

บทที่ 2

กรอบแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่นำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาปัญหา อุปสรรค ในการนำนโยบายจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ไปปฏิบัติ เพื่อศึกษาระบบและผลจากการดำเนินงาน ข้อดีข้อเสีย และปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยแนวคิดพื้นฐานในเรื่องต่อไปนี้

1. กรอบแนวคิดทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะ
2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
3. กรอบแนวคิดเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ
4. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรอบแนวคิดทฤษฎีด้านนโยบายสาธารณะ

1. ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ”

1.1 กิจกรรมทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นระดับใด ในหน่วยงานใดล้วนมีกำเนิดมาจากความคิดอันเป็นกรอบเพื่อนำทางว่าควรจะทำอะไร เมื่อใด ที่ไหน โดยใคร และอย่างไร หากปราศจากความคิดที่ชัดเจนการกระทำที่ตามมาคงปราศจากทิศทางที่แน่นอน ชัดเจน ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลความคิดหรือเจตนารมณ์ก็เกิดขึ้นก่อนเช่นเดียวกัน จากนั้นค่อยๆ พัฒนาชัดเจนขึ้นกลายเป็นกรอบกำหนดทิศทาง และแนวการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ ก็คือนโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายสาธารณะ (Public policy)

คำว่านโยบายสาธารณะ หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วมีคำนิยามของนักวิชาการต่างๆ ที่กลั่นกรองจากประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้หลายประการ ดังนี้

โทมัส ดาย (Thomas Dye) นิยามว่า นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ

ไอรา ชาร์แดนสกี (Ira Sharkansky) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

ลาสเวลล์ และแคปแลน (Lasswell and Kaplan) ระบุว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันรวมถึง เป้าหมาย สิ่งที่มีคุณค่า และแนวการปฏิบัติ ต่างๆ

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตนเอง

คาร์ล ฟรีดริช (Carl J. Friedrich) กล่าวว่า นโยบาย คือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งจะมีทั้งอุปสรรค และโอกาสบางประการด้วย อุปสรรคและโอกาสที่พึงมีนั่นเองที่ผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อให้ประโยชน์ และเอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างหนึ่งอย่างใดนั่นเอง

เดวิด อีสตัน (David Easton) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง การจัดสรรผลประโยชน์ หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคมการเมือง

อมร รักษาสัตย์ ระบุว่า นโยบายตามความหมายกว้างก็คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมียอดประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

กุลธร ธนาพงศธร ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะในทรรศนะของนักวิชาการหลายท่านทั้งไทยและต่างประเทศ แล้วสรุปว่านโยบายสาธารณะน่าจะหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าจะระดับใดก็ตาม) หนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

จากคำนิยามของนักวิชาการหลายท่านข้างต้นพบว่า นักวิชาการมีความเห็นคล้ายตามกันว่านโยบายสาธารณะคือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลนั่นเอง ซึ่งแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลเป็นกิจกรรมที่รวมทั้งที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต แนวทางการดำเนินกิจกรรมนี้ในทางปฏิบัติคือทางเลือก รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา และหรือป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งกิจกรรมเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐบาลทุกกระทรวง ทบวงกรม ทุกระดับ และส่งผลกระทบต่อ การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจทุกประเภท รวมทั้งทุกกิจกรรมของประชาชนทั่วไป การศึกษานโยบายสาธารณะมีแนวทางหลายแนวทาง แต่ละแนวทางขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ ความสนใจ ความชำนาญของผู้ศึกษาเองเป็นสำคัญ การศึกษานโยบายสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญสำหรับผู้ศึกษาทางรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งเปรียบเสมือนแผนการปฏิบัติงานของรัฐบาล หากผู้ศึกษาขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องกิจกรรมของรัฐและการบริหารงานของรัฐที่มุ่งการปฏิบัติจริง ย่อมไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร ผู้ศึกษาจึงต้องเข้าใจในสิ่งที่รัฐตั้งใจจะกระทำด้วย หากไม่เข้าใจแนวทางอันเป็นกรอบซึ่งนำการบริหารงานดังกล่าว ย่อมเป็นการยากที่จะเข้าใจภาพรวมของการบริหารทั้งหมด นอกจากนั้นต้องมีความเข้าใจในเทคนิคและระเบียบวิธีการในการกำหนด วิเคราะห์ และประเมินผลนโยบาย จะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในทางปฏิบัติสามารถวางแผนพัฒนานโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 กระบวนการนโยบาย (Public Policy)

นโยบายก่อนจะมีการกำหนดนโยบายออกมาต้องมีการก่อตัว ซึ่งการก่อตัวเกิดจากเรื่องของการที่ประเด็นปัญหาบางประการได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาการตัดสินใจต่อไป การก่อตัวของนโยบายจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาและความต้องการรวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่นๆ กระบวนการนโยบายมีขั้นตอน 3 ขั้นตอน

1.2.1 การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบายเป็นขั้นแรกของขั้นตอนนโยบาย คือ การกำหนดนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สำคัญ ได้แก่ การระบุประเด็นปัญหาการพัฒนาทางเลือกและการเสนอทางเลือก

การระบุประเด็นปัญหา ปรากฏการณ์ต่างๆ ทางสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และอื่น ๆ จะปรากฏเป็นปัญหาหรือไม่ขึ้นอยู่กับพิจารณาของนักวิเคราะห์นโยบาย หรือผู้กำหนดนโยบายพิจารณาว่าประเด็นปัญหาคืออะไร ผู้วิเคราะห์ต้องเป็นผู้มีความชำนาญ ประสบการณ์ และที่สำคัญที่สุดคือมีความคิดริเริ่ม

การพัฒนาทางเลือก เมื่อนักวิเคราะห์นโยบายสามารถระบุประเด็นปัญหาที่ต้องการแก้ไขโดยกำหนดเป็นปัญหานโยบายออกมาเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมต่อไปที่ต้องทำคือการพัฒนาทางเลือกเพื่อนำมาแก้ปัญหา ทางเลือกโดยทั่วไปมักจะกำหนดได้ไม่มากนักจากความรู้ทางทฤษฎีเทคโนโลยีสมัยใหม่ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาจะช่วยให้นักวิเคราะห์มองเห็นทางเลือกหลายๆ ทางในการแก้ปัญหา และที่สำคัญยิ่งกว่าการมองเห็นทางเลือกหลายทางคือการวิเคราะห์ผลดีผลเสียต่างๆ ของทางเลือกแต่ละทาง เพื่อรวบรวมไว้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดไปกำหนดนโยบายต่อไป

การเสนอทางเลือก เมื่อทราบแน่นอนถึงรายละเอียดดีผลเสียของแต่ละทางเลือกแล้วกิจกรรมต่อไปที่ต้องดำเนินการคือการเสนอทางเลือกที่เหมาะสม ในการเสนอทางเลือกทางใดทางหนึ่งเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจเป็นนโยบายนั้น ควรต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์หลายประการ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเป็นธรรม ความสามารถในการสนองตอบตามความเหมาะสม

1.2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

หลังจากกำหนดทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมที่สุดเป็นนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่สำคัญอย่างยิ่งหย่อนไปกว่าการกำหนดนโยบายที่ดีคือการนำนโยบายที่กำหนดไว้เป็นอย่างดีแล้วไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ขั้นตอนที่เรียกว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเป็นขั้นตอนที่มักจะถูกละเลยและไม่ให้ความสำคัญต่างๆ ที่ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากในการชี้ความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของนโยบายเรื่องของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัตินับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ที่ผ่านมาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมุ่งเน้นเรื่องกระบวนการของการกำหนดนโยบาย (Policy formulation process) และการประเมินผลของนโยบาย (Policy evaluation) เสียส่วนใหญ่ แต่มิได้คำนึงถึงสภาพการณ์ความเป็นจริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ซึ่งขั้นตอนนี้อาจเป็นกระบวนการสำคัญมากและมักจะไม่ได้ได้รับความสนใจ บ่อยครั้งที่นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ได้รับการยอมรับว่าดี หรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ เมื่อมีการนำไปปฏิบัติ ปรากฏว่าล้มเหลวโดยหาสาเหตุไม่ได้ ซึ่งมีผลทำให้ผลงานหรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไป แต่อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติยังไม่มีทฤษฎีใดที่เด่นชัด หรือตัวแบบใดที่สมบูรณ์พอที่จะสร้างความเข้าใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

1.3 การประเมินผล (Policy evaluation)

เมื่อกำหนดนโยบายไปปฏิบัติแล้ว ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นอาจสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรืออาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์เลยอาจก่อให้เกิดผลข้างเคียงที่น่าไปสู่ปัญหาของประเทศในด้านอื่น หรืออาจก่อให้เกิดผลในทางดีที่ไม่เคยคาดการณ์มาก่อน ผลของนโยบายมีทั้งทางตรง ทางอ้อม ผลในระยะสั้น ระยะยาว ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในโอกาสต่อไป บทเรียนจากความสำเร็จหรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นจะมีส่วนช่วยในการนำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเนื้อหาและวิธีการดำเนินงานของนโยบายให้รอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น ผลดังกล่าวจะทราบได้ต่อเมื่อมีการประเมินผลนโยบายอย่างจริงจังและเป็นระบบ ซึ่งการประเมินผลต้องคำนึงถึงลักษณะของการประเมินผลนโยบายประเภทของการประเมินผลนโยบายและวิธีการประเมินผลนโยบาย ดังนี้

ลักษณะของการประเมินผล ในเรื่องลักษณะการประเมินผลนโยบายนี้ โรเบิร์ต เอฟ คลาก (Robert F. Clakr) เสนอว่า โดยทั่วไปแล้วลักษณะที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับในแวดวงวิชาการว่าเป็นลักษณะของการประเมินผลที่ดี คือ การใช้วิธีการของวิจัยทดลองในการประเมินผล (experimental design research) คือ มีการกำหนดกลุ่มทดลองและกลุ่มควบคุม ใช้วิธีการสุ่มเพื่อกำหนดว่าผู้ใดต้องอยู่ในกลุ่มทดลองหรือกลุ่มควบคุมไม่ใช้วิธีตามความสมัครตามอำเภอใจ การเลือกกลุ่มจากผู้ถูกศึกษามาจากประชากรต้องใช้วิธีสุ่มเช่นเดียวกัน และผู้ทำการประเมินต้องสามารถควบคุมตัวแปรต้น และตัวแปรตามในการประเมินผลได้ และเปิดโอกาสให้ผู้รับผิดชอบนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ตั้งแต่การเริ่มวางแผนการประเมิน กำหนดยุทธวิธี การออกแบบวิธีการประเมินไปจนถึงการลงมือเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการตีความข้อมูล ซึ่งผลที่ได้จากการประเมิน มีผลกระทบต่อนโยบายหรือโครงการใดโครงการหนึ่งเฉพาะ นั่นคือผู้ปฏิบัติยอมรับผลการประเมินและนำผลที่ได้ไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขนโยบายหรือโครงการที่ตนรับผิดชอบอยู่

- ประเภทของการประเมินผลนโยบาย การประเมินผลนโยบายสามารถจำแนกเป็นประเภทต่างๆ ได้หลายวิธีด้วยกัน ซึ่งการแบ่งประเภทการประเมินผลนโยบายออกเป็นหลายประเภทแตกต่างกัน คือ การประเมินแบบเทียม การประเมินผลแบบเป็นทางการ และการประเมินผลแบบพิจารณาความเหมาะสม

1) การประเมินผลแบบเทียม (pseudo – evaluation) เป็นการประเมินผลซึ่งใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการสร้างข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยไม่พยายามที่จะพิจารณาว่าผลดังกล่าวมีคุณค่าหรือประโยชน์มากน้อยเพียงใดต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในสังคมและต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม สมมติพื้นฐานของการประเมินผลแบบนี้ คือ ความเชื่อที่ว่าตัววัดต่างๆ ที่ใช้ในการวัดคุณค่าหรือประโยชน์ของนโยบายนั้นถูกต้องเชื่อถือได้

2) การประเมินผลแบบเป็นทางการ (formal evaluation) เป็นการประเมินผลซึ่งใช้วิธีการที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการสร้างข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยประเมินผลของนโยบายจากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดอย่างเป็นทางการ ข้อสมมติพื้นฐานของการประเมินผลแบบนี้ คือความเชื่อว่าวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างเป็นทางการโดยผู้กำหนดนโยบายเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว

3) การประเมินผลแบบพิจารณาความเหมาะสม (decision theoretical evaluation) เป็นแนวทางการประเมินผลที่มุ่งสร้างข่าวสารที่ถูกต้องและเชื่อถือได้เกี่ยวกับผลของนโยบาย โดยใช้คุณค่าหรือผลประโยชน์ของประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้รับเป็นเกณฑ์ประเมิน การประเมินผลแบบนี้จะเน้นการพยายามที่จะนำเอาวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและที่แอบแฝงอยู่ในรูปทัศนคติของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ มาพิจารณาเป็นเกณฑ์ร่วมกับวัตถุประสงค์เป้าหมายที่กำหนดเป็นทางการ ซึ่งเป็นวิธีที่กว้างขวางและครอบคลุมมากกว่าเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินวิธีอื่น

- วิธีการประเมินผลนโยบาย วิธีการประเมินผลนโยบายสามารถกระทำได้หลายวิธีแต่ที่น่าสนใจที่นำมาเสนอ 3 วิธี คือ วิธีเคฟเฟิงนโยบาย วิธีอนุเคราะห์อนุกรมเวลาแบบขาดตอน และวิธีวิเคราะห์เชิงถดถอยแบบไม่ต่อเนื่อง มีรายละเอียดแต่ละวิธีดังนี้

1) วิธีเคฟเฟิงนโยบาย (Policy Delphi) เป็นวิธีการประเมินผลวิธีหนึ่งของการพิจารณาความเหมาะสม เน้นการนำเอาข้อคิดและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและมีประสบการณ์สูง

2) การวิเคราะห์อนุกรมเวลาแบบขาดตอน (Interrupted Time Series Analysis) เป็นวิธีการที่ใช้การประเมินผลแบบเทียมโดยช่วยแสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น

ภายหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของตาราง หรือค่าสถิติและกราฟแบบต่างๆ วิธีนี้เหมาะสำหรับการประเมินผลนโยบายที่มีกลุ่มเป้าหมายเพียงกลุ่มเดียว หรือมีขอบเขตการดำเนินงานที่แน่นอนเพียงแห่งเดียว

3) การวิเคราะห์เชิงถดถอยแบบไม่ต่อเนื่อง (Regression discontinuity analysis) เป็นวิธีประเมินแบบเทียมโดยช่วยให้ผู้ประเมินสามารถคำนวณและเปรียบเทียบผลโดยประมาณของนโยบายที่เกิดขึ้นในกลุ่มเป้าหมายที่กำหนดไว้และกลุ่มเปรียบเทียบที่นำมาพิจารณาเหมาะสำหรับการประเมินผลตามแนวการทดลองทางสังคม

กรอบแนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ “ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้” ความเข้าใจดังกล่าวเป็นความเห็นพ้องของนักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ ซึ่งความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติมีนักวิชาการอธิบายไว้มากมายหลายท่าน อาจช่วยทำให้เกิดความเข้าใจในสาระสำคัญและมองเห็นขอบข่ายของเรื่องที่ศึกษาได้ดีขึ้น การเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจคำนิยามที่เกี่ยวข้องก่อน (Wooddrow Wilson) นักรัฐศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงเคยกล่าวไว้ว่า “เป็นเรื่องยุ่งยากมากที่จะนำเอารัฐธรรมนูญไปใช้มากกว่าการร่างมันออกมา” นับว่าเป็นคำกล่าวที่ยืนยันให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการบริหารนโยบายเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากมากกว่าการกำหนดเสียอีก นโยบายเมื่อกำหนดแล้วจะเดินไปเองโดยอัตโนมัติจำเป็นต้องมีบุคคลและองค์กรนำไปปฏิบัติจัดทำเพื่อส่งผลให้ปัญหานั้นๆ หหมดไปจากการให้คำนิยามของนักวิชาการหลายท่านพบว่ามีความคล้ายคลึงและหลากหลายความคิดดังนี้

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman and Wildavsky) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากปทานุกรมของเวปสเตอร์และโรเจท์ (Webster and Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า “implementation” โดยตัวเอชนั้นไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือ นำ

อะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือนโยบายนั้นคือต้องมียุทธศาสตร์เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แมซมานีเยน และซาบาร์เทียร์ (Mazmanian and Sabater) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากการพิจารณาความหมายที่ระบุไว้ในพหุอนุกรมเช่นเดียวกับเพรสแมน และวิลดาฟสกี จากนั้นทั้งสองให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้

มิลเบรีย แมคลาฟลิน (Milbreyl McLaughlin) มีความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบายกับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไขและสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

วิลเลียมส์ (William) ชี้ว่า กิจกรรมที่เรียกว่านำไปปฏิบัติ (implement) มีความหมายหลักอยู่ 2 ประการ

ประการแรก คือ การจัดหาหรือเตรียมวิธีการทั้งหลายทั้งปวงที่จะทำให้ดำเนินการสำเร็จลุล่วงให้พร้อม และ

ประการที่สอง คือ การดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง การนำไปปฏิบัติในหน่วยงานหนึ่งสามารถเกี่ยวข้องกับความหมายทั้งสองประการในขณะเดียวกันนั่นคือ หมายถึงการพยายามอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ในอันที่จะยกระดับความสามารถของหน่วยงานนั้นหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วง อย่างไรก็ตามในงานเขียนของวิลเลียมเขามักเน้นความหมายประการที่สองมากกว่าความหมายแรก นั่นคือ ในทรรศนะของวิลเลียมการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินการเพื่อให้นโยบายสำเร็จลุล่วงซึ่งเป็นความหมายที่คล้ายคลึงกับความหมายที่เพรสแมน และวิลดาฟสกีและซาบาร์เทียร์ และแมซมานีเยนยึดถือนั่นเอง

ดร.วรเดช จันทรศร (2528) สรุปว่าการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทาง เพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน เพื่อการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น

สรุปจากความหมายของคำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ที่นักวิชาการหลายๆ ท่านที่ให้ความหมายไว้ดังกล่าวเป็นความหมายที่นักวิชาการชาวต่างประเทศให้ความหมายที่คล้ายๆ กัน คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง องค์การที่รับหลักการสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งทางปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด

2.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดร.วรเดช จันทรศร แบ่งขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ

- ขั้นตอนในระดับมหภาค (macro)
- ขั้นตอนในระดับจุลภาค (micro)

2.2.1 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (macro) แบ่งเป็น 2 ขั้นตอนหลัก

ขั้นตอนของการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงาน หรือโครงการแล้วแต่กรณี ขั้นตอนการแปลงนโยบายนี้นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายให้เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้วก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่ต้นแล้ว

ขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นยอมรับ (adopt) แนวทางแผนงาน โครงการหรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป อย่างไรก็ตามการยอมรับโครงการของหน่วยงานท้องถิ่นยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวยังจะไม่เพียงพอ หากท้องถิ่นขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ว่าส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบก็ตามแต่อิทธิพลต่อหน่วยงานท้องถิ่นโดยอ้อม ฉะนั้น ย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติในระดับท้องถิ่นเป็นสำคัญ การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

2.2.2 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค (micro) การนำนโยบายไปปฏิบัติมิได้สิ้นสุดอยู่แค่ในระดับมหภาค จุดเริ่มต้นที่แท้จริงอยู่ที่ระดับจุลภาค ซึ่งนโยบายถูกกำหนดจากส่วนกลางเมื่อท้องถิ่นนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นจะยอมรับนโยบายมากน้อยแค่ไหน จะทำการปรับปรุงวิธีการในปฏิบัติงานของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายแนวทางการปฏิบัติงาน ตลอดจนแผนงานที่

ส่วนกลางกำหนดไว้หรือไม่ ความเกี่ยวพันต่างๆ ดังกล่าวถือว่าเป็นคุณลักษณะสำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนระดับจุลภาค ซึ่งหน่วยงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในระดับจุลภาคต้องเป็นผู้ตัดสินใจ หรือมีปฏิสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องกันไปพฤติกรรมการตัดสินใจ การปฏิสัมพันธ์จะแปรเปลี่ยนไปตลอดเวลาจะมีความแตกต่างกันไปตามความเกี่ยวพันกับผลประโยชน์ที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่ายมีอยู่ ความเกี่ยวพันในระดับจุลภาคสามารถแยกได้เป็น 3 ขั้นตอนหลัก คือ

- ขั้นการระดมพลัง (mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับท้องถิ่นต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือการพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน

- ขั้นการปฏิบัติ (deliverer implementation) ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง

- ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (institutionalization or continuation) ขั้นตอนนี้เป็นผลพลอยได้มาจากขั้นตอนที่สอง เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติ การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องหมายความว่านโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติด้วย

2.3 กลไกที่สำคัญของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างสำคัญที่เกี่ยวข้องในการบริหารนโยบาย เป็นสิ่งจำเป็นในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะมากบ้างน้อยบ้างขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของนโยบาย

2.3.1 บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้มาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอยู่มากมายจะดำรงบทบาทแตกต่างกันไป เช่น ผู้มีส่วนกำหนดนโยบาย ผู้มีหน้าที่ในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติโดยตรง

2.3.2 องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นฝ่ายสนับสนุน คือ บุคลากรหรือกลุ่มที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมแทนผู้ที่มีหน้าที่โดยตรง

2.3.3 เครือข่ายของการสื่อความหมายและกลไกควบคุมการปฏิบัติตามส่วนนี้เป็นตัวเชื่อมสิ่งที่กล่าวมาแล้ว เพราะว่าการสื่อความหมายระหว่างผู้กำหนดนโยบาย ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติฝ่ายสนับสนุนให้มีการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับผลจากการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

2.3.4 ผลประโยชน์อันเกิดจากนโยบายนั้นๆ นักวิชาการหลายๆ คนเขียนโครงสร้างของกระบวนการนโยบายในรูประบบ ผลสุดท้ายหรือผลผลิตของนโยบาย (Output) และ/หรือผลขั้นสุดท้าย (Outcome) แต่เนื่องจากผลผลิตของนโยบายมีความแตกต่างกันออกไป

2.4 องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนในตัวเอง ทั้งในแง่ของเนื้อหาสาระในการศึกษาขอบข่ายและการพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งครอบคลุมถึงองค์การและผู้เกี่ยวข้องต่างๆ องค์การและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นล้วนแต่มีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันไปแต่จำเป็นต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ในระดับหนึ่ง องค์การและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับผลจากนโยบาย

2.4.1 ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมืองในที่นี้ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี สองสถาบันนี้เป็นสถาบันหลักที่มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ กำหนดขอบเขตได้โดยการออกกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติสำหรับในประเทศไทยจะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง นโยบายใดที่ได้รับความเห็นชอบดูแลเอาใจใส่และติดตามผลอย่างต่อเนื่อง หน่วยงานราชการต่างๆ ก็จะทำให้ความสนใจให้ความสำคัญในการปฏิบัติมากเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตามบทบาทความสำคัญของฝ่ายการเมืองในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีค่อนข้างน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การที่เรียกว่าระบบราชการ

2.4.2 ระบบราชการ

ซึ่งได้แก่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุดทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกระบวนการกำหนดเป้าหมายระบบราชการเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้ฝ่ายการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศไทยระบบราชการครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะพอในการได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ ต้องพึ่งระบบราชการ ในส่วนที่ราชการขึ้นการนำนโยบายไปปฏิบัติฝ่ายที่มีอิทธิพลอย่างมากก็หนีไม่พ้นระบบราชการ ทั้งนี้ คุณสมบัติอย่างหนึ่งของระบบราชการเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือ การปราศจากคู่แข่งชั้นไม่แสวงหากำไร ปัญหาการขาดทุนก็ไม่ใช่ปัญหาของระบบราชการเหมือนหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของระบบราชการ ทุกหน่วยงานจะวางแผนโครงการภารกิจในส่วนที่ตนรับผิดชอบ หากมีนโยบายใดที่มีผลกระทบถึงความอยู่รอดหรือให้ตนเองเสีย

ประโยชน์ก็จะทำการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นหน่วยราชการต้องมีความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยราชการด้วยกันเอง นโยบายใดต้องอาศัยความร่วมมือประสานกับหน่วยราชการหลายๆ หน่วยก็มักจะนำไปสู่ความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เพราะหน่วยราชการอื่นไม่เห็นด้วยในนโยบายหรือแม้ว่าเห็นด้วยกับนโยบายก็ย่อมจะมีแนวโน้มความขัดกันในการบริหารผลประโยชน์ได้ เนื่องจากทัศนภาพและผลประโยชน์และให้ลำดับความสำคัญนั้นไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นก็ได้

2.4.3 ข้าราชการ

นอกจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการ(bureaucrats) ในฐานะบุคคลถือได้ว่าเกี่ยวข้องและส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องและความสำคัญของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีแตกต่างกันไปอยู่กับระดับหรือฐานะของข้าราชการซึ่งได้แก่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ถือว่าเป็นหัวรถจักรหรือหัวเรือใหญ่ที่จะส่งผลทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการเหมือนหัวเรือขนาดกลางที่จะแปลงความสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้เป็นผล ข้าราชการในระดับล่างซึ่งเป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินโครงการเป็นผู้มีบทบาทมากที่สุดที่สำคัญที่สุดเป็นผู้ใกล้ชิดเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายโดยตรง ใกล้ชิดผู้รับบริการ หากข้าราชการเหล่านั้นไม่มีวิจารณญาณ (discretion) ในการตัดสินใจ เพิกเฉยหลีกเลี่ยง สกัดกั้นข้อมูลในการปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลกระทบต่อผู้บริหาร เพราะผู้บริหารโครงการบางโครงการไม่สามารถตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานได้ตลอดเวลา ระยะเวลาการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องหันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่าง และปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวที่มีต่อผู้รับบริการ

2.4.4 ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ซึ่งได้แก่ผู้รับบริการ (clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ หมายถึง บุคคล (individuals) และกลุ่ม (groups) และหน่วยงานภาคเอกชน (private sector) และหน่วยงานที่มีได้หวังผลกำไร ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคลจะเป็นผู้ติดต่อกับข้าราชการระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัว บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย หากกลุ่มคนดังกล่าวมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มจะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการจะมีมากขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นมิใช่เป็นเรื่องของคำสั่งและเรื่องการเชื้อฟัง แต่เป็นการ

ปฏิสัมพันธ์ในลักษณะของความเท่าเทียม ซึ่งเน้นการต่อรอง (bargain) และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ

2.4.5 ความแตกต่างระหว่างบทบาทขององค์การและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเภทของนโยบาย

องค์การและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะมีบทบาทและปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในแง่มุมที่แตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ข้าราชการในแต่ละระดับ รวมถึงผู้รับบริการ ผู้ได้รับประโยชน์หรือผู้เสียประโยชน์ บทบาทของผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้แตกต่างกันในแต่ละประเภทของนโยบายอีกด้วย

2.5 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ดร.วรเดช จันทรศร ได้ทำการรวบรวมและประมวลผลตัวแบบต่างๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ดังนี้

2.5.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (rational model)

ตัวแบบดังกล่าวเน้นที่ประสิทธิภาพของระบบการวางแผนและการควบคุมผลงาน (planning & controlling system) กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารนโยบายจะต้องมีการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ กลยุทธ์และเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนพร้อมทั้งทำการมอบหมายงานแก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง สร้างระบบในการวัดผลการดำเนินงาน การให้รางวัลตอบแทน และการลงโทษที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน ซึ่งทั้งหมดดังกล่าวนี้จะเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.5.2 ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบดังกล่าวนี้เน้นที่ขีดสมรรถนะภายในของหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารนโยบายว่ามีจุดแข็งจุดอ่อนในด้านต่างๆ หรือไม่อย่างไร เช่น โครงสร้างองค์การ บุคลากรงบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนเทคโนโลยีสมัยใหม่ หน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างสูง จะมีโอกาสที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติได้อย่างประสบความสำเร็จค่อนข้างมาก ในทางตรงกันข้ามหน่วยงานที่มีขีดสมรรถนะภายในค่อนข้างต่ำจะส่งผลทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

2.5.3 ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (organization development model)

ตัวแบบดังกล่าวนี้เน้นที่พฤติกรรมและวัฒนธรรมขององค์การ โดยเฉพาะภาวะผู้นำ การสร้างแรงจูงใจ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานและการสร้างความ

ผูกพันยอมรับร่วมกัน โดยมองว่าปัจจัยที่จะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติคือการทำให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งและมีความสำคัญต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

2.5.4 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (bureaucratic process model)

ตัวแบบดังกล่าวนี้มองว่า การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการจะมีผลกระทบโดยตรงต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการไม่ทำตามเกิดการต่อต้านไม่ยอมรับเอานโยบายมาแปลงสู่ภาคปฏิบัติในฐานะเป็นงานประจำของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเพิกเฉยในการปฏิบัติตาม หรืออาจจะใช้อำนาจดุลพินิจของตนตัดสินใจในลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อตัวนโยบาย

2.5.5 ตัวแบบทางการเมือง (political model)

ตัวแบบดังกล่าวนี้เน้นที่ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และ ประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในเวทีนโยบายนั้น ทั้งนี้บุคคลฝ่ายต่างๆ ที่มี ส่วนต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับตัวนโยบายจะเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเองเพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากขึ้นหรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการใช้ความสามารถเพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรม การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ชวนเชื่อ การสร้างพลังมวลชนเพื่อก่อให้เกิดแรงกดดัน เป็นต้น ดังนั้น ความสามารถในการเจรจาต่อรองประนีประนอมแสวงหาแรงสนับสนุนจากภายนอกในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติกับบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

2.5.6 ตัวแบบทั่วไป (general model)

ตัวแบบดังกล่าวนี้มองว่าปัจจัยที่จะทำให้การนำเอานโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการ อาทิเช่น ชีตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย ความชัดเจนของตัวนโยบายและกระบวนการในการติดต่อสื่อสาร การให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ว่าการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกดังกล่าวนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จการนำเอานโยบายไปปฏิบัติได้ไม่มาก

จากการทบทวนผลงานทางวิชาการ มีนักวิชาการหลายท่านได้ทำการศึกษาและพบว่า มีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในการกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของนโยบายนั้นๆ ดังเช่นนักวิชาการที่ได้ทำการศึกษาไว้

2.6 ปัญหาและอุปสรรคในการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ

ดร.สมพร เฟื่องจันทร์ กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการนโยบายปัญหามาก ทั้งนี้ เพราะกระบวนการตอนนี้องค์กรนโยบายต้องมีคนเข้ามาเกี่ยวข้องมาก มีองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมากและมีหลายระดับ ต่อไปนี้เป็นเพียงบางส่วนของปัญหาและอุปสรรคที่เป็นผลให้การนำนโยบายไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาดหวังไว้

2.6.1 การขาดแคลนของทรัพยากร เป็นที่ยอมรับกันว่าทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นอะไรที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายเป็นอย่างยิ่ง ถ้าผู้กำหนดนโยบายได้ตั้งเป้าหมายของนโยบายนั้นที่ต้องใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมาก แต่ทว่าทรัพยากรไม่เพียงพอ ปัญหาการที่จะปฏิบัติตามที่มุ่งหวังก็อาจเป็นไปได้

2.6.2 ปัญหาขององค์การเอง องค์การหรือหน่วยงานที่นำเอานโยบายไปปฏิบัติที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

2.6.3 การขึ้นต่อองค์การอื่น กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นได้เมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติได้ต่อเมื่อต้องได้รับความเห็นชอบหรือทัศนคติจากหน่วยงานอื่นๆ

2.6.4 ปัญหา นโยบายใหม่ๆ กับการดำเนินงานของนโยบายเดิม ปัญหานี้จะพบได้บ่อย กล่าวคือ เมื่อมีปัญหาใหม่ๆ ที่เป็นที่สนใจของประชาชน นโยบายเดิมก็ถูกลดทอนความสำคัญ

2.6.5 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายที่พบบ่อยๆ อีกอย่างหนึ่ง คือ นโยบายที่กำหนดขึ้นมาในช่วงเวลาแตกต่างกันเพื่อใช้แก้ปัญหาต่างๆ อาจจะมีการขัดแย้งกัน

2.6.6 สิ่งที่ยากที่สุดในการกำหนดนโยบายเชิงปฏิบัติ คือ ปัญหา นโยบายนั้นมีความซับซ้อนมาก การที่จะพยายามกำหนดนโยบายให้ครอบคลุมทุกแง่มุมของปัญหานั้นเป็นเรื่องเหลือวิสัย

2.6.7 ประการสุดท้าย ปัญหาบางอย่างเราคงไม่สามารถทำให้หมดไปได้ด้วยการกำหนดนโยบายออกมา ตัวอย่างเช่น การเก็บขยะตามถนน การบรรจุเนื้อในโรงงาน งานบ้านที่นำเปื้อนมาขายเหล่านี้คงไม่อาจกำหนดเป็นนโยบายเพื่อให้ปัญหาหมดลงไปได้

ดร.วรเดช จันทรศร สรุปปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เด่นชัดและเฉพาะเจาะจงครอบคลุมถึงปัญหาไว้ 5 ด้านหลักด้วยกัน

2.6.8 ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือบุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์

2.6.9 ปัญหาทางด้านการควบคุม หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้า หรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมีผลงานเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติเพิ่มมากขึ้น

2.6.10 ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะมีสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบายนั้นๆ

2.6.11 ปัญหาในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งเกิดจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์การอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากขึ้นเรื่อยๆ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยย่อยๆ หลายๆ ประการ นับตั้งแต่ (1) ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว (2) ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ พึ่งพา หรือความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่นๆ และ (3) ระดับของความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

2.6.12 ปัญหาทางด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์การหรือบุคคลที่สำคัญเป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ถ้าองค์การหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน เป็นอาทิ ไม่ให้ความสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเมือง เงินทุน งบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วง คัดค้านนโยบายนั้นๆ

ตามที่นักวิชาการทั้ง 2 ท่าน ได้กล่าวไว้เป็นส่วนหนึ่งของนักวิชาการอีกหลายท่านซึ่งมิได้กล่าวไว้ พอสรุปได้ว่าลักษณะของการเกิดปัญหาไม่จำเป็นที่จะเกิดขึ้นเป็นลำดับๆ ไปทีละขั้น ลักษณะของปัญหาอาจเกิดได้ตลอดเวลา และแปรเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ตามลักษณะและเงื่อนไขของความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้องต่างๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาขั้นตอน กลไก องค์กรและผู้เกี่ยวข้อง ตัวแบบ และปัญหาอุปสรรค แล้วพบว่าปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดให้การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญดังนี้

ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส (2528:101-107) พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติปัจจัยเหล่านี้ได้แก่

1. ลักษณะนโยบาย

1.1 ประเภทของนโยบายความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายบางส่วนขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย ตัวแปรต่างๆ ที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของนโยบายนั้นๆ กล่าวคือ นโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุดเมื่อนโยบายนั้นความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์มีมากกว่านโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์มีน้อย โอกาสประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติก็มีน้อย

1.2 ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบายนั้นๆ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอีกปัจจัยหนึ่งคือ นโยบายนั้นจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้ว่านโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่นๆ ที่มีอยู่เล็กน้อยเพียงใด

1.3 ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

1.4 ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นสามารถนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลองก่อนได้หรือไม่ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

1.5 ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

1.6 คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ การควบคุมดูแลและประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

การมีตัวชี้ที่จะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ลักษณะต่างๆ ต่อไปนี้เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย

2.1 ความชัดเจนของวัตถุประสงค์

2.2 ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์

2.3 ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์

2.4 ดัชนีความสำเร็จของนโยบาย

2.5 ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย อาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ตัวแปรต่อไปนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น

3.1 การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้นๆ

3.2 ความสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้

3.3 ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตนจะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

3.4 ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ ความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีต่อนโยบายนั้น เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายนโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมาก

3.5 การสนับสนุนจากสื่อมวลชน การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ

3.6 การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งให้เห็นว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะขึ้นอยู่กับการสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนั้น

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักจะเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่างๆ เพราะฉะนั้นความ

เป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งสำคัญมาก ลักษณะต่างๆ ต่อไปนี้จึงเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

4.1 การร่างนโยบาย นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักจะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน

4.2 ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่จนเคยชินจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ

4.3 ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ก็เปรียบเหมือนแผนที่ที่ดีนั่นเอง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะมีปัญหามากถ้าปราศจากแผนที่ที่ดี นโยบายก็เปรียบเสมือนสมมติฐานที่ว่าถ้ามี ก และ ข จะเกิด ค สมมติฐานดังกล่าวควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้

4.4 ลักษณะของเทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ความเพียงพอของทรัพยากร

นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นนโยบายนั้นจะปรากฏอยู่บนหน้ากระดาษเท่านั้นเอง ปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้เป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

5.1 ความสนับสนุนทางการเงิน นโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ

5.2 กำลังและคุณภาพของบุคลากร จำนวนบุคลากรที่จะนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติมักจะมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

5.3 ปัจจัยทางด้านบริการ ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่าปัจจัยด้านบริการต่างๆ มีเพียงพอหรือไม่ การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่นๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ลักษณะต่อไปนี้เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

6.1 ประเภทของหน่วยงาน นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว

6.2 โครงสร้างและลำดับขั้นการบังคับบัญชา ระดับขั้นการบังคับบัญชา รวมทั้งจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.3 ความสามารถของผู้นำ โครงการที่ประสบความสำเร็จพบว่าภาวะผู้นำที่เข้มแข็งซึ่งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่างๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมาเป็นองค์ประกอบร่วมที่สำคัญ

6.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย เน้นถึงสายใยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมากโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

6.5 ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด เสนอว่าการสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่นๆ จะมีส่วนที่สำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

7. ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง นโยบายเหล่านี้อาจจะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่เต็มใจ และอาจจะบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ ลักษณะทางทัศนคติต่อไปนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้

7.1 ทัศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน

7.2 ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลให้

ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลานานแล้วมักจะประสบความล้มเหลว ส่วนนโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

7.3 ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

7.4 ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบที่นโยบายมีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี หรือผลประโยชน์ของผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นๆ การมอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้นๆ ก็เท่ากับเป็นการเรียกร้องหาความยุ่งยากนั่นเอง

8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

8.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น

8.2 จำนวนจุดตัดสินใจ (clearance points) ของนโยบายต่างๆ จะมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็จะมีมากขึ้นเท่านั้น

8.3 ความสัมพันธ์ดั้งเดิม ลักษณะของความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น

8.4 การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย

ปัจจัยทั้งหลายทั้งปวงที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องสำคัญอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของขั้นตอนนโยบาย ขอสรุปที่ชัดเจนและการยอมรับได้ยังไม่ปรากฏมากนัก

ดร.วรเดช จันทรศร (2545 : 9-11) ชี้ให้เห็นแนวทางความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่การมุ่งทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ การชี้ให้เห็นความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญหากไม่สามารถอธิบายความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวได้ สาเหตุอื่นที่ยากและลึกซึ้งกว่านี้ก็จะดำเนินการให้สำเร็จต่อไปได้ ดังจะเห็นได้ 3 แนวทาง คือ

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูงระดับของความสำเร็จได้การนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือต่ำก็ย่อมหมายความว่าระดับของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีอยู่สูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่า ได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์การที่รับผิดชอบ ด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้ง หรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวน่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (short-run performance) และ/หรือ ก่อให้เกิดผลกระทบ (impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

แนวทางทั้ง 3 แนวทาง อาจกล่าวได้ว่าการวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้วเกี่ยวกับเรื่องปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติทุกนโยบายจะไม่ราบรื่นและปราศจากปัญหา ต้องเผชิญปัญหาและความขัดแย้งทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามการใช้แนวทางดังกล่าววัดความสำเร็จมิใช่ว่าจะสมบูรณ์ในตัวเอง ต้องใช้วิจยารณญาณเข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจด้วย นับตั้งแต่พิจารณาว่าอะไรเป็นวัตถุประสงค์ของนโยบาย การพัฒนามาตรการให้เครื่องช่วยในการใช้ดุลพินิจ และการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ใช้ประกอบในการวัดผลการปฏิบัติงานของนโยบายนั้นๆ

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วจะเห็นได้ว่า มีปัจจัยหลายประการที่เป็นตัวกำหนดแนวทางซึ่งมีผลกระทบต่อนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากจะทราบขั้นตอน วัตถุประสงค์ องค์การที่เกี่ยวข้อง ตัวแบบ และปัญหาอุปสรรคแล้วยังต้องนำปัจจัยดังกล่าวมาพิจารณาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ ซึ่งหมายถึงมีผลต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัตินั้นว่าจะสำเร็จหรือล้มเหลว

กรอบแนวคิดเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ

3.1 ความหมายของเทคโนโลยีสารสนเทศ

เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นคำพูดที่ได้ยินกันบ่อยๆ มาจากภาษาอังกฤษคำว่า Information Technology หรือเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งหมายถึงอุปกรณ์เครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรวบรวม ประมวลผล เก็บรักษา และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสารสนเทศ ตัวอย่างของเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้แก่ เครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องโทรสาร เครื่องโทรศัพท์ โปรแกรมคอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือ จึงถือได้ว่าเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือเพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ ได้มากมายทั้งในชีวิตประจำวันและในการทำงาน ในการติดต่อสื่อสาร เสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ทำให้เกิดการได้เปรียบในการแข่งขันแต่ขณะเดียวกันหากมีการนำเทคโนโลยีมาใช้อย่างไม่เหมาะสมก็จะเกิดผลกระทบได้เช่นกัน

Peter Drucker ปรมาจารย์ด้านการจัดการในยุคปัจจุบันกล่าวว่า เทคโนโลยีสารสนเทศประกอบด้วยคำ 2 คำ คือ I = Information และ T = Technologie ซึ่งให้ความสำคัญกับตัว I มากกว่าตัว T เพราะถือว่าสารสนเทศเป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดและขาดไม่ได้ ส่วนตัว T จะเป็นกระป๋องเปล่าหากไม่มีตัว I เข้ามาเป็นข้อมูลหล่อเลี้ยงสารสนเทศเป็นสิ่งที่เราใช้ในการทำงานหรือตัดสินใจ หลายหน่วยงานจึงลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลหรือสารสนเทศมาใช้ในการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น สรุปได้ว่าสารสนเทศคือข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ผ่านการจัดระบบประมวลผลวิเคราะห์แล้ว เพื่อให้มีความหมายและเกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้

3.2 การปฏิรูประบบราชการ กับเทคโนโลยีสารสนเทศ

นักวิชาการได้กล่าวถึงการปฏิรูประบบราชการ คือ การเปลี่ยนรูปแบบของระบบราชการอย่างขนานใหญ่ โดยเฉพาะโครงสร้างรูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน เปลี่ยนวัฒนธรรม และค่านิยมในการทำงานเพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูง เป็นกลไกในการบริหารประเทศเพื่อแข่งขันกับเวทีโลกได้ ตลอดจนสร้างความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2541:24-42)

วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมเป็นวงกว้าง ก่อให้เกิดความรุนแรงของปัญหาต่างๆ ความล้มเหลวของภาครัฐทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายการเมืองในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายไปปฏิบัติ จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของวิกฤตในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ระบบการเมืองไร้ประสิทธิภาพและขาดความสุจริต ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการกำหนดนโยบาย เกิดการบริหารผิดพลาด ส่วนของ

ระบบราชการมีความล้าหลังขาดการปรับปรุงตามสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา จึงไม่สอดคล้องกับการพัฒนาของเอกชนและสังคมโลก ลักษณะสำคัญของความล้าหลังดังกล่าวได้แก่ โครงสร้างที่มีขนาดใหญ่สลับซับซ้อน ขาดประสิทธิภาพ ความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจ ประกอบกับมีกฎหมายระเบียบ ขั้นตอนระบบราชการมีมาก ข้าราชการเองไม่สามารถตอบสนองความต้องการในการให้บริการต่อประชาชนได้เต็มที่ ขาดความสามารถ ซึ่งสิ่งต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นความจำเป็นที่ภาครัฐต้องมีการปฏิรูป มิฉะนั้นคงจะเผชิญกับความสูญเสียร่วมกันทั้งสิ้น

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงต้องมีการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างกฎหมายระเบียบต่างๆ รวมถึงระบบบริหารจัดการด้านงานบุคคล ด้านงบประมาณ และด้านพัสดุเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลและคำนึงถึงความเหมาะสม ความยืดหยุ่น และความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจหลักของหน่วยงาน

ดังนั้น การเปลี่ยนรูปแบบของระบบราชการอย่างขนานใหญ่ ตั้งแต่บทบาทหน้าที่ของรัฐ โครงสร้างอำนาจในระดับต่างๆ โครงสร้างรูปแบบองค์กร ระบบบริหารและวิธีการทำงาน ระบบบริหารบุคคล กฎหมายกฎระเบียบ วัฒนธรรมและค่านิยม เพื่อให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูงในการเป็นกลไกการบริหารและจัดการประเทศให้สามารถแข่งขันในระดับโลกได้ เป็นระบบที่มีคุณภาพและคุณธรรม รวมทั้งประสิทธิผลที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนโดยต้องเป็นระบบที่สร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีนิสัยการทำงานอย่างผู้รู้จริง ทำจริง มีผลงาน ชยัน มีความสามารถ ซื่อสัตย์ สุจริต กล้าคิด กล้าทำ เพื่อสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามและคุณประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาของระบบราชการของไทยเพื่อให้สอดคล้องกับความเจริญในภาคเอกชน และประชาคมโลก รวมถึงระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีเป้าหมายดังนี้

1. สร้างระบบการบริหารและบริหารของรัฐที่รวดเร็ว เสมอภาค เป็นธรรม และเป็นที่พึงพอใจแก่ประชาชนให้มากที่สุด

2. ยกกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีโอกาสและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น มีระเบียบวินัย และตั้งมั่นอยู่ในคุณธรรม

3. ส่งเสริมหน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้มีความสามารถในการแข่งขันได้ในระดับระหว่างประเทศ และเป็นผู้นำในภูมิภาคอาเซียน ทั้งในด้านการส่งเสริมสันติภาพ สิทธิมนุษยชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความร่วมมือกับประชาคมโลก

นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการและวิธีการที่จะดำเนินการให้สำเร็จบรรลุตามหลักการและเป้าหมายของปรัชญาการบริหารภาครัฐไว้ 2 ประการ กล่าวคือ การปรับบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานและการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีวิธีการที่

สำคัญส่วนหนึ่งได้แก่การจัดกลุ่มภารกิจ โดยจัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบอำนาจการบริหารราชการจากกระทรวง กรม ไปสู่กอง จังหวัด และประชาชน ปรับปรุงกลไกและวิธีการบริหารงบประมาณ ปรับปรุงกลไกและวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานพัสดุ พัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ ลดขนาดกำลังคนของหน่วยงาน เสริมสร้างประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และการพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ

การปฏิรูปราชการมีวัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ราชการเป็นกลไกและเครื่องมือมีประสิทธิภาพของรัฐบาลในการนำนโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติ โดยราชการจะต้องมีความรู้ความสามารถในการนำนโยบายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมากำหนดให้มีความเป็นรูปธรรมและผลักดันให้เกิดผลตามที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้

2. เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศในการแข่งขันระดับเวทีโลก สภาพโลกาภิวัตน์ได้ทำให้จำนวนผู้ผลิต ผู้บริโภค ชนิดของสินค้ามากขึ้น ในขณะที่วงจรชีวิตของสินค้าสั้นลง มีสินค้าชนิดใหม่ๆ เข้าสู่ตลาดตลอดเวลา หน่วยงานราชการจะต้องมีความรู้ความสามารถในการสร้างปัจจัยพื้นฐานที่เอื้อต่อการแข่งขันของภาคเอกชน ซึ่งปัจจัยเหล่านี้รวมถึงการมีระบบข้อมูลเศรษฐกิจมหภาคที่สมบูรณ์ ทันสมัย มีกฎหมายที่ทันสมัยเข้าใจง่าย และมีความสามารถในการต่อรองในเวทีเศรษฐกิจโลกเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกอบการชาวไทย

3. เพื่อสร้างความโปร่งใส วัดความตรงไปตรงมาในการปฏิบัติราชการและขจัดความทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดไปจากระบบราชการ

4. เพื่อให้ระบบราชการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจที่บริสุทธิ์และเปิดกว้างต่อความต้องการของประชาชน

5. เพื่อสร้างวัฒนธรรมและคุณค่าใหม่ในวงราชการ ได้แก่ ความตรงไปตรงมา ความโปร่งใส การทำงานเป็นทีม การทำงานเพื่อประชาชน การมีความเสียสละเพื่อส่วนรวม การพึ่งตนเอง และมีความพอในการดำเนินชีวิต

เมื่อปฏิรูปแล้ว ระบบราชการจะมีคุณลักษณะที่เป็นระบบราชการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และค้ำค้ำภักดีของประชาชน การดำเนินงานของข้าราชการพร้อมไปด้วยความมีจิตสำนึก สมเหตุสมผลทางด้านต้นทุน เป็นข้าราชการที่ซื่อตรง โปร่งใส ปฏิบัติงาน

ให้บรรลุเป้าหมาย เป็นข้าราชการที่มองการณ์ไกล ทันสมัย ทันโลก ทันเหตุการณ์ การปฏิรูปข้าราชการจะต้องครอบคลุมระบบราชการทั้งหมด ได้แก่

1. การปรับปรุงบทบาทของภาครัฐ โดยทบทวนบทบาทภารกิจของภาครัฐ และเน้นให้ภาครัฐทำเฉพาะในสิ่งที่จำเป็นและทำได้ดีเท่านั้น รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการประจำ โดยมุ่งเน้นที่ผลรับประสิทธิภาพ และสนองต่อความต้องการของสังคมประชาชน

2. การปรับปรุงระบบบริหาร โดยการพัฒนากระบวนการบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management System) ขึ้นในราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของส่วนราชการ ตลอดจนปรับปรุงระบบงานประมาณเพื่อเน้นผลลัพธ์ ปรับปรุงระบบงานบุคคลภาครัฐ ปรับปรุงงานพัสดุให้ง่ายคล่องตัว เน้นความสามารถในการตอบสนอง ความต้องการของผู้ใช้คุณภาพสินค้า และความเร็วในการจัดปามากกว่าเน้นกระบวนการจัดซื้อจัดหา

3. การปรับปรุงโครงสร้างโดยการแยกงานปฏิบัติออกจากงานด้านนโยบาย โดยวัตถุประสงค์หลักของแนวทางดังกล่าวก็คือการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (accountability mechanism) ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4. การปรับปรุงกลไกและกฎเกณฑ์ให้มีกฎเกณฑ์ มีตัวชี้วัดการดำเนินงาน มีระบบที่เอื้อให้ผู้บริหารมีอิสระในการบริหารและรับผิดชอบต่อผลงานของตนและองค์การโดยตรง มีระบบการรายงานผลที่ดีเพื่อเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

5. การปรับปรุงระบบราชการโดยการพัฒนาข้าราชการให้เป็นมืออาชีพในด้านความรู้ความสามารถสูงฉลาด ทันสมัยและทันโลก พัฒนาข้าราชการให้มีคุณภาพและคุณธรรมสูง พัฒนาระบบนักบริหารระดับสูง เพื่อสร้างผู้นำที่มีคุณภาพ

6. การปรับปรุงวัฒนธรรมและค่านิยมของระบบราชการในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นความสามารถและผลงาน ความสุจริต ความตรงไปตรงมา โปร่งใส มีความรับผิดชอบ ชยัน อดทน มุ่งมั่นเพื่อสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม

7. การปรับปรุงระบบเทคโนโลยีมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างเหมาะสมและทันสมัย ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลและเครือข่ายข้อมูลระหว่างส่วนราชการ ให้ใช้ร่วมกันได้ง่าย การมีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพและทันสมัยจะเป็นเครื่องมือช่วยให้ข้าราชการเพิ่มความสามารถในการตัดสินใจทั้งที่เป็นลักษณะของงานประจำและงานนโยบาย

8. กำหนดว่าใครจะต้องมีส่วนร่วมในการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากการปฏิรูปราชการเป็นเรื่องใหญ่ จะต้องเป็นกระบวนการที่ดำเนินการร่วมกันทั้งรัฐบาล ข้าราชการ เอกชน และประชาชน อย่างไรก็ตามผู้ที่จะเป็นหลักในการปฏิรูปจะได้แก่รัฐบาลโดยมีประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิรูปมีบทบาทในการช่วยสนับสนุน และเป็นตัวเร่งกระบวนการปฏิรูป

ดร.เฉลิม ศรีผดุง กล่าวไว้ว่า การปฏิรูปคือการเปลี่ยนแปลงแต่การเปลี่ยนแปลงนั้นต้องเป็นการเปลี่ยนแบบพลิกหน้ามือเป็นหลังมือ (Radical changes) การเปลี่ยนนิดๆ หน่อยๆ เราเรียกว่าเป็นการปรับปรุง การปฏิรูปจะประสบผลสำเร็จนั้นจำเป็นต้องได้บุคคลที่เป็นผู้มีความคิดใหม่ๆ คิดนอกกรอบ คิดในมุมมองที่ไม่เหมือนเดิม หากได้บุคคลที่มีแนวความคิดเก่าๆ ยึดติดอยู่เฉพาะในระเบียบกฎเกณฑ์มาทำงานด้านการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปย่อมไม่เกิดผล

ที่ผ่านมาผู้บริหารบ้านเมืองยังมีความคิดในเรื่องการมองอนาคตไม่มากเท่าที่ควร การคิดป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นและมีผลเกิดในปัจจุบันไม่มาก มุมมองของข้าราชการคิดว่า “รัฐควรทำอะไรให้แก่ประชาชน” คิดในมุมมองของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมคิด ร่วมทำ ผลคือประชาชนไม่มารับการฝึกฝนให้กับตนเอง รอคอยความช่วยเหลือจากรัฐฝ่ายเดียวความคิดในการแก้ปัญหา “เฉพาะหน้า” หรือที่เรียกกันว่า “ขายผ้าเอาหน้ารอด” การบริหารงานเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชนจึงอยู่ในมือของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐ และรัฐบาลเป็นผู้คุมอนาคตของประเทศ

ในสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมการเมือง เทคโนโลยี และมีอุดมการณ์ใหม่ๆ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารมีมาก ทำให้ข้าราชการและประชาชนเก่งขึ้นหูตากว้างไกลมากขึ้น การบริหารงานโดยราชการทั้งหมดจึงควรต้องปฏิรูปความคิดในการปฏิรูประบบราชการไปสู่การที่ให้ประชาชนและส่วนราชการมีส่วนร่วม ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมกันปฏิรูปงานราชการ จึงเกิดการบริหารงานของภาครัฐมีการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศการสื่อสาร (ICT) มาใช้เพื่อพัฒนาภาครัฐให้สามารถโลกาภิวัตน์ได้

3.3 แนวคิดในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งหลายหน่วยงานได้ลงทุนด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นจำนวนมากหลายพันล้านบาท ถ้าเป็นรัฐบาลระดับประเทศจำนวนเงินยิ่งสูงทวีคูณขึ้นไปอีก อย่างไรก็ตามต้องนำมาพิจารณากันว่า

มีความเหมาะสมเพียงไรเพื่อให้มั่นใจว่าเงินที่ได้ลงทุนไปมีความคุ้มค่าต่อประโยชน์ของหน่วยงานหรือของประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งมีแนวทางในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ 3 แนวทาง คือ

3.3.1 แนวทางที่เป็นด้านเทคนิค (Technical Approach) แนวทางนี้มุ่งสนใจเรื่องเทคนิคและความสามารถของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศว่าคอมพิวเตอร์รุ่นใดดี มีความจำเท่าไร ความเร็วเท่าไร จะใช้โปรแกรมอะไร ใช้ฐานข้อมูลหรือเครือข่ายแบบไหน ความรู้ที่ต้องนำมาใช้มากสำหรับแนวทางนี้คือ วิชาคอมพิวเตอร์ แนวทางนี้ข้อดีคือ การพิจารณาหาเครื่องคอมพิวเตอร์หรือระบบที่มีประสิทธิภาพที่ดีที่สุดมาใช้ในการทำงาน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมองว่าเทคโนโลยีเป็นสิ่งสารพัดนึกที่จะแก้ปัญหาทุกอย่างได้ บางครั้งไปตามกระแสของความเป็นเทคโนโลยีมากเกินไปจนเกินกว่าความต้องการที่แท้จริงของหน่วยงาน การคิดแต่เพียงด้านเทคนิคอย่างเดียวจะไม่สามารถแก้ปัญหาทุกอย่างได้ การนำเทคโนโลยีมาช่วยเพื่อเป็นการลดภาระงาน แต่บางครั้งก็ได้ช่วยลดภาระงานกับประสิทธิภาพงานให้ดีขึ้น และอาจเกิดการต่อต้านการนำระบบใหม่มาใช้ด้วยซ้ำเพราะแนวทางนี้จะละเลยเรื่องพฤติกรรมของคนและองค์การ

3.3.2 แนวทางที่เน้นด้านพฤติกรรม (Behavioral Approach) แนวทางนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติ พฤติกรรมองค์การ วัฒนธรรมองค์การ โดยให้มองว่าระบบสารสนเทศที่นำมาใช้ต้องการพัฒนาและบำรุงรักษาในระยะยาว จึงต้องคำนึงถึงพฤติกรรมศาสตร์มาประกอบด้วย เพื่อให้คนในองค์การยอมรับกับระบบจะเน้นแต่ด้านเทคนิคอย่างเดียวคงไม่เพียงพอแต่อย่างไรก็ตามแนวทางนี้มีข้อจำกัดคือ การเน้นพฤติกรรมมากเกินไปโดยการที่หน่วยงานทำการฝึกอบรม เพื่อเตรียมความพร้อมด้านเทคโนโลยีให้กับเจ้าหน้าที่ ก่อนจะซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์มาติดตั้งก็นับว่าเป็นสิ่งดี แต่อย่าลืมว่าเมื่อได้คอมพิวเตอร์มาใช้อาจจะได้ประโยชน์ไม่เต็มที่เพราะกว่าจะได้เครื่องมาใช้ก็ตกรุ่นไปแล้ว

3.3.3 แนวทางที่ผสมผสานด้านเทคนิคและด้านสังคม (Social Technical Systems) แนวทางนี้เป็นการผสมผสานแนวทางทั้ง 2 แนวทางที่กล่าวมาแล้วเข้าด้วยกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานและประสิทธิภาพของระบบในการทำงาน ซึ่งเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับปัจจุบันโดยผสมผสานด้านเทคนิคและด้านสังคมไปพร้อมๆ กัน โดยเฉพาะเป็นแนวทางของประเทศที่กำลังพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาเทคโนโลยีที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงาน หรือสังคมที่นำเทคโนโลยีนั้นไปใช้

จากแนวคิดการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เป็นเรื่องที่สอดคล้องกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เป็นการปรับปรุงภาครัฐเพื่อให้มีการบริการที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าผู้มาใช้บริการให้ได้รับการบริการที่ดี เป็นการเปลี่ยนแปลงโดย

ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ เป็นการช่วยให้ประชาชนและภาคธุรกิจมีโอกาสใหม่ๆ เป็นการคิด ทบทวนบทบาทภาครัฐ และสามารถให้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนเป็นการสนับสนุนการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ขณะเดียวกัน จะต้องตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงภายนอกด้วยอันได้แก่สังคม อันประกอบด้วย ประชาชน ธุรกิจ และประชาสังคม (Civil society) ว่าจะมีความสัมพันธ์กับภาครัฐอย่างไร และสามารถ จัดการกับสารสนเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างไร เพราะประชาชนมีความคาดหวังการ บริการที่เท่าเทียมกันของรัฐแบบเดียวกับที่คาดหวังจากภาคเอกชน ประชาชนจึงมีพฤติกรรม เหมือนผู้บริโภค ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องปรับตัวกับสภาพการณ์เหล่านี้โดยใช้ e-government เป็น เครื่องมือ

3.4 รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government)

ความหมายและคำจำกัดความมีนักวิชาการหรือองค์กรต่างๆ ได้ให้ไว้ดังนี้

Kohx Prybutok การใช้สารสนเทศและเทคโนโลยีการสื่อสารในการปฏิบัติงานทุก ด้านขององค์กรภาครัฐ

ธนาคารโลก ให้ความหมาย e-Government ว่าหมายถึงการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ในการปรับปรุงประสิทธิภาพความสัมฤทธิ์ผล ความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือของรัฐบาล

กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ให้ความหมายว่า หมายถึง วิธีการบริหารภาครัฐสมัยใหม่โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT)

สรุป e-Government หมายถึง การให้บริการของภาครัฐผ่านเครือข่าย อิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เพิ่มการเข้าถึงบริการของภาครัฐ เสริมสร้างความโปร่งใส ของการดำเนินงานของภาครัฐ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และทำให้หน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) มีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศที่กำลังพัฒนา ได้ตระหนักถึงปัญหาและประเด็นที่พึงพิจารณาในการสร้าง e-Government อันจะเพิ่มโอกาสของ ความสำเร็จในการดำเนินโครงการมากขึ้น e-Government เป็นการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานภาครัฐ โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางเป็นเส้นทางสู่รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ของโลกที่กำลังพัฒนา (Roadmap for Government in the Developing World) เพื่อ

1. ปรับปรุงการบริการให้กับประชาชนและภาคธุรกิจ
2. การปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐ
3. มีความโปร่งใสมากขึ้น และต่อต้านการคอร์รัปชัน
4. ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชุมชนที่มีความเสี่ยงเปรียบในสังคม
5. ทำให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เข้มแข็งขึ้น และ
การมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น

รูปแบบของ e-Government

สังคมมีความต้องการและการจัดลำดับความสำคัญที่ต่างกัน ไม่มีรูปแบบใดที่เป็นมาตรฐานสากลสำหรับ e-Government ความพร้อมของแต่ละประเทศขึ้นอยู่กับการจัดลำดับความสำคัญที่เลือก และความพร้อมด้านทรัพยากร ณ เวลานั้น

ความพร้อมในการดำเนินงาน e-Government พิจารณาได้จากปัจจัยดังต่อไปนี้

- 1) เจตจำนงทางการเมือง หมายถึง การมีผู้นำด้านอิเล็กทรอนิกส์ (e-Leader) ที่จะคอยสนับสนุนผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงและมีความเป็นเจ้าของโครงการ
- 2) นโยบายสารสนเทศ ซึ่งจะระบุความชัดเจนในการแบ่งปันสารสนเทศในระดับต่างๆ ภายในองค์กร และระหว่างองค์กรเพื่อให้การบริการเป็นไปอย่างรวดเร็ว
- 3) โครงสร้างพื้นฐานด้านสื่อสารโทรคมนาคม ซึ่งได้แก่ โครงสร้างการสื่อสารโทรคมนาคม ฮาร์ดแวร์ ซอฟต์แวร์ และฐานข้อมูล
- 4) ระดับการติดต่อและการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคม โดยรัฐต้องแสดงให้เห็นถึงความพร้อมในการจัดการกับสารสนเทศ และกรอบของเทคโนโลยีสื่อสารโทรคมนาคมตามมาตรฐานสากล
- 5) ทุนมนุษย์ในภาครัฐ หมายถึง จำนวนคนที่มีทักษะมีความสามารถในด้านคอมพิวเตอร์ที่เพียงพอ เพราะไม่ใช่งานทุกอย่างจะสามารถจัดจ้างภายนอก (outsource) ได้
- 6) ทรัพยากรด้านงบประมาณที่มีอยู่และที่คาดหวังว่าจะได้รับ
- 7) บรรยากาศด้าน e-business ได้แก่ กรอบด้านกฎหมายและความปลอดภัยด้านสารสนเทศ
- 8) ความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ วัฒนธรรมองค์กร (corporate culture) ในการยอมรับการเปลี่ยนแปลง การยอมรับนวัตกรรม การแบ่งปันสารสนเทศและความรู้ รวมทั้งการจูงใจในการทำงาน

ในอดีตที่ผ่านมา เมื่อนึกถึงการทำงานของภาครัฐหรือระบบราชการ ประชาชนทั่วไปมักจะนึกถึงการทำงานที่ล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ ไม่โปร่งใส และไม่ปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่เมื่อมีการนำ e-Government มาใช้ในการทำงานในภาครัฐ ซึ่งเป็นการให้บริการของภาครัฐผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีประชาชนหรือลูกค้าเป็นศูนย์กลาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าถึงบริการของรัฐ เสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนทำให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น จึงถือได้ว่า e-Government เป็นการเปลี่ยนแปลงโฉมหน้าการดำเนินงานของภาครัฐอย่างสิ้นเชิง

ปัจจุบัน e-Government เป็นแนวคิดที่มีการกล่าวถึงกันอย่างแพร่หลายในประเทศต่างๆ ทุกภูมิภาคของโลก รัฐบาลและหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชนมีการปรับเปลี่ยนการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รูปแบบที่เห็นได้ชัดได้แก่ e-Service เช่น การบริการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ การยื่นแบบและชำระภาษีผ่านทางอินเทอร์เน็ต หนังสือเดินทางบัตรประชาชนอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ส่วนเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้นำอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการบริหารพัสดุของทางราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตถูกนำมาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการปฏิบัติการบริหารงานภาครัฐ ให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประหยัดและสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องของหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นระบบที่วางหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นระบบที่วางหลักไว้เรื่องความโปร่งใส เป็นธรรม คุ่มค่า และตรวจสอบได้

3.5 ระบบ e-Procurement

ความหมายระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Procurement) เป็นระบบสารสนเทศที่สนับสนุนการให้บริการที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เช่น การตกลงราคา การสอบราคา การประกวดราคา และการจัดซื้อแบบออนไลน์ รวมถึงการลงทะเบียนบริษัทผู้ค้า การทำ e-Catalog และการทำงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อที่เป็น Web Based Application เพื่อทำให้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ใช้ระยะเวลาจัดหาพัสดุน้อยลง และได้พัสดุที่มีคุณภาพในราคาที่เหมาะสม รวมทั้งเพิ่มความโปร่งใสของกระบวนการจัดหาและสามารถติดตามตรวจสอบกระบวนการทำงานได้ ซึ่งการนำระบบ e-Procurement มาใช้นั้นจะประกอบด้วย

1. ค้นหาสินค้า /บริการที่จะซื้อผ่าน e-Catalog
 2. เลือกหมวดสินค้าที่ต้องการจะซื้อผ่าน e-Shopping list
 3. จัดการประกาศเชิญชวนผ่าน Web-site
 4. ผู้ขายเสนอคุณสมบัติของสินค้าทางอินเทอร์เน็ต e-RFP (Request for Proposal) / e-RFQ (Request for Quotation)
 5. ผู้ซื้อตรวจสอบราคากลาง และ Track Record ของผู้ขาย
 6. ประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e – Auction)
 7. ประกาศผลผู้ชนะ และส่งมอบ / ตรวจรับพัสดุ
 8. จ่ายเงินด้วยระบบ e – Payment
- องค์ประกอบของระบบ e – Procurement ประกอบด้วย

1. ระบบ e-Catalog

เป็นระบบมาตรฐานระบบ Catalog ที่รวบรวมรายละเอียดของสินค้าและบริการ ซึ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ค้า / ผู้รับจ้าง (Supplier) ที่มีคุณสมบัติทำธุรกรรมสามารถเข้ามาทำการแจ้งและปรับปรุงรายการสินค้า/บริการของตนเองได้ โดยระบบสามารถทำงานได้ดังนี้

1.1 การลงทะเบียนผู้ค้า/ผู้รับจ้าง

1.2 การจัดการ Catalog ของผู้ค้า/ ผู้รับจ้างจะดำเนินการผ่านระบบมาตรฐานกลางโดยสามารถ Login เข้าสู่ระบบการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐเพื่อปรับปรุงรายการสินค้า/บริการของตนเองได้โดยรายละเอียด สินค้าที่อยู่ใน Catalog ประกอบด้วย คุณสมบัติของสินค้า/บริการ (Specification) และราคาของสินค้า/บริการ ซึ่งเป็น Price list (เป็นราคามาตรฐานทั่วไปซึ่งผู้ค้า/ผู้รับจ้างสามารถขายสินค้า/บริการได้)

1.3 ส่วนราชการสามารถเข้าสู่ระบบเพื่อค้นหาข้อมูลและพิจารณาสั่งซื้อจากสินค้า/บริการจาก e-Catalog ได้ตลอดเวลา

2. ระบบ e-RFP (Request for Proposal) / e-RFQ (Request for Quotation)

เป็นระบบที่อำนวยความสะดวกในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยวิธีสอบราคาหรือวิธีตกลงราคา โดยระบบดังกล่าวสามารถทำงานได้ดังนี้

2.1 ค้นหาข้อมูลผู้ขาย/ผู้รับจ้าง และข้อมูลคุณลักษณะเฉพาะของสินค้า/บริการ (Specification) ของผู้ค้า/ผู้รับจ้างที่มาลงทะเบียนไว้ เพื่อทำการคัดเลือกขั้นต้นจากระบบ e-catalog

2.2 แจ้งผู้ค้า/ผู้รับจ้างที่ได้รับการคัดเลือกในขั้นต้นโดยเป็นการแจ้งผ่านระบบไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Mail)

2.3 การยื่นข้อเสนอ (Quotation/Proposal ของผู้ค้า/ผู้รับจ้าง

2.4 การตกลงในเรื่องราคาและ Specification ระหว่างผู้ซื้อและผู้ค้า/ผู้รับจ้าง

2.5 การคัดเลือกผู้ค้า/ผู้รับจ้าง เพื่อรับงานซื้อ/จ้างจากหน่วยงานภาครัฐ

2.6 การจัดทำใบขอซื้อ/ขอจ้าง รวมทั้งขั้นตอนการอนุมัติต่างๆ

3. ระบบ e – Auction

เป็นระบบการประมูลจัดซื้อจัดจ้างแบบ Online ผ่านระบบ Internet ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่

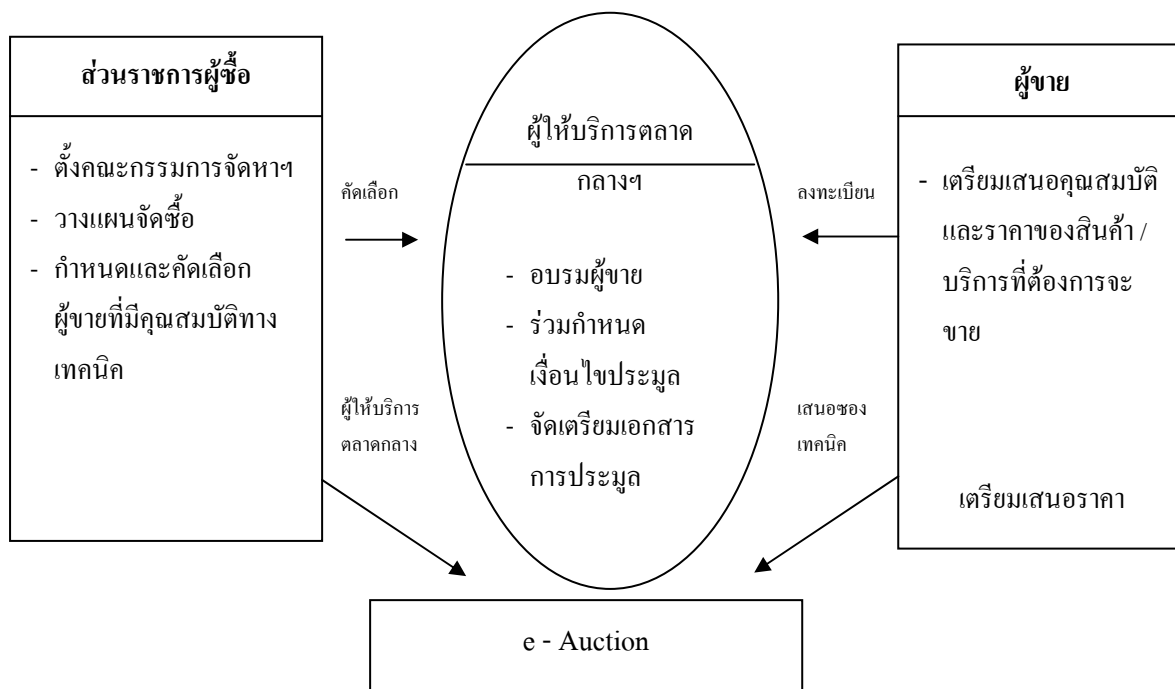
3.1 Reverse Auction เป็นระบบที่อำนวยความสะดวกในด้านการประมูลซื้อให้ได้ในราคาต่ำสุด ซึ่งจะใช้วิธีนี้เป็นกรณีที่ดินค้า/บริการที่ต้องการจัดซื้อหรือจัดจ้างต้องใช้วิธีการประมูลระบบนี้ จะรับข้อมูลของผู้ค้าที่ได้รับการคัดเลือกจากระบบ e-RFP/e-RFQ มาดำเนินการประมูลผ่านอินเทอร์เน็ตแบบ Real Time ตามวันและเวลาที่กำหนดโดยการประมูลจะมี 2 แบบ คือ

3.1.1 English Reverse Auction เป็นการประมูลที่ผู้ซื้อจะทราบสถานะของการประมูลว่าผู้ที่เสนอราคาต่ำสุด เสนอราคาเท่าไร แต่ผู้เข้าประมูลจะไม่ทราบชื่อของผู้เข้าประมูลรายอื่นๆ

3.1.2 Sealed Bid เป็นการประมูลที่ผู้ซื้อจะไม่ทราบสถานะของการประมูลและราคาต่ำสุดของผู้ยื่นประมูล การยื่นข้อเสนอราคาแบบ Sealed Bid แบ่งเป็น 2 แบบ คือแบบยื่นข้อเสนอได้เพียงครั้งเดียว และยื่นข้อเสนอได้หลายครั้งภายในระยะเวลาที่กำหนด

3.2 Forward Auction เป็นระบบที่อำนวยความสะดวกในด้านการประมูลขาย ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับการจำหน่ายพัสดุที่หมดความจำเป็นของหน่วยงานภาครัฐ โดยวิธีขายทอดตลาดซึ่งเป็นการประมูลขายแบบผู้ชนะ คือผู้เสนอราคาสูงสุด

แผนภาพที่ 2.1 ระบบ e-Auction



ที่มา : ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, e-Government รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์,
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

4. ระบบ e – Data Exchange

เป็นระบบเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ค้า ได้แก่

4.1 การตรวจสอบความเป็นนิติบุคคล โดยร่วมมือกับกรมทะเบียนการค้าและกรมสรรพากร เพื่อให้เจ้าหน้าที่พัสดุของหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุดำเนินการตรวจสอบข้อมูลความเป็นนิติบุคคลและสถานการณ์เสียภาษี

4.2 การส่งข้อมูลในการตรวจสอบจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงานงบประมาณ แผนการใช้จ่ายเงิน (Cash Management) และการสั่งจ่ายเงิน (Direct Payment) กรมบัญชีกลาง

4.3 การส่งข้อมูลตรวจสอบการเสียภาษีของผู้ค้าและผู้รับจ้าง โดยส่งข้อมูลสัญญาให้กรมสรรพากร และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

4.4 การประกาศเชิญชวนผู้ค้าผ่าน Website หน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรมบัญชีกลาง กรมประชาสัมพันธ์ และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เช่น Website www.gprocurement.or.th เป็น Website ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบด้วยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารพัสดุและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้ส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถค้นหาข้อมูลการจดทะเบียนนิติบุคคล การเสียภาษี ขบวนการประกวดราคา ผู้ประกอบการภาครัฐ ขั้นตอนกระบวนการดำเนินงานของส่วนราชการ ประกาศผลการประกวดราคา และบัญชีผู้ละทิ้งงาน

5. e–Market : Place Service Provider

เป็นผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ โดยทำหน้าที่จัดการประมูลและเป็นสื่อกลางระหว่างผู้ซื้อกับผู้ค้า รวมทั้งจัดหาผู้ค้าเพิ่มเติมผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีศูนย์กลางการติดต่ออยู่ที่เว็บไซต์ของตลาดกลางฯ ทั้งนี้ภาครัฐมีประกาศคำสั่งคณะกรรมการคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลาง กำหนดผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่มีความพร้อมและขึ้นทะเบียนเป็นผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อดำเนินการจัดประมูล e – Auction

วัตถุประสงค์ในการพัฒนาระบบ e–Procurement ในประเทศ

การพัฒนาระบบ e–Procurement ของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย ควรเป็นไปเพื่อหนุนเสริมการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยรวม ซึ่ง ดร.ปรัชญา เวสารัชช์ เสนอว่าวัตถุประสงค์ในการปฏิรูประบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยควรประกอบด้วยเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

1. ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) จากการจัดซื้อสินค้าหรือบริการได้ตรงกับความต้องการของผู้ใช้
2. ความพร้อมรับผิด (Accountability) และการสร้างระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบระบบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐควรต้องมีความพร้อมรับผิดต่อการตัดสินใจของตน
3. ความโปร่งใส (Transparency) โดยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยมต่อสาธารณะ
4. ความคุ้มค่า (Value or Money) เพื่อลดปัญหาการที่หน่วยงานรัฐมักซื้อสินค้าหรือบริการในราคาที่แพงกว่าของภาคเอกชน ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความยุ่งยาก

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว การพัฒนาระบบ e-Procurement ในประเทศไทยควรมีความมุ่งหมายในการลดการรั่วไหลในระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจะนำไปสู่การลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และส่งเสริมความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน และช่วยภาครัฐในการพัฒนาระบบจัดซื้อจัดจ้างที่มุ่งไปสู่ระบบที่มีมูลค่าเพิ่มมากขึ้นโดยลดทรัพยากรที่ต้องใช้ไปกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น เวลาของเจ้าหน้าที่ซึ่งหมดไปกับงานเอกสารไปสู่การพัฒนาทักษะขั้นสูงในการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารทรัพย์สิน ประกอบกับเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการซื้อสินค้าหรือบริการที่มีความคุ้มค่า

แนวทาง e-Procurement ของภาครัฐ

ระบบ e-Procurement ในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐสามารถแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 2 กลุ่ม ตามระดับความซับซ้อน และต้นทุนในการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนี้

1. e-Tendering System เป็นระบบการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าสูง และมีกระบวนการดำเนินการที่ซับซ้อน จะเข้าข่ายการจัดซื้อจัดจ้างโดยอาศัยวิธีการประกวดราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2. e-Purchasing System สามารถแบ่งย่อยต่อไปได้อีก เป็น 2 ระบบย่อย ดังนี้

- 2.1 e-Shopping เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าไม่สูง และมีความซับซ้อนไม่มาก เช่น ครุภัณฑ์ต่างๆ วัสดุสำนักงานซึ่งมีการจัดซื้อในปริมาณไม่มาก การจัดซื้อในระบบนี้สามารถทำได้โดยผ่านระบบ e-Catalog เนื่องจากมีมูลค่าของการซื้อขายแต่ละครั้งไม่สูงมาก การลงทุนเพื่อจัดทำระบบ e-Shopping จะมีความคุ้มทุนก็ต่อเมื่อมี

ความถี่ในการซื้อสินค้าบ่อยครั้ง ซึ่งหมายความว่าหน่วยงานรัฐที่เข้าร่วมโครงการต้องเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่หรือมีหน่วยงานรัฐจำนวนมากเข้าร่วม

2.2 e-Auction เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าสูงหรือปริมาณมาก แต่มีความซับซ้อนของสินค้าไม่มาก เช่น สินค้าที่มีลักษณะคล้ายโภคภัณฑ์ (Commodity-like Product) ต่างๆ เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือบริการทำความสะอาด เป็นต้น ในการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวคุณภาพของสินค้าหรือบริการของผู้ค้าแต่ละรายมักไม่มีความแตกต่างกันมาก การตัดสินใจเลือกจัดซื้อหรือจัดจ้างจากผู้ค้าจึงสามารถทำได้โดยพิจารณาจากข้อเสนอทางราคาเป็นหลัก และสามารถทำได้โดยการประมูลทั้งการประมูลทั่วไป (Forward Auction) และการประมูลแบบย้อนกลับ (Reverse Auction)

ประโยชน์ของการพัฒนาระบบ e-Procurement ภาครัฐ

1. สามารถเปิดเผยข้อมูล (Disclosure) แก่สาธารณะ ทั้งข้อมูลของโครงการต่างๆ เอกสารการยื่นประกวดราคา คำชี้แจงและคำอธิบาย และข้อมูลการตัดสินใจผลการประกวดราคาของโครงการต่างๆ ที่ผ่านการคัดเลือกไปแล้วมีความชัดเจนและครบถ้วนสมบูรณ์

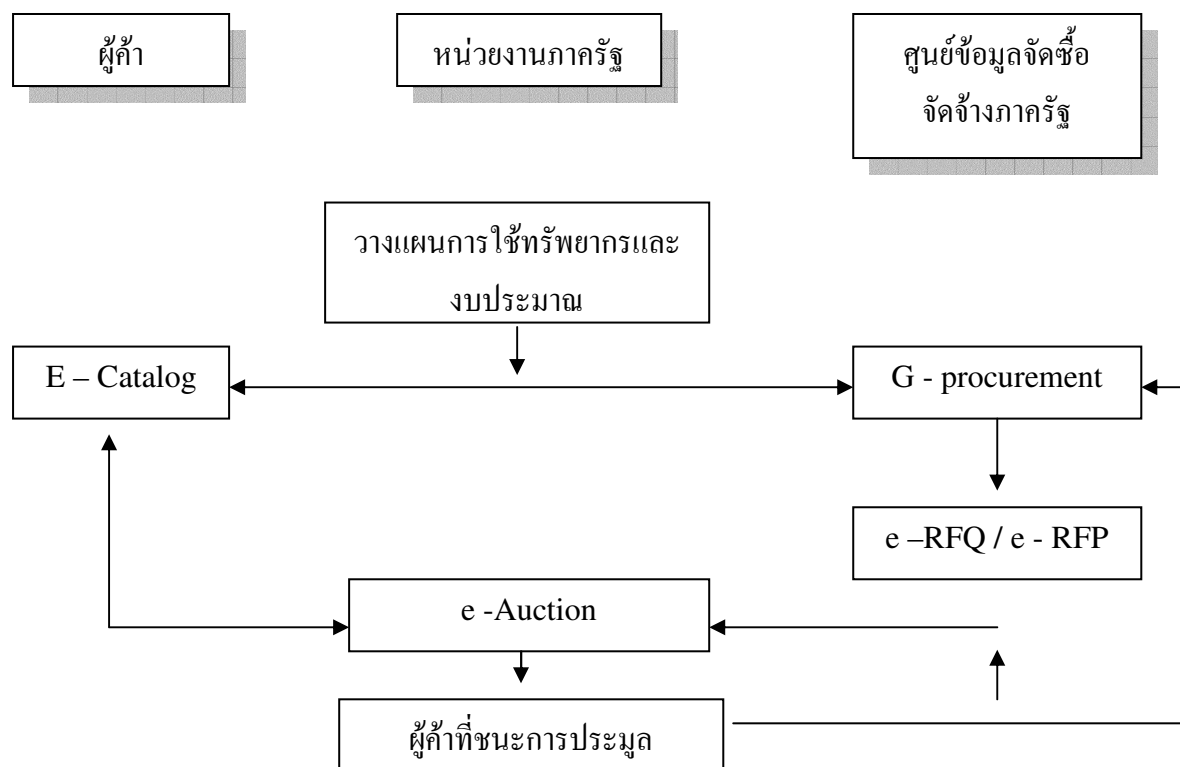
2. การกระจายข้อมูล (Distribution) ไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะผู้ค้าที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการดังกล่าว ซึ่งอาจใช้วิธีการต่างๆ เช่น การส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังผู้ค้าโดยไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Mail) ให้มีความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

3. การยื่นประกวดราคาผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bid Submission) ต้องมีการออกแบบตู้รับเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Vault) ที่มีความปลอดภัยไม่สามารถเปิดได้ก่อนเวลาที่กำหนด อันเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน

4. การเพิ่มความสามารถของระบบให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดบริการมูลค่าเพิ่ม (Value Added Service) ต่างๆ เช่น บริการสนับสนุนสินค้า (Supplier Support System) ต่างๆ และระบบสนับสนุนหน่วยงาน (Supply Chain Management) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และระบบสนับสนุนหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง (Buyer Support System) เช่น ระบบวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบสนับสนุนการประเมินและคัดเลือกข้อเสนอและระบบการบริหารสัญญา เป็นต้น

5. การพัฒนาระบบ e-Catalog จะมีผลให้สินค้าและบริการในอนาคตที่ส่วนราชการจัดหามีคุณภาพที่ดีในราคาที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งมีทางเลือกในการพิจารณาจัดหาพัสดุได้มากยิ่งขึ้น ลดต้นทุนในการดำเนินการจัดหาพัสดุโดยรวม

แผนภาพที่ 2.2 กระบวนการ E -Procurement



ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีผลงานวิจัยของหลายท่านที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดผลงานวิจัยโดยจัดแบ่งกลุ่มได้ดังต่อไปนี้

4.1 การนำระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอิเล็กทรอนิกส์มาใช้: การศึกษาเกี่ยวข้องกับการนำอิเล็กทรอนิกส์มาใช้กับภาครัฐ ประกอบด้วย

สุทธิยา ภัทรโกสินธร ทำการศึกษาเมื่อปี 2545 ในเรื่อง “การนำระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในองค์การภาครัฐ” ซึ่งการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาได้ศึกษาข้อดี ข้อจำกัด ในการนำระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในองค์การ เพื่อให้องค์การเตรียมความพร้อมในการนำระบบดังกล่าวมาใช้โดยใช้หลักการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่จะช่วยให้้องค์การสามารถนำ e - Procurement มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่องค์การ ผลการศึกษพบว่า การใช้ระบบ e-Procurement ในการจัดหาพัสดุมีทั้งข้อดี อาทิ เช่น เพิ่มความโปร่งใส สามารถตรวจสอบกระบวนการในการจัดหาพัสดุได้ และทำให้พัฒนาองค์ความรู้ด้าน

เทคโนโลยีสารสนเทศ ข้อจำกัดและปัญหาอุปสรรค ระเบียบหลักเกณฑ์ในการจัดหาพัสดุยังไม่ชัดเจน บางครั้งเครื่องคอมพิวเตอร์เกิดขัดข้องระหว่างการประมูลทำให้ต้องขยายเวลาหรือยกเลิกการประมูลครั้งนั้นไป และเจ้าหน้าที่พัสดุด่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีที่จะศึกษาและใช้ระบบ e-procurement แม้ยังไม่มั่นใจในประสิทธิภาพของระบบคอมพิวเตอร์และสารสนเทศในการรองรับการนำ e-procurement มาใช้

วิวัฒน์ สุนทรธณี ทำการศึกษาเมื่อปี 2546 ในเรื่อง “การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิรูปการบริหารภาครัฐ” ศึกษากรณี: การนำวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพศึกษาสภาพปัจจุบันของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบการประมูล e-Auction เพื่อวิเคราะห์ผลในเรื่องของความโปร่งใสและเพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการใช้วิธีการประมูล e-Auction เพื่อนำข้อเสนอแนะ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความโปร่งใสและประหยัดมากขึ้น ผลการศึกษาเห็นว่าการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำให้เกิดความประหยัด สามารถจัดหาสินค้าหรือบริการได้ต่ำกว่าเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

4.2 การนำสารสนเทศมาใช้ในการบริการประชาชน: การศึกษาการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินส่วนราชการได้นำสารสนเทศมาใช้ อาทิเช่น

สรสิทธิ์ วิเชียรเจริญ ทำการศึกษาเมื่อปี 2543 ในเรื่อง “การนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิรูปบริการภาครัฐ: ศึกษาเฉพาะกรณีประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดิน ของกรมที่ดิน เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Quantitative Study) เพื่อค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับองค์ประกอบของสารสนเทศที่ดิน (ของกรมที่ดิน) การบริหารจัดการภาครัฐในการนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ จึงทำการศึกษาและพัฒนาอย่างบูรณาการให้ระบบสารสนเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อการบริการประชาชนของส่วนราชการในอนาคต ผลการศึกษาจากการนำระบบสารสนเทศมาใช้บริการประชาชนของกรมที่ดินพบว่า ข้อมูลไม่เป็นระบบอยู่กระจัดกระจายประกอบกับผู้บริหารขาดความเข้าใจในนิยามของระบบสารสนเทศที่ดินอย่างแท้จริงในการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดินของส่วนราชการ

4.3 การนำนโยบายของภาครัฐไปปฏิบัติ: ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย

นายสมบุญ หอมมาน ทำการศึกษาเมื่อปี 2544 ในเรื่อง “การศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายการจัดระเบียบหาบเร่ – แผงลอย ของเจ้าหน้าที่เทศกิจของสำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร” เป็นการศึกษาจากเอกสาร (documentary study) และการศึกษาโดยใช้แบบสอบถาม (questionnaire) เพื่อศึกษาการ

บังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เทศกิจในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง และปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เทศกิจในการบังคับใช้ตามกฎหมายและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขการจัดระเบียบหาบเร่ – แผงลอย ของกรุงเทพมหานคร การศึกษาพบว่าผู้ปฏิบัติงานเทศกิจส่วนใหญ่เห็นว่ากฎ ระเบียบ ที่บังคับใช้กับหาบเร่ – แผงลอย ของกรุงเทพมหานคร ไม่สอดคล้องกับนโยบายของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร เป็นผลทำให้การดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จและมีการแทรกแซงทางการเมืองหรือเห็นแก่ประโยชน์ของกลุ่มคนและเจ้าหน้าที่เทศกิจ ให้มีการกระทำผิดมากขึ้น

มนต์ชัย สงฆ์ประชา ทำการศึกษาเมื่อปี 2547 ในเรื่องการนำนโยบายจัดเก็บขยะกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีเขตหนองจอก เขตลาดกระบัง เขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร เป็นการศึกษาเชิงปริมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายการจัดเก็บขยะกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติของสำนักงานเขตหนองจอก ลาดกระบัง และพระโขนง เพื่อทราบปัจจัยด้านความร่วมมือของประชาชน ความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องตลอดจนศึกษาผลการนำนโยบายไปปฏิบัติของเขตหนองจอก ลาดกระบัง และพระโขนง เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกับองค์การต่อไป ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายจัดเก็บขยะของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติไม่มีผลเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่และความร่วมมือของประชาชน

ตัวแบบที่นำมากำหนดเป็นกรอบความคิดของการศึกษา

ตัวแบบที่ผู้ศึกษานำมาใช้เป็นแนวทางการสร้างกรอบแนวคิดสำหรับการศึกษาในครั้งนี้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าตัวแบบ 3 ตัวแบบ ที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

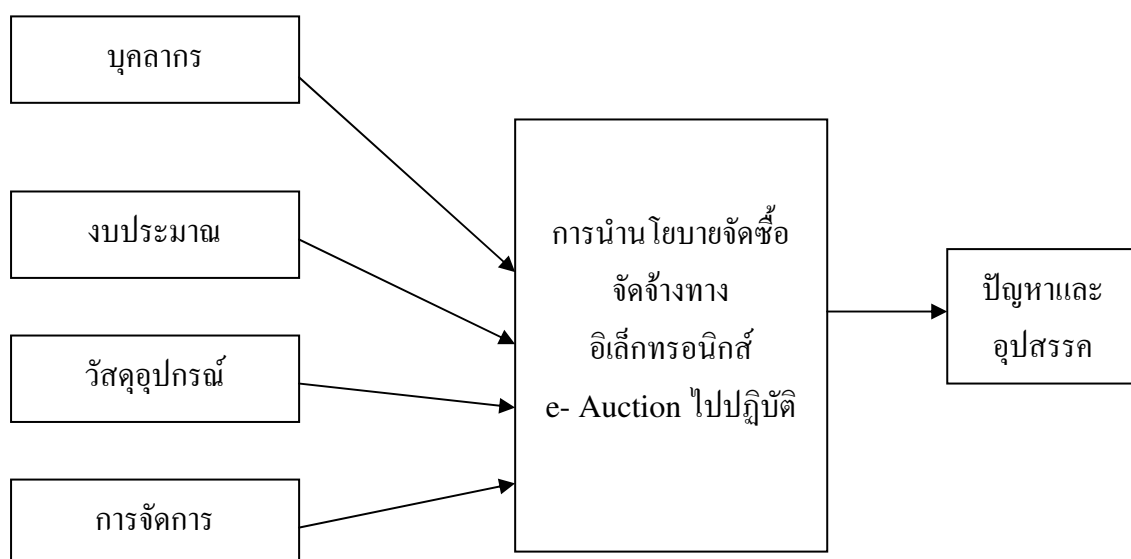
ตัวแบบของ ดร.วรเดช จันทรศร

1. **ตัวแบบที่ยึดเหตุผล (Rational model)** กรอบด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้หลักเหตุผลจะมองในเรื่องของนโยบายผู้บริหารที่มีการกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ เป้าหมายในการนำนโยบายมาปฏิบัติชัดเจนง่ายต่อความเข้าใจหรือไม่ และมีวัตถุประสงค์ใด เป้าหมายใด บางที่ขัดแย้งกัน หรือไม่เอื้ออำนวยบ้าง มีวัตถุประสงค์เป้าหมายใดบ้างที่ไม่ชัดเจนพอที่จะมีผลกระทบ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากเป้าหมายที่ตั้งไว้ ซึ่งมีผลทำให้นโยบายไม่ไปสู่ความสำเร็จ

2. **ตัวแบบทางด้านการจัดการ (management model)** กรอบด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้หลักการจัดการจะมองในเรื่องโครงสร้างของการบังคับบัญชาภายในองค์กร เช่น โครงสร้างองค์การเป็นลักษณะใด มีสายการบังคับบัญชามากหลายขั้นตอน หรือมีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่ง่ายไม่มีขั้นตอนมาก และองค์ประกอบคือบุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีสมัยใหม่ หากผู้บริหารมีการบริหารจัดการที่มีสมรรถนะสูงสามารถทำให้บุคลากรมีความรู้ ก็จะสามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติได้ ส่วนเรื่องงบประมาณที่ได้รับมีเพียงพอหรือถูกจำกัดไว้ตามค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหรือไม่ ต้องการจัดสรรงบประมาณด้านใดบ้างจึงพอกับการใช้จ่าย เรื่องวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ทันสมัยต่อการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ มีโปรแกรมที่เหมาะสมกับนโยบายที่นำมาปฏิบัติหรือไม่ แต่หากมีการจัดการที่มีสมรรถนะสูงการนำนโยบายมาปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จมาก ตรงกันข้ามหากมีการจัดการที่ไม่ดีโอกาสการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่ประสบผลสำเร็จ

3. **ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic process model)** กรอบการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้หลักกระบวนการของระบบราชการ จะมองในเรื่องของระดับความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการว่ามีความเข้าใจถึงผลที่จะได้รับจากการนำนโยบายไปปฏิบัติมีมากน้อยเพียงใด หากเกิดการต่อต้านไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงเพราะมีความคิดยึดติดกับการทำงานในแบบเก่า มีทัศนคติในแง่ลบว่านโยบายที่นำมาปฏิบัติก็จะก่อให้เกิดการต่อต้านระดับปฏิบัติได้

กรอบแนวคิดที่นำมาใช้ในการศึกษา



สรุป ตัวแบบที่ใช้ในการวิเคราะห์

การศึกษาวិเคราะห์ครั้งนี้ผู้ศึกษามุ่งใช้กรอบตัวแบบ 3 ตัวแบบมาเป็นกรอบในการศึกษาในเรื่องตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลคือผู้บริหารต้องมีเป้าหมายในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในการมอบหมายให้บุคลากรเพราะเป็นปัจจัยต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบทางด้านการจัดการเป็นแบบที่ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบบริหารจัดการก่อนนโยบายเพื่อให้ทราบผลกระทบข้อดี ข้อเสีย ปัญหาอุปสรรคด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนวิธีการบริหารจัดการต้องมีสมรรถนะภายในสูง ซึ่งจะบ่งบอกว่านโยบายดังกล่าวจะนำไปสู่ความสำเร็จหรือไม่ ประกอบกับกระบวนการของระบบราชการเรื่องการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญ เครื่องมือเครื่องใช้ ความเข้าใจ และไม่เอื้ออำนวยให้อาจทำให้เกิดการต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติได้