บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การนำนโยบายความเป็นเลิศทางวิชาการไปปฏิบัติ กรณีการพัฒนามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสาร แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. บริบทและนโยบายของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญได้ให้คำนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะ ดังนี้

ไอร่า ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky 1978 : 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีการอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2520 : 2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในความหมายกว้างว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่อย่างใดเพียงใดเมื่อใด โดยน่าจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการ การกำหนดแนวทางใหม่ๆ การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2533 : 3-4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล ซึ่งรวมทั้งกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบันและกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดย "แนวทางดำเนินกิจกรรม" ในทางปฏิบัติคือทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาบรรเทาปัญหา และ/หรือป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 4) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้นโยบายสาธารณะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ

การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่างๆ ในสังคมกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของรัฐบาล รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ได้ศึกษาความหมายของคำว่า นโยบายจากตำราทางรัฐศาสตร์ และสาธารณบริหารศาสตร์ และได้นิยามความหมายของนโยบายไว้ว่า คือ "แนวการดำเนินงาน (course of action) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากหนทางที่จะกระทำได้หลายๆ หนทาง และกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนและข้าราชการ ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ"

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell 1970 : 71) ผู้ริเริ่มการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายซึ่งเรียกว่า "นโยบายศาสตร์" (Policy Sciences) เมื่อกว่า 35 ปีมาแล้ว ได้ให้ความหมายของคำว่า "นโยบาย" ร่วมกับ อับราฮัม แคปแปลน (Abraham Kaplan) ว่า "นโยบาย หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ" ความหมายนี้แสดงให้เห็นว่า นโยบายสาธารณะเป็นการงดการกระทำ (inaction) แต่ก็มีอิทธิพลหรือผลกระทบทำนองเดียวกันกับการเลือกแบบแรก และถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะได้

โทมัส ดาย (Thomas Dye 1981 : 1) กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำหรือไม่ทำ"

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทาง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลได้กำหนดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ขั้นตอนหรือกระบวนการนโยบาย (Policy Process Cycle)

นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องดำเนินผ่านไปตามลำดับ อันเปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตทั่วไปที่มีช่วงวงจรชีวิต (Life - cycle) ของตนเอง ตั้งแต่จุดเริ่มต้น พัฒนาการ เติบโต และสิ้นสลายหรือแปรสภาพไปในที่สุด ซึ่งในแต่ละขั้นตอนหรือช่วงวงจรชีวิตมีลักษณะเฉพาะและกลุ่มบุคคลฝ่ายต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่ง ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 35) ได้จำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรของนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

1. ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายรัฐบาล (Policy Formation)

การก่อตัวของนโยบายเป็นเรื่องของการที่ประเด็นปัญหาบางประการได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อนำไปสู่การพิจารณาการตัดสินใจต่อไป ทั้งนี้การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants)

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบาย ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ (Policy Alternatives) เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยกำหนดนโยบายที่มีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งจะพบอยู่เสมอว่าในช่วงของการกำหนดนโยบายนี้ บุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก ต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้นโยบาย บุคคลทั่วไปจึงจะได้รับทราบและสามารถวิเคราะห์รายละเอียด เนื้อหาสาระว่าใคร ได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกไปสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ ในทางปฏิบัติความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินการ ขีดสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบาย เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ติดตามมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่างๆ ของตัวนโยบาย

5. ขั้นการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ

การต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาทบทวนเพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบายโดยการพิจารณาดังกล่าวมักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนกรณีที่มีการทดแทนนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ดีนโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่มักจะมีความต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้ ศุภชัย ยาวะประภาษ (2533 : 3-4) ได้จำแนกวงจรนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

2. ขั้นตอนที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

3. ขั้นตอนที่สาม การประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเสียใหม่

การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

ตัวแบบและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายมีหลายรูปแบบแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับปัจจัยพื้นฐานที่เป็นที่มาของนโยบายเหล่านั้น การศึกษาครั้งนี้เลือกใช้กลุ่มแนวทางรัฐศาสตร์ ซึ่งได้แก่ (กรวีร์ ศรีกิจการ 2541 : 20) ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

ตัวแบบนี้อธิบายกระบวนการ การกำหนดนโยบายในลักษณะความสัมพันธ์ เช่น โครงสร้างระหว่างปัจจัยทางการบริหารภายในองค์การกับปัจจัยสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์การ เป็นการมองนโยบายในแง่เป็นผลลัพธ์ของระบบการเมือง ซึ่งระบบการเมืองก็ได้รับอิทธิพลแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมในรูปของเสียงเรียกร้องและสนับสนุนที่เข้าสู่ระบบการเมือง การเรียกร้องนั้นทำให้เกิดผลผลิต คือ นโยบายซึ่งจำแนกตัวแปรในตัวแบบ System Model ออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. ปัจจัยนำเข้า (Input Factors) หมายถึง การเรียกร้องหรือการแสดงออก ซึ่งความต้องการหรือการคัดค้านในเรื่องต่างๆ ของประชาชน หรือผู้ใช้บริการภายนอกองค์การ เพื่อให้องค์การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2. กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองการบริหาร (Conversion Process) หมายถึง การนำความต้องการของประชาชน หรือผู้ใช้บริการเข้าสู่การตัดสินใจขององค์การ ในขั้นการตัดสินใจนี้อาจเรียกว่าเป็นขั้นตอนการพัฒนานโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วย การริเริ่มนโยบาย การเสนอร่างข้อเสนอและทางเลือกเบื้องต้น การวิเคราะห์เปรียบเทียบ และการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

3. ผลการตัดสินใจ (Output Factor) คือ นโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

4. ผลย้อนกลับ (Feed-Back) หมายถึง ปฏิกิริยาโต้ตอบของประชาชน หรือผู้ใช้บริการภายนอกองค์การ และผลการประเมินผลงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะมีอิทธิพลหรือผลกระทบต่อการทบทวนเปลี่ยนแปลงปรับปรุงนโยบายในกระบวนการกำหนดนโยบายต่อไป

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

ความหมายและแนวทาง

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า "องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวล ปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด" (วรเดช จันทรศร 2540 : 535)

โจนส์ (Charles O. Jones 1970 : 139) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่มุ่งแผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมี 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรก ได้แก่ การตีความ (Interpretation) หมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง องค์การ (Organization) หมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้าย การปฏิบัติ (Application) ได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

วอเตอร์ วิลเลี่ยม (อุทัย เลาหวิเชียร 2528 : 340 ; อ้างอิงมาจาก วอเตอร์ วิลเลี่ยม) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และจูงใจให้คนเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติในทัศนะของวิลเลี่ยมก็คือผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจน ความเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวยการจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับและการประเมินผล

ประชุม รอดประเสริฐ (ผานิต แพเกาะ 2544 : 15 ; อ้างอิงมาจาก ประชุม รอดประเสริฐ) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการถ่ายทอดแนวคิดที่ได้รวบรวมไว้แล้วอย่างมีระบบไปสู่การปฏิบัติที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

จากการสำรวจการนิยาม "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" ของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมาอาจกำหนดคำนิยามในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

ลินเดอร์และปีเตอร์ (สว่างศรี สว่างไพร 2539 : 6 ; อ้างอิงมาจาก Linder and Peter 1987 : 456-457) ได้พยามยามเสนอแนวทางศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย การจำแนกออกเป็นสองลักษณะอย่างกว้างๆ คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรคข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวทางการศึกษาที่มุ่งแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังรายละเอียดโดยสังเขป

แนวทางแรก เน้นการศึกษาถึงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ภายหลังจากทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการ เช่น ไซมอน (Simon 1947) เรื่อง "The Proverbs of Administration" หรือผลงานของคริส ฮูด เรื่อง "The Limits of Administration" (สว่างศรี สว่างไพร 2539 : 6 ; อ้างอิงมาจาก Hood 1976) เป็นต้น หลังจากนั้นจึงสรุปว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วิธีการแก้ไขกระทำได้โดยการควบคุมพฤติกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการในกรณีที่เห็นสมควรและมีความจำเป็น

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่า การแสวงหาทฤษฎี แต่ความจริงแล้วเกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์กิริส เอลเมอร์ แฮมเบิลตัน เป็นต้น มาผสมผสานแล้วจำแนกย่อยออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

1. แนวทางการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ ที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอกที่เชื่อเฉพาะว่า top down approach

2. แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่าง และข้าราชการระดับพื้นที่เป็นสำคัญ

3. แนวทางที่เน้นความสำคัญของนักการเมืองที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับนโยบายกับข้าราชการที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติแต่ไม่ให้ความสนใจสภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่เรียกแนวทางนี้ว่า evolution and back work mapping กล่าวคือการกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลงและความเห็นชอบระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการระดับปฏิบัติเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้น จึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถนำไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่นๆ ว่าเป็นอย่างไรหรือมีผลกระทบประการใด

4. แนวทางที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะเจาะจงว่าภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของข้าราชการระดับล่าง จะต้องสร้างความพร้อมด้านต่างๆ คือ

การมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีทรัพยากรอย่างเพียงพอและความสอดคล้องของสภาพแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเรียกแนวทางนี้ว่า from the bottom down

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัจจัยทางด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content)

1.1 ลักษณะของนโยบาย

1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

1.1 ลักษณะของนโยบาย

แมชเมเนียน และซาบาเทียร์ (เอมอร ไชบัวแดง 2539 : 21 ; อ้างอิงมาจาก Mazmanian and Sabatire1983 : 20–35) ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย จะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ยังชี้ให้เห็นว่าความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งแก้ไขนั้น จะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายที่ร่างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนโยบายจะประสบความสำเร็จจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอน และจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยเป็นแนวให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือปฏิบัติตรงกัน

2) ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย

3) การจัดสายงานการบังคับบัญชา และประสานงานภายในและระหว่างหน่วยงานปฏิบัติ

4) การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น

5) เมริลี กรินเดิล (เจตน์ ธนวัฒน์ 2539 : 29 ; อ้างอิงมาจาก Merilee S. Grindle 1980 : 3-34) มีความเห็นว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน คือ

6) นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์

7) นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้างๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ

8) นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ

9) นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น

10) ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติ

11) เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใดจะรับผิดชอบดำเนินการ จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

เพรสแมน และวิลดาวสกี (Jeffrey L. Pressman and Aron Wildavsky 1973 : 147) ซึ่งศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นครโอคแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ใน ปี ค.ศ. 1973 นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลวและได้ข้อสรุปข้อหนึ่งว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรจะตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound Theory) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ปฏิบัติได้ หากทฤษฎีผิดก็จะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผิดพลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

1.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

อิน จุง วัง (In-Joung Wang 1973 : 309-336) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ. 1962-1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่แรม วีปา (Ram K. Vepa) ก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อมง่ายต่อการติดตามประเมินผลหน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบต่อนโยบายมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn 1975 : 464-465) ชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งที่สำคัญประการแรกที่ต้องทำ คือ การแยกแยะให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ ไว้นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ยังเป็นส่วนขยายเป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมริลี กรินเดิล (เจตน์ ธนวัฒน์ 2539 : 29 ; อ้างอิงมาจาก Merilee S. Grindle 1980 : 3-34) เห็นว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับแมซเมเนียนและซาบาเทียร์ (Mazmarian and Sabatier 1983 : 25) ซึ่งเห็นว่าการที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนนั้นขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกระจ่างแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

2. **ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย** (Policy Context) ได้แก่

2.1 การติดต่อสื่อสาร

2.2 การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.3 สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง

2.4 ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

2.1 การติดต่อสื่อสาร

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky 1978 : 295-297) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่งก็คือ การติดต่อสื่อสาร (Communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้นผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าควรทำอย่างไร จะสั่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผลและคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์การและหน่วยงานต่างๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้องรวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่นๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2.2 การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาพจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงและมักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้

2.3 สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

เมริลี กรินเดิล (เจตน์ ธนวัฒน์ 2539 : 31 ; อ้างอิงมาจาก Merilee S. Grindle 1980 : 3-34) ผู้ซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศโลกที่สามได้ชี้ให้เห็นในประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบาก

มาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรทำอย่างไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งชิงกัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ก็อยู่ในความสนใจของมีเตอร์ และฮอร์น (Van Meter and Van Horn 1975 : 472) ซึ่งได้ตั้งคำถามดังต่อไปนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1) ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนเพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

2) สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

3) มติมหาชนมีลักษณะเป็นอย่างไร

4) ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5) ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ มีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร

6) กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายสาธารณะ

2.4 ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

1) ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคน และทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (เจตน์ ธนวัฒน์ 2539 : 32 ; อ้างอิงมาจาก Mazmanian and Sabatier 1983 : 27)

2) ความเพียงพอของทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards 1987 : 303-304)

3) ทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ด และชาร์คานสกี (Edwards and Sharkansky 1978 : 303-304) กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย

โดยปรกติผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับหน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมากน้อยเพียงใด ดังนั้นผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้านหากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้นโยบายตั้งแต่แรกในประเด็นนี้ มีเตอร์ และฮอร์น (Van Meter and Van Horn 1975 : 472-474) ได้ย้ำว่า ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่งแมซเมเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatire 1983 : 28) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ เพรสแมน และวิลดาวสกี (Pressman and Wildavsky 1979 : 147) ที่มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุก็ย่อมจะต่างกัน ดังนั้นจึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

4) การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะตั้งอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติที่ง่าย ไม่ซับซ้อน หากใช้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเท่าใด โอกาสที่จะประสบความล้มเหลวยิ่งมีมาก (Pressman and Wildavsky 1979 : 142)

แมซมาเนียน และซาบาเทียร์ (เจตน์ ธนวัฒน์ 2539 : 33 ; อ้างอิงมาจาก Mazmanian and Sabatier 1983 : 27) มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมากทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่างๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนภาพและวัตถุประสงค์หลักของตนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้า ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการ ก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้นโอกาสที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น ยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยิ่งมีมากเท่าใด ปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อความล่าช้าก็มีมากขึ้นเท่านั้น

แวน มีเตอร์ และแวนฮอร์น (Van Meter and Van Horn 1975 : 471) ได้สรุปคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

1) จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

2) ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาหน่วยงานย่อยต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

4) ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่ออย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคลากรภายนอกหน่วยงานนั้น

5) สัมพันธภาพที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ

ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบายกรินเดิล (เจตน์ ธนวัฒน์ 2539 : 34 ; อ้างอิงมาจาก Grindle 1986 : 3-34) ได้สรุปไว้อย่างน่าฟังว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุนให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมือง ก็มีส่วนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างเช่นเดียวกัน ทั้งนี้กรินเดิล (Grindle) ยังชี้ให้เห็นอีกว่าในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นเรื่องการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรทำอย่างไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแบ่งกันเพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นหัวใจการเมืองของประเทศโลกที่สามจะอยู่ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะสาระของนโยบาย (Policy Content) และบริบทของนโยบาย (Policy Context)

จากตัวอย่างกรณีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเห็นว่าในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณีอาจจะใช้ตัวแบบหรือกรอบแนวความคิดมากกว่าตัวแบบเดียวก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม และสภาพกรณีที่เป็นจริง เนื่องจากไม่มีตัวแบบใดที่มีความสมบูรณ์ที่สุดหรือถูกต้องมากที่สุด ปัจจุบันตัวแบบที่นิยมใช้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 6 ตัวแบบ (วรเดช จันทรศร 2527 : 535-553) ได้แก่

1) ตัวแบบด้านหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้กำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า ในการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานหรือองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกสำคัญ ซึ่งการที่องค์กรใดจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ๆ ประกอบด้น คือ ส่วนแรก นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบายถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสม เป็นความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ของหน่วยงานนั่นคือ การมีการวางแผนและการควบคุมที่ดี

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยดูที่โครงสร้างขององค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

แนวความคิดของตัวแบบนี้ ให้ความสนใจเฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กร ตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ มีการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ

4) ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะเชิงการเมืองของนโยบาย และไม่เชื่อว่าการแก้ปัญหาโดยเน้นที่องค์กรก็ดี บุคลากรในองค์กรก็ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญ ตัวแบบนี้จึงมีสมมติฐานว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ที่ความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแบบขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้เล่น (Players) ในบทบาทการต่อรองชักจูงให้ฝ่ายต่างๆ มีความเห็นร่วมกัน (Consensus) และสามารถใช้วิธีการมีส่วนร่วม (Participation) ได้ในที่สุด

5) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบนี้มีสมมติฐานว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย คือ ตำแหน่งที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ความเป็นจริง อำนาจขององค์กร อยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร กล่าวคือมิใช่เพียงหัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ ทุกคนในองค์กรย่อมมีส่วนในการใช้อำนาจใช้วิจารณญาณของตน อันมีผลต่อการบริหารทั้งสิ้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ความพร้อมจึงเป็นผลมาจากปัจจัยย่อย

2 ประการ คือ ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงในการให้บริการองค์กร กับระดับการยอมรับ และปรับนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

6) ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากตัวแบบด้านการเมืองผนวกกับตัวแบบด้านองค์กร เป็นความพยายามที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมหลายๆ ด้านด้วยกัน เพราะเห็นว่าตัวแปรจากตัวแบบแต่ละตัวแบบต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งนี้ ตัวแบบนี้มีสมมติฐานอยู่บนการให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอิสระ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กระบวนการในการติดต่อสื่อสารและประสานงานสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

7) เครื่องชี้วัดประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2527 : 195-200) ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง ได้แก่

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมีต่ำก็ย่อมหมายความว่า ระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่นและปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run Performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้นเกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจะให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหน

ก็ตาม ย่อมจะไม่มีความหมายเลย หากนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นๆ ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัด สำหรับแนวทางที่สอง ในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความล้มเหลวมากหรือน้อยต่างกัน เพราะการมีปัญหาหรือขัดแย้งนั้น อาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก สำหรับแนวทางที่สามนั้นมีขอบข่ายที่กว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่ามีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด และก็ต้องดูถึงผลกระทบของนโยบายระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็คือการไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ต้องการได้นั่นเอง

บริบทและนโยบายของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

บริบทของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลที่ได้รับการสถาปนาขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พุทธศักราช 2535 นับจนถึงปัจจุบันมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้ดำเนินการมาแล้วเป็นเวลา 12 ปี ในช่วง 5 ปีแรก (พ.ศ.2535–2540) มหาวิทยาลัยได้เตรียมความพร้อมทั้งด้านวิชาการ บุคลากร เทคโนโลยีสารสนเทศ ห้องปฏิบัติการ และระบบสาธารณูปโภค ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการรองรับภารกิจต่างๆ ของมหาวิทยาลัย สามารถเปิดรับนักศึกษาระดับปริญญาตรีรุ่นแรกในปีการศึกษา 2541 จนถึงปัจจุบัน มหาวิทยาลัยมีการจัดการศึกษาทั้งในระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา ทำให้มหาวิทยาลัยพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว และด้วยพลังของบุคลากรทุกระดับที่มุ่งมั่นที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นมหาวิทยาลัยชั้นนำของประเทศ รวมทั้งมุ่งดำเนินภารกิจที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนและท้องถิ่น ทั้งในด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ทำให้มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์กลายเป็นแหล่งขุมปัญญาสำคัญในภูมิภาคทางใต้ของประเทศ

ช่วงเวลาที่ผ่านมา การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในด้านต่างๆ มีความก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ ด้านการผลิตบัณฑิต มหาวิทยาลัยได้เปิดสอนครบทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก ในระดับปริญญาตรีเปิดสอน 29 หลักสูตร ระดับบัณฑิตศึกษาเปิดสอน 16 หลักสูตร มีนักศึกษาทั้งหมดประมาณ 5,000 คน ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยเน้นการพัฒนาด้านคุณภาพในการผลิตบัณฑิตอย่างจริงจัง โดยจัดให้มีระบบประกันคุณภาพการศึกษาให้สมบูรณ์ภายในปี 2545 นอกจากนี้มหาวิทยาลัยได้เน้นสร้างความเข้มแข็งในระบบการวิจัยและบริการวิชาการ และส่งเสริมให้คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในกิจกรรมเหล่านี้มากที่สุด และได้

ร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศในการวิจัยและบริการวิชาการ ซึ่งเน้นในเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในด้านความร่วมมือกับต่างประเทศได้ทำความตกลงร่วมมือกับมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย

ด้านการบริการจัดการและพัฒนาองค์กร ได้เริ่มใช้ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานใหม่ ซึ่งกำหนดให้คณาจารย์ต้องปฏิบัติทั้งงานสอนและงานวิชาการ ในด้านการพัฒนาบุคลากรได้เริ่มโครงการพัฒนาคณาจารย์จากระดับปริญญาโทให้เป็นปริญญาเอก พัฒนาระบบบริหารให้มีความทันสมัย โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่อเพิ่มความรวดเร็วของการสั่งการหรือติดต่อประสานงาน มีการนำระบบคุณภาพมาใช้ในการพัฒนาคุณภาพของงานด้วย นอกจากนี้ยังได้เริ่มการก่อสร้างสนามกีฬาและสุขภาพ ซึ่งบางส่วนได้เสร็จสิ้นแล้ว เพื่อให้บริการแก่นักศึกษาให้เพียงพอ และสนับสนุนให้นักศึกษาได้มีโอกาสทำกิจกรรมตามถนัดให้มากที่สุด

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นมหาวิทยาลัยใหม่ที่มีลักษณะพิเศษ มีการปกครองที่เป็นอิสระและคล่องตัว ทำให้มีโอกาสพัฒนาเป็นอันมาก ทั้งพื้นที่ที่กว้างใหญ่ อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมที่น่าอยู่ บรรยากาศที่เป็นเมืองวิชาการสนองความจำเป็นของสังคม มีลักษณะเป็นสถานศึกษาเต็มเวลา นักศึกษาทุกคนอยู่ในหอพักภายในมหาวิทยาลัย สามารถทำให้การศึกษาเป็นประสบการณ์ชีวิตที่มีบูรณาการและเข้มข้น เกิดคุณภาพการศึกษาที่สูงได้

ก้าวแรกของการเปิดรับนักศึกษา

23 พฤษภาคม 2541 : นักศึกษารุ่นแรกลงทะเบียนเป็นนักศึกษา ของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

28 พฤษภาคม 2541 : เปิดทำการสอนเป็นวันแรก

ปัจจุบัน

เปิดรับนักศึกษาระดับปริญญาตรี รุ่นที่ 5

วิสัยทัศน์

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ เป็นองค์การธรรมรัฐ เป็นแหล่งเรียนรู้ เป็นหลักในถิ่น เป็นเลิศสู่สากล

ปณิธาน

มหาวิทยาลัยมีจุดมุ่งหมายหลักในการบุกเบิก แสวงหา บำรุงรักษา และถ่ายทอดความรู้เพื่อสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าและความเป็นเลิศทางวิชาการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบุคคลให้เป็นผู้มีความเรืองปัญญาและคุณธรรม เอื้ออำนวยต่อความเจริญของสังคมและของมนุษยชาติ มุ่งสร้างบัณฑิตให้เป็นทั้ง "คนดีและคนเก่ง"

คุณลักษณะของบัณฑิต

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มีจุดมุ่งหมายในการผลิตบัณฑิต โดยเน้น

1. ความเป็นคนที่ทันสมัยในฐานะพลเมืองและพลโลกที่มีอุดมการณ์ประชาธิปไตย รู้รอบ และมีทัศนะที่กว้างไกล

2. ความเป็นนักวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงที่มีความรู้ความสามารถและทักษะในสาขาที่ศึกษาลึกซึ้งและประยุกต์ไปสู่การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ความเป็น "ศึกษิต" ที่มีมโนธรรม คุณธรรมและจรรยาวิชาชีพ สามารถดำเนินชีวิตและดำรงอยู่ในสังคมได้ดี

ภารกิจ

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มีภารกิจหลัก 4 ประการ คือ

1. ผลิตและพัฒนากำลังคนระดับสูงให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกับความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาคใต้และของประเทศ

2. ดำเนินการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาองค์กรความรู้ใหม่ให้สามารถนำไปใช้ในการผลิตให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ เพื่อความสามารถในการพึ่งตนเองและการแข่งขันในระดับนานาชาติ

3. ให้บริการวิชาการแก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในด้านให้คำปรึกษา แนะนำการวิจัยและการพัฒนาการทดสอบ การสำรวจ รวมทั้งการฝึกอบรมและการพัฒนา อันจะก่อให้เกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่จำเป็นเหมาะสมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภูมิภาคและประเทศชาติ

4. อนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปะและวัฒนธรรม อันเป็นจารีตประเพณี รวมทั้งศิลปะบริสุทธิ์และศิลปประยุกต์ เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นศูนย์รวมของชุมชนและแบบอย่างที่ดีของสังคม

เป้าประสงค์มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในช่วงปีงบประมาณ 2546 – 2549

มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ กำหนดเป้าประสงค์ในช่วงแผนพัฒนามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2546 – 2549 ดังนี้

1. มุ่งพัฒนาองค์ความรู้ที่เป็นเลิศและตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

ตัวชี้วัดและเป้าหมาย

จำนวนโครงการวิจัยที่ตอบสนองต่อท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

จำนวนผู้รับการถ่ายทอดองค์ความรู้เพิ่มขึ้น

ความพึงพอใจจากผู้รับบริการในระดับสูง

จำนวนผลงานวิจัยที่ได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่ในระดับชาติ และนานาชาติเพิ่มขึ้น

การริเริ่ม (Initiatives)

พัฒนาบุคลากรด้านการวิจัยและบริการวิชาการอย่างต่อเนื่อง

พัฒนาหน่วยวิจัยด้านไม่ผล ความหลากหลายทางชีวภาพของเขาหลวง ทรัพยากรและการจัดการทรัพยากรทางทะเล

สร้างเครือข่ายการวิจัยและบริการวิชาการกับหน่วยงานภายนอก

สร้างความเชื่อมโยงงานวิจัยกับงานบริการวิชาการ

สร้างระบบการจัดการบัณฑิตศึกษาให้ตอบสนองนโยบายวิจัยของมหาวิทยาลัย

2. ***เป็นแหล่งสารสนเทศทางด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สาธารณสุข และวัฒนธรรม ของภาคใต้ตอนบน***

ตัวชี้วัดและเป้าหมาย

มีฐานความรู้ด้านทรัพยากร เศรษฐกิจ สาธารณสุข และวัฒนธรรมของภาคใต้ที่พร้อมใช้งาน

มีระบบการเข้าถึงฐานข้อมูลที่เปิดกว้างและง่ายต่อการใช้งาน

จำนวนผู้ใช้บริการฐานข้อมูลเพิ่มขึ้น

มีเครือข่ายฐานข้อมูลร่วมกับหน่วยงานอื่น

การริเริ่ม (Initiatives)

สร้างระบบการจัดการฐานข้อมูลความรู้โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่

จัดให้มีการเก็บรวบรวมและการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลโดยเน้นข้อมูลระดับภูมิภาค

3. ***พัฒนาหลักสูตรและโครงการที่ก้าวหน้าอย่างหลากหลาย เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสังคม***

ตัวชี้วัดและเป้าหมาย

ผลิตกำลังคนในสาขาที่เป็นความต้องการของสังคม โดยเฉพาะระดับบัณฑิตศึกษา

บัณฑิตมีความสามารถในการประกอบอาชีพทั้งเป็นผู้ประกอบการและลูกจ้าง

มีหลักสูตรที่หลากหลายและทันสมัย

มีความร่วมมือทางวิชาการในระดับนานาชาติ

การริเริ่ม (Initiatives)

พัฒนาหลักสูตรในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการของสังคม

พัฒนาหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาร่วมกับต่างประเทศ

ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรสหสาขาวิชา

พัฒนากระบวนการสหกิจศึกษาให้เต็มรูปแบบ

จัดให้มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษากับมหาวิทยาลัยต่างประเทศ

4. ***นำระบบการจัดการความรู้ มาใช้ในการพัฒนาองค์กร***

ตัวชี้วัดและเป้าหมาย

มาตรฐานในการดำเนินงานของทุกหน่วยงานสูงขึ้น

ความพึงพอใจของผู้รับบริการอยู่ในระดับสูง

การริเริ่ม (Initiatives)

จัดทำแผนการจัดการเชิงกลยุทธ์

สร้างทีมงานเพื่อพัฒนาระบบ SIX SIGMA

จัดทำระบบฐานข้อมูลของทุกหน่วยงานให้เชื่อมโยงกันและมีประสิทธิภาพ

คัดเลือก Project เพื่อดำเนินการปรับปรุงกระบวนการตามระบบ SIX SIGMA

วัตถุประสงค์การดำเนินงานในปีงบประมาณ 2547

1. เพื่อผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพเป็นที่ต้องการของสังคม สนองตอบต่อภาคการจ้างงาน และสามารถสร้างสรรค์งานขึ้นเองได้ในลักษณะของความเป็นผู้ที่มีโลกทัศน์กว้างไกล ใฝ่รู้ สู้งาน มีวิจารณญาณ คุณธรรม จริยธรรม และความรับผิดชอบ

2. มีหลักสูตรที่ทันสมัย สอดคล้องต่อความต้องการของสังคม มีระบบและกลไกการประกันคุณภาพการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ

3. มีผลงานวิจัยที่สามารถนำองค์ความรู้มาเผยแพร่ในรูปแบบการบริการวิชาการแก่ชุมชน

4. เป็นศูนย์กลางการให้บริการวิชาการแก่ชุมชนในภาคใต้ตอนบน สนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนทั่วไป

5. เป็นเวทีวิชาการด้านวัฒนธรรมศึกษา อนุรักษ์ ส่งเสริม เผยแพร่และพัฒนาศิลปะและวัฒนธรรม โดยเน้นพื้นบ้านภาคใต้

6. มีการพัฒนาระบบบริหารให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด มีความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีระบบงานรองรับภารกิจของมหาวิทยาลัย

7. พัฒนามหาวิทยาลัยให้ปลอดจากทุจริตและประพฤติมิชอบ

8. มีการเตรียมความพร้อมทั้งด้านสาธารณูปโภค อาคาร สิ่งก่อสร้างอย่างเพียงพอต่อภารกิจของมหาวิทยาลัย และสายปฏิบัติการ

9. มีโครงการพัฒนาบุคลากรที่ชัดเจน ทั้งสายวิชาการ และสายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารงานทั่วไป เพื่อเพิ่มศักยภาพในการทำงาน และเพื่อการเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมให้บุคลากร

แผนและเป้าหมายการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายตามวิสัยทัศน์การพัฒนามหาวิทยาลัย จึงกำหนดโครงสร้างแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ประกอบด้วย 5 แผนงาน ดังนี้

1. แผนงานจัดการศึกษา
2. แผนงานวิจัย
3. แผนงานบริการวิชาการแก่สังคม
4. แผนงานศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
5. แผนงานสนับสนุนการจัดการศึกษา

โดยมีเป้าหมายผลผลิตและตัวชี้วัดความสำเร็จ ดังนี้

1. การผลิตบัณฑิต

หลักสูตรปกติ

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา	600	คน
จำนวนนักศึกษาที่รับเข้าในแต่ละปี	2,620	คน
จำนวนนักศึกษาคงอยู่	5,540	คน

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

นักศึกษาที่ได้ทำงานหรือศึกษาต่อในระยะเวลา 1 ปี หลังจากสำเร็จการศึกษา ร้อยละ 70

ตัวชี้วัดเชิงเวลา

นักศึกษาที่จบการศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนดในแต่ละสาขาวิชาเปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาที่รับเข้ารุ่นเดียวกัน ร้อยละ 85

หลักสูตรพิเศษ

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา	285	คน
จำนวนนักศึกษาที่รับเข้าในแต่ละปี	480	คน

จำนวนนักศึกษาคงอยู่ 740 คน

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

นักศึกษาที่ได้ทำงานหรือศึกษาต่อในระยะเวลา 1 ปี หลังจากสำเร็จการศึกษา ร้อยละ 90

ตัวชี้วัดเชิงเวลา

นักศึกษาที่จบการศึกษาตามระยะเวลาที่กำหนดในแต่ละสาขาวิชาเปรียบเทียบกับจำนวนนักศึกษาที่รับเข้ารุ่นเดียวกัน ร้อยละ 85

2. ***การให้บริการวิชาการ***

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

จำนวนการให้บริการ	32	ครั้ง
จำนวนผู้รับการบริการ	14,000	คน

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

เกิด CLUSTER เกษตรอุตสาหกรรมการเลี้ยงกุ้ง ในบริเวณภาคใต้ตอนบน

ผู้รับบริการสามารถนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ร้อยละ 85

3. ***การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม***

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

จำนวนโครงการศิลปวัฒนธรรม	22	โครงการ
จำนวนผู้เข้าร่วมโครงการ	7,000	คน

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

ผู้เข้าร่วมโครงการนำความรู้ไปใช้ประโยชน์ได้ร้อยละ 85

4. ***การวิจัยและพัฒนาเพื่อการแข่งขัน***

ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ

จำนวนโครงการวิจัยใหม่	17	โครงการ
จำนวนโครงการวิจัยที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ	1	โครงการ
จำนวนโครงการวิจัยที่แล้วเสร็จ	1	โครงการ

ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ

จำนวนผลงานวิจัยที่มีการเผยแพร่ในวารสารทางวิชาการระดับชาติและนานาชาติหรือที่ได้รับการนำไปใช้งานหรืออ้างอิงในระดับชาติและนานาชาติ 30 เรื่อง

โครงสร้างการบริหารงาน

สำนักงานอธิการบดี มีภารกิจหลักในการประสานและสนับสนุนให้การดำเนินงานตามนโยบายของมหาวิทยาลัยบรรลุผล ประกอบด้วย 10 ส่วน และ 1 หน่วยประสานงาน

สำนักวิชา มีภารกิจหลักด้านการสอนและการวิจัยประกอบด้วย 8 สำนักวิชา

ศูนย์ มีภารกิจหลักในด้านการบริการทางวิชาการแก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม ตลอดจนดำเนินงานในรูปโครงการต่าง ๆ ประกอบด้วย 5 ศูนย์

สถาบัน มีภารกิจหลักในการดำเนินการและประสานงานกิจกรรมการวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย 1 สถาบัน

นอกจากนี้ยังมีหน่วยตรวจสอบภายใน ขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย และหน่วยงาน / โครงการพิเศษอื่น ๆ ได้แก่ ฟาร์มมหาวิทยาลัย สังกัดสำนักวิชาเทคโนโลยีการเกษตร Walailak Hospitality Center สังกัดสำนักวิชาการจัดการ โครงการอุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สังกัดส่วนแผนงาน สำนักงานอธิการบดี, หน่วยอาชีวอนามัยและความปลอดภัย, งานช่วยนักบริหาร ศูนย์วิทยบริการจังหวัดสุราษฎร์ธานี สังกัดสำนักงานอธิการบดี และหน่วยงานเอกเทศอีก 2 หน่วยงาน คือ ศูนย์กีฬาและสุขภาพและโครงการอาศรมวัฒนธรรม

ภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

นโยบายของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

นโยบายในแผนพัฒนามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544)

นโยบายด้านการบริหาร

1. ให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีความคล่องตัว มีการใช้เทคโนโลยีทันสมัยที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

2. ให้มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม สามารถดึงดูดและรักษาบุคลากรที่มีคุณภาพและจัดระบบพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

3. ให้มหาวิทยาลัยมีระบบบริหารการเงิน งบประมาณและทรัพย์สินที่เหมาะสม และมีการระดมทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ มาสนับสนุนการพัฒนามหาวิทยาลัย

นโยบายด้านการจัดการศึกษา

1. ให้มหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการศึกษาทั้งในระบบ นอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัยและการพึ่งพาตนเอง ทางด้านเทคโนโลยี การศึกษานานาชาติ โดยให้มหาวิทยาลัยมีส่วนส่งเสริมบทบาทของประเทศ และของภูมิภาคด้านเศรษฐกิจและการเมืองในประชาคมโลกได้ มุ่งเน้นผลิตบัณฑิตในสาขาขาดแคลน และการกระจายโอกาสทางการศึกษา

2. ให้มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาที่มีสาระและรูปแบบที่เสริมสร้างคุณภาพ ทรัพยากรมนุษย์ในด้านความรู้ ความคิด ทักษะ เจตคติ คุณธรรม จริยธรรม โลกทัศน์สากล สามารถวิเคราะห์วิจารณ์ แก้ปัญหาเป็น มีความคิดสร้างสรรค์ และมีบุคลิกภาพที่เหมาะสม แก่ยุคสมัยและรากฐานแห่งความเป็นไทย

3. ให้มหาวิทยาลัยร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน ทั้งในและต่างประเทศ ในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

นโยบายด้านการวิจัยและพัฒนา

1. ให้มหาวิทยาลัยมีกลไกการบริหารงานวิจัยที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ มีทิศทางที่ชัดเจนและมีบรรยากาศที่เอื้อต่อการวิจัย สามารถสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมเพื่อการพัฒนาทางวิชาการ การแข่งขัย การพึ่งพาตนเอง และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

2. ให้มหาวิทยาลัยมีกิจกรรมการวิจัยที่มีส่วนส่งเสริมบทบาทของมหาวิทยาลัยในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และนานาชาติ และให้มีการสร้างเครือข่ายการวิจัย

นโยบายด้านการบริการวิชาการ

1. ให้มหาวิทยาลัยพัฒนาระบบการให้บริการทางวิชาการที่คล่องตัว และสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกและชุมชน เพื่อจัดกิจกรรมการให้บริการวิชาการที่เป็นลักษณะ

การศึกษาต่อเนื่องตลอดชีวิตและมีความหลากหลายทั้งเนื้อหาและรูปแบบ สนองความต้องการของชุมชน หน่วยงานและภาคการผลิตต่าง ๆ

2. ให้มหาวิทยาลัยพัฒนาขีดความสามารถในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อมวลชน

3. ให้มหาวิทยาลัยพัฒนาอุทยานการศึกษาให้เป็นแหล่งบริการทางวิชาการและกลไกสำหรับการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบการศึกษา ตามอัธยาศัยเพื่อให้เป็นศูนย์กลาง จัดกิจกรรม การให้บริการทางวิชาการ การส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรมในรูปแบบต่าง ๆ

นโยบายด้านทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

1. ให้มหาวิทยาลัยมีกลไกการบริหารและการดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมที่ครอบคลุมทั้งด้านเนื้อหาและวิธีการ ทั้งวัฒนธรรมท้องถิ่นและวัฒนธรรมธรรมชาติ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ความตระหนักในคุณค่าและความมีวิจารณญาณในการปรับปรุงและสรรใช้ให้สมสมัย ตลอดจนให้วัฒนธรรมมีบทบาทสนับสนุนการพัฒนาสังคม

2. ให้มหาวิทยาลัยเป็นศูนย์วิชาการทางวัฒนธรรม เพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้และจัดกิจกรรมที่เสริมสร้างวัฒนธรรมที่พึงประสงค์

นโยบายในแผนพัฒนามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549)

แนวนโยบายในแผนพัฒนามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 9 คงยึดถือตามแนวนโยบายตามแผนพัฒนามหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 8 โดยได้กำหนดจุดเน้นที่สำคัญ ดังนี้

กิจกรรมเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

มหาวิทยาลัยจะให้ความสำคัญต่อการมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยให้มีกิจกรรมในเรื่องการผลิตสัตว์น้ำ การผลิตไม้ผลของภาคใต้ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมทั้งรูปแบบของการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการกับสังคมพร้อมกันไป

โครงการทางการแพทย์และสาธารณสุข

ตอบสนองต่อความต้องการทางการแพทย์และสาธารณสุขในเขตภาคใต้ตอนบน ซึ่งยังมีบริการและบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขไม่เพียงพอ โดยมหาวิทยาลัยจะเร่งดำเนินโครงการ ดังนี้

1. โครงการจัดตั้งศูนย์การแพทย์

2. โครงการจัดตั้งสำนักวิชาแพทย์ศาสตร์

การพัฒนาบุคลากร

มหาวิทยาลัยเน้นการพัฒนาบุคลากรสายวิชาการและสายปฏิบัติการ โดยสายวิชาการจะเน้นการเพิ่มคุณวุฒิและเพิ่มพูนความรู้ให้ทันสมัย และสายปฏิบัติการจะเน้นการฝึกอบรมเฉพาะทางเพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้เกิดวัฒนธรรมในการทำงานที่เป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย

การหารายได้เพื่อการพึ่งตนเองด้านงบประมาณ

จากแนวโน้มที่มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณจากรัฐบาลไม่มากขึ้นในอนาคต มหาวิทยาลัยจึงริเริ่มการหารายได้จากกิจกรรมด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย และการให้บริการอย่างจริงจัง เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองทางด้านงบประมาณได้มากขึ้น โดยคำนึงถึงคุณภาพของโครงการ การจ้างงาน และความสามารถในการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพรสเมนและวิลดาวสกี (1979 : 147) ได้ศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานในชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนครโอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติ คือ

1. จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม

หากมีหน่วยงานที่เข้าร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรมให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่างๆ จะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายในนโยบาย แต่ก็อาจจะมีความขัดแย้งในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีทัศนภาพ วัตถุประสงค์หลักและความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน

2. ความชัดเจนของโครงการ

ซึ่งได้แก่ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarity of Goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ต่าง ๆ หากปัจจัยเหล่านี้มีความคลุมเครือจะหลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มประโยชน์มีโอกาสกระทำการให้ดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกตน

3. ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key actors)

มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะบุคคลมีความสำคัญเป็นผู้เข้าใจในภาพรวมและกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจนและพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง

เจตน์ ธนวัฒน์ (2539 : ไม่มีเลขหน้า) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่า มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายเนื่องจาก

1. นโยบายขาดความชัดเจนทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

2. กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพเพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3. กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับมีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย

4. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยและแต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/วัสดุไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย

5. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า

6. งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย และ สภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

ศศิพร คนงาน (2541 : 89-90) ศึกษาเรื่องปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปปฏิบัติ พบว่า

1. ความไม่ชัดเจนของนโยบายและเงื่อนไขการดำเนินการ วัตถุประสงค์หลักต้องการจัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศไทยให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถควบคุมดูแลและเป็นไปตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติการตรวจสอบเงื่อนไขของแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองนั้นไม่มีหลักฐานแสดงชัดเจน จึงเป็นการส่งเสริมให้เกิดขบวนการนายหน้าค้าแรงงานต่างชาติ

2. ความไม่พร้อมของเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่มีน้อยและเจ้าหน้าที่ยังไม่ให้ความร่วมมือเต็มที่ เพราะนโยบายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติการเร่งด่วนทำให้ดำเนินงานผิดพลาดและบกพร่อง ขาดความร่วมมือจากนายจ้างและสถานประกอบการในการนำแรงงานต่างชาติ มารายงานตัวและขอรับใบอนุญาตทำงาน

3. ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน ตามมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้การบริการแบบเบ็ดเสร็จ (One - Stop Service) แต่ในทางปฏิบัติพบว่าความไม่พร้อมของเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ บุคลากร ขั้นตอนการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนเกิดความล่าช้า นายจ้างและสถานประกอบการเกิดความเบื่อหน่ายทำให้เป็นเงื่อนไขต่อการปฏิบัติงาน

อัญฒิกา ทองเปลว (2542 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปี 2541 พบว่า ปัญหาและอุปสรรคการจัดระบบแรงงานต่างด้าวตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2541 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการติดต่อสื่อสารและประสานงานที่เกิดจากความแตกต่างในลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ ความไม่พร้อมที่จะให้ความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายและการประชาสัมพันธ์ที่ไม่ต่อเนื่องและครอบคลุม สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดจากความเพียงพอของทรัพยากรที่สนับสนุน คุณภาพของบุคลากรและสภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความสามารถในการควบคุมนโยบาย ซึ่งครอบคลุมถึงความเข้าใจในนโยบายของผู้ปฏิบัติและความสอดคล้องของกิจกรรมการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวกับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่

ส่งศรี บุญบา (2544 : 78-79) ศึกษาเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 พบว่า

1. มีความแตกต่างในวัตถุประสงค์หลักของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งส่งผลให้การกำหนดเงื่อนไขและแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย ปี 2544 มีความยืดหยุ่นมากกว่าอดีตที่ผ่านมา

2. เงื่อนไขการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรระหว่างรอการส่งกลับและการทำงานครอบคลุมทุกพื้นที่และทุกประเภทกิจการ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงเป็นการลดปัญหาการตีความตามนโยบาย ทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้องและไม่มีปัญหาการร้องขอเพิ่มเติมพื้นที่และประเภทกิจการจากนายจ้างหรือสถานประกอบการเหมือนที่ผ่านมา

3. ระยะเวลาการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรยืดหยุ่นมากขึ้น ทำให้ลดข้อจำกัดในการวางแผนระยะยาว เพื่อจ้างแรงงานต่างด้าวในบางประเภทกิจการที่แรงงานไทยปฏิเสธการเข้าไปทำงาน ในขณะที่นโยบายการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายยังไม่สามารถดำเนินการได้

4. ความคล่องตัวในการดำเนินการโดยการลดขั้นตอนเอกสาร และระยะเวลาที่ใช้ในขั้นตอนการดำเนินการ ทำให้เกิดความสะดวกแก่แรงงานต่างด้าวและนายจ้างที่มาจดทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงาน

5. ความคล่องตัวด้านงบประมาณ โดยกระทรวงการคลังเห็นชอบให้หักค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานร้อยละ 50 ไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทำให้การบริหารจัดการคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น

6. ความคล่องตัวด้านบุคลากร คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จ้างลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 500 คน เพื่อปฏิบัติงานในระยะรับรายงานตัว ขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งกระทรวงการคลังให้มีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 500 คน ต่อไป โดยใช้เงินจากร้อยละ 50 ของค่าธรรมเนียมที่หักไว้เป็นงบบริหาร ทำให้ลดภาระของงบประมาณของรัฐบาล และไม่ทำให้การทำงานเกิดความชะงักงัน

7. การเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเอกชน เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐในการจัดหาอุปกรณ์และบุคลากรในการจัดทำใบอนุญาตทำงาน การบันทึกประวัติและถ่ายภาพเก็บไว้ในระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะใช้เป็นฐานในการจัดระบบในระยะต่อไป

8) การจัดตั้งองค์กรรับผิดชอบโดยตรง ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่มีหน่วยงานกลางมารับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ และจะนำไปสู่การบริหารอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพในอนาคต

ผานิต แพเกาะ (2544 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติกรณีศึกษานโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การกำหนดพื้นที่ดำเนินการจำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้รับอนุญาต ระยะเวลาการจ้างและสิ้นสุดของนโยบาย การออกนอกเขตพื้นที่ที่ได้รับอนุญาตและการขอเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวของสถานประกอบการอย่างถูกต้องและชัดเจน

ด้านสมรรถนะขององค์การ ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์การ พบว่า การจัดโครงสร้างองค์การไม่เหมาะสมมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องลักษณะการวินิจฉัยสั่งการจากหน่วยเหนือมายังหน่วยงาน และมีลักษณะเป็นทางการตามลักษณะของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่เป็นระบบราชการ ด้านบุคลากรพบว่ามีจำนวนไม่เพียงพอ และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการอบรมก่อนปฏิบัติตามนโยบาย ด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ พบว่ามีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่รับผิดชอบ

ด้านความสัมพันธ์กับองค์การอื่นที่เกี่ยวข้อง พบว่า จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนในเรื่องลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์ พบว่า การติดต่อมีปัญหาไม่

ราบรื่น ความร่วมมือหรือการทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ พบว่ามีปัญหาในระเบียบวิธีปฏิบัติ ข้อจำกัดที่แตกต่างกัน

การทำงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติและหน่วยงานอื่น ๆ พบว่า มีปัญหาเกี่ยวกับกฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อนโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า ส่วนใหญ่เห็นควรผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเท่าที่จำเป็น และส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าควรผลักดันให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เฉพาะบริเวณชายแดน

ทั้งนี้ เพื่อผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรพัฒนาองค์การที่รับผิดชอบให้มีความเป็นเอกภาพ ให้ความรู้ความเข้าใจในนโยบายแก่บุคลากรอย่างครอบคลุมทั่วประเทศ และจัดสรรให้เพียงพอกับปริมาณงานของหน่วยงาน รวมทั้งสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้อย่างเพียงพอ ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสม ระบบข้อมูลของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต้องมีความชัดเจนถูกต้องและเชื่อถือได้และมีการประเมินผลนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกด้าน

เจฟฟรีย์ เพรสแมน (Jeffrey L.Pressman) และอารอน วิลดัฟสกี้ (Aaron Wildavsky) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการว่างงานของชนกลุ่มน้อยที่เมือง Oakland สหรัฐอเมริกา ได้วิเคราะห์และสรุปได้ ดังนี้

1. แนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรจะทำให้ง่ายไม่ซับซ้อน (Simplicity) เพราะยิ่งมีขั้นตอนเกี่ยวข้องในการปฏิบัติน้อยเท่าใด โอกาสที่จะเกิดความล้มเหลวก็น้อยเท่านั้น

2. ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เขาต้องอาศัยผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจจำนวนมากเท่าใด ยิ่งมีปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกัน และล่าช้ามากขึ้น

3. นโยบายควรตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่ถูกต้อง ทฤษฎีที่ผิดจะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาด

4. เงื่อนไขสำคัญที่นำความล้มเหลวมาสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากนโยบายกำหนดจากส่วนกลาง แต่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ในท้องถิ่น ความรับผิดชอบต่อนโยบายย่อมต่างกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรต้องเชื่อมโยงกับการกำหนดนโยบาย ภายหลังจากนั้นอีกสองปี แวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter) และ แวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn) เขียนบทความเรื่อง "The "Policy plementation Process : A Conceptual Framework" เมื่อปี 1975 มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นทฤษฎีเชิงคติฐาน (assumptive theory)

โดยอาศัยกรอบทฤษฎีองค์การ (organization theory) ผลการตัดสินพิพากคดีของศาล และแนวคิดลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาล (intergovernmental relations) แนวคิดพื้นฐานสามประการ ดังกล่าวได้ช่วยให้นักวิชาการทั้งสองสามารถออกแบบทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (theory of policy implementation) ขึ้นมาในปี 1974 มีสาระสำคัญ คือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มขึ้นเมื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้รับการกำหนดขึ้น และขั้นต่อมากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะผันแปรไปตามธรรมชาติของลักษณะของการนำนโยบายไปใช้รูปแบบการตัดสินใจกระทำใด ๆ ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเป็นสิ่งแสดงให้เห็นลักษณะของกระบวนการโครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารนโยบายประเด็นสำคัญที่ควรสนใจในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ความต้องการเปลี่ยนแปลงกับระดับความขัดแย้งหรือความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของนโยบายของผู้เกี่ยวข้อง การศึกษาปรากฏการณ์ การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ใช่เรื่องแปลก หากพบเหตุการณ์ประเภทที่ว่านโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงสูงแต่ผู้เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันต่ำ กับนโยบายที่ต้องเปลี่ยนแปลงต่ำแต่ผู้เกี่ยวข้องเห็นพ้องต้องกันสูงจะมีผลกระทบอย่างมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทฤษฎีของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น คาดการณ์ว่า นโยบายที่มีความต้องการการเปลี่ยนแปลงสูงและมีความเห็นพ้องต้องกันสูงจะมีประสิทธิผลในการนำไปปฏิบัติสูงกว่านโยบายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงต่ำและมีความเห็นพ้องต้องกันต่ำ

อาคม ใจแก้ว ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ในปี 2533 โดยใช้ตัวแบบ 2 ตัวแบบ เพื่อเป็นกรอบการศึกษา

ตัวแบบที่ 1 มีตัวแปรอิสระ 2 ตัวแปร คือ (1) ประชาชน พิจารณาที่ความต้องการ การสนับสนุนจากท้องถิ่น และท่าทีต่อข้าราชการ และ (2) ชุมชนพิจารณาจากการยึดมั่นในวัฒนธรรม ส่วนตัวแปรตาม คือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วัดจาก (1) ทัศนคติของเยาวชนไทยมุสลิม (2) พฤติกรรมการเรียนภาษาไทย และ (3) พฤติกรรมการเรียนอิสลามศึกษา

ตัวแบบที่ 2 มีตัวแปรอิสระห้าตัวแปร คือ (1) นโยบาย เน้นที่ความชัดเจนความสอดคล้องกับปัญหา (2) องค์การ เน้นการประสานงาน และการสนับสนุนจากหน่วยเหนือ (3) ข้าราชการเน้นความตั้งใจจริง ความมีวิชาชีพ และความสามารถปรับตัว (4) ทรัพยากรเน้น

งบประมาณและบุคคล (5) การใช้ข้อมูลและกระบวนการติดต่อ คือ การใช้ข้อมูลในพื้นที่ และการใช้ข้อมูลร่วมกันระหว่างหน่วยงาน

ผลจากการศึกษาเชิงปริมาณของตัวแบบแรกพบว่า ตัวแปรด้านประชาชนและชุมชน มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงพฤติกรรมและทัศนคติ ผลการศึกษาเชิงปริมาณ ของตัวแบบที่สองพบว่า ข้าราชการและงบประมาณมีความสัมพันธ์ต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ