

หน่วยที่ 5 การกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย

ปรีวัฒน์ ช่างคิด
อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น
วิทยาลัยชุมชนระนอง

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 5 การกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย

เค้าโครงเนื้อหา

- 5.1 ความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น
- 5.2 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น
- 5.3 การออกแบบนโยบายระดับท้องถิ่น
- 5.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- 5.5 การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย
- 5.6 ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 5.7 สรุป

แนวคิด

การกำหนดนโยบายเป็นการวางกรอบแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากกระบวนการทางการเมืองของกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นนั้น ๆ การก่อตัวของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นเกิดจากกลุ่มการเคลื่อนไหวทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประเด็นปัญหาที่ก่อตัวจนนำเข้าวาระนโยบายได้ตามทัศนะของ Cobb & Elder และ Hogwood & Gunn ส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ เช่น เกิดขึ้นเป็นประจำทุก ๆ ปี เกิดขึ้นในช่วงใดช่วงหนึ่งอย่างสม่ำเสมอ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ เป็นต้น กระบวนการก่อตัวของนโยบายเพื่อพัฒนาไปเป็นข้อเสนอนโยบายเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน กระบวนการขั้นนี้มีลักษณะที่เป็นการเมืองอย่างมาก

การออกแบบนโยบายระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณา 4 ประเด็น ได้แก่ (1) ปัญหาจุดมุ่งหมายและผลผลิต (2) ประชากรเป้าหมาย (3) กฎเกณฑ์ของนโยบาย และ(4) เครื่องมือของนโยบาย การนิยามวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เพราะทำให้ทราบถึงความสำคัญของนโยบายที่กระทำ และเลือกใช้ทางเลือกนโยบายได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน 2 ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสสถาน และองค์ประกอบเชิงการเมือง

การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทยออกมาในลักษณะต่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ และแผนพัฒนาท้องถิ่น กระบวนการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเริ่มจากการรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน จากนั้นนำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำโครงการและกำหนดรายจ่ายประจำปีนำเข้าสู่สภาพท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งต่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้วผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ และผู้เกี่ยวข้องนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

นักวิชาการเสนอตัวแบบเพื่ออธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ได้แก่ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบเชิงระบบ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบส่วนเพิ่ม และทฤษฎีเกม ซึ่งสามารถอธิบายนโยบายสาธารณะได้ทั้งส่วนกลางและระดับท้องถิ่น

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายและกระบวนการของการกำหนดนโยบายสาธารณะได้
2. อธิบายการก่อตัวของนโยบายสาธารณะได้
3. แสดงความคิดเห็นต่อการออกแบบนโยบายสาธารณะได้
4. บอกหลักการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะได้
5. ระบุขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
6. วิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง
4. การสาธิต
5. การศึกษาดูงาน

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. การศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 5 การกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย
2. การอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียน และผู้สอนตามลำดับเนื้อหา
3. การบรรยายสรุปของผู้สอน โดยเน้นเนื้อหาที่ผู้เรียนยังไม่เข้าใจ
4. จัดกิจกรรมสัมมนาย่อย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน โดยเชิญผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาร่วมถ่ายทอดประสบการณ์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ผู้เรียนนำเสนอองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการจัดสัมมนาย่อยในชั้นเรียน
6. ผู้สอนสรุปวบยอดอีกครั้ง พร้อมชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน

9. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. โปรแกรมนำเสนอองาน (power point) การกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย
3. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
4. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน การทำกิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. การนำเสนอองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการจัดสัมมนาย่อยในชั้นเรียน
3. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
4. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
5. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

5.1 ความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น

การกำหนดนโยบาย หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุดซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามความต้องการ อาจรวมถึงนโยบาย เทคนิค และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี (ชนิดา จิตตรุทธะ, 2561: 61) ขณะเดียวกันขั้นตอนนี้ยังเป็นเรื่องการเมืองที่ตัวแสดงทั้งหลายต่างพยายามเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย นโยบายจึงเป็นการประนีประนอม การต่อสู้ และการเจรจาต่อรองของผู้เกี่ยวข้อง (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหพร, 2555: 10)

นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความหมายการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นทำนองเดียวกับการนิยามความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะทั่วไป เช่น กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย (2554: 3 - 6) ระบุว่า การกำหนดนโยบายท้องถิ่น หมายถึง กิจกรรมการตัดสินใจของรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง แนวทาง แผนงาน โครงการ และกิจกรรม รวมถึงแนวทางการกระทำต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของท้องถิ่นนั้น

แม้การกำหนดนโยบายสาธารณะท้องถิ่น มีความหมายเช่นเดียวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะทั่วไป แต่มีความแตกต่างบางประการ เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีลักษณะปกครองตนเอง และเป็นองค์กรที่มีแนวคิดมาจากหลักการกระจายอำนาจ ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและประกาศใช้นโยบายในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2554: 3 - 6) นโยบายท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางการดำเนินงานกว้าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น (นราธิป ศรีราม, 2556: 1 - 6)

การนิยามความหมายของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นให้เฉพาะเจาะจงลงไปต้องพิจารณากฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง พบว่า มีองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก ว่าด้วยเรื่องของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น องค์ประกอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ ส่วนที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สาม การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่สี่ การตรากฎหมายจากขอบเขตหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นได้ว่า หมายถึง แนวทางการจัดกิจกรรมหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดกิจกรรมเน้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำด้วยตนเอง และหรืออาจโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น มอบให้เอกชนดำเนินการแทน หรือดำเนินการร่วมกับผู้อื่นเพื่อประโยชน์ของประชาชน (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหพร, 2555: 151)

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการวางกรอบแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลท้องถิ่นในอนาคต ซึ่งเกิดจากกระบวนการทางการเมืองของกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

5.2 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมนั้น ตัวแสดงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่ได้รับ การกล่าวถึงและเน้นย้ำถึงความสำคัญเป็นอย่างยิ่งคือ “ประชาชน” ด้วยเหตุผลที่ว่าในระบบ ของสังคมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าไปเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการ กำหนดนโยบายสาธารณะมีช่องทางหรือกลไกมากขึ้น เช่น การลงประชามติ การริเริ่มเสนอกฎหมาย หรือเสนอนโยบายสาธารณะได้เอง เป็นต้น (นภดล อุดมวิศวกุล, 2560: 3)

การระบุปัญหาและการนิยามปัญหาถือว่าเป็นขั้นแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย และ เป็นขั้นตอนพื้นฐานของเกมการต่อสู้เพื่อแสวงหาทางเลือกนโยบาย เมื่อมีบางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้น ในสังคม บุคคลต่าง ๆ อาจมีการรับรู้ต่อสถานการณ์แตกต่างกันไปแล้วแต่ประสบการณ์และภูมิหลัง ของแต่ละคน เหตุการณ์ที่ถูกตีความว่าเป็นปัญหาจะถูกนำไปสู่การเข้าถึงผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย อาจเป็นผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจหรือทั้งสองอย่าง (พัชรี สีโรรส, 2557: 3 - 12)

กลุ่มการเคลื่อนไหวทางสังคม กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนมีบทบาทสำคัญต่อการ กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ระบบการเมืองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย และ ผู้นำทางการเมืองต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นโยบาย สาธารณะเป็นเครื่องมือที่กลุ่มคนทางสังคมใช้เพื่อเสนอข้อเรียกร้องและกดดันให้ผู้มีอำนาจทำนโยบาย ซึ่งเพิ่มการกระจายทรัพยากรมาสู่กลุ่มของตน หรือพยายามยกเลิกนโยบายเพื่อลดผลกระทบจาก นโยบายเดิม กระบวนการจัดทำนโยบายจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ เจริญ และต่อรองระหว่างกลุ่มคน ในสังคม กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นเสมือนการจัดระเบียบจุดประสงค์ของนโยบาย (ธนพันธ์ ไส้ประกอบทรัพย์, 2559: 4 - 8)

ประเด็นปัญหาที่ก่อตัวจนนำเข้าวาระนโยบายได้ตามทัศนะของ Cobb & Elder และ Hogwood & Gunn ดังนี้ (มยุรี อนุমানราชชน, 2549: 92 - 93)

- (1) เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุก ๆ ปี เช่น ประเด็นเกี่ยวกับงบประมาณ
- (2) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงใดช่วงหนึ่งอย่างสม่ำเสมอ เช่น เกี่ยวกับประกันราคา สินค้าเกษตร
- (3) ประเด็นปัญหาที่ได้รับการทบทวนใหม่ ได้แก่ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้วไม่ได้รับความสนใจ แต่ระยะเวลาถัดมาพิจารณาใหม่ เช่น การขุดคอคอดกระ
- (4) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ จนต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน หรือคาดว่าประเด็นปัญหานั้นอาจจะเป็นวิกฤตการณ์ในอนาคต เช่น กากนิวเคลียร์ในช่วงทศวรรษที่ 1980
- (5) ประเด็นปัญหาเฉพาะด้าน เช่น ปัญหามลภาวะทางอากาศจากฝนกรดและของเสียจาก โรงงานอุตสาหกรรมปัญหาการตัดแปลงพันธุกรรม

- (6) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึก หรือประเด็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เช่น ปัญหาการรักษาโรคที่ทำให้เด็กพิการ
- (7) ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อเมืองเป็นลำดับอย่างกว้าง แม้ว่าจะเป็นเพียงประเด็นปัญหาเล็กๆ เช่น ผลของยาคุมกำเนิดที่ก่อมะเร็งบางประเภทในสตรี
- (8) ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจและความชอบธรรมในสังคม เช่น การนัดหยุดงานและการประท้วงของสหภาพแรงงาน การแบ่งแยกดินแดน
- (9) ประเด็นปัญหาร่วมสมัย เป็นเรื่องที่ยากแต่ประเด็นปัญหานี้เป็นที่ทราบและรับรู้กันในสังคม เช่น ปัญหาเมืองชั้นใน ปัญหาอาชญากรรมบนท้องถนน ปัญหาโรคเอดส์ ปัญหาลักลอบเข้าเมือง

กระบวนการก่อตัวของนโยบายเพื่อพัฒนาไปเป็นข้อเสนอโยบายเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนในประเทศกำลังพัฒนานั้น การขาดแคลนทรัพยากรทำให้กระบวนการขั้นนี้มีลักษณะที่เป็นการเมืองอย่างมาก ผู้ที่มีบทบาทเด่นชัดในขั้นนี้ได้แก่ ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการจะกีดกันมิให้กลุ่มที่อ่อนแอกว่า เช่น สมาชิกนิติบัญญัติ พรรคการเมือง กลุ่มชาวนาหรือกรรมกรเข้ามีส่วนร่วม นักธุรกิจอาจมีโอกาเข้ามาบ้าง แต่โดยทั่วไปกระบวนการมักมีลักษณะรวมอำนาจ ลักษณะเช่นนี้แตกต่างกับประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตกซึ่งมีระบบการเมืองเปิด กลุ่มต่าง ๆ มีโอกาสเข้าร่วม ในกระบวนการได้มากกว่า ทำให้การก่อตัวของนโยบายมีลักษณะกระจายอำนาจมากกว่าในประเทศกำลังพัฒนา (พัชรี สีโรรส, 2557: 18)

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย ส่วนใหญ่มีจุดเริ่มต้นจากประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่มีปัญหาและความต้องการภายใต้บริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ การก่อตัวของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมีความเฉพาะเจาะจงของแต่ละท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็เชื่อมโยงกับนโยบายสาธารณะระดับชาติ รวมถึงปรากฏการณ์ของสังคมโดยรวมของประเทศด้วยเพราะการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่ใช่รัฐอิสระเป็นเพียงรูปแบบการบริหารราชการรูปแบบหนึ่งซึ่งมีอำนาจดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

5.3 การออกแบบนโยบายระดับท้องถิ่น

ขั้นตอนการกำหนดนโยบายเริ่มต้นด้วยการศึกษาความจำเป็นและความต้องการซึ่งเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการสำรวจ การเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เพื่อให้ทราบถึงปัญหาหรือความต้องการของชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงทราบว่าปัญหาและความต้องการนั้นอยู่ในระดับใด เพื่อนำไปกำหนดนโยบายต่อไป (นราธิป ศรีราม, 2556: 1 - 6) การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องมีการออกแบบนโยบาย และเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติการออกแบบนโยบายจำเป็นต้องทำความเข้าใจสิ่งเหล่านี้ให้ชัดเจน 4 ประเด็น ดังนี้ (อุทัย ปริญาสุทธีรัตน์, 2561: 226 ; เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550: 164 - 166)

ประเด็นแรก ปัญหาจุดมุ่งหมายและผลผลิต เป็นการเขียนออกมาว่าผลผลิตของนโยบายที่เป็นทางการนั้น ผู้ตัดสินใจต้องการอะไรเพราะปัญหาคือนโยบายมักมีจุดมุ่งหมายหลายอย่างเกินไป การออกแบบที่ดีจึงต้องอธิบายให้ได้ว่าจุดมุ่งหมายกับผลผลิตของนโยบายแตกต่างกันอย่างไร ตัวอย่างโครงการสร้างเขื่อนผลผลิตของโครงการคือเขื่อน ส่วนจุดมุ่งหมายคือผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ประเด็นที่สอง ประชากรเป้าหมาย พฤติกรรมของประชากรเป้าหมายมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก ประชากรเป้าหมายจึงเป็นตัวกำหนดการออกแบบนโยบาย เช่น การออกแบบนโยบายยับยั้งการติดยาเสพติดหรือปัญหาทางเพศ การเลือกเครื่องมือนโยบายต้องแตกต่างกันไปตามลักษณะของประชากร การออกแบบนโยบายในสังคมประชาธิปไตยจึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในนโยบาย

ประเด็นที่สาม กฎเกณฑ์ของนโยบาย หมายถึงการแจ้งให้ประชากรเป้าหมายและตัวแทนทราบว่าอะไรที่ต้องทำ อะไรที่ต้องไม่ทำ ทำเมื่อไหร่และทำอย่างไร กฎเกณฑ์ของนโยบายจึงเป็นตัวควบคุมระยะเวลาการปฏิบัติ การทำตามและการป้อนข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย รวมถึงกฎเกณฑ์การปฏิบัติและประเมินผลในกรณีเร่งด่วน เช่น ในกรณีที่เกิดวิกฤติซึ่งมีโครงสร้างการมีส่วนร่วมที่ต่างไปจากเดิม

ประเด็นที่สี่ เครื่องมือของนโยบาย หมายถึงการเลือกใช้เครื่องมือเพื่อแก้ปัญหาซึ่งมีฐานคติที่ว่าอาศัยคนจึงต้องจูงใจคนให้เข้าร่วม ดังนั้น เครื่องมือนโยบายจึงสัมพันธ์กับประเภทของคนที่เข้าร่วม โดยเฉพาะประชากรเป้าหมาย มิติพิจารณาจึงมีหลายด้าน เช่น อำนาจหน้าที่ สิ่งจูงใจ การสร้างสมรรถนะให้ประชากรเป้าหมาย สัญลักษณ์และสิ่งหนุนนำอย่างอื่น รวมทั้งการเรียนรู้และการออกแบบนโยบายกรณีที่ไม่ใช่ประชาชน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การออกแบบนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบายเพราะเป็นขั้นตอนที่ต้องคำนึงถึงผลของนโยบายต่อกลุ่มเป้าหมายซึ่งจำเป็นต้องสอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมายทั้งปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และด้านอื่น ๆ เพราะสิ่งเหล่านี้มีผลต่อความสำเร็จของนโยบายโดยตรงซึ่งเป็นแนวทางดำเนินงานทุกระดับรวมถึงการออกแบบนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

5.4 การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การนิยามวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายจะทำให้ทราบถึงความสำคัญของนโยบายที่กระทำ และเลือกใช้ทางเลือกนโยบายได้อย่างสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของนโยบายยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยกำหนดทิศทางของทางเลือกนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบายหรือโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายจึงเป็น

รากฐานสำคัญของการกำหนดนโยบาย (Brewer and de Leon, 1983: 48 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงค์ ธีธวงค์, 2551: 341)

วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน 2 ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสสถาน (normative component) และองค์ประกอบเชิงการเมือง (political component) (สมบัติ ชำรงค์ ธีธวงค์, 2551: 343) ดังนี้

5.4.1 วัตถุประสงค์เชิงปทัสสถาน

วัตถุประสงค์เชิงปทัสสถานจำแนกได้ 2 ระดับ ระดับแรกคือระดับปัจเจกบุคคล และระดับองค์การ ระดับที่สองคือระดับสังคมทั้งหมด

ระดับปัจเจกบุคคลและระดับองค์การ นักวิเคราะห์ต้องยอมรับชุดของค่านิยมและจริยธรรมภายในกระบวนการปัญหาสาธารณะที่มีอิทธิพลต่อนโยบายและตรวจสอบว่าสอดคล้องกับค่านิยมของผู้ตัดสินใจในองค์การหรือไม่ซึ่งรวมถึงค่านิยมของนักวิเคราะห์ที่สอดแทรกอยู่ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น จะเป็นที่ยอมรับขององค์การด้วยหรือไม่

ระดับสังคมทั้งหมด นักวิเคราะห์ต้องตรวจสอบให้มั่นใจว่าค่านิยมที่ปรากฏอยู่ในนโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมโดยรวมหรือไม่ ทั้งนี้เพราะนโยบายใดก็ตามที่วัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมส่วนรวม อาจทำให้ประชาชนไม่ยอมรับหรือไม่ให้ความร่วมมือ

5.4.2 วัตถุประสงค์เชิงการเมือง

วัตถุประสงค์เชิงการเมืองจะพิจารณาใน 2 มิติ คือมิติทางด้านทิศทางโดยพิจารณาจากกลุ่มใดที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือหรือกลุ่มใดได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาที่เกิดขึ้น และพิจารณาว่าจะใช้นโยบายใดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่วนอีกมิติ คือ มิติด้านขนาดของปัญหา โดยจะพิจารณาถึงทรัพยากรที่ต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาว่าจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด และมีทรัพยากรเหล่านั้นเพียงพอหรือไม่ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใต้มิติทั้งสองดังกล่าว จะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองโดยตรง

5.4.3 คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบาย

คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย 6 ประการ คือ

ประการแรก ความครอบคลุมประเด็นปัญหา นโยบาย

ประการที่สอง ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม

ประการที่สาม ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

ประการที่สี่ ความสมเหตุสมผล

ประการที่ห้า มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้

ประการที่หก มีความสอดคล้องทางการเมือง

ประการสุดท้าย กำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบาย จะทำให้ทราบถึงความสำคัญของนโยบายนั้น ๆ วัตถุประสงค์

ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน 2 ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบาย ประกอบด้วย ความครอบคลุมประเด็นปัญหา นโยบาย ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ความสมเหตุสมผล มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ มีความสอดคล้องทางการเมืองและกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

5.5 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย

การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นไทย อาจพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้น ดังนี้

5.5.1 ลักษณะของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

- (1) เป็นนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงและนโยบายที่แถลงต่อสภาเหมือนกันกับนโยบายระดับชาติ
- (2) นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงไม่เป็นรูปธรรมขณะที่นโยบายที่แถลงต่อสภาเป็นรูปธรรม
- (3) นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงอาจจะแถลงหรือไม่แถลงต่อสภาเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้

5.5.2 แหล่งที่มาของนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

- (1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) กฎหมายอื่นที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะ
- (3) นโยบายจากรัฐบาลกลาง
- (4) นโยบายจากผู้บริหารท้องถิ่น
- (5) นโยบายจากสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (6) นโยบายจากประชาชน
- (7) นโยบายจากส่วนราชการ
- (8) นโยบายจากการเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์

5.5.3 การกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น ออกมาในลักษณะต่างๆ ดังนี้

- (1) ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ
- (2) แผนพัฒนาท้องถิ่น

5.5.4 การแถลงนโยบายต่อสภาของผู้บริหารท้องถิ่น

การแถลงนโยบายต่อสภาของผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 6 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดและเทศบาล) หรือนายอำเภอ (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล) เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายในระยะเวลาที่กฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 มาตรา 35/4 กำหนดให้ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาฯ เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงนโยบายต่อสภาฯ โดยไม่มีการลงมติ ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหากไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาฯ ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนภายในเจ็ดวัน และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามที่ได้แถลงไว้ต่อสภาฯเป็นประจำทุกปี คำแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายต้องประกาศโดยเปิดเผย

เทศบาล ตามความในมาตรา 24 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลครั้งแรกภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งครบตามจำนวนแล้วและให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาและรองประธานสภาเทศบาล และมาตรา 48 ทศ ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาเทศบาล เรียกประชุมสภาฯ เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

องค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไข พ.ศ. 2546 (มาตรา 58/5) กำหนดให้ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง โดยหากไม่สามารถดำเนินการได้ให้นายกอำเภอแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ทุกปี โดยคำแถลงนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายต้องประกาศโดยเปิดเผย ณ องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของผู้บริหารไว้ ดังนี้

กรุงเทพมหานคร ตามระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 48 กำหนดไว้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและให้มอบหมายงานในหน้าที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง โดยระเบียบดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องแถลงนโยบายก่อนเข้าดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด

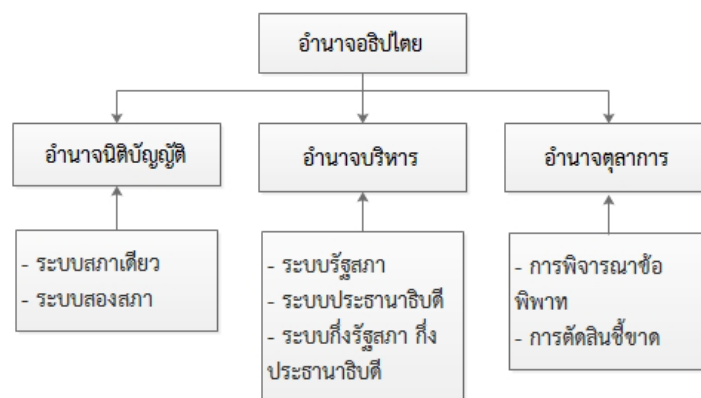
เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 48 กำหนดโดยมีสาระสำคัญว่า นายกเมืองพัทยามีอำนาจดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติและนโยบาย ซึ่งไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้นายกเมืองพัทยาแถลงนโยบายก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง

5.6. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การศึกษาหรืออธิบายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะนักวิชาการได้เสนอแนวทางการอธิบายไว้ เรียกว่า ตัวแบบ โดยตัวแบบที่ได้รับการกล่าวถึงบ่อย ๆ ได้แก่

5.6.1 ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบสถาบันมองว่านโยบายเป็นผลผลิตของสถาบัน หมายความว่า นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นจากสถาบันหลักของรัฐผู้วิเคราะห์ต้องทำความเข้าใจว่าในประเทศนั้น ๆ มีสถาบันใดบ้างเป็นสถาบันหลัก สถาบันเหล่านี้มีหน้าที่อย่างไร อย่างในสหรัฐอเมริกาที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี สถาบันสำคัญมีสามฝ่ายคือฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ การศึกษาจากตัวแบบนี้จะดูว่าสถาบันของทั้งสามฝ่ายมีบทบาทเกี่ยวข้องกับ นโยบายสาธารณะอย่างไร มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันอย่างไร การนำตัวแบบสถาบันไปวิเคราะห์นโยบายสาธารณะใดก็ตามต้องหาคำตอบให้ได้ว่านโยบายนั้นมีสถาบันใดเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย สถาบันใดรับผิดชอบนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ สถาบันใดทำหน้าที่บังคับใช้นโยบายในสังคม เช่น สภาผู้แทนราษฎรออก พ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือกรมการขนส่ง กรมการประกันภัย หน่วยงานที่บังคับใช้คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดังภาพ



ภาพ 5.1 ตัวแบบสถาบัน

5.6.2 ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

การกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง ซึ่งจะมีขั้นตอนต่าง ๆ และพฤติกรรมหลายขั้นตอน ตัวแบบกระบวนการเป็นแบบที่เน้นการพิจารณาโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจนเสร็จสิ้นกระบวนการ โดยแบ่งกระบวนการออกเป็น 5 กระบวนการได้แก่

- (1) การจำแนกลักษณะปัญหา
- (2) การจัดทำทางเลือกนโยบาย
- (3) การให้ความเห็นชอบนโยบาย
- (4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (5) การประเมินผลนโยบาย

การวิเคราะห์นโยบายในตัวแบบกระบวนการจะอยู่ใน 3 ส่วนหลัก ได้แก่ การจำแนกลักษณะปัญหา การจัดทำทางเลือกนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ด้วยเช่นกัน แต่จะแตกต่างกันไปตามกิจกรรมที่เกิดขึ้นในขั้นตอนนี้ ๆ

ขั้นตอนการจำแนกลักษณะปัญหา นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงลักษณะของปัญหาว่าเป็นปัญหาประเภทไหน สาเหตุของปัญหามาจากอะไร ระดับความรุนแรงของปัญหานั้นมีมากขนาดไหน และปัญหานั้นจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างไรบ้าง เพื่อให้ได้ลำดับความสำคัญของปัญหาออกมา

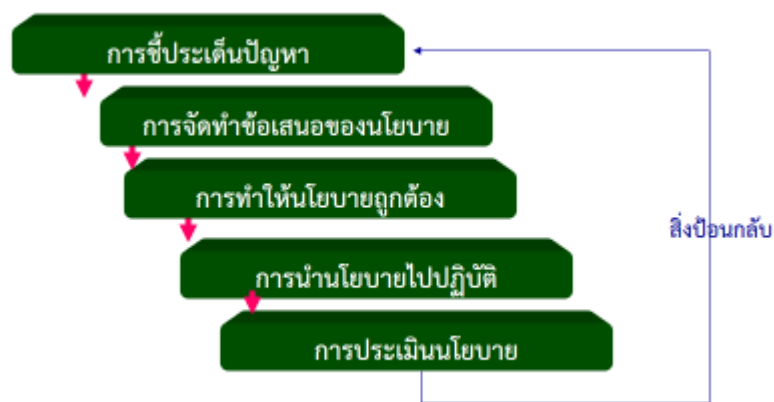
ขั้นตอนการจัดทำทางเลือกนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องจัดทำทางเลือกของนโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาขึ้นมาหลายๆ ทางเลือก และจึงทำการวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของแต่ละทางเลือก วิเคราะห์ความคุ้มค่าในการเลือกทำตามนโยบายนั้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายนั้นต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทั้งผลกระทบแง่บวก แง่ลบ และผลกระทบที่ไม่คาดหมาย

ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบนโยบาย เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องตัดสินใจเลือกนโยบาย โดยอาจพิจารณาจาก ความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โอกาสที่จะทำนโยบายนั้นให้สำเร็จ พร้อมทั้งมองหากการสนับสนุนที่จำเป็นต้องมี เช่น จากฝ่ายการเมือง จากฝ่ายประชาสังคม หรือจากท้องถิ่น ในกรณีที่เลือกทำนโยบายนั้นๆ

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะตัดสินใจมอบหมายนโยบายและภารกิจให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบไปดำเนินการตามนโยบายนั้น หรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งมีภารกิจในการดำเนินการตามนโยบายนั้นให้สำเร็จ เช่น โครงการชุมชนพอเพียง มีการตั้งสำนักงานเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชนขึ้นมารับผิดชอบต่อดำเนินการตามนโยบาย และที่สำคัญที่สุดคือ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณลงไปให้กับหน่วยงานนั้นอย่างเหมาะสม เพียงพอ

ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจะทำการวิเคราะห์ ตั้งแต่กระบวนการดำเนินงาน ผลที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อม การใช้ทรัพยากร ผลผลิต และผลลัพธ์ที่ได้ของการดำเนินนโยบาย รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายที่มีต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง นโยบายสาธารณะนั้นๆ ให้ดี และเป็นประโยชน์กับส่วนรวมมากยิ่งขึ้น โดยจัดทำเป็นข้อเสนอแนะให้กับผู้บริหารได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

การวิเคราะห์นโยบาย จึงเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อให้ได้นโยบายที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยผ่านกระบวนการประเมินและเปรียบเทียบทางเลือกที่เป็นไปได้อย่างเป็นระบบ ดังภาพ



ภาพ 5.2 ตัวแบบกระบวนการ

5.6.3 ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) เป็นแนวความคิดของนักทฤษฎีการเมืองที่มีชื่อเสียง 2 ท่าน คือ เดวิด ทรูแมน (David Truman) และอาร์เธอร์ เบนท์เลย์ (Arthur Bentley) โดยกล่าวว่า หัวใจของการเมือง คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคมเพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งหน้าที่ของกระบวนการเมืองในการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถทำได้โดย

- (1) การตั้งกฎ กติกา สำหรับการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ
- (2) การประนีประนอม และสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์
- (3) การแสดงผลของการประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ
- (4) การบังคับใช้ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะดังกล่าว

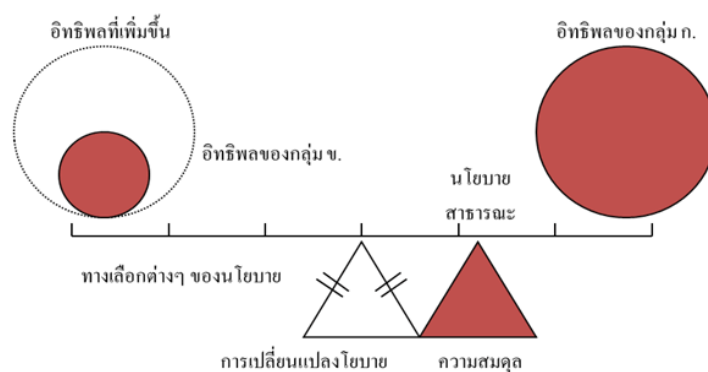
ตามทฤษฎีกลุ่ม นโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งที่สร้างดุลยภาพสำหรับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมกลุ่มใดที่มีอิทธิพลมากย่อมได้เปรียบ เนื่องจากนโยบายสาธารณะย่อมโน้มเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่ม อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม จำนวนสมาชิกในกลุ่ม ความมั่นคง ความแข็งแกร่งขององค์การ ภาวะผู้นำ ความ

ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ความสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใดๆ ขององค์ประกอบของกลุ่ม ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะด้วย

ตัวแบบกลุ่มนี้นิยมนำมาใช้อธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตย ซึ่งมีกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมมีหลากหลายและมากมาย เมื่อประชาชนแต่ละคนมุ่งหวังประโยชน์ร่วมกันก็จะเข้าไปรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และพยายามสำแดงพลังหรืออิทธิพลและสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายให้รับรู้การเรียกร้องของตนนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองดังกล่าว จึงเป็นผลมาจากการต่อรอง การประนีประนอม ระหว่างข้อเรียกร้อง การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลในระบบสังคมการเมือง ทั้งนี้เพื่อจะได้จัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จุดเด่นของทฤษฎีกลุ่ม คือ การสะท้อนให้เห็นถึงโลกของความเป็นจริงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่กลุ่มต่างๆ ในสังคม และระบบการเมืองได้พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ กลุ่มพยายามแสวงหาหนทางเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจของกลุ่ม เพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด

สำหรับจุดอ่อนของทฤษฎีกลุ่ม คือ การถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั้นเท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายไป ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจตัดสินใจในนโยบายโดยอาจไม่ได้เป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มต่างๆ ในสังคมก็ได้



ภาพ 5.3 ตัวแบบกลุ่ม

5.6.4 ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

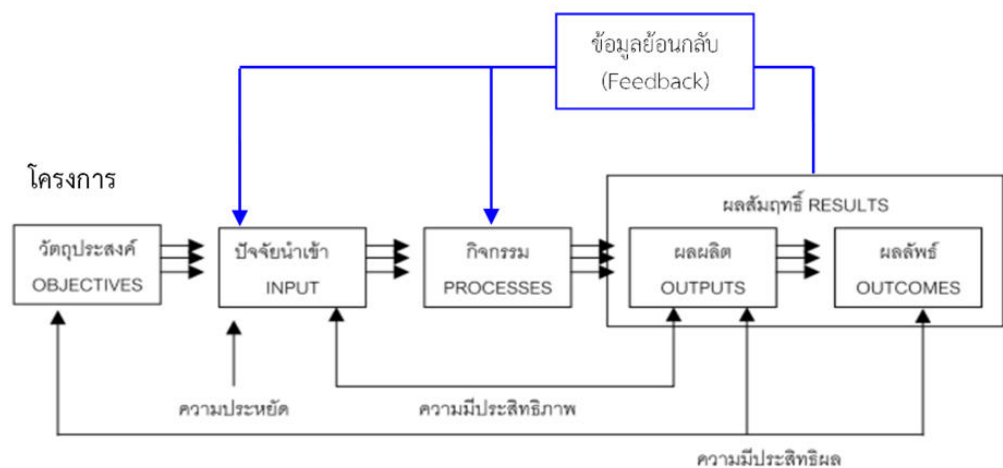
กรอบแนวคิดหลักประกอบด้วย (1) สิ่งมีชีวิตต้องทำงานอย่างเป็นระบบ (System function) ระบบจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะและจะต้องสอดคล้องกัน (2) ชีวิตการเมืองต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง (Political System) และสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง (3) นโยบายสาธารณะ ตัวผลผลิตของระบบการเมือง (Political Output) ซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยม หรืออำนาจในการตัดสินใจนโยบายของระบบการเมือง

จุดเด่นของตัวแบบเชิงระบบ การกำหนดนโยบายค่อนข้างจะเป็นระบบ คือนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ซึ่งนโยบายสาธารณะแต่ละนโยบายจะมีเหตุผลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าของระบบ ได้แก่ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชน นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของระบบเองในการปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า โดยการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และการนำสิ่งที่ตัดสินใจไปปฏิบัติ

จุดเด่นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่จะส่งผลในเชิงบวกหรือเชิงลบต่อการปฏิบัติงานของระบบให้มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

จุดอ่อนของตัวแบบเชิงระบบ คือ ยังไม่สามารถตอบคำถามที่สำคัญและจำเป็นหลายคำถาม ได้แก่

- (1) ปัจจัยแวดล้อมที่สำคัญมีประการใดบ้างที่ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการเรียกร้องต่อระบบการเมือง
- (2) ระบบการเมืองที่มีคุณลักษณะเช่นใดจึงจะสามารถแปลงการเรียกร้องให้เป็นนโยบายและมีความต่อเนื่อง
- (3) ปัจจัยนำเข้ามีผลต่อคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร
- (4) คุณลักษณะของระบบการเมืองมีผลต่อเนื้อหาของสาระของนโยบายได้อย่างไร
- (5) ปัจจัยแวดล้อมนำเข้ามีผลต่อเนื้อหาของสาระของนโยบายสาธารณะได้อย่างไร
- (6) นโยบายสาธารณะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร



ภาพ 5.4 ตัวแบบเชิงระบบ

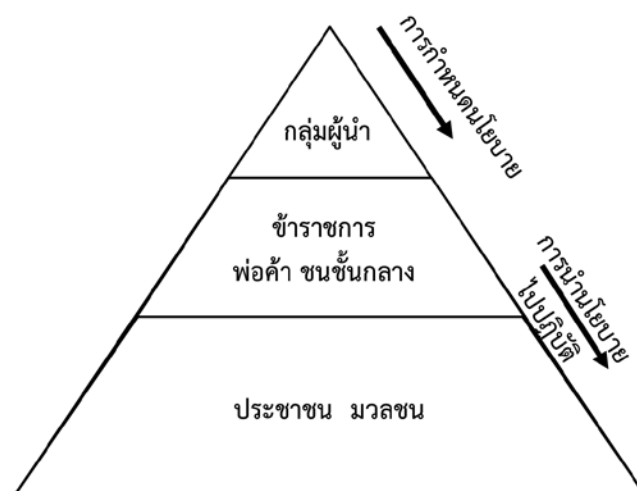
5.6.5 ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจการตัดสินใจนโยบายสาธารณะอย่างเด็ดขาด ชนชั้นปกครองจะยึดถือความพึงพอใจหรือค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย โดยประชาชนไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย

จุดเด่นของตัวแบบผู้นำคือ สะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศปกครองโดยชนกลุ่มน้อย มิใช่การปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่ นอกจากนี้ยังมักปรากฏว่านโยบายที่ผู้นำบ่อยครั้งมักกำหนดมาเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นผู้นำเอง หรือกลุ่มที่สนับสนุนผู้นำ

จุดอ่อนของตัวแบบผู้นำ ได้แก่ การละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการประจำแม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจปัญหา นโยบาย แต่ก็มิบทบาทในการริเริ่มหรือเสนอและนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นเรื่องเทคนิคซึ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

ตัวแบบผู้นำสะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศมีการปกครองโดยชนกลุ่มน้อย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ เฉื่อยชาทางการเมือง จุดอ่อนของตัวแบบดังกล่าวคือ ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน และขัดกับลักษณะสำคัญของนโยบายที่ว่านโยบายไม่ได้ตัดสินใจกัน ณ จุดใดจุดหนึ่ง แต่มีการพัฒนามาเป็นสำคัญ



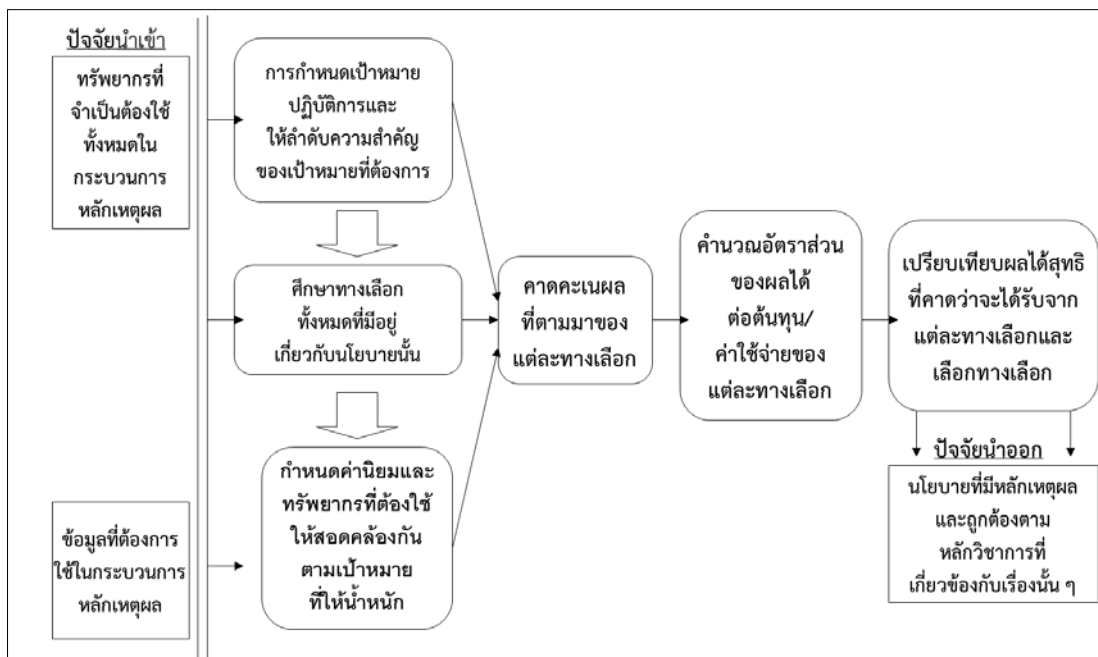
ภาพ 5.5 ตัวแบบผู้นำ

5.6.6 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบเหตุผล คือ ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม นโยบายที่ยืดหลักเหตุผล คือ นโยบายที่มุ่งผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ดังนั้นรัฐบาลควรยกเลิกหรือ หลีกเลี่ยงการใช้นโยบายที่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าตอบแทน ลักษณะสำคัญของผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ได้แก่

(1) จะไม่มีการใช้นโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์
 (2) ระหว่างทางเลือกนโยบายทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ตัดสินใจนโยบายควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุดภายใต้กรอบความคิดของตัวแบบหลักเหตุผล นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะของหลักการเหตุผลก็ต่อเมื่อ ความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่ต้องเสียไป มีค่าเป็นบวก และมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่นในการเลือกนโยบายโดยยึดหลักเหตุผล ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้

- (1) จะต้องเข้าใจคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมด
- (2) จะต้องเข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด
- (3) จะต้องเข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกนโยบาย แต่ละทางเลือก
- (4) สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกได้
- (5) ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพิจารณาเลือกทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

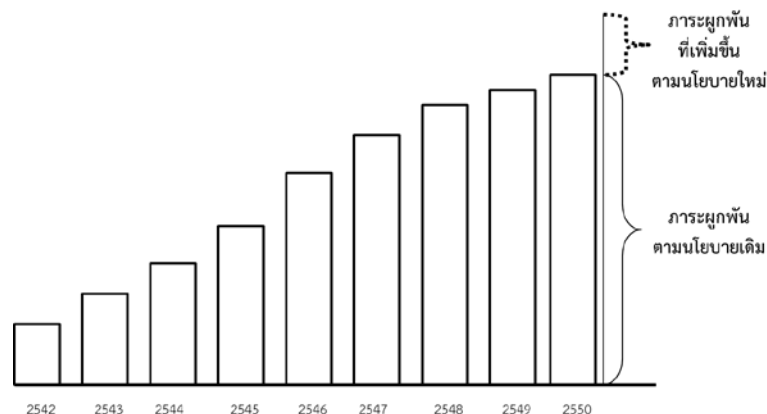


ภาพ 5.6 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล

5.6.7 ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model)

มองว่านโยบายสาธารณะคือสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการในอดีตการกำหนดนโยบายมักจะนำนโยบายในอดีตมาเป็นเกณฑ์ เมื่อก่อนทำอะไรก็ปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่ในทางวิชาการมองว่าตัวแบบส่วนเพิ่มเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดี เช่น นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรคไม่ใช่ใช้นโยบายใหม่แต่เป็นการแต่งตัวใหม่ เพราะในอดีตรัฐบาลมีนโยบายด้านสุขภาพอยู่แล้ว แค่นำมาดัดแปลงแล้วนำเสนอในชื่อใหม่เท่านั้น การใช้ตัวแบบส่วนเพิ่มในการวิเคราะห์นโยบายจะต้องดูว่านโยบายที่กำลังวิเคราะห์อยู่นี้เคยมีมาแล้วในอดีตหรือไม่ ถ้ามีในอดีตมีลักษณะใด นำมาปรับปรุงเพิ่มเติม แก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่อย่างไร

ตัวแบบส่วนเพิ่มมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติมากกว่าเพราะไม่ต้องศึกษาหาข้อมูลกันใหม่ทั้งหมดและเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดีเนื่องจากการกำหนดนโยบายใหม่ๆ ออกมาเลยอาจทำให้เกิดการคัดค้านต่อต้าน แต่ถ้าดัดแปลงจากของเดิมค่อยๆ เปลี่ยนแปลงในสิ่งที่เคยทำมาแล้วการคัดค้านจะมีน้อยกว่า ประชาชนยอมรับได้ง่ายขึ้น



ภาพ 5.7 ตัวแบบส่วนเพิ่ม

5.6.8 ทฤษฎีเกม (Game Theory)

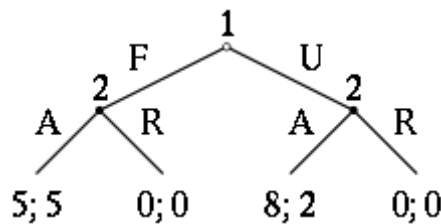
ทฤษฎีเกมเป็นเกมการศึกษาการตัดสินใจที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับทางเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้กับการกำหนดนโยบายในกรณีที่ไม่มีทางเลือกที่ดีที่สุดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเลือกได้อย่างอิสระและในกรณีที่ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่ง ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง

ความคิดเกี่ยวกับเกม คือ การตัดสินใจต่างเกี่ยวพันกับการเลือกที่ต่างพึ่งพากัน เพราะการตัดสินใจของฝ่ายหนึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามที่ต้องการหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

- (1) จะต้องมียุ่เล่นอย่างน้อย 2 คน
- (2) ต้องมีเป้าหมายที่ผู้เล่นแต่ละคน
- (3) มีทรัพยากร
- (4) มียุทธวิธี
- (5) ผลตอบแทน
- (6) ต้องมีกติกา

จุดเด่นของทฤษฎีเกมคือ ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการต่อรองและการสร้างแนวร่วมในรัฐสภาและใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์มากกว่าเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย

จุดอ่อนของทฤษฎีเกมมีหลายประการที่สำคัญ คือ ไม่เหมาะสมสำหรับความขัดแย้งที่รุนแรง ไม่เหมาะสมเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ยากที่จะคำนวณประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับและพยากรณ์ทางเลือกของฝ่ายตรงข้าม มีปัจจัยสำคัญอื่น ๆ อีกมากมายที่ไม่เอื้อต่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รวมทั้ง ข้อสันนิษฐานหรือฐานคติที่ว่าทุกคนตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลนั้นไม่เป็นจริงเสมอไป



ภาพ 5.8 ตัวแบบทฤษฎีเกม

5.7 สรุป

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ การกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะการก่อตัวของนโยบาย และต้องเข้าใจสภาพแวดล้อมของสังคมระดับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถออกแบบนโยบายได้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีความเฉพาะเจาะจงตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น ผลผลิตของการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทยจะออกมาในรูปของแผนพัฒนาท้องถิ่น และข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ กระบวนการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเริ่มจากการรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน จากนั้นนำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำโครงการและกำหนดรายจ่ายประจำปี นำเข้าสู่การสภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ และส่งต่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ และผู้เกี่ยวข้องนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป การกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถทำความเข้าใจผ่านตัวแบบต่าง ๆ ที่นักวิชาการเสนอไว้ ดังนี้ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบเชิงระบบ แบบผู้นำ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบส่วนเพิ่ม และทฤษฎีเกม

บรรณานุกรม

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2554). การกำหนดนโยบายท้องถิ่น. ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น หน่วยที่ 1 - 7* (หน้า 3-1 - 3-53). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2561). *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์กรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนพันธ์ โล่ประกอบทรัพย์. (2559). *เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐ และการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นภดล อุดมวิศวกุล. (2560). *การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นราธิป ศรีราม. (2556). แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น. ใน สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 1 - 32). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พัชรี สีโรรส. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- มยุรี อนุมานราชธน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ยุพาพร รูปงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพฯ: ยุพาพร รูปงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด.
- สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- อุทัย ปริญาสุถินันท์. (2562). *การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบาย และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงให้ความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตามความเห็นของท่าน
2. ให้ยกตัวอย่างประเด็นปัญหาในท้องถิ่นที่อาจนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะ มา 1 ตัวอย่าง พร้อมอธิบาย
3. ให้แสดงความคิดเห็นว่าในการออกแบบนโยบายประเด็นที่ต้องทำให้เกิดความชัดเจน เพื่อให้ นโยบายเป็นที่ยอมรับของสังคมมีประเด็นใดบ้าง
4. เพราะเหตุใดการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์เชิงปทัสสถานและวัตถุประสงค์เชิงการเมือง
5. ให้อธิบายกระบวนการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเขียนเป็น แผนผังขั้นตอน

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

1. การกำหนดนโยบายสาธารณะเริ่มต้นจากสิ่งใด
 - ก. ความต้องการทางการเมือง
 - ข. การเปลี่ยนแปลงของต่างประเทศ
 - ค. สภาพสังคม วัฒนธรรม ของสังคม
 - ง. ปัญหา และความต้องการของประชาชน
2. ข้อใดเป็นขั้นตอนหลักของการกำหนดนโยบายสาธารณะ
 - ก. การระบุปัญหา การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย การประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ
 - ข. การศึกษาสภาพชุมชน การระบุปัญหา การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย
 - ค. การระบุปัญหา การประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ การประเมินผลนโยบาย
 - ง. การศึกษาสภาพชุมชน การจัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย การประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ
3. ข้อใดไม่ใช่ประเด็นปัญหาที่ก่อตัวจนนำเข้าวาระนโยบายได้ตามทัศนะของ Cobb & Elder และ Hogwood & Gunn
 - ก. เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี
 - ข. ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ
 - ค. ประเด็นปัญหาที่วิเคราะห์แล้วว่าจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน
 - ง. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึก
4. ข้อใดเป็นช่องทางการร่วมกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ
 - ก. การร่วมประชุมประชาคม
 - ข. การประท้วง
 - ค. การเรียกร้องผ่านกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง
 - ง. การเรียกร้องผ่านตัวแทนหรือสมาชิกสภา

5. ประเด็นที่ต้องทำให้ชัดเจนในการออกแบบนโยบายคือข้อใด
 - ก. ปัญหา จุดมุ่งหมายและผลผลิต
 - ข. เครื่องมือของนโยบาย
 - ค. ประชากรเป้าหมาย และกฎเกณฑ์ของนโยบาย
 - ง. ทุกข้อที่กล่าวมา

6. ข้อใดไม่ใช่คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของสมบัติ อึ้งรังษีวงศ์
 - ก. สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม
 - ข. ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
 - ค. มีหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
 - ง. มีความสอดคล้องทางการเมือง

7. ข้อใดเป็นนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น
 - ก. นายแดงหาเสียงโดยประกาศไปทั่วว่าจะส่งเสริมอาชีพแก่คนยากจนหากตนได้รับการเลือกตั้ง
 - ข. เมื่อนายแดงได้รับเลือกตั้งแล้วจึงแถลงต่อสภาท้องถิ่นว่าจะส่งเสริมอาชีพแก่คนยากจน
 - ค. นายแดงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรวบรวมข้อมูลคนยากจนในพื้นที่
 - ง. ถูกทั้งข้อ ก และ ข

8. การศึกษาปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตของนโยบายสาธารณะ ภายใต้สภาพแวดล้อมเป็นการศึกษาโดยอาศัยตัวแบบใด
 - ก. ตัวแบบเหตุผล
 - ข. ตัวแบบระบบ
 - ค. ตัวแบบสถาบัน
 - ง. ตัวแบบกระบวนการ

9. เทศบัญญัติ คืออะไร
 - ก. กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเพื่อใช้บังคับภายในจังหวัดนั้น
 - ข. กฎหมายที่เทศบาลออกเพื่อใช้บังคับในเขตเทศบาลนั้น
 - ค. กฎหมายที่องค์การบริหารส่วนตำบลออกเพื่อใช้บังคับในเขตตำบลนั้น
 - ง. กฎหมายที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลออกเพื่อใช้บังคับในเขตเทศบาลนั้น

10. ข้อใดกล่าวถูกต้องเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น
- ก. ก่อนเข้ารับตำแหน่งนายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้งโดยไม่มีการลงมติ
 - ข. นายกเมืองพัทยาต้องแถลงนโยบายต่อสภาก่อนเข้าดำรงตำแหน่งภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้งโดยไม่มีการลงมติ
 - ค. นายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่จำเป็นต้องแถลงนโยบายก่อนเข้ารับตำแหน่ง
 - ง. ก่อนเข้ารับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแถลงนโยบายต่อสภาภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ประกาศผลการเลือกตั้งและมีการลงมติรับหรือไม่รับนโยบายนั้นด้วย
