stall.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

² วสันต์ บุญมีนไวย์, “รายงานการศึกษาเรื่องโครงการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยบริเวณนอกจุดผ่อนผันอย่างยั่งยืน ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่เขตพระนคร,” ฝ่ายเทศกิจ สำนักงานเขตพระนคร, http://203.155.220.175/newweb/images/stories/pdf/58/km/k_wasan.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559).

ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของบ้านเมือง โดยนโยบายนั้นมีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบทางเท้าเพราะเปรียบเสมือนหางเสือ ในการกำกับทิศทางการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่หรือบ่อยครั้ง หรือนโยบายที่ไม่ชัดเจนจะทำให้เจ้าหน้าที่ลงเล่ห์เหลี่ยม และขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน ดังนั้น การกำหนดนโยบายจะต้องศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ ทั้งระยะสั้น และระยะยาว ทั้งต้องวางแผนแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ด้วย ไม่ควรปล่อยให้ไปเป็นไปตามนโยบายของแต่ละยุคแต่ละสมัย และจะต้องชี้ให้ทุกฝ่ายทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เห็นว่าปัญหาการจัดระเบียบทางเท้า หาบเร่แผงลอยไม่ใช่เรื่องเล็กน้อย แต่จะเป็นปัญหาโยงใยไปถึงชื่อเสียงเกียรติภูมิของประเทศ³

ผู้วิจัยมองว่า หากบทเรียนจากการศึกษาเรื่องนี้สามารถระบุปัจจัยสำคัญต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งสามารถอธิบายความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ในกระบวนการนำนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร ไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรมและถูกต้องแล้ว และที่สำคัญ ควรจะศึกษาให้ลึกซึ้งถึงผลกระทบต่อภาคส่วนต่างๆที่จะเกิดขึ้น เมื่อมีการนำนโยบายดังกล่าวนี้ไปปฏิบัติ มุมมองหนึ่งอาจเป็นการเอื้อประโยชน์กับกลุ่มหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันอีกมุมหนึ่งอาจเป็นการส่งผลร้ายกับอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายที่มีผลกระทบต่อจริงๆจากนโยบายต้องถูกต้อง แม่นยำ มีความเสมอภาค เป็นธรรม สุจริต มีความรับผิดชอบ และมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ผลจากการวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ทั้งในด้านการเพิ่มพูนองค์ความรู้ในเรื่องการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะในด้านการนำนโยบายแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติจริง และสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับจากการวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้กับการบริหารนโยบายสาธารณะสาขาอื่นได้อีกด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 ศึกษาประสิทธิผลของการดำเนินงานตามนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย สำหรับพื้นที่ปากคลองตลาด

³ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, “กรุงเทพมหานครขีดเส้นตายสิ้นปี 60 หาบเร่แผงลอยหมดกรุง,” สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, http://www.fdbma.net/modules.php?m=newsupdate_public&op=detailnewsupdate&NUID=353 (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559).

1.2.2 ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย พื้นที่ปากคลองตลาดมาปฏิบัติ

1.3 ปัญหาในการวิจัย

ผู้ศึกษามีคำถามของการศึกษาวิจัยที่มุ่งเน้นคำตอบเพื่อศึกษาว่า

1.3.1 ผลของการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่ปากคลองตลาดเป็นอย่างไร

1.3.2 มีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลว ในการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ขอบเขตของเนื้อหา การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพปัญหาหาบเร่แผงลอย เนื้อหาของนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยตลอดจนวิเคราะห์ถึงเหตุปัจจัยหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะทำการศึกษาเฉพาะพื้นที่ปากคลองตลาดเท่านั้น

ขอบเขตของระยะเวลาในการศึกษาการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาถึงการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่ปากคลองตลาดตั้งแต่ช่วงเวลา ระหว่างวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2559 – ปัจจุบัน

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานครศึกษา เฉพาะกรณีพื้นที่ปากคลองตลาด” จะใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีรายละเอียดการศึกษาดังนี้

1.5.1 การศึกษาจากแนวความคิด ทฤษฎี เอกสารจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางราชการเกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับของนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย ตามนโยบายของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

1.5.2 การศึกษาจากการสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ และสอบถามประชาชนกลุ่มเป้าหมายทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ภาครัฐ กลุ่มผู้ค้า และกลุ่มประชาชนที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ซื้อและผู้ใช้ทางเท้าในสถานที่ค้าในที่สาธารณะเพื่อหาข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่ปากคลองตลาด

1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1.6.1 ทำให้ทราบถึงสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครพื้นที่ปากคลองตลาดไปปฏิบัติ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงประสิทธิผลหรือตัวแปรสำคัญที่ส่งผลต่อผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครพื้นที่ปากคลองตลาดไปปฏิบัติ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆที่มีผลต่อการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่ปากคลองตลาด

1.6.4 ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาวิจัยจะเป็นข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครพื้นที่ปากคลองตลาดไปปฏิบัติและรวมถึงการเสนอแนวทางเพื่อการแก้ปัญหาด้านผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้น จากการนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติแก่กลุ่มเป้าหมาย หรือผู้ที่ได้รับผลของนโยบาย

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดขึ้นในรูปแบบหลักการ แผนงาน หรือโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆเกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุต่อเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่อง

ใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนผู้ให้บริการในแต่ละเรื่อง

ประสิทธิผล หมายถึง การประเมินความสำเร็จของนโยบายเมื่อเทียบกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้โดยมีกระบวนการวัดผลอย่างเป็นระบบ เพื่อให้ทราบว่ากิจกรรมหรือนโยบายนั้นภายหลังจากมีการนำไปปฏิบัติแล้ว ประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจ เพื่อจะดำเนินนโยบายต่อหรือยุติโครงการของนโยบายนั้น

ที่สาธารณะ หมายถึง สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำด้วย

สถานสาธารณะ หมายถึง สถานที่ที่จัดไว้เป็นสาธารณะ สำหรับประชาชนใช้เพื่อการบันเทิง การพักผ่อนหย่อนใจหรือการชุมนุม

ถนน หมายถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ไหล่ทาง ขอบทาง ทางข้ามทางกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับเขตในกรุงเทพมหานคร

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขต และผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต สำหรับในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และองค์การปกครองท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น

ข้อกำหนดท้องถิ่น หมายถึง ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดการ หมายถึง การผสมผสานวิธีการต่างๆ และเครื่องมือต่างๆ เพื่อที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางตามที่ต้องการ

การจัดระเบียบหาบเร่ – แผงลอย หมายถึง การที่กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการให้ผู้ค้าตั้งวางสิ่งของเพื่อจำหน่ายในสถานที่ที่กำหนดไว้ ด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย มิให้มีการตั้งวางรुक้าออกมานอกเขตที่กำหนดและจำหน่ายอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด ผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมแนวคิดผลการวิจัย ข้อเสนอเชิงทฤษฎีจากเอกสาร ตำราวิชาการ วรรณกรรมต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนด กรอบแนวคิดที่จะใช้ในการศึกษา ดังนี้

1. กระบวนการนโยบาย
2. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
5. แนวความคิดเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 กระบวนการนโยบาย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ได้กล่าวว่านโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุด เช่นเดียวกับ กิจกรรมในรูปแบบอื่นๆจากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่นๆ หรือกิจกรรม อื่นๆเป็นวงจรชีวิตของนโยบาย¹ (life-cycle) หรือกระบวนการนโยบายนั้นเอง กระบวนการนโยบาย นั้นประกอบไปด้วยกิจกรรมต่างๆหลายขั้นตอน ตั้งแต่จุดเริ่มต้น พัฒนาการ เติบโต และสิ้นสุดหรือ แปรสภาพไปในท้ายที่สุด² นักวิชาการหลายท่านต่างมีแนวความคิดหลากหลายซึ่งแต่ละท่านได้

¹ ทศพร ศิริสัมพันธ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), 122.

² เรื่องเดียวกัน, 122-123.

กำหนดจำนวนขั้นตอนแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากข้อสมมติหรือแนวคิดของแต่ละคนในเรื่องนี้มีความแตกต่างกัน สามารถแบ่งออกเป็น 2 กระบวนการใหญ่ๆดังนี้³

2.1.1 กระบวนการแรก เป็นแนวคิดกระแสหลัก กล่าวคือได้ยึดการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องกันในลักษณะที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปฏิริยาโต้ตอบระหว่างขั้นตอนแต่ละขั้นตอนโดยทั่วไปมักแบ่งกระบวนการออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่

2.1.1.1 ขั้นตอนที่แรก คือการกำหนดนโยบาย หมายถึง การระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือกและการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งนโยบายมักจะปรากฏในรูปของกฎหมาย พระราชบัญญัติ คำพิพากษาของศาลฎีกา และมติคณะรัฐมนตรี

2.1.1.2 ขั้นตอนที่สอง คือการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ประกอบไปด้วยการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปของการวางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผนการจัดการองค์การ และการดำเนินงาน ซึ่งมักจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือหลายๆหน่วยงานรับผิดชอบร่วมกัน โดยแบ่งงานกันทำเป็นทอดๆ หรือทำงานร่วมกันในช่วงเวลาเดียวกัน

2.1.1.3 ขั้นตอนที่สาม คือการประเมินผลนโยบาย หมายถึงการนำผลการประเมินไปใช้ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนนโยบาย โดยใช้ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวเป็นพื้นฐานในการปรับเปลี่ยน แนวความคิดของกลุ่มนี้โดยทั่วไป ใ้มีพื้นฐานมาจากความเชื่อที่ว่า หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องแยกจากพื้นฐานความเชื่อนี้ผลักดันให้นักวิชาการกลุ่มนี้มองการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นขั้นตอนต่างหากที่แยกออกมาจากขั้นตอนอื่นๆ

นอกจากนี้ยังได้จำแนกกระบวนการนโยบายออกเป็นรายละเอียดมากขึ้นโดยแบ่งออกเป็น 6 ขั้นตอน กล่าวคือ

- (1) กระบวนการก่อตัวของนโยบาย (policy formation)

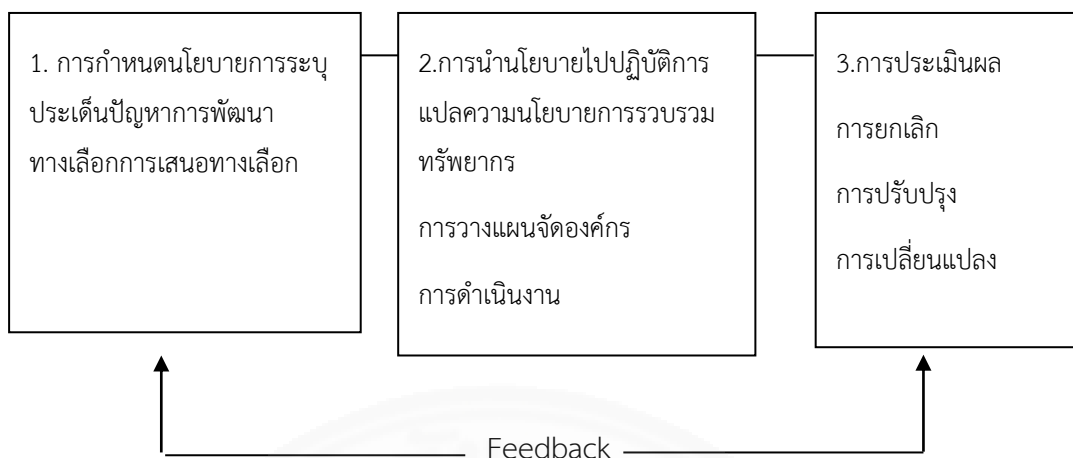
³ พรณิลัย นิติโรจน์, “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), อ้างถึงใน มจรูส หาญสมสกุล, “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร,” (ภาคานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 10 - 11.

- (2) กระบวนการเตรียมนโยบายและการเสนอร่างนโยบาย (policy formulation)
- (3) กระบวนการอนุมัติ และการประกาศเป็นนโยบาย (policy adoption)
- (4) กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (policy implementation)
- (5) กระบวนการประเมินผลของนโยบาย (policy evaluation)
- (6) กระบวนการปรับปรุงแก้ไขหรือการยกเลิกนโยบาย (policy revision)

จะสังเกตได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากการตรากฎหมาย หรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมไปถึงการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติซึ่งโดยปกติมักจะกว้างคลุมเครือและกำกวมให้เป็นโครงการ หรือกิจกรรมที่มีความชัดเจน และเป็นรูปธรรม การระดมทรัพยากรต่างๆที่จำเป็นเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.1.2 กระบวนการที่สอง คือ กระบวนการที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะขั้นตอนต่างหากจากขั้นตอนอื่นๆในกระบวนการนโยบาย มรรุส หาญสมสกุลได้กล่าวไว้ว่ากลุ่มนี้มีความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต มีปฏิสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่นๆตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายในระดับปฏิบัติการ และแนวทางในการนำนโยบายไปดำเนินการ มักมีการปรับเปลี่ยนเพื่อประนีประนอมความเห็น และผลประโยชน์ของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์⁴

⁴ มรรุส หาญสมสกุล, “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร,” (ภาคนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), 11.



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบแสดงความสัมพันธ์ของขั้นตอนนโยบาย⁵, พีร แพรวพนิต, “งานเทศกาลกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณีหาบเร่แผงลอย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), อ้างถึงใน มจรุส หาญสมสกุล, “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร,” 11.

กล่าวโดยสรุป ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบัน นักวิชาการส่วนใหญ่หันมายึดถือการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นขั้นตอนต่างหากที่เกี่ยวข้องกัน และต่อเนื่องกันกับขั้นตอนอื่น ในการวิจัยเรื่องนี้ มุ่งเน้นขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นกรอบแนวความคิดทฤษฎีที่ใช้จึงกล่าวเน้นเฉพาะขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น

2.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย ภายหลังจากการกำหนดทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมที่สุดเป็นนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการพยายามกำหนดนโยบายที่ดีคือ การนำ

⁵ พีร แพรวพนิต, “งานเทศกาลกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณีหาบเร่แผงลอย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), อ้างถึงใน มจรุส หาญสมสกุล, “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร,” 11.

นโยบายที่กำหนดไว้อย่างดีนั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ซึ่งนับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากในการชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย เพราะความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ นโยบาย แผน หรือโครงการทั้งหลาย แม้ว่าจะเพียงพร้อมไปด้วยหลักวิชาการ แต่ถ้าไม่ได้นำไปปฏิบัติแล้วนั้น นโยบายนั้นก็เปรียบเสมือนแผนกระดาษธรรมดาเท่านั้น ในทำนองเดียวกันนโยบายนั้นแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีและน่าเชื่อถือ แต่ถ้านำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องจริงจัง ภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว นโยบายนั้นก็ไม่สามารถประสบผลสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญ และมีความสลับซับซ้อน เพราะจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลากหลายและหน่วยงานต่างๆจำนวนมาก รวมทั้งจะต้องเผชิญกับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่มีลักษณะซับซ้อนและเข้าใจยาก มักไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการในอดีตเท่าที่ควร

การนำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะประสบปัญหาทั้งในระดับมหภาค (macro) และในระดับจุลภาค (micro) พอล เบอร์แมน (Paul Berman)⁶ กล่าวว่า ในระดับมหภาคจะพบว่านโยบายบางเรื่องที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด แต่ไม่สามารถทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ต้องการได้ในระดับจุลภาคให้ประสบความสำเร็จได้ แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นยอมรับนโยบาย แต่ก็ไม่ใช่เครื่องแสดงว่าหน่วยงานเหล่านั้นจะสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ ทั้งนี้เพราะมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นอุปสรรค หรือไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล ปัจจัยดังกล่าว ได้แก่ สมรรถนะขององค์การ ความเพียงพอของทรัพยากรการยอมรับโครงการในระดับท้องถิ่นอันมีผลต่อการสนับสนุนและความร่วมมือ เป็นต้น ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ ปรัชญาการณ และปัญหาในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ได้เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าแล้วได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ

ดังนั้นการที่นโยบาย แผนงาน หรือโครงการต่างๆจะประสบความสำเร็จได้นั้น ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพการดำรงชีวิต ทัศนคติ และพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย กลยุทธ์ที่จะต้องใช้ต้องไม่สลับซับซ้อน และจะต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในทุกฝ่าย และการมีส่วนร่วมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยแรงจูงใจ โอกาสที่จะประสบ

⁶ Paul Berman, (1978), อ้างถึงใน พรณิถีย์ นิติโรจน์, “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), 22.

ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมที่จะมีความเป็นไปได้ กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยง การพึ่งพาซึ่งกันและกัน ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กร และบุคคลในฐานะผู้แปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัยหน่วยงานหลักดังนี้⁷

(1) หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยใช้วิธีที่เหมาะสมเรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในระดับมหภาค

(2) หน่วยงานระดับล่างเมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบาย จากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

2.2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมไปจนถึงนโยบายปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย และปัญหาที่สำคัญคือ การมีหน่วยงานระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่าง หรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น เบอร์แมน และ แมคคลาฟลิน (Berman and McLaughlin)⁸ สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (goal discrepancies) การให้ความสนับสนุนหรือการให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (influence and authority differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (resource deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (communication difficulties among organizations) นอกจากนี้แล้ว การนำนโยบาย

⁷ วรเดช จันทรรคร, *การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหชัยบล็อกลและการพิมพ์, 2545), 35 - 37.

⁸ Paul Berman and McLaughlin, (1977), อ้างถึงใน พรณิฉัย นิติโรจน์, “การนำนโยบายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ,” 22 - 23.

ไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเองด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่ จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (passages) ด้วย เบอร์แมนพบว่า ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมากเท่าใดก็จะมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาเป็นรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนเป็นขั้นตอนการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

2.2.1.1 ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย เมื่อฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติก็จะมีภาระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์กรหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงานหรือโครงการ ในประเทศไทยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อมีการแปลงนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่า ความล้มเหลวของนโยบายนั้นเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว จากการศึกษาหรือประสบการณ์ของผู้เขียนที่ผ่านมาพบว่า มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

- (1) ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง
- (2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
- (3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบ
- (4) ระดับความร่วมมือและความจริงจังในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบ

กล่าวโดยสรุป ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย ตลอดจนความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงจังที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงใด

2.2.1.2 ขั้นตอนของการยอมรับ ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค คือการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำงานของหน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับ

กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรใช้จากหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยหลังนี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือว่าไม่มีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (street-level bureaucrats) เป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจ ถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาคด้วย

2.2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่าง รับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาเปลี่ยนเป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงเมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใดๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้น จะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้น กับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมนเรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (mutual adaptation)⁹

สิ่งสำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจ ดังกล่าวจะต้องเรียกว่า Path of micro implementation ซึ่งเราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็น ขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับ

⁹ Paul Berman, (1977), อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, *การพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545-2546), 25.

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคจะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน¹⁰ ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (continuation)

2.2.2.1 ขั้นการระดมพลัง ในขั้นตอนนี้หน่วยงานในระดับกลางจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน ในกิจกรรมแรกหน่วยงานระดับกลางจะพิจารณารว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญ เร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับกลางเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวข้องกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานระดับกลางกับนโยบายก็จะมี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับกลางจะให้การยอมรับนโยบายเนื่องจากเห็นว่ามีความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ก็ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้นในขั้นการระดมพลังนี้กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่นๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างความมีส่วนร่วมให้มีขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะทำเสียตั้งแต่เบื้องต้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2.2.2 ขั้นปฏิบัติ ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการ ในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการ ที่ได้มีการยอมรับ แล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงาน หรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับกลางจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะเป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะนโยบายด้านการบริการสังคมผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรง ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริหารอย่างมาจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้นการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับ การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงาน ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือ

¹⁰ วรเดช จันทรรศ, *การพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ* (กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545-2546), 25 - 28.

สภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย

เบอร์แมน และ แมคลาฟลิน ได้สรุปถึงผลการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 ลักษณะ¹¹ คือ

(1) ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (non-implementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

(2) การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่นๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายหรือแผนงานที่วางไว้ตั้งแต่แรก ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถนำไปปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้เป็นปัญหาแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมีปัญหยาแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น เป็นต้น

(3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (technological learning) หมายถึงไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบความสำเร็จเพียงแค่มีการติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่างๆ ของประเทศ แต่ยงถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

2.2.2.3 ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้น ไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลาของนโยบายนั้นจะได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากขึ้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่

¹¹ Paul Berman and McLaughlin, (1977), อ้างถึงใน พรรณิฉัย นิติโรจน์, “การนำนโยบายการจัดระเบียบยาเสพติดในกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ,” 23.

จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกใช้งบประมาณ หน่วยงานระดับล่างมักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้นการสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สอง สืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

2.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ได้มีนักวิชาการบางท่านได้นำเอาแนวความคิดทางด้านการพัฒนาโครงการ (organization development) เข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างการจูงใจการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับต่อโครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน (sustainability)

2.3.1 ตัวแบบ “A Model of the Policy Implementation Process” ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบและแนวความคิดของ Van Meter and Van Horn ที่ได้ร่วมกันเขียนบทความขึ้นมาเรื่อง “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”¹² โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และได้เสนอตัวแบบเชิงระบบที่เรียกว่า “A Model of the Policy Implementation Process” ตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยซึ่งประกอบไปด้วย 6 ปัจจัยหลักคือ

(1) วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องแยกให้ชัดเจน ว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายนั้นมีอะไรบ้าง ซึ่งวัตถุประสงค์จะเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนขึ้นและง่ายต่อการเข้าใจ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ เปรียบเสมือนเกณฑ์ที่ใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) ทรัพยากร จะต้องมีการระบุทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งทรัพยากรในที่นี้หมายถึง ทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ และงบประมาณ ซึ่งในงบประมาณนี้จะต้องมีระบบการเบิกจ่ายเงินที่คล่องตัวด้วย

(3) การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การ และกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่าง

¹² Van Meter and Van Horn, (1977), อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหทัยบล็อกและการพิมพ์, 2545), 27.

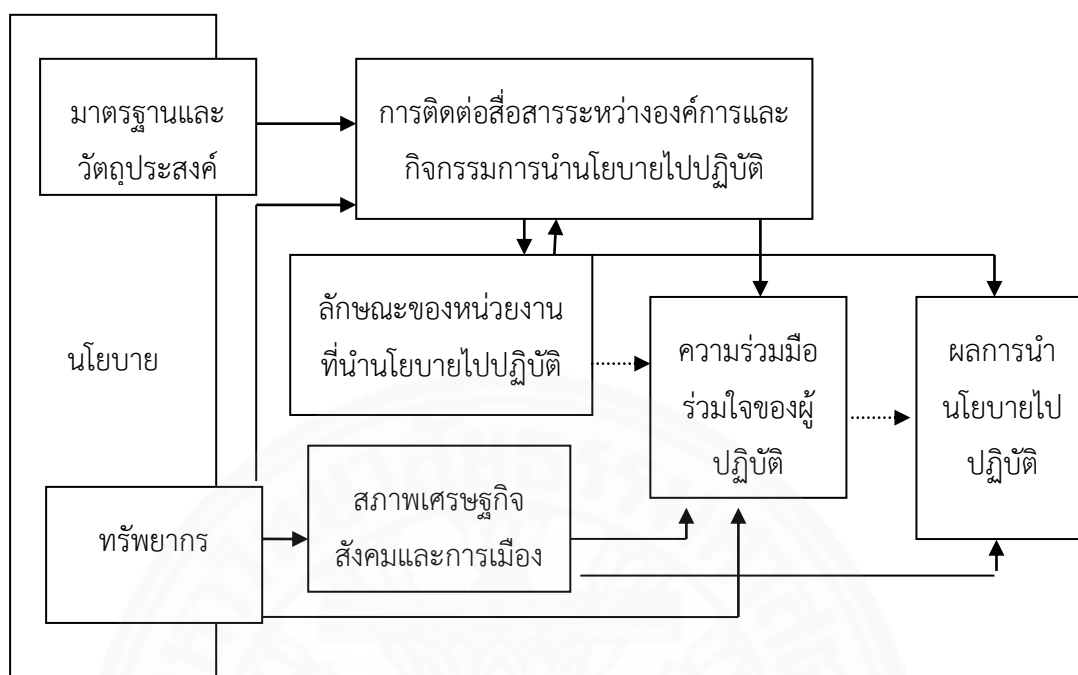
องค์การหรือภายในหน่วยงานเดียวกันนั้นมีความสำคัญมาก ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องจะต้องมีข้อมูลข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็ว และต่อเนื่องตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน

(4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีหลายปัจจัยหลายประการที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ 1) จำนวนบุคลากร ความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่ได้รับผิดชอบ 2) ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยต่างๆภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ 3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น ความสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ 4) ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ 5) สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง

(5) ควรพิจารณาถึงสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ของนโยบาย กล่าวคือ 1) ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นเพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมที่สำคัญๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น 3) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้าง ต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และความเห็นดังกล่าวจริงจังแค่ไหน 4) ผู้นำต่างๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้ 6) กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆมีการเคลื่อนไหว เพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่อย่างไร

(6) ความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ หากได้รับความร่วมมือร่วมใจ จากผู้ปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมมีสูงตามไปด้วย (ดูภาพประกอบที่ 2.2)¹³

¹³ D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, (1975), อ้างถึงใน มธุรส หาญสมสกุล, “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร,” 17.

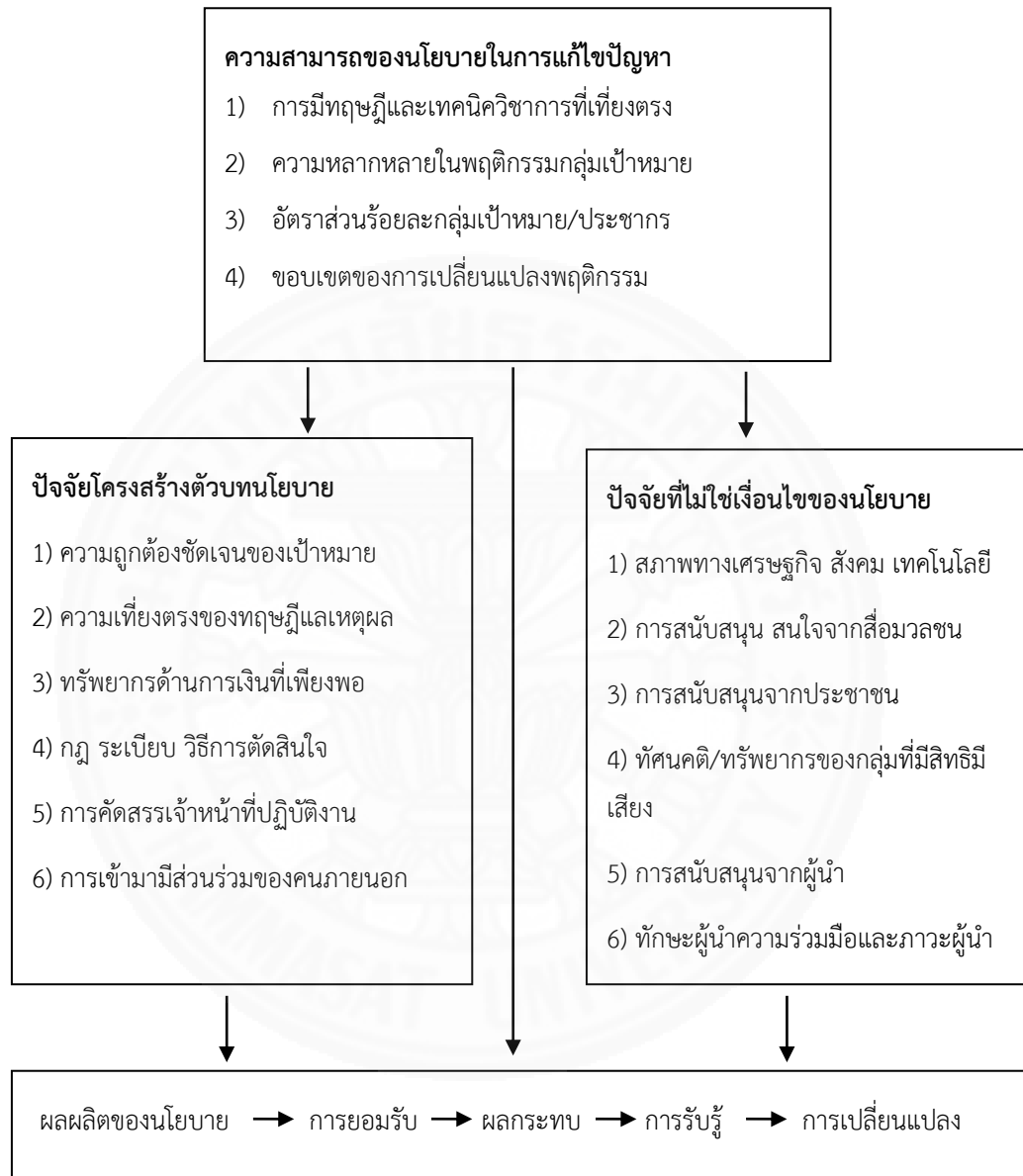


ภาพที่ 2.2 แสดงตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ Van Meter and Van Horn, D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, (1975), อ้างถึงใน มจรุส หาญสมสกุล, “การบริหารจัดการ ปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร,” 17.

2.3.2 ตัวแบบและแนวความคิดของ Mazmanian and Sabatier ซึ่งเป็นผู้ที่ศึกษา นโยบายแบบ Top-down¹⁴ กล่าวคือ เป็นตัวแบบที่เน้นการกำหนดนโยบายและควบคุมนโยบายจาก ผู้กำหนดนโยบาย ตัวแบบนี้เชื่อว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว นั้น นโยบายจะต้องมีลักษณะ 3 ประการคือ 1) นโยบายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้ยากหรือง่าย 2) นโยบายนั้นสามารถกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานได้ชัดเจนแค่ไหน 3) นโยบายนั้นได้รับผลกระทบ จากตัวแปรอื่นๆ เช่น สภาพสังคมและเศรษฐกิจ การสนับสนุนจากกลุ่มประชาชน ผู้นำประเทศหรือ ความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด โดยการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำ นโยบายไปปฏิบัตินั้นดูได้จากตัวแปรต่างๆ 5 ตัวแปร คือ ผลผลิตของนโยบาย (policy outputs) การ ยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย (compliance) ของหน่วยปฏิบัติ ผลกระทบของนโยบายที่เกิดขึ้นต่อ หน่วยงาน (actual Impact of policy outputs) การรับทราบถึงผลกระทบของนโยบาย

¹⁴ Mazmanian and Sabatier (1983), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 17.

(perceived impacts of policy outputs) และการทบทวนประเด็นสำคัญของนโยบายนั้น (major revision in statute) ดังแสดงในภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.3 แสดงตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวความคิดของ Mazmanian and Sabatier, Mazmanian and Sabatier (1983), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 17.

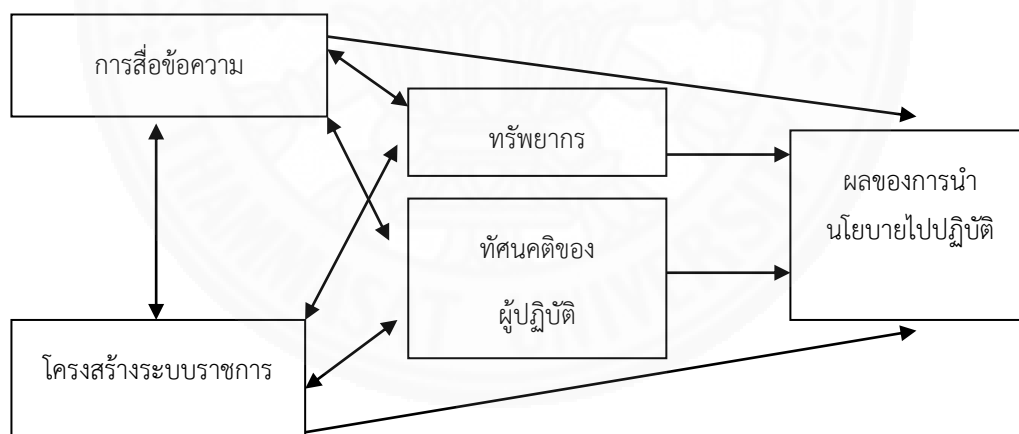
2.3.3 ตัวแบบและแนวความคิดของ George C. Edwards ในปี ค.ศ.1980 G.C. Edwards ได้เขียนหนังสือชื่อ “Implementing Public Policy”¹⁵ ซึ่งสรุปว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 ประการได้แก่

(1) การติดต่อสื่อสาร ได้แก่ การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับฝ่ายต่างๆ การสื่อข้อความมีความถูกต้องชัดเจนและตรงกับความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง

(2) ทรัพยากร ประกอบด้วย จำนวนเจ้าหน้าที่ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ที่จะปฏิบัติตามนโยบาย หรืออำนาจ ในการบังคับ ข้อมูลข่าวสาร เครื่องมือและวัสดุอุปกรณ์ ที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนเครื่องมือสนับสนุนอื่นๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญงานในเรื่องที่จะต้องปฏิบัติ

(3) ทักษะคตินักปฏิบัติ ได้แก่ การยอมรับต่อนโยบายของนักปฏิบัติหรือผู้นำไปปฏิบัติ

(4) โครงสร้างขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ขนาดและความสลับซับซ้อนของโครงสร้างองค์การ มาตรฐานและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมทั้งจำนวน องค์การที่เข้ามารับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ดูภาพประกอบ)



ภาพที่ 2.4 แสดงตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวความคิดของ G.C. Edwards, G.C. Edwards, 1980, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 19.

¹⁵ G.C. Edwards (1980), อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, 19.

2.3.4 แนวคิดสำหรับนักวิชาการไทย ที่ได้ศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรรศ ได้แยกประเด็นความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้อย่างกว้างๆเป็น 6 แนวทางหรือ 6 ตัวแบบด้วยกัน¹⁶ กล่าวคือ

(1) แนวทางที่เน้นการวางแผน และการควบคุม หรือที่เรียกว่า ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model)

(2) แนวทางที่เน้นสมรรถนะขององค์กร หรือเรียกว่าตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model)

(3) แนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วม การสร้างความผูกพัน และการยอมรับ หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (organization development model)

(4) แนวทางที่เน้นการสร้างความสำเร็จ ที่เกี่ยวกับสภาพความเป็นไปในระบบราชการหรือที่เรียกว่าตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model)

(5) แนวทางที่เน้นการวิเคราะห์เชิงบูรณาการ

แนวทางแรก ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model) เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการสร้างประสิทธิภาพของการวางแผนและการควบคุม ตัวแบบนี้เชื่อว่าประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรต่างๆ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ระบบการวัดผล ตลอดจนมาตรการในการให้คุณให้โทษ

แนวทางที่สอง ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model) ให้ความสำคัญไปที่การเพิ่มสมรรถนะขององค์กร โดยเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้

แนวทางที่สาม ตัวแปรด้านการพัฒนาองค์กร (organization development model) ตัวแบบนี้มุ่งเน้นสนองความต้องการทางจิตวิทยาของสังคมมนุษย์ โดยเชื่อ

¹⁶ วรเดช จันทรรศ, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : An Integrated Theory of Public Policy Implementation* (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2548), 135.

ว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านการจูงใจ ภาวะผู้นำ การมีส่วนร่วม การทำงานเป็นทีม ตลอดจนการสร้างความรู้ความผูกพัน และการยอมรับ

แนวทางที่สี่ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model) ตัวแบบนี้เชื่อว่า อำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่อำนาจที่แท้จริงจะอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กรในแง่ที่ว่า สมาชิกทุกคนขององค์การมีอำนาจในการใช้วิจารณ์ญาณของตนได้ ดังนั้นตัวแบบนี้จึงเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย และระดับของการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

แนวทางที่ห้า ตัวแบบทางการเมือง (political model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือ บุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ดังนั้นตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับตัวแปรด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการต่อรอง ตลอดจนการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้า หน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลสำคัญ

แนวทางที่หก ตัวแบบเชิงบูรณาการเป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมารวมไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สอง เป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สามเป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นจะสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกันคือ สมรรถนะองค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำ ความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังหรือเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องต่างมีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยแตกต่างกันไป แต่

ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยตนเองได้ทั้งหมด บทบาทขององค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันนโยบายนั้น ให้ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์กรและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย¹⁷

(1) ฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง สองสถาบันนี้ถือเป็นฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชนทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อเกิดการปฏิบัติ โดยปกติทั้งสองสถาบันนี้มักจะไม่ให้ความสนใจ หรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ฝ่ายการเมืองอาจเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง ในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ฝ่ายการเมืองจะเข้ามาปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยงานราชการ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

ในทางกลับกันหน่วยงานที่รับผิดชอบจะพยายามชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีความสำเร็จในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป สำหรับในประเทศไทยฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นโยบายส่วนมากมักจะได้รับการริเริ่มผ่านทางเจ้ากระทรวงไปสู่คณะรัฐมนตรี หรือริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีโดยตรง และถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี การมอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมติดตามผลการปฏิบัติ มักจะเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้องบางนโยบาย เช่น นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีหลายกระทรวง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ขอบข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีแบ่งแยกกันโดยเฉพาะตามหน้าที่ของกระทรวงเหล่านั้น โดยสรุปแล้วฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ

¹⁷ วรเดช จันทรร, *การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหทัยบล็อกและการพิมพ์, 2545), 19 - 27.

โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักจะมีแนวโน้มมักจะมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้จะต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการออกนโยบายด้วย

(2) หน่วยงานต่างๆของรัฐในระบบราชการ หน่วยงานต่างๆของรัฐในระบบราชการถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายหน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้ฝ่ายการเมือง ในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไปโดยเฉพาะประเทศไทย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการเข้าหาข้อมูลหรือปฏิบัติงาน จึงมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองอาจทำการกำหนดนโยบายขึ้นมาใหม่ทั้งหมด ซึ่งต่างจากเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเคยทำอยู่ก็เป็นได้ แต่ก็เป็นที่เกิดขึ้นน้อยมาก ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติหน่วยงานรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมาก เพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยงาน การเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ยากจะควบคุมได้ และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐ ไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์องค์กรของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมาก เนื่องจากทัศนียภาพ ผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

(3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการและในฐานะผู้บริการในโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีแรงจูงใจ (incentives) เป้าหมาย (goals) และค่านิยม (values) ที่แตกต่างกัน

ความแตกต่างเหล่านี้ อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน ในด้านการนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน จะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประสบความสำเร็จหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูง ให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงาน ดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริง ข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงาน ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมาก ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องปฏิสัมพันธ์กับประชากรผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจจะทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

(4) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ได้แก่ ผู้บริหาร (clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึงในแง่ของบุคคล (individuals) กลุ่ม (groups) หน่วยงานภาคเอกชน (private sector) และภาคหน่วยงานที่มีได้มุ่งหากำไร (non-profit sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตามหากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อน ในลักษณะของกลุ่มประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลกระทบต่อ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น ในประเทศไทยที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น ในสหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่ม

ผู้รับบริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักจะได้รับการหนุนหลังจากนักการเมือง เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง และจากหน่วยงานราชการเพื่อการดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกันกลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการได้รับประโยชน์จากนโยบายก็จะพยายามเข้ามามีบทบาท ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงต้องประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ในลักษณะของความเท่าเทียมกัน ซึ่งเน้นการต่อรอง (bargain) และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสู่การบางครั้งประสบความสำเร็จ บางครั้งประสบความล้มเหลว ปัญหา คือ จะใช้อะไรเป็นดัชนีชี้วัด หรือเครื่องวัด เกี่ยวกับเรื่องนี้ Ran B. Ripley และ Grace A. Franklin ได้เสนอเครื่องวัดหรือแนวทางที่จะวัดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ลักษณะเช่นไรที่ถือว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ และลักษณะเช่นไรที่ถือว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความล้มเหลว โดยเสนอ 3 แนวทางดังนี้¹⁸

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีผลต่อผู้ออกคำสั่งหรือมีต่อผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติก็มีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ ระดับของความล้มเหลวของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติก็มีสูงตามไปด้วย ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง มีอุปสรรคเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็จะสูงขึ้นเท่านั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามมาที่พึงปรารถนาหรือไม่

แนวทางที่สอง ให้ความสำคัญที่ความราบรื่นและปราศจากปัญหาในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการวัดจุดบกพร่องในตัวเอง เพราะในสภาพความเป็นจริงนโยบายถูกนำไปปฏิบัติโดยส่วนใหญ่ย่อมเผชิญกับปัญหา และความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, 9 - 11.

นโยบายอีกแง่หนึ่งคือเรื่องของการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคมส่วนรวม ความขัดแย้งจึงไม่ใช่สิ่งเลวร้ายในตัวเอง แต่เป็นเรื่องธรรมดาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นการบอกว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จมากหรือน้อยต่างกัน เพราะการมีปัญหาหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้น จึงอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริงและการสร้างความเข้าใจโดยไม่ตรงจุด

แนวทางที่สาม เมื่อพิจารณาประกอบกับสองแนวทางแรกแล้วจะเห็นว่า การวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวทางนี้ มีข้อบ่งชี้ที่กว้างและตรงประเด็นมากกว่าสองแนวทางแรก เพราะสามารถพิจารณาจากผลกระทบว่าเป็นไปตามที่พึงปรารถนาหรือไม่ ถ้าเป็นไปตามที่พึงปรารถนาแล้วก็แสดงให้เห็นว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ หากไม่พึงปรารถนาก็แสดงว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จ

2.5 แนวความคิดเกี่ยวกับหาบเร่แผงลอย

คำว่า “หาบเร่แผงลอย” ใช้เรียกการค้าข้างทางในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสองประเภท คือการค้าที่เคลื่อนที่ได้ ซึ่งเรียกว่า “หาบเร่” และการค้าที่อยู่กับที่ที่เรียกว่า “แผงลอย”¹⁹

คำว่า “หาบเร่” แสดงถึงนัยของการค้าบนบกและสะท้อนถึงการค้าแบบดั้งเดิม ดังนั้นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า “หาบ” ไว้ว่า “เอาของห้อยปลายคานสองข้างแล้วแบกกลางคานพาไป” (ราชบัณฑิตยสถาน , 2542) ส่วน “หาบเร่” ราชบัณฑิตยสถานอธิบายไว้ว่าเป็น “ผู้ที่หาบของไปเร่ขาย” ซึ่งแม้ “หาบ” ยังปรากฏอยู่ในปัจจุบันแต่ก็มีเครื่องทุ่นแรงอื่น เช่น รถเข็น รถจักรยาน รวมไปถึงการใช้พาหนะ เช่น รถกระบะ ในการเร่ขายสินค้า ซึ่งทุ่นแรงกว่ามากและทำให้บรรทุกสินค้าได้มากขึ้น

คำว่า “แผงลอย” กล่าวได้ว่าเป็นค้ากลางๆไม่เจาะจงอธิบายเฉพาะการค้าข้างทางพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ให้ความหมายคำว่า “แผงลอย” ไว้ว่า “ที่ที่จัดไว้ในถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะ รวมถึงอาคาร แคร่ แท่น โต๊ะ พื้นดิน แผง เสื่อ เรือ หรือ แพ สำหรับขายอาหาร น้ำแข็งหรือสิ่งของอย่างอื่น ซึ่งหมายรวมถึงการค้าในลักษณะ วางแผน หรือตั้งแผงในพื้นที่ต่างๆ เช่น ตลาด ในลักษณะนี้ การขายของ “แบกตะกร้า” จึงเป็นการค้าแผงลอย การอยู่เป็นที่และการเคลื่อนที่ทำให้เงื่อนไขในการประกอบอาชีพแตกต่างกัน การขายอาหารในที่ที่เป็นหลักแหล่งแน่นอนทำให้ทำเลการค้ามีความสำคัญ บริเวณที่มีประชากรหนาแน่นหรือมีผู้สัญจรไปมาบ่อยย่อมเป็นแหล่ง

¹⁹ มธุรส หาญสมสกุล, “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร,” 31.

ทำการค้าที่สามารถทำรายได้ให้มากกว่า ส่วนการค้าเร่ร่อน รายได้ที่เข้ามาย่อมขึ้นอยู่กับความคล่องตัวในการออกหาลูกค้าและการกำหนดเส้นทางการค้า แต่การเคลื่อนที่มีข้อจำกัดในด้านปริมาณของสินค้าที่จะนำติดตัวไป และผู้ค้ายังต้องมีสุขภาพแข็งแรง จึงจะสามารถหาสินค้าในระยะไกลได้

การที่ผู้ค้าสองกลุ่มซึ่งมีรูปแบบการค้าที่แตกต่างกัน แต่ถูกเรียกรวมกันน่าจะมีที่มาจากการใช้คำว่า “หาบเร่แผงลอย” เป็นตัวแทนการค้าข้างทางและปฏิเสธความแตกต่างระหว่างการค้าทั้งสองประเภทนี้ ซึ่งหากพิจารณาจากเงื่อนไขด้านพื้นที่ในการประกอบอาชีพน่าจะมี ความแตกต่างกันทั้งในด้านคุณลักษณะของผู้ค้า มุมมองของผู้ค้าต่ออาชีพของตน รวมทั้งความสามารถในการสะสมทุนหรือระดับความสำเร็จที่แตกต่างกันด้วย

2.6 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่จะนำเสนอต่อไปนี้ เป็นงานวิจัยที่มีสาระสอดคล้องกับการศึกษาเรื่องการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาด ซึ่งจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

(1) สุรเดช อำนวยสาร²⁰ ได้ทำการศึกษาการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร (2535-2539) ผลการวิจัยนี้พบว่า การแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานครช่วง ปี 2535 – 2539 เป็นการนำนโยบายลักษณะพิเศษประกอบกับมีการใช้กฎหมายมารองรับ สำหรับลงโทษผู้ฝ่าฝืน และได้กำหนดเป็นนโยบายไว้ 16 ข้อด้วยกัน นโยบายนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องให้เกิดแนวทางการวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติ โดยพบว่าการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยช่วงปี 2535-2539 ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยได้ เพียงแต่เป็นการชะลอปัญหา และลดความขัดแย้งระหว่างผู้ค้ากับประชาชนได้บางส่วนจวบจนถึงจุดที่ประชาชนชาวกรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้น และผู้ค้าก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัวจนไม่สามารถอยู่บนทางเท้าร่วมกันได้จึงจำเป็นต้องทบทวนนโยบายกันใหม่อีกครั้ง ในด้านข้อเสนอแนะประกอบด้วยข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ที่ควรแก้ไขปัญหาคารอพของชาวชนบท โดยการสร้างงานในชนบท การให้ข้าราชการประจำเป็นผู้กำหนดนโยบายและปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาระบบเมือง การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายให้ชัดเจนทั้งระยะเวลาและผลของนโยบาย ควรให้มีการประชาสัมพันธ์เชิญชวนประชาชนให้เปลี่ยนพฤติกรรมในการซื้อในสถานที่ที่กำหนด อาจจะใช้ชอย หรือปิดถนนเพื่อการค้าขายโดยบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งประชาชนผู้ค้า และ

²⁰ สุรเดช อำนวยสาร, “การแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ปี 2533-2539,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539).

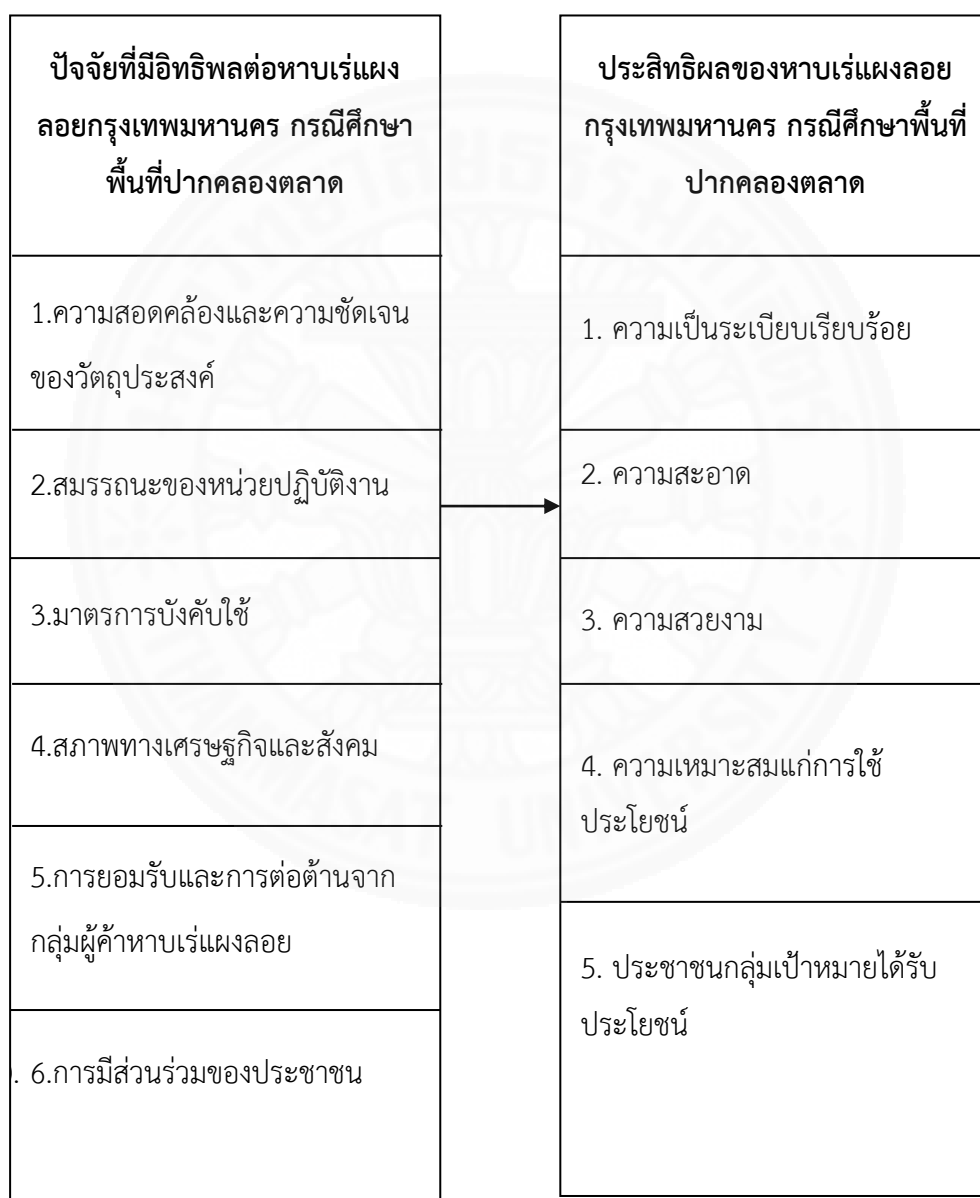
เจ้าหน้าที่เป็นผู้รู้ปัญหาในพื้นที่ดีและควรให้สำนักเทศกิจออกตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจเขต เพื่อถ่วงดุลอำนาจแก้ไขปัญหาการรู้จักมักคุ้นกับผู้ค้าต่อไป

(2) พรรณิพย์ นิติโรจน์²¹ ทำการวิจัยเกี่ยวกับการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ผลการศึกษาโดยรวมค้นพบว่าปัจจัยหลัก และตัวชี้วัดทุกตัว ได้แก่ 1. นโยบายประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ ความสอดคล้องกับสภาพปัญหา ความชัดเจนของเป้าหมาย และความเพียงพอของทรัพยากร 2.เจ้าหน้าที่เทศกิจ ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ ความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจ การปรับตัว 3. ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ผู้ค้า ผู้ซื้อและผู้ใช้ทางเท้า ประกอบด้วยตัวชี้วัดคือ ความต้องการยอมรับ(ยกเว้นการมีส่วนร่วม) มีอิทธิพลต่อผลและผลลัพธ์ของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคที่เป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรหรือสำเร็จแค่บางส่วน และบางพื้นที่เท่านั้น เนื่องจากนโยบายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ทั้งเรื่องของขนาด ความหนาแน่นของประชากร ที่ทำให้การจัดระเบียบดังกล่าวยากง่ายแตกต่างกัน ส่วนปัญหาในด้านอื่นๆ เช่นความเพียงพอของทรัพยากรบุคคล และวัสดุอุปกรณ์ ก็เนื่องมาจากสภาพของพื้นที่เขตที่แตกต่างกันเช่นกัน และเรื่องของประชากรกลุ่มตัวอย่างทั้งผู้ค้า ผู้ซื้อและผู้ใช้ทางเท้าในแต่ละเขตก็มีความต้องการแตกต่างกัน หากประชากรในพื้นที่เขตใดมีความหนาแน่นสูงความต้องการซื้อสินค้าย่อมสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้ผู้ค้าต้องแย่งพื้นที่ค้ากันอย่างหนัก ทำให้การจัดระเบียบของเจ้าหน้าที่เทศกิจยากตามไปด้วย เป็นต้น

²¹ พรรณิพย์ นิติโรจน์, “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551).

แผนภาพแสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

แผนภาพแสดงกรอบแนวคิด “ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผง
ลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด”



ภาพที่ 2.5 แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษา

2.7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ เป็นการศึกษานโยบายการบริหารจัดการหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครเขตกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเลือกพื้นที่เป็นปากคลองตลาด เป็นกรณีศึกษา และจากการสำรวจวรรณกรรมและองค์ความรู้ต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยข้างต้น สามารถกำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

(1) ความชัดเจนต่อและความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาของวัตถุประสงค์ หมายถึง ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร บริเวณเขตพื้นที่ปากคลองตลาด ซึ่งครอบคลุมไปถึงการจัดลำดับความสำคัญและความชัดเจนของภารกิจ ตลอดจนไปถึงความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

(2) สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน ทั้งในแง่ความพร้อมด้านจำนวนและความรู้ความสามารถของบุคลากร ไม่ว่าจะเป็นความรู้ความสามารถด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยและตลอดจนความรู้ความสามารถในด้านการให้บริการประชาชนอย่างมีคุณธรรม มีจริยธรรม และมีจิตมุ่งบริการ ตลอดจนความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์ซึ่งครอบคลุมไปถึงความพอเพียงและทันสมัยอีกด้วย

(3) มาตรการเพื่อให้การบังคับใช้มีผล หมายถึง กิจกรรมหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นและได้นำมาบังคับใช้เพื่อให้การดำเนินนโยบายมีผลตามที่กำหนดไว้

(4) สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งครอบคลุมถึงหลายๆประเด็น เช่น ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญๆ จากการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่เขตดำเนินการ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆมีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่อย่างไร

(5) การยอมรับและการต่อต้านจากกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

(6) การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยบริเวณโดยรอบสนามหลวง ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็น หรือการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร

ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

(1) ความเป็นระเบียบเรียบร้อย หมายถึง ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ปากคลองตลาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้านเวลาทำการค้า และพื้นที่ที่ทำการค้า เป็นต้น

(2) ความสะอาด หมายถึง ความสะอาดของพื้นที่โดยรอบปากคลองตลาด ความสะอาดของทางเท้าโดยรอบ เป็นต้น

(3) ความสวยงาม หมายถึง ความสวยงามและภาพลักษณ์ที่ดีของพื้นที่ปากคลองตลาด ความสวยงามด้านการจัดวางแผงค้า และการทำความสะอาดพื้นที่โดยรอบ

(4) ความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ หมายถึง พื้นที่ปากคลองตลาดมีความเหมาะสมต่อการใช้สอยเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนส่วนรวมได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะ

(5) ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์หรือโทษจากนโยบายนี้ หมายถึง ผลของนโยบายหาบเร่แผงลอยพื้นที่ปากคลองตลาดมีความพึงพอใจกับผลของนโยบายแค่ไหนอย่างไร



บทที่ 3

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยไปปฏิบัติ
กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด ได้แบ่งวิธีดำเนินการวิจัยโดยลำดับดังนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จะเน้นศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ผู้ศึกษา
ทำการศึกษาค้นคว้า ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง วารสารต่างๆ
ตำรา ระเบียบ ข้อบังคับ รายงาน สถิติ และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องในประเด็นและกรณีศึกษา และ
ศึกษาโดยการเก็บข้อมูลโดยใช้วิธีการสังเกต สัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อให้ได้ถึงมุมมองของผู้ที่
เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่ปากคลองตลาด การศึกษาวิจัยในขั้นนี้
ดำเนินการศึกษา 2 แบบ กล่าวคือ

3.1.1 การเก็บข้อมูลสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยเป็นการเก็บ
ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ได้แก่ ผู้อำนวยการพื้นที่เขตพระนคร หัวหน้าฝ่ายและ
เจ้าหน้าที่เทศกิจ ตลอดจนผู้ค้าหาบเร่แผงลอยบริเวณพื้นที่ปากคลองตลาด

3.1.2 การศึกษาข้อมูลเอกสาร (documentary research) เป็นการศึกษารวบรวม
ข้อมูลเอกสารต่างๆ ทั้งที่เป็นทฤษฎีและแนวคิด เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางราชการ
เกี่ยวกับกฎระเบียบข้อบังคับของนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย เอกสารเกี่ยวกับการนำนโยบาย
ไปปฏิบัติ เพื่อประกอบการพิจารณาการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่ปากคลองตลาด

3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย กลุ่มเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงาน
เขตพระนคร ผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และประชาชนทั้งผู้ซื้อและผู้ใช้ทางเท้า โดยในการเก็บรวบรวม
ข้อมูลจะทำการสัมภาษณ์เชิงลึกและใช้แบบสอบถามเพื่อรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
ดังต่อไปนี้

3.2.1 กลุ่มผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเขตพระนคร

- 3.2.1.1 ผู้อำนวยการเขตพระนคร นายสุพร เจมรังสี
- 3.2.1.2 เจ้าหน้าที่หัวหน้าฝ่ายเทคนิค นายสันต์ เสรีรักษ์
- 3.2.1.3 เจ้าหน้าที่เทคนิคฝ่ายชำนาญงาน นายदनัย ช่างวิเชียร
- 3.2.1.4 เจ้าหน้าที่เทคนิค นายสิงหรา วรรณประเวศ
- 3.2.1.5 เจ้าหน้าที่เทคนิค นายมาฆะ สัมมาเพชร
- 3.2.1.6 พนักงานเทคนิคปฏิบัติงาน นางสาวปวีณา คุ่มภัย

3.2.2 กลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

- 3.2.2.1 นางบังอร ธิยา
- 3.2.2.2 นางแดง อิมสุข
- 3.2.2.3 นายสมาน ประจักษ์ศรี
- 3.2.2.4 นางจิรวรรณ นิคมแสง
- 3.2.2.5 นางวริศรา อุ๋นไอ

3.2.3 กลุ่มประชาชน

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามลำดับดังนี้

3.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านเอกสาร ได้ทำการศึกษาและเก็บข้อมูลด้านวิชาการจากแหล่งข้อมูลสิ่งพิมพ์ต่างๆ เช่น เอกสาร วารสาร หนังสือที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอย

3.3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ผู้ศึกษาได้เตรียมความพร้อมในการเข้าไปสอบถามและสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูล 3 กลุ่มคือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเขตพระนคร ทั้งผู้อำนวยการเขต และเจ้าหน้าที่เทคนิค กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และสุดท้ายคือกลุ่มประชาชนในพื้นที่ปากคลองตลาด โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยได้ขอหนังสือรับรองจากคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการเข้าไปเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่เทศกิจ ประจำสำนักงานเขตพระนคร

ขั้นตอนที่ 2 นำหนังสือรับรองจากคณะไปแสดงแก่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ พร้อมกำหนด เรื่อง วันและเวลาเพื่อขออนุเคราะห์เข้าไปเก็บข้อมูล

ขั้นตอนที่ 3 ภายหลังจากได้รับความอนุเคราะห์ ผู้วิจัยจึงทำการเข้าไปเก็บรวบรวมข้อมูล ตามวันเวลาที่กำหนด โดยใช้วิธีสัมภาษณ์แบบถึงตัว เป็นการพูดคุยอย่างเป็นทางการถึงปัญหาหาบเร่ แผงลอยในเขตพระนคร กรุงเทพมหานคร การเชื่อมโยงของปัญหาสู่นโยบายการจัดระเบียบหาบเร่ แผงลอยและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นเจ้าหน้าที่เทศกิจ และผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ว่ามีความคิดเห็นอย่างไร โดยการถามคำถามที่เตรียมไว้แบบเป็นทางการ เป็นหัวข้อที่ละเอียดกันไป

ขั้นตอนที่ 4 นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและจากการสัมภาษณ์สำนักงาน เขตและผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมาวิเคราะห์ และแปลความหมายด้วยวิธีการอนุมานของผู้ศึกษาวิจัยโดยใช้ กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยไปปฏิบัติกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด” เป็นการศึกษาวิจัยทั้งในเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงประกอบไปด้วย

3.4.1 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ

3.4.1.1 แนวคิดคำถามในการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เป็นเครื่องมือที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นเองโดยการศึกษาประเด็นคำถามจากวัตถุประสงค์ของการศึกษา และแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของคำถาม สามารถปรับได้ตามลักษณะของผู้ถูกสัมภาษณ์โดยอาศัยหลักการตั้งแนวคำถามที่มีความเข้าใจง่าย เป็นคำถามปลายเปิด โดยแบ่งเป็น 2 ตอนคือ

(1) ตอนที่ 1 สถานภาพทั่วไป และสถานภาพการทำงาน

(2) ตอนที่ 2 ความคิดเห็น ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในพื้นที่ปากคลองตลาด

3.4.1.2 สมุดงานและเครื่องอัดเสียง เพื่อจดประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ทุกๆ คำถามอย่างละเอียด โดยในการสัมภาษณ์นั้นผู้สัมภาษณ์จะมีการนัดหมายก่อนล่วงหน้าว่าผู้ถูกสัมภาษณ์มีเวลาว่างในช่วงใดบ้าง

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลและแปลความหมายข้อมูล เนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้ใช้แนวทางการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative approach) การวิเคราะห์และการแปลความหมายข้อมูลจึงขึ้นอยู่กับวิจารณ์ของนักศึกษาวิจัย ซึ่งผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์ข้อมูล ในเชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยใช้กรอบแนวความคิดทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นกรอบในการวิเคราะห์ข้อมูล

3.6 ข้อจำกัดงานวิจัย

เนื่องจากการศึกษาเรื่อง ประสิทธิภาพของการนํานโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด โดยผ่านการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับมาตรการดังกล่าวผ่านกรณีศึกษา ซึ่งมีอุปสรรคในเรื่องของการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา ทำให้ผู้วิจัยอาจไม่ได้รับข้อมูลเชิงลึกจากหน่วยงานของรัฐอย่างครบถ้วน ประกอบกับการขอข้อมูลเชิงลึกจากหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการวิจัยจะต้องใช้ระยะเวลาในการประสานงาน ทำให้การเข้าถึงข้อมูลเป็นไปได้อย่างล่าช้าและบางข้อมูลไม่สามารถเปิดเผยได้ จึงก่อให้เกิดเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลได้อย่างครบถ้วน

บทที่ 4

ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครไปปฏิบัติกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด” ผู้ศึกษาจะใช้หลักการศึกษาวิธีวิเคราะห์ ข้อมูลในเชิงพรรณนา โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ในพื้นที่ ตลอดจนการ วิเคราะห์จากเอกสารที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆที่บันทึกรวบรวมไว้ โดยได้แบ่งการนำเสนอ ผลการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ซึ่งผลการศึกษาในแต่ละส่วนจะนำเสนอโดยลำดับดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาสาระสำคัญของนโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอย ในพื้นที่เขตปากคลองตลาด

ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆที่ส่งผลต่อการนำนโยบายในการแก้ไขปัญหาหาบ เร่แผงลอยกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตปากคลองตลาดไปปฏิบัติ เช่นปัจจัยด้านความสอดคล้องและ ชัดเจนต่อสภาพปัญหาของวัตถุประสงค์ด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ ปัจจัยด้านมาตรการเพื่อ บังคับใช้มีผล เป็นต้น

ส่วนที่ 3 ประสิทธิผลของการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่ แผงลอยกรุงเทพมหานครกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด

4.1 ส่วนที่ 1 : นโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครพื้นที่ ปากคลองตลาด

การนำเสนอผลการศึกษาในส่วนแรก เป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆรวมถึงการ สัมภาษณ์ผู้อำนวยการ และหัวหน้าเทศกิจประจำสำนักงานเขตพระนคร โดยผลของการสัมภาษณ์มี รายละเอียดดังนี้

ผลของการศึกษาจากข้อมูลและเอกสารต่างๆ พบว่า ในภาพรวมของกรุงเทพมหานคร นั้น นโยบายในเรื่องของหาบเร่แผงลอยนั้นยังไม่มีความแน่นอน เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของ ผู้บริหารในยุคต่างๆ แต่ในยุคปัจจุบันการใช้มาตรการเข้มงวดกวดขัน และเอาจริงเอาจังของรัฐบาลซึ่ง อยู่ในสมัยของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีนั้นทำให้นโยบายประสบความสำเร็จ กล่าวคือ 1) นโยบายเคลื่อนย้ายผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจากทางเท้า ไปยังสถานที่ที่จัดเตรียมไว้ให้และ

จับกุมผู้ทำผิดระเบียบ 2) นโยบายกวดขันผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่ทำผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยให้มีการกวดขันผู้กระทำผิดอย่างเอาจริงเอาจัง

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว พบว่า นโยบายในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของ กรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตปากคลองตลาดของผู้บริหารพอสรุปได้ดังนี้

4.1.1 นโยบายเคลื่อนย้ายผู้ค้าหาบเร่แผงลอย จากทางเท้าไปยังสถานที่ที่จัดเตรียมไว้ให้ และการกวดขันจับกุมผู้ทำผิดระเบียบ ทางสำนักงานเขตพระนครได้มีสถานที่รองรับผู้ค้า ซึ่งเล็งเห็นแล้วว่าราคาเช่าผู้ติธรรม ไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับผู้ค้าสามารถรองรับผู้ค้าได้ทั้งหมดดังต่อไปนี้

4.1.1.1 ตลาดยอดพิมาน

4.1.1.2 ตลาดปากคลองตลาด (องค์การตลาดกระทรวงมหาดไทยให้สัมปทานแก่บริษัทปากคลองตลาด2552จำกัด

4.1.1.3 ตลาดส่งเสริมการเกษตรไทย

4.1.1.4 ตลาดกลางเกษตรตลิ่งชัน เขตตลิ่งชัน

4.1.1.5 ตลาดดอกไม้ปากคลองตลาดใหม่ ที่ตั้ง 499 ถนนพรานนก - พุทธมณฑลสาย 4 (ถนนพระเทพาตัดใหม่) แขวงบางพรหม เขตตลิ่งชัน

โดยนโยบายเคลื่อนย้ายผู้ค้าหาบเร่แผงลอยจากทางเท้าไปยังสถานที่ ที่จัดเตรียมไว้ให้และจับกุมผู้ทำผิดระเบียบนี้ประสบความสำเร็จ โดยมีการเจรจากับกลุ่มผู้ที่ประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยโดยให้ระยะเวลาเตรียมการย้ายไปในพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้ดังกล่าว

4.1.2 นโยบายกวดขันผู้ค้าหาบเร่แผงลอย ที่ทำผิดข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยให้มีการกวดขันผู้กระทำผิดอย่างเอาจริงเอาจัง นโยบายดังกล่าวก็ประสบผลสำเร็จเช่นเดียวกัน โดยมีการปฏิบัติการควบคุมพื้นที่ดังนี้

4.1.2.1 มีการจัดตั้งเต็นท์กองอำนวยการร่วมกับเจ้าหน้าที่เทศกิจ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ทหารบริเวณหน้าไปรษณีย์วัดเลียบ และเต็นท์ย่อยจำนวน 2 จุดคือ 1) บริเวณทางเข้าตลาดส่งเสริมเกษตรไทย 2) บริเวณปากทางเข้าซอยเอ็มไพร์

4.1.2.2 จัดเจ้าหน้าที่ตรึงกำลังตลอด 24 ชั่วโมง จำนวน 3 ผลัด ผลัดที่ 1 ระหว่างเวลา 08.00-19.30 น. ผลัดที่ 2 ระหว่าง 19.30-02.00 น. ผลัดที่ 3 ระหว่างเวลา 02.00-08.00 น. โดยปฏิบัติหน้าที่ประจำกองอำนวยการร่วมและประจำจุดสกัดจำนวน 7 ชุด

4.1.2.3 สำนักงานเขตพระนคร จัดเจ้าหน้าที่เทศกิจประจำกองอำนาจการร่วม ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จำนวน 10 คน ได้แก่ หัวหน้าชุด ผู้ช่วยหัวหน้าชุด พนักงานเทศกิจ พนักงานขับรถยนต์ และรถยนต์สายตรวจ 1 คัน พร้อมวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานโดยให้เข้าประจำกองอำนาจการก่อนการปฏิบัติตามแผนอย่างน้อย 30 นาที

4.1.2.4 สำนักงานเขตพระนคร ประสานกองบัญชาการตำรวจนครบาลสถานีตำรวจในท้องที่ เจ้าหน้าที่ทหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร จัดส่งเจ้าหน้าที่ประจำกองอำนาจการร่วม

4.1.2.5 สำนักงานเขตพระนคร สำนักเทศกิจ และสำนักงานเขตที่ได้รับมอบหมาย จัดส่งเจ้าหน้าที่เทศกิจ เข้าร่วมปฏิบัติตามแผนฯ ให้จัดชุดปฏิบัติการประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่จำนวน 10 คน ได้แก่ หัวหน้าชุด ผู้ช่วยหัวหน้าชุด พนักงานเทศกิจ พนักงานขับรถยนต์ และรถยนต์สายตรวจ 1 คัน พร้อมวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติงานโดยให้ไปรายงานตัว ณ กองอำนาจการร่วม พร้อมจัดส่งรายชื่อผู้ปฏิบัติงานก่อนเวลาปฏิบัติงานอย่างน้อย 30 นาที

4.1.2.6 จำนวนเจ้าหน้าที่แต่ละผลัดประจำเต็นท์กองอำนาจการร่วม หน้าไปรษณีย์ วัดเลียบจำนวน 3 ผลัดๆละ 16 คนประกอบไปด้วย

- (1) เจ้าหน้าที่เทศกิจสำนักงานเขตพระนคร จำนวน 10 คน
- (2) เจ้าหน้าที่สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 2 คน
- (3) เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง จำนวน 2 คน
- (4) เจ้าหน้าที่ทหาร กองพันทหารปืนใหญ่ที่ 1 รักษาพระองค์ จำนวน 2 คน

4.1.2.7 หน่วยปฏิบัติงานหลักสำนักงานเขตพระนคร ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายเทศกิจ จำนวน 200 คน หน่วยสนับสนุน ดังนี้

- (1) สำนักเทศกิจ/เจ้าหน้าที่เทศกิจ สำนักงานเขตต่างๆ จำนวน 210 คน
- (2) สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จำนวน 4 คน
- (3) สถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง จำนวน 6 คน
- (4) กองพันทหารปืนใหญ่ที่ 1 รักษาพระองค์ จำนวน 6 คน

การควบคุมบังคับบัญชา การบังคับบัญชาสั่งตามแผนการดำเนินงาน ประกอบด้วยผู้บังคับบัญชาดังนี้คือ

- ผู้อำนวยการสำนักเทศกิจ (หัวหน้าผู้บังคับบัญชา)

- ผู้อำนวยการเขตพระนคร (ผู้บังคับบัญชา)

จากการศึกษาข้อมูลการดำเนินงานอย่างทุ่มเทเอาใจจริงเอาใจจ้ง ของสำนักงานเขตพระนคร นั้น พบว่า กลุ่มผู้ค้าและประชาชนบริเวณพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้น ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี สำนักงานเขตพระนครสามารถปฏิบัติการกิจสำเร็จลุล่วง ประสบผลสำเร็จ ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

4.2 ส่วนที่ 2 : วิเคราะห์ปัจจัยต่างๆที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายในการแก้ไขปัญหาลอยแพแผงลอยกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตปากคลองตลาดไปปฏิบัติ

การศึกษาการบริหารจัดการปัญหาแผงลอยกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่เขตปากคลองตลาดไปปฏิบัติ ในแง่ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายในการแก้ไขปัญหาลอยแพไปปฏิบัติ นั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาตามรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผลของการศึกษาวิจัยนั้นพบว่า ผลที่ได้จากการศึกษาเชิงคุณภาพคือ ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของตัวนโยบาย และความพร้อมของทรัพยากร มีความสัมพันธ์กัน และมีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบาย การจัดระเบียบแผงลอยกรุงเทพมหานครเขตปากคลองตลาดไปปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

จากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อนำมาประกอบในการศึกษาและวิเคราะห์ ในด้านของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายในการแก้ไขปัญหาลอยแพไปปฏิบัติ นั้น ผู้ศึกษาได้เลือกตัวแบบและแนวความคิดของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn) ที่ได้ร่วมกันเขียนบทความขึ้นมาเรื่อง “The policy implementation process : A conceptual framework”¹ โดยจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และได้มีการเสนอตัวแบบที่เรียกว่า A model of the policy implementation process ขึ้นมาเพื่อนำมาใช้เป็นกรอบแนวทางในการวิเคราะห์การศึกษารายละเอียดเชิงคุณภาพ ซึ่งตัวแบบนี้เชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยซึ่งประกอบไปด้วย 6 ปัจจัยหลัก 1) ความสอดคล้องและความชัดเจนต่อสภาพปัญหาของวัตถุประสงค์ 2) สมรรถนะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ 3) มาตรการเพื่อให้การบังคับใช้มีผล 4) สภาพเศรษฐกิจ และสังคม 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน 6) การยอมรับและการต่อต้านจากกลุ่มผู้ค้าแผงลอย เอกสารต่างๆพบว่ามีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹ Van Meter and Van Horn, (1977), อ้างถึงใน วรเดช จันทรร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหทัยบลิ๊กและการพิมพ์, 2549), 28.

4.2.1 ความสอดคล้องและความชัดเจนของวัตถุประสงค์

ปัจจัยในด้านของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องแยกให้ชัดเจนว่าตัววัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในนโยบายนั้นมีอะไรบ้าง และวัตถุประสงค์ก็เปรียบเสมือนเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการนำนโยบายการจรัระเบียบหาบเร่แผงลอยพื้นที่เขตปากคลองตลาดไปปฏิบัติ นั้น พบว่าเป็นพื้นที่ในเขตพระนครชั้นในของกรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางของสถานที่สำคัญของประเทศ ซึ่งจะมีประชาชนตลอดจนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาในพื้นที่นี้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะบริเวณรอบเกาะรัตนโกสินทร์และบริเวณใกล้เคียง ทั้งนี้จากการศึกษารวบรวมข้อมูลเอกสารพบว่าการจรัระเบียบผู้ค้าบริเวณพื้นที่ปากคลองตลาดนั้น มีการกำหนดเป็นวัตถุประสงค์โดยรวมไว้เพื่อ 1) เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่มีสภาพแวดล้อมที่สะอาดสวยงาม 2) เพื่อคืนทางเท้าให้ประชาชนส่วนรวมให้ได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะ 3) เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อกรุงเทพมหานครและประเทศในการจัดการปัญหาเมืองได้อย่างยั่งยืน

จากวัตถุประสงค์ข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้นำมาวิเคราะห์ว่าในการดำเนินนโยบายจรัระเบียบหาบเร่แผงลอยครั้งนี้นั้นมีการกำหนด “ความสอดคล้องและความชัดเจนต่อสภาพปัญหาของวัตถุประสงค์” นำมาซึ่งประสิทธิผลของการนำนโยบายมาปฏิบัติประสบความสำเร็จเพียงไร ซึ่งผลของการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายโดยผลการศึกษาที่มีดังนี้

4.2.1.1 ความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา นโยบายจรัระเบียบหาบเร่แผงลอยในปัจจุบันเพื่อแก้ไขปัญหาผู้ค้าในพื้นที่เขตปากคลองตลาด นั้นนับได้ว่ามีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าการค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดตลอดช่วงหลายปีที่ผ่านมาถือเป็นปัญหาสำคัญ ที่ทำให้ประชาชนและนักเรียนในบริเวณนั้นจะต้องลงมาเดินในผิวการจราจรอาจเกิดอุบัติเหตุอันตรายต่อชีวิตได้ ผู้ค้าบริเวณดังกล่าวตั้งวางจำหน่ายสินค้าในพื้นที่สาธารณะทั้งบนทางเท้าผิวการจราจรและจอดรถค้าขายบนรถ ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมใกล้เคียง ทั้งยังก่อให้เกิดขยะสะสมในแต่ละวัน เป็นแหล่งของการสะสมเชื้อโรคต่างๆอีกด้วย จึงถือได้ว่าเป็นนโยบายการจรัระเบียบหาบเร่แผงลอยที่มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่จำเป็นต้องทำการแก้ไขอย่างมุ่งมั่นและจริงจัง

4.2.1.2 ความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจนจะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ² โดยที่ประชาชนรวมไปถึงสังคมทั่วไปสามารถรับทราบและเข้าใจในการดำเนินงานตามนโยบาย ซึ่งจากที่ได้จากการสัมภาษณ์และเอกสารต่างๆ ผู้ศึกษาพบว่าในปัจจุบันนี้นโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดมีความชัดเจน ในแง่ของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่สำคัญของนโยบายนั้นก็เพื่อที่จะให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ให้มีสภาพแวดล้อมที่สวยงามและสะอาด โดยเป้าหมายที่สำคัญของนโยบายทั้งด้านยุทธศาสตร์และด้านเวลานั้นถูกกำหนดมาเพื่อ 1) เพื่อคืนทางเท้าให้ประชาชนส่วนรวมได้ใช้ประโยชน์ จากพื้นที่สาธารณะ 2) หยุดการเพิ่มจำนวนผู้ค้า 3) ต้องลดจำนวนผู้ค้าลงให้ได้ตามเวลาที่กำหนด ซึ่งจากที่ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์มาแล้วนั้น กระทำได้จริงเพราะมีความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างมุ่งมั่นและจริงจัง

กล่าวโดยสรุป ในส่วนของปัจจัยด้านวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยโดยรอบพื้นที่เขตปากคลองตลาด ผู้ศึกษาพบว่า ตัวนโยบายค่อนข้างที่จะมีความชัดเจน ทั้งในแง่ของตัววัตถุประสงค์และตัวของเป้าหมาย อีกทั้งการกำหนดนโยบายดังกล่าวยังมีความสอดคล้องต่อสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจในวัตถุประสงค์ของตัวนโยบาย ประชาชนและผู้ค้าก็รับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานของภาครัฐ ผลการดำเนินนโยบายที่ผ่านมาจึงค่อนข้างเห็นผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน และประสบผลสำเร็จตามเกณฑ์วัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวอย่างชัดเจน จึงถือได้ว่าปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากประการหนึ่ง ซึ่งช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

4.2.2 สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน

ทรัพยากรถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญซึ่งเป็นตัวกำหนด “สมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ” โดยสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัตินั้นถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อผลของการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยให้มีประสิทธิภาพหรือเกิดความล้มเหลวได้ เนื่องจากแม้จะมีนโยบายที่ดีเพียงใดแต่หากในทางปฏิบัติแล้วหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการดำเนินงานตามนโยบาย ก็จะไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพหรือบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายได้ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาปัจจัยด้านทรัพยากร เพื่อสะท้อนถึงสมรรถนะของหน่วยงานที่

² สำนักเทศกิจ กองนโยบายและแผนงาน, “รวมกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงานด้านเทศกิจ,” สำนักเทศกิจ กองนโยบายและแผนงาน, <http://www.bangkok.go.th/citylaw> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

น่านโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการพิจารณาด้านปัจจัยของหน่วยงานปฏิบัติจะต้องครอบคลุมไปจนถึงความเพียงพอหรือความพร้อมของทรัพยากรด้วย โดยผลจากการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้

4.2.2.1 บุคลากร³ ความพอเพียงหรือความพร้อมของบุคลากรในการน่านโยบายการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยไปปฏิบัตินั้นพบว่า ในอดีตนั้นการควบคุมดูแลการค้าขายหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้นเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทำได้เพียงดูแลไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตนให้ดีที่สุด ซึ่งก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยได้ แต่ในปัจจุบันภายหลังจากการดำเนินนโยบายและมีการกำหนดมาตรการ ผู้ศึกษาพบว่า ทางเขตพระนครได้มีการแก้ไขปัญหาด้านความพร้อมของบุคลากรดังกล่าว ด้วยการจัดสรรกำลังบุคลากรเพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ และดูแลพื้นที่ในเขตปากคลองตลาดเพิ่มขึ้นโดยแบ่งเป็นหน่วยงานทั้งหมดดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่เทศกิจสำนักงานเขตพระนคร จำนวน 10 คน 2) เจ้าหน้าที่สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวน 2 คน 3) เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลพระราชวัง จำนวน 2 คน 4) เจ้าหน้าที่ทหาร กองพันทหารปืนใหญ่ที่ 1 รักษาพระองค์จำนวน 2 คน ทำให้ความพร้อมหรือความเพียงพอของบุคลากรในการน่านโยบาย การแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยไปปฏิบัติในปัจจุบันนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.2.2 งบประมาณ สำหรับในแง่ของงบประมาณนั้นความพอเพียงด้านงบประมาณในการปรับปรุงพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้น ผู้ศึกษาพบว่าโดยทางกรุงเทพมหานครได้มีการจัดสรรงบประมาณให้สำนักงานเขตดำเนินการกับพื้นที่เขตปากคลองตลาดอย่างเต็มที่ ทำให้การเบิกจ่ายเป็นไปอย่างคล่องตัว การดำเนินงานที่ผ่านมาจึงสำเร็จลุล่วงด้วยดีตลอด เนื่องจากเป้าหมายของกรุงเทพมหานครคือต้องการให้พื้นที่ในเขตปากคลองตลาด เป็นที่ๆมีภาพลักษณ์ที่ดีต่อกรุงเทพมหานครและประเทศในการจัดการปัญหาเมืองได้อย่างยั่งยืน

4.2.2.3 วัสดุและอุปกรณ์ วัสดุและอุปกรณ์เป็นสิ่งสำคัญซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอย ตัวอย่างเช่น รถจักรยานยนต์ รถยนต์สายตรวจ น้ำมันเชื้อเพลิง อุปกรณ์เครื่องขยายเสียง วิทยุสื่อสาร และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการเก็บข้อมูล สิ่งเหล่านี้หากมีเพียงพอและมีคุณภาพในการปฏิบัติงานแล้วนั้น จะสามารถเอื้ออำนวยของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้อย่างสูง ซึ่งในส่วนของความพร้อมหรือความพอเพียงด้านวัสดุอุปกรณ์จากการศึกษาพบว่า สำนักงานเขตพระนครมีวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายการบริหารจัดการ

³ สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร, *คู่มือปฏิบัติงานฝ่ายเทศกิจสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร*, ฉบับปรับปรุง, (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน, 2558), 28 – 32.

ปัญหาหาบเร่งแผงลอยอย่างเพียงพอ หรือเมื่อมีการชำรุดหรือเสียหาย หรือไม่เพียงพอ ทางเจ้าหน้าที่สามารถทำเรื่องขอขึ้นไปตามลำดับชั้นตอนได้ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีปกติของทางราชการ โดยในส่วนของอุปกรณ์ซึ่งเป็นส่วนกลางที่สำนักเทศกิกกำกับดูแลอยู่ก็จะมีมาให้เรื่อยๆ ทำให้การดำเนินงานสามารถกระทำได้โดยไม่ติดขัด

กล่าวโดยสรุปปัจจัยด้านทรัพยากรถือเป็นปัจจัยเกื้อหนุน ที่จะช่วยส่งเสริมในการนำนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐให้เกิดประสิทธิผล เนื่องจากช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปได้อย่างราบรื่นและคล่องตัวแล้วนั้น ยังสามารถสะท้อนถึงสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน เพราะหากมีทรัพยากรอย่างเพียงพอ ย่อมทำให้การทำงานของหน่วยงานนั้นๆทำได้เต็มที่ ในทางที่ตรงกันข้ามกันนั้น หากหน่วยงานซึ่งนำนโยบายไปปฏิบัติมีทรัพยากรไม่เพียงพอ ก็จะส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินนโยบายได้อย่างเต็มสมรรถนะหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ ปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ในการดำเนินนโยบายแต่ละนโยบายนั้นๆ องค์กรที่สำคัญก็คือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในที่นี้หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ด้านการนำนโยบายจัดระเบียบหาบเร่งแผงลอยไปปฏิบัติคือสำนักงานเขตพระนคร โดยสำคัญคือฝ่ายเทศกิกและฝ่ายรักษาความสะอาด สำหรับปัจจัยด้านลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติตามแนวความคิดของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น นั้นผู้ศึกษาพบว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยด้าน “สมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน” เนื่องจากเป็นปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกันและครอบคลุมอยู่ในประเด็นดังกล่าว และหากศึกษาในรายละเอียดตามแนวความคิดของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น นั้นก็พบว่าสามารถพิจารณาได้จากหลายประการ ซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้ดังนี้

(1) จำนวนบุคลากร และความสามารถของบุคลากร ในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในแง่ของจำนวนบุคลากรนั้นดังที่ได้กล่าวมาแล้วในปัจจัยด้านทรัพยากรคือ ทางสำนักงานเขตมีการจัดสรรกำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมาจากหน่วยงานหลายฝ่ายด้วยกัน ดังนั้นหากกล่าวถึงเรื่องจำนวนบุคลากรแล้วถือได้ว่ามีความพร้อมมาก และในแง่ของความสามารถของบุคลากรเองก็มีความสามารถและมีความพร้อมมากพอสมควรเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานด้านการจัดระเบียบ ไม่ว่าจะเป็เจ้าหน้าทีเทศกิกซึ่งปกติแล้วจะมีหน้าที และบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบหาบเร่งแผงลอย โดยตรงอยู่แล้ว ตลอดจนเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเข้ามาช่วยเสริมให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ในแง่ของจำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบนั้นล้วนแต่มีความเหมาะสม และมีความสามารถเฉพาะด้านในหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบเป็นอย่างดี

(2) ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา จากหน่วยงานย่อยต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชา

ของหน่วยงานภายในสำนักงานเขตพระนคร ซึ่งจากการศึกษา พบว่ามีการควบคุมบังคับบัญชาอย่างเป็นลำดับชั้น แบ่งเป็นฝ่ายที่มีการรับผิดชอบแต่ละด้านอย่างชัดเจน (ภาพประกอบที่ 4.1)



ภาพที่ 4.1 แสดงแผนผังการจัดองค์กร ของสำนักงานเขตพระนคร

(3) ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากกล่าวถึงเรื่องของ ความสำคัญของหน่วยงานที่รับผิดชอบการศึกษาจะพบได้ว่า สำนักงานเขตพระนครซึ่งได้ทำหน้าที่

ดำเนินนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในบริเวณเขตพื้นที่ปากคลองตลาดนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตการรับผิดชอบโดยตรงของสำนักงานเขตพระนคร และพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ในเขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานของผู้ที่มีอำนาจโดยตรง ซึ่งก็คือสำนักงานเขตพระนคร ดังนั้นแล้วสำนักงานเขตพระนครจึงถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญมากในการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในครั้งนี้อาปฏิบัติ

4.2.3 มาตรการบังคับใช้

ในแง่ของปัจจัยในด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญต่อผลการดำเนินนโยบายด้วยเช่นกัน โดยผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเขตพระนครพบว่า เรื่องของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่างๆ ที่มีส่วนในการรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติระหว่างองค์การหรือภายในหน่วยงานเดียวกันนั้น ล้วนที่จะค่อนข้างไม่มีปัญหาแต่อย่างใด กล่าวคือหากเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายต่างๆ ในเขตพระนครเองซึ่งถือเป็นหน่วยงานสำคัญที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็มักที่จะมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี ตัวอย่างเช่นการประสานงานระหว่างฝ่ายรักษาความสะอาดกับฝ่ายโยธา ซึ่งมีการสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่อง จึงทำให้การดำเนินนโยบายนั้นมีความราบรื่น ไม่มีปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดจากการติดต่อสื่อสารแต่อย่างใด และในส่วนของการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การหรือระหว่างผู้กำหนดนโยบาย หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นพบว่า ไม่มีปัญหาด้านการติดต่อสื่อสารอีกเช่นกัน เพราะมีการสื่อสารตั้งแต่จากผู้กำหนดนโยบายซึ่งก็คือกรุงเทพมหานครมาสู่ทุกหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ตรงกัน ในเรื่องของวัตถุประสงค์ของตัวนโยบาย กระทั่งนำมาสู่การปฏิบัติด้วยกิจกรรมหรือมาตรการต่างๆ ซึ่งมีผลให้พื้นที่เขตปากคลองตลาดมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย⁴

กิจกรรมสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้ที่ศึกษานำมากำหนดเป็นปัจจัยตัวแปรที่สำคัญ คือ “มาตรการเพื่อให้การบังคับใช้มีผล” นั้น จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบ มีการกำหนดแนวทาง ขั้นตอน และวิธีปฏิบัติงานที่ชัดเจน ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ ในการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้น ได้มีการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาการตามแผนการดำเนินงาน พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนและแนวทางในการดำเนินงานเอาไว้อย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษร และได้สั่งการให้สำนักงานเขตรวมถึงเจ้าหน้าที่

⁴ สำนักเทศกิจ กรุงเทพมหานคร, *คู่มือปฏิบัติราชการฝ่ายเทศกิจกรุงเทพมหานคร* (กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน, 2544), 45-50.

เทศกิจปฏิบัติตาม โดยมรขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่สำรวจผู้ค้า จัดหาที่รองรับทั้งชั่วคราวและถาวร ต่อด้วยมีการประชุมผู้ค้าให้รับทราบ และรับรู้ขั้นตอนการลงทะเบียนจะประสงค์ไปจุดใด จากนั้นก็จะ ดำเนินตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายเกิดประสิทธิผลมากที่สุด

การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ได้มีการ ประชาสัมพันธ์ทำความเข้าใจ และได้ขอความร่วมมือจากผู้ค้าและประชาชนให้ทราบโดยทั่วถึงกัน โดยวัตถุประสงค์และแนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งการประชาสัมพันธ์ในครั้งนี้คือเป็นสิ่งทีภาครัฐ จะต้องลงมือกระทำให้เร็วที่สุด โดยผลจากการศึกษาพบว่า หลังจากการกำหนดนโยบายหาบเร่แผงลอย ในพื้นที่เขตปทุมธานีแล้วนั้น ผู้ค้าและประชาชนส่วนใหญ่ รับรู้และยอมรับแนวทางการ ดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร แต่จะมีแค่ประชาชนจำนวนหนึ่ง โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มผู้ค้าหาบ เร่แผงลอยที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการ ดำเนินนโยบายในครั้งนี้ที่การแสดงการต่อต้านออกมาใน ช่วงแรก⁵

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษา ปัจจัยด้านการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์การและ กิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากหากจะมีการติดต่อสื่อสารที่ดีระหว่างทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ย่อมจะทำให้การนำนโยบาย ไปปฏิบัติเกิดความราบรื่นขึ้นได้ หากในการดำเนินนโยบายนั้นมีการกำหนดกิจกรรมหรือมาตรการ ต่างๆ อย่างชัดเจน เป็นขั้นเป็นตอนนั้น ก็ย่อมที่จะมีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้ผลการนำนโยบายไป ปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.2.4 สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

ในการพิจารณาผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ปัจจัยด้าน “สภาพเศรษฐกิจและ สังคม” ก็ถือได้ว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากถือเป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่มี ความสำคัญที่จะสามารถส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้ โดยในการพิจารณา ปัจจัยดังกล่าวมานี้ มีประเด็นสาระสำคัญ หลายประเด็นที่ควรคำนึงถึง ได้แก่

4.2.4.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในเขตพื้นที่ดำเนินการ ประเด็นดังกล่าวถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่จะต้องนำมา พิจารณาก่อนเป็นอันดับแรก เนื่องจากว่าการดำเนินนโยบายส่วนใหญ่นั้นก็เพื่อประโยชน์ของ ประชาชน แต่ในขณะเดียวกัน ก่อนและหลังจากการดำเนินการแล้วก็จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึง ปัญหาหรือผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่ดำเนินการอยู่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การดำเนินนโยบาย

⁵ สยามรัฐรายสัปดาห์ 33, “ล้างบางหาบเร่,” สยามรัฐ, 23 ตุลาคม 2558, 18.

จัดระเบียบหาบเร่แผงลอยดังกล่าวในแง่ของผลกระทบต่อสภาพสังคมพบว่า เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เพราะถือว่านโยบายนี้กำหนดมาเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยทำให้มีสภาพแวดล้อมที่ดีขึ้น และให้ประชาชนส่วนรวมได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะ จึงมีส่วนช่วยทำให้สภาพสังคมในพื้นที่ดังกล่าวได้ดีขึ้นเป็นอย่างยิ่ง สำหรับในแง่ของทางเศรษฐกิจ อาจจะทำให้กล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยครั้งนี้ ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจแก่พื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบายนี้สิ่งสำคัญก็เพื่อที่จะจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยใหม่ ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยสวยงาม และมีการได้กำหนดพื้นที่จุดผ่อนผันในการค้าขายอย่างชัดเจน ซึ่งการกำหนดพื้นที่การค้าขายดังกล่าวย่อมน่าจะช่วยได้รับการสนับสนุนและได้รับการกระตุ้นให้มีประชาชนหันมาจับจ่ายใช้สอยหรือเดินดูสินค้าในบริเวณดังกล่าวมากขึ้น อีกทั้งนโยบายดังกล่าวมานี้มีโครงการในระยะยาวซึ่งก็จะมีผู้ค้าที่ได้รับผลกระทบรวมตัวกับการทำงานร่วมกันของกรุงเทพมหานครกับ กลุ่มตัวแทนผู้ค้าปากคลองตลาดและเอกชนผู้พัฒนาพื้นที่ ร่วมกันเปิดปากคลองตลาดใหม่ ซึ่งหากจากปากคลองตลาดเดิมไม่ถึงเจ็ด (7) กิโลเมตร เดินทางง่ายและยังมีที่จอดรถกว่า 2,000 คัน อันนำมาซึ่งโอกาสทางการเงินและทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้อาจจะกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยก่อให้เกิดผลดีทั้งต่อสภาพสังคมและสภาพเศรษฐกิจของพื้นที่เขตปากคลองตลาด⁶

4.2.4.2 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนของความเห็นของประชาชนโดยรอบพื้นที่ปากคลองตลาดนั้น พบว่ามีความเห็นที่แตกต่างกันไปตามผลกระทบที่ได้รับ กล่าวได้คือในกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ค้าขายอยู่บริเวณนั้นเป็นเวลายาวนานมักจะไม่เห็นด้วยกับการดำเนินนโยบาย เนื่องจากว่าผู้ค้าถือได้ว่าเป็นกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการสูญเสียรายได้จากการค้าขายหรือรายได้ลดน้อยลง แต่การที่ภาครัฐจัดพื้นที่ค้าขายผ่อนผันให้อย่างเป็นทางการเป็นส่วน อย่างเป็นทางการก็ทำให้พวกเขาพอมีโอกาสรายได้อยู่บ้าง แม้รายได้นั้นอาจจะไม่ได้เหมือนดังเช่นแต่ก่อน แต่ยอมดีกว่าการที่จะไร้ที่ทำมาหากินหรือความรับผิดชอบใดๆ จากภาครัฐเลย ส่วนในอีกกรณีความคิดเห็นของประชาชนนั้น จากการสัมภาษณ์พบว่าประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่เขตปากคลองตลาดค่อนข้างมีความพึงพอใจ กับพื้นที่ในเขตปากคลองตลาด เนื่องจากหลังจากการดำเนินนโยบายนั้นพบได้ว่าเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย

⁶ ไทยรัฐออนไลน์, “หลังจัดระเบียบปากคลองตลาดใหม่,” หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, <https://www.thairath.co.th/content/973078> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2560).

ของพื้นที่มีสภาพแวดล้อมที่สะอาดสวยงาม ทั้งยังมีพื้นที่ในการเดินได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้นและก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นต่อกรุงเทพมหานคร⁷

กล่าวโดยสรุปจากการศึกษาพบว่า การนำนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครเขตพื้นที่ปากคลองตลาดไปปฏิบัติ ในแง่ของปัจจัยด้านสภาพสังคม เศรษฐกิจนั้น พบว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวมานี้มีส่วนช่วย ในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจในพื้นที่ให้ดีขึ้นได้ คือมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น ภาพลักษณ์ทางสังคมเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ส่วนสภาพทางเศรษฐกิจเองก็มีแนวโน้มการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น เนื่องจากภาครัฐได้จัดหาพื้นที่ในการทำมาหากินแห่งใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นเพื่อเยียวยาผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ได้รับผลกระทบจากการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาด ทั้งนี้จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนมาเดินจับจ่ายใช้สอยในพื้นที่ค้าขายดังกล่าว จึงทำให้เกิดเศรษฐกิจการเงินหมุนเวียนผู้ค้าเองก็จะมีรายได้มาหาเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ แต่ในความคิดเห็นของนักวิชาการและกลุ่มผลประโยชน์จำนวนไม่น้อยกลับมองว่าการดำเนินงานที่ผ่านมาของภาครัฐเป็นการใช้อำนาจรัฐมาบังคับ โดยที่ไม่สนใจความคิดเห็นของประชาชนโดยส่วนรวมมากที่ควร ซึ่งผู้ศึกษามองว่า อาจจะเป็นปัญหาที่สำคัญที่อาจจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในอนาคตขึ้นได้ ดังนั้นผู้ศึกษามองว่าทางออกที่สำคัญที่สุดคือการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือมีการประชุมเพื่อเปิดโอกาสได้รับฟังความคิดเห็นร่วมกัน และหาทางออกซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันจากทุกฝ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งฉันทามติและการยอมรับจากทุกฝ่ายอย่างสอดคล้องกัน และเพื่อสร้างความยั่งยืนในอนาคต ซึ่งเมื่อประชาชนทุกกลุ่มให้การยอมรับ แม้ในอนาคตหากการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด นโยบายที่ดำเนินการไปแล้วก็จะคงอยู่ต่อไปได้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ให้การสนับสนุน ก่อให้เกิดเป็นฐานเสียงสำคัญที่เห็นด้วยกับนโยบายทำให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้

4.2.5 การยอมรับและการต่อต้านจากกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

สำหรับปัจจัยนี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากที่สุดอีกปัจจัยหนึ่ง เนื่องจากหากนโยบายได้รับความร่วมมือร่วมใจจากผู้ปฏิบัติแล้ว ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมจะมีสูงตามไปด้วย ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาต้องทำการพิจารณาในเรื่องของ "การยอมรับและการต่อต้านจากผู้ค้าและประชาชน" เป็นสำคัญ เพราะว่าเป้าหมายของนโยบายการจัดระเบียบหาบ

⁷ MGR Online, "สัมพันธมิตรเสนอใหม่ตลาดดอกไม้ปากคลองตลาดสวยสะพรั่งหลังถูกจัดระเบียบ," <http://www.manager.co.th/Food/ViewNews.aspx?NewsID=959000053123> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2559).

เร่แผงลอยคือความต้องการให้ผู้ค้าบนทางเท้าซึ่งกีดขวางการสัญจร ขาดซึ่งความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ได้สามารถค้าขายบนทางเท้าได้โดยมีการกำหนดจุดผ่อนผันไว้รองรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยแล้ว ดังนั้นจะเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวมานี้ น่าจะเป็นประโยชน์ ต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปาดคลองตลาด แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้นพบว่า ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนใหญ่ยังไม่พอใจกับนโยบายดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากจุดที่เป็นทำเลค้าขายดีมีน้อยส่วนมากแล้วทำเลที่ดีนั้นจะอยู่บริเวณพื้นที่บนทางเท้าโดยรอบ(หน้าตลาด) ทำให้มีการฝ่าฝืนเข้ามาตั้งแผงลอยริมทางเท้ากันเพิ่มมากขึ้นจนทำให้ประชาชนและนักเรียนต้องลงมาเดินบนผิวจราจร ทำให้รถยนต์ติดขัดหรือเสี่ยงอันตรายต่อชีวิตได้ ด้วยเหตุผลนี้จึงนำมาซึ่งการกำหนดตัวนโยบาย เพื่อการบริหารจัดการกับปัญหาหาบเร่แผงลอยโดยรอบพื้นที่ปากคลองตลาด อย่างไรก็ตามภายหลังจากการประกาศนโยบายพบว่าผู้ค้าบางส่วนจะยอมรับในแนวทางของนโยบายเพื่อเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม แต่ก็ยังมีผู้ค้าบางรายนั้นให้การต่อต้านโดยมองว่านโยบายดังกล่าวส่งผลโดยตรงกับรายได้และการดำเนินชีวิต และที่ผ่านมาก็ได้มีผู้ค้าส่วนหนึ่งรวมตัวประท้วงคัดค้านในการบังคับย้ายให้ไปขายในจุดอื่น แต่ในท้ายที่สุดแล้ว ทางกรุงเทพมหานครได้ทำการเจรจาต่อรองโดยได้ให้ขยายระยะเวลา ในการดำเนินการออกไปรวมทั้งหมดเป็นระยะเวลา 3 เดือน ก่อนที่ทางกรุงเทพมหานครจะทำการปรับปรุงพื้นที่อย่างเอาจริง ทำให้ในปัจจุบันนี้ไม่มีผู้ค้าหลงเหลืออยู่ในบริเวณพื้นที่ปากคลองตลาดแล้ว อย่างไรก็ตามความไม่เห็นด้วยหรือการไม่ยอมรับจากกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยก็ยังคงมีอยู่ จากการศึกษาพบว่าผู้ค้าหาบเร่แผงลอยโดยมากแล้วยังคงรู้สึกไม่เห็นด้วยกับแนวทางนโยบายห้ามค้าขายในพื้นที่ดังกล่าว แม้ทางกรุงเทพมหานครจะมีการจัดพื้นที่ผ่อนผันแล้วก็ตาม เพราะกลุ่มผู้ค้าโดยส่วนใหญ่มองว่า พื้นที่ค้าขายเดิมนั้นเป็นพื้นที่ๆได้อยู่และทำมาหากินมาเป็นเวลานาน และพื้นที่ๆเป็นจุดผ่อนผันนั้น ไม่สามารถสร้างกำไรจากการค้าขายได้เท่ากับบริเวณเดิม เพราะไม่ได้เป็นจุดที่ผู้คนสัญจรไปมา จึงทำให้รายได้ของผู้ค้านั้นลดลงไปมาก ซึ่งทำให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างมากกับตัวผู้ค้าหาบเร่แผงลอย

นโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยมีผลกระทบโดยตรง กับกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาด การดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้นสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มผู้ค้าเป็นจำนวนมาก ผู้ค้าไม่สามารถค้าขายในจุดที่ต้องการได้ แต่ก็ยังมีผู้ค้าบางส่วนที่ยอมรับในนโยบายดังกล่าวก็สามารถเข้าไปค้าขายในจุดที่ทางสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครจัดเป็นพื้นที่ผ่อนผันได้

การดำเนินการตามนโยบาย การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยของ กรุงเทพมหานครในครั้งนี้นั้น ก็เพื่อที่จะตอบสนองต่อประชาชนที่ต้องใช้ทางเท้าในการสัญจรไปมาให้ได้รับความสะดวก ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสะอาด ประชาชนโดยทั่วไป จึงได้ประโยชน์โดยตรงจากนโยบายนี้ ดังนั้นแล้วเมื่อนโยบายนี้ออกมาใช้เพื่อประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว บทบาท

และความคิดเห็นของประชาชนย่อมมีผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับที่ประชาชนนั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมให้การสนับสนุน หรือต่อต้านรวมถึงเพิกเฉยต่อนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยทั้งนี้ จากการศึกษาได้พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติและความคิดเห็น เกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาด ไปในทิศทางที่เห็นด้วยกับการจัดระเบียบในครั้งนี้ โดยผู้ศึกษาคิดว่าเพราะประชาชนส่วนใหญ่ได้ผลประโยชน์โดยตรง และเห็นด้วยว่าการค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และไม่มีพื้นที่ในการสัญจรไปมาได้อย่างสะดวก เพราะผู้ค้าในบริเวณดังกล่าวหนาแน่นเส้นทางเท้าออกมาทำให้ประชาชนทั่วไปจำเป็นต้องลงมาสัญจรบนพื้นถนนซึ่งทำให้อาจจะก่อให้เกิดอันตราย ประชาชนทั่วไปจึงยินดีให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐในการดำเนินนโยบาย เพื่อทำการแก้ไขปัญหาและจัดระเบียบปากคลองตลาด เพื่อก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีให้กับกรุงเทพมหานครด้วย⁸

กล่าวโดยสรุปพบว่า การยอมรับและการต่อต้านจากผู้ค้า/ ประชาชน ถือได้ว่าเป็นอีกหนึ่งตัวแปรที่สำคัญ เพราะเป็นปัจจัยที่จะบ่งบอกต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายนี้ หากนโยบายที่ภาครัฐได้ดำเนินการไม่สามารถตอบสนองความต้องการส่วนใหญ่ของประชาชนได้ การดำเนินงานของภาครัฐย่อมจะก่อให้เกิดอุปสรรคและทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างลำบาก แต่หากนโยบายที่นำมาปฏิบัติก่อให้เกิดประสิทธิผลที่ดี และได้รับการยอมรับจากประชาชนส่วนใหญ่ ความสำเร็จของการนำนโยบายมาปฏิบัติก็ย่อมจะมีความสำเร็จสูงไปด้วยเช่นกัน

4.2.6 การมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับปัจจัยนี้ผู้ศึกษาคิดเห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญอีกปัจจัยหนึ่ง เนื่องจากการพิจารณาการยอมรับหรือการต่อต้านจากกลุ่มประชาชนและผู้ค้านั้นสำคัญ การพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชน นั้นในการบริหารจัดการถือว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญไม่แพ้กัน เพราะปัจจัยนี้เป็นปัจจัยที่ช่วยในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้การดำเนินงานของภาครัฐเป็นไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากทำให้สะท้อนได้ถึงความโปร่งใสในการบริหารงานของภาครัฐที่มีความเป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้และเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกๆฝ่าย ช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการตอบรับจากประชาชนหรือสังคมโดยรวมมากยิ่งขึ้นด้วย ด้วยเหตุผลนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ได้เข้ามามีบทบาทในการพิจารณา ตัดสินใจ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องต่างๆ จึงเป็นปัจจัยที่มี

⁸ คมชัดลึก, “จัดระเบียบผู้ค้าแผงลอยคืนพื้นที่ให้คนกรุงเทพ,” หนังสือพิมพ์คมชัดลึก <http://www.komchadluek.net/news/politic/189987> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560).

อิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องมาจากการบวนการที่ประชาชนได้กระทำออกมาในลักษณะของการมีส่วนร่วมและร่วมมือทำร่วมกันนั้น แสดงให้เห็นได้ว่ามีความต้องการร่วม ความสนใจ และการดำเนินงานร่วมกัน จะช่วยให้ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย ทำให้การดำเนินงานต่างๆมีโอกาสลุล่วงไปสู่จุดมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมนั้นก็จะมีด้วยกันหลากหลายรูปแบบ ทั้งการมีส่วนร่วมแบบชักจูงและการมีส่วนร่วมแบบสมัครใจ หรือการมีส่วนร่วมแบบบังคับที่แสดงออกมาในทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการประชาสัมพันธ์แบบให้ข้อมูล ข่าวสาร การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมเป็นส่วนหนึ่ง และสุดท้ายคือ การให้อำนาจแก่ประชาชนในการตัดสินใจ⁹

โดยจากการศึกษานั้นพบว่ากรณีการมีส่วนร่วมกับประชาชน ในการบริหารจัดการ หรือจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในเขตพื้นที่ปากคลองตลาดนั้น ทางสำนักงานเขตพระนครได้ทำการประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อต่างๆให้ผู้ค้าและประชาชน โดยรอบบริเวณดังกล่าวให้รับรู้ข้อมูลและเตรียมตัว สำหรับนโยบายที่จะเกิดขึ้น โดยจะขอความร่วมมือให้ผู้ค้าและประชาชนทราบและปฏิบัติตาม กฎระเบียบด้วยการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ โดยการไม่เข้าไปค้าขายหรือฝ่าฝืนกฎในการใช้พื้นที่ บริเวณที่ที่ทางกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ให้ ซึ่งพบว่าผู้ค้าและประชาชนส่วนใหญ่ก็รับทราบและให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี ถึงแม้ว่าจะมีผู้ค้าส่วนหนึ่งไม่ให้ความร่วมมือ แต่ก็จะเป็นแค่ช่วงระยะเวลาแค่ ช่วงหนึ่งเพราะรู้สึกส่วนตัวเองนั้นสูญเสียผลประโยชน์ และต้องการขอความเห็นใจให้รัฐเปิดโอกาสให้ พวกเขาได้มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นและต่อรอง เพื่อหาทางออกร่วมกันในการบรรเทาความเดือด ร้อนจากการสูญเสียรายได้ในครั้งนี้ ซึ่งทางกรุงเทพมหานครก็ได้มีการจัดประชุมเพื่อรับฟังปัญหาและ ความคิดเห็น และได้เปิดโอกาสให้ผู้ค้าเลื่อนขยายเวลาในการย้ายออกไป ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วนั้น นโยบายการจัดระเบียบผู้ค้าหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้นก็ ได้ดำเนินการสำเร็จด้วยดี

ผู้ศึกษามีความคิดเห็นว่าความสอดคล้องของนโยบายต่อสภาพปัญหา ความชัดเจน ต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย และความพร้อมของทรัพยากร มีความสัมพันธ์และมีอิทธิพลต่อผลของ การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น ปัจจัยทุก ด้านทั้งวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของตัวนโยบาย การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กร ทรัพยากรบุคคล ลักษณะของหน่วยงาน สภาพเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชนและความร่วมมือร่วม ใจกันของทุกภาคส่วน ล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลส่งผลต่อการนำนโยบายการจัดระเบียบ

⁹ สถาบันพระปกเกล้า, “การมีส่วนร่วมของประชาชน,” [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title= การมีส่วนร่วมของประชาชน](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน) (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2560).

หาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดไปปฏิบัติ เนื่องมาจากทุกปัจจัยเสมือนเป็นตัวขับเคลื่อน และมีส่วนช่วยในการสนับสนุนหรือส่งเสริม ให้การดำเนินนโยบายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นทุกๆปัจจัยที่กล่าวมาล้วนที่จะมีความสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน หากขาดปัจจัยหนึ่งไป การนำนโยบายไปปฏิบัติก็ย่อมไม่เกิดประสิทธิผลสูงสุด ตัวอย่างเช่น หากสัดส่วน ประสงค์ของนโยบายไม่มีความชัดเจนและขาดปัจจัยหนึ่งปัจจัยใดที่สำคัญไป ก็จะทำให้เกิดช่องว่างในการดำเนินการตามนโยบาย ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความไม่เข้าใจในแบบทางของนโยบาย หากทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นทางบุคลากร งบประมาณ หรือวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอก็จะทำให้การปฏิบัติงานไม่เกิดประสิทธิภาพ หากการติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติขาดความถูกต้อง ก็ย่อมเกิดการไม่ราบรื่น หากลักษณะของหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายดังเช่น การไม่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือบุคลากรไม่มีสมรรถภาพเพียงพอ ปัจจัยนี้ก็อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายได้เช่นกัน หรืออีกปัจจัยหนึ่งหากดำเนินการตามนโยบายนั้นๆแล้วก่อให้เกิดผลเสียแก่สภาพสังคมและกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจ ในเขตพื้นที่ๆดำเนินการนั้น ก็จะถือว่านโยบายไม่ประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกัน และส่วนที่ผู้ศึกษาเห็นว่าสำคัญที่สุดคือ หากขาดความร่วมมือร่วมใจของผู้ปฏิบัติ ทั้งประชาชนผู้ค้าและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ก็ย่อมทำให้ความสำเร็จในการดำเนินการตามนโยบายลดน้อยลงอาจทำให้นโยบายไม่ประสบความสำเร็จก็เป็นได้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังความคิดเห็น หรือการเปิดโอกาสให้ผู้ค้าได้ทำการผ่อนผัน หรือหากไม่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบาย นโยบายดังกล่าวก็อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จได้ ด้วยเหตุผลที่กล่าวมานี้ จึงสรุปได้ว่าปัจจัยที่ผู้ศึกษานำมาพิจารณาทั้ง 6 ประการภายใต้กรอบทฤษฎีของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn)¹⁰ นี้ล้วนแล้วที่จะมีความสำคัญที่จะส่งผลให้นโยบายเกิดประสิทธิผลและก่อให้เกิดผลสำเร็จในการดำเนินงาน

4.3 ส่วนที่ 3 : ผลของการดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการ ปัญหาหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด

¹⁰ Van Meter and Van Horn, (1977), อ้างถึงใน วรเดช จันทรร, *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ* (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหทัยบลิ๊กและการพิมพ์, 2549), 28.

การพิจารณาถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มักจะมีความหลากหลาย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย และขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดัชนีชี้วัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับตัวแบบเชิงบูรณาการของ วรเดช จันทรรุส ที่กล่าวว่า การวัดความสำเร็จของนโยบายนั้นสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทำให้มีผลต่อผู้ออกคำสั่งหรือมีต่อผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติก็มีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกันถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำ ระดับของความล้มเหลวของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติก็มีสูงตามไปด้วย

ระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสามารถพิจารณาได้ จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ส่งผลดีต่อภาพรวมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และในทางตรงข้ามถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง มีอุปสรรคเกิดขึ้นมากเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็จะมีสูงขึ้นเท่านั้น อีกทั้งความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ อาจสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น หรือก่อให้เกิดผลกระทบตามมาที่พึงปรารถนาหรือไม่ด้วยเช่นกัน¹¹

ดังนั้นระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จากกรณีศึกษา “นโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครพื้นที่ปากคลองตลาด” จากการศึกษาวิจัย ค้นคว้าเอกสาร สัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ตามความสำคัญของปัญหา กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง สามารถกล่าวสรุปได้เป็นข้อๆโดยมีรายละเอียดดังนี้

4.3.1 ด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อย กล่าวคือสภาพพื้นที่ก่อนจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยพื้นที่ปากคลองตลาดนั้น พบว่าพื้นที่ทางเท้าและพื้นผิวผิวจราจรมีความสกปรก รก รุงรัง ทุกพื้นที่เต็มไปด้วยผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และผู้ค้าทุกประเภท ทั้งอาหาร ของสด ของแห้ง สินค้าอุปโภคบริโภคแทบไม่มีพื้นที่ว่างให้ประชาชนได้ใช้สัญจรไปมาอย่างสะดวก แต่ภายหลังจากที่ทางเขตได้ดำเนินการตามนโยบายแล้วนั้นพบว่า พื้นที่บริเวณโดยรอบปากคลองตลาดมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยอย่าง

¹¹ วรเดช จันทรรุส, จากนโยบายสู่การปฏิบัติ องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎีและการประเมินความสำเร็จความล้มเหลว (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหทัยบล็อกและการพิมพ์, 2549), 159.

เห็นได้ชัด ทั้งทางด้านการจัดการผู้ค้าบริเวณปากคลองตลาดในจุดผ่อนผันและนอกจุดผ่อนผันทั้งหมด ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีทำให้พื้นที่โดยรอบนั้นมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นอย่างดีมา

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นายสุพร เจมรังสีผู้อำนวยการเขตพระนคร ที่ว่าในส่วนเขตของเรานั้นถือได้ว่าเป็นฝ่ายปฏิบัติ ที่นำนโยบายจากผู้บริหารซึ่งก็คือนายกที่กำหนดมาว่าพื้นที่ปากคลองตลาดควรได้รับการจัดระเบียบ เพราะมีประชาชนจำนวนมากน้อยเรียกร้องให้ดำเนินการตามนโยบายนี้ เพราะผู้ค้าหาบเร่แผงลอยวางสินค้ากีดขวางทางเท้าสร้างความเดือดร้อนแก่การสัญจรไปมา ผลจึงถือว่านโยบายนี้เป็นนโยบายที่ถูกต้อง ตรงนี้เองเจตนาธรรมก็คือถือว่าต้องทำให้ได้ เพราะปากคลองตลาดเป็นพื้นที่เขตพระนครชั้นในของกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางของสถานที่สำคัญของประเทศ ซึ่งปากคลองตลาดนั้นจะมีประชาชนตลอดจนกลุ่มนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเดินทางเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมาก หลังจากดำเนินการตามนโยบายโดยย้ายผู้ค้าบริเวณปากคลองตลาดในจุดผ่อนผัน และนอกจุดผ่อนผันทั้งหมดให้เข้าไปทำการค้าในตลาดปากคลองตลาด (องค์การตลาดกระทรวงมหาดไทยให้สัมปทานแก่บริษัทปากคลองตลาด 2552จำกัด) ตลาดยอดพิมาน ตลาดส่งเสริมเกษตรไทยและตลาดกลางเกษตรตลิ่งชัน ซึ่งผมลงความเห็นได้ว่าสามารถทำให้ปากคลองตลาดมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยมากขึ้น ประชาชนสามารถซื้อสินค้าได้โดยสะดวกไม่กีดขวางการจราจร ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี นายवलันต์กล่าวว่า หากพบผู้ฝ่าฝืนตั้งวางแผงค้าบนทางเท้า จะถือเป็นการกระทำผิดกฎหมาย กรุงเทพมหานครจะดำเนินการตาม พ.ร.บ.รักษาความสะอาดระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 จับปรับอัตราสูงสุด 2,000 บาท และสั่งย้ายหรือย้ายแผงค่านั้นๆออกจากทางเท้าโดยทันที แต่ขณะนี้ยังไม่พบผู้ค้าฝ่าฝืนแต่อย่างใด¹²

ประกอบกับคำสัมภาษณ์ของ นางผกา แยมสรवल อายุ 58 ปี ประชาชนที่ใช้พื้นที่ปากคลองตลาดในการสัญจรไปมา ระบุว่าหลังจากดำเนินการตามนโยบายแล้วคิดว่าตั้งแต่ที่รัฐบาลเอาจริงเอาจังแล้วนั้นก็เลยจะไม่พบผู้ค้าที่ฝ่าฝืนแล้วพื้นที่โดยรอบ ก็เป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จากปกติเป็นบางครั้งต้องเดินบนถนน แต่ตอนนี้ก็สามารถกลับมาเดินบนทางเท้าได้แล้ว ถือได้ว่าพอใจในนโยบายนี้ค่อนข้างมากเพราะตนได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะ และให้คำแนะนำว่ารัฐควรเอาจริงเอาจังกับนโยบายนี้อย่างต่อเนื่อง

¹² สุพร เจมรังสี, ผู้อำนวยการเขตพระนคร, สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 30 มีนาคม 2560.

4.3.2 ด้านความสะอาด ก่อนการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในพื้นที่ปากคลองตลาดนั้นทำได้ยากเนื่องจากพื้นที่โดยรอบมีขยะมูลฝอยเป็นจำนวนมาก ไม่มีการแยกขยะ ทั้งขยะเปียก ขยะแห้ง และขยะรีไซเคิล มีความสกปรกที่เกิดจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยทั้งการทิ้งน้ำเสีย น้ำมัน ที่มาจากการประกอบอาหารบนพื้นผิวจราจรที่ผู้คนใช้สัญจรไปมาและทำให้ยากต่อการทำความสะอาด ทั้งยังส่งกลิ่นเหม็นรบกวนอยู่ตลอดเวลา หลังจากได้ดำเนินการตามนโยบายแล้วนั้นพบว่า ขยะมูลฝอยต่างๆ มีการจัดการที่ดีขึ้น มีการแยกขยะอย่างชัดเจน ทำให้มีความสะอาดต่อรถขนขยะและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ จากการคืนพื้นที่ที่เป็นพื้นผิวทางเท้าและพื้นผิวจราจร ทำให้การจัดการความสะอาดเป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ นำความสะอาดปราศจากกลิ่นเหม็นนำมาสู่ชุมชนปากคลองตลาดอีกครั้งหนึ่ง ประชาชนที่ใช้สัญจรไปมามีความสุขมากขึ้น เจ้าหน้าที่เองก็มีความสุขมากขึ้นเพราะการจัดการง่ายและสะดวกมากขึ้น ไม่มีการกระทบกระทั่งกันไประหว่างผู้ค้าและเจ้าหน้าที่

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นายदनัย ช่างวิเชียร (เจ้าหน้าที่เทศกิจฝ่ายชำนาญงาน) กล่าวว่ากรุงเทพมหานครร่วมกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เจ้าหน้าที่เขตพระนคร เจ้าหน้าที่สำนักเทศกิจ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักการระบายน้ำ สำนักการโยธา สำนักการจราจรและขนส่ง สำนักสิ่งแวดล้อม ร่วมดำเนินการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณดำเนินการปรับปรุงภูมิทัศน์ (big cleaning) บริเวณปากคลองตลาด เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนโดยส่วนรวมในการสัญจรเดินทางได้โดยสะดวก รวมถึงลดปัญหาด้านการจราจรที่ติดขัด โดยมีการปล่อยแถวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานปรับปรุงภูมิทัศน์ร่วมดำเนินการทำความสะอาดทางเท้า จัดเก็บขยะชิ้นใหญ่ รื้อถอนสิ่งกีดขวางทางเท้า ล้างลอกท่อระบายน้ำ ตีเส้นจราจร เปลี่ยนฝาท่อระบายน้ำที่ชำรุด ปลุกต้นไม้และปรับปรุงภูมิทัศน์ทางเท้า ทั้งนี้ กทม.ต้องขอขอบคุณผู้ค้าที่เข้าใจและให้ความร่วมมือในการจัดระเบียบพื้นที่แห่งนี้ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย สะอาด สวยงาม คั่นทางเท้าและคืนความสุขให้แก่ประชาชนสามารถใช้ทางเท้าสัญจรไปมาได้โดยสะดวก ความสำเร็จในเชิงบูรณาการ เทศกิจ ตำรวจ และทหารตรึงพื้นที่ช่วงเวลากลางวัน เพื่อให้การปรับปรุงภูมิทัศน์ในครั้งนี้ประสบความสำเร็จ และผลที่ได้รับนั้นเป็นที่น่าพอใจมีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจน ประชาชนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี¹³

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นางอารียา มั่งผล (ประชาชนทั่วไป) กล่าวว่าก่อนหน้าที่จะทำการจัดระเบียบนโยบายหาบเร่แผงลอยนี้ ตนเองก็ได้มาซื้อดอกไม้ที่ปากคลองตลาดอยู่เป็นประจำ ตนยังเห็นว่าพื้นที่บริเวณโดยรอบนั้นล้วนแต่มีขยะและสิ่งสกปรกเยอะ ทั้งยังมีกลิ่นรบกวนจากการประกอบอาหารจากรถเข็นซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากทั้ง 2 ฝั่งของถนน แต่ภายหลังจากที่ได้

¹³ ดนัย ช่างวิเชียร, เจ้าหน้าที่เทศกิจฝ่ายชำนาญงาน, สัมภาษณ์โดย นภัศวรณ สุภาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 30 มีนาคม 2560.

ดำเนินการตามนโยบายแล้วนั้นพบว่า ทางเท่านั้นที่มีความสะอาดมากขึ้นกว่าแต่ก่อนเยอะ กลิ่นรบกวนก็แทบจะไม่เหลือแล้วเพราะจำนวนขยะมูลฝอยลดน้อยลง ทางเท้ามีความสะอาดน่าเดินมากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อพื้นที่ปากคลองตลาดสืบต่อไปและคิดว่านโยบายนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ได้จริง¹⁴

4.3.3 ด้านความสวยงาม ก่อนการดำเนินการตามนโยบาย สภาพพื้นที่ปากคลองตลาดมีความสกปรกรกรุงรัง สภาพพื้นผิว สีที่ทาบนทางเท้าไม่ชัดเจนเนื่องจากถูกบดบังจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยยากต่อการเข้ามาดูแลเรื่องความสวยงามของพื้นที่โดยรอบ หลังการดำเนินการตามนโยบายแล้วนั้นพบว่า พื้นผิวจราจรและเครื่องหมายต่างๆทั้งของจราจรและกม.ต่างๆมองเห็นได้ชัดเจนมากขึ้น ทำให้สะดวกต่อการปรับปรุงซ่อมแซม ตลอดจนการปรับปรุงภูมิทัศน์ก็สามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นอีกได้ในอนาคต

ประกอบกับคำสัมภาษณ์ของ นางสาวอรทัย แก่นสาร (ประชาชน-ผู้ซื้อ) อายุ 35 ปี กล่าวว่าหลังจากที่ได้มีการปรับปรุงภูมิทัศน์ของปากคลองตลาดแล้วนั้น สิ่งที่ต่างแตกต่างมากที่สุดคือความสวยงามของพื้นที่โดยรอบ เห็นความแตกต่างได้ชัดเจนว่าพื้นที่นั้นมีความสวยงามมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ประชาชนทั่วไปสามารถสัญจรบนทางเท้าได้อย่างสะดวกสบายมากขึ้น คิดว่าหลังจากดำเนินการตามนโยบายแล้วทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นทำให้ดูเป็นเมืองที่น่าอยู่ขึ้น¹⁵

สอดคล้องกับผลจากการสังเกตการณ์ของผู้ศึกษาวิจัย ที่ได้ลงพื้นที่เพื่อที่จะเข้าไปสัมภาษณ์ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและประชาชนทั่วไปแล้วนั้น พบว่าปากคลองตลาดมีความสวยงามมากขึ้นกว่าแต่ก่อน โดยรวมผู้วิจัยมองว่าภาพลักษณ์ต่อปากคลองตลาดไปในทิศทางที่ดีขึ้น น่าเดินมากขึ้นมองเห็นป้ายจราจรได้ชัดเจน ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นต่อกรุงเทพมหานคร

4.3.4 ด้านความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ ประชาชนทั่วไปได้รับประโยชน์จากนโยบายทั้งระยะสั้นและระยะยาว .ผู้ประกอบการที่อาศัยอยู่เดิมในบริเวณนั้นได้ประโยชน์จากความสะดวกความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ ปราศจากความสกปรก กลิ่นเหม็นที่คอยรบกวนอยู่ตลอดเวลา ด้านเจ้าหน้าที่ของภาครัฐทุกภาคส่วน มีความสะดวกต่อการปฏิบัติงานประจำวัน การจัดการเรื่องงบประมาณมีความสอดคล้องมากขึ้นกับความต้องการในพื้นที่ และในระยะยาวจะส่งผลดี

¹⁴ อาริยา มัถผล, สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวะรณ, ปากคลองตลาด, 15 เมษายน 2560.

¹⁵ อรทัย แก่นสาร, สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวะรณ, ปากคลองตลาด, 16 เมษายน 2560.

ต่อการวางแผนในเรื่องของงบประมาณ ได้สอดคล้องสมประโยชน์ได้มากขึ้น มีความโปร่งใส สามารถดูแลเรื่องการคอร์รัปชันได้ดีขึ้น

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นายสิงหราช วรรณประเวศ (เจ้าหน้าที่เทคนิค) กล่าวว่าด้านงบประมาณไม่มีปัญหาเลย สิ่งที่ผมขอทางกรุงเทพมหานครไปทุกอย่างได้ครบถ้วนหมด เราได้ครบถ้วนทุกอย่าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวัสดุอุปกรณ์ เรื่องคน ได้ครบถ้วนหมด ส่วนในเรื่องความพร้อมงบประมาณมีให้อย่างเต็มที่ตามสิ่งที่ผมซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติงานร้องขอไปก็ได้หมด และได้อย่างรวดเร็ว ทำให้มีความสะดวกต่อการปฏิบัติงานและทำให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทำให้เราดำเนินการผ่านมาสำเร็จลุล่วงมาด้วยดี¹⁶

ประกอบกับคำสัมภาษณ์ของ นางจิรวรรณ นิคมแสง (ผู้ค้าที่อาศัยอยู่เดิมบริเวณปากคลองตลาด) ได้ให้ความเห็นว่าตั้งแต่ที่ได้มีการปรับปรุงภูมิทัศน์ไปแล้วนั้นเห็นว่าประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์จากทางเท้าได้มากขึ้น ตอนแรกก่อนที่จะมีนโยบายนี้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยวางจำหน่ายสินค้าบนทางเท้าและลามไปถึงพื้นผิวจราจร ทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก ทั้งจราจรติดขัด ประชาชนทั่วไปไม่มีที่เดินต้องลงไปเดินอยู่บนผิวจราจร ซึ่งที่กล่าวมานี้มีแต่ข้อเสีย ถึงแม้ว่าในระยะแรกดำเนินการตามนโยบายแล้วนั้น จะค้าขายได้ลดน้อยลงก็ตามแต่ตนเองก็ยังคิดว่า นโยบายนี้ดีต่อคนส่วนรวมมากกว่า ถือได้ว่าเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จประชาชนส่วนใหญ่พึงพอใจกับนโยบายนี้¹⁷

4.3.5 ด้านประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากนโยบาย ทั้งประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ประชาชนที่ใช้สัญจรทั่วไป ต่างได้รับประโยชน์ทั้งระยะสั้นและระยะยาว สำหรับผู้ค้าหาบเร่และแผงลอยที่ใช้ประโยชน์อยู่เดิม ในระยะแรกอาจมีปัญหาบ้างในการปรับตัว โยกย้ายที่ทำมาค้าขายใหม่ อาจมีผลกระทบกับยอดขาย รายได้ ลูกค้า และอาจมีค่าใช้จ่ายเพิ่มจากการเดินทางโยกย้ายที่อยู่ใหม่ แต่ในทางกลับกันจะส่งผลดีในด้านบวกในระยะยาว เพราะพื้นที่จุดผ่อนผันมีความมั่นคงไม่ต้องกังวลในเรื่องของการค้าขายมากขึ้น จากนโยบายดังกล่าวทุกภาคส่วนทั้งประชาชนและภาครัฐจะส่งผลบวกในระยะยาว (win-win)

¹⁶ สิงหราช วรรณประเวศ, เจ้าหน้าที่เทคนิค, สัมภาษณ์โดย นักสำรวจ สุกาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 16 เมษายน 2560.

¹⁷ จิรวรรณ นิคมแสง, สัมภาษณ์โดย นักสำรวจ สุกาวรรณ, ปากคลองตลาด, 20 เมษายน 2560.

สอดคล้องกับคำสัมภาษณ์ของ นายวนสินทร์ คงนิยม (หัวหน้าฝ่ายเทคนิค สำนักงานเขตพระนคร) กล่าวโดยสรุปว่าในปัจจุบันผู้ค้าที่เคยเข้าค้าขายในพื้นที่ปากคลองตลาดไม่มีอีกแล้ว ทั้งนี้ผู้ค้าดังกล่าวที่เคยค้าขายในพื้นที่ปากคลองตลาดมาก่อน การปรับปรุงภูมิทัศน์ มีจำนวนประมาณพันกว่าราย แต่ตอนนี้ได้รับการผ่อนผันและผลักดันให้เข้าไปทำการค้าในพื้นที่จุดผ่อนผันทั้งหมดแล้ว ผู้ค้าให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่เป็นอย่างดี ทำให้ปากคลองตลาดเกิดความเป็นระเบียบสวยงาม สะอาดและประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะได้อย่างเหมาะสม ทางพื้นที่จุดผ่อนผันนั้นอย่างชัดเจนเลยคือปากคลองตลาดใหม่ ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชน กรุงเทพมหานคร และกลุ่มผู้ค้าปากคลองตลาดเดิมที่รวมตัวกันเพื่อสร้างศูนย์กลางตลาดดอกไม้แห่งใหม่ที่มีขนาดใหญ่ และสามารถรองรับผู้ค้าปากคลองตลาดเดิม มีข้อดีคืออยู่ห่างจากสถานีรถไฟฟ้าบางหว้าเพียง 5 นาที มีรถเมล์ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ผ่าน เช่น สาย 89 เปิดให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง มีพื้นที่ให้บริการจอดรถฟรี สามารถรองรับจำนวนรถได้มากถึง 2,000 คัน และกรุงเทพมหานครเตรียมผลักดันให้ศูนย์กลางตลาดดอกไม้แห่งนี้ เป็นแหล่งรวมค้าส่งค้าปลีกดอกไม้ทุกชนิดทั้งไทยและต่างประเทศที่ใหญ่ติดต่อกับเอเชีย และอันดับโลก ดังที่กล่าวมานั้นจะส่งผลดีต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในระยะยาวและยังส่งเสริมให้เศรษฐกิจดีขึ้นได้ด้วย¹⁸

ประกอบกับคำสัมภาษณ์ของ สองพี่น้องชาวสวนจากนครปฐม “จักรพงษ์ เงินทอง และรุ่งอนันต์ เงินทอง” กล่าวว่า ที่บ้านทำสวนพลูมาตั้งแต่รุ่นพ่อ ปกติก็จะมีพ่อค้ามารับซื้อที่สวน ที่ผ่านมามีเว็บไซต์เพื่อขายออนไลน์ด้วย ทำให้ได้ลูกค้าส่งออกจากไต้หวัน สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย อยากรู้มีแผงขายที่ปากคลองตลาดนานแล้ว หากตลาดยังอยู่ที่เดิมคงไม่มีโอกาสเพราะค่าแผงแพงมาก และไม่มีที่ว่างเมื่อมีตลาดมาเปิดใหม่ที่นี้ จึงเปิดโอกาสให้ชาวสวนได้มีโอกาสเป็นพ่อค้าด้วย ด้าน “ป่าแห้ว” สุกิจ พิมพ์สุภาพร แม่ค้ากล้วยไม้ตัดดอกบอกว่า ดีใจที่มีตลาดแห่งใหม่นี้ อยากรู้ให้แม่ค้าปากคลองมาที่นี้ให้หมด เพราะมาดูสถานที่แล้ว สะอาด หลังคาโปร่งโล่งน่าเดิน น่าซื้อ แก้ปัญหาแออัดและจราจรติดขัดของปากคลองตลาดเดิมไปได้หมดมีที่จอดรถกว้างขวางการเดินทางสะดวก¹⁹

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงความผลสำเร็จของการนโยบายนโยบายไปปฏิบัตินั้น ตามแนวคิดและหลักการของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ในแนวทางแรกคือ การพิจารณาจากระดับความร่วมมือของผู้นโยบายนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าเป้าหมายที่สำคัญของนโยบาย เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบ

¹⁸ วนสินทร์ คงนิยม, หัวหน้าฝ่ายเทคนิค, สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 18 มีนาคม 2560.

¹⁹ จักรพงษ์ เงินทอง และ รุ่งอนันต์ เงินทอง, สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, ปากคลองตลาด, 21 มีนาคม 2560.

เรียบร้อย ความสะอาด ความสวยงามแก่สถานที่และประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่ปากคลองตลาดได้อย่างเหมาะสม และสามารถหยุดการเพิ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยได้จริง เมื่อพิจารณาแล้วทำให้ทราบผลของการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย บริเวณพื้นที่ปากคลองตลาดนั้นประสบผลสำเร็จในทุกด้านที่กล่าวมา



บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

เหตุผลที่สำคัญที่ผู้ศึกษาเลือกศึกษา ประสิทธิภาพของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด นั้นเนื่องจากปัญหาหาบเร่แผงลอยเป็นปัญหาเรื้อรังในเขตกรุงเทพมหานครมาเป็นเวลานาน โดยพื้นที่เขตพระนครนั้นเป็นพื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นศูนย์กลางของสถานที่สำคัญของประเทศ ซึ่งจะมีประชาชนตลอดจนนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติเดินทางแวะเวียนเข้ามาในพื้นที่นี้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะรอบเกาะรัตนโกสินทร์และบริเวณใกล้เคียงกับปากคลองตลาด และตลอดเวลาหลายปีที่ผ่านมาพบว่ายังคงเป็นปัญหาการค้าหาบเร่แผงลอยบนทางเท้า ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เกิดความเดือดร้อนอย่างต่อเนื่อง ผู้ศึกษาจึงอยากทราบประสิทธิผลของนโยบายหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครพื้นที่ปากคลองตลาด ว่าประสบผลสำเร็จหรือไม่อย่างไร จึงเป็นที่มาของเหตุผลในการนำกรณีดังกล่าวมาศึกษา การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาโดยอาศัยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการต่างๆที่เกี่ยวข้องและการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งผู้อำนวยการเขตพระนคร เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน (หัวหน้าเทศกิจ) และกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่ปากคลองตลาด ส่วนแนวคิดหรือทฤษฎีที่นำมาใช้ในการศึกษา คือแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายมาปฏิบัติ ซึ่งตัวผู้ศึกษาเองได้นำมาปรับประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวความคิดที่จะนำมาซึ่งประสิทธิผลของตัวนโยบาย ตลอดจนผลของการดำเนินงานซึ่งผลการศึกษารูปได้ดังต่อไปนี้

5.1 ผลวิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

5.1.1 ความสำคัญของนโยบายการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานคร

กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด จากการศึกษาพบว่า นโยบายในเรื่องของการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยนั้นในอดีตมีการปล่อยให้มีการค้าหาบเร่แผงลอยโดยเสรี แต่ยังไม่เอาจริงจังมากพอ โดยปัจจุบันนั้นนโยบายได้มีการเข้มงวดกวดขันผู้ค้าหาบเร่แผงลอยอย่างจริงจังเอาจึง และมีมาตรการจัดกุมผู้ทำผิดระเบียบทำให้เห็นนโยบายนี้ก่อให้เกิดผลสำเร็จในปัจจุบันได้

5.1.2 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลของการนำนโยบายในการจัดระเบียบแก้ไข ปัญหาหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครกรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด

การวิเคราะห์ในส่วนนี้นั้นผู้ศึกษาใช้การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานเขตพระนคร รวมถึงผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและประชาชนในพื้นที่ ปากคลองตลาด สรุปดังนี้

5.1.2.1 ปัจจัยด้านความสอดคล้องและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ผู้ศึกษา พบว่า นโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในยุคปัจจุบันนั้น มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากการค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดนั้นไม่มีระเบียบและความเรียบร้อย ทั้งยังทำให้มีผลกระทบต่อโดยตรงกับประชาชนผู้มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ต่อทางเดิน สาธารณะ การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยนั้นจึงถือได้ว่ามีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาอยู่มาก ทั้งในตัวเองก็มีความชัดเจนในแง่ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะและก่อให้เกิด ภาพลักษณ์ที่ดีต่อกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพชัดเจน

5.1.2.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงาน พบว่าทางสำนักงานเขตพระ นครนั้นมีความพร้อมในการปฏิบัติงานตามนโยบาย มีความพร้อมในทุกด้านอาทิเช่น บุคลากรในการ ปฏิบัติงาน วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณซึ่งทางกรุงเทพมหานครให้ความสนับสนุนอย่างเต็มที่ จึงทำให้การดำเนินงานตามนโยบายนี้เป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1.2.3 ปัจจัยด้านมาตรการเพื่อให้การบังคับใช้นั้นมีผลในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ พบว่าการบริหารจัดการนโยบายดังกล่าวมีขั้นตอนการดำเนินงานอย่างเป็นขั้นเป็นตอน มีการ กำหนดแนวทาง วัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน และได้มีการประชุมผู้บริหาร กรุงเทพมหานครเพื่อวางแผนการเพื่อหามาตรการมารองรับผู้ค้า เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติลุล่วง ไปได้ด้วยดี

5.1.2.4 ปัจจัยด้านสภาพเศรษฐกิจและสังคม พบว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าว นำมาซึ่งการพัฒนาทางด้านสังคมในบริเวณดังกล่าวให้ดีขึ้น โดยทำให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีให้กับ กรุงเทพมหานคร และพื้นที่บริเวณปากคลองตลาดก็มีความสะอาดเรียบร้อยมากยิ่งขึ้น ส่วนทางด้าน เศรษฐกิจนั้นทางกรุงเทพมหานคร ได้มีการดำเนินแนวทางกำหนดพื้นที่ค้าขายในจุดผ่อนผันอย่างแน่ ชัด มีโครงการเปิดตลาดปากคลองใหม่อย่างชัดเจนโดยได้มีการประชาสัมพันธ์และทำการโฆษณาให้ ประชาชนทั่วไปรับรู้เพื่อเป็นการสนับสนุน ให้เกิดการซื้อขายและการหมุนเวียนทางด้านเศรษฐกิจที่ดี ขึ้นได้

5.1.2.5 ปัจจัยด้านการยอมรับและการต่อต้านจากผู้ค้าหาบเร่แผงลอยและ

ประชาชน พบว่าประชาชนในแต่ละกลุ่มได้มีการยอมรับหรือต่อต้านการดำเนินนโยบายจัดระเบียบทางเท้าแตกต่างกัน สำหรับกลุ่มผู้ค้าหาบเร่แผงลอยซึ่งถือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย เนื่องจากการกำหนดนโยบายนี้ทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้ค้าโดยตรงในเรื่องของรายได้ลดลง ผู้ค้าส่วนใหญ่ที่เคยค้าขายในบริเวณนี้มาเป็นเวลานานส่วนใหญ่ จึงจะไม่เห็นด้วยและไม่พอใจในนโยบายดังกล่าว แต่เนื่องด้วยการใช้กฎหมายมาบังคับจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ทางกรุงเทพมหานครกำหนด ในขณะที่กลุ่มประชาชนผู้ซื้อสินค้าและผู้สัญจรไปมา พบได้ว่า ประชาชนในกลุ่มนี้ส่วนใหญ่แล้วค่อนข้างยอมรับ และเห็นด้วย กับการดำเนินงานตามนโยบายของทางกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวมานี้ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงก็คือตัวประชาชนบริเวณพื้นที่เขตปากคลองตลาด เพื่อที่จะใช้ทางเท้าให้ได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะ และการซื้อสินค้านั้นก็สามารถหาซื้อได้จากบริเวณจุดค้าขายผอนผ้น ซึ่งทางกรุงเทพมหานครได้ทำการประชาสัมพันธ์และจัดพื้นที่ไว้ให้ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัจจัยด้านการยอมรับหรือมีการต่อต้านจากกลุ่มผู้ค้าและประชาชนถือว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญ ที่จะช่วยกำหนดตัวประสิทธิผลของนโยบายว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.1.2.6 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่าการดำเนินนโยบายครั้งมี

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการให้ข้อมูลข่าวสารและมีการร่วมแสดงความคิดเห็น โดยผ่านช่องทางการสื่อสารประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆและมีการจัดการประชุมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายดังกล่าว ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินนโยบาย จึงจะช่วยให้การบริหารจัดการสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอย

กรุงเทพมหานครในพื้นที่เขตปากคลองตลาด จากผลการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการดังกล่าวเพียงระดับของการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทางรัฐเป็นผู้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลผ่านสื่อต่างๆ ส่วนในระดับของขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นนั้นคือจัดการประชุมย่อยเพื่อเรียกประชุมผู้ค้า หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินงานนโยบายมาร่วมกับฟังความคิดเห็นและหาข้อสรุปร่วมกัน กล่าวโดยสรุปคืออำนาจในการการดำเนินงานก็ยังคงอยู่ที่ภาครัฐ ผู้ศึกษาคิดเห็นว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญจึงควรให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมให้กับประชาชนโดยให้ความสำคัญกับแนวคิดพลเมือง

(citizenship) เพื่อสร้างความรู้สึกรับสร้างการมีบทบาท ให้แก่ประชาชนมากกว่านี้ ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้ เพราะนโยบายจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงจะส่งผลให้นโยบายประสบความสำเร็จได้อย่างราบรื่น

5.1.4 ผลของการดำเนินนโยบายการบริหารจัดการระเบียบหาบเร่แผงลอย กรุงเทพมหานครพื้นที่ปากคลองตลาด จากการศึกษาพบว่าผลการดำเนินการตามนโยบายจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยนั้นได้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย กล่าวคือผลของการดำเนินนโยบายในครั้งนี้สามารถเคลื่อนย้ายผู้ค้าออกจากพื้นที่ได้ทั้งหมด ทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่มีสภาพแวดล้อมที่สะอาดสวยงาม และประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากพื้นที่สาธารณะได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งทางกรุงเทพมหานครมีความเอาใจจริงเอาใจกับนโยบายนี้ จึงทำให้ผู้ค้าไม่เข้ามาฝ่าฝืนขายของในบริเวณดังกล่าว โดยที่ทางผู้ค้าก็ยังมีพื้นที่ทำมาหากินที่กรุงเทพมหานครจัดหาไว้ให้เพื่อดำเนินชีวิตต่อไป ในขณะที่ทางกรุงเทพมหานครนั้นสามารถดำเนินนโยบายนี้ได้อย่างราบรื่น และประชาชนทั่วไปก็ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายนี้ แต่หากการกำหนดนโยบายหาบเร่แผงลอยออกมาโดยที่รัฐไม่คำนึงถึงสภาพปัญหาต่างๆ ก็จะทำให้วัตถุประสงค์ของตัวนโยบายไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากความชัดเจนนั้นเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของนโยบายที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาไปพร้อมๆ กับการกำหนดนโยบาย

สรุปได้ว่าดังที่กล่าวมานี้แล้วนั้นในการประเมินผลตามแนวทางการคิดของ George C. Edwards ผู้ศึกษาพบว่าเมื่อได้ทำการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการประเมินที่ผู้ศึกษาเลือกประเมินแล้วนั้น ในแง่ของประสิทธิผลและการตอบสนองความต้องการนั้นถือได้ว่าประสบผลสำเร็จ กล่าวได้คือการดำเนินนโยบายนั้นบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดขึ้น แม้ว่าจะมีผู้ค้าที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ แต่ก็ยังได้รับการช่วยเหลือ จากกรุงเทพมหานครโดยการจัดหาพื้นที่แห่งใหม่ให้ได้ทำมาค้าขายประกอบอาชีพต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาคิดเห็นว่าทางกรุงเทพมหานครจะต้องเร่งประชาสัมพันธ์พื้นที่ผ่อนผันให้เป็นที่ทำเลค้าขายแห่งใหม่เพื่อลดผลกระทบต่อผู้ค้าหาบเร่แผงลอย และสร้างการสนับสนุนสร้างรายได้ให้แก่ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยที่ได้รับผลกระทบโดยตรง กับการจัดระเบียบนโยบายหาบเร่แผงลอยในครั้งนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาดแล้วนั้น สามารถที่จะนำมาสู่ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการหาบเร่แผงลอยให้เหมาะสมและประสบความสำเร็จดังที่ต้องการดังนี้

(1) การช่วยเหลือสนับสนุนในการเพิ่มศักยภาพและความรู้ความสามารถให้กับกลุ่มผู้ค้า กล่าวคือ การที่ภาครัฐจะพยายามทำหน้าที่กวดขันจับกุมหรือปราบปราม กลุ่มผู้ค้าที่เข้ามาบุกรุกตั้งแผงลอยค้าขายในพื้นที่สาธารณะแต่เพียงอย่างเดียว ก็ควรที่จะเปลี่ยนมาใช้กลยุทธ์ใหม่ๆด้วยการช่วยเหลือเพิ่มศักยภาพและความสามารถให้กับพวกเขา เช่น การให้กลุ่มผู้ค้าเหล่านี้สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน แหล่งความรู้ และอุปกรณ์ต่างๆฝึกอบรมอาชีพใหม่ให้ เพื่อนำไปเป็นแนวทางประกอบอาชีพทำมาหากินอย่างเป็นทางการแทนที่จะไล่จับปรับพวกเขาซึ่งเท่ากับเป็นการผลักดันให้พวกเขาหนีไปค้าขายตั้งแผงลอยในจุดห้ามอื่นๆแทน เพราะโดยปกติแล้วผู้ค้าหาบเร่แผงลอยส่วนมากมักจะเป็นกลุ่มที่ไม่ค่อยมีเงินทุนในการเปิดร้านอย่างเป็นทางการ เนื่องจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายหรือค่าเช่าที่เพื่อการค้าขายเป็นจำนวนมาก วิธีที่ง่ายที่สุดของพวกเขาจึงเป็นการมาตั้งแผงลอยเพื่อค้าขายในพื้นที่สาธารณะแทน เพราะไม่จำเป็นต้องใช้ทุนที่สูงแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เข้าถึงแหล่งเงินทุน ความรู้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆแล้ว อีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มศักยภาพและความสามารถให้กับกลุ่มผู้ค้าก็คือการเปิดโอกาสให้พวกเขาได้มีการรวมกลุ่มกัน เพื่อเพิ่มอำนาจในการต่อรอง และทำให้อยู่ในสภาพหรือสถานะที่เหมาะสมขึ้น เพราะหากผู้ค้าอยู่เป็นปัจเจก โอกาสในการพูดคุยต่อรองกับภาครัฐก็จะมีไม่มาก ทำให้เกิดเป็นการหลบหนีและตั้งแผงลอยค้าขายกระจายไปทั่วพื้นที่แทน ซึ่งก็จะเป็นการเพิ่มปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตามจัดระเบียบทำให้เพิ่มภาระมากขึ้น แต่หากกลุ่มผู้ค้าเหล่านี้สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อแสดงความประสงค์ในการขออนุญาตค้าขายหรือจัดตั้งเป็นกลุ่มอาชีพขึ้นมา ก็จะทำให้พวกเขามีอำนาจทางการต่อรองและมีสภาพที่ดีขึ้นได้ และภาครัฐเองก็จะสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นระบบระเบียบ เช่น ทำให้ทราบจำนวนผู้ค้าขายในพื้นที่ที่แน่ชัด และทำให้การเจรจาเป็นไปอย่างมีระบบมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่ภาครัฐจำเป็นต้องกระทำนั้นไม่ใช่แค่การพยายามไปเปลี่ยน ให้ผู้ค้าหาบเร่แผงลอยมาทำมาค้าขายในพื้นที่ที่ถูกกฎหมายและเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่ยังคงพยายามสร้างความรู้ความสามารถให้กับพวกเขา ทำให้พวกเขาสามารถพึ่งพาตัวเองได้ มีสภาพและสถานะที่เหมาะสม เพื่อไปทำมาหากินโดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาความไร้ซึ่งระเบียบขึ้นในสังคม

(2) การกระจายความเจริญออกสู่ชนบท เนื่องจากสาเหตุของการประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยในเมืองหลวงส่วนหนึ่ง เกิดจากชาวชนบทประสบปัญหาในการประกอบอาชีพในชนบท

จึงจำเป็นต้องอพยพเข้ามาประกอบอาชีพในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีแหล่งงานและประกอบกับมีประชาชนจำนวนมาก ดังนั้นการค้าขายจึงเป็นอาชีพหนึ่งซึ่งผู้อพยพจากชนบทสามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากมีการลงทุนน้อย ค่าขายบริเวณทางเท้าไม่จำเป็นต้องเสียค่าเช่าและค่าใช้จ่ายใดๆ จึงส่งผลให้มีผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเป็นผู้อพยพจากชนบทมาเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการแก้ไขปัญหาการอพยพเพื่อมาประกอบอาชีพ หรือการค้าขายหาบเร่แผงลอยจากชาวชนบท ก็โดยการที่รัฐบาลควรที่จะกระจายความเจริญออกสู่ชนบท ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมให้ให้มีโรงงานอุตสาหกรรมในชนบท ส่งเสริมด้านการประกอบอาชีพดั้งเดิมของชาวชนบท เช่น การทำสวน การทำนา การทำไร่ การประกอบอาชีพเสริม ให้มีรายได้พอสมควร และขยายโอกาสทางการศึกษาไปให้ทั่วพื้นที่ของประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ชาวชนบทสามารถอยู่อาศัย ประกอบอาชีพ ทำมาหากินในถิ่นที่อยู่อาศัยได้ แทนที่จะมาค้าขายสร้างความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในพื้นที่สาธารณะ

(3) จัดการประชาสัมพันธ์โน้มน้าวจิตใจปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชน

เนื่องจากแม้จะมีการบริหารจัดการเพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการค้าขายหาบเร่แผงลอยดีเพียงใด แต่ถ้าประชาชนยังคงให้การสนับสนุนและมีค่านิยมในการซื้อของเพื่ออุปโภคบริโภคตามทางเท้า สาธารณะอยู่ ก็จะยอมเป็นการส่งเสริมให้เกิดการค้าหาบเร่แผงลอยที่ไร้ระบบระเบียบอย่างไม่มีจบสิ้น ดังนั้นทางแก้หนึ่งในระยะยาวที่ภาครัฐควรกระทำก็คือ ควรให้มีการประชาสัมพันธ์โน้มน้าวจิตใจประชาชนผู้บริโภคที่นิยมใช้บริการจากหาบเร่แผงลอยให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม มาใช้บริการผู้ค้าในจุดที่กำหนดไว้ให้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(4) ด้านกฎหมาย การดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด เจ้าหน้าที่เทศกิจต้องบังคับใช้

กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ ที่มีอยู่อย่างจริงจัง โดยไม่มีการยกเว้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่เทศกิจมีการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆจากผู้ค้า เช่น มีการรับส่วย หรือเงินตอบแทนนอกระบบ กรณีผู้ค้าให้เจ้าหน้าที่โดยตรง อาจจะเป็นรายเดือนหรือรายวันโดยตรง หรืออาจมีตัวแทนผู้ค้าเก็บเงินจากผู้ค้าด้วยกันเองแล้วนำส่งเจ้าหน้าที่ในลักษณะการเป็นนายหน้า ส่งส่วยแลกเปลี่ยนกับการตั้งวางขายสินค้าในพื้นที่สาธารณะโดยไม่ถูกดำเนินคดี หรือผลประโยชน์อื่นๆใดที่ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน เช่น กรณีประชาชนผู้ซื้อสินค้าและบริการจากหาบเร่แผงลอย เพื่อแลกกับความสะดวกสบาย และประหยัดทรัพย์สินเงินทองและเวลาในการเลือกซื้อสินค้าจากห้างสรรพสินค้าต่างๆ ถ้าในกรณีที่เจ้าหน้าที่เทศกิจมีการแสวงหาผลประโยชน์ดังกล่าวมาก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการลงโทษผู้หย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพที่ดี

(5) **ด้านอิทธิพล** ให้เจ้าหน้าที่เทศกิจที่ทำงานในหน่วยงานเดียวกัน ควรให้ความร่วมมือในการเป็นหูเป็นตาให้หน่วยงาน ในการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ช่วยกันตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิด ตลอดจนนำรูปแบบการเก็บค่าธรรมเนียมมาใช้กับหาบเร่แผงลอย เพื่อเป็นการควบคุมเพื่อให้รัฐได้รับผลประโยชน์จากการใช้พื้นที่สาธารณะในการประกอบอาชีพ

(6) **ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน** ควรจัดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทศกิจระดมเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมทำความสะอาดแผงค้าร่วมกับผู้ค้า เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในสังคม

กล่าวโดยสรุป ปัญหาหาบเร่แผงลอยถือเป็นประเด็นหนึ่งที่สังคมเมืองต้องตระหนักและทุกภาคส่วนของสังคมต้องช่วยกันแก้ปัญหา โดยเฉพาะผู้บริหารที่รับผิดชอบ จำเป็นต้องมียุทธศาสตร์ มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน มีการบริหารจัดการที่ดี อย่างมีระบบ มีความโปร่งใส เพื่อสร้างให้เมืองให้เป็นสังคมที่น่าอยู่สำหรับประชาชนทุกคน มีความสะอาด ปลอดภัย สวยงาม มีเศรษฐกิจที่ดี เจริญรุ่งเรือง และสุดท้ายประชาชนทุกคนก็จะอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ซึ่งจากปัญหาอุปสรรคต่างๆ ของการบริหารจัดการหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานครในพื้นที่ปากคลองตลาด และข้อเสนอแนะต่างๆ ที่กล่าวไว้นั้น ผู้ศึกษาหวังว่าจะเป็นแนวทางให้ผู้ที่สนใจได้ศึกษาในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อต่อยอดองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวนี้ และสามารถนำผลจากการศึกษาวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างต่อเนื่องทันที

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

- ทศพร ศิริสัมพันธ์. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2539.
- วรเดช จันทรศร. *การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. พิมพ์ครั้งที่ 5 . กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหยาบบล็อกและการพิมพ์, 2545.
- วรเดช จันทรศร. *การพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545-2546.
- วรเดช จันทรศร. *จากนโยบายสู่การปฏิบัติ องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎีและการประเมินความสำเร็จความล้มเหลว*. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหยาบบล็อกและการพิมพ์, 2549.
- วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : An Integrated Theory of Public Policy Implementation*. กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2548.
- สำนักเทคนิค, กรุงเทพมหานคร. *คู่มือปฏิบัติราชการฝ่ายเทคนิคกรุงเทพมหานคร*. กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน, 2544.
- สำนักเทคนิค, กรุงเทพมหานคร. *คู่มือปฏิบัติงานฝ่ายเทคนิคสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร*. ฉบับปรับปรุง, กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการและแผนงาน, 2558.
- Paul Berman. 1977. อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. *การพัฒนาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2545-2546.
- Van Meter and Van Horn. 1977. อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสหยาบบล็อกและการพิมพ์, 2549.

บทความหนังสือพิมพ์

- สยามรัฐรายสัปดาห์ที่ 33. ล้างบางหาบเร่. สยามรัฐ, 23 ตุลาคม 2558.

วิทยานิพนธ์

- พีร แพรวพนิต. “งานเทศกาลกรุงเทพมหานคร ศึกษากรณีหาบเร่แผงลอย.” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537. อ้างถึงใน มจรุส หาญสมสกุล. “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่ สนามหลวง เขตพระนคร.” ภาคนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- พรณิฉัย นิติโรจน์. “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.
- มจรุส หาญสมสกุล. “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณี พื้นที่สนามหลวงเขตพระนคร.” ภาคนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- สมฤดี เกิดภู. “แนวทางในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยในเขตเทศบาลสมุทรปราการ.” การค้นคว้า อิสระปริญญา มหาบัณฑิต, วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2552.
- สุรเดช อำนวยสาร. “การแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพมหานคร ปี 2533-2539.” วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.
- D.S. Van Meter and C.E. Van Horn. 1975. อ้างถึงใน มจรุส หาญสมสกุล. “การบริหารจัดการ ปัญหาหาบเร่แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวงเขตพระนคร.” ภาคนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- G.C. Edwards. 1980. อ้างถึงใน มจรุส หาญสมสกุล. “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่แผงลอยใน เขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวง เขตพระนคร.” ภาคนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- Mazmanian and Sabatier. 1983. อ้างถึงใน มจรุส หาญสมสกุล. “การบริหารจัดการปัญหาหาบเร่ แผงลอยในเขตกรุงเทพฯ : ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่สนามหลวงเขตพระนคร.” ภาคนิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- Paul Berman, *The Implementation of Public Policy*, 1978. อ้างถึงใน พรณิฉัย นิติโรจน์. “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์ ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.

Paul Berman and McLaughlin. 1977. อ้างถึงใน พรณิลัย นิตโรจน์. “การนำนโยบายการจัดการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

คมชัดลึก. “จัดระเบียบผู้ค้าแผงลอยคืนพื้นที่ให้คนกรุงเทพ.” หนังสือพิมพ์คมชัดลึก. <http://www.komchadluek.net/news/politic/189987> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2560).

ไทยรัฐออนไลน์. “หลังจัดระเบียบปากคลองตลาดใหม่.” หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ. <https://www.thairath.co.th/content/973078> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2560).

วสันต์ บุญหมื่นไวย. “รายงานการศึกษาเรื่องโครงการแก้ไขปัญหาหาบเร่แผงลอยบริเวณนอกจุดผ่อนผันอย่างยั่งยืน ศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่เขตพระนคร.” ฝ่ายเทคนิค สำนักงานเขตพระนคร. http://203.155.220.175/newweb/images/stories/pdf/58/km/k_wasan.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559).

สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. “กรุงเทพมหานครขีดเส้นตายสิ้นปี 60 หาบเร่แผงลอยหมดกรุง.” http://www.fdbma.net/modules.php?m=newsupdate_public&op=detailnewsupdate&NUID=353 (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559).

สำนักงานเขตพญาไท กรุงเทพมหานคร. “องค์ความรู้เรื่องการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย คืนทางเท้าให้ประชาชน.” <http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000084/COP/Cooperative/stall.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

สำนักเทศกิจ กองนโยบายและแผนงาน. “รวมกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงานด้านเทศกิจ.” สำนักเทศกิจ กองนโยบายและแผนงาน. <http://www.bangkok.go.th/citylaw> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

สำนักเทศกิจ กองนโยบายและแผนงาน. “แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร.” สำนักเทศกิจ กองนโยบายและแผนงาน. <http://www.bangkok.go.th/citylaw/page/sub/3651/1> (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559).

สถาบันพระปกเกล้า. “การมีส่วนร่วมของประชาชน.” <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การมีส่วนร่วมของประชาชน> (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2560).

MGR Online. “สัมผัสสมนต์เสน่ห์ใหม่ตลาดดอกไม้ปากคลองตลาดสวยสะพรั่งหลังถูกจัดระเบียบ.” <http://www.manager.co.th/Food/ViewNews.aspx?NewsID=9590000053123> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2559).

การสัมภาษณ์

จักรพงศ์ เงินทอง. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, ปากคลองตลาด, 21 มีนาคม 2560.

จิรวรรณ นิคมแสง. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, ปากคลองตลาด, 20 เมษายน 2560.

दनัย ช่างวิเชียร. เจ้าหน้าที่เทศกิจฝ่ายชำนาญงาน. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 30 มีนาคม 2560.

ผู้อำนวยการเขตพระนคร. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 30 มีนาคม 2560.

รุ่งอนันต์ เงินทอง. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, ปากคลองตลาด, 21 มีนาคม 2560.

วนสินทร์ คงนิยม. หัวหน้าฝ่ายเทศกิจ. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 18 มีนาคม 2560.

สันท์ เสรีรักษ์. หัวหน้าฝ่ายเทศกิจ. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 30 มีนาคม 2560.

สิงหรา วรณประเวศ. เจ้าหน้าที่เทศกิจ. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, สำนักงานเขตพระนคร, 16 เมษายน 2560.

อารียา มักผล. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, ปากคลองตลาด, 15 เมษายน 2560.

อรทัย แก่นสาร. สัมภาษณ์โดย นภัสวรรณ สุภาวรรณ, ปากคลองตลาด, 16 เมษายน 2560.



ภาคผนวก

แนวทางสัมภาษณ์

เรื่อง"ประสิทธิผลของการนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ
กรณีศึกษาพื้นที่ปากคลองตลาด”

เป็นส่วนหนึ่งของการทำภาคนิพนธ์ตามหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจ
สาธารณะ สำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ _____ เดือน _____ พ.ศ. _____

ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ _____

ตำแหน่ง _____

หน่วยงาน _____

ประเด็นในการสัมภาษณ์

ประเด็นคำถามระดับผู้บริหาร

1. สภาพปัญหาหรือปัจจัยที่นำมาสู่การกำหนดนโยบายหาบเร่แผงลอย

2. ปัญหาและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบายหาแร่แมงกานีส

3. การติดตามและประเมินผลนโยบายใช้เครื่องมือใดและกำหนดระยะเวลาการดำเนินผลนโยบายได้อย่างไร

4. ความคิดเห็นต่อผลการบริหารจัดการปัญหาหาแร่แมงกานีสในพื้นที่ปากคลองตลาด

5. ข้อเสนอแนะและอื่นๆ

ประเด็นคำถามระดับเจ้าหน้าที่หัวหน้าฝ่ายและเจ้าหน้าที่เทศกิจ

1. วิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานว่ามีความตั้งใจจริงแค่ไหน

2. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบาย

3. ความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานตามนโยบาย

4. ปัญหาและอุปสรรคในการลงพื้นที่ปฏิบัติการ

5. ข้อเสนอแนะและอื่นๆ

ประเด็นคำถามผู้ค้าหาบเร่แผงลอยในพื้นที่เขตปากคลองตลาดและประชาชนทั่วไป

1. ความต้องการและการยอมรับในด้านนโยบายของผู้ค้า

2. ผลกระทบจากการดำเนินนโยบาย

3. ความพึงพอใจต่อการดำเนินนโยบายหาบเร่แผงลอย

4. ความคาดหวังต่อผลของนโยบายการแก้ปัญหา

5. ผู้ค้าได้รับประโยชน์หรือโทษจากนโยบายนี้

6. ข้อเสนอแนะและอื่นๆ

ผู้จัดทำขอกราบขอบพระคุณอย่างยิ่งที่ท่านอนุเคราะห์เพื่อให้สัมภาษณ์ในครั้งนี้

นางสาวนภัสวรรณ สุภาวรรณ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวนภัสวรรณ สุภาวรรณ
วันเดือนปีเกิด	25 กันยายน 2532
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2556: นิเทศศาสตรบัณฑิต (สื่อสารตรา) มหาวิทยาลัยกรุงเทพ
ประสบการณ์ทำงาน	เจ้าของธุรกิจส่วนตัว

