

การนำนโยบายไปปฏิบัติ Policy Implementation

จกกรี ศรีจารุมณีญาณ

Chakkree Sricharumedhiyan

ชุตินา ศรีจารุมณีญาณ

Chutima Sricharumedhiyan

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน

Mahamakut Buddhist University Isan Campus

E-mail : chakkree_2532@hotmail.com

วันที่รับบทความ (Received) : 6 มกราคม 2563

วันที่แก้ไขบทความ (Revised) : 19 กุมภาพันธ์ 2563

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) : 22 กุมภาพันธ์ 2563

บทคัดย่อ

ปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆมากมายอย่างแยกไม่ออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายด้วย การจะบอกว่าการนำนโยบายหนึ่งๆ มีปัญหาต่อนำไปปฏิบัติหรือไม่ ถ้ามีปัญหานั้นมีอย่างไร ไม่สามารถอธิบายได้ในลักษณะเดียว แต่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี ประกอบกับความเข้าใจในแนวคิดและกระบวนการนโยบาย ตลอดจนโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐเป็นอย่างดี

คำสำคัญ : นโยบาย, การปฏิบัติ, แนวคิดและกระบวนการนโยบาย

Abstract

The problem of implementing a policy is relating to many factors. Especially affecting the success and failure of the policy. To consider that there is any problem with implementing policy and how it is, therefore, it can not be one way described. It must be considered case by case, including to understand the concepts and processes of policy although the structure of government administration as well round.

Keywords: policy, practice, concepts, and processes

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2530, หน้า 2) กล่าวว่า "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" ดูจะเป็นที่สอดคล้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ ที่ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า "องค์กรบุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำ และกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใด" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ "ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตาม

นโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้" โดยได้สรุปว่า การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงาน ในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

พอล เอ ซาบาเตียร์ และดาเนียล เอ แมสมาเนียน (Paul A. Sabatier and Daniel z. Mazmanian 1983, 4 อ้างถึงใน ปิยะนุช เงินคล้าย ม.ป.ป., หน้า 1) กล่าวไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย การตัดสินใจพิพากษาอรรถคดีคำสั่งของฝ่ายบริหาร

ปิยะนุช เงินคล้าย (ม.ป.ป., หน้า 1,3) ได้อธิบายความหมายเรื่องกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ ยูยีน บาร์แคช ว่า หมายถึง กระบวนการทำงานทางปฏิสัมพันธ์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายก็ได้ ในส่วนของ เพรสแมน และ วิลดาฟสกี ให้ความหมายว่า หมายถึง การผลิตผลลัพธ์ออกมาทำให้สำเร็จ นอกจากความหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปิยะนุช เงินคล้าย (ม.ป.ป., หน้า 3) ยังอธิบายความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติของ มิลบรีย์ แมคลาฟลิน ว่าหมายถึง กระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องและเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่ง และหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบายกับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

Bardach (1980, p. 9) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเกมของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย ซึ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจน และแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้นำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริง และขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหาของสังคม ความกลัวเกี่ยวกับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงาน และจินตนาการของผู้ที่มีส่วนร่วมที่ต้องการจะเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายเป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบวัดระดับความสำเร็จได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

Pressman and Wildavsky (1973, p. 3) คือผู้ที่บุกเบิกการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางจนกระทั่งการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะและได้ให้คำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าการดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จให้ครบถ้วนให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และเป็นธรรมชาติของนโยบาย จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน และให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดผลผลิตที่ถึงปรารถนา

Mazmanian and Sabatier (1989, pp. 20-21) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการ

นโยบายสาธารณะ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนาผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. การพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้
2. การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย หากนโยบายใดที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติ จะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ
3. พิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เพื่อจำแนกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบในทางบวกหรือทางลบ ถ้าเกิดผลในทางลบก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป
4. พิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่
5. การประเมินกระบวนการทางการเมืองที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมายเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

2. ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความล้มเหลวของนโยบาย (policy failure) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามโดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในนโยบายด้านสังคมและเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในความเป็นจริงจะเกี่ยวข้องกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าในการที่จะแสวงหาแนวทางเพื่อความสำเร็จของนโยบาย (Younis & Davidson, 1990, p. 3)

จากการศึกษาของ Mountjoy and O'Toole (อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2546, หน้า 478) พบว่ามีปัจจัย 2 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบอบอย่างเฉพาะเจาะจงและพบว่าการเปลี่ยนแปลงงานกิจวัตรขององค์การเป็นงานที่มีต้นทุนที่แพงและหน่วยงานนั้นจะต้องได้รับทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงาน ในขณะเดียวกันหน่วยงานจะต้องได้รับแนวทางในการปฏิบัติใหม่ที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญมาก มิฉะนั้น จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จและความล้มเหลวได้ง่าย

หลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับปัญหาและอุปสรรค จนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลว ได้แก่

ประการแรก ถ้ามีทรัพยากรใหม่แต่แนวทางการปฏิบัติคลุมเครือ จะต้องจัดการเรื่องการตีความนโยบายให้ชัดเจน และทักษะในการจัดการตีความจะต้องสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบาย

ประการที่สอง ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและมีแนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน เป้าประสงค์ส่วนบุคคลภายในองค์การจะมีความสำคัญน้อยลง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีทิศทางที่สอดคล้องกันกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสูง

ประการสุดท้าย ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอและแนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจนสถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติได้เกิดความรู้สึกที่จะปฏิบัติเพื่อสร้างพลังแห่งความมุ่งมั่นในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นมากพอที่จะเอาชนะอุปสรรคในเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรและแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

จากการศึกษาของ Dunsire (อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2546, หน้า 479-480) สรุปว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจเกิดจาก

ประการแรก การเลือกกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

ประการที่สอง กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เหมาะสม แต่การเลือกหน่วยปฏิบัติและกลไกในการปฏิบัติไม่เหมาะสม

ประการที่สาม ถึงแม้ว่าสิ่งที่กล่าวมาแล้วจะมีความเหมาะสมทั้งหมด แต่การเลือกเครื่องมือและวิธีการปฏิบัติไม่เหมาะสม ก็จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การนำเสนอผลงาน เรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้เสนอผลงานเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติในปี 2540 ได้สรุปไว้ดังนี้ (วรเดช จันทรศร, 2540)

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ เนื้อหาสาระและขอบข่ายของการศึกษาดังกล่าวมุ่งเน้นและครอบคลุมถึงการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

2. การประเมินหรือการพิจารณาตัดสินระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นที่มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเพียงใด และถ้าเป็นไปได้ก็จะต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายนั้นในระยะยาวขึ้นว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใดรวมถึงการวัดระดับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องและระดับของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อนึ่ง การประเมินความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถทำได้ในระหว่างที่นโยบายนั้นยังอยู่ในกระบวนการของการนำไปปฏิบัติในลักษณะของการประเมิน เพื่อหาทางแก้ปัญหาหากมากกว่าการประเมินเพื่อให้รู้ผลทั้งหมดของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาจริงกว่าข้อมูลทางด้านผลกระทบจะมีพร้อม

3. บทบาทของฝ่ายการเมือง มีความสำคัญมาก ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่ ติดตามผลอย่างต่อเนื่องจากฝ่ายการเมืองหน่วยราชการต่าง ๆ ก็จะทำให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการนำไปปฏิบัติมากเป็นพิเศษ ซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

4. การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ซึ่งในที่นี้หมายถึงหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยทั่วไปทุกหน่วยราชการมักจะหวงแหนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตนรับผิดชอบ จะไม่ยอมให้หน่วยราชการอื่นมาช่วงชิงเอาไป และจะพยายามขยายขอบเขตแห่งภารกิจหรืออาณาจักรของตนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่อำนวยให้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบราชการมักมี

แนวโน้มที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ความร่วมมือของระบบราชการจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลที่ถือได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับหรือฐานะของข้าราชการ ซึ่งได้แก่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ ตลอดจนผู้ให้บริการตามโครงการหรือข้าราชการในระดับล่าง

6. ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย จะมีทั้งในแง่ของบุคคลและในฐานะกลุ่มในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ที่ติดต้อมีปฏิสัมพันธ์กับข้าราชการในระดับล่างโดยตรงบทบาทของผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์หากมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม จะมีความสำคัญและส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

7. บทบาทขององค์การและผู้เกี่ยวข้องจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทต่าง ๆ ของนโยบาย

8. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค แบ่งย่อยออกได้ 2 ขั้นตอนหลัก คือ

8.1 ขั้นตอนแรก ได้แก่ ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี

8.2 ขั้นตอนที่สอง เป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงานโครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

9. ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค แบ่งย่อยออกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ

9.1 ขั้นตอนที่แรก ได้แก่ ขั้นการระดมพลัง เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในสองกิจกรรม คือการพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในนโยบายจากท้องถิ่นนั้น

9.2 ขั้นตอนที่สอง ได้แก่ ขั้นการปฏิบัติซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง

9.3 ขั้นตอนที่สาม ได้แก่ ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้โยบายนั้นถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติกล่าวอีกนัยหนึ่ง ขั้นตอนนี้เป็นการหาทางทำให้โยบายนั้นได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

10. ปัญหาทางด้านสมรรถนะเป็นปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาในลักษณะดังกล่าวจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อยต่าง ๆ หลายปัจจัย นับตั้งแต่ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน ปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในโยบายนั้น

11. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบายแผนงาน หรือโครงการ ปัญหาในด้านการควบคุมจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ (1) ความสามารถของหน่วยที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย (2) ความชัดเจนของกิจกรรม แผนงาน และโครงการที่ถูกแปลงมาจากนโยบาย และ (3) ความสามารถในการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงานรวมหรือสอดคล้องกับแผนงานหรือโครงการ

12. ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูงชันเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์การหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้น

13. ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้องจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยๆ หลายประการนับตั้งแต่ (1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว (2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พี่พาล หรือความช่วยเหลือจากหน่วยงานหลักอื่นๆ และ (3) ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

14. ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลที่สำคัญเป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้านนโยบายนั้นๆ

4. ศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กิตติ บุณนาค (2536) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ:การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม สอดคล้องกับการศึกษาของ วรเดช จันทรร และลิขิต อีระเวคิน ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทยที่ได้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ซึ่งเขียนรายงานไว้ในปี 2530 มองว่ากุญแจสำคัญของความสำเร็จการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง คือ

- (1) หน่วยงานองค์กร กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นขาดความเข้าใจในนโยบายของส่วนกลาง หรือนโยบายของกรม
- (2) หน่วยงานระดับปฏิบัติขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมือ อุปกรณ์ และงบประมาณ
- (3) ขาดการติดตามประเมินผลในการปฏิบัติงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และ
- (4) ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมใช้ทรัพยากร เป็นต้น

วรเดช จันทรร และลิขิต อีระเวคิน (2530) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทยชี้ให้เห็นถึงงานของ วรเดช จันทรร และวินิจ ทรงประทุม ที่ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมง ซึ่งเขียนรายงานไว้ในปี พ.ศ. 2530 โดยการศึกษาการประสานการดำเนินงานของระบบราชการในระดับมหภาคและจุลภาคในการนำนโยบายและแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ มองว่าระบบราชการ คือ กุญแจสำคัญของความสำเร็จในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติแต่จากการศึกษาพบว่ามีปัญหา 4 ประการ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของกรมประมงคือหน่วยงานองค์กร กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นขาดความเข้าใจในนโยบายของส่วนกลาง หรือนโยบายของกรมหน่วยงานระดับปฏิบัติยังขาดศักยภาพในด้านบุคคล เครื่องมืออุปกรณ์ และงบประมาณขาดการติดตามประเมินผลการปฏิบัติระดับภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ขาดการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของกรมระดับจังหวัด เช่น ขาดการร่วมใช้ทรัพยากร เป็นต้น

ณรงค์ บุญสวยขวัญ (2538) ศึกษาเรื่อง การตอบสนองของประชาชนและภาคราชการต่อโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง พบว่า ประชาชนให้การตอบสนองโครงการพัฒนาพื้นที่ปากพนัง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ เนื่องจากประการแรก ความยากจนและด้วยโอกาสจากการพัฒนาในอดีตทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ประการที่สอง การที่มีแรงจูงใจจากอาชีพใหม่และวิธีการผลิตแบบใหม่ที่เข้ามาสู่พื้นที่ธุรกิจนากุ้งกุลาดำและไร่นาสวนผสม ส่วนไร่นาสวนผสมเป็นอาชีพเกิดจากการกระตุ้นของ

ทางราชการ การเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือสนับสนุนทรัพยากร ส่วนภาคราชการ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องนั้น การปฏิบัติงานตามโครงการที่เน้นเป็นพิเศษคือการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน บางหน่วยงานมีการสรรหาบุคลากรและจัดตั้งองค์การหรือศูนย์ปฏิบัติงานพิเศษขึ้นมารองรับการดำเนินงาน ส่วนด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิต ดำเนินงานคล้าย ๆ ในระบบราชการปกติ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละหน่วยงานมักจะหยิบยกเอางานหรือกิจกรรมหรือโครงการที่ปฏิบัติมาแล้วหรือเคยปฏิบัติหรือกำลังปฏิบัติ แต่อาจจะยังไม่สำเร็จมาผนวกเป็นส่วนหนึ่งของโครงการตามแนวพระราชดำริด้วย โดยที่การเตรียมประชาชนเป้าหมายคงเน้นการประชาสัมพันธ์ที่สร้างความเข้าใจกับประชาชนมิให้ต่อต้านขัดขวางโครงการเป็นกิจกรรมหลัก

5. บทสรุป

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หรือการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนย่อยหนึ่งของขั้นตอนหลักเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับ และสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับผลจากนโยบายอันจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จในที่สุด ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้มอบและรับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้รับนโยบายจะต้องเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้เนื่องจากโดยทั่วไปนโยบายอาจจะมีลักษณะที่ขาดความชัดเจนในตัวเองอยู่บ้าง กล่าวคือนโยบายส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นเชิงอุดมการณ์ นโยบายบางครั้งผู้กำหนดทำให้มีความชัดเจนมากขึ้นคือมีลักษณะเป็นเชิงทางเลือก และนโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้นที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วยคือมีลักษณะเป็นเชิงมาตรการในเรื่ององค์ประกอบของนโยบายนี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มอบนโยบายตระหนักถึงความชัดเจนในนโยบายที่ตนกำหนดขึ้น อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการรับนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติงานขึ้นในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้ผู้รับนโยบายสามารถแยกแยะส่วนสำคัญของนโยบายและแปลความหมายได้อย่างถูกต้องและชัดเจนง่ายขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหญ่ให้เป็นนโยบายย่อยก็ดี การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติที่ดีจะต้องจัดวัตถุประสงค์แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน

บรรณานุกรม

- กิตติ บุณนาค. (2536). การนำนโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ: การศึกษาวิเคราะห์เชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม. ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2538). การตอบสนองของประชาชนและภาคราชการต่อโครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนัง. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปิยะนุช เงินคล้าย. (ม.ป.ป). นโยบายสาธารณะ. เอกสารหมายเลข 161, กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ปิยะนุช เงินคล้าย. (ม.ป.ป). นโยบายสาธารณะ. เอกสารหมายเลข 162, กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมชาย เกตุโหม. (2552). โครงการพระราชดำริฝนหลวงกับงานด้านกิจการพลเรือนของกองทัพอากาศ. ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2546). นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม.
- วรเดช จันทรศร. (2540). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์กราฟิควอร์แมท.

วรเดช จันทรศร และลิขิต อีร์เวคิน. (2530). **การนำนโยบายไปปฏิบัติในระบบราชการไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ โครงการเอกสารและตำรา.

Younis, T., & Davidson, I. (1990). **The study of implementation**. England: Dartmouth.

Bardach, E. (1980). **The implementation game: The happen after a bill**.

Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). **Implementation and publicpolicy: With a new postscript**. Latham, MD: University Press ofAmerica.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1973). **Implementation**. 2nd ed. SanFrancisco: University of California Press.