

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานวิจัยเรื่อง การนำนโยบายการสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยไปปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบในการกำหนดกรอบแนวคิดในการนำนโยบายการสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยไปปฏิบัติ โดยมีข้อมูลประกอบด้วยแนวคิดต่างๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. นโยบายและการบริหารนโยบายการสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยไปปฏิบัติในปัจจุบัน
3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยไปปฏิบัติ
4. สถานะและความสำคัญอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทย
5. การบริหารและการพัฒนานโยบาย
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะนโยบายแผนโครงการ แม้จะจัดทำอย่างดีเป็นไปตามหลักวิชาการแต่ถ้านำไปปฏิบัติไม่ได้หรือนำไปปฏิบัติแล้วเกิดปัญหาอุปสรรคไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ก็ถือว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ตรงข้ามถ้านำไปปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์ก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดกับสาธารณชนจึงอาจกล่าวได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติก่อให้เกิดผลดีกับสังคม ดังนั้นขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้นอกจากจะมีความสำคัญแล้วยังมีความสลับซับซ้อน เพราะเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหลากหลายซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายฉะนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมักจะประสบปัญหา ทั้งนี้เพราะอาจมีปัจจัยหลายอย่างที่เป็อุปสรรคหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายของรัฐบาล ปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ สมรรถนะขององค์กร ความเพียงพอของทรัพยากร การยอมรับโครงการในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อการสนับสนุนและความร่วมมือ ปัจจัยเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการศึกษานโยบายศาสตร์ก่อนทศวรรษที่ 1970 ให้ความสำคัญศึกษาการกำหนดนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับตัดสินใจเลือกนโยบาย โดยมุ่งเน้นให้เกิดผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ปรากฏว่าหลาย ๆ นโยบายไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้และสร้างความ

เสียดายต่อสาธารณะอย่างรุนแรง นำไปสู่การศึกษาวิจัยเพื่อหาสาเหตุและแนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องผลงานทางวิชาการของ Pressman & Wildavsky ในหนังสือชื่อ “Implementation” ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1973 ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยในเมือง โอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาไปปฏิบัติในปี ค.ศ. 1973” พบว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการดังกล่าวไปปฏิบัติคือ จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม ความชัดเจนของโครงการ ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key Actors) ความชัดเจนของหน้าที่ที่รับผิดชอบ ผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น จำนวนประเด็น และจุดที่ต้องสนใจ ผลงานชิ้นนี้ได้จุดประกายให้เกิดกระแสความสนใจในการศึกษานโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) อย่างเป็นระบบในเวลาต่อมา

1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กล้า ทองขาว (2548, หน้า 7) กล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติในมุมมองซึ่งเป็นกิจกรรมหรือด้านการปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการและประสานกิจกรรมเพื่อทำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่มุ่งประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบายโดยกลุ่มหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชน

จุมพล หนิมพานิช (2549, หน้า 182) กล่าวถึง ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมทั้งการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานของรัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายนโยบาย

สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2549, หน้า 74) ได้สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่จะนำนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบไปสู่การปฏิบัติซึ่งจะมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น การกำหนดหรือตีความแนวทางการปฏิบัติที่แน่ชัด การเบิกจ่ายงบประมาณ การทำสัญญา การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การกำหนดอัตราค่าจ้าง การกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติ การเจรจาต่อรอง เป็นต้น

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี (2553, หน้า 1) นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า หมายถึง กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจัดทำโดยพนักงานองค์กรภาครัฐในหน่วยงานราชการต่าง ๆ กระบวนการนี้ประกอบด้วย การกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ (Rule-Making) หลักเกณฑ์การบริหารจัดการ (Rule-Administration) และหลักเกณฑ์การวินิจฉัยคำสั่ง (Rule-Adjudication)

Van Meter และ Van Horn (1975, อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 5) ให้คำอธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำโดยคนหรือกลุ่มของภาครัฐและเอกชนที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามการตัดสินใจของนโยบายก่อนหน้านั้น การกระทำนี้มีทั้งความพยายามครั้งเดียวที่จะแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติและความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะ

ทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงหรือที่ละน้อยตามที่กำหนดไว้ในการตัดสินใจของนโยบาย

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, หน้า 7) สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ หลักการที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติเป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบายระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์

วรงค์ จันทรสร (2551, หน้า 1) ได้ขยายความการศึกษาเรื่องเกี่ยวข้องกับนโยบายแม้จะมีผู้ศึกษามากมาย แต่ส่วนใหญ่เน้นไปที่การศึกษากระบวนการของการกำหนดนโยบายและศึกษาผลกระทบของนโยบายเป็นส่วนใหญ่ การนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินนโยบาย กลับกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรซึ่งเป็นผลให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Jones (1977, อ้างถึงใน สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549, หน้า 74) ให้ความเห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้นโยบายบรรลุผล ได้แก่ กิจกรรมดังต่อไปนี้ กิจกรรมแรก การตีความหมายนโยบาย คือ การแปลความหมายได้ชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้ กิจกรรมที่สอง การจัดองค์กรเพื่อรองรับนโยบาย คือ การกำหนดวิธีการบริหารนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้น ๆ บรรลุเป้าหมาย กิจกรรมสุดท้ายการปฏิบัติตามนโยบาย

Bardach (1977, อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550, หน้า 344) อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการที่มีหลายขั้นตอนซึ่งนำเครื่องจักรมารวมกันและทำให้เครื่องจักรนั้นทำงาน เขาเปรียบเทียบเครื่องจักร หมายถึง มนุษย์ การควบคุมมนุษย์เสมือนการเล่นเกมส์ ต้องมีการต่อรอง ชักจูง และอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน

Pressman and Wildavsky (1973 อ้างถึงใน สุรสิทธิ์ วชิรขจร, 2549, หน้า 73) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 2 แนวทาง

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายและการกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ ึ่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันสามารถดำเนินไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์

สรุปได้ว่าการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น การได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ และกำลังคนที่มีคุณภาพตลอดจนทรัพยากรอื่น ๆ หรือไม่ นอกจากนี้จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายต่าง ๆ ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมากเท่าใด ความล่าช้าในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติย่อมมีมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เห็นนโยบายรัฐดังกล่าวมักประสบปัญหาหากกว่ารัฐบาลส่วนท้องถิ่น และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความยากง่ายของปัญหา นโยบาย ซึ่งกำหนดนโยบายควรให้ความสำคัญและสนใจ

ก่อนออกนโยบายจะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.2 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Process)

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการกำหนดขั้นตอนก่อนหลังของการปฏิบัติ นโยบายในฐานะที่เป็นการบริหารจัดการภาครัฐย่อมหมายถึง การประยุกต์ใช้กระบวนการบริหารราชการ (Administration) เพื่อนำนโยบายสาธารณะไปสู่ความสำเร็จภายใต้โครงการสร้างและหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ อาจจำแนกกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ระดับได้แก่ ระดับมหภาค และระดับจุลภาค (Barman, 1978 อ้างถึงในวรเดช จันทรศร. 2551, หน้า 32-42)

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) ขั้นตอนนี้ ดำเนินการโดยหน่วยงานระดับสูงของภาครัฐ ได้แก่ ฝ่ายการเมืองและ / หรือฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ กำหนดนโยบายและทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้ ตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy Intent) จำแนกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่แรก เป็นการแปลงนโยบายสู่แนวทางปฏิบัติโดยจัดทำแผนงาน (Program) โครงการ (Project) กิจกรรม (Activity) แต่ยังคงวัตถุประสงค์เดิมของนโยบายไว้ในกรุงเทพมหานคร หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้คือหน่วยงานระดับ สำนัก (เทียบเท่าระดับกรม) ซึ่งเป็นการบริหารส่วนกลางที่กำหนดแนวปฏิบัติของนโยบาย เพื่อมอบให้หน่วยงานระดับล่างถือปฏิบัติ ขั้นตอนที่สอง เป็นการทำให้หน่วยงานระดับล่างให้ความร่วมมือร่วมใจและยอมรับผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) ขั้นตอนนี้เริ่มต้น นับแต่ละหน่วยงานระดับล่างรับนโยบายมาจากหน่วยงานระดับบนหรือผู้กำหนดนโยบายแล้วนำมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยผ่านสายโซ่การบริหาร (Chain command) หลายระดับ ซึ่งแต่ละระดับจะผ่านลำดับขั้นตอนของการดัดแปลง/คัดลอกใจเรียกว่า Path of Micro-Implementation ในระดับจุลภาคนี้ประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 38-42) ดังนี้

ขั้นตอนที่หนึ่ง ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) มีภารกิจสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การพิจารณาปรับนโยบายโดยพิจารณาหลายปัจจัยที่แตกต่างกันไปตามปัจจัยแวดล้อมของแต่ละหน่วยงาน เช่น พิจารณาจากความเหมาะสม ความจำเป็นเร่งด่วน ความพร้อมหรือศักยภาพของหน่วยงาน ความสอดคล้องกับภารกิจและเป้าหมายของหน่วยงาน ภารกิจนี้ถือว่าเป็นจุดสำคัญต่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในแง่ลบของความผูกพันกับนโยบายของหน่วยปฏิบัติ ประการที่สอง การแสวงหาความสนับสนุนตัวกับสมาชิกในหน่วยงานตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ สร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในประเด็นนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้น

ขั้นตอนที่สอง การดำเนินการของผู้ปฏิบัติ (Deliverer Implementation) กระบวนการนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมา ในรูปของการปฏิบัติจริงเป็นเรื่องของผู้ปฏิบัติโดยตรง ในบางกรณีผู้ปฏิบัติอาจทำการคัดลอกใจหรือ

ใช้ดุลยพินิจหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ จนบางครั้งมีการใช้ดุลยพินิจมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้นความสำเร็จของการปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจในระดับปฏิบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่ในแต่ละช่วงเวลา

ขั้นตอนที่สาม การสร้างความเป็นสถาบันหรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายนั้นถือว่าเป็นความสำเร็จที่สมบูรณ์ของนโยบาย หมายความว่า มีการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องหลังจากระยะเวลาที่นโยบายนั้นสิ้นสุดลงแล้ว โดยนโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำแนวทางคือ แนวคิดแบบ Top-Down Concept แนวคิดแบบ Bottom-Up Concept และแนวคิดแบบ Hybrid Concept (Pulzl & Treib, 2007 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 49-63) ซึ่งแต่ละแนวคิดมีจุดเน้นและแนวทางการศึกษาดังนี้

Top-Down Concept (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 76) เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญที่ตัวนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากเชื่อว่าในขั้นตอนกำหนดนโยบายผู้บริหารระดับสูงมีความสำคัญต่อความสำเร็จกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าตัวผู้ปฏิบัติระดับล่าง Calista (1994 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546, หน้า 426) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยอาศัยแนวคิดแบบ Top-Down ว่ามีฐานคติหลัก 6 ประการดังนี้

ประการแรก องค์การเป็นผู้กำหนดโครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อความมีประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่สอง ความชัดเจนของทฤษฎี สาเหตุและผลจำเป็นต้องอาศัยการบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมและให้การส่งเสริมผู้ปฏิบัติอย่างพอเพียงทั้งทรัพยากรและเครื่องมือที่จำเป็น

ประการที่สาม ในการส่งมอบนโยบายแก่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีข้อบังคับทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของนโยบาย ทั้งนี้โดยถือว่าข้าราชการและกลุ่มที่เกี่ยวข้องควรถูกตัดทอนอำนาจในการจัดลำดับความสำคัญด้วยตนเองและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสิ่งแวดล้อมทางกฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติ

ประการที่สี่ แม้ว่านโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีทักษะสูงและมีข้อผูกพันสูงแต่ผู้ปฏิบัติอาจปฏิบัติโดยมุ่งประโยชน์ส่วนตัว

ประการที่ห้า สิ่งจูงใจจากผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความร่วมมือจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ในขณะที่เดียวกันการได้รับความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประการสุดท้าย ให้ความสำคัญต่อการทบทวนและการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2546, หน้า 428-429) ได้สรุปสาระสำคัญของแนวคิด Top-Down ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการควบคุมของผู้กำหนดนโยบายอย่างมากภายใต้สิ่งแวดล้อมที่นโยบายถูกกำหนดขึ้นภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติและขอบเขตที่นโยบายถูกเปลี่ยนแปลงโดยผู้ปฏิบัติไม่ว่าจะเหมาะสมหรือไม่ผู้กำหนดนโยบายจะใช้อำนาจควบคุม สิ่งกร เรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นักวิชาการสำคัญในกลุ่มนี้ เช่น Pressman and Wildavsky, Meter & Horn, Bardach, Sabatier & Mazomanie, Hill, Calista, Hog wood & Gunn

Bottom-Up Concepts เป็นแนวคิดที่แตกต่างจากแนวคิดแบบ Top-Down โดยสิ้นเชิง (Younis & Davidson, 1990 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546, หน้า 429-430) แนวคิดนี้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของบุคคลระดับล่าง (Street-Level bureaucrats) ซึ่งมีฐานคิดว่า บุคคลระดับล่างที่สามารถตัดสินใจและใช้ดุลพินิจในการกำหนดแนวปฏิบัติในพื้นที่เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดกับปัญหามากกว่าส่วนบน และปัญหาแต่ละปัญหาก็มีความแตกต่างกันในสาเหตุและสภาพแวดล้อม ซึ่งอาจจะให้ผลลัพธ์ต่างจากเป้าหมายที่ผู้กำหนดนโยบายกำหนด เป้าประสงค์ของนโยบายจะได้รับการตอบสนองหรือไม่เพียงใดนั้นจึงขึ้นอยู่กับผลการเจรจาต่อรองระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดนี้ได้แก่ Barrette & Fudge, Lip sky, You is & Davidson, Hjern

Pulze & Treib (2007 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2552, หน้า 55-57) วิเคราะห์ความแตกต่างของแนวคิดทั้งสองให้เห็นอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจำแนกออกเป็น 5 ประเด็นดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างทฤษฎีบนลงล่างกับทฤษฎีล่างขึ้นบน

ประเด็นที่เปรียบเทียบ	ทฤษฎีบนลงล่าง(Top-down)	ทฤษฎีบนลงล่าง (Bottom-up)
1. กลยุทธ์ในการวิจัย	- บนลงล่าง จากการตัดสินใจทางการเมืองไปสู่การบริหารนโยบาย (top-down)	- ล่างขึ้นบน จากเจ้าหน้าที่ไปสู่เครือข่ายทางการบริหาร (bottom-up)
2. จุดมุ่งหมายของการวิเคราะห์	- ให้คำแนะนำเชิงทำนายหรือเชิงนโยบาย	- พรรณนาหรืออธิบาย
3. ตัวแบบของกระบวนการนโยบาย	- เป็นขั้นตอน	- หลอมรวม
4. ลักษณะของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	- ทำตามแนวทาง ตามลำดับชั้น	- แก้ปัญหาตามหลักการกระจาย
5. พื้นฐานตัวแบบที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย	- ตัวแบบผู้นำ	- ตัวแบบการมีส่วนร่วม

ที่มา: เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 56

Hybrid Concept เป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่พัฒนามาจาก 2 แนวทางการศึกษาที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ โดยพยายามรวมจุดแข็ง สกัดจุดอ่อนของแนวความคิดทั้งสองนั้น เพื่อสร้างตัวแบบใหม่ที่มีพลังในการวิเคราะห์ยิ่งขึ้น นักวิชาการที่สนับสนุนแนวคิดนี้ เช่น

Elmore (1979, 1997 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 91-94) เป็นนักวิชาการกลุ่มสนับสนุนแนวคิด Bottom-Up ที่เริ่มกระแสแนวคิด Hybrid โดยขยายเปรียบเทียบให้เห็นถึงการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากฐานคติของทั้งสองแนวคิดโดยได้พัฒนาตัวแบบที่ใช้ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นใหม่ที่ผสานแนวคิดทั้งสองโดยเน้นไปที่นโยบายทางสังคมจำนวน 4 ตัวแบบคือ

ตัวแบบแรก ตัวแบบด้านการจัดการระบบ (System Management Model) เน้นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับลักษณะทางการภาพขององค์กร เช่น องค์กรควรมีโครงสร้างการควบคุมเป็นลำดับชั้น ผู้บริหารระดับสูงทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัตินโยบาย ส่วนพนักงานระดับล่างเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหาร ตลอดจนต้องมีระบบการดำเนินงานที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐาน

ตัวแบบที่สอง ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) เป็นตัวแบบที่สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะทางสังคมภายในองค์กรซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการระดับล่าง (Street-Level Bureaucrats) จำนวนมากซึ่งปฏิบัติงานตามหน้าที่ประจำและปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกันหรือแยกจากกันในแต่ละบุคคล (Discretions)

ตัวแบบที่สาม ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) เป็นตัวแบบที่ผสมผสานกันระหว่างทฤษฎีด้านสังคมวิทยากับกายภาพขององค์กร เน้นไปที่การศึกษาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างความต้องการของแต่ละบุคคลกับความต้องการขององค์กร Elmore ให้ความเห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรควรตอบสนองความต้องการของสังคมเพื่อทำให้เกิดความยอมรับในวัตถุประสงค์ขององค์กร การให้อิสระแก่ผู้ปฏิบัติและกระตุ้นให้เข้าไปมีส่วนร่วมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร และการสนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลหลาย ๆ กลุ่ม (Interpersonal Between Workgroup) ซึ่งจะทำให้เกิดกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทุกคนเห็นพ้องร่วมกัน ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบที่สี่ ตัวแบบด้านการเจรจาต่อรองและความขัดแย้ง (Conflict and Bargaining Model) ตัวแบบนี้มองว่า องค์กรเป็นเสมือนเวทีของความขัดแย้งจากหลาย ๆ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีความต้องการในผลประโยชน์ต่างกัน ทิศทางของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับการต่อรองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ

2. นโยบายและการบริหารนโยบายการสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยไปปฏิบัติในปัจจุบัน

เนื่องจากลักษณะและรูปแบบการดำเนินงานของอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับมีความแตกต่างจากอุตสาหกรรมอื่น ๆ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีรูปแบบธุรกิจครัวเรือนและใช้ทุนสูง ใช้แรงงานทักษะฝีมือสูง หากสรุปประเด็นปัญหาสำคัญตามห่วงโซ่อุปทานจะพบประเด็นสำคัญดังนี้ (แผนการปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรายสาขาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หน้า 15)

อุตสาหกรรมต้นน้ำ ปัญหาหลักที่สำคัญของอุตสาหกรรมต้นน้ำคือปัญหาด้านการจัดหาวัตถุดิบและกระบวนการนำเข้าวัตถุดิบ เนื่องจากขาดแคลนแหล่งวัตถุดิบในประเทศเชิงพาณิชย์ ต้องพึ่งพิงการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกา ความผันผวนทางด้านราคาของต้นทุนวัตถุดิบหลัก เช่น ราคาพลอยดิบ และเพชรที่ยังไม่เจียรใน ความไม่แน่นอนด้านนโยบายการค้าระหว่างประเทศของประเทศผู้ขายวัตถุดิบความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศตลอดจนกระบวนการเก็บด้านศุลกากร ล้วนทำให้ผู้ประกอบการต้องรับกับความเสี่ยงและแบกรักต้นทุนที่สูงขึ้น

อุตสาหกรรมกลางน้ำ เป็นกลุ่มที่ต้องพึ่งพาแรงงานทักษะฝีมือขั้นสูง และเทคโนโลยีแต่ในปัจจุบันแรงงานทักษะฝีมือของไทยมีน้อยลง เนื่องจากขาดแคลนแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่ระบบ และการถ่ายทอดองค์ความรู้ยังอยู่ในวงจำกัดประกอบกับเทคโนโลยีที่ทันสมัยมีราคาแพง ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กจึงมีข้อจำกัดในการเข้าถึง

อุตสาหกรรมปลายน้ำ ที่มีขีดความสามารถในการสร้างมูลค่าเพิ่มได้สูงสุดในขณะเดียวกัน ปัญหาและอุปสรรคของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนี้ก็คือ การพัฒนาการออกแบบ ช่องทางการจัดจำหน่ายและสร้างตราสินค้าให้กับผลิตภัณฑ์ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวต้องอาศัยการสร้างบุคลากรที่มีความเข้าใจตลาด ทักษะในการวิเคราะห์การแปรข้อมูลความเคลื่อนไหวในตลาด รสนิยมและพฤติกรรมผู้บริโภคมาสู่การสร้างแบรนด์และช่องทางเข้าถึงลูกค้า ตลอดจนสะท้อนข้อมูลตลาดกลับไปสู่การพัฒนาการออกแบบปัญหาด้านต้นทุนแรงงานสูงและแรงงานขาดแคลนแยกเป็นประเด็นสำคัญสำหรับผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับดังนี้

- ปัญหาค่าแรงขั้นต่ำที่เพิ่มสูงขึ้น ไม่มีผลกระทบต่อผู้ประกอบการมากนัก เนื่องจากในอุตสาหกรรมนี้ต้องใช้แรงงานฝีมือซึ่งมีค่าตอบแทนสูงกว่าค่าแรงขั้นต่ำและผันแปรตามจำนวนชิ้นงาน

- แรงงานทักษะขาดแคลน เป็นปัญหาสำคัญสำหรับผู้ประกอบการเป็นผลมาจากจำนวนแรงงานรุ่นใหม่เข้าสู่อุตสาหกรรมน้อยลง หากไม่มีการดำเนินการวางแผนกำลังคน ณ ตอนนี้อย่างเหมาะสมผู้ประกอบการจะเผชิญกับปัญหาแรงงานที่มีประสบการณ์เข้าสู่ช่วงเกษียณอายุ และขาดแคลน

แรงงานการสร้างแรงงานทดแทนจึงมีความสำคัญ โดยพัฒนาประสบการณ์และองค์ความรู้ในการดำเนินงานทั้งแรงงานสำหรับการควบคุมการผลิต แรงงานช่างฝีมือนอกแบบ และนักการตลาด เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนอุตสาหกรรมได้อย่างต่อเนื่อง

การวิเคราะห์ PEST (ยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ พ.ศ. 2557-2560 หน้า 62-65) สรุปได้ว่าปัญหาและอุปสรรคต่อการนำนโยบายการสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยไปปฏิบัติมีดังนี้

1. การวิเคราะห์ด้านการเมือง (Political Component Analysis-P) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์นโยบายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของภาครัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อเชิงบวกและเชิงลบต่อการดำเนินงานของอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ โดยจากการประเมินพบว่า นโยบายและกฎเกณฑ์ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยได้แก่

- รัฐบาลมีนโยบายปรับขึ้นค่าแรง โดยให้แรงงานมีรายได้วันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้จบการศึกษาระดับปริญญาตรีรายได้เดือนละไม่ต่ำกว่า 15,000 บาท ทำให้เป็นภาระต่อผู้ประกอบการ โดยเฉพาะ SME

- รัฐบาลต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นตลาดสำคัญใช้นโยบายกีดกันทางการค้า โดยเฉพาะมาตรการที่มีใช้ภาษีอากร การกำหนดกฎถิ่นกำเนิดสินค้า และการขอใบอนุญาตนำเข้า นอกจากนี้ ประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นคู่ค้าหลักอาทิ สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และแคนาดา มีแนวโน้มปรับลดหรือยกเลิกการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) กับไทย

2. การวิเคราะห์ด้านเศรษฐกิจ (Economic Component Analysis-E) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์เศรษฐกิจระดับจุลภาค และเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อเชิงลบต่อการดำเนินงานพบว่า สภาพเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมฯ ได้แก่

- เศรษฐกิจโลกมีความไม่แน่นอนสูง โดยเฉพาะตลาดสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นตลาดสำคัญของสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับของไทย

- ไทยมีอัตราการแข่งขันสูง

- ราคาทองคำและโลหะมีการปรับตัวที่สูงขึ้นตามความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลกทำให้ราคาวัตถุดิบที่ใช้ทำเครื่องประดับปรับตัวสูงขึ้น

- อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมีความผันผวนทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารรายรับและรายจ่ายของธุรกิจอัญมณีและเครื่องประดับ ซึ่งต้องมีการพึ่งพาการนำเข้าและการส่งออกต่างประเทศสูง

การวิเคราะห์ด้านสังคมและวัฒนธรรม (Socio Cultural Component Analysis-s) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สถานะทางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงโครงสร้างทางสังคมที่เกี่ยวข้องที่อาจส่งผลกระทบต่อเชิงลบต่อการดำเนินงาน โดยจากการตรวจสอบด้านสังคมและวัฒนธรรมพบว่า

- ไทยยังมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจอยู่มาก มีการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกัน ประชาชนระดับฐานรากยังมีรายได้น้อยและขาดโอกาสในการเพิ่มรายได้ โดยส่วนใหญ่อยู่ในสาขาเกษตรและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่สนับสนุนอุตสาหกรรมใหญ่ทำให้ไม่มีโอกาสเติบโตเป็นชนชั้นกลางที่จากฐานราก บริโภคสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับ ตลาดผู้บริโภคอัญมณีและเครื่องประดับส่วนใหญ่จึงกระจุกตัวอยู่ที่พื้นที่จังหวัดที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี

การวิเคราะห์ด้านเทคโนโลยี (Technological Component Analysis-S) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีที่จะส่งผลกระทบต่อการค้าการลงทุน โดยจากการตรวจสอบด้านเทคโนโลยีพบว่า สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (GIT) ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ พ.ศ. 2557-2560 เสนอโดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- เทคโนโลยีการผลิต การตรวจสอบคุณภาพ และการค้าสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้ประกอบการไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องมีการปรับตัวให้ก้าวทันเทคโนโลยี

- ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ของไทยเป็น SME ยังขาดความรู้และความเข้าใจในการนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไปใช้ในการพัฒนาสินค้า / บริการ รวมทั้งยังขาดความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการลงทุนด้านการวิจัยและพัฒนา

ในภาพรวมของการวิเคราะห์ PEST Analysis สามารถสรุปได้ว่าในภาพรวมผลกระทบจากมิติต่าง ๆ ใน PEST Analysis ก่อให้เกิดผลกระทบทางบวกมากกว่าลบ ผลกระทบทางบวกส่วนใหญ่เกิดจากการที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมกิจการอัญมณีฯ อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันผลกระทบทางลบที่สำคัญเกิดจากการที่ภาวะเศรษฐกิจของตลาดต่างประเทศ โดยเฉพาะสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นตลาดหลักยังมีความผันผวน รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีต่าง ๆ เช่น เทคโนโลยีการผลิต เทคโนโลยีการตรวจสอบ และเทคนิคการทำการค้าสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับทำให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของไทย

3. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสนับสนุนธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยไปปฏิบัติ

ความพยายามที่จะลดความเสียหายอันเนื่องมาจากความล้มเหลวหรือไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการจึงให้ความสนใจวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยเป้าประสงค์อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก เพื่ออธิบายสาเหตุต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อหรือทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางปฏิบัติและแก้ไขแก่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ประการที่สอง เพื่อสร้างองค์ความรู้ทางนโยบายศาสตร์โดยการกำหนดปัจจัย (Factors) หรือตัวแปร (Variables) สร้างตัวแบบ (Models) และทฤษฎี

(Theories) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิเคราะห์ แต่เนื่องจากฐานคติและวิธีการศึกษาที่ใช้ในการศึกษาของนักวิชาการมีความหลากหลายแตกต่างกันจึงส่งผลให้ตัวแบบและทฤษฎีที่ใช้ศึกษาจึงมีความแตกต่างกันไปตามมุมมองหรือตัวแปรที่ยกขึ้นมาศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ดังนี้

กลุ่มแรก มุ่งเน้นศึกษาปัจจัยทางด้านเนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) เป็นปัจจัยที่เป็นเรื่องของตัวนโยบายสาธารณะเองดังนี้

1. แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of Policy) นโยบายมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ได้หลายลักษณะดังนี้ (สมบัติ ชำรงชัญวงศ์, 2546, หน้า 432-437)

ลักษณะแรก แลกเปลี่ยนหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เป็นนโยบายสาธารณะที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจที่มุ่งแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Public Problem) แล้วจึงเป็นผลผลิต (Outputs) ของระบบการเมือง ซึ่งมีผลโดยชอบด้วยกฎหมายในการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติ แต่ความถูกต้องตามกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอ นโยบายที่ดีจะต้องประกอบด้วยความชอบธรรม (Legitimacy) กล่าวคือ จะต้องเป็นนโยบายที่มีความถูกต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม (Social Values) และเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้หากผู้กำหนดนโยบายไม่คำนึงถึงความชอบธรรมแล้วอาจประสบความล้มเหลวได้ง่ายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะอาจไม่ได้รับการสนับสนุนหรือถูกคัดค้านจากประชาชน

ลักษณะที่สอง เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย โดยนัยนี้กฎหมาย คือ รูปธรรมของนโยบายที่ผ่านกระบวนการตัดสินใจนโยบายและได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายจึงเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมือง เนื้อหาสาระสำคัญควรจะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ทั้งนี้ควรประกอบไปด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มาตรการในการดำเนินการหน่วยงานที่รับผิดชอบ ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนและที่สำคัญก็คือ จะต้องมีการครอบคลุมต่อประเด็นปัญหาที่ต้องการแก้ไข การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จึงมีความเป็นไปได้สูง

ลักษณะที่สาม ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย ดังนี้ ฝ่ายบริหารจึงต้องประสานงานกับกลุ่มการเมืองในสภา เพื่อให้ได้เสียงสนับสนุนเพียงพอ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการเจรจาต่อรอง (Bargaining) และการประนีประนอม (Compromise) เพื่อให้ร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบของสภาอย่างถูกต้องและชอบธรรมในขั้นตอนสุดท้ายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ลักษณะที่สี่ ผู้นำองค์กรหรือข้าราชการระดับสูงที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการประชาชน โดยนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ประสบความสำเร็จแต่

บทบาทหน้าที่ขององค์การราชการยังรวมถึงการริเริ่มก่อรูปนโยบายและการพัฒนาทางเลือกนโยบาย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำองค์การจะมีบทบาทมากในการกำหนดปัญหา นโยบายและการพิจารณาทางเลือกนโยบายต่อฝ่ายการเมือง ถ้าผู้นำองค์การราชการที่กำหนดปัญหา นโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเสนอทางเลือกที่สามารถจะแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ โอกาสที่ผู้กำหนดนโยบายจะผลักดันให้เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นไปได้สูง

ลักษณะสุดท้าย การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาลก็ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ เนื่องจากคำพิพากษาของศาลจะเป็นมาตรฐานสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

1. ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of Policy) หมายถึง ความชัดเจนในวัตถุประสงค์และมาตรการในการปฏิบัติ Van Meter & Van Horn (1975 : อ้างถึงใน จำรูญ จะ โรครัมย์, 2549, หน้า 14) ซึ่งให้เห็นว่าวัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทำหน้าที่เสมือนกรอบกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ จึงมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในกรณีที่มีความไม่ชัดเจนผู้ปฏิบัติก็ไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ความเบี่ยงเบนในวัตถุประสงค์ของนโยบายอาจเกิดจากการตีความในระดับปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ดังนั้นโอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จเป็นไปได้สูงในทางตรงกันข้ามหากนโยบายใดก็ตามมีเป้าประสงค์หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมากเพียงใดก็จะยิ่งส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกันและนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพดังที่ Paul Berman (1980 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2546, หน้า 436-437) เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงาน” (Programmed Implementation) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหาอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา การประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้อย่างเหมาะสม เป็นต้น

2. เนื้อหาสาระของนโยบาย Girdle (1980 อ้างถึงใน เจตน์ ธนวัฒน์, 2539, หน้า 29) ให้ความเห็นว่า เนื้อหาสาระของนโยบายมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แตกต่างกัน เช่น นโยบายที่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วไปเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมคนจำนวนมาก การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนย่อมมีโอกาสที่จะถูกต่อต้านหรือไม่ปฏิบัติตามจากผู้เสียประโยชน์ ในทางตรงกันข้ามก็จะได้รับการสนับสนุนจากผู้ได้ประโยชน์จากนโยบาย นอกจากนี้ในแง่ของการกำหนดผู้รับผิดชอบดำเนินการก็มีส่วนทำให้การปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน ประเด็นเหล่านี้ย่อมทำให้การปฏิบัตินโยบายแตกต่างกันไปตามบริบทในแต่ละพื้นที่ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายต่างกันไปด้วย แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของ Van Meter & Van Horn (1975,

หน้า อ้างถึงใน นภากาศ สวัสดิมงคล, 2538, หน้า 28) เสนอว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย กล่าวคือ นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุดและมีความเห็นพ้องต้องกันของวัตถุประสงค์ระดับสูง โดยเขาได้สรุปคุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า หมายถึง จำนวนและความสามารถของบุคลากร ความเข้าใจ และทัศนคติของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ระดับของการควบคุมตามลำดับขั้นการบังคับบัญชาภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ระดับของการสื่อสารและสัมพันธภาพทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่รับผิดชอบในระดับต่าง ๆ

กลุ่มที่สอง มุ่งศึกษาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy context) หมายถึง ปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะแต่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งกับนโยบายสาธารณะได้แก่

1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี

ปัจจัยทางการเมือง Mazomanie & Sabatier (1989 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546, หน้า 406) ซึ่งให้เห็นว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Public Process) เป็นผลผลิต (Outputs) ของระบบการเมือง โดยนัยนี้ปัจจัยทางการเมืองจึงมีผลโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะ ถ้าพิจารณาความสัมพันธ์ในระดับโครงสร้างทางการเมือง ซึ่งหมายถึงระบอบการปกครองที่รัฐหนึ่ง ๆ ใช้อยู่ กล่าวคือ รัฐบาลเผด็จการจะใช้วิธีบังคับผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายทั้งผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและประชาชนจึงมีแนวโน้มที่นโยบายจะบรรลุเป้าประสงค์ในระดับสูง แต่รัฐบาลประชาธิปไตยจะยึดหลักการเสียงข้างมาก ความสำเร็จของนโยบายประการหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของนโยบายที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันนโยบายเพื่อให้เกิดการสนับสนุนนโยบายในวงกว้าง

ปัจจัยด้านระบบเศรษฐกิจ โดยแนวทางการอธิบายที่คล้ายคลึงกันในระบบเศรษฐกิจที่รัฐต่าง ๆ ได้นำมาใช้จำแนกเป็น 2 แบบใหญ่ ๆ ได้แก่ แบบแรก ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแบบที่สอง ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม แบบแรกมีหลักการสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นเจ้าของทุนและทำการผลิตสินค้าและบริการได้อย่างเสรี ภายใต้การควบคุมของรัฐบางประการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ส่วนแบบที่สอง มีหลักการสำคัญที่รัฐเป็นเจ้าของทุนและปัจจัยการผลิตเป็นการผลิตแบบผูกขาดแต่ผู้เดียวไม่มีคู่แข่งทางธุรกิจ ประชาชนเป็นปัจจัยการผลิตตัวหนึ่ง (แรงงาน) และขณะเดียวกันก็เป็นผู้บริโภคโดยการจัดสรรจากรัฐ การมองภาพในระดับโครงสร้างนี้ระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมจะสามารถระดมทรัพยากรในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของรัฐได้โดยง่าย เนื่องจากเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตต่าง ๆ โดยเบ็ดเสร็จอยู่แล้วแต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่สภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดจากระบบทั้งสอง ซึ่งหมายถึงความสามารถของรัฐที่จะเบิกจ่าย

งบประมาณสนับสนุนนโยบายสาธารณะได้หรือไม่เพียงใด นโยบายที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนอย่างเพียงพอและเหมาะสมย่อมมีโอกาสประสบความสำเร็จในระดับสูง โดยเฉพาะในนโยบายที่ต้องใช้งบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญ เช่น นโยบายด้านอาคารสงเคราะห์ นโยบายด้านการจัดสวัสดิการให้ประชาชนต่าง ๆ เป็นต้น

ปัจจัยด้านสังคม ในที่นี้เน้นที่ค่านิยมของสังคมได้แก่ ความเสมอภาคของบุคคลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ค่านิยมเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล ความเชื่อ ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณี เป็นต้น นโยบายใดก็ตามที่มีวัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมส่วนรวมย่อมมีแนวโน้มที่ประชาชนไม่ยอมรับและไม่ให้ความร่วมมือโอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวจึงเป็นไปได้สูง นอกเสียจากรัฐบาลจะใช้วิธีการบังคับในรัฐบาลเผด็จการเท่านั้น

ปัจจัยด้านเทคโนโลยี การพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวางและมีการสื่อสารถึงกันทั่วโลกอย่างรวดเร็วทำให้ปัจจัยการผลิตที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาในระยะเวลาสั้น ๆ เทคโนโลยีที่มีอยู่อาจล้าสมัยและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัตินโยบายบางประเภท (Mazomanie & Sabatier (1989 อ้างถึงใน จรัส วิสุวรรณ, 2539, หน้า 19)

1. **ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ** การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมของรัฐนั้นโดยทั่วไปแล้วเป็นภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ Mazomanie & Sabatier (1989 อ้างถึงใน จรัส วิสุวรรณ, 2539, หน้า 20) ให้ความเห็นว่า นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ซึ่งมักจะมีความพร้อมทั้งด้านอัตรากำลังและทรัพยากรรวมทั้งการให้การสนับสนุนนโยบายหรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจในขณะนั้น

2. **การติดต่อสื่อสาร การจัดสรรทรัพยากร** ปัจจัยทางจิตของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยโครงสร้างของระบบราชการ Edwards III (อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 219 -220) ดังนี้

การติดต่อ (Communication) หมายถึง การสื่อสารให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ทราบถึงกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะกระทำ ทั้งนี้ต้องอาศัยหลักการหรือแนวคิด ทฤษฎีการสื่อสารที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ 3 ประการ ประการแรก การสื่อข่าวสาร (Transmission) เป็นกระบวนการสื่อข่าวสารที่เกี่ยวกับตัวนโยบายให้ผู้ปฏิบัติทราบและเข้าใจ ประการที่สอง ความชัดเจนของข่าวสาร (Clarity) หมายถึง เนื้อหาของข้อมูลจะต้องชัดเจน สร้างความเข้าใจตรงกันระหว่างผู้ส่งกับผู้รับข่าวสาร รวมทั้งจะต้องมีความถูกต้องเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้วิจารณญาณ (Discretion) หรือการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติ เนื่องจากมีความคลุมเครือในข่าวสาร ประการสุดท้าย ความสอดคล้องต้องกันของข่าวสาร (Consistency) หมายถึง เนื้อหาข่าวสารข้อมูลที่ไม่มีความขัดแย้งกันเองจนทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน

การจัดสรรทรัพยากร (Resource Allocation) ทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น ได้แก่ (1) ทรัพยากรบุคคล (Staff) ที่มีอย่างเพียงพอทั้งในด้านปริมาณและทักษะ ความชำนาญ (2) ข่าวสาร (Information) เกี่ยวกับกิจกรรมที่จะต้องกระทำและผลที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) อำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบแตกต่างกันไป เช่น การกำหนดระเบียบแบบปฏิบัติ การจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น (4) สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ (Facilities) ได้แก่ เครื่องมือ เครื่องจักร วัสดุครุภัณฑ์ เป็นต้น

ปัจจัยทางจิตวิทยาของผู้นำนโยบายไป (Dispositions) ความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น นอกเหนือจากความรู้ ทักษะ ความสามารถของผู้ปฏิบัติแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความปรารถนาและทัศนคติของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบายอีกด้วย อาทิเช่น นโยบายที่หน่วยเหนือมอบหมายให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตามนโยบายให้สำเร็จภายในระยะเวลาอันจำกัดจะทำให้เกิดความกดดันและสร้างทัศนคติที่ไม่ดีและไม่ยอมรับนโยบายในระดับผู้ปฏิบัติจนเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ Van Meter & Van Horn (1975) มีความเห็นสอดคล้องกับ Mammalia & Sabatier (1980 อ้างถึงใน จรัส วิสุวรรณ, 2539, หน้า 28) ที่มองว่า นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปดำเนินการได้ดีต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วยและมีความรู้สึกผูกพันกับนโยบายนั้น Pressman & Wildavsky (1973 อ้างถึงใน ชุตินา ไชยอาพร, 2544, หน้า 23) มองว่า สาเหตุของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การขาดความเชื่อมโยงระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติ ในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้ปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งย่อมมีความแตกต่างกันในด้านความรับผิดชอบ ความผูกพันและความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุผลสำเร็จ นอกจากนี้ยังมีประเด็นทางจิตวิทยาที่แยกย่อยลงไปอีกหลายประการในแง่มุมมองด้านบริหารจัดการได้ให้ความสำคัญกับสิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (Incentives for Implementation) (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2546, หน้า 442-443) เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ McLaughlin (1975 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2546, หน้า 443) ซึ่งให้เห็นว่าสิ่งจูงใจมี 2 ประเภท คือ สิ่งจูงใจในแง่บวก (Positive Incentive) ได้แก่ การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การยกย่องชมเชยให้ปรากฏต่อสาธารณะ เป็นต้น และสิ่งจูงใจในแง่ลบ (Negative Incentive) ได้แก่ การลงโทษทางวินัย การงดรางวัลประจำปี การโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น สิ่งจูงใจในแง่ลบนั้นไม่ทำให้เกิดขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติที่ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติทำงานอย่างเต็มความสามารถอย่างเช่น สิ่งจูงใจในแง่บวกแต่ปฏิบัติงานด้วยความกลัวถูกลงโทษขาดความผูกพันกับงานที่ทำ

ปัจจัยโครงสร้างของระบบราชการ (Bureaucratic Structure) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ปัจจัยนี้ประกอบด้วย

1. มาตรฐานการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedures) ความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับระดับของความสอดคล้องของลักษณะของนโยบายกับมาตรฐานการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีอยู่เดิม ถ้ามีความขัดแย้งกันโอกาสที่นโยบายจะไม่ประสบผลสำเร็จย่อมเป็นไปได้สูง

2. การแบ่งส่วนงาน (Organizational Fragmentation) Greenwood (1976 อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2546, หน้า 441-442) ให้ความเห็นว่ายังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใดก็จะยิ่งทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละหน่วยงาน / องค์กรต่างก็มีความคาดหวังผลประโยชน์ วิสัยทัศน์ และมุมมองที่แตกต่างกันไปหากนโยบายไม่มีความชัดเจนเฉพาะเจาะจงด้วยแล้ว ย่อมเปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงาน / องค์กรมีการตีความวัตถุประสงค์และกำหนดแนวปฏิบัติในนโยบายแตกต่างกันไปด้วย กรณีดังกล่าวมักจะส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการสื่อสารและการประสานงานอันอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้

วเรช จันทรศร (2551, หน้า 454-455) ได้ศึกษาวิจัยทบทวนผลงานและแนวคิดของนักวิชาการที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางและนำเสนอปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 12 ปัจจัยดังเสนอในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	แนวโน้มของความสำเร็จ
1. ด้านนโยบาย (ลักษณะของนโยบาย)	<ul style="list-style-type: none"> - ความแตกต่างในประเภทของนโยบาย - ความสามารถในการแก้ไขปัญหา - ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงาน - ความชัดเจนของวัตถุประสงค์และเป้าหมาย - นโยบายมีทฤษฎีที่เหมาะสมรองรับ - สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายเก่า / เคยดำเนินการมาก่อน - ระบุแนวทางแก้ไขปัญหาคัดเจน - นโยบายช่วยกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานได้ง่าย - วัตถุประสงค์และเป้าหมายชัดเจน - มีทฤษฎีที่เหมาะสมรองรับ - สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	แนวโน้มของความสำเร็จ
1. ด้านนโยบาย (ลักษณะของ นโยบาย)	<ul style="list-style-type: none"> - สอดคล้องกับนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง - สอดคล้องกับความเป็นจริง - มีการกำหนดตัวชี้วัดและมาตรฐานของการบรรลุผลสำเร็จไว้ชัดเจน - การปฏิบัติตามนโยบายสามารถทำให้เกิดการบรรลุผลตามเป้าหมาย (ศักยภาพของนโยบายในการนำไปปฏิบัติ) - การนำนโยบายมาทดลองใช้ในกลุ่มเป้าหมายบางส่วน - ความเพียงพอของทางการเงิน - ความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ - การจัดสรรงบประมาณ - การกระจายทรัพยากรไปยังหน่วยงานต่าง ๆ - ทักษะคนที่มีความรู้ - การสนับสนุนจากประชาชน 	<ul style="list-style-type: none"> - สอดคล้องกับนโยบายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง - สอดคล้องกับความเป็นจริง - ตัวชี้วัดและมาตรฐานมีความชัดเจน - นโยบายช่วยให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงาน - มีการนำนโยบายมาทดลองใช้ในกลุ่มเป้าหมายบางส่วน - การเงินมีจำนวนพอเหมาะ - มีความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือใช้และสถานที่ - จัดสรรงบประมาณเหมาะสมประสิทธิภาพ - มีประสบการณ์ในความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ - มีระบบการสื่อสารเป็นแบบเปิดเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ - มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานชัดเจน

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	แนวโน้มของความสำเร็จ
2. ทรัพยากร	<ul style="list-style-type: none"> - ความเข้าใจในประโยชน์ที่จะได้รับและผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้น - ลักษณะโครงสร้างขององค์กร - ความสามารถในการยื่นหยัด / ความคงทนขององค์กร - ความซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์และเครือข่ายภายในองค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> - มีความเป็นผู้นำ - มีทักษะ / ความสามารถในการบริหาร - รู้จักใช้อำนาจ - กระทบการตัดสินใจไม่ซับซ้อน - ผู้บริหารให้การสนับสนุนนโยบาย - ผู้บริหารมีส่วนร่วมกับนโยบาย
3. กลุ่มเป้าหมาย / ประชาชนผู้รับบริการ	<ul style="list-style-type: none"> - ความยืดหยุ่นของการปฏิบัติงาน - กฎระเบียบในการดำเนินงานขององค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจสภาพการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง
4. หน่วยงาน / องค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนบุคลากร - ลักษณะและความเป็นทางการของกระบวนการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร - สมรรถนะในการนำนโยบายไปปฏิบัติในอดีต - หน่วยงาน / องค์กรมีการสื่อสารเป็นแบบเปิด - ลักษณะการเรียนรู้ขององค์กร - การกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจ - สามารถสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกัน - สามารถแก้ไขปัญหาความล่าช้าได้อย่างรวดเร็ว - ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีความชัดเจน

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	แนวโน้มของความสำเร็จ
5. ผู้บริหารและ ผู้กำหนดนโยบาย	<ul style="list-style-type: none"> - ภาวะผู้นำของผู้บริหาร - ทักษะในด้านการบริหารงาน - อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร - ความซับซ้อนของกระบวนการตัดสินใจ - การสนับสนุนของผู้บริหาร - การเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้บริหาร - ระดับความเข้าใจสภาพความเป็นจริงในการให้บริการของผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบาย - การสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน - การสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกในองค์กรด้วยกัน - ความสามารถในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าที่เกิดขึ้น 	
6. การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน (การสื่อสารและกิจกรรมส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ)	<ul style="list-style-type: none"> - ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีความชัดเจน - ความสอดคล้องของโครงการที่มีต่อเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก 	<ul style="list-style-type: none"> - สอดคล้องกับเป้าหมายวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก - แนวทางปฏิบัติงานชัดเจนเข้าใจ

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	แนวโน้มของความสำเร็จ
7. การประชาสัมพันธ์	<ul style="list-style-type: none"> - วิธีการปฏิบัติงานสามารถเข้าใจง่าย - การกำหนดระเบียบการปฏิบัติงาน - การกำหนดคบทลงโทษและการให้รางวัล - การจัดสรรอำนาจหน้าที่ - รูปแบบของสื่อที่ใช้และการติดต่อสื่อสาร - ผลการกระทบจากการประชาสัมพันธ์ที่มีต่อการปฏิบัติงานและกลุ่มเป้าหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - มีกฎระเบียบในการปฏิบัติงานพอดี และมีความยืดหยุ่น - มีการกำหนดโทษและการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ - มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน - รูปแบบของสื่อมีความครอบคลุมทันสมัยและเข้าถึงประชาชน - ส่งเสริมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น - มีการคัดสรรเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสม
8. บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน	<ul style="list-style-type: none"> - การคัดสรรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน - บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติงาน - ทักษะที่มีก่อนโยบาย - ทักษะการดำเนินงานความรู้ความสามารถ ระดับการยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย - ความเต็มใจในการปฏิบัติงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - ผู้ปฏิบัติมีบุคลิกภาพดี - มีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย - มีทักษะ ความรู้ และความสามารถ ยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย - มีความเต็มใจและพอใจในงาน - การตอบสนองเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบาย

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

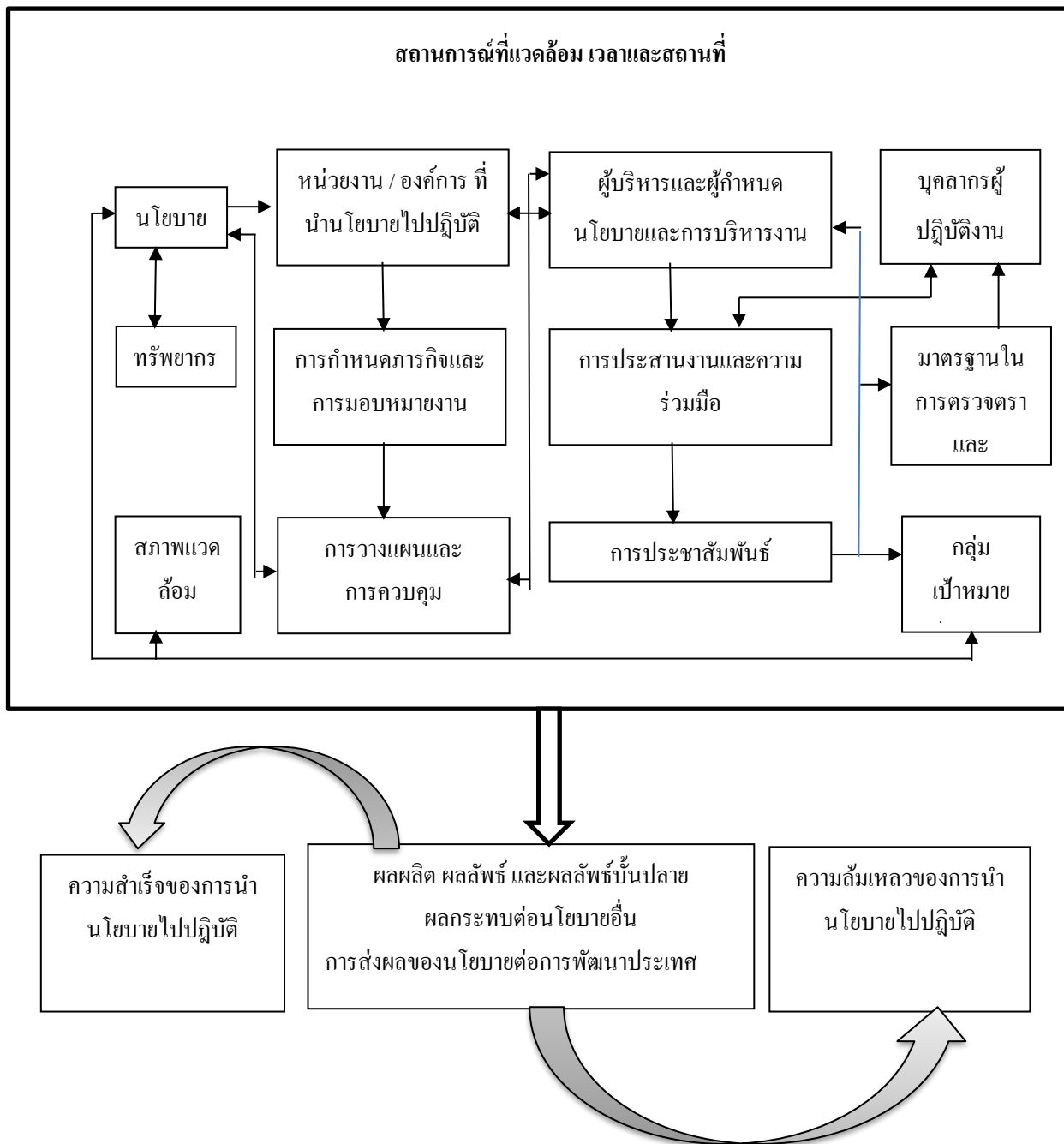
ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	แนวโน้มของความสำเร็จ
9. การประสานงานและความร่วมมือ	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถในการทำงานเป็นทีม - ความจงรักภักดีต่อองค์กร - ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงาน - ความสามารถในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบาย ความสามารถในการเจรจาต่อรอง - ความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์ - บุคลากรได้รับการฝึกอบรม - ความสามารถในการประสานงานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ หรือองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ - ความเที่ยงตรง สม่ำเสมอของการสื่อสารระหว่างองค์กร 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำงานเป็นทีม - จงรักภักดีต่อองค์กร - การเปลี่ยนแปลงมีน้อย - ผู้ปฏิบัติสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้ดี - มีความสามารถในการเจรจาต่อรอง - มีประสบการณ์และเรียนรู้ได้เร็ว - บุคลากรได้รับการฝึกอบรม - มีการกระตุ้นส่งเสริม - การประสานงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว - การสื่อสารระหว่างองค์กรมีความสม่ำเสมอ - จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีน้อย
10. การวางแผนและการควบคุม	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้อง - ระดับของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 	<ul style="list-style-type: none"> - ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานประสิทธิภาพ - การควบคุมมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานในการควบคุมและ

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ปัจจัยหลัก	ปัจจัยรอง	แนวโน้มของความสำเร็จ
11. มาตรการในการตรวจตรา และประเมินผล	<ul style="list-style-type: none"> - ประสิทธิภาพในการดำเนินการควบคุม - วิธีการควบคุม ดูแล และประเมินผลการปฏิบัติงาน - มาตรการในการกระตุ้นส่งเสริม - ผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงานที่เกิดจากการนำมาตรการควบคุมมาใช้ 	<ul style="list-style-type: none"> ประเมินผลการปฏิบัติงาน - มีการประเมินผลสะท้อนกลับ - มีการประเมินผลระหว่างการทำงาน - การประเมินผลไม่ส่งผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน
12. สภาพแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> - ประเมินผลการสะท้อนกลับที่อยู่ในกระบวนการวางแผนและการออกแบบแผนงาน / โครงการ - การประเมินผลโครงการหรือนโยบายที่กำลังดำเนินการ - ผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน - ผลกระทบจากสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี - ผลกระทบจากการต่อต้านและคัดค้านนโยบายต่าง ๆ - ผลกระทบต่อศีลธรรมของสังคม 	<ul style="list-style-type: none"> - สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงน้อย - ไม่มีการต่อต้านหรือคัดค้าน - ไม่ส่งผลกระทบต่อศีลธรรม - ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมาย - ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น - บุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมได้พอสมควร - สื่อมวลชนให้ความสำคัญกับปัญหา - สภาพแวดล้อมของนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ สอดคล้องกัน

ที่มา : วรเดช จันทรส, 2551, หน้า 402-416

นอกจากปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้แล้วยังต้องพิจารณาเงื่อนไขทางด้านเวลา (Times) สถานการณ์ที่แวดล้อม (Contexts) และสถานการณ์ทางเทคโนโลยี (Technological Circumstances) เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในเวลา สถานที่ หรือในสถานการณ์ที่ไม่เหมาะสมอาจส่งผลให้นโยบายล้มเหลวตั้งแต่เริ่มต้น



ภาพประกอบที่ 2.1 ทฤษฎีเชิงบูรณาการของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร
 ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 104-109,

3. ตัวแบบที่ใช้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Modes)

ตัวแบบ Modes เป็นแนวคิดเชิงระบบที่จำลองเหตุการณ์หรือตัวแปรต่าง ๆ โดยจำแนกองค์ประกอบ แสดงความสัมพันธ์และตั้งสมมติฐานระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ (Quade, 1978 อ้างถึงในเรื่อง วิทย์ เกษสุวรรณ, 2551, หน้า 217) โดยแนวคิดนี้นักวิชาการได้พัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้น ตัวแบบที่แต่ละกลุ่ม / แต่ละท่านพัฒนาขึ้นนั้นมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างกันในฐานคิดและวิธีการศึกษาขอหยิบยกตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการสำคัญบางท่านดังต่อไปนี้

Van Meter & Van Horn เสนอ “ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Intergovernmental Policy Implementation Model) (1976 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546, หน้า 446-452) โดยให้ความสนใจต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้มุ่งอธิบายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ (The Policy Implementation Process) โดยมองจากบนลงล่างภายใต้กรอบขององค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือภายใต้กรอบของความสัมพันธ์ระหว่างหลาย ๆ องค์กรซึ่งได้รับการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์แล้ว (วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 122)

มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง คุณลักษณะของนโยบายในส่วนของวัตถุประสงค์และมาตรฐานของวัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมเพียงใดเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติและประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

ทรัพยากรของนโยบาย หมายถึง ความเพียงพอของทรัพยากรในการดำเนินการซึ่งหมายรวมถึงงบประมาณและปัจจัยสนับสนุน และปัจจัยกระตุ้นอื่น ๆ เช่น การให้การสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐ การใช้สิ่งจูงใจเชิงบวกแก่บุคลากรผู้ปฏิบัติ (การยกย่องชมเชย เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง) และสิ่งจูงใจเชิงลบ (การโยกย้ายตำแหน่ง การลงโทษทางวินัยเมื่อไม่ปฏิบัติตามนโยบาย)

การสื่อสารระหว่างองค์การและกิจกรรมสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และคุณภาพของการสื่อสาร

เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง หมายถึง สภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติในด้านเศรษฐกิจ เช่น ระบบเศรษฐกิจที่ประเทศยึดถือและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศด้านสังคม เช่น ลักษณะความเชื่อในสังคมและด้านการเมือง เช่น ระบบการเมืองของรัฐ ความมั่นคงของรัฐบาล การมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น

ความร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง องค์ประกอบด้านตัวบุคคลผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งประกอบด้วย การรับรู้และความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย ทิศทางในการตอบสนองต่อนโยบายและระดับการยอมรับในตัวนโยบายของผู้ปฏิบัติ

Mazmanian & Sabatier (1980 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2548, หน้า 53-63) เสนอกรอบแนวคิดที่เรียกว่า “A Conceptual of the Implementation Process” เป็นการวิเคราะห์จากบนลงล่าง (Top-Down) ในทัศนะของนักวิชาการทั้งสองปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีอยู่ 3 ชุด ในแต่ละชุดประกอบด้วยปัจจัยย่อย ๆ ที่เป็นตัวบ่งชี้ความสามารถในการบรรลุผลของปัจจัยหลักและกำหนดเป็นตัวแปรอิสระดังนี้

ชุดแรก ได้แก่ “ความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย” (Tractability of The Problem) พิจารณาว่า ข้อความหรือสาระของนโยบาย (Policy Statement) สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาได้มากน้อยเพียงใดจากปัจจัยย่อย 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยแรก การมีทฤษฎีทางวิชาการที่ถูกต้องเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาและมีเทคโนโลยีรองรับ (ใช้หลักวิชาการ / เทคโนโลยีในการแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมเพียงใด) ปัจจัยที่สอง ระดับความหลากหลายในพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายประการที่สาม อัตราส่วนร้อยละของกลุ่มเป้าหมายจากจำนวนประชากร (จำนวนของกลุ่มเป้าหมายปัจจัยที่สี่ ขอบเขตของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่ต้องเปลี่ยนแปลง (ต้องการให้เปลี่ยนแปลงมากหรือน้อย)

ชุดที่สอง “ความสามารถของนโยบายในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Ability of Statute of Structure Implementation) (วเรช จันทรศร, 2551 , หน้า 150-165) ขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อย 7 ปัจจัย ปัจจัยแรก นโยบายอยู่ภายใต้ทฤษฎีที่มีเหตุผลเพื่อสนับสนุนให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ ปัจจัยที่สอง วัตถุประสงค์นโยบายมีความชัดเจน ปัจจัยที่สาม ทรัพยากรด้านการเงินมีเพียงพอ ปัจจัยที่สี่ ความเป็นปึกแผ่นของสถาบันและลำดับชั้นต่าง ๆ ภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่ห้า กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติเอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ปัจจัยที่หก การมอบหมายงานให้บุคคล / หน่วยงานที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นโยบาย ปัจจัยสุดท้าย การเข้ามามีส่วนร่วมจากบุคคลภายนอก

ชุดที่สาม “ปัจจัยที่ไม่ใช่เงื่อนไขของนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Non-Statutory Variables Affecting Implementation) ประกอบด้วยปัจจัยย่อย 6 ปัจจัย คือ ปัจจัยแรก ความแปรปรวนของการตัดสินใจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลาที่ตั้งต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัจจัยที่สอง ระดับความต่อเนื่องของความสนใจที่สื่อมวลชนมีต่อปัญหา ปัจจัยที่สาม ความแปรปรวนในด้านการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อนโยบาย ปัจจัยที่สี่ การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรและทัศนคติของประชาชนที่มีต่อวัตถุประสงค์และผลผลิตของนโยบายที่ได้จากหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติ ปัจจัยที่ห้า การนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่องจากผู้นำหรือกลุ่มผู้มีอำนาจ ปัจจัยที่หก ทักษะผู้นำและการยอมรับในนโยบายของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนตัวแปรตาม (Dependent Variables) ของตัวแบบนี้ คือ ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนแรก ผลผลิตของนโยบาย (Policy Outputs) ขั้นตอนที่สอง กลุ่มเป้าหมายยอมรับการปฏิบัติตามนโยบาย ขั้นตอนที่สาม ผลกระทบอย่างแท้จริงต่อหน่วยงานปฏิบัติ ขั้นตอนที่สี่ ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ ขั้นตอนที่ห้า การทบทวนหรือปรับปรุงนโยบาย

แนวคิดทฤษฎีนี้เป็นการศึกษาว่าองค์กรต่าง ๆ จะสามารถนำนโยบาย แผนงาน โครงการไปปฏิบัติได้จะต้องมีปัจจัยอะไรเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้โครงการสำเร็จบรรลุจุดหมายของการพัฒนา ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการปรับปรุงการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น และต่อการเพิ่มสมรรถนะของภาครัฐในการตอบสนองต่อความต้องการของสังคมส่วนรวมให้ได้มากยิ่งขึ้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากและซับซ้อน ครอบคลุมถึงองค์กรและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ อย่างกว้างขวางไม่มีใครสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตนเองทั้งหมด จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเด็นปัญหาทางด้านสมรรถนะด้านต่าง ๆ ปัญหาการควบคุม ปัญหาความร่วมมือ รวมถึงปัญหาด้านการสนับสนุน

วเรช จันทรศร (2551, หน้า 129-146) ได้มีการประมวลตัวแบบของนักวิชาการที่ได้ศึกษาเพื่อสังเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาและพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี เพื่อใช้อธิบายว่าองค์กรต่าง ๆ ที่สามารถนำนโยบาย แผนงาน โครงการไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีปัจจัยอะไรที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ นโยบาย แผนงาน โครงการ ดำเนินการสำเร็จบรรลุจุดหมายซึ่งตัวแบบที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบได้แก่

3.1 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้มีแนวคิดว่าการใช้หลักด้านเหตุผลเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ องค์กรหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการนั้นจะต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผลเป็นเหตุผลสำคัญในการตัดสินใจดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องยึดหลักมีเหตุผลเป็นสิ่งที่ต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่จะประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยหลักการที่มีเหตุผลชัดเจนอาจกล่าวได้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานจะมีองค์ประกอบในการดำเนินงานอยู่ 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ

1.1 นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปรวัตถุประสงค์ถ่ายทอดไปสู่การปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

1.2 ความสามารถในการปฏิบัติงานได้อย่างบรรลุผลใกล้เคียงกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

โดยทั่วไป ระดับความสำเร็จของการดำเนินนโยบายหรือโครงการไปสู่การปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการดังนี้

ประการแรก ความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการ

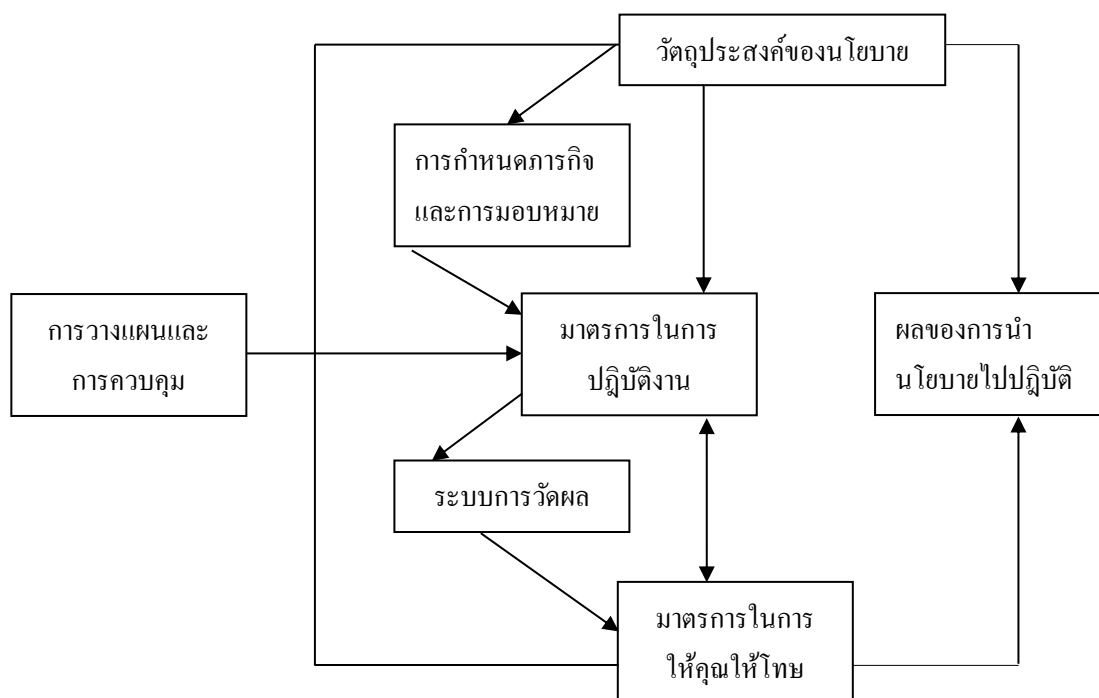
ประการที่สอง การกำหนดภารกิจและมอบหมายอย่างชัดเจน

ประการที่สาม การกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

ประการที่สี่ การสร้างระบบประเมินผลที่เหมาะสมและ

ประการที่ห้า การสร้างมาตรฐานการจูงใจ (ให้คุณให้โทษ) ที่เหมาะสม

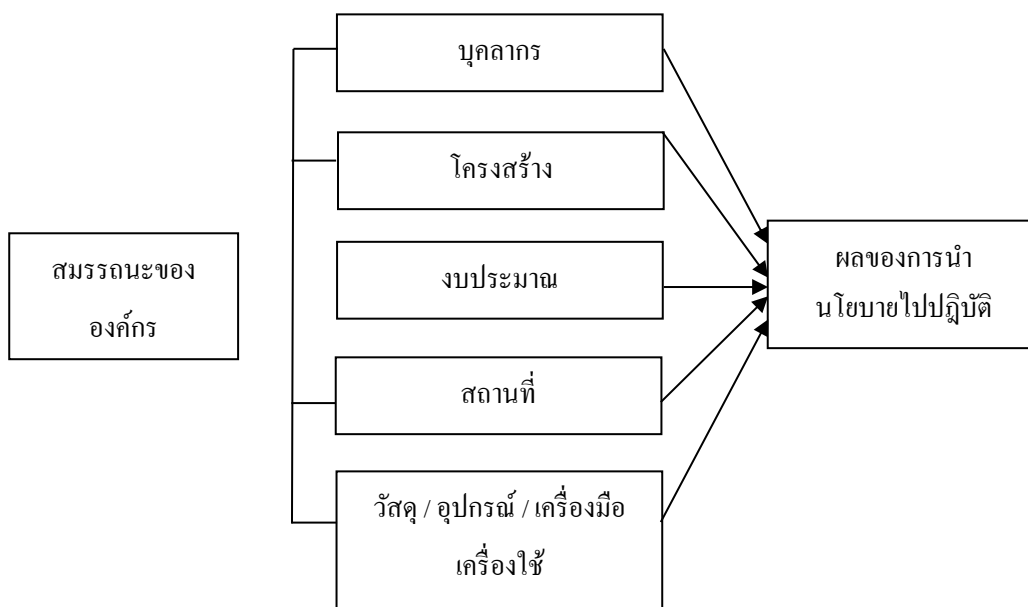
ตัวแบบที่ยืดหยุ่นผลสามารถเขียนเป็นภาพได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 2.2 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบที่ยืดหยุ่นผล
ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 131

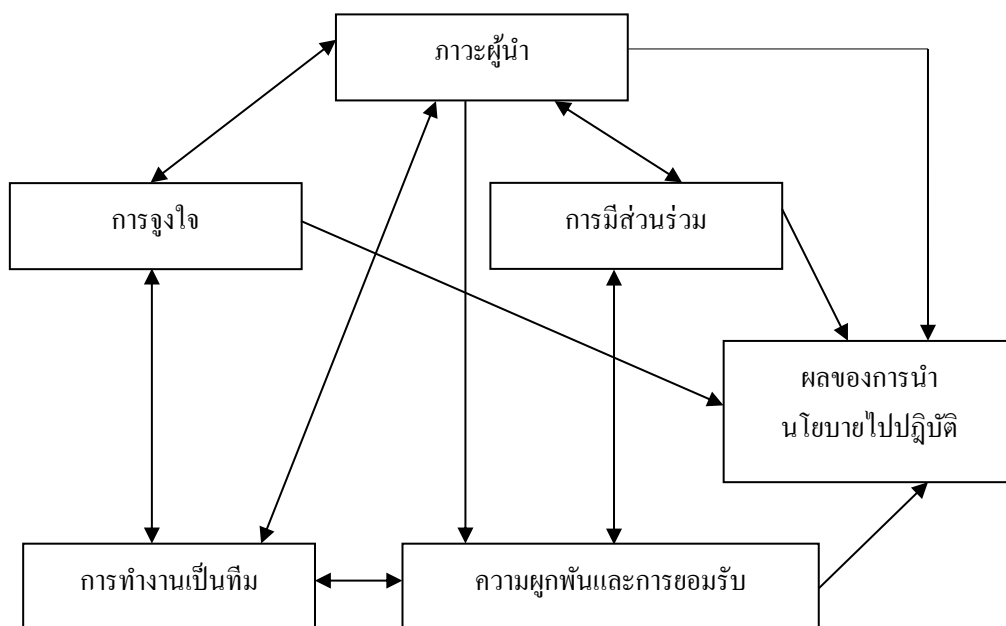
3.2 ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลัก โดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายแผนงาน หรือโครงการไปปฏิบัติว่าขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด องค์กรจำเป็นต้องมี โครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณตัวแบบ

นี่มีความพยายามที่จะศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามแผนงานและนโยบายในอดีต เช่น การแก้ไขปัญหาคารขาดแคลนงบประมาณ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในความสามารถ ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานแก้ไขปัญหาคารประสานงาน ตัวแบบด้านการจัดการนี้ซึ่งเขียนเป็นภาพประกอบได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 2.3 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบด้านการจัดการ
ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 134

3.3 ตัวแบบทางการพัฒนาองค์กร (Organization Development model) แนวคิดตามตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นหลัก โดยมีแนวคิดที่บุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กร จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กร การทำงานเป็นทีมจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมคำนึงถึงการจูงใจ การใช้ผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรักผูกพันกับองค์กร การยอมรับ การพัฒนาทีมงานมากกว่าการใช้กำลังบังคับควบคุม ตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญเพิ่มเติมต่อกระบวนการสื่อสารสองทาง การมีส่วนร่วมในกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความตระหนักและผูกพันกับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ขณะที่การให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบายแต่เพียงลำพังจะเป็นผลเสียและไม่สอดคล้องกับฐานคิดการพัฒนาองค์กรตามแนวคิดนี้ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กรนี้ซึ่งเขียนเป็นภาพประกอบได้ดังนี้

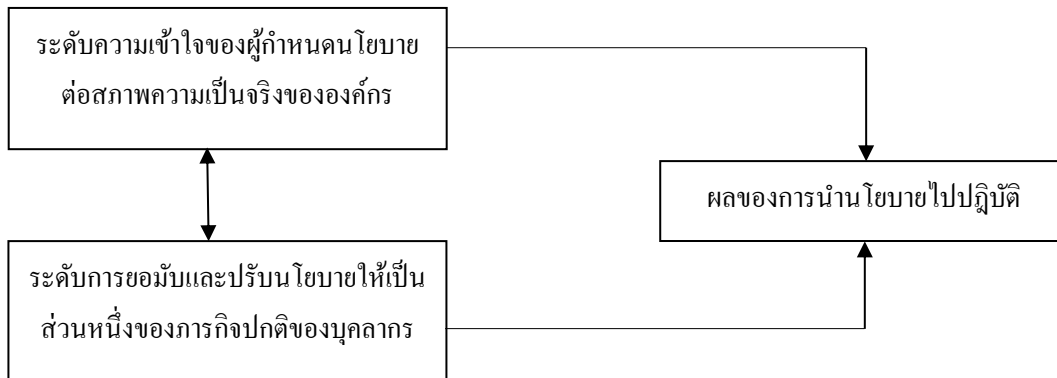


ภาพประกอบที่ 2.4 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ: ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร
ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 13

3.4 ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งมีกฎระเบียบขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และมีการกำหนดระบบคุณธรรมเอาไว้อย่างแน่นนอนตายตัว อย่างไรก็ตามภายในองค์กรขนาดใหญ่ก็ไม่ได้มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (รูปนัย) เพียงอย่างเดียวแต่จะประกอบด้วยแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการด้วย แต่มักจะเป็นกรณีของข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น เพราะข้าราชการระดับล่างเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นผู้ที่ใช้วิจารณญาณของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้นผู้บังคับบัญชาไม่มีโอกาสที่จะติดตามไปควบคุมบัญชาตลอดเวลาได้ ดังนั้นที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดีพร้อมทุ่มเทให้กับการปฏิบัติราชการ หรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใด ความพร้อมในการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย 2 ประการคือ

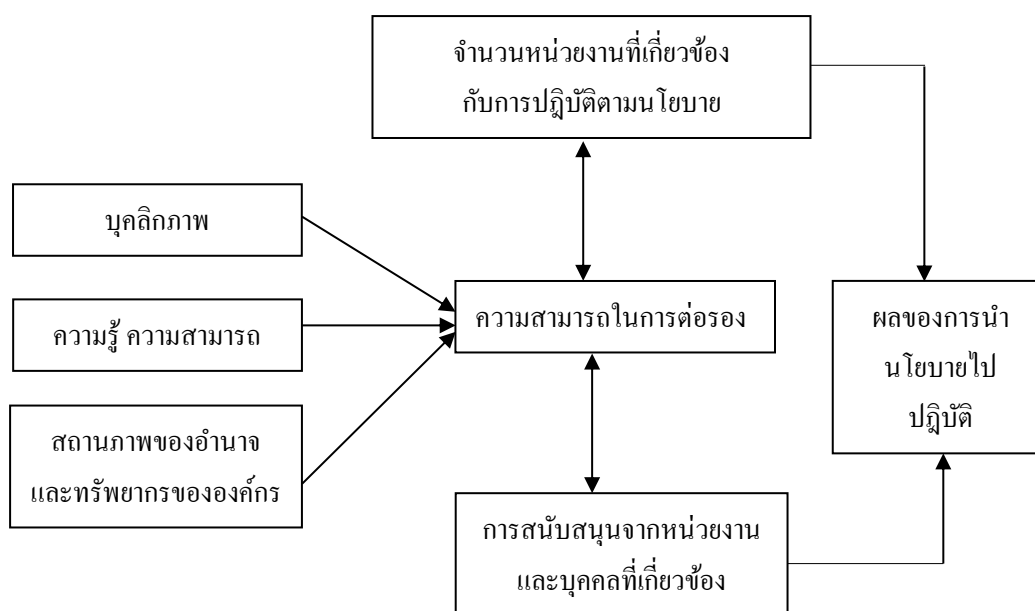
ประการแรก ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพแวดล้อมความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์กร สภาพปัญหา และข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ปริมาณงานเกินกำลัง การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญกำลังใจที่เหมาะสมเพียงพอ เป็นต้น

ประการที่สอง ระดับการยอมรับเห็นพ้องในนโยบาย และการปรับนโยบายใหม่ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละคน
 ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการนี้ ซึ่งเขียนเป็นภาพประกอบได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 2.5 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ
 ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 138

3.5 ตัวแบบการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้ยึดหลักการว่า นโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่าในสังคม ดังนั้นนโยบายในเรื่องหนึ่ง ๆ จะมีผู้ได้รับประโยชน์กับผู้สูญเสียประโยชน์เสมอ และโดยปกติในแต่ละฝ่ายจะให้คุณค่าของนโยบายแตกต่างกัน และจะเน้นการรักษาผลประโยชน์ของตนไว้เป็นอันดับแรก ดังนั้นจึงเป็นการยากที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นเอกฉันท์ ตัวแบบนี้เห็นว่าจำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นประเด็นที่สำคัญในการเจรจาต่อรอง หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อยโอกาสที่จะสร้างความเห็นพ้องต้องกันก็มีมากกว่าในการเจรจาที่มีหน่วยงานมากความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้เล่นจะเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญในการชักจูงต่อรอง สถานภาพของผู้มีอำนาจและทรัพยากรองค์กรตลอดจนการสนับสนุนจากบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เช่น บุคคล หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ตัวแบบทางการเมืองนี้ซึ่งเขียนเป็นภาพประกอบได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 2.6 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบการเมือง
ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 140

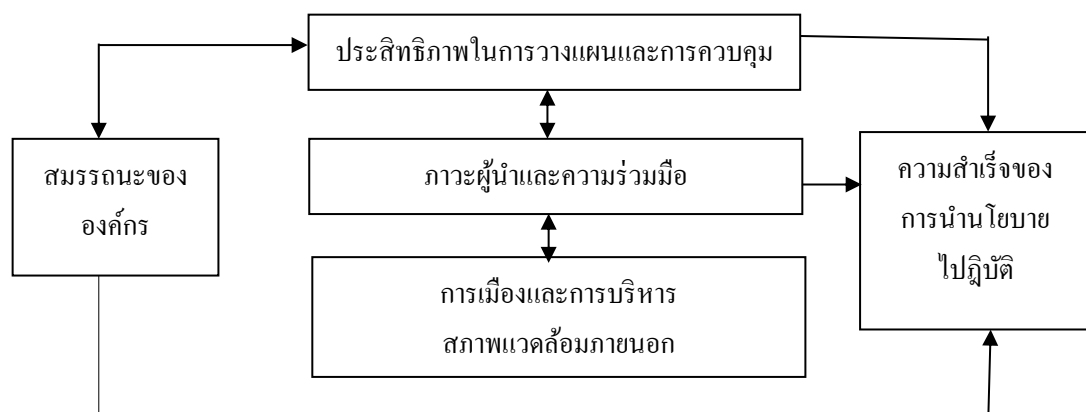
3.6 ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrated Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของ 5 ตัวแบบข้างต้น ตัวแบบนี้มีความสมบูรณ์ที่สุด เนื่องจากครอบคลุมปัจจัยต่าง ๆ และมุมมองที่หลากหลายโดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ (ตัวแปรอิสระ) ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบผลสำเร็จ (ตัวแปรตาม) ตัวแปรอิสระมี 4 ตัว คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ การเมืองการบริหาร สภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรตามพิจารณาออกเป็น 3 มิติได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น (Ultimate Outcomes) มิติที่สอง เป็นการวัดผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดค่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมหรือไม่

ตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวดังกล่าวประกอบด้วยตัวแปรย่อย ๆ หรือเงื่อนไขของตัวแปรที่คล้ายคลึงกับตัวแบบเดิมที่นำมาบูรณาการได้แก่

1. ตัวแปรด้านสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่
2. ตัวแปรด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ประกอบด้วย ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตามควบคุมและประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

3. ตัวแปรด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ หมายถึง การที่ผู้บริหารมีและใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิธีจูงใจเชิงบวกแก่ผู้ปฏิบัติงาน ความสามารถสร้างให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อสร้างให้เกิดความผูกพันและการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น ๆ รู้จักการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ตัวแปรด้านการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ปัจจัยนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแปรนี้ประกอบด้วย ระดับความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่ายต่าง ๆ จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระดับความพึงพาที่ต้องมีระหว่างหน่วยงาน ความสามารถในการเจรจาต่อรองต่องานนอกและเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



ภาพประกอบที่ 2.7 แสดงตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบเชิงบูรณาการ
ที่มา : วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 144

จากการศึกษาตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้วิจัยจึงนำแนวคิดแบบบูรณาการเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของงานวิจัยเรื่องนี้จึงได้บูรณาการปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบเชิงบูรณาการ (อ้างอิงจาก วรเดช จันทรศร, 2551, หน้า 144) ประกอบด้วย 1) สมรรถนะขององค์กร 2) ภาวะผู้นำและความร่วมมือ 3) การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก 4) การวางแผนและการควบคุม

4. สถานะและความสำคัญอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทย

นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทย ประกอบด้วยนโยบายและมาตรการของไทย ทั้งที่เป็นนโยบายในการสนับสนุนหรือส่งเสริมอุตสาหกรรม และนโยบายที่ใช้ในการคุ้มครองอุตสาหกรรม นอกจากนี้นโยบายและมาตรการของไทยแล้วยังจำเป็นต้องพิจารณาถึงนโยบายและมาตรการของประเทศที่เป็นคู่แข่งและคู่ค้าของ

ไทยเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาว่าประเทศไทยมีการใช้นโยบายในการสนับสนุนและคุ้มครองอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับที่แตกต่างกับคู่แข่งอย่างไรบ้าง และศึกษาว่าประเทศที่เป็นคู่ค้ามีการใช้นโยบายและมาตรการอะไรบ้างที่มีผลต่อการกีดกันสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับของไทย

หน่วยงานภาครัฐและเอกชนในส่วนกลางและภูมิภาคจำนวนมากมีการจัดทำยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยโดยหน่วยงานที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) กระทรวงพาณิชย์ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (สวอ.) กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงแรงงาน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กระทรวงมหาดไทยหอการค้าแห่งประเทศไทย (คณะกรรมการอัญมณีและเครื่องประดับ) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กลุ่มอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ) สมาคมผู้ค้าอัญมณีและเครื่องประดับ และการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจอัญมณีและเครื่องประดับยังไม่มีการผลักดันมากเท่าที่ควร อัญมณีและเครื่องประดับที่หน่วยงานรัฐและเอกชนให้ความสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนงานซึ่งจำแนกเป็นประเด็นดังนี้

4.1 ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ยุทธศาสตร์และแผนงานการปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ พ.ศ. 2557-2560 หน้า 11-14)

- พัฒนาช่างฝีมือ (Smart Craftsman) การพัฒนามาตรฐานฝีมือแรงงานแห่งชาติ / มาตรฐานอาชีพอัญมณีและเครื่องประดับให้มีความหลากหลายมากขึ้น การเพิ่มการลงทุนด้านเครื่องมือและเทคโนโลยีในการฝึกอบรม และสนับสนุนการรับรองสมรรถนะบุคลากร การส่งเสริมการสร้างและพัฒนาช่างศิลป์ ช่างฝีมือ ทั้งในระดับอุตสาหกรรมและวิสาหกิจชุมชน ด้วยการจัดตั้งเป็นโรงเรียนเฉพาะทางการส่งเสริม การสร้างความภูมิใจช่างศิลป์และช่างฝีมือไทยด้วยการมอบรางวัลระดับชาติและระดับนานาชาติ การยกระดับคุณภาพชีวิต และความปลอดภัยในการทำงานของช่างศิลป์ ช่างฝีมือด้านอัญมณีและเครื่องประดับ นักเผาพลอย ช่างเจียรระโน ช่างทอง ช่างเงิน ช่างหล่อ

- พัฒนาทายาทช่างฝีมือ ช่างทอง และช่างเงิน เพื่อสืบสานการออกแบบและการผลิตตามภูมิปัญญาไทย ตลอดจนการจذبบัณฑิตที่วิธีการผลิตเพื่อถ่ายทอดองค์ความรู้สู่คนรุ่นหลังการศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาให้ไทยเป็นศูนย์กลางของช่างฝีมืออัญมณีและเครื่องประดับของโลก และเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้อัญมณีและเครื่องประดับของภูมิภาคอาเซียน

- พัฒนานักออกแบบ (Smart Designer) การส่งเสริมให้นักออกแบบไทยฝึกอบรมในต่างประเทศเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ทักษะคิด แนวน้อมผลิตภัณฑ์ที่เป็นที่นิยมในตลาดต่างประเทศ การสร้าง Brand และเทคนิคกระบวนการผลิตเพื่อให้สามารถนำการออกแบบไปต่อยอดใช้ในโรงงานผลิตได้ การจัดทำหลักสูตรออกแบบเครื่องประดับประเภทต่าง ๆ ในระดับ

อุตสาหกรรมและระดับวิสาหกิจชุมชน และมีการให้บริการทั้งในส่วนกลางและภูมิภาคการจัดทำโครงการประกวดออกแบบอัญมณีและเครื่องประดับประเภทต่าง ๆ ในส่วนกลางและเพื่อส่งเสริมการใช้ความคิดสร้างสรรค์ที่สะท้อนความเป็นไทยและภูมิปัญญาท้องถิ่น และใช้ประโยชน์จากผู้ชนะการประกวดในการส่งเสริมให้ผู้ผลิตผลงานไปต่อยอดสู่กิจกรรมเชิงพาณิชย์ระดับ โครงการประกวดออกแบบเครื่องประดับให้เป็นเวทีการประกวดในระดับโลก (World Jewelry Contest Award)

- พัฒนานักอัญมณีศาสตร์ (Gemologist) การส่งเสริมให้ผู้ผลิตและร้านจำหน่ายอัญมณีและเครื่องประดับว่าจ้างนักอัญมณีศาสตร์เพื่อเข้าทำงานในสถานประกอบการเพื่อช่วยวิเคราะห์และประเมินคุณภาพอัญมณีและเครื่องประดับเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ผลิต ร้านจำหน่าย ฯ และลูกค้า ด้านการวิเคราะห์และประเมินคุณภาพแก่ผู้ผลิต ร้านจำหน่ายและลูกค้า การจัดอบรมเพื่อยกระดับการปรับคุณภาพและการสังเคราะห์อัญมณีใหม่รวมทั้งวิธีการตรวจสอบการส่งเสริมให้นักอัญมณีศาสตร์ไปฝึกอบรมดูงานห้องปฏิบัติการทดสอบ (Lab) และเครื่องมือการตรวจสอบที่ทันสมัยในต่างประเทศ และไปประชุมวิชาการด้านอัญมณีในระดับนานาชาติ และนำมาฝึกอบรมให้แก่หน่วยงาน

- พัฒนาผู้ประกอบการและนักการตลาด (Smart Entrepreneur and Marketer) การพัฒนาทายาทผู้ประกอบการอัญมณีและเครื่องประดับ ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพตลอดจนการจัดตั้งโรงเรียนทายาทผู้ประกอบการอัญมณีและเครื่องประดับ การส่งเสริมการฝึกอบรมพัฒนาผู้ประกอบการอัญมณีและเครื่องประดับ และ OTOP ในการทำธุรกิจกับต่างประเทศอัญมณีและเครื่องประดับแบบครบวงจรตั้งแต่เทคนิคการตลาด การต่อรอง คุณภาพอัญมณีและเครื่องประดับ และการทำสัญญาการค้าในตลาดต่างประเทศเป้าหมายการศึกษาการจัดตั้งหน่วยงานกลาง / บริษัทกลางเพื่อทำตลาด OTOP อัญมณีและเครื่องประดับแก่สมาชิก OTOP ที่เข้าร่วมโครงการการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากผู้ประกอบการไทยเชื้อสายต่างชาติ เช่น อินเดีย จีน และตะวันออกกลาง ในการรุกตลาดต่างประเทศเนื่องจากมีความได้เปรียบด้านความรู้และความเข้าใจตลาด

4.2 ด้านการพัฒนาการตลาด (ยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ พ.ศ. 2557-2560 หน้า 8-10)

การพัฒนาผลิตภัณฑ์ (Product Management)

- พัฒนาและประชาสัมพันธ์ตราสินค้าระดับชาติ (National Brand) ของอัญมณี (พลอยไทย) และเครื่องประดับ โดยเฉพาะเครื่องประดับเงินที่สะท้อนถึงคุณภาพ คุณค่า และความ เป็นเอกลักษณ์ของอัญมณีและเครื่องประดับไทยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการอัญมณีและเครื่องประดับพัฒนาตราสินค้าของตนเอง (Private Brand) และขอรับตราสินค้าระดับชาติ (National Brand) เพื่อใช้ในการสร้างมูลค่าด้านการตลาดและการสร้างตำนานของผลิตภัณฑ์

- ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการอัญมณีและเครื่องประดับมีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ (Product Development) ที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดต่างประเทศและตลาดภายในประเทศและการสร้างตำนานของผลิตภัณฑ์

การจัดการด้านราคา (Pricing Management)

- จัดทำคุณภาพและมาตรฐานราคาแนะนำสำหรับโลหะมีค่าอัญมณี
- จัดทำมาตรฐาน Hall Mark สำหรับโลหะมีค่าเพื่อสร้างความมั่นใจสำหรับการบริโภคในประเทศ
- จัดทำมาตรฐาน Hall Mark สำหรับสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับเพื่อการส่งออก เพื่อสร้างการยอมรับแก่สินค้าไทยในระดับสากล

การพัฒนาช่องทางการตลาด (Distribution Channel Management)

- ยกระดับการจัดการและภาพลักษณ์การจัดงานแสดงสินค้า Bangkok Gems and Jewelry Fair คู่การเป็นงานแสดงอัญมณีและเครื่องประดับชั้นนำของโลกด้วยการพัฒนาเป็น Duty Free Zone การยกระดับการประชาสัมพันธ์ การบริหารพื้นที่ในงาน การจัดการ โลจิสติกส์ของงาน การเชิญลูกค้าเป้าหมายและผู้ร่วมแสดงสินค้า และการเพิ่มพื้นที่แสดงสินค้าเครื่องประดับทองเครื่องประดับเงิน และสินค้า OTOP

- เพิ่มการจัดแสดงสินค้าเฉพาะสำหรับเครื่องประดับทองและเครื่องประดับเงิน (Gold Jewelry and Silver Jewelry Fair) ตามช่วงเวลาที่เหมาะสม เนื่องจากเป็นสินค้าที่มีการสร้างมูลค่าเพิ่มภายในประเทศมากและมีมูลค่าทางการเติบโตสูงทั้งตลาดต่างประเทศและภายในประเทศ และเป็นที่ต้องการของนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในไทย

- สนับสนุนให้ผู้ประกอบการไทยเข้าร่วมงานแสดงสินค้าในต่างประเทศและพัฒนาเครือข่ายพันธมิตรระยะยาวกับผู้นำเข้าและตัวแทนจำหน่ายในตลาดต่างประเทศทั้งตลาดเดิม (สหรัฐฯ ยุโรป สหรัฐ ฮองกง) และตลาดใหม่ (อินเดีย รัสเซีย ตะวันออกกลาง)

- ส่งเสริมให้จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดกาญจนบุรีเป็นตลาดกลางซื้อขายวัตถุดิบอัญมณี อัญมณีเจียรไน และเครื่องประดับในภาคตะวันออกแล ส่งเสริมให้จังหวัดจันทบุรีและจังหวัดกาญจนบุรีเป็นตลาดกลางซื้อขายวัตถุดิบอัญมณี อัญมณีเจียรไน และเครื่องประดับในภาคตะวันออกและภาคตะวันตกของไทย รวมทั้งตั้งศูนย์กลางรองรับสินค้าวัตถุดิบจากชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก

- เพิ่มงานแสดง OTOP ด้านอัญมณีและเครื่องประดับในส่วนกลางและภูมิภาค ตลอดจนร่วมกับศูนย์การค้าชั้นนำในส่วนกลางและภูมิภาคจัดงาน OTOP ที่มีผู้ประกอบการอัญมณีและเครื่องประดับเข้าร่วม

- ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ OTOP และผู้ประกอบการรายย่อยสร้างเครือข่ายธุรกิจกับผู้ประกอบการส่งออกเพื่อใช้ประโยชน์ในการป้อนผลิตภัณฑ์เข้าสู่ผู้ประกอบการส่งออกเพื่อ

ขยายตลาดต่างประเทศ

- ส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การค้าผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วยการพัฒนาระบบการชำระเงินและขอการรับรองความน่าเชื่อถือของ Website ด้วยตรา DBD Verified

การส่งเสริมการจัดจำหน่าย (Promotion Management)

- พัฒนาโปรแกรมท่องเที่ยวที่มีการเชื่อมโยงเข้ากับการดูงานและการเลือกซื้ออัญมณีและเครื่องประดับในส่วนกลางและภูมิภาค และประชาสัมพันธ์แก่ธุรกิจนำเที่ยวและลูกค้าเป้าหมาย

- ส่งเสริมให้นักท่องเที่ยวซื้อสินค้าอัญมณีในลักษณะ Cash & Carry เพื่อเพิ่มมูลค่าการส่งออกโดยการจัดทำมาตรฐานผลิตภัณฑ์อัญมณี

- ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ความตกลงการค้าเสรีในการส่งออกอัญมณีเจียรไนและเครื่องประดับและนำเข้าพลอยก่อนและวัตถุดิบที่ใช้ทำเครื่องประดับ

4.3 ด้านการพัฒนาการผลิต (ยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ พ.ศ. 2557-2560 หน้า 7)

การยกระดับกระบวนการผลิต (Production Process Improvement Management)

- ส่งเสริมให้ผู้ผลิตพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตด้วยวัสดุและโลหะมีค่าสมัยใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของลูกค้าที่เป็นคนรุ่นใหม่ที่ต้องการวัสดุและโลหะที่แปลกใหม่จากเดิม

- ให้คำปรึกษาและส่งเสริมการพัฒนาการผลิตโดยใช้การทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายการออกแบบ ฝ่ายการตลาด และฝ่ายการผลิต (Concurrent Gem & Jewelry Engineering) เพื่อให้สามารถพัฒนาชิ้นงานได้ตรงตามความต้องการ และลดความผิดพลาดในการผลิตและการออกแบบ

- ส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชนและ OTOP ที่ผลิตและค้าอัญมณีและเครื่องประดับใช้ทรัพยากรและภูมิปัญญาท้องถิ่นผนวกกับองค์ความรู้สมัยใหม่เพื่อยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ

4.4 ด้านการเงิน (ยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ พ.ศ. 2557-2560 หน้า 16)

- จัดทำความร่วมมือระหว่างเอกชนกับรัฐในการนำอัญมณีและเครื่องประดับที่ได้รับการตรวจรับรองให้สามารถนำมาจำหน่ายได้

- จัดตั้งกองทุนวัตถุดิบเพื่อป้องกันการขาดแคลนและลดภาระการจัดเก็บวัตถุดิบ

4.5 ด้านการปรับกฎระเบียบ (ยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ พ.ศ. 2557-2560 หน้า 14)

- ขยายเวลาขกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีหัก ณ ที่จ่ายไปจนถึงปี 2560 หรือเป็นการถาวร

- ประชาสัมพันธ์เผยแพร่กฎระเบียบบุคลากร การประเมินราคา และวิธีปฏิบัติด้าน ATA Carnet เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ผู้แสดงสินค้าในไทยและต่างประเทศเพื่อเพิ่มความรวดเร็วในการนำสินค้าแสดงและจำหน่ายในงานแสดงสินค้าอัญมณี

- พิจารณาส่งเสริมการอำนวยความสะดวกในการซื้อขายอัญมณีและเครื่องประดับของจังหวัดจันทบุรีเพิ่มขึ้นด้วยการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ

- การเจรจาให้ประเทศคู่ค้าหลักปรับลดภาษีและมาตรการที่มีใช้ภาษีและขยาย GSP เพื่อประโยชน์การส่งออกอัญมณีและเครื่องประดับ

4.6 ด้านการวิจัยและพัฒนา (ยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ พ.ศ. 2557-2560 หน้า 16-18)

- ศึกษาวิจัยเทคโนโลยีขั้นสูงเพื่อการตรวจรับรองอัญมณีและโลหะมีค่า
- ศึกษาวิจัยคุณภาพแหล่งวัตถุดิบและศักยภาพแหล่งวัตถุดิบ
- วิจัยและพัฒนามาตรฐานสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับ
- ศึกษาการต่อยอดนวัตกรรมการออกแบบสินค้าจากภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่สากล
- ศึกษาวิจัยการปรับปรุงคุณภาพวัตถุดิบ โดยเฉพาะพลอยสี รวมถึงการ
- พัฒนาวัสดุทดแทนอัญมณีเพื่อป้อนตลาดกลุ่ม Costume Jewelry
- ศึกษาวิจัยเทคโนโลยีการผลิตและการปรับปรุงคุณภาพโลหะมีค่าที่ใช้ในธุรกิจเครื่องประดับ
- ส่งเสริมการจัดทำซอฟต์แวร์เพื่อใช้ในธุรกิจอัญมณีและเครื่องประดับ
- ส่งเสริมการวิจัยตลาดเพื่อให้ทราบถึงพฤติกรรมการซื้อขายอัญมณีและเครื่องประดับในเชิงลึกทั้งในตลาดใหม่และตลาดเดิม
- ส่งเสริมการวิจัยและจัดทำฐานข้อมูลศิลปะงานอัญมณีและเครื่องประดับที่เป็นภูมิปัญญาไทยและการอนุรักษ์งานศิลปะไทย

5. การบริหารและการพัฒนานโยบาย

5.1 แนวคิดทฤษฎีในการบริหารคุณภาพวงจรคุณภาพ (PDCA)

การบริหารงานอย่างมีคุณภาพหรือวงจรคุณภาพ (PDCA) จัดเป็นกิจกรรมปรับปรุงและพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพประกอบด้วย การวางแผน การดำเนินการตามแผน การตรวจสอบ และการปรับปรุงแก้ไข ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าหน่วยงานทางการศึกษาและนักการศึกษาที่ได้กล่าวถึงวงจรคุณภาพ (PDCA) โดยนำเสนอแยกเป็นประเด็นสำคัญได้แก่ ประสิทธิภาพเป็นมาหลักการของวงจรคุณภาพ วงจรคุณภาพกับการประยุกต์ใช้เพื่อการศึกษาครั้งนี้

ประวัติความเป็นมา

แบงก์ (Bank อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 89-91) กล่าวถึงประวัติของ เดมมิ่งว่าเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในหลักการบริหารที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ (PDCA) หรือวงจรเดมมิ่ง ซึ่งเป็นที่ใช้แทนกันกับการจัดการคุณภาพ เพราะเขาเป็นคนผลักดันให้ผู้บริหารญี่ปุ่นยอมรับแนวคิดในการจัดการคุณภาพ และเป็นคนแรกที่มีมองว่าการจัดการคุณภาพเป็นกิจกรรมขององค์กร ทั้งหมดไม่ใช่แค่งานตรวจคุณภาพตามที่กำหนดหรือเป็นงานของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญในการประกันคุณภาพและเป็นคนแรกที่ระบุว่าคุณภาพเป็นความรับผิดชอบทางการบริหารของผู้บริหาร จากมหาวิทยาลัยไวโอมิง ได้ปริญญาเอกฟิสิกส์คณิตศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยเยล เมื่อปี พ.ศ. 2471 ในระหว่างปี พ.ศ. 2471-2482 เขาทำงานอยู่กระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา ต่อมาปี พ.ศ. 2482-2488 ทำงานอยู่ที่สำนักสำมะโนประชากรอเมริกัน และ โรงงานอุตสาหกรรมอาวุธของสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี พ.ศ. 2489 จนกระทั่งถึงเสียชีวิตเมื่อปี พ.ศ. 2536 เดมมิ่งเป็นศาสตราจารย์ทางสถิติอยู่ที่มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก

ช่วงในต้นปี พ.ศ. 2483 เดมมิ่งได้พบกับชีวฮาร์ด (Schewhart) นักสถิติที่ห้องทดลองของบริษัทเบลล์ เทเลโฟน ในนิวยอร์ก ต่อมาได้รับความคิดเรื่องการควบคุมทางสถิติและความแปรปรวนเชิงสุ่มของกระบวนการทำงาน (random variation of a work process) มาจากชีวฮาร์ด ในภายหลังเดมมิ่งเริ่มตั้งตัวเป็นผู้บรรยายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพในการผลิต เดมมิ่งออกไปบรรยายเกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพใน โรงงานทั่วสหรัฐอเมริกา แต่ในเวลานั้นผู้บริหารในสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจเดมมิ่งไม่มาก

เดมมิ่งไปญี่ปุ่นเมื่อ พ.ศ. 2490 สืบเนื่องมาจากหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นายพลแม็ก อาร์เทอร์ (Mac Arthur) ผู้บัญชาการกองกำลังทหารสหรัฐอเมริกาที่ยึดครองญี่ปุ่นอยู่ได้ไล่ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของบริษัทใหญ่ ๆ ของญี่ปุ่นออกโทษฐานที่คนเหล่านั้นเข้าไปพัวพันกับสงครามเสร็จแล้วก็หุ้มนคนรุ่นใหม่ขึ้นมาบริหารแทน นายพลแม็ก อาร์เทอร์ ได้ขอความช่วยเหลือทางวิชาการมายังสหรัฐอเมริกา เริ่มจากขอให้สหรัฐอเมริกาช่วยส่งคนไปทำสำมะโนประชากรที่ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกาจึงได้ส่งเดมมิ่งไปตอนนั้นเดมมิ่งเริ่มประสบความสำเร็จมาบ้างแล้วจากการใช้วิธีการสุ่มตัวอย่าง (sampling methods) และเทคนิคการควบคุมทางสถิติเพื่อเพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรมในสหรัฐอเมริกา เดมมิ่งจึงนำเทคนิคการควบคุมทางสถิติมาเผยแพร่ที่ญี่ปุ่นด้วย

ในเวลา 3 ปีต่อมาสหภาพนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรญี่ปุ่นได้เข้ามาให้ความสนใจสนับสนุนเดมมิ่งในการเผยแพร่ความคิดเรื่องคุณภาพและการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต จนกระทั่งเดมมิ่งสามารถตั้งกลุ่มผู้บริหารหลัก เพื่อกระจายความคิดออกไปสู่ผู้บริหารอื่น ๆ ในพ.ศ. 2493 มีผู้บริหารเข้าร่วมถึง 400 กว่าคนผู้บริหารที่อยู่ในกลุ่มนี้ล้วนแต่เป็นผู้นำในบริษัทสำคัญ ๆ เช่น โชนิ นิสสัน มิซูบิชิ และ โตโยต้า สาเหตุที่ทำให้เดมมิ่งประสบความสำเร็จก็เนื่องมาจากคนญี่ปุ่นได้สนใจการควบคุมคุณภาพด้วยวิธีการทางสถิติมาก่อนแต่ยังขาดทฤษฎี ทฤษฎีการควบคุมทางสถิติของเดมมิ่ง

ทำให้คนญี่ปุ่นเข้าใจสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานได้ คนญี่ปุ่นจึงยอมรับแนวทางของเดมมิ่งนับว่าเดมมิ่งได้มีส่วนช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมญี่ปุ่นในช่วงสงครามครั้งที่ 2 ต่อมาในภายหลังญี่ปุ่นจึงตั้งรางวัลเดมมิ่ง (Deming Prize or Deming Award) ให้กับบริษัทที่มีผลงานดีเด่นในด้านคุณภาพมาตั้งแต่ พ.ศ. 2494 จนถึงกระทั่งปี พ.ศ. 2523 โทโรทัศน์เอ็นบีซีจึงนำเอาผลงานของเดมมิ่งกลับไปเผยแพร่ในสหรัฐอเมริกายกย่องให้เดมมิ่งเป็น “บิดาคลื่นลูกที่สามของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Father of the third wave of the industrial revolution)” ชื่อเสียงของเดมมิ่งจึงเป็นที่รู้จักกันทั่วสหรัฐอเมริกาและทั่วโลก ในสหรัฐอเมริกามีการตั้งกลุ่มศึกษาและดำเนินตามทฤษฎีของเดมมิ่งเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากนั้นยังมีกลุ่มทำนองเดียวกันในอังกฤษ เนเธอร์แลนด์ และนิวซีแลนด์ หลังเดมมิ่งเกษียณอายุก็ได้ไปบรรยายในระดับปริญญาโทและเอกที่มหาวิทยาลัยหลายแห่งและได้รับแต่งตั้งให้เป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณของมหาวิทยาลัยนิวยอร์กเมื่อปี พ.ศ. 2518 เดมมิ่งได้เขียนหนังสือ บทความ และจัดสัมมนาเรื่องคุณภาพเอาไว้เป็นจำนวนมาก

5.2 หลักของวงจรคุณภาพ (PDCA)

การบริหารงานด้วยวงจรคุณภาพ (PDCA) ตามแนวคิดของเดมมิ่งปัจจุบันจัดเป็นกระบวนการสากลที่ทุกคนทราบกันดี และถือเครื่องมือการบริหารที่จัดเป็นแกนร่วมของการบริหารที่หลากหลายบนพื้นฐานเดียวกัน ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าแนวคิดของเดมมิ่งและนักการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ได้กล่าวถึงวงจรคุณภาพ (PDCA) ไว้ดังนี้

เดมมิ่ง (Deming in My coted, 2004) กล่าวว่า การจัดการอย่างมีคุณภาพเป็นกระบวนการที่ดำเนินการต่อเนื่องเพื่อให้เกิดผลผลิตและบริการที่มีคุณภาพขึ้น โดยหลักการที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ (PDCA) หรือวงจรเดมมิ่งซึ่งประกอบด้วย 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน การตรวจสอบ และการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

Plan คือ กำหนดสาเหตุของปัญหาจากนั้นวางแผนเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือทดสอบเพื่อการปรับปรุงให้ดีขึ้น

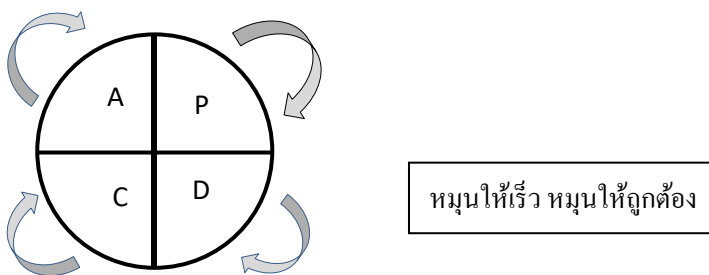
Do คือ การปฏิบัติตามแผนหรือทดลองปฏิบัติเป็นการนำร่องในส่วนย่อย

Check คือ การตรวจสอบเพื่อทราบว่าบรรลุผลตามแผนหรือหากมีสิ่งใดที่ทำผิดพลาดหรือได้เรียนรู้อะไรมาแล้วบ้าง

Act คือ ยอมรับการเปลี่ยนแปลงหากบรรลุผลเป็นที่น่าพอใจหรือหากผลการปฏิบัติไม่ปฏิบัติตามแผนให้ทำซ้ำวงจร โดยใช้การเรียนรู้จากการกระทำในวงจรที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว

แม้ว่าวงจรคุณภาพจะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องแต่สามารถเริ่มต้นจากขั้นตอนใดก็ได้ขึ้นอยู่กับปัญหาและขั้นตอนการทำงานหรือจะเริ่มจากการตรวจสอบสภาพความต้องการเปรียบเทียบกับสภาพที่เป็นจริงจะทำให้ได้ข้อสรุปว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนไปตามเป้าหมายที่วางไว้

ปริทรรศน์ พันธบุรุษย์ (2545, หน้า 53-54) กล่าวว่า วงจรคุณภาพ (PDCA : Plan do check act) คือ องค์ประกอบหลักของวงจรการจัดการคุณภาพประกอบที่ 2.8



ภาพประกอบที่ 2.8 แผนภูมิวงจรการจัดการ

ที่มา : ปริทรรศน์ พันธบุรุษย์, 2545, หน้า 53)

คำว่าหมุนให้เร็ว หมุนให้ถูกต้องที่อยู่ทางด้านขวาของวงจรการจัดการนั้น คือ การหมุนวงจรอย่างถูกต้องตามขั้นตอน 1 รอบ จะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหาได้ 1 ระดับ การหมุนให้เร็วจะทำให้เกิดการปรับปรุงอย่างรวดเร็ว

P (Plan) คือ จะเริ่มนับจากการแสวงหาจุดที่เป็นปัญหาระหว่างระดับความแตกต่างจุดที่มุ่งหวังและสภาพที่เป็นจริงเมื่อจับจุดที่เป็นปัญหาได้แล้ว จัดทำแผนมาตรการในการแก้ไขแล้วจึงเข้าสู่ขั้น D หรือ do ต่อไป

D (Do) คือ การปฏิบัติตามแผนมาตรการแก้ไขแผนใหม่ล่าสุด เพราะแผนคือสิ่งที่ปรับปรุงแก้ไขได้อยู่เสมอ ต้องแน่ใจว่าแผนที่จะลงมือปฏิบัติจริงเป็นแผนที่ใหม่ล่าสุดจริง ๆ

C (Check) คือ การเปรียบเทียบระหว่างผลลัพธ์กับค่าเป้าหมายเสมอ

A (Act) คือ การปฏิบัติหลังการตรวจสอบซึ่งเป็นไปได้หลายประการดังนี้

1. ในกรณีที่ผลลัพธ์ต่ำกว่าเป้าหมายจะต้องมีการทบทวนแผนของมาตรการแก้ไขแล้วดูว่าสิ่งที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่นั้นมีสิ่งใดที่ปฏิบัติได้ทันทีให้ลงมือปฏิบัติเลย ส่วนสิ่งที่ปฏิบัติไม่ได้ทันทีให้สะท้อนสู่แผนการแก้ไขปัญหารอบต่อไป

2. ในกรณีที่ผลลัพธ์ดีกว่าเป้าหมายจะต้องมีการทบทวนการกำหนดเป้าหมายว่าต่ำเกินไปหรือไม่ควร ควรมีการปรับเป้าหมายให้ดีกว่าเดิมหรือไม่ ผลลัพธ์เหนือกว่าความคาดหมายโดยปัจจัยภายนอกอื่น ๆ หรือไม่

3. ในกรณีที่ผลลัพธ์ได้ตรงเป้าหมายให้ทบทวนว่าได้มีการปฏิบัติตามแผนมาตรการแก้ไขครบถ้วนหรือไม่ ถ้าใช่แสดงว่าแผนนี้ถูกต้องและควรกำหนดเป็นวิธีการปฏิบัติงานมาตรฐานเพื่อรักษาให้ผลลัพธ์คงอยู่ในระดับที่ต้องการต่อไป

ฮิโตะชิ (Hitoshi, 2540, หน้า 57-64) กล่าวถึง การบริหารงานด้วยระบบวงจรคุณภาพจัดเป็นกิจกรรมการปรับปรุงและการควบคุมที่ประกอบด้วย การวางแผน การนำไปปฏิบัติ การตรวจสอบ

และการปฏิบัติการแก้ไข โดยการวางแผน การนำแผนที่วางไว้มาปฏิบัติตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้ และถ้าผลลัพธ์ไม่ได้ตามที่คาดหมายไว้จะมีการทบทวนแผนการเริ่มต้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นการควบคุมและการปรับปรุงสามารถอธิบายได้อีกแบบหนึ่งก็คือ การทำการวางแผน การกระทำ การตรวจสอบ และการแก้ไขซ้ำอีก การทำตามวงจรคุณภาพอย่างตั้งใจและถูกต้องจะช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นในการทำงาน เมื่อวงจรคุณภาพหมุนซ้ำจะทำให้เกิดการปรับปรุงและระดับของผลลัพธ์สูงขึ้นเรื่อย ๆ และงานส่วนใหญ่จะกระทำซ้ำในสิ่งที่เคยทำมาก่อน ถึงแม้ว่างานนั้นจะดูเหมือนว่าเป็นงานใหม่ทั้งหมดก็ยังคงมีส่วนประกอบหลายส่วนที่เหมือนหรือคล้ายกับสิ่งที่เคยทำมาก่อน การปรับปรุงคุณภาพส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาวิธีการของงานที่กระทำซ้ำอย่างระมัดระวังและเป็นระบบ ตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้ตลอดจนมีการแก้ไขความไร้ประสิทธิภาพที่ค้นพบดังนี้

1. การวางแผน (Plan)

ในบรรดาส่วนประกอบทั้งสี่ส่วนของวงจรคุณภาพนั้น ควรพิจารณาการวางแผนเป็นส่วนที่สำคัญที่สุด แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าส่วนอื่นไม่มีความสำคัญเพียงแต่ว่าส่วนการวางแผนจะเป็นส่วนที่ทำให้ส่วนอื่นสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าแผนการไม่เหมาะสมจะมีผลทำให้ส่วนอื่นไร้ประสิทธิผลตามไปด้วย แต่ถ้ามีการเริ่มต้นวางแผนที่ดีจะทำให้มีการแก้ไขน้อยและกิจกรรมจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผน ในการปรับปรุงเป็นการลดช่องว่างระหว่างสิ่งที่ต้องการให้เป็นกับสิ่งที่เป็นอย่างจริง และกิจกรรมการปรับปรุงที่มีประสิทธิผลจำเป็นต้องมีมุมมองที่แม่นยำในทั้งสองสิ่งเปรียบเสมือนการสร้างบ้านบนพื้นทรายไม่ว่าจะออกความพยายามเพียงใดก็ตามถ้าภาพในมุมมองของสถานการณ์ที่ต้องการและสถานการณ์จริงไม่ชัดแล้วก็จะไม่ได้ผลลัพธ์กลับมา ดังนั้นจึงควรที่จะสร้างวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการวางแผนประกอบด้วย การวิเคราะห์สถานการณ์ และการจำแนกปัญหา การตั้งเป้าหมาย เข้าใจถึงข้อจำกัดและขอบเขต รวมถึงการนำมาพิจารณาจนถึงวิธีการปรับปรุงที่เป็นไปได้ตัดสินใจถึงแผนปฏิบัติการ กำหนดวิธีสำหรับตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์ที่ได้

การพัฒนาแผน โดยปกติปัญหาที่ถูกนำมาแก้ไขเพื่อปรับปรุงนั้นจะประกอบด้วยสาเหตุหลายประการ ในการแก้ปัญหานี้อย่างเป็นระบบ ผู้นำขององค์กรต้องทำการจัดทำและพัฒนาแผนการปรับปรุง และการพัฒนาแผนประกอบด้วย การกำหนดกิจกรรมพื้นฐานที่ต้องการปรับปรุงอย่างชัดเจน แยกกิจกรรมออกตามโครงสร้างองค์กร กระจายส่วนย่อยของกิจกรรมพื้นฐานไปตามฝ่ายต่าง ๆ ในองค์กร กำหนดวิธีการประเมินความสำเร็จในการบรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน บุคคลที่มีตำแหน่งสูงสุดในองค์กรควรเป็นผู้ตัดสินใจในการมอบหมายงานและวิธีการประเมินผลโดยผ่านการพบปะสนทนากับแต่ละฝ่ายในองค์กร

ในทำนองเดียวกัน หัวหน้าฝ่ายงานแต่ละฝ่ายต้องออกแบบและพัฒนาแผนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้รับมอบหมาย โดยแผนการจะได้รับการกระจายออกเป็นลำดับลงมาทั่วทั้ง

องค์กรด้วยวิธีนี้ และจะถูกพัฒนาอย่างเหมาะสมในแต่ละระดับในโครงสร้างองค์กรจนกระทั่งถึงระดับที่ไม่จำเป็นต้องกระจายลงอีกต่อไป ขั้นตอนสุดท้ายคือการตัดสินใจของบุคลากรที่ต้องทำงานทรัพยากรที่ต้องการและตารางเวลาที่ต้องปฏิบัติตามและทำแผนการพัฒนาให้อยู่ในรูปของเอกสารทั้งหมดอย่างละเอียด ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการสื่อสารแผนงานได้อย่างแม่นยำที่สุด

ขณะที่สร้างแผนการควรมีความระมัดระวังในแนวทางที่มีส่วนช่วยในการสร้างแผนการอย่างถูกต้องประกอบด้วย ขณะที่สร้างแผนการจะต้องมีการชี้แจงให้ชัดเจนถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรและเวลาที่มี รวมทั้งต้องหาวิธีการทั้งหมดที่เป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ อาจมีการผ่อนปรนข้อจำกัดเหล่านี้บ้าง หลังจากมีการพิจารณาข้อเสนอแนะทั้งหมดแล้วต้องทำการเลือกวิธีการที่ดีที่สุดเป็นแผนการปฏิบัติ ต้องมีการพัฒนาระเบียบวิธีการในการตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์เพื่อดูว่าแผนการมีประสิทธิผลและมีการกระทำตามแผนและประสานกันกับแผนการเริ่มแรกหรือไม่ ต้องมีการรวบรวมสารสนเทศอย่างสม่ำเสมอและจัดอย่างเป็นระบบตลอดจนมีการนำมาใช้อย่างเต็มที่ในการวางแผนงาน ต้องมีการพิจารณาถึงสิ่งที่ต้องกระทำกับสิ่งที่น่าจะทำทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัด และเป็นไปไม่ได้ที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างในเวลาเดียวกัน ต้องพยามความสมดุลระหว่างเป้าหมายกับทรัพยากร การตั้งเป้าหมายที่สูงเกินไปเป็นการสวนทางกับการเพิ่มผลผลิตจะต้องมีการสร้างระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิผลเพื่อสื่อสารเป้าหมายของแผนการไปสู่ทุกส่วนขององค์กร ทรัพยากรทางด้านวัสดุอาจมีจำกัดแต่ความสามารถของมนุษย์มีไม่จำกัด ดังนั้นจึงมีทางเป็นไปได้เสมอในการปรับปรุงซึ่งจำเป็นต้องมีการพัฒนาความสามารถของมนุษย์อย่างสม่ำเสมอ

2. การลงมือปฏิบัติ (Do)

เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการนำแผนการมาปฏิบัติอย่างถูกต้องจึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนในการสร้างความมั่นใจว่าฝ่ายที่รับผิดชอบในการนำแผนการไปปฏิบัติได้รับทราบถึงความสำคัญและความจำเป็นในแผนการนั้น ๆ การสร้างความมั่นใจที่มีการติดต่อสื่อสารไปยังฝ่ายมีหน้าที่ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การจัดให้มีการศึกษาและการอบรมที่ต้องการเพื่อการนำแผนการนั้น ๆ มาปฏิบัติและการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นในเวลาที่เหมาะสม

3. การตรวจสอบ (Check)

เมื่อทำการตรวจสอบและประเมินผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามแผน ต้องมีการประเมินการปฏิบัติตามแผนหรือไม่ และตัวแผนการเองมีความเหมาะสมหรือไม่

การไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เป็นเพราะไม่ปฏิบัติตามแผนการ ความไม่เหมาะสมของแผนการหรือจากทั้งสองประการรวมกันเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องหาว่าสาเหตุมาจากประการไหน เนื่องจากการปฏิบัติที่แตกต่างจะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ถ้าความล้มเหลวมาจากแผนการไม่เหมาะสมอาจเป็นผลมาจากสาเหตุความผิดพลาดในการทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ การเลือกเทคนิคที่ใช้ผิดเนื่องจากมีข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอและมีความรู้ในขั้นตอนการวางแผนไม่เพียงพอ การประเมินผลกระทบจากการปฏิบัติตามแผนผิดพลาด หรือประเมินความ

สามารถของบุคลากรที่ต้องนำแผนมาใช้ผิดพลาด

ถ้าความล้มเหลวมาจากการไม่ปฏิบัติตามแผนอาจเป็นผลมาจากสาเหตุขาดความตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุง การติดต่อสื่อสารที่ไม่เหมาะสมและมีความเข้าใจในแผนไม่เพียงพอ การให้การศึกษาและการฝึกอบรมไม่เพียงพอ ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำและการประสานงานระหว่างการปฏิบัติ หรือการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้น้อยเกินไป

4. การปฏิบัติการแก้ไข (Act)

ขณะเมื่อทำการปฏิบัติการแก้ไขมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างการจำกัดปรากฏการณ์หรืออาการของปัญหาและการกำจัดสาเหตุตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามีงานจำนวนมากที่ทำเป็นประจำในงานชนิดนี้ การกำจัดแค่อาการไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาที่มีอยู่เป็นเพียงแค่การเลื่อนการแก้ปัญหาออกไปเท่านั้น ดังนั้นถ้าความล้มเหลวมาจากการวางแผนที่ไม่เหมาะสม การทบทวนแผนการเท่านั้น ไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา ต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการวางแผนโดยการหาปัจจัยที่ไม่เหมาะสม สาเหตุของการวางแผน และทำการปฏิบัติการแก้ไข ความก้าวหน้าของการปรับปรุงจะเกิดขึ้นได้โดยการกำจัดสาเหตุมิใช่กำจัดอาการ และเมื่อไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ควรมีการวิเคราะห์หาสาเหตุและมีการทบทวนแผนการ ดังเช่นที่กล่าวมาในหัวข้อการตรวจสอบสาเหตุอาจมาจากตัวแผนการที่ไม่เหมาะสมหรือมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้นเพื่อทำการปรับปรุงต้องมีการชี้บ่งสาเหตุความล้มเหลวอย่างถูกต้องและมีการเปลี่ยนแปลงแผนการเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมไปได้โดยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ควรมีการวางแผนการปรับปรุงคุณภาพเป็นรายปีและมีการทบทวนทุกปีเพื่อให้มั่นใจว่าแผนการดังกล่าวมีความไว้วางใจและเหมาะสม

โทซาวะ (Tozava, 2544, หน้า 117-122) กล่าวว่า วงจรคุณภาพ คือ กระบวนการทำงานที่เปรียบกับวงล้อที่เต็มไปด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอน คือ การวางแผน การดำเนินตามแผน การตรวจสอบ การปรับปรุงแก้ไข เมื่อวงล้อหมุนไป 1 รอบจะทำให้งานบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และหากการดำเนินงานนั้นเกิดการสะดุดแสดงว่ามีบางขั้นตอนหายไปเช่น ส่วนของการวางแผนหายไปเรียกว่า ประเภทไม่มีแผนการ ถ้าในส่วนของตรวจสอบหรือปรับปรุงแก้ไขหายไปจะเรียกว่าพวกทำแล้วทิ้งซึ่งในกระบวนการทำงานของวงจรคุณภาพนั้นประกอบด้วย

1. การวางแผน (Plan) คือ การตั้งเป้าหมายวางวัตถุประสงค์เพราะการควบคุมดูแล คือ กระบวนการที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย ดังนั้นหากไม่มีวัตถุประสงค์เสียแล้วไม่อาจจะป่าวร้องว่าต้องควบคุมวงจรคุณภาพก็ไม่ว่าจะไปเพื่ออะไรหรือจะเริ่มอย่างไร

เมื่อตั้งเป้าหมายเสร็จแล้วก็ต้องมากำหนดแผนการว่าอะไรจะต้องทำเมื่อไร เป็นตารางเทียบระหว่างงานกับเวลาที่หลายคนนึกภาพกันออกแต่จริง ๆ แล้วการวางแผนไม่ใช่จบแค่นั้น การวางแผนต้องครอบคลุมว่า ใครจะทำอะไร ต้องให้เสร็จเมื่อไร จะทำอย่างไร อะไรต่าง ๆ ที่ครอบคลุมถึงการแบ่งหน้าที่ วิธีการ และอื่น ๆ ให้ครบถ้วนด้วย

2. **ลงทำ (Do)** คือ ก่อนจะลงมือทำได้นั้น แท้จริงแล้วต้องเตรียมวัตถุดิบ เตรียมขั้นตอนต่าง ๆ เสียก่อนหากจะลงมือทำเรื่องใหม่ ๆ ก็ต้องเตรียมไปรับการฝึกหรืออบรมเสียก่อน ขั้นตอนการเตรียมเหล่านี้รวมอยู่ในการลงทำนี้ด้วย ซึ่งต้องมีการเตรียมเสียก่อนให้พร้อมจึงจะสามารถลงทำตามแผนได้

3. **การตรวจสอบ (Check)** คือ การพิจารณาว่า ผลจากการลงทำนั้นก่อให้เกิดสิ่งทีวางแผนว่าจะได้รับหรือไม่ ดังนั้นหากการวางแผนไม่มีการกำหนดว่าจะต้องได้อะไรเมื่อไร ตัวเลขของอะไรที่ควรจะต้องยึดเป็นเป้าหมายไว้เสียตั้งแต่ต้นก็จะไม่มีอะไรมาเป็นตัวเทียบได้ว่าผลจากการลงทำนั้นได้ตามจริง ตามแผนหรือไม่ จะได้อะไรก็เพียงแต่ว่ามันก็เป็นไปตามแผนหรือไม่ค่อยจะได้ผลสักเท่าไร

4. **ปรับใช้ (Act)** จากผลการตรวจสอบ ก็ไม่ควรวางใจในทันทีหากผลที่ได้เป็นไปตามแผน เพราะอาจบังเอิญดีครั้งนี้เพียงครั้งเดียวพอทำครั้งต่อ ๆ ไปอาจใช้ไม่ได้ก็ได้ หากไม่มีการนำกระบวนการที่ได้ลงทำไปมากำหนดให้เป็นรูปแบบใหม่ของการทำงานปัจจุบัน หากผลของการตรวจสอบพบว่าสิ่งที่ลงทำไปไม่ก่อให้เกิดดังไว้ตามแผนก็ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการที่คิดไว้แล้วลงทำใหม่

นอกจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการของการลงทำแล้ว การพิจารณาว่าทำไมกระบวนการเดิมจึงไม่ได้ผลตามแผน การหาสาเหตุที่แท้จริงเพื่อหากระบวนการแก้ปัญหาจนถึงรากก็เป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะจะนำเรื่องไปถึงการวางแผนใหม่แล้วลงทำใหม่ ลองตรวจสอบดูใหม่ หรือวงจรคุณภาพรอบใหม่เพื่อหาเป้าหมายและกระบวนการอันถูกต้องแท้จริง

อนึ่งเรายังจะพูดถึงวงจรแห่งการควบคุมดูแลกันว่า PDCA จนบางครั้งเราไปนึกเอาเองว่าวงจรนี้ต้องเริ่มจาก P เสมอไปจริง ๆ แล้วนั้นไม่จำเป็นวงจรแห่งการควบคุมดูแลนั้นเป็นวงกลมที่ไม่มีต้นไม่มีปลายจึงบอกไม่ถูกว่าอะไรเป็นขั้นตอนแรกและอะไรเป็นขั้นตอนสุดท้าย อย่างเช่นการวางแผนจะทำอะไรบางอย่าง บางครั้งต้องมีการตรวจสอบ การวิเคราะห์และการปรับกระบวนการเสียก่อนแล้วจึงจะวางแผนและลงมือทำได้ ดังนั้นในบางเรื่องวงจรนี้ก็อาจเริ่มจาก CAPDCA อย่างนี้ก็เป็นไปได้

วิฑูรย์ สิมะ โขชิตี (2545, หน้า 43-47) กล่าวถึง วงจรคุณภาพ PDCA เป็นกิจกรรมที่จะนำไปสู่การปรับปรุงงานและการควบคุมอย่างเป็นระบบอันประกอบด้วย การวางแผน (Plan) การนำแผนไปปฏิบัติ (Do) การตรวจสอบ (Check) และการปรับปรุงแก้ไข (Act) กล่าวคือ จะเริ่มจากการวางแผน การนำแผนที่วางไว้มาปฏิบัติ การตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้ และหากไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้จะต้องทำการทบทวนแผนการ โดยเริ่มต้นใหม่อีกครั้งหนึ่งและทำตามวงจรคุณภาพซ้ำอีกเมื่อวงจรคุณภาพหมุนซ้ำไปเรื่อย ๆ จะทำให้เกิดการปรับปรุงและทำให้ระดับผลลัพธ์สูงขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นการกระทำตามวงจรคุณภาพจึงเท่ากับการสร้างคุณภาพที่น่าเชื่อถือมากขึ้น โดยจุดเริ่มต้นของวงจรคุณภาพอยู่ที่การพยายามตอบคำถามให้ได้ว่าทำอย่างไรจึงจะดีขึ้น

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผน (Plan)

ในบรรดาองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของวงจรคุณภาพนั้น ต้องถือว่าการวางแผนเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด การวางแผนจะเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดกิจกรรมอื่น ๆ ที่ตามมาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้าแผนการไม่เหมาะสมแล้วจะมีผลทำให้กิจกรรมอื่นไร้ประสิทธิภาพตามไปด้วย แต่ถ้ามีการเริ่มต้นวางแผนที่ดีจะทำให้มีการแก้ไขน้อย และกิจกรรมจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 การนำแผนไปปฏิบัติให้เกิดผล (Do)

เพื่อให้มั่นใจว่ามีการนำแผนไปปฏิบัติอย่างถูกต้องนั้น เราจะต้องสร้างความมั่นใจว่าฝ่ายที่รับผิดชอบในการนำแผนไปปฏิบัติได้รับทราบถึงความสำคัญและความจำเป็นในแผนการนั้น ๆ มีการติดต่อสื่อสารไปยังฝ่ายที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม มีการจัดให้มีการศึกษาและการอบรมที่ต้องการเพื่อการนำแผนการนั้น ๆ มาปฏิบัติและมีการจัดทรัพยากรที่จำเป็นในเวลาที่จำเป็นด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบ (Check)

การตรวจสอบและประเมินผลผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามแผน ควรจะต้องมีการประเมินใน 2 ประการ คือ มีการปฏิบัติตามแผนหรือไม่ หรือตัวแผนการเองมีความเหมาะสมหรือไม่

การไม่ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้เป็นเพราะไม่ปฏิบัติตามแผนการ หรือความไม่เหมาะสมของแผนการ หรือจากทั้งสองประการรวมกันเราจำเป็นต้องหาว่าสาเหตุมาจากประการไหน ทั้งนี้เนื่องจากการนำไปปฏิบัติการและมีปรับปรุงแก้ไขจะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง

ถ้าความล้มเหลวมาจากแผนการที่จัดทำขึ้นไม่เหมาะสมอาจเป็นผลมาจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ความผิดพลาดในการทำความเข้าใจกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่
2. เลือกเทคนิคที่ใช้ผิดเนื่องจากมีข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอและมีความรู้ในขั้นตอนการวางแผนไม่เพียงพอ

3. ประเมินผลกระทบจากการปฏิบัติตามแผนผิดพลาด
4. ประเมินความสามารถของบุคลากรที่ต้องนำแผนมาใช้ผิดพลาด

ถ้าความล้มเหลวมาจากการไม่ปฏิบัติตามแผนอาจเป็นผลมาจากสาเหตุต่อไปนี้

1. ขาดความตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุง
2. การติดต่อสื่อสารที่ไม่เหมาะสมและมีความเข้าใจในแผนไม่เพียงพอ
3. การให้การศึกษาและการฝึกอบรมไม่เพียงพอ
4. ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำและการประสานงานระหว่างการปฏิบัติ
5. ประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้น้อยเกินไป

ขั้นตอนที่ 4 ปฏิบัติการปรับปรุงแก้ไข (Act)

ถ้าความล้มเหลวมาจากการวางแผนที่ไม่เหมาะสม การทบทวนแผนการเท่านั้นไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหา ต้องมีการปรับปรุงคุณภาพของกระบวนการวางแผน โดยการหาปัจจัยที่ไม่

เหมาะสม สาเหตุของการวางแผน และทำการปฏิบัติการแก้ไข ความก้าวหน้าของการปรับปรุงจะเกิดขึ้นได้โดยการจัดสาเหตุ และขั้นตอนที่สำคัญก็คือ การทบทวนแผนการที่ต้องมีการชี้แจงถึงสาเหตุแห่งความล้มเหลวอย่างถูกต้องและมีการเปลี่ยนแปลงแผนเพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมไปได้โดยมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ควรมีการวางแผนการปรับปรุงคุณภาพเป็นรายปี และมีการทบทวนทุกปีเพื่อให้มั่นใจว่าแผนการดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือได้และเหมาะสม การนำวงจรคุณภาพไปปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่องในทุกระดับขององค์กรจะทำให้เราสามารถปรับปรุงและเพิ่มคุณภาพงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน เมื่อปัญหาเดิมหมดไปเราก็สามารถแก้ปัญหาใหม่ ๆ ได้ด้วยวงจรคุณภาพต่อไป

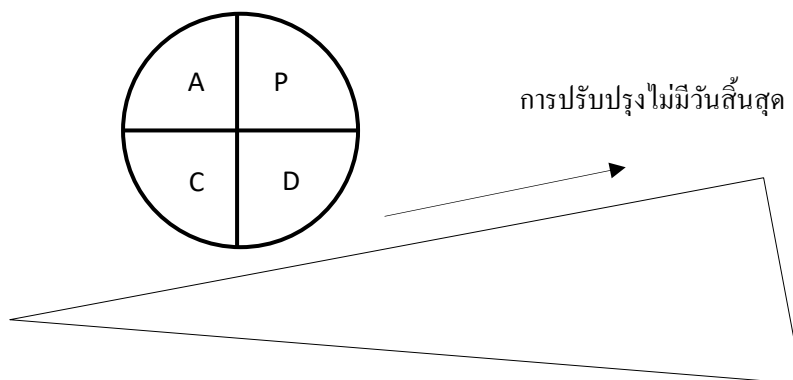
เมลนิก และเดนซเลอร์ (Melnyk & Denzler อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 98-99) กล่าวถึง แนวคิดของเดมมิ่งว่าผู้บริหารระดับสูงต้องมีบทบาทหลายด้าน และการจัดการคุณภาพที่ประสบความสำเร็จนั้นต้องอาศัยหลักการที่เรียกว่า วงจรคุณภาพ (PDCA) แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผน (Plan) หมายถึง วางแผนโดยใช้ข้อมูลที่มีอยู่หรืออาจเก็บรวบรวมขึ้นมาใหม่ นอกนั้นอาจทดสอบเพื่อเป็นการนำร่องก่อนก็ได้

ขั้นตอนที่ 2 การทำ (Do) หรือลงมือทำ หมายถึง ลงมือเอาแผนไปทำซึ่งอาจทำในขอบข่ายเล็ก ๆ เพื่อทดลองดูก่อน

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบ (Check) หมายถึง การตรวจสอบหรือสังเกตสิ่งที่เกิดขึ้นว่ามีการเปลี่ยนแปลงมากน้อยเพียงใดและเป็นไปในทางใด

ขั้นตอนที่ 4 การแก้ไข (Act) หรือลงมือแก้ไข (corrective action) หมายถึง หลังจากที่ได้ศึกษาผลลัพธ์แล้วอาจไม่เป็นไปตามที่ต้องการหรือมีปัญหาที่ต้องแก้ไขก็ต้องดำเนินการแก้ไขตามที่จำเป็น หลังจากนั้นสรุปเป็นบทเรียนและพยากรณ์เพื่อเป็นพื้นฐานในการคิดหาวิธีการใหม่ ๆ ต่อไปการลงมือปฏิบัติดังกล่าวนี้แสดงได้ดังภาพประกอบที่ 2.9



ภาพประกอบที่ 2.9 แผนภูมิมวงล้อเดมมิ่ง

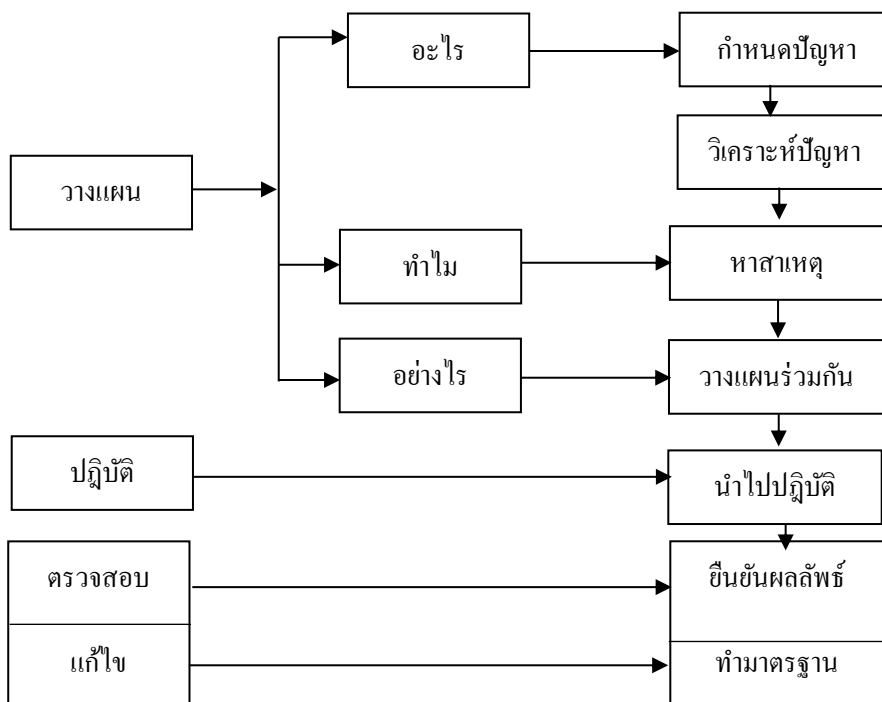
ที่มา : (Melnyk & Denzler อ้างถึงในเรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545, หน้า 99)

การทำตามวงจรคุณภาพต้องทำซ้ำไปเรื่อย ๆ เพื่อสรุปเป็นบทเรียนอยู่ตลอดยิ่งกว่านั้นต้องเข้าใจด้วยว่าการจัดการคุณภาพไม่ใช่สงครามที่ผู้บริหารจะรบชนะด้วยตัวคนเดียว การจัดการคุณภาพจะประสบความสำเร็จได้ต้องเป็นการกระทำทั่วทั้งองค์กร เพราะการจัดการคุณภาพเป็นปรัชญาสำหรับองค์กรและคนทุกคนในนั้น

สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์ (2542, หน้า 188-190) กล่าวถึง จุดหมายที่แท้ของวงจรคุณภาพ (PDCA) ว่าเป็นกิจกรรมพื้นฐานในการบริหารคุณภาพนั้นมิใช่เพียงแต่การปรับแก้ผลลัพธ์ที่เบี่ยงเบนออกไปจากเกณฑ์มาตรฐานให้กลับมาอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องการเท่านั้น แต่เพื่อก่อให้เกิดการปรับปรุงในแต่ละรอบของ PDCA อย่างต่อเนื่องเป็นระบบและมีการวางแผน PDCA ที่มีวนได้สูงขึ้นเรื่อย ๆ วงจรคุณภาพ PDCA มีภารกิจหลัก 4 ขั้นตอน

- ขั้นที่ 1 การวางแผน (Plan-P)
- ขั้นที่ 2 การดำเนินตามแผน (Do-D)
- ขั้นที่ 3 การตรวจสอบ (Check-C)
- ขั้นที่ 4 การแก้ไขปัญหา (Act-A)

ผังภาพประกอบที่ 2.10 กระบวนการ PDCA



ภาพประกอบที่ 2.10 แผนภูมิกระบวนการ PDCA

ที่มา : สมศักดิ์ สินธุระเวชญ์, 2542, หน้า 188

ขั้นตอนที่ 1 การวางแผน (Plan) การวางแผนงานจะช่วยพัฒนาความคิดต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่รูปแบบที่เป็นจริงขึ้นมาในรายละเอียดให้พร้อมในการเริ่มต้นลงมือปฏิบัติแผนที่ดีควรมีลักษณะ 5 ประการซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง (realistic)
2. สามารถเข้าใจได้ (understandable)
3. สามารถวัดได้ (measurable)
4. สามารถปฏิบัติได้ (behavioral)
5. สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ (achievable)

วางแผนที่ดีควรมีองค์ประกอบดังนี้

1. กำหนดขอบเขตปัญหาให้ชัดเจน
2. กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
3. กำหนดวิธีการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ชัดเจนและถูกต้องแม่นยำที่สุดเท่าที่เป็นไปได้

ขั้นตอนที่ 2 ปฏิบัติ (Do) ประกอบด้วยการทำงาน 3 ระยะ

1. การวางแผนกำหนดการ
 - 1.1 การแยกกิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องการกระทำ
 - 1.2 กำหนดเวลาที่คาดว่าจะต้องใช้ในกิจกรรมแต่ละอย่าง
 - 1.3 การจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ
2. การจัดการแบบแมทริกซ์ (matrix management) การจัดการแบบนี้สามารถช่วยดึงเอาผู้เชี่ยวชาญหลายแขนงจากแหล่งต่าง ๆ มาได้ และเป็นวิธีช่วยประสานระหว่างฝ่ายต่าง ๆ
3. การพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานของผู้ร่วมงาน
 - 3.1 ให้ผู้จ้างงานเข้าใจถึงงานทั้งหมดและทราบเหตุผลที่ต้องกระทำ
 - 3.2 ให้ผู้ร่วมงานพร้อมในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสม
 - 3.3 พัฒนาจิตใจให้รักการร่วมมือ

ขั้นตอนที่ 3 การตรวจสอบ (Check) การตรวจสอบทำให้รับรู้สภาพการณ์ของงานที่เป็นอยู่เปรียบเทียบกับสิ่งที่วางแผนซึ่งมีกระบวนการดังนี้

1. กำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ
2. รวบรวมข้อมูล
3. การทำงานเป็นตอน ๆ เพื่อแสดงจำนวน และคุณภาพของผลงานที่ได้รับในแต่ละขั้นตอนเปรียบเทียบกับที่ได้วางแผนไว้

4. การรายงานจะเสนอผลการประเมินรวมทั้งมาตรการป้องกันความผิดพลาดหรือความล้มเหลว

4.1 รายงานเป็นทางการอย่างสมบูรณ์

4.2 รายงานแบบอย่างไม่เป็นทางการ

ขั้นตอนที่ 4 การแก้ไขปัญหา (Act) ผลของการตรวจสอบหากพบว่าเกิดข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องขึ้น ทำให้งานที่ได้ไม่ตรงตามเป้าหมายหรือผลงานไม่ได้มาตรฐานให้ปฏิบัติการแก้ไขปัญหาลักษณะปัญหาที่ค้นพบ

1. ถ้าผลงานเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายต้องแก้ไขที่ต้นเหตุ

2. ถ้าหากพบความผิดปกติใด ๆ ให้สอบสวนค้นหาสาเหตุแล้วทำการป้องกันเพื่อมิให้ความผิดปกตินั้นเกิดขึ้นซ้ำอีก

ในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ผลงานได้มาตรฐานอาจใช้มาตรการดังต่อไปนี้

1. การย้ายนโยบาย

2. การปรับปรุงระบบหรือวิธีการทำงาน

3. การประชุมเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน

จากหลักการวงจรคุณภาพที่กล่าวข้างต้นพอสรุปได้ว่า วงจรคุณภาพ (PDCA) ประกอบด้วย การวางแผน (Plan) การดำเนินการตามแผน (Do) การตรวจสอบ (Check) และการปรับปรุงแก้ไข (Act) โดยการวางแผน การลงมือปฏิบัติตามแผน การตรวจสอบผลลัพธ์ที่ได้ และหากไม่ได้ผลลัพธ์ตามที่คาดหมายไว้จะต้องทำการทบทวนแผนการโดยเริ่มต้นใหม่และทำตามวงจรคุณภาพซ้ำอีก เมื่อวงจรคุณภาพหมุนซ้ำไปเรื่อย ๆ จะทำให้เกิดการปรับปรุงงานและระดับผลลัพธ์ที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งหลักการดังกล่าวหากนำมาปรับปรุงใช้ให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กรจะช่วยพัฒนาบุคลากรให้มีคุณภาพ

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วารสารณ์ ไรจน์ทะนงสกุล (2545, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา การประหยัดพลังงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีการแต่งตั้งคณะทำงานในการกำหนดแผนงานและเป้าหมายในการลดใช้พลังงานในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และแต่งตั้งคณะกรรมการณรงค์และประเมินผลการประหยัดพลังงานในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกำหนดมาตรการประหยัดไฟฟ้าขึ้นเพื่อให้บุคลากรในองค์กรปฏิบัติ เพื่อลดการใช้ไฟฟ้าตามเป้าหมายของนโยบายรัฐบาล คือ ให้ลดปริมาณการใช้ไฟฟ้าลงร้อยละ 5 โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณพ.ศ. 2547 และนำมาเปรียบเทียบกับปริมาณการใช้ไฟฟ้าของปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ในช่วงเวลาเดียวกันซึ่งผู้ศึกษาการประหยัดพลังงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังศึกษาเฉพาะการใช้ไฟฟ้า (ไม่รวมการใช้น้ำมัน) ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เมื่อนำปริมาณการใช้ไฟฟ้าในปีดังกล่าวมาทำการ

เปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 แล้วพบว่า สำนักงานเศรษฐกิจการคลังไม่สามารถลดปริมาณการใช้ไฟฟ้าได้ตามนโยบายการลดใช้พลังงานของรัฐบาลที่กล่าวมาข้างต้น โดยมีปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ

- 1) ผู้บริหารไม่ปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานเพื่อเป็นตัวอย่างแก่บุคลากรทำให้บุคลากรละเลยหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ
- 2) บุคลากรส่วนใหญ่ขาดจิตสำนึกต่อการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายการประหยัดพลังงานไปปฏิบัติ
- 3) การมอบหมายหน้าที่ในการดำเนินการประหยัดพลังงาน มีการมอบหมายให้หน่วยงานเพียงหน่วยเดียวเป็นผู้ดำเนินการทำให้ไม่เกิดการมีส่วนร่วมของบุคลากรอย่างทั่วถึง

ปัญหาและอุปสรรคที่พบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ

- 1) ขาดการเอาใจใส่ของผู้บริหารในการกำกับ ดูแล การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล
- 2) ผู้ปฏิบัติตามมาตรการประหยัดพลังงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังยังให้ความสำคัญร่วมมือน้อย และไม่เห็นความสำคัญของการประหยัดพลังงาน
- 3) มาตรการประหยัดพลังงานที่กำหนดไม่ได้กำหนดคบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติและให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติจึงทำให้ผู้ปฏิบัติขาดขวัญและกำลังใจ

การศึกษานี้จึงเสนอว่า เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายในการประหยัดพลังงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังบรรลุวัตถุประสงค์ ควรจะให้ผู้บริหารตระหนักถึงความสำคัญและถือเป็นนโยบายขององค์กร รวมทั้งบุคลากรทุกคนจะต้องให้ความร่วมมือและถือเป็นหน้าที่ที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติร่วมกัน รวมทั้งกำหนดให้การลดการใช้พลังงานเป็นงานประจำและนำมาประเมินผลในการพิจารณาความดีความชอบด้วย

รำไพพรรณ ศรีทิพวงศ์ (2552, บทคัดย่อ) ได้ศึกษา ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายเพิ่มจำนวนร้านยาคุณภาพในส่วนภูมิภาคปีพ.ศ. 2552 ไปปฏิบัติของหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในประเทศไทยศึกษาโดยใช้แบบสอบถามรวบรวมข้อมูลจากหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดจำนวน 40 คน และสัมภาษณ์เพิ่มเติมจำนวน 4 คน วิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนาผลการวิจัยพบว่า ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติสำคัญอยู่ในระดับมากที่สุด รองลงมาได้แก่ความชัดเจนของนโยบาย ความเต็มใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมผลักดันไปปฏิบัติ และด้านทรัพยากร ตามลำดับข้อเสนอแนะ คณะกรรมการอาหารและยา และสภาเภสัชกรรมน่าจะทบทวนลักษณะของนโยบาย รายละเอียด รูปแบบ หรือระดับของมาตรฐานร้านยาตลอดจนศึกษาแรงจูงใจ และกระบวนการจูงใจของผู้ประกอบการร้านยา

อรเมรี สุนทรนนท์ และวันชัย สุนทรนนท์ (2552, บทคัดย่อ) ศึกษาถึงความสำคัญของปัจจัยด้านทัศนคติ จิตใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Dispositions or attitudes of implementators) ทั้งที่อยู่

ในหน่วยงานหรือองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ร่วมนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากในการส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามกรอบแนวคิดของทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักทฤษฎี คือ แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น มาใช้และได้เลือกนโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงานในขอบเขตการให้ความร่วมมือในการนำนโยบายมาปฏิบัติของสถานประกอบการเอกชนในฐานะเป็นผู้นำนโยบายมาปฏิบัติร่วมกับกรมพัฒนาฝีมือแรงงานกระทรวงแรงงานมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาปัจจัยดังกล่าว ซึ่งจะนำผลการศึกษาที่ได้ค้นพบมาทำการวิเคราะห์และพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ รวมทั้งเพื่อเป็นการศึกษาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการตามนโยบาย และหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อยกระดับของการนำนโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงาน ไปปฏิบัติให้ดีขึ้นต่อไป ข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และผู้ประกอบการหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในสถานประกอบการเอกชนในธุรกิจอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการบริการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ประกอบกับการทำแบบสอบถามกลุ่มสถานประกอบการเอกชนในธุรกิจ พาณิชยกรรมและการบริการ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จากนั้นนำมาทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เชิงตรรกะ การวิเคราะห์หาการกระจายของข้อมูลโดยใช้ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร โดยใช้ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยที่ส่งผลมากที่สุดต่อการนำนโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงานไปปฏิบัติ คือปัจจัยการบังคับ 2) ปัจจัยการบังคับ ปัจจัยลักษณะหน่วยงาน ปัจจัยการติดต่อ และปัจจัยนโยบาย มีความสัมพันธ์กับปัจจัยทัศนคติ จิตใจของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติตามลำดับ และส่งผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายในภายหลัง 3) ปัจจัยการบังคับ ปัจจัยทัศนคติ จิตใจของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยนโยบาย ปัจจัยลักษณะหน่วยงาน และปัจจัยการติดต่อ ส่งผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายตามลำดับด้วยเหตุนี้ จึงสามารถสรุปยืนยันทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น ได้ว่าปัจจัยทัศนคติ ปัจจัยของผู้ปฏิบัติ เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติและในกรณีนโยบายการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศไทย พบว่า ปัจจัยการบังคับเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลมากที่สุดต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สุกัลยา ธรรมรักษา (บทจากฉบับจริง, 2533) ได้ศึกษาโครงการจัดทำสำมะโนอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทย สาขาวิชาสถิติเชิงประยุกต์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ได้จัดทำโครงการจัดทำสำมะโนอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยเพื่อนำเสนอสถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) (สวอ.) โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อทราบจำนวน ขนาด ประเภท ที่ตั้ง การกระจายตัวของวิสาหกิจอัญมณีและเครื่องประดับในประเทศไทย 2) เพื่อทราบจำนวนและประเภทของแรงงาน รวมทั้งระดับการศึกษาของแรงงานในวิสาหกิจอัญมณีและเครื่องประดับไทย 3) เพื่อทราบประมาณการจำนวนแรงงานซึ่งเป็นที่ต้องการในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยใน 5 ปีข้างหน้าการสำรวจข้อมูลเป็น

การสำรวจข้อมูลจากสถานประกอบการและครัวเรือนของอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทย จากกรอบประชากรสถานประกอบการทั่วประเทศโดยรวมข้อมูลทุติยภูมิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ได้สำรวจภาคสนามโดยการเลือกตัวอย่างสถานประกอบการครัวเรือนในจังหวัดที่มีความสำคัญต่อธุรกิจอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทย ผลการศึกษาพบว่าจำนวนสถานประกอบการอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยมีจำนวนทั้งหมด 15,777 แห่ง การกระจายตัวอยู่ในกรุงเทพฯ มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ภาคกลาง ขนาดวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นวิสาหกิจขนาดย่อม ประเภทผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยที่มีมากที่สุด ได้แก่ เครื่องประดับแท้โดยมีเครื่องประดับทองรูปพรรณจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 31.42 และครัวเรือนที่ประกอบอาชีพอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับมีจำนวนทั้งสิ้น 7,749 ครัวเรือน การกระจายตัวอยู่ในกรุงเทพฯ มากที่สุด รองลงมาได้แก่ ภาคตะวันออกประเภทผลิตภัณฑ์ที่พบมากที่สุดได้แก่ เพชร พลอย คิดเป็นร้อยละ 55.75 แรงงานของกลุ่มอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยจากสถานประกอบการและครัวเรือนมีจำนวนทั้งสิ้น 865,656 คน แบ่งเป็นแรงงานดัดน้ำ 350,938 คน แรงงานกลางน้ำ 306,008 คน และแรงงานปลายน้ำ 208,710 คน แรงงานสถานประกอบการส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา แรงงานครัวเรือนส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ประมาณการจำนวนแรงงานในแต่ละห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ของสถานประกอบการอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยใน 5 ปีข้างหน้า กล่าวคือในปี 2556 แรงงานดัดน้ำมีจำนวน 341,766 คน แรงงานกลางน้ำมีจำนวน 283,416 คน และแรงงานปลายน้ำมีจำนวน 208,394 คน รวมแรงงานที่ประมาณในปี 2556 จำนวน 833,576 คน ซึ่งมีจำนวนลดลงจากปี 2551

สุนทรารักษ์ สุทธิจันทร์ และดร.เมธา สุธีโรจน์ (บทคัดย่อ, 2554) การศึกษาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันที่ยั่งยืนของคลัสเตอร์อัญมณีและเครื่องประดับจังหวัดจันทบุรี โดยผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลความรู้จากบทความ งานวิจัยต่าง ๆ เพื่อศึกษาถึงศักยภาพในการพัฒนาคลัสเตอร์ และปัจจัยผลักดันหรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการดำเนินการจากกรณีตัวอย่างพบว่า คลัสเตอร์อัญมณีและเครื่องประดับริเริ่มจากหน่วยงานรัฐเป็นแกนหลักในการผลักดันคลัสเตอร์ซึ่งมีนโยบายการพัฒนาคลัสเตอร์อย่างต่อเนื่อง แต่ทั้งนี้ยังขาดความร่วมมือจากผู้ประกอบการที่ถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้คลัสเตอร์อยู่รอดได้ รวมทั้งการสรรสร้างนวัตกรรมที่ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งของการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน

จักรกฤษณ์ ดวงพิศตรา (บทคัดย่อ, 2554) ได้ศึกษาการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับหน่วยงานรัฐและเอกชนหลายแห่งของไทยได้จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับไทยแต่ยังขาดการบูรณาการแผนงาน การส่งเสริมและการกำกับอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน แนวทางที่รัฐและเอกชนให้ความสำคัญมากในการพัฒนาอุตสาหกรรมตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมาประกอบด้วยการศึกษา

ตลาดต่างประเทศ การพัฒนามาตรฐานการตรวจรับรองการสร้างตราสินค้า การออกแบบและการผลิต และการยกระดับงานแสดงสินค้า ประเด็นสำคัญที่ภาครัฐและเอกชนต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางอัญมณีและเครื่องประดับชั้นนำของโลกประกอบด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบที่เอื้อต่อการเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขัน การยกระดับความสามารถด้านการตลาด การเพิ่มทักษะและคุณค่าการผลิต การปรับกฎระเบียบ และการจัดตั้งกลไกขับเคลื่อนและบูรณาการการทำงานระหว่างกัน แนวทางพัฒนาที่รัฐและเอกชนควรให้ความสำคัญเพิ่มขึ้นในอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับโลกาภิวัตน์ทางธุรกิจได้แก่ การขยายตลาดภายในประเทศ การใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการพัฒนาสินค้า การพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ การจัดตั้งศูนย์กลางการผลิตและจำหน่าย การเร่งใช้ประโยชน์ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนและความตกลงการค้าเสรีและการส่งเสริมการใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

ศศิกา พิทักษ์สานต์ (2556 , บทคัดย่อ) ได้ศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ผลการศึกษาพบว่า ภาวะผู้นำวิสาหกิจชุมชน การมีส่วนร่วมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชน และความสำเร็จของการนำนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ส่วนความผูกพันต่อองค์กรของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนอยู่ในระดับมากที่สุด ภาวะผู้นำและการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์กันทิศทางบวกระดับค่อนข้างสูง การมีส่วนร่วมและการผูกพันต่อองค์กรมีความสัมพันธ์กันทิศทางบวกระดับปานกลาง ภาวะผู้นำและความสำเร็จของการนำนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กันทิศทางบวกระดับค่อนข้างสูง การมีส่วนร่วมและความสำเร็จของการนำนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กันทิศทางบวกระดับปานกลาง ความผูกพันต่อองค์กรและความสำเร็จของการนำนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กันทิศทางบวกระดับค่อนข้างสูงอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 ผลการวิเคราะห์หาค่าสหสัมพันธ์พบว่า ความผูกพันต่อองค์กรของสมาชิกวิสาหกิจชุมชน ภาวะผู้นำวิสาหกิจชุมชน และการมีส่วนร่วมของสมาชิกวิสาหกิจชุมชน สามารถร่วมกันอธิบายความผันแปรความสำเร็จของการนำนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไปปฏิบัติตามการพึ่งพาตนเองของวิสาหกิจชุมชนได้ร้อยละ 63.30

ข้อเสนอแนะ ควรกำหนดนโยบายส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่วิสาหกิจชุมชนสนับสนุนการเรียนรู้ของผู้นำ และสมาชิกวิสาหกิจชุมชน ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน และควรสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องและชุมชนมีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผล กิจกรรมของวิสาหกิจชุมชนเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ภณชิตลา น้อยเจริญ และคณะ (บทคัดย่อ, 2556) ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคายกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัดหนองคายจำนวน 397 คน ผลการศึกษาพบว่า

1. ปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า โดยรวมมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูงจำนวน 2 ด้านคือ ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย และด้านการกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน และมีความสัมพันธ์อยู่ในระดับปานกลางจำนวน 4 ด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 ลำดับแรกคือ ด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ รองลงมาคือ ด้านการติดตามและประเมินผลนโยบาย และด้านสมรรถนะขององค์กร

2. ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย มีความสัมพันธ์โดยรวมอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน มีความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูงจำนวน 2 ด้าน เรียงลำดับตามค่าเฉลี่ย คือ ด้านเศรษฐกิจ รองลงมาคือ ด้านสังคมและอยู่ในระดับปานกลางจำนวน 1 ด้าน คือ ด้านการเมือง

3. การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย จำแนกเป็นรายด้านผลการศึกษาพบว่า มีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลางเมื่อพิจารณาเป็นรายด้านมีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลางทุกด้าน เรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปน้อย 3 ลำดับแรก คือ ด้านการเป็นแหล่งเงินทุน รองลงมาคือ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมือง และด้านการสนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคม

4. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย มา 9 ปัจจัยสามารถอธิบายการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองไปปฏิบัติได้ร้อยละ 59.0 มีค่า $R^2 = .590$ และมีค่าของ F เท่ากับ 61.837 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $\alpha .05$ มีปัจจัยที่สำคัญที่เข้าสู่สมการ 5 ปัจจัยและมีความสัมพันธ์เชิงบวกทั้งสิ้น กล่าวคือ เมื่อต้องการส่งเสริมการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย โดยรวมต้องคำนึงถึงปัจจัยเกี่ยวกับระบบติดตามและประเมินผลนโยบาย วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ตลอดจนสมรรถนะขององค์กร และเศรษฐกิจซึ่งจะมีผลทำให้การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติในโดยรวมมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4.1 ด้านการเป็นแหล่งเงินทุน มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนไปปฏิบัติ 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ด้านระบบติดตามและประเมินผลนโยบาย ด้านสังคม และด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

4.2 การหาแหล่งเงินทุนและประสานงาน มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนไปปฏิบัติ 4 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านระบบติดตามและประเมินผล นโยบาย ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ด้านสมรรถนะขององค์กรและด้านสังคม

4.3 ด้านการส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านระบบติดตามและประเมินนโยบาย ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย และด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

4.4 ด้านการสนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเอง มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ 3 ปัจจัย ปัจจัยด้านระบบติดตามและประเมินนโยบาย ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย และด้านสมรรถนะขององค์กร

5. ด้านการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจและสังคม มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ 3 ปัจจัย ปัจจัยด้านระบบติดตามและประเมินนโยบาย ด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย และด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน

6. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย

6.1 ข้อเสนอแนะจากแบบสอบถาม พบว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองควรกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้เท่ากันทุกกองทุนทั่วประเทศและกำหนดไว้ให้ชัดเจน ควรพิจารณาปรับเพิ่มจำนวนเงินกู้ให้มีจำนวนมากขึ้นให้เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิกผู้กู้เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานและสามารถจัดสรรเงินกู้ให้กับสมาชิกผู้กู้ได้อย่างเท่าเทียมและเสมอภาค รัฐบาลควรกำหนดให้มีการติดตามและประเมินผลการใช้เงินกองทุนอย่างชัดเจน ไม่ควรปรับเปลี่ยนระเบียบของกองทุนหมู่บ้าน และควรมีการจัดให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบของกองทุนหมู่บ้านเพิ่มขึ้นเพื่อปรับค่านิยมของผู้กู้เงินกองทุน

6.2 ข้อเสนอแนะจากงานการสัมภาษณ์ พบว่า กองทุนหมู่บ้านควรปรับปรุงรูปแบบการให้บริการให้เป็นระบบเดียวกับธนาคาร ควรมีการพิจารณาการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของกองทุนไว้ในระเบียบให้ชัดเจน มีเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลมาเป็นผู้บริหารและจัดการระบบของกองทุน รัฐบาลควรมีการติดตามผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านทั้งในส่วนของผู้กู้เงินที่ประสบผลสำเร็จและไม่ประสบผลสำเร็จ พร้อมทั้งหามาตรการช่วยเหลือเป็นรายกรณี และรัฐบาลควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับทัศนคติของผู้กู้เงินกองทุน โดยจัดประชาสัมพันธ์ จัดอบรมหรือติดตามอยู่เป็นประจำ

6.3 ข้อเสนอแนะจากการระดมความคิด (focus group) พบว่า หมู่บ้านหรือชุมชนควรเป็นผู้กำหนดอนาคตตัวเองในการบริหารจัดการกองทุน จัดให้มีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่จะนำมาพัฒนาหมู่บ้าน / ชุมชน เป็นประจำมีระบบการคัดเลือกผู้นำกองทุนที่มีความรู้ความสามารถมีสถานะความเป็นผู้นำสูง มีระบบการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านให้เป็นไปตามระเบียบ มีการพัฒนาและเสริมทักษะให้คณะกรรมการในเรื่องใช้

วิธีการใกล้เคียงแทนการบังคับฟ้องคดี ควรมีมาตรการช่วยเหลือผู้กู้เป็นรายกรณีในกรณีที่พบว่าผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้เนื่องจากเหตุอันสมควร เช่น ประสบภัยธรรมชาติเป็นต้น และควรรีงหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชนเข้าไปมีบทบาทในการดำเนินการกองทุน