



คุณสมบัติของผู้นำกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

วีระยุทธ งามจิตร¹

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และนำเสนอคุณสมบัติเพื่อให้ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติด้วยการนำทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะมาใช้ในการอธิบายว่าคุณสมบัติของผู้นำที่จำเป็นกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นมีความสำคัญอย่างไร ผลการศึกษา พบว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ผู้นำต้องมีความเข้าใจ รู้บทบาทและสามารถจัดการปัญหาได้ โดยผู้เขียนได้นำเสนอหลักการ SUPREME MODEL ได้แก่ 1) Sacrifice คือ ความเสียสละในการทำงาน 2) Understand คือ ความเข้าใจในนโยบายอย่างลึกซึ้ง 3) Participation คือ การให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการทำงาน 4) Ethical คือ การนำเอาหลักจริยธรรมมาใช้ในการทำงาน 5) Management คือ การบริหารจัดการอย่างเป็นระบบให้เกิดประสิทธิภาพ 6) Enthusiasm คือ การกระตือรือร้นในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาหรืออำนวยความสะดวกต่างๆ ให้กับประชาชน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างเสริมบทบาทของผู้นำในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

คำสำคัญ: บทบาท, ผู้นำ, นโยบายสาธารณะ, การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

¹ นักศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น



The Leaders Qualifications of Public Policy Implementation

Veerayut Ngamjit¹

Abstract

The academic paper objective is to analyze and present qualifications for leaders to policy implementation-based policy implementation theory to explain the importance of leadership qualities necessary for the implementation of public policy. The results of the study showed that leaders must understand and know the role and can tackle the problem. The authors present the SUPREME MODEL principles, namely 1) Sacrifice is the sacrifice of work 2) Understand is a deep understanding of policy 3) Participation is the involvement of all sectors 4) Ethical is an ethical principle, which used in work 5) Management is to manage systematically to be effective 6) Enthusiasm is to actively work to solve problems or facilitate various people to serve as a guideline for fostering the role of leaders in the implementation of public policy.

Keywords: Role, Leader, Public Policy, Policy Implementation

¹ นักศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทนำ

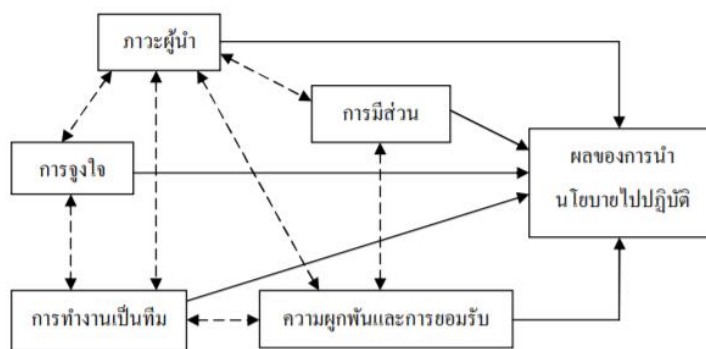
นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการ รวมถึงอำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตของคนในสังคม ในความหมายของนโยบายสาธารณะได้มีนักวิชาการให้ความหมายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอยู่หลายท่าน เช่น Edward, George C. III and Sharkansky, Ira. (1978) ได้ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐดำเนินการ เช่น การบริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคลหรือธุรกิจของเอกชน นอกจากนี้ Dye (1984) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เป็นเรื่องราวหรือการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลในการตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำสอดคล้องกับ สภาพเศรษฐกิจ (2560, น. 1) ได้ให้ทรรศนะว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติหรือการ ไม่ปฏิบัติที่องค์กรด้านการบริหารหรือนิติบัญญัติได้กำหนดขึ้น เพื่อใช้ในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง จากที่นักวิชาการข้างต้นได้ให้ความหมายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะพอจะสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมของรัฐที่รัฐจะทำหรือไม่ทำเพื่ออำนวยความสะดวกหรือแก้ไขปัญหาให้กับสาธารณะตามบริบท สถานการณ์ความต้องการของสาธารณะในขณะนั้น ขั้นตอนกระบวนการของนโยบายสาธารณะหรือที่เรียกว่า “วงจรนโยบาย” แบ่งเป็นเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การระบุปัญหา 2) การกำหนดนโยบาย 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ 4) การประเมินผลนโยบาย สิ่งที่สำคัญเป็นหัวใจของวงจรนี้คงไม่พ้นเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการทำตามสิ่งที่ได้วางนโยบายไว้ซึ่งต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การใช้ศาสตร์คือการใช้วิทยาการมาบูรณาการอย่างมีเหตุผล มีตรรกะ ในส่วนของการใช้ศิลป์เป็นการใช้ประสบการณ์ สัญชาตญาณ ความรู้สึก มาเป็นตัวขับเคลื่อน ทั้งศาสตร์และศิลป์จึงมีความสำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากหากการนำไปปฏิบัติเกิดความล้มเหลวย่อมจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายนั้น ๆ อย่างมีนัยสำคัญอาจทำให้นโยบายนั้นสูญเปล่า

ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในปัจจุบันนี้มีสาเหตุมาจากหลากหลายปัจจัย โดย ธนา มณีพฤษ (2561, น. 852) ได้ทำการศึกษาวิจัยพบว่าปัญหาหลัก ๆ ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติคือปัจจัยที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปทำให้เกิดความแตกต่างของวัตถุประสงค์หลักในแต่ละหน่วยงาน ปัจจัยต่อมาคือหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีความเป็นมืออาชีพ ในงานเฉพาะด้าน จึงไม่สามารถตอบโจทย์วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายได้ และปัจจัยสุดท้ายคือปัจจัยด้านผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ คัดค้าน และผลประโยชน์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายมาเป็นสาเหตุของความล้มเหลวในการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ทั้งนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ในเรื่องของผู้จัดทำนโยบาย (รัฐบาล) ไม่เข้าใจปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของผู้รับประโยชน์ (สาธารณะ) จนกลายเป็นการทำในสิ่งที่สาธารณะไม่ต้องการ หรือในบางครั้งก็ช่วยเหลือได้ไม่ทันตามความเร่งด่วน ซึ่งเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top – down) นอกจากนี้อีกส่วนหนึ่งของความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติคือผู้นำไม่แสดงบทบาทความมีภาวะผู้นำในการนำองค์กรให้ปฏิบัติตามนโยบายได้

ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในแต่ละครั้งนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ 4 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ 1) ฝ่ายการเมือง (Politics) คือกลุ่มผู้ออกนโยบายและนิติบัญญัติซึ่งออกดำเนินการในรูปแบบของการบัญญัติให้เป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการใช้อำนาจควบคุม กำกับติดตาม ให้เป็นไปตามที่ได้มอบนโยบายไว้ 2) ระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นหน่วยงานของรัฐบาลส่วนต่าง ๆ 3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) คือบุคลากรที่ได้รับมอบหมายโดยมีกฎหมายให้อำนาจในการไปดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งกลุ่มนี้เป็นผู้ลงมือปฏิบัติความสำเร็จหรือล้มเหลวที่เกิดขึ้นส่วนมากนั้นล้วนมาจากคนกลุ่มนี้เป็นสำคัญ 4) ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย คือกลุ่มประชาชน กลุ่มเอกชนทั้งในทางบวกและทางลบหรือที่เรียกว่าผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั่นเอง จะเห็นได้ว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำให้นโยบายสาธารณะนั้นประสบความสำเร็จได้มีอยู่ 2 กลุ่มคือ ฝ่ายการเมืองและข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากจะทำให้นโยบายต่าง ๆ สำเร็จได้บุคคลเหล่านี้จะต้องมีความรู้ความเข้าใจในนโยบาย มีการมอบหมายงานอย่างชัดเจน อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับการแสดงบทบาทภาวะผู้นำในองค์กร ซึ่งภาวะผู้นำเป็นสิ่งที่มักจะเกิดขึ้นจากการฝึกปฏิบัติจนชำนาญมิใช่เกิดจากพรสวรรค์แต่อย่างใด แต่ละคนจะต้องมีการฝึกฝนอย่างต่อเนื่องจึงจะทำให้เกิดภาวะผู้นำได้ ซึ่งประพนธ์ ผาสุกยัต (2541, น. 87) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำว่าเป็นคุณสมบัติหรือทักษะส่วนตัวของแต่ละบุคคลที่สามารถสร้างขึ้นมาก็ได้หากได้รับการพัฒนาฝึกฝน สอดคล้องกับงานวิจัยของ ประณยา ชัยรังสี (2556) ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 4 ประการ ได้แก่ บุคลากร ไม่เพียงพอ ขาดแรงจูงใจในการทำงาน นโยบาย และผู้บริหารขาดภาวะผู้นำจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการจะต้องมีภาวะผู้นำ ซึ่งกล่าวได้ว่าผู้นำนั้นมีผลอย่างมีนัยสำคัญในการนำเอานโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ

ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติกับภาวะผู้นำ

จากการศึกษาของสัญญา เคนาภูมิและบุรฉัตร จันทรแดง (2562) เกี่ยวกับตัวแบบทฤษฎี การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นการบริหารนโยบายโดยได้ชี้ให้เห็นถึงการกระทำที่ต้องอาศัยกลไกทางด้านการบริหาร มาทำให้นโยบายสาธารณะนั้นได้ไปสู่การดำเนินงานอย่างจริงจัง ซึ่งในตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) ในตัวแบบนี้มีแนวคิดพื้นฐานคือ เป็นการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับเพื่อมุ่งสนองต่อความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ จุดเด่นของตัวแบบนี้คือผู้ปฏิบัติจะมีความเข้าใจมากเนื่องจากมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การจูงใจ การทำงานเป็นทีม การมีส่วนร่วม ความผูกพันและการยอมรับ และภาวะผู้นำ องค์ประกอบเหล่านี้มีส่วนทำให้การทำงานประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์กับสาธารณะ โดยมีวรเดช จันทรศร (2554, น.136) ได้เสนอตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ (วรเดช จันทรศร, 2554)

จากตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การข้างต้นจะเห็นได้ว่าได้ให้ความสำคัญกับองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่ 1) การจูงใจ (Motivation) คือสิ่งกระตุ้นทำให้เกิดความพยายามในการทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การจูงใจเป็นสิ่งที่ทำให้คนมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ 2) การทำงานเป็นทีม (Team Work) เป็นการทำงานตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปซึ่งเป็นการทำงานที่มีเป้าหมายเดียวกัน เต็มใจในการทำงานต่าง ๆ ทำงานอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ 3) ความผูกพันและการยอมรับ (Attachment and Acceptance) เป็นการยอมรับความคิดเห็นในการทำงาน มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ซึ่งจะเอื้อให้มีบรรยากาศในการทำงานที่ดีขึ้น รวมถึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ภารกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ 4) การมีส่วนร่วม (Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นในการวางแผนการทำงาน ตลอดจนเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการทำงานต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ 5) ภาวะผู้นำ (Leadership) เป็นความสามารถในการชักจูงโดยใช้ความสามารถ ประสบการณ์ เพื่อนำพาทีมงานให้ทำงานร่วมกันได้ จะเห็นได้ว่าตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องต่าง ๆ อันนำไปสู่การทำให้นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จได้ ซึ่งมีบางตัวแบบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้ให้ความสำคัญเรื่องของภาวะผู้นำและมีเรื่องภาวะผู้นำเป็นองค์ประกอบในตัวแบบ ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้สำเร็จได้นั้นจะต้องมีผู้นำที่แสดงบทบาทที่สามารถทำให้คนในองค์การเห็นศักยภาพในการนำทีม เพื่อให้สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ โดยในความหมายของภาวะผู้นำนั้นได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำหลายท่าน ดังนี้

David Schwartz (1980 อ้างถึงใน รังสรรค์ ตันเจริญ, 2534, น.8) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง ศิลปะของการบอกข้อชี้แนะผู้ร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความเต็มใจ และความกระตือรือร้น

Richards & Engle (1986) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำ คือ การจุดประกายวิสัยทัศน์ให้ผู้อื่นมองเห็น รวมไปถึงปลูกฝังในรูปแบบของค่านิยม สร้างให้เกิดสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้ปฏิบัติได้สำเร็จ

Maxwell (2002) ได้ให้ความหมายว่า ภาวะผู้นำคือ ความสามารถในการชักจูงบุคคลอื่นทั้งผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้ที่อยู่แวดล้อม

สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545) กล่าวว่า ภาวะผู้นำคือกระบวนการอิทธิพลทางสังคม ที่บุคคลหนึ่งตั้งใจใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น ให้ปฏิบัติตามกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนด รวมทั้งเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลขององค์กรหรือเป็นกระบวนการอิทธิพลที่ช่วยให้กลุ่มบุคคลสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด

นภดล เจริญทรัพย์นันต์ (2562) ได้กล่าวถึงลักษณะของผู้นำที่ดี 14 ประการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดทักษะความเป็นผู้นำได้ คือ 1) ลักษณะท่าทางหรือการวางตัว (Bearing) คือการสร้างความประทับใจในเรื่องท่าทาง การวางตัวและความประพฤติ 2) ความกล้าหาญ (Courage) เป็นการบังคับจิตใจตนเองให้อยู่ในความสงบ ไม่เกรงกลัว กล้าคิด กล้าทำ ในสิ่งที่ถูกต้อง 3) ความเด็ดขาด (Decisiveness) คือความสามารถในการตกลงอย่างฉับพลัน เอาจริงเอาจัง ชัดเจน มีเหตุผล 4) ความไว้วางใจ (Dependability) คือการทำงานด้วยความพิถีพิถัน รอบคอบ เพื่อให้ได้รับความไว้วางใจ 5) ความอดทน (Endurance) คือ ความอดทนต่อสภาพความยากลำบาก ไม่เคร่งเครียด อดกลั้นในสถานการณ์คับขัน 6) ความกระตือรือร้น (Enthusiasm) คือการแสดงออกในการสนใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างจริงจัง 7) ความริเริ่ม (Initiative) คือการรู้จักใช้ความคิดแสวงหาโอกาสใหม่ ๆ 8) ความซื่อสัตย์สุจริต (Integrity) คือความเที่ยงตรงในอุปนิสัย ยึดอยู่ในหลักของความถูกต้อง 9) ความพินิจพิจารณา (Judgment) คือการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นความจริงถูกต้อง 10) ความยุติธรรม (Justice) คือการไม่ลำเอียงเลือกข้าง มีความเป็นกลางใช้หลักการทางกฎหมายหรือระเบียบของสังคมในการตัดสิน 11) ความรอบรู้ (Knowledge) คือการมีข้อมูลข่าวสารที่ครบถ้วน ทั้งความรู้ในวิชาชีพ ข่าวสาร ความเปลี่ยนแปลงของโลก 12) ความจงรักภักดี (Loyalty) คือการมีจิตใจเชื่อมั่น ยึดมั่นต่อผู้บังคับบัญชา 13) ความรู้จักกาลเทศะ (Tact) คือความสามารถในการปฏิบัติตนกับบุคคลอื่นโดยไม่เกิดข้อขัดข้องหมองใจ 14) ความไม่เห็นแก่ตัว (Selflessness) คือการไม่ฉวยโอกาสตักตวงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นของตนเอง

นอกจากนี้ กระแส ชนวงษ์ (ม.ป.ป. อ้างใน กิตติกาญจน์ ปฏิพันธ์, 2556, น. 20) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับผู้นำว่า ผู้นำที่ดีจะต้องมีหน้าที่ในการสร้างผู้นำ และสร้างภาวะผู้นำให้กับคนอื่น ๆ ซึ่งได้กำหนดคุณลักษณะของผู้นำที่มีภาวะผู้นำไว้ว่าจะต้องประกอบไปด้วย 5F คือ 1) มีเป้าหมายที่ชัดเจน (Focus) คือการมีความมุ่งมั่น ศรัทธา ตั้งมั่น ในสิ่งที่ตั้งใจทำอย่างแน่วแน่ 2) มีความยืดหยุ่น (Flexibility) มีความคิดและการกระทำที่ยืดหยุ่นตามสถานการณ์และความเป็นจริงที่แปรเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริง 3) มีความรวดเร็ว (Fast) คือ การมีความรวดเร็วในการคิดและตัดสินใจ แม้จะอยู่ในสถานการณ์ที่กดดันและคับขัน ว่องไวต่อการแก้ไขปัญหา 4) มีความเป็นกัลยาณมิตร (Friendly) คือการเป็นมิตรกับทุกคน รู้จักประสานงานกับคนที่เห็นตรงกันและไม่ตรงกัน มีความจริงใจ และไว้วางใจทีมงาน 5) มีความสนุกสนาน (Fun) เป็นการสร้างบรรยากาศในการทำงานที่สนุกสนาน ไม่ตึงเครียด ยิ้มแย้มแจ่มใส มองปัญหาและคนรอบข้างเป็นทางบวก นอกจากนี้ยังให้ทัศนะเพิ่มเติมว่า ผู้นำจะต้องเป็นบุคคลที่สามารถทำให้ผู้อื่นยอมรับ สามารถจูงใจ ชักนำ มีบทบาทและมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นสามารถขจัดปัญหา ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ทำให้การปฏิบัติงานของกลุ่มบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี

จากความหมาย ทัศนะของนักวิชาการทั้งชาวตะวันตกและชาวไทยที่ได้ให้ความหมายของคำว่าผู้นำไปแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าไม่ว่าในองค์กรต่าง ๆ ทั้งเล็กหรือใหญ่ ล้วนต้องการบุคลากรที่มีภาวะความเป็นผู้นำด้วยกัน

ทั้งสิ้น โดยหวังให้บุคลากรมีการนำเอาทักษะความเป็นผู้นำนั้นออกมาใช้ในการทำงาน ชักนำให้คนในองค์กร ร่วมกันลงมือทำงานอย่างขันแข็งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ โดยเฉพาะในภาคส่วนของรัฐที่มี พันธะในการจัดทำนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นกิจกรรมของรัฐที่รัฐได้เลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อแก้ไข ปัญหาหรืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กับสาธารณะ ส่วนที่เป็นหัวใจของนโยบายสาธารณะคือการนำ นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จของนโยบายที่รัฐบาลได้นำมาให้บริการกับสาธารณะซึ่ง จะต้องเป็นผู้ปฏิบัติหรือผู้ที่รับนโยบายนั้นๆ มาทำ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้นำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติ นั้นไม่ว่าจะอยู่ในส่วนของข้าราชการการเมืองหรือข้าราชการประจำจะต้องแสดงบทบาทของความเป็นผู้นำเพื่อ สร้างความเชื่อมั่น ความศรัทธา ให้เกิดขึ้นกับผู้ร่วมปฏิบัติงาน รวมไปถึงประชาชน สังคม ให้เชื่อมั่นในศักยภาพ ในการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ผู้เขียนจึงมีความเห็นเพิ่มเติมหลักทฤษฎีที่นำ 7 องค์ประกอบมารวมกันเป็นโมเดล (Model) ที่ผู้เขียนได้นำเสนอว่าผู้นำที่จะนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ ประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องมีคุณสมบัติโดยใช้หลัก SUPREME MODEL มาใช้อันได้แก่

1) S = Sacrifice คือมีความเสียสละ ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นความเสียสละมีความ จำเป็นอย่างยิ่ง เป็นพฤติกรรมพื้นฐานที่ผู้นำไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการ จะต้องรู้จักการเสียสละ ทั้งเสียสละประโยชน์ส่วนตน สุขส่วนตน และมีจิตมุ่งมั่นเพื่อสาธารณะ

2) U = Understand คือมีความเข้าใจ เข้าใจสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเด็นคือเข้าใจงานและเข้าใจ ปัญหา การเข้าใจงานเป็นการเข้าใจนโยบายที่จะนำมาปฏิบัติซึ่งต้องทำความเข้าใจให้ลึกซึ้งก่อนที่จะทำนโยบาย นั้น ส่วนเข้าใจปัญหาเป็นการทำความเข้าใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงานซึ่งถือเป็นการประเมินผล การทำงานและประเมินนโยบายด้วยว่าตรงกับความต้องการของสาธารณะหรือไม่

3) P = Participation คือการมีส่วนร่วมในทุก ๆ กระบวนการของนโยบายสาธารณะส่วนที่จำเป็นต้อง มีในทุกกระบวนการ คือการมีส่วนร่วม เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนิน โครงการ ซึ่งในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นการมีส่วนร่วมสามารถทำได้โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ มีส่วนร่วมในการทำนโยบายนั้น ๆ เช่น การมอบหมายงาน การรับฟังความคิดเห็นในระหว่างการทำงาน

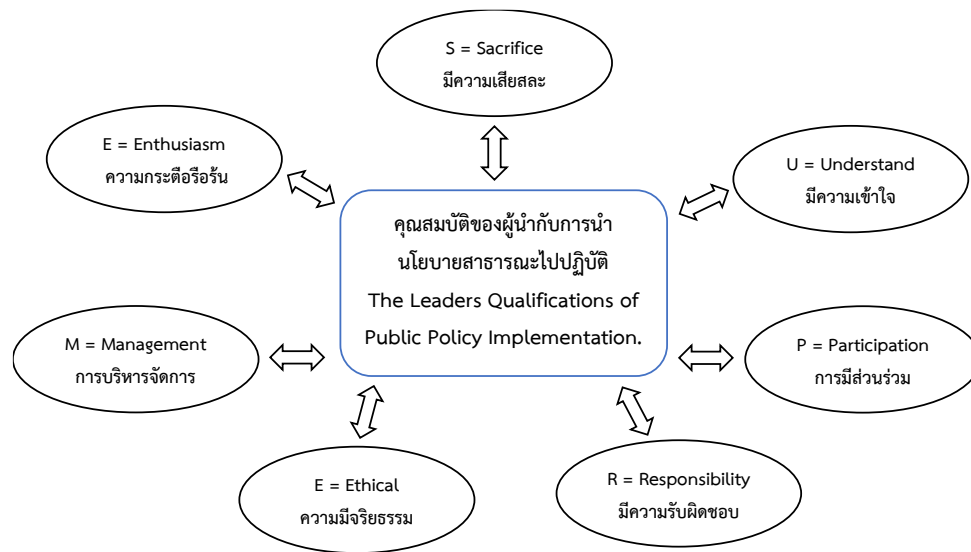
4) R = Responsibility คือการมีความรับผิดชอบ ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นสิ่งที่จำเป็น ของผู้นำคือการมีความรับผิดชอบ ซึ่งต้องรับทั้งผิดในกรณีทีนโยบายนั้นสร้างความเดือดร้อนให้กับผู้อื่นและรับ ชอบหรือคำชื่นชมหากนโยบายที่ได้ทำนั้นทำแล้วประสบความสำเร็จ เป็นประโยชน์กับสาธารณะ

5) E = Ethical คือความมีจริยธรรม ซึ่งจริยธรรมของผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้น ต้องเป็น จริยธรรมที่ดี อ่อนน้อมถ่อมตน ถ้อยทีถ้อยอาศัย ประพฤติอยู่ในกรอบของศีลธรรม ไม่เบียดเบียนผู้อื่นไม่สร้าง ความแตกแยกในองค์กร

6) M = Management คือการบริหารจัดการ ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นสิ่งที่ปฏิเสธ ไม่ได้เลยนั้นคือการบริหารจัดการตามบทบาท อำนาจ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนด

7) E = Enthusiasm คือความกระตือรือร้นในการทำงาน มีความมุ่งมั่น มุ่งมั่นเพื่อให้ภารกิจประสบ ความสำเร็จ ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะต้องมีความ กระตือรือร้นในการทำงาน ไม่ประวิงเวลา เร่งดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนให้ได้ทันเวลา

จากหลัก SUPREME MODEL ที่เสนอมานี้เป็นเรื่องของ การแสดงบทบาทของผู้นำเพื่อนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ โดยสามารถสรุปได้ดังภาพ



ภาพที่ 2 คุณสมบัติของผู้นำในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ตัวอย่างการนำเอาหลัก SUPREME MODEL ไปใช้ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำถือเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่งกับการนำเอานโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ กล่าวคือข้าราชการการเมืองหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารประเทศเป็นผู้ กำหนดและออกนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ โดยเสนอเป็นการจัดทำเป็นบริการสาธารณะอัน เป็นประโยชน์ ไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งฝ่ายการเมืองนอกจากจะเป็นผู้ออกนโยบายแล้วยังต้องเป็นผู้ที่กำกับ ติดตาม อำนวยความสะดวกการทำงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ หากมีการกำกับ ติดตาม อำนวย ความสะดวกและทำงานผิดพลาดก็จะทำให้นโยบายนั้นล้มเหลวได้ ผู้ที่มีหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม อำนวย ความสะดวกจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแสดงบทบาทของผู้นำเพราะคนเหล่านี้จะต้องมีความเป็นผู้นำสูงจึง จะสามารถสั่งให้ข้าราชการประจำทำงานตามนโยบายได้ โดยอาจใช้อำนาจตามกฎหมาย หรืออาจใช้การขอ ความร่วมมือ ซึ่งต้องเป็นไปตามบริบทและความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย

ส่วนข้าราชการประจำนั้นก็เป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานตามนโยบายของฝ่ายข้าราชการการเมือง ซึ่งต้องมีการเตรียมความพร้อมที่จะปรับตัวอยู่ตลอดเวลา เนื่องจากฝ่ายการเมืองมีวาระการทำงานและสามารถ เปลี่ยนได้ตลอดเวลาตามสถานการณ์การเมือง ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลอาจส่งผลให้การดำเนิน นโยบายนั้น ๆ ไม่มีความต่อเนื่อง ดังนั้นส่วนของข้าราชการประจำเองก็ต้องมีการแสดงบทบาทของความเป็น ผู้นำในการรับเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อให้ความยั่งยืนในนโยบายและเกิดประโยชน์กับสาธารณะ โดย การนำเอาหลัก SUPREME MODEL มาประยุกต์ใช้ได้ดังตารางที่ 1



ตารางที่ 1 ตัวอย่างการนำเอาหลัก SUPREME MODEL ไปใช้ในส่วนข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

SUPREME MODEL	ข้าราชการการเมือง	ข้าราชการประจำ
S = Sacrifice มีความเสียสละ	ต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง มุ่งเน้นให้เกิดประโยชน์กับสาธารณะ	มีความเสียสละความสุขส่วนตน บริการสาธารณะด้วยใจรักบริการ
U = Understand มีความเข้าใจ	ต้องเข้าใจปัญหาของพื้นที่นั้น ๆ อย่างชัดเจน ก่อนที่จะออกนโยบาย	ความเข้าใจนโยบายที่ฝ่ายการเมืองออก นโยบายมาให้อย่างลึกซึ้งเพื่อให้สามารถ นำเอานโยบายไปปฏิบัติได้จริง
P = Participation การมีส่วนร่วม	ต้องร่วมมือกันทำงานให้ได้หลากหลายภาค ส่วน โดยใช้ความเป็นรัฐบาลที่มีความเชื่อมั่น เข้าเชื่อมโยงกับองค์กรต่าง ๆ ประสานความร่วมมือกัน	ทำงานร่วมกันหลากหลายภาคส่วนและให้ ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนร่วม ในการทำนโยบายสาธารณะเพื่อท้องถิ่นของตนเอง
R = Responsibility มีความรับผิดชอบ	ต้องมีความรับผิดชอบจากการทำนโยบายที่ได้กำหนดมาไม่ว่าจะทางบวกหรือทางลบ	ความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และทำภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็ม ความสามารถ
E = Ethical ความมีจริยธรรม	นำเอาจริยธรรมมาประยุกต์ใช้ ไม่ข่มเหง รังแกผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจของตน	ใช้หลักจริยธรรมในการปฏิบัติงาน การพบปะ ผู้คน การอ่อนน้อมถ่อมตน
M = Management การบริหารจัดการ	บริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มีการ มอบหมายภาระงานที่ชัดเจน	บริหารงานที่ได้รับมอบหมายให้เป็นระบบ มีการทำงานที่ชัดเจนไม่ทับซ้อน
E = Enthusiasm ความกระตือรือร้น	มีความกระตือรือร้นที่จะกำกับติดตามและ อำนวยความสะดวกให้กับฝ่ายข้าราชการ ประจำให้สามารถดำเนินงานตามนโยบายที่ มอบหมายไว้ได้	มีความกระตือรือร้น พร้อมทั้งจะทำงานเพื่อ สาธารณะ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการนำเอานโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัตินั้น การที่จะทำให้สำเร็จได้นั้นต้องอาศัยหลากหลาย ภาควิชาในการทำให้นโยบายประสบความสำเร็จได้ไม่เกิดความล้มเหลวจากความผิดพลาด ความล้มเหลวของ นโยบายรัฐที่ไม่สำเร็จเกิดจากหลายสาเหตุ หลายปัจจัย ส่วนหนึ่งมาจากความไม่เข้าใจนโยบายที่ได้รับมาและ นำไปปฏิบัติกันอย่างผิด ๆ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเมืองที่เปลี่ยนขั้วอยู่ตลอด หรือแม้กระทั่งการไม่เอาจริงเอา จังกับการแก้ไขปัญหาของผู้มีอำนาจในรัฐ นอกจากนี้สิ่งหนึ่งที่ต้องตระหนักในการนำเอานโยบายสาธารณะไป ปฏิบัติและสามารถนำมาเป็นกุญแจแห่งความสำเร็จได้นั้นคือ บทบาทของผู้นำในการนำเอานโยบายสาธารณะ ไปสู่การปฏิบัติ หากจะทำให้เกิดความชำนาญต้องฝึกฝน และปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอเพราะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เอง ในบริบทของการแสดงบทบาทของผู้นำ ไม่ว่าจะเป็นผู้นำในแบบของฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายข้าราชการ ประจำ ก็ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งสิ้น ซึ่งผู้เขียนได้เสนอเป็น แนวทางคือหลัก SUPREME MODEL เพื่อให้เป็นข้อเสนอแนะแนวใหม่ที่เป็นคุณสมบัติที่ผู้นำที่จะนำนโยบาย

สาธารณะไปปฏิบัติต้องมี ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำมีความสำคัญต่อองค์กรเป็นอย่างมาก ดังนั้นหลักการดังกล่าวจึงจะต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เพราะถือเป็นนวัตกรรมหนึ่งที่ต้องการสามารถนำมาเป็นแนวปฏิบัติในการสร้างเสริม พัฒนาการให้เกิดบุคลากรที่มีภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ตรงกันข้ามหากขาดภาวะความเป็นผู้นำแล้ว ก็ย่อมไม่เกิดภาวะผู้ตามในการทำงาน ต่างคนต่างไม่กล้าที่จะทำงานเพราะไม่มีการตัดสินใจ งานที่ทำอยู่ก็ล่าช้า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ทันเวลา กล่าวได้ว่าผู้นำมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้สำเร็จบรรลุผลตามนโยบายของรัฐบาลนั้น ๆ

ข้อเสนอแนะเชิงทฤษฎี

1. ทฤษฎีผู้นำควรจะเสนอแนวคิดผู้นำการเปลี่ยนแปลงกับผู้นำทางนวัตกรรม ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ผู้นำต้องมี ซึ่งนวัตกรรมในที่นี้หมายถึงนวัตกรรมทางแนวคิด เช่น โครงการแนวใหม่ในการพัฒนาประเทศรวมถึงมีการบริหารจัดการใหม่ ๆ ส่วนคำว่าเปลี่ยนแปลงหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่ไม่ใช่เพียงแต่การปฏิรูปเล็ก ๆ น้อย ๆ เพราะไม่ได้ทำให้อะไรเปลี่ยนแปลงไปได้ เพราะในปัจจุบันต้องการการเปลี่ยนแปลงสังคมแบบถอนรากถอนโคน (Radical) หรือที่เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงที่เข้าถึงรากโคนของปัญหาและเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ระบบเดิมสั่นสะเทือนหรือมีการปรับเปลี่ยน

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. นโยบายสาธารณะเกือบทั้งหมด มาจากการสั่งการลงล่าง (Top-down) ซึ่งในยุคนี้คือยุคความคิดสมัยใหม่ (Post modern) เป็นเรื่องของทุกองค์การ ซึ่งใครก็สามารถทำนโยบายสาธารณะได้ ไม่เว้นแม้กระทั่งผู้อยู่ระดับล่างสุดหรือรากหญ้า มีนัยยะว่า ผู้นำควรมาจากเจ้าของปัญหา และต้องเข้าใจปัญหาของคนรากหญ้า เพราะไม่มีใครแก้ไขปัญหาของคนอื่นได้ดีเท่ากับเจ้าของปัญหาเอง

2. ในการนำคุณลักษณะที่นักวิชาการหลากหลายท่านรวมทั้งของผู้เขียนไปใช้ควรปรับใช้ตามบริบทของพื้นที่และความต้องการของพื้นที่ เนื่องจากความต้องการของแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กิตติกาญจน์ ปฏิพันธ์. (2556). *ภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์*. ขอนแก่น: คลังน่านาวิทยา.
- ขวลิต หมั่นนุช. (2535). *อิทธิพลของภาวะผู้นำของคณบดีที่มีต่อประสิทธิผลของการบริหารงานวิชาการ ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการพัฒนา, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).
- ธนา มณีพุกษ์. (2561). *ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษา นโยบายการสร้างงานในเมืองโอ๊คแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา* (รายงานการวิจัย). ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- นพดล เจริญทรัพย์นันต์. (2562). *ลักษณะของผู้นำที่ดี 14 ประการ*. สืบค้น 18 กันยายน 2563, จาก <https://www.toward-goal.com/contents/ลักษณะของผู้นำที่ดี-14/>
- เนตร์พัฒนา ยาวีราช. (2546). *ภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: บริษัทเซิร์ทลเอกซ์เพรส จำกัด.
- ประพนธ์ ฝาสุกยิต. (2541). *ทางเลือก ทางรอด*. กรุงเทพฯ: เอเออาร์ อินฟอร์เมชั่น แอนด์ พับลิเคชั่น.
- ประณยา ชัยรังษี. (2556). *การนำนโยบายการพัฒนาสังคมไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์*. วารสารการจัดการสมัยใหม่, 11(2), น. 138-150.
- รังสรรค์ ต้นเจริญ. (2534). *รูปแบบภาวะผู้นำและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน: กรณีศึกษาข้าราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย*. (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- วรเดช จันทรศร. (2554). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: กราฟิเคพอร์แมท (ไทยแลนด์).
- วรรณ หวันมาชะ. (2555). *ปัจจัยด้านนโยบาย สมรรถนะองค์กร และภาวะผู้นำ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 ไปปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- วรางคณา กาญจนพาที. (2556). *ภาวะผู้นำและภาวะผู้ตามที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลองค์กร: กรณีศึกษาธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี.
- สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์. (2545). *ภาวะผู้นำ: ทฤษฎีและปฏิบัติ*. เชียงราย: มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงราย.
- สัมมา รณิธย์. (2556). *ภาวะผู้นำของผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ: บริษัทพิมพ์ดี จำกัด.
- สถาพร เริงธรรม. (2560). *นโยบายสาธารณะของประชาชน*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- _____. (2561). *ประมวลเอกสารประกอบการสอน รายวิชา HS 411 101 รัฐประศาสนศาสตร์ขั้นแนะนำ*. ขอนแก่น: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.



สัญญา เคนาภูมิและบุรฉัตร จันทร์แดง. (2562). *ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ*.
วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น, 3(1), น. 95-113.

ภาษาอังกฤษ

Dye, T. R. (1984). *Understanding Public Policy*. Boston: Mass.

Edward, George C. III and Sharkansky, Ira. (1978). *The Policy Predicament: Making and Implementation Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.

Hofferbert, R.I. (1974). *The Study of Public Policy*. New York: The Bobbs-Merrill.

Maxwell, J.C. (2002). *Leadership 101: What Every Leader Needs to Know*. Scotland: Thomas Nelson publish.

Richards, D., & Engle, S. (1986). *After the vision: Suggestions to corporate visionaries and vision champions*. In J. D. Adams (Ed.), *Transforming leadership*. Alexandria, VA: Miles River.