

กระบวนการนํานโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

Public Policy Implementation Process

รศ.ดร.สัญญา เคนาภูมิ

Associate Professor Dr. Sanya Kenaphoom

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Faculty of Political Science and Public Administration,

Rajabhat Maha Sarakham University

Author for Correspondence :E-mail : zumsa_17@hotmail.com

บทคัดย่อ

การนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการหนึ่งในกระบวนการนํานโยบายสาธารณะ และถือว่าเป็นขั้นตอนสำคัญซึ่งต้องใช้องค์ความรู้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหารนโยบาย การนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องทำความเข้าใจในรายละเอียดของปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการนํานโยบายไปปฏิบัติโดยแบ่งการนํานโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ (1) การนํานโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) ประกอบด้วย (ก) การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ และ (ข) การยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น (2) การนํานโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค ประกอบด้วย (ก) การระดมพลัง (ข) ขั้นตอนการปฏิบัติ และ (ค) การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องและความสำเร็จและผลลัพธ์ อย่างไรก็ตามสำหรับตัวแบบแนวทางการนํานโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 3 ทฤษฎีหลัก ได้แก่ ทฤษฎีการนํานโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง ทฤษฎีการนํานโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน และ ทฤษฎีการนํานโยบายไปปฏิบัติแบบผสม

คำสำคัญ นโยบายสาธารณะ, การนํานโยบายไปปฏิบัติ

Received: 09/04/62 Revised: 21/04/62 Accepted: 21/04/62

ABSTRACT

Policy Implementation is a process in public policy process which is important step requiring knowledge both science and arts of policy management. Policy Implementation needs to understand the details of interaction, connection, reliance

including independence of organization and persons involved in policy process. The policy implementation is divided into 2 main steps; (1) the macro implementation are (a) converting the policies into plans and projects, and (b) creating acceptance of policies of regional and local authorities (2) the micro implementation were (a) mobilization, (b) deliverer implementation and (c) institutionalization or continuation, outcomes. However, the model of policy implementation consists of 3 main theories; (a) Top-down Theories of Implementation, (b) Bottom-up Theories of Implementation and (c) Hybrid Theories of Implementation respectively.

Keywords : Public Policy, Policy Implementation

บทนำ

การศึกษานโยบายสาธารณะอย่างเป็นจริงจังเกิดขึ้นเมื่อกระบวนการที่ชนรัฐประศาสนศาสตร์เคลื่อนตัวจากกระบวนการที่ชนเก่าที่ให้ความสำคัญกับระบบการบริหารจัดการภายในองค์กรของรัฐมาเป็นการให้ความสำคัญกับผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการกิจการของรัฐ เรียกว่า รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ผนวกกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ คือ เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political economy) เศรษฐศาสตร์การเมืองให้ความสำคัญของการเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายสาธารณะกับคะแนนเสียงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยหลักการแล้วผู้มีสิทธิเลือกตั้งเปรียบเสมือนกลุ่มผู้บริโภคสินค้าและบริการสาธารณะที่รัฐเป็นผู้ผลิตและส่งมอบนั่นเอง ผู้บริโภคย่อมจะลงคะแนนให้ผู้ผลิตสินค้าและบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการจำเป็นของผู้บริโภคเสมอ ดังนั้นจากแนวคิดดังกล่าวจึงส่งผลให้แวดวงวิชาการมีการศึกษานโยบายสาธารณะมากยิ่งขึ้นตามลำดับนโยบายสาธารณะ” (Public policy) เป็นผลผลิตที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะเป็นอะไรก็ตามคือสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Whatever governments choose to do or not to do) (Thomas R. Dye. 2013 : 5-10)

ความหมายของนโยบายสาธารณะโดยภาพรวมแล้วสรุปจำแนกเป็นหลายลักษณะจากลักษณะที่เป็นแนวทางกว้างๆไปจนถึงลักษณะที่เป็นรูปธรรมพร้อมนำไปสู่การปฏิบัติจริง ได้แก่ (1) นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล (2) นโยบายสาธารณะเป็นทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล (3) นโยบายสาธารณะเป็นกฎหมาย และ (4) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมแห่งรัฐบาล (สัญญา เคนาภูมิ. 2561) นโยบายสาธารณะนับว่าเป็นเครื่องมือพัฒนาประเทศ ผ่านการกำกับของรัฐบาลในการสร้างสังคมไม่ว่าจะเป็น คุณภาพชีวิตของพลเมือง คุณภาพของสภาพแวดล้อมทางสังคม ตลอดจนกระบวนการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่สมาชิกในสังคมประเทศชาติ (เสน่ห์

จ้อยโต. 2552 : 10-11) นอกจากนั้นนโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยเฉพาะประชาชนซึ่งนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่สอดคล้องต่อข้อเรียกร้องของประชาชน แก่ปัญหาและความต้องการของประชาชน เช่น ปัญหาข้อขัดข้องจากอดีตและมีแนวโน้มอนาคต ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ปัญหาเชิงพัฒนา (เสนอห์ จ้อยโต. 2552 : 8-9)

จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะรัฐบาลผู้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะได้รับความเชื่อถือ และความนิยมจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น นอกจากนั้นยังมีความสำคัญต่อประชาชน กล่าวคือนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน (David Easton. 1953) ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการผ่านกลไกทางการเมืองต่างๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็นนโยบายสาธารณะ จากนั้นเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (ธนวัฒน์ พิมลจินดา. 2559 : 13-22)

อย่างไรก็ดีการศึกษาทำความเข้าใจผลกระทบของนโยบายสาธารณะทั้งในมิติของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายจำเป็นต้องเข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ นักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้พยายามจำแนกกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็นหลายลักษณะ ดังนี้

1. นโยบายสาธารณะ 2 กระบวนการ โดย พรณิลัย นิติโรจน์ (2551 : 4-10) ได้เสนอว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะ 2 กระบวนการใหญ่ๆ ดังนี้ (1) กระบวนการแรก คือ แนวคิดกระแสหลัก โดยได้ยึดการแบ่งกระบวนการ นโยบายออกเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องกันในลักษณะที่ไม่ให้ความสำคัญต่อปฏิกริยาโต้ตอบ ระหว่างขั้นตอนแต่ละขั้นตอน โดยทั่วไปมักแบ่งกระบวนการออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ (ก) การกำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายมักจะปรากฏในรูปของ กฎหมาย พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษาของศาลฎีกา (ข) การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งมักจัดดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือหลายๆ หน่วยงานรับผิดชอบร่วมกัน โดยแบ่งงานกันทำเป็นทอดๆ หรือทำร่วมกันในช่วงเวลาเดียวกัน และ (ค) การปรับเปลี่ยนนโยบายโดยใช้ผลลัพธ์ และที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จ หรือความล้มเหลว เป็นพื้นฐานในการปรับเปลี่ยน และ (2) กระบวนการที่สอง คือ กระบวนการที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักษณะขั้นตอนต่างหากจากขั้นตอนอื่นในกระบวนการนโยบาย กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัตมีปฏิสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่นๆ ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายในระดับปฏิบัติการ และ

แนวทางในการนำไปดำเนินการ มักมีการปรับเปลี่ยนเพื่อประนีประนอมความเห็น และผลประโยชน์ของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์

2. นโยบายสาธารณะมี 3 กระบวนการ โดย Nakamura and Smallwood (1980 : 22-23) ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายว่ามีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันใน 3 กระบวนการ ได้แก่ การก่อตัวของนโยบาย (policy formation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และ การประเมินผลนโยบาย (policy evaluation)

3. นโยบายสาธารณะมี 4 กระบวนการ ดังเช่น อุทัย เลาหิเชียร (2544 : 292-301) ได้นำเสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ขั้นตอนการวิเคราะห์หาทางเลือก ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย

4. นโยบายสาธารณะมี 5 กระบวนการ ดังเช่น Dunn (2016 : 15-16) ได้แบ่งกระบวนการนโยบาย (the process of policy making) ออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้ (1) ขั้นตอนการกำหนดวาระ (Agenda Setting) (2) ขั้นตอนการก่อรูปของนโยบาย (Policy Formulation) (3) ขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย (Policy Adoption) (4) ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) (5) ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Assessment)

5. นโยบายสาธารณะมี 6 กระบวนการ เช่น Thomas R. Dye (2013 : 317-318, 330-332) ได้นำเสนอกรอบแนวคิดกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปแล้วมี 6 ขั้นตอนดังนี้ (1) การระบุปัญหา (Identification) (2) การกำหนดเป็นวาระ (Agenda Setting) (3) การก่อรูปนโยบาย (Formulation) (4) การกำหนดตามกระบวนการกฎหมาย (Legitimation) (5) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) และ (6) การประเมินผลนโยบาย (Evaluation)

6. นโยบายสาธารณะมี 8 กระบวนการ โดย Catherine Althaus, Peter Bridgman & Glyn Davis (2007 : 27-29) กล่าวถึงวงจรนโยบายของประเทศออสเตรเลียว่าแบ่งออกเป็น 8 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการระบุปัญหา (2) ขั้นตอนวิเคราะห์นโยบาย (3) ขั้นตอนการกำหนดเครื่องมือ (4) ขั้นตอนการหารือกับผู้เกี่ยวข้อง (5) ขั้นตอนการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (6) ขั้นตอนตัดสินใจ (7) ขั้นตอนนำนโยบายไปปฏิบัติ และ (8) ขั้นตอนประเมินผลนโยบาย

7. นโยบายสาธารณะมี 9 กระบวนการ ได้แก่ Hogwood & Gunn (1984 : 67-260) แบ่งขั้นตอนของนโยบายสาธารณะออกเป็น 9 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การแสวงหาปัญหา (2) การกรองปัญหา (3) การนิยามปัญหา (4) การพยากรณ์ (5) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (6) การวิเคราะห์ทางเลือก (7) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (8) การประเมินนโยบาย และ (9) การถ่ายโอนและการยกเลิกนโยบาย

ทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันซึ่งหากพิจารณาจำแนกกระบวนการนโยบายสาธารณะตามกรอบแนวคิดของการศึกษานโยบายสาธารณะ

แล้วสามารถจำแนกได้ 2 ภาคส่วนใหญ่ คือ (มยุรี อนุমানราชธน. 2549) ภาคส่วนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และ ภาคส่วนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ (Policy implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็จะก่อประโยชน์ทั้งต่อผู้กำหนดและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย เช่น (วิเชียร ชื่นชอบ. 2548 : 57-59) นับเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของฝ่ายข้าราชการประจำที่เป็นส่วนหนึ่งที่จะต้องดำเนินการตาม เป็นหลักประกันที่สำคัญของฝ่ายการเมืองที่นโยบายของตนจะได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายประจำอย่างจริงจัง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหากการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จ ผู้ตัดสินใจนโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายก็จะได้รับการยอมรับ และความศรัทธาจากประชาชน ในขณะเดียวกัน กลุ่มเป้าหมายที่ประสบปัญหาก็จะได้รับการแก้ไขปัญหา หรือการตอบสนองความต้องการของกลุ่มตน และหน่วยปฏิบัติงานก็จะได้รับคำชมเชย ขวัญกำลังใจตลอดจนการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายสาธารณะจะสำเร็จลุล่วงและส่งผลกระทบเชิงบวกแก่พลเมืองได้ย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการนำไปสู่การปฏิบัติที่แหลมคม ผลการศึกษาของศาสตราจารย์ วรเดช จันทรศร (2554 : 98-103) พบลักษณะปัญหาหลายประการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาด้านการควบคุม ปัญหาด้านความร่วมมือและต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะเห็นว่าปัญหาเหล่านี้จะขจัดออกไปได้จำเป็นต้องอาศัยองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างการยอมรับ ระดมความร่วมมือ สร้างพลังการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติเพื่อค้นหาตัวแบบหรือทฤษฎีที่ดีกว่าและหนทางเพื่อบรรลุเป้าหมายของนโยบายได้ดีกว่า

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติทั้งในมีกระบวนการนำไปปฏิบัติ ปัจจัยความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำไปปฏิบัติ และตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มุมมองเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การทำความเข้าใจนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้ทราบถึงสาระสำคัญเบื้องต้นของขอบข่าย ขอบเขตของเนื้อหาสาระโดยนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

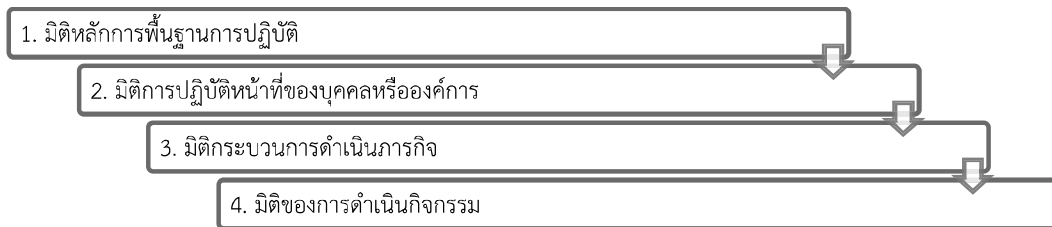
1. **มิติหลักการพื้นฐานการปฏิบัติ** : การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่มีการกำหนดไว้แล้วกับการกระทำหรือปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งให้บังเกิดผลไปตามนั้นหรือเป็นความสามารถในการจัดการและประสานสิ่งที่จะทำให้บังเกิดผลในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Pressman & Wildavsky, 1973) เป็นการนำชุดการปฏิบัติซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะและเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม (Emest R. Alexander, 1985 : 23-28) เป็นอนุกรมของกิจกรรมและการตัดสินใจที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องซึ่งเกิดขึ้นจากการแปลงข้อความนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Putt & Springer, 1989) เป็นความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถในการรวบรวมคนและทรัพยากรทางการบริหารและกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ (สมบัติ อารังธัญวงศ์. 2550) เป็นเรื่องของการแสวงหาความรู้ ความเข้าใจ ปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์กรและกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมไปถึงการหลีกเลี่ยงปัญหาหรืออุปสรรคต่อผลสำเร็จของนโยบาย (กล้า ทองขาว. 2551)

2. **มิติการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลหรือองค์การ** : การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชนซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจกระทำไว้ก่อนหน้านี้แล้ว (Donald S. Van Meter, Carl E. Van Horn, 1975) เป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด (วรเดช จันทรศร. 2554) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การ ทั้งบุคคล และกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายว่าจะสามารถใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด (สมพิศ สุขแสน. 2551 : 99)

3. **มิติกระบวนการดำเนินการกิจ** : การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตนซึ่งเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ (Eugene Bardach, 1980) เป็นกระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอาณัติของนโยบาย โดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการ

ตัดสินใจไปก่อนแล้ว นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มเกิดขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นไปแล้ว (E.S. Quade, 1982) เป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภา. 2552) เป็นกระบวนการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวกับการนำทรัพยากรหรือปัจจัยทางการบริหารขององค์การไปดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ (ชรัส ปุณณัสสะ. 2553)

4. **มิติของการดำเนินกิจกรรม** : การนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นนำนโยบายไปสู่แผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Dennis, A. Rondinelli. 1983 : 16) เป็นการแปลงนโยบายเป็นแผนงาน โครงการ ตลอดจนกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้มีการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม (ถวัลย์ วรเทพพิพิพษ์. 2539 : 282)



แผนภาพที่ 1 ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องทำความเข้าใจในรายละเอียดของปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยแบ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) ดังนี้ (วรเดช จันทรศร. 2554 : 34-39)

1. **การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)** ขั้นตอนนี้ เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานระดับสูงของภาครัฐ โดยแบ่งการปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

1.1 **การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ** การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงต้องมีการแปลงนโยบายให้เป็นรูปธรรมในลักษณะของแผนงานและโครงการ โดยทั่วไปหน่วยงานที่รับผิดชอบมักจะเป็นระดับกระทรวง กรม หรือหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางมี

บทบาทแปลงนโยบายเพื่อให้หน่วยงานระดับล่างนำไปปฏิบัติได้ง่าย ความจำเป็นและประโยชน์ของการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานและโครงการ

1.2 การยอมรับนโยบายของหน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เมื่อหน่วยงานส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นกระทรวง กรมและหน่วยงานที่เทียบเท่าได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็นแผนงาน และโครงการต่างๆ แล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และระดับท้องถิ่น (เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) ยอมรับนโยบายนั้นไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

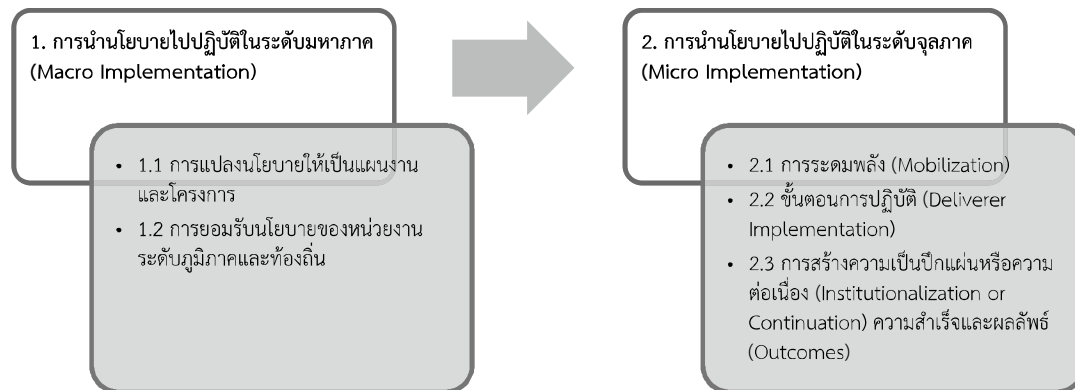
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เป็นขั้นตอนที่นโยบายที่มาจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับการยอมรับ นโยบายของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางได้ดำเนินการในขั้นตอนแรกของระดับมหภาค แยกออกเป็นขั้นตอนหลัก 3 ขั้นตอน (วรเดช จันทรศ. 2554) ดังนี้

2.1 การระดมพลัง (Mobilization) เป็นการพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ผู้บริหารระดับล่างจะต้องมีทักษะด้านมนุษยสัมพันธ์ในการติดต่อประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้เข้ามามีส่วนร่วม (Participation) หรือวางแผน (Planning) กำหนดโครงการ ร่วมลงมือปฏิบัติงาน (Implementation) ตลอดจนร่วมติดตามและประเมินผล (Evaluation) โดยขั้นตอนนี้ต้องอาศัยหลักจิตวิทยามวลชนในการโน้มน้าวผู้ปฏิบัติงานนั้นให้ยอมรับและร่วมมืออย่างจริงจังระดมพลังที่เหนียวแน่นในการนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จได้

2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติ หรือผู้ให้บริการตามโครงการโดยตรงได้แก่ตัวข้าราชการที่ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เข้ากับแผนหรือโครงการที่กำหนดไว้ หรือ อาจปรับแผนหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมการปฏิบัติของตนเองก็ได้ เนื่องจากการสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติขึ้นอยู่กับการแสวงหากลยุทธ์หรือวิธีการในการปรับแนวทางในการปฏิบัติงานใหม่ๆ หรือปรับโครงการให้สอดคล้องกับความต้องการเชิงพื้นที่ในแต่ละช่วงเวลา

2.3 การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ความสำเร็จและผลลัพธ์ (Outcomes) นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย การหาทางทำให้นโยบายนั้นเป็นปึกแผ่นและมีความต่อเนื่องระยะยาวนั้นเป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารเชิงพื้นที่และผู้ปฏิบัติงานเชิงพื้นที่เป็นสำคัญ โดยผู้บริหารต้องมีความสามารถชักจูงใจให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายดังกล่าว ตลอด

จนให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ขวัญกำลังใจ และความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ส่วนผู้ปฏิบัติก็ต้องมีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานตามนโยบายและเต็มใจที่จะปฏิบัติตามนโยบายถือว่าเป็นภารกิจประจำวันที่คำนึงถึง ผลลัพธ์สูงสุดหรือ ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) ของนโยบายว่าจะเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในพื้นที่โดยส่วนรวมหรือไม่อย่างไร



แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะมุ่งแสวงหาข้อมูลให้ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐได้นำไปใช้ในการวินิจฉัยตัดสินใจ และสั่งการในกระบวนการบริหารนโยบายเพื่อจะสร้างกลยุทธ์การนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ นักวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติได้สรุปแนวคิดกลยุทธ์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้

ตาราง 1 เปรียบเทียบแนวคิดกลยุทธ์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ

นักวิชาการ	แนวคิดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ
Pressman & Wildavsky (1973)	1. เริ่มจากส่วนย่อยไปหาส่วนใหญ่ กล่าวคือ นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่นำไปปฏิบัติ ควรเริ่มต้นจากจุดเล็กในลักษณะโครงการย่อยหรือโครงการทดลองโดยจัดเป็นโครงการนำร่องหรือโครงการทดลองขนาดเล็กก่อน 2. ใช้วิธีการง่าย ๆ ไม่สลับซับซ้อน ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรใช้วิธีการที่เข้าใจง่าย ๆ เพื่อที่จะทำให้เป้าหมายบรรลุผลให้มากที่สุด กล่าวคือพยายามหลีกเลี่ยงการกำหนดวิธีการปฏิบัติงานที่สลับซับซ้อน เพราะจะทำให้ยุ่งยากในการทำ ความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติ 3. ให้ความสำคัญกับกลยุทธ์การตลาด เพื่อจัดความยุ่งยากในการบริหารนโยบายและแผน ควรเลือกกลยุทธ์ลักษณะกลไกตลาดมาใช้ในการปฏิบัติเป็นต้น

นักวิชาการ	แนวคิดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ
Helen M. Ingram & Dean E. Mann (1980)	การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องกำหนดให้มีมาตรการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้ปฏิบัติทั้งมาตรการบังคับและมาตรการเสริมแรง <i>ส่วนกลยุทธ์ให้</i> เลือกกลยุทธ์หนึ่งเป็นกลยุทธ์หลักและกลยุทธ์อื่นๆ เป็นรองที่สอดคล้องกับประเภทและลักษณะของนโยบาย ซึ่งอาจเลือกใช้มากกว่าหนึ่งกลยุทธ์ ดังนั้นกลยุทธ์ที่เหมาะสมจึงมี 3 ประการคือ 1. <i>กลยุทธ์การเสริมแรงเชิงบวก</i> โดยให้การเสริมแรงทั้งทางเศรษฐกิจและจิตใจ 2. <i>กลยุทธ์การบังคับ</i> เช่น การลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม 3. <i>กลยุทธ์การสื่อสารอย่างรอบด้าน</i> เป็นการให้ข้อมูลข่าวสารที่เอาจริงเอาจัง
Gardiner & Balch (1980)	กลยุทธ์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 4 กลยุทธ์ ดังนี้ 1. <i>กลยุทธ์การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information Strategies)</i> การให้ข่าวสารข้อมูลช่วยให้ประชาชนตระหนักถึงปัญหาสาธารณะ โดยการเลือกใช้สื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนให้มากที่สุด สื่อที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นสื่อที่สอดคล้องกับระดับการศึกษาและวิถีชีวิตของประชาชน 2. <i>กลยุทธ์การอำนวยความสะดวก (Facilitation Strategies)</i> เป็นการเอื้ออำนวยให้ผู้รับประโยชน์หรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและแผนมีความสะดวกที่จะปฏิบัติตามนโยบาย หรือสะดวกที่จะเข้ามารับรู้บริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสะดวกที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามนโยบาย 3. <i>กลยุทธ์การกำกับควบคุม (Regulatory Strategies)</i> เป็นวิธีการเพื่อการลงโทษ (Sanctions) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลผู้ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย 4. <i>กลยุทธ์การให้แรงเสริม (Incentives Strategies)</i> การให้สิ่งเสริมแรงเป็นกลยุทธ์การเข้าไปแทรกแซงที่ใช้กลไกตลาดหรือกลไกราคา เพื่อส่งเสริมผู้ปฏิบัติให้ได้รับประโยชน์แบบอุปสงค์ อุปทาน ในลักษณะการให้รางวัลและสิ่งทดแทน หรือลดค่าใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย
Cheema & Rondinelli (1980)	กลยุทธ์การนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารไปปฏิบัติสรุปใจความสำคัญดังนี้ 1. <i>การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน</i> จะต้องมีการกำหนดความประสงค์ของการกระจายอำนาจให้ชัดเจนก่อน 2. <i>การประเมินศักยภาพของหน่วยงานรับผิดชอบ</i> การประเมินศักยภาพของภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อพิจารณาด้านความพร้อม 3. <i>การแสวงหาการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง</i> ศึกษาข้อจำกัดของสภาพแวดล้อมเพื่อเพิ่มความระมัดระวังในการออกแบบและการบริหารนโยบาย มีการขัดแย้งกับข้อขัดข้องของการกระจายอำนาจจะเป็นไปได้ระดับใด 4. <i>การจัดทำแผนการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่</i> แผนการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงตามระดับและลักษณะการปกครอง ระบุนั้นตอนและกระบวนการนำไปปฏิบัติแบบค่อยเป็นค่อยไป เริ่มจากสิ่งที่เห็นว่าจะมีผู้ต่อต้านน้อยที่สุดแล้วค่อยขยายขอบเขตเพิ่มขึ้น 5. <i>การแสวงหาแนวร่วมสนับสนุนเชิงพื้นที่</i> การนำไปปฏิบัติจะต้องพยายามแสวงหาการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในระบบราชการ ภาคเอกชน และท้องถิ่นให้มาก 6. <i>การประสานงานผู้เกี่ยวข้อง</i> ภายหลังมีการกระจายอำนาจออกไปแล้วควรจัดให้มีระบบการประสานงานและระบบความสัมพันธ์กับระดับชาติ 7. <i>การกำกับดูแล</i> ควรจัดระบบการกำกับดูแลและประเมินผล เพื่อปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นักวิชาการ	แนวคิดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ
กล้า ทองขาว (2551)	ลักษณะของกลยุทธ์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนี้ 1. การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารนโยบาย โดยอาจอาศัยสื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ สื่อประเภทหนังสือพิมพ์ แผ่นปลิว แผ่นพับ ศิลปวัฒนธรรมพื้นบ้าน เป็นต้น การประชาสัมพันธ์นโยบายก็เพื่อสร้างความเข้าใจให้ทั่วถึงกับผู้เกี่ยวข้อง ช่วยจูงใจบุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบให้เห็นความสำคัญและมีเจตคติที่ดีต่อนโยบาย 2. การใช้ความสนับสนุนจากผู้นำและผู้มีอำนาจ การสนับสนุนจากผู้นำในส่วนกลาง ผู้นำสามารถใช้อำนาจสั่งการตามกฎหมายเพื่อให้มีและใช้บุคคล เครื่องมืองบประมาณ และสิ่งอำนวยความสะดวกมาสนับสนุนโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนผู้นำคนสำคัญในพื้นที่ เช่น ผู้นำทางศาสนา ผู้บริหารส่วนภูมิภาค ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน พระสงฆ์ บุคคลเหล่านี้จะมีอิทธิพลจูงใจให้บุคคลอื่นเห็นความสำคัญของนโยบายและพร้อมให้ความร่วมมือและสนับสนุนให้นโยบายปฏิบัติเพื่อบรรลุผลสำเร็จ 3. การจัดองค์กรการบริหารและประสานงานที่บูรณาการลดหลั่นกันตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับหมู่บ้าน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการประสานนโยบายกับการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกระดับ การไหลเวียนข้อมูลข่าวสารมีความคล่องตัว สามารถนำเสนอปัญหาอุปสรรคในระดับปฏิบัติขึ้นไปถึงระดับนโยบายได้อย่างรวดเร็ว ช่วยให้ฝ่ายนโยบายปรับเปลี่ยนให้รับกับสถานการณ์ของปัญหาได้ทันเวลา 4. การใช้เวทีประชุมอบรมหรือการสัมมนาปัญหา เพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อจูงใจบุคคลและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบนโยบายให้เข้าใจเหตุผลและความสำคัญของนโยบาย และแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จร่วมกัน 5. การใช้เอกสารคู่มือปฏิบัติงาน เป็นเอกสารชี้แจงแนวการปฏิบัติแก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติให้เข้าใจกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติร่วมกัน ทำความเข้าใจ และคลี่คลายปัญหาแนวปฏิบัติหรือข้อขัดข้องใจต่างๆ ในการใช้เอกสารคู่มือให้เข้าใจตรงกัน 6. การคัดเลือกผู้นำคนสำคัญรับผิดชอบบริหารโครงการแต่ละระดับ ควรเป็นบุคคลที่มีภาวะผู้นำ มีเจตคติที่ดีต่อกระบวนการมีส่วนร่วม มีเจตคติที่ดีต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ และอาจจำเป็นต้องเคยมีประสบการณ์เป็นผู้บริหารโครงการอื่นที่ประสบความสำเร็จมาแล้ว 7. การออกตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เป็นการตรวจเยี่ยมผู้ปฏิบัติงานตลอดระยะเวลาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการตรวจเยี่ยม การตรวจเยี่ยมเป็นกลยุทธ์ในการเสริมกำลังใจผู้ปฏิบัติงาน การตรวจเยี่ยมช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจปัญหาการปฏิบัติในภาคสนาม

ปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการนำนโยบายไปทำให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้หรือเป็นการนำตัวนโยบายหรือแผนหรือโครงการไปปฏิบัติให้สำเร็จโดยรูปธรรมแล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะดำเนินการโดยแปลงนโยบายไปสู่แผนงาน โครงการ และกิจกรรม ตามลำดับ เพื่อให้เห็นภาพของการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งความสำเร็จหรือไม่สำเร็จอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายปัจจัย ผู้เขียนได้ทำการรวบรวมแนวคิดของนักวิชาการที่ได้อธิบายถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือล้ม

เหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังตาราง

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบแนวคิดปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

นักวิชาการ	แนวคิดปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
Van Meter & Van Horn (1975)	ปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ (1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจน สามารถวัดได้และมีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (2) งบประมาณและแรงจูงใจอื่นๆ งบประมาณ และแรงจูงใจต่างเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้องค์การประสบผลสำเร็จ (3) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติและผู้รับบริการยึดหลักการมีส่วนร่วมหรือเป็นการบริหารงานแบบประชาธิปไตย (4) การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจระหว่างกันหรือระหว่างองค์กรได้เป็นอย่างดี (5) คุณลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ (6) สภาพทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง (7) การสนับสนุนของหน่วยปฏิบัติ หน่วยปฏิบัติ
วรเดช จันทร (2554 : 463-466)	ได้แสดงบูรณาการของการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีนิรนัยและทฤษฎีอุปนัยโดยอาศัยหลักวิเคราะห์ข้อมูลเชิงตรรกะหรือการใช้เหตุใช้ผลตลอดจนการ พิจารณาเปรียบเทียบกับปัจจัยต่างๆที่ได้จากการศึกษา สรุปเป็นเงื่อนไขหรือปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำแนกออก 12 ปัจจัย ดังนี้ (1) องค์ประกอบของนโยบาย (2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (3) ทรัพยากรที่ใช้ดำเนินการ (4) หน่วยงานหรือองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ(5) ผู้บริหารนโยบายและผู้กำหนดนโยบาย (6) บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในนโยบาย (7) สภาพแวดล้อมของนโยบาย (8) กลุ่มเป้าหมายหรือประชาชนผู้รับบริการ (9) การประสานงานและความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (10) การสื่อสารและประชาสัมพันธ์ (11) การวางแผนและการควบคุม และ (12) มาตรการในการตรวจตราและประเมินผล
กล้า ทองขาว (2551)	ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่สำคัญๆ มี 6 ประการ ได้แก่ (1) ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย (Policy Statements) ข้อความนโยบาย หมายถึง ข่าวสารนโยบาย (Policy Messages) ที่ระบุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบายหรือระบุมตรฐานนโยบายหรือมาตรฐานแผนงาน (2) ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มหลากหลายใน (3) ปัจจัยด้านศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัตินโยบาย (5) ปัจจัยด้านผู้นำคนสำคัญ ในฐานะที่ผู้นำคนสำคัญอาจมีส่วนริเริ่มนโยบาย เขาจะแสดงบทบาทในการผลักดันนโยบาย และ (6) ปัจจัยด้านการกำกับตรวจสอบประเมินผลและการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติ
ศุภชัย ยาวะประภาษ (2552)	ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ (1) ลักษณะของนโยบาย (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (5) ความเพียงพอของทรัพยากร (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ (7) ทศนคติของผู้ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการ	แนวคิดปัจจัยความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ลิขิต ธีรเวคิน (2540 : 53 – 55)	ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (1) แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of policy) (2) ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of policy) (3) การสนับสนุนนโยบาย (Support for policy) (4) ความซับซ้อนในการบริหาร (Complexity of administration) (5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for implementers) (6) การจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation)

ตัวแบบทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public policy implementation) หรือการบริหารนโยบายโดยชี้ให้เห็นถึงการกระทำที่อาศัยกลไกทางการบริหารมาทำให้นโยบายถูกปฏิบัติหรือดำเนินงานอย่างจริงจังโดยองค์การที่รับผิดชอบให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและโครงการให้ดีขึ้นซึ่งครอบคลุมถึงสมรรถนะขององค์การ พฤติกรรมขององค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงสภาพแวดล้อมและตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้ ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือระบบราชการ กลุ่มกดดัน องค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม (จุมพล หนิมพานิช, 2547 :139 ; วรเดช จันทรศร. 2554 : 297) การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญหลายประการทั้งนี้นโยบายสาธารณะมีผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบายรวมถึงหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติการตลอดจนถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง โดยได้รับความสนใจจากกลุ่มนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 (จุมพล หนิมพานิช. 2547 : 137-138) นอกจากนั้นนักวิชาการหลายท่านได้พยายามเสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่น่านำมาศึกษาดังนี้

ตัวแบบแนวทางการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

- 1. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation)
- 2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation)
- 3. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation)

แผนภาพที่ 3 ตัวแบบแนวทางการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

1. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation) แนวทางตามทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับความสามารถของผู้กำหนดนโยบายในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน รวมไปถึงการติดตาม กำกับดูแลและควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับสมมติฐานของทฤษฎีนี้ คือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง (2) เน้นที่กระบวนการทางการเมืองตามทฤษฎีระบบ (3) มักไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการให้บริการตามนโยบาย (4) นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (outputs) และ (5) แนวการศึกษาที่เน้นบทบาทการใช้อำนาจของผู้นำ

สำหรับผลงานของนักวิชาการที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ได้แก่ ผลงานของเพรสแมน (Pressman) และวิลดาฟสกี (Wildavsky) ในปี ค.ศ.1973 ผลงานของฟาน มีเตอร์ (Van Meter) และฟาน ฮอร์น (Van Horn) ปี ค.ศ.1975 ผลงานของบาร์แดช (Bardach) ปี ค.ศ.1977 และผลงานของซาบาเตียร์ (Sabatier) และแมซแมนเนียน (Mazmanian) ปี ค.ศ.1979, 1980 และ 1983 ฯลฯ

2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation) ทฤษฎีนี้เน้นผู้ปฏิบัติเชิงพื้นที่ในฐานะผู้ให้บริการและมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1980 สมมติฐานของทฤษฎีนี้ ได้แก่ (1) ผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลตามความเชื่อของทฤษฎีจากบนลงล่างก็อาจไม่เป็นจริงเสมอไปหรืออาจไม่ได้ผลจริงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับของการรับบริการและสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง (4) การศึกษาจะเริ่มจากการระบุเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร และ (5) ปฏิเสธแนวคิดนโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามจะให้ผลสำเร็จมากที่สุด แต่มีแนวคิดว่าการใช้ดุลพินิจการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่าการ

พิจารณาจากระดับบน

สำหรับผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ ลิปสกี (Lipsky) ปี ค.ศ.1971 และ เอลมอร์ (Elmore) ปี ค.ศ.1980 และเจิน (Hjern) ปี ค.ศ.1982 ฯลฯ

3. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation)

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและล่างขึ้นบนเป็นประเด็นโต้แย้งทางวิชาการอยู่หลายปี นักวิจัยหลายคนจึงพยายามสังเคราะห์ทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน เช่น เอลมอร์ (Elmore) ปี ค.ศ. 1985 ซาบาเตียร์ ปี ค.ศ.1986 และก็อกกิน (Goggin) และคณะเมื่อปี ค.ศ.1990 ทฤษฎีผสมนี้รวมเอาองค์ประกอบทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อปิดจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย เป็นต้นว่า (1) ทฤษฎีบนลงล่างเน้นการเริ่มต้นจากข้างบนมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างทฤษฎีทั่วไป ยึดถือตามแนวกระบวนการและขั้นตอนนโยบาย เน้นการนำการตัดสินใจระดับบนไปปฏิบัติ ยึดประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือตัวแบบผู้นำ (2) ทฤษฎีล่างขึ้นบนเริ่มต้นจากล่างและขยายออกไปทางข้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะพรรณานโยบายปฏิบัติจริงของการให้บริการถือว่าขึ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขั้นการก่อรูปหรือยึดตามหลักการหลอมรวม (Fusionist model) มากกว่าจะกระจายออกไป ปฏิเสธขั้นตอนของนโยบายซึ่งอธิบายว่าไม่มีทางที่ระดับบนจะคุมระดับล่างได้หมดเนื่องจากระดับล่างมีดุลพินิจและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง ทฤษฎีล่างขึ้นบนยึดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมกล่าวคือนอกจากผู้นำแล้วยังต้องคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มเป้าหมายด้วย ดังนั้นการผสมตามทฤษฎีใหม่ทำให้เกิดแนวทางบูรณาการขึ้นมาจำนวนมาก

สำหรับผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ ผลงานของชาร์ฟ (Scharpf) เมื่อปี ค.ศ.1978 งานของวิลฮือฟ-ฮีริเอียร์ (Heritier) ปี ค.ศ.1980 งานของริปลีย์ (Ripley) และแฟรงกลิน (Franklin) ปี ค.ศ.1982 และงานของวินเตอร์ (Winter) ปี ค.ศ. 1990 ฯลฯ

บทสรุป

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น มีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ยิ่งเพราะถ้านำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน โครงการพัฒนาต่างๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายแล้ว ย่อมส่งผลให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข ในทางตรงข้าม ถ้านำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว ย่อมหมายถึงการพัฒนาประเทศไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างแน่นอน ปัญหาของประชาชนก็จะไม่ได้รับการแก้ไข สูญเสียทรัพยากรในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นผู้มีหน้าที่ตัดสินใจนโยบาย หรือกำหนดนโยบายควรตัดสินใจเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้สูง และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติก็ต้องมีสมรรถนะองค์การสูง เพื่อเป็นหลักประกันว่านโยบายที่นำไปปฏิบัติจะบรรลุผลสำเร็จ

บรรณานุกรม

- เสน่ห์ จุย์โต. (2552) “หน่วยที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ” ประมวลสาระชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ. พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช
- กล้า ทองขาว. (2551). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ 6 เรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- จุมพล หินนิพนธ์. (2547). การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนว ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง. นนทบุรี : สุโขทัยธรรมาธิราช,
- ชรัส ปุณณัสสะ. (2553). ความสำเร็จในการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์
- ถวัลย์ วรเทพพิพิงค์. 2539. การประเมินนโยบาย : ประสิทธิภาพประสิทธิผลและความเป็นธรรมของนโยบาย. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
- ธนวัฒน์ พิมพ์จินดา. 2559. เอกสารคำสอน วิชา นโยบายสาธารณะ (Public Policy) รหัสวิชา 353511. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา
- พรณิษฐ์ นิติโรจน์ (2551). การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ. ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- มยุรี อนุমানราชธน. (2549). นโยบายสาธารณะ. เอกสารตำราหลัก ประกอบการเรียนการสอน หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น. โครงการความร่วมมือทางวิชาการ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา. กรุงเทพฯ ฯ เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ลิขิต อีร์เวคิน (2540). การนำนโยบายไปปฏิบัติ : นโยบายไทยช่วยไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี,
- วรเดช จันทศร. (2554). ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : 프리ทวานกราฟฟิค,
- วิเชียร ชื่นชอบ. (2548). เอกสารประกอบการบรรยายวิชา นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. (2552). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 8. : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2550). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.

- สมพิศ สุขแสน. (2551). *นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ : คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2561). “กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะภายใต้กรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Process of Public Policy Analysis under Public Administration Theories)” วารสารนวัตกรรมการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 6 (2) กรกฎาคม-ธันวาคม 2561
- อุทัย เลหาวิเชียร. (2544). รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- Bardach, Eugene. (1980). “Implementation Studies and the study of Implements,” Presented at the 1980 meeting of American Policy Science Association, University of California, Berkeley.
- Catherine Althaus, Peter Bridgman & Glyn Davis. (2007). *The Australian policy handbook*. 4th ed. Crows Nest, N.S.W. : Allen & Unwin,
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A Rondinelli. (1980). Implementing Decentralization Programmes in Asia: *Local Capacity for Rural developments*. Negoya, Japan: United Nations Centre Regional Developments.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli (eds). (1983). Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries. Beverly Hills: Sage Publications
- Donald S. Van Meter, Carl E. Van Horn. (1975). “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”. *Administration and Society*, 6 (4) : 200- 217
- Donald S. Van Meter, Carl Van Horn. (1975). “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework”. *Administration & Society*, 6 (4) : Published - Jan, 1975, p. 445-488
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, David. (1953). *The Political System : An Inquiry in to the State of Political Science*. New York : Alfred A. Knopf. pp.218- 221.
- Ernest, R.A (1985). “Interorganizational Coordination: Theory and Practice”. *Journal of Planning Literature*. 19 (9) : 23-28
- Gardiner, John A. and George 1. Balch. (1988). “Getting People to Protect Themselves”

- in John Brigham and Don W. Brown. Policy Implementation: Penalties or Incentive? Beverly Hill, London: Sage Publications, Inc., pp. 113-130
- Hogwood, B. W., and Gunn, L. A. (1984). Policy Analysis for the Real World. Oxford University Press, New York
- Ingram, Helen M. & Mann, Dean E. (1980). Why Policies Succeed or Fail. California: Sage.
- Nakamura, R. T., & Smallwood, F. (1980). The politics of policy implementation. New York: St. Martin's Press.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). Implementation. 2nd ed. California: University of California.
- Putt, T. & Springer, K. (1989). Policy research: Concepts, methods, and applications. New York: Prentice- Hall.
- Quade, E. S. (1982). Analysis for Public Decisions. 2nd Edition. New York: Elsevier Science.
- Thomas R. Dye. 2013. Understanding Public Policy. 15th Edition. Florida State University, NJ: Prentice-Hall.