

## การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เรียบเรียงโดย

อาจารย์วัชรวัชร งามละม่อม

นักวิชาการและนักวิจัย สถาบัน TDRM

นโยบายของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดก็ตาม ต้องอาศัยกลไก หรือเครื่องมือที่มีอยู่ และกลไกที่เป็นเครื่องมืออันถูกต้องชอบธรรมที่รัฐบาลในฐานะที่มาจากประชาชนได้ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดเป็นผลในทางปฏิบัติ ก็คือ ระบบราชการ หรือกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งกลไกอำนาจรัฐนี้เอง จึงเปรียบได้ เครื่องมือที่จะนำ นโยบายที่เป็นเรื่องของกิจกรรม แนวทาง หรือการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติที่เห็นผล และด้วยกลไกอำนาจรัฐนี้ จึงถูกเรียกเป็นที่คุ้นเคยในหมู่นักรัฐประศาสนศาสตร์ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ต่อจากนี้ไป จะได้ทราบถึงความหมาย ขั้นตอน ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ และกลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะได้กล่าวไปตามลำดับ

### 1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทำความเข้าใจความหมาย หรือการนิยามศัพท์ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” จะทำให้ทราบถึงสาระสำคัญเบื้องต้นของขอบข่าย ขอบเขตของเนื้อหาสาระในเรื่องดังกล่าว และในการนี้ มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมาย “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ดังนี้

Pressman & Wildavsky (1973) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว กับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะกระทำให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล

Donal S. Van Meter & Carl E. Van Horn (1975) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจกระทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

Eugene Bardach (1980) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงกระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ก็ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ

Quade (1982) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอาณัติของนโยบาย โดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่

ได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้ว นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มเกิดขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นไปแล้ว

Ernest R. Alexander (1985) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำชุดการปฏิบัติ ซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็น การปฏิบัติในภาคสนาม

Putt & Springer (1989) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง อนุกรมของกิจกรรมและการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดขึ้นจากการแปลงข้อความนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยการกระตุ้น การทำให้ข้อความนโยบายชัดเจนและการมีความคิดริเริ่ม การแสดงเจตนาจะช่วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้เกิดผล

ศุภชัย ยาวะประภาส (2545) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จ ลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

วรงค์ จันทรร (2549) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง เป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมามุ่งสนใจนโยบายเฉพาะเรื่อง (Issues) มากกว่าการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบเบ็ดเสร็จ

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2550) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถในการรวบรวมคนและทรัพยากรทางการบริหาร และกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงาน บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

กล้า ทองขาว (2551) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแสวงหาความรู้ ความเข้าใจ ปรัชญาการเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนา แนวทาง สร้างกลยุทธ์ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์กร และกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย รวมทั้งสามารถ

ชรัส บุญฉัสสะ (2553) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวกับการนำทรัพยากรหรือปัจจัยทางการบริหารของ องค์กรไปดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

กล้า โดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอน การกำหนดนโยบาย โดยต้องอาศัยองค์กรที่รับผิดชอบทำความเข้าใจหรือศึกษาว่า ทำอย่างไรองค์กรหรือ

บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ จะสามารถนำและผลักดันให้ทรัพยากรการบริหารปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จได้ และสามารถประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

## 2. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2545) อธิบายถึงรายละเอียดของปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) ดังนี้

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) แบ่งการปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนแรกเป็นการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาเป็นแผนงานหรือโครงการ โดยทั่วไปหน่วยงานที่รับผิดชอบมักได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนขั้นตอนที่สองเป็นการทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่นโยบายที่มาจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับการยอมรับ นโยบายของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางได้ดำเนินการในขั้นตอนแรกของระดับมหภาค ในระดับจุลภาคนี้มี 3 ขั้นตอนหลักที่ต้องปฏิบัติ คือ ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องพิจารณารับนโยบายและแสวงหาความสนับสนุนนโยบายจากท้องถิ่น ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง และขั้นตอนการสร้างความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

## 3. ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล้า ทองขาว (2551) ได้สรุปถึง ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่สำคัญ มี 6 ประการ คือ ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย ด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ และกลุ่มหลากหลายในสังคม ปัจจัยด้านความสามารถและศักยภาพขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านผู้นำคนสำคัญและปัจจัยด้านการกำกับตรวจสอบ การประเมินผล และการให้แรงเสริมผู้ปฏิบัติ ดังมีรายละเอียดดังนี้

1) ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย (Policy Statements) ข้อความนโยบาย หมายถึง ข่าวสารนโยบาย (Policy Messages) ที่ระบุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย หรือระบุมตรฐานนโยบายหรือมาตรฐานแผนงาน หากพิจารณาลึกลงไปถึงแผนกลยุทธ์หรือแผนงานหรือโครงการที่รองรับนโยบาย ข้อความนโยบายจะหมายถึง เป้าหมายวัตถุประสงค์ รวมทั้งขั้นตอนหรือกลยุทธ์ต่างๆที่กำหนดไว้ หรืออาจหมายถึงแนวปฏิบัติที่อาจจัดทำเป็นคู่มือแก่ผู้รับผิดชอบเพื่อนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ข้อความนโยบายจะหมายรวมการระบุงค์กรรับผิดชอบ ขอบข่ายที่นโยบายครอบคลุมถึงแม้กระทั่งระเบียบวิธีการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หากข้อความนโยบายมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ โอกาสที่นโยบายจะประสบผลสำเร็จในขั้นนำไปปฏิบัติจะมีมาก แต่หากข้อความนโยบายมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน เช่น วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจนหรือขัดแย้งกัน อาจเป็นอุปสรรคในขั้นการนำไปปฏิบัติ ทำให้โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลสำเร็จเป็นไปได้ยาก

2) ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มหลากหลายในสังคม ผู้นำหรือผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายบางนโยบายแม้ผู้เกี่ยวข้องจะมองว่าเป็นนโยบายที่ดี หากแต่ผู้นำหรือผู้มีอำนาจบารมี (Charisma) ไม่เห็นด้วย จะทำให้สำเร็จได้ยาก เช่น นโยบายการจัดระเบียบการค้าขายบนทางเท้าในเขตเมือง หรือนโยบายปฏิรูปการศึกษา ถ้าผู้นำในสังคมไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ เพราะเห็นว่าจะเป็นการบีบบังคับประชาชนผู้หาเช้ากินค่ำหรือเป็นการบีบบังคับให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทำงานหนักเกินไปเพราะไม่ชัดเจนว่านักเรียนและประชาชนจะได้อะไรจากการปฏิรูป จะทำให้ลำบากในขั้นนำไปปฏิบัติ ถ้าหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทุกๆ ระดับ โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จในขั้นการนำไปปฏิบัติเป็นไปได้สูง

3) ปัจจัยด้านศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ศักยภาพและความสามารถขององค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาที่ลักษณะสำคัญขององค์ประกอบต่างๆ ขององค์กร เช่น การมีโครงสร้างองค์กรเอื้อต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความรู้ความสามารถและทักษะของทีมงาน ความสามารถและประสิทธิภาพของผู้นำองค์กร ระบบการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารภายในและระหว่างองค์กร การมีและใช้เทคโนโลยีการบริหารอย่างเหมาะสม ความเพียงพอของทรัพยากรทางการเงินและอุปกรณ์การบริหารรวมทั้งความสามารถนำเงินและอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ มาใช้ได้ทันเวลาและสถานการณ์ ความสำคัญของปัจจัยด้านนี้ คือ หากปราศจากองค์กรรองรับนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้น หากองค์กรรองรับนโยบายขาดความสามารถและความพร้อม ความเป็นไปได้ที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมาก แต่ถ้านโยบายใดมีองค์กรเข้มแข็งรองรับ โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จจะมีสูง เพราะองค์กรหรือหน่วยงานที่รองรับนโยบายคือกลไกสำคัญในการนำส่งนโยบายไปถึงกลุ่มเป้าหมายตามเจตจำนงของนโยบาย

4) ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติ นโยบาย ความคิดนึกหรือเจตคติต่อนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคคลระดับผู้ปฏิบัติก็คือปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของ

นโยบาย หากผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจหรือสงสัยในวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าเพราะเหตุใดจึงต้องมีนโยบายอย่างนี้ หรือสงสัยว่าความต้องการที่แท้จริงของผู้กำหนดนโยบายคืออะไร นโยบายที่ทำอยู่มีประโยชน์อย่างไร ใครคือผู้ได้รับประโยชน์แท้จริงจากการดำเนินนโยบาย ฯลฯ ข้อสงสัยไม่เข้าใจนโยบายจะทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความมั่นใจ ขาดความไว้วางใจต่อนโยบาย ส่งผลกระทบต่อความตั้งใจที่จะทุ่มเทพลังความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อนโยบาย เพราะเห็นว่านโยบายที่รับผิดชอบไม่ค่อยเป็นประโยชน์ต่อองค์กร หรือไม่ค่อยเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ หรือบางที่อาจเห็นว่าเป้าหมายของนโยบายดี แต่วิธีการปฏิบัติไม่ค่อยดี อาจปฏิบัติงานแบบเฉื่อยชา เพราะมีความรู้สึกไม่ชอบนโยบาย หากผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มีความรู้สึกต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติเช่นนี้ นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีโอกาสที่จะไม่สำเร็จสูง แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายใดผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติชัดเจน รู้สึกพอใจสูง เพราะเห็นว่านโยบายที่ประกาศใช้จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง และองค์กรก็จะได้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายนี้ การมีพื้นฐานความคิดต่อนโยบายเช่นนี้ จะทำให้ผู้ปฏิบัติตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติ จะทุ่มเทความสามารถและอุทิศเวลาในการปฏิบัติ โดยอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และเสนอแนะแนวปฏิบัติตามความเหมาะสม ตามสถานการณ์แห่งความเป็นจริงจะส่งผลให้นโยบายบรรลุผล

5) ปัจจัยด้านผู้นำคนสำคัญ ผู้นำคนสำคัญคือปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะที่ผู้นำคนสำคัญอาจมีส่วนริเริ่มนโยบาย เขาจะแสดงบทบาทในการผลักดันนโยบายให้ได้รับการประกาศใช้ จะประสานความพยายามของบุคคลและองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะคอยใกล้ชิดและประนีประนอมปัญหาหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะแสวงหาและใช้กลยุทธ์ในการติดต่อประสานงานกับฝ่ายการเมือง นักกฎหมาย นักวิชาการ และบุคคลสำคัญอื่นๆ เพื่อจูงใจให้เห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนนโยบาย นอกจากนั้น ผู้นำคนสำคัญยังจะแสดงความสามารถให้ฝ่ายที่ดูแลงบประมาณเห็นความสำคัญของนโยบายที่นำไปปฏิบัติจนพร้อมที่จะจัดสรรเงินให้ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของนโยบาย จะส่งผลให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ เพราะผู้นำคนสำคัญจะได้รับเกียรติและยกย่องนับถือในหมู่ผู้ปฏิบัติ ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความตั้งใจจริงที่จะทำงานให้บรรลุผล ถ้าหากนโยบายใดขาดแคลนผู้นำคนสำคัญที่เข้มแข็ง โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก

6) ปัจจัยด้านการกำกับตรวจสอบประเมินผล และการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีระบบการกำกับ การตรวจสอบ การปฏิบัติงานของบุคคลและองค์กรที่รับผิดชอบ การกำกับ ตรวจสอบมุ่งที่จะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย และป้องกันการบิดเบือนเป้าหมายและการหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทาง สำหรับการประเมินผลอย่างเป็นระบบ จะสามารถสะท้อนปัญหาในการกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทุกขั้นตอน สามารถที่จะนำผลการประเมินไปแก้ไข

และปรับปรุงวิธีการปฏิบัติเพื่อให้นโยบายบรรลุผล ส่วนการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติงาน หากเป็นแรงเสริมทางบวกจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจ มีขวัญในการทำงาน แรงเสริมทางบวกจะเป็นพลังจูงใจให้ผู้ปฏิบัติมุ่งมั่นตั้งใจทำงานในหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น หากเป็นการให้แรงเสริมทางลบจะช่วยยั้งพฤติกรรมหรือการปฏิบัติที่ไม่พึงประสงค์จะเห็นว่า ปัจจัยด้านการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติ มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะนโยบายใดหากมิได้จัดระบบการกำกับ ตรวจสอบ ระบบการประเมินผลและการเสริมแรงผู้ปฏิบัติไว้ดีพอ โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลในขั้นการนำไปปฏิบัติจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยาก

#### 4. กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เป้าหมายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่งคือการมุ่งแสวงหาข้อมูลให้ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐได้นำไปใช้ในการวินิจฉัยตัดสินใจ และสั่งการในกระบวนการบริหารนโยบาย (กล้า ทองขาว, 2551) การแสวงหาแนวทางการศึกษาในประเด็นนี้ ก็เพียงเพื่อจะสร้างกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ หากนโยบายดี ความพร้อมของปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติดี แต่ขาดกลยุทธ์ หรือวิธีการที่จะแปลงข้อความในนโยบายให้มีความชัดเจน ตรงประเด็น และตรงกับสภาพปัญหา นโยบายที่ดีๆ ก็ไร้ค่า ดังนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นกลยุทธ์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินี้ ผู้วิจัยจะได้นำเอาแนวคิดของนักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมาสังเคราะห์ให้เห็นตามประเด็นที่ได้กล่าวไว้ไปตามลำดับดังนี้

ผลการศึกษาของ Pressman & Wildavsky (1973) พบว่า กลยุทธ์ทั่วไปในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จคือ 1) นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่นำไปปฏิบัติควรเริ่มต้นจากจุดเล็กในลักษณะโครงการย่อยหรือโครงการทดลอง โดยจัดเป็นโครงการนำร่องหรือโครงการทดลองขนาดเล็กก่อน 2) ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรใช้วิธีการที่เข้าใจง่ายๆ เพื่อที่จะทำให้เป้าหมายบรรลุผลให้มากที่สุด กล่าวคือพยายามหลีกเลี่ยงการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่สลับซับซ้อน เพราะจะทำให้ยุ่งยากในการทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติ และ 3) เพื่อจัดความยุ่งยากในการบริหารนโยบายและแผน ควรเลือกกลยุทธ์ลักษณะกลไกตลาดมาใช้ในการปฏิบัติเป็นต้น

ในขณะที่การศึกษาแนวคิดของ Helen M. Ingram & Dean E. Mann (1980) ในเรื่องของการวิเคราะห์สาเหตุแห่งความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ทำให้มองเห็นว่า การเลือกกลยุทธ์หรือเครื่องมือ นโยบาย (Policy Tools) ใดมาใช้เป็นแนวปฏิบัติ ผู้เลือกจะต้องเข้าใจปฏิกริยาหรือสัญญาฯสะท้อนจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ มาตรการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ให้ปฏิบัติตามนโยบาย อาจจำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับและมาตรการเสริมแรง โดยเฉพาะประเภทนโยบาย กำกับปกป้องเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (Protective Regulatory Policies) ดังนั้น จากแนวคิดของ Helen M. Ingram & Dean E. Mann (1980) พอจะสรุปได้ว่า ประเภทและลักษณะนโยบายคือตัวกำหนดแนว

ทางการเลือกใช้กลยุทธ์ ซึ่งนักวิชาการทั้งสองเสนอให้เลือกกลยุทธ์หนึ่งเป็นกลยุทธ์หลักและกลยุทธ์อื่นๆ เป็นรอง ให้สอดคล้องกับประเภทและลักษณะนโยบาย และนโยบายหนึ่งๆ อาจเลือกใช้มากกว่าหนึ่งกลยุทธ์ จากกลยุทธ์ 3 ประการคือ 1) ให้การเสริมแรง (ทางเศรษฐกิจและจิตใจ) 2) ใช้การลงโทษและ 3) การให้ข้อมูลข่าวสารที่เอาจริงเอาจัง ทั้งสามกลยุทธ์หรือสามมาตรการที่เสนอนี้ เหมาะสำหรับที่จะนำไปใช้กับนโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย และกลยุทธ์ที่ควรเลือกใช้มากคือการให้การเสริมแรงทางบวก

การศึกษาของ Gardiner & Balch (1980) ซึ่งสะท้อนแนวคิดของกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่มีผลต่อวงวิชาการด้านนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะว่า ผลงานวิจัยของทั้งสองท่านนั้น ได้ถูกตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1978 และได้รับความนิยมในช่วงนี้ อีกทั้งยังถูกนำไปอ้างในเนื้อหาสาระทางวิชาการอีกด้วย ในงานวิจัยของทั้งสองท่านนั้น จะเน้นในเรื่องของการจะช่วยให้ประชาชนสามารถป้องกันภัยจากอาชญากรรม ตามนโยบายการป้องกันอาชญากรรมซึ่งอาจจัดเป็นทั่วไปได้ 4 กลยุทธ์ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1) กลยุทธ์การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information Strategies) การให้ข่าวสารข้อมูลอาชญากรรมช่วยให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาการป้องกันอาชญากรรม ความสำคัญของการให้ข่าวสารข้อมูลคือการเลือกใช้สื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนให้มากที่สุด สื่อที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นสื่อที่สอดคล้องกับระดับการศึกษาและวิถีชีวิตของประชาชน งานวิจัยของ Gardiner & Balch เกี่ยวกับกระบวนการส่งข้อมูลข่าวสารนโยบาย พบว่า ประชาชนต่างกลุ่มจำเป็นต้องใช้สื่อต่างประเภทกันในการให้ข้อมูลข่าวสาร และข้อมูลข่าวสารต่างประเภทกันจะต้องใช้สื่อต่างกัน กล่าวคือ ข่าวสารบางประเภทอาจเหมาะสมกับสื่อบางประเภทเท่านั้น

2) กลยุทธ์การอำนวยความสะดวก (Facilitation Strategies) การให้ความสะดวกหมายถึงการเอื้ออำนวยให้ผู้รับประโยชน์หรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและแผนมีความสะดวกที่จะปฏิบัติตามนโยบาย หรือสะดวกที่จะเข้ามาใช้บริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสะดวกที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติตามนโยบาย การวิจัยของ Gardiner & Balch พบว่า ความลังเลใจของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องที่จะยอมรับหรือปฏิเสธนโยบายประการหนึ่งคือการพิจารณาถึงความยากง่ายของการปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ งานวิจัยของทั้งสองพบว่า ทั้งๆที่ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องอาจเห็นด้วยอย่างมากกับนโยบายที่ประกาศใช้ แต่นโยบายนั้นอาจถูกปฏิเสธจากประชาชน หรือประชาชนอาจให้ความร่วมมือน้อยกว่าที่ควรจะเป็นเพราะเห็นว่ามีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติ

3) กลยุทธ์การกำกับควบคุม (Regulatory Strategies) เป็นกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อการลงโทษ (Sanctions) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย กลยุทธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บุคคลและกลุ่มบุคคลปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดสิ่งที่ดีงามแก่สังคม ตามทฤษฎีของ Gardiner & Balch นั้น การใช้กลยุทธ์การกำกับควบคุมมิใช่จะจำเป็นเฉพาะกับนโยบายการป้องกันอาชญากรรมเท่านั้น แต่

นโยบายจำนวนมากจำเป็นต้องอาศัยกลยุทธ์นี้ รวมทั้งนโยบายด้านการศึกษาด้วย เช่น นโยบายควบคุมคุณภาพมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรต่างๆที่เปิดสอนในสถานศึกษาของรัฐและเอกชน

4) กลยุทธ์การให้แรงเสริม (Incentives Strategies) การให้สิ่งเสริมแรงเป็นกลยุทธ์การเข้าไปแทรกแซงที่ใช้กลไกตลาดหรือกลไกราคา เพื่อส่งเสริมผู้ปฏิบัติให้ได้รับประโยชน์แบบอุปสงค์ อุปทาน ในลักษณะการให้รางวัลและสิ่งทดแทน หรือลดค่าใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น การใช้ระบบภาษี การให้สิทธิพิเศษทางการค้าหรือสิทธิพิเศษด้านภาษีตามนโยบายส่งเสริมการลงทุน การใช้ระบบการให้เงินอุดหนุนสำหรับนโยบายส่งเสริมการศึกษาเอกชนหรือการใช้ระบบเงินช่วยเหลือแบบก้อนเงิน (Block Grant) ตามนโยบายส่งเสริมการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (นอกระบบราชการ) ในทางธุรกิจ รัฐอาจให้สิทธิพิเศษด้านภาษีนำเข้าและภาษีการค้าเกี่ยวกับอุปกรณ์ เครื่องมือ สื่อการเรียนการสอน เครื่องดนตรี อุปกรณ์กีฬา เพื่อส่งเสริมนโยบายการศึกษา การกีฬา และการดนตรีของประเทศ รัฐบาลอาจส่งเสริมให้บริษัทประกันภัยเรียกเบี้ยประกันในอัตราที่ต่ำกว่าปกติสำหรับเจ้าของรถยนต์ที่ไม่มีประวัติด้านการเกิดอุบัติเหตุ และไม่เคยทำความผิดด้านการจราจรตามนโยบายในการจราจรและการขนส่งเป็นต้น กลยุทธ์การเสริมแรงดังตัวอย่างที่ยกมาจะเป็นเครื่องจูงใจให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีลักษณะสร้างสรรค์ ประชาชนและกลุ่มเป้าหมายมีความพอใจ และพร้อมจะปฏิบัติตามนโยบายเพราะเห็นประโยชน์ที่จะได้รับทั้งในด้านส่วนตัวและส่วนรวม

โดยสรุปประเด็นแนวคิดของ Helen M. Ingram & Dean E. Mann พบว่า ไม่ว่าจะป็นนโยบายประเภทข้อบังคับเพื่อการกระจายผลประโยชน์ส่วนรวม (Distributive Regulatory Policies) นโยบายกำกับการเพื่อให้สิทธิประโยชน์เชิงการแข่งขัน (Competitive Regulatory Policies) นโยบายกำกับการปกป้องเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม และนโยบายประเภทการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ ล้วนแล้วแต่จำเป็นต้องอาศัยกลยุทธ์การให้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความสะดวกในทางปฏิบัติ การกำกับควบคุมและการให้สิ่งเสริมแรง เพราะทุกนโยบายและแผนที่มีมุ่งประสงค์ให้ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนแปลงสิ่งใดๆ หรือมีพฤติกรรมตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจำเป็นต้องได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสาร นโยบาย ได้รับความสะดวกในการปฏิบัติ และมีการกำกับ ควบคุม มีมาตรการลงโทษ และการให้รางวัลหรือสิ่งเสริมแรงทางจิตวิทยา อย่างไรก็ตามการที่ผู้มีอำนาจจะเลือกกว่านโยบายใดสมควรให้นำหนักการใช้แก่กลยุทธ์ใด มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของกลุ่มเป้าหมายและนโยบายที่นำไปปฏิบัติ

Cheema & Rondinelli (1980) ให้ความสนใจในเรื่องของการนำเสนอกลยุทธ์การกระจายอำนาจไปปฏิบัติสำหรับประเทศกำลังพัฒนาแถบเอเชีย ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจพอสรุปได้แก่ กลยุทธ์การนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหาร ไปปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดความประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ชัดเจนก่อน แล้วจึงทำการประเมินศักยภาพของภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อพิจารณาด้านความพร้อม ในขณะเดียวกัน จะต้องมีการแสวงหาการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง ศึกษาข้อจำกัดของสภาพแวดล้อม



เพื่อเพิ่มความระมัดระวังในการออกแบบและการบริหารนโยบาย มีการจัดวงเกี่ยวกับขอบข่ายของการกระจายอำนาจว่าจะเป็นไปได้ระดับใด แล้วจึงจัดทำแผนการกระจายอำนาจที่เฉพาะเจาะจงตามระดับและลักษณะการปกครอง มีการระบุขั้นตอนและกระบวนการนำไปปฏิบัติแบบค่อยเป็นค่อยไป เริ่มจากสิ่งที่เห็นว่าจะมีผู้ต่อต้านน้อยที่สุดแล้วค่อยๆ ขยายขอบเขตเพิ่มขึ้น ในขั้นการนำไปปฏิบัติจะต้องพยายามแสวงหาการสนับสนุนจากผู้นำในระบบราชการ ภาคเอกชน และท้องถิ่นให้มาก ภายหลังมีการกระจายอำนาจออกไปแล้วควรจัดให้มีระบบการประสานงานและระบบความสัมพันธ์กับระดับชาติ และสุดท้าย ควรจัดระบบการกำกับดูแลและประเมินผล เพื่อปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

กล้า ทองขาว (2551) เป็นอีกนักวิชาการท่านหนึ่งที่มีความสนใจในแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่กล้า ทองขาว ได้เน้นการวิจัยทางการศึกษา ซึ่งสะท้อนกลยุทธ์ทางด้านนิติการศึกษา และจัดได้ว่าเป็นการนำนโยบายทางการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ มีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันกับนโยบายด้านอื่นๆ เพียงแต่ว่ารายละเอียดปลีกย่อยอาจจะมีกลยุทธ์ที่ต่างกัน โดยที่เขาได้ยกงานวิจัยปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำเอานโยบายการรณรงค์การรู้หนังสือมาวิเคราะห์ให้เห็นประเด็นสำคัญที่สามารถเทียบเคียง และมีทิศทางไปในลักษณะของกลยุทธ์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของนักวิชาการท่านอื่น ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1) การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนโยบาย นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือเป็นนโยบายที่รัฐบาลได้ทุ่มโหมงบประมาณประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง โดยอาศัยสื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ของกรมประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ สถานีวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียงในสังกัดกองทัพ ที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางและท้องถิ่น ต่างก็ร่วมมือกับรัฐบาลในการประชาสัมพันธ์ข่าวสารการดำเนินนโยบายการรู้หนังสือ สื่อประเภทหนังสือพิมพ์ แผ่นปลิว แผ่นพับต่างๆ ได้รับการนำมาใช้มาก ยิ่งไปกว่านั้น สื่อที่เข้าถึงประชาชนและกลุ่มเป้าหมายมากที่สุดคือสื่อประเภทศิลปินพื้นบ้าน เช่น ลิเก หนังตะลุง หมอลำ ฯลฯ ก็ได้รับการนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการประชาสัมพันธ์นโยบายในทุกพื้นที่ ที่สำคัญอีกสื่อหนึ่งที่เข้าถึงตัวกลุ่มเป้าหมายมากที่สุดเช่นเดียวกันคือการประชาสัมพันธ์ผ่านหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้าน การประชาสัมพันธ์นโยบายมีความสำคัญในการสร้างความเข้าใจให้ทั่วถึงกับผู้เกี่ยวข้อง ช่วยจูงใจบุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบให้เห็นความสำคัญและมีเจตคติที่ดีต่อนโยบาย กลยุทธ์การประชาสัมพันธ์จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) การใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจเป็นกลยุทธ์สำคัญอย่างยิ่งดังที่เคยกล่าวถึงแล้ว สำหรับการนำนโยบายการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติไปปฏิบัติ ได้รับการสนับสนุนอย่างดียิ่งจากผู้มีอำนาจในส่วนกลางคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี จะแสดงตนเป็นผู้นำคนสำคัญในการผลักดันการนำนโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีจะเข้าร่วมในฐานะประธานการประชุมสัมมนาระดับชาติทุกครั้ง มีการเชิญผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดประชุมชี้แจงให้เข้าใจนโยบาย และสั่งการให้ดูแลเอาใจใส่นโยบายเป็นระยะๆ

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มอบรางวัลแก่บุคคลและองค์กรที่สนับสนุนนโยบาย มอบรางวัลแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีผลงานรณรงค์ดีเด่น ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ความสำคัญกับนโยบายนี้ เพราะเห็นว่านโยบายนี้เป็นนโยบายแก้ปัญหาสำคัญของชาติ สำหรับผู้นำในระดับภูมิภาค นโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนและร่วมมืออย่างมากจากฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ นอกจากนี้ผู้นำคนสำคัญในท้องถิ่นอื่นๆ ผู้นำทางศาสนา ผู้บริหารโรงเรียน ผู้นำชุมชน พระสงฆ์ ผู้นำอาสาในหมู่บ้าน ฯลฯ ยังให้ความสนับสนุนและร่วมมือค่อนข้างมาก จะเห็นว่า กลยุทธ์การใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจคือปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นโยบายนำไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ เพราะผู้มีอำนาจสามารถใช้อำนาจสั่งการตามกฎหมาย เพื่อให้มีและใช้บุคคล เครื่องมืองบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกมาสนับสนุน โครงการหรือแผนงาน ในขณะที่ผู้นำในระดับต่างๆ มีอิทธิพลจูงใจให้บุคคลอื่นๆ เห็นความสำคัญของนโยบาย และพร้อมให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้นโยบายปฏิบัติเพื่อบรรลุผลสำเร็จ

3) การจัดองค์กรการบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน โครงสร้างองค์กรแบบนี้มีลักษณะเด่น คือ ความคล่องตัวในการประสานนโยบายกับการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ การไหลเวียนข้อมูลข่าวสารมีความคล่องตัว สามารถนำเสนอปัญหาอุปสรรคในระดับปฏิบัติขึ้นไปถึงระดับนโยบายได้อย่างรวดเร็ว ช่วยให้ฝ่ายนโยบายปรับแผนให้รับกับสถานการณ์ของปัญหาได้ทันเวลา ลักษณะสำคัญของโครงสร้างองค์กรที่นำมาใช้จะต้องมีความยืดหยุ่นสูง เป็นองค์การเฉพาะกิจที่อาศัยการสื่อสารสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการนำแบบเป็นทางการ โดยมีองค์ประกอบของคณะบุคคลที่มาจากภาคราชการระดับหัวหน้าหน่วยงานผู้นำจากองค์กรเอกชน ผู้นำชุมชน รวมทั้งผู้นำจากสถาบันทางสังคมอื่นๆ เช่น ผู้นำศาสนา ประธานมูลนิธิ

4) การใช้เวทีประชุมอบรมหรือการสัมมนาปัญหา การประชุมอบรมมีจุดหมายเพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อจูงใจบุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบนโยบายให้เข้าใจเหตุผลและความสำคัญของนโยบาย และแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาคำนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จร่วมกัน การประชุมอบรมโดยการเชิญผู้กำหนดนโยบายมาพบข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในภูมิภาค หรือผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับน่าจะเป็นการขยายความรู้ ความคิด มีการแลกเปลี่ยนความเห็นต่อนโยบาย การประชุม การอภิปรายหรือการสัมมนาระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลสำคัญที่รับผิดชอบนโยบายได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ซึ่งกันและกัน การพบปะพูดคุยเพื่อให้คำปรึกษาหารือระหว่างผู้ปฏิบัติกับผู้รับผิดชอบนโยบายจะช่วยสร้างความเข้าใจและหาทางช่วยเหลือหากพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ

5) การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงาน มีการจัดทำคู่มือสำหรับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานแจกจ่ายแก่บุคลากรที่รับผิดชอบนโยบาย จัดประชุมชี้แจงแนวการปฏิบัติแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติให้เข้าใจกระบวนการขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติร่วมกัน ทำความเข้าใจ และคลี่คลายปัญหาแนวปฏิบัติหรือข้อบงกชข้อขัดข้องใจต่างๆ ในการใช้เอกสารคู่มือให้เข้าใจตรงกัน

6) การคัดเลือกผู้นำคนสำคัญ ผู้นำคนสำคัญที่รับผิดชอบงานบริหาร โครงการแต่ละระดับได้รับการคัดเลือกจากผู้ที่มิภาวะผู้นำสูง มีเจตคติที่ดีต่อการบริหารงานแผนที่เน้นกระบวนการมีส่วนร่วม เป็นผู้ที่มิเจตคติที่ดีต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ และเคยมีประสบการณ์เป็นผู้บริหาร โครงการอื่นที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว

7) การออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ ผู้บริหารโครงการมีแผนการตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการตรวจเยี่ยม การตรวจเยี่ยมเป็นกลยุทธ์ในการเสริมกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน การตรวจเยี่ยมช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจปัญหาการปฏิบัติในภาคสนาม

### 5. ตัวแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการสำรวจแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยที่ได้ทำการศึกษาและเสนอเป็นตัวอย่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Models) ที่สำคัญ ดังนี้

#### 5.1 ตัวแบบของ Van Meter & Van Horn

ในปี ค.ศ.1975 Van Meter & Van Horn ได้เสนอผลงานชื่อ “The Policy Implementation Process” โดยมองว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการกระทำที่เกิดขึ้นทั้งจากภาครัฐและเอกชน โดยคณะบุคคลหรือปัจเจกบุคคลก็ได้ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ เป็นกระบวนการต่อเนื่องระหว่างนโยบายกับการปฏิบัติ (Meter & Horn, 1975) และทั้งสองได้เสนอตัวแบบที่เรียกว่า ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (A Model of the Policy Implementation Process) โดยให้ความสนใจความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ประกอบด้วย ตัวแปรภายนอก (External Variables) 2 ตัวแปร ได้แก่ มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย และทรัพยากร ตัวแปรภายใน (Internal Variables) 4 ตัวแปร ได้แก่ การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้กฎหมาย ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และทัศนคติของผู้ปฏิบัติ โดยมีคำอธิบายตัวแบบ ดังนี้ (Meter and Horn, 1975)

1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives) มาตรฐานของนโยบายมีความสำคัญต่อการนำไปกำหนดแนวทางปฏิบัติ ดังนั้นนโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

2) ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resource) ความเพียงพอของทรัพยากรมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยทรัพยากรหมายรวมทั้งงบประมาณและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ

3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับใช้กฎหมาย (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) การติดต่อสื่อสารระหว่างองค์กรเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจในความมุ่งหวังของ

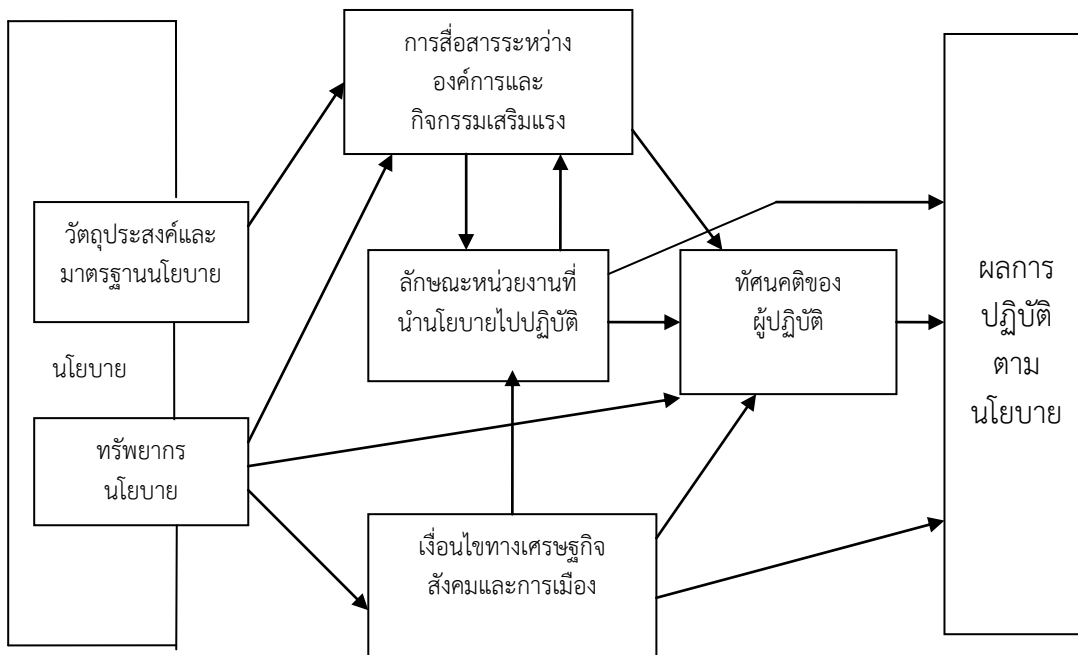
นโยบายที่ตรงกันเพื่อให้การกำหนดแนวทางปฏิบัติมีความชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่วนการบังคับใช้กฎหมายในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะต้องมีกลไกและกระบวนการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับรัฐบาลกลางและระดับท้องถิ่นปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานนโยบาย

4) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies) ศักยภาพของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จ ซึ่งศักยภาพของหน่วยงานมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ความสามารถของผู้ปฏิบัติหรือทีมงาน โครงสร้างองค์กร ความเพียงพอของทรัพยากร และความร่วมมือสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ

5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นตัวแปรทางด้านสภาพแวดล้อมขององค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Economic, Social, and Political Conditions)

6) ทักษะของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบายมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยและความสัมพันธ์ของปัจจัยต่างๆ ตามตัวแบบของ Van Meter & Van Horn ปรากฏดังภาพ



ภาพ: ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: Van Meter & Van Horn (1975)

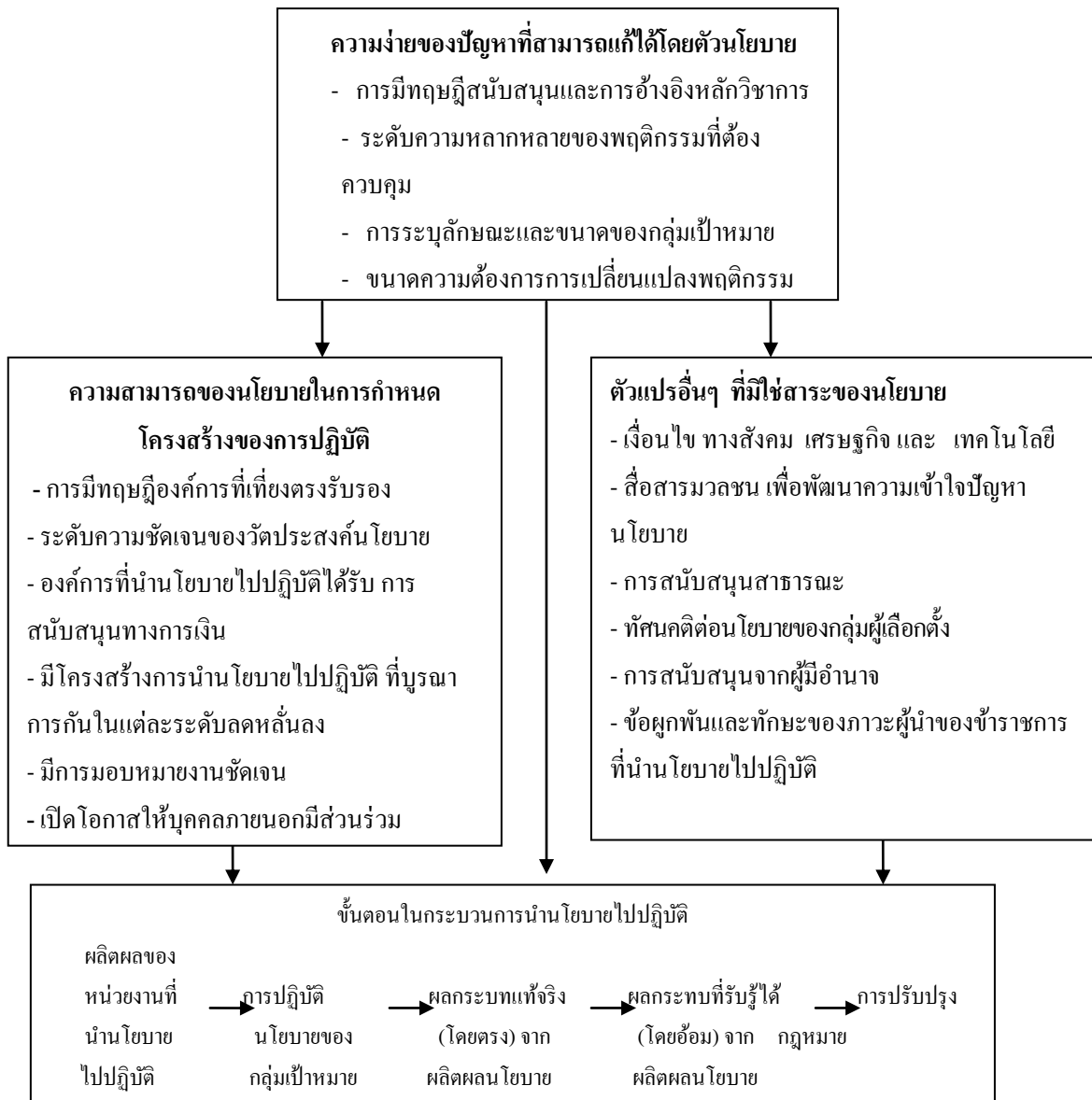
ตัวแบบดังกล่าว สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2550) วิเคราะห์ว่า เป็นตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Intergovernmental Policy Implementation Model) เนื่องจากให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### 5.2 ตัวแบบของ Sabatier & Mazmanian

ในปี ค.ศ.1980 Sabatier & Mazmanian (1980) ได้เสนอกรอบแนวคิดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาถึงตัวแปรที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 ประการ คือ

- 1) ความยากง่ายของปัญหา (Tractability of the Problems)
- 2) สมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Ability of Statute to Structure Implementation)
- 3) ตัวแปรอื่นๆ ที่มีใช้กฎหมายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Non-Status Variables Affecting Implementation) เช่น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และสภาพแวดล้อมอื่นๆ

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2550) วิเคราะห์ว่า การศึกษาของ Sabatier & Mazmanian เป็นการกำหนดกรอบความคิดในการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กรอบความคิดในการวิเคราะห์อยู่บนพื้นฐานของความพยายามที่จะพัฒนา “ข้อเสนอทั่วไป” จึงเรียกว่า เป็น “ตัวแบบทั่วไป” (General Model of Implementation Process) ซึ่งสามารถแสดงภาพ และอธิบายคุณลักษณะของกลุ่มตัวแปรได้ ดังนี้



ภาพ: ตัวแบบการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: Sabatier & Mazmanian, General Model of Implementation Process. (1980)

### 5.3 ตัวแบบของ Edwards

ตัวแบบนี้แนะนำเสนอโดย Gorge C. Edwards (1980) เป็นตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models) ที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม 4 ตัวแปร ดังนี้ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2550)

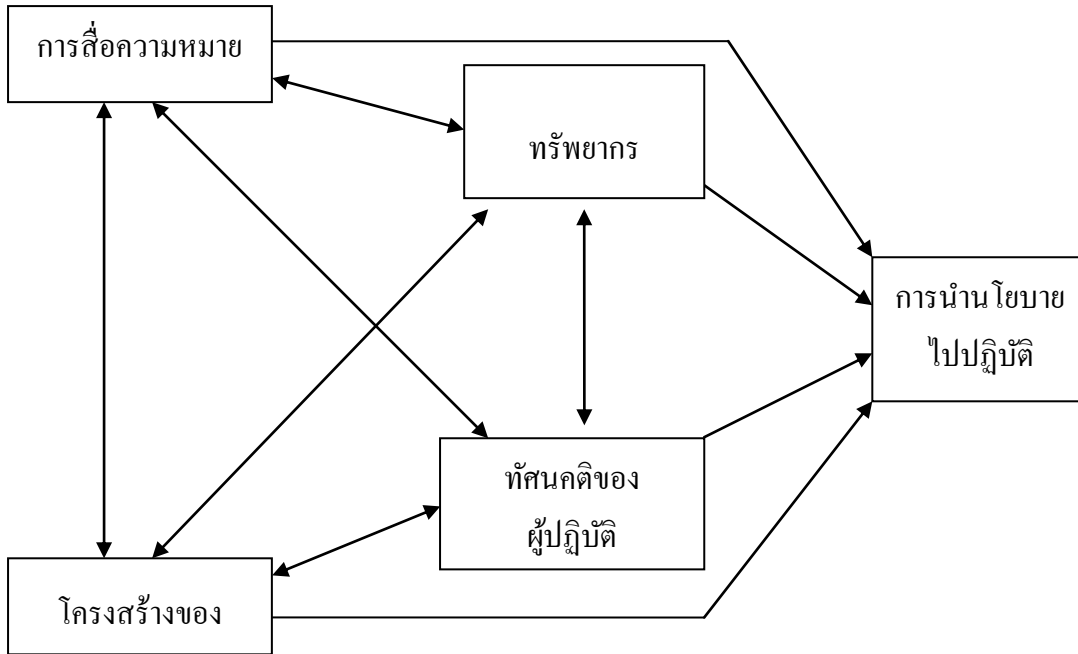
1) การสื่อสาร (Communication) การตัดสินใจนโยบายและคำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ถ่ายทอดไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติยังมีความชัดเจน (Clarity) ที่เที่ยงตรง (Accuracy) และมีความคงเส้นคงวา (Consistency) เพียงใด จะยิ่งทำให้โอกาสของการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จสูง ความผิดพลาดในการถ่ายทอดข้อความไปสู่การปฏิบัติ คือ สาเหตุเบื้องต้นของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการสื่อสารถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ทรัพยากร (Resources) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ทรัพยากรที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงจำนวนบุคลากรที่พอเหมาะและมีความชำนาญเพียงพอ มีระบบสารสนเทศที่สอดคล้องและพอเพียง และได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี และการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้แก่ สถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือ และงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้

3) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Disposition or Attitudes) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง ผู้ปฏิบัติมีโอกาสในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะการสื่อสารจากผู้กำหนดนโยบายมักจะไม่ชัดเจนและคงเส้นคงวา และผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่พอใจที่จะเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชา นโยบายอาจจะขัดแย้งกับจุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ หรือขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ขององค์กร ดังนั้น จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติในหลายกรณีจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4) โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสนใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแบ่งส่วนงานขององค์กรและมาตรฐานของระเบียบการปฏิบัติขององค์กรอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Edward เห็นว่าปัจจัยทั้งสี่ดังกล่าว มีทั้งบทบาทในการพึ่งพาและส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแต่ละปัจจัยอาจจะส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเน้นว่า นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องเข้าใจว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัต (Dynamic Process) ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรมากมาย



ภาพ: ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

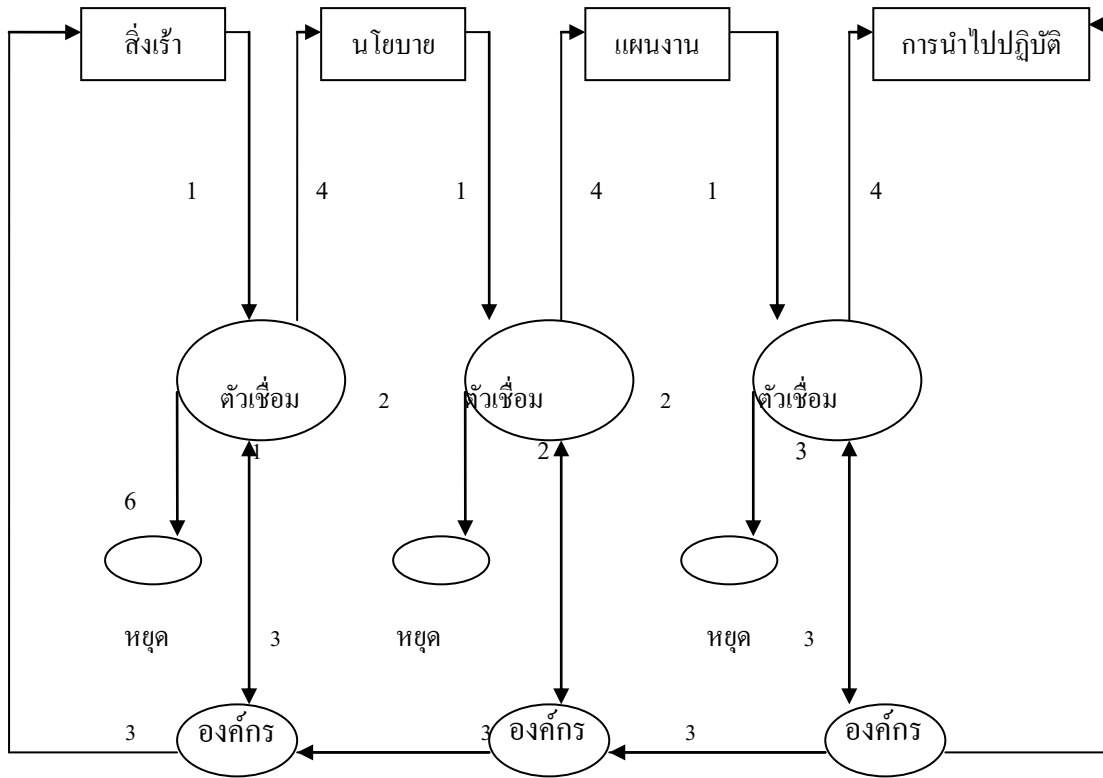
ที่มา: Gorge C. Edwards, Dynamic Process. (1980)

#### 5.4 ตัวแบบของ Ernest R. Alexander

ในปี ค.ศ. 1985 Alexander (1985) ได้เสนอตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน และการนำไปปฏิบัติ (The Policy – Program – Implementation Process – PPIP) ซึ่งเน้นความสำคัญของสภาพแวดล้อม โดยอธิบายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง เริ่มต้นด้วยปัจจัยกระตุ้นที่ก่อให้เกิดปัญหา (Stimulus) การนำเข้าสู่กระบวนการทางการเมืองเพื่อกำหนดนโยบาย (Policy) กำหนดรายละเอียดแผนงาน (Program) แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) โดยมีตัวเชื่อมในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการ

Alexander พยายามเสนอตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) เพื่อให้สามารถประยุกต์ใช้กับสถานการณ์ต่างๆ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างกว้างขวาง (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2550) ความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ปรากฏตามภาพ





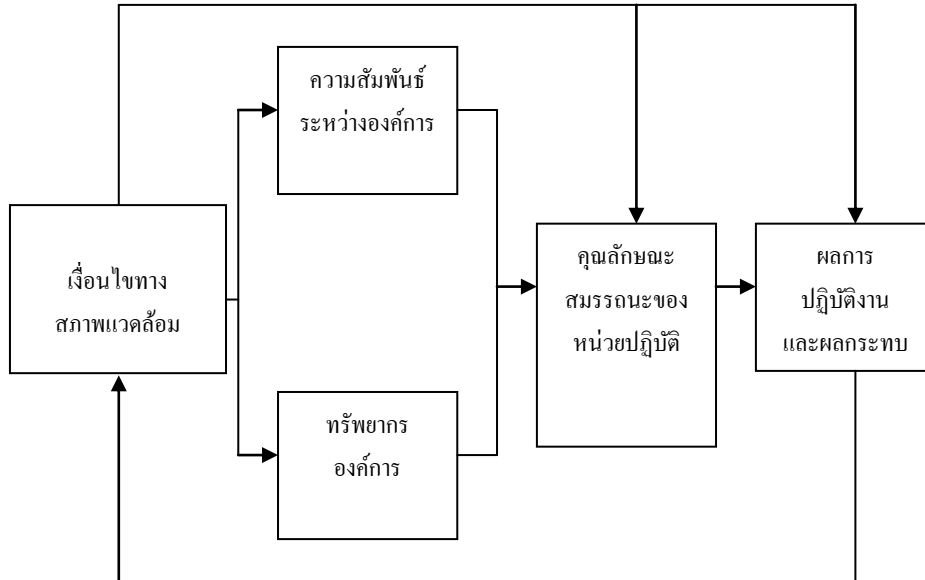
ภาพ: ตัวแบบกระบวนการนโยบาย แผนงาน และการนำไปปฏิบัติ

ที่มา: Alexander, The Policy – Program – Implementation Process – PPIP. (1985)

### 5.5 ตัวแบบของ G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli

เป็นตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process)

ที่ G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli (1983) พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยมุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท ตัวแบบนี้มีตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 กลุ่ม ได้แก่ (1) เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (3) ทรัพยากรองค์กร และ (4) คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ โดยมีความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแปรต่างๆ ดังนี้ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2550) ดังภาพ



ภาพ: ตัวแบบการกระจายอำนาจ

ที่มา: G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinell, A model of Decentralization Program Implementation Process. (1983)

### 5.6 ตัวแบบของ Hambleton

Hambleton ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายและการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ และได้เสนอแนวคิดเรื่องการวางแผนนโยบายที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ทฤษฎี 3 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีการวางแผนการปฏิบัติอย่างเป็นขั้นตอน (Procedural Planning Theory) ทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Theory) และทฤษฎีวิฤติการณ์ทางการเงิน (Theory of Fiscal Crisis) จากผลการศึกษาดังกล่าวได้เสนอปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติถึง 5 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านการสื่อความของนโยบาย (2) ปัจจัยด้านความหลากหลายของหน่วยงานที่ปฏิบัติ (3) ปัจจัยด้านมุมมองและอุดมคติของผู้ปฏิบัติ (4) ปัจจัยด้านทรัพยากร (5) ปัจจัยด้านการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบาย ดังภาพ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ			
การสื่อสาร ของนโยบาย	ความหลากหลายของ หน่วยงานที่เป็น ผู้ปฏิบัติ	มุมมองและ อุดมคติของ ผู้ปฏิบัติ	การเมืองที่เกี่ยวข้อง ทรัพยากรกับการวางแผน นโยบาย

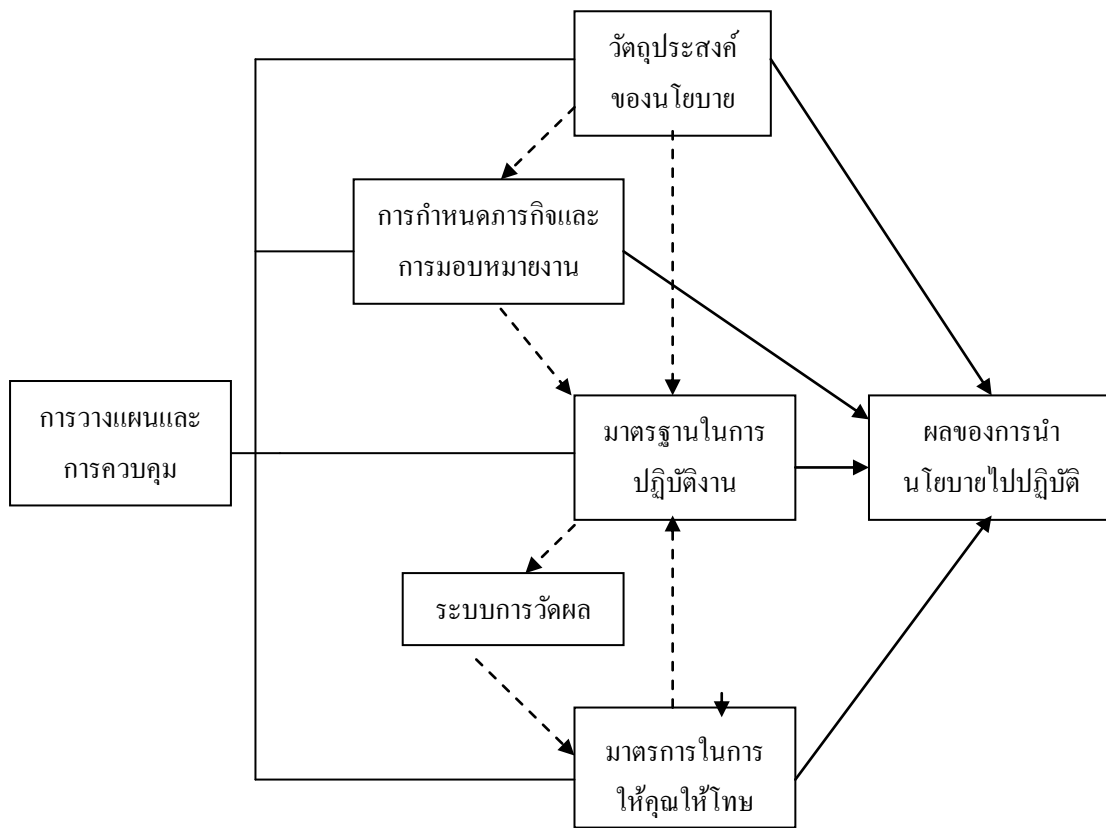
ภาพ: ตัวแบบปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: Hambleton, Procedural Planning Theory. (1980)

### 5.7 ตัวแบบทางทฤษฎีของ วรเดช จันทรศร

วรเดช จันทรศร (2527) ได้ทำการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจากแนวคิดทฤษฎี และผลงานของนักวิชาการหลายท่านทั้งต่างประเทศและในประเทศ รวมทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมามาพัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ 5 ตัวแบบ ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2551)

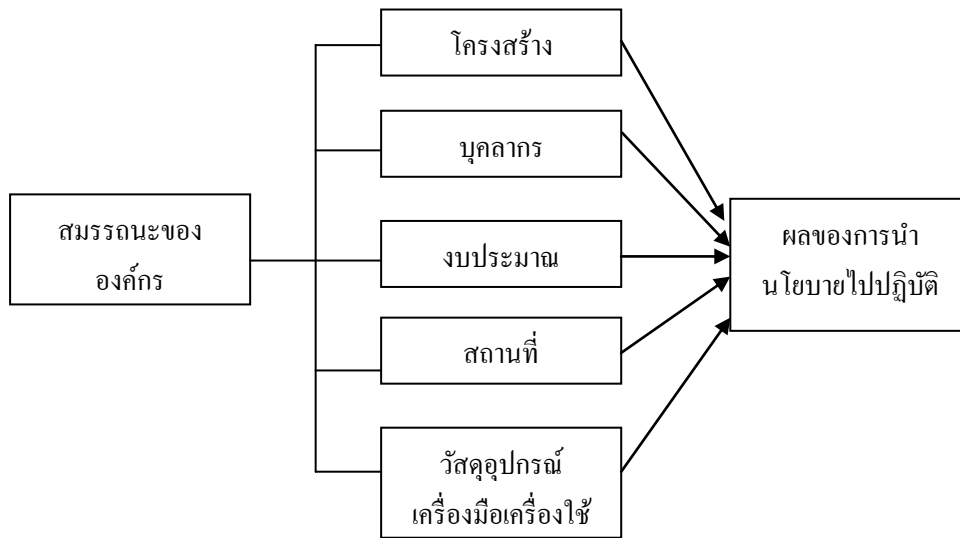
1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคิดว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีระบบการวัดผล และมีมาตรการให้คืนให้โทษ ดังภาพ



ภาพ: ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ที่มา: วรเดช จันทรศร, (2527)

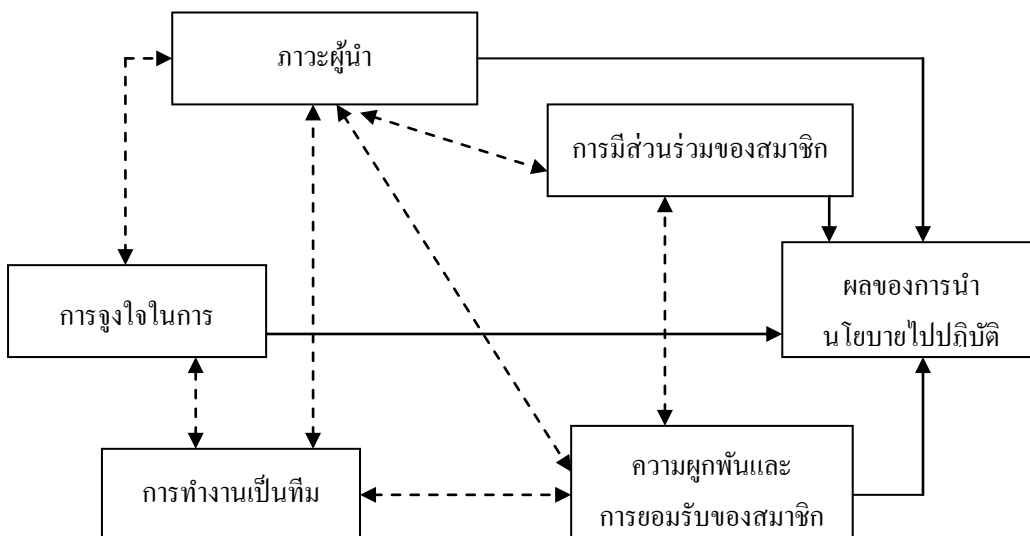
2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) เป็นตัวแบบที่ให้ความสนใจสมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ซึ่งมีตัวแปรประกอบด้วย โครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ ดังภาพ



ภาพ: ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ที่มา: วรเดช จันทรศร, (2527)

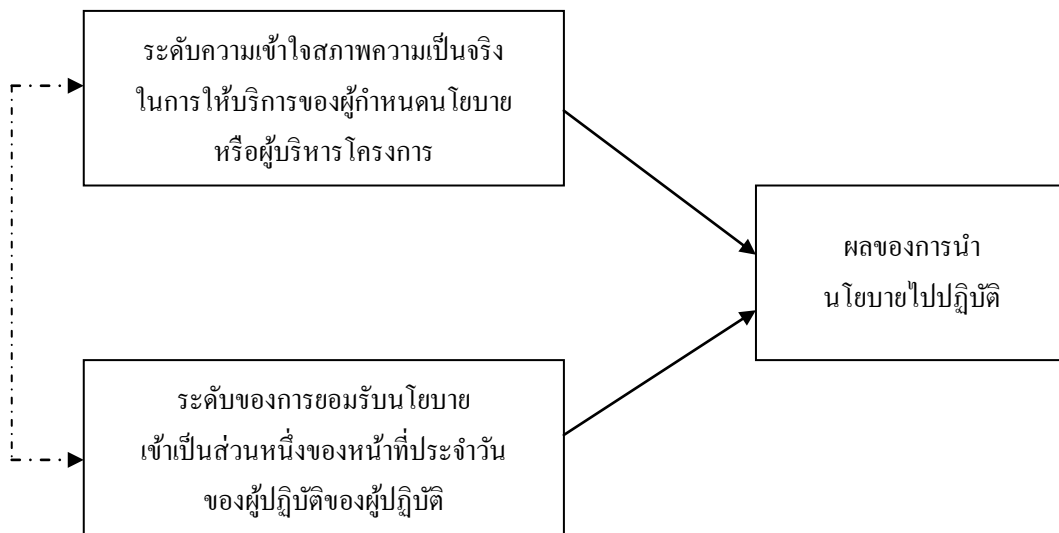
3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) เป็นตัวแบบที่เน้นการมีส่วนร่วมในองค์กร โดยมีฐานคิดที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จมีตัวแปร ประกอบด้วย การจูงใจ ภาวะผู้นำ ความผูกพันและการยอมรับของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีม ดังภาพ



ภาพ: ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

ที่มา: วรเดช จันทรศร, (2527)

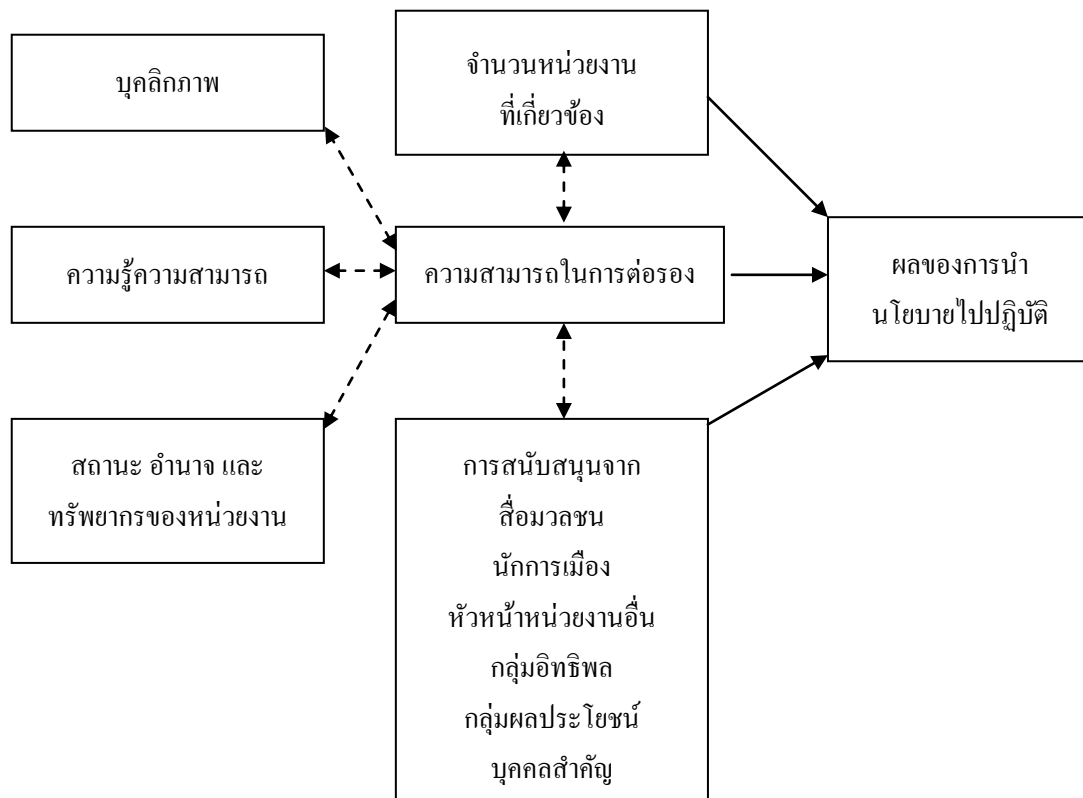
4) ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคติที่ว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร สมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบาย และระดับของการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ ดังภาพ



ภาพ: ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ที่มา: วรเดช จันทรศร, (2527)

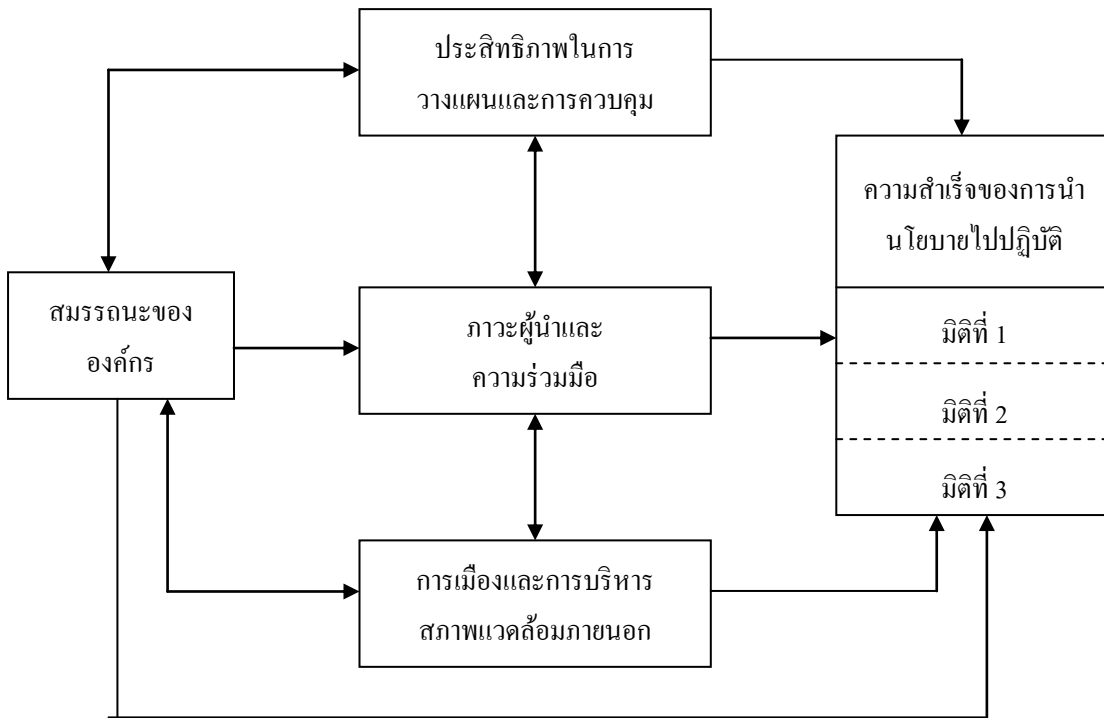
5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เป็นตัวแบบที่มีฐานคติที่ว่า ความสำเร็จ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์กรกลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร การสร้างความสมานฉันท์หรือการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป เพราะนโยบายคือการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสำเร็จมีตัวแปร ประกอบด้วย ความสามารถในการเจรจาสถานะอำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ และบุคคลสำคัญต่างๆ บุคลิกภาพและความรู้ความสามารถ ดังภาพ



ภาพ: ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ที่มา: วรเดช จันทรศร, (2527)

6) วรเดช จันทรศร (2540) ได้ทำการศึกษาและพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรียกว่า ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่ผสมผสานตัวแปรสำคัญที่มาจากทั้ง 5 ตัวแบบ โดยตัวแปรตามคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาออกเป็น 3 มิติโดยมิติที่ 1 วัดจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่ 2 วัดจากผลกระทบของนโยบาย และมิติที่ 3 วัดจากผลของนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวม ส่วนตัวแปรอิสระ ประกอบด้วยสมรรถนะขององค์การประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก (วรเดช จันทรศร, 2551) ดังภาพที่ 2.13

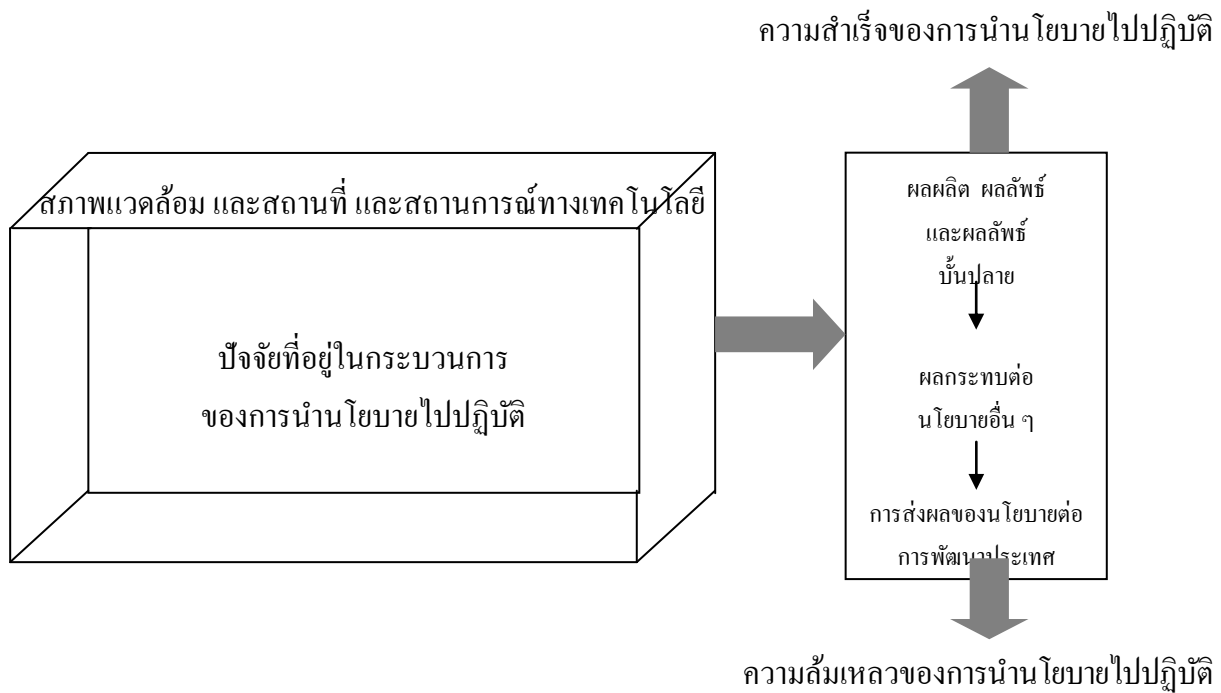


ภาพ: ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

ที่มา: วรเดช จันทรศร, (2540)

7) วรเดช จันทรศร (2551) ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎี ซึ่งได้มาจากการสังเคราะห์ผลงานของนักวิชาการโดยใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) และทฤษฎีอุปนัย (Inductive Theory) แล้วบูรณาการผลของการศึกษานำมาพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี เรียกว่า ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation) โดยสรุปแล้วเป็นตัวแบบทางทฤษฎีที่มีโครงสร้าง และปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีลักษณะของการเชื่อมโยงกันอย่างหลวมๆ เป็นตัวแบบที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) และมีพลวัต (Dynamic) และประกอบไปด้วยมิติ (Dimension) 3 ด้าน คือ ด้านเวลา (Times) ด้านสภาพแวดล้อม และสถานที่ (Contexts) และด้านสถานการณ์ทางเทคโนโลยี (Technological Circumstances) ดังภาพ





ภาพ: ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ที่มา: วรเดช จันทรศร, (2551)

### บรรณานุกรม

- กล้า ทองขาว. (2551). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน  
หน่วยที่ 6 เรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชรัส ปุณณัสสะ. (2553). ความสำเร็จในการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาล  
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2545). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเดช จันทรศร. (2540). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : กราฟิคฟอรัมเมท (ไทยแลนด์).

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2549). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ.

พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Alexander, E.R. (1985). From Idea to Action, Note for a Contingency Theory of the Policy

Implementation Process Administration Process. **Administration and Society**. 16(4): 403-426.

Cheema, D. & Rondinelli, A. (1980). **Reinventing Government for the Twenty-First Century: State**

**Capacity in a Globalizing Society**. New York: McGraw-Hill.

Donal, S. V. & Carl, E V. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework.

**Administration and Society**. 6(4) : 462-74.

Emest, R.A (1985). Interorganizational Coordination: Theory and Practice. **Journal of Planning**

**Literature**. 19(9) : 23-28.

Gorge, C. E. (1980). **Implementing public policy. Politics and public policy series**. Congressional

Quarterly Press. New York: Alfred A. Knopf.

Pressman, W. (1973). **United States Economic Development Administration Manpower policy**. New

York: John Wiley & Sons.

Putt, T. & Springer, K. (1989). **Policy research: Concepts, methods, and applications**. New York:

Prentice- Hall.

Quade, R. (1982). **Analysis for public decisions**. New York: North-Holland, Inc.

Sabatier, P.A. (1980). **Successful Policy Implementation**. New York: Sage Publication, Inc.

Van Meter, & Van Horn, . (1975). The policy implementation process: A conceptual framework.

**Administration and society**. 6 (5): 445 – 486.