

หน่วยที่ 6 การนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด
อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น
วิทยาลัยชุมชนระนอง

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 6 การนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติ

เค้าโครงเนื้อหา

- 6.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.3 ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติ
- 6.4 กระบวนการนำนโยบายของท้องถิ่นไปปฏิบัติ
- 6.5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.6 ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะปฏิบัติ
- 6.7 ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.8 กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 6.9 สรุป

แนวคิด

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบาย เป็นการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ ครอบคลุม เกิดผลผลิต และสมบูรณ์ โดยองค์การภาครัฐทำหน้าที่หลัก ซึ่งอาจมอบให้หน่วยงานอื่น รวมถึงเอกชนดำเนินการแทนได้ การนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความสำคัญ กล่าวคือ เป็นการประกอบหนึ่งของ “กระบวนการนโยบาย” จุดมุ่งหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ความต้องการหรือความปรารถนาที่จะได้นโยบายสาธารณะที่ถูกต้อง สมเหตุสมผล และสามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้นโยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ

ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้รับผลจากนโยบาย สำหรับการนำนโยบายท้องถิ่นไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายในแผนงาน การตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติ การนำไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผล

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ทรัพยากรที่ต้องมีความพร้อมทั้งปริมาณและคุณภาพ กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงเครื่องมือและวิธีการปฏิบัติด้วย

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยทรัพยากรที่ต้องมีความพร้อมทั้งปริมาณและคุณภาพ กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมถึงเครื่องมือและวิธีการปฏิบัติด้วย

นักวิชาการเสนอตัวแบบเพื่ออธิบายการนำนโยบายสาธารณะปฏิบัติ ประกอบด้วย ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ตัวแบบการกระจายอำนาจ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบทั่วไป ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การ ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ และตัวแบบด้านการเมือง กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กลยุทธ์โดยทั่วไปในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และกลยุทธ์เฉพาะตามสาขาโยบายสาธารณะที่นำไปปฏิบัติ

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้
2. อธิบายความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้
3. ระบุผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้
4. เขียนแผนผังกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้
5. ระบุปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละนโยบายได้
6. วิเคราะห์การนำนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติโดยตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งได้
7. ระบุปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้
8. นำเสนอกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้

วิธีสอน

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

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. การศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 6 การนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติ
2. การอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียน และผู้สอนตามลำดับเนื้อหา
3. การบรรยายสรุปของผู้สอน โดยเน้นเนื้อหาที่ผู้เรียนยังไม่เข้าใจ

4. จัดกิจกรรมสัมมนาย่อย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน โดยเชิญผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาร่วมถ่ายทอดประสบการณ์เกี่ยวกับการนำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ
5. ผู้เรียนนำเสนอองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการจัดสัมมนาย่อยในชั้นเรียน
6. ผู้สอนสรุปรวบยอดอีกครั้ง พร้อมชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
7. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. โปรแกรมนำเสนองาน (power point) การนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติ
3. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
4. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

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

6.1 ความหมายของการนำนโยบายของท้องถิ่นไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นประเด็นสำคัญของกระบวนการนโยบาย และการอธิบายนโยบายสาธารณะประเด็นการนำนโยบายไปปฏิบัตินักวิชาการให้ความสนใจเป็นอย่างมาก กล่าวได้ว่าตำราหรือหนังสือด้านนโยบายสาธารณะทุกเล่มกล่าวถึงการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แสดงให้เห็นว่าประเด็นการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นประเด็นสำคัญ นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการดำเนินงานให้ลุล่วงประสบความสำเร็จ ครอบคลุม เกิดผลผลิต และสมบูรณ์ (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์, 2562: 39) เป็นการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จ ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ (มยุรี อนุমানราชชน, 2549: 218) เป็นการดำเนินการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้เงื่อนไขสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ทั้งที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้ (ปภาวดี มนตรีวัต, 2556: 4-5) ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มคน สมรรถนะ และความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย (จุมพล หนีพานิช, 2554: 10)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบทบาทหลักขององค์การราชการที่ต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จเพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงคํานโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มองค์การภาครัฐหรือเอกชน ส่วนการให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงศาสตร์ภายใต้กรอบการวิเคราะห์นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแสวงหาความรู้ความเข้าใจ ปรัชญาการเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทาง สร้างกลยุทธ์ เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์การ และกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย (กล้า ทองขาว, 2548: 173)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นภารกิจของการนำสิ่งที่รัฐบาลตั้งใจที่กระทำหรือไม่กระทำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงคํานโยบาย ทั้งนี้นโยบายหนึ่ง ๆ จะประสบผลสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับศักยภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ แม้การให้ความหมายนี้ครอบคลุมและเพียงพอที่นำไปประยุกต์ใช้กับการให้ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติ แต่เพื่อให้การนิยามความหมายของการนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติมีความเฉพาะเจาะจงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ตัวอย่างเช่น

ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร (2555: 275) สรุปความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระดับท้องถิ่นว่า หมายถึง การแปลงนโยบายที่มีแหล่งที่มาจากนโยบายรัฐบาล นโยบายจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น นโยบายที่มาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ริเริ่มจากประชาชนให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นโยบาย โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวอาจเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ใช้เงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ หรือโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลมาดำเนินการโดยมีตัวแสดง ลักษณะและกระบวนการดำเนินการของโครงการแตกต่างกันไปตามประเภทของโครงการ

จะเห็นได้ว่าความหมายของการนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติที่มีความสัมพันธ์กับความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เนื่องจากท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เฉพาะภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน

6.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จของนโยบายในผลอันปลายอีกทั้งในบริบทของการบริหารการปกครองในปัจจุบันมีความซับซ้อนของการปฏิบัติงาน มีตัวแสดงใหม่ ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้น ภายใต้สภาวะการณ์ที่รัฐไม่มีอำนาจแบบดั้งเดิม ยากต่อการควบคุมและแก้ไขในทางปฏิบัติของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีปัจจัยต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องรวมถึงปัจจัยการเมืองด้วยซึ่งล้วนส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น (ไพรวลัย เคนพรม, 2560: 230) การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งของวงจรทางนโยบายที่มีความสำคัญเพราะความสำเร็จของนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นสำคัญ (ทิพาพร พิมพ์สุทธ์, 2555: 132)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความสำคัญ ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2554: 10 - 12)

(1) การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติเป็นส่วนประกอบหนึ่งของ “กระบวนการนโยบาย” ตามทัศนะของ Dror กล่าวคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนภายหลังที่มีการกำหนดนโยบายแล้ว ภารกิจในขั้นตอนนี้ในขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่จะทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์แบบครบวงจร ไม่หยุดชะงัก ในแง่ดังกล่าวการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีความสำคัญ

(2) จุดมุ่งหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ความต้องการหรือความปรารถนาที่จะได้นโยบายสาธารณะที่ถูกต้อง สมเหตุสมผล และสามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่ถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายที่ดีงามสูงส่งแต่ไม่บรรลุผลเมื่อปฏิบัติก็ย่อมไร้ค่า ดังนั้น

ความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่นโยบายสาธารณะนั้น ๆ

(3) การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้นโยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จแทนที่จะประสบกับความล้มเหลว ทั้งนี้ เพราะหากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ผลประโยชน์ทั้งปวงที่เกิดขึ้นย่อมตกอยู่กับประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น ทุกประเทศจึงพยายามพัฒนาปรับปรุงระบบและวิธีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเสมอ

(4) เมื่อพูดถึงการบริหารการพัฒนา ในฐานะเป็นแขนงวิชาหนึ่งของรัฐประศาสนศาสตร์ มักพูดถึงในแง่ที่ว่าถ้าการบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย/แผน/แผนงาน/โครงการ เพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่เน้นการเปลี่ยนแปลงผลลัพธ์ ความสามารถในการวัด การมีส่วนร่วม และความผูกพันเป็นหลักแล้ว การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแล้วก็ถือว่าเป็นเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

อีกมุมมองหนึ่งสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2551: 410 - 413) สรุปความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 6 ประการ ดังนี้

(1) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย

(2) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง

(3) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ

(4) ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร เนื่องจากทุกประเทศมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น ถ้าการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ แสดงว่าการใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่า

(5) การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ยิ่ง เพราะหากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานและโครงการพัฒนาต่างๆ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายเพื่อความก้าวหน้าทั้งเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดีและมีความสุข

(6) ความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในกระบวนการนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไปมีบทบาทตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบายทางเลือกนโยบาย กล่าวคือนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องคำนึงถึงการพิจารณาทางเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น เพื่อให้มั่นใจว่าทุกทางเลือกที่นำมาวิเคราะห์จะไม่ก่อให้เกิดความสูญเปล่า และในการจัดทำทางเลือกนโยบายก็ต้องคำนึงถึงการกำหนดแนวทางการนำไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และสามารถนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ และส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายในครั้งต่อไป และผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะได้เข้าใจศักยภาพของตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาในทุกกระบวนการของนโยบายต่อไป

6.3 ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยทั่วไปมีองค์การและผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย (วรเดช จันทรศร, 2548: 46 - 51)

6.3.1 ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง ได้แก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ กำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณ พิจารณาหน่วยงานที่มีสมรรถนะที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุง สนับสนุน ยุตินโยบาย เมื่อได้มีการนำนโยบายนั้นๆ ไปดำเนินการระยะหนึ่ง ซึ่งโดยปกติมักจะไม่ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.3.2 หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ

กล่าวได้ว่าระบบราชการมีความสำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการสามารถรองรับฝ่ายการเมืองได้ เพราะระบบราชการเก็บรวบรวม วิเคราะห์และป้อนข้อมูลให้แก่ฝ่ายการเมือง จากการทำราชการมีความชำนาญและอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ทางการบริหารนาน โดยเฉพาะมีหน้าที่การกำหนดแผนและโครงการต่าง ๆ

6.3.3 ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ และผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมต่างกัน มีผลทำให้พฤติกรรมของบุคคลแตกต่างกัน ในการนำนโยบายไปปฏิบัติบุคคลเหล่านี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกัน คือ ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การสนับสนุนและผูกพันกับนโยบายที่ตนต้องรับผิดชอบ ส่วนผู้บริหารโครงการคือผู้นำของข้าราชการ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการให้สัมฤทธิ์ผล ผู้ให้บริการตามโครงการมีอิสระ/อำนาจ/วิจารณ์ญาณ ในการตัดสินใจที่ผู้บริหารระดับสูงควบคุมไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการตีความกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วัตถุประสงค์และแนวทางปฏิบัติของนโยบายในลักษณะที่แตกต่างกันไป

6.3.4 ผู้รับผลจากนโยบาย

ผู้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ ผู้ได้รับผลประโยชน์ หรือผู้เสียผลประโยชน์ ทั้งระดับบุคคล กลุ่ม องค์กรภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งอาจรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่ม

ผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อแสวงหาประโยชน์จากนักการเมืองหรือข้าราชการ โดยการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์

จะเห็นได้ว่าผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยบุคคล 4 ฝ่ายหลัก ๆ คือ ฝ่ายการเมือง หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้รับผลจากนโยบาย

สำหรับการนำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติมีลักษณะย่อยส่วนของการนำนโยบายสาธารณะระดับส่วนกลางเป็นการดำเนินงานภายในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ แต่โครงสร้างการดำเนินงานไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) ฝ่ายการเมือง เป็นการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีบทบาทหน้าที่เช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติเพียงแต่เขตพื้นที่ดำเนินการจำกัดในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองรับผิดชอบเท่านั้น ปกติบทบาทหลักของฝ่ายการเมืองในกระบวนการนโยบายสาธารณะคือการกำหนดนโยบายส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติบทบาทของฝ่ายการเมืองจะเน้นการกำกับ ติดตาม สนับสนุนให้นโยบายนั้น ๆ ดำเนินการได้สำเร็จตามที่กำหนดไว้

(2) หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปจะแบ่งโครงสร้างการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน ดังนั้น การแบ่งหน่วยงานภายในของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกันด้วย อย่างไรก็ตามบทบาทสำคัญของหน่วยงานเหล่านี้คือ การนำนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนด

(3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของท้องถิ่นเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเรียกชื่อต่างกัน เช่น ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล เป็นต้น บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ปฏิบัติงานประจำ และมีบทบาทโดยตรงในการปฏิบัติงานเพื่อให้นโยบายมีผลในทางปฏิบัติภายในท้องถิ่นนั้น ๆ

(4) ผู้รับผลจากนโยบาย คือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยลักษณะของการปกครองท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจการบริหาร ทั้ง คน งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่และกำหนดนโยบายภายในเขตท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นนโยบายที่นำไปปฏิบัติจะเห็นผลเร็ว ประชาชนจะรับรู้เร็ว และผลของนโยบายที่ดำเนินการภายใต้การกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกตรวจสอบ ถ่วงดุลของประชาชน รวมถึงตัวแทนประชาชนในฐานะสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น

กล่าวโดยสรุป ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายระดับท้องถิ่นไปปฏิบัติมีลักษณะเช่นเดียวกับแนวคิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ กล่าวคือ ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการของภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และ

ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกออกแบบมาเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่น ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงอยู่ในเขตของแต่ละท้องถิ่น

6.4 การนำนโยบายท้องถิ่นไปปฏิบัติ

นโยบายเป็นกรอบหรือแนวทางกว้าง ๆ ที่กำหนดขึ้น การทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จจำเป็นต้องนำไปสู่การปฏิบัติ และการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตามผู้เกี่ยวข้องต้องวางแผนอย่างเป็นระบบ และมีการบูรณาการทรัพยากรเพื่อให้การดำเนินงานนั้นเป็นไปอย่างเป็นขั้นตอนตามที่วางไว้ อันจะนำไปสู่การบรรลุในสิ่งที่ต้องการหรืออย่างน้อยก็สามารถรู้ได้ว่าการปฏิบัติงานนั้นมีทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้อะไรบ้าง เป็นการทำงานอย่างเป็นระบบและรอบคอบ ดังนั้น ระหว่างนโยบายกับการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป และมีความสัมพันธ์กับระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนอื่น ๆ

6.4.1 แนวคิดทั่วไปของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค และการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค โดยข้าราชการประจำเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปของการแปลงนโยบายเป็นแผน/แผนงาน และโครงการ รวมถึงการเตรียมความพร้อมของทรัพยากรและการบริหารจัดการเพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ (จุมพล หนิมพานิช, 2554: 236 - 244)

(1) การกำหนดเป้าหมายในแผนงาน ถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติและมีข้อสังเกตว่าเป้าหมายที่กำหนดโดยขาดความรอบคอบจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้มีสาเหตุดังนี้

ประการแรก เป้าหมายในแผนงานมีหลายประการ หลายประเภท และเป้าหมายบางประเภทค่อนข้างเด่นชัด บางประเภทมีลักษณะเป็นการทั่วไป บางประเภทเป็นเรื่องของแต่ละแผนงาน บางประเภทเป็นเพียงสัญลักษณ์ เป็นต้น

ประการที่สอง เป้าหมายของแผนงานภาครัฐหรือราชการมักเป็นเป้าหมายเกี่ยวกับประเภทของงาน เช่น เป้าหมายเกี่ยวกับการให้การดูแลรักษาเกี่ยวกับงานสาธารณสุข และอีกประการเป้าหมายของแผนงานภาครัฐมักมีลักษณะกว้าง

ประการที่สาม เป้าหมายของแผนงานภาครัฐหรือรัฐกิจมักจะมีลักษณะเพื่อความอยู่รอดของหน่วยงาน

ประการที่สี่ ข้าราชการมีเป้าหมายส่วนตัว เช่น ความก้าวหน้าในอาชีพ ซึ่งอาจนำเป้าหมายส่วนตัวไปปะปนกับเป้าหมายส่วนรวมได้

ประการที่ห้า เป้าหมายของแผนงานในระบบราชการมีผู้ร่วมกำหนดมาก ซึ่งเป็นเหตุให้การกำหนดเป้าหมายในแผนงานยาก คลุมเครือ และบางครั้งรวมเอาความเห็นของหลายฝ่ายมาไว้ ในเป้าหมาย ทำให้ยากแก่การนำไปสู่การปฏิบัติ

(2) การตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติ โดยทั่วไปการตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติจะต้องมีการวิเคราะห์ ทางเลือกที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เช่น การใช้เทคนิคของการวิเคราะห์ นโยบาย การวิเคราะห์แผนเป็นระบบ หรือการวิเคราะห์ต้นทุน กำไร เป็นต้น

(3) การนำไปสู่การปฏิบัติ มีภารกิจ 3 ประการ คือ
ประการแรก การตีความ การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้

ประการที่สอง การสนใจเรื่องขององค์การ หมายถึงการจัดองค์กรและกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุ

ประการที่สาม การปฏิบัติการ ได้แก่ การนำแผนงานไปปฏิบัติ

(4) การประเมินผล เป็นการตรวจสอบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลหรือไม่ โดยมีขั้นตอนปฏิบัติ ดังนี้

ขั้นแรก ต้องมีความชัดเจนว่าจะประเมินผลเรื่องอะไร เช่น การลดจำนวนผู้อ่านหนังสือไม่ออกในชุมชน เป็นต้น

ขั้นตอนที่สอง ต้องมีการวัด ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลของโครงการ ซึ่งจะต้องใช้เครื่องมือต่างๆ สำหรับการวัดให้เหมาะสม

ขั้นตอนที่สาม ขั้นตอนการวิเคราะห์ การประเมินผลแม้จะมีประโยชน์แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติมาก ซึ่งอาจเกิดจากเรื่องของการประเมินผลโดยตรง หรืออาจมาจากการเมือง

จะเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนหลัก คือ การกำหนดเป้าหมายในแผนงาน การตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติ การนำไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผล

6.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน

การทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผนมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาควบคู่กันเพราะมีความเชื่อมโยงกัน ดังนี้

(1) นโยบายเป็นกรอบในการวางแผน การจัดทำแผน ไม่ว่าจะเป็แผนระยะสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาวสิ่งที่จะต้องกำหนดขึ้นก่อนเป็นพื้นฐานเบื้องต้น คือ วัตถุประสงค์และนโยบาย นโยบายจึงเป็นกรอบสำคัญของการวางแผน

(2) นโยบายเป็นกรอบในการตัดสินใจ นโยบายที่ดีย่อมเป็นกรอบในการตัดสินใจ ทำให้การตัดสินใจถูกทิศทาง รวดเร็ว ประหยัดเวลา

(3) นโยบายเป็นกรอบสำหรับการควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน นโยบายเป็นเสมือนหางเสือ หางเสือมีความสำคัญเพราะเป็นเครื่องควบคุมเรือให้ถูกทิศทาง นโยบาย

มีความสำคัญเพราะเป็นกรอบสำหรับการ ควบคุม และการติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หน่วยงานที่รับผิดชอบใช้นโยบายเป็นกรอบในการติดตามงานของหน่วยว่าได้ปฏิบัติไปมากน้อยเพียงใด ทำให้รู้ว่าปฏิบัติงานสอดคล้องกับนโยบายหรือไม่ มีความก้าวหน้าในการปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ นอกจากจะดูความสัมพันธ์ในลักษณะขอบข่ายและระดับงานแล้ว อาจพิจารณาความสัมพันธ์ในลักษณะของระดับชั้นของการบังคับบัญชาการบริหารในองค์การ ซึ่งสามารถแบ่งระดับการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ นักบริหารระดับสูงซึ่งรับผิดชอบในการวางแผนของหน่วยงานโดยรวม นักบริหารระดับกลาง รับผิดชอบการวางแผนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในสายงานหลัก และทำหน้าที่สายงานบริหารหรืออำนวยการ ส่วนในระดับล่างสุดเป็นความรับผิดชอบของนักบริหารระดับต้นในการวางแผนดำเนินงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติการ ซึ่งผู้บริหารแต่ละระดับต้องตัดสินใจเชื่อมโยงกัน (พิชิต ฤทธิ์จรูญ, 2557: 3 - 5)

กล่าวโดยสรุปในกระบวนการนโยบายจะมีองค์ประกอบที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นระบบซึ่งประกอบด้วยนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ กล่าวคือ นโยบาย (policy) เป็นกรอบทิศทางหรือแนวทางการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ซึ่งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติจะต้องใช้เป็นกรอบในการพิจารณาตัดสินใจทำแผน แผนงาน และโครงการ อย่างเป็นระบบ

6.4.3 การวางแผนท้องถิ่น

การวางแผนเป็นขั้นตอนสำคัญของการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีลักษณะเป็นกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ของนโยบายให้มีความชัดเจนซึ่งสามารถนำไปปฏิบัติได้ นักวิชาการให้ความหมายของการวางแผนไว้หลายท่านที่สำคัญ ดังนี้

การวางแผนโดยเฉพาะแผนพัฒนาแห่งชาติเป็นกระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมายและลำดับความสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยมีรากฐานมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งเป็นการกำหนดตัวแบบ การเก็บข้อมูล การพยากรณ์ การกำหนดทางเลือก และการปรับแก้ตัวแปรให้สอดคล้องกับความเป็นจริงเพื่อให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และพยายามให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างต่อเนื่อง (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2558: 185) ประกอบด้วยรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ แผนอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภท เช่น แผนระยะสั้น แผนระยะยาว แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา แผนปฏิบัติการ เป็นต้น ซึ่งแผนเหล่านี้มักจะประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมย่อย ๆ ลงมา เรียกว่าแผนงาน (พิชิต ฤทธิ์จรูญ, 2557: 1) เป็นกระบวนการพิจารณาล่วงหน้าในอนาคตว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ให้ใครทำ ทำไม่จึงทำ ทำที่ไหน และทำเมื่อใด เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยอาศัยการดำเนินงานที่เป็นระบบมีระเบียบ และมีประสิทธิภาพ ผลผลิตที่ได้จากการวางแผน คือ แผนอันเป็นข้อกำหนดที่ใช้เป็นเครื่องมือ หรือแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุ

วัตถุประสงค์ หลักการสำคัญของการวางแผนจึงมุ่งไปที่ความสำเร็จของการปฏิบัติงาน และประสิทธิภาพของการดำเนินงาน การวางแผนจึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และถือว่าเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการบริหารและการจัดการของหน่วยงาน (สมคิด พรหมจ้อย, 2550 : 15)

หากพิจารณาความหมายของการวางแผนท้องถิ่นกล่าวได้ว่า คือ กระบวนการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่จำกัดเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ใน การตอบสนองปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น (เสรี พงศ์พิศ, 2552: 6) เป็นการตัดสินใจทางเลือกไม่ว่าจะเป็นทางเลือกเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายทั้งองค์การ โครงการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการส่วนตัวเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติ โดยกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อให้ได้ผลสำเร็จที่ต้องมีการตัดสินใจล่วงหน้า โดยเลือกวิธีทำงานที่ดีที่สุดตามที่ต้องการ ภายในเวลาที่กำหนด และเป็นกระบวนการที่เมื่อมีการดำเนินการและยังสามารถปรับปรุงแก้ไขได้อยู่เสมอ (สุรสิทธิ์ รุ่งเรืองศิลป์, 2554: 7-6)

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การวางแผนของท้องถิ่นเป็นการออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความเหมาะสมกับเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้สถานการณ์หนึ่ง ๆ โดยกำหนดว่าควรทำอะไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นซึ่งมีลักษณะดังนี้ (1) การกำหนดเป้าหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) (2) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) (3) การพัฒนาแผนตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy of plans)

6.4.4 ความสำคัญของการวางแผนท้องถิ่น

ปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นมีอยู่จำนวนมากการวางแผนช่วยจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการต่าง ๆ รวมทั้งลำดับความเร่งด่วน และกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่นเสรี (เสรี พงศ์พิศ, 2552: 6) สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (มปป. : 5) กล่าวถึงความสำคัญของการวางแผนไว้ 5 ประการ ดังนี้

(1) เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกลมองเหตุการณ์ต่างๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหา ความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อ การบรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น องค์การจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

(2) ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์การ ทั้งนี้ เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดร์จึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (system approach) เข้ามาใช้ในองค์การยุคปัจจุบัน

(3) ทำให้การดำเนินการขององค์การบริหารลู่ถึงเป้าหมายที่ปรารถนาทั้งนี้เพราะการวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

(4) เป็นการลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อนเพราะการวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์การที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์การให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

(5) ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงานเนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่างๆ (a rational approach) มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

กล่าวโดยสรุป การวางแผนมีความสำคัญในแง่การจัดลำดับขั้นตอนการทำงานอย่างเป็นระบบ ป้องกันความผิดพลาดของการดำเนินงานหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการทำให้เกิดประสิทธิภาพในระบบงาน ดังนั้น การวางแผนการทำงานจึงมีความสำคัญการทุกองค์การ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

6.4.5 ขั้นตอนการวางแผนท้องถิ่น

นโยบายท้องถิ่นจะนำไปปฏิบัติได้จำเป็นต้องดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 กำหนดประเภทของแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระยะเวลา 4 ปี ที่กำหนดวิสัยทัศน์ ประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ ตัวชี้วัด ค่าเป้าหมาย และกลยุทธ์ สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน อันมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี (ข้อ 4) โดยการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี ให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้ (ข้อ 17)

(1) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อแจ้งแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น รับทราบปัญหา ความต้องการ ประเด็นการพัฒนา และประเด็นที่เกี่ยวข้องตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการ และแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพ พื้นที่เพื่อนำมากำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี โดยให้นำข้อมูลพื้นฐานในการพัฒนาจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อมูลในแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชนมาพิจารณาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี

(2) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูลนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีแล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น

(3) คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นพิจารณาร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี และประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อน แล้วผู้บริหารท้องถิ่นจึงพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีต่อไป โดยต้องทบทวนปีละครั้งโดยกรณีเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคมก่อนปีงบประมาณถัดไป กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้จัดทำหรือทบทวนให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายนก่อนปีงบประมาณถัดไป

โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และงบประมาณจากเงินสะสมในช่วงของแผนนั้น รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (ข้อ 25)

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย

เนื่องจากการวางแผนเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น และการดำเนินตามแผน ความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระในฐานะเป็น “รัฐอิสระ” แต่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้ และยังคงอยู่ในการกำกับดูแล หรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาคมอีกด้วย

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักว่า แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด และอำเภอ ซึ่งการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายด้วย

6.5 เรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาของ Mountjoy and O'Toole (อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2551: 478) พบว่ามีปัจจัย 2 ประการ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจง และพบว่าการเปลี่ยนแปลงงานกิจวัตรขององค์การเป็นงานที่มีต้นทุนที่แพงและหน่วยงานนั้นจะต้องได้รับการทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงาน ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานจะต้องได้รับแนวทางในการปฏิบัติใหม่ที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญมาก มิฉะนั้นจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จความล้มเหลวได้ง่าย หลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบาย ไปปฏิบัติ ประสบกับปัญหาและอุปสรรค จนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลว ได้แก่

(1) ถ้ามีทรัพยากรใหม่แต่แนวทางการปฏิบัติคลุมเครือ จะต้องจัดการเรื่องการตีความนโยบายให้ชัดเจน และทักษะในการจัดการตีความจะต้องสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบาย

(2) ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและมีแนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจนเป้าประสงค์ส่วนบุคคลภายในองค์การจะมีความสำคัญน้อยลง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีทิศทางที่สอดคล้องกันกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสูง

(3) ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอและแนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจนสถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติได้เกิดความสมัครใจที่จะปฏิบัติเพื่อสร้างพลังแห่งความมุ่งมั่นในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นมากพอที่จะเอาชนะอุปสรรคในเรื่องการขาดแคลนทรัพยากรและแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

ขณะที่การศึกษาของ Dunsire (อ้างถึงใน สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2551: 479 - 480) สรุปว่าความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจเกิดจาก

(1) การเลือกกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

(2) กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเหมาะสม แต่การเลือกหน่วยปฏิบัติและกลไกในการปฏิบัติไม่เหมาะสม

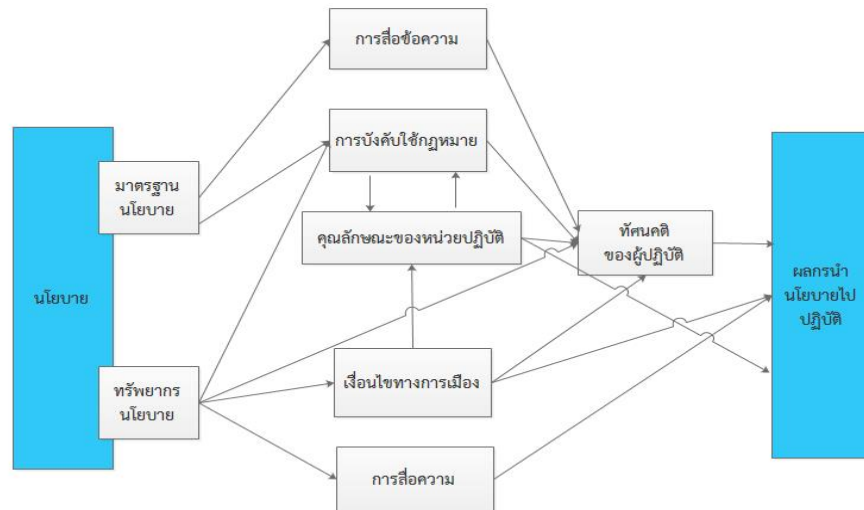
(3) ถึงแม้ว่าสิ่งที่กล่าวมาแล้วจะมีความเหมาะสมทั้งหมด แต่การเลือกเครื่องมือและวิธีการปฏิบัติไม่เหมาะสม ก็จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จะเห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการกล่าวไว้ประกอบด้วยทรัพยากรที่ต้องมีความพร้อมทั้งปริมาณและคุณภาพ กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงเครื่องมือและวิธีการปฏิบัติด้วย

6.6 ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะปฏิบัติ

การศึกษาหรืออธิบายเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นักวิชาการได้เสนอแนวทางเรียกว่า ตัวแบบ ซึ่งนำเสนอองค์ประกอบของแต่ละตัวแบบที่สำคัญ ดังนี้

6.6.1 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เสนอโดย Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter



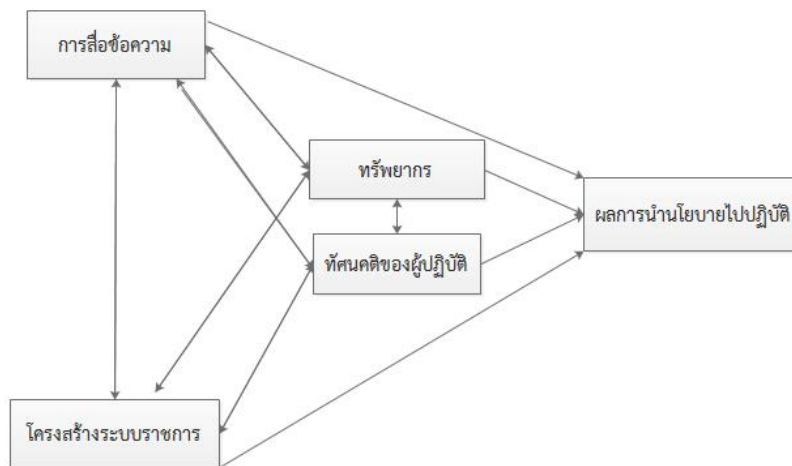
ภาพ 6.1 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กรอบแนวคิดหลัก

- (1) ให้ความสนใจในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (2) การวัดผลการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนสำคัญในการวิเคราะห์ และใช้เป็นตัวตัดสินว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายจากรัฐบาลกลางบรรลุผลหรือไม่
- (3) สำคัญสำคัญของตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังนี้
 - มาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายเป็นองค์ประกอบของการตัดสินใจที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - การสื่อสารความต้องมีความชัดเจนเพียงพอเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องกระทำการบังคับใช้กฎหมายเป็นกลไกและกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับท้องถิ่นใช้ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของนโยบาย โดยอาจใช้เป็น บรรทัดฐาน สิ่งจูงใจ และการลงโทษ
- (4) คุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติมีผลต่อความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม เกี่ยวข้องกับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐบาล
- (5) สื่อโซทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนหรือการคัดค้าน มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (6) สื่อโซทางเศรษฐกิจและสังคม มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (7) จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจ ทิศทางการตอบสนอง และความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สนใจความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายซึ่งถือเป็นองค์ประกอบของการตัดสินใจคุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติ เงื่อนไขทางการเมือง เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

6.6.2 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย เสนอโดย George C. Edwards (1980)



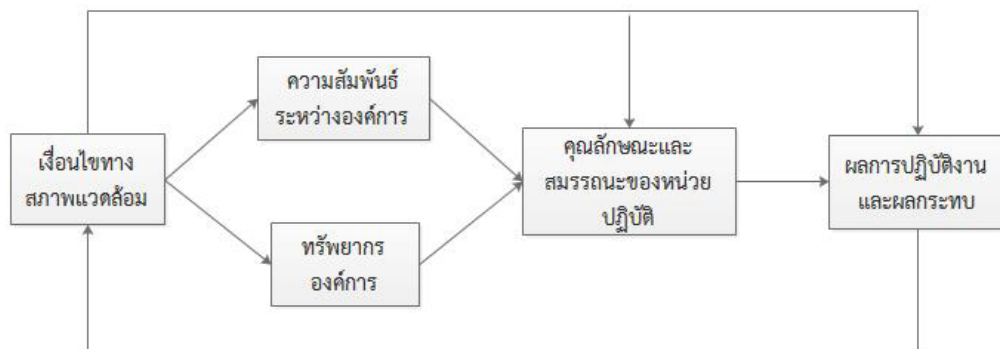
ภาพ 6.2 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

กรอบแนวคิดหลัก

- (1) ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การสื่อข้อความ ทรัพยากร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการ
- (2) ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นมีบทบาทต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งส่งเสริมซึ่งกันและกัน และเป็นอุปสรรคต่อกัน
- (3) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัตซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ มากมาย
- (4) บทบาทของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังนี้
 - การสื่อข้อความต้องมีความชัดเจน เที่ยงตรง และมีความคงเส้นคงวา
 - ทรัพยากรต้องมีอย่างพอเพียง
 - ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ เพราะถ้านโยบายที่ผู้ปฏิบัติได้รับมาไม่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติงานได้มากขึ้น ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย
 - โครงสร้างระบบราชการที่ซับซ้อนจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบาย แต่ถ้ามีหลักการพื้นฐานอันได้แก่ ระเบียบการปฏิบัติขององค์การ จะสามารถทำให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยให้ความสำคัญกับการสื่อข้อความ ทรัพยากร ทัศนคติของผู้ปฏิบัติ และโครงสร้างระบบราชการ โดยถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.6.3 ตัวแบบการกระจายอำนาจ พัฒนาโดย G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli (1983)



ภาพ 6.3 ตัวแบบการกระจายอำนาจ

กรอบแนวคิดหลัก

(1) ตัวแบบนี้ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ไว้ดังนี้

- ธรรมชาติของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและทรัพยากรองค์กรสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ เป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน

- เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมเป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน

(2) บทบาทของแต่ละปัจจัยมีดังนี้

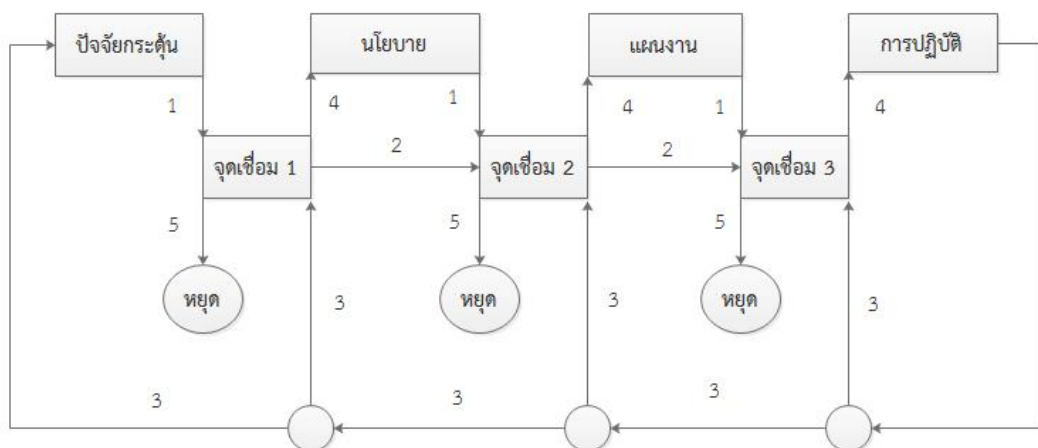
- เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคมมีอิทธิพลต่อปัจจัยต่างๆที่เห็นในตัวแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น ความเข้าใจในเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ เป็นสิ่งจำเป็นต่อการบรรลุความสำเร็จของแผนงาน

- ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการประสานงานระหว่างองค์กร ดังนั้นความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สมบูรณ์ ของกิจกรรมของหน่วยงานตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ และบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

- ทรัพยากรองค์กรสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ องค์กรที่มีประสิทธิภาพต้องได้รับการสนับสนุนทั้งทางการเมือง การบริหาร งบประมาณในเรื่องของการกระจายอำนาจในการนำแผนงานนั้นไปปฏิบัติ

- คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ เป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญในการตัดสินผลงานของแผนงาน
 - ผลการปฏิบัติและผลกระทบของแผนงาน สามารถทำการประเมินผลการกระจายอำนาจได้ 2 แบบคือ การประเมินผลโดยพิจารณาจากพื้นฐานของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในเอกสารนโยบายของรัฐบาล และการประเมินผลงานจากผลกระทบทางสังคม และผลการพัฒนาที่เกิดขึ้น
- ตัวแบบการกระจายอำนาจสนใจความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร เจ็อนโซทางสภาพแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ โดยระบุว่าปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.6.4 ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP) ของ Ernest R. Alexander (1985:403-426)



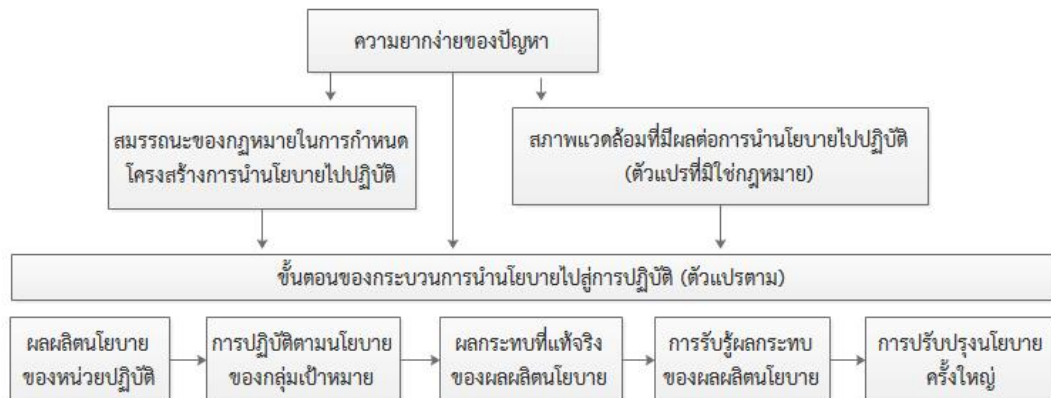
ภาพ 6.4 ตัวแบบกระบวนการ

กรอบแนวคิดหลัก

- (1) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆมีดังนี้
 - ปัจจัยกระตุ้นเป็นขั้นตอนในการระบุเป้าประสงค์ รวมทั้งการพิจารณาแนวทางในการพัฒนานโยบาย
 - นโยบาย หมายถึง ชุดของนโยบายจากผู้กำหนดไปสู่ผู้ปฏิบัติ โดยการกำหนดเป้าประสงค์และวิธีการในการบรรลุเป้าประสงค์นั้น
 - แผนงาน คือ ขั้นตอนในการกำหนดการแทรกแซงที่เฉพาะเจาะจง เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ถือเป็นการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคำตอบของการแก้ไขปัญหาในแต่ละกรณี ต่างจากนโยบายที่ตอบสนองต่อปัญหาด้วยการกำหนดเป้าประสงค์แบบกว้างๆ

- การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดของการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผลประโยชน์ที่ตั้งใจไว้
 - (2) ตัวแบบกระบวนการจะแสดงความต่อเนื่องของกระบวนการตามลำดับ ตั้งแต่ขั้นตอนปัจจัยกระตุ้นจนถึงการพัฒนา นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - (3) แต่ละขั้นตอนเชื่อมโยงด้วย “จุดเชื่อมโยง” ซึ่งเป็นตัวประสานความซับซ้อนของปัจจัยเชิงปฏิสัมพันธ์
 - จุดเชื่อมโยงที่ 1 เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยกระตุ้นและนโยบาย ถือเป็นจุดของสิ่งแวดล้อมที่ก่อรูปนโยบาย
 - จุดเชื่อมโยงที่ 2 เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและแผนงาน เป็นการระบุข้อกำหนดของแผนงาน และเป็นจุดที่นโยบายถูกเปลี่ยนให้เป็นแผนงานโดยเฉพาะโดยการพัฒนารายละเอียดของกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ในการนำแผนงานไปปฏิบัติ
 - จุดเชื่อมโยงที่ 3 เชื่อมโยงระหว่างแผนงานและการนำแผนงานไปปฏิบัติ
- ตัวแบบกระบวนการให้ความสำคัญกับปัจจัยกระตุ้นในขั้นตอนต่าง ๆ โดยระบุว่าความต่อเนื่องแต่ละขั้นตอนเชื่อมโยงด้วย “จุดเชื่อมโยง” ซึ่งเป็นตัวประสานความซับซ้อนของปัจจัยเชิงปฏิสัมพันธ์

6.6.5 ตัวแบบทั่วไป เสนอโดย Daniel A Mazmanian และ Paul A. Sabatier (1989)



ภาพ 6.5 ตัวแบบทั่วไป

กรอบแนวคิดหลัก

คุณลักษณะของกลุ่มตัวแปรต่าง ๆ มีดังนี้

- (1) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความยากง่ายของปัญหา มีตัวแปรที่เกี่ยวข้องคือ
 - ปัญหาเชิงเทคนิค
 - ความแตกต่างของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย

- สัดส่วนของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด
- ขอบเขตของความต้องการในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

(2) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแปรที่เกี่ยวข้องคือ

- วัตถุประสงค์ที่มีความชัดเจนและแน่นอน
- ความสอดคล้องกับทฤษฎีเชิงสาเหตุและผล
- การจัดสรรงบประมาณเบื้องต้น
- การบูรณาการการบริหารทั้งภายในและระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- การเลือกสรรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- โอกาสในการเข้าถึงโครงการโดยบุคคลภายนอก

(3) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแปรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

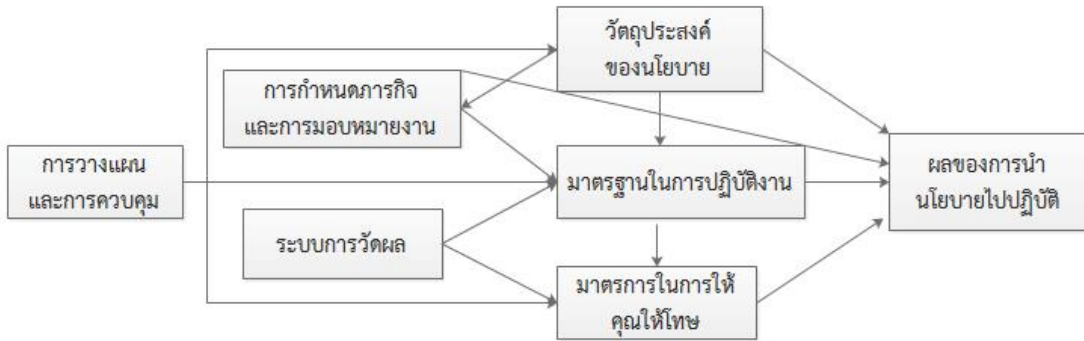
- สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี
- การสนับสนุนจากสาธารณชน
- ทักษะและทรัพยากรของกลุ่มเป้าหมายในเขตเลือกตั้ง
- การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย
- ความผูกพันและทักษะเกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(4) ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- ผลผลิตนโยบาย (การตัดสินใจ) เกี่ยวกับหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ
- การปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายตามการตัดสินใจนโยบาย
- ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ
- การรับรู้ผลกระทบของผู้ตัดสินใจ
- การประเมินผลของระบบการเมืองเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการปรับปรุง

ตัวแบบทั่วไปสนใจคุณลักษณะของกลุ่มตัวแปรต่าง ๆ ประกอบด้วย กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความยากง่ายของปัญหา กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

6.6.6 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)



ภาพ 6.6 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

กรอบแนวคิดหลัก

ลักษณะสำคัญของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลก็คือ นโยบายที่ยึดหลักเหตุผลนั้นเป็นนโยบายที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” นั้นหมายถึง รัฐบาลควรจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่า ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมาใช้

ขั้นตอนที่สำคัญประกอบด้วยปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า กระบวนการตัดสินใจ และผลผลิตปัจจัยนำเข้าประกอบด้วยทรัพยากรทั้งหลายที่จำเป็นสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักเหตุผลสมบูรณ์ รวมทั้งข้อมูลทั้งหลายที่จำเป็นสำหรับกระบวนการตัดสินใจที่ยึดหลักเหตุผล

ส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ ประกอบด้วยขั้นตอนของการตัดสินใจ 6 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่

- (1) การกำหนดเป้าหมายปฏิบัติการ
- (2) การเตรียมทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่าอื่น ๆ
- (3) การเตรียมทางเลือกของนโยบายทั้งหมด
- (4) การเตรียมการพยากรณ์ผลประโยชน์- ต้นทุนของแต่ละทางเลือก
- (5) การคำนวณผลประโยชน์สุทธิของแต่ละทางเลือก
- (6) การเปรียบเทียบและระบุทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สุทธิสูง

จุดเด่นของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ได้แก่ การมีข้อมูลที่สมบูรณ์ มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ และการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจนโยบาย

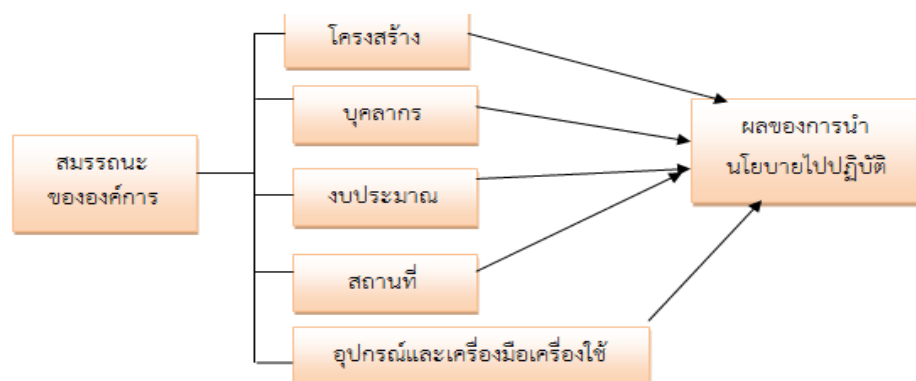
จุดอ่อนของตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

- (1) โดยทั่วไปไม่มีผลประโยชน์ใดทางสังคมส่วนรวมที่สามารถตกลงกันได้อย่างแน่ชัด
- (2) หากมีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์และต้นทุนจำนวนมากจะไม่สามารถเปรียบเทียบหรือให้น้ำหนักกันได้

- (3) ผู้กำหนดนโยบายขาดการกระตุ้นที่จะทำการตัดสินใจที่ยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของเป้าประสงค์ทางสังคม
- (4) ผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ถูกกระทำกระตุ้นให้คิดคำนึงถึงผลประโยชน์สุทธิทางสังคมที่สูงที่สุด
- (5) เมื่อประเมินนโยบายหรือการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งอาจเป็นต้นทุนจม
- (6) ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย และผลลัพธ์ของแต่ละทางเลือกจะใช้เวลามาก
- (7) การขาดความสามารถในการทำนายสังคมและพฤติกรรมศาสตร์
- (8) การคำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ไม่สามารถทำอย่างเที่ยงตรง
- (9) ความไม่แน่ใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของทางเลือกนโยบายต่างๆ ปิดกั้นไม่ให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณาเลือกทางเลือกใหม่
- (10) นโยบายจำแนกออกเป็นด้านต่างๆ ในระบอบราชการขนาดใหญ่ทำให้เกิดความยากลำบากในการประสานการตัดสินใจ

ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล กล่าวว่า นโยบายนั้นเป็นนโยบายที่มุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า กระบวนการตัดสินใจ และผลผลิต ปัจจัยนำเข้าประกอบด้วยทรัพยากรทั้งหลายที่จำเป็น การมีข้อมูลที่สมบูรณ์มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ และการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจนโยบายและประสบผลสำเร็จในการนำไปสู่การปฏิบัติ

6.6.7 ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)



ภาพ 6.7 ตัวแบบทางด้านการจัดการ

กรอบแนวคิดหลัก

ตัวแบบทางด้านการจัดการให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งสมรรถนะองค์การเกี่ยวข้องกับ 5 ปัจจัย ได้แก่ (มยุรี อนุมานราชชน, 2549: 70 - 71)

(1) โครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

(2) ภายในองค์การต้องประกอบด้วยบุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านบริหารจัดการ และ/หรือด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ

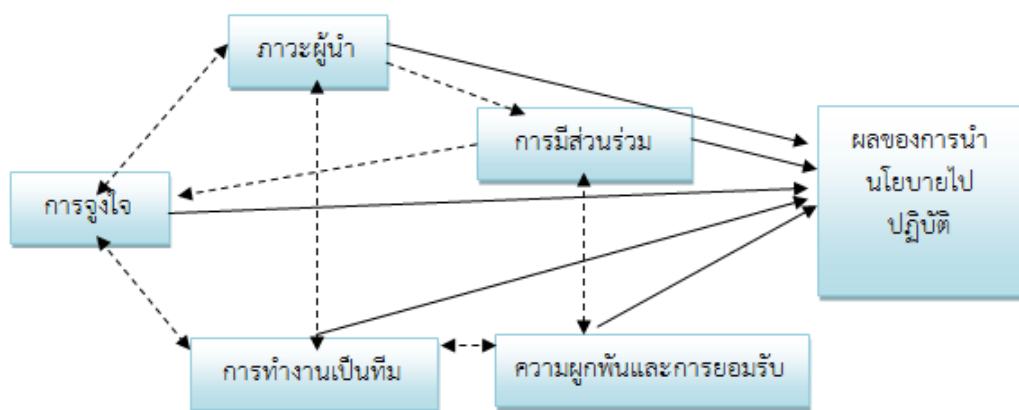
(3) งบประมาณในการดำเนินงานตามนโยบายต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ

(4) องค์การยังต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้

(5) สถานที่ดำเนินงานต้องเอื้อต่อการดำเนินงานตามนโยบาย

ตัวแบบทางด้านการจัดการให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์การ บุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถ งบประมาณ มีการเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ดำเนินงานต้องเอื้อต่อการดำเนินงานตามนโยบาย

6.6.8 ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)



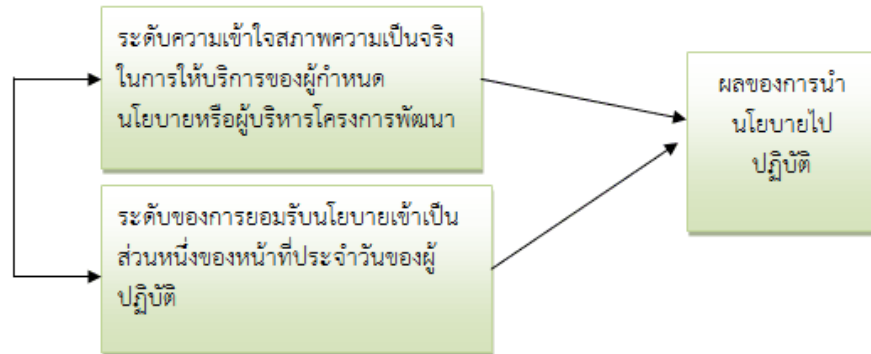
ภาพ 6.8 ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การ

กรอบแนวคิดหลัก

องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติควรสร้างความผูกพันและการยอมรับในนโยบาย โดยเน้นการมีส่วนร่วม ด้วยการใช้เทคนิคการจูงใจ และภาวะผู้นำของผู้บริหารในองค์การเพื่อสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติตั้งแต่ขั้นขั้นกำหนดนโยบายและวางแผนงาน/โครงการ (มยุรี อนุมานราชธน, 2549: 66 - 67)

ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การ ให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมด้วยการใช้เทคนิคการจูงใจ การสร้างทีมงาน และภาวะผู้นำของผู้บริหาร เพื่อสร้างความผูกพันในองค์การ และการยอมรับนโยบายซึ่งส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

6.6.9 ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)



ภาพ 6.9 ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ

กรอบแนวคิดหลัก

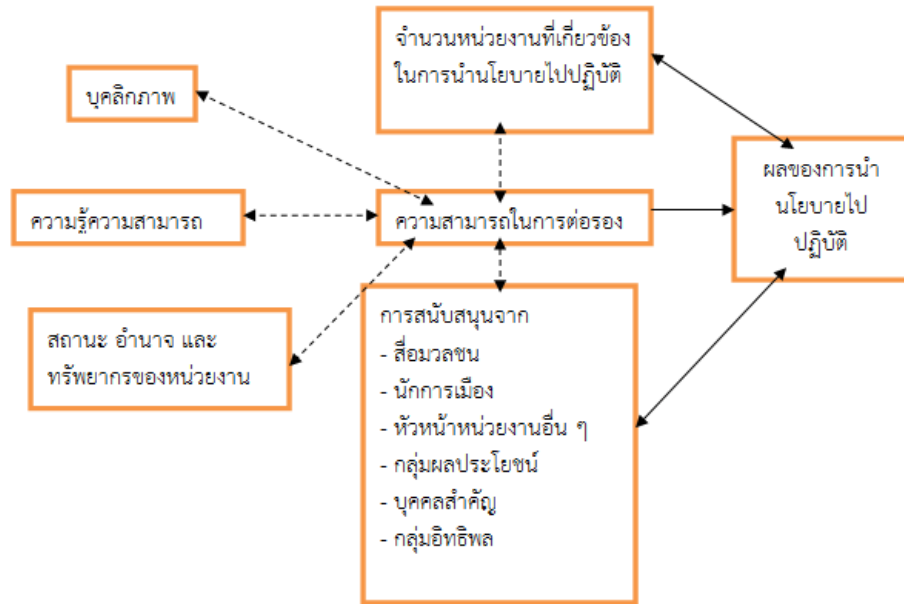
ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัยแต่มีอยู่กระจัดกระจาย ในองค์กร หมายความว่า สมาชิกในองค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชน โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้การยึดเหนี่ยวนโยบายใหม่ ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานหรือวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการนอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานยอมรับหรือปรับนโยบายเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ กล่าวคือหากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเกิดการต่อต้านไม่ยอมรับเอานโยบายมาแปลงสู่ภาคปฏิบัติในฐานะเป็นงานประจำของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเพิกเฉยในการปฏิบัติตามหรืออาจจะใช้อำนาจดุลยพินิจของการตัดสินใจในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อตัวนโยบาย

ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการ เพราะข้าราชการมีภาระหน้าที่อยู่แล้ว การมีนโยบายใหม่ ๆ ต้องให้ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานยอมรับหรือปรับนโยบายเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันจึงจะประสบผลสำเร็จ

6.6.10 ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

กรอบแนวคิดหลัก ตัวแบบตัวแบบด้านการเมืองเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และปัจจัยภายนอกองค์กรตัวแบบนี้เน้นที่ความสามารถในการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ทั้งนี้ บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายจะเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเอง เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อการให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ในลักษณะที่จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากขึ้น หรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการใช้ความสามารถเพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ชวนเชื่อ การสร้างพลังมวลชนเพื่อก่อให้เกิดแรงกดดันเป็นต้น ดังนั้น ความสามารถในการเจรจาต่อรอง ประนีประนอม แสวงหาแรงสนับสนุนจากภายนอกในการนำเอานโยบายไป

ปฏิบัติกับบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย



ภาพ 6.10 ตัวแบบด้านการเมือง

ตัวแบบด้านการเมืองให้สำคัญกับความสามารถในการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมของบุคคลฝ่ายต่าง ๆ โดยการสร้างเงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ สถานะ อำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสนับสนุนจากสิ่งต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้

6.7 ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ว่าใครได้ และใครเสีย จึงทำให้กระบวนการนี้ซับซ้อนอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งกระบวนการก่อตัวของนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจและเป็นกระบวนการปิด ประชาชนเบื้องล่างไม่มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วม ดังนั้น โครงการและนโยบายต่าง ๆ จึงเป็นผลผลิตจากการกระทำของชนชั้นนำซึ่ง “สั่งลงมา” ทั้งสิ้น ผลที่เกิดขึ้นคือขาดความร่วมมือจากระดับล่าง ปัญหาอีกประเภทหนึ่งที่มีกพบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะโครงการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศคือปัญหาด้านวัฒนธรรมระหว่างชาติ และความเข้าใจเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการแตกต่างกัน (พัชรี สิโรต, 2557: 23)

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549: 396) กล่าวถึงเหตุผลสำคัญที่ทำให้การศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถูกละเลยมาเป็นเวลานาน มาจากฐานคติที่ว่าขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องธรรมดา ไม่มีเนื้อหาสาระ และไม่มีคุณค่าควรแก่การสนใจของนักวิชาการมากนัก เพราะเป็นการขยายผลของขั้นตอนการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่โดยความเป็นจริงแล้ว ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับสาเหตุและเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย อีกทั้ง มันเกี่ยวกับการศึกษาและการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ นั้น ยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน และมีความซับซ้อน อันทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการศึกษา

ดังนั้น การอธิบายและการจำแนกสาระสำคัญของขั้นตอนการนำไปปฏิบัติทำให้นักวิชาการไม่สนใจเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่กลับไปสนใจขั้นตอนการกำหนดนโยบายมากกว่า ที่สำคัญ การศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมาก ตลอดจนต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย การศึกษาเรื่องดังกล่าวจึงมิใช่เรื่องง่ายนัก จากเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีกรอบการศึกษาเพียงใด ใช้ตัวแปรอะไรมาศึกษา และจะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างไร

ธีรพัฒน์ อังศุชวาล (2555: ออนไลน์) ได้ประยุกต์แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยวิเคราะห์ผ่านอุปสรรค 5 ประการสำคัญของปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้

(1) ปัญหาทางด้านสมรรถภาพขององค์กร ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น ปัญหาทางด้านสมรรถนะจึงเป็นปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งอาจโยงถึงปัจจัยที่ต้องคำนึง ได้แก่ บุคลากร เงินทุน รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

(2) ปัญหาทางการควบคุม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุมซึ่งหมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ในกรณีนี้ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้นหากผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางการควบคุมมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไข หลายประการซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุมหรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของนโยบายได้ และขณะเดียวกันก็มีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย อาทิ ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบาย กิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด และการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงาน แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ

(3) ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง อาจกล่าวได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการให้ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนั้น สำคัญที่เป็นปัญหาตกทอดมาจนถึงปัจจุบันคือ การขาดความร่วมมือจากประชาชน บางครั้งประชาชนก็รวมกลุ่ม รวมพลังกันต่อต้าน ดังเช่น ในช่วงปี พ.ศ. 2541 - 2542 การรวมกลุ่มคัดค้านต่อต้านการวางท่อก๊าซจากมาเลเซียซึ่งรัฐบาลมีแนวนโยบายที่จัดซื้อจากประเทศมาเลเซียซึ่งทำให้รัฐบาลต้องทบทวนเส้นทางการวางท่อใหม่

(4) ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากเรื่องอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง จะมีอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าวความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ เป็นต้น

(5) ปัญหาทางการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ เป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ถ้าองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงตลอดจนสื่อมวลชน อาทิ ไม่ให้การสนับสนุนทั้งในแง่ของทางการเงิน เมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ

จะเห็นว่าปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีทั้งปัญหาด้านสมรรถภาพขององค์กร ปัญหาทางการควบคุม ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาทางการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ในสังคมปัจจุบันซึ่งมีความซับซ้อนอย่างมาก

6.8 กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ

เนื้อหาสาระและบริบทของนโยบาย โดยเฉพาะปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (พัชรี สีโรรส, 2557: 20 - 21)

กล้า ทองขาว (2556: 211) นำเสนอกลยุทธ์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กลยุทธ์โดยทั่วไปในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และกลยุทธ์เฉพาะตามสาขานโยบายสาธารณะที่นำไปปฏิบัติ ดังนี้

(1) กลยุทธ์โดยทั่วไปในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มี 4 กลยุทธ์ กลยุทธ์แรก การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information strategies) ความสำคัญของการให้ข้อมูลข่าวสาร คือการเลือกใช้สื่อที่สามารถเข้าถึงประชาชนให้มากที่สุด สื่อที่มีประสิทธิภาพจะต้องเป็นสื่อที่สอดคล้องกับระดับการศึกษาและวิถีชีวิตของประชาชน

กลยุทธ์ที่สอง กลยุทธ์การอำนวยความสะดวก (Facilitation strategies) การให้ความสะดวกหมายถึงการเอื้ออำนวยให้ผู้รับประโยชน์หรือกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและแผนมีความสะดวกที่จะปฏิบัติตามนโยบาย หรือสะดวกที่จะเข้ามาใช้บริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสะดวกที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามนโยบาย

กลยุทธ์ที่สาม กลยุทธ์การกำกับควบคุม (Regulatory strategies) เป็นกลยุทธ์ที่ใช้เพื่อการลงโทษบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบาย กลยุทธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บุคคล และกลุ่มบุคคลปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดสิ่งดีงามแก่สังคม

กลยุทธ์ที่สี่ กลยุทธ์การให้สิ่งเสริมแรง (Incentive strategies) เป็นกลยุทธ์เข้าไปแทรกแซงที่ใช้กลไกตลาดหรือกลไกราคา เพื่อส่งเสริมผู้ปฏิบัติให้ได้รับผลประโยชน์แบบอุปสงค์ อุปทาน ในลักษณะการให้รางวัลและสิ่งทดแทน หรือลดค่าใช้จ่ายเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น การใช้ระบบภาษี การให้สิทธิพิเศษทางการค้า หรือสิทธิพิเศษทางด้านภาษีตามนโยบาย การส่งเสริมการลงทุน

(2) กลยุทธ์เฉพาะตามสาขาโยบายสาธารณะที่นำไปปฏิบัติ เป็นกลยุทธ์ที่มุ่งเน้นให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละนโยบายที่นำไปปฏิบัติดังกลยุทธ์เฉพาะด้านการปกครองและนโยบายด้านการศึกษา

ซีม่าและรอนดิเนลลี (อ้างถึงในกล้า ทองขาว, 2556: 214 - 216) เสนอกลยุทธ์ การนำนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารไปปฏิบัติ สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแถบเอเชียไว้ 11 ประการ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดขอบข่ายความประสงค์ของการกระจายอำนาจ ซึ่งพบว่าประเทศกำลังพัฒนามีปัญหาเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และขอบข่ายการกระจายอำนาจไว้คลุมเครือ ไม่เป็นรูปธรรม

ประการที่สอง การประเมินศักยภาพของภูมิภาคและท้องถิ่น

ประการที่สาม การแสวงหาการสนับสนุนทางการเมือง

ประการที่สี่ การประเมินความสามารถด้านการสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนกลาง

ประการที่ห้า การศึกษาข้อจำกัดของสภาพแวดล้อม

ประการที่หก การชี้แจงขอบข่ายการกระจายอำนาจที่น่าจะเป็นไปได้

ประการที่เจ็ด การจัดทำแผนกระจายอำนาจให้เฉพาะเจาะจง

ประการที่แปด การระบุนขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่เก้า การสนับสนุนแผนงาน

ประการที่สิบ การสนับสนุนและอำนวยความสะดวก

ประการสุดท้าย การกำหนดกระบวนการกำกับดูแลและการประเมินผล

จะเห็นได้ว่า กลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นความสามารถของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่จะทำให้่านโยบายเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ซึ่งแต่ละนโยบายมีกลยุทธ์ที่จะทำให้ประสบผลสำเร็จต่างกัน

6.9 สรุป

นโยบายของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งส่วนรัฐบาลกลาง และรัฐบาลระดับท้องถิ่น นโยบายจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยระบบราชการเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญ นโยบายแต่ละนโยบายมีปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จแตกต่างกัน การทำความเข้าใจการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงต้องศึกษาตั้งแต่ความหมาย ผู้เกี่ยวข้อง กระบวนการ ปัจจัยต่างๆ รวมถึงปัญหาและกลยุทธ์เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดังนั้น การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะเกิดผลโดยตรงต่อประชาชนในท้องถิ่น

บรรณานุกรม

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2558). *การบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- เสรี พงศ์พิศ. (2552). *แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลังปัญญา.
- ไพรวลัย เคนพรม. (2560). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชานโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น. (2556). *การนำนโยบายท้องถิ่นไปปฏิบัติ*. ใน คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชานโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 4-5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณะกรรมการปรับปรุงชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน. (2548). *การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. ใน คณะกรรมการปรับปรุงชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, *นโยบายสาธารณะและการวางแผน* (หน้า 173). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุมพล หนีพานิข. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมุมมองในทางรัฐศาสตร์ การเมืองและรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพาพร พิมพ์สุทธ์. (2555). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธีรพัฒน์ อังศุवाल. (26 สิงหาคม 2555). *บทความและสาระ*. เรียกใช้เมื่อ 20 มีนาคม 2558 จาก pub-law.net: http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1758#_ftn4
- พัชรี สีโรรส. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- พิชิต ฤทธิ์จรูญ. (2557). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: หจก. สหายบล็อกและการพิมพ์ จำกัด.
- ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด.
- สมคิด พรหมจ้อย. (2550). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2559). *ลักษณะโครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยกรุงสุโขทัย*. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพฯ*, 3(3) 55 - 62.

สุรศักดิ์ ชะมาร์มย์. (2562). *ประเด็นร่วมสมัยทางนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ*.

กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.

สุรสิทธิ์ รุ่งเรืองศิลป์. (2554). การวางแผนท้องถิ่น. ใน สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัย
สุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 7-1 - 7-30). นนทบุรี:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

กิจกรรมท้ายบท

คำชี้แจง ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงให้ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ตามทัศนะของท่าน
2. ให้อธิบายความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่ท่านเป็นนักศึกษา
3. ให้ระบุผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ พร้อมอธิบายว่าเกี่ยวข้องอย่างไร
4. ให้เขียนแผนผังกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
5. ให้แสดงความคิดเห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้าง
6. ให้แสดงความคิดเห็นว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลว
7. ให้ระบุปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่น มา 1 ปัญหา พร้อมเสนอแนวทางแก้ไข
8. ให้เสนอกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติมา 1 กลยุทธ์ พร้อมอธิบายกลยุทธ์นั้นๆ

แบบฝึกหัดประจำหน่วยที่ 6

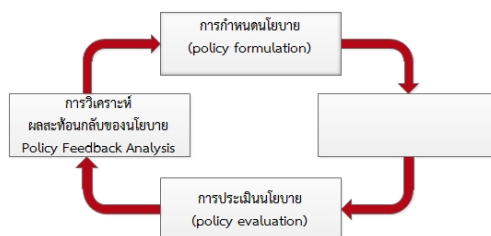
เรื่อง การนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติ

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกต้องที่สุดเพียงข้อเดียว

1. ข้อใดเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในแง่แหล่งที่มาของนโยบาย
 - ก. แฉลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร
 - ข. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์
 - ค. การสนับสนุนทางการเมือง
 - ง. การใช้ทรัพยากร

2. ขั้นตอนแรกของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือข้อใด
 - ก. การจัดทำโครงการ
 - ข. การจัดสรรงบประมาณ
 - ค. การจัดทำแผนงาน
 - ง. การกำหนดผู้รับผิดชอบ

3. พิจารณาแผนภาพที่กำหนด



ขั้นตอนใดที่ต้องเติมในช่องว่าง เพื่อให้สมบูรณ์

- ก. การวิเคราะห์ทางเลือก
- ข. การสำรวจปัญหาและความต้องการ
- ค. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ง. การสรุปผล

4. ฝ่ายการเมืองเกี่ยวข้องข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างไร
 - ก. เป็นฝ่ายเก็บรวบรวม วิเคราะห์และป้อนข้อมูลต่างๆ ให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง
 - ข. เป็นผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - ค. เป็นผู้พิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - ง. มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการให้สัมฤทธิ์ผล

5. ประชาชนทั่วไปเกี่ยวข้องข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะใดมากที่สุด
 - ก. ผู้ออกนโยบาย
 - ข. ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
 - ค. ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย
 - ง. ผู้พิจารณาปรับปรุง สนับสนุน และยุตินโยบาย

6. ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติพิจารณาจากสิ่งใด
 - ก. ความพร้อมขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
 - ข. การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ
 - ค. การสนับสนุนของฝ่ายการเมือง
 - ง. ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ

7. ข้อใดเป็นปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศไทยมากที่สุด
 - ก. ขาดบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน
 - ข. ขาดงบประมาณดำเนินการ
 - ค. ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย
 - ง. ขาดการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

8. กลยุทธ์ใดควรนำมาใช้มากที่สุดเมื่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน
 - ก. กลยุทธ์การให้ข้อมูลข่าวสาร
 - ข. กลยุทธ์การอำนวยความสะดวก
 - ค. กลยุทธ์การกำกับควบคุม
 - ง. กลยุทธ์การให้สิ่งเสริมแรง

9. ปัญหาใดที่เกิดขึ้นมากที่สุดเมื่อการนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร

- ก. ภารกิจของแต่ละองค์กร
- ข. ขาดการประสานความร่วมมือ
- ค. ความแตกต่างของสมรรถนะองค์กร
- ง. ความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายต่างกัน

10. ผู้มีหน้าที่กำกับตรวจสอบการนำนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไปปฏิบัติคือใคร

- ก. ผู้กำหนดนโยบาย
- ข. ผู้บริหารนโยบาย
- ค. ประชาชนทั่วไป
- ง. ทุกข้อที่กล่าวมา
