

ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

Theory Model of Public Policy Implementation

สัณญา เคนาภูมิ¹ และบุรฉัตร จันทร์แดง²
Sanya Kenaphoom¹ and Burachat Jandaeng²

Received : December 29, 2018; Revised : March 15, 2019; Accepted : April 8, 2019

บทคัดย่อ (Abstract)

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางที่รัฐจะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะและพัฒนาองค์รวมของประเทศชาติให้เจริญรุ่งเรืองทั้งนี้มุ่งสนองตอบหรือแก้ปัญหาคุณภาพชีวิตของพลเมืองในรัฐให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น การศึกษาในนโยบายสาธารณะมีหลายมิติไม่ว่าจะเป็นการศึกษาเนื้อหาสาระของนโยบาย การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทุกกระบวนการของการศึกษานโยบายสาธารณะมีความสำคัญในตัวของมันเอง สำหรับการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติก็มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกล่าวคือเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกการปฏิบัติงานซึ่งครอบคลุมกิจกรรมปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน การทรัพยากร ความพยายามกระตุ้นการปฏิบัติงาน สมรรถนะขององค์การ โดยกระทำเป็นรูปธรรมผ่านแผนงาน โครงการ และกิจกรรมไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย สำหรับตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จำแนกออกเป็น 3 กลุ่มทฤษฎี ดังนี้ (1) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง ได้แก่ ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวนมิเตอร์และแวนฮอร์น ตัวแบบการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์และแมชมาเนียน และ ตัวแบบทางการเมือง (2) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน ได้แก่ ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการของลิปสกี ตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน และ ตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (3) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม ได้แก่ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ตัวแบบการกระจายอำนาจ ตัวแบบยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบเชิงบูรณาการ และ ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

คำสำคัญ (Keywords) : นโยบายสาธารณะ, การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ, ตัวแบบทฤษฎี

Abstract

Public policy is the way the state will act or will not act to solve public problems and develop the whole nation to prosper which aims to respond or solve the quality of life of citizens in the state to be more complete. There are many dimensions for studying the public policy,

¹คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม; Faculty of Political Science and Public Administration, Thailand; e-mail : zumsa_17@hotmail.com

²คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม; Faculty of Political Science and Public Administration, Thailand.

whether it is studying the public policy contents, public policy processes analysis or policy implementation that every process of public policy is important in itself. However, studying of the implementation of public policy into practice is extremely important that is, understanding about the ability to push the operational mechanism that covers activities, individuals or groups of people, both in the public or private sectors, resource usage, efforts to stimulate work organizational performance by doing concrete actions through plans, projects and activities to achieve the objectives of public policy.

The theoretical model of public policy implementation can be classified into 3 groups as follows; (1) *The top-down theories of implementation* are the model of the policy implementation process of Van Meter and Van Horn, the general model of implementation process, and the political model. (2) *The bottom-up theories of implementation* are the bureaucratic process model of Lipsky, the backward mapping or bottom up perspective model, and the model of structure. And (3) *the hybrid theories of implementation* are the interactions between factor models, the model of decentralization program implementation process, the rational model, the management model, the organization development model, the policy-program-implementation process : PPIP, the integrative model, and the integrated theory of public policy implementation.

Keywords : Public Policy, Public Policy Implementation, Theory Model

บทนำ (Introduction)

การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะเป็นหนึ่งในขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ มีกระบวนการหลายขั้นตอนที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน นโยบายสาธารณะอาจเปรียบเสมือนแนวทางการจัดการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมโดยรวมได้อย่างแท้จริง วัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะได้ดำเนินมาโดยลำดับ โดยการศึกษานโยบายสาธารณะนับว่าเป็นการเปิดมิติใหม่ของการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ กระบวนทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์อาจถูกแบ่งเป็น 2 กระบวนทัศน์ใหญ่ ๆ กล่าวคือ กระบวนทัศน์ดั้งเดิมที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการภายในองค์กรภาครัฐ เป็นต้นว่า การแยกการเมืองจากการบริหาร การบริหารตามแนววิทยาศาสตร์ การบริหารตามแนวนุยุสมัยสัมพันธ์ ส่วนกระบวนทัศน์ใหม่ทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้เปลี่ยนมาให้ความสำคัญกับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของภาครัฐ โดยมีจุดเน้นไปที่ผู้รับบริการภาครัฐ การศึกษานโยบายสาธารณะ จึงเกิดขึ้นอย่างเป็นจริงจังซึ่งมีมิติของการศึกษาหลายอย่าง เช่น การศึกษาแนวการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะเรียกรวมกันว่า “นโยบายศาสตร์”

อย่างไรก็ตามนักวิชาการแบ่งภาคส่วนการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็นสองภาคส่วนใหญ่ๆ ได้แก่ (1) ภาคส่วนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 2 กระบวนการ กระบวนการก่อรูปนโยบายสาธารณะ และกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ และ (2) ภาคส่วนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย 2 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ทุกกระบวนการในการศึกษานโยบายสาธารณะมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน แต่กระบวนการที่ใช้ทั้งศาสตร์และ

ศิลปะมากเป็นกรณีพิเศษเห็นจะไม่พ้น “กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ” เนื่องจากหากการนำไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวย่อมจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายสาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จนกลายเป็นว่า “ต่าน้ำพริกละลายแม่น้ำ” หรือ “ชี้ช้างจับตั๊กแตน” เป็นต้น แน่นอนสิ่งใดสิ่งหนึ่งเกิดขึ้นสิ่งนั้นจะมีถึง การเกิดความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมันต้องกระทำให้เกิด 2 อย่างด้วยกัน คือ Idealism การกระทำที่ชัดเจนในภาคทฤษฎีหรือเรียกว่าการศึกษาความเป็นไปได้ในเชิงทฤษฎี และ Practicalism การกระทำที่ให้เกิดความชัดเจน ในวิธีปฏิบัติหรือเรียกว่ามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

สำหรับจุดเริ่มต้นของการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เริ่มขึ้นในคริสต์ศักราชที่ 1970 เป็นต้นมา โดยฮาร์โกรฟ (Edwin C. Hargrove, 1975) ได้เขียนหนังสือชื่อเรื่อง “The Missing Link : The Study of the Implementation of Social Policy” ซึ่งเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ต่อจากนั้นก็มีการวิชาการ อาทิเช่น วอลเตอร์ วิลเลียมส์ (Water Williams) แวน ฮอร์น (Van Horn) แวน มิเตอร์ (Van Meter) คอฟแมน (Kaufman) เบลเลย์ (Bailey) และ โมเชอร์ (Mocher) ได้ให้ความสนใจศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ตลอดจนให้การยอมรับและให้ความสำคัญกับขั้นตอนนี้มากกว่าเดิม

การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (Jeffrey L. Pressman & A. Widavsky, 1979) ครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชนเพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ (Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn, 1975) เป็นความพยายามที่จะตัดสินความสามารถขององค์การในการรวบรวมคน และทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่งๆ และพยายามกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ (Williams, 1975) มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การที่จะใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดเพื่อปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย (Kerr, D.H., 1996) และกระทำให้เกิดเป็นรูปธรรมผ่านแผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Rondinelli, 1983) ดังนั้นการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนซึ่งครอบคลุมถึงองค์การและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่มีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันไปแต่จำเป็นต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้ (Jantasorn, 2011)

1. ฝ่ายการเมือง (Politics) หมายถึง คณะรัฐมนตรีครอบคลุมถึงระบบรัฐสภาโดยดำเนินการกระทำออกมาลักษณะการบัญญัติเป็นกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมืองมีบทบาทการใช้อำนาจในการ ควบคุม กำกับ ติดตาม พิจารณาปรับปรุงนโยบาย ยุติหรือถ่ายโอนนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

2. ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึง หน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่า โดยดำเนินการตามบทบาทหน้าที่เชื่อมประสานฝ่ายการเมืองกับบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติการการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งโดยประสิทธิภาพและประสิทธิผลการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น สมรรถนะขององค์การ โครงสร้างขององค์การ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร งบประมาณสนับสนุน ระบบการติดต่อสื่อสาร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ทำเลที่ตั้ง ฯลฯ

3. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) หมายถึง บุคลากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติการมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายระดับ เช่น บทบาทผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง โดยสมรรถนะของบุคคลเหล่านี้มักขึ้นอยู่กับ วัตถุประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) แรงจูงใจ (Incentives) ตลอดจนพฤติกรรม การปฏิบัติงาน ที่แตกต่างกันออกไป เป็นต้น

4. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย (People affected by policy) หมายถึง ประชาชนหรือผู้รับบริการ (Clients) ทั้งมีตัวตน (Individual) กลุ่ม (Groups) ตลอดจนหน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งในแง่เชิงบวกหรือเชิงลบซึ่งอาจเรียกว่าผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในนโยบายสาธารณะนั้น ๆ นอกจากนั้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) อาจดำเนินการเรียกร้อง คัดค้าน สนับสนุน ลงประชามติ (Referendum) ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ตอรอง (Bargain) กับฝ่ายกุมอำนาจในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้นเกี่ยวข้องกับปัจจัยมากมายจึงเป็นเหตุจำเป็นให้ต้องมีการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างจริงจังเพื่อมิให้ประสบกับปัญหาจนพบกับความล้มเหลว (Thamrongthanyawong, 2006 : 396) ความล้มเหลวของนโยบาย (Policy failure) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Younis & Davidson, 1990 : 3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงงานกิจวัตรขององค์การซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว (Mountjoy and O'Toole, 1979) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญจึงต้องดำเนินการอย่างที่เป็นไปตามหลักวิชาการที่มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหลากหลายซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย อย่างไรก็ตาม Yavaprabhas (2007 : 101) ได้อธิบายถึงปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่าจากการทบทวนผลงานวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ (1) ลักษณะนโยบายนั้น ๆ (2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (5) ความพอเพียงของทรัพยากร (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ (7) ทศคติของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ (8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ดังนั้นเพื่อเป็นการทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในภาคทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอันจะเป็นประโยชน์ต่อแนวปฏิบัติการให้ประสบความสำเร็จ ป้องกันความล้มเหลว จึงต้องทำความเข้าใจองค์ความรู้ในภาคทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติว่ามีขั้นตอนระบบและกลไกอย่างไร รวมไปถึงศึกษาปัจจัยต่างที่เกี่ยวข้องที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวว่ามีอะไรบ้าง บทความนี้ผู้เขียนจึงกำหนดวัตถุประสงค์จะนำเสนอตัวแบบเชิงทฤษฎีในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการทำความเข้าใจชัดเจนในภาคส่วน หรือเรียกว่าการนำเสนอวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องกับทฤษฎีหรือที่เป็นไปได้ในเชิงทฤษฎี

ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation) หรือการบริหารนโยบายโดยชี้ให้เห็นถึงการกระทำที่อาศัยกลไกทางการบริหารมาทำให้นโยบายถูกปฏิบัติหรือดำเนินงานอย่างจริงจังโดยองค์การที่รับผิดชอบให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและโครงการให้ดีขึ้นซึ่งครอบคลุมถึงสมรรถนะขององค์การ พฤติกรรมขององค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล การใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงสภาพแวดล้อมและตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ระบุไว้ ซึ่งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ กลุ่มกดดัน องค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม (Nimpanich, 2004 : 139; Jantarasorn, 2011 : 297) การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญหลายประการทั้งนี้ นโยบายสาธารณะมี

ผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจส่งผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบายรวมถึงหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ปฏิบัติการตลอดจนถึง ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ดังนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการนำ นโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างลึกซึ้ง โดยได้รับความ สนใจจากกลุ่มนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ ช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1970 (Nimpanich, 2004 : 137-138) อย่างไรก็ดีรูปแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จำแนกออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) ทฤษฎี การนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation) ทฤษฎีการนำนโยบายไป ปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation) ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation) รายละเอียดจะนำเสนอต่อไปนี้

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation)

แนวทางตามทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับความสามารถของผู้กำหนดนโยบายในการกำหนดวัตถุประสงค์ของ นโยบายอย่างชัดเจน รวมไปถึงการติดตาม กำกับดูแลและควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับสมมติฐานของ ทฤษฎีนี้ คือ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง (2) เน้นที่กระบวนการ ทางการเมืองตามทฤษฎีระบบ (3) มักไม่สนใจผลกระทบของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีต่อการให้บริการตาม นโยบาย (4) นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (inputs) และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (outputs) และ (5) แนวการศึกษาที่เน้นบทบาทการใช้อำนาจของผู้นำ สำหรับผลงานของนักวิชาการที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ ผลงาน ของเพรสแมน (Pressman) และวิลดาฟสกี (Wildavsky) ในปี ค.ศ.1973 ผลงานของฟาน มีเตอร์ (Van Meter) และฟาน ฮอร์น (Van Horn) ปี ค.ศ.1975 ผลงานของบาร์แดช (Bardach) ปี ค.ศ.1977 และผลงานของซา บาเตียร์ (Sabatier) และ แมซแมนเนียน (Mazmanian) ปี ค.ศ.1979, 1980 และ 1983 ฯลฯ

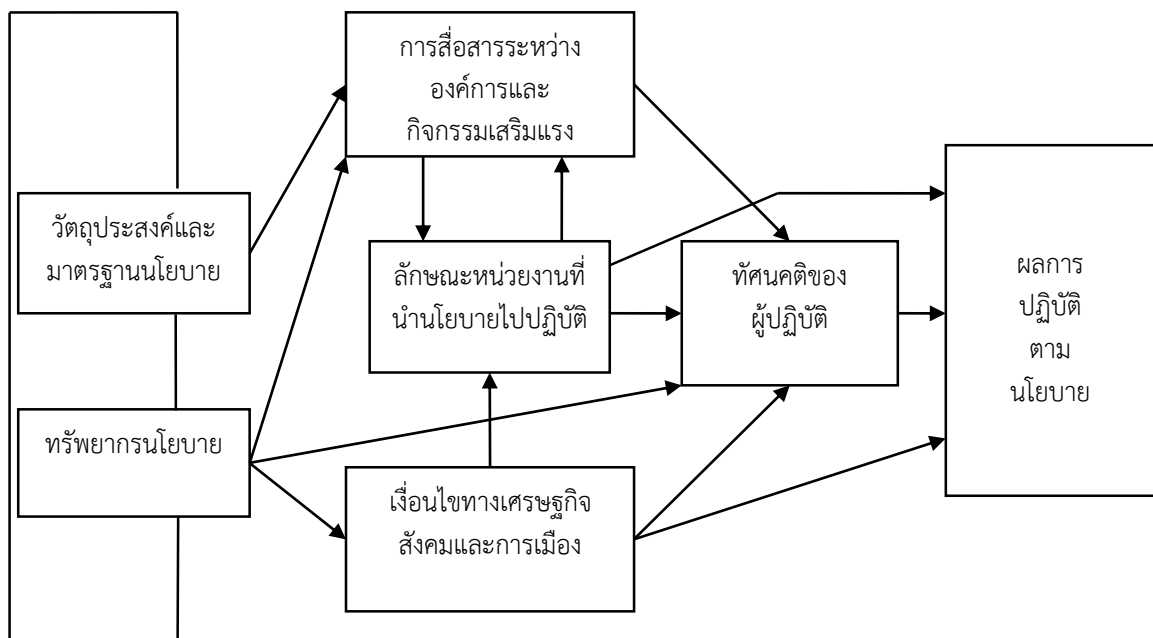
1. ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น

1.1. แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบนี้พัฒนาโดย Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1976 : 445-488) ได้กล่าวถึงตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อปี ค.ศ. 1975 เรื่อง “The Policy Implementation Process A Conceptual Framework” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของการ นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้ตั้งชื่อตัวแบบนี้ว่า “A Model of the Policy Implementation Process” ตัวแบบนี้ เป็นการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบทั่วไป ซึ่งเป็นผลงานของแวน มีเตอร์ (Van Meter) และแวน ฮอร์น (Van Horn) ที่พัฒนามาจากตัวแบบการวิเคราะห์ระบบการเมืองของอีสตัน(Easton)ผนวกกับการนำผล การศึกษาทางทฤษฎีองค์การที่ส่งผลหรือเกี่ยวข้องกับผลการปฏิบัติงานมาประยุกต์เข้าด้วยกัน ตัวแบบนี้ แม้จะไม่ใช่เป็นความพยายามแปรโดยตรงที่จะประสานตัวแบบต่าง ๆ ตามหัวแนวทางข้างต้นก็ตาม แต่กรอบของตัวแบบก็ ได้รวมตัวแปรบางส่วนของตัวแบบอื่น ๆ เข้าไว้ด้วยกันมากพอที่จะช่วยให้การศึกษาสภาพทั่วไปของปัญหาการนำ นโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่กว้างกว่าตัวแบบอื่น

1.2. องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีองค์ประกอบที่ สำคัญ ได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives) ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of Implementing Agencies) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers)

1.3. จุดเด่นของตัวแบบ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้ตั้งข้อสังเกตในการนำตัวแบบไปใช้อธิบาย ปรากฏการณ์ต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 3 ประการ คือ (1) กระบวนการสื่อสาร ถือได้ว่าเป็นตัวเชื่อมโยง

ระหว่างมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และการยอมรับในตัวผู้ปฏิบัติ (2) ปัญหาด้านความสามารถ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น ได้กล่าวว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถปฏิบัติตามนโยบายได้หรือไม่ ปัญหาด้านความสามารถนี้เกี่ยวข้องกับตัวแปร 4 ประการ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบายการสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง (3) ความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน เนื่องจากผู้ปฏิบัติไม่ยอมรับในสิ่งที่ต้องทำ ปัญหานี้จะเกี่ยวข้องกับตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ ทรัพยากรของนโยบาย การสื่อสารและ กิจกรรมการส่งเสริม ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง



ภาพที่ 1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวนมีเตอร์และแวนฮอร์น

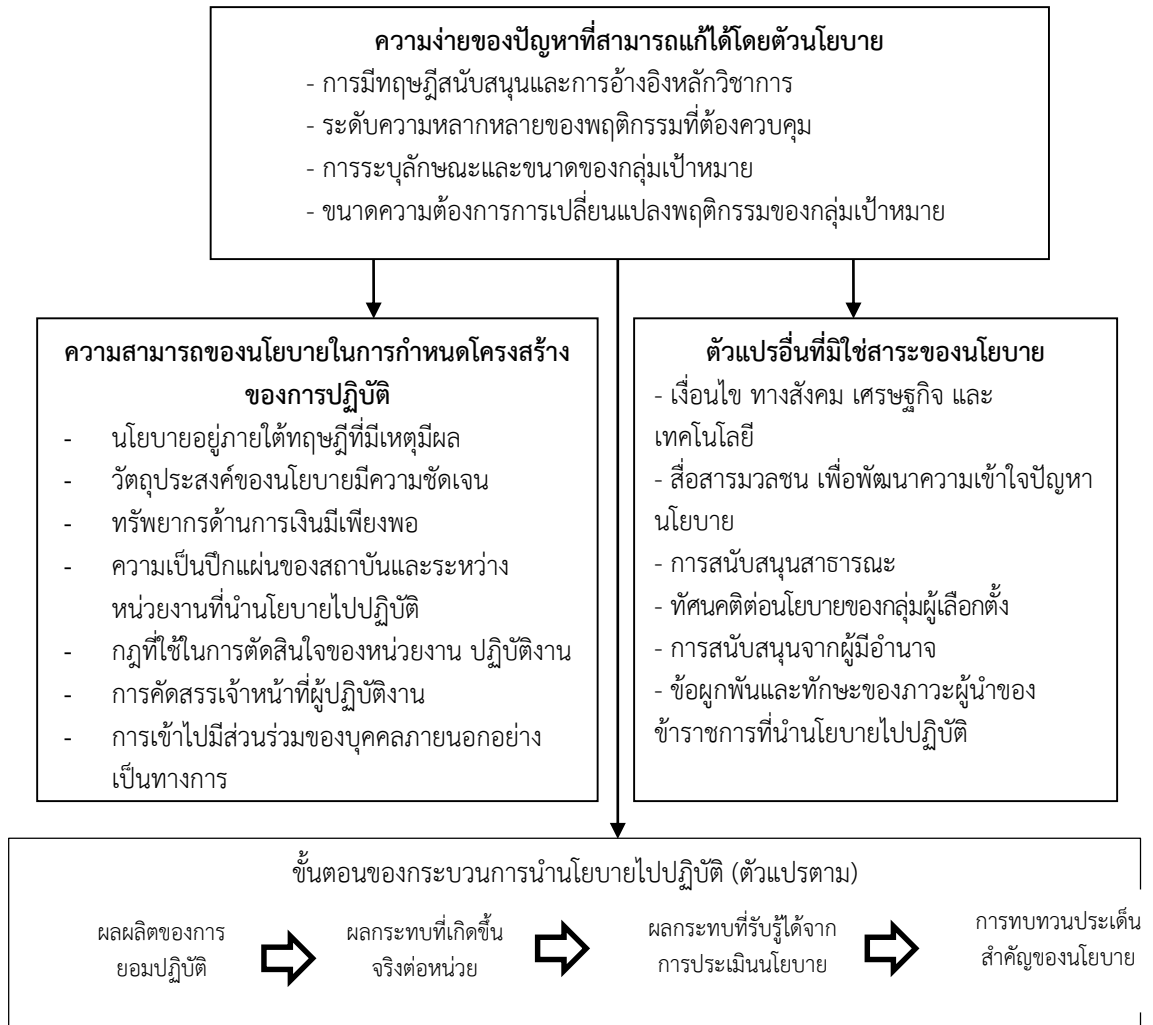
ที่มา : Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1976 : 488)

2. ตัวแบบการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของซาบาเตียร์และแมชมาเนียน

2.1. แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ พอล ซาบาเตียร์และเดเนียล แมชมาเนียน (Paul Sabatier & Daniel Mazmanian, 1980) ได้แบ่งลักษณะของนโยบายออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อสร้างให้เกิดความเข้าใจของการศึกษาโดยรวม และได้ทำการศึกษาก่อนนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยการมองจากตัวแบบที่เป็นเหตุเป็นผล โดยพิจารณาจากความซับซ้อนของนโยบายและความหลากหลายของปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลว

2.2. องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบของซาบาเตียร์ และแมชมาเนียน มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย ซึ่งถูกระบุไว้ในนโยบายแล้ว ความสามารถของนโยบายที่ช่วยกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานให้เกิดการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่กำหนดไว้ และผลกระทบโดยรวมของตัวแปรด้านอื่น ๆ ที่มีต่อการสนับสนุนในการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.3. จุดเด่นของตัวแบบ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนและมีความแน่นอน นโยบายจะต้องมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีที่เหมาะสม ต้องมีการให้อำนาจแก่หน่วยปฏิบัติอย่างเพียงพอในการดำเนินการ ผู้นำของหน่วยปฏิบัติมีความสามารถทางการบริหารและทักษะทางการเมือง นโยบายต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากประชาชนและผู้นำคนสำคัญทางฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ตลอดทั้งกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่งผลให้การนำตัวแบบของซาบาเตียร์และแมซมานีเยนไปใช้ให้ประสบผลสำเร็จ



ภาพที่ 2 ตัวแบบการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (General Model of Implementation Process)

ที่มา : Sabatier & Mazmanian (1980)

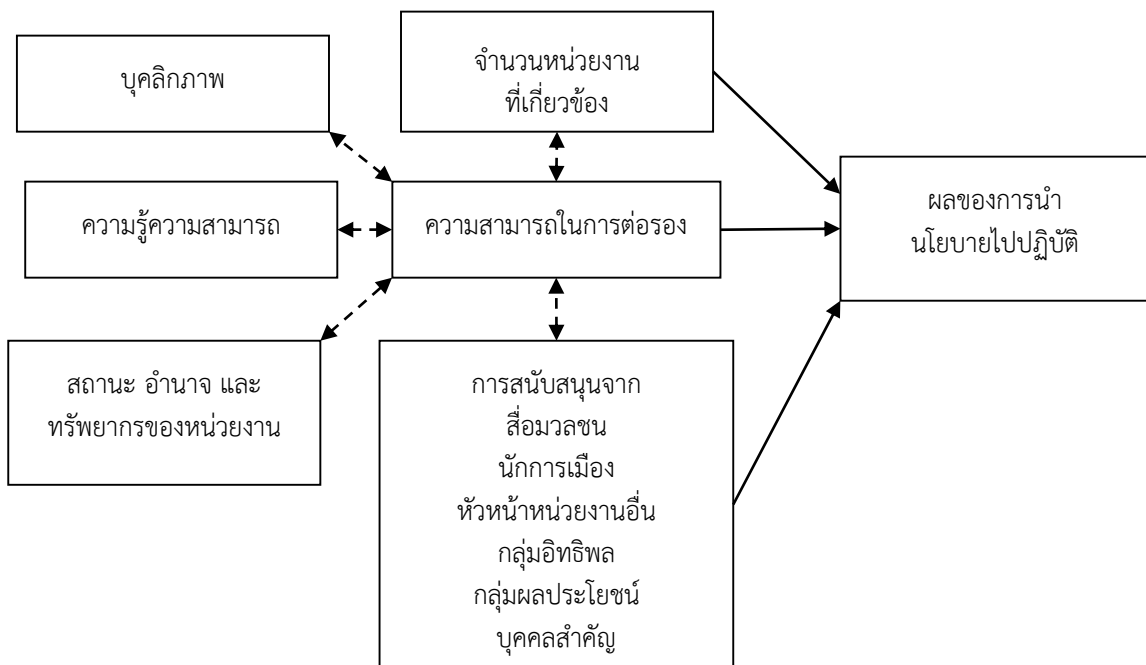
3. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

3.1. แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบการวิเคราะห์นี้มีพื้นฐานที่มาจากการศึกษาของ อัลลิสัน (Alison), เพรสแมน (Pressman), วิลดาฟสกี (Wildavsky), บาร์แดช (Bardach), ซาบาเตียร์ (Sabatier) และแมซมานีเยน (Mazmanian) ตามลำดับ ตัวแบบวิเคราะห์นี้เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเกิด

จากความสามารถของผู้เล่น หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ โดยเห็นว่าการฟ้องร้องกัน วิธีการมีส่วนร่วม เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์การ และในระบบสังคมทั่วไป การตั้งความคาดหวัง หรือการหวังจะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เพราะนโยบายก็คือการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม ซึ่งแน่นอนย่อมจะมีทั้งผู้ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องคอยปกป้องผลประโยชน์ของตน

3.2. องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) มุ่งองค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ได้แก่ ความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ (Players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่าง ๆ รวมถึงสภาพความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพความรู้ ความสามารถความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น

3.3. จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้จุดเด่น คือ การบริหารความขัดแย้งการแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลหน่วยงาน ตลอดจนองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง



ภาพที่ 3 ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ที่มา : Pressman and Wildavsky, 1973 ; Bardach, 1977; Sabatier and Mazmanian, 1980

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Theories of Implementation)

ทฤษฎีนี้เน้นผู้ปฏิบัติเชิงพื้นที่ในฐานะผู้ให้บริการและมองการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อรองที่เกิดในเครือข่ายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นช่วงปลายทศวรรษ 1970 ถึงทศวรรษ 1980 สมมติฐานของทฤษฎีนี้ ได้แก่ (1) ผลลัพธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) การเชื่อมโยงเชิงสาเหตุและผลตามความเชื่อของทฤษฎีจากบนลงล่างก็อาจไม่เป็นจริงเสมอไปหรืออาจไม่ได้ผลจริง

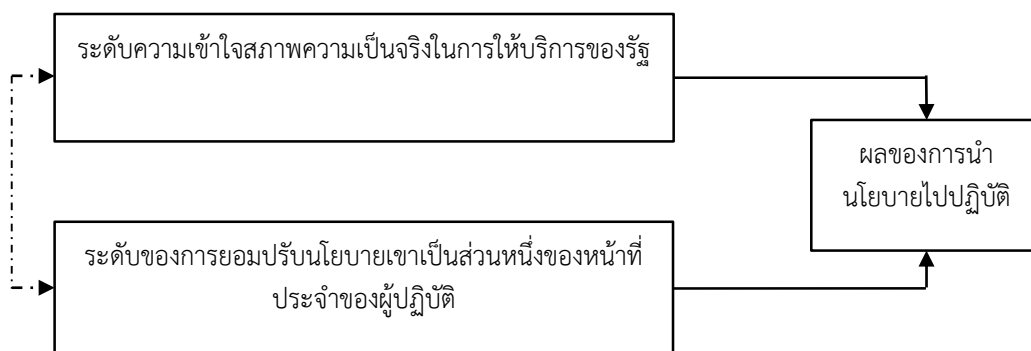
ตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย (3) สนใจศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในระดับของการให้บริการและสาเหตุที่แท้จริงที่มีผลต่อการปฏิบัติในระดับล่าง (4) การศึกษาจะเริ่มจากการระบุเครือข่ายของตัวแสดงในการให้บริการที่แท้จริงเป็นอย่างไร และ (5) ปฏิเสธแนวคิดนโยบายเริ่มมาจากระดับบนและส่งนโยบายลงมาให้ผู้ปฏิบัติเพื่อปฏิบัติตามจะให้ผลสำเร็จมากที่สุด แต่มีแนวคิดว่าการใช้ดุลพินิจการให้บริการระดับล่างเป็นปัญหาที่แท้จริงมากกว่าการพิจารณาจากระดับบน สำหรับผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ ได้แก่ ลิปสกี (Lipsky) ปี ค.ศ.1971 และ เอลมอร์ (Elmore) ปี ค.ศ.1980 และเจิน (Hjern) ปี ค.ศ.1982 ฯลฯ

1. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ของลิปสกี (Lipsky)

1.1 แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบนี้ได้ชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ในตำแหน่งทางรูปนัยแต่อำนาจที่แท้จริง จะอยู่กระจัดกระจายทั่วไปไปในองค์กร ในแง่ที่ว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในการใช้วิจารณญาณ ของตนเองได้ ดังนั้นตัวแบบนี้จึงเชื่อว่าผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กักระดับ ความเข้าใจ สภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้กำหนดนโยบายและระดับการยอมรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ ตัวแบบนี้พัฒนามาจากนักสังคมวิทยาพยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริง (Social Reality)

1.2 องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าองค์กรหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะในทางตรงกันข้าม อำนาจที่แท้จริงอยู่กระจัดกระจายกันทั่วไปในองค์กรซึ่งหมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคน มีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการมีหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิดหรือที่ลิปสกี (Lipsky) เรียกว่า “Street-Level Bureaucrats” (Jantarasorn. 2011 : 145) สามารถใช้วิจารณญาณ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยืดเยื้อโครงการใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านี้เข้าไป เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของเขาเอง ดังนั้นการที่จะนำเทคนิคทางการบริหารหรือวิธีการ พัฒนาใหม่ๆ มาใช้ก็ดี การออกแบบแบบแผน เพื่อหวังจะให้ข้าราชการที่รับผิดชอบในด้าน การบริการประชาชนทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นก็มักจะไร้ผลคุณค่าของตัวแบบนี้อยู่ที่การแสดงให้เห็นว่าในบางครั้งการกำหนดนโยบาย การออกแบบโครงการเพื่อสนองตอบความต้องการของผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาจจะเป็นข้าราชการหรือประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมด้วยก็ดีจำเป็นที่ จะต้องพัฒนามาจากเบื้องล่าง และการพัฒนาในลักษณะดังกล่าวที่จะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์นั้น จำเป็นจะต้องผ่านกระบวนการเรียนรู้ (Learning Process) เพื่อให้เข้าใจสภาพความเป็นจริงและ พฤติกรรม การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง ๆ อย่างชัดเจน (Jantarasorn. 2011 : 145)

1.3 จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับอำนาจการใช้วิจารณญาณของผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวข้าราชการซึ่งเป็นฟันเฟืองสำคัญในการปฏิบัติกรนโยบาย



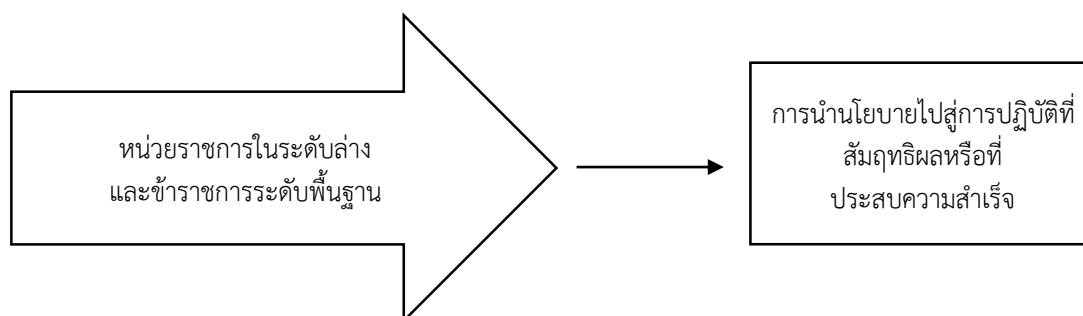
ภาพที่ 4 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการของลิปสกี (Lipsky)
ที่มา : Woradech Jantarasorn. 2009 : 145

2. ตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model)

2.1. แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ แนวคิดของตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model) คือ ในทฤษฎีของเอลมอร์ (Elmore) เห็นว่าการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่ผ่านมา มุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้มีตำแหน่งสูง ตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามความเป็นจริงแล้วได้มีการเรียกร้องให้มุ่งความสนใจหรือความเอาใจใส่ไปที่กลุ่มบุคคลที่มีส่วนรับผิดชอบของการทำให้เกิดผลลัพธ์เกิดขึ้นมากกว่า เมื่อเป็นเช่นนี้ ตัวแบบการวิเคราะห์นั้นจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะเสนอตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับตัวแบบหรือแนวทางการวิเคราะห์จากบนลงล่าง

2.2. องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model) คือ การกำหนดเป้าหมายของนโยบายจะเป็นเรื่องของผู้ที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจ

2.3. จุดเด่นของตัวแบบ จุดเด่นของตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom up Perspective Model) คือ เน้นให้ความสำคัญกับหน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐานเป็นสำคัญ



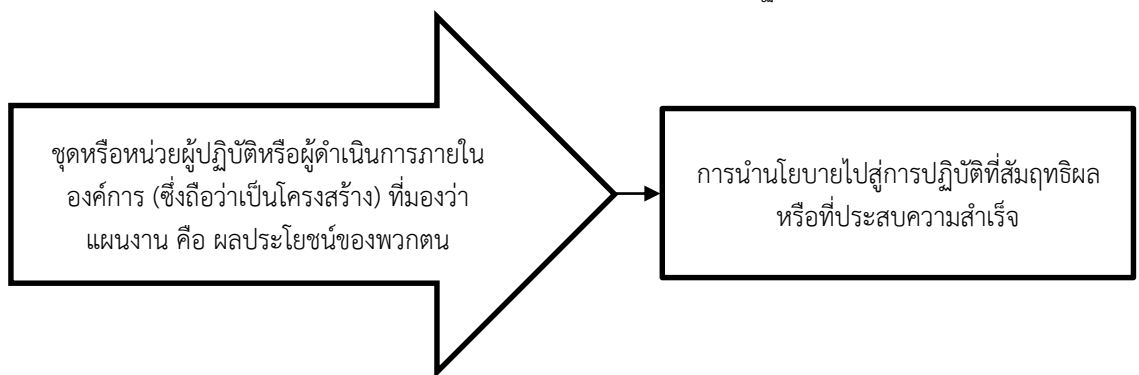
ภาพที่ 5 ตัวแบบการวิเคราะห์หน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน
ที่มา : Backward Mapping or Bottom up Perspective Model Elmore, 1978 : 185

3. ตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure)

3.1. แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ แนวคิดของตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure) คือ การเน้นไปที่โครงสร้างของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และตรงข้ามกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบบบนลงล่าง โดยตัวแบบนี้เชื่อว่าชุดหรือหน่วยผู้ปฏิบัติหรือผู้ดำเนินการภายในองค์กรที่มองว่าแผนงานคือผลประโยชน์ของพวกตนมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล

3.2. องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure) คือ ชุดหรือหน่วยของผู้ปฏิบัติหรือผู้ดำเนินการชุดต่าง ๆ ที่เป็นฝ่ายในการนำแผนหรือแผนงานไปปฏิบัติ

3.3. จุดเด่นของตัวแบบ เหมาะสำหรับการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายโดยมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะว่าเอประโยชน์ต่อองค์การใดในโครงสร้างของรัฐ



ภาพที่ 6 ตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure) (Hjern, 1982 : 211)

ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบผสม (Hybrid Theories of Implementation)

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

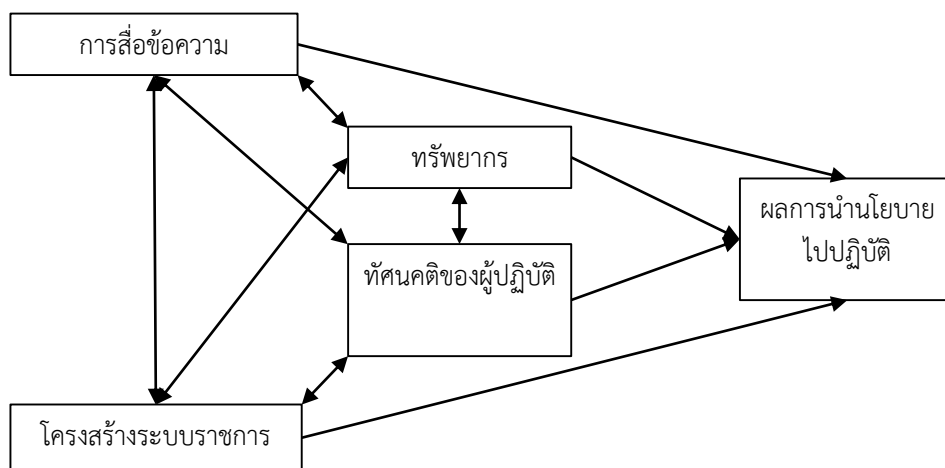
สำหรับผลงานนักวิชาการที่สำคัญในกลุ่มนี้ได้แก่ ผลงานของชาร์ฟ (Scharpf) เมื่อปี ค.ศ.1978 ผลงานของวิลฮือฟ-ฮีริเทียร์ (Heritier) ปี ค.ศ.1980 ผลงานของริปลีย์ (Ripley) และแฟรงกลิน (Franklin) ปี ค.ศ.1982 ผลงานของวินเตอร์ (Winter) ปี ค.ศ. 1990 ผลงานของ วรเดช จันทรศร (Woradech Jantarasorn, 2009)

1. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions between Factor Models)

1.1. แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models) เป็นตัวแบบที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Edwards, George C.1980 : 148)

1.2 องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models) คือ การสื่อสารข้อความ (Communication) ทรัพยากร (Resources) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Dispositions or Attitudes of Implementer) และโครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure)

1.3 จุดเด่นของตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models) มีจุดเด่น คือ เป็นตัวแบบที่ให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์กรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยคล้ายคลึงกับกับตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของมิเตอร์และฮอร์น แต่ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบทางตรงและทางอ้อมของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ



ภาพที่ 7 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models)

ที่มา : Edwards, George C. (1980 : 148)

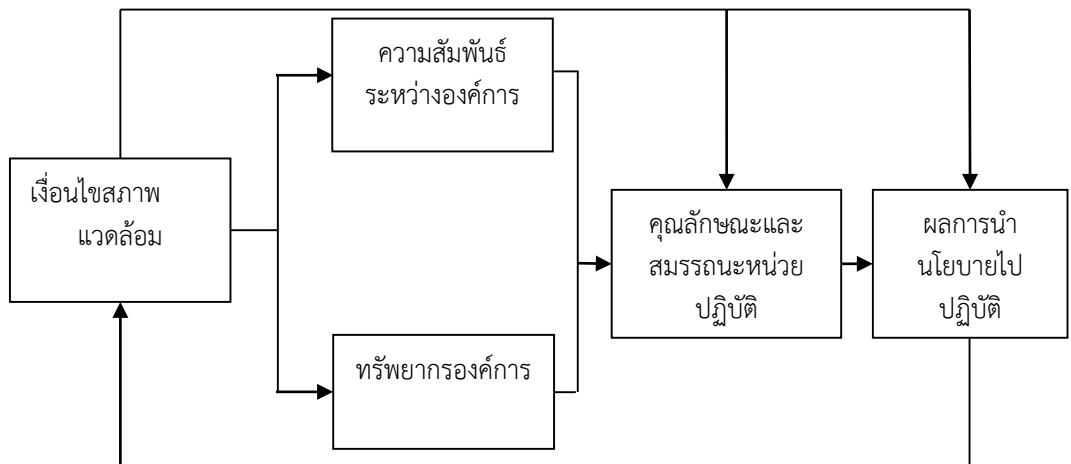
2. ตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process)

2.1 แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ Cheema, Shabbir G. & Rondinelli, Dennis A. (1983: 16) ได้พัฒนาตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) ขึ้นเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยมุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท

2.2 องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) คือ เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (Environmental Conditions) โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร (Inter-Organizational Relationship) ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ (Organizational Resources for Program Implementation) และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics and Capabilities of Implementing Agencies) การให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจโดยมีสมมติฐานว่าผล

การปฏิบัติงาน และผลกระทบจากการนำแผนงานไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่น เป็นผลจากอิทธิพลของกลุ่มตัวแปร 4 กลุ่ม ได้แก่ เงื่อนไขสภาพแวดล้อม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรองค์การสำหรับนำแผนงานไปปฏิบัติ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติ

2.3 จุดเด่นของตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) มีจุดเด่น คือ การประเมินความสำเร็จของแผนงานอาจทำได้ 2 วิธี วิธีแรก ทำการประเมินโดยพิจารณาจากพื้นฐานของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในเอกสารนโยบายของรัฐบาล โดยตรวจสอบวัตถุประสงค์เหล่านี้ด้วยการสร้างเครื่องมือชี้วัดที่เหมาะสม วิธีที่สอง ทำการประเมินผลงานจากผลกระทบทางสังคมและผลการพัฒนาที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากเป้าหมายของการพัฒนาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป



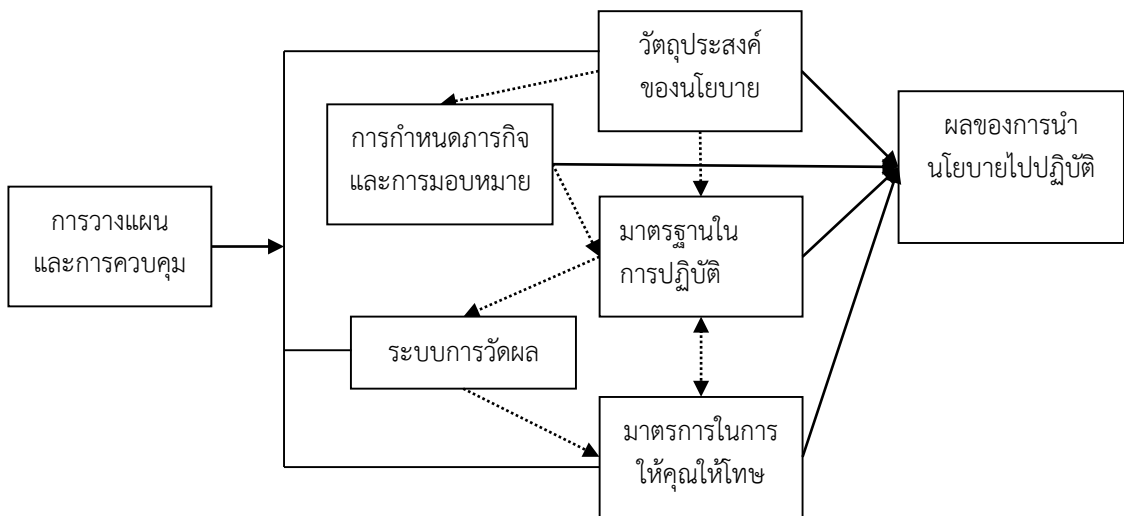
ภาพที่ 8 ตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process)
ที่มา : Cheema, Shabbir G. & Rondinelli, Dennis A. (1983 : 16)

3. ตัวแบบยืดหลักเหตุผล (Rational Model)

3.1 แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบที่ยึดถือฐานคติที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และการกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ”

3.2 องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น การกำหนดมาตรฐานในการทำงานอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง และระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

3.3. จุดเด่นของตัวแบบ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรเป็นเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ



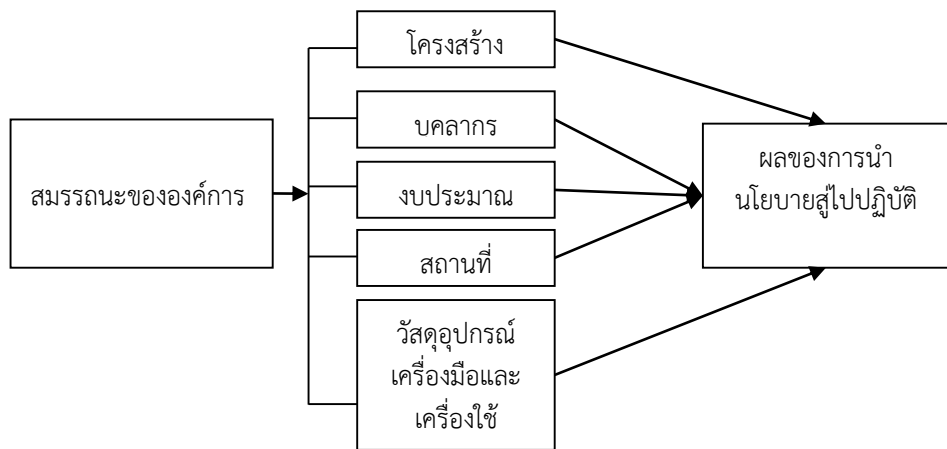
ภาพที่ 8 ตัวแบบยึดหลักเหตุผล (Rational Model) (Woradech Jantarasorn, 2009 : 131)

4. ตัวแบบทางการจัดการ (Management Model)

4.1 แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบทางการจัดการเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้โครงการจะประสบผลสำเร็จได้จึงจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหาร และเทคนิคการจัดการอย่างเพียงพอ (Woradech Jantarasorn, 2011 : 134-135)

4.2 องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การภาครัฐซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบย่อยสำคัญ ได้แก่ โครงสร้างขององค์การ บุคลากรขององค์การ งบประมาณในการดำเนินการ สถานที่ปฏิบัติการนโยบาย และวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือและเครื่องใช้ในการดำเนินการ ดังนั้น องค์การจึงต้องมีการวางแผน เตรียมความเกี่ยวกับปัจจัยองค์ประกอบย่อยเหล่านี้ให้สมบูรณ์

4.3 จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้ความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมุ่งเน้นการแก้ไขที่ตัวองค์การเจ้าภาพหลักหรือร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดระบบงานต่าง ๆ เป็นต้น (Woradech Jantarasorn (2011 : 134)



ภาพที่ 9 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

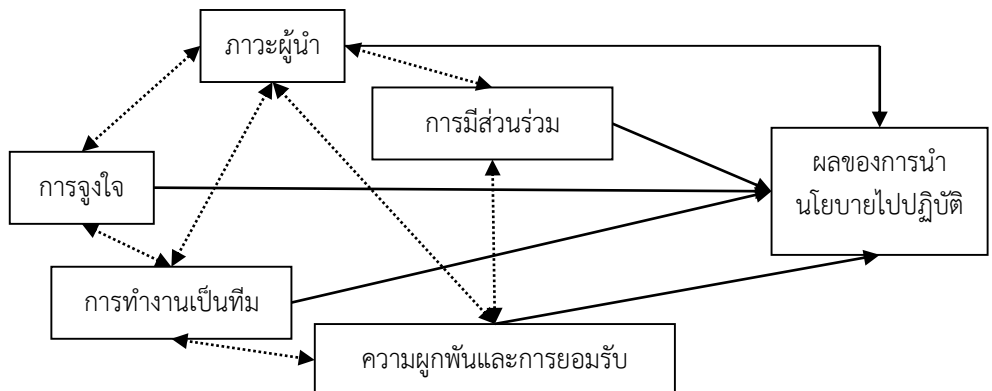
ที่มา : Woradech Jantarasorn (2011 : 134)

5. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

5.1 แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กรเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการศึกษาในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจ ในลักษณะนี้ จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง (Woradech Jantarasorn. 2011 : 135-136)

5.2 องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ ภาวะผู้นำ การจูงใจ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม และ ความผูกพันและการยอมรับ กล่าวคือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสำคัญเพราะจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องของการจูงใจ ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการใช้ควบคุม

5.2 จุดเด่นของตัวแบบ การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบนี้ จึงเป็นเรื่องกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบาย โดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากผู้ปฏิบัติเองโดยตรงสามารถอธิบายได้ (Woradech Jantarasorn. 2011 : 135-136)



ภาพที่ 10 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร

ที่มา : Woradech Jantarasorn (2011 : 136)

6. ตัวแบบกระบวนการ

6.1 แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP) พัฒนาขึ้นโดย Ernest R. Alexander (1985 : 403-426) โดยเขาเห็นว่ามิชชั่นจำกัด 2 ประการ ในการทำความเข้าใจกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) ความซับซ้อนของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ซึ่งจะทำให้การนำนโยบาย ไปปฏิบัติขาดความราบรื่น ความซับซ้อนของกิจกรรมซึ่งเป็นต้นตอของปัญหาและเทคนิคการคำนวณความน่าจะเป็นที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา (2) วิธีการต่าง ๆ ที่ได้จากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะช่วยสร้างความเข้าใจเพียงบางส่วนและยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ทฤษฎีเหล่านี้ควรเสนอกรอบทั่วไปในการศึกษาเพื่ออธิบายถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ ชัดเจนและครอบคลุมถึงกรอบความคิดเชิงทฤษฎีในการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจให้ครอบคลุมทั้งกระบวนการ

6.2 องค์ประกอบของตัวแบบ ตัวแบบกระบวนการให้ความสำคัญต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เกี่ยวกับการเปลี่ยนรูปของความตั้งใจไปสู่กิจกรรมซึ่งเป็นกระบวนการเชิงปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง กระบวนการนี้ เริ่มต้นด้วยปัจจัยกระตุ้น (stimulus) การเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเป็นนโยบาย (policy) และต่อเนื่องด้วยการ กำหนดรายละเอียดของแผนงาน (program) แล้วจึงนำไปปฏิบัติ (implementation) โดยความสัมพันธ์ระหว่าง ปัจจัยต่าง ๆ ได้ดังนี้

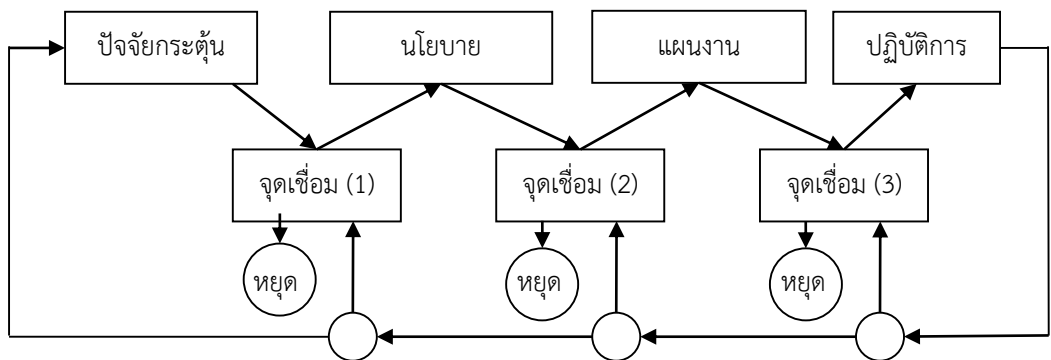
6.2.1 ปัจจัยกระตุ้น เป็นขั้นตอน ตระหนักถึงปัญหาและความชัดเจนของปัญหา แนวทางการ พัฒนานโยบาย คุณลักษณะของปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์หรือการรับรู้เกี่ยวกับปัญหานโยบาย และ ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นหรือการรับรู้ถึงผลกระทบจากนโยบายที่เคยปฏิบัติมาแล้ว

6.2.2 นโยบาย เป็นจุดที่ปัญหาจะถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบนิยามของนโยบาย ดังนั้นใน กระบวนการนโยบาย แผนงานและการนำนโยบายไปปฏิบัติ คำสั่งจากผู้กำหนดนโยบายสู่การปฏิบัติโดยกำหนด เป้าประสงค์และวิธีการในการบรรลุเป้าประสงค์

6.2.3 แผนงาน แผนงานต้องระบุทรัพยากรที่ต้องใช้และสถานที่ที่เหมาะสม การกำหนดชุดของ การกระทำและประชากรกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับประโยชน์

6.2.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ การปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผลประโยชน์ตามที่ตั้งใจไว้ เป็น ตัวแบบที่แสดงถึงการเชื่อมโยงต่อเนื่องของกระบวนการตามลำดับ ตั้งแต่ขั้นตอนปัจจัยกระตุ้นต่อไปยังการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยจุดเชื่อมโยงเป็นตัวประสานปัจจัยความซับซ้อน ซึ่งจุดเชื่อมโยงจะ เปิดโอกาสให้มีทางเลือกอื่นเข้ามา มีลักษณะดังนี้ (1) จากขั้นตอนที่เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ (2) จากขั้นตอนต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นก่อน แต่ไม่รวมขั้นตอนก่อนหน้านี้ที่เพิ่งเกิดขึ้น (3) จากขั้นตอนย่อย หรือขั้นตอนก่อนหน้านี้อื่น ๆ ในลักษณะ ผลสะท้อนกลับหรือการประเมินผล (4) ขั้นตอนต่อไป ซึ่งอาจนำไปสู่ขั้นตอนย่อย โดยไม่รวมขั้นตอนที่ติดตามมา (5) ไปสู่ขั้นตอนก่อนความสมบูรณ์ของกระบวนการ

6.3 จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้ได้อธิบายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับ สถานการณ์ในแต่ละกรณี ตัวแบบกระบวนการจะแสดงความต่อเนื่องของกระบวนการตามลำดับ ตั้งแต่ขั้นตอน ปัจจัยกระตุ้น(เป้าประสงค์) จนถึงการพัฒนา นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ละขั้นตอนเชื่อมโยงด้วย “จุดเชื่อมโยง” ซึ่งเป็นตัวประสานความซับซ้อนของปัจจัยเชิงปฏิสัมพันธ์



ภาพที่ 11 ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP)

ที่มา : Ernest R. Alexander (1985 : 403-426)

7. ตัวแบบเชิงบูรณาการ

7.1 แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบนี้ ศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรศร (2011) ได้ทำการศึกษาและพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเรียกว่า ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่ผสมผสานตัวแปรสำคัญที่มาจากทั้ง 5 ตัวแบบ โดยตัวแปรตามคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งพิจารณาออกเป็น 3 มิติโดยมิติที่ 1 วัดจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่ 2 วัดจากผลกระทบของนโยบาย และมิติที่ 3 วัดจากผลของนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติโดยรวม ส่วนตัวแปรอิสระประกอบด้วยสมรรถนะขององค์การประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก (Jantarasorn, 2011)

7.2 องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่น ได้แก่ การนำตัวแปรจากตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมือง โดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

7.1.1 ตัวแปรจากตัวแบบประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งสำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้คุณให้โทษ

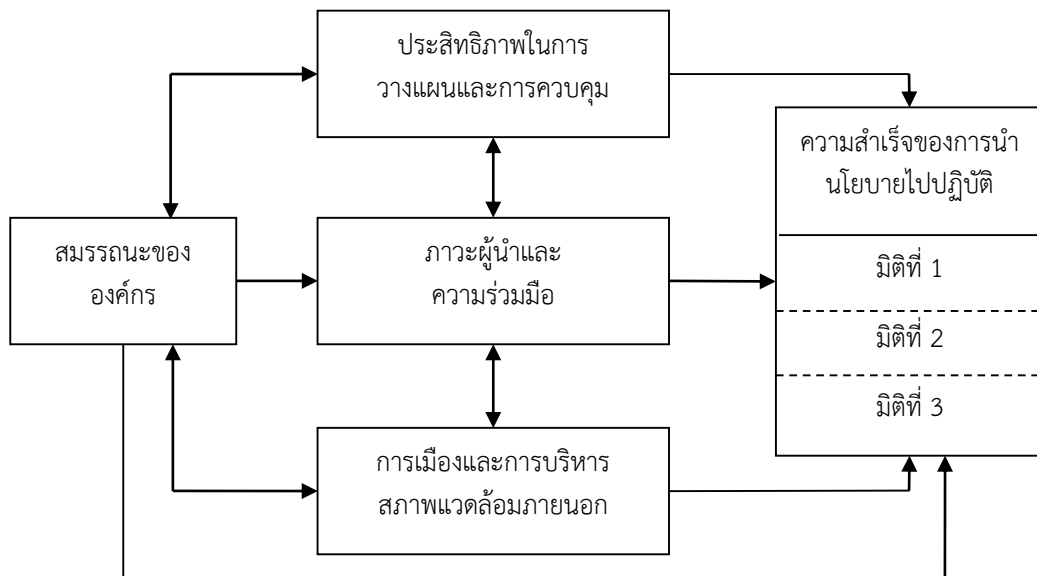
7.2.2 ตัวแปรจากตัวแบบสมรรถนะขององค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ นโยบายจะสำเร็จได้นั้นส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์การ

7.2.3 ตัวแปรจากตัวแบบภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้สมาชิกในองค์กรดึงสมรรถนะของตนมาปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ และให้ความร่วมมือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเกิดความผูกพันและการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น จนกลายเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

7.2.4 ตัวแปรจากตัวแบบการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือตัวแทนขององค์การ กลุ่ม หรือ สถาบัน ตลอดจนความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้ได้แก่ ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่าย

ต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับการพึ่งพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

7.3 จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้ได้บูรณาการคัดเลือกเอาตัวแปรสำคัญๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ



ภาพที่ 12 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

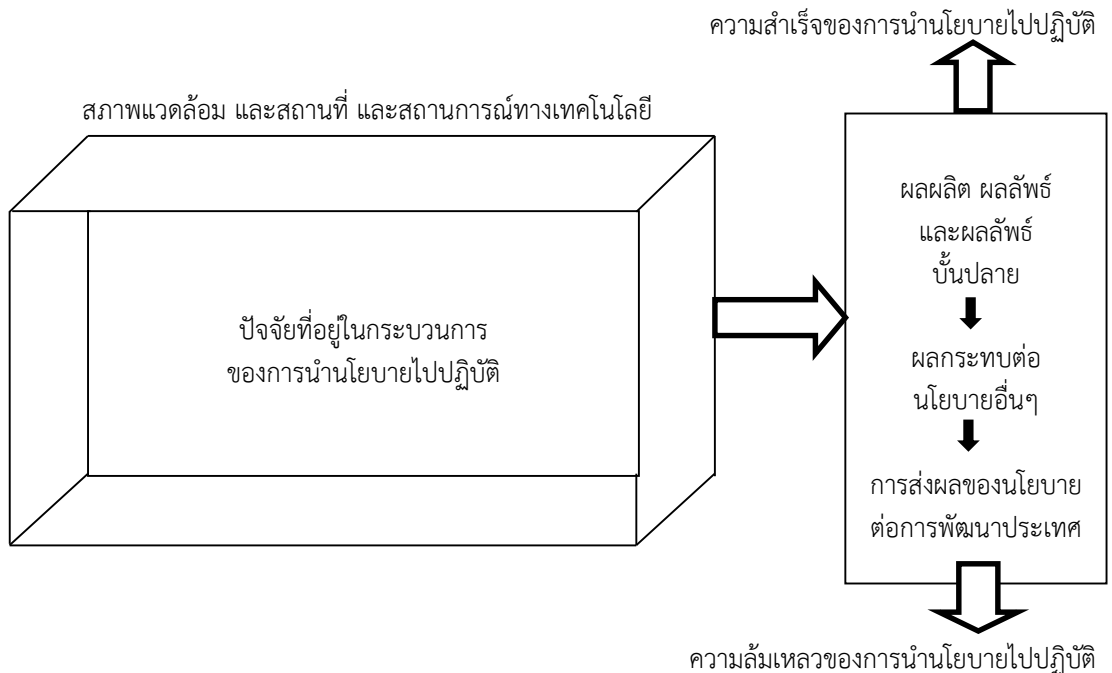
ที่มา: Woradech Jantarasorn, (2011)

8. ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

8.1 แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ ตัวแบบนี้ถูกสังเคราะห์ขึ้นโดย ศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรศร (2011) โดยการสังเคราะห์ผลงานของนักวิชาการโดยใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) และทฤษฎีอุปนัย (Inductive Theory) แล้วบูรณาการผลของการศึกษานำมาพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี เรียกว่า ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Public Policy Implementation) โดยสรุปแล้วเป็นตัวแบบทางทฤษฎีที่มีโครงสร้าง และปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรที่มีลักษณะของการเชื่อมโยงกันอย่างหลวมๆ เป็นตัวแบบที่มีความยืดหยุ่น (Flexible) และมีพลวัต (Dynamic)

8.2 องค์ประกอบของตัวแบบ ตัวแบบนี้ประกอบไปด้วยมิติ (Dimension) 3 ด้าน คือ ด้านเวลา (Times) ด้านสภาพแวดล้อม และสถานที่ (Contexts) และด้านสถานการณ์ทางเทคโนโลยี (Technological Circumstances)

8.3 จุดเด่นของตัวแบบ ตัวแบบนี้เน้นว่าเป็นการสังเคราะห์ตัวแปรที่มีความสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามบูรณาการทั้งทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) และทฤษฎีอุปนัย (Inductive Theory) หลอมรวมมาเป็นตัวแบบที่ยืดหยุ่นอย่างเหมาะสม



ภาพที่ 13 ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
ที่มา : Woradech Jantarasorn (2011)

บทสรุป (Conclusion)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในทางวิชาการได้พยายามแสวงหาตัวแบบหรือทฤษฎีในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติเพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือความล้มเหลวของการนโยบายสาธารณะ แต่เนื่องจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีความสลับซับซ้อนมากมายทั้งในแง่บทบาทของหน่วยงานที่รับเอานโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ เป็นต้นว่าปัญหาด้านศักยภาพขององค์กรซึ่งเป็นความพร้อมและความสามารถขององค์กรในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ เช่น ปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านงบประมาณ ปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์กร ปัจจัยด้านวัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านการควบคุมถือว่าเป็นความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ รวมไปถึงปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เช่น ความไม่เข้าใจในนโยบาย ความไม่เชื่อว่ำนโยบาย การไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิบัติ ระบบการติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์ การขัดผลประโยชน์ของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดความชอบธรรมของผู้ที่ตัดสินใจนโยบาย หรือกำหนดนโยบาย นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนและประสานงานขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากนโยบายสาธารณะบางนโยบายต้องอาศัยทั้งองค์กรหลักและองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน

การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงยังคงดำเนินการพัฒนาอยู่ร่ำไปทั้งนี้เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องประกอบกับความสลับซับซ้อนในภารกิจของรัฐเพิ่มทวีคูณขึ้นเรื่อย ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มุ่งการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนอยู่ตลอดไป

เอกสารอ้างอิง (References)

- Alexander, Ernest R. (1985, February). "Form Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of Policy Implementation Process". **Administration and Society**. 16 (4) : 410-413, 403-426.
- Bardach, E. (1977). **The Implementation Game : What Happens after a Bill Becomes a Law**. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. (1983). **Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries**. Beverly Hills: Sage Publications.
- Donald S. Van Meter & Carl E. Van Horn. (1975, February). "The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework". **Administration and Society**. 6(4) : 447.
- Edwards, George C. (1980). **Implementing Public Policy**. Washington, D.C. : Congressional Quarterly Press.
- Elmore, R. F. (1978). "Organization Models of Social Program Implementation". **Public Policy**. 26 : 185.
- Erwin C. Hargrove. (1975). **The Missing Link: The study of the Implementation of Social Policy**. Washington D.C : The Urban Institute.
- Hjern, B. (1982). "Implementation Structures: A New Unit for administrative Analysis". **Organization Studies**. 2 : 211.
- Jantarasorn, W. (2009). **An integrated theory of public policy implementation**. Bangkok : Thai University Researchers Association (TURA). [In Thai]
- Nimpanich, J. (2004). **Policy Analysis: Scope, Concepts, Theories and Examples**. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University Press. [In Thai]
- Kerr, D.H. (1996). "The Logic of Policy and Successful". **Policy Sciences**. 7 : 351-363.
- Montjoy, R.S. and O'Toole, L.J., Jr. (1979). "Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective". **Public Administration Review**. 40(5) : 465-467.
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron B. (1973). **Implementation**. 2nd ed. San Francisco: University of California Press.
- Pressman, Jeffrey L. and Wildavsky, Aaron. (1979). **Implementation**. (2nd ed.). Berkeley, California : University of California Press.
- Rondinelli, D. A. (1983). "Implementing decentralization programmes in Asia: a comparative analysis". **Public Administration and Development**. 3 : 181-207.
- Sabatier, P.A. and Mazmanian, D.A. (1980). "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis". **Policy Studies journal**. 8(special issue) : 538-550.
- Thamrongthanyawong, S. (2006). **Public policy: concepts, analysis and processes**. 14th edition. Bangkok: Sema Tham. [In Thai]

- Van Horn, Carl E., And Donald S. Van Meter. (1976). **The Implementation of Intergovernmental Policy**. Public Policy Making in a Federal System. California : Sage Publications, Inc.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975, February). "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". **Administration & Society**. 6(4) : 463.
- Walter Williams. (1975). "Implementation Analysis and Assessment Policy Analysis". 1(3) : (Summer) : 531-566.
- Jantarason, W. (2011). **Theory of public policy implementation**. 5th edition. Bangkok : Graphic sweet pepper. [In Thai]
- Yavaprabhas, S. (2007). **Public policy**. Bangkok : Chulalongkorn University Publishing House. [In Thai]
- Younis, Talib., & Ian, Davidson. (1990). **The Study of Implementation**. In Talip Younis ed. Implementation in Public Policy. Worcester, Great Britain: Billing G. Sons Ltd.

