

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ดร.สมภาร ศิโล *

การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติ หรือการถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนย่อยหนึ่งของขั้นตอนหลักเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งสำคัญในการผลักดันให้นโยบายได้รับการรับรู้ เข้าใจ ยอมรับ และสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับ การรับรู้ เข้าใจ ยอมรับและสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้ปฏิบัติตามนโยบายและผู้ได้รับผลจากนโยบาย อันจะเป็นเครื่องมือที่ทำให้นโยบายประสบความสำเร็จในที่สุด ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้รับนโยบายจะต้องเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้เนื่องจากโดยทั่วไปนโยบายอาจจะมีความคลุมเครือในตัวเองอยู่บ้าง กล่าวคือ นโยบายส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นเชิงอุดมการณ์ นโยบายบางครั้งผู้กำหนดทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น คือมีลักษณะเป็นเชิงทางเลือก และนโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้นที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย คือมีลักษณะเป็นเชิงมาตรการ ในเรื่ององค์ประกอบของนโยบายนี้จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มอบนโยบายตระหนักถึงความชัดเจนในนโยบายที่ตนกำหนดขึ้น อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการรับนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติงานขึ้นในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้ผู้รับนโยบายสามารถแยกแยะส่วนสำคัญของนโยบายและแปลความหมายได้ถูกต้องชัดเจนง่ายขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหญ่ให้เป็นนโยบายย่อยที่ดี การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติที่ดีจะต้องจัดวัตถุประสงค์แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน

1. ระดับของนโยบาย

โดยทั่วไปนโยบายมักมีหลายระดับ ลดหลั่นกันไปตามระดับการบังคับบัญชารับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติจึงต้องมีการจัดระดับของนโยบายตามแนวดิ่งและแบ่งย่อยขอบเขตของนโยบาย ลดหลั่นตามความรับผิดชอบของระดับหน่วยงานดังกล่าวด้วย การแบ่งโดยอาจแบ่งย่อยขอบเขตของนโยบายตามกลุ่มเป้าหมาย พื้นที่ เนื้อหาสาระ หรือวิธีอื่น ๆ ก็ได้ ในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัตินี้ ผู้มอบและผู้รับนโยบายจะต้องมีความชัดเจนเรื่ององค์ประกอบของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้รับนโยบายจะต้องเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายอาจมีลักษณะที่ขาดความชัดเจนในตัวเองอยู่บ้าง กล่าวคือนโยบายส่วนหนึ่งมีลักษณะเป็นเชิงอุดมการณ์ แต่ในบางครั้งผู้กำหนดนโยบาย ทำให้มีความชัดเจนมากขึ้น คือมีลักษณะเป็นเชิงทางเลือก นโยบายที่ดีจะมีความชัดเจนถึงขั้นที่บอกแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนด้วย คือมีลักษณะเป็นเชิงมาตรการ อันจะทำให้ผู้รับนโยบายเกิดความเข้าใจชัดเจนง่ายต่อการรับนำไปตีความและจัดทำเป็นนโยบายรอง และแผนปฏิบัติงานขึ้นในขณะเดียวกันก็จะช่วยให้ผู้รับนโยบายสามารถแยกแยะส่วนสำคัญของนโยบายและแปลความหมายได้ถูกต้องชัดเจนง่ายขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหญ่ให้เป็นนโยบายย่อยที่ดี การแปลงนโยบายให้เป็นแผนปฏิบัติที่ดี จำเป็นต้องจัดวัตถุประสงค์ แนวทางดำเนินการและกลไกให้สอดคล้องสัมพันธ์กัน (ทวีป ศิริศรีคม, 2545, 1-2 และจุมพล หนิมพานิช, 2552, 14-17)

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่า นโยบายมีหลายระดับตามระดับการบังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติงานต้องมีความเข้าใจและสามารถแปลความหมายของนโยบายได้ว่า สิ่งใดเป็นนโยบายหลัก สิ่งใดเป็นนโยบายรอง และสามารถดำเนินการตามกลยุทธ์ให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

2. ขั้นตอนการดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ

ในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ผู้รับนโยบายระดับกลางโดยทั่วไปจะทำหน้าที่ 2 ส่วนคือ 1) นำนโยบายมาจัดทำเป็นแผนสำหรับหน่วยงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติ และ 2) กำหนดนโยบายหรือแผนให้หน่วยงานระดับล่างลงไปปฏิบัติ ส่วนผู้ปฏิบัติระดับล่างจะทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้ง 2 อย่างต่อไปนี้เป็น 1) นำนโยบายจากหน่วยเหนือมาจัดทำเป็นแผนปฏิบัติ และ 2) รับแผนของหน่วยเหนือมาปฏิบัติ ซึ่งอาจจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการขึ้นด้วยก็ได้ ดังนั้นผู้รับมอบนโยบายจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผน และสามารถแปลความหมายของนโยบายแล้วเชื่อมโยงมาสู่การทำแผนให้ได้ ในการแปลงนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติอาจจะมีการกำหนดนโยบายย่อย หรือนโยบายรองให้หน่วยงานระดับล่างลงไปดำเนินการ แต่ในท้ายที่สุดจำเป็นต้องมีแผนเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติ

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติจึงมีกิจกรรมอย่างน้อย 4 เรื่องคือ

(1) การตีความวัตถุประสงค์ในนโยบาย แล้ววิเคราะห์แยกแยะเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายย่อย ๆ ลงไปเพื่อให้เป้าหมายย่อยเหล่านั้นมีความชัดเจน ปฏิบัติได้ และทุกเป้าหมายที่กำหนดนั้นต่างมุ่งตอบสนองวัตถุประสงค์ของนโยบาย

(2) การขยายความเรื่องแนวทางการบรรลุวัตถุประสงค์ในนโยบาย เพื่อเห็นวิธีการปฏิบัติได้ ซึ่งแนวทางเหล่านั้นตอบสนองเป้าหมายของแผนและสอดคล้องกับแนวทางในนโยบายด้วย

(3) การแปลความหมายในส่วนกลไกของของนโยบายออกมาในรูปที่เป็นเครื่องมือและทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ ทั้งนี้ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในแผน ว่าต้องมีอะไรบ้าง จำนวนเท่าใดและคุณภาพอย่างไร

(4) การจัดหาความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผน วิธีการปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ให้ประสาน สอดคล้องกันในลักษณะการคาดการณ์ในอนาคต ซึ่งมีทรัพยากร เวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ นโยบายหนึ่ง ๆ อาจมีการถ่ายทอดลงเป็นแผนปฏิบัติมากกว่าแผนหนึ่งก็ได้ และในกรณีเช่นนี้ เพื่อมิให้แต่ละแผนมีลักษณะแตกแยกคนละทิศทาง จำเป็นต้องใช้หลักการประสานแผนกำกับในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง 2 ลักษณะดังนี้คือ

(1) การกำหนดแผนในลักษณะเป็นองค์ประกอบ คือการแยกแยะวัตถุประสงค์ของนโยบายออกมาในรูปที่ทำให้เกิดแผนมากกว่า 1 แผน และแต่ละแผนต้องปฏิบัติพร้อมๆ กันไป จะขาดแผนใดแผนหนึ่งไม่ได้ มิฉะนั้นจะไม่บรรลุเป้าหมายของนโยบายเลย

(2) การกำหนดแผนในลักษณะเป็น การสนับสนุน คือมีการแยกแยะวัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติของนโยบายออกเป็น หลาย ๆ ส่วนและแต่ละส่วนมีความเป็นอิสระในตัวเอง แต่สามารถจัดลำดับความสำคัญเป็นส่วนหลัก ส่วนรองไว้ ซึ่งการแยกแยะวัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติดังกล่าวจะทำให้เกิดแผนมากกว่าหนึ่งแผน และแต่ละแผนสามารถทำให้นโยบายบรรลุความสำเร็จได้ในตัวเอง แม้จะขาดแผนอื่น ๆ แต่หากมีแผนอื่น ๆ ด้วยจะช่วยให้นโยบายบรรลุเป้าหมายได้ดียิ่งขึ้น

ส่วนขั้นตอนการนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติมีลักษณะเป็นการจัดทำนโยบายย่อยรองรับนโยบายใหญ่ หรือการจัดทำแผนเพื่อให้เป็นกลไกของนโยบายนั่นเอง ดังนั้นผู้มีส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องทราบถึงขั้นตอน และปัจจัยที่จะต้องพิจารณาในกระบวนการดังกล่าวด้วย จึงจะทำให้การนำนโยบายลงสู่การปฏิบัติได้ผลดี ขั้นตอนดังกล่าวอาจกำหนดตามลำดับดังนี้ (ทวีป ศิริวิรัมย์, 2545, 13-19)

ขั้นที่ 1 วิเคราะห์นโยบายของหน่วยเหนือ เพื่อให้สามารถตีความวัตถุประสงค์ แนวทาง และกลไก ของนโยบายได้ถูกต้องชัดเจน จำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงนโยบายของหน่วยเหนือที่กำหนดมาการ

วิเคราะห์ที่ได้อาจจำเป็นต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของนโยบายนั้น แนวความคิด ที่อยู่เบื้องหลังของนโยบาย ลักษณะและกระบวนการก่อเกิดของนโยบายการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มสถาบัน หรือผู้นำในการกำหนดนโยบาย ผลของการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติที่ผ่านมา ตลอดจนการปรับเปลี่ยน พัฒนานโยบายนั้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยให้สามารถตีความหมาย แยกแยะ คาดการณ์ และขยายความ วัตถุประสงค์ แนวทาง และกลไกของนโยบายดังกล่าวได้ถูกต้อง ลึกซึ้ง ยิ่งขึ้น

ขั้นที่ 2 วิเคราะห์นโยบายและแผนของหน่วยงานปฏิบัติ ผู้นำนโยบายของหน่วยเหนือ จำเป็น ต้องทราบว่านโยบายนั้นเป็นนโยบายเก่าหรือใหม่ แต่มีการปรับเปลี่ยนจากนโยบายเดิม และนโยบายนั้น ได้มีการถ่ายทอดลงเป็นนโยบายหรือแผนของหน่วยงานที่ตนเองรับผิดชอบแล้วอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้นำ นโยบายและแผนนั้นมาวิเคราะห์โดยใช้แนวทางเดียวกันกับการวิเคราะห์นโยบายของหน่วยเหนือแต่จะ สามารถวิเคราะห์ได้ละเอียดลึกซึ้งกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านปัญหาการปฏิบัติและผลของการนำมาปฏิบัติ เพื่อจะนำผลการวิเคราะห์ไปใช้ประกอบในการวางแผนต่อไป

ขั้นที่ 3 วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย หรือพื้นที่ที่รับผิดชอบนอกจาก นโยบายของหน่วยเหนือ นโยบายและแผนในเรื่องนั้นๆ ของหน่วยงานตัวเองแล้ว ผู้รับนโยบายก่อนจะจัด ทำแผนต่อไปจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์สภาพปัญหาและความต้องการของประชากรกลุ่มเป้าหมายหรือ ปัญหาของพื้นที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะด้าน กล่าวคือ หากหน่วยงานที่ผู้รับนโยบายเป็นระดับอำเภอ ผู้รับ นโยบายจำเป็นต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการในนโยบายนั้นมาพิจารณา หากยังไม่มีก็ จำเป็นต้องเก็บรวบรวมเพิ่มเติม โดยกำหนดกรอบเพื่อให้เป็นแนวทางในการรวบรวมวิเคราะห์ให้ตรงกับ ประเด็นหลักที่ต้องการ ในการวิเคราะห์อาจแยกแยะให้เห็นสภาพปัญหาและความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมาย กลุ่มต่างๆ หรือแยกแยะตามพื้นที่ทั้ง 2 ด้าน ทั้งนี้เพื่อให้เห็นระดับของสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันและช่องว่าง ระหว่างเป้าหมายของนโยบายที่หน่วยเหนือต้องการ อันจะนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายสำเร็จและความเป็นไปได้ ของเป้าหมายที่จะตั้งขึ้นตลอดจนวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่จะต้องใช้

ขั้นที่ 4 วิเคราะห์ศักยภาพของหน่วยงาน ในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบายนั้น จำเป็นต้องมี การจำแนกเป้าหมาย แนวทางปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ของแต่ละหน่วยงานที่รับแผนไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เพราะแต่ละหน่วยงานนอกจากจะมีปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายที่อาจแตกต่างกันไปแล้ว ยังมีศักยภาพและความพร้อมที่แตกต่างกันไปด้วย ศักยภาพและความพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบาย ความสามารถที่จะปฏิบัติตามนโยบายให้บรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปพิจารณาได้จากปัจจัย 3 ด้านคือ

(1) ปัจจัยด้านโครงสร้างของหน่วยงาน คือการที่หน่วยงานมีโครงสร้างเล็ก ใหญ่ ขนาดใด การจัดหน่วยงาน บทบาท ภารกิจกว้าง แคบเพียงใด ตลอดจนมีการจัดตั้งเก่า ใหม่ อย่างไร โครงสร้าง หน่วยงานจะเป็นศักยภาพพื้นฐานที่ช่วยให้หน่วยงานสามารถจะรับนโยบายมาปฏิบัติได้กว้าง แคบแค่ไหน

(2) ปัจจัยความพร้อมด้านทรัพยากร คือการที่หน่วยงานมีอัตรากำลังคน เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนงบประมาณเพียงพอ แะไหนสำหรับการรับนโยบายมาปฏิบัติตนเอง

(3) ปัจจัยด้านประสิทธิภาพการจัดการ คือ ความสามารถหรือสมรรถนะของหน่วยงาน งานด้านการจัดการให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงาน ให้บรรลุเป้าหมายสำเร็จของนโยบาย นั้นเอง หน่วยงานบางแห่งมีทรัพยากรมาก แต่อาจขาดประสิทธิภาพการจัดการ แต่บางหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้สูงทั้ง ๆ ที่มีทรัพยากรจำกัด

ปัจจัยทั้ง 3 ด้านนี้จะต้องนำมาพิจารณาประกอบกัน เพื่อประเมินศักยภาพความพร้อม โดยส่วนรวมของหน่วยงานที่จะรับนโยบายมาปฏิบัติ และใช้ในการกำหนดเป้าสำเร็จ และแนวทางปฏิบัติ ของแผนด้วย

ขั้นที่ 5 การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ในการวางแผนเพื่อตอบสนองนโยบายได้ก็ตาม จำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

ขั้นที่ 6 กำหนดเป้าสำเร็จ ในการวางแผนสนองนโยบายใดๆ เมื่อวิเคราะห์เป้าสำเร็จที่ต้องการ ของนโยบาย ปัญหาความต้องการ และศักยภาพของหน่วยรับนโยบายแล้ว จึงนำเอาผลการวิเคราะห์ในข้อ ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นมากำหนดเป้าสำเร็จ โดยแยกเป็นเป้าสำเร็จรวมและเป้าสำเร็จย่อยซึ่งอาจแบ่งกลุ่ม พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายก็ได้ ทั้งนี้การกำหนดเป้าสำเร็จจะต้องคำนึงถึง 1) ความเป็นไปได้ที่จะบรรลุ (obtainable) 2) สามารถวัดได้ (measurable) และ 3) ทำทายให้อยากทำงานบรรลุเป้าสำเร็จ (challenging)

ขั้นที่ 7 กำหนดวิธีปฏิบัติและทรัพยากรที่ใช้ เมื่อสามารถกำหนดเป้าสำเร็จได้เหมาะสมแล้ว มี การตรวจสอบความเป็นไปได้แล้ว ผู้รับนโยบายจำเป็นต้องแปลงและดำเนินการในนโยบายให้ออกมาเป็นวิธี ปฏิบัติ และวิธีปฏิบัตินั้นจะต้องมุ่งให้บรรลุเป้าสำเร็จของนโยบายและแผนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวดำเนินการ ในนโยบายด้วย

ขั้นที่ 8 กำหนดองค์กรปฏิบัติ ในการรับนโยบายมาปฏิบัติในแต่ละเรื่องอาจใช้องค์การประจำ หน่วยงานที่มีอยู่แล้วก็ได้ หรือบางครั้งนโยบายบางเรื่องต้องการหน่วยงานที่มีลักษณะเฉพาะพิเศษต่างจาก หน่วยงานเดิมก็ได้

ขั้นที่ 9 กำหนดวิธีการจัดการ เพื่อให้หน่วยงานล่างสามารถรับแผนหรือนโยบายไปปฏิบัติได้ชัดเจน จึงจำเป็นต้องกำหนดวิธีการจัดการคือการจำแนกกิจกรรมต่างๆ และทรัพยากรที่ใช้ให้สัมพันธ์กันกับเป้า สำเร็จที่ต้องการบรรลุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสร้างระบบอำนวยการจัดการให้เกิดขึ้นด้วย เช่น มีระเบียบ แนวทาง ปฏิบัติให้ให้มีการตัดสินใจได้ในระดับหนึ่ง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดการ และการปรับเปลี่ยนเป้าสำเร็จ วิธีดำเนินการ ตลอดจนการใช้ทรัพยากรเพื่อให้กิจกรรมเข้ากับสภาพความเป็นจริงของผู้ปฏิบัติตนเอง และ จะต้องไม่ลืมว่ามีกาจัดการในแต่ละระดับของหน่วยงานแตกต่างกันอย่างไรด้วย

ขั้นที่ 10 กำหนดแนววิธีการควบคุมการบรรลุเป้าสำเร็จ ในการกำหนดเป้าสำเร็จและวิธีการใช้ ทรัพยากรต่าง ๆ โดยธรรมชาติการทำงานทั่วไปมีแนวโน้มที่จะใช้ทรัพยากรมาก บรรลุเป้าสำเร็จต่ำ ดังนั้น ในการแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติจึงมักจะต้องมีการควบคุมให้ใช้ทรัพยากรน้อย แต่ได้เป้าสำเร็จสูง การควบคุมดังกล่าว จึงอาจเป็นมาตรฐานเชิงบวกหรือเชิงลบก็ได้ ซึ่งมีขอบข่ายกว้างในทางการจัดการ อาจมีหลายลักษณะ ได้แก่ การรายงาน การติดตาม การนิเทศ และการประเมินผล ซึ่งถ้าหากจะให้เกิด ความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติก็ควรกำหนดเกณฑ์ชี้วัดความสำเร็จไว้ให้ชัดเจน

3. ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังนี้

3.1 ลักษณะของนโยบาย มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายได้แก่

- 1) ประเภทของนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากที่สุด หากนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆน้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง
- 2) ผลประโยชน์ของนโยบายนั้น ๆ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้นำของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นผลักดันให้เกิดขึ้นมา ถ้าการรับรู้มีมากกว่านโยบาย ให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น โอกาสความสำเร็จก็จะมีมาก
- 3) ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น
- 4) ความเป็นไปได้ในการนำมาทดลองก่อนในเชิงปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลอง โอกาสสำเร็จจะมีมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้
- 5) ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจน จะมีโอกาสในการประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน
- 6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ คุณประโยชน์ของการส่งข้อมูลย้อนกลับ มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายโดยเฉพาะถ้าเป็นนโยบายที่เสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

3.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นส่วนหนึ่งในการที่จะให้กำหนดนโยบายไปปฏิบัตินั้นสำเร็จแยกพิจารณาได้ดังนี้

- 1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจน โอกาสการตีความผิดจะเป็นเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้
- 2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ นอกจากวัตถุประสงค์จะชัดเจนแล้ว ยังจำเป็นต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
- 3) ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ คือ ง่ายต่อความเข้าใจ ความรับรู้ ของผู้ที่จะนำไปปฏิบัติว่า นโยบายนั้นๆมีวัตถุประสงค์อย่างไร
- 4) ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย จะทราบว่าความสำเร็จของนโยบายนั้นแสดงให้เห็นได้อย่างไร อะไรคือตัวชี้วัดว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จ ฉะนั้นจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ
- 5) ความไม่เที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากแหล่งข้อมูลข่าวสารให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องในการแปลวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือมาตรฐานต่างๆของนโยบาย ข้อขัดแย้งเหล่านั้นจะทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แท้จริง

3.3 ความเป็นไปได้ทางการเมือง ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้ทางการเมืองได้แก่

- 1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลและเอกชน ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนหรือคัดค้านที่เอกชนมีต่อนโยบาย ด้านนโยบายใดจำเป็นต้องมีการเจรจากับกลุ่ม ธุรกิจเอกชนอยู่เสมอ โอกาสที่จะประสบปัญหาจะมีเมื่อนำไปปฏิบัติ
- 2) ความสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญในการรัฐบาลและรัฐสภา โอกาสที่จะถูกคัดค้านเมื่อนำเข้าพิจารณา ในกระบวนการทางนิติบัญญัติ
- 3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล กลุ่มอิทธิพลจะใช้วิถีทางทั้งการเมือง และเศรษฐกิจ เพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย
- 4) การสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาหากการสนับสนุนจาก ชนชั้นผู้นำ โอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติก็เกิดขึ้นได้ยาก
- 5) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนมักประสบปัญหา ในทางปฏิบัติ
- 6) การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ว่าชอบหรือไม่กับนโยบายนั้น

3.4 ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีเกิดขึ้นเร็วและแต่ละครั้งจะส่งผลต่อ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางเอาไว้ต้องสอดคล้อง กับสภาพการณ์ หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อเสนอของนักวิชาการ ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ จะต้องนำมาพิจารณาให้รอบคอบ เพราะอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาก็เป็นได้

3.5 ความพอเพียงของทรัพยากร นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้สำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทาง ทรัพยากร ทั้งด้านเงิน คน วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งจะกระทบกับประสิทธิภาพของนโยบาย

3.6 ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ซึ่งพิจารณาได้เป็น

- 1) ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีกำลังคน ทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว มีโอกาสที่ นโยบายจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานที่ไม่พร้อม
- 2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชาหน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามาก แต่ ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย
- 3) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ ระหว่าง หน่วยงานที่กำหนดและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าความสัมพันธ์มีมากโอกาส ความสำเร็จก็จะมีมากด้วย

3.7 กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

- 1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาในเรื่องการประสานงานจะมีมากขึ้น และหากไม่สามารถประสานกันได้ โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้น และหากไม่ประสานกันได้ โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้น
- 2) จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายถ้ามีมากขึ้นเท่าใดความล่าช้าในการปฏิบัติก็มีมากขึ้นเท่านั้น
- 3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของหน่วยงานที่ร่วมปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ถ้าร่วมมือกันดีก็จะทำให้นโยบายสามารถนำไปปฏิบัติได้ผลสำเร็จ ตรงกันข้ามกับความขัดแย้งดั้งเดิมซึ่งถ้ามีก็จะนำไปสู่ความล้มเหลว
- 4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับนโยบายอาจประสบปัญหาหากถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไป

3.8 ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติอาจได้รับการคัดค้านหรือปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจ ทศนคติที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายพิจารณาได้ดังนี้

- 1) ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพัน
- 2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวคิดที่เคยปฏิบัติเป็นเวลานาน มักประสบความล้มเหลว
- 3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดต่อค่านิยมที่ตนยึดถือ โอกาสที่จะทำให้นโยบายล้มเหลวก็สูง
- 4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะหลีกเลี่ยงหรือดเว้นไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ขัดกับผลประโยชน์ของตน

ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีหลายประการด้วยกัน เช่น แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ การจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น ซึ่งประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ด้วย

4. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพนั้น วิโรจน์ สารรัตน์ (2546, 75) ได้ให้ข้อเสนอยุทธศาสตร์ในการนำนโยบายทางการศึกษาไปปฏิบัติให้บรรลุผล โดยได้กำหนดข้อเสนอเป็น 13 ยุทธศาสตร์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ (1) วิเคราะห์และส่งต่อนโยบาย (2) เรียนรู้ปัญหาเพื่อแก้ไขและป้องกัน (3) ใช้ผลการวิจัยให้เป็นประโยชน์ (4) นำทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ (5) พัฒนาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อนโยบาย (6) ติดตาม ประเมินและวิจัยเพื่อพัฒนา (7) มุ่งชนะสิ่งต่อการเปลี่ยนแปลง (8) มุ่งเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง (9) ศึกษาอนาคตเพื่อวิสัยทัศน์ ริเริ่มและสร้างสรรค์ (10) ทบทวนข้อวิจารณ์ต่อการศึกษา (11) ทบทวนข้อเสนอเพื่อปฏิรูปการศึกษา (12) ทบทวนเพื่อเข้าใจนโยบาย และ (13) พัฒนาตัวแบบกระบวนการนโยบายของหน่วยงาน ส่วน กล้า ทองขาว (2548, 78) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการนำกลยุทธ์ไปสู่ความสำเร็จในการปฏิบัตินั้นประกอบด้วย (1) วิสัยทัศน์ (2) พันธกิจ (3) เป้าหมาย (4) ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ (5) มาตรการดำเนินการ และ (6) การประเมินผล

นโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารในการขับเคลื่อนองค์กร แต่หากขาดกลไกนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล นโยบายก็เป็นเพียงข้อแถลงบนแผ่นกระดาษ และกลายจากเครื่องมือทางการบริหารมาเป็นตัวบ่งชี้ถึงความด้อยประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการได้เช่นกัน จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก จากข้อความที่มีผู้กล่าวว่า การวางแผนที่ดีทำให้ประสบความสำเร็จไปแล้วครึ่งหนึ่ง หากพิจารณาให้ถ่องแท้จะพบว่าอีกครึ่งหนึ่งที่จะทำให้แผนบรรลุผลสำเร็จอย่างสมบูรณ์นั้นอยู่ที่ขั้นตอนการนำแผนไปสู่การปฏิบัตินี้เอง ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลา ทรัพยากรและความสามารถของบุคคลผู้นำไปปฏิบัติ โดยในการดำเนินการอาจมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ แก้ไขระเบียบ กฎหมายที่รองรับการปฏิบัติ ตลอดจนการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เช่น คน งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ ต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อกำหนดนั้น เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

บรรณานุกรม

- กล้า ทองขาว. (2548). **การนำนโยบายและแผนการศึกษาไปปฏิบัติแนวคิด ทฤษฎี และแนวทางการดำเนินงาน**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุมพล หนิมพานิช. (2547). **การวิเคราะห์นโยบาย : ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ทวีป ศิริวิรัมย์. (2545). **การวางแผนพัฒนาและประเมินโครงการ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- นภดล พูลสวัสดิ์. (2551). **ยุทธศาสตร์ กลไกสู่การปฏิบัติและการประเมินผลการจัดการศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยราชภัฏ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์**. วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (2545). **นโยบายและการวางแผน หลักการทฤษฎี**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : เนติกุลการพิมพ์.
- มยุรี อนุมานราชธน. (2549). **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- วรเดช จันทรศร. (2551). **จากนโยบายสู่การปฏิบัติ : องค์ความรู้ ตัวแบบทางทฤษฎี และการประเมินความสำเร็จ ความล้มเหลว**. กรุงเทพฯ : พริกหวาน กราฟฟิก.
- วิโรจน์ สารัตนะ. (2546). **การบริหารการศึกษา : นโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการบรรลุผล**. กรุงเทพฯ : ทิพย์วิสุทธิ.
- _____. (2550). **แนวคิดของการวิจัยเชิงนโยบาย**. ใน วิโรจน์ สารัตนะ (บรรณาธิการ). **วารสารบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น**, 3(2), 12-24. ขอนแก่น : โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา.
- วิโรจน์ สารัตนะ, และประยุทธ์ ชูสอน. (2548). **นโยบายและการวิจัยเชิงนโยบาย**. ใน วิโรจน์ สารัตนะ (บรรณาธิการ). **วารสารบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยขอนแก่น**, 1(2), 32-42.
- สมภาร ศิโล. (2552). **ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาวิชาการในสถาบันอุดมศึกษา : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- Majchrzak, M. (1984). **Methods for policy research : Applied social research methods series volume 3**. California: Corwin Press.