



## กรอบคิดทฤษฎี

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ใช้กรอบคิดทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ โดยจะเน้นในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ รายละเอียดเกี่ยวกับแนวคิดและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจะได้นำเสนอต่อไปเป็นลำดับ

### 2.1 กรอบคิดทฤษฎีทางด้านนโยบายสาธารณะ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติตามลำดับ ดังต่อไปนี้

2.1.1 คำว่า "นโยบายสาธารณะ" มีนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้หลายท่านด้วยกัน เช่น พิทยา บวรวัฒนา (2529) กล่าวว่า วิชานโยบายสาธารณะ เป็นวิชาที่พยายามศึกษาว่ารัฐบาลเลือกทำและไม่ทำอะไร เพราะเหตุใด รัฐบาลมีแนวทางปฏิบัติอย่างไร และการกระทำของรัฐบาลก่อให้เกิดผลอะไรบ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การศึกษานโยบายสาธารณะ เป็นไปเพื่อทราบเหตุและผลของนโยบาย เหตุของนโยบายมีอะไรบ้าง ปัจจัยอะไรบ้างเป็นตัวกำหนดนโยบายของรัฐบาล ผลของนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง นโยบายของรัฐบาลสามารถแก้ไขบรรเทาปัญหาในสังคมมากน้อยแค่ไหน อย่างไร

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ สุภชัย ยาวะประภาส (2529) ให้ความหมายว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใด ล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบแนวทางว่า ควรจะทำอะไร ที่ไหน และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจน การกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่แน่นอนชัดเจน ในการดำเนินกิจการของรัฐบาล ความคิดหรือเจตนารมณ์ก็เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อย ๆ พัฒนาชัดเจนขึ้น กลายเป็นกรอบกำหนดทิศทาง และแนวดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ ก็คือ นโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะนั่นเอง (๓๐)

สำหรับนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความหมายของคำว่านโยบายสาธารณะ ไว้ดังนี้

โทมัส อา ดาย (Thomas R. Dye, 1978) อธิบายว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky, 1970) อธิบายว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลทำขึ้น อาทิ การจัดการบริการสาธารณะ การออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

### 2.1.2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในกระบวนการกำหนดนโยบายประกอบไปด้วยกิจกรรมต่าง ๆ หลายขั้นตอน นักวิชาการหลายท่านต่างมีแนวความคิดหลากหลาย ซึ่งแต่ละท่านได้กำหนดจำนวนขั้นตอนแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากข้อสมมุติหรือแนวคิดของแต่ละคนในเรื่องนี้มีความแตกต่างกัน สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

กลุ่มแรก ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นแนวคิดกระแสหลัก กล่าวคือ ได้ยึดการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องกันในลักษณะที่ไม่ให้ความสำคัญต่อปฏิริยารัดตอบระหว่างขั้นตอนแต่ละขั้นตอน โดยทั่วไปมักแบ่งกระบวนการออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ

ขั้นตอนแรกคือ การกำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายมักจะปรากฏในรูปของกฎหมาย พระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำพิพากษาของศาลฎีกา

ขั้นตอนที่สองคือ การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติซึ่งมักจัดดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานหนึ่งหรือหลาย ๆ หน่วยงานรับผิดชอบร่วมกัน โดยแบ่งงานกันทำเป็นทอด ๆ หรือทำร่วมกันในช่วงเวลาเดียวกัน

ขั้นตอนที่สามคือ การปรับเปลี่ยนนโยบายโดยใช้ผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่ว่าจะ เป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว เป็นพื้นฐานในการปรับเปลี่ยนแนวคิดของกลุ่มนี้โดยทั่วไปมีพื้นฐานมาจากความเชื่อที่ว่าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้อง

แยกจากกัน พื้นฐานความเชื่อนี้ผลักดันให้นักวิชาการกลุ่มแรกนี้มองการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นขั้นตอนต่างหากที่แยกออกมาจากขั้นตอนอื่น ๆ นักวิชาการที่ยึดถือตามแนวความคิดนี้ได้แก่ เออวิน ฮาร์กรูฟ (Erwin Hargrove) พอล เอ ซาบาเทียร์ และ เดเนียล เอ แมซมานเนียน (Paul A. Sabatier and Daniel A. Mazmanian)

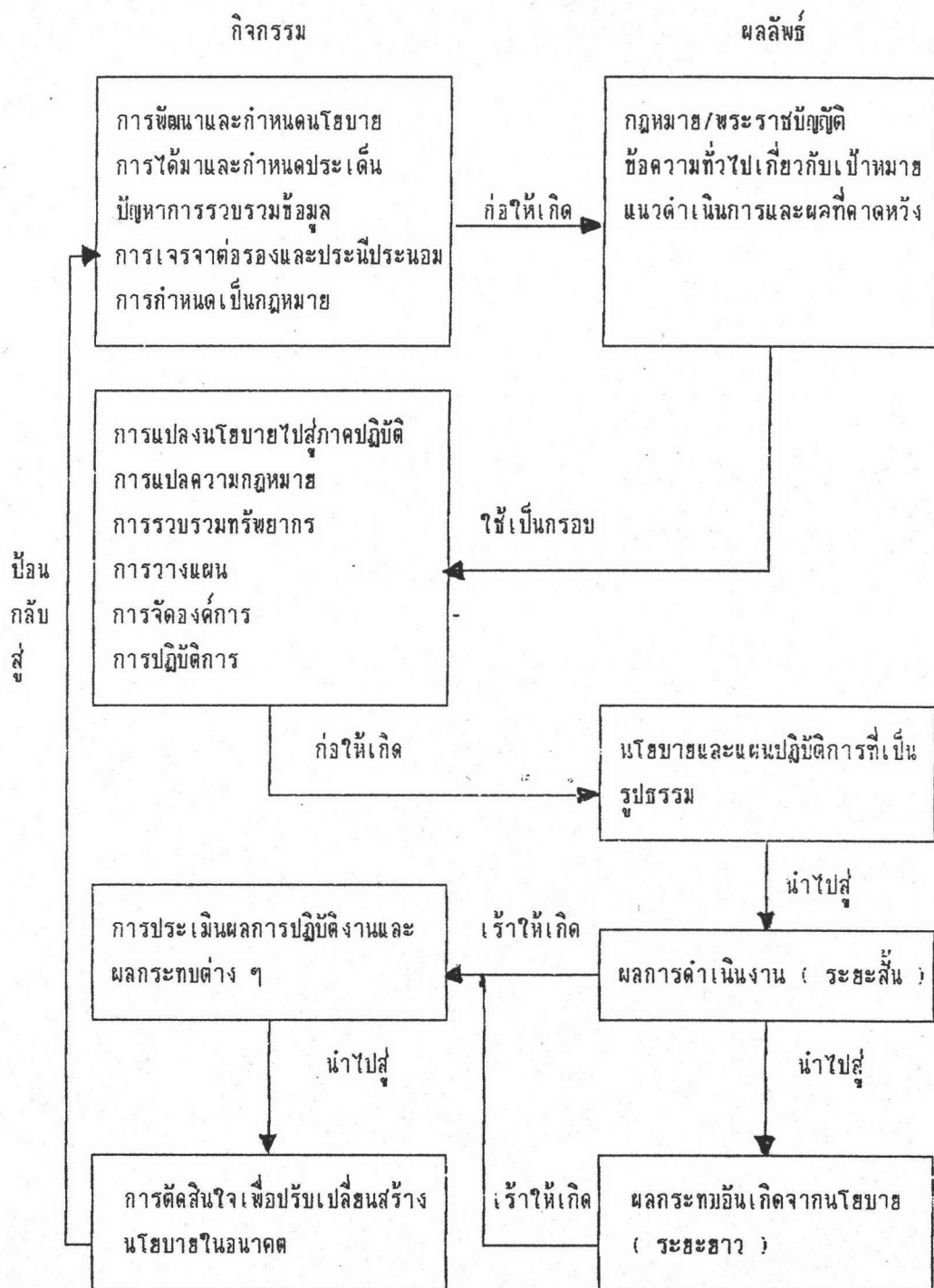
นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านได้จำแนกกระบวนการนโยบายโดยขอในรายละเอียดมากขึ้น เช่นแบ่งเป็น 6 ขั้นตอน กล่าวคือ

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)
2. การเตรียมนโยบายและเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)
3. การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)
4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)
6. การปรับปรุงแก้ไขหรือการยกเลิกนโยบาย (policy Revision or

Termination)

จะสังเกตได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากการตรากฎหมาย หรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้างคลุมเครือ และกำกวมให้เป็นโครงการ หรือกิจกรรมที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม การระดมทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนอื่น ๆ ในกระบวนการของนโยบาย



ที่มา : ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การวิเคราะห์การปฏิบัติการ", วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ 24 ฉบับที่ 2, สิงหาคม 2530, หน้า 55.

กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกการนำนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติในลักษณะขั้นตอนต่างหากจากขั้นตอนอื่นในกระบวนการนโยบาย กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต มีปฏิสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่นตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายในระดับปฏิบัติการและแนวทางในการนำไปดำเนินการมักมีการปรับเปลี่ยนเพื่อประนีประนอมความเห็นและผลประโยชน์ของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องตลอดจนปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นักวิชาการกลุ่มที่มีแนวความคิดดังกล่าวได้แก่ อี. บาร์ดาช (E. Bardach) พี. เบอร์แมน และ เอ็ม. ดับบลิว. แมคลาฟลิน (P. Berman and M. W. McLaughlin) จี. มาโจเน และ วิล ดาฟสกี (G. Majone and A. Wildavsky)

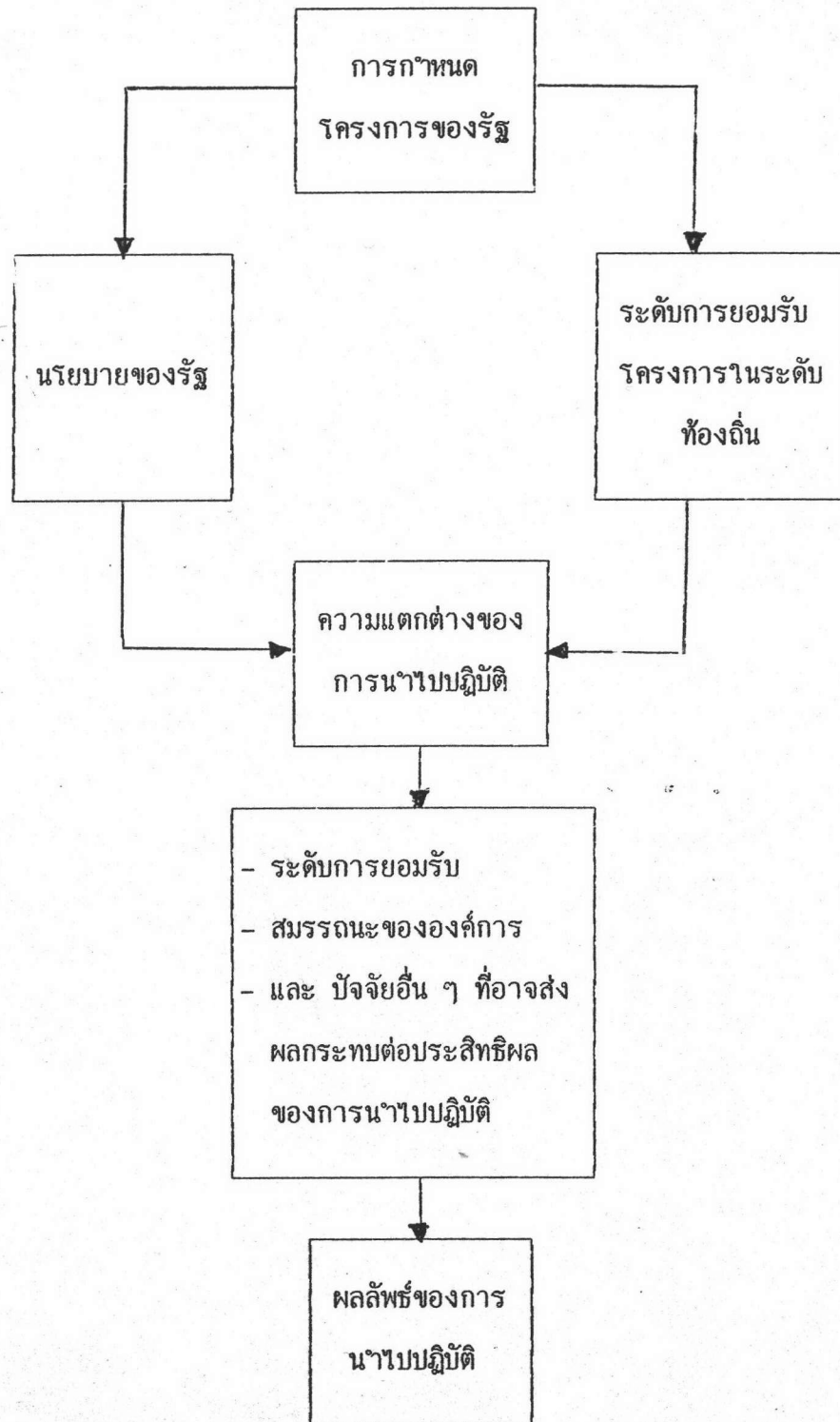
### 2.1.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะนโยบายแผนหรือโครงการทั้งหลาย แม้ว่าจะร่างอย่างดีเพียบพร้อมไปด้วยหลักวิชาการ แต่ถ้าไม่ได้นำไปปฏิบัติแล้วนโยบายนั้นก็เปรียบเสมือนแผ่นกระดาษธรรมดา ๆ เท่านั้น ในทางองเดียวกัน นโยบายนั้นแม้ว่าจะเป็นนโยบายที่ดีและน่าเชื่อถือ แต่ถ้านำไปปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องจริงจังภายใต้สภาวะการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยแล้ว นโยบายนั้นก็ไม่สามารถประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายได้ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีความสลับซับซ้อน เพราะจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลากหลาย และหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งจะต้องเผชิญกับปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์กร ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นกระบวนการที่มีลักษณะซับซ้อนและเข้าใจยาก จึงไม่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการในอดีตเท่าที่ควร

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีปัญหาทั้งในระดับมหภาค (macro) และในระดับจุลภาค (micro) (Bozeman 1978) ในระดับมหภาคจะพบว่านโยบายบางเรื่องที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด แต่ไม่สามารถทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นนำนโยบายไปปฏิบัติในทิศทางที่ต้องการได้ ในระดับจุลภาคแม้ว่ารัฐบาลจะสามารถทำให้หน่วยปฏิบัติในระดับท้องถิ่นยอมรับนโยบาย แต่ก็ไม่ใช่เครื่องแสดงว่าหน่วยงานเหล่านั้นจะสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้ ทั้งนี้ เพราะมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็นอุปสรรคหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่ สมรรถนะขององค์กร ความเพียงพอของทรัพยากร การยอมรับโครงการในระดับท้องถิ่นอันมีผลต่อการสนับสนุนและความร่วมมือ

ฯลฯ เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการ ดังแผนภูมิที่ 2

แผนภูมิที่ 2 ทิศทางและผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคและในระดับจุลภาค



ที่มา : Barry Bozeman, Public Management and Policy Analysis (New York : St. Martin's Press, 1978), 27.

ปรากฏการณ์และปัญหาในลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าแล้วส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการที่นโยบาย แผนหรือโครงการต่าง ๆ จะประสบผลสำเร็จได้นั้น ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพการดำรงชีวิต ทัศนคติและพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย กลยุทธ์ที่ใช้จะต้องไม่สลับซับซ้อน และจะต้องมุ่งเสริมสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นในทุกฝ่ายการมีส่วนร่วมดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยสิ่งจูงใจ (Chenery, 1975) โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้สำเร็จย่อมมีความเป็นไปได้สูง

ปัจจุบัน การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติกำลังได้รับความสนใจจากนักวิชาการเป็นอย่างมากในการศึกษานโยบายสาธารณะ และมีการทำทุนทาวิจัยทางด้านนี้มากขึ้น (Honadle, 1979) นักวิชาการหลายท่านต่างให้ความสนใจศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติพร้อมทั้ง เสนอแนวทางการคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ดังต่อไปนี้

วเรศ จันทรศร (2527) อธิบายว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ (Nagel, 1970) ดังนั้น เนื้อหาสาระของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (implementation process) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

วเรศ จันทรศร ได้แยกประเด็นความสนใจในการศึกษาออกไปอย่างกว้าง ๆ เป็น 6 แนวทางหรือ 6 ตัวแบบด้วยกันคือ

1. แนวทางที่เน้นการวางแผนและการควบคุมหรือที่เรียกว่า ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model)
2. แนวทางที่เน้นสมรรถนะขององค์กร หรือเรียกว่าตัวแบบทางการจัดการ (management model)



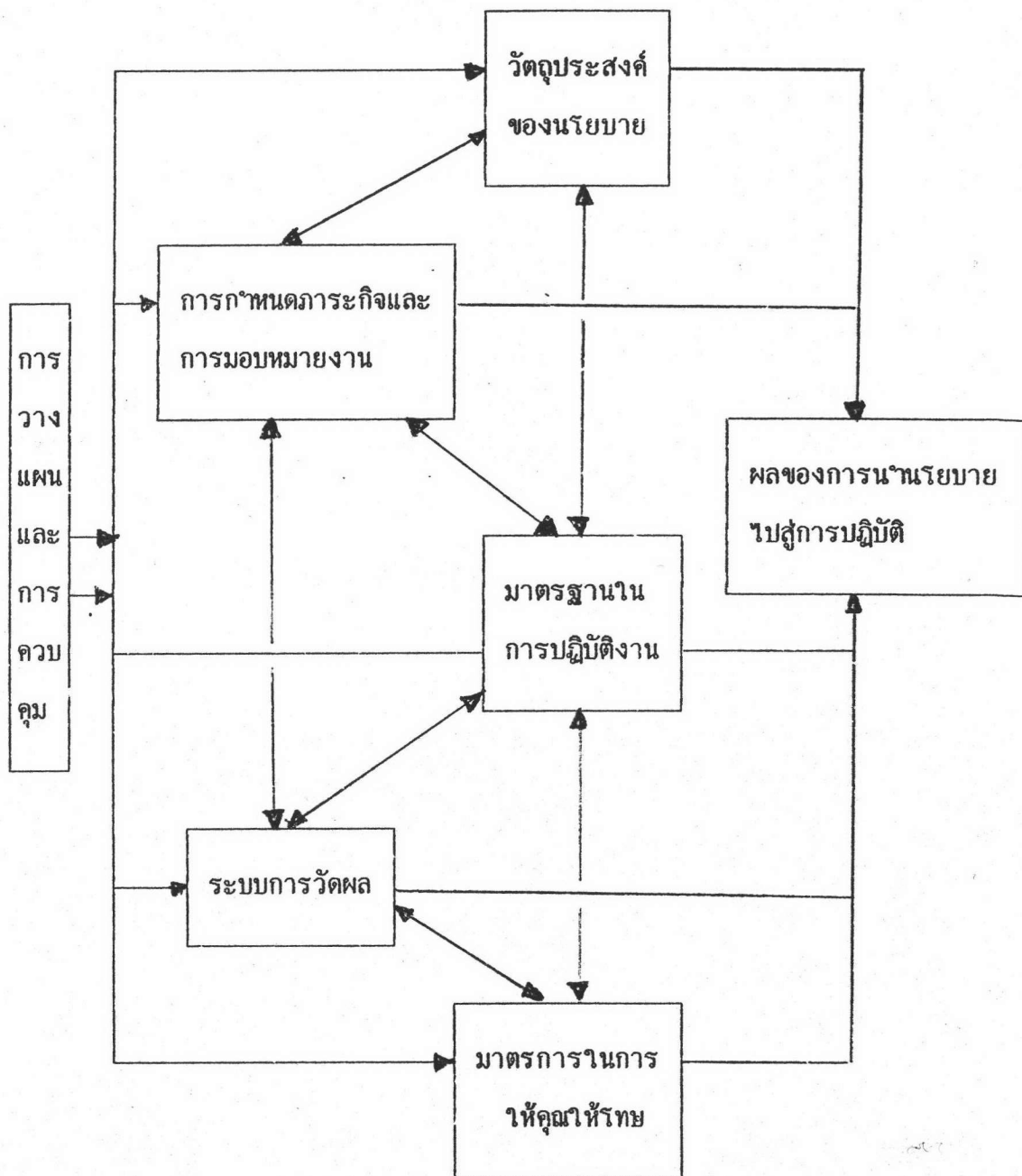
3. แนวทางที่เน้นการมีส่วนร่วม การสร้างความผูกพันและการยอมรับ หรือที่เรียกว่า  
ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model)
4. แนวทางที่เน้นการสร้างความสำเร็จเกี่ยวกับสภาพความเป็นไปในระบบราชการ  
หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางด้านการบริหารของระบบราชการ (bureaucratic processes  
model)
5. แนวทางที่เน้นการเจรจาและการต่อรอง หรือที่เรียกว่าตัวแบบทางการเมือง  
(political model)
6. แนวทางที่เน้นการวิเคราะห์เชิงระบบ หรือที่เรียกว่าตัวแบบทั่วไป (general  
model)

รายละเอียดของแต่ละตัวแบบมีดังต่อไปนี้

ตัวแบบแรก ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model)

การศึกษาค้นคว้าบรรยายไปปฏิบัติในแนวทางนี้ จะเน้นที่ประสิทธิภาพในการวางแผน  
และการควบคุมโดยยึดหลักเหตุผล หรือเน้นที่วัตถุประสงค์เป็นแนวทาง เพื่อให้องค์การนั้น ๆ  
สร้างผลงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักให้มากที่สุด ดังนั้น โครงการที่จะ  
ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภาระกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน  
และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบการวัดผลการ  
ปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้ข้อมูลที่เที่ยงเป็นต้น ตัวแบบดังกล่าวได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

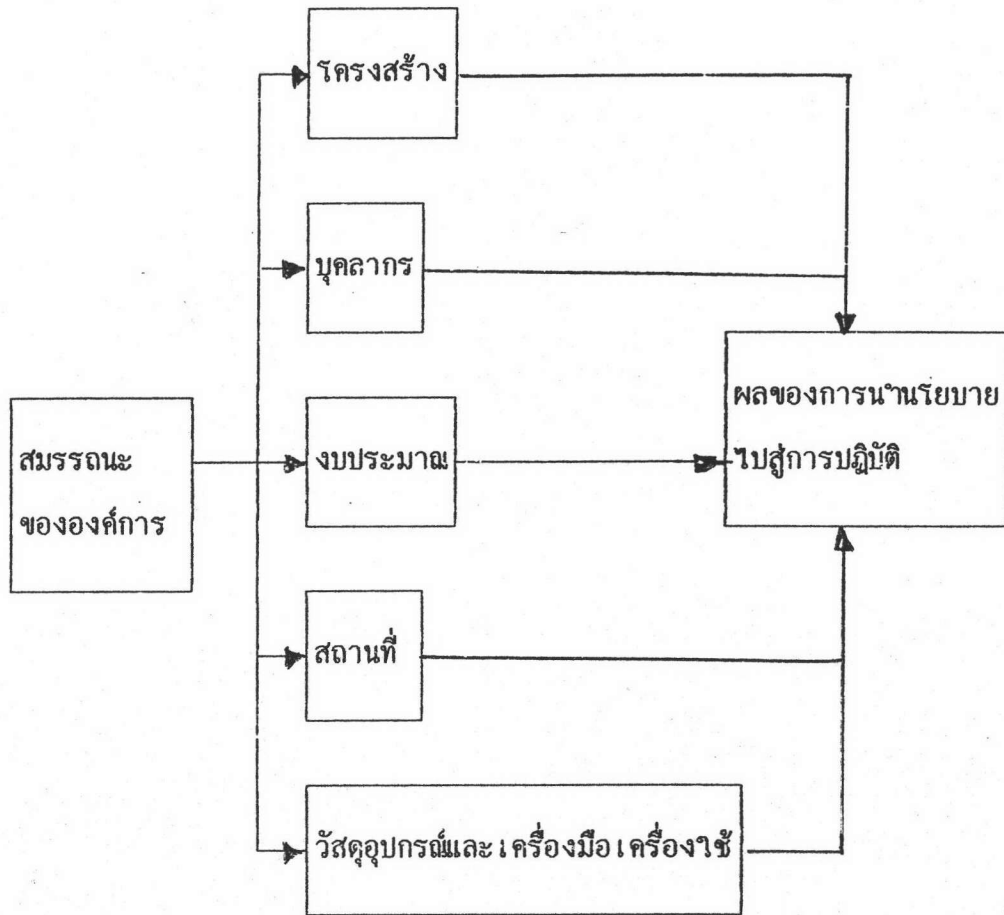


ที่มา : วรเดช จันทรศร "การบริหารการพัฒนา : การเปลี่ยนแปลงและทิศทาง" การบริหาร  
การพัฒนา อุทัย เลาหวิเชียน บรรณาธิการ โรงพิมพ์สามเจริญพาณิชย์ กรุงเทพฯ  
2528.

## ตัวแบบที่สอง    ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญที่สมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของงานนั้น  
นโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนั้นนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถ  
ที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด โครงสร้างขององค์กรต้องเหมาะสมบุคลากร  
ที่ปฏิบัติงานในองค์กรต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหาร และเทคนิคอย่างเพียงพอ นอก  
จากนี้องค์กรยังจะต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์  
สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะมีการหาทางแก้ไข  
อุปสรรค (หรือข้ออ้าง) ของการปฏิบัติตามแผนที่เกิดขึ้นในอดีต เช่น การขาดเงินทุน การขาด  
บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหามูลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบ  
งานฝ่ายอำนวยการต่าง ๆ เป็นต้น ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 4 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการ

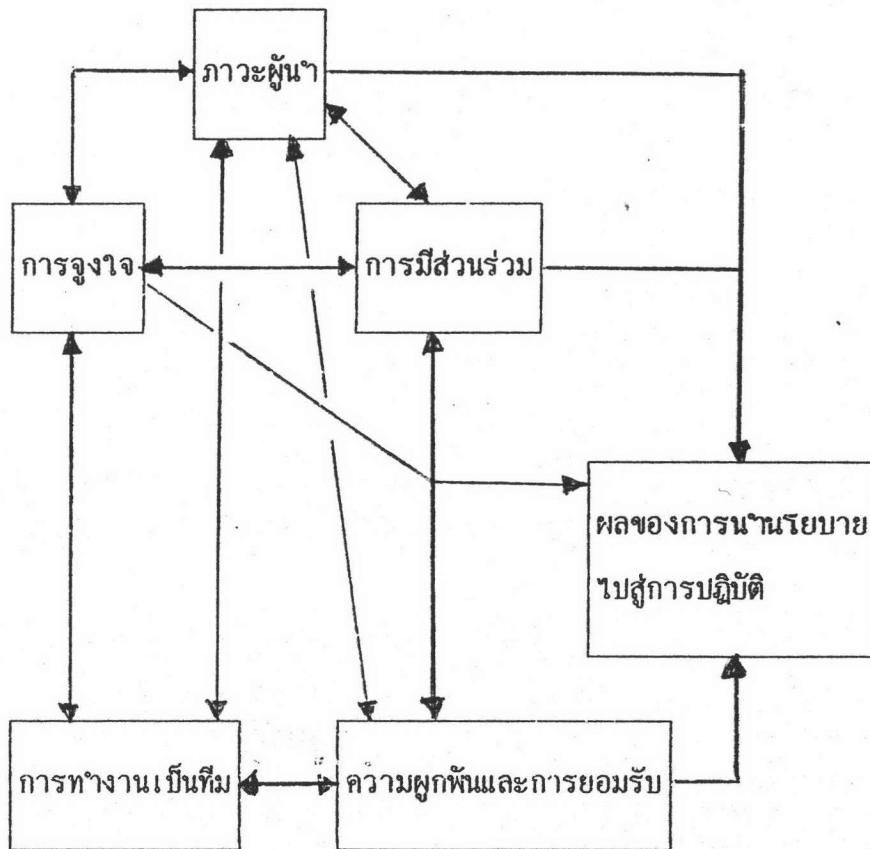


ที่มา : วรเดช จันทรศร, อ่างแก้ว

### ตัวแบบที่ 3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ

เป็นการศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่าการมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างที่มงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุมหรือการใช้อำนาจ เป็นต้น ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 5

แผนภูมิที่ 5 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร

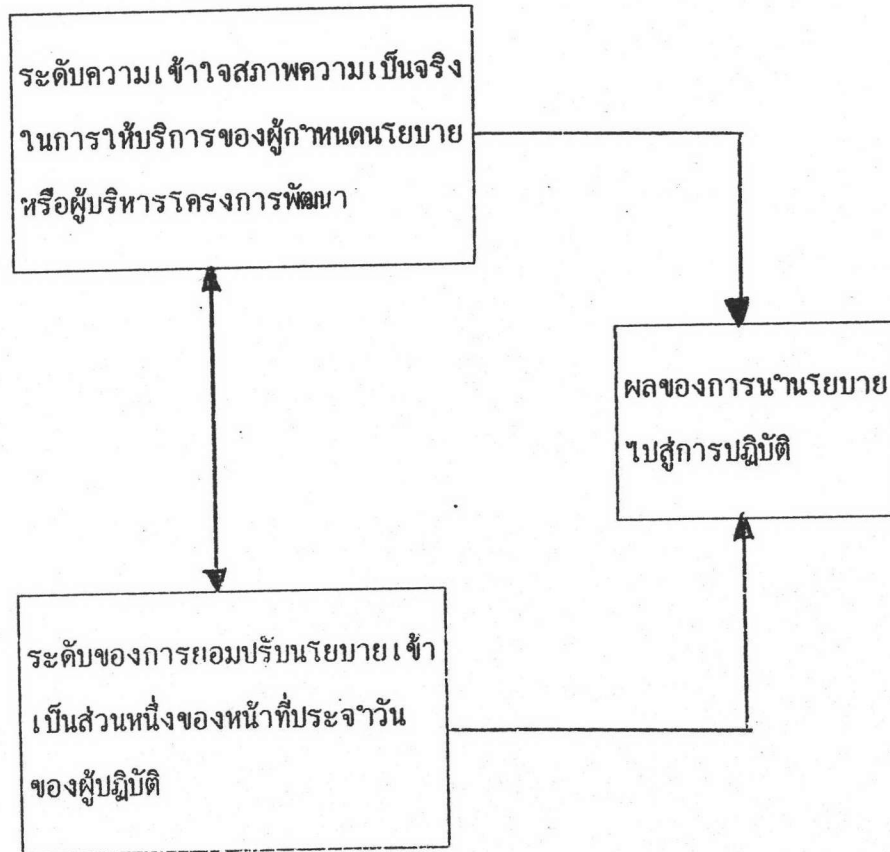


ที่มา : วรเดช จันทรศร, อ่างแก้ว

ตัวแบบที่สี่ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic processes model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาองค์กรที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริง (social reality) ในองค์กร (Weick, 1979) ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (formal positions) ซึ่งได้แก่หัวหน้าองค์กร หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ ในทางตรงกันข้ามอำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร ในทรรศนะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการที่มีหน้าที่ติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิด เรียกว่า "street-level bureaucrats" (Lipsky, 1976) สามารถใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ดังนั้นนโยบายหรือโครงการใดที่มีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับแนวทางของนโยบายเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้นการที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการพัฒนาใหม่ ๆ มาใช้ก็ดี การออกกฎระเบียบแบบแผนเพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในงานด้านการบริการประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็ดี มักจะไร้ผล ฉะนั้นความล้มเหลวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่ความล้มเหลวมักจะเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการพัฒนาที่ไม่เข้าใจว่า สภาพความเป็นจริงของการให้บริการเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 6

แผนภูมิที่ 6 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยอาศัยตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ



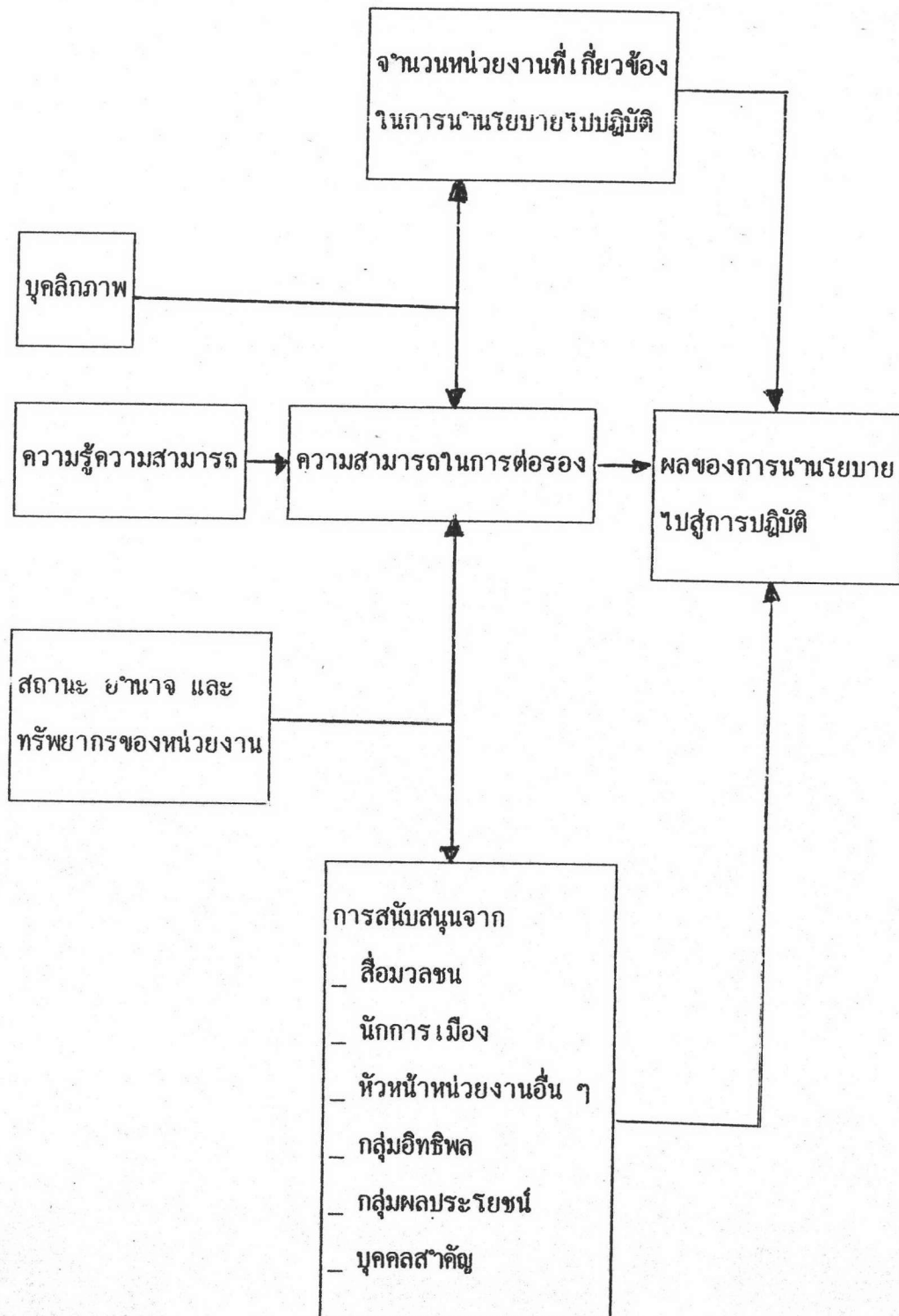
ที่มา : วรเดช จันทรร, อ้างแล้ว.



### ตัวแบบที่ห้า ตัวแบบทางการเมือง (political model)

ตัวแบบนี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร แนวคิดตามตัวแบบนี้เห็นว่า การสร้างความสมานฉันท์ (consensus) ภายใต้วิธีการของการมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ส่วนความขัดแย้ง (conflict) เป็นเรื่องธรรมดาที่มักจะเกิดขึ้นในองค์กรและระบบสังคมทั่วไป การที่จะหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก เพราะนโยบายก็คือการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมมีทั้งกลุ่มผู้ได้ประโยชน์และกลุ่มผู้เสียประโยชน์ ซึ่งจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนไว้ ดังนั้นแนวความคิดตามแนวทางนี้ จึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาความสนับสนุน การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไข และหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล หน่วยงาน ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่การเจรจา สถานะอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะให้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร (players) จำนวนหน่วยงานที่เข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมตลอดถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ ตลอดจนความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่นแต่ละคนเป็นสำคัญ ดังได้แสดงไว้ในแผนภูมิที่ 7

แผนภูมิที่ 7 การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางการเมือง



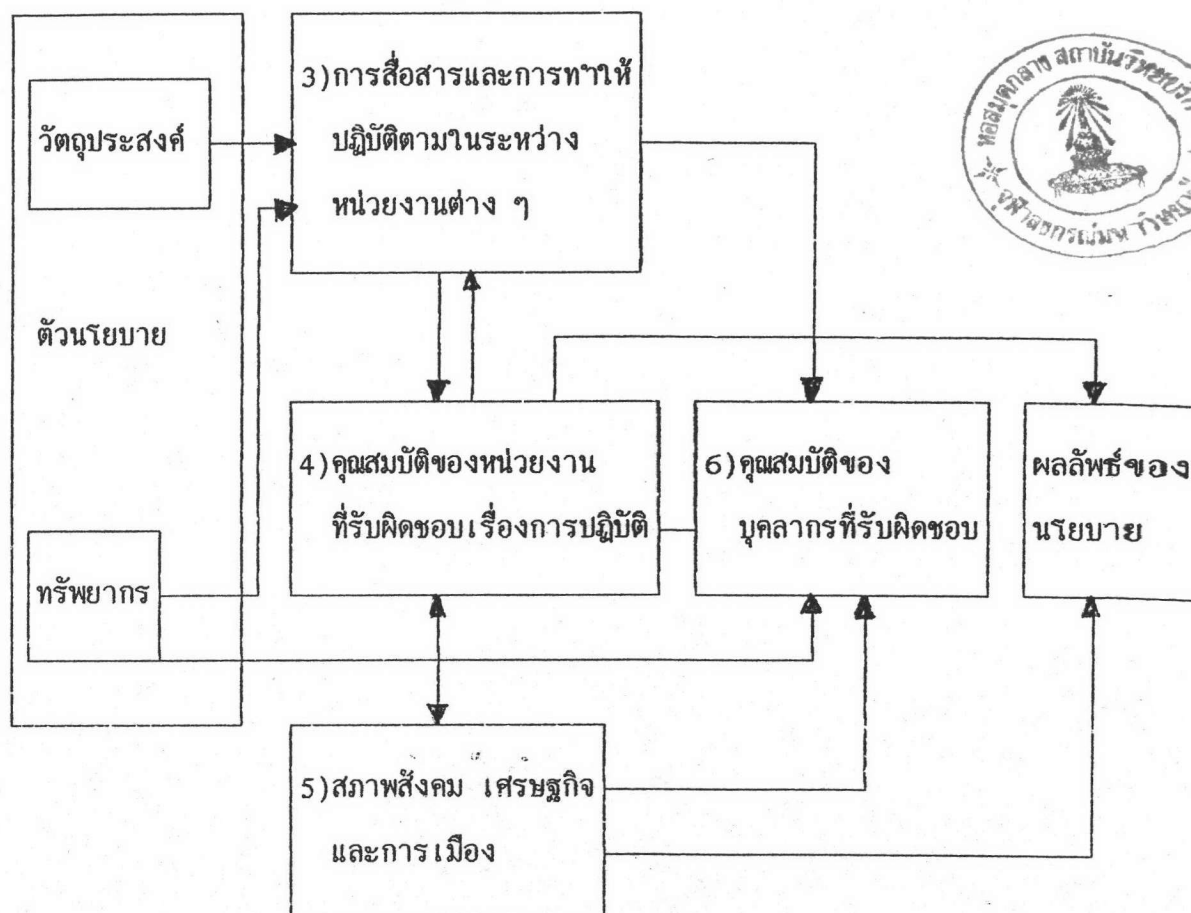
ที่มา : วรเดช จันทรศร, อ้างแล้ว.

### ตัวแบบที่หก ตัวแบบทั่วไป (general model)

ตัวแบบนี้เป็นผลงานของ แวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn) ซึ่งพัฒนากรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยพื้นฐานความรู้จาก 3 แนวใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ ทฤษฎีองค์การ ผลกระทบของนโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ แต่แนวความคิดที่มีอิทธิพลมากที่สุดและมีประโยชน์มากที่สุดต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ แนวความคิดแรก กล่าวคือ ทฤษฎีองค์การ หรือองค์การศาสตร์ ตัวแบบนี้แม้ว่าจะไม่ใช่การประสมผสานตัวแบบต่าง ๆ ทั้ง 5 แนวทางเข้าด้วยกัน แต่กรอบของตัวแบบได้รวมตัวแปรของตัวแปรอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ในลักษณะที่กว้างขวางกว่าตัวแบบอื่น ๆ แต่ไม่ได้หมายความว่าตัวแบบทั่วไปนี้จะสามารถวิเคราะห์เจาะลึกเฉพาะส่วนใดเท่ากับตัวแบบอื่น ๆ บางตัวแบบ

จากแนวคิดดังกล่าว แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น ได้เสนอกรอบการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแผนภูมิที่ 8

แผนภูมิที่ 8 ตัวแบบทั่วไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในทฤษฎีของแวน มิเตอร์ และ  
แวน ฮอร์น



ที่มา : Donald s. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework," 1975, 108.

กรอบการมองเนื้อหาภายใต้กรอบถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยผ่านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยปัจจัยหรือตัวแปรที่สำคัญ 6 ประการที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สุภชัย ยาวะประภาส, 2530 อ้างจาก Van Meter and Van Horn, 1975)

- (1) วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย
- (2) ทรัพยากรนโยบาย
- (3) การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์การต่าง ๆ
- (4) คุณลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องการปฏิบัติ
- (5) สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง
- (6) คุณสมบัติของบุคคลที่รับผิดชอบ

ปัจจัยทั้ง 6 ประการดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของนโยบาย ในการศึกษาว่าปัจจัยอะไรที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของนโยบายที่เกิดขึ้น สิ่งที่สำคัญสิ่งแรกก็คือจะต้องทำการแยกแยะให้ชัดเจนว่าวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง ทั้งนี้วัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ใช้ประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ วัตถุประสงค์เป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ง่ายต่อการเข้าใจ

2. ทรัพยากรนโยบาย นโยบายนอกจากจะมีวัตถุประสงค์และมาตรฐานที่กำหนดไว้ชัดเจนแล้ว จะต้องมีการระบุทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรในที่นี้หมายถึงทรัพยากรบุคคล วัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ต่าง ๆ และงบประมาณรวมทั้งความคล่องตัวในการเบิกจ่ายงบประมาณ ไม่สามารถนำงบประมาณออกมาใช้ให้ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้การปฏิบัติตามนโยบายนั้นล้มเหลวได้

3. การสื่อสารและการทำให้ปฏิบัติตามนโยบายในระหว่างองค์การต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้รับผิดชอบในหน่วยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต้องมีข้อมูลและข่าวสารที่ตรงกันในเรื่องวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้นการสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติและระหว่างองค์การหรือหน่วยงานด้วยกันจึงมีความสำคัญมาก การสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็วและต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีการปิดบังข่าวสารระหว่างกัน นอกจากนั้น การสื่อสารภายในหน่วยงานเดียวกันต้องมีประสิทธิภาพด้วย

4. คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีปัจจัยหลาย

ประการอันมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

- 4.1 จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 4.2 ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- 4.3 ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น การสนับสนุนที่ได้รับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4.4 ความสำคัญของหน่วยงานรับผิดชอบเอง
- 4.5 ระดับของการสื่อสารแบบเปิดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบรวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน
- 4.6 สายสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ

5. สภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวมีผลหรืออิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย แวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn) เสนอแนวคิดให้พิจารณาดังต่อไปนี้

- 5.1 ทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในพื้นที่ที่นำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ๆ เพียงพอหรือไม่ที่จะช่วยผลักดันให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผล
- 5.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการนั้น
- 5.3 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการมีความเห็นอย่างไรบ้างต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและความเห็นดังกล่าวจริงจังก่าไหน
- 5.4 ผู้นำต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ดำเนินการเห็นด้วยหรือคัดค้านต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 5.5 ประชาชนในเขตพื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่ชมชอบพรรคการเมืองใด และพรรคการเมืองนั้นมีความเห็นอย่างไรต่อเรื่องนี้
- 5.6 กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ มีการเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายนี้หรือไม่ อย่างไร

6. คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งที่จะมีอิทธิพลหรือมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติดังกล่าวได้แก่

- 6.1 ความรู้ ความชำนาญทางเทคนิค และทักษะทางการเมือง
- 6.2 ทักษะของผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.3 ผลกระทบที่มีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.4 ค่านิยมของผู้ปฏิบัติ
- 6.5 อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1979) ให้ความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำไปปฏิบัติให้สำเร็จ การได้ผลผลิตออกมา ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแต่แรกเริ่ม แต่เป็นการดำเนินงานภายหลัง หรืออาจกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง การวิเคราะห์การนำนโยบายในแนวนี้เป็นแนวทางการศึกษาที่ต้องการความรู้ความเข้าใจ ทั้งในด้านการเมือง โครงสร้างการบริหาร ระเบียบ กฎเกณฑ์ การจัดการ การงบประมาณ ตลอดจนการบริหารบุคคลและพฤติกรรมว่าได้รับผลผลิต (policy outputs) ตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ตลอดจนมีผลกระทบ (policy-outcome) อะไรบ้าง ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงและวางแผนงานที่จะออกแบบนโยบายใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้บุคคลทั้งสองยังให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อบัณฑิตทางการเมือง (political factors) ตลอดจนการปฏิสัมพันธ์ การขัดแย้งระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ หน่วยงานเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องและผลกระทบต่อการปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเกี่ยวข้องกับบุคคลหลากหลายและหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงมักจะมีประสพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายมิได้คำนึงถึงไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับรายละเอียดของวิธีการ ดังนั้นเขาจึงเสนอความคิดว่าการกำหนดควรพิจารณาให้ละเอียดและครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนควรจะได้พิจารณาล่วงหน้าถึงโครงสร้างการบริหาร เช่น การวินิจฉัยสั่งการ หรือการตัดสินใจ ในทฤษฎีของเพรสแมน และ วิลดาฟสกี หัวใจของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่จำนวนจุดตัดสินใจและผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละจุดเหล่านั้น เพราะเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้บุคคล

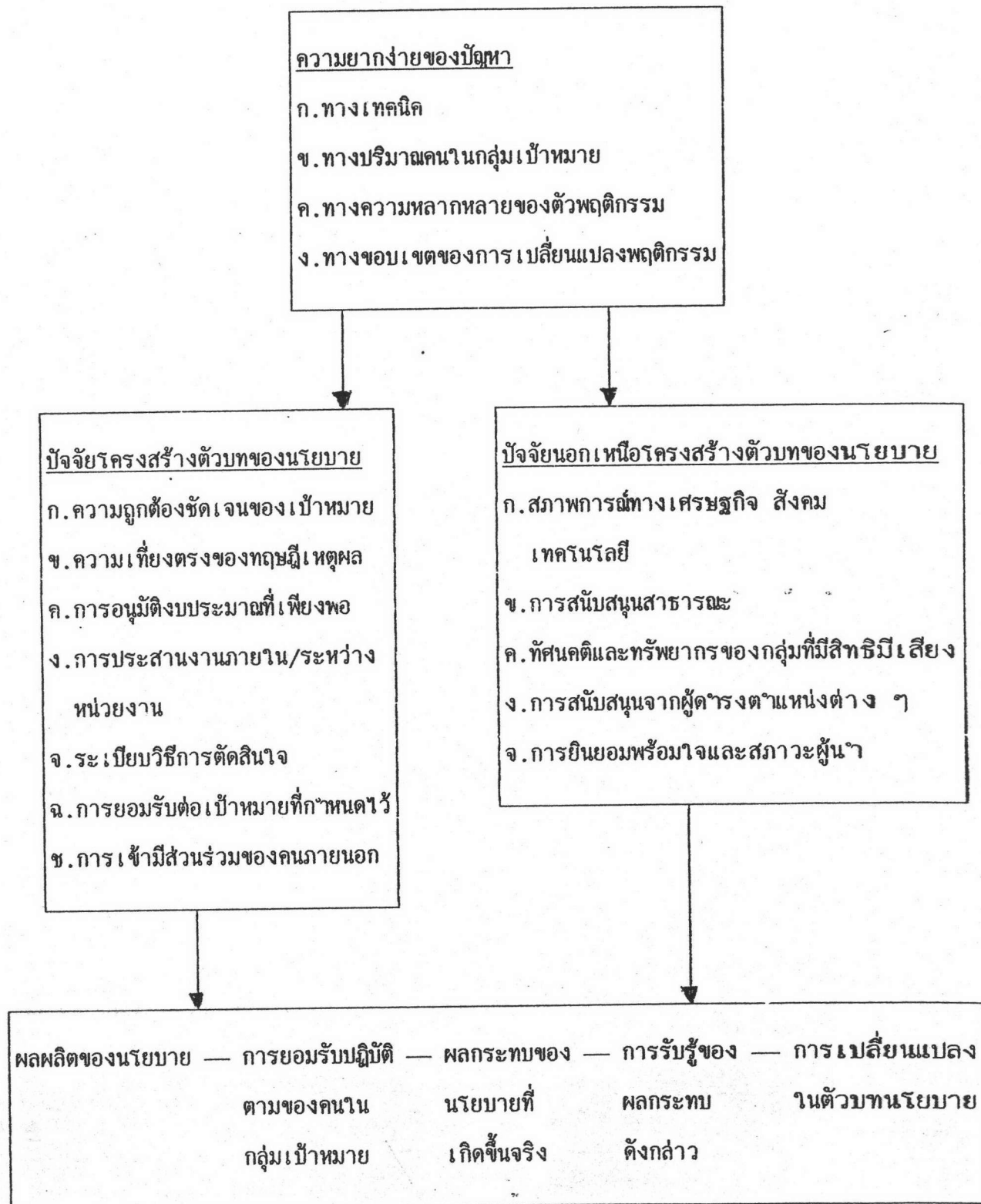
ทั้งสองยังพบว่าขั้นตอนในการทำงานยิ่งมีมาก อุปสรรคและปัญหาที่ไม่ได้คาดการณ์ ก็จะมีเพิ่มขึ้น เป็นทวีคูณ ฉะนั้นหากเป็นไปได้ผู้กำหนดนโยบายและนักวางแผนจึงน่าจะลดจำนวนขั้นตอนลงให้น้อยที่สุด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน การดำเนินการบ่งสลับซับซ้อนเพียงใด โอกาสที่จะเกิดปัญหาอุปสรรคที่ไม่คาดคิดก็จะยิ่งเพิ่มขึ้นเท่านั้น ทาาทำงานไม่บรรลุผลสำเร็จ (สุจิตรา บุญรัตนพันธุ์, 2531 อ้างจาก pressman and Wildavsky, 1979)

แมชมาเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ บุคคลทั้งสองได้ผสมผสานแนวความคิดทางตัวบทกฎหมาย ทางการจัดการ และทางการเมือง เพื่อสร้างแบบจำลองเชิงเหตุผลของการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติขึ้น ซึ่งมีลักษณะเป็นลำดับขั้น โดยได้ทำการแยกแยะกลุ่มตัวแปรอิสระต่าง ๆ อันประกอบด้วย ความยากง่ายของปัญหาที่เผชิญอยู่ ปัจจัยนอกเหนือโครงสร้างตัวบทนโยบาย และปัจจัยโครงสร้างตัวบทของนโยบายที่จะมีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวแปรตามซึ่งสามารถวัดดูได้จากผลผลิตนโยบายจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณและกำลังคนที่มีคุณภาพตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ หรือไม่ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมักเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วหรือเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ซึ่งได้รับแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น นอกจากนี้จากใจความจุดตัดสินใจของนโยบายต่าง ๆ ย่อมมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็ย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่พาดันนโยบายของรัฐบาลกลางมักประสบปัญหามากกว่ารัฐบาลส่วนท้องถิ่นและสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ความยากง่ายของปัญหาที่เผชิญซึ่งผู้กำหนดนโยบายควรที่จะให้ความสนใจก่อนที่จะออกนโยบาย ปัจจัยต่าง ๆ มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน ดังได้แสดงในแผนภูมิที่ 9



แผนภูมิที่ 9 ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ อันมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ



ที่มา : D.A. Magmanian & P.A. Sabatier, Implementation & Public Policy,  
(glenview, 111. Scott, Foreman & Company, 1983), 22.

วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Walter Williams, 1975) ให้ความหมายของการนํานโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการที่บุคคล กลุ่มคน หน่วยงาน องค์กร ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จะใช้ความสามารถทรัพยากรทั้งหมด ในการบริหารเพื่อบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ เขามีความเห็นต่อไปว่า การศึกษาเรื่องการนํานโยบายไปปฏิบัติเป็นจุดอ่อนที่สุดในกระบวนการศึกษานโยบายสาธารณะโดยมิให้มีการระบุลักษณะความสัมพันธ์ในรายละเอียดระหว่างปัจจัยทางด้านเทคนิคด้านการบริหารงาน และด้านการเมือง เพื่อจะให้เกิดความรู้ความเข้าใจว่าความสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ชนิดใดจึงจะนำไปสู่การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เขาจึงเสนอว่าการพิจารณาในเรื่องการนํานโยบายไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ล่วงหน้าตามขั้นตอนดังนี้

1. วิเคราะห์นโยบายให้ต้องแท้ เช่น ความหมาย ต้องมีความชัดเจนเจาะจง และสมเหตุสมผล เพื่อจัดความกำกวมอันจะเป็นบ่อเกิดของปัญหาในการปฏิบัติงานต่อไป
2. วิเคราะห์ความพร้อมขององค์กรในเรื่องบุคลากร การบริหารงาน
3. กำหนดรูปแบบการจัดการและการบริหารงาน รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่พึงต้องมี เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลและระบบข่าวสารป้อนกลับ (feed back)

ส่วนเนระหว่างการทำงานควรมีการประเมินผลเป็นระยะ ๆ เพื่อจะได้ทราบว่างานที่ปฏิบัตินั้นสอดคล้องกับเป้าหมายมากน้อยเพียงใด หากเกิดปัญหาหรืออุปสรรคจะได้รับแก้ไขให้ตรงจุดและทันการ

เอ็ดเวิร์ดส์ และชาร์แกนสกี (Edwards and Sharkansky, 1979) อธิบายว่าการศึกษาการนํานโยบายไปปฏิบัติ ก็คือการศึกษากระบวนการนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการคือผู้ที่คุมกำลังคน งบประมาณ วัสดุและครุภัณฑ์ และอำนาจทางกฎหมายของรัฐบาล ข้าราชการเป็นกลุ่มเดียวที่ได้รับมอบอำนาจในการนํานโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติจากทั้งองค์กรฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนิติบัญญัติ ความสำคัญของหน่วยงานราชการที่เป็นหัวใจของกระบวนการนํานโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติว่ามีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอย่างไร

ในเรื่องนี้บุคคลทั้งสองได้เสนอแนวความคิดว่าปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
 อย่างมีประสิทธิภาพที่สำคัญมี 5 ประการ คือ

- (1) การติดต่อสื่อสาร (communication)
- (2) ทรัพยากร (resources) และอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร
- (3) ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ (disposition of implementators)
- (4) โครงสร้างของระบบราชการ (bureaucratic structure) และขั้นตอน  
 มาตรฐานในการทำงาน (standars operating procedures)
- (5) การติดตามตรวจตรา (follow - up)

1. การติดต่อข่าวสาร เป็นปัจจัยแรกที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ  
 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ บุคคลต่าง ๆ ที่รับผิดชอบต้องรู้หน้าที่และบทบาทของตนเองว่า  
 จะต้องทำอะไรบ้าง เมื่อไร และอย่างไร การสั่งงานต้องสั่งให้ตรงจุด ชัดเจนไม่คลุมเครือ  
 และต้องถูกต้อง อีกทั้งจะต้องไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น

2. ทรัพยากร เป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการนำนโยบายไปสู่การ  
 ปฏิบัติ การมีทรัพยากรที่สมบูรณ์และเพียงพอย่อมส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ  
 ทรัพยากรเหล่านี้ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ อาคาร สถานที่ ตลอดจนเครื่องมือ  
 อำนวยความสะดวกต่าง ๆ และต้องมีความคล่องตัวที่จะใช้

3. ภูมิหลังและค่านิยมของผู้ปฏิบัติ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติ เป็น  
 กลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะบันดาลให้นโยบายหรือโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จหรือล้ม  
 เหลว ทั้งนี้เพราะผู้ปฏิบัติมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจ จึงเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้  
 ปฏิบัติมีโอกาที่จะบิดเบือนเจตนารมณ์ของนโยบายได้ เช่น เลือกปฏิบัติเฉพาะคำสั่งหรือข้อบังคับ  
 ที่ไม่ขัดกับความรู้สึกค่านิยมและผลประโยชน์ส่วนตัว หรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งหรือข้อปฏิบัติใด อาจ  
 บิดเบือนคำสั่งหรือข้อปฏิบัตินั้น ทำให้ผลลัพธ์ที่ออกมาต่างกับเจตนารมณ์เดิมของนโยบาย นอกจากนี้  
 นี้ผู้ปฏิบัติส่วนมากมักมีความรู้สึกว่าคุณมีความรู้ในเรื่องที่ตนรับผิดชอบมากกว่าใครอื่น บางครั้งถ้า  
 เห็นว่านโยบายไม่สอดคล้องกับที่ตนคิดอาจปฏิบัติงานเป็นปรปักษ์กับนโยบายเลยก็เป็นไปได้

4. โครงสร้างของระบบราชการและขั้นตอนมาตรฐานในการทำงาน ปัจจัยนี้นับ  
 ว่ามีความสำคัญปัจจัยหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะเป็นกรอบที่คอยกำกับมิให้ข้าราชการ  
 ตาเนินงานออกนอกกลุ่มนอกทางและเป็นกลไกที่ช่วยให้ข้าราชการสามารถจัดการกับปัญหาและกิจการ  
 ทั้งหลายที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องหยุดคิดและวิเคราะห์เพื่อค้นหาวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน เพราะวิธี

การทำงานถูกกำหนดเป็นขั้นตอนตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ประกอบไปด้วยกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ ดังนั้นถ้ากฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และขั้นตอนการปฏิบัติงานตลอดจนลำดับชั้น การบังคับบัญชามีจำนวนมากและขาดความยืดหยุ่น ย่อมทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

5. การติดตามตรวจตรา การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการที่กล่าวมาแล้ว การติดตามผลการทำงานก็นับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญมากปัจจัยหนึ่งเช่นกัน ผู้รับผิดชอบระดับสูงควรหมั่นตรวจตราติดตามการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอว่างานที่ได้มอบหมายไปนั้นดำเนินไปได้ผลมากน้อยเพียงใด มีอุปสรรค และปัญหาอะไรบ้างเพื่อที่จะได้แก้ไขให้ลุล่วงไป การไม่ติดตามผลอย่างสม่ำเสมออาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ

โดยสรุปจากการศึกษาแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสังเคราะห์แนวความคิดอันเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันนำไปสู่การตั้งสมมุติฐานเพื่อนำไปทดสอบและตอบปัญหาการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ตัวนโยบาย ผู้วิจัยนำแนวคิดมาจากตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational model) ของวอร์เดซ จันทรศร ที่เน้นประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุมที่ยึดหลักเหตุผลหรือเน้นที่วัตถุประสงค์เป็นแนวทาง ซึ่งตัวนโยบายต้องมีความชัดเจน เจาะจงและสมเหตุสมผล เพื่อจัดความกำกวม อันจะเป็นบ่อเกิดของปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. สมรรถนะขององค์การ ผู้วิจัยนำแนวคิดจากตัวแบบทางการจัดการ (Management model) ของวอร์เดซ จันทรศร ที่ทำให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์การ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น โครงสร้างขององค์การ ความพอเพียงของทรัพยากร บุคลากร งบประมาณ อาคารสถานที่ ระบบข้อมูลสารสนเทศ เป็นต้น
3. ภาวะผู้นำขององค์การ ผู้วิจัยนำแนวคิดจากตัวแบบทางการพัฒนาองค์การของ วอร์เดซ จันทรศร ที่เน้นการสร้าง ความผูกพันและการยอมรับเพื่อมุ่งสนองความต้องการทางจิตวิทยาและสังคมของมนุษย์ โดยเน้นที่การมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า

การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทํางานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ อันมีผลต่อความสำเร็จในการนํา  
นโยบายไปปฏิบัติ

4. ทัศนคติของผู้นํานโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยนำแนวคิดจากตัวแบบทางกระบวนการ  
การของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) ของวอร์เดซ จันทรศร  
ที่เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal positions) ซึ่งได้แก่  
หัวหน้าองค์กร หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะในทางตรงกันข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัด  
กระจายทั่วไปในองค์กร ดังนั้น ผู้ที่ปฏิบัติตนตามองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เป็นกลุ่มบุคคล  
ที่มีความสำคัญ ที่จะมืผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

สรุป ในบทที่ 2 ผู้วิจัยได้นำเสนอ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับความหมายของนโยบาย  
สาธารณะ ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการนํานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยเน้น  
หัวข้อการนํานโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนใหญ่ ครอบคลุมถึงตัวแบบต่าง ๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์การ  
บรรลุวัตถุประสงค์ของการนํานโยบายไปปฏิบัติ อาทิ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบเน้นการ  
จัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทาง  
การเมือง และตัวแบบทั่วไป