

### บทที่ ๓

## แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มยุรี อนุมานราชธน (๒๕๔๘: ๒๐๘-๒๐๙) กล่าวว่า ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายและแสดงทัศนคติเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

Williams ได้อธิบายว่า ความสามารถขององค์กร คือ ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กรในการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Pressman and Wildavsky คือ ผู้ที่บุกเบิกการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับความสนใจจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางจนกระทั่งการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะและได้ให้คำนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า คือการดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จให้ครบถ้วนให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และเป็นธรรมชาติของนโยบาย จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน และให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดผลผลิตที่ถึงปรารถนา

Meter and Horn ได้ให้คำนิยามว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงการดำเนิน การโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมุ่งที่จะก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์จากการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่ได้กำหนดไว้ก่อนหน้านั้น นอกจากนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย

Eugene Bardach กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเกมส์ของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย ซึ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจน และแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองการนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้นำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริง และขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหาของสังคม ความกลัวเกี่ยวกับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงาน และจินตนาการของผู้ที่มีส่วนร่วมที่ต้องการจะเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่าง

สมบูรณ์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายเป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบวัดระดับความสำเร็จได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

Mazmanian and Sabatier ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มด้วยการกำหนดกฎหมายพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนาผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

๑. การพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้

๒. การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย หากนโยบายใดที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติ จะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

๓. พิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เพื่อจำแนกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบในทางบวกหรือทางลบ ถ้าเกิดผลในทางลบก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๔. พิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่

๕. การประเมินกระบวนการทางการเมืองที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมายเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

ศุภชัย ยาวะประภาส (๒๕๔๘: ๙๐) ได้สรุปความเห็นของนักวิชาการส่วนใหญ่ที่มีความเห็นร่วมกันเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติใน ๒ ประเด็นที่สำคัญ คือ

๑. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ กล่าวคือ มีความต่อเนื่อง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วหายไป มีความสัมพันธ์กันตลอดเวลาและ

๒. การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการต่างๆ ตามขั้นตอนให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

จากแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กระบวนการจัดการกิจกรรมโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินนโยบายขององค์การที่ได้กำหนดไว้หรือการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้ไว้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าได้มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายเกี่ยวกับตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

Meter and Horn (๑๙๗๕: ๔๕๕-๔๘๘) ได้อธิบายว่า ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย ๖ ตัวแปร ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างตัวนโยบายกับผลการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งมีดังนี้

๑. วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives) องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย เพราะวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย คือ ปัจจัยกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย ในบางกรณีวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายโดยตัวของมันเองเป็นตัวการที่ช่วยให้การวัด ทั้งนี้การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานนโยบายและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

๒. ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) ทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึงเงินและสิ่งเสริมทั้งปวงที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริม หรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

๓. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน โครงการมีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกัน

๔. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of Lamenting Agencies) ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มข้นของการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน การสนับสนุนจากนักกฎหมายและฝ่ายบริหารความมีชีวิตชีวาขององค์กร ระดับการสื่อสารระบบเปิดในองค์กร และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบายหรือองค์กรที่ประกาศใช้นโยบาย

๕. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) ต้องคำนึงถึงการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้แผนงานโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัติกัน กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชน

๖. ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers) ได้แก่ (๑) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย (๒) ทศคติต่อนโยบาย และ (๓) ความเข้มข้นของทศคติ

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (๒๕๔๓: ๑๖๒-๑๖๓) กล่าวว่า การศึกษาทฤษฎีและตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่มีผลงานวิจัยมากเพียงพอที่จะช่วยให้ได้ข้อสรุป หรือยึดถือทฤษฎีและตัวแบบใด โดยเฉพาะว่ามีความสมบูรณ์เพียงพอในการสร้างความเข้าใจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่ง สามารถสรุปถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ๖ ตัวแบบ คือ

๑. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่านโยบายที่ประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนมีการมอบหมายงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์กร มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบมาตรฐานในการให้คุณให้โทษ

๒. ตัวแบบการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจในสมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดนโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กร

ที่เหมาะสม บุคลากรในองค์การจะต้องมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านงบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์

๓. ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการมีส่วนร่วมขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งการใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา

๔. ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มีฐานคติว่า อำนาจองค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่ที่แท้จริงอำนาจขององค์การจะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์การ ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพเป็นจริงในการบริหารของผู้กำหนดนโยบาย หรือผู้บริหารโครงการพัฒนาและระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน

๕. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กล่าวคือ หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองของหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นการต่อรองในเรื่องของการแสวงหาความสนับสนุนจากภายนอก แสวงหาความร่วมมือสนับสนุนจากจำนวนหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน

๖. ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Process Model) ตัวแบบนี้ได้นำเอาปัจจัยบางตัวของตัวแบบอื่นๆ เข้าไว้ด้วยกัน ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับปัจจัยหลัก ๓ ปัจจัยด้วยกันคือกระบวนการสื่อข้อความ ปัญหาทางด้านสมรรถนะขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ศศิชา สืบแสง (๒๕๔๗: ๒๑-๒๖) ได้กล่าวถึงตัวแบบในการนำนโยบายไปปฏิบัติดังนี้

๑. ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนสำคัญในการวิเคราะห์และมีการสร้างกรอบแนวคิดของตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

๑.๑ มาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายเป็นองค์ประกอบ ของการตัดสินใจที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- ๑.๒ การสื่อข้อความต้องมีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องกระทำ
- ๑.๓ การบังคับใช้กฎหมายเป็นกลไกและกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับท้องถิ่นใช้ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของนโยบาย
- ๑.๔ คุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติมี ผลต่อความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม ทักษะคติของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐ
- ๑.๕ เงื่อนไขทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือการคัดค้าน มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ๑.๖ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ๑.๗ จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจ ทิศทางการตอบสนอง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ

๒. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย โดยเน้นในเรื่องปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ อันได้แก่ การสื่อข้อความ ทรัพยากร ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการ โดยเชื่อว่าปัจจัยเหล่านี้มีบทบาทต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งส่งเสริมซึ่งกันและกัน และอาจเป็นอุปสรรคต่อกัน และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัตซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ มากมาย บทบาทของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่ การสื่อข้อความต้องชัดเจน เพียงตรง คงเส้นคงวา การมีทรัพยากรอย่างพอเพียง ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการที่ซับซ้อนจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบาย แต่ถ้ามีหลักการพื้นฐาน อันได้แก่ระเบียบการปฏิบัติขององค์การ สามารถทำให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

๓. ตัวแบบการกระจายอำนาจ โดยที่ตัวแบบนี้ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ไว้ว่าธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติเป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน และเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมเป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน บทบาทของแต่ละปัจจัยมีดังนี้

๓.๑ เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคมมีอิทธิพลต่อปัจจัยต่างๆ ที่เห็นในตัวแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น ความเข้าใจในเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เป็นสิ่งจำเป็นต่อการบรรลุความสำเร็จของแผนงาน

๓.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการประสานงานระหว่างองค์การดังนั้นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สมบูรณ์ ของกิจกรรมของหน่วยงานตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ และบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

๓.๓ ทรัพยากรองค์กรสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ องค์กรที่มีประสิทธิภาพต้องได้รับการสนับสนุนทั้งทางการเมือง การบริหาร งบประมาณในเรื่องของการกระจายอำนาจในการนำแผนงานนั้นไปปฏิบัติ

๓.๔ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ เป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญในการตัดสินใจของแผนงาน

๓.๕ ผลการปฏิบัติและผลกระทบของแผนงาน สามารถทำการประเมินผลการกระจายอำนาจได้ ๒ แบบคือ การประเมินผลโดยพิจารณาจากพื้นฐานของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในเอกสารนโยบายของรัฐบาล และการประเมินผลจากผลกระทบทางสังคมและผลการพัฒนาที่เกิดขึ้น

๔. ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP) ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ปัจจัยกระตุ้นเป็นขั้นตอนในการระบุเป้าประสงค์รวมทั้งการพิจารณาแนวทางในการพัฒนานโยบาย โดยที่นโยบายจะหมายถึง ชุดของนโยบายจากผู้กำหนดไปสู่ผู้ปฏิบัติ โดยการกำหนดเป้าประสงค์และวิธีการในการบรรลุเป้าประสงค์นั้น ส่วนแผนงาน คือ ขั้นตอนในการกำหนดการแทรกแซงที่เฉพาะเจาะจง เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ถือเป็นการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคำตอบของการแก้ไขปัญหาในแต่ละกรณี ต่างจากนโยบายที่ตอบสนองต่อปัญหาด้วยการกำหนดเป้าประสงค์แบบกว้างๆ และการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดของการปฏิบัติเพื่อทำให้แผนงานบรรลุผลประโยชน์ที่ตั้งใจไว้ ตัวแบบกระบวนการจะแสดงความต่อเนื่องของกระบวนการตามลำดับ ตั้งแต่ขั้นตอนปัจจัยกระตุ้นจนถึงการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละขั้นตอนเชื่อมโยงด้วย “จุดเชื่อมโยง” ซึ่งเป็นตัวประสานความซับซ้อนของปัจจัยเชิงปฏิสัมพันธ์

๕. ตัวแบบทั่วไป มีคุณลักษณะของกลุ่มตัวแปรต่างๆ ดังนี้ คือ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความยากง่ายของปัญหา กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และจะส่งผลต่อขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

๕.๑ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความยากง่ายของปัญหา จะเป็นเรื่องของปัญหาเชิงเทคนิคความแตกต่างของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายสัดส่วนของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมดและขอบเขตของความต้องการในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

๕.๒ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจนและแน่นอน ความสอดคล้องกับทฤษฎีเชิงสาเหตุและผลการจัดสรรงบประมาณเบื้องต้นการบูรณาการลำดับชั้นการบริหารทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การเลือกสรรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและโอกาสในการเข้าถึงโครงการโดยบุคคลภายนอก

๕.๓ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี การสนับสนุนจากสาธารณชน ทศนคติและทรัพยากรของกลุ่มเป้าหมายในเขตเลือกตั้ง การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ความผูกพันและทักษะเกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ

๕.๔ ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติพิจารณาจากขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ คือ ผลผลิตนโยบาย (การตัดสินใจ) เกี่ยวกับหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ การปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายตามการตัดสินใจนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติการ รับรู้ผลกระทบของผู้ตัดสินใจ และการประเมินผลของระบบการเมืองเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการปรับปรุง

### แนวทาง ขั้นตอน และกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าได้มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายเกี่ยวกับแนวทาง ขั้นตอน และกระบวนการ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

Pressman and Wildavsky (๑๙๗๓: ๑๒) ได้กล่าวถึงแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

๑. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจะทำให้ง่ายไม่ซับซ้อน (Simplicity) เพราะยังมีขั้นตอนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติน้อยเท่าใด โอกาสที่จะเกิดความล้มเหลวก็น้อยเท่านั้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เขาต้องอาศัยผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจำนวนมากเท่าใดยังมีปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกัน และล่าช้ามากขึ้น

๒. นโยบายควรตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ถูกต้อง ทฤษฎีที่ผิดจะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาด

๓. เงื่อนไขสำคัญที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติหากนโยบายกำหนดจากส่วนกลาง แต่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อนโยบายย่อมต่างกันการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรต้องเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย

ส่วนปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ได้แก่

๑. เนื้อหาสาระของนโยบายสามารถแก้ปัญหาได้ นโยบายจะมีระดับความยากง่ายแตกต่างกัน ปัญหา นโยบายบางนโยบายอาจง่ายต่อการแก้ไข ในขณะที่บางนโยบายมีปัญหาลักษณะสลับซับซ้อนมาก ทำให้ยากต่อการแก้ไข ประเด็นปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยองค์กรหรือสถาบันที่รับผิดชอบมีอยู่หลายประการทุกประเด็นปัญหาล้วนแต่แสดงฐานเป็นตัวแปรอิสระย่อยสำคัญที่แยกตัวเป็นอิสระจากตัวแปรย่อย อื่น ๆ ตัวแปรเหล่านี้ ชี้ความสามารถในการแก้ปัญหา นโยบายขององค์กร หรือสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

๑.๑ การมีทฤษฎีสันับสนุนและการอิงหลักวิชาการของนโยบายที่นำไปใช้เพื่อแก้ปัญหาต้องมีความรู้พื้นฐานทางทฤษฎีรองรับมีทฤษฎีในการแก้ปัญหาที่จัดทำเป็นนโยบาย เพราะทฤษฎีจะช่วยให้เข้าใจระดับความรุนแรงของปัญหาที่กลุ่มเป้าหมายกำลังเผชิญอยู่ ช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายกับการเปลี่ยนแปลงระดับความรุนแรงของปัญหา

๑.๒ ระดับความหลากหลายของพฤติกรรมที่ต้องการควบคุม นโยบายต้องการควบคุมพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายหลากหลายมากเท่าใด ความยากลำบากที่จะกำหนดกรอบการควบคุมพฤติกรรมให้ชัดเจนจะมีมากเท่านั้น และการที่จะทำให้อัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลจะมีโอกาสน้อยลงตามลำดับ

๑.๓ การระบุลักษณะและขนาดกลุ่มเป้าหมายจำนวนกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายต้องการให้เปลี่ยนพฤติกรรม เมื่อเทียบกับประชากรอื่นๆ กล่าวคือ ยิ่งกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายนิยามไว้มีจำนวนน้อยเท่าใดการได้รับการสนับสนุนทางด้านการเมืองและความเป็นไปได้ที่จะน่านโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีมากเท่านั้น

๑.๔ ขนาดของความต้องการการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ของกลุ่มเป้าหมาย หากนโยบายที่ประกาศใช้มุ่งเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมากเท่าใดโอกาสที่การน่านโยบายนั้นไปปฏิบัติจะประสบปัญหาหรือล้มเหลวจะมีมากเท่านั้นลักษณะปัญหานโยบายที่มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติแล้วจะประสบผลสำเร็จสูง

กล่าวโดยสรุป เนื้อหาสาระของนโยบายที่สามารถนำไปใช้แก้ปัญหาได้ ควรมีลักษณะดังนี้

๑. มีทฤษฎีสันสนับสนุนและอิงหลักวิชา
๒. มีความหลากหลายของพฤติกรรมที่ต้องการควบคุมน้อย
๓. กลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายอยู่ในวงแคบ
๔. กลุ่มเป้าหมายเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามข้อกำหนดของนโยบายแต่เพียงเล็กน้อย

๒. เนื้อหาสาระของกฎหมายสามารถกำหนดโครงสร้างของกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ องค์การที่รับผิดชอบน่านโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพและเหมาะสมกับลักษณะและประเภทนโยบาย มีกฎหมายรองรับ มีการจัดสรรทรัพยากร การให้กำบังองค์การที่น่านโยบายไปปฏิบัติ มีการทำความเข้าใจกับข้าราชการผู้ปฏิบัติและกำหนดแนวการควบคุมและปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องดังนี้

๒.๑ มีทฤษฎีองค์การที่เที่ยงตรงรองรับ หมายถึง การที่จะทำให้น่านโยบายบรรลุวัตถุประสงค์จะต้องอาศัยพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีสองลักษณะ คือ ลักษณะแรกทฤษฎีเชิงเทคนิคและลักษณะที่สองคือทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่น่านโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีที่สองลักษณะที่เลือกมาใช้จะต้องมีความเหมาะสมกับประเภทนโยบาย และลักษณะเฉพาะของนโยบาย

๒.๒ ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายมีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการประเมินแผนงาน ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย ป้องกันความสับสนในการปฏิบัติของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และจะช่วยให้องค์กรสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

๒.๓ องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนด้านการเงิน เงินเป็นทรัพยากรจำเป็นที่องค์กร จะต้องนำไปใช้เป็นตัวจ่าย ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ เพื่อการบริหารแผนงานเพื่อการควบคุม และการกำกับทำให้เป็นไปตามนโยบาย องค์กรจะสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณเพียงพอ

๒.๔ การบูรณาการโครงสร้าง การนำนโยบายไปปฏิบัติภายในและระหว่างองค์กรลดหลั่นกันแต่ละระดับ การบูรณาการที่ลดหลั่นกัน (Hierarchical Integration) ภายในโครงสร้างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยประสานการปฏิบัติในแต่ละระดับให้สอดคล้องกัน ช่วยประสานการรับรู้ ประสานความเข้าใจการตกลงใจเกี่ยวกับการปฏิบัติ รวมทั้งแก้ปัญหาาร่วมกัน ความล้มเหลวที่ผ่านมา พบว่าสาเหตุของความล้มเหลวประการหนึ่งคือ การขาดกลไกและวิธีการประสานงานกันตั้งแต่ในระดับชาติระดับภูมิภาค และท้องถิ่นขององค์กรที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ

๒.๕ กำหนดแบบแผนการตัดสินใจ เพื่อการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ชัดเจน สาระของนโยบายควรมีการกำหนดแบบแผน หรือ มีกฎเกณฑ์การตัดสินใจ (Decision Rules) ไว้ชัดเจน มีการระบุอำนาจตัดสินใจอนุมัติการใช้จ่ายเงิน การวินิจฉัยปัญหา อำนาจ กำกับ ดูแล ควบคุม การให้รางวัล หรือการลงโทษแก่คณะกรรมการคณะทำงาน หรือบุคคลใดไว้ชัดเจน

๒.๖ มีการมอบหมายงานแก่หน่วยงาน หรือข้าราชการที่รับผิดชอบ ตามความชำนาญ ความสำคัญของการมอบหมายงานให้หน่วยงานและบุคคลรับผิดชอบ สร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อให้หน่วยงานได้นำข้อกำหนดและมาตรฐานของงานไปใช้ในกระบวนการปฏิบัติ การมอบหมายงานและการมอบหมายความรับผิดชอบจะเป็นการผลักดันให้หน่วยงานและข้าราชการปฏิบัติตามอาณัติของนโยบาย หลักการโดยทั่วไปของการสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายก็คือ หน่วยงานที่สมควรได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายที่ริเริ่มขึ้นใหม่ คือ

๒.๖.๑ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหานโยบายนั้นมากที่สุด หรืออาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่บริหารนโยบายนี้เป็นการเฉพาะ

๒.๖.๒ ผู้นำสูงสุดของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (Top Implementing Officials) ควรได้รับเลือกมาจากผู้นำคนสำคัญที่ศรัทธาต่อนโยบายและสนับสนุนนโยบายอย่างจริงจัง

๒.๗ การเปิดโอกาส ให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบและประเมินกระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย

๓. ผลกระทบจากตัวแปรที่มีใช้เนื้อหาสาระของนโยบาย แต่ตัวแปรเหล่านี้ก็มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติและต่อกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบาย รวมทั้งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ดังนี้

๓.๑ เจื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยี สังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เจื่อนไขที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจ ประชาชนจะมีความสัมพันธ์ต่อการรับรู้ปัญหา นโยบายที่ประกาศใช้ รวมทั้งทำให้ยุ่งยากในการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุนนโยบาย ความแตกต่างกันมากในสภาพสังคมเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นเจื่อนไขที่ยุ่งยากมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหาแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน การปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของกฎหมาย จึงเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติตามนโยบาย มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งต่อสภาพเศรษฐกิจสังคมของกลุ่มเป้าหมายการประกาศบังคับใช้กฎหมายบางลักษณะจะมีผลกระทบต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจของประชาชนนโยบายบางประเภทจะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีต้องอาศัยเทคโนโลยีมากในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

๓.๒ สื่อสารมวลชน เพื่อพัฒนาความเข้าใจปัญหา นโยบาย สื่อสารมวลชนมีความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ สื่อสารมวลชนเป็นปัจจัยในการพัฒนาการรับรู้และความเข้าใจของสาธารณะ รวมทั้งความเข้าใจของผู้นำทางการเมือง ในหลายระดับ รวมถึงระดับท้องถิ่น สื่อวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ มีอิทธิพลในการจูงใจให้สาธารณะเห็นคล้อยตามหรือต่อต้าน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติ

๓.๓ การสนับสนุนสาธารณะ โดยทั่วไปสาธารณะชนจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความเห็นสาธารณะ จะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการนำไปสู่ประเด็นการอภิปรายทางการเมือง ความเห็นสาธารณะจากท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติในการให้ความสนับสนุน หรือคัดค้านกฎหมายที่ประกาศใช้ และการสำรวจความคิดเห็น คือสิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ปกครองประเทศชอบใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อรับรองและผลักดันนโยบายที่กำลังประกาศใช้

๓.๔ ทัศนคติต่อนโยบายของกลุ่มผู้เลือกตั้ง ในประเทศสังคมประชาธิปไตย บทบาท ของกลุ่มผู้เลือกตั้งมีความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะบางประเภททำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติสำเร็จหรือล้มเหลว เพราะกลุ่มผู้เลือกตั้งอาจจะพยายามเสนอให้มีการตัดหรือลดจำนวนงบประมาณประจำปีที่จัดสรรให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรืออาจเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง หรืออาจเข้าไปแทรกแซงโดยอ้อม

๓.๕ การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ การได้รับความสนับสนุนนโยบายอย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจ เพราะผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญที่จะควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีอำนาจจัดสรรทรัพยากรและงบประมาณสนับสนุนโครงการ ในกรณีการนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานไปปฏิบัติมักมีผู้มีอำนาจหลายคน ผู้มีอำนาจแต่ละคนอาจมีความต้องการอะไรจากนโยบายที่กำลัปฏิบัติแตกต่างกัน Paul A. Sabatier และ Daniel A. Mazmanian เสนอว่า ควรศึกษาว่าผู้มีอำนาจคนใดเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายสูงสุด และน่าจะมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณและการเงินแก่นโยบายที่นำไปปฏิบัติในระยะยาวที่สุด กล่าวคือ ใครคือผู้มีอำนาจตามกฎหมายมากที่สุดและมีอำนาจจัดสรรและควบคุมการใช้จ่ายเงินมากที่สุด ก็ควรปฏิบัติตามแนวทางของผู้มีอำนาจ

๓.๖ ข้อผูกพัน และทักษะของภาวะผู้นำ ของข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การให้ความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเลือกแนวทางการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เกิดจากสำนึกของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่า การทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายบรรลุผลมากน้อยเพียงใด จะขึ้นอยู่กับทักษะทัศนคติ และความสามารถบุคลากร และความผันแปรของทัศนคติ ทักษะและความสามารถของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับระดับการส่งเสริมสนับสนุนจากผู้บริหาร ผลผลิตของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับการใช้ทักษะภาวะผู้นำ ของผู้บริหาร จูงใจให้ข้าราชการ หรือบุคลากรในหน่วยงานมองเห็นคุณค่า มีความพึงพอใจต่อนโยบาย แล้วร่วมกันปฏิบัติและทุ่มเทความสามารถทุกเวลาเพื่อให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ

๔. ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่เป็นตัวแปรตาม (Dependent Variables) ซึ่งเป็นขั้นตอนในภาพรวมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการมองที่กระบวนการของผลการปฏิบัติตามนโยบายประกอบด้วย ๑) ผลผลิตนโยบาย (Policy Outputs) ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ๒) ผลการปฏิบัติตามนโยบายของกลุ่มเป้าหมาย ๓) ผลกระทบแท้จริง (Actual Impacts) จากการนำนโยบายปฏิบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ๔) ผลกระทบที่รับรู้ได้ (Perceived Impacts) จากผลผลิตของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และ ๕) การปรับปรุงสาระนโยบาย (Major Revision)

### ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Pulzl and Treib (๒๐๐๗: ๕๕-๕๖) กล่าวว่า การวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เริ่มต้นมาตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐ ได้สร้างทฤษฎีและองค์ความรู้เอาไว้หลายด้าน ปัจจุบันอาจแบ่งทฤษฎีการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น ๓ รุ่น หรือ ๓ แนว คือ

๑. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-Down Theories of Implementation) เน้นความสามารถของผู้กำหนดนโยบายที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายให้ชัดเจนและควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เริ่มจากสมมติฐานที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจ

ของรัฐบาลกลาง ทฤษฎีนี้ได้รับอิทธิพลจากการวิเคราะห์ระบบ เน้นที่กล่องดำที่อยู่ตรงกลาง และถือว่านโยบายมีผลต่อผลลัพธ์โดยตรง และมักไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการให้บริการตามนโยบาย การศึกษาตามแนวนี้จะมองว่านโยบายเป็นปัจจัยนำเข้าและการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต เพราะเหตุนี้แนวนี้ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจกำหนดนโยบาย บางครั้งจึงถูกมองว่าเป็นแนวการศึกษาที่เน้นบทบาทการใช้อำนาจของผู้นำ

๒. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-Up Theories of Implementation) เน้นผู้ปฏิบัติระดับพื้นที่ในฐานะผู้ให้บริการและมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลายทศวรรษ ๑๙๗๐ ถึงทศวรรษ ๑๙๘๐ เนื่องจากต้องการตอบโต้ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง งานหลายชิ้นในทฤษฎีนี้แสดงให้เห็นว่าผลลัพธ์ทางการที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลตามความเชื่อของทฤษฎีจากบนลงล่าง นั้นก็อาจไม่เป็นจริงด้วย นักทฤษฎีในกลุ่มนี้สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับของการรับบริการ และสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง วิธีการศึกษาจะเริ่มจากระดับล่าง โดยระบุว่าเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร ทฤษฎีนี้จะปฏิเสธแนวคิดที่ว่านโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามระดับบนให้มากที่สุด แต่มองว่าการใช้ดุลพินิจในการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่า ผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ ได้แก่ Lipsky ปี ค.ศ. ๑๙๗๑ และ ๑๙๘๐ Elmore ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ และ Hjern ปี ค.ศ. ๑๙๘๒

๓. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างและล่างขึ้นบนเป็นประเด็นโต้แย้งทางวิชาการอยู่หลายปี นักวิจัยหลายคนจึงพยายามสังเคราะห์ทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน เช่น Elmore ปี ค.ศ. ๑๙๘๕ ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ และ Goggin เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ทฤษฎีผสมนี้รวมเอาองค์ประกอบทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อปิดจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย เช่น ทฤษฎีบนลงล่างเน้นการเริ่มต้นจากข้างบน มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างทฤษฎีทั่วไป ยึดถือตามแนวกระบวนการและขั้นตอนนโยบาย เน้นการนำการตัดสินใจระดับบนไปปฏิบัติ ยึดประชาธิปไตยแบบตัวแทนหรือตัวแบบผู้นำ ส่วนทฤษฎีล่างขึ้นบนเริ่มต้นจากล่างและขยายออกไปทางข้าง มีจุดมุ่งหมายที่จะพรรณนาและอธิบายปฏิกิริยาของตัวแสดงในการให้บริการถือว่าขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกไม่ออกจากขั้นการก่อรูป หรือยึดตามหลักการหลอมรวม (fusionist model) มากกว่าจะกระจายออกไป นอกจากนั้นยังปฏิเสธขั้นตอนของนโยบาย โดยถือว่าไม่มีทาง ที่ระดับบนจะคุมระดับล่างได้หมด เพราะระดับล่างมีดุลพินิจและผลประโยชน์เป็นของตัวเอง ส่วนด้านประชาธิปไตยนั้น ทฤษฎีล่างขึ้นบนยึดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นอกจากผู้นำแล้วยังต้องคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น ภาคเอกชนและกลุ่มเป้าหมายด้วยการผสมตามทฤษฎีใหม่ข้างต้น ทำให้เกิด

แนวทางบูรณาการขึ้นมาจำนวนมาก เช่น งานของ Scharpf เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๘ งานของ Heritier ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ งานของ Ripley and Franklin ปี ค.ศ. ๑๙๘๒ และงานของ Winter ปี ค.ศ. ๑๙๙๐

### ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตามจะบรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบายได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด หากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่มีประสิทธิภาพ นโยบายนั้นก็ประสบกับความล้มเหลวและไม่สามารถแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้และเนื่องจากเป้าหมายหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือการทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ดังนั้นการชี้ให้เห็นถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จหรือความล้มเหลวจึงเป็นสิ่งจำเป็นซึ่งในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มีผู้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

วเรช จันทรศร (๒๕๔๐: ๕๔-๕๖) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สรุปว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในทรรศนะของ Larson ขึ้นอยู่กับปัจจัย ๔ ประการ ได้แก่

๑. ความชัดเจนและความเป็นไปได้แห่งเป้าหมายของนโยบาย
๒. วิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Procedures) ซึ่งรวมถึงข้อมูลและการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ
๓. ระดับความสลับซับซ้อนในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยงานระดับต่างๆ ของรัฐ
๔. ระดับความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ

ในขณะที่ Edwards เห็นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัย ๕ ประการ ได้แก่

๑. ความเพียงพอของทรัพยากร
๒. ระดับของการสนับสนุนจากภายในและภายนอกองค์กร
๓. โครงสร้างของระบบองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพียงใด
๔. รูปแบบวิธีทำงานโดยทั่วไปของหน่วยงานเหล่านั้น
๕. เงื่อนไขความมีประสิทธิภาพในการสื่อความหมาย

นอกจากการมองปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติตามที่กล่าวมาแล้ว ลักษณะการเลือกเครื่องมือหรือการเลือกกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายเช่นกัน กล่าวคือ ในทรรศนะของ Ingram and Mann เชื่อว่าการเลือกมาตรฐานการควบคุมดูแลการประเมินแบบใดแบบหนึ่งนั้น มีความเกี่ยวข้องกับการที่ จะทำความเข้าใจหรือทำให้สามารถมองเห็นสัญญาณจากกลุ่มเป้าหมายว่าเขาจะแสดงอาการตอบสนอง

เมื่อนำไปปฏิบัติ หากใช้มาตรการทางลบหรือการลงโทษในการควบคุม ตรวจสอบและประเมิน แต่การใช้มาตรการทางบวกโดยใช้แรงเสริม (Incentives) ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ นอกจากนั้นแล้วความเข้าใจในวิธีการที่จะเอาชนะปัญหาที่แตกต่างกันของหน่วยงานนโยบายระดับมหภาค และหน่วยปฏิบัติในท้องถิ่นระดับจุลภาคอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นความชัดเจนของภารกิจและการมอบหมายงานจึงขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความเข้าใจปัญหาของผู้เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ

Cheema and Rondinelli (๑๙๘๓ อ้างใน วรเดช จันทรศร, ๒๕๔๐: ๖๒-๖๔) กล่าวถึงการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการกระจายอำนาจการจัดทำแผน พัฒนาไปปฏิบัติของประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชียโดยใช้ตัวแบบที่เขาสร้างขึ้นซึ่งประกอบด้วยปัจจัย ๔ ประการ คือ

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การซึ่งหมายถึงความชัดเจนและความสอดคล้องของวัตถุประสงค์ของแผนงาน ความเหมาะสมของการจัดสรรหน้าที่ระหว่างหน่วยงานมาตรฐานของแผนงานงบประมาณการนำไปปฏิบัติ และกระบวนการประเมินผลความชัดเจน ความสอดคล้องและคุณภาพของการสื่อความหมายระหว่างองค์การและประสิทธิภาพของความเชื่อมโยงในการให้การสนับสนุนกิจกรรมของแผนงาน

๒. ทรัพยากรที่สนับสนุนการนำแผนงานขององค์การไปปฏิบัติ หมายถึงขอบเขตของการควบคุมด้านการเงินความเพียงพอของงบประมาณที่จัดสรรให้แก่กิจกรรมของโครงการ การจัดหางบประมาณได้ทันเวลาการดำเนินกิจกรรม ความเพียงพอของรายได้ที่เพิ่มขึ้นกับอำนาจการใช้จ่ายเงิน การสนับสนุนของผู้นำทางการเมืองระดับชาติและความผูกพันของข้าราชการในระดับชาติ

๓. ลักษณะและความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ทักษะทางด้านเทคนิคการจัดการและการเมืองของทีมปฏิบัติงาน ความสามารถในการประสานงาน ควบคุมและประสานการตัดสินใจ การสนับสนุนทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน ธรรมชาติการไหลเวียนภายในข้อมูลข่าวสาร การให้ความสนับสนุนของกลุ่มเป้าหมายต่อหน่วยงานที่ปฏิบัติกับองค์กรภาคออกรัฐบาลอย่างสอดคล้อง คุณภาพของผู้นำภายในหน่วยงานความผูกพันของทีมงานต่อกิจกรรมที่ปฏิบัติ และที่ตั้งของหน่วยงานภายในระบบการบริหารโครงการ

๔. เงื่อนไขทางด้านสภาพแวดล้อม ซึ่งได้แก่แนวทางการเมือง โครงสร้างการกำหนดนโยบาย ลักษณะของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น การบีบบังคับ ทางด้านทรัพยากร ปัจจัยวัฒนธรรมสังคม ระดับขององค์กรที่ร่วมรับประโยชน์จากแผนงาน และความพอเพียงทางกายภาพของปัจจัยพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจ ตัวแบบนี้เมื่อนำไปศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาในทวีปเอเชียมีข้อค้นพบว่าปัจจัยเชิงวิกฤตต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายการกระจายอำนาจและการจัดทำแผนพัฒนาที่เป็นตัวร่วมกันอยู่ คือ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และการออกแบบขององค์การ ความเพียงพอของการสนับสนุนทางด้านการเมือง การเงิน และเทคนิคจากส่วนกลาง ระดับของการให้คำแนะนำและการควบคุมจากส่วนกลางเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมของหน่วยปฏิบัติ บทบาทของผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นและความปรองดองกันด้านการได้รับประโยชน์จากแผนงานความสามารถในการจัดหาทักษะเชิงเทคนิคและเชิงจัดการได้รับประโยชน์จากแผนงานความสามารถในการจัดหาทักษะเชิงเทคนิคและเชิง

เทคนิคและเชิงจัดการได้รับประโยชน์จากแผนงานความสามารถในการจัดหาทักษะเชิงเทคนิคและเชิงจัดการจากบุคคลในท้องถิ่น ระดับของการได้รับประโยชน์จากโครงการความยืดหยุ่นของขบวนการทำงานของระบบราชการ ระดับของการประสานงานระหว่างกิจกรรมการพัฒนา

ศุภชัย ยาวะประภาส (๒๕๔๘: ๑๐๑-๑๐๘) กล่าวว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้นมีปัจจัยหลายประการเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งได้ทบทวนผลงานนักวิชาการพบว่า มีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑. ลักษณะของนโยบาย มีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จของนโยบาย ได้แก่

๑.๑ ประเภทของนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากที่สุดหากนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง

๑.๒ ผลประโยชน์ของนโยบายนั้นๆ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้นำนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นผลักดันให้เกิดขึ้นมา ถ้าการรับรู้มีมากกว่าว่านโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น โอกาสความสำเร็จก็จะมีมาก

๑.๓ ความสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

๑.๔ ความเป็นไปได้ในการนำมาทดลองในเชิงปฏิบัติในลักษณะโครงการทดลองก่อนโอกาสสำเร็จจะมีมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

๑.๕ ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

๑.๖ คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ คุณประโยชน์ของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายโดยเฉพาะถ้าเป็นนโยบายที่เสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ

๒. วัตถุประสงค์ของนโยบาย ในเรื่องของวัตถุประสงค์ที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะทำการกำหนดนโยบายไปปฏิบัตินั้นสำเร็จ พิจารณาได้ดังนี้

๒.๑ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน การตีความผิดจะเป็นเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จได้

๒.๒ ความสอดคล้องกันของวัตถุประสงค์ นอกจากวัตถุประสงค์จะชัดเจนแล้วยังจำเป็นต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

๒.๓ ความง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ คือ ง่ายต่อความเข้าใจ ความรับรู้ ของผู้ที่จะนำไปปฏิบัติว่านโยบายนั้นๆ มีวัตถุประสงค์อย่างไร

๒.๔ ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย จะทราบว่าความสำเร็จของนโยบายนั้น แสดงให้เห็นได้อย่างไร อะไรคือตัวชี้วัดว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ ฉะนั้นจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัด วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้นๆ

๒.๕ ความไม่เที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากแหล่งข้อมูลข่าวสารให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องในการแปลวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือมาตรฐานต่างๆ ของนโยบายข้อขัดแย้งเหล่านั้นจะทำให้การปฏิบัติไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แท้จริง

๓. ความเป็นไปได้ทางการเมือง ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ทางการเมือง ได้แก่
- ๓.๑ การเจรจาระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนหรือคัดค้านที่มีต่อนโยบาย
  - ๓.๒ ความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญในรัฐบาลและรัฐสภา ก็มีโอกาที่จะถูกคัดค้านเมื่อนำเข้าพิจารณาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ
  - ๓.๓ ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล กลุ่มอิทธิพลจะใช้วิถีทางทั้งการเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว
  - ๓.๔ การสนับสนุนจากชนชั้นนำ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา หากขาดการสนับสนุนจากชนชั้นนำ โอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติก็เกิดขึ้นได้ยาก
  - ๓.๕ การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติ
  - ๓.๖ การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ว่าชอบหรือไม่กับนโยบายนั้น
๔. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นเร็ว และแต่ละครั้งจะส่งผลกระทบต่อ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายเทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางเอาไว้ ต้องสอดคล้องกับสภาวะการณ์ หรือสภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ
๕. ความพอเพียงของทรัพยากร นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้สำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากร ทั้งด้านการเงิน คน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งจะกระทบกับประสิทธิภาพของนโยบาย
๖. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ซึ่งพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้
- ๖.๑ ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีกำลังคน ทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้วมีโอกาสนโยบายจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานที่ไม่พร้อม
  - ๖.๒ โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากแต่ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย
  - ๖.๓ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่กำหนดและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าความสัมพันธ์มีมากโอกาสความสำเร็จก็จะมีมากด้วย
๗. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

๗.๑ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาในเรื่องการประสานงานจะมีมากขึ้น และถ้าไม่สามารถประสานงานกันได้ โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้นด้วย

๗.๒ จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายถ้ามีมากขึ้นเท่าใดความล่าช้าในการปฏิบัติก็มีมากขึ้นเท่านั้น

๗.๓ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ถ้าร่วมมือกันดีก็ จะทำให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ผลสำเร็จ ตรงกันข้ามกับความขัดแย้งดั้งเดิม ซึ่งถ้ามีก็จะนำไปสู่ความล้มเหลว

๗.๔ การแทรกแซงของหน่วยงานระดับนโยบาย อาจประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

๘. ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐาน หรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติอาจได้รับการคัดค้านหรือปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจ ทศนคติที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย พิจารณาได้ดังนี้

๘.๑ ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความผูกพัน

๘.๒ ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวคิดที่เคยปฏิบัติเป็นเวลาช้านาน มักประสบความล้มเหลว

๘.๓ ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดต่อค่านิยมที่ตนยึดถือ โอกาสที่จะทำให้นโยบายล้มเหลวก็เป็นไปได้สูง

๘.๔ ความขัดแย้งที่มีต่ออำนาจ อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะหลีกเลี่ยงหรือดเว้นไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตน

จากการศึกษาแนวความคิดที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรม ที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วยการจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### นโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ กรมประชาสัมพันธ์

แผนยุทธศาสตร์กรมประชาสัมพันธ์ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒ กำหนดให้กรมประชาสัมพันธ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการเป็นศูนย์กลางการประชาสัมพันธ์ภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินงานประชาสัมพันธ์เป็นไปอย่างมีระบบ โดยการเสนอแนะนโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ให้กับรัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ และดำเนินการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ เกิดความรู้ ความเข้าใจ สามารถใช้ข้อมูลข่าวสาร

ของรัฐในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเกิดภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กรมประชาสัมพันธ์จึงมีภารกิจตามกฎหมายในฐานะเป็นหน่วยงานหลักด้านการประชาสัมพันธ์และสื่อสารมวลชน จากการเป็นผู้บริหารสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย และเครือข่าย ทั้งระดับนโยบายและปฏิบัติการ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รับสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำโครงการ กิจกรรม และการสื่อสารประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบการดำเนินงานของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ

กรมประชาสัมพันธ์ โดยสำนักพัฒนานโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์จึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์กรมประชาสัมพันธ์ (พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๒) ซึ่งมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ แผนงาน และโครงการภายใต้แผนงานประจำปีงบประมาณพ.ศ.๒๕๖๑ โดยกรมประชาสัมพันธ์จะดำเนินการประชาสัมพันธ์นโยบายด้านการประชาสัมพันธ์ตามพันธกิจในรูปแบบของโครงการงานภายใต้ภารกิจยุทธศาสตร์ ดังนี้



รายการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ หลัก	งบประมาณ (บาท)						หมายเหตุ
		งบดำเนินงาน			งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น	รวมทั้งสิ้น	
		รายการ ปชส.ฯ + คชจ.แห่งชาติ	รายการซื้อข้าว	รายการฝึกอบรมฯ				
<b>ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : พัฒนาการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน เพื่อความสุขของประชาชนและ ภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ</b>								
<b>รวมทั้งสิ้น</b>		54,779,255	6,000,000	0	1,014,600	265,238,900	327,032,755	
<b>1. แผนงานประชาสัมพันธ์พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน เสริมสร้างความเชื่อมั่น ในข้อมูลข่าวสารต่อกลุ่มเป้าหมายในประเทศ</b>	สนผ.	54,607,655	6,000,000	0	0	188,941,300	249,548,955	
<b>ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง</b>								
1.1 โครงการประชาสัมพันธ์เทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ (รอบที่ 2 จำนวน 18,785,000 บาท รวม คนตรีเฉลิมพระเกียรติฯ จำนวน 700,000 บาท รวมทั้งสิ้น 19,485,000 บาท)	สนผ.	19,485,000					19,485,000	
1.2 โครงการประชาสัมพันธ์เสริมสร้างความปรองดองสามานอันท์	สนผ.	1,779,000					1,779,000	
1.3 โครงการประชาสัมพันธ์รณรงค์ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด	สพป.	2,530,000					2,530,000	
1.4 โครงการประชาสัมพันธ์การปฏิรูปประเทศไทย	สนผ.	800,300					800,300	
1.5 โครงการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมความเชื่อมั่นในนโยบายภาครัฐ	สนผ.	11,862,900					11,862,900	
1.6 โครงการประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย	สนผ.	2,465,400					2,465,400	
1.7 โครงการประชาสัมพันธ์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	สพป.					3,093,900	3,093,900	
1.8 โครงการประชาสัมพันธ์การสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้	สนผ.					25,900,000	25,900,000	
1.9 โครงการประชาสัมพันธ์แรงงานต่างด้าว	สพป.					12,879,300	12,879,300	
<b>ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน</b>								
1.10 โครงการประชาสัมพันธ์สนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถใน การแข่งขัน	สนผ.	1,829,000					1,829,000	

รายการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ หลัก	งบประมาณ (บาท)					หมายเหตุ	
		งบดำเนินงาน			งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น		รวมทั้งสิ้น
		รายการ ปชส.ฯ + คชจ.แห่งชาติ	รายการซื้อข้าว	รายการฝึกอบรมฯ				
1.11 โครงการประชาสัมพันธ์ประชาชนอาเซียน	สพต.	3,000,000					3,000,000	
<b>ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์</b>								
1.12 โครงการประชาสัมพันธ์สนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้าง ศักยภาพคน	สนผ.	2,967,000					2,967,000	
1.13 โครงการประชาสัมพันธ์ค่านิยมหลักของคนไทย 12 ประการ	สนผ.	270,000					270,000	
<b>ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคทางสังคม</b>								
1.14 โครงการประชาสัมพันธ์สนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาส ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม	สนผ.	730,800					730,800	
1.15 โครงการประชาสัมพันธ์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	สนผ.	452,600					452,600	
1.16 โครงการประชาสัมพันธ์สัตว์ปลอดโรค คนปลอดภัย จากโรคพิษสุนัขบ้า	สพป.	1,649,800					1,649,800	
1.17 โครงการบริหารจัดการสำนึกข้าวแห่งชาติ (ปี 60 ซื้อข้าวในประเทศ 399,966 บาท) ปี 61 ซื้อข้าวในประเทศ 472,512 บาท)	สนช.	1,000,000	472,512			5,000,000	6,472,512	
1.18 โครงการดำเนินงานด้านข้าวโทรทัศน์ - ปี 2558 งบประมาณจำนวน 150,000,000 บาท - ปี 2559 งบประมาณจำนวน 130,000,000 บาท - ปี 2560 งบประมาณจำนวน 128,800,000 บาท - ปี 2561 งบประมาณจำนวน 112,753,100 บาท  การซื้อบริการข้าวในประเทศและต่างประเทศ รวมข้าววิทยุและโทรทัศน์ จำนวน 5,527,488 บาท	สพท.		5,527,488			112,753,100	118,280,588	

รายการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ หลัก	งบประมาณ (บาท)					หมายเหตุ	
		งบดำเนินงาน			งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น		รวมทั้งสิ้น
		รายการ ปชส. + คชจ.แห่งชาติ	รายการชื่อว่า	รายการฝึกอบรม				
ยุทธศาสตร์ที่ 5 ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม								
1.19 โครงการประชาสัมพันธ์สนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม	สนผ.	415,800					415,800	
1.20 โครงการประชาสัมพันธ์การบริหารจัดการขยะและสิ่งแวดล้อม	สพป.					9,194,000	9,194,000	
ยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ								
1.21 โครงการประชาสัมพันธ์สนับสนุนยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	สนผ.	851,400					851,400	
1.22 โครงการประชาสัมพันธ์การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	สพป.					20,121,000	20,121,000	
1.23 โครงการประชาสัมพันธ์ตามนโยบายเร่งด่วนเฉพาะกิจ	สนผ.	2,518,655					2,518,655	
2. แผนงานประชาสัมพันธ์ภาพลักษณ์เสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อกลุ่มเป้าหมายต่างประเทศ								
2.1 โครงการประชาสัมพันธ์ด้านต่างประเทศ	สพต.	-	-	-	-	59,800,000	59,800,000	
2.2 โครงการพัฒนาสถานีโทรทัศน์ภาคภาษาอังกฤษและสถานีโทรทัศน์อาเซียน	สนช.					47,300,000	47,300,000	
3. แผนงานพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตและเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์								
(ยังไม่มีโครงการรองรับ)								
4. แผนงานพัฒนาประสิทธิภาพและขยายช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย								
โครงการบริหารโครงการช่วยเหลือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกระจายเสียงและโทรทัศน์	สพท.	-	-	-	-	12,617,600	12,617,600	
						12,617,600	12,617,600	

รายการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ หลัก	งบประมาณ (บาท)					หมายเหตุ	
		งบดำเนินงาน			งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น		รวมทั้งสิ้น
		รายการ ปชส. + คชจ.แห่งชาติ	รายการซื้อข้าว	รายการฝึกอบรม				
5. แผนงานการรักษาและขยายเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ในประเทศ	สพป.							
5.1 โครงการอบรม/พัฒนา ศักยภาพอาสาสมัครประชาสัมพันธ์ประจำหมู่บ้านและชุมชน (อป.มช.) ประจำปีงบประมาณ 2560	สพป.							
5.2 โครงการสร้างและพัฒนาเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ (พบปะสังสรรค์สื่อมวลชน)	สพป.	ชะลอการดำเนินงาน หากมีงบประมาณจะจัดสรรให้						
6. แผนงานการรักษาและขยายเครือข่ายการประชาสัมพันธ์ต่างประเทศ	สพต.	171,600			1,014,600	3,880,000	5,066,200	
โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ (งบดำเนินงาน 171,600 บาท งบรายจ่ายอื่น 3,880,000 บาท งบเงินอุดหนุน 1,014,600 บาท รวม 5,066,200 บาท	สพต.	171,600				3,880,000	4,051,600	
- ค่าบำรุงสมาชิกของความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ					1,014,600		1,014,600	
<b>ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : พัฒนาระบบการให้บริการด้านการประชาสัมพันธ์และสื่อสารมวลชนให้มีคุณภาพตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย</b>								
<b>รวมทั้งสิ้น</b>		6,165,000					6,165,000	
1. แผนงานการปรับปรุงกระบวนการให้บริการหลักของกรมประชาสัมพันธ์ให้มีคุณภาพ	กพร.กปส.							
(ยังไม่มีโครงการรองรับ)								
2. แผนงานเสริมสร้างภาพลักษณ์ กปส.	สพป.	5,700,000					5,700,000	
2.1 โครงการสืบสานวัฒนธรรมไทยร่วมใจลอยกระทง ประจำปี 2560	สพป.	1,500,000					1,500,000	
2.2 โครงการจัดทำวารสาร กปส. ประจำปี 2561	สพป.	1,000,000					1,000,000	
2.3 โครงการจัดงานวันเด็กแห่งชาติ ประจำปี 2561	สพป.	700,000					700,000	

รายการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ หลัก	งบประมาณ (บาท)					หมายเหตุ	
		งบดำเนินงาน			งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น		รวมทั้งสิ้น
		รายการ ปชส.+ คชจ.แห่งชาติ	รายการซื้อข้าว	รายการฝึกอบรม				
2.4 โครงการการจัดงานวันครบรอบวันก่อตั้งกรมประชาสัมพันธ์ ปีที่ 85 (สพป. สนม. และ สลก.)	สพป.	2,500,000					2,500,000	
3. แผนงานส่งเสริมวิชาการและมาตรฐานวิชาชีพด้านการประชาสัมพันธ์และ สื่อสารมวลชน	สพช.	465,000					465,000	
3.1 โครงการพัฒนามาตรฐานการจัดเก็บและให้บริการสื่อประชาสัมพันธ์ผ่านพีพียอนด์ ห้องจดหมายเหตุและห้องสมุด กปส.	สพป.	400,000					400,000	
3.2 โครงการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพด้านการ ประชาสัมพันธ์และสื่อสารมวลชน	สพช.	65,000					65,000	
<b>ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 : พัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์การให้เป็นไปตามเกณฑ์ มาตรฐานการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)</b>								
<b>รวมทั้งสิ้น</b>		<b>12,758,765</b>		<b>592,300</b>		<b>120,000</b>	<b>13,471,065</b>	
<b>แผนงานพัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์การให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการ พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)</b>	<b>กพร.กปส.</b>	<b>12,758,765</b>	<b>-</b>	<b>592,300</b>	<b>-</b>	<b>120,000</b>	<b>13,471,065</b>	
1. จัดทำและบริหารขับเคลื่อนแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรบุคคล กปส.								
1.1 โครงการพัฒนาบุคลากรกรมประชาสัมพันธ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ประจำปี 2560 หลักสูตรฝึกอบรม ภาพรวม 7,179,110 บาท (การสัมมนาและฝึกอบรม งบดำเนินงานตาม พ.ร.บ. จำนวน 680,000 บาท สนับสนุนจากงบดำเนินงาน จำนวน 6,037,760 บาท และงบรายจ่ายอื่น (การเดินทางไปต่างประเทศชั่วคราว ) จำนวน 461,350 บาท)	กกจ.	4,829,640		592,300		120,000	5,541,940	
1.2 โครงการบริหารจัดการ ติดตาม และประเมินผลแผนกลยุทธ์การบริหารทรัพยากร บุคคล กปส. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	กกจ.	60,000					60,000	

รายการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ หลัก	งบประมาณ (บาท)					หมายเหตุ	
		งบดำเนินงาน			งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น		รวมทั้งสิ้น
		รายการ ปชส. + คชจ.แห่งชาติ	รายการซื้อข้าว	รายการฝึกอบรม				
1.3 โครงการส่งเสริมและพัฒนาการประเมินผลงานในสายงานต่าง ๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	กกจ.	300,000					300,000	
1.4 โครงการจัดการความรู้ในองค์กร (Knowledge Management) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	กกจ.	20,000					20,000	
1.5 โครงการเสริมสร้างวินัยและส่งเสริมจริยธรรมบุคลากรกรมประชาสัมพันธ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	กกจ.	679,000					679,000	
1.6 โครงการวางแผนกำลังคนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุราชการ กรมประชาสัมพันธ์	กกจ.	70,000					70,000	
2. โครงการพัฒนากระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ กปส. พ.ศ. 2558 - 2562 และ แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	สนผ.	5,860,000					5,860,000	
3. โครงการพัฒนาคุณภาพระบบการบริหารจัดการองค์การของ กปส. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	กพร.	630,500					630,500	
4. โครงการจัดทำแผนปฏิรูปองค์การของ กปส. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	กพร.	210,000					210,000	
5. โครงการบริหารจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) กรมประชาสัมพันธ์	คสช.	99,625					99,625	