

**ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ
สู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ**

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

379593 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ส 691 ร รายงานการวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการ
ปฏิบัติ / กล้า ทองขาว กรุงเทพฯ : สกศ., 2544.
156 หน้า
ISBN 974-241-290-1
1. แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ
กับยุทธศาสตร์ - วิจัย 2. กล้า ทองขาว 3. ชื่อเรื่อง

รายงานการวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ
และวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ

โดย รศ.ดร. กล้า ทองขาว

ISBN : 974-241-290-1

สิ่งพิมพ์ สกศ. อันดับที่ 126/2544

พิมพ์ครั้งที่ 1 กรกฎาคม 2544

จำนวน 2,000 เล่ม

จัดพิมพ์เผยแพร่ ศูนย์พัฒนาและวางแผนการศึกษาแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
ถนนสุขโขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300
โทร. 0-2668-7123 ต่อ 2510 โทรสาร. 0-2243-1129

Web Site : <http://www.onec.go.th>

พิมพ์ที่ บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด
208/5 ซอยสาเก ถนนตะนาว เขตพระนคร
กรุงเทพฯ 10200
โทร. 0-2226-2062-3 โทรสาร. 0-2226-2063

คำนำ



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ ขึ้น ตามบทบัญญัติ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอุดมศึกษา และแผนพัฒนาด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม รวมทั้งแผนปฏิบัติการในระดับพื้นที่และระดับโรงเรียน เพื่อให้มีการพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมที่สอดคล้อง ต่อเนื่องกันทั่วประเทศ

เนื่องด้วยแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ เป็นแผนระยะยาวที่จะยังประโยชน์ต่อการพัฒนาด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของประเทศโดยรวม รวมทั้งการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้นการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จในการนำแผนสู่การปฏิบัติจึงเป็นยุทธศาสตร์สำคัญยิ่งที่จะต้องกำหนดเป็นขั้นตอนและวิธีการที่ต่อเนื่องกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งการดำเนินงานเช่นนี้จะเกิดผลในทางปฏิบัติได้ดั่งนั้นจำเป็นต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจ และเรียนรู้ร่วมกันเกี่ยวกับกระบวนการของแผนทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติ

เพื่อให้ความคิดดังกล่าวเป็นผลในทางปฏิบัติ สำนักงานฯ จึงได้เรียนเชิญรองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว ดำเนินงานวิจัย เรื่อง ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และเรียนรู้ร่วมกัน สามารถกำหนดตัวแบบและยุทธศาสตร์สู่ความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม

สำนักงานฯ ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.กล้า ทองขาว ที่ได้ทำงานวิจัยที่มีคุณค่านี้จนแล้วเสร็จสมบูรณ์ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่มีภาระงานเกี่ยวข้องกับกระบวนการของแผนทุกระดับ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และประชาชนผู้สนใจทุกคนในการศึกษาค้นคว้า และอ้างอิงต่อไป

ร. และ —
๖ —————

(นายรุ่ง แก้วแดง)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

กิตติกรรมประกาศ



ผลงานการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ
เล่มนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความสามารถและการสนับสนุนจาก
ผู้เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นบุคคล คณะบุคคลและผู้แทนจากหน่วยงาน
ต่าง ๆ จำนวนมาก ทั้งนี้เพราะแบบการวิจัยเป็นการศึกษา
องค์ความรู้ ความคิด ทฤษฎีงานวิจัย และความเห็นของ
ผู้เชี่ยวชาญ นักปฏิบัติการณ์ที่มีประสบการณ์ ผู้แทนองค์กร และ
กลุ่มผู้ที่เคยได้รับผลจากการนำแผนสู่การปฏิบัติ มาบูรณาการ
และสังเคราะห์เป็นเชิงข้อเสนอยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ ที่จะประกาศใช้แทน
แผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2535 สู่การปฏิบัติ ซึ่งความรู้
ความคิดและความเห็นเหล่านั้นล้วนแต่มีประโยชน์อย่างยิ่งต่อ
งานวิจัย ซึ่งผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณท่านทั้งหลายมา ณ โอกาส
นี้อีกครั้งหนึ่ง

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณท่านเลขาธิการคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ (ดร.รุ่ง แก้วแดง) ที่ได้กรุณาให้ข้อเสนอแนะด้าน
กรอบการวิเคราะห์และแนวทางการศึกษาวิจัย ขอขอบพระคุณ
ท่านอาจารย์เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ และท่านอาจารย์ธรรมรักษ์
การพิศิษฐ์ ที่ได้กรุณาให้ข้อคิดและข้อเสนอแนะแนวทางการ

ประสานกระบวนการจัดทำงานวิจัยชุดนี้ (มี 3 เล่ม) ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ นายแพทย์ดำรงคํบุญยีน ท่านอาจารย์ ดร. กล้า สมตระกูล และผู้ร่วมอภิปรายท่านอื่น ๆ ที่ได้กรุณาให้ข้อวิพากษ์วิจารณ์และมีข้อเสนอแนะให้ผู้วิจัยได้นำมาปรับปรุงแก้ไขงานวิจัยให้มีความสมบูรณ์และถูกต้องยิ่งขึ้น และขอขอบคุณอาจารย์สุรางค์ วีรกิจพาณิชย์ และทีมงาน ที่ได้กรุณาให้ความช่วยเหลือด้านการเตรียมเอกสารเตรียมข้อมูล ช่วยอำนวยความสะดวกในการจัดพิมพ์รายงานจัดเตรียมข้อเสนอแนะรายงานต่อที่ประชุม และดูแลต้นฉบับให้เรียบร้อย

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่ได้กรุณาสนับสนุนให้ทุนการวิจัย และขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติที่ได้กรุณาจัดพิมพ์เผยแพร่รายงานวิจัยนี้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา หากผลงานวิจัยนี้มีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยใคร่ขอน้อมรับไว้แต่ฝ่ายเดียว แต่หากผลงานนี้จะมีคุณค่าอยู่บ้าง ผู้วิจัยใคร่ขออุทิศส่วนดีทั้งหมดแต่ท่านผู้มีส่วนร่วมเรียนรู้กระบวนการกำหนดแนวยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติทุกท่าน

กล้า ทองขาว
สำนักวิชาการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

สารบัญ

หน้า

คำนำ	
กิตติกรรมประกาศ	
สารบัญ	
สารบัญภาพ	
บทที่ 1 บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย	5
กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีการวิจัย	5
นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	8
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	10
เค้าโครงของรายงานการวิจัย	10
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติ	
ความนำ	11
การนิยามความหมาย	13
ลักษณะและความสำคัญ ของการนำแผนสู่การปฏิบัติ	20
กรอบแนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติ	24
สรุปความ	๕

บทที่ 3	ปัญหา อุปสรรค และตัวแบบความสำเร็จของการ นำแผนสู่การปฏิบัติ	
	ความนำ	3
	ปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนสู่การปฏิบัติ	54
	ตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ	64
	การพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของแผน	8
	สรุปความ	94
บทที่ 4	ยุทธศาสตร์ของการนำแผนสู่ความสำเร็จในการ ปฏิบัติ	
	ความนำ	95
	ยุทธศาสตร์ของการนำแผนสู่ความสำเร็จ ในการปฏิบัติ	96
	สรุปความ	110
บทที่ 5	แนวทางการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและ วัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาการ ปฏิบัติการณ์ในเขตพื้นที่การศึกษา	
	ความนำ	111
	ปฏิบัติการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ในเขตพื้นที่การศึกษา	113
	ข้อเสนอแนะจากการวิจัย	125
	สรุปความ	125
	บรรณานุกรม	126

สารบัญ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย	6
ภาพที่ 2.1 ตัวแบบการนำแผนสู่การปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น	27
ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ของ ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน	46
ภาพที่ 2.3 ตัวแบบกระบวนการนโยบาย-แผนงาน- การนำไปปฏิบัติของ อเล็กซานเดอร์	51
ภาพที่ 3.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความชัดเจน ในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน กับความสำเร็จของแผน	68
ภาพที่ 3.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนด และมอบหมายภารกิจในเครือข่ายโครงสร้าง การบริหารแผนกับความสำเร็จของแผน	72
ภาพที่ 3.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับ ตรวจสอบ การประเมินผล และการเสริมแรง กับความสำเร็จของแผน	75

ภาพที่ 3.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะองค์กร ที่นำแผนสู่การปฏิบัติกับความสำเร็จของแผน	80
ภาพที่ 3.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการสนับสนุน และความผูกพันกับความสำเร็จของแผน	84
ภาพที่ 3.6 ตัวแบบความสำเร็จของการนำแผน สู่การปฏิบัติ.....	85
ภาพที่ 4.1 แสดงความสัมพันธ์ของกิจกรรมการจัดทำกรอบ และแนวปฏิบัติของแผน	107
ภาพที่ 5.1 แสดงมิติใหม่ของแนวความคิด ในการจัดทำแผนปฏิบัติการของเขตพื้นที่การศึกษา.....	116
ภาพที่ 5.2 แสดงความสัมพันธ์ของแนวคิด ในสาระการเรียนรู้และการตัดสินใจของกระบวนการ แปลงแผนสู่การปฏิบัติ	120
ภาพที่ 5.3 แสดงกรอบแนวคิดการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมสู่การปฏิบัติ ในเขตพื้นที่การศึกษา	124

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้จัดทำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ ภายใต้กรอบของนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยมีกฎหมายแม่บท เชื่อมต่อกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นฐานหลักของนโยบายแห่งรัฐด้านการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของประเทศ และใช้เป็นหลักในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศ แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติดังกล่าว เป็นแผนยุทธศาสตร์ระยะยาว 15 ปี ที่มุ่งกำหนดกรอบแนวทางในการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน แผนพัฒนาการอุดมศึกษา และแผนพัฒนาด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งใช้เป็นแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติการของเขตพื้นที่การศึกษาและสถานศึกษาให้สอดคล้องกัน

กรอบแนวคิดของแผนจะเป็นการบูรณาการที่มีการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเชื่อมโยงเป็นกระบวนการเดียวโดยรวมทั้งหมด ด้วยความพอดี มีคุณภาพ และต่อเนื่องตลอดชีวิต โดยอาศัยปรัชญาหลักเศรษฐกิจพอเพียงที่ยึดทางสายกลางและวางอยู่บนพื้นฐานของความพอดีเป็นแนวทางการดำเนินชีวิตของคนไทย ซึ่งเน้นให้เกิดบูรณาการแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

เป้าหมายของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติฉบับนี้ มุ่งพัฒนาคนและสังคมโดยรวม คือ มุ่งพัฒนาคนให้สมดุลเต็มศักยภาพ พัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมเพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาคน

หลักการภายใต้กรอบภาพรวมของแผนเป็นบูรณาการที่เชื่อมโยงเป็นกระบวนการเดียวกันในการวางมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำไปดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดโครงสร้างโดยรวมทั้งในส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น ประชาชน องค์กรประชาคมและภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการพัฒนาการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

แต่เงื่อนไขหรือวิธีการนำแผนสู่การปฏิบัติที่กำหนดไว้ในแผนนี้ที่ว่า แผนหลักที่กำหนดเป็นกรอบการดำเนินงานตามแนวทางนี้ หน่วยงานทั้งหลายทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนจะต้องนำไปกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการ และนำไป

ดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จในสมรรถนะและสถานภาพแห่งความรับผิดชอบของตน หรือหาแนวทางเพิ่ม เสริม และขยายให้สอดคล้องกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้มีการกำหนดกลไกการประสาน ปรับปรุง เสริมความรู้ สร้างกลไกการติดตาม ประเมินผลให้เป็นไปตามกรอบเจตนารมณ์และเป้าหมายของแผน ซึ่งจะดำเนินไปประการใดและอย่างไรนั้น ยังไม่อาจหาคำตอบหรือกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนได้

นอกจากนี้ ประสบการณ์การศึกษาเรื่องการนำแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมาตามผลการวิจัยของเกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ (2544) พบว่า แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปี พ.ศ. 2503 และฉบับปี พ.ศ. 2520 ไม่ได้กำหนดแนวทางและวิธีการนำไปสู่การปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน หากแต่เพียงรวมไว้เป็นประเด็นนโยบายของการศึกษาว่า รัฐจะต้องจัดการอย่างไรกับการศึกษาระดับต่าง ๆ ในเรื่องปริมาณและคุณภาพการศึกษา ทำให้การนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นกิจกรรมของรัฐแต่ฝ่ายเดียว สำหรับแผนการศึกษาแห่งชาติฉบับ พ.ศ. 2535 แม้จะระบุแนวทางการจัดการศึกษาไว้ชัดเจน แต่ก็อยู่ภายใต้ขอบเขตของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยระบุเพียงให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและแผนปฏิบัติการ (ทุก 5 ปี และทุกปี) ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2535 และให้มีกลไกกำกับ ติดตาม และประเมินผลต่อเนื่องไว้เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้เห็นความไม่ชัดเจนในหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการนำแผนสู่การปฏิบัติ ไม่ชัดเจนในเงื่อนไขเวลา ทำให้มีผล

ต่อการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการนำแผนสู่การปฏิบัติ และวัดความสำเร็จได้ยาก เมื่อไม่อาจวัดความสำเร็จและเป้าหมายที่บรรลุผลไว้ ผลการประเมินจะไม่ได้ผลสมบูรณ์ตามเป้าหมาย และแผนที่วางไว้ และเกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ (2544) ยังได้สรุปไว้ว่า การบริหารแผนและการนำแผนสู่การปฏิบัติทั้งแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาที่มีมานั้น ไม่สู้ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ดังนั้น ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงใคร่ที่จะแสวงหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติศึกษาและเรียนรู้ปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนสู่การปฏิบัติ วิเคราะห์และพัฒนาตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ (Successful Implementation Process Model) และแสวงหายุทธศาสตร์ (Strategic Model) ของการนำแผนสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อแสวงหาความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการนำแผนสู่การปฏิบัติ
- (2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการนำแผนสู่การปฏิบัติ
- (3) เพื่อวิเคราะห์และพัฒนาตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ

(4) เพื่อเสนอแนะยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ

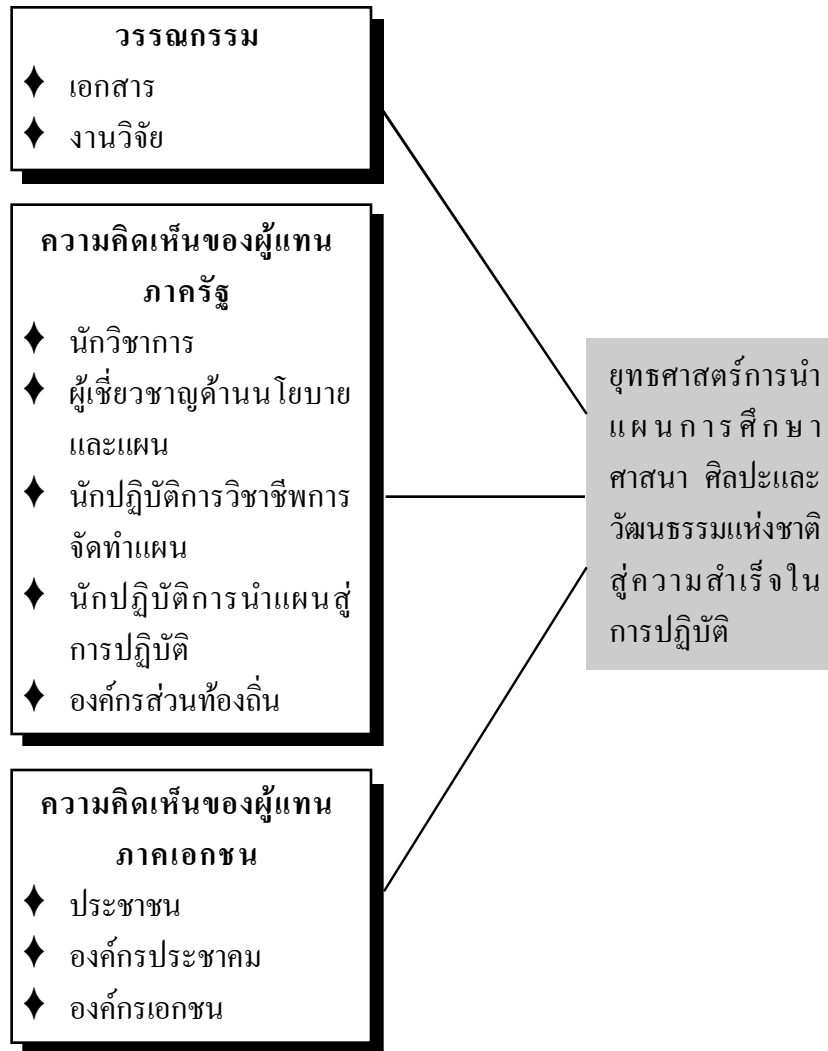
1.3 ขอบเขตและข้อจำกัดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสารและรายงานการวิจัย
วิเคราะห์ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง จากผลการสัมภาษณ์
การสอบถาม และการสัมมนาและเสวนากลุ่ม ข้อจำกัดของการ
วิจัยครั้งนี้ คือ ข้อมูลที่ได้จากการสัมมนาและเสวนากลุ่มระหว่าง
กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นตัวแทนภาครัฐและตัวแทนภาคเอกชน และ
เป็นข้อมูลคละกลุ่มจึงไม่อาจนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบความคิด
ระหว่างกลุ่มได้ ผลการศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการประมวลตามกรอบ
และประเด็นการวิเคราะห์ในภาพสรุปรวม

1.4 กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีการวิจัย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์วรรณกรรม
และความคิดเห็นของกลุ่ม ตัวอย่างนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ
นักปฏิบัติการวิชาชีพการจัดทำแผน นักปฏิบัติการนำแผนสู่การ
ปฏิบัติ ประชาชน ผู้แทนองค์กรส่วนท้องถิ่น องค์กรประชาคม
และผู้แทนองค์กรเอกชนที่สนใจการศึกษา ศาสนา ศิลปะและ
วัฒนธรรม โดยมีกรอบการวิจัยดังแผนภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสารและการวิเคราะห์ผลการสัมภาษณ์ การสอบถาม การสัมภาษณ์ และเสวนากลุ่ม ตามกรอบวัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวิจัยจึงมีลักษณะดังนี้

(1) การวิจัยเอกสาร เป็นการศึกษา วิเคราะห์ และสังเคราะห์เอกสารและรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติ ทั้งเอกสารจากในประเทศและต่างประเทศ

(2) การสัมภาษณ์บุคคล มีการสัมภาษณ์นักวิชาการที่สอนเรื่องการวางแผนในมหาวิทยาลัย สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านนโยบายและแผนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบันการศึกษาชั้นสูง ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน สัมภาษณ์นักปฏิบัติการวิชาชีพด้านการจัดทำแผนและนักปฏิบัติการนำแผนการศึกษาสู่การปฏิบัติระดับภูมิภาค

(3) การสัมภาษณ์และเสวนากลุ่มผู้บริหาร นักวิชาการ นักวิชาชีพ นักปฏิบัติการและผู้แทนประชาชน องค์กรประชาคม องค์กรเอกชน และองค์กรท้องถิ่นรวม 4 ครั้ง ๆ แรกเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2543 ที่โรงแรมปรีณซ์พาลาเซอ อาคาร โบบี้ทาวเวอร์ กรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2544 ที่โรงแรม

สวนดุสิตพลาซ่า กรุงเทพมหานคร ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2544 ที่ห้องประชุมกำแหง พลางกูร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2544 ที่ห้องประชุมกำแหง พลางกูร สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(4) การสอบถาม มีการเก็บและรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามปลายเปิดเกี่ยวกับกระบวนการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติไปปฏิบัติจากผู้เข้าร่วมเสวนาเป็นรายบุคคล

ผู้วิจัยนำข้อมูลที่เก็บและรวบรวมมาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหา นำเสนอผลโดยเขียนออกมาในรูปของรายงานผลการวิจัยตามที่ปรากฏ

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ความหมายของคำและคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

(1) ยุทธศาสตร์การนำแผนสู่การปฏิบัติ หมายถึง อนุกรมของแผนชุดหนึ่งที่มีการวางหรือกำหนดไว้อย่างรอบคอบและต่อเนื่อง (a well-planned series of actions) ในกระบวนการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ

(2) ความสำเร็จในการปฏิบัติ หมายถึง การบรรลุผลตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ

(3) การติดตามดูแล หมายถึง ความเอาใจใส่ดูแลและประสานให้การนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นไปตามกรอบทิศทางของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ

(4) การกำกับ (monitoring) หมายถึง กระบวนการศึกษาแสวงหาและใช้ข้อมูลข่าวสารจากองค์ประกอบภายในกระบวนการบริหารแผน เพื่อนำไปปรับปรุงกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติให้บังเกิดผลตรงตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ

(5) การตรวจสอบ (auditing) หมายถึง กระบวนการค้นหาหลักฐานหรือร่องรอยการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติขององค์กร และ/หรือบุคคลที่นำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติภายใต้กรอบของทิศทางของแผน

(6) การประเมินผล (assessing) หมายถึง กระบวนการศึกษาคุณค่าผลการดำเนินงานตามแผนหรือโครงการ ภายใต้กรอบทิศทางของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นผลที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินแผน เกิดขึ้นในอนาคต หรือเป็นผลลัพธ์สุดท้ายภายหลังการสิ้นสุดของแผนว่าผลที่เกิดขึ้นดังกล่าว เป็นไปตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของแผนหรือไม่ เพียงใด

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ
- (2) ข้อเสนอตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ
- (3) ข้อเสนอยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ

1.7 โครงสร้างของรายงานการวิจัย

รายงานการวิจัยแบ่งออกเป็น 5 บท คือ

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติ

บทที่ 3 ปัญหา อุปสรรค และตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ

บทที่ 4 ยุทธศาสตร์ของการนำแผนสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ

บทที่ 5 แนวทางการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาการปฏิบัติการณ์ในเขตพื้นที่การศึกษา



บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติ

2.1 ความนำ

การนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติ เป็นแนวคิดและทฤษฎีที่ก่อตัวจากพัฒนาการของวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ซึ่งวิชานี้มีกรอบการสร้างความเข้าใจพื้นฐานที่อธิบายว่า แผนงาน โครงการ กิจกรรมหรือแนวปฏิบัติที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจัดทำหรือกำหนดขึ้น ด้วยเจตนาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างไร ดำเนินไปอย่างไร ผลเป็นอย่างไร และเพราะอะไร หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เป็นวิชาที่ว่าด้วยการประยุกต์หรือนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการศึกษาปัญหา นโยบาย ปัญหาทางเลือกนโยบาย ปัญหาการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติและมุ่งศึกษาผลของการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายให้ผู้ศึกษา มีความรู้ ความเข้าใจปัญหา นโยบาย กระบวนการนโยบายและพัฒนากลยุทธ์เพื่อให้นโยบายบรรลุผล มุ่งพัฒนาทักษะในการวิเคราะห์และตีความปัญหา นโยบาย และมุ่งสร้าง

ข้อผูกพันต่อค่านิยมสาธารณะ (public value) ให้ผู้ศึกษาได้นำความรู้และความชำนาญไปใช้อย่างชอบธรรม และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม (วรเดช จันทรศร, 2531 : 65) ซึ่งขอบข่ายของวิชาการวิเคราะห์นโยบายครอบคลุม 4 องค์ประกอบ คือ การกำหนดนโยบายหรือการจัดทำแผน การนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติ การประเมินนโยบายหรือแผน และการวิเคราะห์ผลการปฏิบัติหรือผลสะท้อนกลับของนโยบายหรือแผน

การศึกษาแนวทางของวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้สถานะของวิชาการด้านนี้มีความสำคัญและได้รับการยอมรับ เห็นได้ชัดเมื่อมหาวิทยาลัยที่มีการสอนทางด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์จะบรรจุวิชานี้หรือชื่ออื่นในทำนองนี้ไว้ทุกแห่ง

แต่บทเรียนจากประสบการณ์ที่ผ่านมาพบว่า นโยบาย แผนงานหรือโครงการที่ผ่านการกลั่นกรองมาเป็นอย่างดี เมื่อนำไปปฏิบัติจริงกลับประสบความล้มเหลวเสียเป็นส่วนใหญ่ ยิ่งไปกว่านั้น การศึกษาปัญหาความล้มเหลวของนโยบาย แผนงานหรือโครงการที่ดีเหล่านั้นก็ไม่สามารถระบุสาเหตุให้แน่ชัดทำให้เห็นนโยบาย แผนงานหรือโครงการที่ดีจำนวนมากต้องล้มเลิกไปในที่สุด และเมื่อนักวิชาการกลับไปทบทวนแนวทางการศึกษาของวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเท่าที่ผ่านมาในอดีตก็พบว่า ความสนใจของวิชาการด้านนี้จะมุ่งเน้นที่

กระบวนการกำหนดนโยบายหรือการจัดทำแผน และการประเมินผลนโยบายหรือการประเมินผลแผนเสียเป็นส่วนใหญ่ สำหรับการศึกษามุ่งหาคำอธิบายปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงในกระบวนการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติ (policy or plan implementation process) ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินนโยบาย กลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ (วเรเดช จันทรศร, 2540 : 5) ทั้ง ๆ ที่ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมากในการชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2533 : 67) และการขาดความสนใจศึกษาค้นคว้าความรู้ในขั้นตอนการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาความรู้ การเรียนรู้ และการปรับปรุงการทำงานตามเจตนารมณ์ของนโยบาย แผนงานและโครงการให้บรรลุผล

ในบทนี้จะศึกษาการนิยามความหมายของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ศึกษาลักษณะและความสำคัญของการนำแผนสู่การปฏิบัติและจะศึกษากรอบแนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

2.2 การนิยามความหมาย

การทำความเข้าใจความหมาย จะช่วยให้มองเห็นขอบข่ายและสาระสำคัญของแนวคิด (concept) ของ “การนำแผนสู่การ

ปฏิบัติ” ดีขึ้น การสำรวจความหมายจะเริ่มจากการพิจารณาผลงานวิชาการยุคบุกเบิก คือ หนังสือ Implementation ของเพรสแมน (Jeffrey L. Pressman) และวิลด์ฟสกี (Aaron Wildavsky) ที่ทั้งสองได้รายงานผลการศึกษาปัญหาการนำแผนการสร้างงานให้ชนกลุ่ม น้อยในนครโอคแลนด์ไปปฏิบัติเมื่อปี พ.ศ. 2516 ซึ่งผลงานชิ้นนี้มีผู้นำไปอ้างอิงมากในยุคหลัง ๆ ว่าการนำแผนสู่การปฏิบัติคือ “ความสามารถในการจัดการและการประสานสิ่งที่ตั้งใจจะกระทำให้มีผลดำเนินไปได้ในลักษณะถูกใช้ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผล เพื่อต้องการให้ผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นเป็นไปตามที่มุ่งหวังไว้” (Pressman and Wildavsky, 1973 : XXI)

ในความหมายของ เพรสแมนและวิลด์ฟสกี ก็คือว่า จะต้องมีการเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงจะมีการนำไปปฏิบัติ ซึ่งศุภชัย ยาวะประภาส ได้ขยายความในเรื่องนี้ไว้ในหนังสือ “นโยบายสาธารณะ” ว่า การนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติในธรรมชาติของ เพรสแมน และวิลด์ฟสกี ไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแรกเริ่ม แต่เป็นการดำเนินงานภายหลังที่มีเงื่อนไขแรกเริ่มเกิดขึ้นแล้ว (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2533 : 90)

ผลงานอีกชิ้นหนึ่ง เป็นบทความที่พิมพ์เผยแพร่ในปี 2518 ของแวน มีเตอร์ (Donald S. Van Meter) และแวน ฮอร์น (Carl E. Van Horn) ได้ให้ความหมายการนำแผนสู่การปฏิบัติไว้ไม่ต่างกันมากนักกับธรรมชาติของ เพรสแมน และวิลด์ฟสกี แต่นัก

วิชาการทั้งสองพยายามเสนอความหมายคำนี้ให้เฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น
คือ

“การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของแผนที่ได้ตัดสินใจกระทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว” (Van Meter and Van Horn, 1975 : 445-488)

นักวิชาการที่มองการนำแผนสู่การปฏิบัติค่อนข้างแตกต่างกันออกไปจากที่กล่าวมาแล้ว คือ บาแดช (Eugene Bardach) ในหนังสือ Implementation Game : What Happens After a Bill Becomes a Law ตีพิมพ์ในปี พ.ศ. 2523 ซึ่งมองว่า การนำแผนหรือนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง และเห็นว่าการนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อสู้ของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยให้ความหมายว่า

การนำแผนสู่การปฏิบัติ คือ “กระบวนการใช้กลยุทธ์ในการปฏิสัมพันธ์ต่อผู้กันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลาย เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายเหล่านั้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ได้กับเป้าหมายตามอำตติ (mandate) ของแผนหรือนโยบาย” (Bardach, 1980 : 9)

การนิยามความหมายของการนำแผนสู่การปฏิบัติที่มองไกลไปกว่าที่กล่าวมาแล้ว ยังมีแนวคิดของนักวิชาการอีกสองท่าน คือ แบเรตต์ (Susan Barret) และฟีดจ์ (Colin Fudge) อธิบายว่า

โดยเคารพต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการที่ได้ตัดสินใจไปก่อนแล้ว
นั่นก็คือ การนำแผนสู่การปฏิบัติจะเริ่มขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจ
ใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นๆ ไปแล้ว” (Quade,
1982 : 305)

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้
ให้ความหมายของการนำแผนหรือนโยบายสู่การปฏิบัติ เช่น ซา
บาเตียร์ (Paul Sabatier) และแมสมาเนียน (Daniel Mazmanian)
ที่เห็นว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติ คือ “การนำเอานโยบายพื้นฐาน
ทั่วไป กฎหมาย คำสั่งของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีหรือ
คำพิพากษาของศาลไปดำเนินการให้บรรลุผล” (Sabatier and
Mazmanian, 1980 : 358-560) และ อเล็กซานเดอร์ (Ernest
R. Alexander) เห็นว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติ คือ “การนำชุด
ปฏิบัติการซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้
ได้รับผลประโยชน์จากแผนเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติใน
ภาคสนาม” (Alexander, 1985 : 413) เป็นต้น แต่ความหมาย
เหล่านี้ก็ยังคงมีขอบข่ายและสาระไม่ต่างไปจากที่กล่าวมาแล้ว
มากนัก

นักวิชาการของไทยที่เขียนเรื่องการนำแผนหรือนโยบาย
สู่การปฏิบัติ ที่สนใจและได้กล่าวถึงความหมายของคำนี้เอาไว้ก็
มีอยู่บ้าง เช่น สุภชัย ยาวะประภาส ในหนังสือ นโยบายสาธารณะ
ได้สรุปความเห็นภายหลังการสำรวจแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ
มาแล้วว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ มักเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับ

การนำแผนหรือนโยบายสู่การปฏิบัติในประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ **ประการแรก** การนำแผนสู่การปฏิบัติ เป็นกระบวนการ คือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมที่ขี้กขย่อน แต่เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และ**ประการที่สอง** การนำแผนสู่การปฏิบัติ เป็นการดำเนินการให้ลุล่วงตามเป้าหมายของแผนหรือนโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2533 : 90)

นักวิชาการของไทยอีกท่านหนึ่งคือ วรเดช จันทรศร ได้ให้ความหมายของการนำแผนสู่การปฏิบัติในหนังสือ รัฐประศาสนศาสตร์ขอบข่ายในทศวรรษใหม่ เรื่องการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยได้ให้นิยามการนำแผนสู่การปฏิบัติว่า

“เป็นเรื่องของการศึกษาว่า องค์กรที่รับผิดชอบ สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามแผนหรือนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด กล่าวคือ ในส่วนนี้จะเป็นเรื่องที่นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมุ่งให้ความสนใจไปที่ปัญหา หรือสิ่งที่เชื่อมโยงระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบาย แผนงานและโครงการสู่การปฏิบัติให้ลุล่วงและถ่วงน้ำหนักขึ้น” (วรเดช จันทรศร, 2531 : 68)

จากบทสำรวจการนิยามความหมายของ “การนำแผนสู่การปฏิบัติ” ช่วยให้ทราบขอบข่ายและสาระสำคัญตามการจำแนกมุม

มองได้ 2 ด้าน ด้านแรก มองเห็นการนำแผนสู่การปฏิบัติเป็น “กิจกรรม” หรือ “กระบวนการ” ที่กระทำให้เกิดการบรรลุผลสำเร็จ ส่วนอีกด้านหนึ่งเห็นว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติ เป็นการ ศึกษาและการสังเกตปรากฏการณ์ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ เพื่อแสวงหาคำอธิบายปรากฏการณ์หรือการกระทำที่เกิดขึ้น หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง มุมมองด้านที่สอง เป็นการแสวงหาคำอธิบายความรู้ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นการมองภายใต้กรอบอ้างอิงของวิชาการวิเคราะห์นโยบาย

เมื่อเป็นเช่นนี้ การพิจารณาความหมายของการนำแผนสู่ปฏิบัติ จากข้อค้นพบครั้งนี้ อาจได้แยกเป็น 2 ส่วนคือ หากพิจารณาการนำแผนสู่การปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมหรือมองทางด้านปฏิบัติการ การนำแผนสู่การปฏิบัติ น่าจะหมายถึง “กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรมเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จตามเจตจำนงของแผน โดยความร่วมมือของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กรภาครัฐ หรือองค์กรเอกชน”

ส่วนการให้ความหมายของการนำแผนสู่การปฏิบัติในเชิงศาสตร์ ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ของวิชาการวิเคราะห์นโยบาย การนำแผนสู่การปฏิบัติ น่าจะหมายถึง “การแสวงหาความรู้ ความเข้าใจ ปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์กรและกลุ่มบุคคลที่นำแผนสู่การปฏิบัติ ให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้

บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของแผนหรือนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของแผนหรือนโยบาย”

2.3 ลักษณะและความสำคัญของการนำแผนสู่การปฏิบัติ

ก่อนทำความเข้าใจลักษณะของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ควรทำความรู้จักองค์ประกอบหลักของศาสตร์การวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งแสดงความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันไม่อาจแยกจากกันได้เด็ดขาด องค์ประกอบ 4 ส่วนที่เกี่ยวข้องกันอยู่ในศาสตร์การวิเคราะห์นโยบาย **ส่วนแรก** คือ การกำหนดนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ส่วนนี้อาจแสดงในรูปกฎหมาย ถ้อยแถลงนโยบาย แผนหรือข้อกำหนดอื่น ๆ **ส่วนที่สอง** คือการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติ ส่วนนี้แสดงให้เห็นในรูปแผนงาน โครงการและการบริหารโครงการ การตีความกฎหมายออกมาเป็นแนวปฏิบัติและจัดทำให้บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของนโยบายและแผน **ส่วนที่สาม** คือ การประเมินผลแผนหรือนโยบาย ส่วนนี้เป็นการศึกษาผลและผลกระทบของการนำแผนหรือนโยบายสู่การปฏิบัติ **ส่วนสุดท้าย** คือ การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของแผนหรือนโยบาย เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกนโยบาย

ในองค์ประกอบที่สอง เรื่องการนำแผนสู่การปฏิบัติมีลักษณะน่าสนใจตามแนวความคิดของนักวิชาการหลายคน เช่น รีน

(Matin Rein) ในหนังสือ From Policy to Practice พอสรุปได้ว่า (Rein, 1983 : 131-132) ลักษณะการนำแผนสู่การปฏิบัติภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ไม่อาจหลีกเลี่ยงเงื่อนไขทางการเมือง เพราะจากการศึกษาของรีน พบว่า มีการเมืองในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติอยู่เสมอ กล่าวคือ ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ มักมีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาแทรกแซง ทำให้เจตนารมณ์หรือเจตจำนง (intention) ของแผนปฏิบัติการปฏิบัติ (action) ที่กำหนดไว้แต่เดิมต้องเบี่ยงเบนหรือบิดเบี้ยว (distorted) ไปจากข้อตกลงที่ให้ไว้กับประชาชน นอกจากนี้ การนำแผนสู่การปฏิบัติยังมีปัญหายุ่งยากอีกประการหนึ่ง คือ ยังไม่มีทฤษฎีหรือหลักการเกี่ยวกับการนำแผนสู่การปฏิบัติที่รัดกุมและชัดเจนเพียงพอที่จะทำให้นักปฏิบัติ (practitioners) มีความมั่นใจที่จะนำไปใช้ว่าจะไรควรหรือไม่ควรปฏิบัติ ข้อเสนอแนะของ รีน ก็คือ เมื่อเรายอมรับว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมือง นักบริหารที่รับผิดชอบการนำแผนสู่การปฏิบัติ ควรแปลงแผนหรือมีการนิยามเสียใหม่ (redefined) ให้การนำแผนสู่การปฏิบัติมีความชัดเจน นอกจากนี้ นักปฏิบัติจะต้องใช้ความสามารถในเรื่องการเจรจาต่อรองในทุกขั้นตอนของการปฏิบัติ และจะต้องยอมรับว่าการมีส่วนร่วมและความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ บทเรียนจากข้อสรุปผลการศึกษาของ รีน ก็คือ ในการแปลงหรือการนิยามใหม่เพื่อให้แผนมีความชัดเจน มีข้อพึง

ระวังสำหรับนักบริหารหรือผู้รับผิดชอบการนำแผนสู่การปฏิบัติ คือ หากนักบริหารหรือผู้รับผิดชอบไม่เข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริงของแผน ไม่วางตัวเป็นกลาง และไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ก็อาจจะก่อให้เกิดผลเสียต่อแผนหรือนโยบายในระยะสั้นหรือระยะยาวได้

นักวิชาการอีกท่านหนึ่ง คือ แฮมเบิลตัน (Robin Hambleton) มองลักษณะของการนำแผนสู่การปฏิบัติด้านทฤษฎี ซึ่งพิจารณาคงละมูมกับ รีน ที่มองทางด้านปฏิบัติ แฮมเบิลตันเห็นว่า รากลึกของทฤษฎีนโยบายและการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัตินั้น แยกกันอยู่คนละส่วน คนละขั้นตอนของลูกโซ่การตัดสินใจ การนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติเป็นขั้นที่เกิดขึ้นภายหลังการกำหนดนโยบายหรือการวางแผน คล้ายกับทฤษฎีการบริหารที่เกิดขึ้นภายหลังการมีนโยบาย เช่น การกำหนดนโยบายหรือการวางแผน ก็คือ การตัดสินใจว่าจะทำอะไร (decision as to what to do) ส่วนการบริหารก็คือ การกระทำในสิ่งที่ได้ตัดสินใจไปแล้วว่าจะกระทำให้ดำเนินไปได้ (getting it done) แต่ข้อสำคัญมีอยู่ว่า ไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะบอกว่า ที่ใดคือที่ที่การกำหนดนโยบายหรือการวางแผนสิ้นสุด แล้วจึงเริ่มมีการนำแผนสู่การปฏิบัติ เพราะการกำหนดนโยบายหรือการวางแผนกับการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกัน (Hambleton, 1983 : 406)

ด้านความสำคัญของการนำแผนสู่การปฏิบัติดังได้ศึกษามา

แล้วในส่วนของความนำว่า บทเรียนจากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา นโยบาย แผน หรือโครงการที่ดีเยี่ยมของรัฐ เมื่อนำไปปฏิบัติจริงกลับพบว่าประสบความล้มเหลวเสียเป็นส่วนใหญ่ บางครั้งนโยบายหรือแผนที่ดีเมื่อนำสู่การปฏิบัติกลับล้มเหลวจนต้องล้มเลิกไป และไม่สามารถระบุสาเหตุให้แน่ชัดได้ ความล้มเหลวจนต้องล้มเลิกแผนหรือนโยบายที่ดีเหล่านั้นเป็นเพราะอะไร ทำให้นักวิชาการจำนวนหนึ่งหันมาสนใจศึกษาการนำแผนสู่การปฏิบัติมากยิ่งขึ้น จากการศึกษาของนักวิชาการเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ก็พบว่า ความคิดดั้งเดิมของนักวิชาการด้านการวิเคราะห์นโยบายเห็นว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องของกระบวนการตัดสินใจเลือกทางเลือกของผู้มีอำนาจตัดสินใจ หรือผู้วางแผน หรือผู้กำหนดนโยบาย ส่วนการปฏิบัติเป็นเรื่องการบริหารของหน่วยงานประจำซึ่งเป็นกระบวนการบริหารงานประจำ อีกประการหนึ่ง กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติโดยลักษณะจะเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน เพราะมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องมากมายดังกล่าวมาแล้ว ขณะเดียวกันระเบียบวิธีการศึกษา หรือกรอบแนวคิดเพื่อการวิเคราะห์ การอธิบาย หรือจำแนกสาระสำคัญในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติยังไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ทำให้ความรู้ความเข้าใจกระบวนการนำแผนไปปฏิบัติมีความคลุมเครือ และเนื่องจากการขาดความสนใจในการศึกษาการนำแผนหรือนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ถือว่าเป็นตัวถ่วงหรือเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญของการพัฒนาการวิเคราะห์นโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2531 : 75) ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการ

ด้านการวิเคราะห์นโยบายจึงได้ตั้งสมมติฐานว่า ความล้มเหลวของนโยบายหรือแผนที่ดีทั้งหลายน่าจะอยู่ที่ขั้นของการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติ และในช่วงเวลาประมาณยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา นักวิชาการกลุ่มนี้ก็ได้พยายามทำความเข้าใจกระบวนการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติมากขึ้น มีการสร้างและพัฒนากรอบแนวคิดและกรอบการวิเคราะห์ เพื่อศึกษาวิจัย หาคำอธิบายปรากฏการณ์ของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ทำให้ค้นพบทฤษฎีและตัวแบบต่าง ๆ ของการนำแผนสู่การปฏิบัติ พอที่จะทำให้มีจุดเชื่อมระหว่างองค์ประกอบขั้นการกำหนดนโยบายหรือการจัดทำแผนกับการประเมินผลนโยบายหรือการประเมินผลแผนขึ้นมาบ้าง การมีจุดเชื่อมโยงทฤษฎีเข้าสู่การปฏิบัติ ทำให้นักบริหารมีความรู้ความเข้าใจกระบวนการของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐมากขึ้น สำหรับการนำแผนสู่การปฏิบัติ ปัจจุบันมีความสำคัญมาก นักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่าขั้นตอนการนำแผนสู่การปฏิบัติมีความสำคัญมากกว่าขั้นอื่น ๆ ในองค์ประกอบของกระบวนการนโยบายและแผน (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2540 : 406-410) การมีแผนเป็นการทำงานสำเร็จเพียง ร้อยละ 10 ส่วนการแปลงแผนหรือการปฏิบัติตามแผนเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2544 : สัมภาษณ์) เพราะนโยบายที่กำหนดหรือแผนที่ดีที่วางไว้ หากนำไปสู่การปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว นอกจากจะไม่ก่อประโยชน์ต่อประชาชนแล้วยังอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งอื่น ๆ เช่น ทรัพยากรของชาติ และสูญเสียเวลาอันมีค่า และยังมีผลกระทบทางการเมืองต่อผู้กำหนดและผู้รับ

ฝิ ค ช อ บ
ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติได้อีกด้วย

2.4 กรอบแนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติ

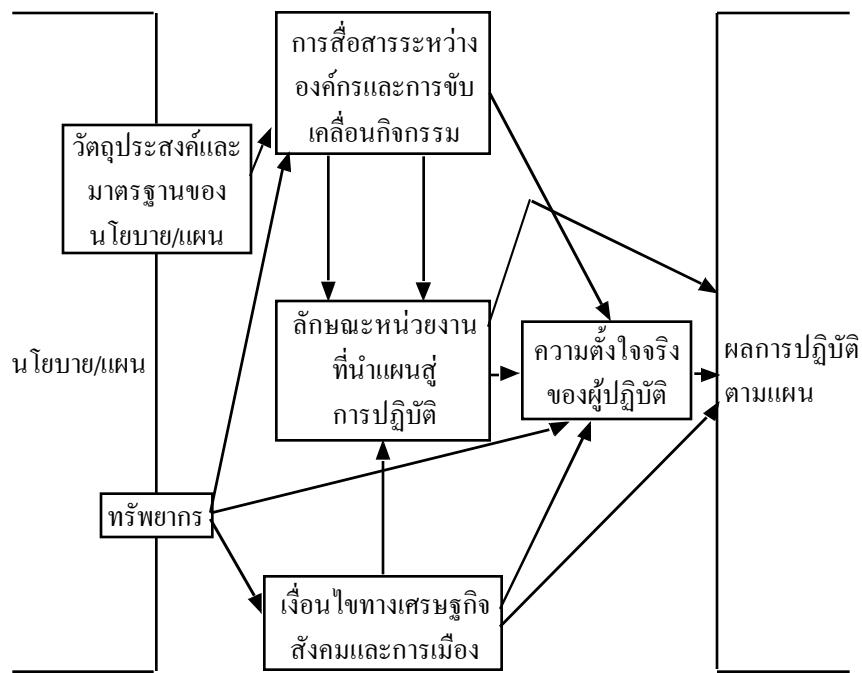
แม้ว่าในปัจจุบันนักวิชาการแสดงแนวโน้มความสนใจวิชาการนำแผนสู่การปฏิบัติมากขึ้น แต่กรอบแนวคิด หรือตัวแบบการอธิบายกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ที่เป็นผลการระดมองค์ความรู้หรือแก่นสาระสำคัญของวิชาการนำแผนสู่การปฏิบัติยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด จะเห็นได้จากตัวแบบหรือทฤษฎีที่นักวิชาการรุ่นหลัง ๆ อ้างถึง มักมีอยู่ไม่กี่ทฤษฎี เช่น ทฤษฎีตัวแบบกระบวนการนำแผน หรือนโยบายสู่การปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น กรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำแผนหรือนโยบายสู่การปฏิบัติของ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน ตัวแบบ PPIP (The Policy - Program - Implementation Process) ของอเล็กซานเดอร์ เป็นต้น สำหรับตัวแบบการนำแผนหรือนโยบายสู่การปฏิบัติที่นักวิชาการของไทย คือ วรเดช จันทรศร ได้พัฒนาขึ้น คือ ตัวแบบที่เน้นหลักเหตุผล ตัวแบบที่เน้นการจัดการ ตัวแบบที่เน้นการพัฒนาองค์การ ตัวแบบที่เน้นกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมืองและตัวแบบทั่วไป ที่มีการเผยแพร่และอ้างอิงจากนักศึกษากการนำแผนสู่การปฏิบัติมากที่สุด ก็ยังมีสถานะอยู่ในขั้นที่ทำทนายการทดสอบเชิงประจักษ์ในโลกแห่งความเป็นจริงของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติอยู่เช่นกัน

กรอบแนวคิดหรือตัวแบบที่จะกล่าวถึงจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นกรอบแนวคิดที่มีผู้อ้างอิงมาก มีการอธิบายความสัมพันธ์ของตัวแปร แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติได้ค่อนข้างชัดเจน คือ กรอบแนวคิดของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น กรอบแนวคิดของ ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน และกรอบแนวคิดของ อเล็กซานเดอร์

1) กรอบแนวคิดการนำแผนสู่การปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น

กรอบทฤษฎีนี้มีสาระสำคัญคือ (Van Meter and Van Horn, 1975 : 445 - 488) กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ จะเริ่มขึ้นเมื่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนได้รับการกำหนดขึ้น ต่อจากนั้นกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติจะผันแปรไปตามธรรมชาติของการนำแผนสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ แบบแผนของการตัดสินใจกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติจะสะท้อนให้เห็น โครงสร้างและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้งหลายที่จะไปมีอิทธิพลต่อการบริหารแผน และสิ่งสำคัญที่จะเกิดขึ้นในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติก็คือ ความต้องการการเปลี่ยนแปลงตามเจตจำนงของแผน กับระดับความขัดแย้งหรือความเห็นพ้องในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนของผู้มีส่วนได้เสีย แผนใดก็ตามหากมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสูง แต่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียเห็นพ้องต้องกันต่ำ จะมีผลกระทบ

อย่างมากต่อการนำแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งไม่ต่างจากแผนที่มี
วัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่ำ และผู้มีส่วน



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบการนำแผนสู่การปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น

แหล่งอ้างอิง: Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework" *Administration & Society*, Vol. 6 No. 4 February 1975, p. 403.

เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียเห็นพ้องต้องกันต่ำ ทฤษฎีของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น พยากรณ์ว่า แผนที่มีความต้องการการเปลี่ยนแปลงสูง และมีความเห็นพ้องต้องกันสูง จะมีประสิทธิผลในการนำสู่การปฏิบัติสูงกว่าแผนที่ต้องการการเปลี่ยนแปลงต่ำและมีความเห็นพ้องต้องกันต่ำ กรอบแนวคิดของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น จะแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ดังภาพที่ 2.1

คำอธิบายคุณลักษณะขององค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ มีดังนี้

1.1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานของแผน
วัตถุประสงค์และมาตรฐานของแผนเป็นปัจจัยกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายของแผน ในบางกรณีมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของแผนโดยตัวของมันเองก็เป็นตัวการที่ช่วยให้**ง่ายต่อการวัดและประเมิน** เพราะการวัดผลการปฏิบัติของแผนจะชัดเจนเพียงใดขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเกณฑ์มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของแผน ในทางตรงกันข้าม หากมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของแผนมีความคลุมเครือและมีความขัดแย้งกันย่อมทำให้ยากต่อการวัดและยากต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนคือการพิจารณาระดับที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผล หากมาตรฐานและวัตถุประสงค์ของแผนมีความชัดเจนและแสดงคุณสมบัติที่ง่ายต่อการวัด การประเมินคุณค่าของแผนก็จะกระทำได้ง่าย ดังนั้น

ในการ**แปรเจตจำนงออกมาเป็นแผน** ควรเลือกถ้อยคำหรือข้อความในการเรียบเรียงแนวปฏิบัติหรือข้อกำหนดต่างๆ ของแผนอย่างพิถีพิถัน ให้สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามแผนได้ชัดเจน

1.2) ทรัพยากรแผน ทรัพยากรแผนคือสิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารแผน ทรัพยากรแผนอาจรวมถึงเงินและสิ่งเสริม (incentives) ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็น**ปัจจัยส่งเสริม** หรือช่วยอำนวยความสะดวกต่อประสิทธิภาพของการนำแผนสู่การปฏิบัติ และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ทรัพยากรแผนที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้การนำแผนสู่การปฏิบัติบรรลุผล แต่การนำแผนสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องมีทรัพยากรเสริมอื่น ๆ อีกมาก

1.3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและการขับเคลื่อนกิจกรรม ประเด็นที่จะทำการสื่อสารระหว่างองค์กร คือ มาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของแผน เพื่อให้ผู้นำแผนไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานร่วมรับผิดชอบแผนงาน โครงการ **รู้และเข้าใจให้สอดคล้องกัน** หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การสื่อสารระหว่างองค์กรคือความต้องการให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของแผน อย่างไรก็ตาม การสื่อสารภายในองค์กรและระหว่างองค์กรไม่ใช่เรื่องง่าย หากฝ่ายที่จัดทำแผนไม่สามารถเรียบเรียงถ้อยคำเกี่ยวกับแนวปฏิบัติให้ผู้ปฏิบัตินำไปใช้เข้าใจ

ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน จะมีปัญหาในการปฏิบัติ เพราะหากข้อกำหนดและแนวปฏิบัติที่ไม่ชัดเจนอาจทำให้ **มีการแปลงสาร** ขึ้นได้ง่าย หรือพร้อมที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติในกระบวนการขับเคลื่อนกิจกรรมตลอดเวลา ดังนั้นการนำแผนสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ควรมีโอกาสและกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจให้ตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของแผน

1.4) **ลักษณะหน่วยงานที่นำแผนไปปฏิบัติ** หน่วยงานหรือองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติมีลักษณะองค์ประกอบย่อยหลายประการที่เป็นตัวกำหนดการนำแผนสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงาน ระดับความเข้มงวดในการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ การสนับสนุนจากฝ่ายบริหารหรือความร่วมมือจากฝ่ายที่ดูแลกฎหมาย ความมีชีวิตชีวาขององค์กร ระดับการสื่อสารระบบเปิดภายในองค์กร และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างบุคคลหรือหน่วยงานที่นำแผนสู่การปฏิบัติกับฝ่ายที่กำหนดนโยบายหรือแผนหรือองค์กรที่ประกาศใช้แผน คุณลักษณะขององค์กรที่กล่าวมา คือ การแสดงศักยภาพและความสามารถที่จะนำแผนสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

1.5) **เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง** องค์กรประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเป็นตัวแปรด้าน

สภาพแวดล้อมของแผน ที่มีอิทธิพลและผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ การพิจารณาองค์ประกอบด้านนี้จะค้ำประกันว่า การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้กับหน่วยงานที่นำแผนไปปฏิบัติว่ามีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้แผนงานโครงการดำเนินไปสู่ความสำเร็จได้หรือไม่ ความเห็นสาธารณะต่อแผนที่นำไปปฏิบัติเป็นอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายหรือแผนที่นำไปปฏิบัติ กลุ่มหลากหลายในสังคมรวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรประชาคม **คัดค้านหรือสนับสนุน**การนำแผนสู่การปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ

1.6) ความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติ องค์ประกอบ 5 ประการที่กล่าวมาจะถูกกลั่นกรองโดยความรู้สึกลึกซึ้งของผู้ปฏิบัติและจะมีการ**ตอบสนองต่อแผน**ที่จะนำไปปฏิบัติ 3 ระดับ ซึ่งการตอบสนองนี้จะมีผลกระทบต่อการแสดงพลังความสามารถและความตั้งใจจริงของผู้ปฏิบัติ คือ (1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนที่จะนำไปปฏิบัติ (2) เจตคติต่อแผนนั้น (คือ อาจจะยอมรับหรือเฉย ๆ หรือปฏิเสธ) และ (3) ความเข้มข้นของเจตคติในข้อ (2)

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดหรือทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติของแวน มิเตอร์ และแวน ฮอร์น เป็นการแสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลขององค์ประกอบหรือตัวแปร 6 ประการ ว่ามีอิทธิพลโดยตรงหรือโดยอ้อมต่อผลการปฏิบัติตามแผนอย่างไร ซึ่งทฤษฎีนี้พยายามอธิบายคุณลักษณะขององค์ประกอบหรือตัวแปรกำหนด (determinant variables) แต่ละตัว

ไว้ค่อนข้างชัดเจน แต่ก็มีข้อสังเกตอยู่ประการหนึ่งว่า ทฤษฎี มิได้อธิบายคุณลักษณะของตัวแปรตาม คือ ผลของการนำแผนสู่ การปฏิบัติไว้ อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดหรือทฤษฎีที่นักวิชาการ ทั้งสองท่านเสนอไว้นี้ ท่านผู้ค้นคิดยืนยันเพียงว่าตัวแบบที่เสนอ ไว้นี้เป็นเพียงตัวแบบเชิงสมมติฐาน (assumptive model) ที่หวัง ไว้ให้นักวิชาการรุ่นหลังได้นำไปทดสอบเชิงประจักษ์ในโลก แห่งความเป็นจริงในบริบทของสังคมและวัฒนธรรมที่หลากหลาย ต่อไป

2) กรอบแนวคิดการนำแผนสู่การปฏิบัติของ ซาบา เตียร์ และ แมสมาเนียน

ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน ได้เสนอกรอบแนวคิด กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ โดยเสนอว่า (Sabatier and Mazmanian, 1980 : 538-560) การนำแผนสู่การปฏิบัติ คือ การรับ ภาระผลการตัดสินใจที่เรียกว่า “แผน” ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งตามปกติ “ผลการตัดสินใจ” จะประกาศเป็นกฎหมาย ส่วนการนำแผนสู่ การปฏิบัติจะกระทำเป็นขั้นตอน คือ (1) จัดทำสาระพื้นฐานที่ เป็นประกาศทางกฎหมาย นโยบายหรือแผน (2) หน่วยงานหรือ องค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ (3) การยินยอมปฏิบัติตามของ กลุ่มเป้าหมาย (4) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงเมื่อกลุ่มเป้าหมาย ตั้งใจปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับของกฎหมาย แนว นโยบายหรือแผน และ (5) การทบทวนและการปรับปรุงกฎหมาย

นโยบายหรือแผน

ในทฤษฎีของนักวิชาการเจ้าของทฤษฎีเห็นว่า บทบาทสำคัญของงานวิเคราะห์กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ คือ การแสวงหาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นโยบายหรือแผน ซึ่งสามารถจำแนก ปัจจัยดังกล่าวไว้กว้าง ๆ ได้ 3 ชุดคือ (1) ข้อความสาระของ กฎหมาย นโยบายหรือแผน สามารถนำไปแก้ปัญหาได้จริงหรือไม่ (2) สาระของกฎหมาย นโยบายหรือแผน สามารถกำหนด โครงสร้างการบริหารแผนที่จะนำสู่การปฏิบัติได้หรือไม่ และ (3) ผลกระทบจากเครือข่ายขององค์ประกอบทางการเมือง จะยังคง รักษาความสมดุลของการให้การสนับสนุนวัตถุประสงค์ของแผน ได้ต่อไปหรือไม่ และเห็นว่าองค์ประกอบทั้ง 3 ประการนี้ จะ ส่งผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อขั้นตอนการนำแผนสู่ การปฏิบัติ รายละเอียดมีดังนี้

2.1) ความสามารถแก้ปัญหาได้ของสาระที่กำหนดไว้ในแผน ปัญหาและวัตถุประสงค์ที่นำมากำหนดในแผนแต่ละ ระดับจะมีความยากง่ายต่างกัน ปัญหาในแผนบางระดับอาจง่าย ต่อการแก้ไข แต่แผนที่มุ่งแก้ไขปัญหาที่สลับซับซ้อนมากจะ ทำให้ยากต่อการแก้ไข ปัญหาทางสังคมที่มีผลกระทบต่อการ ปฏิบัติงานขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลมีหลาย ประการ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะแสดงฐานะเป็นตัวแปรย่อยที่มี อิทธิพล และเป็นตัวแปรสำคัญที่แยกตัวออกจากตัวแปรย่อย อื่น

ๆ ตัวแปรเหล่านี้คือดัชนีความสามารถในการแก้ปัญหาที่กำหนดไว้ในสาระของแผนขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ ได้แก่

(1) **การมีทฤษฎีสันับสนุนและการอ้างอิงหลักวิชา** หมายความว่า แผนที่จะแก้ปัญหาได้ดีจะต้องมีความรู้พื้นฐานทางทฤษฎีรองรับ คือ มีทฤษฎีในการแก้ปัญหาที่จัดทำเป็นแผน เพราะทฤษฎีจะช่วยให้เข้าใจระดับความรุนแรงของปัญหาที่กลุ่มเป้าหมายกำลังเผชิญอยู่ ช่วยให้เข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายกับการเปลี่ยนแปลงระดับความรุนแรงของปัญหา ทฤษฎีจะเป็นเครื่องชี้แนะแนวทางการแก้ปัญหา เช่น การจัดทำแผนเพื่อแก้ปัญหาการไม่รู้หนังสือของประชาชน จะต้องเข้าใจทฤษฎีการเรียนรู้ของผู้ใหญ่ จิตวิทยาการศึกษาผู้ใหญ่ และเข้าใจทฤษฎีโครงสร้างการบริหารงานภูมิภาค

(2) **ระดับความหลากหลายของพฤติกรรมที่**
ต้องการควบคุม หมายความว่า หากแผนต้องการควบคุมพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมายด้วยวิธีการหลากหลายมากเท่าใด ความยากลำบากที่จะกำหนดกรอบการควบคุมพฤติกรรมให้ชัดเจนจะมีมากเท่านั้น และความพยายามที่จะทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุผลสำเร็จจะมีโอกาสน้อยลงตามลำดับ เช่น นโยบายขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานในโรงเรียนประถมศึกษา หากผู้กำหนดนโยบายหรือแผนคาดหวังให้โรงเรียนประถมศึกษาที่เป็นกลุ่มเป้าหมายต้องมีบทบาทหรือพฤติกรรมการบริหารและการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามเจตจำนงของแผนด้วยมาตรการหลากหลายมากเท่าใด

การกำกับดูแลและการควบคุมจะยุ่งยากมากขึ้นเท่านั้น โอกาสที่
แผนจะประสบผลสำเร็จในการนำสู่การปฏิบัติจะเป็นไปได้ก็น้อย
ดังนั้น แบบแผนการกำกับและติดตามควรมีลักษณะที่ง่ายไม่ซับซ้อน

(3) การระบุลักษณะและขนาดกลุ่มเป้าหมาย

หมายความว่า การกำหนดขอบเขตกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการให้
เปลี่ยนแปลงไปตามแผนเมื่อเทียบกับประชากรอื่น หมายถึง ยังมี
การระบุกลุ่มเป้าหมายที่แผนนิยามไว้มีจำนวนน้อยและมีขอบเขต
ชัดเจนเท่าใด โอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเมือง และ
ความเป็นไปได้ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จจะมี
มากเท่านั้น เช่น โครงการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับประชาชนผู้
ยากไร้ หากผู้เขียนแผนนิยามความหมาย “ผู้ยากไร้” ไว้กว้างเท่าใด
โอกาสที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจะยิ่งยากขึ้น และ
การนำไปปฏิบัติจะสำเร็จยากเช่นกัน แต่ถ้านิยามผู้ยากไร้ไว้
เฉพาะเจาะจงและมีผู้อยู่ในข่ายยากไร้จำนวนน้อย โอกาสจะได้
รับการสนับสนุนทางการเมืองมีมาก และการนำไปปฏิบัติให้
ประสบผลสำเร็จก็มีความเป็นไปได้มากเช่นกัน

(4) ขนาดความต้องการเปลี่ยนแปลง

พฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย หมายความว่า หากแผนที่ ประกาศใช้มุ่ง
เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายมากเท่าใด โอกาสที่จะ
นำแผนสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติจะมีความยากลำบากมากเท่านั้น
หรืออาจประสบปัญหาทำให้แผนล้มเหลวก็เป็นได้

อย่างไรก็ตาม แม้ปัญหา นโยบายหรือแผนจะมีระดับความยากง่ายต่อการนำไปปฏิบัติเพื่อให้ปัญหาล่วงผ่านไปต่างกัน แต่ลักษณะนโยบายหรือแผนที่มีความเป็นไปได้ในการนำสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จในทรรศนะของ ซาบาเดียร์ และแมสมานีเยน คือ จะต้องเป็นแผนที่ (1) มีทฤษฎีสันับสนุนหรืออ้างอิงทางวิชาการได้ (2) มีการกำกับ ติดตามและควบคุมที่ง่าย ไม่หลากหลาย (3) ระบุกลุ่มเป้าหมายที่จะมีส่วนได้ส่วนเสียให้ชัดเจนและ (4) ข้อกำหนดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มเป้าหมายควรมีลักษณะที่ไม่ใช่แบบการพลิกฝ่ามือ นี่คือดัชนีชี้ความสามารถแก้ปัญหาได้ของสาระที่กำหนดไว้ในแผน

2.2) ลักษณะโครงสร้างการนำแผนสู่การปฏิบัติที่กำหนดไว้ในแผน โครงสร้างของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติที่กำหนดไว้ในแผน คือ การระบุข้อความของแผนด้านการเลือกใช้รูปแบบองค์กรหรือสถาบันที่รับผิดชอบการนำแผนสู่การปฏิบัติให้มีศักยภาพและความเหมาะสมกับลักษณะและประเภทของแผน การระบุกฎหมายรองรับ การจัดสรรทรัพยากรด้านการเงินให้กับองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ การทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติ การกำหนดแนวทางการกำกับ ตรวจสอบ ควบคุมและการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่

(1) **การมีทฤษฎีองค์กรที่เที่ยงตรงรองรับ** ความมุ่งหมายที่จะทำให้แผนบรรลุวัตถุประสงค์ในการนำสู่การปฏิบัติจะต้องอาศัยพื้นฐานแนวคิดจากทฤษฎี 2 ลักษณะ คือ ทฤษฎี

เชิงเทคนิคและทฤษฎีองค์การที่นำแผนสู่การปฏิบัติ ทฤษฎีทั้งสองแบบที่เลือกมาจะต้องเหมาะสมกับประเภทนโยบายหรือแผนเหมาะสมกับสาขา นโยบายและลักษณะเฉพาะของนโยบายหรือแผน เช่น หากรัฐมีนโยบายกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น นโยบายหรือแผนที่จัดทำจะต้องอาศัยแนวคิดทฤษฎีเรื่องอำนาจและการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็น *ทฤษฎีเชิงเทคนิค* ส่วนรูปแบบของค์กรบริหารการศึกษาที่จะทำหน้าที่นำการกระจายอำนาจสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลจะมีรูปร่างหน้าตา หรือมีองค์ประกอบ มีรูปแบบ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอะไร อย่างไร แผนที่จัดทำขึ้นจะต้องใช้แนวคิดทฤษฎี *อ ง ค์ ก า ร ท ี่ เ ห ม า ะ ส ม ม า ร อ ง ร ับ* และทฤษฎีเชิงเทคนิคกับทฤษฎีองค์การที่เลือกใช้ควรมีความกลมกลืนสอดคล้องกัน โดยจุดเน้นของซาบาเตียร์ และแมสมานีเยนในประเด็นนี้คือ ควรเลือกใช้ทฤษฎีองค์การให้เหมาะสมกับประเภทและลักษณะของแผน

(2) ระดับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของ

แผน วัตถุประสงค์ของแผนมีความสำคัญต่อการกำหนดแนวทางการประเมินผลแผนงาน โครงการ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์คือเกราะป้องกันความสับสนและ *การบิดเบือนการปฏิบัติ* ของผู้บริหาร หรือผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ และความชัดเจนของวัตถุประสงค์จะช่วยให้

องค์กรสามารถจัดสรรทรัพยากรสนับสนุนกิจกรรมได้ตรงตาม
วัตถุประสงค์ของแผน

**(3) การสนับสนุนด้านการเงินแก่องค์กรที่นำ
แผนสู่การปฏิบัติ** ทรัพยากรเงินคือสิ่งจำเป็นที่องค์กรจะต้องนำไป
ใช้เป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นในการบริหารแผนงาน
โครงการ นอกจากนั้นทรัพยากรเงินยังเป็นปัจจัยควบคุมและกำกับ
การปฏิบัติให้เป็นไปตามทิศทางของแผน องค์กรจะสามารถนำแผน
สู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ต้องได้รับการสนับสนุนด้าน
การเงินและงบประมาณเพียงพอ

**(4) การบูรณาการโครงสร้างการนำแผนสู่การ
ปฏิบัติภายในและระหว่างองค์กรตลอดทั้งระดับ** โครงสร้าง
การนำแผนสู่การปฏิบัติมีการบูรณาการลดหลั่นกันระหว่างหน่วย
งานที่เกี่ยวข้องจะช่วยประสานการปฏิบัติในแต่ละระดับให้
สอดคล้องกัน เช่น ประสานการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ประสาน
ความเข้าใจ การตกลงใจเกี่ยวกับการปฏิบัติและร่วมแก้ไขปัญหา
เพราะจากประสบการณ์การนำแผนสู่การปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ
ล้มเหลวที่ผ่านมา พบว่าสาเหตุของความล้มเหลวประการหนึ่งคือ
การขาดกลไกและวิธีการประสานงานตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภูมิภาค
และท้องถิ่นขององค์กรที่รับผิดชอบนำแผนสู่การปฏิบัติ

(5) การกำหนดแบบแผนการตัดสินใจไว้ชัดเจน
ในสาระของแผน ควรกำหนดแบบแผนหรือกฎเกณฑ์
การตัดสินใจ (decision rules) ไว้ให้ชัดเจน เช่น ระบุอำนาจตัดสินใจ

ใจอนุมัติการใช้จ่าย การวินิจฉัยปัญหา อำนาจการกำกับ ติดตาม ควบคุม การให้รางวัลหรือการลงโทษแก่คณะกรรมการ คณะทำงานหรือบุคคลใด อย่างไรให้ชัดเจน

(6) มีกรมอบหมายงานตามความชำนาญ

ชัดเจน ความสำคัญของการมอบหมายงาน คือ การสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของแผน เพื่อให้ผู้รับผิดชอบนำข้อกำหนดและมาตรฐานงานไปใช้ในกระบวนการปฏิบัติงาน การมอบหมายงาน และการมอบหมาย **ความรับผิดชอบ** จะช่วยผลักดันให้หน่วยงาน ข้าราชการหรือบุคคลปฏิบัติตามอาณัติของแผน หลักการทั่วไปในการสร้างข้อผูกพันต่อวัตถุประสงค์ของแผนคือ (1) หน่วยงานที่สมควรจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายหรือแผนที่ริเริ่มขึ้นมาใหม่ก็คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหา นโยบายหรือแผนนั้นมากที่สุด หรืออาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อทำหน้าที่บริหารแผนนี้โดยเฉพาะก็ได้ และ (2) ผู้นำสูงสุดของหน่วยงานที่นำแผนสู่การปฏิบัติ (top implementing officials) ควรเลือกมาจากผู้นำที่เห็นความสำคัญของแผน และสนับสนุนแผนนั้นจริงจัง

(7) การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก เป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบและประเมินกระบวนการปฏิบัติงานของบุคลากรและหน่วยงานที่รับผิดชอบการนำแผนสู่การปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุป ในทรรศนะของซาบาเดียร์ และแมสมาเนียน เห็นว่า หากเนื้อหาสาระของแผนระบุโครงสร้างการนำแผนสู่การปฏิบัติไว้ชัดเจนใน 7 ประการที่กล่าวมา ก็เชื่อว่าแผนนั้นเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติ โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จจะมีความเป็นไปได้สูง

2.3) ตัวแปรที่มีใช้เนื้อหาสาระของแผน กล่าวคือตัวแปรอื่นที่มีใช้ตัวแปรที่มาจากเนื้อหาของแผน แต่มีอิทธิพลต่อผลผลิตขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ ต่อกลุ่มเป้าหมายที่จะต้องปฏิบัติตามแผน และต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนยังมีอีกมาก ได้แก่

(1) เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี
อิทธิพลของเงื่อนไขเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ก) เงื่อนไขที่แตกต่างกันมากทางสังคม เศรษฐกิจของประชาชน จะมีความสัมพันธ์กับ *การรับรู้ปัญหา* นโยบายหรือแผนที่ประกาศใช้ รวมทั้งจะทำให้ยุ่งยากในการจัดการทรัพยากรสนับสนุนนโยบาย

ข) ความแตกต่างกันมากในสภาพสังคม เศรษฐกิจของท้องถิ่น จะเป็น *เงื่อนไขที่ยุ่งยาก* มากในการนำแผนสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ เพราะความรุนแรงของปัญหา

แต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน

ค) การปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติตามแผน มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับสภาพเศรษฐกิจของกลุ่มเป้าหมาย เช่น การประกาศใช้กฎหมายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและอื่น ๆ การบังคับใช้กฎหมายลักษณะนี้จะมีผลกระทบต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจของประชาชน

ง) นโยบายหรือแผนบางประเภท จะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี เช่น นโยบายหรือแผนควบคุมมลพิษ จำเป็นจะต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูงที่มีราคาแพง และมีความหลากหลายตามประเภทและลักษณะของมลพิษ ทำให้ยุ่งยากในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ

(2) การสื่อสารมวลชนเพื่อพัฒนาความเข้าใจ
ปัญหา นโยบายหรือแผน สื่อสารมวลชนมีความสำคัญต่อ
กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ก) สื่อสารมวลชนเป็นปัจจัยการพัฒนา
การรับรู้และความเข้าใจของสาธารณะ รวมทั้งความเข้าใจของผู้นำ
ทางการเมือง (political elites) ในหลายระดับทั้งระดับชาติและ
ระดับท้องถิ่น

ข) สื่อวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ มีอิทธิพลสูงใจให้สาธารณะเห็นคล้อยตามหรือต่อต้าน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคหรือส่งเสริมกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ

(3) การสนับสนุนสาธารณะ โดยทั่วไป สาธารณชนจะมีอิทธิพลต่อกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติอย่างน้อย 3 ประการ คือ

ก) ความเห็นสาธารณะจะมีอิทธิพลอย่างมากต่อการนำไปสู่ประเด็นการอภิปรายทางการเมือง

ข) ความเห็นสาธารณะจากท้องถิ่นจะมีอิทธิพลต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติในการให้ความสนับสนุนหรือคัดค้านกฎหมายที่ประกาศใช้ (กฎหมายที่รองรับนโยบายหรือแผน) และ

ค) การสำรวจความคิดเห็น คือสิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองประเทศชอบใช้เป็นเครื่องมือเพื่อรับรองหรือผลักดันนโยบายหรือกฎหมายที่กำลังประกาศใช้

(4) เจตคติต่อนโยบายหรือแผนของกลุ่มผู้เลือกตั้ง ในสังคมประชาธิปไตย บทบาทของกลุ่มผู้เลือกตั้งมีความสำคัญต่อกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ นโยบายสาธารณะบางประเภท เช่น นโยบายคุ้มครองผู้บริโภค นโยบายรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เมื่อรัฐบาลประกาศใช้และนำนโยบาย

ดังกล่าวไปปฏิบัติ ผู้ได้รับประโยชน์ก็คือประชาชนส่วนใหญ่
ของประเทศ แต่อาจจะมีคนบางกลุ่มที่ออกมาคัดค้านเพราะ
นโยบายทำให้กลุ่มเสียประโยชน์ หรือการประกาศใช้นโยบาย
เช่นนี้ทำให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มในการรักษา
สภาพแวดล้อม หรือเพิ่มคุณภาพสินค้า กลุ่มเหล่านี้คือตัวแปร
สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้นโยบาย แผนหรือโครงการล้ม
เหลวหรือยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติ เพราะกลุ่มผู้เลือกตั้งอาจจะ
พยายามเสนอให้มีการตัดหรือลดงบประมาณประจำปีที่จัดสรรให้
หน่วยงานที่นำนโยบาย แผนหรือโครงการไปปฏิบัติ หรืออาจเข้าไป
แทรกแซงการปฏิบัติงานขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติโดยตรง
หรือโดยอ้อม เช่น อาจจ้างนักวิจัยศึกษาสำรวจเจตคติของ
ประชาชนที่มีต่อนโยบาย แผน หรือโครงการที่องค์กรนำแผนสู่
การปฏิบัติกำลังดำเนินการอยู่ แล้วเสนอผลการวิจัยให้เห็นผล
กระทบทางด้านลบของนโยบาย แผนหรือโครงการ

(5) *การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ* หมายความว่า
การให้การสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้มีอำนาจ คือหัวใจสำคัญที่
จะทำให้แผนที่นำไปปฏิบัติถูกผลักดันไปให้ถึงจุดประสงค์
ของแผน เพราะผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญในการควบคุมกำกับ
การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย มีอำนาจจัดสรรทรัพยากรและ
งบประมาณสนับสนุนโครงการ

ปัญหาและความยุ่งยากในทางปฏิบัติที่พบ
สำหรับผู้รับผิดชอบแผนหรือโครงการก็คือ การนำแผนสู่การ
ปฏิบัติที่มีหน่วยงานเข้าร่วมเกี่ยวข้องและรับผิดชอบหลาย

หน่วยงาน ซึ่งมักมีผู้มีอำนาจหลายคน และผู้มีอำนาจแต่ละคนก็อาจมีความต้องการอะไรจากนโยบาย แผน หรือโครงการที่กำลังปฏิบัติอยู่แตกต่างกัน ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติยุ่งยากในการทำงาน การหาทางออกและการป้องกันความขัดแย้งในเรื่องนี้ ตามความเห็นของ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน ก็คือ ควรศึกษาว่าผู้มีอำนาจคนใดเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายสูงสุด และมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรและควบคุมการใช้จ่ายเงินในระยะยาว ก็ควรปฏิบัติตามแนวทางของผู้มีอำนาจคนนั้น

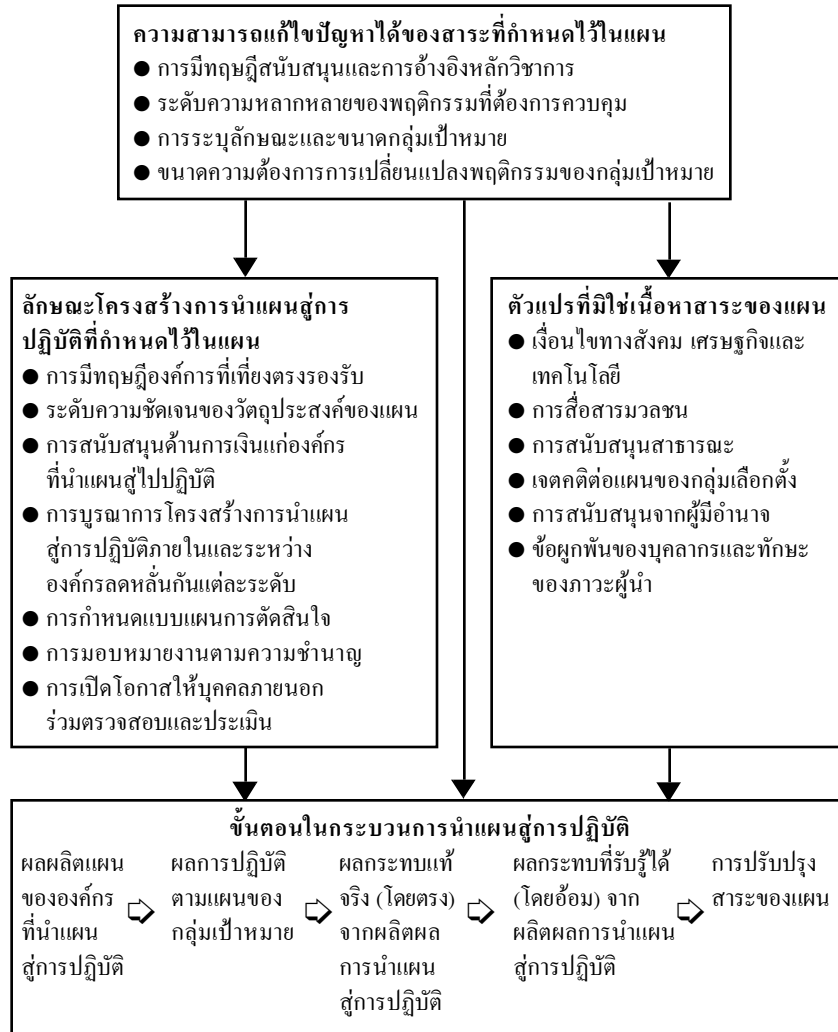
(6) ข้อผูกพันของบุคลากรและทักษะของภาวะ

ผู้นำ ข้อผูกพันและทักษะของภาวะผู้นำ คือตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลิตผลขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ เพราะการให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของแผน และการเลือก แนวทางปฏิบัติเพื่อให้วัตถุประสงค์บรรลุผล เกิดจากจิตสำนึกของบุคคลผู้นำแผนสู่การปฏิบัติ ว่าเขาชอบหรือไม่ชอบนโยบายหรือแผนนั้นอย่างไร เพราะการจะกระทำให้วัตถุประสงค์ของแผนบรรลุผลมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับทักษะ เจตคติ และความสามารของบุคคล ซึ่งความผันแปรด้านทักษะ เจตคติและความสามารของบุคคลขึ้นอยู่กับระดับการส่งเสริมสนับสนุนของผู้บริหาร นั่นก็คือ ผลิตผลขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับการใช้ทักษะภาวะผู้นำของผู้บริหารเพื่อจูงใจให้ข้าราชการบุคลากรในหน่วยงานมองเห็นคุณค่าและมีความพึงพอใจต่อนโยบายหรือแผน แล้วรวมพลังทุ่มเทความสามารถ และอุทิศ

เวลาปฏิบัติงานเพื่อให้เห็น โยบายหรือแผนนั้นบรรลุผล

กล่าวโดยสรุป ตัวแปรที่มีใช้เนื้อหาของสาระของแผนที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำแผนสู่การปฏิบัติตามทฤษฎีของ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน ประกอบด้วย 6 ตัวแปรย่อย คือ เงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจและเทคโนโลยี สื่อสารมวลชน เจตคติต่อแผนของกลุ่มผู้เลือกตั้ง การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและข้อผูกพันของบุคลากร และทักษะของภาวะผู้นำ

2.4) ขั้นตอนในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ในกรอบแนวคิดหรือตัวแบบของ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน เสนอขั้นตอนในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม (dependent variables) เป็นการมองกระบวนการของผลการปฏิบัติตามแผนเป็น 5 ขั้นตอน คือ **ขั้นแรก** ผลผลิตแผนขององค์กร



ภาพที่ 2.2 กรอบแนวคิดกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติของ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียน

แหล่งที่มา : Paul Sabatier and Daniel Mazamian, “The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis” *Policy Studies Journal Contents*, Special Issue 1980, p. 542.

ที่นำแผนสู่การปฏิบัติ **ขั้นที่สอง** ผลการปฏิบัติตามแผนของกลุ่มเป้าหมาย **ขั้นที่สาม** ผลกระทบแท้จริง (actual impacts) จากการนำแผนสู่การปฏิบัติขององค์กรที่รับผิดชอบ **ขั้นที่สี่** ผลกระทบที่รับรู้ได้ (perceived impacts) จากผลิตผลของการนำแผนสู่การปฏิบัติและ **ขั้นสุดท้าย** คือ การปรับปรุงอย่างสำคัญ (major revision) ในสาระของแผน โดยลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ จากกรอบแนวคิดของ ซาบาเตียร์ และ แมสมาเนียน พิจารณาได้จากภาพที่ 2.2

การศึกษาทฤษฎีหรือกรอบแนวคิดกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติของ ซาบาเตียร์และแมสมาเนียนที่ผ่านมา อาจจะทำให้ผู้ศึกษามีข้อสังเกตเห็นว่า แนวความคิดของนักวิชาการทั้งสองมุ่งเสนอกรอบทฤษฎีขนาดใหญ่ พยายามอธิบายให้เห็นความสัมพันธ์ขององค์ประกอบย่อยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนสู่การปฏิบัติ มีขอบเขตกว้างขวาง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับโครงสร้างและเนื้อหาของแผนที่นำไปปฏิบัติ ส่วนองค์ประกอบหรือตัวแปรที่มีเนื้อหาของแผนอีก 6 องค์ประกอบย่อยก็ล้วนแล้วแต่มีเหตุผลเพียงพอที่จะอธิบาย หรือมีอิทธิพลต่อผลของการปฏิบัติตามแผน สำหรับองค์ประกอบที่เป็นตัวแปรตามคือ ขั้นตอนในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ แมว่านักทฤษฎีทั้งสองจะไม่ได้อธิบายตัวแปรย่อยต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนมากนัก แต่การจำแนกประเภทผลิตผลแผนขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติไว้หลายระดับ จะเป็นช่องทางที่ช่วยอำนวยความสะดวกให้นักวิชาการรุ่นหลัง

ใช้เป็นกรอบในการศึกษาได้อีกต่อไป

3) กรอบแนวคิดกระบวนการนำนโยบาย-แผนงาน-การนำไปปฏิบัติของ อเล็กซานเดอร์

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายและแผนสู่การปฏิบัติด้วยกรอบทฤษฎีสถานการณ์ คือ อเล็กซานเดอร์ (Alexander, 1985 : 403-426) โดยมีคำอธิบายทฤษฎีว่า กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติคือ การแปรสภาพเจตจำนงของแผนให้ไปสู่การปฏิบัติ และเป็นกระบวนการที่มีกิจกรรมปฏิสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่อง เริ่มจากการมีสิ่งเร้า (stimulus) ที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องมองเห็นปัญหาหรือเป้าหมาย หรือเกิดประเด็นความคิดขึ้นมาสักอย่างหนึ่ง หลังจากนั้นก็จะมีการเชื่อมโยงเจตจำนงนี้ไปสู่การปฏิบัติ คือ มีการนำเอาปัญหาหรือเป้าหมาย หรือประเด็นที่สนใจที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเข้าไปสู่กระบวนการทางการเมือง แล้วพัฒนาขึ้นมาเป็นนโยบายหรือแผน หลังจากนั้นก็มีมีการแปรสภาพนโยบายหรือแผนให้เป็นแผนงาน (program) ซึ่งแผนงานดังกล่าวอาจจัดทำและประกาศใช้เป็นกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ เป็นแผนหรือโครงการ เสร็จแล้วจากนั้นก็จะเป็นการนำเอาแผนหรือโครงการไปปฏิบัติ ซึ่งเหตุการณ์ทั้ง 4 ประการจะเกิดขึ้นเป็นกระบวนการ เป็นขั้นตอนอย่างต่อเนื่อง

องค์ประกอบสำคัญของตัวแบบที่ อเล็กซานเดอร์เสนอไว้มีดังนี้

3.1) สิ่งเร้า เป็นองค์ประกอบในขั้นการยอมรับปัญหาหรือขั้นของการระบุปัญหา ซึ่งจะเป็นตัวเร่งหรือผลักดันให้มีการพัฒนานโยบายหรือแผนเพื่อแก้ปัญหา

3.2) ตัวนโยบายหรือแผน คือแนวทางปฏิบัติที่จะต้องกำหนด**ผู้กระทำ**ที่เกี่ยวข้องกับปัญหานั้น ซึ่งความหมายของนโยบายหรือแผน ในที่นี้คือ ชุดของข้อปฏิบัติที่จัดทำขึ้น โดยผู้กำหนดนโยบายหรือผู้จัดทำแผน แล้วมอบหมายให้ผู้ปฏิบัตินำไปดำเนินการ ซึ่งชุดของข้อปฏิบัติที่ว่าจะต้องระบุเป้าหมายและวิธีการที่จะกระทำให้บรรลุเป้าหมายไว้ด้วย

3.3) แผนงาน คือข้อกำหนดเฉพาะสำหรับการปฏิบัติเพื่อที่จะกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในองค์ประกอบของแผนนอกจากจะต้องระบุแนวปฏิบัติ กำหนดทรัพยากรที่ต้องการ ยังจะต้องระบุกลุ่มประชาชนผู้สมควรได้รับประโยชน์จากนโยบายหรือแผนไว้ให้ชัดเจนด้วย

3.4) การนำไปปฏิบัติ คือการลงมือปฏิบัติการตามแผนในภาคสนาม เพื่อให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับประโยชน์จากแผน ตามที่ผู้จัดทำแผนตั้งใจไว้ก่อนแล้ว

อเล็กซานเดอร์ อธิบายตัวแบบนี้เพิ่มเติมว่า นอกจากองค์ประกอบสำคัญทั้ง 4 องค์ประกอบนี้แล้ว ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ยังมี “ตัวเชื่อม” ทำหน้าที่เชื่อมโยงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการดังกล่าว ตัวเชื่อมของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติมีทั้งหมด 3 ตัว แต่ละตัวมีหน้า

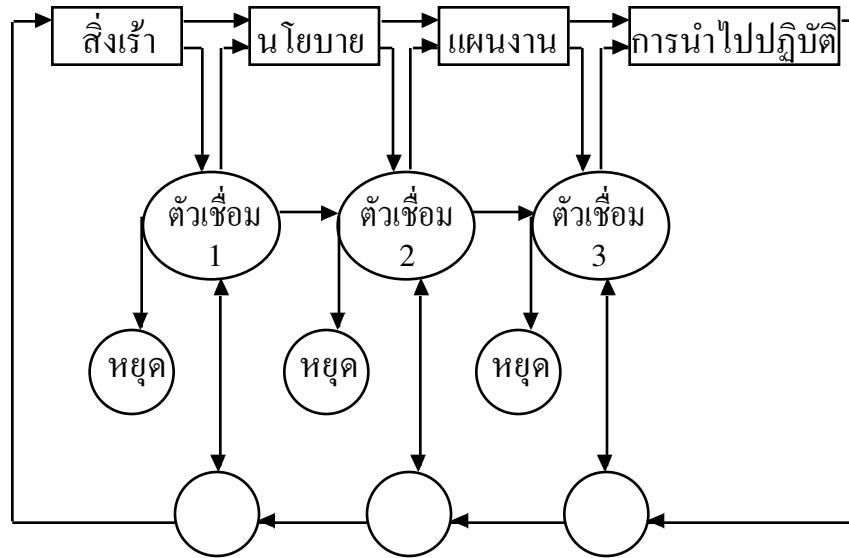
ที่ต่างกัน คือ

ตัวเชื่อมที่ 1 มีหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งเร้ากับตัวนโยบายหรือแผน ตัวเชื่อมนี้หมายถึงสภาพแวดล้อมที่ทำให้เกิดความจำเป็นต้องพัฒนานโยบายหรือแผน

ตัวเชื่อมที่ 2 มีหน้าที่เชื่อมโยงนโยบายหรือแผนกับแผนงาน ตัวเชื่อมนี้จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตเฉพาะของแผนงาน ในรูปของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมของนโยบายหรือแผนกับการออกแบบแผนงานหรือการจัดทำแผนปฏิบัติการ

ตัวเชื่อมที่ 3 คือสภาพแวดล้อมของการนำแผนไปสู่การปฏิบัติในภาคสนาม ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีผู้กระทำการ (actors) หลากหลายเข้ามาเกี่ยวข้องกับจากระดับต่างๆ เช่น จากผู้กำหนดนโยบาย ผู้จัดทำแผน แผนงาน ผู้บริหารโครงการ และกลุ่มต่างๆ ตัวเชื่อมที่ 3 มีหน้าที่แสดงโครงสร้างการปฏิบัติงานเป็นการแสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่เข้าร่วมรับผิดชอบการนำแผนสู่การปฏิบัติ และความสัมพันธ์ภายในองค์กรประกอบของแต่ละองค์กร ตัวแบบกระบวนการนโยบาย-แผนงาน-การนำไปปฏิบัติของ อเล็กซานเดอร์ มีลักษณะ ดังภาพที่ 2.3

มีข้อสังเกตว่า ตัวแบบของนักวิชาการท่านนี้ มีจุดเด่นอยู่ที่ความสามารถอธิบายปรากฏการณ์ตามแผนในภาคสนาม แต่ส่วนที่ยังต้องการความชัดเจนในการอธิบายคือปรากฏการณ์ของ



ภาพที่ 2.3 ตัวแบบกระบวนการนโยบาย-แผนงาน-การนำไปปฏิบัติ
ของ อเล็กซานเดอร์

แหล่งที่มา: Ernest R. Alexander, “From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of Policy Implementation Process” Administration & Society, Vol. 16, 4 (February 1985) p. 412.

ปฏิสัมพันธ์ในภาคสนาม ว่าโครงสร้างของการปฏิบัติร่วมกันของผู้กระทำต่าง ๆ จะมีการประสานการปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางของนโยบายหรือแผนได้อย่างไร ซึ่งยังมีความชัดเจนไม่พอกว่าโดยรวมในการอธิบายปรากฏการณ์การนำแผนสู่การปฏิบัติ จากทฤษฎีของ อเล็กซานเดอร์ จะมีลักษณะเป็นนามธรรมสูง และมีความเป็นทั่วไป ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความต้องการของผู้ค้นคิดประสงค์จะให้ผู้ใช้ทฤษฎี สามารถนำไปประยุกต์ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทั่ว ๆ ไปได้กว้างขวาง

2.5 สรุปความ

บทนี้เป็นการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติ เริ่มจากการศึกษานิยามความหมาย ศึกษาลักษณะและความสำคัญของการนำแผนสู่การปฏิบัติ และได้ศึกษากรอบแนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติที่เด่นๆ 3 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติของ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติของ ซาบาเตียร์ และแมสมาเนียน และสุดท้าย คือทฤษฎีกระบวนการนโยบาย-แผนงาน-การนำไปปฏิบัติ ของ อเล็กซานเดอร์ อย่างไรก็ตาม การนำกรอบแนวคิดหรือทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติมาศึกษาและวิเคราะห์เพียง 3 ทฤษฎี มิได้หมายความว่าแนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติจะมีอยู่เพียงนี้ แต่เหตุผลที่เลือกทั้ง 3 ทฤษฎีมาศึกษาก็เนื่องจากเห็นว่า ขนาดของทฤษฎีและการอธิบายความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลขององค์ประกอบภายในโครงสร้างของทฤษฎี มีระดับใกล้เคียงกับปรากฏการณ์ในการนำแผนการศึกษา ศาสนา

บทที่ 3

ปัญหา อุปสรรค และตัวแบบความสำเร็จ ของการนำแผนสู่การปฏิบัติ

3.1 ความนำ

ในบทที่สองที่ผ่านมา ได้กล่าวถึงผลการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการนำแผนสู่การปฏิบัติ ว่ามีปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรครวมทั้งปัจจัยส่งเสริมความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติในที่ต่าง ๆ อยู่มาก ลักษณะของปัญหาจะมีทั้งปัญหาในเชิงโครงสร้าง ปัญหากระบวนการและปัญหาเชิงพฤติกรรม โดยปัญหาบางประเภทอาจมองเห็นเด่นชัด แต่บางประเภทอาจมีลักษณะแอบแฝงซ่อนเร้นอยู่ในกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่เรียกว่า disassembling management policy environment ซึ่งปัญหาเหล่านั้นอาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ยิ่งไปกว่านั้น จากการศึกษาโดยวิธีการสัมภาษณ์บุคคล การสอบถาม การสัมภาษณ์ หรือเสวนากลุ่มตามขอบเขตของการวิจัยหลายครั้งที่ผ่านมา ทำให้ค้นพบความจริงบางประการว่า ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ มิได้

เพียงเกิดขึ้น ตั้งอยู่ และดับไป ตามลำดับขั้นของกระบวนการนำ
แผนสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่อาจมีความผันแปรเปลี่ยนแปลงไป
ตามกระแสหรือเงื่อนไขของปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือ
ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา

เพื่อให้การมองปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนสู่การ
ปฏิบัติมีความเด่นชัด และเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ ผู้ศึกษาจะ
ประมวลลักษณะปัญหาและอุปสรรคออกเป็นด้าน ๆ ส่วนการ
ประมวลปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำแผนสู่การ
ปฏิบัติก็จะใช้วิธีการเดียวกัน แต่จะสังเคราะห์สรุปความสัมพันธ์
ของตัวแปรเสนอในรูปของตัวแบบหรือกรอบแนวคิดความสำเร็จ
ของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ดังนั้น สารของบทที่สามนี้จะแบ่ง
ออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกจะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรค ส่วนที่
สองจะเป็นการสังเคราะห์ตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่
การปฏิบัติ และส่วนที่สามจะเสนอแนวทางการพิจารณาความสำเร็จ
และความล้มเหลวของแผน ซึ่งมีรายละเอียดดังหัวข้อต่อไปนี้

3.2 ปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนสู่การปฏิบัติ

ปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนสู่การปฏิบัติจากการ
ประมวลผลการศึกษา สามารถจำแนกออกได้เป็น 6 ด้าน ด้วยกัน
คือ (1) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของแผน (2) ปัญหาเกี่ยวกับ
สมรรถนะองค์กร (3) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารแผน
(4) ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือและการต่อต้านของผู้ปฏิบัติ

(5) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ และ (6) ปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนและความผูกพัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) **ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของแผน** ปัญหาสถานะของแผนจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 4 ประการ คือ **ประการแรก** แผนที่นำสู่การปฏิบัติหากมีความต้องการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ มีขอบเขตกว้าง แต่ความเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนของผู้เกี่ยวข้องอยู่ในระดับต่ำ โอกาสที่แผนนั้นจะประสบผลสำเร็จในขั้นนำสู่การปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เพราะการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ตามวัตถุประสงค์ของแผนจะทำให้ผู้ได้รับผลกระทบจากแผนมีจำนวนมาก เมื่อมีผู้เกี่ยวข้องมากแต่ความเห็นพ้องต้องกันต่ำ ผู้ไม่เห็นพ้องจะออกมาต่อต้าน หรืออาจไม่ร่วมมือ หรือเพิกเฉยต่อแผน ทำให้แผนที่นำสู่การปฏิบัติล้มเหลว **ประการที่สอง** แผนที่นำสู่การปฏิบัติหากมีการกำหนดมาตรฐาน เป้าหมายและวัตถุประสงค์คลุมเครือไม่ชัดเจน หรือวัตถุประสงค์มีความขัดแย้งกัน หรือวัตถุประสงค์มีความเป็นนามธรรมสูง และไม่สามารถชี้นำทิศทางที่เป็นรูปธรรมได้ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะทำให้มีความยุ่งยากในการกำกับ ติดตาม ยุ่งยากในการวัดผล ประเมินผลและตัดสินใจผลสำเร็จ นอกจากนั้น ความคลุมเครือของวัตถุประสงค์และเป้าหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติใช้ดุลยพินิจในการตีความทิศทางของแผนไปตามความคิดเห็นหรือความต้องการของตน ซึ่งความคิดและความต้องการของผู้ปฏิบัติอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแผน **ประการที่สาม** แผนที่นำไปปฏิบัติหากมีการ

กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของประชาชนท้องถิ่น และวิถีชีวิตของคน ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากแผนที่นำสู่การปฏิบัติมิได้ให้โอกาสประชาชน องค์กรประชาชน หรือบุคคลในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมอย่าง กว้างขวาง ทำให้แผนมิได้มาจากวิสัยทัศน์ร่วมของสังคม เมื่อ แผนนำสู่การปฏิบัติก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนได้จริง และประการสุดท้าย แผนที่นำสู่การปฏิบัติหากมิได้กำหนด โครงสร้างการบริหารแผนไว้ชัดเจน เช่น ไม่ระบุองค์การบริหาร แนวทางการบริหาร แนวทางการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผล แนวทางการจัดสรรทรัพยากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพไว้ ให้เพียงพอ หรือมิได้กำหนดแนวทางการจัดทำกฎหมายรองรับ จะทำให้สถานะของแผนขาดหลักประกันที่แน่นอน ก่อให้เกิด ความสับสนในทางปฏิบัติทั้งผู้จัดทำแผนและผู้นำแผนสู่การปฏิบัติ ซึ่งรายละเอียดจะได้ขยายความในหัวข้อปัญหาเกี่ยวกับ โครงสร้าง การบริหารแผนอีกครั้งหนึ่ง

2) ปัญหาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์กร ปัญหาด้าน สมรรถนะขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข อย่างน้อย 4 ประการ คือ ประการแรก แผนที่นำสู่การปฏิบัติหาก ไม่ได้ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อ สมรรถนะขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ ในทางตรงข้าม แม้ จะมีการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอแล้ว แต่หากการเบิกจ่าย มีความล่าช้าไม่ทันการก็จะส่งผลกระทบต่อสมรรถนะขององค์กร เช่นเดียวกัน เพราะองค์กรจะต้องใช้เงินเป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน

ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และใช้เป็นปัจจัยเสริมในการบริหารแผน แผนงาน หรือโครงการ **ประการที่สอง** ปัญหาสมรรถนะขององค์กรมีผลมาจากความขาดแคลนบุคคลทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพราะความไม่เพียงพอของบุคคลที่มีความรู้ ความเข้าใจและมีความสามารถในการบริหารแผน หรือการขาดแคลนบุคคลที่มีทักษะการทำงานเป็นทีม ทักษะในการตัดสินใจทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ย่อมทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนสู่การปฏิบัติ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาจะพบว่า หากองค์กรไม่สามารถจัดหา พัฒนา และฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจและมีทักษะการนำแผนสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง โอกาสการนำแผนสู่การปฏิบัติจะประสบความล้มเหลวมีความเป็นไปได้สูง **ประการที่สาม** ปัญหาสมรรถนะขององค์กรมีผลมาจากความไม่เพียงพอของอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็น หรือในบางกรณี การมีและใช้อุปกรณ์และเครื่องมือที่ยุ่ยากซับซ้อนก็อาจทำให้เกิดปัญหา ทำให้ผู้ปฏิบัติเหนื่อยหน่ายที่จะเรียนรู้ รวมทั้งการมีอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่มีราคาแพงเกินไปไว้ใช้ ทำให้ผู้ใช้หวั่นเกรงการเกิดความเสียหาย กลายเป็นเงื่อนงำที่ทำให้การนำแผนสู่การปฏิบัติไม่บรรลุผล และ**ประการสุดท้าย** ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ หากกระบวนการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารภายในองค์กร และระหว่างองค์กรที่เข้าร่วมนำแผนสู่การปฏิบัติมีความขัดข้อง ไม่ยืดหยุ่นและคล่องตัว โอกาสที่แผนจะประสบความล้มเหลวในการนำสู่การปฏิบัติมีความเป็นไปได้มาก เพราะการสื่อสารภายในองค์กร เป็นปัจจัยสำคัญ

อย่างยิ่งที่จะทำให้องค์กรและบุคคลที่เข้าร่วมรับผิดชอบแผน รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้ร่วมรับรู้ เรียนรู้ และทำความเข้าใจให้ตรงกันในด้านเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวปฏิบัติของแผน หากผู้รับผิดชอบและผู้เกี่ยวข้องเข้าใจไม่ตรงกันในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว จะส่งผลให้การแปลงแผนสู่การปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน ทำให้การนำแผนสู่การปฏิบัติไม่บรรลุผลในที่สุด

3) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารแผน ปัญหาและอุปสรรคในด้านโครงสร้างการบริหารแผนจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอย่างน้อย 3 ประการ คือ **ประการแรก** เงื่อนไขเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำทางความคิดและความต้องการของหน่วยงานที่จัดทำแผน หมายความว่า ความเหลื่อมล้ำของหน่วยงานต่างระดับ เช่น ระดับชาติ ระดับกรม และระดับท้องถิ่น หรือความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคราชการกับภาคเอกชนรวมทั้งความเหลื่อมล้ำในการมองปัญหาของแผนที่เชื่อมโยงกับปัจจัยด้านอื่น ๆ ความเหลื่อมล้ำทางความคิดและความต้องการนี้ หมายถึงความเหลื่อมล้ำทางความคิดของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดภายใต้โครงสร้างการบริหารแผน และหากความเหลื่อมล้ำนี้มีมากโอกาสที่แผนจะบรรลุผลสำเร็จในการนำสู่การปฏิบัติเป็นไปได้ยาก เพราะความไม่สอดคล้องกันทางความคิดและความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องย่อมนำมาซึ่งปัญหาหลากหลายในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ **ประการที่สอง** เงื่อนไขด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานต้นงบประมาณ หน่วยงานที่จัดทำแผน จำเป็นต้องเข้าใจช่องทางการสร้างสัมพันธ์กับหน่วยงาน

ด้านงบประมาณ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเข้าใจสถานะทางการเงินและการคลังของประเทศด้วย เพราะแผนหรือนโยบายที่รัฐบาลประกาศใช้ส่วนใหญ่มักมีความผูกพันกับงบประมาณของประเทศเสมอ เพราะการแปลงแผนสู่การปฏิบัติจะต้องอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือ หากแผนขาดงบประมาณสนับสนุนย่อมไม่อาจนำไปสู่ความสำเร็จได้ และประการสุดท้าย ปัญหาโครงสร้างการกำกับ การตรวจสอบ และการประเมินผล เป็นเงื่อนไขสำคัญอีกประการหนึ่งของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ปัญหาโครงสร้างการบริหารแผนเกิดขึ้นเนื่องจากการกำหนดกลไกการบริหาร การกำกับ การตรวจสอบและการประเมินผลไว้ไม่ชัดเจน ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาต่างคนต่างทำ ส่งผลให้การวัดผลความสำเร็จยุ่งยาก การกำกับ การตรวจสอบและการประเมินผล หากไม่มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอจะทำให้ปัญหาในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติไม่ได้รับความเอาใจใส่แก้ไข และนอกจากนี้ การไม่เปิดช่องทางหรือโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าไปตรวจสอบ อาจทำให้กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติขาดความโปร่งใส

4) ปัญหาเกี่ยวกับความร่วมมือและการต่อต้านของผู้ปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคในด้านความร่วมมือและการต่อต้านของผู้ปฏิบัติมีเงื่อนไขอยู่ที่ว่า แผนใดหากผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบให้ความร่วมมือต่ำ และมีการต่อต้านสูง โอกาสการนำแผนสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จย่อมเป็นไปได้เลย เพราะถ้าปราศจากความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ

ไม่ว่าผู้มีอำนาจจะใช้กลไกการควบคุม การกำกับ การตรวจสอบ อย่างเข้มข้นจริงจางเพียงใด ความสำเร็จของแผนจะไม่เกิดขึ้น ข้าราชการ หน่วยงาน และบุคคลเกี่ยวข้องอาจแสดงปฏิกิริยาต่อต้าน การตอบสนองต่อแผนที่น่าไปปฏิบัติอาจแสดงออกใน ลักษณะปฏิเสธหรือเพิกเฉย เหตุผลของการปฏิเสธ เพิกเฉย หรือต่อต้านอาจเป็นเพราะผู้ปฏิบัติมีความรู้สึก ว่า วัตถุประสงค์และ เป้าหมายของแผนไม่เป็นไปตามความต้องการของตน เนื่องจาก แผนที่น่าไปปฏิบัติส่งผลกระทบต่อการลดคน เปลี่ยนคน เปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่การงาน ทำให้พฤติกรรมที่เคยชิน ต้องเปลี่ยนไป หรืออาจเป็นเพราะขาดความรู้ ความเข้าใจ จึง ทำให้มีเจตคติและพฤติกรรมต่อแผนทางลบดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความตั้งใจจริง ความรู้สึกนึกคิดและการตอบสนองต่อแผนใน ทางบวกหรือลบของผู้ปฏิบัติ จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความ ล้มเหลวของแผน

5) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและความสัมพันธ์

การใช้อำนาจและความสัมพันธ์ เป็นปัญหาการรักษาความสมดุล ของกระบวนการแห่งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากเครือข่ายของ องค์ประกอบทางการเมืองในการสนับสนุนวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของแผน เป็นเรื่องของปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนำแผนสู่ การปฏิบัติ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกลไกที่ผลักดันการเปลี่ยนแปลง ในภาคปฏิบัติ ปัญหาการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ มีผลกระทบ จากเงื่อนไขต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ประการ **ประการแรก** เงื่อนไข

ด้านจำนวนองค์กร หรือหน่วยงานที่เข้าร่วมรับผิดชอบการนำ
แผนสู่การปฏิบัติ แผนใดที่มีหน่วยงานหรือผู้กระทำการ (actors)
เข้าร่วมรับผิดชอบมาก กระบวนการนำแผนไปปฏิบัติจะยุ่งยาก
มากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้ เพราะองค์กรหลักที่รับผิดชอบการนำ
แผนสู่การปฏิบัติจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการแสวงหา
ความร่วมมือ ทำให้ข้อตกลงต่าง ๆ มีรายละเอียดปลีกย่อยมาก
เพราะแต่ละหน่วยงานมีระเบียบแบบแผนของการปฏิบัติต่างกัน
เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีความกดดันจากสภาพแวดล้อม
ทั้งภายในและภายนอกต่างกัน ความเคยชินกับรูปแบบการ
บริหารต่างกัน แต่ละฝ่ายอาจมีเป้าหมายของการทำงานต่างกัน
ส่งผลให้การทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ระหว่างหน่วยงานมี
ปัญหา นอกจากนี้ผู้กระทำการที่เข้าร่วมรับผิดชอบซึ่งเป็น
ปัจเจกบุคคลที่มีภูมิหลังหรือสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง
กัน อาจรับรู้ปัญหาแตกต่างกัน อาจสร้างความยุ่งยากและความ
ล่าช้า ทำให้แผนที่นำสู่การปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จหรือต้อง
ขยายเวลาออกไป **ประการที่สอง** เงื่อนไขด้านความสัมพันธ์
ระหว่างหน่วยปฏิบัติกับหน่วยควบคุม ปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอใน
กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติที่มีผลกระทบอย่างมากต่อ
กระบวนการทำงานและความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงาน คือ กระบวนการ
กลั่นกรองงานของหน่วยควบคุม กล่าวคือ ปัญหาความเร่งด่วน
ของงานกับขั้นตอนของการกลั่นกรองจะเกิดขึ้นเมื่อหน่วยปฏิบัติ
มีความเร่งด่วนที่จะทำงานให้สำเร็จรวดเร็ว แต่กระบวนการ
กลั่นกรอง เช่น การจัดเข้าวาระหรือการพิจารณาของคณะ

กรรมการเพื่ออนุมัติแผนงาน โครงการ และงบประมาณมีขั้นตอน และเข้มงวดมาก โอกาสที่แผนนำสู่การปฏิบัติจะสำเร็จยาก เพราะ ความเข้มงวดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจนทำให้งานล่าช้า จะ เป็นการบั่นทอนพลังการทำงานของหน่วยปฏิบัติ และประการ สุดท้าย เจื่อนใจสำคัญอีกประการหนึ่งในปัญหาการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ คือ ปฏิสัมพันธ์ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับกลุ่มบุคคล องค์กรกับองค์กร หรือ ปัจเจกบุคคลกับองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบในกระบวนการนำแผนสู่ การปฏิบัติ เป็นผลให้ต้องมีการเผชิญหน้า เอาการเจรจาต่อรอง มาเกี่ยวข้องกับ การจัดสรรผลประโยชน์ การจัดสรรทรัพยากร และการแสวงหาการสนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จนมีผลกระทบต่อแนวทางหรือข้อตกลงร่วม ทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมาย ของแผนที่นำสู่การปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลง

6) ปัญหาเกี่ยวกับการสนับสนุนและความผูกพัน

ปัญหาการสนับสนุนและความผูกพันต่อแผนที่นำไปปฏิบัติมีความ สำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของแผน กล่าวคือ ความ ยากลำบากของการนำแผนสู่การปฏิบัติจากปัญหาการสนับสนุน และความผูกพัน มีเจื่อนใจอย่างน้อย 4 ประการ ประการแรก เจตคติที่มีต่อแผนที่นำไปปฏิบัติของกลุ่มผู้มีอำนาจ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ในระดับชาติและท้องถิ่นมีความสำคัญ มากเพราะการสูญเสียผลประโยชน์หรือความไม่เข้าใจเจตนารมณ์ ของแผนเพียงพอ อาจมีปัญหากำทำให้กลุ่มต่างๆ เหล่านี้แสดง พฤติกรรมต่อต้าน หรือเข้าไปแทรกแซงทำให้วัตถุประสงค์และ

เป้าหมายของแผนเบี่ยงเบนไป **ประการที่สอง** การประชาสัมพันธ์
แผนเพื่อสร้างความเข้าใจ สร้างการรับรู้และจูงใจผ่านสื่อมวลชน
สื่อพื้นบ้าน และสื่อหลายรูปแบบ หากกระทำได้ไม่กว้างขวางและ
ต่อเนื่อง อาจไม่มีความหมายมากพอที่จะสร้างความผูกพันให้
เกิดขึ้นกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะบทบาทของสื่อ คือปัจจัย
พัฒนาความรู้และความเข้าใจของสาธารณะ สื่อมีอิทธิพลจูงใจ
สาธารณะให้เห็นคล้อยตามหรือต่อต้านได้ การให้ข้อมูลข่าวสาร
ของสื่อจึงเป็นเงื่อนไขในเชิงอุปสรรคหรือส่งเสริมกระบวนการนำ
แผนสู่การปฏิบัติ **ประการที่สาม** ความเห็นสาธารณะ หมายถึง
ความเห็นของประชาชนทั่วไป กลุ่มหลากหลายและกลุ่มผู้เลือกตั้ง
ที่อาจได้รับอิทธิพลจากสื่อต่างๆ ที่อาจแสดงการสนับสนุนหรือ
คัดค้าน ซึ่งเชื่อมโยงมาจากเงื่อนไขประการที่สอง ในกรณีการแสดง
ความเห็นสาธารณะออกมาในรูปการคัดค้าน ย่อมหมายถึงการ
นำแผนสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จคงเป็นไปได้ยาก **ประการ
สุดท้าย** บุคคลสำคัญหรือชนชั้นนำ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจระดับชาติ
และระดับท้องถิ่น ที่คอยสนับสนุนและผลักดันกระบวนการนำแผน
สู่การปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะประกันความ
มั่นคงยั่งยืนและความเข้มแข็งของแผน และสนับสนุนการนำแผน
สู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด เพราะแผนที่มีคุณค่า
โดยรวมต่อสังคม และประเทศชาติ หากปราศจากการสนับสนุน
อย่างจริงจังจากผู้มีอำนาจ โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในขั้น
การนำสู่การปฏิบัติย่อมเป็นไปได้ยาก

3.3 ตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของแผน มีความสัมพันธ์กับปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการนำแผนสู่การปฏิบัติ คล้าย ๆ เป็นอีกด้านหนึ่งของเหรียญ กล่าวคือ หากพิจารณาเงื่อนไขของปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในทางบวก เงื่อนไขของปัจจัยเหล่านั้นอาจจะกลับเป็นคุณประโยชน์ต่อกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ จากการประมวลผลการศึกษาในครั้งนี้สามารถจำแนกปัจจัยที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติซึ่งสามารถพัฒนาไปเป็นกรอบแนวคิดหรือตัวแบบความสำเร็จของการบริหารแผนสู่การปฏิบัติ (Successful Implementation Process Model) ได้ดังนี้

1) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน ปัจจัยด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผน มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ เนื่องจากวัตถุประสงค์และเป้าหมาย คือ เงื่อนไขที่กำหนดให้มีการกระทำที่มุ่งไปสู่การบรรลุผล (geared to achieving them) ดังนั้น วัตถุประสงค์และเป้าหมายจึงมีความสำคัญต่อการนำแผนสู่การปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นสิ่งที่ต้องกระทำให้บรรลุผลสำเร็จ กล่าวคือ **ประการแรก** ความชัดเจนในด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องไม่อาจบิดเบือนได้ง่าย หมายความว่าวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่มีใช้สัญลักษณ์ แต่จะต้องเป็นจริง (realistic) ไม่คลุมเครือ เค้น ชัดเจน อยู่กับร่องกับรอย (consistency) และจริงใจ

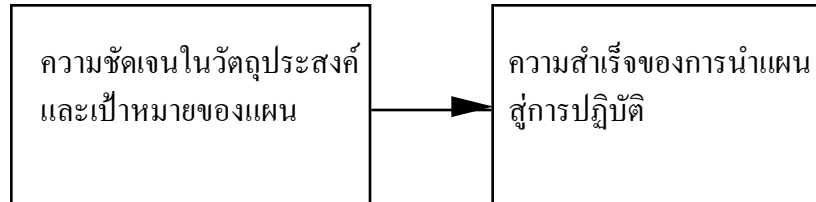
จะนำไปสู่ความเป็นศูนย์รวมของอำนาจในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติที่เข้มแข็ง ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องจัดทำระเบียบกฎเกณฑ์ จัดทำแนวทางหรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ ลดลง ความจำเป็นที่จะต้องเข้าไปให้คำแนะนำเข้าไปกำกับดูแล และทบทวนกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติลดลง ส่งผลให้แผนที่นำไปปฏิบัติบรรลุความสำเร็จ (Rein, 1983 : 131) ต่างจากความไม่ชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จะส่งผลให้ผู้มีอำนาจทางการเมือง เบี่ยงเบนเป้าหมายหรือเจตนาเดิมของแผน หันเหการใช้ทรัพยากรไปในทางผิด ปิดบังความพยายามที่จะเข้าไปกำกับควบคุมพฤติกรรมกรรมการบริหาร ในบางกรณีถึงกับทำให้มีการสูญเสียบุคคลดีๆ ขององค์กรไป ส่งผลให้แผนที่นำไปปฏิบัติล้มเหลว (Bardach, 1980 : 66) **ประการที่สอง** ความชัดเจนในข่าวสารแผน (plan or policy message) จะทำให้ง่ายต่อการสื่อสาร หมายความว่า ข่าวสารแผนทั้งที่เป็นแก่นสารสาระ (substance) และแนวทาง (way) ในการสื่อสารจะต้องมีความชัดเจน และมีความจำเป็นจะต้องทำให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจทั่วกัน (Gunn, 1978 : 173) หากการสื่อสารแผนจากส่วนกลางมีความสับสนด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จะทำให้เกิดข้อสงสัยแก่ผู้ปฏิบัติ จากบทเรียนความล้มเหลวการนำแผนสู่การปฏิบัติในประเทศเนปาล พบว่า วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดในระดับชาติขาดความพยายามที่จะเผยแพร่ลงไปในระดับรากหญ้า ทำให้ข้าราชการและประชาชนที่รับผิดชอบนำแผนไปปฏิบัติมีความสับสน ส่งผลให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลว (Pyakurayal, 1976 : 56)

ตรงกันข้ามกับบทเรียนจากการนำนโยบายการวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติในประเทศไทยที่พบว่า ข้อมูลข่าวสารการวางแผนครอบครัวเป็นที่รับรู้กันอย่างกว้างขวางทั่วไปของประชาชน และหน่วยงานที่รับผิดชอบมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการวางแผนครอบครัวจริงจังและต่อเนื่อง (Krannich, 1980 : 56) คล้ายกับประสบการณ์จากการปฏิรูปการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ ที่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อต่างๆ ทุกประเภท ทีมงานมืออาชีพที่รับผิดชอบให้ความสนใจกับผู้เกี่ยวข้อง มีการสื่อสารโดยเดินทางทั่วประเทศ เพื่อจัดประชุมและพบปะประชาชน ให้ความสนใจเรื่องการปฏิรูป มีผลให้ประชาชนมีเจตคติทางบวก และให้การสนับสนุนการปฏิรูปอย่างต่อเนื่อง (แพร์ริส, 2542 : 57)

ประการที่สาม ความชัดเจนจะทำให้ง่ายต่อการมอบหมายความรับผิดชอบ หมายความว่า ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน จะทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมาย อะไรคือความต้องการ แล้วก็จะทำให้เป็นการง่ายที่ผู้บริหารจะกำหนดภารกิจให้เด่นชัด มีการมอบหมายงาน กำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นการประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปโดยง่าย (วรเดช จันทรศร, 2528 : 535-540)

โดยสรุป ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับ **ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน** เพราะความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน จะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องสามารถกำหนดภารกิจได้ตรงตามวัตถุประสงค์

และเป้าหมาย และทำให้มีการมอบหมายงานแก่หน่วยงาน หรือ
องค์กรและบุคคลในเครือข่ายที่เข้าร่วมรับผิดชอบ มีความสะดวก
และชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้น ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และ
เป้าหมายของแผนจะช่วยเสริมสมรรถนะขององค์กรที่นำแผนสู่
การปฏิบัติ ให้มีการเตรียมบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ให้
พร้อมรับแผน ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายจะช่วย
ให้การสื่อสารทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบนำ
แผนสู่การปฏิบัติเป็นไปได้อย่างราบรื่น ทำให้ทุกฝ่ายมองเห็นเป้าหมาย
ที่จะเดินไปให้ถึงตรงกัน ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
จะช่วยลดความกดดัน ความวิตกกังวลในการดำเนินกิจกรรม
ของผู้ปฏิบัติงาน ไม่เป็นกังวลในเรื่องความผิดพลาดที่เกิดขึ้น
จากการเข้าไปตรวจสอบจากฝ่ายใด ความชัดเจนในวัตถุประสงค์
และเป้าหมายของแผนจะส่งเสริมให้กระบวนการเรียนรู้ใน
องค์กรเป็นไปด้วยบรรยากาศแห่งมิตรภาพ ขจัดความขัดแย้ง
ทางความคิดเกี่ยวกับเป้าหมายที่ทุกฝ่ายกำลังร่วมกันกระทำให้
บรรลุ ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายช่วยให้ลดภาวะ
ความกดดันในตัวผู้นำองค์กร เพราะผู้นำในฐานะที่มีบทบาท
สำคัญในการขับเคลื่อนกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติให้บรรลุ
ผลสำเร็จ หากมีความเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน
ชัดเจน ไม่มีภาวะกดดันจากสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก
ผู้นำย่อมมีอิสระที่จะแสวงหาความร่วมมือและประสานการ
ดำเนินกิจกรรม ร่วมตัดสินใจกับกลุ่มอย่างอิสระ สามารถเพิ่ม
พลังการขับเคลื่อนแผนงานให้สำเร็จได้อย่างแข็งขัน ดังภาพที่ 3.1



ภาพที่ 3.1 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนกับความสำเร็จของแผน

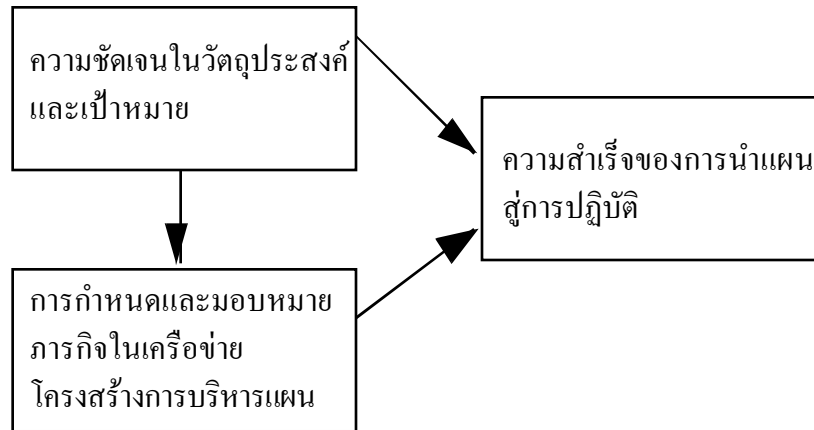
2) การกำหนดและมอบภารกิจในเครือข่ายโครงสร้างการบริหารแผน ภายใน โครงสร้างการบริหารแผนที่ประกอบด้วย องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เข้าร่วมรับผิดชอบ จำเป็นต้องมีความชัดเจน มิเช่นนั้นจะทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน ในทำนองเดียวกัน การกำหนดภารกิจที่ต้องทำในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติก็จะต้องมีความชัดเจน นอกจากนั้นการมอบหมายงานตามภารกิจที่กำหนดไว้แล้วจะต้องดูความเหมาะสมกับหน่วยงาน องค์กรและบุคคลที่รับมอบหมาย ปัจจัยด้านการกำหนดและมอบหมายงานในเครือข่ายโครงสร้างการบริหารแผน มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติดังนี้

ประการแรก โครงสร้างองค์กรการบริหารแผนจะต้องมีลักษณะบูรณาการลดหลั่นกันไป ตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับพื้นที่และหน่วยปฏิบัติ เพื่อให้มีการประสานการปฏิบัติและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารภายในเครือข่ายของโครงสร้างขนาดใหญ่ ให้มี

ความถูกต้องรวดเร็ว จำเป็นจะต้องมีความชัดเจนในกระบวนการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสาร ในขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดความคล่องตัวก็ควรมีความยืดหยุ่น ความชัดเจนของโครงสร้างจะช่วยประสานการรับรู้ ประสานความเข้าใจ มีการตกลงใจร่วมกันเกี่ยวกับการปฏิบัติและแก้ปัญหาาร่วมกัน และความชัดเจนของโครงสร้างการบริหารแผนจะช่วยป้องกันปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน **ประการที่สอง** การกำหนดและมอบภารกิจชัดเจนจะทำให้หน่วยตัดสินใจระดับต่าง ๆ มีความชัดเจนในกรอบภารกิจของตน กล่าวคือ การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานให้หน่วยตัดสินใจทั้งระดับชาติ ระดับพื้นที่ และระดับปฏิบัติชัดเจนในกรณีที่มีหน่วยงานเดียวที่นำแผนสู่การปฏิบัติจะช่วยให้หัวหน้าหน่วยงานสามารถสรรหาบุคคลเข้ามาร่วมงานได้ตามมาตรฐานของงาน สามารถกำหนดความก้าวหน้าให้กับผู้รับผิดชอบงานแต่ละด้านได้ชัดเจน การพิจารณาตำแหน่งของบุคคลสามารถทำได้ตรงตามความต้องการ การพิจารณาจัดสรรงบประมาณก็ทำได้โดยง่าย การลดหรือเพิ่มภาระงานทำได้ตามความเหมาะสม การมอบหมายงาน การมอบอำนาจ และความรับผิดชอบในการนำแผนสู่การปฏิบัติชัดเจน จะช่วยให้หัวหน้างานมีอิทธิพลเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา แต่สำหรับการนำแผนสู่การปฏิบัติร่วมกันหลายหน่วยงาน หลายองค์กร การปฏิบัติงานมิได้มาจากการใช้อำนาจสั่งการ แต่จะต้องอาศัยการกระตุ้น ส่งเสริม หรือใช้กิจกรรมการติดตามผลงาน เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล การมีมาตรฐานการปฏิบัติงานและมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติ หรือองค์กรหลาย

หน่วยที่เข้าร่วมรับผิดชอบนำแผนสู่การปฏิบัติไว้ชัดเจน จะสามารถกระตุ้น ส่งเสริมและกำกับดูแลได้โดยง่าย นอกจากนี้ การกำหนดภารกิจและมอบหมายงานชัดเจน ทำให้ง่ายในการตรวจสอบ ช่วยป้องกันการเบี่ยงเบนเป้าหมายของผู้ปฏิบัติ หากการดำเนินงานมีข้อผิดพลาด หน่วยงานหรือองค์กรที่เข้าร่วมรับผิดชอบแผนไม่อาจหลีกเลี่ยงการถูกติเตียนหรือถูกลงโทษ (Van Meter และ Van Horn, 1975 : 465-470) **ประการที่สาม** การระดมมาตรฐานงานและทรัพยากรชัดเจนจะช่วยให้ชุมชนสนใจเข้ามาดูแล กล่าวคือ การนำแผนสู่การปฏิบัติระดับท้องถิ่นและชุมชน หากมีการกำหนดมาตรฐานงานและงบประมาณไว้ชัดเจน ประชาชนในชุมชนจะสนใจเข้ามาตรวจสอบ แต่เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ระดับชาติเพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติ จะต้องมีความยืดหยุ่น ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมออกแบบโครงการย่อย ๆ ตามสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนและวิถีชีวิตของคน ตามบริบทของชุมชน แนวทางการบริหารที่ยืดหยุ่นจะช่วยให้ผู้บริหารแผนงานและโครงการปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ที่มีได้คาดคิดไว้ก่อน (Greenwood, 1975) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เสมอในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ สำหรับความสำคัญของการมอบหมายงานในทรรศนะของ วรเดช จันทรศร คือทำให้มีการกำหนดความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน เป็นแนวทางให้มีการประสานการทำงานทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปโดยง่าย และการกำหนดมาตรฐานการทำงานไว้ชัดเจนจะช่วยให้ระบบการประเมินผลจัดทำได้สะดวก (วรเดช จันทรศร, 2527 : 538)

โดยสรุป ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับ **การกำหนดและมอบหมายภารกิจในเครือข่ายโครงสร้าง การบริหารแผนมีความชัดเจน** เหมาะสมตามความชำนาญ เชี่ยวชาญของหน่วยงานและบุคคลที่เข้าร่วมรับผิดชอบการนำ แผนสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ ความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐาน งานหรือการกำหนดภารกิจ จะช่วยให้องค์กรที่นำแผนไปปฏิบัติ เตรียมบุคคล แสวงหางบประมาณมารองรับงานที่ได้รับมอบหมาย ได้ถูกต้อง สามารถเตรียมการจัดซื้อหาวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือ ในการดำเนินกิจกรรมตามประเภทและลักษณะงานที่ได้รับ มอบหมาย ผู้นำองค์กรจะได้จัดเตรียม ฝึกอบรม หรือพัฒนา บุคลากรรองรับงานที่ได้รับมอบหมาย การกำหนดภารกิจชัดเจน และการมอบหมายงานจะช่วยให้องค์กรเตรียมความพร้อมใน ด้านต่างๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของงาน นอกจากนี้ ความชัดเจน ของการกำหนดภารกิจ มาตรฐานของงานและการมอบหมายงาน จะช่วยให้การกำหนดระบบการกำกับ การตรวจสอบและการ ประเมินผลได้ชัดเจน ช่วยให้กิจกรรมการนำผลการกำกับ ตรวจสอบและการประเมินไปปรับปรุงและแก้ไขปัญหาใน กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติได้ทันเวลา และความชัดเจน ของการมอบหมายงานจะช่วยให้การนำสิ่งกระตุ้นเสริมแรงมาใช้ ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ ดังภาพที่ 3.2



ภาพที่ 3.2 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดและมอบหมายภารกิจในเครือข่ายโครงสร้างการบริหารแผนกับความสำเร็จของแผน

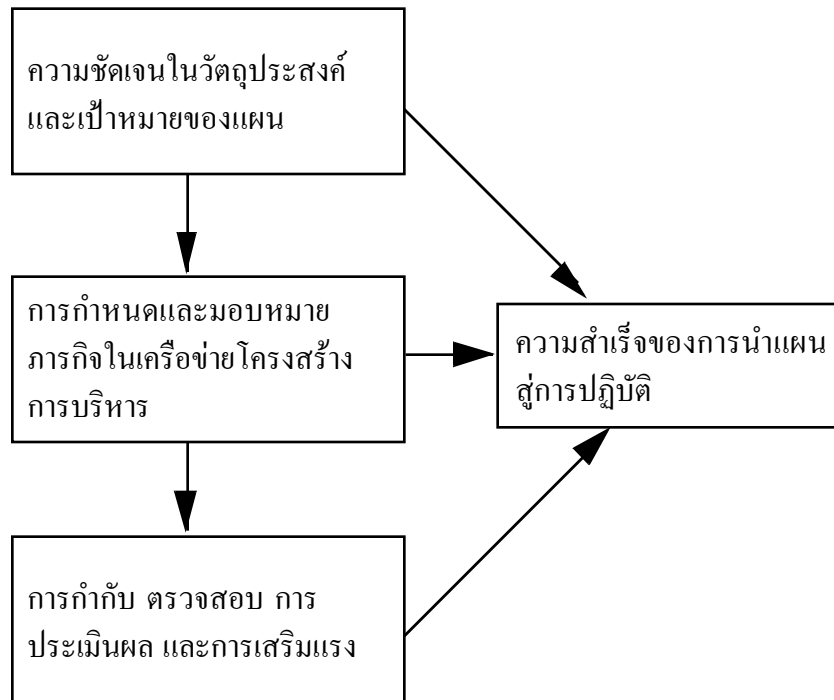
3) การกำกับ ตรวจสอบ การประเมินผลและการเสริมแรง ปัจจัยด้านการกำกับ การตรวจสอบและการประเมิน เป็นกิจกรรมที่ดำเนินไปคู่ขนานกับกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ การกำกับแผน มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาข้อมูลที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติสัมพันธ์ต่าง ๆ ของการดำเนินแผน การตรวจสอบ คือ การแสวงหาหลักฐานการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ ส่วน การประเมิน เป็นการศึกษาคูณค่าของผลการปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ ประการแรก ในทฤษฎีของ ริฟลิน (Rivlin, 1971 : 127) การกำกับ ตรวจสอบ และควบคุม มีวัตถุประสงค์ที่จะให้งาน

บริการของรัฐไม่ถูกบิดเบือน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะมีระบบการกำกับ ตรวจสอบ วัดและประเมินผลการปฏิบัติงานชัดเจน ในขณะที่ ชูลท์ (Schultze, 1977 : 17-18) เห็นว่า มาตรการควบคุมด้วยวิธีการสร้างความสามัคคีจะเป็นพลังจูงใจให้บุคคลมีการปรับปรุงความเป็นอยู่ของตนให้ดีขึ้น เช่น ให้สิ่งกระตุ้นส่งเสริมความสนใจของบุคคล และใช้พลังผลักดันทางด้านอารมณ์ เป็นต้น **ประการที่สอง** การกำกับ ตรวจสอบ และประเมินแผนมีความสำคัญต่อผู้จัดทำแผนและประชาชนซึ่งมีความต้องการที่จะทราบประสิทธิผลของแผน โดยเฉพาะประชาชนผู้เสียภาษีอากรนั้นย่อมต้องการที่จะรู้ว่าแผนงาน โครงการที่นำไปปฏิบัติดำเนินไปสู่เป้าหมายในสภาพที่เป็นจริงมากน้อยเพียงใด การตรวจสอบเป็นการกระตุ้นให้ผู้มีส่วนรับผิดชอบนำแผนสู่การปฏิบัติระมัดระวังการปฏิบัติงาน **ประการที่สาม** การกำกับ ตรวจสอบ และการประเมินแผนของนักวิเคราะห์ (analysts) ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ เพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลมาวิเคราะห์จะช่วยให้สามารถเข้าใจปรากฏการณ์ อธิบาย และทำนายผลการนำแผนสู่การปฏิบัติ หรือผลการศึกษาจะช่วยสะท้อนปัญหาและสามารถแสวงหาข้อเสนอแนะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติ และเป็นการกระตุ้นให้ผู้เกี่ยวข้องมีการตื่นตัว ผลักดันให้แผนงาน โครงการในความรับผิดชอบดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทาง **ประการสุดท้าย** การกระตุ้นเสริมแรงทางบวกแก่ผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ เป็นปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ส่งผลให้การนำแผนสู่การ

ปฏิบัติประสบผลสำเร็จ เพราะหน่วยปฏิบัติต้องการกำลังใจ ต้องการความเห็นอกเห็นใจ ต้องการการยกย่องนับถือและความไว้วางใจ (Attewell and Gerstein, 1979 : 24) การควบคุมด้วยการจูงใจทางบวกในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ จะส่งผลกระทบต่อทางจิตวิทยา ซึ่งเงินมิใช่สิ่งเสริมแรงที่ใช้ได้ทั่วไป หรือสามารถทดแทนแรงเสริมชนิดอื่น หรือคุณค่าอื่นได้ เช่น การให้เกียรติ การยกย่องนับถือ เพราะการใช้จ่ายเงินในการเสริมแรงบางกรณี อาจกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้พลังอาสาของอาสาสมัครลดลง เพราะการอาสาคือแรงเสริมที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่นหรือประโยชน์ส่วนรวม (Balch, 1980 : 43-68)

โดยสรุป ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับ **การมีระบบการกำกับ การตรวจสอบ การประเมินผลและการเสริมแรง** กล่าวคือ การกำกับ การตรวจสอบ และการประเมิน จะช่วยให้งานบริการของรัฐไม่ถูกบิดเบือน ช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ช่วยให้ประชาชนผู้เสียภาษีทราบความเป็นจริงในการดำเนินงานของแผน ผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ มีความระมัดระวังในการปฏิบัติงาน ในบางกรณี การศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในกระบวนการกำกับ การตรวจสอบและประเมินแผนจะช่วยให้ได้รับบทเรียนหรือประสบการณ์ที่เป็นฐานของความรู้ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ช่วยแสวงหาข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานขององค์กรและบุคคลที่ร่วมรับผิดชอบแผนให้ลุล่วงไปได้ การกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล

และการเสริมแรงจะเป็นปัจจัยกระตุ้นผู้เกี่ยวข้องให้มีความ
กระตือรือร้น การเสริมแรงทางบวกแก่องค์กรและผู้ปฏิบัติงาน
จะช่วยให้เกิดกำลังใจ รู้สึกว่ามีผู้เอาใจใส่ เห็นอกเห็นใจ ไว้นือ
เชื้อใจและให้เกียรติยกย่อง ดังภาพที่ 3.3



ภาพที่ 3.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับ ตรวจสอบ การประเมินผลและการเสริมแรง กับความสำเร็จของแผน

4) **สมรรถนะขององค์กรที่นำไปปฏิบัติ** จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำแผนสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ **ประการแรก** องค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติเป็นกลไกของแผนในระดับ “ปฏิบัติการ” ที่จะทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนบรรลุผลสำเร็จโดยตรง **ประการที่สอง** สมรรถนะขององค์กรเมื่อพิจารณาด้านศักยภาพและความสามารถของบุคคลและทรัพยากรการบริหาร หากองค์กรหรือหน่วยงานที่นำแผนสู่การปฏิบัติประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีปริมาณเพียงพอ มีการแสวงหาบุคคลเข้าร่วมปฏิบัติงานตามภารกิจได้ทันเวลา บุคลากรมีความเต็มใจปฏิบัติงาน มีวัฒนธรรมการทำงานเป็นคณะ มีความผูกพันและรับผิดชอบต่อแผนงาน โครงการที่นำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ องค์กรมีเงินทุนสนับสนุน มีระเบียบด้านการเงินที่ยืดหยุ่น สามารถสนองตอบความต้องการการใช้เงินได้ทันเวลาหรือทันท่วงที องค์กรมีเครื่องมือและอุปกรณ์ที่พร้อมใช้งาน บุคลากรมีความพร้อมในการใช้เครื่องมือและอุปกรณ์ที่นำมาใช้ในทุกระดับของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ก็เชื่อมั่นได้ว่าแผนที่นำไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จ **ประการที่สาม** สมรรถนะขององค์กรด้านการสื่อสารภายในและระหว่างองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบแผน หากองค์กรมีระบบการสื่อสารเพื่อทำความรู้ ความเข้าใจให้ตรงกันชัดเจน และสอดคล้องกัน มีระบบการติดต่อสื่อสารเปิดกว้างระหว่างกัน มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารอย่างจริงจัง จะส่งผลให้

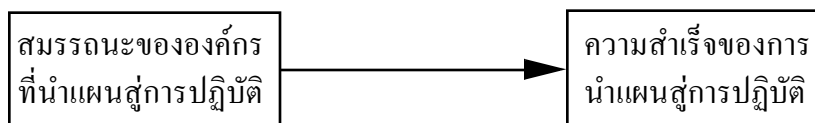
แผนที่นำสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จ **ประการที่สี่** สมรรถนะขององค์กรด้านการมีระบบการเรียนรู้ร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ ที่ร่วมรับผิดชอบแผน มีองค์กรแห่งการเรียนรู้ปัญหาการปฏิบัติงานเรียนรู้แนวทางการแก้ไขปัญหาในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติร่วมกัน คือ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของแผนตัวอย่างบทเรียนความสำเร็จของนโยบายการวางแผนครอบครัวในประเทศไทย พบว่า มีการศึกษาข้อมูลและเรียนรู้ปัญหา เพื่อพัฒนาแนวทางการวางแผนครอบครัวร่วมกันในชุมชนอย่างต่อเนื่อง มีการนำผลการศึกษามาปรับปรุงจุดอ่อนของงานสม่ำเสมอ (Kranich, 1980 : 59) **ประการที่ห้า** สมรรถนะขององค์กรด้านความสามารถของผู้นำ ผู้นำองค์กรที่รับผิดชอบนำแผนสู่การปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องอย่างมากกับความสำเร็จของแผน กล่าวคือ การนำแผนสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือ การนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง บทบาทของผู้นำองค์กรที่จะทำให้แผนบรรลุผลมีความสำคัญมาก จากประสบการณ์เรื่อง การนำแผน Smart School ไปปฏิบัติในประเทศมาเลเซีย พบว่า ผู้นำของหน่วยงานที่นำแผนไปปฏิบัติทุกระดับ จะต้องปฏิบัติงานหรือทำหน้าที่ในฐานะผู้ขับเคลื่อนกระบวนการนำแผนดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างแข็งขัน (Government of Malaysia, 1997 : 46) เช่นเดียวกับประสบการณ์การปฏิรูปการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษาในประเทศออสเตรเลีย ที่รัฐบาลมุ่งปฏิรูปการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากหน่วยงานกลาง คือ สภามหาวิทยาลัย

ไปยังหน่วยปฏิบัติ คือ คณะ และภาควิชา ผู้นำองค์กรที่นำแผนไปปฏิบัติเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกต่างๆ ให้ก้าวไปสู่ความสำเร็จ จนการอุดมศึกษาส่วนใหญ่ของประเทศ ออسترเลียในปัจจุบันกลายเป็นการอุดมศึกษาของปวงชน (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542 : 8) และจากบทเรียน ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาในประเทศนิวซีแลนด์ พบว่าการคัดเลือกผู้นำองค์กรมีความสำคัญ ถึงกับต้องกำหนดไว้เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการปฏิรูป โดยรัฐบาลระบุว่า การดำเนินงานนำแผนสู่การปฏิบัติ คือการแสวงหาผู้เหมาะสมจะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง และคุณสมบัติของผู้นำองค์กรที่รับผิดชอบงานปฏิรูปการศึกษา ต้องเป็นผู้มีพลังเปี่ยมล้นและมุ่งมั่น รู้ความต้องการการปฏิรูปชัดเจน ผู้นำองค์กรมีหน้าที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงเข้าสู่รูปเข้ารอยภายในเวลากำหนด และสามารถโน้มน้าวให้ผู้มีอำนาจเห็นคล้อยตาม (แพร์ริส, 2544 : 49) จะเห็นว่า สมรรถนะขององค์กรด้านผู้นำมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ และประการสุดท้าย สมรรถนะขององค์กรด้านการประสานงานและการตัดสินใจ การประสานงานเป็นทักษะของผู้นำองค์กรและผู้ปฏิบัติในการทำความเข้าใจและแสวงหาข้อตกลงร่วมกันในการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้อง การตัดสินใจเป็นกระบวนการเลือกสิ่งที่จะต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ สมรรถนะขององค์กรด้านการประสานงานและการตัดสินใจมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ เพราะหากองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบแผนงาน โครงการ มี

กระบวนการประสานงานและการตัดสินใจที่ดี จะทำให้ได้รับความร่วมมือที่ดี ช่วยให้บริการทำงานราบรื่น เช่น บทเรียนจากความสำเร็จของการประสานงานและการตัดสินใจ ในกระบวนการนำนโยบายการวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่จะใช้การประสานงานแบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ (informal relationship) ในการติดต่อกับทุกฝ่าย ทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งเป็นผลดีของการทำงานในระบบราชการไทย แม้ว่าแบบแผนการประสานงานและการตัดสินใจดังกล่าวจะทำให้นักประเมินผลแผนงานมองความสมเหตุสมผลเชิงประจักษ์ได้ยาก แต่ก็ยังเป็นแบบแผนที่ดีที่ทำให้งานสำเร็จ (Krannich, 1980 : 57)

โดยสรุป ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับ **สมรรถนะขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ** กล่าวคือ องค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติแม้จะมีหลายระดับ เช่น ระดับชาติ ระดับเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีบทบาทในการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ โดยเป็นฝ่ายรับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการ 5 ปี หรือแผนปฏิบัติการ 1 ปี ตามแนวคิดการทำงานร่วมกัน ตามหลักการขององค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) หรือเป็นหน่วยปฏิบัติระดับองค์กรโครงการต่าง ๆ เช่น สถานศึกษา เป็นอาทิ องค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติเหล่านี้ มีบทบาทและฐานะเป็น “ผู้ปฏิบัติการ” โดยตรง ที่จะทำให้แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว เพราะฉะนั้นสมรรถนะขององค์กรด้านความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถ ความชำนาญ ความผูกพัน ความรับผิดชอบ ความสามารถในการแสวงหาการ

สนับสนุนจากบุคคล กลุ่มบุคคล วิทยาการ ทั้งทรัพยากรและการจัดการภายในของเขตพื้นที่และบริบทของชุมชน จะมีผลต่อความสำเร็จของแผนงาน โครงการ นั่นก็คือ ศักยภาพ ความสามารถและความพร้อมขององค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ อันเนื่องมาจากการมีปัจจัยอื่น ๆ สนับสนุน จะช่วยให้องค์กรนำแผนสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ดังภาพที่ 3.4



ภาพที่ 3.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ กับความสำเร็จของแผน

5) การสนับสนุนและความผูกพัน ปัจจัยสนับสนุนและความผูกพันที่มีต่อแผนมีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ปัจจัยด้านการสนับสนุน หมายถึง การสนับสนุนในกรอบของการเมือง คือ มองกระบวนการสนับสนุนการนำแผนสู่การปฏิบัติของกลุ่มพลัง องค์กร หรือบุคคลผู้มีอำนาจ หรือมีทรัพยากรที่จะช่วยผลักดันแผนงาน โครงการในส่วนกลาง และท้องถิ่น หรือในพื้นที่ การสนับสนุนอาจอยู่ในรูปวิชาการ การเงิน หรือด้านเทคนิค หรือด้านการจัดการ การสนับสนุนอาจ

มาจากประชาชน ผู้นำชุมชน องค์กรประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย เหตุผลที่ปัจจัยด้านการสนับสนุนมีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ คือ ประการแรก พิจารณาความสำคัญของการสนับสนุนทางการเมืองและการสนับสนุนจากสาธารณะ การสนับสนุนทางการเมืองมีบทเรียนในประเทศนิวซีแลนด์ที่พบชัดเจนมากกว่า ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษาเป็นเพราะการสนับสนุนจากผู้นำฝ่ายการเมือง ซึ่งพิจารณาจากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรี ที่พูดถึงแผนการปฏิรูปการศึกษาว่า **“นั่นเป็นนโยบายของผม ผมให้คุณนำไปทำให้สำเร็จ และผมจะให้ความสนับสนุนคุณร้อยเปอร์เซ็นต์เต็ม”** และนายกรัฐมนตรียังไม่ยอมให้กลุ่มผลประโยชน์ใด ๆ ขัดขวางในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การสนับสนุนอย่างเต็มกำลังเช่นนี้ทำให้ผู้นำการเปลี่ยนแปลงรู้สึกมั่นใจที่จะดำเนินการตามนโยบาย และนำนโยบายสู่การปฏิบัติให้สำเร็จ (แพร์ริส, 2544 : 55)

การสนับสนุนจากสาธารณะ มักแสดงผ่านทางสื่อมวลชน ความเห็นสาธารณะจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางการเมืองทางด้านนักกฎหมาย ซึ่งมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระเบียบกฎหมาย หากนักกฎหมายเห็นว่าความเห็นสาธารณะเป็นไปในทำนองเดียวกัน พวกเขาจะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่นักบริหารและผู้มีอำนาจก็มักทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเพื่อสนับสนุนนโยบายหรือแผนที่ตนเองเป็นผู้จัดทำขึ้น (Sabatier and Mazmanian, 1980 : 550)

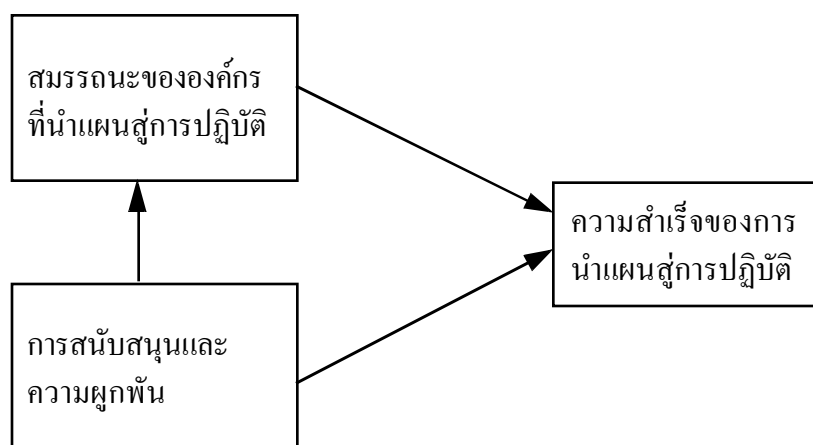
ประการที่สอง สำหรับการสนับสนุนทางการเงิน มีบทเรียน

ความสำเร็จของการนำนโยบายการวางแผนครอบครัวไปปฏิบัติ ที่พบว่า ความสำเร็จของนโยบายเพราะมีการสนับสนุนทางการเงินอย่างเข้มแข็งจากรัฐบาลในประเทศ และได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ นโยบายนี้ยังปราศจากการคัดค้านจากฝ่ายการเมือง หรือข้าราชการและเจ้าหน้าที่สาธารณสุข (Krannich, 1980 : 158) **ประการที่สาม** การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น จากการศึกษาของ แวน ฮอร์น พบว่า ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นด้วย เพราะประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์มีอิทธิพลต่อการนำแผนสู่การปฏิบัติอย่างอิสระ การสนับสนุนหรือคัดค้านจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นจะมีผลต่อการตัดสินใจของข้าราชการและผู้รับผิดชอบนำแผนสู่การปฏิบัติ เนื่องจากประชาชนพร้อมที่จะเข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานตามแผน การสนับสนุนจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีเจตคติที่ดีต่อเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผน จะมุ่งมั่นร่วมมือกับท้องถิ่นในการนำไปสู่ความสำเร็จ (Van Horn, 1979 : 17-18) และ **ประการสุดท้าย** ความผูกพันต่อแผนคือปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ กล่าวคือ การสนับสนุนยังต้องการความผูกพัน เพราะการสนับสนุนและความผูกพันต่อแผนที่นำไปปฏิบัติ หากมองในแง่ของปัจเจกบุคคล จะช่วยทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีความมุ่งมั่นตั้งใจจริงที่จะนำแผนสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ (เรจินา รัญตะเสวี, 2538 : 60-61) ซึ่งความผูกพันและความตั้งใจจริงต่อ

แผนที่นำไปปฏิบัติ จะแสดงให้เห็นในลักษณะความเอาใจใส่ ความรับผิดชอบ ความกระตือรือร้น และความขยันขันแข็ง หากมองในแง่ของการสนับสนุนและความผูกพันจากองค์กรด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้องค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ มีความมั่นใจ เพราะงบประมาณคือเครื่องมือของแผน

โดยสรุป ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับ การได้รับการสนับสนุนและความผูกพันจากฝ่ายต่าง ๆ กล่าวคือ การสนับสนุนและความผูกพันจากฝ่ายการเมือง จะช่วยให้การผลักดันการออกกฎหมายรองรับแผนของหน่วยงาน เป็นไปได้สะดวกรวดเร็ว กลุ่มพลัง องค์กร หรือบุคคลผู้มีอำนาจ มีเจตคติที่ดีต่อแผนที่นำสู่การปฏิบัติ จะช่วยผลักดันด้านงบประมาณและทรัพยากรสนับสนุนแผนงาน โครงการ ส่งเสริมให้สมรรถนะองค์กรที่รับผิดชอบแผนมีความเข้มแข็ง และช่วยให้ผู้นำองค์กรรู้สึกมั่นใจที่จะนำการเปลี่ยนแปลงไปตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผน มีผลทำให้บุคลากรที่รับผิดชอบมีความผูกพันต่อแผนงานและโครงการที่นำสู่การปฏิบัติ การสนับสนุนจากสาธารณะในทางบวกที่แสดงผ่านสื่อมวลชนจะส่งเสริมกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติ ในขณะที่การติติงทางสื่อมวลชนจะช่วยกระตุ้นบุคลากรให้มีความระมัดระวังในกระบวนการปฏิบัติงาน การสนับสนุนจากประชาชน องค์กรท้องถิ่นและองค์กรประชาคม จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติภาคสนามมีความมั่นใจต่อผลการตัดสินใจ หรือเปลี่ยนแปลงผลการตัดสินใจดำเนินงานให้เป็นไปตามทิศทางของแผน และความผูกพันต่อแผนจะเป็นปัจจัยให้ผู้เกี่ยวข้องมี

ความตั้งใจจริงที่จะทำให้แผนบรรลุผลตามเจตนารมณ์และ
วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังภาพที่ 3.5



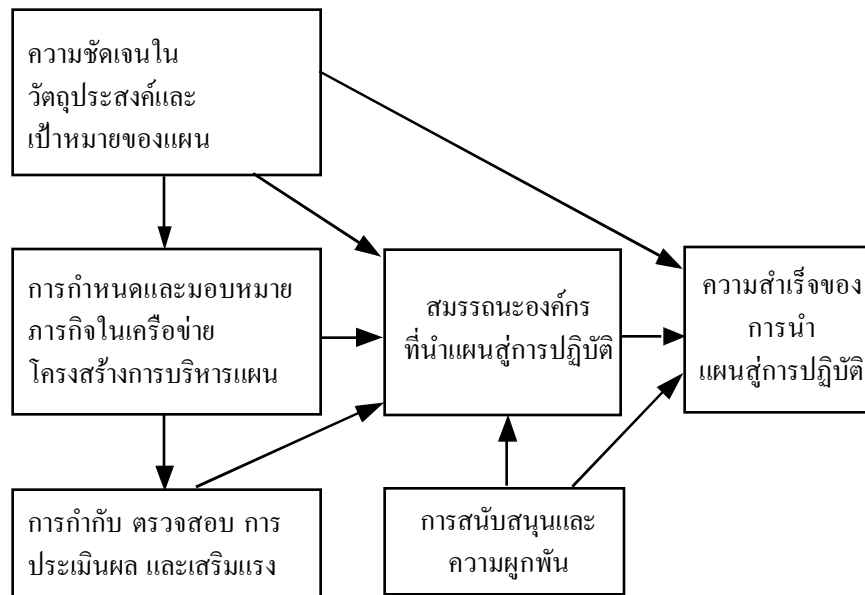
ภาพที่ 3.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการสนับสนุนและความผูกพันกับความสำเร็จของแผน

โดยสรุป จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากการวิจัยครั้งนี้สามารถกำหนดกรอบแนวคิดหรือตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ ที่แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลของปัจจัยหรือองค์ประกอบต่างๆ ในปรากฏการณ์ของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ดังนี้

ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับ

- (1) ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนของบุคคลและองค์กรที่รับผิดชอบนำแผนสู่การปฏิบัติ (2) การกำหนดและ

มอบหมายภารกิจภายในเครือข่ายความรับผิดชอบในโครงสร้าง
การบริหารแผนมีความชัดเจน (3) มีระบบการกำกับ ตรวจสอบ
และการประเมินผลภายในองค์กร ซึ่งมีกลไกไม่ซับซ้อน และมี
การเสริมแรงผู้ปฏิบัติในเชิงสร้างสรรค์ (4) สมรรถนะองค์กรที่นำ
แผนสู่การปฏิบัติมีความเข้มแข็งทั้งศักยภาพ ความสามารถ
และความพร้อม (5) มีการสนับสนุนและมีความผูกพันของฝ่าย
ต่างๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่นทางด้านการเมือง การเงินและ
ด้านวิชาการ ลักษณะการแสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบ
ต่างๆ ในตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ จะ
ปรากฏ ดังภาพที่ 3.6



ภาพที่ 3.6 ตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ

3.4 การพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลว ของแผน

เป้าหมายหลักของการนำแผนสู่การปฏิบัติคือ ความสำเร็จของแผน ความสำเร็จและความล้มเหลวของแผนมีแนวคิดและวิธีการวัดอย่างไร การอธิบายปัญหาดังกล่าวพิจารณาจากแนวความคิดของ เคอร์ (Donna H. Kerr) ว่ามี 3 แนวทาง คือ (Kerr, 1976 : 351-363) คือ

(1) ความสำเร็จหรือล้มเหลวที่ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation Failure) คือ สาธารณะของแผนอาจดีทุกประการ แต่องค์กรที่นำแผนไปปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ ขาดความรู้ ความชำนาญ และเลือกใช้วิธีการไม่เหมาะสม ผู้ปฏิบัติขาดความสามารถ องค์กรขาดกำลังคน ความล้มเหลวของแผนในประเด็นนี้เป็นเพราะองค์กรที่นำแผนไปปฏิบัติไม่สามารถทำให้แผนนั้นบรรลุผลได้

(2) พิจารณาที่ตัวแผนเองว่าสำเร็จหรือล้มเหลว (Instrument Failure) คือ ตัวแผนไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้นได้ ความล้มเหลวในประเด็นนี้อาจเป็นเพราะแผนที่กำหนดไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ เช่น การกำหนดเป้าหมายของแผนว่าร้านขายยาทุกแห่งต้องมีเภสัชกรประจำร้าน ซึ่งในความเป็นจริงจำนวนเภสัชกรทั่วประเทศไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนร้านขายยา บางกรณีความล้มเหลวของแผนอาจจะเป็นเพราะความไม่ชัดเจนของแผน เช่น เมื่อพูดถึง

คุณภาพการศึกษาที่จะมุ่งพิจารณาที่ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนเพียงด้านเดียว นอกจากนี้ความล้มเหลวของแผนหากนำไปสู่การปฏิบัติจริงจะมีผลเสียมากกว่าผลดี เช่น แผนการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า อาจมีผลกระทบต่อวงจรชีวิตของธรรมชาติ ทำลายวิถีชีวิตและวัฒนธรรมของชุมชน และ

(3) ความล้มเหลวอันเนื่องมาจากการตัดสินใจคุณค่าหรือจริยธรรมของสังคม (Failure in Normative justification) คือ เมื่อพิจารณาที่เป้าหมายของแผนหรือนโยบายที่มุ่งกระทำให้บรรลุผลอาจขัดแย้งกับค่านิยมของสังคม คุณธรรมจริยธรรมหรือศีลธรรมอันดี อาจส่งผลให้เกิดการทารุณกรรมหรือบางครั้งแผนอาจกำหนดคุณค่าของเป้าหมายไม่ชัดเจน ทำให้มีการบิดเบือนไปในทางเสียหาย ความล้มเหลวในเชิงคุณค่า เช่น นโยบายการทำแท้งเสรี นโยบายปราบการค้าประเวณี นโยบายการจดทะเบียนโสเภณี นโยบายจัดสรรที่ทำกินให้แก่ราษฎร เป็นต้น

การวัดคุณค่าความสำเร็จและความล้มเหลวยังมีแนวทางการพิจารณาได้อีกหลายแนวทาง ตามแนวคิดของ อินแกรม และแมนน์ (Ingram and Mann, 1980) ซึ่งเห็นว่ามีประเด็นขัดแย้งกันในการพิจารณาความสำเร็จของแผนหรือนโยบาย คือ

(1) พิจารณาจากกรอบเวลาและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อม แผนหรือนโยบายได้รับการตัดสินว่าประสบความสำเร็จในเวลา สถานที่ และเงื่อนไขหนึ่ง แต่เมื่อเวลา สถานที่

และสถานการณ์เปลี่ยนแปลง แผนหรือนโยบายนั้นกลับได้รับการตัดสินเป็นตรงกันข้าม เช่น นโยบายเร่งรัดการผลิตครู ทำให้โรงเรียนไม่ขาดแคลนครู แต่เกิดปัญหาครูล้นตลาดและขาดคุณภาพในเวลาต่อมา

(2) **ความสำเร็จของแผนหรือนโยบายหนึ่งส่งผลให้แผนหรือนโยบายที่สัมพันธ์กันล้มเหลว** เช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนทำให้เพิ่มผลผลิตและการส่งออก แต่ปัญหาของนโยบายนี้มีผลกระทบต่อนโยบายการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย สร้างปัญหาการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง ก่อปัญหาอาชญากรรมในเมือง และ

(3) **ขอบเขตของคำถามที่ใช้วัดความสำเร็จและความล้มเหลว (boundary problems)** เป็นความขัดแย้งที่ว่า หากจะวัดความสำเร็จของแผนหรือนโยบายโดยพิจารณาเพียงการทำให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายบรรลุผลได้สำเร็จถือว่าแผนหรือนโยบายนั้นมีความสำเร็จแล้วเช่นนี้ อาจเป็นการเข้าใจไม่ถูกต้อง ดังนั้น ขอบเขตของการวัดความสำเร็จเป็นอย่างไรมีผู้แสดงความเห็นไว้ ดังนี้

เพรสแมน และวิลด์ฟัสกี (Pressman and Wildavsky, 1973) พิจารณาความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนจากองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

(1) การได้รับประโยชน์จากแผนของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้

(2) เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานตามแผนจนถึงสิ้นสุดว่า นานกว่าที่กำหนดไว้อย่างไร

(3) เงินหรือทรัพยากรที่ใช้ไปแล้วตามแผนและยังไม่ได้ใช้ เมื่อถึงเวลาที่กำหนดไว้ในแผนเป็นอย่างไร และ

(4) จำนวนงานหรือกิจกรรมที่ได้ลงมือปฏิบัติไปแล้วกับที่เหลืออยู่เมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนเป็นอย่างไร

เบอร์แมน และคณะ (Berman and others, 1973) ได้กำหนดกรอบการพิจารณาความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติโดยพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

(1) ร้อยละที่โครงการบรรลุเป้าหมาย เป็นการเปรียบเทียบผลที่กำหนดไว้ในแผนกับผลที่เกิดขึ้นจริงภายหลังการนำสู่การปฏิบัติเสร็จสิ้นลง

(2) ผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามแผนเป็นการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณ และคุณภาพ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับประโยชน์จากแผนงานหรือโครงการ เช่น การเลิกกินปลาดิบของคนอีสาน เป็นผลจากแผนการรณรงค์ป้องกันโรคพยาธิใบไม้ตับ และ

(3) ความต่อเนื่องของกิจกรรมเมื่อรัฐบาลเลิกสนับสนุนโครงการ เป็นการพิจารณาความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรมเมื่อมีการถอนการสนับสนุนออกไป

ชีมา และรอนดิเนลลี (Cheema and Rondinelli, 1980)
พิจารณาความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติจาก 2
องค์ประกอบ คือ

(1) ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นการเปรียบเทียบ
วัตถุประสงค์แต่ละข้อกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการนำแผนสู่
การปฏิบัติ และ

(2) ผลกระทบ (impacts) ที่ตกไปสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย
จากผลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของแผน เช่น ผลของแผนการ
สร้างงานในชนบท คือการมีอ่างเก็บน้ำ ถนน สะพาน การมีรายได้
เพิ่มขึ้นหลังฤดูเก็บเกี่ยว ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแผนต่อครอบครัว
คือ ลูกอาจได้กินอาหารดีขึ้น ผลกระทบต่ออาชีพ ทำให้มีการ
ออมและมีรายได้จากการทำงานแล้วนำไปลงทุนเป็นอาชีพรอง
หลังฤดูเก็บเกี่ยว

กล้า ทองขาว (กล้า ทองขาว, 2534 : 51-54) ทำการ
สำรวจวรรณกรรมการวัดความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ
แล้วนำมากำหนดเป็นองค์ประกอบของการวัดความสำเร็จ
ของแผน 4 ประการ คือ

(1) ระดับบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนใน
ระยะเวลาที่กำหนด เป็นการพิจารณาที่ผลิตผล (outputs) ของแผน

(2) การได้รับประโยชน์โดยตรงของกลุ่มเป้าหมาย เป็นการ
พิจารณาที่ผลลัพธ์ (outcomes) ของแผน

(3) ความต่อเนื่องของการปฏิบัติภายหลังแผนสิ้นสุด
เป็นการพิจารณาความคงอยู่ของกิจกรรมที่กลายเป็นงานประจำ
ไปแล้ว และ

(4) การนำวิธีการดำเนินงานที่เคยใช้ไปใช้ในที่อื่น ๆ
เป็นการพิจารณาความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้ในพื้นที่
อื่นหรือสังคมอื่น

วรเดช จันทรศร (วรเดช จันทรศร, 2540 : 149-158) ได้
เสนอกรอบในการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการ
พัฒนาของรัฐ โดยพิจารณาได้จากผลรวม 3 มิติ คือ

มิติที่ 1 มองผลโครงการเป็น 3 ระดับ

- ผลผลิต (output)
- ผลลัพธ์ (outcome)
- ผลสุดยอดหรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate outcome)

มิติที่ 2 ผลของความสำเร็จ ต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อ
โครงการหรือนโยบายอื่น

มิติที่ 3 ผลรวมของโครงการพัฒนาทั้งหมดต้องก่อให้เกิด
ผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา

มิติที่ 1 : (ผลผลิต)

ระดับล้มเหลว	ดัชนีด้านผลผลิต	ระดับสำเร็จ
● ไม่ครบ/ขาด	← ปริมาณ →	● ครบตามจำนวน ● เกินจำนวนที่กำหนด
● ล่าช้า	← เวลา →	● เสร็จทันเวลา/ก่อนเวลา
● เกินงบ	← ค่าใช้จ่าย →	● อยู่ในงบประมาณ ● ใช้้อย่างประหยัด
● ไม่ประหยัด/แพง		● ได้ประโยชน์สูงสุด/ คุณภาพดี
● คอร์ปชั่น		
● ไม่ตรงมาตรฐาน	← คุณภาพ →	● ตรงตามมาตรฐาน ● ทนทาน
● ต่ำ		
● ใช้ประโยชน์ไม่ได้ตาม ระดับที่กำหนด	← คุณภาพ →	● ใช้ประโยชน์ได้ตามระดับ ที่กำหนด
● บางฝ่ายพอใจ	← ความพึงพอใจ →	● ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องพอใจ
● หลายฝ่าย - ไม่พอใจ - คัดค้าน - ต่อต้าน		

มิติที่ 2 : (ผลลัพธ์)

ล้มเหลว	ดัชนีผลลัพธ์	สำเร็จ
● ไม่ตรงกลุ่ม		● ตรงกลุ่ม
● ไม่เสมอภาค		● เสมอภาค
● ไม่เป็นธรรม	การให้ประโยชน์ต่อกลุ่ม	● เป็นธรรม
● ทุจริต (บางคน/กระบวนการ)	เป้าหมาย หรือ ผู้รับผลของโครงการ	● สุจริต
● ปล่อยปละละเลย		● รับผิดชอบ

- มิติที่ 3 : (ผลลัพธ์สุดท้าย) - ก่อให้เกิดความเจริญต่อวิชาชีพ (นั้นๆ)
- เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

ตัวอย่าง โครงการสร้างบ้านให้ผู้มีรายได้น้อย → ผลลัพธ์
สุดท้าย → ผู้มีรายได้น้อยมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น

กล่าวโดยสรุป กรอบแนวคิดในการพิจารณาความสำเร็จ
หรือความล้มเหลวของแผนอาจพิจารณาจากตัวแผน การนำ
แผนสู่การปฏิบัติพิจารณาคุณค่าเชิงจริยธรรม คุณธรรม มองใน
แง่ของกรอบเวลาและสภาพแวดล้อมว่าแผนนั้นประสบผลสำเร็จ
แต่สร้างปัญหาใหม่หรือไม่ ทั้งนี้กรอบแนวคิดในการประเมินขึ้น
อยู่กับขอบข่ายของคำถามที่ต้องการคำตอบ ดังนั้นการวัดความ
สำเร็จหากพิจารณาจากปัจจัยภายใน (Internal perspective)
ขอบข่ายหรือดัชนีวัดอาจประกอบด้วยการวัดประโยชน์ที่ได้รับ
ของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้ในแผน เวลาที่ใช้ไป
กับการดำเนินกิจกรรมเมื่อเทียบกับเป้าหมาย เงินที่ใช้ไปเมื่อถึง
เวลาที่กำหนดให้เบิกจ่าย งานที่ลงมือปฏิบัติไปแล้วกับส่วนที่
เหลืออยู่เมื่อเทียบกับเป้าหมายของแผน ร้อยละของการบรรลุ
เป้าหมายของแผน ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นไม่ก่อให้เกิด
ปัญหาใหม่หรือเป็นปัญหาต่อโครงการอื่น กิจกรรมของแผนมี
ความคงอยู่อย่างต่อเนื่อง (ยั่งยืน) มีการนำวิธีปฏิบัติกิจกรรม
ของแผนไปใช้ในที่อื่นๆ และการเกิดผลที่พึงปรารถนาต่อ
ส่วนรวมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผน
สำหรับการพิจารณาความสำเร็จจากปัจจัยภายนอก (External

perspective) ขอบข่ายหรือดัชนีวัดความสำเร็จอาจประกอบด้วย ความผูกพัน การสนับสนุน และการมีอิทธิพลทำให้แผนหรือนโยบายอื่นเปลี่ยนแปลงหรือคล้อยตาม เป็นต้น

3.5 สรุปความ

ในบทนี้ได้ทำการศึกษาปัญหา อุปสรรคพัฒนาตัวแบบ ความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ และสำรวจแนวทางการ พิจารณาดัชนีความสำเร็จและความล้มเหลวของแผน การศึกษา ในบทนี้เป็นการวางกรอบแนวทางที่จะพัฒนาข้อเสนอกลยุทธ์ ของกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติในบทที่สี่ต่อไป



บทที่ 4

ยุทธศาสตร์ของการนำแผนสู่ความสำเร็จ ในการปฏิบัติ

4.1 ความนำ

ในบทที่สามได้ทำการศึกษาปัญหา อุปสรรค ได้สังเคราะห์สรุปตัวแบบความสำเร็จของการนำแผนสู่การปฏิบัติ รวมทั้งได้สำรวจแนวความคิดการพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของแผนช่วยให้มองเห็นความสัมพันธ์ของปัจจัยต่าง ๆ ในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของแผนมีสาเหตุมาจากอะไร ความสัมพันธ์เกี่ยวโยงเชิงสาเหตุและผลของปัจจัยต่าง ๆ มีลักษณะอย่างไร การทดสอบและประสบการณ์จากอดีตจะเป็นบทเรียนการนำแผนสู่ความสำเร็จในบริบทแตกต่างกันของสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับอนาคต

ในบทนี้ จะเป็นการเสนอผลการวิเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา รวมทั้งการประมวลผลความคิดความเห็นที่ได้จากการสัมมนาและการเสวนากลุ่ม นำมาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ (Strategic Model) ของการนำ

แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียดดังหัวข้อต่อไปนี้

4.2 ยุทธศาสตร์ของการนำแผนสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์ หรือแผนกลยุทธ์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ตามข้อเสนอของการวิจัยครั้งนี้ มีดังนี้

1) **วิสัยทัศน์** (Vision) วิสัยทัศน์การนำแผนสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ

“การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จได้ ด้วยความชัดเจนในวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดภารกิจ เกณฑ์มาตรฐาน และการมอบหมายงานแก่องค์กรในเครือข่ายโครงสร้างการบริหารแผนชัดเจน องค์กรนำแผนสู่การปฏิบัติมีสมรรถนะเข้มแข็ง มีระบบการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลชัดเจน มีการเสริมแรงผู้ปฏิบัติที่เน้นการเพิ่มพลังสร้างสรรค์ ส่วนกลางและท้องถิ่นสนับสนุนและผูกพันต่อแผนที่นำสู่การปฏิบัติ”

2) **พันธกิจ** (Mission) พันธกิจของการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ มีดังนี้

(1) องค์กรที่นำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ต้องเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนชัดเจนและตรงกัน

(2) การกำหนดภารกิจ กำหนดมาตรฐานงาน และการมอบหมายงานแก่องค์กรในเครือข่ายความรับผิดชอบในโครงสร้างการบริหารแผนต้องชัดเจน

(3) องค์กรนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติต้องมีสมรรถนะเข้มแข็ง

(4) การกำกับ ตรวจสอบและประเมินผล จะต้องดำเนินการด้วยกลไกและวิธีการไม่ซับซ้อน และมุ่งนำผลการกำกับการตรวจสอบ และการประเมินผลมาปรับปรุงการปฏิบัติงาน และแก้ไขปัญหาในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ การจูงใจและเสริมแรงผู้ปฏิบัติต้องดำเนินการอย่างสร้างสรรค์

(5) ส่วนกลางและท้องถิ่นสนับสนุนกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติและมีข้อผูกพันต่อแผนอย่างต่อเนื่อง

(6) การแสวงหาการสนับสนุนสาธารณะ และการสร้างความผูกพันต่อแผนของผู้มีส่วนร่วมรับผิดชอบ ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นยิ่ง

3) เป้าหมาย

แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติได้รับผลสำเร็จในการนำสู่การปฏิบัติ ตามช่วงระยะเวลาของแผน โดยสามารถวัดและประเมินผลสำเร็จได้อย่างต่อเนื่อง

4) แผนยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเข้าใจร่วมกัน
องค์กรที่ร่วมรับผิดชอบนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ทั้งแนวนอนและแนวตั้ง จะต้องเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนชัดเจนตรงกันในระดับแรกของการนำแผนสู่การปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การกำหนดกรอบภารกิจและมอบหมายงานให้ชัดเจน ผู้รับผิดชอบในองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ จะต้องกำหนดกรอบภารกิจและกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติร่วมกันให้ชัดเจนก่อนการมอบหมายงานแก่องค์กรที่ร่วมรับผิดชอบนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ในเครือข่ายโครงสร้างการบริหารแผน

การดำเนินแผนยุทธศาสตร์ในยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 2 ให้ใช้กระบวนการเรียนรู้ในรูปขององค์กรแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน (Learning Organization) โดยมีแนวคิดว่าการเรียนรู้คือการลงทุนเพื่อสร้างปัญญาและนวัตกรรม (wisdom and innovation) ที่จะเป็แรงผลักดันให้เกิดการเคลื่อนตัวทางยุทธศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงไปสู่เป้าหมาย การเรียนรู้ร่วมกันคือการสะสมประสบการณ์ สะสมความรู้ สะสมปัญญา และนวัตกรรมด้วยการแลกเปลี่ยนระหว่างจุดต่างๆ ทำให้เกิดการคัดกรองและการพัฒนาในเชิงคุณภาพ ทำให้มั่นใจว่ากระบวนการขับเคลื่อนของแผนสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่เกิดผลเสียหายโดยไม่ตั้งใจ ทั้งนี้

องค์กรการเรียนรู้อาจจัดในรูปการประชุมกลุ่ม การสัมมนา กลุ่ม หรือเสวนากลุ่มผู้นำหรือผู้แทนและปัจเจกบุคคล ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีองค์กรหลักเป็นผู้ประสานการจัด และอำนวยความสะดวกให้เกิดบรรยากาศการทำงานที่ดีร่วมกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งแก่องค์กร ที่นำแผนสู่การปฏิบัติ ด้วยวิธีการดังนี้

3.1 ฝึกอบรมหรือพัฒนาศักยภาพและความสามารถของบุคคลที่รับผิดชอบนำแผนสู่การปฏิบัติให้มีความรู้ความสามารถในการจัดทำแผนปฏิบัติการแบบบูรณาการที่เป็นองค์รวม และสามารถนำแผนสู่การปฏิบัติด้วยเจตคติที่ดีต่อแผน จูงใจให้บุคคลและผู้ร่วมรับผิดชอบเต็มใจที่จะปฏิบัติงาน มีความผูกพันและมีความรับผิดชอบต่อแผนงานและโครงการที่สอดคล้องตามที่แผนกำหนด

3.2 สรรหาและพัฒนาผู้นำองค์กรที่นำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ที่มีวิสัยทัศน์และมีทักษะของความเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง โดยจะต้องเป็นผู้นำที่มีพลังเปี่ยมล้น มุ่งมั่น และเข้าใจความต้องการการเปลี่ยนแปลงชัดเจน เป็นผู้มีทักษะในการแสวงหาความร่วมมือ มีทักษะด้านการสื่อสาร ทักษะและความสามารถในการเจรจาต่อรองในกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ในขั้นการนำแผนสู่การปฏิบัติ

33 องค์กรจะต้องได้รับการสนับสนุนและมีความผูกพันด้านการเงินและงบประมาณเพียงพอจากส่วนกลางและท้องถิ่น มีการบริหารและการจัดการด้านการเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการจัดซื้อจัดหาคล่องตัว รัดกุม และทันเวลา

34 กระบวนการดำเนินกิจกรรมการนำแผนสู่การปฏิบัติภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ให้ยึดหลักการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย โดยใช้องค์กรการเรียนรู้ร่วมกันเป็นกลไกการทำงาน และมีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันแบบเปิดกว้าง มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารผลการดำเนินกิจกรรมการนำแผนสู่การปฏิบัติสม่ำเสมอ

35 กระบวนการประสานงานและการตัดสินใจในขั้นการนำแผนสู่การปฏิบัติ ระหว่างปัจเจกบุคคลหรือระหว่างองค์กร ให้เน้นความสำคัญทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การมีระบบการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลเป็นกลไกส่วนหนึ่งขององค์กร การกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานมุ่งที่จะนำผลมาปรับปรุงการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาการนำแผนสู่การปฏิบัติ โดยจัดให้มีกลไกกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร (built-in) ที่นำแผนสู่การปฏิบัติ ใช้วิธีการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลที่ง่าย ไม่ซับซ้อน และเปิดโอกาสให้ประชาชน

ทั่วไปตรวจสอบและประเมินผลในการนำแผนสู่การปฏิบัติทุก
ระดับได้อย่างกว้างขวาง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเสริมแรงแบบสร้างสรรค์ ให้
มีระบบการเสริมแรงผู้ปฏิบัติด้วยวิธีการสร้างเสริมความสามัคคี
และเพิ่มพลังใจแก่บุคคลและองค์กรที่รับผิดชอบนำแผนสู่การ
ปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนให้ดีขึ้น
สม่ำเสมอ

**ยุทธศาสตร์ที่ 6 การสนับสนุนและผูกพันโดย
ส่วนกลางและท้องถิ่น** รัฐบาลและองค์กรที่รับผิดชอบแผนใน
ส่วนกลาง ให้ความเอาใจใส่ดูแล และให้คำปรึกษาด้านวิชาการ
ปรับปรุงด้านกฎหมายและกฎระเบียบการปฏิบัติงานให้มีความ
คล่องตัวและรวดเร็ว ให้การสนับสนุนและมีข้อผูกพันด้าน
งบประมาณและการเงินต่อแผนอย่างต่อเนื่อง

**ยุทธศาสตร์ที่ 7 การมีส่วนร่วมแบบบูรณาการที่
เป็นองค์รวมในส่วนภูมิภาค** เขตพื้นที่การศึกษาและท้องถิ่น
ส่งเสริมและให้โอกาสกลุ่มพลัง องค์กรประชาชน องค์กร
ประชาคม สื่อมวลชน สื่อพื้นบ้าน ผู้นำชุมชนและปัจเจกบุคคล
มีโอกาสเรียนรู้และตัดสินใจร่วมกัน (mind set) ในกระบวนการ
นำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การ
ปฏิบัติที่เป็นองค์รวมอย่างจริงจัง องค์กรการศึกษา ศาสนา ศิลปะ
และวัฒนธรรมในภูมิภาค เขตพื้นที่การศึกษา และท้องถิ่น ร่วม

รับผิดชอบแปลงแผนและนำแผนสู่การปฏิบัติ โดยแต่ละฝ่ายทำหน้าที่ตามบทบาทขององค์กรโครงการ ร่วมดำเนินการ และประสานการปฏิบัติกิจกรรมตามเครือข่ายงานของแผนให้บรรลุผลภายใต้บริบทของสังคมเศรษฐกิจแต่ละพื้นที่

5) มาตรการดำเนินงาน

(1) หลักการดำเนินงาน : PEAE

การดำเนินงานนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ใช้หลักการ 4 ประการ คือ

- **หลักการเรียนรู้ร่วมกัน (Participatory Learning)** หมายความว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติจะต้องใช้กระบวนการมีส่วนร่วมเรียนรู้ของบุคคลและองค์กรจากทุกฝ่าย ให้ถือว่าการเรียนรู้ร่วมกันเป็นการลงทุนสร้างปัญญาและนวัตกรรมที่เป็น transaction cost ของการเปลี่ยนแปลงสู่ความสำเร็จ

- **หลักการรวมพลังเต็มศักยภาพ (Empowerment of Personnel and Inter-organizations)** หมายความว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติ จะต้องให้โอกาสทุกฝ่ายได้ใช้ศักยภาพในการร่วมคิดร่วมทำเต็มความสามารถ เป็นการยกระดับของการที่จะใช้พลังทางสังคมเข้าไปจัดการกับปัญหาของตนเองและส่วนรวม

● **หลักการพิจารณาตามพื้นที่ (Area Focus)**
หมายความว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติ จะต้องสอดคล้องกับ
บริบทและวิถีชีวิตของคนในแต่ละพื้นที่

● **หลักการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อ
ความสำเร็จ (Enabling Environment)** หมายความว่า การนำแผน
สู่การปฏิบัติ จะต้องมีการสนับสนุนและมีความผูกพันจาก
สภาพแวดล้อมของแผน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
ในส่วนกลางและท้องถิ่น

(2) กรอบแนวทางในการดำเนินงานตามหลักการ ของ PEAE

กรอบแนวทางในการดำเนินงานนำแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการ
ปฏิบัติมีว่า

“การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและ
วัฒนธรรมสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ถือเป็นพันธกิจร่วมของทุก
ฝ่าย ทั้งระดับชาติ ภูมิภาค ท้องถิ่น และสถานศึกษา ที่บุคคล
และองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบ ต้องใช้กระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน
เพื่อให้เข้าใจวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางการนำแผนสู่
การปฏิบัติร่วมกัน มีการระดมพลังความคิดและการปฏิบัติ ให้
โอกาสทุกฝ่ายได้ร่วมมือกันเต็มศักยภาพ การปฏิบัติภารกิจ
การนำแผนสู่การปฏิบัติควรพิจารณาความสอดคล้อง และการ

ตอบสนองบริบทและวิถีชีวิตของคนและชุมชนในเขตพื้นที่
ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อความสำเร็จ โดยมีวัตถุประสงค์
และเป้าหมายของแผนเป็นเข็มทิศนำทาง”

(3) การปฏิบัติขององค์กรส่วนกลาง

กิจกรรมการบริหารทั่วไป

- กำหนดแนวทางและประชาสัมพันธ์ให้ทุก
หน่วยงานรับรู้และทำความเข้าใจแผนให้ถูกต้อง
ชัดเจน
- จัดทำและประสานการจัดทำนโยบายและแผน
กับหน่วยงานในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น
- จัดตั้งหน่วยประสานการจัดทำนโยบายและแผน
- ปรับปรุงแผนและร่างแผนขึ้นใหม่ตามแนวคิด
เจตนารมณ์ เป้าหมาย และกรอบยุทธศาสตร์
ของแผนนี้อย่างต่อเนื่อง
- พัฒนากลไกการประสานแผนร่วมกับหน่วยงาน
หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง
- ใช้กระบวนการจัดการในพื้นที่กับภารกิจของ
หน่วยงานและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็น
อุปสรรค
- ปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณที่เน้น
ผลลัพธ์ของงาน

- กำหนดมาตรการส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจ เรื่องแผน การแปลงแผน และการนำแผนสู่ การปฏิบัติ
- ติดตาม กำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติของ หน่วยงาน ให้ถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน
- ประเมินผลการนำแผนสู่การปฏิบัติตามช่วง เวลาที่กำหนด

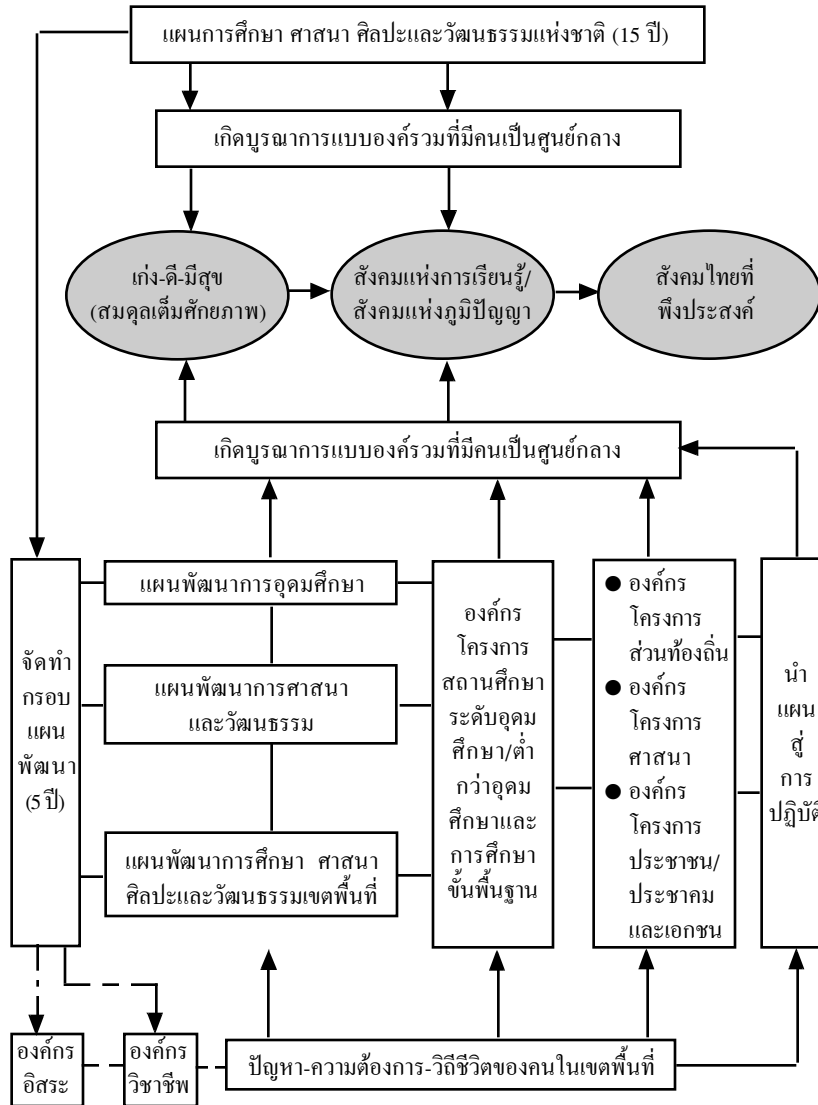
กิจกรรมการจัดทำกรอบและแนวปฏิบัติ

ของแผน

- ให้ผู้นำทุกระดับ องค์กรที่เกี่ยวข้อง และ เครือข่ายทั้งหมด ร่วมแปลงแผนสู่การปฏิบัติ ทุกชั้นทุกระดับ
- จัดทำกรอบและหลักเกณฑ์การแปลงแผนสู่ การปฏิบัติ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- สร้างกรอบแนวคิดและหลักการในการกำหนด แผนงานและโครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- กำหนดองค์กรรับผิดชอบแปลงแผนสู่การปฏิบัติ โดยการมีส่วนร่วมจากบุคคลและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง เช่น
 - คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
 - คณะกรรมการการอุดมศึกษา

- คณะกรรมการการศาสนาและ
วัฒนธรรม
- คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา และ
วัฒนธรรมเขตพื้นที่
- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- องค์การประชาคม / ภาคประชาชน
- ฯลฯ

การจัดทำกรอบและแนวปฏิบัติของแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติมีลักษณะ ดังภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 แสดงความสัมพันธ์ของกิจกรรมการจัดทำกรอบและแนวปฏิบัติของแผน

กิจกรรมการพัฒนาระบบการกำกับ การตรวจสอบ และการประเมินผล

- การจัดทำฐานข้อมูลที่จำเป็น
- พัฒนาศูนย์วัดผลสำเร็จ
- จัดระบบการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผล

(4) เจ็อนไขการดำเนินงานขององค์กรในส่วนกลาง

- สร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรในเครือข่าย
- กระจายข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง
- ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมองค์กรและสถาบันให้
เอื้อต่อการบริหารแผน
- สร้างความผูกพันด้านงบประมาณ
- จัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอ
- เร่งเร้าประชาชนให้สนใจเป็นพิเศษ
- ดำเนินการด้วยความโปร่งใส
- มีการทบทวนและปรับปรุงมาตรการให้การ
ดำเนินงานสัมฤทธิ์ผล

(5) การปฏิบัติขององค์กรในเขตพื้นที่

ในความเป็นจริงนั้นการนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติจะเกิดขึ้นในหน่วยปฏิบัติ เช่น สถานศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตพื้นที่ การเสนอรูปแบบและยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติของ

องค์กรในเขตพื้นที่ ในรายละเอียดจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง
สำหรับผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่จะได้นำไปใช้เป็นกรอบตัวแบบ
หรือแนวทางในการปฏิบัติจริง ดังนั้นจึงได้เสนอแนวทางการนำ
แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การ
ปฏิบัติโดยยกเป็นกรณีศึกษาการปฏิบัติงานจริงในพื้นที่การ
ศึกษาเพื่อความชัดเจนในการปฏิบัติไว้ในบทที่ 5

6) การประเมินผล

(1) ให้มีการประเมินในขั้นเตรียมความพร้อม คือ
ประเมินผลความเข้าใจวัตถุประสงค์ เป้าหมายและข่าวสารของ
แผนของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ประเมินความพร้อมขององค์กรและ
กลไกต่าง ๆ ในโครงสร้างการบริหารแผน เช่น ระบบการสื่อสาร
ภายในและภายนอกองค์กรและการประชาสัมพันธ์ ระบบและ
กลไกการประสานงานระหว่างองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบแผน
ประเมินศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำแผนสู่การ
ปฏิบัติ ประเมินระบบการกำกับ การตรวจสอบ การประเมินผล
แผน งบประมาณและการสนับสนุน เพื่อทราบปัญหาด้านความ
พร้อมและแสวงหาข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไข

(2) ประเมินกระบวนการปฏิบัติการของแผน ในขั้น
การลงมือแปลงแผนสู่การปฏิบัติขององค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้อง
ประเมินกระบวนการจัดวางกรอบและแนวทางการจัดทำแผน
พัฒนาและแผนปฏิบัติการ ประเมินกระบวนการตัดสินใจของ
องค์กรการเรียนรู้แผน การนำแผนสู่การปฏิบัติ การกำกับ

ตรวจสอบและประเมินผลแผน ประเมินกระบวนการสื่อสารใน
กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ประเมินการทำงานของกลไก
ต่าง ๆ ในกระบวนการของแผน เช่น กระบวนการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน ผู้นำชุมชน องค์กรเอกชน และประเมินทุกส่วนใน
กระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ โดยมุ่งนำผลการประเมินไป
ปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานของแผน

③ ประเมินผลแผนด้านผลผลิต ผลลัพธ์ และ
ผลประโยชน์ของแผนที่ส่งไปยังกลุ่มเป้าหมาย คือประชาชน
ว่าผลของการนำแผนสู่การปฏิบัติเป็นไปตามเจตนารมณ์
วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ
และวัฒนธรรมแห่งชาติมากน้อยเพียงใด

4.3 สรุปความ

บทนี้เป็นการนำเสนอยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ
สำหรับยุทธศาสตร์การนำแผนสู่การปฏิบัติที่เสนอไว้นี้ได้อาศัย
กรอบการจัดทำแผนกลยุทธ์เป็นแนวในการนำเสนอเนื้อหา



บทที่ 5

แนวทางการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ : กรณีศึกษาการปฏิบัติการในเขตพื้นที่การศึกษา

5.1 ความนำ

ดังที่ได้รายงานมาในบทต้น ๆ ว่า การนำแผนสู่การปฏิบัติ เป็นกิจกรรมที่มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่งและมีความสัมพันธ์กับ ขั้นตอนอื่นอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ การนำแผนสู่การปฏิบัติ แม้ว่าจะเป็นองค์ประกอบคนละส่วนกับการจัดทำแผนและการ ประเมินผลแผน แต่ในทางปฏิบัติการกำหนดนโยบายหรือการ วางแผน การนำนโยบายหรือแผนสู่การปฏิบัติ การประเมินผล นโยบายหรือแผน และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย หรือแผนเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือเพื่อยกเลิกนโยบายหรือ ยกเลิกแผนนั้น ไม่อาจแยกจากกันได้เด็ดขาด และก็ไม่ใช่เรื่อง ง่ายที่จะบอกว่าที่ใดคือที่ที่การวางแผนสิ้นสุด แล้วจึงเริ่มนำแผน สู่การปฏิบัติ (Hambleton, 1983 : 400) เพราะ แต่ละขั้นแต่ละตอน

ขององค์ประกอบทั้ง 4 ชั้นของแผน ต่างมีความสัมพันธ์กัน
อย่างใกล้ชิด แต่ถ้าหากจำเป็นต้องแยกให้เห็นชัดเจนระหว่างชั้น
การจัดทำแผนกับชั้นการนำแผนสู่การปฏิบัติ ก็อาจจะพอกกล่าว
ได้ว่า ชั้นการนำแผนสู่การปฏิบัติจะเกิดขึ้นภายหลังที่มีการ
ยอมรับหรือประกาศใช้แผนหรือนโยบาย (plan or policy adoption)
อย่างเป็นทางการแล้ว เป็นต้น

ในความเป็นจริงในช่วงหลายเดือนก่อนการจัดทำรายงาน
วิจัยเรื่องนี้ ได้มีการดำเนินงานเพื่อเตรียมการนำแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ และต่อมาได้
มีการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับศาสตร์ของกระบวนการของแผน
โดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินงานวิจัย
3 เรื่อง ได้แก่ (1) แนวคิดและกระบวนการจัดทำแผนการศึกษา
แห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ (2) ความสัมพันธ์
ของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติกับ
แผนที่เกี่ยวข้อง และ (3) ยุทธศาสตร์การนำแผนการศึกษา ศาสนา
ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ และได้
จัดสัมมนา หรือเสวนากลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดและปรึกษา
หารือร่วมกันในกลุ่มประชาคมผู้ทำแผนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
รวมทั้งการสื่อสารและประชาสัมพันธ์เพื่อให้ทุกคนและทุก
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับ
แผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติ นั่นก็อาจ
นับได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นกระบวนการขั้นต้นของการ
นำแผนสู่การปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ให้มีพระบรมราชโองการประกาศใช้แผนฯ นี้แล้ว สิ่งสำคัญที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการนำแผนสู่การปฏิบัติก็คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการ ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจะได้ใช้กรอบแนวคิดและยุทธศาสตร์ที่เคยเสนอไว้ในบทก่อน ๆ มาเป็นเครื่องมือจำลองสถานการณ์การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ โดยจะเสนอเป็นกรณีศึกษาในเชิงแนวทางการนำแผนสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่การศึกษา ตามหลักการ PEAE ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

5.2 ปฏิบัติการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่การศึกษา

การนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงเป็นกระบวนการเดียวกันแบบองค์รวม โดยมีคนเป็นศูนย์กลาง และยึดพื้นที่เป็นหน่วยปฏิบัติการ น่าจะมีแนวทางการดำเนินงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ภายใต้กรอบการแปลงแผนสู่การปฏิบัติของเขตพื้นที่การศึกษา ดังนี้

ก. ขั้นการจัดเตรียมและพัฒนากลไกกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ การจัดเตรียมและพัฒนากลไกการนำแผนสู่การปฏิบัติในเขตพื้นที่ศึกษาคือครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ คือ

(1) คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา จะต้องกำหนดกลไกการประสานแผนร่วมกับ หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น มาชุดหนึ่ง เรียกว่า คณะอนุกรรมการบริหารแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา คณะ อนุกรรมการชุดนี้มีหน้าที่เป็น *กลไกหลัก* ในการประสานแผนด้าน ต่าง ๆ ร่วมกับหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับให้ มีหน้าที่และรับผิดชอบการปฏิรูปการบริหารแผนของเขตพื้นที่ การศึกษา

ประธานคณะอนุกรรมการบริหารแผน จะต้องเป็นผู้มี วิสัยทัศน์ มีบารมี และมีความเป็นผู้นำสูง มีพลังเปี่ยมล้นและมุ่งมั่น ที่จะทำให้เป้าหมายของแผนบรรลุผล ซึ่งประธานอนุกรรมการ บริหารแผนอาจจะเป็นผู้อำนวยการเขตพื้นที่หรือผู้ทรงคุณวุฒิ จากภายนอก อนุกรรมการประกอบด้วยผู้แทนองค์กรต่าง ๆ ใน เครือข่ายโครงสร้างการบริหารแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและ วัฒนธรรมในพื้นที่ มีหัวหน้ากลุ่มงานนโยบายและแผนเป็น อนุกรรมการและเลขานุการ หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

หน่วยปฏิบัติในพื้นที่จะต้องระดมสรรพกำลังทั้งหมด มาร่วมกันนำแผนสู่การปฏิบัติ ได้แก่ สถานศึกษาทุกระดับทุก ประเภท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรศาสนาทุกศาสนา ประชาชน ประชาคม ภาคเอกชน องค์กรอิสระและองค์กรวิชาชีพ

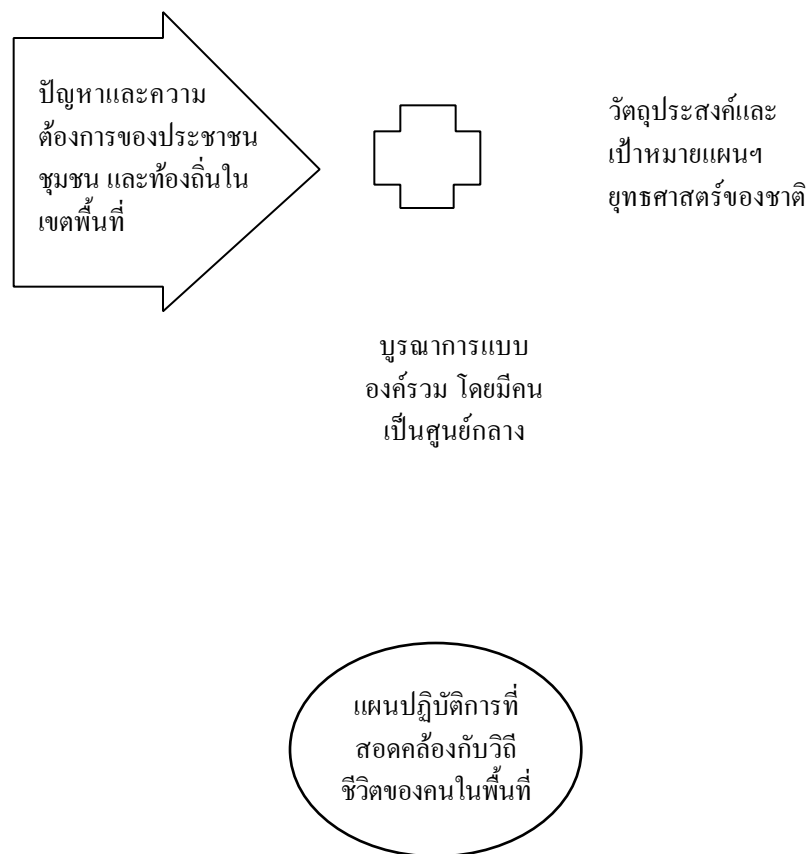
องค์กรในส่วนกลางซึ่งเขตพื้นที่การศึกษาจะต้อง
ประสานสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ
ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการ
อุดมศึกษา คณะกรรมการด้านศาสนาและวัฒนธรรม สำนักงาน
ปลัดกระทรวงการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ
สภาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมแห่งชาติ

(2) ติดตามและเสนอแนะการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง
และแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการนำแผน
สู่การปฏิบัติ

(3) ติดตามและเสนอแนะการปรับระบบการจัดสรร
งบประมาณของแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติที่เน้นผลลัพธ์ของงานใน
ด้านปริมาณ คุณภาพและผลผลิต

(4) ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจการแปลงแผนและ
การนำแผนสู่การปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่และบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดย
จัดหลักสูตรฝึกอบรมการแปลงแผน การจัดทำแผนในมิติใหม่
และการนำแผนสู่ความสำเร็จในการปฏิบัติ ให้ถือว่าหลักสูตร
การฝึกอบรมดังกล่าว เป็นมาตรการสำคัญที่สำนักงานการศึกษา
ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา จะต้องดำเนินการให้มี
ประสิทธิผล โดยเฉพาะกระบวนการพัฒนาผู้นำการเปลี่ยนแปลง
ขององค์กร โครงการและสถานศึกษาให้มีความรู้และทักษะใน
การจัดทำแผนแนวใหม่ มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

มิติใหม่ของแนวความคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการ
ของเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อใช้เป็นกรอบในการฝึกอบรมมี
ลักษณะ ดังภาพที่ 5.1



ภาพที่ 5.1 แสดงมิติใหม่ของแนวความคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการของเขตพื้นที่
การศึกษา

(5) พัฒนาระบบการสื่อสารภายในเขตพื้นที่ เพื่อให้ทุกฝ่ายที่ร่วมรับผิดชอบการนำแผนสู่การปฏิบัติมีความเข้าใจ แผนงาน โครงการชัดเจนและสอดคล้องกัน โดยจัดให้มีคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แผนปฏิรูปการศึกษาเขตพื้นที่ มีอนุกรรมการที่มาจากสื่อมวลชนหลายแขนงร่วมเป็นอนุกรรมการ อนุกรรมการมีหน้าที่จัดวางเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร เพื่อแลกเปลี่ยน และเผยแพร่ภายในและระหว่างองค์กร โครงการให้มีความถูกต้อง คล่องตัว และรวดเร็ว

(6) กำหนดแนวทางการประชาสัมพันธ์ ให้ทุกองค์กร ในเขตพื้นที่รับรู้ข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการนำแผนสู่การ ปฏิบัติผ่านสื่อมวลชนทุกแขนง สื่อพื้นบ้านและสื่ออื่น ๆ อย่าง ต่อเนื่อง

(7) กำหนดภารกิจของงาน เกณฑ์มาตรฐานการ ปฏิบัติงาน กำหนดกรอบงาน เพื่อมอบหมายแก่องค์กรโครงการ ที่ร่วมรับผิดชอบในเขตพื้นที่ไว้ให้ชัดเจน

(8) คณะอนุกรรมการการบริหารแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา ร่วมกับกลุ่มงาน มาตรฐานและคุณภาพการศึกษา และหน่วยนิเทศติดตามและ ประเมินผลการจัดการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม กำหนด รูปแบบและวิธีการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ที่ไม่ซับซ้อน เพื่อนำผลไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติ โดยกลไกและวิธีการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลจะต้องเปิด

โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบได้โดยง่าย เช่น การตรวจเยี่ยมสถานที่ปฏิบัติงาน

ข. ขั้นการจัดกรอบและแนวปฏิบัติของแผน การดำเนินงานในขั้นนี้ มีดังนี้

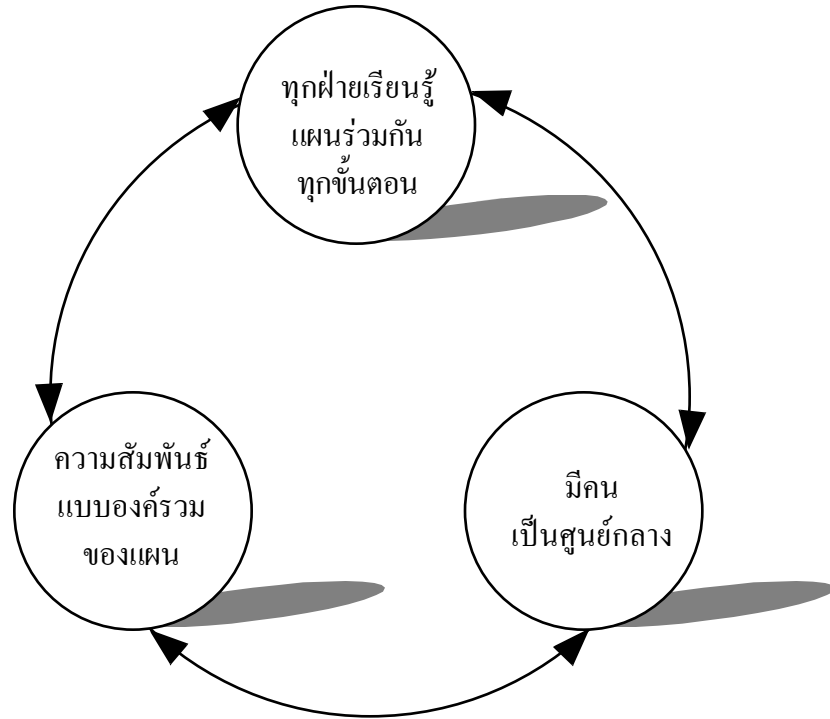
(1) เขตพื้นที่การศึกษา โดยความรับผิดชอบของ คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา และอนุกรรมการบริหารแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม จะต้องจัดให้มีกระบวนการเรียนรู้แผน และตัดสินใจจัดทำกรอบของแผนร่วมกันของหน่วยงานและองค์กร ในเครือข่ายโครงสร้างการบริหารแผนในเขตพื้นที่ เพื่อให้เกิดผล คือ **ความร่วมมือ (mind set)** ในการจัดทำกรอบแนวปฏิบัติของแผน มิติใหม่ที่ดำเนินการโดยประชาชน เพื่อประชาชน (ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์, 2544)

สาระของการเรียนรู้และร่วมตัดสินใจ คือ การทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่กับ เจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ข่าวสารแผน (plan messages) ที่กำหนดไว้ในแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม แห่งชาติ ของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรการศึกษา องค์กรศาสนา ประชาชน องค์กรประชาคม ภาคเอกชน องค์กร อิสระและองค์กรวิชาชีพ จะต้องได้เรียนรู้ร่วมกัน เพื่อจะได้ ประสานการตัดสินใจจัดทำกรอบแผนและแนวปฏิบัติ ทั้งที่เป็น ทางการและไม่เป็นทางการร่วมกัน

เนื่องจากกระบวนการเรียนรู้ปัญหาความต้องการ และแนวปฏิบัติเพื่อกำหนดกรอบของแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมเขตพื้นที่เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องการยกระดับการใช้พลังทางสังคมมาจัดการกับปัญหาและความต้องการของตนเอง ทุกฝ่ายที่ร่วมเรียนรู้อาจค่อย ๆ สะสมความรู้และแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ หรือปัญหาซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร โครงการ เพื่อให้เกิดกระบวนการคัดกรองการพัฒนาเชิงคุณภาพ และให้ มั่นใจว่าสิ่งที่ได้ร่วมกันคิดร่วมกันปฏิบัติเป็นสิ่งที่ถูกต้อง ไม่ ผิดพลาด กระบวนการสร้างความร่วมมือนี้คือ กระบวนการสร้าง จิตความสามารถของชาติ และกระบวนการสร้างความร่วมมือนี้ จะใช้คำขวัญที่ว่า

“รวมพลัง ร่วมเรียนรู้ สู่ความสำเร็จของแผน”

กิจกรรมการเรียนรู้และร่วมตัดสินใจ ใช้วิธีการจัด ประชุม สัมมนา เสวนากลุ่ม ตามประเด็นและแนวทางที่ คณะอนุกรรมการบริหารแผนฯ กำหนด เช่น การเรียนรู้ปัญหา ด้านปัจจัยแวดล้อมของการศึกษาที่ซ่อนเร้นหรืออำพรางอยู่ ของเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการนำแผนสู่ การปฏิบัติว่าน่าจะมีอะไรบ้าง เป็นต้น กรอบแนวคิดแสดง ความสัมพันธ์ในสาระการเรียนรู้และการตัดสินใจมีลักษณะ ดังภาพที่ 5.2



ภาพที่ 5.2 แสดงความสัมพันธ์ของแนวคิดในสาระการเรียนรู้และการตัดสินใจของ กระบวนการแปลงแผนสู่การปฏิบัติ

(2) ร่วมกันสร้างกรอบความคิดและหลักการในการกำหนดแผนงานและโครงการของเขตพื้นที่การศึกษา คณะอนุกรรมการฯ จัดทำร่างแผนงานและโครงการให้สอดคล้องกับแผนฯ ชาติ และสอดคล้องกับปัญหา และความต้องการของประชาชน นำเสนอร่างแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อประชาพิจารณ์ แล้วนำร่างแผนมาปรับปรุงแก้ไข

(3) นำกรอบภารกิจของงานและเกณฑ์มาตรฐานการปฏิบัติงานมาตรวจสอบและทบทวน และระบองค์กรรับผิดชอบจัดทำและนำแผนสู่ภาคปฏิบัติ โดยการมีส่วนร่วมจากบุคคลและประสานสัมพันธ์แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างองค์กรที่นำแผนสู่การปฏิบัติ

(4) กำหนดแผนงานและโครงการขององค์กรโครงการต่าง ๆ โดยใช้กรอบแผนงาน โครงการของเขตพื้นที่การศึกษาเป็นแนวทาง โดยทุกองค์กรโครงการมีแผนปฏิบัติการ 5 ปี และแผนปฏิบัติการ 1 ปี เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและวิถีชีวิตของคนในพื้นที่

(5) ลงมือปฏิบัติแผน 1 ปี ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรโครงการที่มีการประสานบูรณาการทุกส่วนให้สอดคล้องกันเป็นองค์รวมภายในเขตพื้นที่

ค. ขั้นการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผลและการเสริมแรงผู้ปฏิบัติงาน การดำเนินงานขั้นนี้มีรายละเอียดดังนี้

(1) อนุกรรมการการบริหารแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเขตพื้นที่ นำดัชนีการวัดผลสำเร็จจากส่วนกลางมาประยุกต์ใช้ในการสร้างแบบวัดและแบบประเมินผลสำเร็จของแผนงาน โครงการ

(2) ประยุกต์และพัฒนาฐานข้อมูลแผนงาน/โครงการเขตพื้นที่ที่สามารถเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ระหว่างองค์กรโครงการในพื้นที่และหน่วยงานภายนอก

(3) เก็บและรวบรวมข้อมูลจากผลการกำกับและการตรวจสอบ มาประมวลผลและวิเคราะห์ และนำผลการวิเคราะห์ไปปรับปรุงจุดอ่อน หรือปรับเปลี่ยนวิธีดำเนินการให้สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติของแต่ละองค์กรโครงการ

(4) ให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลปัญหา ประสบการณ์ และแนวปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่ร่วมรับผิดชอบ ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

(5) สนับสนุนให้ประชาชน ประชาคมและบุคคลภายนอกองค์กรโครงการ เข้าตรวจสอบ เยี่ยมชม และแสดงความคิดเห็นต่อวิธีการและผลการดำเนินงาน

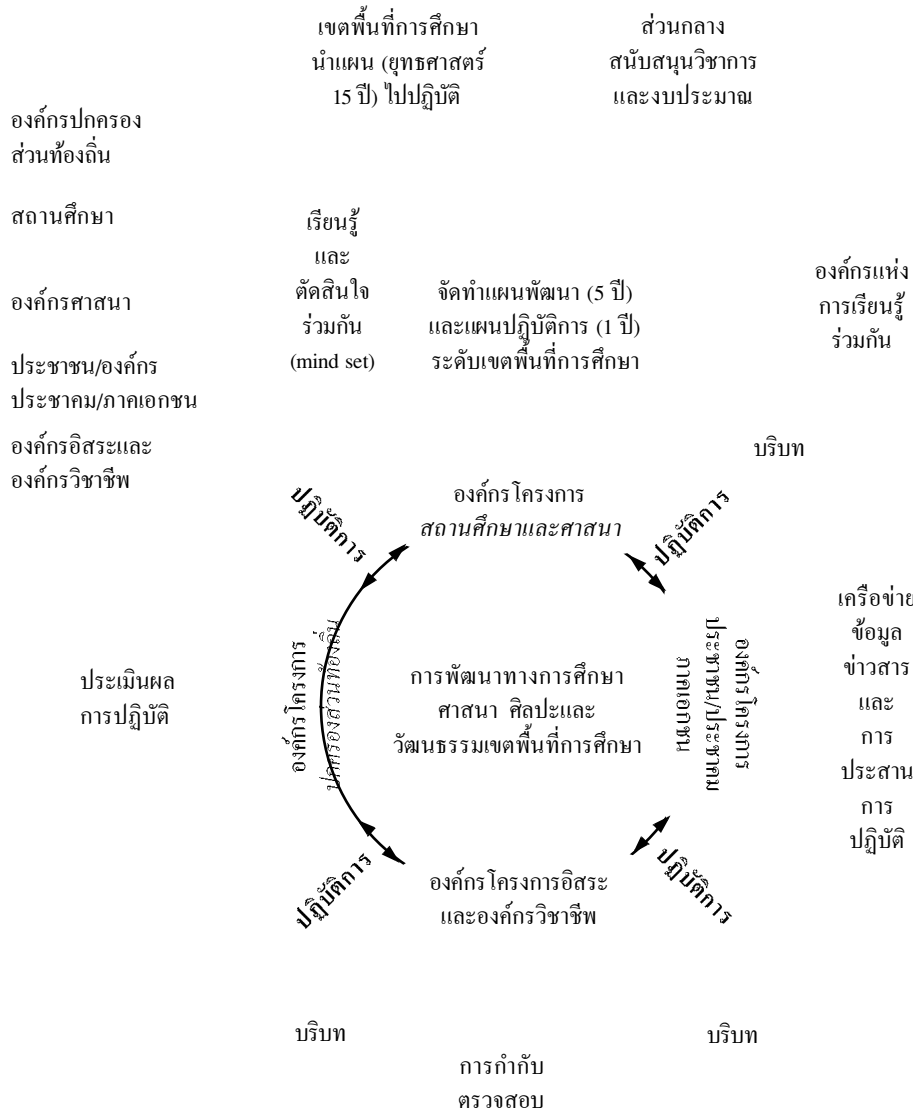
(6) คณะอนุกรรมการบริหารแผนฯ ร่วมกับกลุ่มงานส่งเสริมมาตรฐานและคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อสรุปและรายงานผลการปฏิบัติงานตามแผนให้คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา รับทราบทุก ๆ เดือน

(7) คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมเขตพื้นที่การศึกษา รายงานผลการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลของแผนการปฏิรูปการศึกษาของเขตพื้นที่การศึกษาต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและสาธารณะทราบ ทุกๆ 3 เดือน

(8) คณะกรรมการการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
เขตพื้นที่การศึกษา จัดกิจกรรมให้แรงเสริมผู้ปฏิบัติงาน โดยการ
ให้รางวัล การออกตรวจเยี่ยม การให้เกียรติยกย่องผู้ปฏิบัติงาน
หรือหน่วยงานที่มีผลงานดีเด่น และอาจมีการปรับเปลี่ยนบุคคล
ที่มีปัญหาในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม

(9) คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์จัดทำและ
เผยแพร่ข่าวสารการนำแผนสู่การปฏิบัติ ผ่านสื่อมวลชน สื่อ
พื้นบ้านและสื่อทุกประเภทในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

กรอบแนวคิดในการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะ
และวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ปรางภู
ดงภาพที่ 5.3



5.3 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ควรมีการวิจัยนำร่อง (Pilot Implementation) โดยนำข้อเสนอแนะทางกรณีศึกษาที่ปรากฏจากการวิจัยนี้ ไปทดลองในเขตพื้นที่การศึกษาแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อทดสอบความถูกต้องและเหมาะสมก่อนนำไปขยายผล

5.4 สรุปความ

ในบทนี้เป็นข้อเสนอแนะทางการนำแผนการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติสู่การปฏิบัติ เป็นกรณีศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการจัดเตรียมและพัฒนากลไกกระบวนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนจัดกรอบและแนวปฏิบัติของแผน และสุดท้าย คือ ขั้นตอนกำกับ ตรวจสอบ การประเมินผลและการจูงใจผู้ปฏิบัติงาน กรณีศึกษาดังกล่าว อาจนำไปใช้ในกระบวนการวิจัยนำร่องก่อนการขยายผลในวงกว้างต่อไป



บรรณานุกรม

กล้า ทองขาว. “การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ” ใน *ประมวลสาระ
ชุดวิชา นโยบายและการวางแผนการศึกษา*. นนทบุรี :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2536.

กล้า ทองขาว. *การวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ
ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา
นโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือแห่งชาติ.
วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต
แขนงวิชาการบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*, 2534.

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. *การจัดการเครือข่าย : ยุทธศาสตร์
สำคัญสู่ความสำเร็จของการปฏิรูปการศึกษา
กรุงเทพมหานคร : บริษัทซัคเซสมิเดีย จำกัด*, 2543.

เกียรติชัย พงษ์พานิชย์. *แนวคิดและกระบวนการจัดทำ
แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา
แห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร : เเค.อาร์. พับลิชซิง จำกัด,
2544.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. *การเติบโตอย่าง
มีคุณภาพ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2543.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. *พระราชบัญญัติ
การศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542*. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนาย
กรัฐมนตรี, 2542.

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน. *ยุทธศาสตร์การ
นำแผนสู่การปฏิบัติ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2541.

ชูเวช ชาญสง่าเวช. *การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศ
ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์*. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานนาย
กรัฐมนตรี, 2542.

ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์. *ความสัมพันธ์ของแผนการศึกษา
ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมแห่งชาติกับแผนที่
เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพมหานคร : เค.อาร์. พับลีซิ่ง จำกัด,
2544.

ธรรมรักษ์ การพิศิษณ์. **วิสัยทัศน์การวางแผนพัฒนาประเทศ
ในสหัสวรรษหน้า**. นนทบุรี : เพชรรุ่งการพิมพ์, 2543.

ธีระพงษ์ แก้วหาญษ์. **การพัฒนารูปแบบความร่วมมือระหว่าง
ภาครัฐ NGOs และองค์กรประชาชน**. ขอนแก่น :
ศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานภาค
ตะวันออกเฉียงเหนือ, 2542.

ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. **ร่างกฎหมายหลักเพื่อปฏิรูป
การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
พุทธศักราช 2542**. ม.ป.ท., ม.ป.ป. (เอกสารเผยแพร่
เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง
แก้ไขกฎหมาย).

ปฏิรูปการศึกษา, สำนักงาน. **รายงานความก้าวหน้าการปฏิรูป
การศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ
พุทธศักราช 2542**. ม.ป.ท., ม.ป.ป. (เอกสารอัดสำเนา
ประกอบการบรรยาย เรื่อง การจัดโครงสร้างองค์กร การ
แบ่งส่วนงานและการบริหารงานบุคคล ในวันที่ 24 ตุลาคม
2543).

ประเวศ วะสี. **ยุทธศาสตร์ทางปัญญาและการปฏิรูปการศึกษา
ที่มาประเทศพม่าวิกฤต**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี,
2544.

แพรวริส, ไอล้อล. **การนำนโยบายปฏิรูปการศึกษาไปสู่การปฏิบัติ
ในนิวซีแลนด์ : ค.ศ. 1987-1997 กรณีศึกษา.** แปล
โดย ภัทรนันท์ พัมมิยะ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท
ซาดา พรินท์ จำกัด, 2542.

ภัทรานี ศัพท์พันธุ์ และคณะ. “ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จ
ของโครงการดาวเทียมสื่อสารแห่งชาติ” อ้างถึงใน วรเดช
จันทร์เดช และณัฐฐา วินิจนัยภาค (บรรณาธิการ) **การ
บริหารโครงการ : กรณีศึกษาในประเทศไทย.** พิมพ์
ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย,
2543.

รุ่ง แก้วแดง. **ปฏิวัติการศึกษาไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพ-
มหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2543.

เรจินา รัญตะเสวี. **ปัญหาการนำนโยบายขยายโอกาส
การศึกษาไปปฏิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่าง
โรงเรียนในเขตเทศบาลกับนอกเขตเทศบาล อำเภอ
เมือง จังหวัดกาญจนบุรี.** ภาคนิพนธ์ สาขาวิชา
นโยบายและการวางแผนสังคม บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเกริก, 2538.

วรเดช จันทร์ศร. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร :
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี,
2540.

วรเดช จันทรศร. *การบริหารโครงการพัฒนาของรัฐ.*

กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
สำนักนายกรัฐมนตรี, 2540.

วรเดช จันทรศร. “การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของ
โครงการพัฒนาของรัฐ” อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร
และณัฐฐา วินิจชัยภาค (บรรณาธิการ) *การบริหาร
โครงการ : กรณีศึกษาในประเทศไทย.* พิมพ์ครั้งที่ 3.
สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย, 2540.

วรเดช จันทรศร. *แผนปฏิรูประบบราชการ : การสร้างการยอมรับ
และความสำเร็จในการปฏิบัติ.* กรุงเทพมหานคร :
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี,
2540.

วรเดช จันทรศร. *แผนปฏิรูประบบราชการ : การสร้างการ
ยอมรับและความสำเร็จในการปฏิบัติ.* คณะกรรมการ
ปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2540.

วรเดช จันทรศร. *รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายในทศวรรษ
ใหม่.* กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิ 30 ปี คณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,
2531.

- วรงค์ จันทรสร และณัฐฐา วินิจนัยภาค, (บรรณาธิการ). **การบริหารโครงการ : กรณีศึกษาในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักวิจัยไทย, 2540.
- วิชัย ชาตะนัย. **ปัญหาการนำนโยบายการใช้แผนเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของโรงเรียน : ศึกษาเฉพาะกรณีโรงเรียนในสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาปทุมธานี.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก, 2538.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. **นโยบายสาธารณะ : แนวคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2540.
- สำเร็จ สามัตถิยะ. **ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายขยายโอกาสการศึกษาไปปฏิบัติของโรงเรียนประถมศึกษา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษา**

จังหวัดอุบลราชธานี. วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตร-
มหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538.

อภิชัย พันธเสน และคณะ. **รายงานการวิจัยโครงการประเมินผล
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในระยะ
2 ปีแรก (2540-2541) เล่มที่ 1 สรุปผลการประเมิน
แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในระยะ
2 ปีแรก (2540-2541).** เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการ
การศึกษาแห่งชาติ, 2542. (อัดสำเนา)

อจรรพรณ จรัสวัฒน์. **การประเมินหน่วยงานและระบบ
P.S.O.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา
ประสิทธิภาพในราชการ, 2543.

Balch, George I., “The Stick, the Carrot, and Others, Strategies
: A Theoretical of Governmental Intervention.” in John
Brighman and Don W. Brown, Policy Implementation.
Beverly Hills, California : Sage Publications, Inc., 1980.

Bardach, Eugene., **The Implementation Game : What
Happens After a Bill Becomes a Law.** 3rded.
Cambridge, Massachusetts : The MIT Press, 1980.

Berrett, Susan and Colin Fudge, (eds.), ***Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy.***
New York : Methuen & Co., Ltd., 1981.

Berman, Paul and Others, ***Federal Programs Supporting Educational Change, Vol. VII : Factors Affecting Implementation and Continuation.*** April, 1977.

Cheema, G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli, ***Implementing Decentralization Programmes in Asia : Local Capacity for Rural Development.*** Nagoya, Japan:
United Nations Centre for Regional Development Nagoya,
Japan, 1983.

Edwards, George C., III, ***Public Policy Implementation.***
London: JAI Press Inc., 1984.

Elmore, Richard F., “Complexity and Control : What Legislator and Administrators Can Do About Implementation”, ***Public Policy Paper No. 11 Institute of Governmental Research.*** University of Washington, April, 1979.

Government of Malaysia, “The Malasian Smart School Implementation Plan” 1997 Available: <http://www.nwrel.org/enorse/booklets/educate/toe.html>.

- Greenwood, Peter W. Dale Mann and M. W. McLaughlin,
***Federal Programs Supporting Educational Change
Vol.III : The Process of Change.*** April, 1975.
- Gunn, Lewis A. and Brain W. Hogwood, ***Policy Analysis
for Succeed or Fail.*** Beverly Hills, California : Sage
Publications, Inc., 1980.
- Gunn, Lewis A. and Brain W. Hogwood, ***Policy Analysis for
the Real World.*** New York : Oxford University Press,
1984.
- Ingram, Helen M. and Dean E. Mann, (eds.), ***Why Policies
Succeed or Fail.*** Beverly Hills, California : Sage
Publications, Inc., 1980.
- Keen, Peter G. W., ***California School Finance Simulation :
A Case Study of Effective Implementation,***
Research Paper No. 467. Graduate School of Business,
Stanford University, January, 1978.
- Krannich, Ronald L. and Caryl Rae Krannich, ***The Policies
of Family Planning Policy Thailand. A Case of
Successful Implementation.*** Monograph Series
No. 19, Berkeley: The Regents of the University of
California, 1980.

- Quade, E. S., *Analysis for Public Decisions*. 2nd ed. North Holland, New York : Elsvier Science Publishing Co., Inc., 1982.
- Pressman, Jeffery L. and Aron Wildavsky, *Implementation*. 2nd ed. Berkeley, California : University of California Press, 1979.
- Pyakurayal, Kiran Nath, “Paddy Production Program in Third Plan (1965-1970) : A Napalese Experience”, in Grabrial U. Iglesias, (ed.), *Implementation : The Problem of Achieving Results*. Manila : EROPA Publication, 1976.
- Rein, Martin, *From Policy to Practice*. London : The MacMillan Press Ltd., 1983.
- Revlin, Alice M., *Systematic Thinking for Social Action*. Washington D.C. : The Brookings Institute, 1971.
- Schultze, Charles L., *The Public Use of Private Interest*. Washington, D.C. : The Brookings Institute, 1977.
- Van Horn, Carl E., *Policy Implementation in the Federal System, National Goals and Local Implementors*. Lexington, Massachusetts : D.C. Health and Company, 1979.

วารสาร

กล้า ทองขาว. “การนำนโยบายรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ
แห่งชาติไปปฏิบัติ : ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ”
วารสารการบริหารและการจัดการ 1, 1 (พฤษภาคม-
สิงหาคม 2535) : 49-78.

วรเดช จันทรศร. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบและคุณค่า”
วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 24, 4 (ตุลาคม 2527) :
535-554.

วรเดช จันทรศร. “การนำนโยบายไปปฏิบัติ : บทเรียนและ
กลยุทธ์ที่ได้จากความล้มเหลวในอดีต” *วารสารพัฒนา-
บริหารศาสตร์* 25. 4 (ตุลาคม 2528) : 488-507.

Alexander, Ernest R., “From Idea to Action : Notes for
Contingency Theory of Policy Implementation Process.”
Administration & Society. Vol.16, 4 (February,
1985) : 403-426.

Attewell, Paul and Dean R. Gerstein., “Government Policy and
Local Practice.” *American Sociological Review*.
Vol.44 (April, 1979) : 311-327.

Gunn, L.A., “Why is Implementations so Difficult.” **Management Services in Government.** (November, 1978).

Hambleton, Robin. “Planning Systems and Policy Implementation.” **Journal of Public Policy.** Vol.3, 4 (October, 1983) : 397-418.

Kerr, Donna H. “The Logic of “Policy” and Successful Policies.” **Policy Science.** 7 (1976) : 351-363.

Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian. “The Implementation of Public Policy : A Framework of Analysis.” **Policy Studies Journal Contents.** Special Issue, 1980 : 538-560.

Sorg, James D. “A Typology of Implementation Behaviors of Street-Level Bureaucrats.” **Policy Studies Review.** Vol.2, 3 (February, 1983) : 391-406.

Van Meter, Donald S., and Carl E. Van Horn. “The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework.” **Administration & Society.** Vol 6, 4 (February, 1975) : 445-488.

การสัมภาษณ์

นายเกียรติชัย พงษ์พาณิชย์ ผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน สัมภาษณ์
30 มกราคม 2544

นายธรรมรักษ์ การพิศิษฏ์ ผู้ทรงคุณวุฒิภาครัฐ (เจ้าหน้าที่
วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 11) สัมภาษณ์ 16
กุมภาพันธ์ 2544

ศาสตราจารย์ ดร.ชยอนันต์ สมุทวณิช ผู้บังคับการโรงเรียน
วชิราวุธวิทยาลัย สัมภาษณ์ 2 มีนาคม 2544

นายสง่า สู้ณรงค์ ศึกษาธิการจังหวัดยโสธร สัมภาษณ์
4 กุมภาพันธ์ 2544

ว่าที่ร้อยตรี สุนัย เสงี่ยมศักดิ์ ผู้อำนวยการโรงเรียนยโสธรพิทยาคม
จังหวัดยโสธร สัมภาษณ์ 3 กุมภาพันธ์ 2544

รองศาสตราจารย์ ดร.ประยูร ศรีประสาธน์ รองศาสตราจารย์
ระดับ 9 แขนงวิชาบริหารการศึกษา สาขาวิชาศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา สัมภาษณ์ 10 มีนาคม
2544

ผู้ให้แนวคิดจากการบรรยายและอภิปราย (ครั้งที่ 1)

วันที่ 10 พฤศจิกายน 2543 โรงแรมปรีนซ์พาเลซ
กรุงเทพมหานคร
ศาสตราจารย์ ดร.สิปปนนท์ เกตุทัต
ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร
ดร. รุ่ง แก้วแดง
ดร. สิริพร บุญญานันต์
นายเกียรติชัย พงษ์พาณิชย์
นายพารณ อิศระเสนา ณ อยุธยา

ผู้ให้ความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อย 1

(ผู้เข้าร่วมประชุม 28 คน)
นายณรงค์ นิตยาพร
ประธานการประชุม
พท. พญ. กมลพรรณ ชีวพันธุ์ศรี
เลขานุการ สรุปผลการประชุม

ผู้ให้ความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อย 2

(ผู้เข้าร่วมประชุม 30 คน)
ดร.วิเชียร เกตุสิงห์
ประธานการประชุม
นางเรวดี สกุลพาณิชย์
เลขานุการ สรุปผลการประชุม

ผู้ให้ความคิดเห็นจากการประชุมกลุ่มย่อย 3

(ผู้เข้าร่วมประชุม 33 คน)

นายชลทิตย์ เอี่ยมสำอางค์

ประธานการประชุม

พ.อ. รังษิต บุญเต็ม

เลขานุการ สรุปผลการประชุม

ผู้เสนอแนวคิดจากการเสวนาทางวิชาการ (ครั้งที่ 2)

21 กุมภาพันธ์ 2544 โรงแรมดุสิตพาเลซ สถาบันราชภัฏ
สวนดุสิต กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมเสวนา 80 คน ผู้ร่วมเสวนา
และอภิปราย ได้แก่

นายเกียรติชัย พงษ์พานิชย์

ผู้นำเสนอรายงานผลการวิจัยฉบับที่ 1

นายธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์

ผู้นำเสนอรายงานผลการวิจัยฉบับที่ 2

นายณรงค์ นิตยาพร

ผู้ดำเนินการอภิปรายทั่วไป

ผู้ร่วมอภิปรายทั่วไป ได้แก่

นายนที พุคยาพร

ผู้อำนวยการ โรงเรียนเทคโนโลยีภาคเหนือ

ดร. กล้า สมตระกูล

ที่ปรึกษากระทรวงศึกษาธิการ

นายเรวัตติ กระบวนรัตน์

ที่ปรึกษาศูนย์เครือข่ายการศึกษาไทย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

นายชูเกียรติ มีสุวรรณ

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

นายสมชาย เสี่ยงหลาย

ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมและพัฒนาการศึกษา

สำนักงานการบริหารการศึกษาท้องถิ่น

กรมการปกครอง

นายปราโมทย์ เฉลอำพร

ผู้ช่วยผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดปทุมธานี

นายพิสิฐ เจริญวงศ์

ที่ปรึกษากลุ่มงานศิลปะและวัฒนธรรม

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

นางสาววิไลวรรณ จันทรพิ้ว

ชมรมพิทักษ์สิ่งแวดล้อมอุทัยธานี

นายพยนต์ จันทรฑูร์ย์

กรุงเทพมหานคร

นายพิเชษฐ พิมพ์ลอยแก้ว

กองแผนงาน สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล

นายมาโนช คิคกมล

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ จากสถาบันพระบรมราชชนก

กระทรวงสาธารณสุข

นายสมคิด ศิริวัฒนกุล

กำนันตำบลหนองแจ้งใหญ่ อ.บัวใหญ่

จ.นครราชสีมา

นางสาวปิยะพร ศรีพลวงษ์

โรงเรียนประถมศึกษา จังหวัดเพชรบุรี

นายพัทเชษฐ์ ใจสุทธิ

กองแผนงาน กรมสามัญศึกษา

นายประเทือง จินตสกุล

รองอธิการบดี สถาบันราชภัฏนครราชสีมา

นายสุรศักดิ์ หลาบมาลา

ที่ปรึกษากลุ่มงานรายงานการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ผู้เสนอแนวคิดจากการเสวนาทางวิชาการ (ครั้งที่ 3)

27 มีนาคม 2544 ห้องประชุมกำแพง พลาญกูร สำนักงาน

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดร. รุ่ง แก้วแดง

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดร. วิเชียร เกตุสิงห์

รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

นายณรงค์ นิตยาพร

ที่ปรึกษาศูนย์พัฒนาและวางแผนการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

พลโทจากรัฐ เรืองสุวรรณ

ผู้บัญชาการสถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง

นายปิยะบุตร ชลวิจารณ์

ประธานคณะกรรมการธุรกิจการเงินและการลงทุน

(หอการค้าไทย)

นายเรวัต กระบวนรัตน์

ที่ปรึกษาศูนย์เครือข่ายการศึกษาไทย

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดร.เลขา ปิยะอัจฉริยะ

ที่ปรึกษาสถาบันแห่งชาติเพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ดร.सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นางจินดา สิริสุทธิ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

ดร.พฤษี สิริบรรณพิทักษ์

คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เสนอแนวคิดจากการเสวนาทางวิชาการ (ครั้งที่ 4)

- 15 มิถุนายน 2544 ห้องประชุมกำแหง พลางกูร สำนักงาน
คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- นายแพทย์ดำรงค์ บุญยืน
ข้าราชการบำนาญและพนักงานมูลนิธิสถาบัน
คีนันแห่งเอเชีย
- ดร.กล้า สมตระกูล
ที่ปรึกษากระทรวงศึกษาธิการ
- ดร.วิเชียร เกตุสิงห์
ที่ปรึกษาด้านระบบการศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- นางจรรยา หาสิตพานิชกุล
รองอธิการบดีฝ่ายกิจการทั่วไป
สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
- นายประเสริฐ บุญฤทธิ์
ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดสุโขทัย
- รศ.ดร. ศักดิ์ชัย นิรัญทวี
รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ มศว.ประสานมิตร
- ดร.สมาน ชาติยานนท์
ที่ปรึกษากลุ่มงานประเมินผล 1
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

นายณรงค์ นิตยาพร
ที่ปรึกษาศูนย์พัฒนาและวางแผนการศึกษาแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
รศ.ดร.อุทัย บุญประเสริฐ
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นายปรัชญา สีภา
หัวหน้าส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
ขอนแก่น
ผศ.ดร.सनานจิตร สุคนธ์ทรัพย์
คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นางสาวมัทนา ไชควรวัดนกร
กองวิชาการ สำนักงานการศึกษา กรุงเทพมหานคร
นายไพฑูรย์ พรหมวิเชียร
หัวหน้าฝ่ายศึกษานิเทศก์ สำนักงานการประถมศึกษา
จังหวัดนครนายก
นายสมชาย บัวเล็ก
นักวิชาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ
นายสุภรัฐ ผ่องพันธุ์งาม
อาจารย์ โรงเรียนจิตรลดา
นางบุญศรี พานะจิตต์
ผู้เชี่ยวชาญด้านแผนงานทางการศาสนา

เกี่ยวกับผู้วิจัย

ชื่อ นายกล้า ทองขาว

การศึกษา

กศ.บ. (ภาษาอังกฤษ-บริหารการศึกษา) มศว. บางแสน
กศ.ม. (บริหารการศึกษา) มศว. บางแสน
Ph.D. (การบริหารการพัฒนา) คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Cert. In T.Q.M. SEAMEO INNOTECH

ตำแหน่ง

วิชาการ รองศาสตราจารย์ 9 สาขาวิชาศึกษาศาสตร์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (มสธ.)
บริหาร ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ มสธ.
รักษาการแทนผู้อำนวยการศูนย์ประสานงาน
การประกันคุณภาพการศึกษา มสธ.

ที่ทำงาน

สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปากเกร็ด
นนทบุรี 11120 โทร. 503-3561 โทรสาร 503-3563
สาขาวิชาศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
ปากเกร็ด นนทบุรี 11120 โทร. 503-3566

...เพื่อเป็นการใช้ทรัพยากรของชาติให้คุ้มค่า
หากท่านไม่ใช่หนังสือเล่มนี้แล้ว
โปรดมอบให้ผู้อื่นนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป...