

บทที่ 2

กรอบการวิเคราะห์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์สู่มาตรฐานระดับโลก เพื่อทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ภาวะผู้นำที่มีความคิดริเริ่มและมีบทบาทสำคัญ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค ในการนำนโยบายการพัฒนา สวนสัตว์ในสังกัด สู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ ดังนั้นเนื้อหาสาระของกรอบทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาจึงมุ่งเน้นไปที่การแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Process) ในเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาจึงได้นำกรอบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) มาใช้ในการศึกษา

การนำนโยบายไปปฏิบัติ¹

แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (An Integrated Theory of Policy Implementation) ของ วรเดช จันทรศร เกิดจากความเห็นเกี่ยวกับ “นโยบายสาธารณะ” ซึ่งเป็นเสมือนกลไกหลักสำคัญในการดำเนินงานของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง ด้วยเหตุที่นโยบายเป็น “กิจกรรม” ต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้นหรือ “แผนงาน หรือ โครงการหรือแนวทางปฏิบัติ ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขึ้น” เพื่อเจตนาในการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จมีเพียงส่วนน้อย อีกทั้งความล้มเหลวที่เกิดขึ้นมักมีสาเหตุที่ไม่แน่ชัด จนเป็นผลทำให้เห็นนโยบาย แผนงาน หรือ โครงการต้องล้มเลิกไปในที่สุดและก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจคือสิ้นเปลืองงบประมาณ สิ้นเปลืองบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ดังนั้นการศึกษาทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เข้าใจอย่างถ่องแท้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

¹วรเดช จันทรศร, ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: บริษัทพรักหวาน กราฟฟิค จำกัด), น. 16-199.

เครื่องมือทางนโยบาย

เครื่องมือทางนโยบายบางครั้งเรียกว่า “เครื่องมือสำหรับการปกครอง” หมายถึง เครื่องมือหรือวิถีทางที่รัฐบาลใช้ในการลงมือปฏิบัตินโยบายเพราะในกระบวนการนโยบาย รัฐบาลไม่เพียงแต่เป็นผู้ที่ทำการตัดสินใจนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังเป็นผู้ที่ลงมือปฏิบัติ การตัดสินใจนโยบายนั้น ๆ ผ่านกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งมี 2 แบบ คือ เครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล และเครื่องมือที่มีได้เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล

เครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล คือสิ่งที่รัฐบาลกำหนด กลุ่มเป้าหมายของกฎระเบียบ ต้องให้การยอมรับกฎ ระเบียบและเมื่อกลุ่มดังกล่าว ไม่สามารถทำตามกฎระเบียบได้ก็จะได้รับการลงโทษ กฎ ระเบียบ อาจจะเป็นกฎหมายหรือ กฎกระทรวง หรือกำหนดของหน่วยงานฝ่ายบริหารก็ได้

ข้อดีของเครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล คือความประหยัดจากการใช้เครื่องมือเมื่อเปรียบเทียบกับเครื่องมืออื่นที่อาจต้องมีค่าใช้จ่าย แต่การใช้กฎ ระเบียบเป็นเครื่องมือไม่จำเป็นต้องมีข้อมูลมากนัก และสามารถปรับใช้ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ข้อเสียของเครื่องมือที่เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล คือการใช้กฎระเบียบ ก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นและทำให้ขาดการพิจารณาสถานการณ์ของแต่ละบุคคลซึ่งอาจจะแตกต่างกันไป ในการปรับใช้กฎนั้น ๆ และบางครั้งกฎ ระเบียบมีความกำกวมไม่ชัดเจน แม้ว่าการใช้เครื่องมือนี้มีความประหยัดหากแต่การบังคับใช้โดยหน่วยงานที่ควบคุมกฎระเบียบ อาจมีค่าใช้จ่ายสูงมาก เช่น ค่าใช้จ่ายในการให้ข้อมูลประชาสัมพันธ์ เป็นต้น

เครื่องมือที่มีได้เป็นกฎระเบียบของรัฐบาล คือครอบครัวและชุมชน องค์กรอาสาสมัคร นโยบายสาธารณะที่ดีคือ นโยบายที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม โดยเฉพาะจะต้องมีกลไกบริหารของภาครัฐที่ดี (Good Governance) หรือสังคม แบบประชาธิปไตยหรือธรรมรัฐ โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย ดังนั้นกระบวนการดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นจากการผลักดันของสังคมเมื่อเกิดปัญหาเพื่อให้รัฐเห็นความสำคัญและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นต่อประชาชน และนำหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) คือ โปร่งใส มีความชอบธรรม กระจายอำนาจ มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน มีความรับผิดชอบสูง และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันมาใช้ในการดำเนินนโยบาย

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หน่วยงานหรือองค์การที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจมีเพียงหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่านั้น ทั้งนี้ในการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสถานะของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปฏิบัติ สามารถทำได้ 2 รูปแบบ คือ การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบภายในหน่วยงาน (Intra-Organizational Relations) และการพิจารณาถึงความสัมพันธ์และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Inter-Organizational Relations) ซึ่งทั้งสองรูปแบบต้องอาศัยการสื่อสารของข้อมูลและข่าวสารที่มีประสิทธิภาพและถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีนโยบายแล้วก็จะต้องมีการแปลงสภาพของนโยบายให้กลายมาเป็นโครงการ แผนงานและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการแปลงสภาพนี้ จะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานโดยตรง โดยทั่วไปหน่วยงานประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ ทั้งที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ บุคลากร ทรัพยากรที่มีอยู่ โครงสร้างขององค์การและเป็นนามธรรม ได้แก่ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ค่านิยม และวัฒนธรรมองค์การ

การศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานยังสามารถบ่งบอกได้ถึงผลลัพธ์ของการดำเนินนโยบายได้ เช่น กรณีที่ แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น ได้ศึกษาพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานที่มีอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นตัวแปรหนึ่งในกรอบการวิเคราะห์ของทั้งสองด้วยโดยสรุปตัวแบบของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดย แต่ละตัวแบบได้พิจารณาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดย วรเดช จันทรศร ได้สรุปภาพรวมของตัวแบบที่ได้ทำการบูรณาการจากแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน แวน มิเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn) พอล แอตทิเวล และ ดีน เกอร์สทิน (Paul N. Attiwell and Dean R. Gerstein) ประกอบไปด้วยปัจจัยดังนี้ คือ

1. บุคลากร

บุคลากรในที่นี่ประกอบด้วย 2 ประเภท ได้แก่ บุคลากรที่เป็นผู้นำเป็นผู้ที่รับนโยบายจากรัฐบาลมาสร้างให้เกิดแนวทางในการปฏิบัติงาน บุคลากรที่เป็นผู้นำ จำเป็นจะต้องทำหน้าที่สำคัญหลายประการด้วยกัน เช่น การใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารเพื่อสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และสร้างให้บุคคลเหล่านั้นยอมรับในนโยบาย ส่งเสริมให้เกิดการทำงานเป็นทีมเพื่อสร้างความผูกพันระหว่างเพื่อนร่วมงานและความผูกพันกับงานที่ต้องสร้างให้เกิดระบบของการให้คุณให้โทษ บุคลากรที่เป็นผู้นำควรจะต้องมีลักษณะสำคัญ คือ มีบุคลิกภาพที่ดีมีความรู้ ความสามารถเป็นที่ยอมรับ และมีภาวะผู้นำและมีอำนาจเพียงพอ

บุคลากรอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงาน เป็นบุคลากรที่มีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หน่วยงานควรมีระบบการคัดสรรบุคลากร ผู้ปฏิบัติงานให้ตรงกับความรู้ ความสามารถและเหมาะสมกับงานที่ต้องทำ ตลอดจนการปลูกฝังวัฒนธรรมการดำเนินงานที่ดี บุคลากรผู้ปฏิบัติงานนี้ เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญมากต่อผลสำเร็จของนโยบาย เนื่องจากบุคลากรมีค่านิยมที่แตกต่างกัน การสร้างให้เกิดการยอมรับในนโยบาย จึงเป็นเรื่องยาก แนวทางในการแก้ไขคือต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนมองเห็นว่านโยบายนั้นมีประโยชน์และข้อดีอย่างไร ซึ่งหน้าที่นี้ก็เป็นหน้าที่ของผู้บริหารหน่วยงานเช่นกัน

2. ทรัพยากร

ทรัพยากร หมายรวมถึง วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย

3. โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การมีส่วนสำคัญมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะโครงสร้างองค์การสามารถทำให้ทราบตั้งแต่เบื้องต้นว่าหน่วยงานหรือองค์การมีระบบการดำเนินงานที่ซับซ้อนมากน้อยเพียงใด หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นลำดับชั้น (hierarchy) ซึ่งทำให้กระบวนการสื่อสารมีความซับซ้อนมาก ในขณะที่องค์การเอกชน ส่วนใหญ่จะเน้นการทำงานเป็นเครือข่าย จึงมีโครงสร้างการดำเนินงานที่เป็นเครือข่าย (network structure) ซึ่งมีความยืดหยุ่นมากกว่าโครงสร้างองค์การ

4. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ค่านิยม วัฒนธรรม

หน่วยงานหรือองค์การแต่ละแห่งจะต้องมีเป้าหมายการดำเนินงานเป็นของตนเอง ซึ่งหากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้นสอดคล้องและส่งเสริมนโยบายก็จะทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างดี ในทางตรงกันข้ามหากเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานขัดแย้งกับ นโยบายก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ เกิดอุปสรรคได้ นอกจากนี้หน่วยงานยังประกอบไปด้วยวัฒนธรรมการดำเนินงานและค่านิยมของผู้ปฏิบัติงานด้วย ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเช่นกัน เพราะการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมและค่านิยมของการทำงานนั้น เป็นสิ่งที่ยาก หากนโยบายมีความสอดคล้องก็จะทำให้การปฏิบัติงานราบรื่น

5. สิ่งแวดล้อมของนโยบาย

สิ่งแวดล้อมของนโยบายเป็นตัวแปรที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อนโยบาย ปัจจัยสิ่งแวดล้อมในที่นี้หมายถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่สามารถควบคุมได้ หรือสามารถควบคุมได้ระดับหนึ่ง ได้แก่ สื่อมวลชน ประชาชน องค์การเอกชน และองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนร่วมในเรื่องใด

เรื่องหนึ่งของนโยบาย เช่น ประชาชนหรือองค์กรเอกชน อาจมีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย หรือสื่อมวลชนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ถ้าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้รับความเข้าใจในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐจะช่วยส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถประสบผลสำเร็จได้ง่ายยิ่งขึ้น

กลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

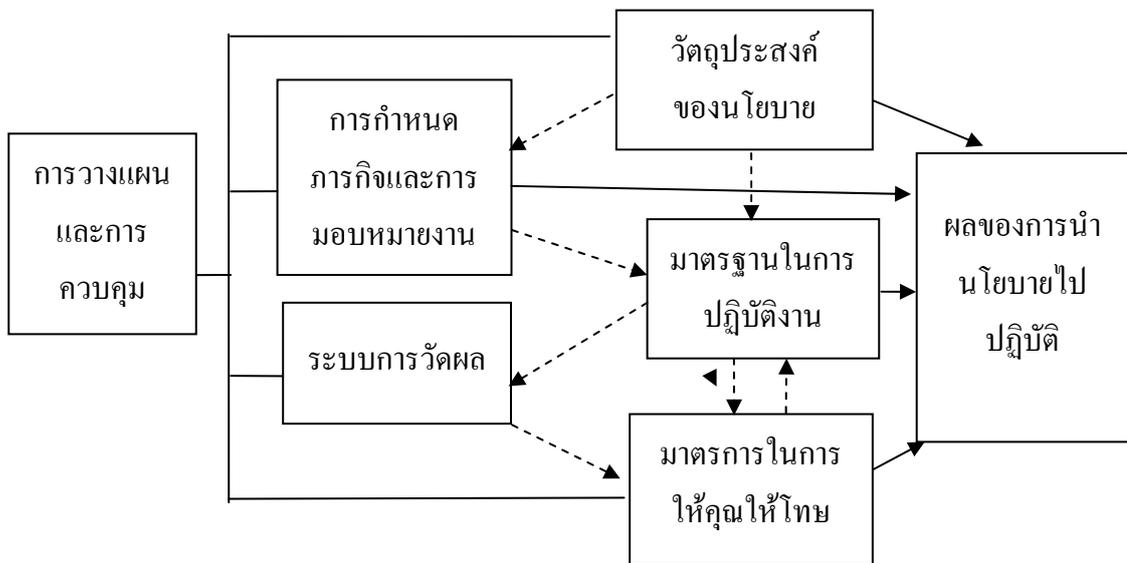
นักวิชาการได้จัดกลุ่มปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ออกเป็น 6 กลุ่ม² ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. **ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)** ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumptions) ที่ว่านโยบาย ที่ประสบความสำเร็จต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจนมีการมอบหมายงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยงานย่อยต่าง ๆ ขององค์กรมีระบบการวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนระบบมาตรฐานในการให้คุณให้โทษ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดการจูงใจมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ให้ระบบการประเมินผลมีประสิทธิภาพ และถ้าระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

²เรื่องเดียวกัน.

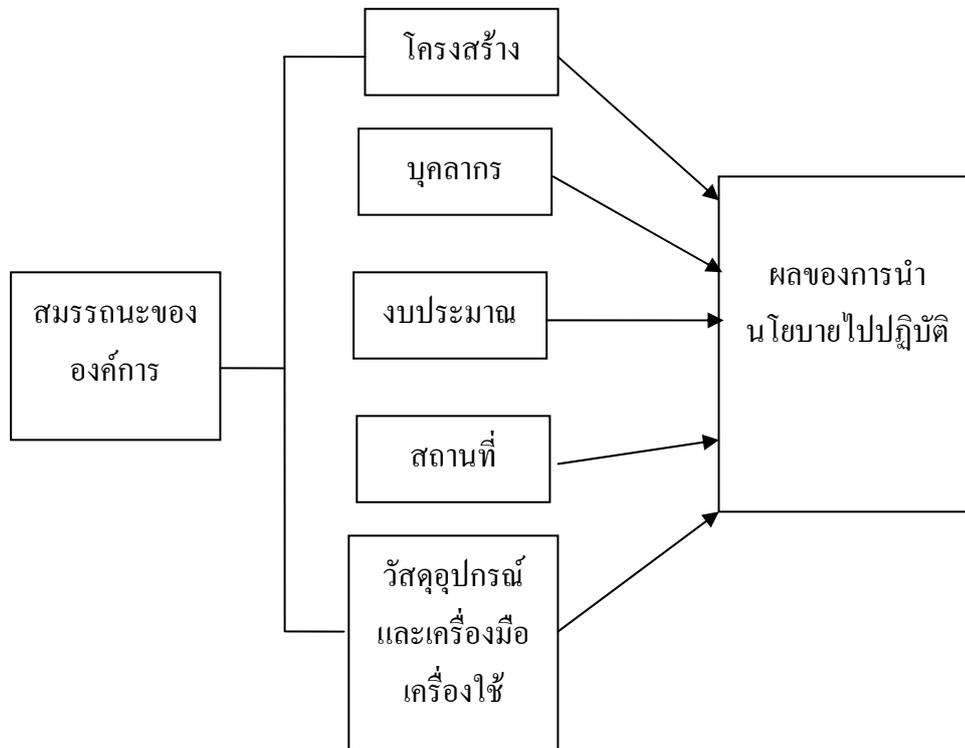
แผนภูมิที่ 2.1

ตัวแบบทางทฤษฎี การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ยึดหลักเหตุผล



ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้ให้ความสนใจในสมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคิดหวังเพียงใด นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม บุคลากรในองค์กรจะต้องมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านงบประมาณ สถานที่และวัสดุอุปกรณ์

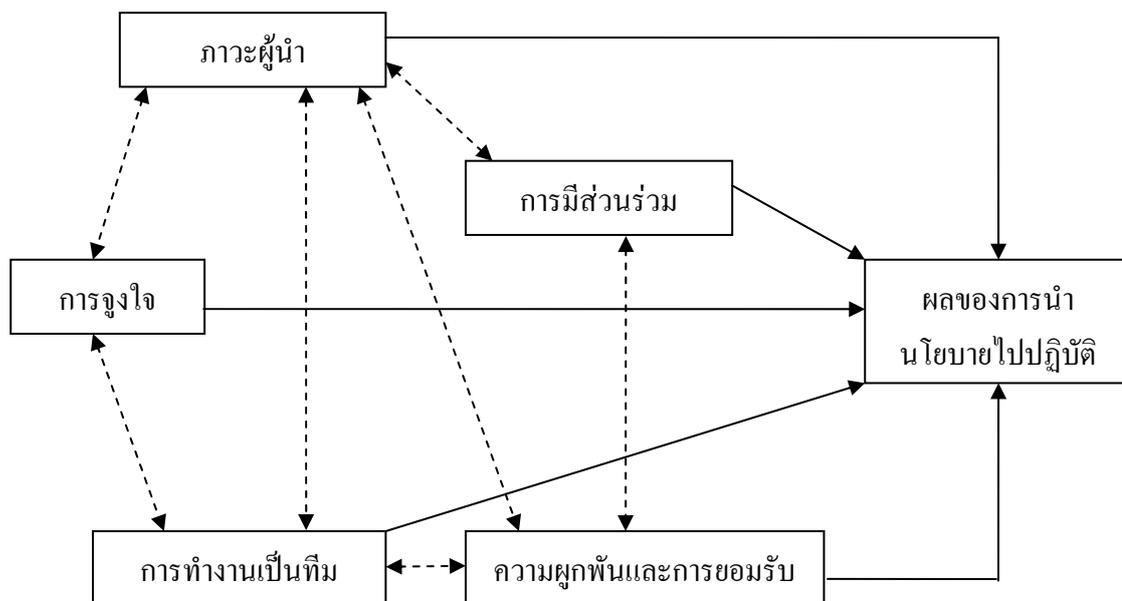
แผนภูมิที่ 2.2
 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการจัดการ



ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) ตัวแบบนี้เน้นการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ และการมีส่วนร่วมขององค์กรเป็นสิ่งสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูงและการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่าง เป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตามตระหนักในความสำเร็จของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

แผนภูมิที่ 2.3

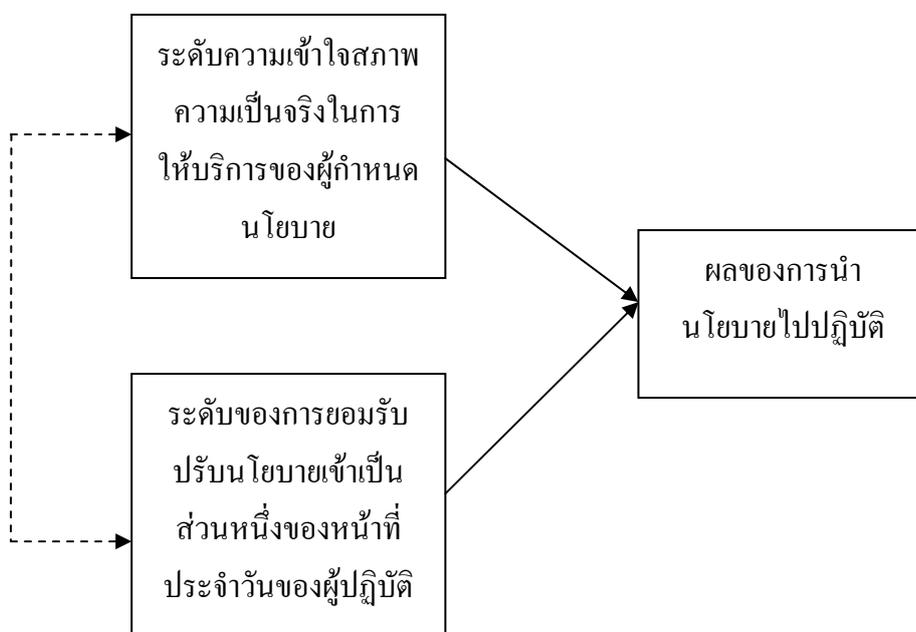
ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการพัฒนาองค์กร



ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) ตัวแบบนี้มีฐานคิดว่า อำนาจองค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal Positions) แต่ที่แท้จริงอำนาจขององค์กรจะกระจายอยู่ทั่วไปในองค์กร ดังนั้นความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับระดับความเข้าใจสภาพเป็นจริงในการบริหารของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหาร โครงการพัฒนาและระดับการยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติงาน

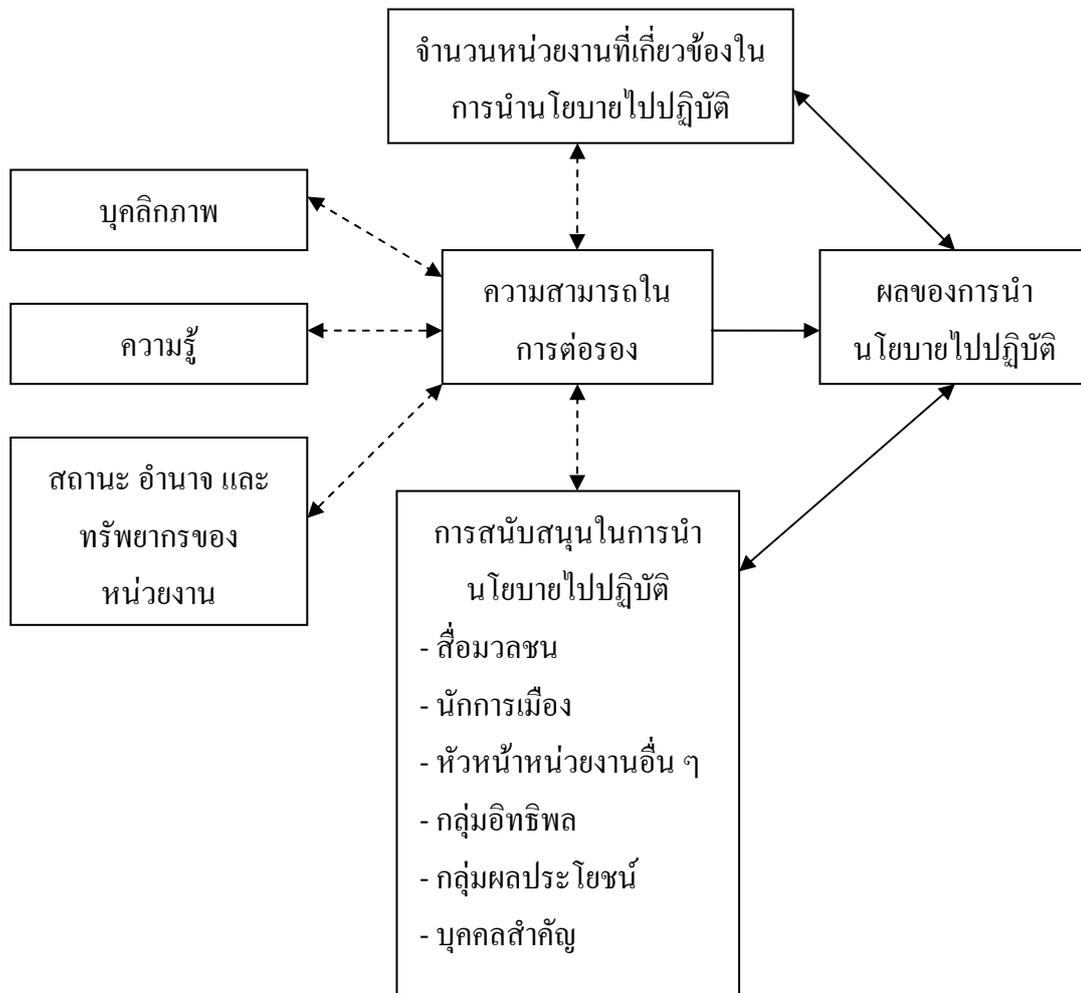
แผนภูมิที่ 2.4

ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทางกระบวนการของระบบราชการ



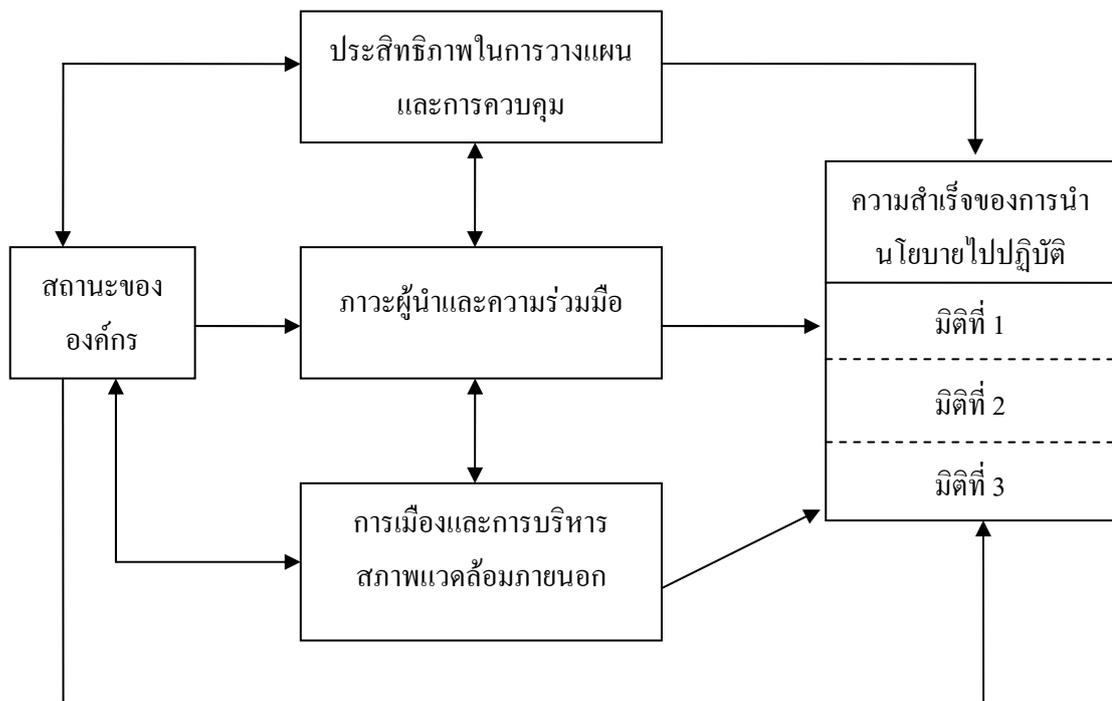
ตัวแบบทางด้านการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กล่าวคือ หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการต่อรองของหน่วยงานนั้น ซึ่งเป็นการต่อรองในเรื่องของการแสวงหาความสนับสนุนจากภายนอก แสวงหาความร่วมมือสนับสนุนจากจำนวนหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน

แผนภูมิที่ 2.5
 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติทางด้านการเมือง



ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้น มาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

แผนภูมิที่ 2.6
 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงบูรณาการ



ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่น ๆ ทั้ง 5 ตัวแบบ เช่น มีการนำตัวแปรจากตัวแบบด้านการจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร และตัวแบบทางการเมืองโดยได้กำหนดตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน การติดตาม ควบคุมประเมินผลนโยบายและความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กร หรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้จะประกอบไปด้วยปัจจัยย่อย ๆ อีก 5 ปัจจัย คือ โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่

ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จได้ ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำ ที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจในเชิงบวกแก่

ผู้ปฏิบัติงาน เช่น มีการให้รางวัลชมเชยหรือยกย่อง สามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อสร้างให้เกิดความผูกพันและการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ และรู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะแนวคิดที่ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยแวดล้อมภายนอกขององค์กร ตัวแปรนี้ประกอบไปด้วยปัจจัยย่อยอีกหลายประการ เช่น ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ ระดับความพึงพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่อสภาพแวดล้อมภายนอก และเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์กรสวนสัตว์สู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ ผู้ศึกษาได้รวบรวมผลงานวิจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยนำมาใช้อ้างอิงเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวคิด ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

งานวิจัยเรื่อง “นโยบายการท่องเที่ยว: กรณีศึกษาการฟื้นฟูเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ต หลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ “สึนามิ” โดย สุวัชชัย เอกชัยศิริ³ มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ “สึนามิ” โดยการศึกษาจะวิเคราะห์จากนโยบายการท่องเที่ยวเพื่อให้ทราบว่ามีแผนและนโยบายที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูสถานะเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตประสบความสำเร็จหรือมีความคืบหน้าแค่ไหน อย่างไร มีอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ อะไรบ้าง หลังเหตุการณ์เกิดขึ้นครบ 1 ปี เพื่อเป็นข้อมูลและเป็นแนวทาง

³สุวัชชัย เอกชัยศิริ, “นโยบายการท่องเที่ยว: กรณีศึกษาการฟื้นฟูเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ตหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติ “สึนามิ”,” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, 2548).

ในการพิจารณาของผู้สนใจและผู้ที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ของจังหวัดภูเก็ต อีกทั้งจะพยายามศึกษาถึงการประสานความร่วมมือระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาฟื้นฟูเศรษฐกิจว่ามีอุปสรรคขัดข้องประการใด เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขวิกฤตอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต ผลการศึกษาพบว่า การแก้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจะต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ด้วยการดำเนินนโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องมีการประสานงานที่ดีระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น ชุมชนและเอกชนผู้ประกอบการ ถือเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย การฟื้นฟูเศรษฐกิจของจังหวัดภูเก็ต ภายหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ “สึนามิ” มากกว่าที่จะเป็นเรื่องของภาครัฐแต่เพียงผู้เดียว

งานวิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ศึกษาเฉพาะกรณีการให้ออกชนบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง” โดย คุณดาว เจริญผล⁴ ผลการศึกษาโดยแนวคิดของ Griddle สรุปได้ว่านอกจากนโยบายของรัฐบาลที่เปิดโอกาสให้ออกชนเป็นผู้บริหารและประกอบการท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ ณ ท่าเรือแหลมฉบังแล้ว อิทธิพลของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในภาวะการค้าโลกที่เพิ่มสูงขึ้นส่งผลต่อการขนส่งทางทะเลให้เพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ทำให้ภาคเอกชนให้ความสนใจในการเข้ามาบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือ ขณะเดียวกันสถานภาพทางการเงินของกทท. เป็นตัวสนับสนุนต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน นอกจากนี้อิทธิพลของสถานการณ์ทางการเมือง ได้แก่ บทบาทและเสถียรภาพของรัฐบาล ทศนะของผู้นำรัฐบาล ผู้บริหารระดับสูงที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (คพอ.) และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนที่เริ่มเด่นชัดขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานที่มีลักษณะผ่อนคลายกฎระเบียบของทางราชการลง มีการติดต่อสื่อสารการเจรจาต่อรองและการยอมรับข้อเรียกร้องของภาคเอกชนเป็นยุทธวิธีหลักในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและประนีประนอมผลประโยชน์ร่วมกัน

⁴คุณดาว เจริญผล, “ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีการให้ออกชนบริหารและประกอบการท่าเทียบเรือคอนเทนเนอร์ ณ ท่าเรือแหลมฉบัง,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540).

จากการทบทวนกรอบทฤษฎีและตัวแบบข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่าเราอาจวาดรูปตัวแบบเพื่อนำมาใช้ในการศึกษา การนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์สู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ ดังนี้

แผนภูมิที่ 2.7

การนำนโยบายการพัฒนาสวนสัตว์ในสังกัดขององค์การสวนสัตว์
สู่มาตรฐานระดับโลกไปปฏิบัติ

