

เอกสารประกอบการสอน

รายวิชา

(สป 1109)

นโยบายสาธารณะและการวางแผน

(PUBLIC POLICY AND PLANNING)

ปรีวัฒน์ ช่างคิด



คำนำ

เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน (Public Policy and Planning) จัดทำขึ้นเพื่อเป็นสื่อประกอบการเรียนการสอนสำหรับนักศึกษาระดับอนุปริญญา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยชุมชนระนอง รวมถึงเป็นเอกสารค้นคว้าสำหรับบุคคลทั่วไป

เอกสารประกอบการสอนนี้จัดทำขึ้นจากการวิเคราะห์ มคอ. 2 ตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิ ระดับอุดมศึกษา หลักสูตรอนุปริญญาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยชุมชนระนอง พุทธศักราช 2562 โดยศึกษาเนื้อหาสาระจากหนังสือ ตำรา วารสาร และเอกสารอื่น ๆ ตลอดจนประสบการณ์ด้านการสอนในรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน ตั้งแต่หลักสูตรก่อนหน้า ไม่น้อยกว่า 9 ปี รวมถึงการทำความเข้าใจบริบทของผู้เรียนวิทยาลัยชุมชนระนอง นอกจากนี้ยังศึกษาแนวคิด/ทฤษฎีการจัดการเรียนรู้จนสร้างเอกสารประกอบการสอนรายวิชานี้ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องและเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนมากที่สุด โดยเอกสารประกอบการสอนเล่มนี้ประกอบด้วย 11 หน่วยการเรียนรู้

เอกสารประกอบการสอนเล่มนี้ผ่านการตรวจสอบคุณภาพโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สิริพร สมบูรณ์บุรณะ อาจารย์ประจำสาขาวิชาเอเชียศึกษา สำนักวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กมล ส่งวัฒนา นักวิชาการอิสระ อติตอาจารย์ประจำภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุธเนลิมา ศัสตราพุกษ์ อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ วิทยาเขตสมุทรสาคร โดยผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 3 ท่าน ได้ให้คำแนะนำการพัฒนาเอกสารประกอบการสอนเล่มนี้ จนสำเร็จอย่างสมบูรณ์

ผู้จัดทำขอขอบคุณนักศึกษาสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยชุมชนระนองที่เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาเอกสารประกอบการสอนเล่มนี้ นอกจากนี้ขอขอบคุณผู้อำนวยการ และบุคลากรวิทยาลัยชุมชนระนองทุกท่านที่สนับสนุนการจัดทำเอกสารประกอบการสอนฉบับนี้ ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารประกอบการสอนฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการเรียนรู้สำหรับนักศึกษาระดับอนุปริญญาวิทยาลัยชุมชนระนองและผู้ที่สนใจทั่วไป และเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยพัฒนาการเรียนรู้ของนักศึกษาที่เรียนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามจุดประสงค์ของหลักสูตรอนุปริญญาวิทยาลัยชุมชนระนองทุกประการ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
สารบัญ	(2)
รายละเอียดของวิชา	(9)
โครงการสอนตลอดภาคเรียน	(11)
คำแนะนำในการใช้เอกสาร	(15)
หน่วยที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	1
แผนการสอนประจำหน่วย	2
1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ	5
2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ	9
3. การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะ	11
4. พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ	13
5. สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะ	15
6. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ	17
7. สรุป	20
รายการอ้างอิง	21
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	22
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	23
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	26
หน่วยที่ 2 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ	27
แผนการสอนประจำหน่วย	28
1. ความหมายของการก่อตัวนโยบายสาธารณะ	29
2. บริบทสังคมยุคหลังสมัยใหม่	32
3. ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ	36
4. กระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะ	38
5. การเมืองกับการก่อตัวนโยบายสาธารณะ	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6. ผู้มีบทบาทต่อการก่อตัวนโยบายสาธารณะ	43
7. สรุป	44
รายการอ้างอิง	45
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	47
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	48
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	50
หน่วยที่ 3 การกำหนดนโยบายสาธารณะ	51
แผนการสอนประจำหน่วย	52
1. ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ	55
2. การออกแบบนโยบายสาธารณะ	57
3. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ	59
4. สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ	61
5. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ	64
6. การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ	73
7. สรุป	75
รายการอ้างอิง	77
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	79
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	80
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	82
หน่วยที่ 4 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	83
แผนการสอนประจำหน่วย	84
1. ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	87
2. ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	88
3. ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	89
4. กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	90

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	92
6. ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	94
7. สรุป	105
รายการอ้างอิง	106
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	108
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	109
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	111
หน่วยที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ	113
แผนการสอนประจำหน่วย	114
1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน	117
2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	118
3. การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน	120
4. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ	122
5. ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ	127
6. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม	132
7. สรุป	136
รายการอ้างอิง	137
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	139
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	140
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	142
หน่วยที่ 6 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและแผน	143
แผนการสอนประจำหน่วย	144
1. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับสิ่งแวดล้อม	147
2. แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ	148
3. องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ	150

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้น	
5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	160
6. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)	166
7. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน	167
8. สรุป	168
รายการอ้างอิง	170
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	171
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	172
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	174
หน่วยที่ 7 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน	175
แผนการสอนประจำหน่วย	176
1. ความหมายของการวางแผน	179
2. ความสำคัญของการวางแผน	180
3. หลักการวางแผน	181
4. องค์ประกอบของแผน	185
5. ประเภทของแผน	186
6. ขั้นตอนการวางแผน	190
7. สรุป	191
รายการอ้างอิง	196
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	197
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	198
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	200
หน่วยที่ 8 การวางแผนยุทธศาสตร์	201
แผนการสอนประจำหน่วย	202
1. ความหมายและลักษณะของแผนยุทธศาสตร์	205

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์	207
3. กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์	210
4. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์	212
5. ระดับของยุทธศาสตร์	215
6. ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อการนำหลักการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ใน	
7. สรุป	219
รายการอ้างอิง	221
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	222
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	223
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	226
หน่วยที่ 9 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ	227
แผนการสอนประจำหน่วย	228
1. ความหมายของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ	231
2. การวิเคราะห์องค์การ	232
3. การจัดทำแผนปฏิบัติการ	233
4. การเขียนข้อเสนอโครงการ	235
5. การเลือกแนวทางในการปฏิบัติ	242
6. การควบคุม	244
7. การสร้างความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ	247
8. สรุป	248
รายการอ้างอิง	250
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	251
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	252
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	254

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
หน่วยที่ 10 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ	255
แผนการสอนประจำหน่วย	255
1. ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	258
2. ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	259
3. จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	261
4. ประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	264
5. การออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ	266
6. รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	267
7. กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	268
8. จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ	270
9. สรุป	272
รายการอ้างอิง	273
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	274
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	275
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	278
หน่วยที่ 11 ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสาธารณะและการวางแผน	279
แผนการสอนประจำหน่วย	280
1. ปัญหาการกำหนดนโยบายสาธารณะ	283
2. ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	285
3. ปัญหาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	287
4. สถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐ	291
5. แนวทางการแก้ไขปัญหา นโยบายสาธารณะ	293
6. สรุป	296
รายการอ้างอิง	298
แบบฝึกหัดประจำหน่วย	299
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	300

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย	303
บรรณานุกรม	304
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก แบบทดสอบวัดผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนก่อนเรียน – หลังเรียน รายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน (รป 1109)	312

รายละเอียดของวิชา

ชื่อหลักสูตร	หลักสูตรอนุปริญญา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
รหัสวิชา	รป 1109
ชื่อรายวิชา	นโยบายสาธารณะและการวางแผน (Public Policy and Planning)
จำนวนหน่วยกิต	3 หน่วยกิต (3-0-6)
เวลาเรียน	3 คาบ/สัปดาห์
จำนวน	15 สัปดาห์

คำอธิบายรายวิชา

แนวคิด หลักการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ กระบวนการวางแผน การนำแผนไปปฏิบัติ การประเมินผล ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสาธารณะและการวางแผน

วัตถุประสงค์ของรายวิชา

1. เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจ แนวคิด หลักการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
2. เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจปัจจัยที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. เพื่อให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้
4. เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ในกระบวนการวางแผนและสามารถเขียนแผนยุทธศาสตร์ได้
5. เพื่อให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจการนำแผนไปปฏิบัติ
6. เพื่อให้ผู้เรียนสามารถประเมินผลนโยบายสาธารณะและแผนได้
7. เพื่อให้ผู้เรียนสามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสาธารณะและการวางแผนได้

เนื้อหาสาระในการเรียนการสอน

เอกสารประกอบการสอนเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 11 หน่วย ได้แก่

หน่วยที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

หน่วยที่ 2 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

หน่วยที่ 3 การกำหนดนโยบายสาธารณะ

- หน่วยที่ 4 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
- หน่วยที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
- หน่วยที่ 6 การวิเคราะห์นโยบายและแผน
- หน่วยที่ 7 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน
- หน่วยที่ 8 การวางแผนยุทธศาสตร์
- หน่วยที่ 9 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ
- หน่วยที่ 10 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ
- หน่วยที่ 11 ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสาธารณะและการวางแผน

โครงการสอนตลอดภาคเรียน

รายวิชา : นโยบายสาธารณะและการวางแผน (รป 1109)						
จำนวน 3 คาบ/สัปดาห์						
ครั้งที่	หน่วยที่	รายการสอน	เวลาสอน (คาบ)			หมายเหตุ
			ท	ป	รวม	
1	หน่วยที่ 1 ความรู้เบื้องต้น เกี่ยวกับนโยบาย สาธารณะ	1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ 2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ 3. ประเภทของนโยบายสาธารณะ 4. พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ 5. สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ 6. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ 7. สรุป	3	0	3	
2	หน่วยที่ 2 การก่อตัวของ นโยบายสาธารณะ	1. ความหมายของการก่อตัวนโยบายสาธารณะ 2. บริบทสังคมยุคหลังสมัยใหม่ 3. ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบาย สาธารณะ 4. กระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะ 5. การเมืองของการก่อตัวนโยบายสาธารณะ 6. บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อการก่อตัว นโยบายสาธารณะ 7. สรุป	3	0	3	
3 - 4	หน่วยที่ 3 การกำหนดนโยบาย สาธารณะ	1. ความหมายและความสำคัญของการกำหนด นโยบายสาธารณะ 2. การออกแบบนโยบายสาธารณะ 3. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย สาธารณะ 4. สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ 5. การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ 6. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ 7. สรุป	6	0	6	

ครั้งที่	หน่วยที่	รายการสอน	เวลาสอน (คาบ)			หมายเหตุ
			ท	ป	รวม	
5 - 6	หน่วยที่ 4 การนำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความหมายและความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 2. ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 3. ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 4. กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 6. ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 7. สรุป 	6	0	6	
7	หน่วยที่ 5 การมีส่วนร่วม ของประชาชนใน การ นำนโยบาย สาธารณะไปปฏิบัติ	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน 2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 3. การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน 4. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ 5. ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นกรณีโครงการของรัฐ 6. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม 7. สรุป 	3	0	3	
8	หน่วยที่ 6 การวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะ และแผน	<ol style="list-style-type: none"> 1. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับสิ่งแวดล้อม 2. แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 3. องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ 4. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ 	3	0	3	

ครั้งที่	หน่วยที่	รายการสอน	เวลาสอน (คาบ)			หมายเหตุ
			ท	ป	รวม	
		5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 6. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี 7. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน 8. สรุป				
9	ประเมินผลกลางภาค					
10	หน่วยที่ 7 ความเข้าใจเบื้องต้น เกี่ยวกับการ วางแผน	1. ความหมายของการวางแผนพัฒนา 2. ความสำคัญของการวางแผนพัฒนา 3. หลักการวางแผน 4. องค์ประกอบของแผน 5. ประเภทของแผน 6. ขั้นตอนการวางแผน 7. สรุป	3	0	3	
11	หน่วยที่ 8 การวางแผน ยุทธศาสตร์	1. ความหมายและลักษณะของแผนยุทธศาสตร์ 2. องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ 3. กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ 4. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อวางแผน ยุทธศาสตร์ 5. ระดับของยุทธศาสตร์ 6. ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อการนำหลักการ วางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในระบบราชการ 7. สรุป	3	0	3	
12 - 13	หน่วยที่ 9 การนำยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติ	1. ความหมายของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ 2. การวิเคราะห์องค์การ 3. การจัดทำแผนปฏิบัติการ 4. การเขียนข้อเสนอโครงการ 5. การเลือกแนวทางในการปฏิบัติ 6. การควบคุม	6	0	6	

ครั้งที่	หน่วยที่	รายการสอน	เวลาสอน (คาบ)			หมายเหตุ
			ท	ป	รวม	
		7. การสร้างความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติ 8. สรุป				
14	หน่วยที่ 10 การประเมินผล นโยบายสาธารณะ	1. ความหมายของการประเมินผลนโยบาย สาธารณะ 2. ความสำคัญของการประเมินผลนโยบาย สาธารณะ 3. จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบาย สาธารณะ 4. ประเภทของการประเมินผลนโยบาย สาธารณะ 5. การออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ 6. รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ 7. กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ 8. จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบาย สาธารณะ 9. สรุป	3	0	3	
15	หน่วยที่ 11 ปัญหาและอุปสรรค ของนโยบาย สาธารณะและการ วางแผน	1. ปัญหาด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ 2. ปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 3. ปัญหาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ 4. สถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐ 5. แนวทางการแก้ไขปัญหา นโยบายสาธารณะ 6. สรุป	3	0	3	
16	สอบปลายภาค					

คำแนะนำการใช้เอกสารประกอบการสอน

การศึกษาเอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน (Public Policy and Planning) นักศึกษาควรทำความเข้าใจประเด็นสำคัญ ดังนี้

การเตรียมตัวเพื่อการศึกษา

เพื่อให้การเรียนการสอนมีประสิทธิภาพนักศึกษควรเตรียมตัวเพื่อการศึกษา ดังนี้

1. มีความมุ่งมั่นสู่เป้าหมายการศึกษา มีวินัย มีความรับผิดชอบ มีความตรงต่อเวลาในการเข้าชั้นเรียนทุกครั้ง เห็นคุณค่าของการศึกษา และมีเจตคติที่ดีต่อการศึกษา
2. จัดตารางให้สามารถศึกษาด้วยตนเองวันละอย่างน้อย 2 ชั่วโมง เพื่อศึกษารายละเอียดของเนื้อหาสาระของรายวิชา
3. เตรียมอุปกรณ์ที่จำเป็นให้พร้อม เช่น ปากกา ดินสอ กระดาษบันทึก เป็นต้น

การประเมินผลตนเองก่อนและหลังเรียน

นักศึกษาประเมินตนเองก่อนเรียนตามแบบวัดผลและประเมินผลก่อนเรียน เพื่อวัดความรู้เดิมของนักศึกษาว่ามีความรู้ในเนื้อหาที่จะศึกษามากน้อยเพียงใด โดยการประเมินทั้งรายวิชา จากนั้นจึงศึกษาและทำกิจกรรมตามเอกสารประกอบการสอนแต่ละหน่วย เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแต่ละหน่วยแล้ว นักศึกษาทำการประเมินผลตนเองประจำหน่วยอีกครั้ง เพื่อตรวจสอบว่าเข้าใจเนื้อหาที่ศึกษามาแล้วอย่างถ่องแท้หรือไม่ ซึ่งจะช่วยให้นักศึกษาทราบได้ว่า ความรู้อยู่ในระดับที่จะศึกษาหน่วยต่อไปได้หรือไม่ (เกณฑ์ที่กำหนดระดับพอใช้ คือ ตอบถูกเกินร้อยละ 80 ของแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย) เมื่อศึกษาและทำแบบประเมินหลังเรียนประจำหน่วยครบทุกหน่วยแล้ว จะประเมินผลหลังเรียนทั้งรายวิชาอีกครั้ง ซึ่งจะให้นักศึกษาทราบว่ามีความรู้ความเข้าใจเนื้อหาและมีทักษะตามจุดประสงค์ของรายวิชาอยู่ในระดับใด

การศึกษาเอกสารประกอบการสอน

เอกสารประกอบการสอนฉบับนี้ ได้บรรจุเนื้อหาสาระสำคัญไว้อย่างครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ และคำอธิบายรายวิชา ดังนั้น นักศึกษาที่ตั้งใจศึกษาเอกสารประกอบการสอนอย่างถี่ถ้วนจะมีความรู้ในเนื้อหาที่ศึกษาได้อย่างดี การศึกษาเอกสารประกอบการสอนให้มีประสิทธิภาพควรปฏิบัติ ดังนี้

1. การศึกษาแต่ละหน่วยนักศึกษาควรจะกำหนดเวลาเอาไว้ประมาณหน่วยละ 3-6 ชั่วโมง และพยายามศึกษาเอกสารประกอบการสอนให้ต่อเนื่องกันสัปดาห์ละ 1 หน่วย ซึ่งแต่ละหน่วยจะแบ่งเนื้อหาเป็นเรื่อง ๆ ที่เหมาะสมกับการศึกษาระดับอนุปริญญา
2. นักศึกษาเรียนรู้เนื้อหาจากผู้สอนซึ่งจะนำเข้าสู่บทเรียนและให้เนื้อหารายวิชาด้วยสื่อต่าง ๆ (เช่น Power point การลงศึกษาในพื้นที่จริง กรณีศึกษา เป็นต้น) ตามที่ความเหมาะสมที่ผสมผสานระหว่างการเรียนออนไลน์และเรียนในชั้นเรียน รวมถึงการเรียนรู้ในพื้นที่จริง
3. นักศึกษาทบทวนเนื้อหาแต่ละเรื่องจนจบหน่วยและพยายามบันทึกสาระสำคัญ และตอนท้ายของหน่วยจะมีแบบฝึกหัดประจำหน่วยนักศึกษาควรทำแบบฝึกหัดและกิจกรรมทุกอย่างด้วยตนเองอย่างตั้งใจ

การทำกิจกรรม

1. นักศึกษาทำความเข้าใจ บันทึกสาระสำคัญของเนื้อหา ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และทำกิจกรรมตามที่กำหนดของแต่ละหน่วยอย่างตั้งใจ
2. หลังศึกษาเนื้อหาแต่ละหน่วยเสร็จสิ้นนักศึกษาทำแบบฝึกหัดประจำหน่วยที่ได้รับมอบหมายโดยเขียนลงในสมุดหรือทำลงในกระดาษที่ผู้สอนแจกให้ และร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ผ่านวิธีการที่ผู้สอนกำหนด เช่น อภิปรายในชั้นเรียน แสดงความคิดเห็นผ่านระบบออนไลน์ (กลุ่มไลน์ ประจำรายวิชา เฟสบุ๊ก โปรแกรมซูม ฯลฯ)
3. เมื่อศึกษาจบในแต่ละหน่วยให้นักศึกษาทำแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย จำนวนหน่วยละ 10 ข้อ ผ่านระบบ Google FORM ที่ผู้สอนออกแบบขึ้นซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกแก่ผู้เรียนให้สามารถทำแบบประเมินผลหลังเรียนได้ทุกที่และทราบผลการประเมินทันทีหลังส่งแบบทดสอบ โดยต้องทำให้ผ่านเกณฑ์ร้อยละ 80 หากนักศึกษาทำแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วยไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดจะต้องกลับไปศึกษาเนื้อหาหน่วยนั้นใหม่ และทำแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วยให้ผ่านเกณฑ์

การปรึกษาผู้สอนเพิ่มเติม

กรณีผู้เรียนมีข้อสงสัยและต้องการปรึกษาผู้สอนเพิ่มเติม สามารถดำเนินการได้ ดังนี้

1. ปรึกษาผ่านระบบสังคมออนไลน์ โดยผู้สอนตั้งไลน์กลุ่มซึ่งนักศึกษาทุกคนเป็นสมาชิก สามารถติดต่อสื่อสารได้ตลอดเวลา ผู้สอนมีเฟสบุ๊ก (Facebook) ไลน์ (Line) ช่องยูทูป (Youtube) นักศึกษาสามารถติดตามข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ และติดต่อปรึกษาหารือทั้งด้านการเรียนและด้านอื่น ๆ ได้

2. นักศึกษาสามารถโทรปรึกษาผ่านเบอร์โทรที่แจ้งให้นักศึกษาทราบในชั้นเรียน
3. การติดต่อผ่านอีเมลล์ Changkid.p@gmail.com
4. การปรึกษาด้วยด้วยตนเองผ่านการพบปะพูดคุย โดยผู้สอนแจ้งภาระงานประจำ และเวลาว่างแต่ละภาคเรียนเพื่อให้ผู้เรียนทราบและวางแผนเข้าปรึกษาตามความเหมาะสม

การประเมินผลการศึกษา

การประเมินผลรายวิชานี้จะวัดและประเมินผลจากการสอบประจำภาคเรียน ซึ่งจะมีขึ้นเมื่อสิ้นสุดภาคการศึกษา โดยวิทยาลัยชุมชนระนองจะกำหนดวัน เวลา สถานที่ และรูปแบบการประเมิน โดยจะแจ้งให้ทราบล่วงหน้าแต่ละภาคเรียน

หน่วยที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ
2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
3. ประเภทของนโยบายสาธารณะ
4. พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ
5. สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ
6. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ
7. สรุป

แนวคิด

นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจที่จะทำหรือไม่ทำของรัฐบาล ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อการบริการสาธารณะให้เกิดผลตามที่คาดหวัง

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับบุคคลอย่างน้อย 4 กลุ่มคือ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนผู้รับบริการ และผู้ศึกษานโยบาย

นโยบายสาธารณะสามารถจำแนกได้หลายประเภทตามแนวคิดของนักวิชาการแต่ละคน ที่มีหลักเกณฑ์แตกต่างกัน

นโยบายสาธารณะในฐานะศาสตร์มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน การศึกษานโยบายสาธารณะพัฒนามาจากการศึกษาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในศตวรรษที่ 20

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาลักษณะสหวิทยาการที่ต้องใช้องค์ความรู้หลายสาขา เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ วิทยาการจัดการ เป็นต้น

นโยบายสาธารณะมีแนวทางการศึกษาประกอบด้วย แนวทางอธิบายนโยบาย แนวทางวิเคราะห์นโยบาย แนวทางนโยบายศาสตร์ และแนวทางเสนอแนะนโยบาย นอกจากนี้ยังสามารถพิจารณาการศึกษานโยบายสาธารณะได้ตามแนวทางรัฐศาสตร์ และการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้วนักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะได้
2. ระบุความสำคัญของนโยบายสาธารณะได้
3. จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะได้
4. อธิบายพัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะได้
5. อธิบายสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องและแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะได้
6. บอกความแตกต่างแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะแต่ละประเภทได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

กิจกรรมการเรียนการสอน

1. ผู้สอนนำเสนอสื่อ Power Point เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลด้านสังคม เศรษฐกิจ และนำเข้าสู่การอภิปรายร่วมกับผู้เรียนเกี่ยวกับที่มาและผลการดำเนินงานของรัฐบาล
2. ผู้เรียนศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ รวมถึงสื่ออื่น ๆ ที่สนใจ เช่น หนังสือ บทความ เว็บไซต์ เป็นต้น
3. ผู้เรียนสืบค้นนโยบายสาธารณะที่สนใจและอภิปรายร่วมกันถึงที่มาและผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายนั้น
4. ผู้สอนนำเสนอ Power Point ตามลำดับเนื้อหาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ อภิปรายร่วมกับผู้เรียนและสรุปผลการจัดการเรียนการสอน พร้อมทั้งชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
5. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
3. หนังสือ บทความ เว็บไซต์ และสื่ออื่น ๆ
4. แบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน
2. การสืบค้นข้อมูลและการตอบคำถามขณะที่มีการอภิปราย
3. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกหัดประจำหน่วย
4. ประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
5. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

1. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการทั้งในและต่างประเทศให้ความหมายของ “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) หลายมิติตามวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษาของแต่ละคน สามารถจำแนกได้ 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 มิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของรัฐบาล

กลุ่มที่ 2 มิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

กลุ่มที่ 3 มิติที่เป็นแนวทางการกระทำของรัฐบาล

1.1 มิติที่เป็นกิจกรรมหรือการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของรัฐบาล

นักวิชาการที่ให้ความหมายในกลุ่มนี้ เช่น เดวิด อีสตัน (David Easton, 1953) ให้คำนิยามคำว่านโยบายสาธารณะว่า “หมายถึงการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมเป็นส่วนร่วม” บุคคลและองค์การที่สามารถใช้อำนาจดังกล่าว ได้แก่ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาล ดังนั้น การกระทำหรืองดเว้นการกระทำของรัฐบาลไม่ว่าด้านใดย่อมก่อให้เกิดผลต่อการแจกแจงคุณค่าของสังคมทั้งสิ้น

เจสมี แอนเดอร์สัน (James Anderson, 1970) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง “แนวทางการกระทำ (Course of action) ของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน เกษตรกรรม เป็นต้น” เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปัญหา หรืออีกนัยหนึ่ง คือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐกำหนดขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ธอมัส ดาย (Thomas R. Dye, 1984) นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับประเด็นที่ว่า รัฐบาลจะต้องทำอะไร ทำไมจึงต้องกระทำเช่นนั้น และอะไรเป็นความแตกต่างที่รัฐบาลกระทำขึ้น นโยบายสาธารณะจึงหมายถึง “สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือเลือกที่จะไม่กระทำ”

ไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky, 1970) นโยบายสาธารณะคือกิจกรรมที่รัฐบาลกระทำกิจกรรมดังกล่าวครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- (1) กิจกรรมเกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการศึกษา การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น
- (2) กฎ ข้อบังคับของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น วินัยตำรวจ/ทหาร ข้อบังคับของพนักงานควบคุมโรงงาน เป็นต้น
- (3) การควบคุมการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการกระทำทางการเมือง เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการเสนอร่างกฎหมาย การแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ การสถาปนาหรือการตัดสัมพันธ์ภาพการทูตกับประเทศต่าง ๆ เป็นต้น

(4) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเฉลิมฉลองในโอกาสและเทศกาลที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ เช่น วันชาติ วันสำคัญทางศาสนา

ลูอิส โคนิค (Louis Koenig, 1986) นโยบายของรัฐ คือ กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำซึ่งมีผลต่อความกินดี อยู่ดีของประชาชน นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550: 4) นโยบายสาธารณะเป็นแนวปฏิบัติที่รัฐบาลตั้งใจจะทำซึ่งต้องเลือกทางเลือกและอาจกำหนดแยกย่อยออกมาเป็นแผนงานและโครงการ ทั้งนี้มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะหรือจัดการกับปัญหาสาธารณะ เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ร่วมกันซึ่งแยกองค์ประกอบได้ 5 ข้อ คือ

- (1) เป็นการนำความคิดและความรู้ที่มีเหตุผลและเป็นไปโดยตั้งใจเพื่อนำไปใช้แก้ปัญหาหรือจัดการกับปัญหาสาธารณะ
- (2) เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ ปทัสถานและวิธีปฏิบัติเพื่อการตัดสินใจและการปฏิบัติของราชการ
- (3) เป็นการกำหนดแนวทางในอนาคต โดยคำนึงถึงปัจจัยที่ไม่แน่นอนและพยายามพยากรณ์เอาไว้ล่วงหน้า
- (4) เน้นที่เป้าหมาย วัตถุประสงค์ เป้าประสงค์ เงื่อนไขและผลลัพธ์ซึ่งฉายภาพไปยังข้างหน้า
- (5) พยายามที่จะกระทำเพื่อให้บรรลุผลประโยชน์สาธารณะ

จะเห็นได้ว่า การให้ความหมายนโยบายสาธารณะมีตินี้เน้นมุมมองที่กิจกรรมของรัฐบาลที่เห็นว่ารัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำในกิจกรรมนั้น

1.2 มิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล

นักวิชาการที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในกลุ่มนี้ เช่น ลูอิส โคนิค (Louis Koenig, 1986) กล่าวว่านโยบายของรัฐ คือ กิจกรรมที่รัฐกระทำหรือไม่กระทำซึ่งมีผลกระทบต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชน เช่น นโยบายควบคุมกำลังอาวุธ นโยบายกำลังทหาร นโยบายควบคุมมลภาวะในอากาศ นโยบายสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น นโยบายสาธารณะมีเนื้อหาและผลของนโยบายที่ตามมาในการกำหนดชีวิตและอนาคตของประชาชน

เสนห์ จุ้ยโต (2553: 12) สรุปว่านโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการตัดสินใจที่รัฐบาลเลือกกระทำหรือไม่กระทำของรัฐบาลทุกระดับของประเทศหนึ่ง เพื่อชี้้นำการกระทำที่ต้องการให้เกิดผลอย่างแท้จริง โดยการกำหนดเป็นชุดสำเร็จรูป (Package) ของแผน แผนงานและโครงการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างมีเหตุผล อันจะบรรลุเป้าหมายหรือค่านิยมของสังคมที่กำหนดไว้

มยุรี อนุมานราชธน (2549: 6) สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะไว้สองแนวทาง โดยในความหมายอย่างแคบ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมติการเลือกตั้งตัดสินใจของรัฐบาล ส่วนในความหมายที่กว้าง หมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพจริงและความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการ

จะเห็นได้ว่า การให้ความหมายของนโยบายสาธารณะมิตินี้เป็นการระบุแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล เป็นการระบุแนวทางที่รัฐบาลเห็นว่าเหมาะสมสำหรับการดำเนินนโยบายต่อกรณีต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่การตัดสินใจเลือกดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ถือเป็นนโยบายทั้งสิ้น

1.3 มิตที่เป็นแนวทางการกระทำของรัฐบาล

นักวิชาการที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในกลุ่มนี้ เช่น ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และอับราฮัม แอปเพลน (Harold Lasswell & Abraham Kaplan, 1970) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะไว้ว่าหมายถึง แผนงานหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วย เป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James Anderson, 1970: 1) ให้คำนิยามนโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการกระทำของรัฐเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน การผูกขาดตัดตอนทางอุตสาหกรรมหรือราคาสินค้าทางการเกษตร เป็นต้น โดยเกี่ยวข้องกับเรื่องราวต่าง ๆ อย่างน้อย 2 ประการ ประการแรก ต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ตาม และอีกประการ ต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งใดก็ตามที่ได้กระทำหรืองดเว้นมิได้กระทำซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่ได้ตัดสินใจไปตามประการแรก

ชาร์ลส์ จาคอป (Charles Jacop, 1966) นโยบายสาธารณะ หมายถึง หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ

พินพันธุ์ นาคะตะ (2563: 161) นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล โครงการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าแก่สังคม

วรเดช จันทรศร (2548: 18) นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางหรือมาตรการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น โดยมีเจตนาเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

กุลธน ธนาพงศธร (2548: 7) นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ทุกระดับ) ของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนงานหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า

เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

จะเห็นว่า การให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในกลุ่มนี้ ให้ความสำคัญกับการกระทำของรัฐบาลที่พร้อมดำเนินการหรือมั่นใจที่จะดำเนินนโยบายนั้น ๆ และมีดีนี้เป็นการกำหนดแนวทางเพื่อให้นโยบายสาธารณะบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้

จากการให้ความหมายนโยบายสาธารณะของนักวิชาการทั้ง 3 กลุ่ม สามารถจำแนกองค์ประกอบสำคัญได้ ดังนี้ (สมบัติ อารงธวัชวงศ์, 2551: 21-22)

- (1) เป็นกิจกรรมเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
- (2) เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
- (3) ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
- (4) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
- (5) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
- (6) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
- (7) เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
- (8) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม
- (9) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
- (10) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ
- (11) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม
- (12) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานหรือไม่ดำเนินงานของรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภารกิจที่ดีอยู่ดีของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ

2. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

ดังที่กล่าวไว้แล้วว่านโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการดำเนินงานหรือไม่ดำเนินงานของรัฐบาลทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภารกิจที่ดีอยู่ดีของประชาชนในฐานะผู้รับบริการ นโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อบุคคลอย่างน้อย 4 กลุ่ม ดังนี้

2.1 ผู้กำหนดนโยบาย

ผู้กำหนดนโยบายคือฝ่ายบริหารทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากนโยบายเป็นการกำหนดแนวทางกว้าง ๆ ในการดำเนินงาน ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะใช้นโยบายเป็นเครื่องมือในการกำหนดแนวทางในการบริหารงาน กล่าวคือ รัฐบาลกลางกำหนดนโยบายต่าง ๆ ที่เป็นแนวทางบริหารประเทศให้เป็นไปตามสภาพแวดล้อมในขณะนั้น เช่น นโยบายเรียนฟรีจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน กำหนดให้นักเรียนตั้งแต่ระดับอนุบาล ถึงระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 เรียนฟรีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย โดยรัฐบาลสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ได้แก่ ค่าเสื้อผ้า ค่าอุปกรณ์การเรียน ค่าทำกิจกรรมทางวิชาการ ฯลฯ เป็นต้น เพื่อสนับสนุนให้ประชาชนในประเทศเข้ารับการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน หรือรัฐบาลในระดับท้องถิ่นกำหนดนโยบายจัดการศึกษาโดยจัดตั้งโรงเรียนในสังกัดขึ้น เพื่อบริการเด็กในเขตรับผิดชอบของท้องถิ่นนั้น ๆ และบริเวณใกล้เคียงได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษามีคุณภาพ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้สรรหาครูและบุคลากรทางการศึกษารวมถึงวัสดุ อุปกรณ์การเรียนการสอนที่ครบถ้วน ส่งผลให้เด็กในวัยเรียนมีทางเลือกในการเข้าเรียนของโรงเรียนที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือเลือกเรียนของโรงเรียนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายของรัฐบาลจะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการขับเคลื่อน พัฒนาท้องถิ่นและประเทศต่อไป

2.2 ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ผู้มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ คือ ข้าราชการประจำ เมื่อผู้บริหารซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศหรือท้องถิ่นแล้ว ข้าราชการจะต้องแปลงนโยบายออกเป็นแผนงาน โครงการ ไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายต่อไป ดังนั้น นโยบายจะประสบความสำเร็จหรือบรรลุผลตามที่รัฐบาลกำหนดไว้หรือไม่นั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญเป็นอย่างมาก นโยบายที่ดีจะต้องมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ และสอดคล้องกับบริบทของสังคม

ณ เวลานั้น เช่น รัฐบาลเห็นว่าราคาข้าวตกต่ำจนชาวนาเดือดร้อนจึงต้องการช่วยเหลือด้วยการออกนโยบายประกันราคาข้าวหรือออกนโยบายรับจำนำข้าวจากชาวนา ส่งผลให้ชาวนาสามารถทำนาได้โดยไม่ขาดทุนมากนักและเมื่อราคาข้าวในตลาดสูงขึ้นก็อาจยุตินโยบายได้ เป็นต้น

2.3 ประชาชนผู้รับบริการ

นโยบายที่เกิดจากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมในขณะนั้นของสังคม และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนจะเกิดประโยชน์เป็นอย่างยิ่งต่อผู้รับบริการทุกภาคส่วน นอกจากนี้นโยบายจะช่วยให้การบริการสาธารณะสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนแล้ว ยังส่งผลให้เกิดความเท่าเทียม ความเป็นธรรม ความทั่วถึงในการบริการสาธารณะ และนำไปสู่การกินดี อยู่ดีของประชาชนในสังคม จะช่วยให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ประเทศชาติก็พัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน รัฐบาลทั้งระดับชาติและรัฐบาลระดับท้องถิ่นก็ไม่มีเสถียรภาพ อาจเกิดความวุ่นวายจากการประท้วงจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องความต้องการ เช่น การชุมนุมประท้วงของชาวสวนยางเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลประกันราคา ยางพารา การชุมนุมของชาวสวนผลไม้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลรับซื้อผลไม้ในราคาสูงกว่าท้องตลาด เป็นต้น

2.4 ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะ

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะต่อผู้ที่ศึกษานโยบายหรือนักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะนั้น เนื่องจากการศึกษานโยบายสาธารณะจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะต่อผู้เกี่ยวข้อง โดยการศึกษารู้อขึ้นตอนของนโยบายสามารถนำมาสร้างองค์ความรู้เผยแพร่ต่อสาธารณะ การวิเคราะห์นโยบาย การเสนอแนะการดำเนินการ หรือการยุตินโยบาย ล้วนเกิดจากการศึกษาวิเคราะห์จากนักวิชาการหรือผู้ศึกษานโยบายทั้งสิ้น เมื่อการศึกษานโยบายมีการพัฒนาตัวเองและวิธีการศึกษาก็ได้รับความเชื่อถือ ทำให้การศึกษานโยบายสาธารณะได้รับการยอมรับในฐานะศาสตร์มากขึ้น และช่วยให้มีข้อเสนอแนะต่อนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการ องค์ความรู้เหล่านี้ก็จะเป็นส่วนหนึ่งในการปรับปรุงนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมมากขึ้น

จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญกับกลุ่มคนทุกภาคส่วน ทั้งผู้กำหนดนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือการกำหนดแนวทางการดำเนินงานได้อย่างชัดเจน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็สามารถดำเนินงานได้อย่างมีเป้าหมาย สามารถปฏิบัติงานได้ในทิศทางเดียวกัน ประชาชนผู้รับบริการจะได้รับการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการอย่างตรงจุด และผู้ศึกษานโยบายสาธารณะก็จะได้เรียนรู้ ค้นหาและเสนอแนะผลการศึกษาต่อสังคมซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อไป

3. การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะสามารถจำแนกออกเป็น 7 ด้าน คือ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2551: 152 - 195)

3.1 นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้านและนโยบายมุ่งเน้นสถาบันกำหนดนโยบาย

นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้าน เช่น นโยบายด้านการเมือง นโยบายด้านการบริหารนโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านสังคม เป็นต้น สำหรับนโยบายมุ่งเน้นสถาบันที่กำหนดนโยบาย สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหารสถาบันตุลาการ เป็นต้น

3.2 นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระและนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ

นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระ รัฐบาลมีจุดประสงค์ที่จะทำอะไรเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจ อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือต้นทุนต่อประชาชนหรืออาจทำให้ประชาชนกลุ่มใดได้เปรียบหรือเสียเปรียบ เช่น นโยบายการสร้างทางด่วนในเขตกรุงเทพและปริมณฑล นโยบายการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ เป็นต้น

สำหรับนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ ลักษณะจะเกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินการ นโยบายว่าจะดำเนินการอย่างไรและใครเป็นผู้ดำเนินการดังนั้นนโยบายนี้จะครอบคลุมองค์การที่จะต้องรับผิดชอบการบังคับใช้นโยบาย เช่น นโยบายส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เป็นต้น

3.3. นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมโดยรัฐและนโยบายมุ่งเน้นการควบคุมตนเอง

นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมโดยรัฐลักษณะนโยบายประเภทนี้มุ่งเน้นกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นการลดเสรีภาพหรือการใช้ดุลยพินิจที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดของผู้ถูกควบคุม เช่น นโยบายควบคุมอาวุธปืน วัตถุประสงค์ นโยบายควบคุมการพนัน นโยบายลดอุบัติเหตุจากการซื้อรถจักรยานยนต์ เป็นต้น

นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเองลักษณะมีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายเน้นการควบคุมโดยรัฐ แต่แตกต่างกันคือมีลักษณะของการส่งเสริมการป้องกันผลประโยชน์และความรับผิดชอบต่อกลุ่มตน เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พุทธศักราช 2537 พระราชบัญญัติทนายความ พุทธศักราช 2528 เป็นต้น

3.4 นโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็ธรรม

นโยบาย มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์การจำแนกโดยการใช้เกณฑ์การรับผลประโยชน์จากนโยบายของรัฐเป็นนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรบริการหรือผลประโยชน์ให้กับ

ประชาชนบางส่วนอย่างเฉพาะเจาะจง ซึ่งผู้รับผลประโยชน์อาจจะเป็น ปัจเจกบุคคล กลุ่มคนองค์การ เช่น นโยบายการแก้ปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

นโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรมเป็นความพยายามของรัฐที่จะจัดสรรความมั่นคง รายได้ ทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม เช่น นโยบายเรียนฟรีไม่ต่ำกว่า 12 ปี นโยบายการจัดตั้งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

3.5. นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุ และนโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์

นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุเกิดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการจัดหาทรัพยากรหรืออำนาจที่จะให้ประโยชน์แก่บุคคลกลุ่มต่าง ๆ เช่น นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบอุทกภัย นโยบายปรับปรุงชุมชนแออัด เป็นต้น

นโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์เป็นลักษณะของนโยบายที่ตรงกันข้ามกับนโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุคือเป็นนโยบายที่มีได้เป็นการจัดสรรเชิงวัตถุหรือสิ่งของที่จับต้องได้แต่เป็นนโยบายมุ่งเสริมสร้างคุณค่าทางจิตใจให้แก่ประชาชน เช่น นโยบายรณรงค์รักษาสิ่งแวดล้อมนโยบายส่งเสริมเอกลักษณ์ไทย เป็นต้น

3.6. นโยบายมุ่งเน้นลักษณะเสรีนิยมและนโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษนิยม

นโยบาย มุ่งเน้นลักษณะเสรีนิยมเป็นนโยบายที่เกิดจากการผลักดันของกลุ่มความคิดก้าวหน้าที่ต้องการจะเห็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นความเสมอภาค เช่น นโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

นโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษนิยม แนวความคิดกลุ่มนี้จะอยู่ในกลุ่มชนชั้นของสังคมกลุ่มความคิดเหล่านี้จะเห็นว่าสิ่งที่ดำรงอยู่นั้นดีอยู่แล้วถ้าจะทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขควรทำแบบค่อยเป็น ค่อยไปรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ เช่น นโยบายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อผูกขาดการผลิตสินค้าและบริการ เป็นต้น

3.7 นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าสาธารณะและนโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าเอกชน

นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าสาธารณะคือการกำหนดสินค้าที่ไม่สามารถแยกกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ออกจากนโยบายได้เมื่อรัฐจัดสรรสินค้านั้นแล้วประโยชน์จะตกอยู่กับประชาชนทุกคนไม่จำกัดบุคคล กลุ่ม เช่น นโยบายป้องกันประเทศ นโยบายควบคุมจราจร

นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าเอกชนสินค้าเอกชนสามารถแยกกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ออกเป็นหน่วยย่อย ๆ ได้ และสามารถเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้ได้รับผลประโยชน์โดยตรง เช่น การเก็บขยะของเทศบาล การไปรษณีย์โทรเลข เป็นต้น

จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะยังมีนักวิชาการจำแนกไว้แตกต่างออกไปอีก ตัวอย่างเช่น สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนรรักษ์ อนันทนาธร (2555: 31-34) จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะจากการประมวลของนักวิชาการไว้ 6 ประเภท ได้แก่

- (1) นโยบายสาธารณะตามภารกิจของรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบาย
- (2) นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นเนื้อหาสาระ และนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนปฏิบัติ
- (3) นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นเชิงวัตถุ และนโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์
- (4) นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นสินค้าส่วนกลาง และสินค้าเอกชน
- (5) นโยบายสาธารณะแบบเสรีนิยม และแบบอนุรักษนิยม
- (6) นโยบายสาธารณะที่ดูผลกระทบต่อสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างผู้เกี่ยวข้อง โดยนโยบายด้านนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้
 - กลุ่มที่ 1 นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นการควบคุมกำกับโดยรัฐ และนโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเอง
 - กลุ่มที่ 2 นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์
 - กลุ่มที่ 3 นโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์ใหม่

จะเห็นได้ว่า การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับข้อกำหนดเกณฑ์ของนักวิชาการแต่ละคน อย่างไรก็ตามเกณฑ์การจำแนกที่กำหนดโดยสมบัติ อารังธัญวงศ์ ซึ่งจำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็น 7 ด้าน สามารถทำความเข้าใจประเภทของนโยบายได้ชัดเจนมากกว่านักวิชาการคนอื่น ๆ

4. พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่ผู้ปกครองหรือผู้บริหารประเทศ/รัฐ วางแนวทางไว้สำหรับการดำเนินการเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม ช่วยให้การบริการสาธารณะทั่วถึงประชาชนทุกกลุ่มอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเท่าเทียมและการกินดีอยู่ดีของประชาชน สำหรับการศึกษานโยบายสาธารณะเกิดจากความต้องการกำหนดนโยบายให้เป็นไปอย่างมีเหตุผล นโยบายสาธารณะพัฒนามาจากการศึกษาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในศตวรรษที่ 20 เนื่องจากความต้องการวัดและประเมินผลนโยบายที่รัฐบาลประกาศใช้ให้ชัดเจน โดยอาศัยการศึกษานโยบายที่รัฐบาลประกาศใช้ เพื่อตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ กุลธน ธนาพงศธร, 2548: 39 - 42) อธิบายพัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะว่าแบ่งออกเป็น 2 ยุค คือ ยุคเริ่มต้น (ค.ศ. 1950 - 1969) และยุคขยายตัว (ค.ศ.1970 - ปัจจุบัน) ดังนี้

4.1 ยุคเริ่มต้น (ค.ศ. 1950 - 1969)

การศึกษานโยบายอย่างจริงจังเริ่มขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1950 - 1959 นักรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันกลุ่มหนึ่งได้หันมาสนใจเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพิ่มขึ้น จากขอบข่ายเนื้อหาสาระวิชาการที่เคยสนใจศึกษามาแต่เดิม การที่มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งหันมาสนใจถึงนโยบายสาธารณะนั้น มีการสันนิษฐานถึงมูลเหตุอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก เชื่อว่ามูลเหตุสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการศึกษานโยบายสาธารณะขึ้นในสหรัฐอเมริกา คือ อิทธิพลทางความคิดของจอห์น เมย์เคนส์ (John Maynard Keynes) เกี่ยวกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์และแนวคิดของเคนส์มีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1946 (Bardes & Dubnick, 1960: 110-111 อ้างใน กุลธน ธนาพงศธร (2548 : 40) โดยสภาที่ปรึกษาต่างประเทศได้ระดมเอานักวิชาการด้านต่าง ๆ ทั้งเศรษฐศาสตร์ นักจิตวิทยา นักสังคมวิทยา นักรัฐประศาสนศาสตร์ และอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมากมาช่วยปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อสงครามสิ้นสุดลง นักวิชาการเหล่านี้ได้แยกย้ายกลับไปปฏิบัติหน้าที่เดิมของตน และนำเอาความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการทำงานไปศึกษาพัฒนาความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้นจนถึงทุกวันนี้

ประการที่สอง สันนิษฐานว่ามูลเหตุผลักดันที่สำคัญเกิดจากการที่มีเสียงเรียกร้องในหมู่นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่งให้เพื่อนนักวิชาการด้วยกันหันมาสนใจศึกษาถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มากขึ้นกว่าเดิม แทนที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะเรื่องโครงสร้างและหน้าที่ของการเมืองและการบริหารเพียงอย่างเดียวเท่านั้น (Waldo, 1948: 1 - 10 อ้างใน กุลธน ธนาพงศธร(2548: 40) ถึงแม้เสียงเรียกร้องดังกล่าวดังกล่าวจะมีได้รับการตอบสนองอย่างทันทีทันใด แต่ในระยะต่อมาได้มีนักวิชาการรุ่นใหม่จำนวนหนึ่งเห็นด้วยกับข้อเรียกร้องนี้ และหันมาสนใจศึกษานโยบายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นมากขึ้นตามลำดับ จนก่อให้เกิดจุดเริ่มต้นของการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างจริงจังขึ้น

แม้ว่าข้อสันนิษฐานข้างต้นจะถูกต้องหรือไม่ก็ตาม แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาในช่วงระหว่างทศวรรษ 1950 ก็มีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง และการศึกษานี้มิได้มีลักษณะเป็นการศึกษาเพียงเพื่อให้ทราบในช่วงใดช่วงหนึ่งรัฐบาลมีนโยบายอะไรบ้าง แต่ละนโยบายมีรายละเอียดอย่างไร แต่เป็นการศึกษาลักษณะที่มุ่งแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับนโยบายในลักษณะ และแนวทางที่แตกต่างไปจากที่เคยศึกษามาแต่เดิมมากขึ้น

4.2 ยุคขยายตัว (ค.ศ.1970 – ปัจจุบัน)

อาจกล่าวได้ว่ายุคนี้เป็นยุคสมัยที่การศึกษา นโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกาเจริญก้าวหน้าอย่างมาก โดยมีงานเขียน งานวิจัย เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะตีพิมพ์จำนวนมาก และมีการจัดตั้งสถาบันและพัฒนาหลักสูตรเพื่อการศึกษา นโยบายสาธารณะในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ความก้าวหน้าของการศึกษา นโยบายสาธารณะในสหรัฐอเมริกายุคนี้ มีมูลเหตุอย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในกระบวนการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา

ประการที่สอง เนื่องจากในทศวรรษ 1960 มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในหมู่ชาวอเมริกันเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยนั้น

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะเริ่มจากการศึกษาในแวดวงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เนื้อหาสาระของการศึกษาในช่วงแรก ๆ จะเน้นศึกษาการก่อตัวของนโยบายและการพัฒนานโยบาย จากนั้นจึงเน้นศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย เนื้อหาสาระของการศึกษา นโยบายสาธารณะสะท้อนกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเริ่มจากการศึกษา นโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาโครงสร้างสถาบันที่กำหนดนโยบายนั้น ๆ เมื่อเข้าสู่ยุครัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (New Public Management) สาระสำคัญของการศึกษา นโยบายสาธารณะจึงให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพตามตัวชี้วัดและความคุ้มค่า โดยมีภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในวงจรรณโยบายสาธารณะ จากนั้นการศึกษานโยบายสาธารณะปรับเข้าสู่ยุคการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service) ตามกระบวนการทัศน์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทในวงจรรณโยบายสาธารณะด้วย และปัจจุบันการศึกษานโยบายสาธารณะให้ความสำคัญกับกระบวนการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance) ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือจากทุกภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปด้วยกัน

5. สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาลักษณะสหวิทยาการ ต้องใช้องค์ความรู้จากหลายสาขา โดยสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องมีอย่างน้อย 9 สาขาวิชา ประกอบด้วย

5.1 สาขาวิชานิติศาสตร์

การศึกษานโยบายสาธารณะนั้น มีความจำเป็นจะต้องอาศัยหลักนิติศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดนโยบายสาธารณะ ตลอดถึงการบริหารงานตามนโยบาย เป็นไปตามระเบียบวิธีปฏิบัติอย่างถูกต้อง สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างวิชานิติศาสตร์กับวิชานโยบายสาธารณะ

นั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกัน คือ การดำเนินการนโยบายใด ๆ จำเป็นต้องมีหลักการบริหารงานอยู่เสมอ เพราะในการกำหนดนโยบายนั้น ผู้มีอำนาจจะต้องยึดกฎระเบียบ ข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนด ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งก็คือข้าราชการก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามราชการตามนโยบาย ระเบียบแบบแผน และคำสั่งต่าง ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนดซึ่งจะต้องไม่ขัดต่อข้อกฎหมายของประเทศ

5.2 สาขาวิชารัฐศาสตร์

วิชารัฐศาสตร์จะถูกใช้โดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายการเมืองเนื่องจากการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ใช้ระบบการเลือกตั้งให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้บริหารสูงสุด ดังนั้น ฝ่ายการเมือง จึงมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในภาพรวมหรือระดับมหภาค การเมืองกับกระบวนการนโยบาย สาธารณะจึงมีความใกล้ชิดกันอย่างไม่แยกไม่ออก องค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์จึงเกี่ยวข้องกับศึกษานโยบายสาธารณะด้วย

5.3 วิชารัฐประศาสนศาสตร์

วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงการบริหารงานในภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไร ให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐที่กำหนดไว้ เป็นการศึกษา เครื่องมือในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยเน้นที่กระบวนการ ดำเนินงาน

5.4 สาขาวิชาจิตวิทยาสังคม

การดำเนินงานต่าง ๆ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการบริหารมนุษย์ได้ ทฤษฎีจิตวิทยาสังคม มีส่วนสำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการทำความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติงานซึ่งอยู่ในฐานะ ผู้ร่วมองค์การเดียวกัน จิตวิทยาสังคมจะช่วยให้ทราบถึงแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับคนและ พฤติกรรมของแต่ละคน เช่น ลักษณะของความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานภายในองค์การ การพิจารณา ภูมิหลังของแต่ละคน หรือแม้กระทั่งความปกติและความผิดปกติของแต่ละบุคคล การศึกษา พฤติกรรมของคนจะช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจผู้เกี่ยวข้องได้ และสามารถหาวิธีที่เหมาะสมมาจัดการ กับบุคคลเพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

5.5 สาขาวิชาสังคมวิทยา

เป็นการศึกษาถึงสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจและศึกษาเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ความเชื่อ และขนบธรรมเนียม ประเพณี ที่มีอยู่ในสังคม เพราะสิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อความคิดและความเป็นอยู่ของประชาชน ในสังคมนั้น ๆ หากละเลยในส่วนนี้แล้ว อาจส่งผลให้นโยบายสาธารณะไม่ประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้แล้ว การศึกษาสังคมยังช่วยให้เห็นนโยบายสาธารณะมีความสอดคล้องกับค่านิยมและข้อจำกัด บางประการซึ่งจะนำไปสู่การยอมรับและให้ความร่วมมือของประชาชนด้วย

5.6 สาขาวิชาคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ

เป็นสาขาที่สร้างองค์ความรู้ด้านการอำนวยความสะดวกของการดำเนินนโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด เช่น การประมวลผลข้อมูลที่มีความซับซ้อนให้อยู่เป็นชุดองค์ความรู้ที่พร้อมใช้งาน ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์นโยบายได้อย่างแม่นยำ สามารถเป็นข้อมูลตัดสินใจได้อย่างน่าเชื่อถือ ปัจจุบันองค์ความรู้ด้านคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่เพื่อช่วยตัดสินใจ

5.7 สาขาวิชาคณิตศาสตร์และสถิติ

คณิตศาสตร์และสถิติเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การวางแผน รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการซึ่งจำเป็นต้องตัดสินใจภายใต้ข้อมูลเชิงตัวเลขที่ถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้น องค์ความรู้ด้านนี้จึงเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5.8 สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

เศรษฐศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยความเป็นไปได้เกี่ยวกับการผลิต ปัจจัยการผลิต วิธีการผลิต เพื่อทำให้เกิดความมั่งคั่งในรัฐ การกินที่อยู่ดีของประชาชน และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นสาขาที่มุ่งแสวงหาทางเลือกที่จะทำให้การผลิตเกิดกำไรสูงสุด เกิดความคุ้มค่า โดยมีการวิเคราะห์ต้นทุน กำไร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายและผู้รับประโยชน์จากนโยบายมากที่สุด

จะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องใช้องค์ความรู้ที่หลากหลายในการวิเคราะห์และทำความเข้าใจ ดังนั้น ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะทุกกลุ่มจำเป็นต้องมีองค์ความรู้เหล่านี้ซึ่งมีลักษณะสหวิทยาการ เพื่อให้นโยบายสาธารณะมีความสมบูรณ์และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทุกกลุ่มอย่างเหมาะสม อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินงานในที่สุด

6. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของนโยบาย ประการแรกเป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐที่ตัดสินใจให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าแนวทางดังกล่าวจะนำไปสู่ผลสำเร็จที่ได้กำหนดไว้ ประการที่สองมีเป้าหมายที่ชัดเจน แน่นนอน และตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม ประการที่สามมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติและประการที่สี่มีการประกาศให้ประชาชนได้รู้โดยทั่วไป สิ่งเหล่านี้จะช่วยให้องค์กรเห็นภาพรวมของนโยบายสาธารณะได้ชัดเจนยิ่งขึ้น นักวิชาการเสนอแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะไว้หลายแนวทางที่น่าสนใจ มีดังนี้

6.1 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2544) จำแนกการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางอธิบายนโยบาย เป็นการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ที่เกี่ยวกับนโยบายแต่ละเรื่อง ความรู้ดังกล่าวเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของแต่ละนโยบาย เช่น ความรู้ด้านการแพทย์เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณสุข ความรู้ทางประวัติศาสตร์เกี่ยวข้องกับนโยบายต่างประเทศ อาจเรียกแนวทางนี้ว่าความรู้ในตัวเนื้อหาของนโยบาย (Policy-Issue Knowledge) การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางอธิบายนโยบายให้ความสำคัญกับการศึกษาที่เจาะลึกนโยบายใดนโยบายหนึ่ง

(2) แนวทางวิเคราะห์นโยบาย เป็นการศึกษเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (Policy Making Knowledge) ซึ่งเป็นกระบวนการและมีความเหนือชั้นกว่าการศึกษาเฉพาะนโยบายใดนโยบายหนึ่งเหมือนแนวทางแรก การกำหนดนโยบายต้องอาศัยความรู้ด้านทฤษฎีองค์การ การพัฒนาบุคลากร ทฤษฎีข้อมูลข่าวสาร รัฐศาสตร์ การตัดสินใจ และทฤษฎีระบบ เพื่อการวิเคราะห์ทำความเข้าใจนโยบาย

(3) แนวทางนโยบายศาสตร์ เป็นการศึกษาค้นคว้าหาความรู้ทั้งในตัวเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ และความรู้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ซึ่งผนวกความรู้รวมเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการดำเนินงานของระบบการกำหนดนโยบาย (Policy Making Systems)

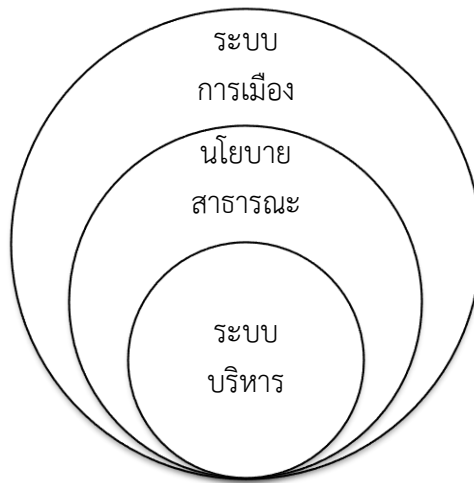
(4) แนวทางเสนอแนะนโยบาย เป็นการศึกษานโยบายโดยมีจุดมุ่งหมายเสนอแนะต่อนโยบายหนึ่ง ๆ หรือหลายนโยบายเพื่อให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง พัฒนา หรือแม้แต่ยกเลิกนโยบายนั้น ๆ การศึกษานโยบายสาธารณะเชิงเสนอแนะจึงอยู่บนพื้นฐานของหลายแนวทาง

6.2 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับจุดเน้นของสาขาวิชา

การพิจารณาแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะโดยเอาสาขาวิชาเป็นตัวตั้งทำให้เห็นมุมมองและจุดเน้นของการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนั้น ยังสะท้อนความแตกต่างของสาขาวิชาได้อย่างชัดเจนระหว่างสาขาวิชารัฐศาสตร์ (Political Science) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ซึ่งเป็นสาขาที่มีความใกล้ชิดกันมาก เพราะในทางปฏิบัติ การเมืองและการบริหารไม่อาจแยกจากกันได้ ตรงกันข้ามการเมืองและการบริหารจะต้องเกี่ยวข้องกัน และมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกัน โดยการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2551: 37 - 42) กล่าวว่า การศึกษานโยบายสาธารณะมีความแตกต่างกัน ดังนี้

(1) การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐศาสตร์

รัฐศาสตร์ ถือว่าการศึกษานโยบายสาธารณะเป็นแขนงวิชาของรัฐศาสตร์จุดสนใจของการศึกษาจะมุ่งเน้นที่ “เนื้อหาสาระ” ของนโยบาย แนวทางการศึกษาส่วนใหญ่จะครอบคลุมบทบาทของชนชั้นนำ (Elite) และมวลชน (Mass) บทบาทของกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของสถาบันการเมืองและระบบการเมืองที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปกรอบแนวคิดเป็นแผนภาพ ได้ดังนี้

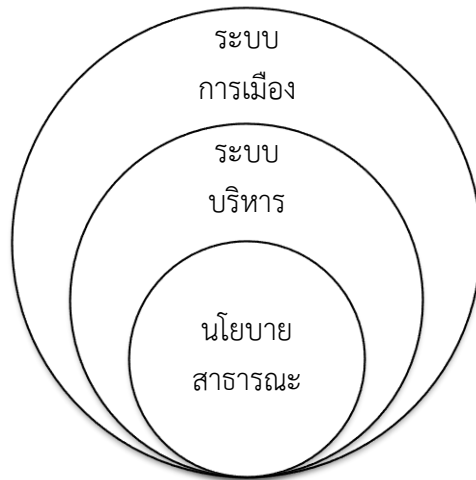


ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐศาสตร์

ลักษณะของการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐศาสตร์จะมุ่งเน้นการพรรณนา (Descriptive) เกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ที่มีต่อการกำหนดนโยบาย เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจมากกว่าการแสวงหาข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติ

(2) การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาในวงการรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความสำคัญกับนโยบายสาธารณะมาก จนถึงกับกล่าวว่า รัฐประศาสนศาสตร์ คือ นโยบายสาธารณะ เพราะบทบาทนักรัฐประศาสนศาสตร์ต้องศึกษาทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลซึ่งเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ อีกมาก การศึกษาตามแนวทางนี้สามารถสรุปกรอบแนวคิดเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



ภาพที่ 1.2 กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาในด้านนี้ให้ความสนใจเกี่ยวกับความคิดเชิงทฤษฎี เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังสนใจเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลผลิต (Output) และผลกระทบ (Effects) ของนโยบาย โดยแนวทางการศึกษาส่วนใหญ่ครอบคลุมการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบาย ซึ่งส่วนมุ่งเพื่อการเสนอแนะนโยบายที่เหมาะสมทั้งสิ้น

7. สรุป

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของการตัดสินใจของรัฐบาลที่กระทำหรือไม่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล เพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับบุคคลอย่างน้อย 4 กลุ่มคือ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนผู้รับบริการ และผู้ศึกษานโยบาย โดยสามารถจำแนกได้หลายประเภทตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด การศึกษานโยบายสาธารณะพัฒนามาจากการศึกษาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ในศตวรรษที่ 20 เป็นการศึกษาลักษณะสหวิทยาการที่ต้องใช้องค์ความรู้หลายสาขา เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ วิทยาการจัดการ เป็นต้น นโยบายสาธารณะยังมีแนวทางการศึกษาแนวทางอื่น ๆ เช่น แนวทางอธิบายนโยบาย แนวทางวิเคราะห์นโยบาย แนวทางนโยบายศาสตร์ และแนวทางเสนอแนะนโยบาย นอกจากนี้ สามารถพิจารณาการศึกษานโยบายสาธารณะได้ตามแนวทางรัฐศาสตร์ และการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้อีกด้วย ทั้งนี้ หากพิจารณาการอธิบายแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ สามารถจัดกลุ่มแนวคิดได้ดังนี้ กลุ่มแนวคิดแรก

ได้แก่ กลุ่มที่แบ่งแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น 3 แนวทาง คือ แนวทางการอธิบายนโยบาย แนวทางการวิเคราะห์นโยบาย และแนวนโยบายศาสตร์ กลุ่มแนวคิดที่สอง ได้แก่ กลุ่มที่แบ่งแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางการอธิบาย หรือแนวทางในเชิงพรรณนาและแนวทางในเชิงเสนอแนะ และกลุ่มแนวคิดที่สาม ได้แก่ กลุ่มที่แบ่งแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น 3 แนวทาง แตกต่างจากกลุ่มที่หนึ่งอยู่บ้าง คือ แนวทางแรกเป็นเรื่องของกรอบวิเคราะห์นโยบาย แนวทางที่สอง เป็นการศึกษาสาธารณะที่เจาะลึกนโยบายใดนโยบายหนึ่ง และแนวทางที่สาม การวิเคราะห์นโยบาย

รายการอ้างอิง

Charles E Jacop. (1966). *Policy and Bureaucracy*. N.J: Prince, N.J.

David Easton. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.

Harold D. & Abraham Kaplan Lasswell. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University press.

Ira Sharkansky. (1970). *"The Political Scientist and Policy Analysis : An Introduction*. Chicago: Markham Publishing Company.

James Anderson. (1970). *Politics and economic policy-making: selected readings*. New York: Addison-Wesley Pub.

Louis W Koenig. (1986). *An Introduction to Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.

Thomas R Dye. (1984). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice -Hall, Inc.
เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ.

พินพันธุ์ นาคะตะ. (2563). *รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มยุรี อนุมานราชชน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.

วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนูรัตน์ อนันธนาธร. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรต ประเทศไทย.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง ตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. ตามความคิดของนักศึกษา “นโยบายสาธารณะ” คืออะไร
2. นักวิชาการแบ่งกลุ่มความหมายของนโยบายสาธารณะออกเป็นกี่กลุ่ม อะไรบ้าง
3. นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อบุคคลกลุ่มใดบ้าง
4. นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อประชาชนอย่างไร
5. สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยองค์ประกอบด้านใดบ้าง
6. เพราะเหตุใด กระบวนการนโยบายสาธารณะ จึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม
7. นโยบายสาธารณะ สามารถจำแนกออกเป็นกลุ่ม ได้กี่กลุ่ม อะไรบ้าง
8. การจำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็นกลุ่ม มีประโยชน์อย่างไร

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

1. นักวิชาการใดให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า “สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ”

- | | |
|-------------------|------------------|
| ก. James Anderson | ข. Thomas R. Day |
| ค. Ira Sharkansky | ง. David Easton |

2. พิจารณาข้อความต่อไปนี้

- (1) เป็นกิจกรรมหรือการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของรัฐบาล
- (2) เป็นแนวทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล
- (3) เป็นแนวทางการกระทำของรัฐบาล
- (4) เป็นการจัดสรรผลประโยชน์

จาก (1) – (4) ข้อใดเป็นการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะตามมิติวัตถุประสงค์และแนวทางการศึกษา

- | | |
|---------------|---------------|
| ก. 1, 2 และ 4 | ข. 2, 3 และ 4 |
| ค. 1, 2 และ 3 | ง. 1, 3 และ 4 |

3. นักวิชาการท่านใดได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาแห่งนโยบายศาสตร์

- | | |
|--------------------|------------------|
| ก. Harold Lasswell | ข. Thomas R. Dye |
| ค. Ira Sharkansky | ง. David Eusto |

4. นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อประชาชนอย่างไร

- ก. สามารถนำมาสร้างองค์ความรู้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะได้
- ข. เป็นแนวทางในการกำหนดเป็นแผนงาน โครงการบริการสาธารณะ
- ค. เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการขับเคลื่อน พัฒนาท้องถิ่นและประเทศ
- ง. ช่วยแก้ปัญหาความเดือนร้อนและนำไปสู่การกินดีอยู่ดีของประชาชนในสังคม

5. ปัจจัยแวดล้อมทางสังคมปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมากที่สุด

- | | |
|-------------|-------------------------|
| ก. ค่านิยม | ค. เศรษฐกิจ |
| ข. วัฒนธรรม | ง. พฤติกรรมของคนในสังคม |

6. การทำความเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ที่จะเกิดประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายอย่างไร
- ก. ช่วยให้นโยบายที่กำหนดอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่เป็นจริง
 - ข. ช่วยแก้ปัญหาของประชาชนได้สอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่
 - ค. ช่วยให้นโยบายที่กำหนดมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงกว่า
 - ง. ถูกทุกข้อ
7. ข้อใดเป็นนโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม
- ก. นโยบายช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบอุทกภัย
 - ข. นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค
 - ค. นโยบายควบคุมอาวุธปืน
 - ง. นโยบายควบคุมจรรยาจร
8. พัฒนาการศึกษานโยบายสาธารณะมีจุดเริ่มต้นจากนักวิชาการกลุ่มใด
- ก. รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
 - ข. วิทยาศาสตร์
 - ค. เศรษฐศาสตร์
 - ง. จิตวิทยา
9. ข้อใดเกี่ยวข้องข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะในแง่รัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุด
- ก. การศึกษาเพื่อพิจารณาประโยชน์ในแง่การสร้างรายได้เปรียบทางการเมือง
 - ข. การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ต้นทุนและความคุ้มค่าการใช้ทรัพยากรเป็นสำคัญ
 - ค. การศึกษาเพื่อพิจารณากระบวนการบริหารเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
 - ง. การศึกษาเพื่อพิจารณาตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ
10. ข้อใดเป็นประโยชน์ของนโยบายสาธารณะต่อประชาชนในชุมชน
- ก. ช่วยให้มีข้อมูลและเกิดการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ
 - ข. ช่วยให้สามารถแยกประเภทของนโยบายและง่ายต่อการทำความเข้าใจ
 - ค. เกิดการแลกเปลี่ยนมุมมองด้านการให้ความหมายของนโยบาย
 - ง. สามารถพัฒนานโยบายสาธารณะให้มีคุณภาพขึ้น

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ข. Thomas R. Day
- ข้อ 2 ตอบ ค. 1, 2 และ 3
- ข้อ 3 ตอบ ก. Harold Lasswell
- ข้อ 4 ตอบ ง. ช่วยแก้ปัญหาความเดือนร้อนและนำไปสู่การกินดีอยู่ดีของประชาชนในสังคม
- ข้อ 5 ตอบ ข. เศรษฐกิจ
- ข้อ 6 ตอบ ก. ช่วยให้นโยบายที่กำหนดอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่เป็นจริง
- ข้อ 7 ตอบ ข. นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค
- ข้อ 8 ตอบ ก. รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์
- ข้อ 9 ตอบ ค. การศึกษาเพื่อพิจารณากระบวนการบริหารเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- ข้อ 10 ตอบ ก. ช่วยให้มีความรู้และเกิดการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

หน่วยที่ 2 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 2 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายของการก่อตัวนโยบายสาธารณะ
2. บริบทสังคมยุคหลังสมัยใหม่
3. ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ
4. กระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะ
5. การเมืองของการก่อตัวนโยบายสาธารณะ
6. บทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อการก่อตัวนโยบายสาธารณะ
7. สรุป

แนวคิด

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะหมายถึงการเกิดขึ้นของประเด็นทางสังคมที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนและคนส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นปัญหาจึงพยายามหาทางแก้ไขหรือหาทางออก ถือเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการนโยบาย

สังคมยุคหลังสมัยใหม่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เป็นยุคที่มีความหลากหลายและมีลักษณะเฉพาะด้านความคิดของผู้คนที่ไม่สามารถอธิบายด้วยคำอธิบายเดียว สังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นเมืองอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การย้ายถิ่น ความเหลื่อมล้ำ สิทธิมนุษยชน เป็นต้น นำมาสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะอย่างหลากหลาย

ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาได้ 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยด้านลักษณะของประเด็นปัญหา และปัจจัยด้านผลกระทบของประเด็นปัญหา ปัจจัยดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน

กระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะ เริ่มต้นจากการระบุปัญหาสาธารณะ จากนั้นจึงนำปัญหาที่เกิดขึ้นมากลั่นกรองเพื่อพิจารณาหาแนวทางการแก้ไข และทำให้ปัญหาสาธารณะเป็นวาระทางการเมืองเพื่อให้ฝ่ายการเมืองเห็นความสำคัญและนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นการเมือง กล่าวคือ ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่สามารถแก้ไขได้ในคราวเดียวทั้งหมด จึงจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญเพื่อหาทางแก้ไข ขณะเดียวกันบทบาทของการกำหนดนโยบายเป็นของฝ่ายการเมือง ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนก็พยายามนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไขแก่ฝ่ายการเมืองเพื่อให้ นำข้อเรียกร้องไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ ขณะที่ฝ่ายการเมืองก็พิจารณากำหนดนโยบายจากประเด็นปัญหาที่เห็นว่า มีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ และได้รับความนิยมทางการเมืองด้วย

6. ผู้มีบทบาทสำคัญต่อการก่อตัวนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง และข้าราชการ คนกลุ่มนี้มีบทบาทเชื่อมโยงกัน เป็นทั้งผู้มีบทบาทหน้าทีในการแก้ปัญหาและผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาที่เกิดขึ้น

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. บอกความหมายของการก่อตัวนโยบายสาธารณะได้
2. อธิบายลักษณะสำคัญของสังคมยุคหลังสมัยใหม่ได้
3. ระบุปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะในสังคมยุคหลังสมัยใหม่ได้
4. อธิบายกระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะได้
5. วิเคราะห์การเมืองของการก่อตัวนโยบายสาธารณะได้
6. ระบุบทบาทของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อการก่อตัวนโยบายสาธารณะได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. การศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 2 การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ
2. การอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียนและผู้สอนตามลำดับเนื้อหา
3. การบรรยายสรุปของผู้สอน โดยเน้นเนื้อหาที่ผู้เรียนยังไม่เข้าใจ
4. แบ่งกลุ่มสืบค้นประเด็นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะที่สนใจพร้อมจัดทำสื่อที่เหมาะสมเพื่อนำเสนอ
5. ผู้เรียนนำเสนอองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการสืบค้น

6. ผู้สอนสรุปรวบยอดอีกครั้ง พร้อมชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
7. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. โปรแกรมนำเสนองาน (power point) การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ
3. หนังสือและแหล่งค้นคว้าออนไลน์
4. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
5. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

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

1. ความหมายของการก่อตัวนโยบายสาธารณะ

สังคมยุคปัจจุบันพัฒนาอย่างรวดเร็วเพราะเทคโนโลยีก้าวหน้ามากขึ้น การสื่อสารสามารถทำได้ง่ายและรวดเร็ว จึงเกิดการผสมกลมกลืนของแนวคิดต่าง ๆ ของผู้คนบนโลก ปัญหาและความต้องการของผู้คนจึงมีมากและซับซ้อนขึ้น รัฐในฐานะผู้ปกครองจำเป็นต้องตอบสนองและแก้ปัญหาอย่างทันทั่วทั้ง การก่อตัวของนโยบายสาธารณะเป็นการยกประเด็นปัญหาที่สำคัญบางประการขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจเชิงนโยบาย และเกี่ยวข้องกับการค้นหาหรือระบุประเด็นปัญหาที่จะนำมากำหนดนโยบาย การศึกษาการก่อตัวของนโยบายสาธารณะต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะสภาพของปัญหาสาธารณะให้ชัดเจนเพื่อให้แน่ใจว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับพลเมืองหรือกลุ่มบุคคลใดและมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร ถ้าไม่แก้ก็จะเกิดอะไรขึ้น เร่งด่วนแค่ไหน ประชาชนต้องการให้แก้ปัญหานั้นอย่างไร ถ้าไม่แก้จะเกิดผลอย่างไร และเมื่อรัฐบาลเข้าไปแก้ก็จะอาศัยวิธีการใด ใครเป็นผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จากการแก้ไขปัญหาสาธารณะดังกล่าว

นพดล อุดมวิศวกุล (2560: 82) ระบุว่า การก่อตัวของประเด็นปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการค้นหาและการระบุประเด็นปัญหาที่เข้าสู่กระบวนการกำหนดวาระนโยบายสาธารณะและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งการก่อตัวของประเด็นปัญหาเชิงนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะและส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ โดยกระบวนการก่อรูปและกำหนดนโยบายสาธารณะจะก่อให้เกิดผลผลิตเป็นนโยบายสาธารณะ

ขณะที่ สมพิศ สุขแสน, 2551 อ้างถึงใน สัญญา เคนาภูมิ (2559: 111) ระบุว่า การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ หรือการก่อรูปนโยบายเป็นการระบุสภาพปัญหาสาธารณะให้ชัดเจนเสียก่อนว่าปัญหานี้เป็นปัญหาของใคร ใครได้รับความเดือดร้อนบ้าง ถ้ารัฐบาลไม่เข้าไปแก้ไขก็จะเกิดผลกระทบอะไรตามมาถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไข ใครจะได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ และใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จการก่อตัวของนโยบายจึงมิใช่เพียงแต่ระบุปัญหาสาธารณะเท่านั้นแต่จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย

ทั้งนี้ สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2551: 317) อธิบายการก่อรูปนโยบายไว้ว่า เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การพิจารณาลักษณะของปัญหาสาธารณะซึ่งโดยทั่วไปจะเริ่มจากสภาพปัญหาของปัจเจกชนก่อนและกลายเป็นปัญหาของคนส่วนใหญ่ เรียกว่า ปัญหาสาธารณะ และเป็นปัญหาที่ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศซึ่งรัฐบาลให้ความสนใจหยิบยกไปเป็นปัญหาระดับชาติ รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาจัดให้เป็นระบบเพื่อนำเสนอให้สังคมส่วนร่วมทราบ

รัฐบาลจะแก้ไขเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาต่อส่วนรวมจากนั้นจึงกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบเสนอทางเลือกเพื่อแก้ปัญหาต่อไป

กล่าวโดยสรุป การก่อตัวของนโยบายสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นของการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เป็นการทำให้ปัญหาเหล่านั้นมีความหมายและความสำคัญ เพื่อให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายนำเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและประกาศเป็นนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการต่อไป การก่อตัวของนโยบายมีจุดเริ่มต้นจากปัญหาสาธารณะซึ่งเกิดขึ้นภายใต้บริบทหนึ่งของสังคม ปัญหาสาธารณะที่มีพลังคือปัญหาที่คนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบและเห็นพ้องต้องกันว่า จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงประเด็นเหล่านั้น

2. บริบทสังคมยุคหลังสมัยใหม่

สังคม หมายถึง กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในอาณาเขตพื้นที่เดียวกัน มีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน และมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยมีแบบแผนในการดำเนินชีวิตอย่างเดียวกัน ยอมรับขนบธรรมเนียมประเพณีเดียวกันเพื่อตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ในการดำรงชีวิตร่วมกัน รวมถึงอยู่ภายใต้อำนาจทางการเมืองเดียวกัน และสมาชิกสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างอิสระจากบุคคลที่อยู่ในอาณาเขตอื่น การรวมตัวเฉย ๆ ย่อมไม่ก่อให้เกิดกลุ่มสังคมขึ้น กลุ่มสังคมจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการติดต่อสัมพันธ์กัน และมีสำนึกในความสัมพันธ์นั้น ๆ แยกออกจากกลุ่มอื่น ๆ กล่าวได้ว่า สังคมคือกลุ่มของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันบนพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ดังนั้น คำว่าสังคมจึงมีองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญ 3 ประการ คือ คน พื้นที่ และปฏิสัมพันธ์

2.1 ลักษณะสังคมยุคหลังสมัยใหม่

สังคมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้มนุษย์ยุคปัจจุบันตกเป็นเครื่องมือของวัตถุ เนื่องจากสิ่งที่มีมนุษย์ประดิษฐ์ขึ้นมีลักษณะย่อโลกหรือสังคมให้เชื่อมต่อกับแบบไร้พรมแดน เรียกว่า ยุคโลกาภิวัตน์หรือยุคข้อมูลข่าวสาร (สนอง ปัจโจปการี, 2553: 262 - 263) ลักษณะสำคัญที่สังเกตได้คือการเปลี่ยนแปลงเป็นระบบอุตสาหกรรม การขยายตัวของเมือง และการแพร่กระจายของวัฒนธรรมมวลชน การใช้ชีวิตแบบคนยุคใหม่ที่อาศัยวัตถุเครื่องทุ่นแรง และสิ่งอำนวยความสะดวกมากมายซึ่งเกิดจากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อีกด้านหนึ่งประชากรมีแนวโน้มที่อายุขัยเฉลี่ยสูงขึ้น ประชากรวัยเด็กน้อยลง สังคมยุคปัจจุบันเรียกว่า “สังคมยุคหลังสมัยใหม่”

สุภางค์ จันทวานิช (2555: 270) อธิบายลักษณะของสังคมหลังสมัยใหม่ว่า เป็นยุคของการผลิตนวัตกรรมทางความรู้และข้อมูลข่าวสาร เน้นเทคโนโลยีการสื่อสาร เป็นยุคของพื้นที่ไซเบอร์ (Cyberspace) จะพบชนชั้นใหม่ที่มีลักษณะแตกต่างหลากหลาย ยุคนี้การแบ่งชนชั้นทางสังคมจะไม่ชัดเจน ไม่มีขอบเขตแน่นอน ชนชั้นเดิมยุบตัวลงเพราะเป็นการแบ่งชนชั้นทางสังคมตามพฤติกรรม

บริโศค วัตถุแห่งการบริโศคไม่ใช่สินค้าโดยตรงแต่เป็นภาพหรือสัญญาณที่เกิดจากตัวสินค้าอีกทอดหนึ่ง ผู้บริโศคจึงไม่มีขอบเขตทางชนชั้น สิ่งที่ถูกบริโศคโดยผู้บริโศคต่างกันก็ไม่จำเป็นต้องมีความหมายเหมือนกัน การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นการปรับเปลี่ยนด้วยกระบวนการต่อรองเฉพาะเรื่อง ของแต่ละบริบทจึงไม่มีกฎหรือทฤษฎีสากลที่ใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงได้ทุกเรื่อง

ลักษณะของสังคมยุคหลังสมัยใหม่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมไร้พรมแดนมากขึ้น ผู้คนมีความเชื่อ ค่านิยม และยอมรับว่าความจริงไม่แน่นอนตายตัว ความจริงเป็นสิ่งที่ลื่นไหลตลอดเวลา ยุคนี้มีการต่อต้านความเชื่อเดิมและพยายามเปลี่ยนแปลงด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เดิมสังคมเคยเชื่อเรื่องเพศว่ามีเฉพาะเพศหญิงกับชายเท่านั้น และยอมรับการแต่งงานระหว่างหญิงกับชายรัฐจึงออกกฎหมายให้จดทะเบียนสมรสระหว่างหญิงกับชายเท่านั้น ปัจจุบันเกิดกระแสต่อต้านและเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความเชื่อเรื่องเพศ โดยระบุว่าเพศไม่ได้มีเฉพาะหญิงกับชายแต่มีความหลากหลาย ดังนั้น จึงเรียกร้องให้สังคมยอมรับจนบางประเทศรัฐออกกฎหมายให้เพศเดียวกันจดทะเบียนในฐานะสามี-ภรรยาได้ เป็นต้น

นอกจากนั้น ปัจจุบันยังมุ่งไปสู่สังคมที่มีลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง โดยเฉพาะการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ที่สนใจศึกษาเรื่องอำนาจ นักวิชาการหลายท่านเสนอว่าไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในสังคม ความสัมพันธ์ในโครงสร้างหลักไม่ใช่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอำนาจก็ไม่มีลักษณะตายตัวตามสถานภาพของบุคคล ความสัมพันธ์นี้เกิดขึ้นตามความแตกต่างระหว่างบทบาทของบุคคลในแต่ละสังคม ดังนั้น การทำความเข้าใจสังคมยุคนี้จำเป็นต้องพิจารณาการเปลี่ยนแปลงและธรรมชาติของสังคมด้วย เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อเรียกร้องนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ ของประชาชน

2.2 การเปลี่ยนแปลงทางสังคมยุคหลังสมัยใหม่

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มสังคมให้เหมาะสมเพื่อรับมือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น กระบวนการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโครงสร้างและหน้าที่ของสังคมซึ่งก็คือรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและกลุ่มสังคมนั่นเอง สุริชัย หวันแก้ว (2553: 156 - 157) อธิบายว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคม หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของระบบความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคม และการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม และระหว่างส่วนประกอบของสังคมนั้น เช่น ความสัมพันธ์ระหว่าง ชาวชนบท ชาวเมือง เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงทางสังคมดังกล่าวเกิดขึ้นในระดับบุคคลและระดับสถาบันทางสังคมไม่ว่าจะเป็น สถาบันครอบครัว เครือญาติ การสมรสการครองเรือน หรือสถาบันการเมืองเศรษฐกิจก็ได้

การเปลี่ยนแปลงของสังคมเกิดขึ้นเพราะระเบียบสังคมเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาใช้ประโยชน์ เมื่อสร้างขึ้นมาแล้วก็เลิกใช้หรือสร้างอย่างอื่นมาทดแทนได้ การเปลี่ยนแปลงของสังคมเกิดจาก

ปัจจัยสำคัญประกอบด้วย สภาพแวดล้อมธรรมชาติ ประชากร เทคโนโลยี เศรษฐกิจ และความคิด โดยแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงทางสังคมในอนาคต ดังนี้ (สนธยา พลศรี, 2545: 216)

(1) การทำให้เป็นอุตสาหกรรม หมายถึง การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อนำมาใช้ในการผลิตสินค้าสำหรับตลาดอันกว้างใหญ่ โดยใช้แรงงานที่ชำนาญเฉพาะอย่าง

(2) การทำให้เป็นเมือง หมายถึง กระบวนการที่ชุมชนกลายเป็นเมืองหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คน หรือการดำเนินกิจการงานเข้าสู่บริเวณเมืองหรือการขยายตัวของเมืองออกไปทางพื้นที่ การเพิ่มจำนวนประชากร หรือดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น

(3) การทำให้เป็นประชาธิปไตย หมายถึง สังคมที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน และควบคุมกิจการของชุมชนโดยประชาชนที่ไม่คำนึงถึงชั้น ยศ สถานภาพ หรือทรัพย์สินสมบัติ

(4) การแพร่กระจายของการจัดองค์การสมัยใหม่ หมายถึง ระบบงานรูปแบบคณะบุคคลโดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามลำดับขั้นซึ่งแต่ละคนต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาของตน อันเป็นที่ยอมรับทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในปัจจุบันมีแนวโน้มมากขึ้น

(6) กระบวนการสร้างคนชายขอบ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม ทำให้เกิดการเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ขณะที่คนส่วนหนึ่งได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงมาก แต่คนอีกส่วนหนึ่งได้รับประโยชน์น้อย เช่น การพัฒนาเมืองให้มีความเจริญในด้านต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็เกิดแหล่งสลัมมากขึ้น การพัฒนาชนบทให้ทันสมัยด้วยไฟฟ้าและถนน แต่ก็เพิ่มจำนวนคนยากจน ทำให้ต้องอพยพจากชนบทไปรับจ้างในเมืองมากขึ้น

(7) กระบวนการโลกาภิวัตน์ หมายถึง การที่สังคมปัจจุบันมีระบบการติดต่อสื่อสารกันอย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง จนกล่าวได้ว่าเป็นยุคของโลกไร้พรมแดน การติดต่อระหว่างสังคมทำได้ง่ายและรวดเร็ว ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรมเกิดขึ้น

การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นการปรับเปลี่ยนด้วยกระบวนการต่อเนื่องเฉพาะเรื่อง แต่ละบริบท ขึ้นอยู่กับพื้นที่และเวลาจึงไม่มีกฎหรือทฤษฎีสากลที่อาจใช้อธิบายการเปลี่ยนแปลงได้ ทุกเรื่อง สังคมยุคปัจจุบันซึ่งถือว่าเป็นยุคหลังสมัยใหม่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ของผู้คนในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก่อให้เกิดปัญหาและความต้องการด้านต่าง ๆ ตามมาจนกลายเป็นประเด็นสำคัญที่คนส่วนใหญ่ให้ความสนใจ

2.3 ประเด็นทางสังคมยุคหลังสมัยใหม่

สังคมยุคหลังสมัยใหม่มีความพยายามเปลี่ยนแปลงความเชื่อและวิถีปฏิบัติแบบเดิม และเกิดกระแสการเรียกร้องการเปลี่ยนแปลงในหลายมิติ ประเด็นทางสังคมที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะยุคปัจจุบันที่สำคัญมีดังนี้

(1) การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การพัฒนาที่มุ่งสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรมที่ใช้ทรัพยากรทางธรรมชาติจำนวนมาก ส่งผลต่อสมดุลของระบบนิเวศและภูมิอากาศ จึงเกิดภัยพิบัติ

ทางธรรมชาติเพิ่มขึ้น ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่รุนแรง จึงมีกระแสเรียกร้องให้ปรับเปลี่ยนกิจกรรมต่าง ๆ ที่มนุษย์ดำเนินการอยู่เพื่อมุ่งสู่การใช้ทรัพยากรอย่างรู้คุณค่า ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศ เช่น การลดกิจกรรมที่ส่งผลต่อการเกิดฝุ่น PM 2.5 การประกาศเขตอุทยานเพื่อรักษาพื้นที่ป่า การรณรงค์การใช้พลังงานทางเลือก แทนพลังงานจากฟอสซิล เป็นต้น

(2) การย้ายถิ่น หมายถึง การเคลื่อนย้ายทางพื้นที่หรือการย้ายเชิงภูมิศาสตร์ การย้ายถิ่นเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนสถานที่อยู่ปกติ เกิดขึ้นมากในปัจจุบัน เนื่องจากมีปัจจัยที่ผลักดันและดึงดูดมากขึ้น ปัจจัยผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นออกที่สำคัญ เช่น ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม ความสะดวกในการเดินทาง เป็นต้น ส่วนปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่นเข้า เช่น ค่าจ้างมีอัตราสูง การเชิญชวนจากญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูง การหาประสบการณ์ใหม่ เป็นต้น การย้ายถิ่นเป็นประเด็นสำคัญทางสังคมเพราะเกี่ยวข้องกับมิติต่าง ๆ หลายประการทั้งด้านความมั่นคง โรคระบาด การบริการสาธารณะ เป็นต้น

(3) ความเหลื่อมล้ำ สังคมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นโอกาสของผู้มีศักยภาพสูงกว่า สร้างความไม่เท่าเทียมต่อกลุ่มคนในสังคม ความเหลื่อมล้ำมีหลายมิติทั้งด้านการเมืองที่เกิดการกีดกันคนบางกลุ่มไม่ให้เข้าถึงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ ด้านเศรษฐกิจปรากฏความไม่เท่าเทียมกันด้านรายได้และทรัพย์สิน ด้านการบริโภค และด้านกำลังการผลิต เนื่องจากระบบเศรษฐกิจแบบเสรีเอื้อต่อกลุ่มทุน รวมถึงการตัดสินใจผลิตและการแบ่งสรรมูลค่าเพิ่มอันเกิดจากการผลิต และด้านสังคมที่เป็นผลจากความเหลื่อมล้ำทางการเมือง และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจทำให้คนบางกลุ่มถูกกีดกันและขาดโอกาส เช่น กลุ่มคนมอแกนไม่ได้รับสัญชาติไทยจึงไม่มีสิทธิเลือกตั้ง ส่งผลให้ขาดอำนาจต่อรองทางการเมือง และไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองการเดินทางออกนอกเขตพำนักต้องขออนุญาตเป็นครั้งคราวจึงขาดอิสระและโอกาสการประกอบอาชีพที่ดีกว่าทำให้อยู่ในภาวะยากลำบากและเกิดความเหลื่อมล้ำทุกมิติ เป็นต้น

(4) สิทธิมนุษยชน หลักการสำคัญที่สุดของสิทธิมนุษยชน คือ มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน หมายถึง สิทธิของมนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรอง ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่สามารถล่วงละเมิดได้ ปัจจุบันสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจทั่วโลก เพราะปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนมีทั้งที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตและไม่ได้รับการแก้ไขหรือยังแก้ไขไม่สำเร็จ รวมถึงปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นตามบริบทของสังคมยุคปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ตระหนักต่อสถานการณ์ดังกล่าวและพยายามร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2527) ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right: UDHR) โดยสมัชชาแห่งสหประชาชาติถือเป็นการกำหนดมาตรฐานสากลด้านสิทธิ

มนุษยชน และไทยเป็นประเทศหนึ่งี่ร่วมให้การรับรองปฏิญญาสากลนี้ด้วย ปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสันติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลัก จำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

ประเด็นทางสังคมที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันมีความหลากหลายและครอบคลุมทุกมิติ เนื่องจากสังคมมีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ดังนั้น การติดต่อสื่อสารสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดประเด็นปัญหาใหม่ ๆ ที่ซับซ้อน ความเชื่อหรือแนวปฏิบัติเดิมถูกท้าทายอย่างมาก ตัวอย่างประเด็นการเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิทางเพศซึ่งเดิมสังคมยอมรับเพศชายกับหญิงเท่านั้น แต่ปัจจุบันความหลากหลายทางเพศของผู้คนมีมากขึ้น และพยายามเรียกร้องให้สังคมยอมรับเพศทางเลือก เช่นเดียวกับเพศหญิงหรือชาย เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างเท่าเทียม เช่น สามารถแต่งงานเพศเดียวกันได้ หรือกรณีการให้บริการภาครัฐด้านการศึกษามากำหนดให้บริการเฉพาะผู้ที่มีสัญชาติของประเทศนั้น ๆ แต่ปัจจุบันทุกประเทศตระหนักถึงความจำเป็นของการถึงการศึกษารองพลเมืองและมองว่าการเข้าถึงการศึกษาเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนที่ควรได้รับอย่างเท่าเทียม หลายประเทศจึงเปิดโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ภายในประเทศให้สามารถเข้าถึงได้ โดยไม่คำนึงถึงสถานะความเป็นพลเมืองมากขึ้น เป็นต้น จะเห็นได้ว่า สังคมยุคหลังสมัยใหม่มีประเด็นที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะที่หลากหลาย ล้วนส่งผลต่อภาครัฐที่มีหน้าที่บริการสาธารณะ และปรับตัวต่อการจัดการปกครองให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม เพราะประเด็นต่าง ๆ ล้วนนำมาสู่การก่อตัวนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น

3. ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

ปัญหาสาธารณะหรือประเด็นที่ถกเถียงกันจะพัฒนาไปสู่กระบวนการนโยบาย เมื่อมีการเมืองเข้ามาผลักดันจนรัฐบาลสนใจและจัดเป็นระเบียบวาระ โดยปัญหาสาธารณะที่จะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายหรือเข้าสู่วาระ และได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะมักมีปัจจัย ดังต่อไปนี้

3.1 ปัจจัยด้านลักษณะของประเด็นปัญหา

ประเด็นที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นจากปัจจัยด้านลักษณะของประเด็นปัญหามักมีลักษณะ ดังนี้

(1) เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ มีลักษณะเกี่ยวข้องกับหลายส่วนภาค สังคมรับรู้เป็นอย่างดี มักเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน และเป็นประเด็นร่วมสมัยของสังคมนั้น เช่น

อาชญากรรม ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ การจราจรในเมืองใหญ่ เป็นต้น ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นประจำจะนำไปสู่การตระหนักร่วมกันและพยายามผลักดันเข้าสู่วาระนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา นั้น ๆ

(2) เป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับการทบทวนใหม่ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วแต่ไม่ได้รับความสนใจหรือยังไม่มีคามจำเป็นในช่วงเวลานั้นเมื่อผ่านไประยะเวลาหนึ่งประเด็นเหล่านี้ได้รับความสนใจมากขึ้น จึงถูกหยิบยกมาพิจารณาใหม่ ตัวอย่าง แนวคิดการขุดคอคอดกระบริเวณบ้านทับหลี ตำบลมะมุ อำเภอรอบบรี จังหวัดระนอง ซึ่งเป็นส่วนที่แคบที่สุดของคาบสมุทรมลายู ระยะทางจากฝั่งทะเลตะวันตกจรดฝั่งตะวันออกกว้างเพียง 50 กิโลเมตร พื้นที่ส่วนนี้นับเป็นยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อร่นระยะทางในการเดินเรือจากฝั่งทะเลอันดามันข้ามมายังฝั่งอ่าวไทย โดยไม่ต้องอ้อมไปทางแหลมมลายู ได้รับความสนใจตั้งแต่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช และต้องระงับไปด้วยปัจจัยหลายประการ ต่อมาปี พ.ศ. 2544 วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการขุดคอคอดกระอีกครั้ง ประเด็นนี้เป็นตัวอย่างสำคัญของประเด็นปัญหาที่ได้รับการทบทวนใหม่ นำไปสู่ประเด็นการก่อตัวของนโยบายสาธารณะอีกครั้ง

(3) เป็นประเด็นปัญหาอุบัติใหม่ เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมทุกมิติ วิถีชีวิตเปลี่ยนแปลงไปจากอดีต การย้ายถิ่นของผู้คนทำได้สะดวกขึ้นทำให้เกิดการผสมผสานของแนวคิด ค่านิยมและวัฒนธรรม แรงงานคนถูกแทนที่ด้วยเครื่องจักรจึงต้องปรับตัวให้เหมาะสม การดำรงอยู่ในสังคมต้องแข่งขันเพื่อความอยู่รอด เมื่อบริบททางสังคมเปลี่ยนประเด็นปัญหาใหม่จึงเกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว ตัวอย่าง การขยายตัวของชุมชนเมืองที่ส่งผลให้พื้นที่สีเขียวลดลง ปัญหาด้านสุขภาพที่เกิดจากพฤติกรรมการใช้ชีวิตแบบเร่งรีบ ปัญหาอาชญากรรมทางเทคโนโลยี เป็นต้น เหล่านี้เป็นตัวอย่างของประเด็นปัญหาอุบัติใหม่จากสังคมยุคหลังสมัยใหม่ และนำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะในที่สุด

3.2 ปัจจัยด้านผลกระทบของประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาจากผลกระทบของประเด็นปัญหา ดังนี้

(1) เป็นประเด็นปัญหาที่ขัดต่อจารีตประเพณี มักเป็นประเด็นด้านความชอบธรรมในสังคม ส่งผลต่อความรู้สึก ค่านิยม และขนบธรรมเนียมของสังคมนั้น ประเด็นเหล่านี้เป็นที่สนใจของประชาชนทั่วไปและต้องการหาทางออกร่วมกัน กรณีตัวอย่าง การทำแท้งได้รับความสนใจจากสังคมและถกเถียงกันว่าควรอนุญาตให้ผู้หญิงสามารถทำแท้งได้หรือไม่ อย่างไร หรือกรณีการกดขี่ทางเพศมีลักษณะอย่างไรถึงนิยามว่าเป็นการกดขี่ทางเพศและจะแก้ปัญหายังไง การใช้แรงงานเด็ก การทำทารุณกรรม เป็นต้น ประเด็นลักษณะนี้สังคมมักถกเถียงกันเพราะมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยจนนำไปสู่นโยบายสาธารณะเพื่อรองรับกับประเด็นเหล่านั้นตามมา

(2) เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายวงกว้างออกไป ประเด็นลักษณะนี้มักเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและมีผลกระทบรุนแรงที่ทุกสังคมตระหนักร่วมกัน และทำให้ต้องมีนโยบายต่าง ๆ เพื่อรับมือกับปัญหาที่เกิดขึ้น ตัวอย่าง การแพร่ระบาดของโรคไข้หวัดโควิด -19 ที่เกิดขึ้นจากประเทศจีนแล้วแพร่ระบาดไปทั่วโลก หรือกรณีการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นด้วย เป็นต้น ผลกระทบเหล่านี้นำไปสู่การพิจารณาออกนโยบายสาธารณะในที่สุด ดังนั้น ปัญหาลักษณะที่เกิดขึ้นและขยายออกไปในวงกว้างเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ

(3) เป็นประเด็นปัญหาที่มีลักษณะทำลายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐ เช่น การแบ่งแยกดินแดน การอพยพแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย การขายสินค้าหนีภาษี เป็นต้น ประเด็นปัญหาเหล่านี้มักเชื่อมโยงกับปัญหาอื่น ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาลหากประเทศใดมีปัญหาลักษณะนี้มาก ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลจะลดลงด้วย และนำไปสู่ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในระยะยาว ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นลักษณะนี้ส่วนใหญ่มีลักษณะซับซ้อนยากต่อการแก้ไขให้หมดไปในระยะเวลาสั้น ๆ เพราะบางประเด็นปัญหามีเจ้าหน้าที่รัฐและนายทุนใหญ่เข้าไปเกี่ยวข้อง ดำเนินการลักษณะเครือข่ายขนาดใหญ่เชื่อมโยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะพิจารณาได้ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเป็นปัจจัยด้านลักษณะของประเด็นปัญหา ประกอบด้วย ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ ประเด็นปัญหาที่ได้รับการทบทวนใหม่ และประเด็นปัญหาอุบัติใหม่ และส่วนที่สองเป็นปัจจัยด้านผลกระทบของประเด็นปัญหา ประกอบด้วย ประเด็นปัญหาที่ขัดต่อจารีตประเพณี เป็นประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายวงกว้างออกไป และประเด็นปัญหาที่มีลักษณะทำลายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐ ปัจจุบันเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทำให้ปัจจัยต่าง ๆ มีความซับซ้อนมากขึ้น และปัจจัยทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกัน ประเด็นปัญหาที่เป็นปัจจัยนำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะจึงมีความเชื่อมโยงกับประเด็นอื่น ๆ อย่างรอบด้าน

4. กระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะ

กระบวนการก่อตัวของนโยบายเพื่อพัฒนาไปเป็นข้อเสนอเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนเกิดจากปรากฏการณ์ทางสังคมได้รับความสนใจจากคนส่วนใหญ่หรือเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสังคมจนเกิดเป็นประเด็นสาธารณะ (Public Issue) หรือปัญหาสาธารณะ (Public Problem) จากนั้นเกิดการกลั่นกรองประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น และนำปัญหาที่เห็นว่ามีสำคัญเข้าสู่การทำให้ปัญหาสาธารณะเป็นวาระทางการเมือง รายละเอียดดังนี้

4.1 การระบุปัญหาสาธารณะ

เริ่มต้นจากการระบุประเด็นสาธารณะซึ่งหมายถึงสิ่งที่เป็นประเด็นถกเถียงกันของสังคม แต่ยังไม่เป็นประเด็นปัญหา ประเด็นสาธารณะเกิดจากปรากฏการณ์ทางสังคมที่ได้รับความสนใจของคนทั่วไปซึ่งเปลี่ยนแปลงตามบริบทของสังคม เพราะสภาพสังคมมีความแตกต่างกันแต่ละพื้นที่และเวลา กล่าวคือ ปรากฏการณ์ทางสังคมแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน เมื่อเปลี่ยนพื้นที่ประเด็นทางสังคมเหล่านั้นก็เปลี่ยนตามไปด้วย ขณะเดียวกันแม้พื้นที่เดียวกันเมื่อเวลาเปลี่ยนสถานการณ์ทางสังคมก็เปลี่ยนตามไปด้วย สำหรับปรากฏการณ์ทางสังคมยุคปัจจุบัน จะเห็นว่ามีหลากหลายมาก เช่น การย้ายถิ่นของผู้คน แรงงานข้ามชาติ ความหลากหลายทางเพศ เป็นต้น ปรากฏการณ์เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อสังคมด้านต่าง ๆ สังคมวัฒนธรรม โรคระบาด หรือแม้แต่ความมั่นคงจนได้รับความสนใจจากคนทั่วไป เกิดการตั้งคำถามต่อประเด็นที่เกิดขึ้นจนกลายเป็นประเด็นสาธารณะที่ทุกคนให้ความสนใจ ประเด็นสาธารณะที่เกิดขึ้นหากส่งผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่และผู้คนในสังคมเห็นว่าเป็นปัญหาก็กลายเป็นปัญหาสาธารณะ

การระบุปัญหาที่ดีจึงต้องมีความชัดเจนและตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้น การระบุว่าเป็นปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะนั้นโดยทั่วไปมักอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สำคัญ ดังนี้ (จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2558: 3-16 – 3-17)

- (1) เป็นปัญหาที่กระตุ้นให้เกิดความพยายามที่จะแสวงหาวิธีการแก้ไข
- (2) เป็นปัญหาที่สามารถมองเห็นโดยประชาชนหรือบุคคลอื่น ๆ
- (3) เป็นปัญหาในช่วงใดช่วงหนึ่งหรือสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง
- (4) เป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อสังคม

ประเด็นทางสังคมที่ยกระดับเป็นปัญหาสาธารณะส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นในพื้นที่ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งหรือหลายช่วงเวลาและส่งผลกระทบต่อผู้คนส่วนใหญ่จนเห็นว่าเป็นปัญหาร่วมกัน เช่น การเกิดฝุ่น PM 2.5 การเกิดโรคระบาดโควิด-19 ปัญหาความยากจน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชาชน จึงพยายามเรียกร้องให้เกิดการแก้ปัญหา โดยนำประเด็นเหล่านี้มาถกเถียงประเด็นปัญหาต่อไป

4.2 การกลั่นกรองประเด็นปัญหา

ทุกประเด็นปัญหาที่ก่อตัวขึ้นจะถูกกลั่นกรองเพื่อค้นหาความจำเป็นและเหมาะสม กระบวนการกลั่นกรองประเด็นปัญหามีขั้นตอนหลัก ๆ ประกอบด้วย

- (1) การระดมความคิด/ปรึกษาหารือ เป็นกระบวนการเจรจาทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเพื่อกลั่นกรองหรือประเมินประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เป็นการทำความเข้าใจปัญหาและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบ

จากปัญหาโดยตรง ผู้มีหน้าที่แก้ปัญหาโดยตรง และคนทั่วไป นำไปสู่การเข้าใจปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นเพื่อนำข้อมูลไปจัดลำดับความสำคัญของปัญหาต่อไป

(2) การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา ปัญหาที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนใหญ่ มิใช่ว่าทุกปัญหาจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกออกมาเป็นวาระนโยบาย (Policy Agenda) เนื่องจากสภาพความเป็นจริงปัญหาที่เกิดขึ้นมีจำนวนมากไม่สามารถแก้ได้หมดภายในเวลาเดียว เพราะมีข้อจำกัดทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และกระบวนการจัดการของภาครัฐ ประเด็นที่เกิดขึ้นในสังคมจึงต้องการพิจารณาอย่างรอบคอบด้วยการจัดลำดับความสำคัญของปัญหา โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกและการเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้น

การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสกำหนดเกณฑ์ต่าง ๆ ร่วมกัน เพื่อให้เกิดความคิดเห็นอย่างรอบด้าน โดยส่วนใหญ่การกำหนดเกณฑ์การคัดเลือกมีองค์ประกอบที่พิจารณา คือ

- ขนาดของปัญหา
- ความเป็นไปได้ในการลดปัญหา
- ความคุ้มค่า
- ระดับองค์ความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบัน
- ทรัพยากรที่หมุนเวียนอยู่ในปัจจุบัน
- ระดับความสามารถที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรม
- ความยั่งยืน
- ประเด็นด้านจริยธรรม
- ระดับความรู้ความสามารถของผู้เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องแล้ว จากนั้นเข้าสู่การคัดเลือกและเรียงลำดับความสำคัญ ส่วนใหญ่มี 3 แนวทาง คือ การหาฉันทมติจากกลุ่ม การใช้วิธีการให้คะแนนตามเกณฑ์ที่ได้ทำการตกลงไว้ก่อนหน้า และใช้ทั้ง 2 วิธีร่วมกัน การจัดลำดับปัญหาช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถนำปัญหาเหล่านั้นไปสู่การวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อกำหนดแนวทางแก้ปัญหาให้เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของสังคม

(3) การวิเคราะห์ทางเลือกเพื่อแก้ปัญหา เป็นการนำปัญหาที่เรียงลำดับความสำคัญไว้แล้วมาพิจารณาความเป็นไปได้ของการแก้ปัญหาด้วยวิธีการที่เหมาะสม ปฏิบัติได้จริงโดยไม่ติดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดใด ๆ เป็นกระบวนการทำให้เห็นว่าปัญหาควรได้รับการแก้ไขอย่างไร โดยใครต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง และที่สำคัญทำให้ปัญหาถูกจัดลำดับความสำคัญไว้แล้วได้การยอมรับและวาระทางการเมืองต่อไป

จะเห็นได้ว่า การกลั่นกรองประเด็นปัญหาเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้เกิดการพิจารณาว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นควรได้รับการแก้ไขปัญหาใดก่อน-หลัง ช่วยให้การแก้ปัญหาที่มีลำดับที่เหมาะสม สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น การกลั่นกรองประเด็นปัญหาจึงควรสร้างการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดกระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน นำไปสู่การหาทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมและผลักดันให้ปัญหาเหล่านั้นเป็นวาระทางการเมืองต่อไป

4.3 การทำให้ปัญหาสาธารณะเป็นวาระทางการเมือง

กระบวนการทำให้ประเด็นปัญหากลายเป็นวาระทางการเมืองที่มักได้รับการยอมรับ คือกระบวนการเชิงเหตุผล หากพิจารณาคำว่าการเมืองที่หมายถึงความพยายามสร้างอำนาจต่อรอง หรือการพยายามทำให้ได้มาซึ่งอำนาจบางอย่างเพื่อสร้างการยอมรับและความไว้วางใจจากประชาชน นั้น ประเด็นการแก้ปัญหาสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่ทำให้นักการเมืองเห็นว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินการและนำประเด็นเหล่านั้นเข้าพิจารณาเพื่อออกแบบแนวทางแก้ปัญหาหรือพัฒนาต่อไป ดังนั้น การนำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญจนฝ่ายการเมืองนำเข้าสู่วาระทางการเมืองหรือนำปัญหาเหล่านี้มาพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะนั้น พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่วาระนโยบาย ได้แก่ กระแสปัญหา (Problems) กระแสการเมือง (Politics) และกระแสนโยบาย (Policies) ดังนี้ (สุรศักดิ์ ชะมารัมย์) (นพดล อุทุม วิศวกุล, 2560: 14)

(1) กระแสปัญหา (Problems) เป็นกระแสที่มุ่งเน้นไปที่ความสนใจของประชาชนและผู้กำหนดนโยบายในปัญหาทางสังคมที่เฉพาะเจาะจงไปที่ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง กล่าวได้ว่า กระแสปัญหา คือ กระแสที่เกิดขึ้นเนื่องจากผู้คนจำนวนหนึ่งในสังคมเกิดข้อวิตกกังวล จากการตระหนักถึงความเปลี่ยนแปลงหรือมาจากอิทธิพลบางอย่าง ตัวอย่าง ช่วงปีพ.ศ. 2563 เกิดการระบาดของโรคโควิด-19 เพราะประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ปัญหาโรคโควิด-19 จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองเป็นพิเศษ

(2) กระแสการเมือง (Politics) เป็นกระแสจากการเปลี่ยนแปลงภายในระบบราชการและระบบการเมืองที่เป็นผลมาจากปฏิสัมพันธ์สิ่งต่าง ๆ ได้แก่ ความรู้สึกของประชาชนต่อรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังทางสังคม และเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งหมดที่กล่าวมาอาจส่งผลกระทบต่อกระแสอื่น ๆ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระแสการเมืองควบคู่กับกระแสปัญหา พบว่า ทั้ง 2 กระแสมีอิทธิพลต่อการผลักดันวาระนโยบายเป็นอย่างมาก ก่อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายภายในระบบการเมือง

(3) กระแสนโยบาย (Policies) เป็นกระแสที่เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะโดยทั่วไป จะเกี่ยวข้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ๆ ตัวอย่าง ปัจจุบันคนวัยแรงงาน

ถูกเลิกจ้างจากสภาพเศรษฐกิจถดถอย รัฐบาลจึงพยายามช่วยเหลือคนกลุ่มนี้เพื่อสร้างรายได้ให้เกิดขึ้น ดังนั้น การสร้างรายได้จึงเป็นกระแสที่รัฐบาลสนใจดำเนินการ และเมื่อมีการนำเสนอประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระทางการเมือง จึงมักได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองและกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ

5. การเมืองกับการก่อตัวนโยบายสาธารณะ

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะล้วนเกี่ยวข้องของการเมืองทั้งสิ้นเพราะตามกฎหมาย ฝ่ายการเมืองมีอำนาจกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ฝ่ายการเมืองจึงต้องพิจารณาความคุ้มค่าทั้งด้านเศรษฐศาสตร์และทางด้านการเมืองด้วย เพราะการเมืองคือการจัดสรรอำนาจและผลประโยชน์ ดังนั้น การก่อตัวของนโยบายทุกกระบวนการตั้งแต่การนำเสนอประเด็นทางสังคมมาพูดคุย แลกเปลี่ยนและยกระดับเป็นปัญหาร่วมกัน และนำปัญหาเหล่านั้นมาปรึกษาหารือเพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาก็ล้วนมีลักษณะความเป็นการเมือง เนื่องจากประเด็นปัญหาของกลุ่มตนเองก็จะพยายามผลักดันให้ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมืองและนำเข้าสู่วาระนโยบาย การก่อตัวของนโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะการแย่งชิงเพื่อให้ประเด็นปัญหาของตนเองได้รับการยอมรับ และเป็นการทำให้เกิดความลงตัวจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่าง ๆ ด้วย

พัชรี สีโรรส (2557: 18) อธิบายว่าสำหรับประเทศกำลังพัฒนา การขาดแคลนทรัพยากรทำให้กระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นการเมืองอย่างมาก ผู้มีบทบาทเด่นชัดในขั้นนี้ได้แก่ ผู้นำทางการเมืองและข้าราชการจะคิดกันมิให้กลุ่มที่อ่อนแอกว่าเข้ามามีบทบาท เช่น สมาชิกนิติบัญญัติ พรรคการเมือง กลุ่มชาวนาหรือกรรมกรเข้ามีส่วนร่วม โดยทั่วไปกระบวนการมักมีลักษณะรวมอำนาจ ลักษณะเช่นนี้แตกต่างกับประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมตะวันตกซึ่งมีระบบการเมืองเปิดกลุ่มต่าง ๆ มีโอกาสเข้าร่วมได้มากกว่า ทำให้การก่อตัวของนโยบายมีลักษณะกระจายอำนาจมากกว่าในประเทศกำลังพัฒนา

ท่ามกลางข้อจำกัดด้านทรัพยากร งบประมาณ และเงื่อนไขอื่น ๆ การพยายามแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบ ขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองก็ต้องพยายามรักษาความสัมพันธ์กับกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับความนิยมนและสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น กระบวนการก่อตัวของนโยบายสาธารณะจึงเป็นการช่วงชิง ต่อรอง และสร้างโอกาสของกลุ่มตนเองหรือพวกพ้องให้ได้รับการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งปัญหามีปริมาณมากรัฐไม่สามารถตอบสนองได้พร้อม ๆ กัน กลุ่มพลังทางสังคมจึงพยายามเรียกร้อง กัดดันด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายการเมืองหรือรัฐบาลเห็นความสำคัญ ยอมรับและนำปัญหานั้นเข้าสู่วาระนโยบาย กระบวนการเหล่านี้มีกลุ่มคนที่มียุทธศาสตร์แตกต่างกันซึ่งล้วนมีผลต่อการก่อตัวของนโยบายสาธารณะทั้งสิ้น

6. ผู้มีบทบาทต่อการก่อตัวนโยบายสาธารณะ

ทุกคนในสังคมล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ บทบาทของแต่ละภาคส่วนมีดังนี้

6.1 ประชาชน

ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเน้นตัวแสดงเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่ได้รับการกล่าวถึงและเน้นย้ำถึงความสำคัญเป็นอย่างยิ่งคือ “ประชาชน” ด้วยเหตุผลที่ว่าในระบบของสังคมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย การที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าไปเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีช่องทางหรือกลไกมากขึ้น เช่น การลงประชามติ การริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเสนอนโยบายสาธารณะได้เอง เป็นต้น (นพดล อุตมวิศวกุล, 2560: 3)

6.2 กลุ่มผลประโยชน์

มีบทบาทสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ระบบการเมืองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยและผู้นำทางการเมืองต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่กลุ่มคนทางสังคมใช้เพื่อเสนอข้อเรียกร้องและกดดันให้ผู้มีอำนาจทำนโยบายซึ่งเพิ่มการกระจายทรัพยากรมาสู่กลุ่มของตนหรือพยายามยกเลิกนโยบายเพื่อลดผลกระทบจากนโยบายเดิม กระบวนการจัดทำนโยบายจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ เจรจา และต่อรองระหว่างกลุ่มคนในสังคม กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นเสมือนการจัดระเบียบจุดประสงค์ของนโยบาย (ธนพันธ์ ไถ่ประกอบทรัพย์, 2559: 4 - 8)

6.3 นักการเมือง

นักการเมืองทุกระดับเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการนำปัญหามาสู่การแก้ไข และพยายามแสดงบทบาทเพื่อให้ประชาชนเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพราะนักการเมืองคาดหวังคะแนนเสียงจากประชาชน ดังนั้น จึงเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ ในแง่เป็นผู้ที่ได้รับทราบปัญหาและเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ การที่นักการเมืองรับฟังปัญหา/ความต้องการของประชาชน โดยการเข้าไปมีส่วนร่วม เช่น การให้คำปรึกษา การอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ถือเป็นบทบาทและหน้าที่โดยตรงของนักการเมือง

6.4 ข้าราชการ

เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานอย่างยาวนานเพราะข้าราชการแต่ละคนมีระยะเวลาทำงานจนอายุครบ 60 ปี ดังนั้น การทำงานในระบบราชการ ข้าราชการผู้รับผิดชอบงานด้านต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานจนมีข้อมูลและความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนั้น การอยู่ในระบบนานมีการสะสมประสบการณ์จากปัญหาและอุปสรรคที่หลากหลาย สามารถหาทางออกและนำไปสู่การเสนอแนะเชิงนโยบาย ซึ่งหากฝ่ายการเมืองเห็นว่าประโยชน์ก็จะนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป

ตัวอย่าง นโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ต้องการให้คนไทยเข้าถึงการรักษาสุขภาพอย่างทั่วถึง เกิดจากการเสนอแนะของ นพ.สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ ซึ่งเป็นแพทย์ที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลต่างจังหวัด เห็นความเดือดร้อนของประชาชนเมื่อเจ็บป่วย บางส่วนขาดโอกาสการรักษาเพราะไม่มีค่ารักษาพยาบาล จนเมื่อ นพ.สงวนเข้าไปทำงานส่วนกลางจึงพยายามเสนอแนวคิดการสร้างระบบหลักประกันสุขภาพด้วยการให้ประชาชนหมาจ่ายในการรักษาพยาบาล โดยเสนอแนวคิดและหลักการดำเนินงานต่าง ๆ เกิดจากประสบการณ์ทำงานและเห็นปัญหาอย่างยาวนาน เรียกว่า “สมุดปกเหลือง” หนังสือเล่มนี้เขียนเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า พิมพ์เผยแพร่ก่อนการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 และนำเสนอแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ และพรรคไทยรักไทยซึ่งมี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นหัวหน้าพรรคขณะนั้นตอบรับและนำไปสู่การจัดทำสโลแกนเพื่อใช้หาเสียงว่า “30 บาท รักษาทุกโรค” และการเลือกตั้งครั้งนั้นพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนจนเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล จะเห็นได้ว่า ชำราชการเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการก่อตัวของนโยบาย จนนำไปสู่การนำไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม และนโยบายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าประสบความสำเร็จอย่างมากและยังคงใช้จนถึงปัจจุบัน

7. สรุป

การก่อตัวของนโยบายสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นของการกระบวนการนโยบาย สังคมยุคหลังสมัยใหม่มีลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมือง ความสัมพันธ์ของผู้คนมีความแตกต่างและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วขึ้น ไม่มีกฎหรือทฤษฎีสากลที่อธิบายการเปลี่ยนแปลงได้ ประเด็นที่เกิดขึ้นในยุคนี้ เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ การย้ายถิ่น การพัฒนาด้านเทคโนโลยี เป็นต้น ส่งผลให้เกิดประเด็นทางสังคมที่และกระทบต่อผู้คนในวงกว้าง จนประเด็นเหล่านั้นถูกยกระดับเป็นปัญหา และนำไปสู่การนำปัญหาเหล่านั้นมาพิจารณาเพื่อจัดลำดับความสำคัญ ปัจจัยการก่อตัวของนโยบายสาธารณะประกอบด้วย ปัจจัยด้านลักษณะของประเด็นปัญหา และปัจจัยด้านผลกระทบของประเด็นปัญหา ทั้งสองปัจจัยล้วนหนุนเสริมซึ่งกันและกัน กระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะเริ่มต้นจากการระบุปัญหาสาธารณะ นำไปสู่การกลั่นกรองประเด็นปัญหา และการทำให้ปัญหาสาธารณะเป็นวาระทางการเมืองตามลำดับ ซึ่งการก่อตัวของนโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นการเมือง เป็นการทำให้ปัญหาสาธารณะมีความชัดเจนเสียก่อนว่าปัญหานี้เป็นปัญหาของใคร ใครได้รับความเดือดร้อนบ้าง ถ้ารัฐบาลไม่เข้าไปแก้ไขจะเกิดผลกระทบอะไรตามมา ถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไข ใครจะได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ การก่อตัวของนโยบาย สาธารณะจึงมิใช่เพียงแต่ระบุปัญหาสาธารณะเท่านั้น แต่จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเมืองและกลุ่มคนที่มียุทธศาสตร์ต่าง ๆ ทั้งประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง และข้าราชการ

รายการอ้างอิง

- Hfocus. (2 กุมภาพันธ์ 2557). ย้อนรอย “หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” พลิกโฉมระบบสุขภาพไทย. เข้าถึงได้จาก hfocus: <https://www.hfocus.org/content/2014/02/6290>
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ไพฑูรย์ มีกุล. (2558). พื้นฐานความคิดทางสังคมและวัฒนธรรมไทย. ใน สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, *เอกสารการสอนรายวิชาสังคมและวัฒนธรรมไทย* (หน้า 1-31). กรุงเทพฯ: จตุพรดีไซน์.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรมและพรรณทิพย์ เพชรมาก. (2556). *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาเมืองและชนบท หน่วยที่ 10 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2554). การกำหนดนโยบายท้องถิ่น. ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น หน่วยที่ 1 - 7* (หน้า 3-1 - 3-53). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (4 กุมภาพันธ์ 2564). *คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*. เข้าถึงได้จาก ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน: <http://www.nhrc.or.th/>
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- จ่านง อติวัฒนสิทธิ์ เฉลียว ฤกษ์รุจิพิมล ประพีร์ วิริยะสมบูรณ์ สุดา ภิรมย์แก้ว สุรพันธ์ เพชรภา และเสาวคนธ์ สุดสวาสดี. (2549). *สังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2558). การกำหนดนโยบายสาธารณะ. ใน คณะกรรมการกลุ่มผลิตรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, *เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะ* (หน้า 3-1 - 3-26). กรุงเทพฯ: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2561). *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์กรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์. (2559). *เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐ และการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธีราพร ทวีธรรมเจริญ. (2550). สังคมมนุษย์และการจัดระเบียบทางสังคม. ใน นพดล สุตันตวิณชัยกุล, *การเมืองเศรษฐกิจและสังคม* (หน้า 115 - 135). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- นภดล อุดมวิศวกุล. (2560). *การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นราธิป ศรีราม. (2556). แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น. ใน สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 1 - 32). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นิเทศ ดินณะกุล. (2551). *การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2553). กลุ่มสังคม. ใน ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *สังคมและวัฒนธรรม* (หน้า 79 - 90). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระมหาสนอง ปัจโจปการี. (2553). *มนุษย์กับสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรี สีโรรส. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- พัทยา สายหู. (2544). *กลไกของสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มยุรี อนุมานราชธน. (2556). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพฯ: ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.
- สนธยา พลศรี. (2545). *หลักสังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- สมบัติ อังรังธัญวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สมาธรรม.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). การกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎี และกระบวนการ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี*, 7(2)101-126.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2553). การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม. ใน ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *สังคมและวัฒนธรรม* (หน้า 155 - 164). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุทัย ปริญาสุถินันท์. (2562). *การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบาย และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

1. การก่อตัวนโยบายสาธารณะคืออะไร
2. ให้อธิบายลักษณะสำคัญของสังคมยุคหลังสมัยใหม่มาพอเข้าใจ
3. ปัจจัยที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะในสังคมยุคหลังสมัยใหม่ ประกอบด้วยอะไรบ้าง แต่ละปัจจัยใจมีความสำคัญอย่างไร
4. ให้อธิบายกระบวนการก่อตัวนโยบายสาธารณะมาพอเข้าใจ
5. ให้วิเคราะห์ว่าการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อตัวนโยบายสาธารณะอย่างไร
6. ภาคส่วนที่มีบทบาทต่อการก่อตัวนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง และมีบทบาทอย่างไร
7. นักศึกษาได้ความรู้ใหม่อะไรบ้างจากการศึกษาในหน่วยนี้บ้าง จงอธิบาย

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

- ข้อใดอธิบายความหมายการก่อตัวนโยบายสาธารณะได้สมบูรณ์ที่สุด
 - เป็นจุดเริ่มต้นของการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม และทำให้ปัญหาเหล่านั้นมีความสำคัญ
 - เป็นการพิจารณาปัญหาและความต้องการของประชาชนของข้าราชการที่มีหน้าที่นั้น ๆ และฝ่ายการเมือง
 - เป็นการระบุปัญหา จัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย และการประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ
 - เป็นการรับฟังปัญหาและข้อคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และนำมาพิจารณาเพื่อประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ
- ข้อใดอธิบายสังคมหลังสมัยใหม่ถูกต้องที่สุด
 - กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ร่วมกัน มีความสัมพันธ์ต่อกัน และมีความรู้สึกเป็นพวกเดียวกัน
 - สังคมที่ยึดมั่นในวัฒนธรรมและประเพณีดั้งเดิมมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น
 - สังคมที่มีความหลากหลาย มีการผลิตนวัตกรรม เน้นเทคโนโลยีการสื่อสาร ไม่มีขอบเขตแน่นอน
 - สังคมที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเชิงวัตถุ เน้นความเป็นเมือง และความเป็นสากล
- ข้อใดไม่ใช่ประเด็นปัญหาที่ก่อตัวจนนำเข้าวาระนโยบายได้ตามทัศนะของ Cobb & Elder และ Hogwood & Gunn
 - เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี
 - ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลไปเป็นภาวะวิกฤติ
 - ประเด็นปัญหาที่วิเคราะห์แล้วว่าจะเกิดขึ้นอย่างแน่นอน
 - ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึก
- ปัจจัยใดต่อไปนี้ไม่มีแนวโน้มนำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะมากที่สุด
 - น้ำท่วมจังหวัดระนอง
 - การระบาดของโรคโควิด-19
 - ราคาขายพาราตกต่ำ
 - จำนวนคนจนเพิ่มขึ้น

5. เพราะเหตุใดจึงต้องมีการถ่วงดุลประเด็นปัญหา
 - ก. เป็นการนิยามปัญหาให้มีความชัดเจนขึ้น
 - ข. เพื่อแสดงให้เห็นว่าปัญหาสาธารณะนั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด
 - ค. เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
 - ง. เพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับฝ่ายการเมือง

6. ข้อใดไม่ใช่ลักษณะการก่อตัวนโยบายสาธารณะของประเทศกำลังพัฒนา
 - ก. ประชาชนมีส่วนร่วมน้อย
 - ข. มีลักษณะเป็นการเมืองอย่างมาก
 - ค. ผู้ที่มีบทบาทเด่นชัดคือข้าราชการ
 - ง. กระบวนการมักมีลักษณะกระจายอำนาจ

7. ผู้ที่ควรมึบทบาทต่อการก่อตัวนโยบายสาธารณะคือข้อใด

ก. ประชาชนทั่วไป	ข. นักการเมือง
ค. กลุ่มผลประโยชน์	ง. ข้าราชการ

8. กลุ่มผลประโยชน์มีผลต่อการก่อตัวของนโยบายมากที่สุด

ก. สมาคมการค้าต่าง ๆ	ข. กลุ่มอาชีพ เช่น กลุ่มชาวนา
ค. พรรคการเมือง	ง. นักธุรกิจรายใหญ่

9. เพราะเหตุใดข้าราชการมีบทบาทมากต่อการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ
 - ก. มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน เนื่องจากผ่านการศึกษาและสอบวัดคุณสมบัติ
 - ข. มีงบประมาณสนับสนุน เนื่องจากเป็นการทำงานในหน้าที่โดยตรง
 - ค. มีข้อมูลสภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขเพราะอยู่ในระบบนาน
 - ง. ถูกทุกข้อ

10. ข้อใดไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่นำไปสู่การก่อตัวของนโยบายสาธารณะจากปัจจัยทางประชากรโดยตรง

ก. การเพิ่มการลดจำนวนประชากร	ข. การย้ายถิ่น
ค. สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ	ง. อัตราส่วนของคนหนุ่มและคนสูงอายุ

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ก. เป็นจุดเริ่มต้นของการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม และทำให้ปัญหาเหล่านั้นมีความสำคัญ
- ข้อ 2 ตอบ ค. สังคมที่มีความหลากหลาย มีการผลิตนวัตกรรม เน้นเทคโนโลยีการสื่อสาร ไม่มีขอบเขตแน่นอน
- ข้อ 3 ตอบ ง. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึก
- ข้อ 4 ตอบ ข. การระบาดของโรคโควิด-19
- ข้อ 5 ตอบ ค. เพื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหา
- ข้อ 6 ตอบ ง. กระบวนการมักมีลักษณะกระจายอำนาจ
- ข้อ 7 ตอบ ก. ประชาชนทั่วไป
- ข้อ 8 ตอบ ค. พรรคการเมือง
- ข้อ 9 ตอบ ง. ถูกทุกข้อ
- ข้อ 10 ตอบ ค. สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

หน่วยที่ 3 การกำหนดนโยบายสาธารณะ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 3 การกำหนดนโยบายสาธารณะ

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ
2. การออกแบบนโยบายสาธารณะ
3. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ
4. สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ
5. การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ
6. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ
7. สรุป

แนวคิด

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการวางกรอบและแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการทางการเมืองที่มีจุดเริ่มต้นจากประเด็นและปัญหาของสังคม การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ

การออกแบบนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณา 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) ปัญหา จุดมุ่งหมายและผลผลิต (2) ประชากรเป้าหมาย (3) กฎเกณฑ์ของนโยบาย และ(4) เครื่องมือของนโยบาย สิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการออกแบบนโยบายให้มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะทำให้ทราบถึงเจตนาของนโยบายนั้น ๆ และเลือกใช้วิธีดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน 2 ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง

สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาได้ 2 ประเภท ได้แก่ (1) สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล เป็นต้น และ (2) สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการมีหลายสถาบัน เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน กลุ่มนักวิชาการ องค์การภาคประชาชน เป็นต้น โดยสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันแต่มีความสัมพันธ์ต่อกัน

นักวิชาการเสนอตัวแบบเพื่ออธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ได้แก่ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบเชิงระบบ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบส่วนเพิ่ม และทฤษฎีเกม ซึ่งสามารถอธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ทุกระดับ

การประกาศใช้นโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการทำให้นโยบายที่กำหนดไว้มีสถานะถูกต้องตามกฎหมายและนำไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งนโยบายที่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการจะออกมาในรูปแบบกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศของส่วนราชการ และอื่น ๆ

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะได้
2. แสดงความคิดเห็นต่อการออกแบบนโยบายสาธารณะได้
3. บอกหลักการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะได้
4. ระบุบทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะได้
5. วิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งได้
6. บอกวิธีการประกาศใช้นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง
4. กรณีศึกษา

กิจกรรมการเรียนการสอน

1. การศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 3 การกำหนดนโยบายสาธารณะ
2. การอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียนและผู้สอนตามลำดับเนื้อหา
3. การบรรยายสรุปของผู้สอนโดยเน้นเนื้อหาที่ผู้เรียนยังไม่เข้าใจ
4. กิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิร่วมถ่ายทอดประสบการณ์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านต่าง ๆ
5. ผู้เรียนนำเสนอองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน

6. ผู้สอนสรุปรวบยอดอีกครั้ง พร้อมชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
7. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

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

การประเมินผล

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

1. ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะมีนักวิชาการกล่าวไว้หลายท่านเป็นพื้นฐานทำความเข้าใจประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะได้เป็นอย่างดี โดยนำเสนอเฉพาะที่สำคัญตามลำดับ ดังนี้

1.1 ความหมาย

นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ได้แก่ ความเป็นการเมือง การกำหนดทางเลือกที่เหมาะสม กิจกรรมการตัดสินใจของรัฐบาล ตัวอย่างความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่นักวิชาการกล่าวไว้เช่น

ซินดา จิตตรุทธะ (2561: 61) ระบุว่า การกำหนดนโยบาย หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุดซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามความต้องการ อาจรวมถึงนโยบาย เทคนิค และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี

สัญญา เคนาภูมิ (2559: 105) ให้ความหมายไว้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจสังคมและการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดหรือสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สังคม

จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวีรชัย (2558) ระบุว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมการตัดสินใจของรัฐบาลทุกระดับ หรือกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการกระทำต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการวางกรอบแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลซึ่งเกิดจากกระบวนการทางการเมืองของกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ ขึ้นตอนนี้เป็นเรื่องการเมืองที่ภาคส่วนทั้งหลายต่างพยายามเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายด้วย อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอม การต่อสู้ และการเจรจาต่อรองของผู้เกี่ยวข้อง

1.2 ความสำคัญ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนสำคัญเพราะเป็นขั้นตอนที่ทำให้นโยบายที่ก่อตัวขึ้น ถูกทำให้เป็นทางการซึ่งออกมาในลักษณะกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และอื่น ๆ ความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ สรุปได้ดังนี้

(1) **เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ** การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ เพราะการพัฒนาประเทศจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านใด มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในฐานะผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลัก นโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลแต่ละสมัยส่งผลโดยตรงต่อ

ความก้าวหน้าหรือถดถอยของประเทศ เช่น การกำหนดพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเพื่อเป็นฐานการผลิต และการจ้างงานของคนในประเทศ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้แก่ประเทศ การส่งเสริมการลงทุนโดยลดดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น การกำหนดนโยบายดังกล่าวล้วนเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น

(2) เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นมีความหลากหลาย ซับซ้อนและรุนแรง ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ความต้องการของประชาชนจึงมีมากขึ้น การแก้ปัญหาด้วยระบบราชการปกติอาจไม่ทันที่ การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการอย่างเป็นระบบ ทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น เช่น การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหาความยากจน ปัญหาคุณภาพการศึกษา เป็นต้น การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยยกระดับปัญหาและความต้องการเหล่านั้นมากำหนดเป็นวาระนโยบายจึงมีอย่างต่อเนื่อง ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ละยุคสมัย ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการให้แก่ประชาชน

(3) เป็นเครื่องมือสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย นโยบายที่รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น นอกจากช่วยแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้วยังเป็นเครื่องมือสร้างความนิยมของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ หากรัฐบาลใดสามารถกำหนดนโยบายจนทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ประเทศสงบสุขจะได้รับความนิยมจากประชาชน เมื่อเลือกตั้งครั้งต่อไปมักได้รับคะแนนเสียงมากตามไปด้วย

ตัวอย่างรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนำโดย ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับเลือกตั้งและเข้าบริหารประเทศ ตั้งแต่วันที่ 6 มกราคม 2544 โดยนโยบายสำคัญที่ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมคือการปราบปรามกระบวนการค้ายาเสพติดอย่างจริงจัง จนได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างมาก และเมื่อมีการเลือกตั้งอีกครั้งในปี 2548 ได้รับคะแนนเสียงมากเป็นประวัติการณ์เป็นพรรคการเมืองแรกที่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของสภา โดยได้รับการเลือกตั้งถึง 376 ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร 500 ที่นั่ง ทำให้เป็นพรรคการเมืองแรกที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ การที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงข้างมากและเป็นรัฐบาลอีกสมัย ส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ปัญหาในสังคมได้ ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่น จนได้รับคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อมา

จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญเพราะเป็นแนวทางดำเนินการของรัฐบาล หากกำหนดนโยบายได้สอดคล้องกับบริบทของประเทศจะทำให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสม นอกจากนั้น ยังเป็นเครื่องมือ

แก้ปัญหาลงและตอบสนองความต้องการของให้ประชาชนด้วย เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาของประชาชนมีหลากหลาย ส่งผลให้ความต้องการมีมากตามไปด้วย การตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนด้วยการกำหนดนโยบายที่ชัดเจน จึงมีโอกาสำเร็จมากกว่าปล่อยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามลำพัง หากนโยบายสาธารณะที่กำหนดประสบความสำเร็จก็สามารถสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลได้อีกด้วย

2. การออกแบบนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากการก่อตัวของนโยบาย มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการสำรวจการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้ทราบถึงปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อนำไปกำหนดนโยบายต่อไป การกำหนดนโยบายจำเป็นต้องมีการออกแบบอย่างรัดกุมเพื่อให้ให้นโยบายนั้นนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำเป็นต้องทำความเข้าใจ 4 ประเด็น ดังนี้ (อุทัย ปริญาสุทธีรัตน์, 2561: 226; เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550: 164 - 166)

2.1 จุดมุ่งหมายและผลผลิต

เป็นการระบุว่าผลผลิตของนโยบายที่เป็นทางการนั้นคืออะไรเพราะปัญหาของการกำหนดจุดมุ่งหมายและผลผลิตของนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักมีจุดมุ่งหมายหลายอย่างเกินไป การออกแบบที่ดีจึงต้องระบุให้ชัดว่าจุดมุ่งหมายกับผลผลิตของนโยบายคืออะไร ตัวอย่างโครงการสร้างเขื่อนผลผลิตของโครงการ คือ เขื่อน ส่วนจุดมุ่งหมายคือผลิตกระแสไฟฟ้า หรือกรณีการส่งเสริมอาชีพของคนในชุมชนผลผลิตคือรายได้ของประชาชนที่เพิ่มขึ้น ส่วนจุดมุ่งหมายคือการแก้ปัญหาความยากจน เป็นต้น การกำหนดจุดมุ่งหมายและผลผลิตที่ชัดเจนทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถกำหนดโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายสนับสนุนนโยบายนั้นได้อย่างสอดคล้อง และตรงประเด็นมากยิ่งขึ้น รวมถึงง่ายต่อการประเมินผลว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วบรรลุผลหรือไม่

2.2 ประชากรเป้าหมาย

พฤติกรรมของประชากรเป้าหมายมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก และประชากรเป้าหมายเป็นตัวกำหนดการออกแบบนโยบาย กล่าวคือ การออกแบบนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องสอดคล้องกับพฤติกรรม วิถีชีวิตประจำวัน ความเชื่อ และวัฒนธรรมของคนในสังคมนั้น ตัวอย่าง การออกแบบนโยบายการคุมกำเนิดในอดีตมักล้มเหลวในกลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลาม เนื่องจากขัดต่อหลักคำสอนและความเชื่อของศาสนาที่ว่าคุมกำเนิดเป็นบาป เพราะเป็นการหยุดยั้งการมีชีวิตของทารก ดังนั้น การออกแบบนโยบายการคุมกำเนิดในกลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลามจึงต้องทำความเข้าใจความเชื่อนี้ด้วย และต้องสื่อสารเพื่อแสดงให้เห็นว่าไม่ขัดต่อหลักศาสนา

เป็นต้น การออกแบบนโยบายจึงต้องพิจารณาลักษณะของประชากรเป้าหมายอย่างรอบคอบ เพราะมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายโดยตรง

2.3 กฎเกณฑ์ของนโยบาย

กฎเกณฑ์ของนโยบาย หมายถึง การแจ้งให้ประชากรเป้าหมายและตัวแทนทราบว่าจะทำอะไรที่ต้องทำ อะไรที่ต้องไม่ทำ ทำเมื่อไหร่และทำอย่างไร กฎเกณฑ์ของนโยบายจึงเป็นตัวควบคุมระยะเวลาการปฏิบัติ การทำตามและการป้อนข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย รวมถึงกฎเกณฑ์การปฏิบัติและประเมินผลในกรณีเร่งด่วน หรือในกรณีที่เกิดวิกฤติซึ่งมีโครงสร้างการมีส่วนร่วมต่างไปจากเดิม

ตัวอย่าง นโยบายประกันรายได้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนปาล์มน้ำมันในภาวะราคามลลิตตกต่ำ โดยกำหนดผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือต้องเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับกรมส่งเสริมการเกษตรแล้วเท่านั้น ซึ่งการขึ้นทะเบียนเกษตรกรมีเงื่อนไขหลายประการที่สำคัญคือต้องปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ ดังนั้น ผู้ที่บุกรุกพื้นที่อุทยานหรือพื้นที่ป่าสงวนจะไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนจึงไม่อยู่ในเงื่อนไขของการช่วยเหลือตามนโยบายนี้ นอกจากนี้ นโยบายการช่วยเหลือนี้ยังกำหนดการช่วยเหลือไม่เกินครัวเรือนละ 25 ไร่ ประกันราคากิโลกรัมละ 4 บาท ระยะเวลาตั้งแต่เดือนกันยายน 2559 ถึง เดือนสิงหาคม 2562 เท่านั้น

การระบุกฎเกณฑ์ของนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจลักษณะเฉพาะของนโยบายและสามารถพิจารณาได้ว่าข้อกำหนดเหล่านั้นจะทำให้ประสบความสำเร็จได้ต้องดำเนินการอย่างไร ประชากรเป้าหมายคือใครซึ่งทำให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นแก้ปัญหาได้ตรงจุดและเป็นไปตามเจตนารมณ์การกำหนดนโยบายมากขึ้น

2.4 เครื่องมือของนโยบาย

เครื่องมือของนโยบาย หมายถึง การเลือกใช้วิธีการเพื่อแก้ปัญหาซึ่งมีฐานคติที่ว่าอาศัยคนจึงต้องจูงใจคนให้เข้าร่วม ดังนั้น เครื่องมือนโยบายจึงสัมพันธ์กับประเภทของคนที่เข้าร่วม โดยเฉพาะประชากรเป้าหมาย มิติพิจารณาจึงมีหลายด้าน เช่น อำนาจหน้าที่ สิ่งจูงใจ การสร้างสมรรถนะให้ประชากรเป้าหมาย สัญลักษณ์และสิ่งหนุนนำอื่น ๆ รวมทั้งการเรียนรู้และการออกแบบนโยบายส่วนอื่น ๆ

ตัวอย่าง นโยบายประกันรายได้เพื่อช่วยเหลือชาวสวนปาล์มน้ำมันที่ยกตัวอย่างข้างต้น จำเป็นต้องกำหนดว่าใครหรือหน่วยงานไหนเป็นผู้ดำเนินงานหลัก ชาวสวนปาล์มที่เข้าข่ายได้รับความช่วยเหลือมีกี่คน งบประมาณที่ต้องใช้จำนวนเท่าไร เกษตรกรจะขอรับการช่วยเหลือต้องทำอย่างไร การตรวจสอบคุณสมบัติว่าเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรจริงหรือไม่ดำเนินการอย่างไรให้สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และจะอย่างไรให้เกษตรกรได้รับการช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เหล่านี้เป็นแนวทางการออกแบบเครื่องมือเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพิจารณาออกแบบนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องระบุให้ได้ว่า “จะอย่างไร นโยบายนี้จึงจะประสบความสำเร็จ” ดังนั้น จึงต้องกำหนดเครื่องมือหรือออกแบบระบบและกลไก การขับเคลื่อนให้เหมาะสม ครอบคลุมทั้งประชากรเป้าหมายของนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น จำนวนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และระบบการบริหาร เพื่อให้ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้เป็นเครื่องมือการขับเคลื่อนนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

จะเห็นได้ว่า การออกแบบนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่สำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะเป็นขั้นตอนที่ต้องคำนึงถึงผลของนโยบายต่อกลุ่มเป้าหมายซึ่งจำเป็นต้องสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของกลุ่มเป้าหมายทั้งปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง รวมถึงด้านอื่น ๆ เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการออกแบบนโยบาย การกำหนดจุดมุ่งหมาย ผลผลิต ประชากรเป้าหมาย กฎเกณฑ์ของนโยบาย และเครื่องมือของนโยบายอย่างชัดเจนส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบายโดยตรง และเป็นแนวทางดำเนินงานด้านการออกแบบนโยบายสาธารณะให้มีคุณภาพทุกระดับได้อีกด้วย

3. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะเป็นรากฐานสำคัญ เพราะทำให้ทราบถึง เป้าประสงค์ของนโยบายที่กระทำ และสามารถเลือกวิธีดำเนินการได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ที่ต้องการ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของนโยบายยังมีความสำคัญในฐานะเป็นปัจจัยกำหนดทิศทาง นโยบายที่นำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งเป็นเกณฑ์ติดตามประเมินผลความสำเร็จของ นโยบายว่าอยู่ในระดับใด วัตถุประสงค์ของนโยบาย มีองค์ประกอบพื้นฐาน 2 ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2551: 343) ดังนี้

3.1 วัตถุประสงค์เชิงปทัสสถาน

วัตถุประสงค์เชิงปทัสสถาน คือ วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของผู้คนและสังคม จำแนกได้ 2 ระดับ ได้แก่

(1) ระดับปัจเจกบุคคลและระดับองค์การ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย สาธารณะต้องยอมรับค่านิยมและจริยธรรมของปัญหาสาธารณะที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย และตรวจสอบว่าสอดคล้องกับค่านิยมของผู้เกี่ยวข้องทั้งระดับบุคคลและองค์การหรือไม่ รวมถึง ค่านิยมของนักวิเคราะห์นโยบายที่สอดแทรกอยู่ในการกำหนดวัตถุประสงค์ด้วย หากพิจารณาและ กำหนดวัตถุประสงค์ให้เป็นไปตามค่านิยมจะทำให้การกำหนดนโยบายนั้นเป็นที่ยอมรับของบุคคล หรือองค์การด้วย

(2) ระดับสังคมโดยรวม นักวิเคราะห์ต้องตรวจสอบให้มั่นใจว่าค่านิยมที่ปรากฏอยู่ในนโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมโดยรวมหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะนโยบายใดก็ตามที่วัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมส่วนรวมอาจทำให้ประชาชนไม่ยอมรับหรือไม่ให้ความร่วมมือ และนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

3.2 วัตถุประสงค์เชิงการเมือง

วัตถุประสงค์เชิงการเมือง เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่คำนึงถึงการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์บางประการ วัตถุประสงค์เชิงการเมืองพิจารณาได้ 2 มิติ คือ

(1) มิติทางด้านทิศทาง โดยพิจารณาว่ากลุ่มใดมีบทบาทการให้ความช่วยเหลือหรือกลุ่มใดได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาที่เกิดขึ้น และพิจารณาว่าจะใช้นโยบายใดแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(2) มิติด้านขนาดของปัญหา โดยพิจารณาถึงทรัพยากรที่ต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาว่าจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด และมีทรัพยากรเหล่านั้นเพียงพอหรือไม่ อย่างไรก็ตาม

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะภายใต้มิติทั้งสองดังกล่าว เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองโดยตรง เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยพิจารณาเชิงการเมือง และมีนัยยะสำคัญ เพราะสภาพความเป็นจริงการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ทางการเมืองอยู่แล้ว หากการกำหนดวัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกับความต้องการทางการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องและกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ

3.3 คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบาย

คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง ลักษณะสำคัญที่ต้องคำนึงเมื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย 7 ประการ คือ

- (1) ความครอบคลุมประเด็นปัญหา นโยบาย
- (2) ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม
- (3) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- (4) ความสมเหตุสมผล
- (5) มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้
- (6) มีความสอดคล้องทางการเมือง
- (7) กำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

คุณลักษณะทั้ง 7 ประการเป็นพื้นฐานสำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายสาธารณะ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องครอบคลุมคุณลักษณะทั้งหมดจึงถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ดี

จะเห็นได้ว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนสำคัญ ทำให้ทราบถึงวิธีที่ควรดำเนินการ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน 2 ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง โดยวัตถุประสงค์ต้องครอบคลุมประเด็นปัญหา นโยบายสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม มีความชัดเจนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สมเหตุสมผล สอดคล้องกับทรัพยากรที่ต้องใช้ สอดคล้องทางการเมือง และกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

4. สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ

สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะพิจารณาได้ 2 ประเภท ได้แก่ สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ และสถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ

4.1 สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ

หมายถึง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยอยู่ในองค์กรของรัฐตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะหลัก และสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะรอง กล่าวคือ

(1) สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะหลัก เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ให้กำหนดนโยบายสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

รัฐสภา เป็นสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย โดยรัฐสภาจะมีเฉพาะประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยรัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่หลักคือการตรากฎหมาย อภิปราย หรือกั้นระหว่างสมาชิกวุฒิสภา ถกเถียงประเด็นทางการเมืองหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ดังนั้น ผลของการทำหน้าที่ของรัฐสภาจะออกมาในรูปของกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องปฏิบัติ

คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการบริหาร หัวหน้าคณะรัฐมนตรีแต่ละประเทศเรียกชื่อและมีที่มาแตกต่างกันอาจเป็นนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี ขึ้นอยู่กับโครงสร้างระบอบการปกครองและรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ โดยทั่วไปคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารประเทศ สำหรับคณะรัฐมนตรีของไทยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา การทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจกำหนดนโยบาย หรืออนุมัติร่างพระราชกฤษฎีกา (พรก.) หรือพระราชกำหนด (พรก.) ก่อเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชกำหนด

ศาล เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการทำหน้าที่พิจารณาคดีความที่เกิดขึ้น ระบบศาลของแต่ละประเทศแตกต่างกัน แบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ศาลเดี่ยวและศาลคู่ ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายจะใช้ระบบ “ศาลคู่” ส่วนประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณีมักใช้ระบบ “ศาลเดี่ยว” สำหรับประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีการจัดตั้งศาลขึ้นมาพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะแยกออกจากศาลยุติธรรม การวินิจฉัยตีความข้อกฎหมายและคำพิพากษาของศาลถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติซึ่งถือเป็นนโยบายสาธารณะด้วย

จะเห็นได้ว่าทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เป็นสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการและมีบทบาทโดยตรงเพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการและผลของการตัดสินใจทุกคนต้องปฏิบัติตาม

(2) หน่วยงานที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะรอง เป็นหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะโดยต้องได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดนโยบายหลักและยังคงถูกควบคุมตามโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจ โดยส่วนกลางแบ่งอำนาจการบริหารราชการให้แก่ภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจการในท้องที่แทนการบริหารราชการส่วนกลาง ลักษณะการแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ไปปฏิบัติงานในภูมิภาค แต่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากส่วนกลาง และส่วนกลางอาจเรียกอำนาจกลับคืนเมื่อใดก็ได้ ดังนั้น การออกคำสั่ง ประกาศ ข้อบังคับ และอื่น ๆ จะอาศัยอำนาจที่ได้รับการแบ่งมาจากส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทรองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเมืองพัทยาปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารใกล้เคียงกับเทศบาลเมืองมากขึ้น นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีความเฉพาะเจาะจงตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น ผลผลิตของการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทยออกมาในรูปของแผนพัฒนาท้องถิ่น และข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ กระบวนการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น เริ่มจากการรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน

จากนั้นนำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำโครงการและกำหนดรายจ่ายประจำปี นำเข้าสู่สภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งต่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้วผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ และผู้เกี่ยวข้องนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป แม้ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจแต่การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ภายใต้ข้อกำหนดหรือกฎหมายการกระจายอำนาจเท่านั้น จึงถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทรองในการกำหนดนโยบายสาธารณะหน่วยงานหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการสามารถพิจารณาได้ 2 ประเภทหลัก ได้แก่ สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะหลัก และสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะรอง โดยทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเนื่องจากผู้มีบทบาทหลักสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างกว้าง ๆ ขณะที่ผู้มีบทบาทรองสามารถนำหลักการจากผู้มีบทบาทหลักมาพัฒนาให้เหมาะสมกับพื้นที่มากยิ่งขึ้น

4.2 สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ

หมายถึง หน่วยงาน คณะบุคคล หรือ ปัจเจกชนผู้ที่ไม่มีความอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ผลักดันข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่าง ๆ ให้กับผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ กลุ่มนี้มีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน กลุ่มนักวิชาการ องค์กรภาคประชาชน พรรคการเมือง สื่อมวลชน และภาคประชาสังคมอื่น ๆ ปัจจุบันกลุ่มลักษณะนี้มีบทบาทสำคัญกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายให้การรับรองและพยายามสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อความละเอียดรอบคอบในการกำหนดนโยบายทำให้นโยบายสาธารณะที่ออกมาสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนมากขึ้น

ตัวอย่างนโยบายด้านการจดทะเบียนสมรสที่เดิมกฎหมายอนุญาตให้จดทะเบียนสมรสระหว่างชายกับหญิงเท่านั้น แต่ปัจจุบันกลุ่มคนมีความหลากหลายทางเพศมากขึ้น และพยายามเรียกร้องให้เพศเดียวกันสามารถจดทะเบียนสมรสกันได้ กลุ่มคนที่มีความคิดดังกล่าวจึงพยายามเคลื่อนไหวและเสนอแนะแนวทางให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ เพื่อออกกฎหมายรับรองการจดทะเบียนสมรสของคนเพศเดียวกัน รวมถึงการมีบุตรด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์หรือการจดทะเบียนรับรองบุตร เมื่อมีการเรียกร้อง กดดัน จนผู้เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญจึงนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อออกพระราชบัญญัติคู่ชีวิตขึ้น ซึ่งกรณีนี้มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2563 และอยู่ระหว่างการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

กรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศมีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ กระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นการกำหนดนโยบายสาธารณะจากประชาชนได้เป็นอย่างดี ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการจึงเป็นกลุ่มที่มีบทบาท

สำคัญ และการเปิดโอกาสให้คนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเสนอนโยบายตามสภาพปัญหาและความต้องการของตนเองได้นั้น สะท้อนให้เห็นการพัฒนากระบวนการทางประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดีและเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการมีส่วนร่วมได้อีกด้วย

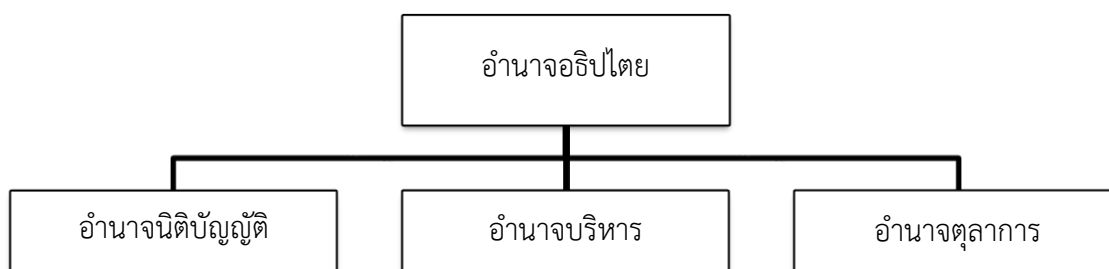
กล่าวโดยสรุป สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะประกอบด้วย 2 ส่วนหลักคือ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ และผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยผู้มีบทบาทหน้าที่หลัก ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ส่วนผู้มิบทบาทรอง ประกอบด้วย ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทกำหนดนโยบายในพื้นที่รับผิดชอบตามอำนาจที่ได้รับการแบ่งหรือกระจายมาจากราชการส่วนกลาง สำหรับผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ คือ ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่เป็นกลุ่มคนที่ต้องการให้มีนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มตน มีการเคลื่อนไหว กดดันจนผู้มีอำนาจนำไปกำหนดเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการ

5. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การศึกษาหรืออธิบายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะนักวิชาการได้เสนอแนวทางในการอธิบายไว้ เรียกว่า ตัวแบบ โดยตัวแบบที่สำคัญ ได้แก่

5.1 ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบสถาบันมองว่านโยบายเป็นผลผลิตของสถาบัน กล่าวคือ นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นจากสถาบันหลักของรัฐ ผู้วิเคราะห์ต้องทำความเข้าใจว่าในประเทศนั้น มีสถาบันใดบ้างเป็นสถาบันหลัก สถาบันเหล่านี้มีหน้าที่อย่างไร เช่น สหรัฐอเมริกาปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้นำสูงสุดคือประธานาธิบดี สถาบันสำคัญคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังภาพ



ภาพ 3.1 ตัวแบบสถาบัน

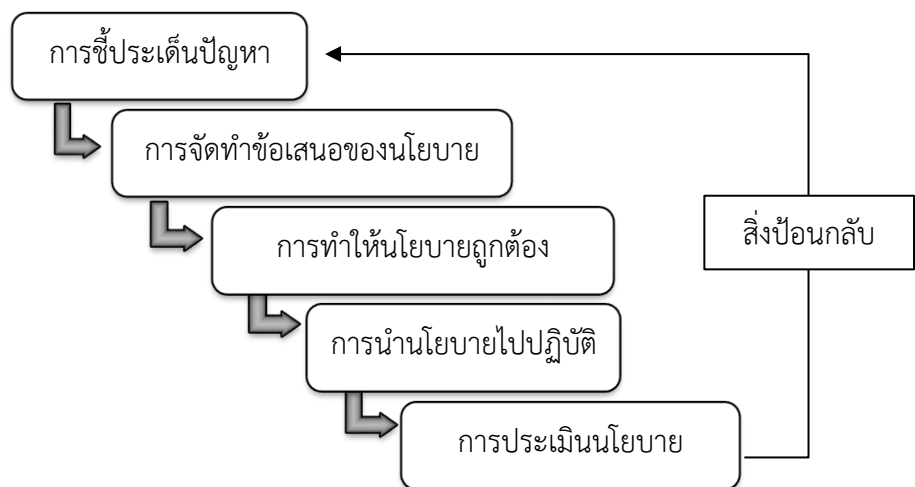
การศึกษาจากตัวแบบนี้จะพิจารณาว่าสถาบันของทั้งสามฝ่ายมีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอย่างไร มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันอย่างไร การนำตัวแบบสถาบันไปวิเคราะห์นโยบายใดก็ตามต้องหาคำตอบให้ได้ว่านโยบายนั้นมีสถาบันใดเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย สถาบันได้รับผิดชอบนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ สถาบันใดทำหน้าที่บังคับใช้นโยบายในสังคม เช่น สภาผู้แทนราษฎรออก พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือกรมการขนส่ง กรมการประกันภัย หน่วยงานที่บังคับใช้คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

5.2 ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

ตัวแบบกระบวนการเน้นการพิจารณานโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจนเสร็จสิ้น โดยแบ่งออกเป็น 5 กระบวนการ ได้แก่

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

การวิเคราะห์นโยบายด้วยตัวแบบกระบวนการจะพิจารณา 3 ส่วนหลัก ได้แก่ การจำแนกลักษณะปัญหา การจัดทำทางเลือกนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้ กระบวนการอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ด้วยเช่นกันแต่จะแตกต่างกันไปตามกิจกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน ดังภาพ



ภาพ 3.2 ตัวแบบกระบวนการ

ขั้นตอนการจำแนกลักษณะปัญหา นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงลักษณะของปัญหาว่าเป็นปัญหาประเภทไหน สาเหตุของปัญหามาจากอะไร ระดับความรุนแรงของปัญหานั้นมีมากขนาดไหน และปัญหานั้นจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างไรบ้าง เพื่อให้ได้ลำดับความสำคัญของปัญหาออกมา

ขั้นตอนการจัดทำทางเลือกนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องจัดทำทางเลือกของนโยบายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาขึ้นมาหลาย ๆ ทางเลือก และจึงทำการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของแต่ละทางเลือก วิเคราะห์ความคุ้มค่าในการเลือกทำตามนโยบายนั้น พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายนั้นต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทั้งผลกระทบแง่บวก แง่ลบ และผลกระทบที่ไม่คาดหมาย

ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบนโยบาย เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องตัดสินใจเลือกนโยบาย โดยอาจพิจารณาจากความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โอกาสที่จะทำนโยบายนั้นให้สำเร็จ พร้อมทั้งแสวงหาการสนับสนุนที่จำเป็น เช่น จากฝ่ายการเมือง ฝ่ายประชาสังคม หรือจากท้องถิ่น เป็นต้น

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะตัดสินใจมอบหมายนโยบายและภารกิจให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบไปดำเนินการตามนโยบายนั้น หรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งมีภารกิจในการดำเนินการตามนโยบายนั้นให้สำเร็จ เช่น โครงการชุมชนพอเพียง มีการตั้งสำนักงานเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชนขึ้นมารับผิดชอบต่อดำเนินการตามนโยบาย และที่สำคัญที่สุดคือ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณลงไปให้กับหน่วยงานนั้นอย่างเหมาะสม

ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจะทำการวิเคราะห์ตั้งแต่กระบวนการดำเนินงาน ผลที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อม การใช้ทรัพยากร ผลผลิต และผลลัพธ์ที่ได้ของการดำเนินนโยบาย รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายที่มีต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง นโยบายสาธารณะนั้น ๆ ให้ดี และเป็นประโยชน์กับส่วนรวมมากยิ่งขึ้น โดยจัดทำเป็นข้อเสนอแนะให้กับผู้บริหารได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อให้ได้นโยบายที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาคือตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยผ่านกระบวนการประเมิน และเปรียบเทียบทางเลือกที่เป็นไปได้อย่างเป็นระบบ

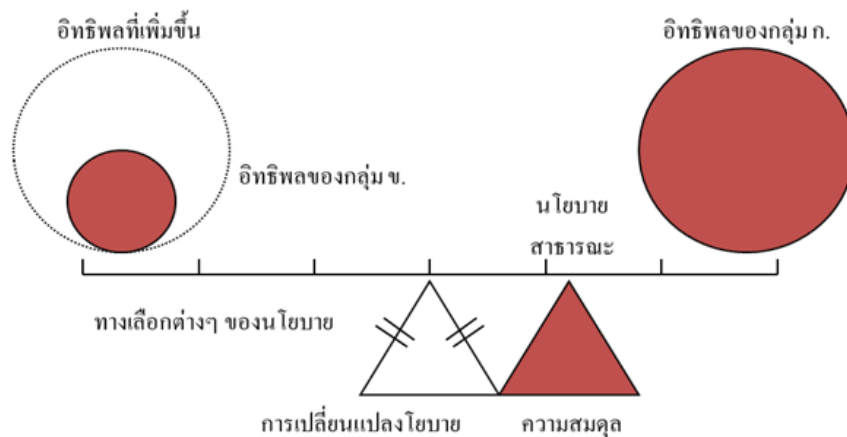
5.3 ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

เป็นแนวความคิดของนักทฤษฎีการเมืองที่มีชื่อเสียง 2 ท่าน คือ เดวิด ทูรแมน (David Truman) และอาร์เธอร์ เบนท์ลีย์ (Arthur Bentley) โดยกล่าวว่า หัวใจของการเมือง คือ การต่อสู้

แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเพื่อจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของการเมืองในการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถทำได้ ดังนี้

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

ตามทฤษฎีกลุ่ม นโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งที่สร้างดุลยภาพสำหรับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมกลุ่มใดที่มีอิทธิพลมากย่อมได้เปรียบ เนื่องจากนโยบายสาธารณะย่อมโน้มเอียงไปตามการเรียกร้องของกลุ่ม อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม จำนวนสมาชิกในกลุ่ม ความมั่นคง ความแข็งแกร่งขององค์การ ภาวะผู้นำ ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ความสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขององค์ประกอบของกลุ่ม ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะด้วย ดังภาพ



ภาพ 5.3 ตัวแบบกลุ่ม

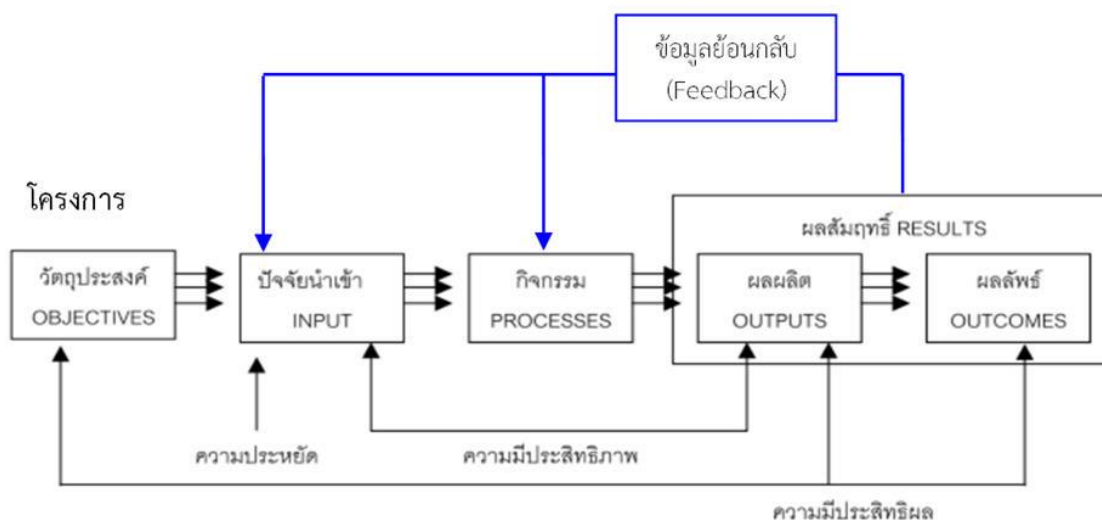
ตัวแบบกลุ่มนี้นิยมนำมาใช้อธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตยซึ่งมีกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมหลากหลาย เมื่อประชาชนแต่ละคนมุ่งหวังประโยชน์ร่วมกันก็จะเข้าไปรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ และพยายามแสดงพลังหรืออิทธิพลและสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายให้รับรู้การเรียกร้องของตน นโยบายสาธารณะในระบบการเมืองดังกล่าว จึงเป็นผลมาจากการต่อรอง การประนีประนอมระหว่างข้อเรียกร้อง การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลในระบบสังคมการเมือง ทั้งนี้ เพื่อจะได้จัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จุดเด่นของทฤษฎีกลุ่ม คือ การสะท้อนให้เห็นถึงโลกความเป็นจริงของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยที่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และระบบการเมืองได้พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ กลุ่มพยายามแสวงหาหนทางเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจของกลุ่ม เพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด

สำหรับจุดอ่อนของทฤษฎีกลุ่ม คือ การถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการ ต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้น เท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ นโยบายไป ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจตัดสินใจในนโยบายโดยอาจไม่ได้เป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมก็ได้

5.4 ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

การกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบนี้มองว่านโยบายเป็นผลผลิตของระบบ การเมือง แต่ละนโยบายจะมีเหตุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าของระบบ ได้แก่ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชน นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของระบบเองในการปรับเปลี่ยน ปัจจัยนำเข้า โดยการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และการนำสิ่งที่ตัดสินใจไปปฏิบัติ ดังภาพ



ภาพ 3.4 ตัวแบบเชิงระบบ

กรอบแนวคิดหลักของตัวแบบเชิงระบบประกอบด้วย

- (1) สิ่งมีชีวิตต้องทำงานอย่างเป็นระบบ ระบบต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะและจะต้องสอดคล้องกัน

(2) ชีวิตการเมืองต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง

(3) นโยบายสาธารณะเป็นตัวผลผลิตของระบบการเมืองซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยม หรืออำนาจในการตัดสินใจนโยบายของระบบการเมือง

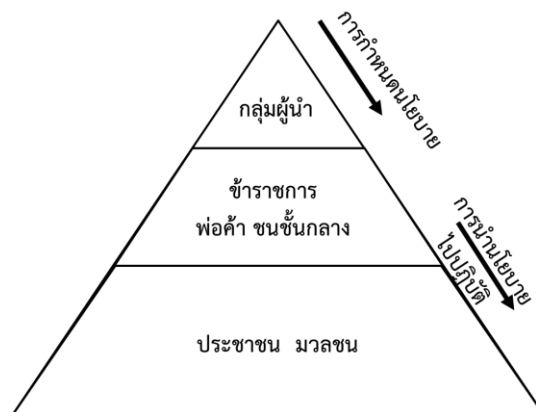
จุดเด่นของตัวแบบเชิงระบบ คือ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่จะส่งผลในเชิงบวกหรือเชิงลบต่อการปฏิบัติงานของระบบให้มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

จุดอ่อนของตัวแบบเชิงระบบ คือ ยังไม่สามารถตอบคำถามที่สำคัญ ได้แก่

- (1) ปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อให้มีการเรียกร้องต่อระบบการเมืองที่สำคัญมีอะไรบ้าง
 - (2) ระบบการเมืองที่มีคุณลักษณะเช่นใดจึงจะสามารถแปลงการเรียกร้องให้เป็นนโยบายและมีความต่อเนื่อง
 - (3) ปัจจัยนำเข้ามีผลต่อคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร
 - (4) คุณลักษณะของระบบการเมืองมีผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายได้อย่างไร
 - (5) ปัจจัยแวดล้อมนำเข้ามีผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะได้อย่างไร
 - (6) นโยบายสาธารณะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร
- ตัวแบบเชิงระบบแสดง

5.5 ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

ตัวแบบนี้อธิบายว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจการตัดสินใจนโยบายอย่างเด็ดขาด ชนชั้นปกครองจะยึดถือความพึงพอใจหรือค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย โดยประชาชนไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ดังภาพ



ภาพ 3.5 ตัวแบบผู้นำ

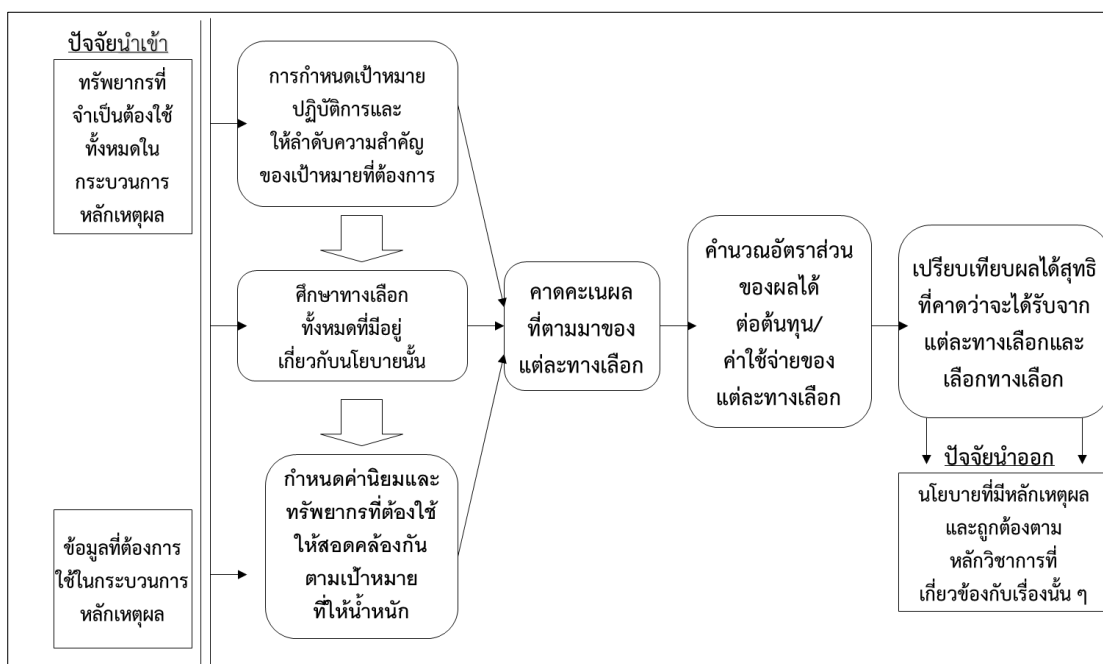
จุดเด่นของตัวแบบผู้นำคือ สะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศปกครองโดยชนกลุ่มน้อย มิใช่การปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่ นอกจากนี้ยังมักปรากฏว่านโยบายที่ผู้นำบ่อยครั้งมักกำหนดมาเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นผู้นำเองหรือกลุ่มที่สนับสนุนผู้นำเท่านั้น

จุดอ่อนของตัวแบบผู้นำ ได้แก่ ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชนซึ่งปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการประจำแม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจปัญหา นโยบาย แต่ก็มีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเสนอและนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นเรื่องเทคนิคซึ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

ตัวแบบผู้นำสะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศมีการปกครองโดยชนกลุ่มน้อย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ เฉื่อยชาทางการเมือง จุดอ่อนของตัวแบบดังกล่าว คือ ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน และขัดกับลักษณะสำคัญของนโยบายที่ว่านโยบายไม่ได้ตัดสินใจ ณ จุดใดจุดหนึ่งแต่มีการพัฒนามาเป็นสำคัญ

5.6 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

เป็นตัวแบบวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม นโยบายที่ยึดหลักเหตุผล คือ นโยบายที่มุ่งผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ดังนั้น รัฐบาลควรยกเลิกหรือหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายที่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าตอบแทน ดังภาพ



ภาพ 3.6 ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ลักษณะสำคัญของผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ได้แก่

(1) จะไม่มีการใช้นโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์

(2) ระหว่างทางเลือกนโยบายทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ตัดสินใจนโยบายควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ภายใต้กรอบความคิดของตัวแบบหลักเหตุผล นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะของหลักการเหตุผลก็ต่อเมื่อ ความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่ต้องเสียไปมีค่าเป็นบวก และมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่น

การเลือกนโยบายสาธารณะโดยยึดหลักการเหตุผล ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้

(1) จะต้องเข้าใจคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมด

(2) จะต้องเข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด

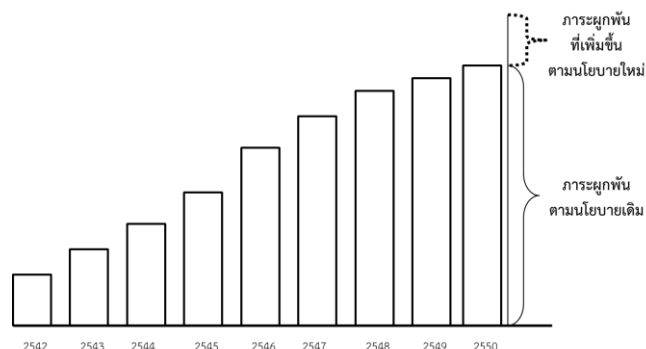
(3) จะต้องเข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือก

(4) สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกได้

(5) ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพิจารณาเลือกทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ตัวแบบที่ยึดหลักการเหตุผล

5.7 ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model)

ตัวแบบนี้มองว่านโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการในอดีต การกำหนดนโยบายมักจะนำนโยบายในอดีตมาเป็นเกณฑ์ เมื่อก่อนทำอะไรก็ปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไข ออกมาเป็นนโยบายใหม่ ในทางวิชาการมองว่าตัวแบบส่วนเพิ่มเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดี เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรคไม่ใช่เป็นนโยบายใหม่แต่เป็นการปรับปรุงใหม่ เพราะในอดีตรัฐบาลมีนโยบายด้านสุขภาพอยู่แล้วแค่นำมาดัดแปลงแล้วนำเสนอในชื่อใหม่เท่านั้น การใช้ตัวแบบส่วนเพิ่มวิเคราะห์นโยบายจะต้องดูว่านโยบายที่กำลังวิเคราะห์อยู่นี้เคยมีมาแล้วในอดีตหรือไม่ ถ้ามีในอดีตมีลักษณะใด นำมาปรับปรุงเพิ่มเติมแก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่อย่างไร ดังภาพ

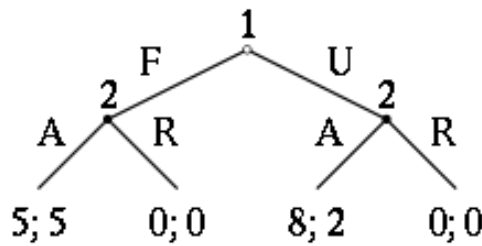


ภาพ 3.7 ตัวแบบส่วนเพิ่ม

ตัวแบบส่วนเพิ่มมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติมากกว่าเพราะไม่ต้องศึกษาหาข้อมูลกันใหม่ทั้งหมด และเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดีเนื่องจากการกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ออกมาเลยอาจทำให้เกิดการคัดค้านต่อต้าน แต่ถ้าตัดแปลงจากของเดิมค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงในสิ่งที่เคยทำมาแล้ว ประชาชนยอมรับได้ง่ายขึ้นและการคัดค้านจะมีน้อยกว่า

5.8 ทฤษฎีเกม (Game Theory)

ทฤษฎีเกมเป็นเกมการศึกษาการตัดสินใจที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับทางเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้กับการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีที่ไม่มีทางเลือกที่ดีที่สุดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเลือกได้อย่างอิสระ และในกรณีที่ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่ง ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังภาพ



ภาพ 3.8 ตัวแบบทฤษฎีเกม

ความคิดเกี่ยวกับเกม คือ การตัดสินใจต่างเกี่ยวพันกับการเลือกที่ต่างต้องพึ่งพากัน เพราะการตัดสินใจของฝ่ายหนึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามที่ต้องการหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

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

จุดเด่นของทฤษฎีเกม คือ ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการต่อรองและการสร้างแนวร่วมในรัฐสภาและใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์มากกว่าเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย

จุดอ่อนของทฤษฎีเกมมีหลายประการที่สำคัญ คือ ไม่เหมาะสมสำหรับความขัดแย้งที่รุนแรง ไม่เหมาะสมเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ยากที่จะคำนวณประโยชน์

สูงสุดที่จะได้รับและพยากรณ์ทางเลือกของฝ่ายตรงข้าม มีปัจจัยสำคัญอื่น ๆ อีกมากมายที่ไม่เอื้อต่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รวมทั้ง ข้อสันนิษฐานหรือฐานคติที่ว่าทุกคนตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลนั้นไม่เป็นจริงเสมอไป

6. การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ

การประกาศใช้นโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นการทำให้นโยบายที่กำหนดไว้มีสถานะทางกฎหมายและนำไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งนโยบายที่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการจะออกมาในรูปแบบกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศของส่วนราชการ แนวปฏิบัติและอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาและความสำคัญของนโยบายนั้น การประกาศใช้นโยบายสาธารณะควรพิจารณาประเด็นสำคัญ 2 ประเด็น คือ กลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ และความเป็นไปได้ทางการเมือง ดังนี้

6.1 กลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

การประกาศใช้นโยบายสาธารณะต้องคำนึงถึงโอกาสความสำเร็จด้วย เป็นการตอบคำถามว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้นโยบายสาธารณะดำเนินการได้และบรรลุตามวัตถุประสงค์ โดยอาจพิจารณาประเด็นสำคัญคือ

(1) บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าใครควรรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติเป็นอย่างไร มีความรู้ความสามารถด้านใด เพราะนโยบายสาธารณะมีลักษณะกว้างครอบคลุมทุกอย่างของรัฐบาลที่ตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ ดังนั้น การพิจารณากำหนดผู้รับผิดชอบนโยบายใด ๆ ต้องมีความรู้และความสามารถรวมถึงมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่กำหนดด้วย ตัวอย่าง การประกาศนโยบายควบคุมการระบาดของโรคโควิด-19 โดยจำกัดการเดินทางข้ามจังหวัด ต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้ที่มาทำหน้าที่นี้ เมื่อพิจารณาและพบว่าจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ด้านการป้องกันโรคจึงกำหนดให้หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุข ทั้งบุคลากรทางการแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณสุขอื่น มาทำหน้าที่ตรวจคัดกรองผู้ที่จำเป็นต้องเดินทางข้ามจังหวัด นอกจากการตรวจคัดกรองโรคแล้วนโยบายนี้ยังเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย จึงกำหนดให้ทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครองเข้ามาทำหน้าที่ด้วย ตัวอย่างที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมีความสำคัญและเป็นกลยุทธ์ที่ต้องพิจารณาดำเนินการ ๆ เพื่อให้นโยบายที่กำหนดบรรลุผลสำเร็จได้

(2) ความเพียงพอของงบประมาณ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้เกิดผลตามที่ต้องการ กลยุทธ์ด้านงบประมาณเป็นสิ่งที่จะต้องวางแผนอย่างรอบคอบ

บางนโยบายต้องใช้งบประมาณมาก เช่น การซื้อวัคซีนป้องกันโรคโควิด-19 การซื้อเรือดำน้ำ การก่อสร้างระบบรถไฟทางคู่ เป็นต้น การพิจารณางบประมาณต้องอยู่ในขอบข่ายที่เป็นไปได้ในการนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ไม่มากจนทำให้ขาดความพอเพียง กระบวนการพิจารณางบประมาณส่วนใหญ่ดำเนินการอย่างเป็นระบบผ่านกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่หลายนโยบายกับพบว่า งบประมาณที่ได้รับไม่สมเหตุสมผลทำให้การปฏิบัติตามนโยบายมีข้อจำกัด และนโยบายนั้นไม่ประสบผลสำเร็จในที่สุด

(3) อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก การพิจารณากลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลสำเร็จด้านอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย สามารถสร้างความสำเร็จได้โดยตรง ตัวอย่าง การตรวจคัดกรองผู้ป่วยโรคโควิด-19 จะทำอย่างไรให้ผู้เกี่ยวข้อง มีอุปกรณ์ตรวจวัดอุณหภูมิเบื้องต้น หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางซื้อแจกหรือให้แต่ละหน่วยงานจัดหาเองซึ่งมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติตามนโยบาย จะเห็นได้ว่า การกำหนดกลยุทธ์ด้านอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก มีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ถ้าหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางซื้อแจกจะแจ้งหน่วยงานไหน คนกลุ่มใด และครอบคลุมผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการทุกกลุ่มหรือไม่ เพราะถ้าให้เพียงบางกลุ่มต้องมีเหตุผลเพียงพอ ไมเช่นนั้นจะถูกต้องคำถามจากผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และนำมาสู่ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานได้ หรือถ้าให้แต่ละหน่วยงานจัดหาเอง ศักยภาพของแต่ละหน่วยงานเป็นอย่างไร และส่งผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นรายละเอียดที่ต้องพิจารณาก่อนประกาศนโยบายทั้งสิ้น เพราะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและจิตใจของผู้เกี่ยวข้องโดยตรง

(4) วิธีดำเนินการ การสร้างความสำเร็จในการกำหนดนโยบายสาธารณะกลยุทธ์ที่สำคัญคือ การดำเนินการอย่างเป็นระบบและเอื้อต่อการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้อง ตัวอย่าง นโยบายป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ที่แต่ละจังหวัดดำเนินการลักษณะบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่ มีการจัดตั้งกองอำนวยการระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัดเป็นผู้อำนวยการดำเนินการลักษณะเฉพาะกิจ และออกแบบระบบงานให้เอื้อต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานด้วยการใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน ส่งผลให้นโยบายการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ประสบความสำเร็จสามารถควบคุมโรคได้ในที่สุด

จะเห็นได้ว่ากลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยพื้นฐานสำคัญ ได้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก และวิธีดำเนินการ ปัจจัยเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณากำหนดกลยุทธ์ของนโยบาย นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาความเป็นไปได้ทางการเมืองด้วย

6.2 ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความเป็นไปได้ทางการเมืองเป็นการพิจารณาความเข้าใจวัตถุประสงค์ และสร้างการยอมรับนโยบายสาธารณะของผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) การจำแนกบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ที่สนใจสาระสำคัญของนโยบายอย่างแท้จริง และกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทตัดสินใจต่อปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น เป็นการพิจารณาว่าทั้ง 2 กลุ่ม เข้าใจและยอมรับนโยบายสาธารณะที่ประกาศใช้มากน้อยเพียงใด และจะสื่อสารอย่างไรเพื่อให้เกิดการยอมรับและไม่ต่อต้าน เป็นการประนีประนอมหรือปรับปรุงนโยบายเพื่อให้แต่ละกลุ่มยอมรับและสนับสนุนนโยบายนั้น

(2) การสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้เกี่ยวข้อง การประกาศใช้นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นแก่ทุกฝ่ายต่อการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาต่อกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ เพราะไม่เช่นนั้นจะเกิดการต่อต้านจนทำให้นโยบายนั้นไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ หรือปฏิบัติได้แต่ไม่บรรลุตามเป้าประสงค์ของนโยบาย ดังนั้น การพิจารณากระแสการต่อต้านของกลุ่มต่าง ๆ การใช้สำนวนโวหารทางการเมืองโน้มน้าว และสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นจึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมก่อนประกาศใช้นโยบายสาธารณะ

(3) การสร้างความร่วมมือจากฝ่ายการเมือง ความสนใจของฝ่ายการเมืองคือการสร้างอำนาจให้กับกลุ่มของตนเพื่อผลักดันนโยบายให้เกิดประโยชน์แก่ผู้สนับสนุนหรือฐานเสียงของตนเอง กลุ่มการเมืองจึงมีหลากหลายและแต่ละกลุ่มมีความต้องการแตกต่างกัน การสร้างความร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ช่วยให้นโยบายสาธารณะที่จะประกาศได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองด้วยซึ่งมีนัยยะให้ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีสายสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองนั้นยอมรับด้วย ดังนั้น การสร้างความร่วมมือโดยให้ฝ่ายการเมืองหลากหลายกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมจึงเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จ

กล่าวโดยสรุป การประกาศใช้นโยบายสาธารณะจะออกมาในรูปแบบกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทักษะและประสบการณ์ทางการเมืองพิจารณากลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จและความเป็นไปได้ทางการเมืองด้วย เพื่อให้การกำหนดนโยบายได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ไม่เกิดการต่อต้าน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

7. สรุป

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนการนโยบายเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมถึงการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ถือว่าเป็นสถาบันหลัก นอกจากนั้นยังมีสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะรอง ได้แก่ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง หน่วยงานเหล่านี้สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะ

ภายใต้อำนาจที่ได้รับจากส่วนกลางจึงถือเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ที่มีบทบาทรอง นอกจากนี้ ยังมีสถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ หน่วยงาน คณะบุคคล หรือปัจเจกชน เป็นต้น ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะแต่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ผลักดันข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่าง ๆ ให้กับผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ กลุ่มนี้มีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กลุ่มนักวิชาการ และภาคประชาสังคม เป็นต้น เพื่อให้การออกแบบนโยบายสามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย ผลผลิต ประชากรเป้าหมาย กฎเกณฑ์ของนโยบาย รวมถึงเครื่องมือจำเป็นของนโยบายที่ครอบคลุมและมีความชัดเจน ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจสามารถนำไปเป็นแนวทางดำเนินงานได้ โดยเฉพาะการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นรากฐานสำคัญเพราะแสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของนโยบายนั้น วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน 2 ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถทำความเข้าใจผ่านตัวแบบต่าง ๆ ที่นักวิชาการเสนอไว้ ดังนี้ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบเชิงระบบ แบบผู้นำ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบส่วนเพิ่ม และทฤษฎีเกม อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องประกาศใช้อย่างเป็นทางการจึงสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ซึ่งจะออกมาในรูปแบบกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศของส่วนราชการ แนวปฏิบัติ และอื่น ๆ

รายการอ้างอิง

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ.
- ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรมและพรรณทิพย์ เพชรมาก. (2556). *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาเมืองและชนบท หน่วยที่ 10 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2554). การกำหนดนโยบายท้องถิ่น. ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น หน่วยที่ 1 - 7* (หน้า 3-1 - 3-53). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2558). การกำหนดนโยบายสาธารณะ. ใน คณะกรรมการกลุ่มผลิตรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, *เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะ* (หน้า 3-1 - 3-26). กรุงเทพฯ: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน.
- 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 มหวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 1 - 32). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีวัฒน์ ช่างคิด. (2559). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง. *วิทยาการจัดการ*, 33(2)135 - 160.
- พัชรี สีโรรส. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- มยุรี อนุমানราชธน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*.

กรุงเทพฯ: ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). *การสรุปรากคานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.

รัฐสภาไทย. (มิถุนายน 1 2562). *อำนาจหน้าที่รัฐสภา*. เข้าถึงได้จาก รัฐสภาไทย:

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=4484

ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*.

กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด.

สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมอธรรม.

สัญญา เคนาภูมิ. (2559). *การกำหนดนโยบายสาธารณะ: ทฤษฎี และกระบวนการ*. *วารสาร*

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 7(2)100-126.

สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟัง*

ความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการ

ประชาชน. (2552). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี*.

สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *คู่มือการปฏิบัติงาน ตามระเบียบสำนัก*

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี.

อุทัย ปริญญาสุทินันท์. (2562). *การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบาย และ*

กรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

1. ให้อธิบายความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะมาพอเข้าใจ
2. ให้สืบค้นนโยบายสาธารณะที่สนใจ และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนาโดยออกแบบการดำเนินงานที่เห็นว่าเหมาะสม
3. หลักการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง จงอธิบาย
4. จงอธิบายบทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
5. ให้สืบค้นนโยบายสาธารณะที่สนใจ และวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง
6. ให้สืบค้นนโยบายสาธารณะที่สนใจ และอธิบายกลยุทธ์การประกาศใช้นโยบายสาธารณะนั้น

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. การประท้วง
 - ข. การร่วมประชุมประชาคม
 - ค. การเรียกร้องผ่านตัวแทนหรือสมาชิกสภา
 - ง. การเรียกร้องผ่านกลุ่มผลประโยชน์หรือพรรคการเมือง
5. ข้อใดไม่ใช่คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของสมบัติ อึ้งธัญวงศ์
 - ก. สอดคล้องกับค่านิยมของสังคม
 - ข. ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
 - ค. มีหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
 - ง. มีความสอดคล้องทางการเมือง

6. ประเด็นที่ต้องทำให้ชัดเจนในการออกแบบนโยบายคือข้อใด
- ประชากรเป้าหมาย และกฎเกณฑ์ของนโยบาย
 - ปัญหา จุดมุ่งหมายและผลผลิต
 - เครื่องมือของนโยบาย
 - ทุกข้อที่กล่าวมา
7. ข้อใดเป็นนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น
- นายแดงหาเสียงโดยประกาศไปทั่วว่าจะส่งเสริมอาชีพแก่คนยากจนหากตนได้รับการเลือกตั้ง
 - เมื่อนายแดงได้รับเลือกตั้งแล้วจึงแถลงต่อสภาท้องถิ่นว่าจะส่งเสริมอาชีพแก่คนยากจน
 - นายแดงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรวบรวมข้อมูลคนยากจนในพื้นที่
 - ถูกทั้งข้อ ก และ ข
8. การศึกษาปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิตของนโยบายสาธารณะ ภายใต้สภาพแวดล้อมเป็นการศึกษาโดยอาศัยตัวแบบใด
- ตัวแบบเหตุผล
 - ตัวแบบระบบ
 - ตัวแบบสถาบัน
 - ตัวแบบกระบวนการ
9. ตัวแบบใดอธิบายว่าการกำหนดนโยบายมักจะนำนโยบายในอดีตมาเป็นเกณฑ์ เมื่อก่อนทำอะไรก็ปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่
- ตัวแบบผู้นำ
 - ตัวแบบกระบวนการ
 - ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล
 - ตัวแบบส่วนเพิ่ม
10. วิธีการใดที่รัฐบาลเลือกใช้ควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด -19 ได้ผลดีที่สุด
- การห้ามเดินทางข้ามจังหวัด
 - การกำหนดให้ปฏิบัติงานที่บ้าน
 - การฉีดวัคซีนแก่ประชาชน
 - การปิดร้านอาหาร

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ง. ปัญหา และความต้องการของประชาชน
- ข้อ 2 ตอบ ก. การระบุปัญหา การจัดทำข้อเสนอนโยบาย การประกาศเป็นนโยบายสาธารณะ
- ข้อ 3 ตอบ ง. ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึก
- ข้อ 4 ตอบ ข. การร่วมประชุมประชาคม
- ข้อ 5 ตอบ ค. มีหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
- ข้อ 6 ตอบ ง. ทุกข้อที่กล่าวมา
- ข้อ 7 ตอบ ข. เมื่อนายแดงได้รับเลือกตั้งแล้วจึงแถลงต่อสภาท้องถิ่นว่าจะส่งเสริมอาชีพแก่คน
ยากจน
- ข้อ 8 ตอบ ข. ตัวแบบระบบ
- ข้อ 9 ตอบ ง. ตัวแบบส่วนเพิ่ม
- ข้อ 10 ตอบ ค. การฉีดวัคซีนแก่ประชาชน

หน่วยที่ 4 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 4 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายและความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
2. ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
3. ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
4. กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
6. ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
7. สรุป

แนวคิด

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบาย เป็นการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จ ครบถ้วน เกิดผลผลิต และสมบูรณ์ โดยองค์กรภาครัฐทำหน้าที่หลัก ซึ่งอาจมอบให้หน่วยงานอื่น รวมถึงเอกชนดำเนินการแทนได้ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้นมีความสัมพันธ์กับความต้องการของประชาชน

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบหนึ่งของ “กระบวนการนโยบาย” จุดมุ่งหมายของการนำนโยบายสาธารณะ คือ ความปรารถนาที่จะนำนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้ถูกต้อง สมเหตุสมผลไปสู่การปฏิบัติโดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงสามารถทำให้นโยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสำเร็จของนโยบาย

ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้รับผลจากนโยบาย สำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การกำหนดเป้าหมายในแผนงาน การตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติ การนำไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผล

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ทรัพยากรที่ต้องมีความพร้อมทั้งปริมาณและคุณภาพ กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงเครื่องมือและวิธีการปฏิบัติด้วย

นักวิชาการเสนอตัวแบบเพื่ออธิบายการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบด้วยตัวแบบ สหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ตัวแบบการกระจายอำนาจ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบทั่วไป ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบ ทางด้านพัฒนาองค์การ ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ และตัวแบบด้านการเมือง

ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติพิจารณาได้หลายประเด็น โดยเฉพาะปัญหา ของประเทศกำลังพัฒนาที่มีอยู่หลายมิติ ขาดการพัฒนาวิธีการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไป ปฏิบัติ ด้านสมรรถนะขององค์การ ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและการต่อต้านการ เปลี่ยนแปลง ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ด้านการสนับสนุนและความ ผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งสิ้น

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้
2. อธิบายความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้
3. ระบุผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้
4. เขียนแผนผังกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้
5. ระบุปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้
6. วิเคราะห์การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติด้วยตัวแบบที่เหมาะสมได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง
4. กรณีศึกษา

กิจกรรมการเรียนการสอน

1. การศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 4 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
2. การอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียนและผู้สอนตามลำดับเนื้อหา
3. การบรรยายสรุปของผู้สอน โดยเน้นเนื้อหาที่ผู้เรียนยังไม่เข้าใจ
4. จัดกิจกรรมกลุ่มย่อย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน โดยเชิญผู้มีประสบการณ์ด้านบริหาร และ เจ้าหน้าที่มาร่วมถ่ายทอดประสบการณ์เกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

5. ผู้เรียนนำเสนอองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการจัดกิจกรรมกลุ่มย่อยในชั้นเรียน
6. ผู้สอนสรุปรวบยอดอีกครั้ง พร้อมชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
7. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
3. ผู้มีประสบการณ์ด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
4. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
5. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

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

1. ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นักวิชาการให้ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในลักษณะเดียวกัน ตัวอย่างเช่น

สุรศักดิ์ ชะมารัมย์ (2562: 39) ระบุว่า เป็นการออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ กล่าวคือ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการดำเนินงานให้ลุล่วงประสบความสำเร็จ ครบถ้วน เกิดผลผลิต และสมบูรณ์

ปภาวดี มนตรีวัต (2556: 4-5) กล่าวว่า เป็นการดำเนินการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้เงื่อนไขสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ ทั้งที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้

มยุรี อนุমানราชธน (2549: 218) อธิบายว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด

จุมพล หนีมพานิช (2554: 10) อธิบายว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มคน สมรรถนะ และความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

กล้า ทองขาว (2548: 173) อธิบายถึงการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่า เป็นบทบาทหลักขององค์กรราชการที่ต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มองค์กรภาครัฐหรือเอกชน ส่วนการให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติในเชิงศาสตร์ภายใต้กรอบการวิเคราะห์นโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแสวงหาความรู้ความเข้าใจ ปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อเป็นบทเรียนและพัฒนาแนวทางสร้างกลยุทธ์เพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและความสามารถขององค์การ และกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้สามารถจัดการและประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อผลสำเร็จของนโยบาย

จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยหน่วยงานหรือผู้ที่มีหน้าที่และบทบาทที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงองค์กรอื่น ๆ เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ให้บรรลุความสำเร็จตรงตามเจตจำนงของนโยบายนั้น ๆ

2. ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความสำคัญ ดังนี้ (จุมพล หนิมพานิช, 2554: 10 – 12 ; ทิพาพร พิมพิสุทธ์, 2555: 132; สมบัติ อารงษ์วงศ์ (2551: 410 - 413)

2.1 ทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์แบบครบวงจร

การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติเป็นส่วนประกอบหนึ่งของ “กระบวนการนโยบาย” กล่าวคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบายแล้ว ภารกิจในขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่จะทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์แบบครบวงจร ไม่หยุดชะงัก ซึ่งมีผลโดยตรงต่อความสำเร็จของนโยบาย ดังนั้น การกำหนดแนวทางการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงมีความสำคัญมาก

2.2 การเพิ่มคุณค่าให้แก่นโยบายสาธารณะ

จุดมุ่งหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ความต้องการที่จะได้นโยบายสาธารณะที่ถูกต้อง สมเหตุสมผล และสามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ นโยบายสาธารณะใดก็ตามถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายที่ดี แต่ไม่บรรลุผลเมื่อปฏิบัติก็ย่อมไร้ค่า ดังนั้น ความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่นโยบายสาธารณะนั้น ๆ

2.3 ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ว่าทำอะไรจึงจะสามารถทำให้นโยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จแทนที่จะประสบกับความล้มเหลว ทั้งนี้ เพราะหากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ผลประโยชน์ทั้งปวงที่เกิดขึ้นย่อมตกอยู่กับประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น ทุกประเทศจึงพยายามพัฒนาปรับปรุงระบบและวิธีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดเสมอ

2.4 ก่อให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เพราะหากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานและโครงการพัฒนาต่าง ๆ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายเพื่อความก้าวหน้าทั้งเศรษฐกิจและสังคมซึ่งจะทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี

จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความสำคัญครอบคลุมอย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) ทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์แบบครบวงจร (2) การเพิ่มคุณค่าให้แก่ นโยบายสาธารณะ (3) ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และ(4) ก่อให้เกิดความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายทุกกระบวนการ

3. ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยทั่วไปมีผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย (วรเดช จันทรศร, 2548: 46 - 51)

3.1 ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง ทั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ได้แก่ รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขอบเขตการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติตามบทบาทของฝ่ายการเมืองแต่ละระดับ กำหนดนโยบายจัดสรรงบประมาณ พิจารณางานที่มีสมรรถนะที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุง สนับสนุน ยุตินโยบาย เมื่อมีการนำนโยบายนั้น ๆ ไปดำเนินการระยะหนึ่งซึ่งโดยปกติมักจะไม่ได้ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.2 หน่วยงานของรัฐ

กล่าวได้ว่าระบบราชการมีความสำคัญที่สุดในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เพราะระบบราชการมีหน้าที่โดยตรงและเป็นหน่วยงานที่เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลให้แก่ฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย จากที่ราชการมีความชำนาญและผู้ปฏิบัติงานอยู่ในตำแหน่งหน้าที่นาน โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่ด้านการกำหนดแผนและโครงการต่าง ๆ ทำให้เข้าใจวิธีการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม นอกจากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยตรงแล้ว บางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่น ดำเนินงานแทนด้วยก็ได้ เช่น องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือองค์กรเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้การมอบอำนาจดังกล่าวยังอยู่ในการควบคุมของหน่วยงานรัฐที่มอบอำนาจนั้น

3.3 ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงาน ผู้บริหารโครงการ และผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมต่างกัน มีผลทำให้พฤติกรรมของบุคคลแตกต่างกันด้วย บุคคลเหล่านี้มีหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกัน คือ ผู้บริหารระดับสูงต้องให้การสนับสนุนและผูกพันกับนโยบายที่ตนต้องรับผิดชอบ ส่วนผู้บริหารโครงการคือผู้นำของข้าราชการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงานโครงการให้สัมฤทธิ์ผล ผู้ให้บริการตามโครงการมีอิสระ/อำนาจ/วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจที่ผู้บริหารระดับสูงควบคุมไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีการตีความกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วัตถุประสงค์ และแนวทางปฏิบัติ ของนโยบายในลักษณะที่แตกต่างกันไป

3.4 ผู้รับผลจากนโยบาย

ผู้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ ผู้ได้รับผลประโยชน์ หรือผู้เสียผลประโยชน์ ทั้งระดับบุคคล กลุ่ม องค์กรภาคเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งอาจรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อแสวงหาประโยชน์จากนักการเมืองหรือข้าราชการ โดยการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์

กล่าวโดยสรุป ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วยบุคคล 4 ฝ่ายหลัก ได้แก่ ฝ่ายการเมือง หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนที่ได้รับผลจากนโยบายสาธารณะ

4. กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นโยบายเป็นกรอบหรือแนวทางกว้าง ๆ ที่กำหนดขึ้น การทำให้นโยบายประสบความสำเร็จจำเป็นต้องนำไปสู่การปฏิบัติ และการปฏิบัติงานใด ๆ ก็ตาม ผู้เกี่ยวข้องต้องวางแผนอย่างเป็นระบบ และมีการบูรณาการทรัพยากรเพื่อให้การดำเนินงานนั้นเป็นไปตามที่วางไว้ กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค และการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค โดยข้าราชการประจำเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในรูปของการแปลงนโยบายเป็นแผน/แผนงาน และโครงการ รวมถึงการเตรียมความพร้อมของทรัพยากรและการบริหารจัดการเพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ (จุมพล หนิมพานิช, 2554: 236 - 244)

4.1 การกำหนดเป้าหมายในแผนงาน

การกำหนดเป้าหมายในแผนงานถือเป็นสิ่งสำคัญที่สุดของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และมีข้อสังเกตว่าเป้าหมายที่กำหนดโดยขาดความรอบคอบจะทำให้เกิดปัญหาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้มีสาเหตุดังนี้

ประการแรก เป้าหมายในแผนงานมีหลายประการ หลายประเภท และเป้าหมายบางประเภทค่อนข้างเด่นชัด บางประเภทมีลักษณะเป็นการทั่วไป บางประเภทเป็นเรื่องของแต่ละแผนงาน บางประเภทเป็นเพียงสัญลักษณ์ เป็นต้น

ประการที่สอง เป้าหมายของแผนงานภาครัฐหรือราชการมักเป็นเป้าหมายเกี่ยวกับประเภทของงาน เช่น เป้าหมายเกี่ยวกับการให้การดูแลรักษาเกี่ยวกับงานสาธารณสุข และอีกประการเป้าหมายของแผนงานภาครัฐมักมีลักษณะกว้าง

ประการที่สาม เป้าหมายของแผนงานภาครัฐมักมีลักษณะเพื่อความอยู่รอดของหน่วยงาน

ประการที่สี่ ข้าราชการมีเป้าหมายส่วนตัว เช่น ความก้าวหน้าในอาชีพซึ่งอาจนำเป้าหมายส่วนตัวไปปะปนกับเป้าหมายส่วนรวมได้

ประการที่ห้า เป้าหมายของแผนงานในระบบราชการมีผู้ร่วมกำหนดมากซึ่งเป็นเหตุให้การกำหนดเป้าหมายในแผนงานยาก คลุมเครือ และบางครั้งรวมเอาความเห็นของหลายฝ่ายมาไว้ในเป้าหมาย ทำให้ยากแก่การนำไปสู่การปฏิบัติ

4.2 การตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติ

โดยทั่วไปการตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติจะต้องมีการวิเคราะห์ ทางเลือกที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เช่น การใช้เทคนิคของการวิเคราะห์นโยบาย การวิเคราะห์แผนเป็นระบบ หรือการวิเคราะห์ต้นทุน กำไร เป็นต้น

4.3 การนำไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ มีภารกิจ 3 ประการ คือ
 ประการแรก การตีความ การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้
 ประการที่สอง การสนใจเรื่องขององค์การ หมายถึงการจัดองค์กรและกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุ

ประการที่สาม การปฏิบัติการ ได้แก่ การนำแผนงานไปปฏิบัติ

4.4 การประเมินผล

การประเมินผลเป็นการตรวจสอบว่าการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุผลหรือไม่ โดยมีขั้นตอนปฏิบัติ ดังนี้

ขั้นตอนแรก ต้องมีความชัดเจนว่าจะประเมินผลเรื่องอะไร เช่น การลดจำนวนผู้อ่านหนังสือไม่ออกในชุมชน เป็นต้น

ขั้นตอนที่สอง ต้องมีการวัด ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลของโครงการซึ่งจะต้องใช้เครื่องมือต่าง ๆ สำหรับการวัดให้เหมาะสม

ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นของการวิเคราะห์และการประเมินผล แม้จะมีประโยชน์แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติมากซึ่งอาจเกิดจากเรื่องของการประเมินผลโดยตรง หรืออาจมาจากการเมือง

จะเห็นได้ว่า กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอนหลัก คือ การกำหนดเป้าหมายในแผนงาน การตัดสินใจเลือกวิธีปฏิบัติ การนำไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผล กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีองค์ประกอบที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นระบบซึ่งประกอบด้วยนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ กล่าวคือ นโยบาย (Policy) เป็นกรอบทิศทางหรือแนวทางการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ซึ่งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติจะต้องใช้เป็นกรอบในการพิจารณาตัดสินใจทำแผน แผนงาน โครงการ และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

5. ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

หากพิจารณาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามที่กำหนดไว้ อาจพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

5.1 ปัจจัยด้านทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติงาน

ปัจจัยด้านทรัพยากรที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องได้รับอย่างเพียงพอในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันหน่วยงานนั้นต้องได้รับแนวทางในการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญมาก มิฉะนั้น จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จความล้มเหลวได้ง่าย หลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับปัญหาและอุปสรรคจนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลว ได้แก่

(1) ถ้ามีทรัพยากรใหม่แต่แนวทางการปฏิบัติคลุมเครือ จะต้องจัดการเรื่องการตีความนโยบายให้ชัดเจน และทักษะในการจัดการตีความจะต้องสอดคล้องกับผู้กำหนดนโยบาย

(2) ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและมีแนวทางการปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน เป้าประสงค์ส่วนบุคคลภายในองค์กรจะมีความสำคัญน้อยลง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีทิศทางที่สอดคล้องกันกับวัตถุประสงค์ของนโยบายระดับสูง

(3) ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอและแนวทางการปฏิบัติไม่ชัดเจน สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสนใจที่จะปฏิบัติ เพื่อสร้างพลังแห่งความมุ่งมั่นให้เกิดขึ้นมากพอที่จะเอาชนะอุปสรรคในการขาดแคลนทรัพยากรและแนวทางการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

5.2 ปัจจัยด้านผู้นำ

บทบาทของผู้นำองค์กรทุกระดับนั้น มีความสำคัญมากในการผลักดันให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ เพราะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา และต้องคอยกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ปฏิบัติมีความเข้าใจในเป้าหมายและแนวปฏิบัติของนโยบายอย่างเป็นรูปธรรม โดยผู้นำมีความสำคัญอย่างมากในการมีบทบาทนำและต้องแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นที่จะเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

5.3 ปัจจัยทางด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย

ความชัดเจนของกฎระเบียบขั้นตอน และแผนงานในการปฏิบัตินโยบายนั้น มีผลต่อความสำเร็จของปฏิบัตินโยบาย เพราะจะทำให้ลดขั้นตอนของการใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการ และทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจหลักเกณฑ์การปฏิบัติ และสามารถตัดสินใจได้ง่ายในการพิจารณาดำเนินการ ซึ่งจะลดช่องว่างของกฎระเบียบ รวมถึงการปฏิบัตินโยบายนั้นได้ตามแนวทางที่กำหนดไว้

5.4 ปัจจัยด้านการสนับสนุนนโยบาย

นโยบายสาธารณะจะประสบความสำเร็จได้ต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผู้กำหนดนโยบายนั้น ๆ ทั้งด้านงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น และระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อดำเนินการ

5.5 ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร

สมรรถนะองค์กรเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยสามารถพิจารณาจากประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) สมรรถนะขององค์กรด้านบุคลากร ที่มีความสำคัญมากที่สุดในการรับรู้ นโยบายด้วยความเข้าใจและมีจิตสำนึก ทักษะที่ดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงระบบการได้มา ซึ่งผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้การผลักดันและเป็นแบบอย่างให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาในการ ปฏิบัตินโยบายจนบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องมีรางวัลหรือแรงจูงใจในการเติบโต ในสายงานแต่อย่างใด

(2) สมรรถนะขององค์กรด้านโครงสร้างองค์กร โดยให้ความสำคัญกับกฎระเบียบและ อำนาจหน้าที่แต่ละตำแหน่ง ซึ่งโครงสร้างอัตรากำลังต้องมีความชัดเจนและการได้มาซึ่งผู้บริหาร ในระดับต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ชัดเจนและโปร่งใส ลดการแทรกแซงจากการเมืองและระบบ อุปถัมภ์ ด้วยการมีขั้นตอนที่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานมีความชัดเจนในแง่ของ บทบาทและหน้าที่ของแต่ละตำแหน่ง

(3) สมรรถนะขององค์กรด้านการสร้างเครือข่าย ในแง่ของการเป็นเครื่องมือในการช่วย ทำให้เกิดการทํางานระหว่างกันอย่างบูรณาการ และแนวทางการแลกเปลี่ยนความรู้ภายในเครือข่าย อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถรู้ถึงสถานะของการดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และ จากภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกันจากความสามารถในการเข้าถึง ข้อมูลและการตรวจสอบสถานะผลการดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันสมัย

(4) สมรรถนะองค์การด้านการสื่อสาร การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบาย กับฝ่ายต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความถูกต้อง ชัดเจน รูปแบบของสื่อที่ใช้ในการ ประชาสัมพันธ์และการติดต่อสื่อสารควรเข้าถึงง่าย

5.6 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม

การบรรลุวัตถุประสงค์ของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะต้องคำนึงถึง สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยเฉพาะปัจจัยด้านผู้กำหนดนโยบายที่อาจมีการ ปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้น ผู้บริหารองค์กรจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อ นโยบายที่มาจากสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจสังคม การเมือง และเทคโนโลยีด้วย

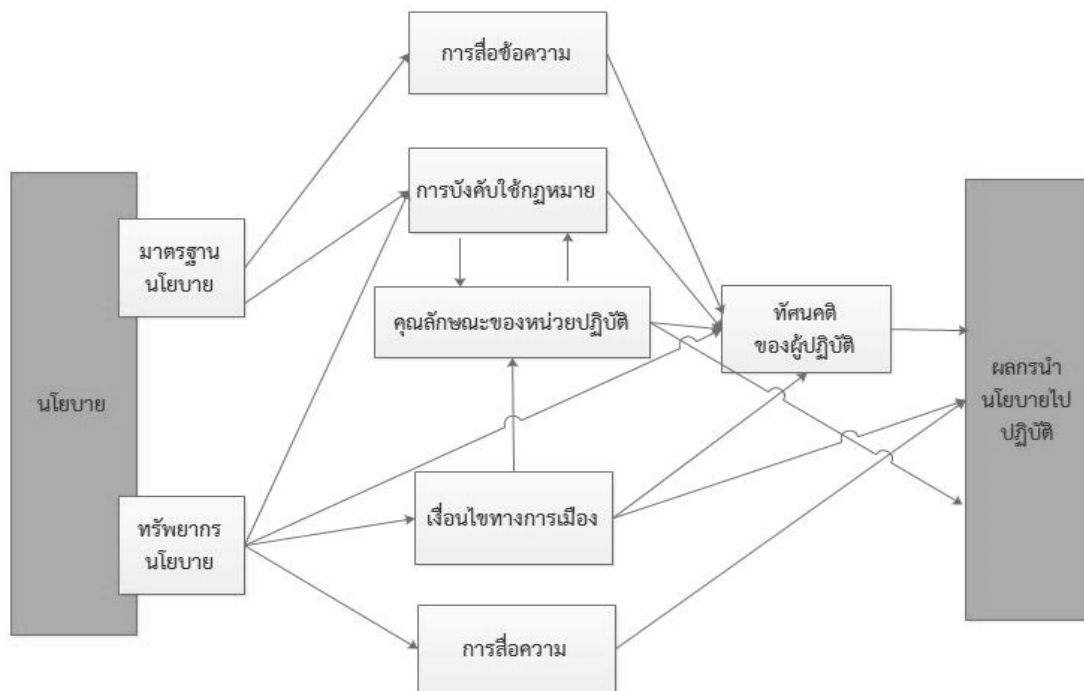
จะเห็นว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน ประกอบด้วย ปัจจัยด้านทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยทางด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ปัจจัยด้านการสนับสนุนนโยบาย ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร และปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ซึ่งทั้งหมดล้วนมีความสัมพันธ์กันและมีผลโดยตรงต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

6. ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นักวิชาการเสนอตัวแบบสำหรับการศึกษาหรืออธิบายการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่สำคัญ ดังนี้

6.1 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เสนอโดย Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter ตัวแบบนี้ให้ความสนใจความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยวัดผลการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนสำคัญในการวิเคราะห์ และใช้เป็นตัวตัดสินว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายจากรัฐบาลกลางบรรลุผลหรือไม่ ดังภาพ

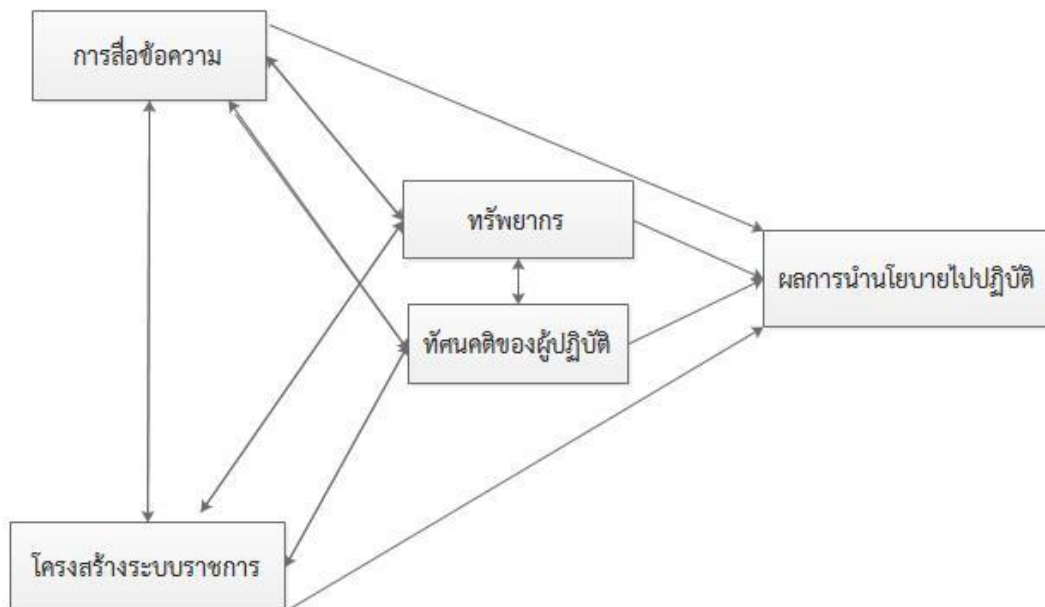


ภาพที่ 6.1 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ สนใจความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายซึ่งถือเป็นองค์ประกอบของการตัดสินใจคุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติ รวมถึงเงื่อนไขทางการเมือง เงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคม จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ตัวแบบสหองค์การจึงใช้มาตรฐานนโยบายและทรัพยากรนโยบายเป็นองค์ประกอบของการตัดสินใจต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยให้ความสำคัญกับการสื่อสารที่ต้องมีความชัดเจนและเพียงพอ เกี่ยวกับสิ่งที่ผู้ปฏิบัติต้องกระทำ การบังคับใช้กฎหมายเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานของนโยบาย ตัวแบบนี้มองว่าคุณสมบัติของหน่วยปฏิบัติมีผลต่อความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจ และความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ รวมถึงโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่กับหน่วยงานของรัฐบาล โดยมีเงื่อนไขทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

6.2 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย เสนอโดย George C. Edwards (1980) ตัวแบบนี้มองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัตซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลายตัวแปร



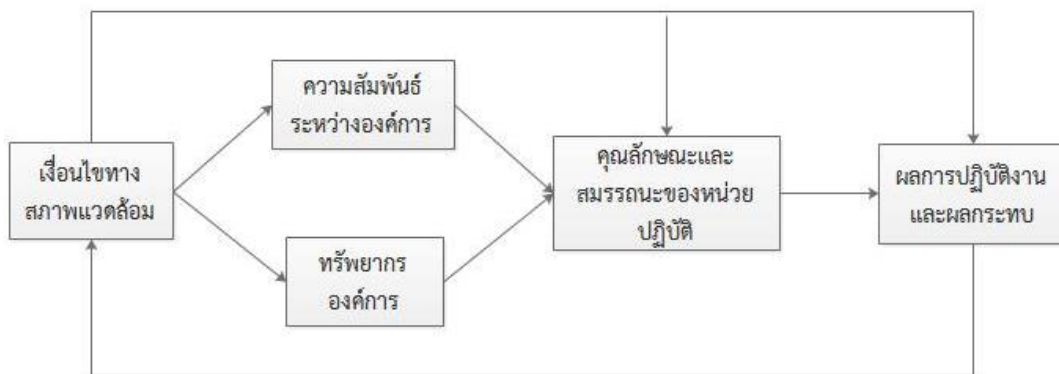
ภาพที่ 6.2 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยให้ความสำคัญกับการสื่อข้อความ ทรัพยากร ทักษะคติของผู้ปฏิบัติและโครงสร้างระบบราชการ โดยถือว่าเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

- (1) การสื่อข้อความต้องมีความชัดเจน เทียงตรง และมีความคงเส้นคงวา
- (2) ทรัพยากรต้องมีอย่างพอเพียง
- (3) ทักษะคติของผู้ปฏิบัติ เพราะถ้านโยบายที่ผู้ปฏิบัติได้รับมาไม่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติสามารถใช้ดุลยพินิจของตนได้มากขึ้น ซึ่งอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- (4) โครงสร้างระบบราชการที่ซับซ้อนจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบาย แต่ถ้ามีหลักการ โดยยึดระเบียบการปฏิบัติงานสามารถทำให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

6.3 ตัวแบบการกระจายอำนาจ

ตัวแบบการกระจายอำนาจ พัฒนาโดย G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli (1983) ตัวแบบการกระจายอำนาจสนใจความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร เจ็อนไขทางสภาพแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ และทรัพยากรสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ โดยระบุว่าปัจจัยเหล่านี้ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังภาพ



ภาพที่ 6.3 ตัวแบบการกระจายอำนาจ

ตัวแบบการกระจายอำนาจกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน รวมถึงเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมเป็นตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน โดยบทบาทของแต่ละปัจจัยมีดังนี้

(1) เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคมมีอิทธิพลต่อปัจจัยต่าง ๆ ที่เห็นในตัวแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น ความเข้าใจในเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นต่อการบรรลุความสำเร็จของแผนงาน

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การมีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่การประสานงานระหว่างองค์การ ดังนั้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สมบูรณ์ ของกิจกรรมของหน่วยงานตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ และบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

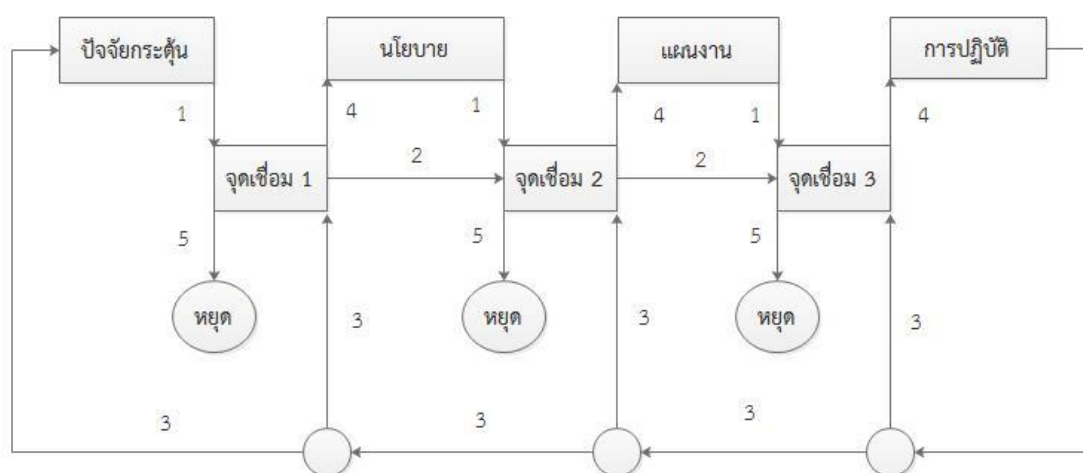
(3) ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ องค์การที่มีประสิทธิภาพต้องได้รับการสนับสนุนทั้งทางการเมือง การบริหาร งบประมาณในเรื่องของการกระจายอำนาจในการนำแผนงานนั้นไปปฏิบัติ

(4) คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ เป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญในการตัดสินผลงานของแผนงาน

(5) ผลการปฏิบัติและผลกระทบของแผนงาน สามารถทำการประเมินผลการกระจายอำนาจได้ 2 แบบคือ การประเมินผลโดยพิจารณาจากพื้นฐานของวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในเอกสารนโยบายของรัฐบาล และการประเมินผลงานจากผลกระทบทางสังคม และผลการพัฒนาที่เกิดขึ้น

6.4 ตัวแบบกระบวนการ (The Policy-Program-Implementation Process, PPIP)

ตัวแบบกระบวนการ เสนอโดย Ernest R. Alexander (1985:403-426) ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับปัจจัยกระตุ้นในขั้นตอนต่าง ๆ โดยระบุว่าความต่อเนื่องแต่ละขั้นตอนเชื่อมโยงด้วย “จุดเชื่อมโยง” ซึ่งเป็นตัวประสานความซับซ้อนของปัจจัยเชิงปฏิสัมพันธ์ ดังภาพ



ภาพที่ 6.4 ตัวแบบกระบวนการ

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ มีดังนี้

- ปัจจัยกระตุ้นเป็นขั้นตอนในการระบุเป้าประสงค์ รวมทั้งการพิจารณาแนวทางการพัฒนานโยบาย

- นโยบาย หมายถึง ชุดของนโยบายจากผู้กำหนดไปสู่ผู้ปฏิบัติ โดยการกำหนดเป้าประสงค์และวิธีการในการบรรลุเป้าประสงค์นั้น

- แผนงาน คือ ขั้นตอนในการกำหนดการแทรกแซงที่เฉพาะเจาะจงเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ถือเป็นการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคำตอบของการแก้ไขปัญหาแต่ละกรณี ต่างจากนโยบายที่ตอบสนองต่อปัญหาด้วยการกำหนดเป้าประสงค์แบบกว้าง ๆ

- การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ชุดของการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผลประโยชน์ที่ตั้งใจไว้

(2) ตัวแบบกระบวนการจะแสดงความต่อเนื่องของกระบวนการตามลำดับ ตั้งแต่ขั้นตอนปัจจัยกระตุ้นจนถึงการพัฒนานโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) แต่ละขั้นตอนเชื่อมโยงด้วย “จุดเชื่อมโยง” ซึ่งเป็นตัวประสานความซับซ้อนของปัจจัยเชิงปฏิสัมพันธ์

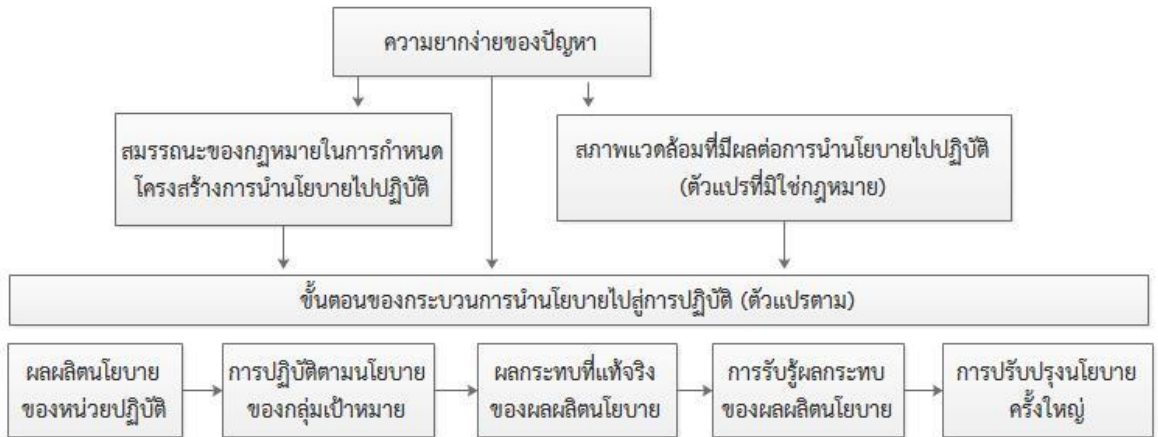
- จุดเชื่อมโยงที่ 1 เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยกระตุ้นและนโยบายถือเป็นจุดของสิ่งแวดล้อมที่ก่อรูปนโยบาย

- จุดเชื่อมโยงที่ 2 เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและแผนงานเป็นการระบุข้อกำหนดของแผนงานและเป็นจุดที่นโยบายถูกเปลี่ยนให้เป็นแผนงาน โดยเฉพาะการพัฒนารายละเอียดของกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ในการนำแผนงานไปปฏิบัติ

- จุดเชื่อมโยงที่ 3 เชื่อมโยงระหว่างแผนงานและการนำแผนงานไปปฏิบัติ

6.5 ตัวแบบทั่วไป

ตัวแบบทั่วไป เสนอโดย Daniel A Mazmanian และ Paul A. Sabatier (1989) ตัวแบบนี้สนใจคุณลักษณะของกลุ่มตัวแปรต่าง ๆ ประกอบด้วย กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความยากง่ายของปัญหา กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังภาพ



ภาพที่ 6.5 ตัวแบบทั่วไป

คุณลักษณะของกลุ่มตัวแปรต่าง ๆ มีดังนี้

(1) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับความยากง่ายของปัญหา มีตัวแปรที่เกี่ยวข้องคือ

- ปัญหาเชิงเทคนิค
- ความแตกต่างของพฤติกรรมกลุ่มเป้าหมาย
- สัดส่วนของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับประชากรทั้งหมด
- ขอบเขตของความต้องการในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

(2) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสมรรถนะของกฎหมายในการกำหนดโครงสร้างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแปรที่เกี่ยวข้องคือ

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

(3) กลุ่มตัวแปรเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแปรเกี่ยวข้อง

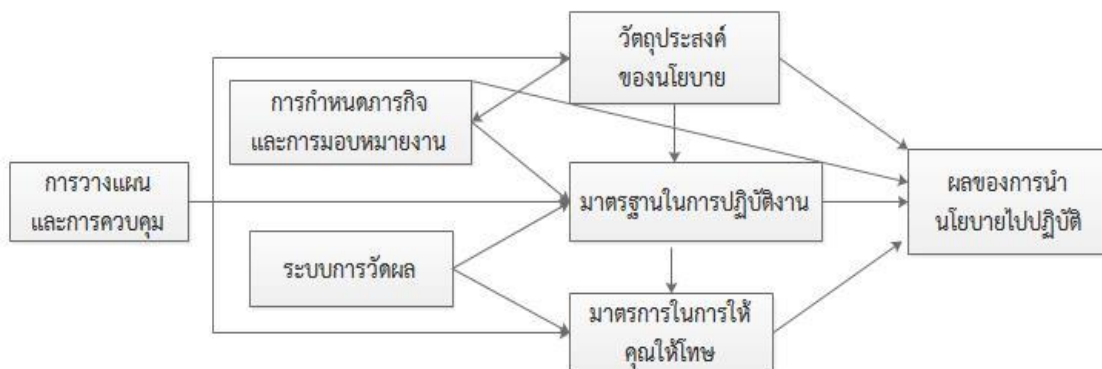
ดังนี้

- สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี
- การสนับสนุนจากสาธารณชน
- ทักษะคิดและทรัพยากรของกลุ่มเป้าหมายในเขตเลือกตั้ง

- การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย
 - ความผูกพันและทักษะเกี่ยวกับภาวะผู้นำของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
- (4) ขั้นตอนในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้
- ผลผลิตนโยบาย (การตัดสินใจ) เกี่ยวกับหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - การปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายตามการตัดสินใจนโยบาย
 - ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ
 - การรับรู้ผลกระทบของผู้ตัดสินใจ
 - การประเมินผลของระบบการเมืองเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อการปรับปรุง

6.6 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล มองว่านโยบายสาธารณะมุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม โดยพิจารณาจากปัจจัยนำเข้า กระบวนการตัดสินใจ และผลผลิต ปัจจัยนำเข้าประกอบด้วยทรัพยากรพื้นฐาน การมีข้อมูลที่สมบูรณ์ และการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ดังภาพ



ภาพที่ 6.6 ตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล

ขั้นตอนการตัดสินใจสำคัญของตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่

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

(6) การเปรียบเทียบและระบุทางเลือกที่ให้ผลประโยชน์สุทธิสูง

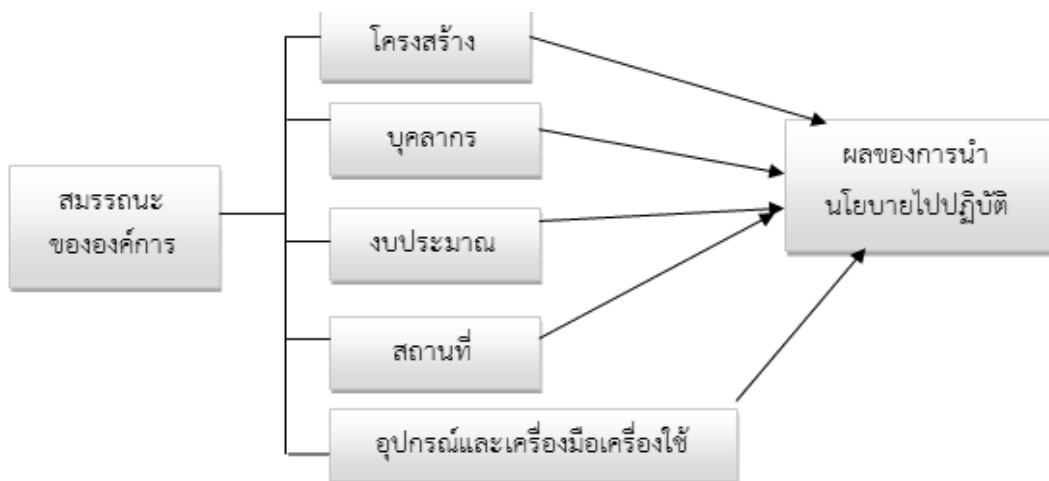
ลักษณะสำคัญของตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผลก็คือ นโยบายที่ยืดหลักเหตุผลนั้นมุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” นั้นหมายถึง รัฐบาลควรตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่าประโยชน์ที่สังคมจะได้รับ

จุดเด่นของตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล ได้แก่ การมีข้อมูลที่สมบูรณ์ มีทรัพยากรที่จำเป็นอย่างเพียงพอ และการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจนโยบาย

จุดอ่อนของตัวแบบที่ยืดหลักเหตุผล โดยทั่วไปไม่มีผลประโยชน์ใดทางสังคมส่วนรวมที่สามารถตกลงกันได้อย่างแน่ชัดซึ่งอาจนำไปสู่ความขัดแย้งกัน ผู้กำหนดนโยบายอาจขาดการตัดสินใจที่ยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของเป้าประสงค์ทางสังคม และระบบราชการขนาดใหญ่ทำให้เกิดความยากลำบากในการประสานการตัดสินใจ

6.7 ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบทางด้านการจัดการให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์กร บุคลากร งบประมาณ ด้านวัสดุ อุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ดำเนินงาน ดังภาพ



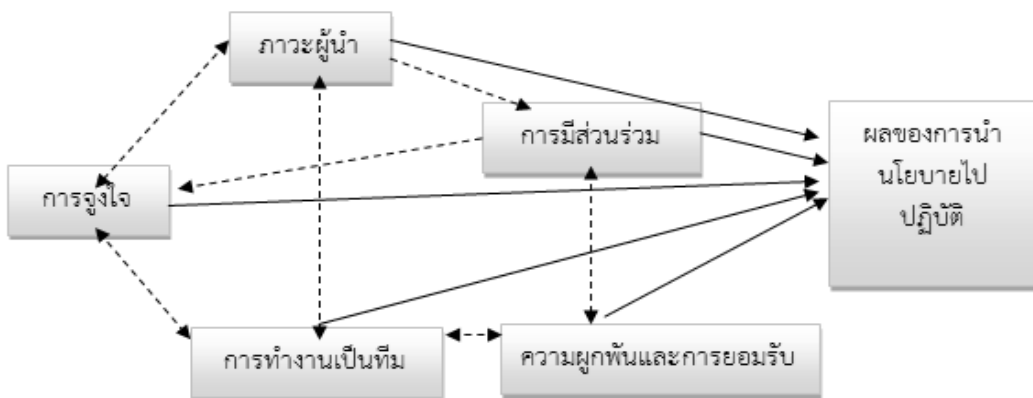
ภาพที่ 6.7 ตัวแบบทางด้านการจัดการ

การพิจารณาสมรรถนะองค์การที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามตัวแบบทางด้านการจัดการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ 5 ปัจจัย ดังนี้ (มยุรี อนุমানราชชน, 2549: 70 - 71)

- (1) โครงสร้างองค์การที่เหมาะสมกับภาระงานที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- (2) ภายในองค์การต้องประกอบด้วยบุคลากรซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะด้านบริหารจัดการ และ/หรือด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ
- (3) งบประมาณในการดำเนินงานตามนโยบายต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอ
- (4) องค์การยังต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้
- (5) สถานที่ดำเนินงานต้องเอื้อต่อการดำเนินงานตามนโยบาย

6.8 ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)

ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การ มุ่งพิจารณาและให้ความสำคัญกับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมด้วยการใช้เทคนิคการจูงใจ การสร้างทีมงานและภาวะผู้นำของผู้บริหาร เพื่อสร้างความผูกพันในองค์การ และการยอมรับนโยบายซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ประสบผลสำเร็จ ดังภาพ

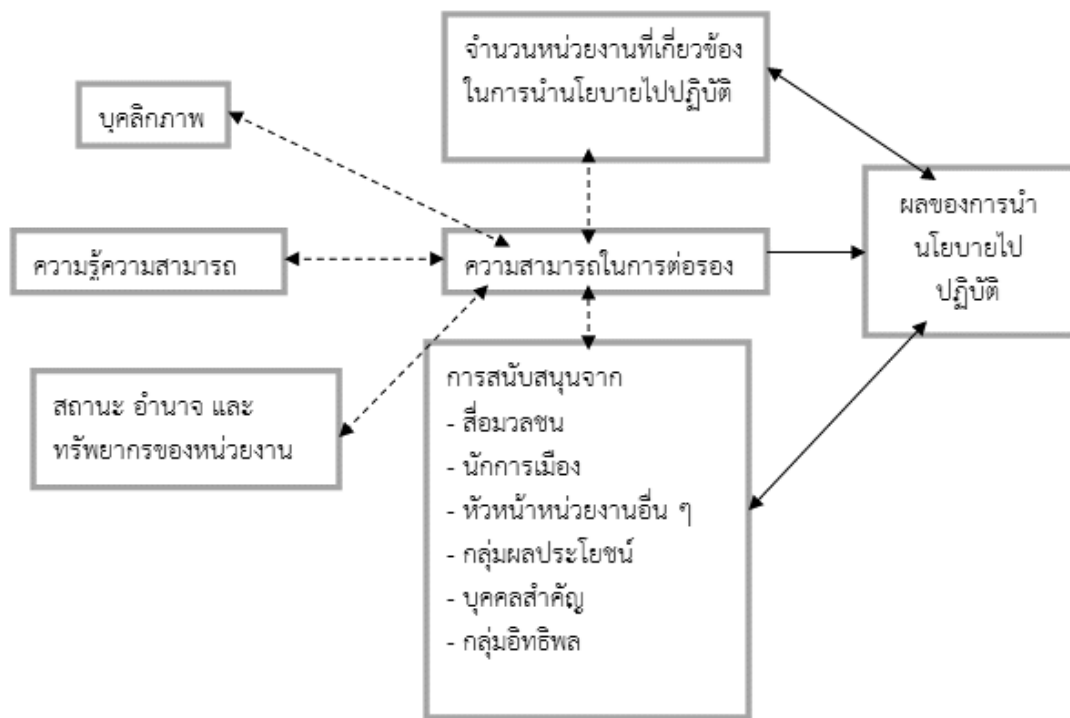


ภาพที่ 6.8 ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การ

ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์การมองว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์การมีความสำคัญ สอดคล้องกับแนวทางการบริหารงานยุคปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานในฐานะทรัพยากรที่มีคุณค่า มยุรี อนุมานราชธน (2549: 66 - 67) ระบุว่า องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติควรสร้างความผูกพันและการยอมรับในนโยบาย โดยเน้นการมีส่วนร่วมด้วยการใช้เทคนิคการจูงใจ และภาวะผู้นำของผู้บริหารในองค์การเพื่อสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตั้งแต่ขั้นกำหนดนโยบายและวางแผนงาน/โครงการ

6.9 ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบด้านการเมืองให้สำคัญกับความสามารถในการเจรจาต่อรอง และการประนีประนอมของฝ่ายต่าง ๆ โดยการสร้างเงื่อนไขที่สำคัญ ได้แก่ บุคลิกภาพ ความรู้ความสามารถ สถานะ อำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสนับสนุนจากสิ่งต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จได้ ดังภาพ

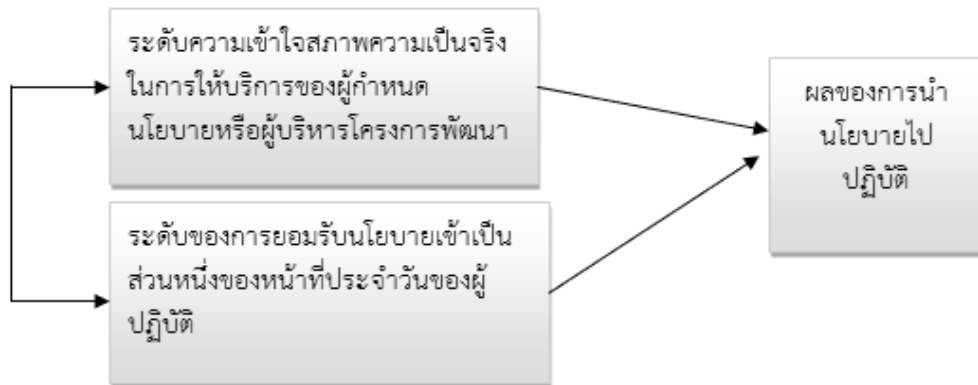


ภาพที่ 6.9 ตัวแบบด้านการเมือง

ตัวแบบด้านการเมืองเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่ม หรือสถาบัน และปัจจัยภายนอกองค์กร ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น ทั้งนี้ บุคคล ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายจะเข้ามาใช้อิทธิพลของตนเอง เพื่อสร้างเงื่อนไขต่อรองให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในลักษณะที่จะทำให้ตนเองได้รับผลประโยชน์มากขึ้น หรือเสียผลประโยชน์น้อยที่สุด ไม่ว่าจะเป็นรูปของการใช้ความสามารถเพื่ออ้างเหตุผลความชอบธรรมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ การสร้างพลังมวลชนเพื่อก่อให้เกิดแรงกดดัน เป็นต้น ดังนั้น ความสามารถในการเจรจาต่อรอง ประนีประนอม แสวงหาแรงสนับสนุนจากภายนอกในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

6.10 ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)

ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการ เพราะข้าราชการมีภาระหน้าที่อยู่แล้ว การมีนโยบายใหม่ ๆ ต้องให้ข้าราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานยอมรับหรือปรับนโยบายเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันจึงจะประสบผลสำเร็จ ดังภาพ



ภาพที่ 6.10 ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ

ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร หมายความว่า สมาชิกในองค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้พิจารณา โดยเฉพาะข้าราชการที่มีหน้าที่ให้บริการประชาชน โดยผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ การยึดเหนี่ยวนโยบายใหม่ ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการทำงานหรือวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการ นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานยอมรับหรือปรับนโยบายเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการเกิดการต่อต้านไม่ยอมรับเอานโยบายมาสู่ภาคปฏิบัติในฐานะเป็นงานประจำของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเพิกเฉยในการปฏิบัติตามหรืออาจจะใช้อำนาจดุลยพินิจของการตัดสินใจในลักษณะที่ไม่เอื้อต่อตัวนโยบาย ดังนั้น จึงต้องให้ทำให้ข้าราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานยอมรับนโยบายนั้น ๆ ก่อน

จะเห็นได้ว่า ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สามารถเป็นกรอบในการอธิบายและวิเคราะห์ให้เห็นความเป็นไปได้ที่ทำให้นโยบายมีผลในทางปฏิบัติ ตัวแบบใดมาใช้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของตัวนโยบายสาธารณะ และจุดเน้นของผู้ที่วิเคราะห์นโยบายนั้น ๆ

7. สรุป

นโยบายสาธารณะเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งรัฐบาลส่วนกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น นโยบายจะประสบผลสำเร็จได้จำเป็นต้องนำไปสู่การปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ โดยระบบราชการเป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญ แต่ละนโยบายมีปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความสำเร็จแตกต่างกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความจึงสำคัญ และมีความสัมพันธ์โดยตรงกับความสำเร็จของนโยบาย ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจำเป็นต้องทำความเข้าใจจุดประสงค์ของนโยบาย รวมถึงประสานงานผู้เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความร่วมมือด้วย ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วย ฝ่ายการเมือง หน่วยงาน ของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้รับผลจากนโยบาย ทั้งนี้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องตระหนักถึงการปฏิบัติอย่างมีคุณภาพด้วย โดยปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปัจจัยด้านทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติงาน ปัจจัยด้านผู้นำ ปัจจัยทางด้านวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ปัจจัยด้านการสนับสนุนนโยบาย ปัจจัยด้านสมรรถนะองค์กร ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทรัพยากรที่ต้องมีความพร้อมทั้งปริมาณและคุณภาพ ทั้งนี้ นักวิชาการเสนอตัวแบบเพื่ออธิบายการนำนโยบายสาธารณะปฏิบัติที่สำคัญ ประกอบด้วยตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย ตัวแบบการกระจายอำนาจ ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบทั่วไป ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบทางด้านการจัดการ ตัวแบบทางด้านพัฒนาองค์กร ตัวแบบด้านการเมือง และตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ ซึ่งตัวแบบเหล่านี้เป็นกรอบอธิบายการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อให้มีประสิทธิภาพ และการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จได้ต้องมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนด้วยโดยรายละเอียดนำเสนอในหน่วยต่อไป

รายการอ้างอิง

- คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชานโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น. (2556). การนำนโยบายท้องถิ่นไปปฏิบัติ. ใน คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชานโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 4-5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณะกรรมการปรับปรุงชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน. (2548). การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. ใน คณะกรรมการปรับปรุงชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, *นโยบาย สาธารณะและการวางแผน* (หน้า 173). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จุมพล หนีพานิข. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมุมมองในทางรัฐศาสตร์ การเมืองและรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทิพาพร พิมพ์สุทธิ. (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 ฤทธิจรูญ. (2557). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพรวลัย เคนพรม. (2560). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2558). *การบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: หจก. สหทัยบล็อกและการพิมพ์ จำกัด.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ 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 ชะมารัมย์. (2562). *ประเด็นร่วมสมัยทางนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ*.

กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.

สุรสิทธิ์ รุ่งเรืองศิลป์. (2554). การวางแผนท้องถิ่น. ใน สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 7-1 - 7-30). นนทบุรี:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

เสรี พงศ์พิศ. (2552). *แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลัง

ปัญญา.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

1. จงให้ความหมายของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ตามความเห็นของท่าน
2. ให้อธิบายความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติในฐานะที่ท่านเป็นผู้ศึกษานโยบาย
3. ให้ระบุผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมอธิบายว่าเกี่ยวข้องอย่างไร
4. ให้เขียนแผนผังกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
5. ให้แสดงความคิดเห็นว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้าง
6. ให้อธิบายการนำนโยบายป้องกันการระบาดของโรคโควิด-19 ไปปฏิบัติ โดยใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งที่ท่านเห็นว่าเหมาะสม
7. ให้ระบุปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่น มา 1 ปัญหา พร้อมเสนอแนวทางแก้ไข

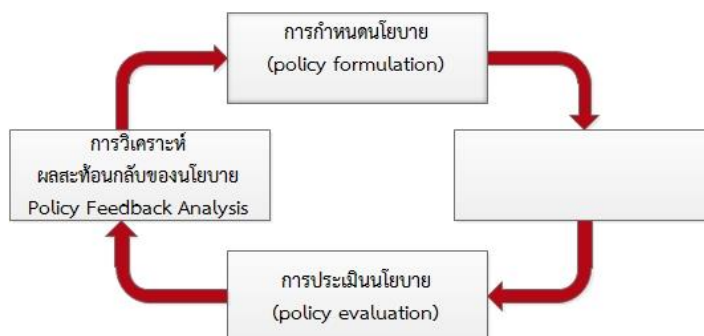
แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกต้องที่สุดเพียงข้อเดียว

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

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

3. พิจารณาแผนภาพที่กำหนด



ขั้นตอนใดที่ต้องเติมในช่องว่างเพื่อให้สมบูรณ์

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

4. ฝ่ายการเมืองเกี่ยวข้องข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างไร
 - ก. เป็นฝ่ายเก็บรวบรวม วิเคราะห์และป้อนข้อมูลต่าง ๆ 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. ขาดอุปกรณ์ เครื่องมือที่ทันสมัย
 - ค. ขาดงบประมาณดำเนินการ
 - ง. ขาดการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

8. ตัวแบบใดกล่าวว่าปัจจัยที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การสื่อข้อความ ทรัพยากรทัศนคติของผู้ปฏิบัติและโครงสร้างระบบราชการ
 - ก. ตัวแบบสหองค์การ
 - ข. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย
 - ค. ตัวแบบทั่วไป
 - ง. ตัวแบบทางด้านการจัดการ

9. ปัญหาใดเกิดขึ้นมากที่สุดเมื่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับหลายองค์กร
- ก. ภารกิจของแต่ละองค์กร
 - ข. ขาดการประสานความร่วมมือ
 - ค. ความแตกต่างของสมรรถนะองค์กร
 - ง. ความเข้าใจในเป้าหมายของนโยบายต่างกัน
10. ผู้มีหน้าที่กำกับตรวจสอบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติคือใคร
- ก. ผู้กำหนดนโยบาย
 - ข. ผู้บริหารนโยบาย
 - ค. ประชาชนทั่วไป
 - ง. ทุกข้อที่กล่าวมา

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ก. แลกเปลี่ยนหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร
- ข้อ 2 ตอบ ข. การจัดทำแผนงาน
- ข้อ 3 ตอบ ข. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ข้อ 4 ตอบ ค. เป็นผู้พิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ข้อ 5 ตอบ ค. ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย
- ข้อ 6 ตอบ ข. การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ
- ข้อ 7 ตอบ ง. ขาดการจัดการตามหลักธรรมาภิบาล
- ข้อ 8 ตอบ ข. ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย
- ข้อ 9 ตอบ ข. ขาดการประสานความร่วมมือ
- ข้อ 10 ตอบ ง. ทุกข้อที่กล่าวมา

หน่วยที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน
2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ
5. ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นกรณีโครงการของรัฐ
6. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
7. สรุป

แนวคิด

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิดตัดสินใจ ปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจการใด ๆ ของรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับการให้ข้อมูล ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการวางแผนร่วมกัน ระดับการร่วมปฏิบัติ และระดับการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมระดับสูงสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้การดำเนินงานของรัฐประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้น

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐของประเทศไทย อาจแบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 ช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2548 และช่วงปี พ.ศ. 2548 – ปัจจุบัน

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ภาครัฐต้องให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้ประชาชนมีบทบาทในทุกขั้นตอน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จของการดำเนินงานภาครัฐอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้

2. บอกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้
3. เสนอแนะแนวทางสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้
4. อธิบายสาระสำคัญการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐได้
5. แสดงความคิดเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐได้
6. ระบุความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีโครงการของรัฐได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. ผู้เรียนการศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 5 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
2. แบ่งกลุ่มอภิปราย/สัมมนากลุ่มย่อยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ
3. แบ่งกลุ่มเสนอแนะการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ
4. แบ่งกลุ่มวิจารณ์ และเสนอแนะแนวทางรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เหมาะสม
5. ผู้สอนบรรยาย/อภิปรายร่วมกัน และชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
6. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนรู้การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. บทความการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ
3. ภาพ/ข่าวเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ
4. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
5. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
6. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน การทำกิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกประจำหน่วย
3. ประเมินผลจากแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
4. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

1. ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) มีความสำคัญต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐจึงควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด สำหรับความหมายของ “การมีส่วนร่วมของประชาชน” มีนักวิชาการกล่าวไว้ที่สำคัญ ดังนี้

ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และพรณทิพย์ เพชรมาก (2556: 10-6 – 10-7) ระบุว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางเพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจ และการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการคิด ตัดสินใจ ดำเนินกิจกรรมรับผลประโยชน์ และร่วมติดตามประเมินผล การมีส่วนร่วมมิใช่เป็นเพียงเทคนิค วิธีการสร้างให้เกิดความชอบธรรมของรัฐที่ต้องการสื่อสารให้ประชาชนรับรู้ข่าวสาร แต่เป็นกระบวนการที่มุ่งให้สมาชิกทุกคนในชุมชน สังคม มีความสมัครใจเข้ามาร่วมคิด วิเคราะห์ปัญหาและความต้องการ ทำกิจกรรมการพัฒนาเพื่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดอย่างเท่าเทียมกัน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณและถวิลวดี บุรีกุล (2548 : 15) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

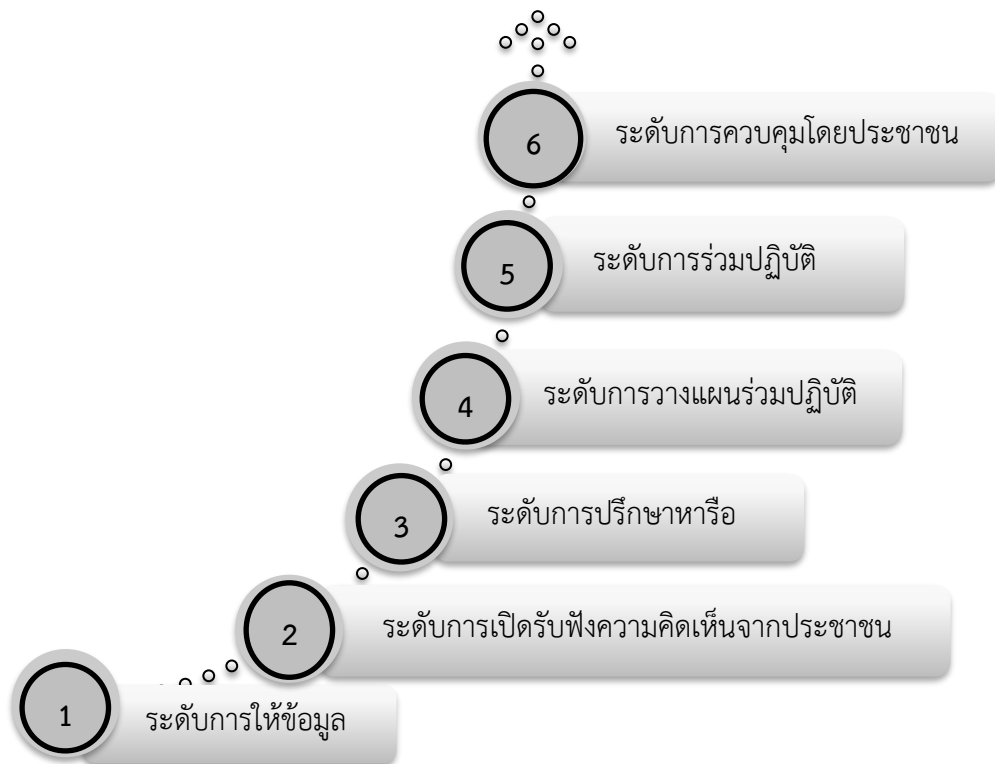
ยุพาพร รูปงาม (2545: 5) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมว่าเป็นผลมาจากการเห็นพ้องกันในเรื่องของความต้องการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงและความเห็นพ้องต้องกันจะต้องมีมากจนเกิดความคิดริเริ่มโครงการเพื่อการปฏิบัติ เหตุผลเบื้องต้นแรกของการที่มีคนมารวมกันได้ ควรจะต้องมีการตระหนักว่าปฏิบัติการทั้งหมดหรือการกระทำทั้งหมด ที่ทำโดยกลุ่มหรือในนามกลุ่มนั้น กระทำผ่านองค์การ ดังนั้น องค์การจะต้องเป็นเสมือนตัวนำให้บรรลุถึงความเปลี่ยนแปลงได้

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ (2545) ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชน และของชาติซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน

ดังนั้น จึงสรุปความหมายของการมีส่วนร่วมได้ว่า หมายถึง การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจการใด ๆ ให้ความช่วยเหลือ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในชุมชน โดยจะเน้นความเสมอภาค เพื่อสร้างความรู้สึกรับรู้ถึงการเป็นเจ้าของ อันจะทำให้การปฏิบัติงานใด ๆ ประสบผลสำเร็จและมีความยั่งยืนของโครงการ หรือกิจกรรมนั้น ๆ

2. ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจมีเกณฑ์การจำแนกหลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ โดยมีข้อพึงสังเกต คือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ดังภาพ



ภาพที่ 5.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนตามข้อเสนอของบวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ถวิลวดี บุรีกุล, 2548

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล (2548: 29 – 30) แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

2.1 ระดับการให้ข้อมูล

การมีส่วนร่วมระดับนี้เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

2.2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน

การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชนเป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น

2.3 ระดับการปรึกษาหารือ

การปรึกษาหารือเป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการ และประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

2.4 ระดับการวางแผนร่วมกัน

การวางแผนร่วมกันเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการเหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

2.5 ระดับการร่วมปฏิบัติ

การร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการเป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2.6 ระดับการควบคุมโดยประชาชน

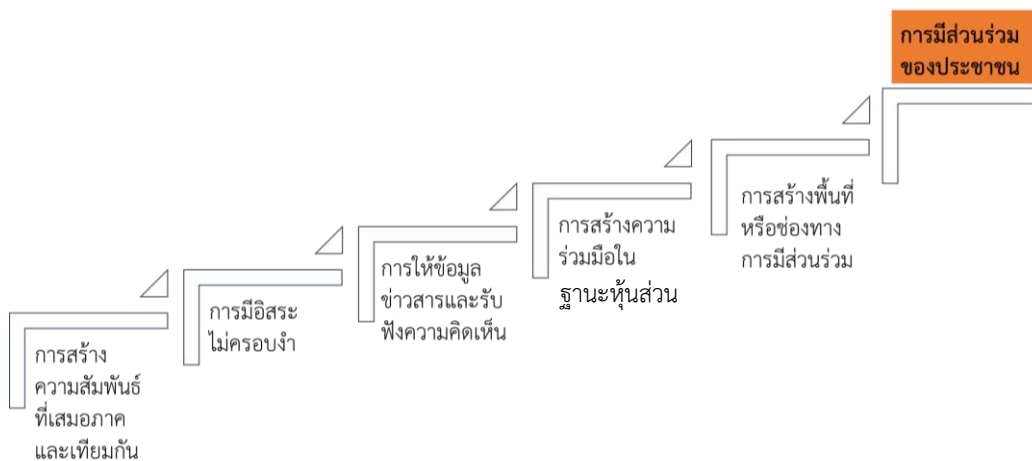
การควบคุมโดยประชาชนเป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหา ข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติ และการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ผลของการประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มตั้งแต่ระดับพื้นฐานที่สุด คือ การให้ข้อมูลจากนั้นจะเพิ่มขึ้นสู่ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ และการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นระดับการมีส่วนร่วมที่สูงสุด การมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ละระดับมีความสำคัญ การมีส่วนร่วมระดับต้น ๆ เป็นพื้นฐานสำคัญของการ

มีส่วนร่วมในระดับที่สูงกว่า และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของภาครัฐเป็นหนึ่งในตัวชี้วัดความสำเร็จของการจัดการภาครัฐทุกภาคส่วน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรใดสามารถทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมระดับสูงได้มาก แสดงว่าองค์กรนั้นมีโอกาสประสบความสำเร็จในการดำเนินงานมากขึ้นด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรสร้างการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการและมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการปกครอง

3. การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทฤษฎีของนักวิชาการเกี่ยวกับการสร้างการมีส่วนร่วมที่ถูกกล่าวถึงบ่อย ๆ ระบุหลักสำคัญของการสร้างการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ สามารถสรุปหลักสำคัญ 5 ประการได้ (1) การสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างภาครัฐกับประชาชน (2) การมีอิสระไม่ครอบงำ (3) การให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น (4) การสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วน และ (5) การสร้างพื้นที่หรือช่องทางการมีส่วนร่วม (ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรมและพรพรรณทิพย์ เพชรมาก, 2556: 10-17 – 10-20; กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข (2549) ดังภาพ



ภาพที่ 5.2 การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

การทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างแท้จริงจะนำไปสู่ ความยั่งยืนของการพัฒนาต่อไป การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องดำเนินการอย่างมีลำดับขั้นตอน ลำดับขั้นตอนของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องเข้าใจบริบทเกี่ยวข้อง ทั้งภายในและภายนอกเชิงพื้นที่ และแต่ละขั้นมีความเกี่ยวข้องกัน ดังนี้

3.1 การสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างรัฐกับประชาชน

การสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างนักพัฒนาภาครัฐ นักพัฒนาภาคเอกชนและชาวบ้าน โดยต้องตระหนักเสมอว่าชุมชนเป็นแกนหลักในการพัฒนา

3.2 การมีอิสระไม่ครอบงำ

การมีอิสระไม่ครอบงำต้องเชื่อในปรัชญาการพัฒนาว่า ทุกคนในชุมชน สังคม นอกจากมีสิทธิ เสรีภาพ และความเท่าเทียมกันแล้ว ทุกคนยังมีศักดิ์ศรี มีศักยภาพ เป็นการเสริมอำนาจแก่ประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

3.3 การให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น

การมีส่วนร่วมที่มีความหลากหลายของคนในชุมชนและสังคม จะทำให้เกิดความหลากหลายมุมมอง ความคิด วิธีดำเนินการที่สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของคนที่หลากหลาย การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น และเมื่อประชาชนมีข้อมูลที่เพียงพอจะเสนอแนะความคิดเห็น และความเห็นของประชาชนจะมีคุณภาพ เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานของภาครัฐ โดยการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐสามารถดำเนินการด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็น ผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3.4 การสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วน

การมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนในการพัฒนา โดยต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตั้งแต่การจัดทำข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล การวางแผน การดำเนินการ การรับผลประโยชน์จากการพัฒนาและการติดตามผล โดยการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมกับภาครัฐทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

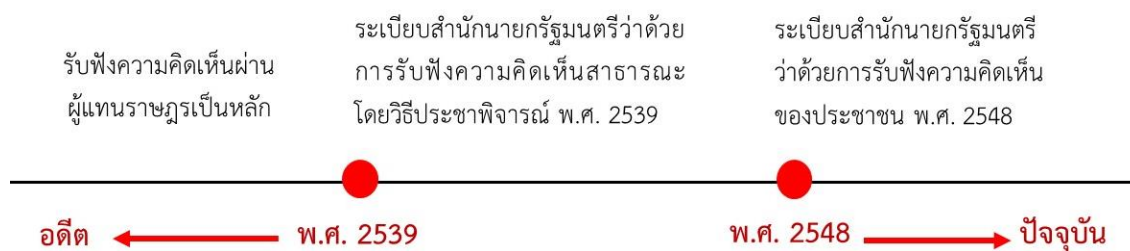
3.5 การมีพื้นที่ช่องทางที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม

การมีพื้นที่ช่องทางหรือโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะคนจนหรือคนด้อยโอกาส เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานภาครัฐจำเป็นต้องมีลำดับขั้นตอนที่เหมาะสม โดยเริ่มจากการสร้างความสัมพันธ์ที่เสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างรัฐกับประชาชนเชื่อมั่นในความคิดของประชาชนให้มีอิสระไม่ครอบงำ ให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น จากนั้น จึงสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วนที่รู้สึกถึงความเป็นเจ้าของ รวมถึงการมีพื้นที่หรือช่องทางที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม ภาครัฐต้องสร้างสิ่งเหล่านี้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และแสดงให้เห็นถึงความจริงใจต่อกระบวนการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มาจากประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น จึงสามารถสร้างการมีส่วนร่วมได้ง่ายกว่าหน่วยงานภาครัฐอื่น เพราะมีเขตรับผิดชอบไม่กว้างมาก ประชาชนส่วนใหญ่รู้จักและมีความคุ้นเคยต่อกัน อีกทั้งผู้เกี่ยวข้องมีความเข้าใจบริบทของชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างดีหากดำเนินการอย่างเป็นระบบจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงและยั่งยืนด้วย

4. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลาย มี 2 แนวทาง คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านผู้แทนราษฎร และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐโดยตรง โดยใช้ทั้งสองแนวทางควบคู่กันไป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของไทยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงเวลา กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นระหว่างปี พ.ศ. 2539 – 2548 และการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน ดังภาพ



ภาพที่ 5.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ

4.1 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539

สำหรับประเทศไทยนั้น ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการรับฟังผ่านผู้แทนราษฎรเป็นหลัก นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2548: 1) อธิบายว่า แนวคิดเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 มาตรา 17 และมาตรา 18 ที่กำหนดให้สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม รับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมชนิดใด ต่อมาได้บัญญัติถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 27 ที่กำหนดว่า ก่อนที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจะกำหนดให้ท้องที่ใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมายจะต้องรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินทุกรายในท้องที่นั้นเสียก่อน

อย่างไรก็ดี กฎหมายทั้งสองฉบับมิได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจน และ ปี พ.ศ. 2518 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเริ่มชัดเจนขึ้น เมื่อพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 19 และมาตรา 33 ให้สำนักผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองก่อนที่จะมีการวาง และจัดทำผังเมืองในท้องที่ดังกล่าว แต่กฎหมายฉบับนี้ก็ยังมีได้กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน

4.2 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2548

รัฐบาลเห็นว่าข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยผ่านผู้แทนราษฎรแต่เพียงประการเดียวนั้น ยังไม่เพียงพอที่รัฐบาลจะใช้ประกอบการตัดสินใจ จึงได้พัฒนาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้เสียกับการตัดสินใจของรัฐ โดยตรงขึ้นโดยการออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539” นั้น มีข้อจำกัดหลายประการ โดยขาดการให้ข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจที่ถูกต้องในสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการ และวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำกัดเพียงวิธีการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งเหมาะสมกับ

บางสถานการณ์เท่านั้น จึงทำให้เกิดการเผชิญหน้าระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนและกลุ่มผู้คัดค้านบ่อยครั้ง อันเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์

4.3 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ถึงปัจจุบัน

จากเหตุผลความไม่สมบูรณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 จึงมีการปรับปรุงหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักสากลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงได้ออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548” ขึ้น ประเด็นสำคัญที่ควรทำความเข้าใจในระเบียบนี้ ประกอบด้วย

(1) ขอบเขตของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548

โครงการของรัฐกรณีหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 จะต้องเป็นการดำเนินการ “โครงการของรัฐ” (ตามระเบียบฯ ข้อ 4) ดังนี้

- เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น
- เป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างถนน เป็นต้น
- หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง/ให้สัมปทาน/อนุญาตให้บุคคลอื่นทำ เช่น บริษัท B ได้รับสัมปทานการก่อสร้างสะพานจาก อบต. ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ เป็นต้น
- เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่น

หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ตามระเบียบฯ ข้อ 4 คือ

- ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรม
- ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ
- ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล
- หน่วยงานอื่นใดของรัฐ คือ หน่วยงานในฝ่ายบริการราชการแผ่นดินและไม่รวมถึงองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- รัฐวิสาหกิจ

ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึง ผู้ซึ่งอาจได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายโดยตรงจากการดำเนินตามโครงการของรัฐ

(2) หน้าที่และวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการเผยแพร่ข้อมูลและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ก่อนเริ่มโครงการของรัฐ ตั้งแต่คิดริเริ่มที่จะดำเนินโครงการหน่วยงานของรัฐ จะต้องเผยแพร่ข้อมูลโครงการให้กับประชาชนทราบและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีก็ได้ เช่น การสำรวจความคิดเห็นหรือการประชุมปรึกษาหารือกับคนในชุมชน เป็นต้น (ตามระเบียบฯ ข้อ 5 วรรคแรก)

ข้อมูลโครงการของรัฐที่จะต้องเผยแพร่แก่ประชาชน ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐที่ประชาชนจะได้รับรู้ (ตามระเบียบฯ ข้อ 7) อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูล ดังต่อไปนี้

- เหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของโครงการ
- สาระสำคัญของโครงการ
- ผู้ดำเนินการ
- สถานที่ที่จะดำเนินการ
- ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ
- ผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ
- ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก้ไขหรือเยียวยา
- ประมาณการค่าใช้จ่ายและที่มาของเงิน

(3) วิธีการเผยแพร่ข้อมูลของรัฐแก่ประชาชน

- เผยแพร่ผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- เผยแพร่ทางอื่นๆ ภายใต้ดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดวิธีการเผยแพร่ ซึ่งจะต้องเพียงพอที่คนในชุมชนหรือประชาชนจะเข้าใจและทราบข้อมูลโครงการได้

(4) กรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตามระเบียบฯ ข้อ 5 วรรคแรก) สามารถดำเนินการวิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้

- การสำรวจความคิดเห็น ซึ่งอาจทำโดย
 - การสัมภาษณ์รายบุคคล
 - การเปิดให้แสดงความคิดเห็น
 - ทางไปรษณีย์
 - ทางโทรศัพท์

- โทรสาร
- ระบบเครือข่ายสารสนเทศ และทางอื่น ๆ
- การเปิดโอกาสให้ประชาชนมารับข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ
- การสนทนากลุ่มย่อย
- การประชุมปรึกษาหารือ ซึ่งอาจทำได้โดย
 - การประชาพิจารณ์
 - การอภิปรายสาธารณะ
 - การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
 - การประชุมเชิงปฏิบัติการ
 - การประชุมระดับตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย

(5) การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

- ต้องประกาศให้ประชาชนทราบ (ตามระเบียบฯ ข้อ 11 วรรคหนึ่ง) ดังนี้
 - วิธีการรับฟังความคิดเห็น
 - ระยะเวลา
 - สถานที่
 - รายละเอียดที่เพียงพอแก่การที่ประชาชนจะเข้าใจและสามารถแสดงความคิดเห็นได้
- ปิดไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนเริ่มดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ตามระเบียบฯ ข้อ 11 วรรคสอง)
- ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี (ตามระเบียบฯ ข้อ 11 วรรคสอง)

(6) การดำเนินการหลังการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เมื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว จะต้องดำเนินการ ดังนี้ (ตามระเบียบฯ ข้อ 12)

- หน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน
- ประกาศไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการ
- ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี
ให้ประชาชนทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันเสร็จสิ้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(7) ผลของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ถ้าผลการรับฟังอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนมากกว่าข้อมูลที่เผยแพร่และยังต้องดำเนินโครงการนั้นต่อไป หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ ดังนี้ (ตามระเบียบฯ ข้อ 11)

- กำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมก่อนเริ่มดำเนินโครงการ
- ประกาศไว้อย่างเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐและสถานที่ที่จะดำเนินโครงการ
- ประกาศในเครือข่ายสารสนเทศที่สำนักปลัดนายกรัฐมนตรี

กล่าวโดยสรุป การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนถือเป็นความจำเป็นที่ต้องดำเนินการเพื่อให้การดำเนินการได้รับข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนซึ่งนำไปสู่การเข้าใจและความเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อีกทั้ง เป็นกระบวนการที่จะทำให้โครงการได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การพัฒนามีความร่วมมือจากทุกภาคส่วนซึ่งช่วยให้เกิดความยั่งยืน

5. ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นกรณีโครงการของรัฐ

โครงการหรือกิจกรรมใด ๆ ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ก่อนดำเนินการใด ๆ ผู้รับผิดชอบควรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ อันจะนำไปสู่การออกแบบโครงการหรือกิจกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นมีหลายวิธีการ เช่น การประชุมประชาคม การรับฟังข้อคิดเห็นผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งในส่วนนี้นำเสนอผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยกระบวนการวิจัยเชิงสำรวจ โดยนำเสนอตัวอย่าง “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง” ดำเนินการในพื้นที่ตำบลบางรี อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง โดยนำเสนอเฉพาะส่วนที่สำคัญของบทความวิจัยตีพิมพ์ในวารสารวิทยาการจัดการ ปีที่ 33 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2559 ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจการรับฟังความคิดเห็นกรณีโครงการของรัฐ ดังนี้

5.1 ที่มาของโครงการ

ระนองเป็นจังหวัดเมืองท่า เนื่องจากมีอาณาเขตติดกับประเทศเมียนมาเป็นแหล่งค้าขายและอุตสาหกรรมการประมงที่สำคัญของประเทศไทย ส่งผลให้ชุมชนเกิดการขยายตัวอย่าง

รวดเร็ว โดยเฉพาะพื้นที่อุตสาหกรรมการประมง สิ่งสำคัญที่ตามมาคือความต้องการบริการภาครัฐ
ขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะไฟฟ้าและประปาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน

ข้อมูลจากการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง ระบุว่าปัจจุบันความต้องการน้ำประปา
ทั้งในระดับครัวเรือนและสถานประกอบการมีจำนวนกว่า 15,620 ราย ความต้องการใช้น้ำประมาณ
1,007 – 1,158 ลบ.ม/ชม. ซึ่งสูงกว่ากำลังการผลิตของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง โดย
ปัจจุบันมีกำลังการผลิตรวม 960 ลบ.ม/ชม. ประกอบด้วยสถานีผลิตน้ำจำนวน 2 แห่ง คือ (1) สถานี
ผลิตน้ำบริเวณสำนักงานประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง มีระบบผลิต 3 ชุด อัตรากำลังผลิตรวม 460
ลบ.ม/ชม. (2) สถานีผลิตน้ำบริเวณวัดหาดส้มแป้น อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง มีระบบผลิต
1 ชุด อัตรากำลังผลิต 500 ลบ.ม/ชม. ส่งผลให้ครัวเรือนและสถานประกอบการหลายแห่งต้องซื้อน้ำ
อุปโภค บริโภคจากเอกชนในราคาสูง กระทั่งต่อต้านทุนการผลิตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากสถานการณ์ความต้องการใช้น้ำดังกล่าวการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองจึง
จัดทำโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาเพิ่มอีก 300 ลบ.ม/ชม. ใช้งบประมาณเป็นเงิน
52,418,000 บาท (ห้าสิบล้านสี่แสนหนึ่งหมื่นแปดพันบาท) และวางท่อใช้น้ำหลักตรงไปยัง
เขตอุตสาหกรรมการประมงโดยตรง และขอใช้พื้นที่ก่อสร้างระบบผลิตบริเวณเกาะกลางบางรีน
หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง เนื้อที่ประมาณ 2 ไร่ เพื่อให้เป็นไปตาม
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 อีกทั้งเป็นการ
รับฟังข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจึงรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่หมู่ที่
2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง กรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการ
ประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองขึ้น

5.2 วัตถุประสงค์

ศึกษาความคิดเห็นและความต้องการให้ก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปา กรณีโครงการ
ก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง ซึ่งดำเนินการบริเวณเกาะกลาง
บางรีน หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง

5.3 วิธีดำเนินการ

(1) การเลือกพื้นที่ เป็นการเลือกแบบเจาะจง โดยกำหนดตามพื้นที่การดำเนินโครงการ
ก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง ซึ่งจะดำเนินการก่อสร้าง
บริเวณเกาะกลางบางรีน หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนองจังหวัดระนอง ดังนั้น จึงกำหนด
พื้นที่สำหรับสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัด
ระนอง ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและอาจได้รับผลกระทบจากโครงการดังกล่าว

(2) ประชากร คือ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมือง
ระนอง จังหวัดระนองโดยใช้ข้อมูลประชากรตามหนังสือของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง

ที่มท 55510-20/3313 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2558 เรื่องขออนุเคราะห์สำรวจความคิดเห็นของชุมชน ซึ่งระบุประชากรในพื้นที่ที่มีส่วนได้เสียต่อโครงการ จำนวน 700 คน

(3) กลุ่มตัวอย่าง คำนวณด้วยสูตรของ Taro Yamane (อาคม ใจแก้ว, 2551: 281 - 282) กำหนดความคลาดเคลื่อนจากการสุ่มตัวอย่างที่ระดับ .05 ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 255 คน

(4) การสุ่มตัวอย่าง กำหนดการเก็บข้อมูลโดยไม่ใช้โอกาสความน่าจะเป็น (Non-Probability Sampling) ทางสถิติ กล่าวคือเก็บข้อมูลโดยการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accidental Sampling)

(5) เครื่องมือ เป็นแบบสัมภาษณ์ชนิดมีโครงสร้าง (Structured Interview) ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องและคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญ

(6) การวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วยข้อมูล 2 ส่วน คือ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเชิงปริมาณวิเคราะห์และนำเสนอโดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) ร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Average) ค่าต่ำสุด (Minimum) และค่าสูงสุด (Maximum) กำหนดการแปลความหมายค่าเฉลี่ยไว้ 3 ระดับ จากพิสัย คือ $3-1/3 = 0.66$ และแปลความหมาย ดังนี้

2.33 - 3.00 หมายถึง สภาพที่ปรากฏในระดับมาก

1.67 - 2.32 หมายถึง สภาพที่ปรากฏในระดับปานกลาง

1.00 - 1.66 หมายถึง สภาพที่ปรากฏในระดับน้อย

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และสรุปเพื่อนำเสนอประเด็นสำคัญ

การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนองในหมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองใช้การวิเคราะห์ไคสแควร์ (Chi-Square) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ .01 โดยปัจจัยส่วนบุคคลปัจจัยใดมีความสัมพันธ์กับการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย วิเคราะห์ระดับความสัมพันธ์ของปัจจัยนั้นต่อไป

5.4 ผลการรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความเห็นจากประชาชนในครั้งนี้ เก็บข้อมูลได้จำนวน 296 คน นำเสนอตามลำดับ ดังนี้

(1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 176 คน (ร้อยละ 59.7) นอกนั้นเป็นเพศชาย อายุต่ำสุด 15 ปี สูงสุด 90 ปี เฉลี่ย 48 ปี จบการศึกษาระดับประถมศึกษา จำนวน 140 คน (ร้อยละ 47.5) อาชีพประกอบกิจการส่วนตัว จำนวน 121 คน (ร้อยละ 41) รายได้ต่อเดือนส่วนใหญ่ไม่เกิน 9,000 บาท จำนวน 85 คน (ร้อยละ 28.8) อยู่ในชุมชนระยะเวลาอย่างน้อยที่สุด 1 ปี และอยู่ในชุมชนนานที่สุด 71 ปี โดยเฉลี่ยผู้ให้สัมภาษณ์อยู่ในชุมชน 28 ปี

(2) การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์สัดส่วนเกินกว่าครึ่ง กล่าวคือ มีจำนวนถึง 164 คน (ร้อยละ 55.6) ไม่ทราบรายละเอียดของการสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง บริเวณเกาะกลางบางรี้นในขณะที่ผู้ที่ทราบรายละเอียดของโครงการนี้มีเพียง 131 คน (ร้อยละ 44.4)

ขณะที่ผู้ที่รับรู้รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการฯ ส่วนใหญ่รับรู้หรือทราบจากเพื่อนบ้าน มากที่สุด จำนวน 71 คน (ร้อยละ 54.2) รองลงมารับรู้จากผู้นำในชุมชน จำนวน 35 คน (ร้อยละ 4.6) รับรู้จากเจ้าหน้าที่เทศบาลกับการประชุมหมู่บ้านเท่ากันแหล่งละ 6 คน (ร้อยละ 4.6) หน่วยประชาสัมพันธ์เคลื่อนที่จำนวน 4 คน (ร้อยละ 3.1) เสียงตามสาย เอกสารทางราชการ เช่น ใบปลิว ไปสเตอร์และอื่น ๆ เท่ากัน จำนวนอย่างละ 2 คน (ร้อยละ 1.5) ตามลำดับ

5.5 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง

(1) ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรี้น พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ จำนวน 177 คน (ร้อยละ 60) นอกนั้นเป็นผู้ที่เห็นว่าส่งผลกระทบ จำนวน 109 คน (ร้อยละ 36.9) และมีผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น จำนวน 9 คน (ร้อยละ 3.1)

(2) ความเห็นเกี่ยวกับการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรี้น พบว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้มีการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรี้น จำนวน 194 คน (ร้อยละ 65.8) ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวนน้อยกว่า (จำนวน 95 คน ร้อยละ 32.2) และไม่แสดงความคิดเห็น จำนวน 6 คน (ร้อยละ 2)

5.6 ความต้องการเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง

(1) ความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรี้น พบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมในโครงการนี้โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมประเภทการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มีค่าเฉลี่ยสูงสุด (\bar{x} = 1.99, S.D. = .73) รองลงมาต้องการมีส่วนร่วมในการเป็นผู้รับผิดชอบโครงการที่ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ (\bar{x} = 1.97, S.D. = .72) การให้คำปรึกษาหารือในการดำเนินงาน (\bar{x} = 1.94, S.D. = .75) และการร่วมวางแผนโครงการ (\bar{x} = 1.88, S.D. = .79) ตามลำดับ

(2) ความต้องการให้การประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองช่วยเหลือชุมชนพบประเด็นความต้องการของประชาชน ดังนี้ 1) ต้องการให้สร้างลานกีฬาและสนับสนุนอุปกรณ์กีฬา เครื่องออกกำลังกายต่าง ๆ โดยจัดในลักษณะสวนสาธารณะที่มีทั้งการออกกำลังกายและการพักผ่อน 2) ต้องการ

ให้มีการดำเนินการด้านการจัดการความสะอาดของชุมชน การพัฒนาเกาะกลางให้มีแสงสว่างเพียงพอ โดยติดตั้งไฟส่องสว่างในจุดที่มีด ปรับปรุงบริเวณที่รกร้างบนเกาะให้สะอาด ปรับปรุงทางเดินให้สะดวก โดยสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและสร้างเป็นสวนสุขภาพ 3) สนับสนุนกิจกรรมชุมชน เช่น กองทุนสวัสดิการ สนับสนุนทุนการศึกษาแก่เด็กในชุมชน การแข่งขันเรือในคลองบางรีน รวมถึงการสนับสนุนอุปกรณ์ในการจัดกิจกรรมของชุมชน เช่น เต็น โต้ะ แก้อี้ เป็นต้น 4) ส่งเสริมด้านอาชีพแก่ประชาชนโดยเฉพาะแม่บ้านเพื่อสร้างอาชีพเสริม และ 5) ลดค่าน้ำประปาสำหรับประชาชนในพื้นที่

5.7 สรุป

(1) ความคิดเห็นของประชาชน กรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองบริเวณเกาะกลางบางรีนหมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองในด้านผลกระทบ พบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่และส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้มีการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรีน

(2) ความต้องการของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองบริเวณ เกาะกลางบางรีนหมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองประเด็นความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรีน พบว่า ส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมในโครงการนี้โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยการมีส่วนร่วมประเภทการให้ข้อมูลที่เป็ประโยชน์มีค่าเฉลี่ยสูงสุด ขณะที่ความต้องการให้การประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองมาช่วยเหลือชุมชน พบประเด็นความต้องการหลัก ๆ คือ ด้านการจัดอุปกรณ์ออกกำลังกาย สถานที่พักผ่อน ด้านการจัดสภาพแวดล้อมและภูมิทัศน์บริเวณเกาะกลาง

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับความคิดเห็นกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค ในหมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง พบว่า เพศชายกับเพศหญิงมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01

5.8 ข้อเสนอแนะ

(1) หน่วยงานที่สามารถนำผลการวิจัยไปใช้ได้นั้น ไม่เฉพาะหน่วยงานของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนองเท่านั้น หน่วยงานอื่น ๆ ก็สามารถนำไปปรับใช้ได้เช่นเดียวกันซึ่งสามารถเลือกใช้ได้ตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

(2) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในพื้นที่อาจศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรีนหมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนองด้วย

ตัวอย่างการรับฟังความคิดเห็นกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาบริเวณเกาะกลางบางรีนหมู่ที่ 2 ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง แสดงให้เห็นว่าการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของ

ภาครัฐจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธี และการวิจัยเชิงสำรวจเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถทำได้

6. การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม สามารถพิจารณาได้ดังนี้

6.1 ลักษณะการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

พัชรี สีโรรส (2557: 277 - 283) ระบุ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการบริหารอื่น ๆ กล่าวคือ

(1) เป็นการบริหารที่มุ่งเน้นให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วม (หรือที่เรียกว่า inclusion) โดยเฉพาะคนตัวเล็กตัวน้อยที่มักถูกกีดกันออกไปจากการบริหารจัดการแบบดั้งเดิมที่ภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมมักเป็นภาคเอกชน เช่น ภาคธุรกิจ หรือผู้รับสัมปทานภาคเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละโครงการ แต่การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะมีการรวมภาคธุรกิจ NGOs ชุมชน สื่อ และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในประเด็นนั้น ๆ

(2) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมหมายความว่ามีความมากกว่าการมีส่วนร่วมในโครงการอันหนึ่งอันใดที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งการที่รัฐเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ปรัชญาหรือและการตัดสินใจในโครงการอันหนึ่งอันใดที่จะมีผลกระทบต่อประชาชนนั้น แสดงให้เห็นว่าเป็นรัฐที่มีธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่ไม่ใช้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เพราะการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเน้นการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม ฉะนั้นจึงเป็นการสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมที่มีขอบข่ายกว้างขวาง และไม่ถูกจำกัดด้วย สถานะ จุดยืน หรือผลประโยชน์

(3) การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมได้ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจ NGOs และชุมชนที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม เป็นการเปิดเวทีที่มีการเจรจาต่อรองกันระหว่างทุกภาคส่วนที่มีจุดยืน และผลประโยชน์ต่างกัน การเข้ามามีส่วนร่วมของภาคต่าง ๆ ต้องเข้ามาในลักษณะตัวแทน จากลักษณะการเป็นตัวแทนดังกล่าว ทำให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมักถูกมองว่าเป็น กลไกที่สอดคล้องและสนับสนุนประชาธิปไตยแบบเป็นตัวแทนอย่างแท้จริง เนื่องจากในประชาธิปไตยแบบเป็นตัวแทนที่พบในปัจจุบันหลาย ๆ ครั้ง กลับเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจและทรัพยากร แต่ไม่ได้มีตัวแทนกลุ่มคนตัวเล็กตัวน้อยที่ไร้อำนาจต่อรองเท่าที่ควร

(4) เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและยั่งยืน หน่วยงานจำเป็นต้องสร้างกลไกและเครื่องมือเพื่อส่งเสริมให้ตัวแทนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ตัวอย่างกลไกและเครื่องมือ ได้แก่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรให้มีลักษณะเป็นแนวนอนมากขึ้น

ปรับกติกาและวิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน จัดทำคู่มือการทำงานกับภาคประชาชน ฝึกอบรม บุคลากรให้มีทักษะการทำงานแบบเครือข่าย และเรียนรู้เทคนิคการเจรจาต่อรอง การแก้ไขความขัดแย้ง การเป็นวิทยากรกระบวนการ ฯลฯ และจัดทำแนวทางการประเมินผล การปฏิบัติงานที่พิจารณาจากการทำงานร่วมกับภาคประชาชนในลักษณะเครือข่าย สร้างวัฒนธรรมองค์กรไปสู่การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

(5) การที่เน้นการปรับภายในหน่วยงานภาครัฐและปรับเปลี่ยนวิธี การทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐเอง ทำให้การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม แตกต่างจากความสัมพันธ์ภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ กล่าวคือ

- แตกต่างจากการมีความสัมพันธ์ภาครัฐและเอกชนแบบดั้งเดิม (Conventional Governance) อันเป็นความสัมพันธ์ที่ภาครัฐให้เอกชนเข้ามาร่วมในการจัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งมักเป็นความสัมพันธ์ระยะสั้นเฉพาะโครงการ ในรูปการรับเหมาหรือการให้สัมปทาน เป็นต้น

- แตกต่างจากความสัมพันธ์แบบพันธมิตรร่วมระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public-Private Partnerships หรือ PPP) ความร่วมมือในการจัดการเชิงสถาบัน (Institutional Arrangement) การจัดหาบริการสาธารณะ จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์แบบ PPP นั้น เน้นที่ภาคธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ ต่างจาก Conventional Governance เนื่องจาก รูปแบบ PPP เน้นความสัมพันธ์ระยะยาว ร่วมผลิตและให้บริการสาธารณะ ร่วมรับความเสี่ยง ร่วมรับภาระด้านค่าใช้จ่าย (หรือที่เรียกว่ามี Cooperation of some Durability) เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในระยะยาว

- แตกต่างจากการมีความสัมพันธ์แบบพันธมิตรเครือข่าย ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Multi-Stakeholder Network/Partnership) ที่เป็นความสัมพันธ์ที่เน้นการพัฒนาเพื่อเสริมอำนาจ (Empower) พลเมืองให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แม้ความสัมพันธ์แบบพันธมิตร เครือข่ายผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดูเหมือนจะมีลักษณะคล้ายกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมอย่างมาก หากแต่หน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาร่วมยังมิได้ถึงขั้นมีการปรับเปลี่ยนองค์กรภายในของตนเอง จึงทำให้ยังไม่ไปถึงขั้นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

การบริหารราชการผู้บริหารต้องทำงานให้สำเร็จตามเวลาที่กำหนด ดังนั้น กระบวนการบริหารจึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นทุกภาคส่วน เพื่อป้องกันความผิดพลาด และสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาร่วมดำเนินงานทุกขั้นตอน ไม่ใช่แค่รับฟังความคิดเห็นรายโครงการเท่านั้น

6.2 ความแตกต่างระหว่างการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีโครงการของรัฐ

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมมีความแตกต่างจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีโครงการของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาว่าการที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการต่าง ๆ อาจยังไม่ถือว่าเป็นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากประชาชนยังไม่สามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงาน พัทรี สีโรส (2557: 277 - 283) เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมโครงการสาธารณะต่าง ๆ กับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

ตาราง 5.1 เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมโครงการสาธารณะกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม

ความแตกต่างในด้านต่าง ๆ	การมีส่วนร่วมในโครงการสาธารณะ	การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
ลักษณะการมีส่วนร่วม	เป็นการมีส่วนร่วมในลักษณะมีส่วนร่วมโครงการ (Project-Based Participation)	เป็นการมีส่วนร่วมในการ บริหารงานภาครัฐในลักษณะเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ที่ครบวงจร กล่าวคือ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ ร่วมรับผลประโยชน์ ร่วมรับผิดชอบ และร่วมประเมินผล
ผลต่อกระบวนการทำงานของภาครัฐ	ไม่มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานในหน่วยงานภาครัฐ	ก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภาครัฐอย่างลึกซึ้ง เพื่อรองรับการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ ปรับกระบวนการทำงาน ปรับเปลี่ยนกระบวนการ บุคลากรในองค์การ ออกกฎระเบียบรองรับการบริหารงาน สร้างบุคลากรให้มีทักษะการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม
บทบาทของภาคประชาชน	ประชาชนเป็นผู้ให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อเป็น Public Inputs ต่อโครงการที่รัฐกำลังจะจัดทำ	ภาคประชาชนทำงานร่วมกับภาครัฐในลักษณะเป็นหุ้นส่วน เช่น ในกระบวนการการงบประมาณที่ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมในการ

ความแตกต่าง ในด้านต่าง ๆ	การมีส่วนร่วม ในโครงการสาธารณะ	การบริหารราชการ แบบมีส่วนร่วม
	แต่ภาคประชาชนยังอยู่ ภายนอกกระบวนการ กล่าวคือ มิได้มีบทบาทในการ ออกแบบ (Design) ตัดสินใจ (Decision-Making) ประเมินผลการบริหารงาน	จัดสรร งบประมาณ ในการวางแผน ยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน การบริหารโครงการ ประเมินผล โครงการ เป็นต้น โดยใช้รูปแบบ การจัดเวทีพูด หรือตั้งคณะกรรมการ จากภาคประชาชนเข้ามาร่วม ในกระบวนการทำงาน มีที่ปรึกษา ภาคประชาชน เป็นต้น
อิทธิพลที่ประชาชน มีต่อภาครัฐ	มีค่อนข้างต่ำเพราะเป็นผู้ให้ Public Inputs อยู่ภายนอก ภาครัฐใช้วิจารณ์งานในการ นำ Inputs มาประกอบการ ตัดสินใจ	สูง เพราะภาคประชาชนเข้ามาร่วม ในการบริหารงานทุกขั้นตอน
ความสัมพันธ์ระหว่าง ภาครัฐและ ภาคเอกชน	เป็น Project-Based ซึ่งยุติลง เมื่อสิ้นสุดโครงการมีความรู้สึก เป็นส่วนของภาครัฐและส่วน ของภาคประชาชนที่จุดยืนอาจ อยู่ตรงกันข้ามกัน ทำให้อาจ เกิดความไม่ไว้วางใจและ ลุกลามเป็นความขัดแย้ง (Contestation) ได้ ตลอดเวลา โดยเฉพาะเมื่อ โครงการนั้น มีความเป็นการเมืองสูง เช่น มีผลประโยชน์สูง หรือ เชื่อมโยงกับการเมืองท้องถิ่น	มีความใกล้ชิดกัน มีการแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสารกันตลอดเวลา ภาครัฐ จะพยายามเสริมอำนาจ สร้างศักยภาพให้ภาคประชาชน (Capacity Building) เพื่อให้พวกเขา กลายเป็น Active Citizen ที่สามารถ เข้ามาร่วมงานกับภาครัฐอย่างเท่า เทียมกัน

จากตารางจะเห็นว่า การมีส่วนร่วมโครงการสาธารณะกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม มีความแตกต่างกัน การมีส่วนร่วมโครงการสาธารณะเป็นการมีส่วนร่วมระยะสั้น เน้นการ

ทำงานเป็นโครงการ เมื่อโครงการเสร็จสิ้นภารกิจก็ยุติ ประชาชนอยู่ในสถานะผู้ให้ความเห็นเป็นหลัก ขณะที่ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมให้ความสำคัญกับประชาชนในทุกขั้นตอนการทำงาน โดยประชาชนจะเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการดำเนินงาน ที่สำคัญประชาชนมีพลังอำนาจในการตัดสินใจด้วย การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญมากกว่า และหน่วยงานราชการทุกหน่วยควรดำเนินการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม

7. สรุป

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติ และร่วมรับผิดชอบในกิจการใด ๆ โดยมีระดับตั้งแต่การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ และการควบคุมโดยประชาชนซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุด การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ดำเนินการได้โดยการสร้างความสัมพันธ์ที่มีความเสมอภาคและเท่าเทียมระหว่างภาครัฐกับประชาชน การมีอิสระไม่ครอบงำ การให้ข้อมูลข่าวสารและรับฟังความคิดเห็น การสร้างความร่วมมือในฐานะหุ้นส่วน และการสร้างพื้นที่ช่องทางที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วม ภาครัฐกำหนดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ แบ่งออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2539 ช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2548 และช่วงปีพ.ศ. 2548 – ปัจจุบัน การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง ซึ่งดำเนินการในพื้นที่ตำบลบางรีน อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง เป็นตัวอย่างที่ภาครัฐดำเนินการในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนกรณีโครงการของรัฐยังไม่ประสบความสำเร็จ จึงต้องให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งให้ความสำคัญกับประชาชนมีบทบาทในการร่วมทุกขั้นตอน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการรูปแบบหนึ่ง และมีลักษณะพิเศษต่างจากหน่วยงานราชการอื่น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมด้วย

รายการอ้างอิง

- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2554). การกำหนดนโยบายท้องถิ่น. ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น หน่วยที่ 1 - 7* (หน้า 3-1 - 3-53). นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *คะเนิงนิจ ศรีบัวแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2561). *นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์กรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนพันธ์ ไต้ประกอบทรัพย์. (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.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (27 พฤศจิกายน 2548). *บทความและสาระ*. เข้าถึงได้จาก public-law.net: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=840>
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีวัฒน์ ช่างคิด. (ปีที่ 33 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2559). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง . *วิทยาการจัดการ*, 135 - 160.
- พัชรี สีโรรส. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรมและพรรณทิพย์ เพชรมาก. (2556). *ไพบูลย์ วเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาเมืองและชนบท หน่วยที่ 10 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- มยุรี อนุมานราชธน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*.

กรุงเทพฯ: ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). การส่วนรภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ.

ศุภชัย ยาวะประภาช และปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*.

กรุงเทพฯ: บริษัท จุดทอง จำกัด.

สมบัติ อารังค์ธัญวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟัง*

ความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการ

ประชาชน. (2552). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี*.

สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *คู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบสำนัก*

นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *คู่มือการปฏิบัติงาน ตาม*

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี.

อุทัย ปริญาสุทธินันท์. (2562). *การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบาย และ*

กรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. ให้แสดงความคิดเห็นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายของรัฐมีความสำคัญอย่างไร
2. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ มีกี่วิธี และแต่ละวิธีมีจุดเด่น และข้อจำกัดอย่างไรบ้าง
3. ให้วิจารณ์ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาคสาขาระนอง
4. นักศึกษาคิดว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐในปัจจุบัน มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร
5. ให้เสนอแนะแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับท้องถิ่นที่ท่านอาศัยอยู่
6. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการของรัฐ กับ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมเหมือนหรือต่างกันหรือไม่ อย่างไร

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

- ข้อใดให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดีที่สุด
 - การกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่ประชาชนเพื่อร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
 - การแบ่งเบาภาระของภาครัฐ โดยให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของคณะทำงาน เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐ
 - การกำหนดให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมวางแผนร่วมกับภาครัฐดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน
 - การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจการใด ๆ ของรัฐ
- เพราะเหตุใดจึงต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการของรัฐ
 - เป็นการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน
 - สามารถลดต้นทุนของโครงการ
 - สร้างความรู้สึกถึงการเป็นเจ้าของ
 - ต้องดำเนินการตามหลักการกระจายอำนาจ
- ข้อใดเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนระดับต่ำที่สุด
 - ระดับการให้ข้อมูล
 - ระดับการวางแผนร่วมกัน
 - ระดับการปรึกษาหารือ
 - ระดับการควบคุมโดยประชาชน
- ข้อใดเป็นการสร้างพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด
 - การจัดเวทีประชุมประชาคม
 - การตั้งตัวแทนประชาชนมาเป็นคณะทำงาน
 - การสร้างเว็บไซต์รับฟังความคิดเห็น
 - การจัดทำประชาพิจารณ์
- ก่อนปี พ.ศ. 2539 การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนดำเนินการตามข้อใด
 - เน้นการประชุมประชาคม
 - กำหนดให้มีการทำประชาพิจารณ์เป็นหลัก
 - รับฟังผ่านผู้แทนราษฎรเป็นหลัก
 - กำหนดให้ประชาชนเป็นคณะทำงานในโครงการของรัฐ

6. ข้อใดไม่อยู่ในขอบเขตของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ที่ต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน
- ก. เกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม
 - ข. เป็นโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
 - ค. หน่วยงานของรัฐให้สัมปทานแก่เอกชน
 - ง. พื้นที่ดำเนินการอยู่นอกประเทศ
7. ข้อใดไม่ใช่การประชุมปรึกษาหารือ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548
- ก. การประชาพิจารณ์
 - ข. การอภิปรายสาธารณะ
 - ค. การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร
 - ง. การสัมภาษณ์รายบุคคล
8. ข้อจำกัดของการรับฟังความคิดเห็นกรณีโครงการของรัฐ คือข้อใด
- ก. การมีส่วนร่วมอยู่ในระดับต่ำ
 - ข. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือ
 - ค. เป็นการร่วมมือแบบชั่วคราว
 - ง. ถูกทั้งข้อ ก และ ค
9. ข้อใดเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม
- ก. ภาครัฐใช้วิจารณ์ญาณในการตัดสินใจได้มาก
 - ข. ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะ โครงการ
 - ค. ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะ หุ้นส่วน
 - ง. ถูกทุกข้อ
10. เป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม คือข้อใด
- ก. สามารถแก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง
 - ข. กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชน
 - ค. ลดการทุจริตคอร์รัปชันของผู้เกี่ยวข้อง
 - ง. ลดจำนวนบุคลากรภาครัฐ

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ง. การเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การคิด ตัดสินใจ ปฏิบัติและร่วมรับผิดชอบในกิจการใด ๆ ของรัฐ
- ข้อ 2 ตอบ ค. การสร้างความรู้สึกรับผิดชอบต่อการเป็นเจ้าของ
- ข้อ 3 ตอบ ก. ระดับการให้ข้อมูล
- ข้อ 4 ตอบ ข. การตั้งตัวแทนประชาชนมาเป็นคณะทำงาน
- ข้อ 5 ตอบ ค. รับฟังผ่านผู้แทนราษฎรเป็นหลัก
- ข้อ 6 ตอบ ง. พื้นที่ดำเนินการอยู่นอกประเทศ
- ข้อ 7 ตอบ ง. การสัมภาษณ์รายบุคคล
- ข้อ 8 ตอบ ง. ถูกทั้งข้อ ก และ ค
- ข้อ 9 ตอบ ค. ประชาชนมีส่วนร่วมในลักษณะหุ้นส่วน
- ข้อ 10 ตอบ ก. สามารถแก้ปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

หน่วยที่ 6 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและแผน

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 6 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและแผน

เค้าโครงเนื้อหา

1. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับสิ่งแวดล้อม
2. แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
3. องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
4. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
6. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี
7. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน
8. สรุป

แนวคิด

นโยบายเป็นกรอบหรือแนวทางกว้าง ๆ ที่กำหนดขึ้น มีความเป็นนามธรรมสูง การนำไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งด้านกายภาพและสภาพแวดล้อมทางสังคม เพราะการเข้าใจสภาพแวดล้อมจะทำให้รู้ว่านโยบายสาธารณะนั้น ๆ ต้องดำเนินการอย่างไร

แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะประกอบด้วย การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ การวิเคราะห์ด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ และการวิเคราะห์ผ่านอุดมการณ์ ค่านิยม ทศนคติหรือความเชื่อของสังคม แนวทางดังกล่าวเป็นกรอบการวิเคราะห์ที่ควรดำเนินการเพื่อให้เข้าใจข้อจำกัดและโอกาสของนโยบายนั้น ๆ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาอย่างน้อยควรครอบคลุมวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทางเลือกนโยบาย ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากนโยบายนั้น และตัวแบบที่สามารถนำมาอธิบายหรือสนับสนุนการตัดสินใจ เพื่อให้การกำหนดแนวทางดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม

นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณแผ่นดิน ประเทศไทยจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนั้น กระบวนการของนโยบายสาธารณะต้องพิจารณายุทธศาสตร์ของประเทศและของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อให้เกิดการเชิงบูรณาการงบประมาณ

ซึ่งจะนำไปสู่ประสิทธิภาพของการใช้งบประมาณแผ่นดิน และสามารถแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเทศไทยประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 และดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบันอยู่ในช่วงแผนฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ถือเป็นแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญ ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 เป็นการวางกรอบเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 6 ด้านครอบคลุมทุกมิติ ตามคติพจน์ประเทศ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” นโยบายสาธารณะจึงต้องผ่านการวิเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย

นโยบายสาธารณะกับการวางแผนมีความสัมพันธ์ต่อกัน เนื่องจากการปฏิบัติงานผู้เกี่ยวข้องต้องวางแผนอย่างเป็นระบบและมีการบูรณาการทรัพยากรเพื่อให้การดำเนินงานนั้นบรรลุผลสำเร็จหรืออย่างน้อยก็สามารถรู้ได้ว่าการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น มีทรัพยากรที่จำเป็นอะไรบ้าง ดังนั้น ระหว่างนโยบายกับการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไป และมีความสัมพันธ์กับระบบการบริหารราชการแผ่นดินส่วนอื่น ๆ

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้
2. บอกแนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้
3. ระบุองค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้
4. ระบุข้อดี ข้อเสียของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ได้
5. เปรียบเทียบข้อแตกต่างของจุดเน้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับได้
6. ระบุสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีได้
7. อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผนได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. ผู้เรียนการศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 6 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
2. แบ่งกลุ่มอภิปราย/สัมมนากลุ่มย่อยการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามหัวข้อในเอกสารประกอบการสอน
3. นำเสนอข้อสรุปจากการอภิปรายกลุ่มย่อยการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามหัวข้อในเอกสารประกอบการสอน
4. แบ่งกลุ่มวิจารณ์ และเสนอแนะแนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่เหมาะสมสังคมในชุมชนท้องถิ่น
5. ผู้สอนบรรยาย/อภิปรายร่วมกัน และชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ด้านการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผนไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
6. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนรู้การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. ภาพ/ข่าวเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการดำเนินงานของรัฐ
3. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
4. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
5. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียน การทำกิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกประจำหน่วย
3. ประเมินผลจากแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
4. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

1. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับสิ่งแวดล้อม

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนที่เราได้จำแนกและประเมินทางเลือกของนโยบายหรือแผนงานที่เราต้องการเพื่อบรรเทาหรือแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ บดินทร์ธรร บัรรอด (2562) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีความหมายครอบคลุมถึงกระบวนการในการใช้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงนำมาวิเคราะห์หาทางเลือกที่ดีที่สุดมาแก้ไขปัญหามาในเชิงนโยบาย เพื่อนำไปปฏิบัติทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงเป็นการเป็นย่ำถึงความสำเร็จในการแก้ปัญหาสาธารณะ และการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองที่มีต่อประชาชน ทั้งนี้ เพราะการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล หากรัฐบาลประสบความสำเร็จในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาลนั้นก็ไม่มี ความชอบธรรมที่จะบริหารต่อไป

กระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุด จำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งรอบข้างว่าจะ เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้ประสบความสำเร็จ หรือเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จของนโยบาย สิ่งรอบข้าง เหล่านั้น คือ สภาพแวดล้อมซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลัก ๆ ประกอบด้วย (1) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ สัตว์ป่า ฯลฯ และ (2) สิ่งแวดล้อมทางสังคม เช่น สภาพสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม รวมถึงค่านิยมด้วย กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึง สภาพแวดล้อมอย่างรอบด้านเพราะจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จของนโยบาย ดังนี้

1.1 สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติหรือสภาพแวดล้อมทางกายภาพ

นโยบายที่กำหนดจำเป็นต้องคำนึงถึงบริบทที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดนโยบายด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์โดยชุมชน ผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ในชุมชนมีแหล่งท่องเที่ยวหรือสถานที่ท่องเที่ยวอะไรบ้าง สภาพภูมิอากาศเหมาะสมหรือไม่ การเดินทางมีความสะดวกมากน้อยแค่ไหน มีสถานที่พักใกล้เคียงเพียงพอต่อจำนวนนักท่องเที่ยวหรือไม่ เป็นการพิจารณาจากเหตุการณ์หรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในสังคม ผู้วิเคราะห์นโยบายต้องทำความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน การคำนึงถึงสภาพแวดล้อมจะช่วยให้เข้าใจปัญหาและอุปสรรคของนโยบาย ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของนโยบายนั้น ๆ ได้

1.2 สภาพแวดล้อมทางสังคม

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนอกจากต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพแล้วยังจำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางสังคมด้วย เพราะสภาพแวดล้อมทางสังคมถือเป็นเรื่องละเอียดอ่อน การพิจารณาสภาพแวดล้อมทางสังคมจึงเป็นการทำความเข้าใจค่านิยม (Values) เนื่องจากเป็นมาตรฐานเชิงปทัสสถานที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของมนุษย์ ค่านิยมจึงเป็นกรอบแนวคิดและแนวปฏิบัติของผู้คน ซึ่งนำมาสู่พฤติกรรมของผู้คนที่แสดงออกในสังคมนั้น ๆ การพิจารณา

วิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องสอดคล้องกับค่านิยมของผู้คนในสังคมด้วย เพราะหากนโยบายถูกกำหนดขึ้นโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม นโยบายนั้นก็จะถูกต่อต้านจนต้องล้มเลิก เช่น การส่งเสริมอาชีพเลี้ยงหมูแก่ประชาชนในชุมชนที่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นศาสนาที่ไม่รับประทานหมูและไม่จับต้องหรือสัมผัสหมูด้วย ก็ไม่ประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน เป็นต้น

การคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั้งกายภาพและสภาพแวดล้อมทางสังคม เป็นเครื่องมือที่สำคัญเบื้องต้นในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ อย่างน้อยที่สุดนโยบายที่กำหนดและนำไปปฏิบัติ ต้องไม่ขัดกับสภาพแวดล้อม หรือบางครั้งอาจต้องปรับสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับนโยบาย เพราะสภาพแวดล้อมบางส่วนสามารถปรับได้ เช่น ความเชื่อหากนโยบายที่กำหนดมีแนวโน้มที่ขัดกับความเชื่อ ผู้เกี่ยวข้องสามารถอธิบาย เหตุผล ของนโยบายเพื่อให้เกิดการยอมรับได้ แต่สภาพแวดล้อมบางอย่างไม่สามารถปรับได้ก็จำเป็นต้องทบทวนนโยบายให้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมต่อไป เพื่อให้นโยบายสาธารณะนั้นประสบความสำเร็จ

2. แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะพิจารณาได้หลายมิติ ชินดา จิตตรุทธะ (2561: 151-153) อธิบายวิธีการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเชิงประจักษ์

เป็นการการวิเคราะห์นโยบายในเชิงที่วัดผลได้ หรือประเมินผลได้ว่านโยบายดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์หลักที่ตั้งไว้หรือไม่ เมื่อนโยบายได้รับการปฏิบัติแล้ว เกิดผลกระทบในทางรูปธรรมอื่น ๆ ที่ไม่คาดคิดหรือไม่ ซึ่งอาจเป็นผลที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้า หรือไม่ได้ระบุไว้ในวัตถุประสงค์นโยบายตั้งแต่แรก หรืออาจเกิดผลกระทบข้างเคียงใดบ้าง นโยบายส่งผลให้เกิดความสำเร็จที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด หรือว่ามีแนวทางอื่นที่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพที่ใกล้เคียงกันหรือเท่ากันหรือไม่ หมายถึง นโยบายนั้นเป็นเพียงแนวทางเดียวที่จะนำไปสู่เป้าหมายใช่หรือไม่ หรือยังมีแนวทางอื่น ๆ อีก การวิเคราะห์ในประเด็นนี้เน้นที่ความยืดหยุ่นนโยบาย

ในสถานการณ์หรือในบริบทหนึ่ง ๆ ผู้กำหนดนโยบายจำเป็นต้องมีข้อมูลพื้นฐานสำหรับวัตถุประสงค์ที่นโยบายนั้นต้องการบรรลุหรือไม่ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลต้องการปราบปรามยาเสพติดให้หมดไป ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด แต่ในปัญหาสังคมดังกล่าว ประกอบด้วยผู้เสพยาและผู้ค้ายาเสพติด หากใช้นโยบายนี้กับทุกกลุ่ม รัฐต้องใช้นโยบายปราบปรามหรือจับกุมทั้งผู้เสพยาเสพติดและผู้ค้ายาเสพติดหรือต้นตอของปัญหา หากไม่ดำเนินการให้ครบถ้วน เช่น มุ่งจับกุมผู้เสพยาเสพติด แต่ละเว้นความเอาใจจริงเอาใจในการจับกุมกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด ก็อาจเป็นการสร้างข้อบกพร่องในการปราบปราม คือ ไม่ได้ใช้นโยบายนี้กับทุกคน แต่หากมีค่านิยมหรือทัศนคติว่า ผู้เสพยาคือผู้ป่วย แล้วหาทางแยกประเภทคนกลุ่ม

นี้มาทำการบำบัดรักษา ในขณะที่เดียวกัน รัฐอาจใช้นโยบายการปราบปรามโดยมุ่งไปที่ผู้ผลิตยาเสพติด และผู้ค้ายาเสพติดมากกว่าผู้เสพยาเสพติด นโยบายอาจจะได้ผลลัพธ์ที่แก้ปัญหาสังคมได้ตรงจุดมากกว่าหรือไม่ เป็นต้น

2.2 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ

กระบวนการปรึกษาหารือ (Deliberation) คือ กระบวนการพิจารณาไตร่ตรองว่าประเด็นอะไรบ้างที่เป็นปัญหาของสังคมในขณะนั้น ปัจจัยใดบ้างที่จะเป็นข้อมูลสนับสนุน นโยบายที่ต้องการดำเนินการหรือเป็นอุปสรรคต่อต้านนโยบายที่ต้องการดำเนินการ กระบวนการนี้เริ่มตั้งแต่กำหนดปัญหา (Identify) รวบรวมข้อมูล เชิญผู้มีความรู้ในเรื่อง ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเสนอความคิดเห็นในเชิงคุณค่า บริบททางสังคม และร่วมพิจารณาในสิ่งที่เป็นนามธรรมมากขึ้น พิจารณาความต้องการของสังคม และกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบาย (Stakeholders) ว่ากลุ่มไหนได้ประโยชน์ใด หรือกลุ่มไหนเสียประโยชน์ใดจากนโยบายที่จะดำเนินการ นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์นโยบายที่ตั้งใจไว้ เช่น รัฐต้องการจะสร้างรถไฟใต้ดินเชื่อมต่อไปยังเมืองใหญ่ในภูมิภาคทุกแห่งของประเทศไทย ต้องทำการปรึกษาหารือว่าในการก่อสร้างและจัดบริการรถไฟใต้ดินดังกล่าว มีกลุ่มใดบ้างได้ประโยชน์ มีใครบ้างเสียประโยชน์ เช่น ประชาชนที่อาศัยบริเวณที่ดำเนินการก่อสร้างอาจจะได้รับผลกระทบด้วยทั้งแง่บวกและแง่ลบ หรืออาจจะต้องมีน้ท่วมขังเมือง มาเป็นที่ปรึกษาด้วย ต้องมีการประเมินโครงการคมนาคมในเชิงยุทธศาสตร์ มีการทำประชาพิจารณ์ อาจจะรวมไปถึงนักเศรษฐศาสตร์ เรื่องการคำนวณรายได้หลังจากเปิดให้บริการรถไฟใต้ดินดังกล่าว เพื่อให้จัดเก็บโดยไม่ขาดทุน เป็นต้น ในการกำหนดนโยบายที่ต้องการความชัดเจน รัฐบาลควรเริ่มกระบวนการที่เป็นทางการ โดยเรียกร้องให้ผู้ที่มีส่วนร่วมในนโยบายจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาให้คำปรึกษาหารือ และฟังเสียงของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายโดยตรง

2.3 การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะผ่านอุดมการณ์ ค่านิยม และความเชื่อของสังคม

ทุกสังคมจะมีอุดมการณ์ ค่านิยม และความเชื่อของตนเองที่เป็นลักษณะเฉพาะ ซึ่งใช้เป็นกรอบในการพิจารณาพฤติกรรมหรือการปฏิบัติของสังคมนั้นว่าอะไรเหมาะสมหรือใช้เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ อาทิ อุดมการณ์ในทางการเมืองซึ่งสะท้อนถึงระบอบการปกครองของสังคมนั้น ซึ่งจำแนกเป็นอุดมการณ์ 3 ประการหลัก ได้แก่

(1) อุดมการณ์เสรีนิยม (Liberalism) คือ อุดมการณ์ที่เน้นเสรีภาพ เน้นความเป็น อิสระของแต่ละบุคคล เน้นการแสดงความคิดเห็น เน้นการใช้เหตุผล

(2) อุดมการณ์อนุรักษนิยม (Conservatism) เป็นอุดมการณ์ของกลุ่มที่เน้นความมีระเบียบของสังคม เน้นการจัดลำดับขั้นที่ชัดเจน เน้นสถานภาพดั้งเดิม

(3) อุดมการณ์สังคมนิยม (Socialism) เป็นการจัดระบบสังคมที่เน้นความเท่าเทียมกันทางโอกาส รัฐต้องจัดสวัสดิการสังคมให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

การวิเคราะห์นโยบายแนวทางนี้เป็นการวิเคราะห์นโยบายโดยเน้นไปที่ลักษณะเชิงนามธรรม เช่น นโยบายจัดระเบียบสังคม หากต้องการทำให้สังคมมีระเบียบก็อาจต้องอาศัยนโยบายที่ใช้อุดมการณ์อนุรักษ์นิยม เป็นต้น หรือในสังคมที่มีอุดมการณ์ตรงกัน หรือมีค่านิยมและวัฒนธรรมแข็ง (Strong Beliefs and Culture) ย่อมทำให้เกิดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการและค่านิยมของคนในสังคมได้ง่าย เช่น นโยบาย 30 บาท รักษาทุกโรค รัฐบาลได้รับประกันการรักษาพยาบาลให้ประชาชนมีสุขภาพดีถ้วนหน้า หากประชาชนทุกคนในสังคมเห็นพ้องต้องกันก็ยินดีที่จะจ่ายเงินเพื่อให้คนที่มียาได้ต่ำกว่า ได้รับความเท่าเทียมกันในเรื่องสุขภาพ จัดเป็นนโยบายที่อาศัยอุดมการณ์แบบสังคมนิยม เป็นต้น ดังนั้น รัฐบาลที่มีความชอบธรรมจึงไม่สามารถกำหนดนโยบายที่ตรงกันข้ามกับความต้องการของประชาชนได้เลย ในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนเลือกรัฐบาลที่มีอุดมการณ์และเสนอนโยบายตรงตามที่ประชาชนต้องการ ประชาชนมีการเรียกร้องและเสนอความต้องการต่อรัฐบาล รัฐบาลเมื่อได้รับการเลือกตั้งมาด้วยอุดมการณ์และข้อเสนอโยบายที่หาเสียงไว้ จำเป็นต้องรายงานความรับผิดชอบและตอบสนองด้วยนโยบายสาธารณะที่เป็นไปเพื่อแก้ปัญหาตรงตามความต้องการของประชาชน พรรคการเมืองจึงต้องมีอุดมการณ์ที่ชัดเจนก่อนแล้วประชาชนจึงทำการประเมินผลลัพธ์นโยบายนั้น ๆ ว่าเป็นอย่างไร

การประเมินเนื้อหาของนโยบายต้องอาศัยความเข้าใจในภาพรวมและภาพกว้างค่อนข้างมาก กรอบในการตัดสินใจจะอยู่ที่ทัศนคติ ความเชื่อของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย โดยต้องอาศัยวิธีการหรือการสร้างความชอบธรรมในนโยบายให้ผู้อื่นเข้าใจและยอมรับ ขณะเดียวกันก็ต้องให้การยอมรับคำปรึกษาและคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญนโยบาย รวมทั้งการยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่าง ๆ หรืออาศัยความเห็นจากการทำประชาพิจารณ์ เพื่อจะเป็นที่มาของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมนั้น

3. องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นจะต้องทำความเข้าใจองค์ประกอบที่มีความสำคัญ เพื่อให้เกิดความชัดเจนของนโยบายซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นต่อไปนี้ (บดินทร์ธร บัวรอด, 2562: 36-37)

3.1 วัตถุประสงค์ (Objective)

การค้นหาวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายเป็นสิ่งที่สร้างความยุ่งยากให้กับนักวิเคราะห์นโยบายเป็นอย่างมาก เนื่องจากวัตถุประสงค์จะมีความเป็นนามธรรม (Abstract) ภาครัฐจะทำการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ไม่มีความชัดเจนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกมัด เช่น นโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน นโยบายแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด ฯลฯ ถ้าพิจารณาจากนโยบายที่

รัฐบาลแสดงเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่จะพบว่า การกำหนดแนวทางนโยบายดังกล่าวจะเป็นภาพรวมกว้าง ๆ ไม่ได้ระบุผลสำเร็จอย่างแท้จริง ตามความเป็นจริงควรจะระบุว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนจะลดลงกี่เปอร์เซ็นต์ หรือการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดจะลดลงร้อยละเท่าไร ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจะต้องสร้างความชัดเจนให้กับการกำหนดวัตถุประสงค์

3.2 ทางเลือก (Alternatives)

การพิจารณาทางเลือก นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรที่ใช้ในแต่ละทางเลือกด้วย โดยจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ความสอดคล้องของแต่ละทางเลือกจะพิจารณาจากเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ลักษณะของทางเลือก (Description) เป็นการอธิบายถึงแนวทางการทำงานของแต่ละทางเลือก รวมถึงทรัพยากรที่ใช้ เช่น กำลังคน อุปกรณ์ เทคโนโลยี เพื่อเปรียบเทียบว่า ในแต่ละทางเลือกควรใช้วิธีการใดที่ดีที่สุด

(2) ประสิทธิภาพของทางเลือก (Effectiveness) เป็นการพิจารณาถึงทางเลือกที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ โดยดูจากเกณฑ์การวัดในเรื่องของ ต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ (Cost – Benefit) หรือระบบราคา (Pricsystem) เป็นต้น

(3) ต้นทุน (Cost) เป็นการพิจารณาถึงการกำหนดงบประมาณเพื่อใช้ในการดำเนินการตามกรอบวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการประเมินต้นทุนแต่ละทางเลือกของนโยบายสาธารณะว่าจะต้องใช้ทั้งหมดเป็นจำนวนเท่าไร แนวทางใดเกิดความคุ้มค่ามากที่สุดและใครเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับต้นทุน เป็นต้น

(4) ผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมาย (Spillover Effect) นักวิเคราะห์นโยบายที่ดีจะต้องดำเนินการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เพื่อประเมินทางเลือกแต่ละทางเลือกว่ามีผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมายอะไรบ้างและใครเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์ (Advantage) และเสียประโยชน์ (Disadvantage)

(5) การจัดลำดับ (Comment on Ranking) เป็นการจัดลำดับความสำคัญของแต่ละทางเลือกว่านโยบายสาธารณะที่มีประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดควรทำก่อนหรือหลัง

(6) ปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการพิจารณาถึงสิ่งที่ไม่ได้คำนึงถึงมาก่อนล่วงหน้าว่าจะมีความเสี่ยงหรือผลกระทบอะไรบ้างกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เช่น รัฐบาลส่งเสริมนโยบายการท่องเที่ยวให้จังหวัดกระบี่เป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของภาคใต้ แต่มีแนวความคิดจะสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหิน เนื่องจากสะดวกในการสร้างท่าเรือน้ำลึกเพื่อความสะดวกในการนำเข้าถ่านหินจากประเทศอินโดนีเซียเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญจะต้องปราศจากมลพิษจึงจะสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้ เป็นต้น

3.3 ผลกระทบ (Impacts)

การศึกษาผลกระทบของแต่ละทางเลือกจะต้องใช้ข้อมูลที่เป็นความจริงเข้ามา

ประกอบการวิเคราะห์เพื่อดูว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นนั้นเป็นบวกหรือลบและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด

3.4 ตัวแบบ (Models)

การสร้างตัวแบบจะเป็นการแปลงจากนามธรรมให้เป็นรูปธรรมเพื่อประกอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เช่น การสร้างแผนที่ การใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์คำนวณข้อมูล การเขียนกราฟ ความสำคัญของตัวแบบจะช่วยให้นักวิเคราะห์นโยบายสามารถตัดสินใจภาพรวมของทางเลือกทั้งหมดแล้วนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จได้

จะเห็นว่า องค์ประกอบของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ต้องพิจารณาอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มตั้งแต่การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ เพื่อนำไปสู่การแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้านเพื่อให้คุ้มค่ามากที่สุด และสามารถสร้างตัวแบบเพื่อนำมาวิเคราะห์และตัดสินใจได้

4. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะกับการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

ระบบงบประมาณเป็นเอกสารประกอบด้วยถ้อยคำ สถิติ ตัวเลข ซึ่งแสดงถึงค่าใช้จ่ายสำหรับแต่ละรายการและเป้าประสงค์ต่าง ๆ ข้อความจะพรรณนารายการค่าใช้จ่าย เช่น รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน รายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ หรือเป้าประสงค์ (การบริการทั่วไป การบริการชุมชนและสังคม การเศรษฐกิจ ฯลฯ) (เฉลิมพงศ์ มีสมันย์, 2558, 3-35) ประเทศไทยเคยใช้ระบบงบประมาณมาแล้วหลายระบบ ไม่สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วได้ สำนักงบประมาณจึงเริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance-Based Budgeting System-SPBBS) ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2546 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

4.1 องค์ประกอบสำคัญ

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีองค์ประกอบสำคัญประกอบด้วย (เดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา, มปป., 5 - 10)

(1) ผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับความสำคัญตามเป้าหมายในทุกระดับ ตั้งแต่เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติจนถึงเป้าหมายการให้บริการของกระทรวงและหน่วยงาน โดยมีผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับอย่างชัดเจน กล่าวคือ

เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เป็นผลลัพธ์ที่รัฐบาลคาดหวังจะให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ รัฐบาลจะกำหนดกรอบนโยบายเป็นแนวทางในการบริหารจัดการประเทศโดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ซึ่งจะมีการกำหนดเป้าหมาย

และตัวชี้วัด พร้อมกรอบเวลา เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและประเมินผลสำเร็จ การกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์จะเป็นการกำหนดเป้าหมายในช่วงอายุของแต่ละรัฐบาล และสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นรายปีได้ ซึ่งเรียกว่าเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ประจำปี

เป้าหมายการให้บริการของกระทรวง จะต้องเชื่อมโยงและคำนึงถึงผลสำเร็จตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งเป้าหมายยุทธศาสตร์ระดับชาติอาจดำเนินการโดยกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือต้องร่วมกันดำเนินการโดยหลายกระทรวงในลักษณะบูรณาการเพื่อให้เกิดผลสำเร็จแก่ชุมชนหรือสังคม

เป้าหมายการให้บริการของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง โดยมีการกำหนดผลผลิตของหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นการบริการหรือการจัดหาสิ่งของที่ให้บริการแก่ประชาชน และมีตัวชี้วัดผลสำเร็จที่แสดงถึงมิติทั้งในเชิงปริมาณคุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย

(2) หลักการธรรมาภิบาล ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่เน้นหลักการธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี กล่าวคือ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับที่ชัดเจน เริ่มตั้งแต่จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและกำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศสู่ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน และมีระบบการติดตามประเมินผล และการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานของทุกหน่วยงานว่าได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณคุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหารตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อหน่วยงานต่อผลสำเร็จของงาน โดยมีรูปแบบของการรายงานผล 2 ส่วน คือ การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) และการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing)

(3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์มีเป้าประสงค์ที่จะให้กระทรวงและหน่วยงานมีความรับผิดชอบในการกำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง/หน่วยงานมีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ ยังจะมีการผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่าง ๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

(4) การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมามีขอบเขตจำกัดอยู่แต่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้น การนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุม และสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางการเงินและการคลังได้ถูกต้อง เหมาะสมยิ่งขึ้น

(5) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้าจากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมุติฐานว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะทำให้มั่นใจได้ว่าสัดส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบ Top Down และ Bottom Up โดยการประมาณการแบบ Top Down จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับนโยบาย ซึ่งพิจารณาจากสมมติฐานทางการเศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล มีการนำปัจจัยที่สามารถควบคุมได้ เช่น พันธะทางด้านการงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ นโยบายรัฐบาล และแผนบริหารราชการแผ่นดินกับปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เช่น นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องมีการติดตามผลการดำเนินงาน เพื่อนำมาสู่การจัดสรรงบประมาณในโอกาสต่อไป ส่วนการประมาณการแบบ Bottom Up จะเป็นการประมาณการรายจ่ายจากระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานว่าจะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1 + 3 ปี

4.2 กระบวนการในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย (2558: 3-37) ระบุว่า กระบวนการในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ภาค คือ

- (1) ภาคการจัดทำงบประมาณ
- (2) ภาคการบริหารงบประมาณ
- (3) ภาคการติดตามประเมินผล

โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องพัฒนาเข้าสู่มาตรฐานการจัดการทางการเงิน

7 ประการ ประกอบด้วย

- (1) การวางแผนงบประมาณ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงพัฒนาระบบข้อมูลด้านงบประมาณที่สอดคล้องกับข้อมูลทางบัญชี
- (2) การคำนวณต้นทุนการผลิต เป็นเทคนิคการรายงานต้นทุนทั้งหมดของผลผลิตขององค์กร ได้แก่ ค่าแรง ค่าดำเนินงาน ค่าเครื่องจักรอุปกรณ์และสิ่งก่อสร้าง
- (3) การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบออนไลน์

(4) การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ เป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการกำหนดรายการและโครงสร้างทางบัญชี เอกสารหลักฐานที่จำเป็น มีระบบการควบคุมการเบิกจ่าย และบริหารงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีการกำหนดความรับผิดชอบในการลงบันทึกรายการทางบัญชี แยกความรับผิดชอบในการอนุมัติสิ่งจ่าย เบิกจ่าย และการรายงานทางการเงิน

(5) การบริหารทรัพย์สิน โดยมุ่งเน้นเฉพาะในส่วนของสินทรัพย์ที่มีลักษณะคงทนในส่วนที่เป็น “ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์” โดยเริ่มจากการวางแผนและการจัดการเพื่อให้ได้มาซึ่งสินทรัพย์ การใช้งาน ดูแลรักษา และการกำจัดสินทรัพย์

(6) การรายงานผลทางการเงินและผลการดำเนินงาน กระบวนการรายงานทางการเงินต้องกำหนดตัวชี้วัดกรอบและโครงสร้างการประเมิน และรายงานผลที่ชัดเจน มีระยะเวลาในการตรวจสอบที่แน่นอน และสำคัญคือ ข้อมูลที่รายงานต้องแสดงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณหรือทรัพยากรที่จัดสรรให้กับผลงานที่เกิดขึ้น ตลอดจนการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินงานซึ่งเป็นข้อมูลในการวางแผนขั้นต่อ ๆ ไป

(7) การตรวจสอบภายใน เป็นการตรวจสอบภายในที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน โดยทั่วไปฝ่ายที่รับผิดชอบจะบังคับบัญชาโดยตรงของหัวหน้าหน่วยงานนั้น มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบชัดเจน และมีตัวชี้วัดความสำเร็จของการดำเนินงานที่เป็นไปได้

4.3 การบูรณาการงบประมาณ

งบประมาณเชิงบูรณาการ หมายถึง งบประมาณที่จัดสรรให้กับงานที่หลายหน่วยงานทำร่วมกัน โดยอาจเป็นงานตามมิติยุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวงและส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงานร่วมของหน่วยงานระหว่างกระทรวง หรือมิตินโยบายตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่และตามมิติยุทธศาสตร์ที่สำคัญ และทำให้ผลลัพธ์มีคุณค่าหรือมูลค่ามากกว่าให้ต่างหน่วยต่างทำ แนวคิดของการบูรณาการเกิดจากปัญหาวิกฤติการประสานงานที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการวางแผนและการปฏิบัติงานในหลาย ๆ องค์การที่ต้องเกี่ยวข้องกับองค์การอื่นในกิจกรรมเดียวกันและในเวลาพร้อม ๆ กัน และบางครั้งยังต้องบริหารงานราชการบริหารแผ่นดินในต่างระดับกันด้วย (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น) รวมทั้ง จะต้องทำงานร่วมกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอีกด้วย (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง, 2558, 147 - 175)

จะเห็นได้ว่า การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นการจัดสรรงบประมาณให้กับงานที่มีการทำร่วมกันตั้งแต่ 2 หน่วยงานขึ้นไป หรือหลายหน่วยงานให้ทำร่วมกัน โดยอาจเป็นงานตามมิติยุทธศาสตร์ซึ่งกระทรวงและส่วนราชการมีการบูรณาการภารกิจในเชิงกระบวนการทำงานร่วมของหน่วยงาน ระหว่างกระทรวง หรือมิตินโยบายตามยุทธศาสตร์ในระดับพื้นที่ซึ่งมีการบูรณาการภารกิจที่ตอบสนองความต้องการในพื้นที่ และตามมิติยุทธศาสตร์ที่สำคัญทำให้ผลลัพธ์มีประสิทธิภาพ

มากกว่าให้แต่ละหน่วยงานแยกกันดำเนินการ

4.4 ปัญหาการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง (2558: 147 – 175) ระบุปัญหาอุปสรรคที่สำคัญในการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ ดังนี้

ประการแรก ข้อจำกัดของการบูรณาการในแนวดิ่ง (Vertical Integration) แม้ว่าการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการจะเป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แต่เนื่องจากส่วนราชการเองมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายที่จัดตั้ง รวมทั้งมีวิสัยทัศน์และภารกิจเป็นของตนเอง นโยบายของรัฐบาลที่ปรากฏในแผนปฏิบัติราชการจึงได้รับการกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของหน่วยงานกลางแต่รายละเอียดของผลผลิต/โครงการ ยังคงเป็นภารกิจในลักษณะที่ส่วนราชการเคยปฏิบัติมากกว่ามุ่งเน้นเชิงนโยบายของรัฐบาลอย่างแท้จริง การจัดทำงบประมาณจึงไม่สามารถสะท้อนถึงภารกิจของชาติและภารกิจของหน่วยงานได้อย่างเต็มที่

ประการที่สอง ข้อจำกัดการบูรณาการในแนวนอน (Horizontal Integration) ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานกลางของภาครัฐ ขาดการเชื่อมโยงเพื่อขับเคลื่อนร่วมกันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีการกำหนดเจ้าภาพหรือหน่วยงานหลักในการเชื่อมยุทธศาสตร์แล้วก็ตาม บางครั้งอาจไม่มีการกำหนดเจ้าภาพหลัก การบูรณาการในแนวนอนหรือข้ามหน่วยงานในปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน หลักเกณฑ์ในการบูรณาการแผนและงบประมาณที่จัดทำขึ้นล้วนเป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ ยังไม่เห็นความเชื่อมโยงของการดำเนินงานของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกันได้อย่างเป็นรูปธรรม และมองไม่เห็นความเพียงพอหรือความซ้ำซ้อนของทรัพยากร อันมีผลทำให้การบูรณาการในมิติของวาระหรือยุทธศาสตร์มีข้อจำกัด

ประการที่สาม ข้อจำกัดของโครงสร้างและสถานภาพของส่วนราชการ ซึ่งได้แก่ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อันเนื่องมาจากการจัดตั้งส่วนราชการจะมีกฎหมายรองรับและมีการระบุภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบในกฎหมายดังกล่าว และโครงสร้างของส่วนราชการที่ใช้หลักการแบ่งตามหน้าที่ (Functional Structure) ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการข้ามกระทรวง เพราะจะทำให้แต่ละส่วนราชการมุ่งเน้นการดำเนินงานในภารกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบซึ่งได้ระบุไว้ในกฎหมายอย่างเป็นทางการ มากกว่าการให้ความสำคัญกับการนำส่งผลผลิต/ผลลัพธ์ร่วมกันกับส่วนราชการอื่น

ประการที่สี่ ความไม่ต่อเนื่องของงบประมาณเชิงบูรณาการที่ผ่านมา ปัญหาด้านการเมืองมีผลต่อการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่งชี้ผลให้การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการไม่ต่อเนื่อง และทำให้เวลาจัดทำงบประมาณมีจำกัด แต่ในทางปฏิบัติเมื่อการเมืองไทยมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงแผนปฏิบัติราชการสี่ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้รองรับกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งจัดทำโดยรัฐบาลชุดใหม่

อันทำให้การจัดทำงบประมาณที่เคยจัดทำไปแล้วอาจต้องมีการปรับรื้อใหม่ และต้องทำอย่างเร่งรีบ เพราะเงื่อนไขของเวลา การสร้างความเข้าใจระหว่างกระทรวงในการบูรณาการเป็นไปได้อย่างจำกัด

ประการที่ห้า ข้อจำกัดของกลไกบริหารจัดการ ซึ่งได้แก่ ข้อจำกัดของหน่วยงาน เจ้าภาพที่ผ่านมา รัฐบาลได้แต่งตั้งให้มีรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแลนโยบายแต่ละด้าน แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ รองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีภารกิจที่ค่อนข้างมาก อาจไม่มีเวลาสำหรับงานในส่วนของการบูรณาการ รวมทั้ง มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งบ่อยเนื่องจากความไม่แน่นอนทางการเมืองวิสัยทัศน์และความรู้ของผู้กำกับนโยบายด้านเศรษฐกิจจึงขาดความต่อเนื่อง และข้อจำกัดของรูปแบบคณะกรรมการ กลไกด้านโครงสร้างที่นิยมใช้ในการบูรณาการรูปแบบหนึ่ง คือ การจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ เพื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างองค์การในรูปแบบคณะกรรมการ มีข้อจำกัดคือ ตัวแทนผู้มาประชุมมีการเปลี่ยนตัวบ่อยครั้ง ทำให้การรับรู้ไม่ต่อเนื่อง คณะกรรมการบางชุดมีขนาดใหญ่มากเกินไป ทำให้ไม่คล่องตัวในการประชุม นอกจากนี้ ยังมีลักษณะเป็นงานฝาก เพราะกรรมการจะเป็นผู้ที่มีงานประจำอยู่แล้ว การทุ่มเทกับการบูรณาการอาจมีไม่มากเท่าที่ควร

ประการที่หก ข้อจำกัดของกลไกการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ 1) การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการเป็นการรวบรวมข้อมูลงบประมาณรายจ่ายจากคำขอของงบประมาณของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อเรื่องที่สนใจมากกว่าที่จะบูรณาการการทำงานให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง 2) การขาดความต่อเนื่องในการดำเนินงานตามหัวข้อต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณในมิติการบูรณาการ

ประการที่เจ็ด ความเข้าใจของบุคลากรเกี่ยวกับการบูรณาการมีอย่างจำกัด ความเข้าใจเรื่องการบูรณาการมีเฉพาะกลุ่มเท่านั้น ยังไม่ได้กระจายไปยังกลุ่มที่เกี่ยวข้องอย่างทั่วถึง บางส่วนเข้าใจว่า การบูรณาการก็คือ การนำแผนมารวมกันเท่านั้น ในบางกรณีเจ้าหน้าที่หน่วยงานมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า การบูรณาการเป็นเงื่อนไขที่จะต้องได้รับงบประมาณที่มากขึ้น วัฒนธรรมด้านความร่วมมือ (Collaborative Action) เพื่อประโยชน์ส่วนรวมยังมีน้อย แม้ว่าในปัจจุบันความร่วมมือระหว่างหน่วยงานจะมีมากขึ้น แต่หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความร่วมมือเพื่อการจัดสรรทรัพยากรยังมีปัญหาอยู่ นอกจากนี้ แผนปฏิบัติราชการของแต่ละกระทรวงเศรษฐกิจกล่าวถึงยุทธศาสตร์โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป เช่น นโยบาย (Policy) ยุทธศาสตร์ (Strategic Issues)

4.5 แนวทางการปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ

เพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุชัยิน เทพทอง (2558, 147-175) เสนอแนวทางการปรับปรุงการจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดประเด็นการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการควรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญจำเป็นและเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ของประเทศโดยตรง ครอบคลุมกระทรวงตั้งแต่สองกระทรวงขึ้นไปและมีการใช้งบประมาณในการดำเนินการสูง จำเป็นต้องใช้แผนงบประมาณการเป็นกลไกประสานงานเพื่อให้เกิดการบูรณาการ โดยประเด็นการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการควรได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยที่การกำหนดประเด็นงบประมาณเชิงบูรณาการไม่ควรมีมากเกินไปเพราะจะยากต่อการจัดการ เรื่องที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์อาจใช้กลไกการประสานงานตามปกติดำเนินการได้

ประการที่สอง ควรมีการจัดทำแผนบูรณาการในแต่ละด้านของประเด็นการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน เพื่อใช้สำหรับการจัดสรรงบประมาณเชิงบูรณาการซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ ภารกิจ เป้าหมายที่คาดหวังในเวลาที่กำหนด และหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม พื้นที่ในการดำเนินการกิจของแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งแหล่งทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ เพื่อให้แผนบูรณาการเป็นกรอบทิศทางให้แต่ละหน่วยงานดำเนินงานได้อย่างแท้จริง โดยแผนบูรณาการนี้จะสะท้อนยุทธศาสตร์ของประเทศและมีความสอดคล้องกับแผนและนโยบายในระดับต่าง ๆ ด้วย รวมทั้งแสดงการเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์กับหน้าที่ภารกิจของหน่วยงาน ในกรณีนี้ ควรมีการปฏิรูปการจัดทำแผนของภาครัฐไม่ให้ความซับซ้อนมากเกินไปด้วย เพราะจะยากต่อการบูรณาการ

ประการที่สาม การจัดการงบประมาณเชิงบูรณาการควรมีการดำเนินการอย่างครบวงจรตั้งแต่การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการ การบริหารงบประมาณเชิงบูรณาการ และการติดตามประเมินผลงบประมาณเชิงบูรณาการ โดยมีกลไกกำกับดูแลในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้แน่ใจว่ามีการนำงบประมาณไปใช้ในบริหารงานในลักษณะบูรณาการ ไม่ใช่โอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณไปทำกิจกรรมอื่น ตลอดจนมีการติดตามประเมินผลและนำผลการประเมินมาใช้ในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการในปีต่อไป

ประการที่สี่ การบูรณาการในระดับพื้นที่ เพื่อแสดงให้เห็นถึงพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ มีการดำเนินการกิจอย่างชัดเจน อันจะเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงาน โดยมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณระดับพื้นที่ด้วย

ประการที่ห้า การบูรณาการในการใช้ทรัพยากร การจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการที่ผ่านมาจะเป็นการจัดทำเพียงเฉพาะงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจากสำนักงบประมาณเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวยังไม่ได้แสดงให้เห็นงบประมาณจากแหล่งอื่น เช่น เงินรายได้ของหน่วยงาน การบริจาค และการกู้เงินเพื่อมาดำเนินงาน ดังนั้น หากจะทำให้เกิดการบูรณาการอย่างแท้จริง แผนการบูรณาการควรจะต้องมีการแสดงแหล่งที่มาของทรัพยากรของหน่วยงานต่าง ๆ ในการดำเนินการกิจด้วย

ประการที่หก การบูรณาการในมิติของเวลา เนื่องจากการกำหนดประเด็นในการจัดทำงบประมาณเชิงบูรณาการบางเรื่องได้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลามากกว่าสิบปี แต่ยังไม่มีการแสดงผลว่า การดำเนินการเหล่านั้นได้ผลเป็นอย่างไร และบรรลุเป้าหมายอะไรที่ชัดเจนในแต่ละช่วงเวลา เช่น การบริหารจัดการน้ำ ปัญหายาเสพติด การท่องเที่ยว และการวิจัยและพัฒนา ดังนั้น ในการกำหนดประเด็นงบประมาณเชิงบูรณาการ ควรมีการกำหนดเป้าหมายและระยะเวลาดำเนินการให้ชัดเจน และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการดำเนินงานจนบรรลุผลด้วย

นอกจากนั้น นันทินิตย์ นวลมณี (มปป., 10 - 11) เสนอแนะให้ส่วนราชการดำเนินการปรับเปลี่ยนแนวทางการจัดทำงบประมาณให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

- (1) กำหนดเป้าหมายและยุทธศาสตร์ของกระทรวง กรม ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ
- (2) ขั้นตอนการวางแผนจัดทำงบประมาณ ส่วนราชการจำเป็นต้องลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ให้เหมาะสม
- (3) ส่วนราชการและหน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณต้องแยกภารกิจที่เป็นยุทธศาสตร์ออกจากภารกิจประจำของส่วนราชการ
- (4) บุคลากรของส่วนราชการและหน่วยงานขอรับการจัดสรรงบประมาณต้องให้ความสำคัญ และร่วมมือดำเนินการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต้องใช้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการสำหรับจัดทำค่าของงบประมาณ
- (5) ส่วนราชการและหน่วยงานที่ขอรับการจัดสรรงบประมาณต้องมีการปรับปรุงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) เพื่อให้สามารถรองรับการจัดเก็บข้อมูลสำหรับการคำนวณต้นทุนผลผลิต การจัดทำประมาณการรายรับ รายจ่ายประจำปี และรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง ตลอดจนการตรวจสอบและประมวลผลได้

จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณาระบบงบประมาณของประเทศด้วย เพราะงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินงานตามนโยบาย ดังนั้น การวางแผนและจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการที่รองรับการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล โดยอาจใช้จังหวัดเป็นศูนย์กลางการบูรณาการยุทธศาสตร์และแผนจังหวัด เพื่อการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามมตินโยบายรัฐบาล กระทรวง/กรม และจังหวัด/ท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนา 3 แผน คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงาน ให้มีความคล่องตัวมากขึ้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท/อำนาจหน้าที่แบบ Chief Executive Officer: CEO และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีอำนาจหน้าที่เพื่อรองรับการบูรณา

การให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล กระทรวง/กรม ยุทธศาสตร์และแผนจังหวัด และพัฒนาข้าราชการที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจในบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ เพื่อประสานความร่วมมือในการบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์กระทรวง/กรม และแผนจังหวัด/แผนท้องถิ่น ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดยุทธศาสตร์และจัดทำงบประมาณ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการระดับพื้นที่ ซึ่งจะทำให้นโยบายสาธารณะดำเนินการได้ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรอบการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา โดยให้หน่วยงานราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขับเคลื่อนในทิศทางเดียวกัน เป็นกรอบที่สะท้อนให้เห็นว่าประเทศจะมุ่งเน้นการพัฒนาด้านใด

5.1 ที่มาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “สภาพัฒน์” หรือ “สภาพัฒนาฯ” ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2493 ในสมัยจอมพล แปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยใช้ชื่อว่า “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” มีหน้าที่เสนอความเห็น ให้คำแนะนำ และข้อชี้แจงต่อรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศ

ต่อมาปี พ.ศ. 2502 ในสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ปรับโครงสร้างการทำงานและเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” และได้จัดทำ “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ” ฉบับแรกขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 และประกาศใช้ปี พ.ศ. 2504 เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ และใน พ.ศ. 2515 ได้นำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมมาใช้ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง จึงเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็น “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” (สศช.)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทย จึงมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2504 ซึ่งนับได้ว่าเป็นแผนฉบับที่ 1 โดยมีระยะเวลาของแผน 6 ปี และตั้งแต่แผนฉบับที่ 2 เป็นต้นมา กำหนดระยะเวลาแต่ละแผนไว้ 5 ปี ปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยังเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนั้น สภาพัฒนาฯ ยังมีบทบาทในการจัดทำแผนอื่น ๆ รวมถึงแผนยุทธศาสตร์ชาติด้วย

5.2 สาธารณูปการสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน โดยแต่ละแผนสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ฉบับที่	สาระสำคัญ
ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2504-2509	เน้นเฉพาะด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการลงทุนในสิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐานในรูปแบบของระบบคมนาคมและขนส่ง ระบบเชื่อมเพื่อการชลประทานและพลังงานไฟฟ้า สาธารณูปการ ฯลฯ รัฐทุ่มเททรัพยากรเข้าไปเพื่อการปูพื้นฐานให้มีการลงทุนในด้านเอกชนเป็นหลัก
ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510-2514	ยึดแนวทางแผน 1 โดยขยายขอบเขตของแผนให้ครอบคลุมถึงการพัฒนาของรัฐ โดยสมบูรณ์กระจายให้บังเกิดผลไปทั่ว ประเทศ เน้นเขตทุรกันดารและห่างไกลความเจริญ และมี โครงการ พิเศษนอกเหนือไปจากหน้าที่ปกติของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เช่น โครงการพัฒนาภาค โครงการเร่งรัด พัฒนาชนบทและโครงการช่วยเหลือชาวนา ฯลฯ
ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515-2519	(1) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตรา, รักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ, รักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ, ส่งเสริมการส่งออก, ปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้า (2) ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิต เร่งรัดการส่งออกและทดแทนสินค้านำเข้า ปรับงบลงทุนในโครงการก่อสร้างมาสนับสนุนการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ และ (3) กระจายรายได้และบริการทางสังคม โดยลดอัตราการเพิ่มประชากร กระจายบริการเศรษฐกิจและสังคมสู่ชนบท ปรับปรุงสถาบันและองค์กรทางด้านเกษตรและสินเชื่อ รักษาระดับราคาสินค้าเกษตร
ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524	(1) เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศโดยมุ่งขยายการผลิต สาขาเกษตร ปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อส่งออก กระจายรายได้ และการมีงานทำในภูมิภาค มาตรการ กระตุ้นอุตสาหกรรมที่ชบเซา รักษาตุลการชำระเงินและการ ขาดดุลงบประมาณ (2) เร่งบูรณะและปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักของชาติ รวมทั้งการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ โดยเฉพาะที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้และแหล่งแร่ เร่งรัดการปฏิรูปที่ดิน จัดสรร แหล่งน้ำในประเทศ อนุรักษ์ทะเล

ฉบับที่	สาระสำคัญ
<p>ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529</p>	<p>หลวง สํารวจและพัฒนา แหล่งพลังงานในอ่าวไทยและภาคใต้ฝั่งตะวันออก</p> <p>(1) ยึดพื้นที่เป็นหลักในการวางแผน กำหนดแผนงานและโครงการให้มีผลทางปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น พื้นที่ เป้าหมายเพื่อพัฒนาชนบท พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก พื้นที่เมืองหลัก ฯลฯ</p> <p>(2) เน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศเป็นพิเศษ โดยการเร่งระดมเงินออม สร้างวินัยทางเศรษฐกิจ การเงิน และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจต่าง ๆ เช่น ปรับ โครงสร้างการเกษตร ปรับ โครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อการส่ง ออกและกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ ส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้าง การค้าต่างประเทศและบริการ ปรับโครงสร้าง การผลิต และการใช้พลังงาน ฯลฯ</p> <p>(3) เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ</p> <p>(4) เน้นการแก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง กำหนดพื้นที่ เป้าหมาย 286 อำเภอและกิ่งอำเภอ</p> <p>(5) เน้นการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติเช่นมีระบบการบริหาร การพัฒนาชนบทแนวใหม่ประกาศใช้ พ.ศ. 2527</p> <p>(6) เน้นบทบาทและการระดมความร่วมมือจากภาคเอกชน</p>
<p>ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534</p>	<p>(1) เน้นการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการรักษาเสถียรภาพของการเงินการคลัง โดยเน้นการระดมเงินออมในประเทศ เน้นการใช้จ่ายภาครัฐอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ และเน้นบทบาทภาคเอกชนในการพัฒนา</p> <p>(2) เน้นการพัฒนาฝีมือแรงงานและคุณภาพชีวิต</p> <p>(3) เน้นการเพิ่มบทบาทองค์กรประชาชนในท้องถิ่นเพื่อพัฒนา ทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(4) เริ่มแผนหลักการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี</p> <p>(5) ทบทวนบทบาทรัฐในการพัฒนาประเทศ</p> <p>(6) มีแผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ</p> <p>(7) มุ่งปรับโครงสร้างการผลิตและการตลาดของประเทศให้กระจายตัวมากขึ้น</p> <p>(8) เน้นการนำบริการพื้นฐานที่มีอยู่แล้วมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่</p>

ฉบับที่	สาระสำคัญ
	<p>(9) พัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะ กระจายความเจริญสู่ภูมิภาค</p> <p>(10) ขยายขอบเขตพัฒนาชนบทครอบคลุมทั่วประเทศ เขตล้าหลัง 5,787 หมู่บ้าน เขตปานกลาง 35,514 หมู่บ้าน และเขตก้าวหน้า 11,612 หมู่บ้าน</p>
ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535-2539	<p>(1) เน้นการรักษาอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ</p> <p>(2) เน้นการกระจายรายได้ และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท</p> <p>(3) เน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม</p> <p>(4) เน้นการพัฒนากฎหมาย รัฐวิสาหกิจ และระบบราชการ</p>
ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540-2544	<p>(1) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพร้อมทั้ง ปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามในปีแรกของแผนฯ ประเทศไทยต้อง ประสบวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และส่งผลกระทบต่อคนและสังคมเป็นอย่างมาก จึงต้องเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพมั่นคง และลดผลกระทบจากวิกฤตที่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานและความยากจน</p> <p>(2) การพัฒนาศักยภาพของคน</p> <p>(3) การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้เอื้อต่อการพัฒนาคน</p> <p>(4) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง</p> <p>(5) การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนา คนและคุณภาพชีวิต</p> <p>(6) การจัดหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม</p> <p>(7) การพัฒนาประชารัฐเป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะ และพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ</p> <p>(8) การบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาฯ ไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วยแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ</p>

ฉบับที่	สาระสำคัญ
ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549	เป็นแผนที่ได้อัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยยึดหลักทางสายกลาง เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง และนำไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สรุปได้ว่า ประสบความสำเร็จที่น่าพอใจ เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวได้อย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี เสถียรภาพทางเศรษฐกิจปรับตัวสู่ความมั่นคง ความยากจนลดลง ขณะเดียวกันระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นมาก อันเนื่องมาจากการดำเนินการเสริมสร้างสุขภาพอนามัยการมีหลักประกันสุขภาพที่ มีการปรับปรุงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยครอบคลุมคนส่วนใหญ่ของประเทศ และการลดลงของปัญหาอาชญากรรม
ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550-2554	จุดเน้นคือ การที่ประเทศไทยยังคงเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบท ทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้มีภูมิคุ้มกัน พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยยังคงอัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นแนวปฏิบัติในการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 และให้ความสำคัญต่อการรวมพลังสังคมจากทุกภาคส่วนให้มีส่วนร่วมดำเนินการใน ทุกขั้นตอนของแผนฯ พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนอย่างต่อเนื่อง
ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555-2559	ใช้แนวคิดที่ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10 โดยยังคงยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ที่ให้ “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และ “สร้างสมดุลการพัฒนา” ในทุกมิติ กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยในระยะ 5 ปีข้างหน้า คือ “สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค

ฉบับที่	สาระสำคัญ
	<p>เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 6 ประการ คือ</p> <p>ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม</p> <p>ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน</p> <p>ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน</p> <p>ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน</p> <p>ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ สู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน</p> <p>แผนฉบับที่ 11 ให้ความสำคัญต่อประชาคมอาเซียนมาก เน้นการ "ตั้งรับ" มากกว่า "รุก" โดยเน้นการป้องกันปัญหาจากวิกฤตการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพราะเพิ่งผ่านวิกฤตการณ์เศรษฐกิจโลก และวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ</p>
ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564	<p>จัดทำขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิรูปประเทศท่ามกลางสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและเชื่อมโยงกันใกล้ชิดกันมากขึ้นโดยได้น้อมนำหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9-11 เพื่อเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงเกิดภูมิคุ้มกัน และมีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศสู่ความสมดุลและยั่งยืน จัดทำบนพื้นฐานของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ซึ่งเป็นแผนแม่บทหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) รวมทั้งการปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย 4.0 ตลอดจนประเด็นการปฏิรูปประเทศ นอกจากนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วนทั้งในระดับกลุ่มอาชีพ ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องเพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมทั้งร่วมจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน ”</p>

จะเห็นได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้ง 12 ฉบับ มีการพัฒนาและการมุ่งเน้นในด้านต่าง ๆ ตามลักษณะสังคมแต่ละยุค โดยเฉพาะนับตั้งแต่ฉบับที่ 10 เป็นต้นมา เน้นการพัฒนาที่ทรัพยากรบุคคลให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน เนื่องจากไทยประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงการพัฒนายั่งยืนโดยเฉพาะการพัฒนาคน และน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มาใช้ทุกแผนพัฒนาจนถึงปัจจุบัน และการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ 12 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน/โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเตรียมความพร้อมคน สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันยังได้กำหนดแนวคิด และกลไกการขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อกำกับให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิดประสิทธิภาพ นำไปสู่การพัฒนาเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทย

6. ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579)

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นภาพฝันของแผนการพัฒนาประเทศ ที่จะกำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องทำตาม เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ "ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" หรือตามคติพจน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยมีระยะเวลาบังคับับนานถึง 20 ปี ตั้งแต่ปี 2560-2579 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีสาระสำคัญพอสังเขป ดังนี้

6.1 ที่มาของยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี

จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ซึ่งระบุว่า “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน เพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ เกิดการผลักดันไปสู่เป้าหมายเดียวกัน สาระในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง”

รัฐธรรมนูญ 2560 หมวด 7 รัฐสภา มาตรา 142 ระบุว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ

หมวด 8 คณะรัฐมนตรี “มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ”

บทเฉพาะกาล “มาตรา 270 ให้วุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ เร่งรัด

การจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ” และ “มาตรา 275 ให้คณะรัฐมนตรี จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จ ภายใน 120 วัน นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และดำเนินการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติให้แล้วเสร็จ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ”

6.2 การแบ่งยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านต่าง ๆ

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี กำหนดยุทธศาสตร์ออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่

- (1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง
- (2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- (3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน
- (4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม
- (5) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
- (6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติจะเป็นแผนระยะยาวที่ประเทศไทยกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศอย่างมีทิศทางและเป็นระบบ ภายใต้ทุนและศักยภาพของไทย ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของไทย สามารถพิจารณายุทธศาสตร์ชาติประกอบด้วย จะทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะ รวมถึงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีทิศทางที่เหมาะสม และสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศมากขึ้น

7. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน

การทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผนมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาควบคู่กันเพราะมีความเชื่อมโยงกัน ดังนี้

7.1 นโยบายเป็นกรอบในการวางแผน

การจัดทำแผน ไม่ว่าจะเป็นแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง หรือระยะยาวสิ่งที่จะต้องกำหนดขึ้นก่อนเป็นพื้นฐานเบื้องต้น คือ วัตถุประสงค์และนโยบาย นโยบายจึงเป็นกรอบสำคัญของการวางแผน

7.2 นโยบายเป็นกรอบในการตัดสินใจ

นโยบายที่ดีย่อมเป็นกรอบในการตัดสินใจ ทำให้การตัดสินใจถูกทิศทาง รวดเร็ว ประหยัดเวลา

7.3 นโยบายเป็นกรอบสำหรับการควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน

นโยบายเป็นเสมือนหางเสือ หางเสือมีความสำคัญเพราะเป็นเครื่องควบคุมเรือให้ถูก

ทิศทาง นโยบายมี ความสำคัญเพราะเป็นกรอบสำหรับการ ควบคุม และการติดตามการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หน่วยงานที่รับผิดชอบใช้นโยบายเป็นกรอบในการติดตามงานของหน่วยว่า ได้ปฏิบัติไปมากน้อยเพียงใด ทำให้รู้ว่าปฏิบัติงานสอดคล้องกับนโยบายหรือไม่ มีความก้าวหน้าในการ ปฏิบัติมากน้อยเพียงใด

พิชิต ฤทธิ์จรูญ (2557: 3 - 5) อธิบายว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ นอกจากจะดูความสัมพันธ์ในลักษณะขอบข่ายและระดับงานแล้ว อาจพิจารณา ความสัมพันธ์ในลักษณะของระดับชั้นของการบังคับบัญชาการบริหารในองค์การ ซึ่งสามารถแบ่ง ระดับการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ นักบริหารระดับสูงซึ่งรับผิดชอบในการวางแผนของหน่วยงาน โดยรวม นักบริหารระดับกลาง รับผิดชอบการวางแผนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในสายงานหลัก และ ทำหน้าที่สายงานบริหารหรืออำนวยการ ส่วนในระดับล่างสุดเป็นความรับผิดชอบของนักบริหารระดับ ต่ำในการวางแผนดำเนินงานของหน่วยงานระดับปฏิบัติการ ซึ่งผู้บริหารแต่ละระดับต้องตัดสินใจ เชื่อมโยงกัน

จะเห็นได้ว่า ในระบบการวางแผนจะมีองค์ประกอบที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันเป็นระบบ ซึ่งประกอบด้วยนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการ กล่าวคือ นโยบาย (Policy) เป็นกรอบทิศทาง หรือแนวทางการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์และ เป้าหมายตามที่กำหนดไว้ซึ่งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติจะต้องใช้เป็นกรอบในการพิจารณาตัดสินใจทำแผน แผนงาน และโครงการ อย่างเป็นระบบ

8. สรุป

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการวางแผนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ จำเป็นต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านกายภาพและสภาพแวดล้อมทางสังคม ซึ่งเปลี่ยนแปลง ไปตามพื้นที่และเวลา การวิเคราะห์จึงต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ มีแนวทางดำเนินการกว้าง ๆ อย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ (1) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เชิงประจักษ์ (2) การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ และ(3) การวิเคราะห์ นโยบายสาธารณะผ่านอุดมการณ์ ค่านิยม ทศนคติหรือความเชื่อของสังคม โดยมีองค์ประกอบ คือ การพิจารณาวัตถุประสงค์ (Objective) ทางเลือก (Alternatives) ผลกระทบ (Impacts) และตัวแบบ (Models) เพื่อให้นโยบายสาธารณะดำเนินการได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงระบบงบประมาณ ของประเทศด้วย ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาและดำเนินการทั้งการกำหนดนโยบายสาธารณะ และรวมถึงการนำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติต้องสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศด้วย โดยสามารถพิจารณาได้จากแผนพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะทุกระดับสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาของประเทศ นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาสถานการณ์อื่น ๆ ทั้งในและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องด้วย จะเห็นได้ว่า ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน มีความสัมพันธ์ต่อกันทั้งในแง่ที่นโยบายเป็นกรอบในการวางแผน นโยบายเป็นกรอบในการตัดสินใจ และนโยบายเป็นกรอบสำหรับการควบคุมและติดตามการปฏิบัติงาน เพราะการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพจะทำให้นโยบายสาธารณะนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

รายการอ้างอิง

- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2558). เทคนิคการงบประมาณในการบริหารรัฐกิจ. ใน สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *เอกสารการสอนชุดวิชาประสบการณ์วิชาชีพบริหารรัฐกิจ* (หน้า 3-33 - 3-38). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2561). *นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดชาภิวัดน์ ณ สงขลา. (มปป.). *ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตามหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง. (2558). งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา: กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ . *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* , 13(2)147-176.
- นันทินิตย์ นวลมณี. (มปป.). *การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บดินทร์ธ บัวรอด. (2562). การวิเคราะห์นโยบายภาครัฐเพื่อนำไปปฏิบัติ : ผลกระทบจากอดีตถึงปัจจุบัน. *วารสารนาคบุตรปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช*, 11(3): 35-44.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (12 มีนาคม 2562). *ยุทธศาสตร์ชาติ*. เข้าถึงได้จาก สภาการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: http://nscr.nesdb.go.th/nscr_report/
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (15 มกราคม 2561). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*. เข้าถึงได้จาก สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=develop_issue

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ อย่างไร
2. แนวทางการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยอะไรบ้าง
3. การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณา อะไรบ้าง
4. ให้ระบุข้อดี ข้อเสียของการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่ละฉบับ มีจุดเน้นอะไรบ้าง
6. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี มีกี่ยุทธศาสตร์ แต่ละยุทธศาสตร์มีเป้าหมายอย่างไร
7. นโยบายสาธารณะกับการวางแผนมีความสัมพันธ์กันอย่างไร

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

1. ข้อมูลที่ต้องระมัดระวังมากที่สุดในการนำมาประกอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะคือข้อใด
 - ก. ข้อมูลรายงานผลการปฏิบัติงาน
 - ข. ข้อมูลเท็จจริงพื้นที่แต่ยังไม่ได้กรอง
 - ค. ข้อมูลเกี่ยวกับความเชื่อและค่านิยม
 - ง. ข้อมูลของการประเมินผลนโยบายหรือแผนงานเดิม
2. ความเป็นธรรมของนโยบายสาธารณะสามารถวัดได้จากสิ่งใด
 - ก. การกระจายรายได้สู่ประชาชน
 - ข. ความพึงพอใจของประชาชนโดยรวม
 - ค. การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด
 - ง. ประโยชน์ที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน
3. ข้อใดกล่าวไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการจัดหางบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์
 - ก. เป็นระบบงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานมีอิสระในการกำหนดทิศทางการทำงานของตนเอง
 - ข. เป็นระบบงบประมาณที่เน้นการทำงานแบบบูรณาการระหว่างหน่วยงาน
 - ค. เป็นระบบงบประมาณที่ประเทศไทยเริ่มใช้เมื่อ พ.ศ. 2546
 - ง. ให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับ
4. ข้อใดไม่สอดคล้องกับความหมายของ “ความยั่งยืน” ตามวิสัยทัศน์ยุทธศาสตร์ชาติ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน”
 - ก. ประชาชนอยู่ดีมีสุข
 - ข. มุ่งประโยชน์ส่วนรวมอย่างยั่งยืน
 - ค. การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ
 - ง. การผลิตและการบริโภคเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ค. ข้อมูลเกี่ยวกับความเชื่อและค่านิยม
- ข้อ 2 ตอบ ง. ประโยชน์ที่มีต่อประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน
- ข้อ 3 ตอบ ก. เป็นระบบงบประมาณที่แต่ละหน่วยงานมีอิสระในการกำหนดทิศทางการทำงานของตนเอง
- ข้อ 4 ตอบ ค. การพัฒนาที่สามารถสร้างความเจริญ
- ข้อ 5 ตอบ ง. หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำยุทธศาสตร์
- ข้อ 6 ตอบ ข. ยุทธศาสตร์ที่ 2 การสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม
- ข้อ 7 ตอบ ง. ถูกทุกข้อ
- ข้อ 8 ตอบ ค. แผนฯ ฉบับที่ 8
- ข้อ 9 ตอบ ก. แผนฯ ฉบับที่ 9
- ข้อ 10 ตอบ ก. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

หน่วยที่ 7 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 7 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายของการวางแผนพัฒนา
2. ความสำคัญของการวางแผนพัฒนา
3. หลักการวางแผน
4. องค์ประกอบของแผน
5. ประเภทของแผน
6. ขั้นตอนการวางแผน
7. สรุป

แนวคิด

การวางแผน หมายถึง การออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความเหมาะสมกับเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้น สำหรับการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในภาครัฐเป็นไปเพื่อสร้างคุณค่าให้เกิดขึ้นแก่สังคม

การวางแผนมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ การวางแผนเกิดจากการวิเคราะห์ สังเคราะห์สิ่งต่าง ๆ อย่างรอบด้าน จึงทำให้การดำเนินงานที่มีการวางแผนมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่า

หลักการสำคัญของการวางแผนที่ผู้วางแผนต้องคำนึงเพื่อให้ได้แผนที่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการวางแผนที่ควรนำมาพิจารณา เรียกว่า “SMART PLANNING”

การวางแผนมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุ วิธีการและกระบวนการดำเนินงาน ทรัพยากรและค่าใช้จ่าย การนำแผนไปปฏิบัติ และการประเมินผลแผน ซึ่งองค์ประกอบทั้งหมดจะทำให้แผนมีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้

ประเภทของแผนจำแนกได้หลายประการ ดังนี้ การจำแนกการวางแผนตามลักษณะของแผน การจำแนกตามระยะเวลา การจำแนกตามหน้าที่ การจำแนกตามขอบเขตหรือระดับของแผน การจำแนกตามระดับพื้นที่ของแผน การจำแนกตามวิธีการวางแผน การจำแนกตามระดับการบริหาร และการจำแนกตามความถี่ของการใช้แผน การจำแนกประเภทของแผนจึงขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ของผู้จำแนกและเกณฑ์ที่ใช้เป็นสำคัญ

การวางแผนมีขั้นตอนหลัก ๆ ประกอบด้วย การกำหนดวัตถุประสงค์ การศึกษาสภาพของปัญหาและสภาพแวดล้อม การกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกลยุทธ์ การวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือก การตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด การกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ การรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ จัดทำเป็นแผน การประกาศใช้แผน การปฏิบัติตามแผน การติดตามและการประเมินผล

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของการวางแผนพัฒนาได้
2. บอกความสำคัญของการวางแผนพัฒนาได้
3. อธิบายหลักการที่สำคัญของวางแผนได้
4. บอกองค์ประกอบที่ควรระบุในแผนได้
5. จำแนกประเภทของแผนโดยใช้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้
6. ระบุขั้นตอนการวางแผนได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. ผู้เรียนศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 7 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน
2. แบ่งกลุ่มอภิปรายกลุ่มย่อยความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน ตามหัวข้อในเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 7 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน
3. แบ่งกลุ่มเสนอแนะ วิจาร์ณ และเสนอแนะแนวทางการวางแผน โดยใช้กรณีศึกษาในพื้นที่จังหวัดระนอง
4. ผู้สอนบรรยาย/อภิปรายร่วมกัน และชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
5. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. บทความ/ข่าวเกี่ยวกับการวางแผนของรัฐบาล
3. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผน
4. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
5. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียนการทำกิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกประจำหน่วย
3. ประเมินผลจากแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
4. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

1. ความหมายของการวางแผน

การวางแผนมีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่านตัวอย่างที่สำคัญ ดังนี้

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2558: 185) สรุปความหมายของการวางแผน โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาแห่งชาติว่าเป็นกระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมายและลำดับความสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยมีรากฐานมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการกำหนดตัวแบบ การเก็บข้อมูล การพยากรณ์ การกำหนดทางเลือก และการปรับแก้ตัวแปรให้สอดคล้องกับความเป็นจริงเพื่อให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และพยายามให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างต่อเนื่อง

พิชิต ฤทธิ์จรูญ (2557: 1) ระบุว่า แผนเป็นรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ แผนอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภท เช่น แผนระยะสั้น แผนระยะยาว แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา แผนปฏิบัติการ เป็นต้น ซึ่งแผนเหล่านี้มักจะประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมย่อย ๆ ลงมาเรียกว่าแผนงาน

เสรี พงศ์พิศ (2552: 6) ให้ความหมายของการวางแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นไว้ว่า คือ กระบวนการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่จำกัดเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ใน การตอบสนองปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

สมคิด พรหมจ้อย (2550 : 15) การวางแผน หมายถึง กระบวนการพิจารณาล่วงหน้าในอนาคตว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ให้ใครทำ ทำไม่จึงทำ ทำที่ไหน และทำเมื่อใด เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยอาศัยการดำเนินงานที่เป็นระบบมีระเบียบ และมีประสิทธิภาพ ผลผลิตที่ได้จากการวางแผน คือ แผนอันเป็นข้อกำหนดที่ใช้เป็นเครื่องมือ หรือแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว หลักการสำคัญของการวางแผนจึงมุ่งไปที่ความสำเร็จของการปฏิบัติงาน และประสิทธิภาพของการดำเนินงาน การวางแผนจึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และถือได้ว่าเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการบริหารและจัดการของหน่วยงาน

จากความหมายที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การวางแผนเป็นการออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความเหมาะสมกับเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้สถานการณ์หนึ่ง ๆ โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และกำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ว่าควรทำอะไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งแผนมีลักษณะสำคัญประกอบด้วย (1) การกำหนดเป้าหมาย (Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) (2) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) (3) การพัฒนาแผนตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy of Plans)

2. ความสำคัญของการวางแผน

ปัญหาและความต้องการของประชาชนมีอยู่จำนวนมาก การวางแผนช่วยจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการต่าง ๆ รวมทั้งลำดับความเร่งด่วน และกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ ความสำคัญของการวางแผนอาจพิจารณาได้ 5 ประการ ดังนี้

2.1 เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

การวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกลมองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหาและความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กร ดังนั้น องค์กรจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันใดแก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นต้น

2.2 ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เขามาในองค์กร

เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System Approach) เขามาใช้ในองค์กรยุคปัจจุบัน

2.3 ทำให้การดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงเป้าหมาย

การวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์กร ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

2.4 ลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซับซ้อน

การวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์กรที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยความสะดวกในการจัดระเบียบขององค์กรใหม่มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

2.5 ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน

เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุ่งหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

จะเห็นได้ว่า การวางแผนเป็นการวิเคราะห์ สังเคราะห์สิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ดังนั้น ความสำคัญของการวางแผนจึงอยู่ที่ผลการวิเคราะห์ว่าสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้มาน้อยเพียงใด การวิเคราะห์ที่จนได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ และนำมาวางแผนจะทำให้ได้แผนที่นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อหน่วยงาน

3. หลักการวางแผน

การวางแผนที่นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถดำเนินการได้หลายประการ หลักสำคัญของการวางแผนที่นำเสนอต่อไปนี้เรียกว่า “SMART PLANNING” โดย จีระ ประทีป และ นราธิป ศรีราม (2558) อธิบายไว้ ดังนี้

3.1 หลักความจำเพาะเจาะจง (Specific: S)

การวางแผนจะต้องมีความชัดเจนเฉพาะเจาะจงเพื่อให้ ทราบว่าแผนนั้นจะใช้เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการในเรื่องใด ในการวางแผนจึงควรกำหนดรายละเอียดเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะประเด็นให้ชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการนำไปแปลงเป็นแผนงาน โครงการในภาคปฏิบัติต่อไป โดยความชัดเจนหรือเฉพาะเจาะจงในที่นี้อาจผันแปรไปตามประเภทของการวางแผน เช่น การวางแผนมหภาคก็มักมีรายละเอียดหรือความเฉพาะเจาะจงน้อยกว่าการวางแผนจุลภาค หรือการวางแผนระดับท้องถิ่นก็ย่อมมีความเฉพาะเจาะจงมากกว่าการวางแผนระดับชาติ เป็นต้น แผนที่มีความเฉพาะเจาะจงสูงจึงเป็นแผนที่พึงปรารถนาเพราะจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

3.2 หลักความสามารถวัดได้ (Measurable: M)

ในการวางแผนต้องคำนึงถึงผลสำเร็จที่สามารถวัดผลได้เสมอ ดังนั้น ผลลัพธ์ที่ต้องการหลังการดำเนินการตามแผนจึงต้องเป็นสิ่งที่สามารถวัดด้วยเครื่องมือหรือมาตรวัดต่าง ๆ ได้ ในการวางแผนจึงต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัดผลสำเร็จไว้ล่วงหน้าให้เกิดความชัดเจน ทั้งผลเชิงปริมาณ เช่น จำนวนชิ้นงาน ระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ร้อยละของความสำเร็จ และเชิงคุณภาพ เช่น ความสามารถในการแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการ ความถูกต้องสมบูรณ์ของการปฏิบัติ ความพึงพอใจของประชาชน เป็นต้น ซึ่งตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัดต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้เห็นได้อย่างชัดเจน หรือเป็นรูปธรรมว่าแผนนั้น ๆ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติแล้วเกิดผลเป็นอย่างไร เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผน

3.3 หลักความสำเร็จได้ (Achievable: A)

เป็นหลักการที่สัมพันธ์กับหลักความสามารถวัดผลได้ กล่าวคือ เมื่อการวางแผนมีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว โอกาสที่จะดำเนินงานตามแผนให้ประสบผลสำเร็จย่อมมีสูงตามไปด้วย นอกจากนี้แล้วหลักการนี้ยังหมายรวมถึงการวางแผนนั้นมีการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการไว้โดยไม่สูงเกินจริง สามารถปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้จริงไม่ใช่เป็นเพียงแค่ความฝันหรือความต้องการที่ไม่มีวันไปถึงได้ แผนที่ได้มาจากการวางแผนและผลที่ต้องการของแผนดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางการปฏิบัติจริงภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และระยะเวลา

3.4 หลักความมีเหตุผล (Reasonable: R)

ผู้ทำหน้าที่ในการวางแผนต้องมีความสามารถในการใช้ตรรกะหรือเหตุผล เพื่อที่จะใช้หลักเหตุผลในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหรือปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผน และยังต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนที่จะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของแผน นอกจากนี้แล้วการวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนที่มีความถูกต้องเหมาะสมกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ นั้นต้องผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนการวางแผนที่เป็นระบบหรือเป็นเหตุเป็นผลด้วย โดยขั้นตอนดังกล่าวจะแสดงลำดับขั้นของการวางแผนที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันลงไปเป็นขั้น ๆ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าอะไรควรทำก่อน อะไรควรทำหลังตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นตอนสุดท้าย การวางแผนที่เป็นไปตามลำดับขั้นหรือเป็นไปตามลำดับความสำคัญนี้ ทำให้เกิดความเป็นระบบหรือทำให้เห็นโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างปัจจัยและขั้นตอนต่าง ๆ ในการวางแผน

3.5 หลักกรอบเวลา (Time-frame: T)

การวางแผนจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนว่าจะใช้เวลาในแต่ละขั้นตอนยาวนานเท่าใด เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนที่มีประสิทธิภาพในทางการปฏิบัติ นอกจากนี้จะกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในแต่ละขั้นของกระบวนการวางแผนแล้ว เมื่อได้แผนออกมาแล้วยังต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามแผนให้ชัดเจนอีกด้วย เพื่อให้ทราบได้ว่าแผนดังกล่าวมีระยะเวลาเริ่มต้น และจะต้องสิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่งการมีกรอบเวลาที่ชัดเจนนี้ย่อมช่วยให้เกิดความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติ ตลอดจนช่วยในการวัดคุณค่าหรือผลสำเร็จของแผนต่อไปด้วย

3.6 หลักการมีส่วนร่วมและการเตรียมการ (Participation and Preparation: P)

แม้ว่าหน้าที่ในการวางแผนจะถือเป็นหน้าที่หลักของผู้บริหาร แต่หากผู้บริหารวางแผนแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยขาดการมีส่วนร่วมจากสมาชิกหรือจากบุคลากร อาจส่งผลให้แผนนั้นยากแก่การนำไปสู่การปฏิบัติ บุคลากรอาจต่อต้านหรือไม่เห็นความสำคัญของแผน หรือไม่มุ่งมั่นทุ่มเทในการปฏิบัติงานตามแผนอย่างเต็มที่ ดังนั้น ในการวางแผนจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมเพื่อให้บุคลากรเกิดความรู้สึกผูกพันและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามแผน นอกจากนี้แล้ว ในการวางแผนต้องมีการเตรียมข้อมูล สารสนเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเตรียมทรัพยากรอื่น ๆ ทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ไว้ให้พร้อม และมีความสมบูรณ์ครบถ้วนให้มากที่สุด เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในการวางแผน หากการวางแผนมีการเตรียมการเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้เป็นอย่างดีแล้ว โอกาสที่จะได้มาซึ่งแผนที่ถูกต้องเหมาะสมหรือสอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานหรือองค์กรย่อมเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

3.7 หลักการนำ (Leading: L)

ในการวางแผนต้องคำนึงถึงความสำคัญของแผนในลักษณะที่จะต้องชี้แนะให้มีการปฏิบัติเกิดขึ้นตามมาเสมอ แผนที่ได้จากการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการดำเนินงานสำหรับ

อนาคต การบริหารหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน จึงต้องเป็นไปตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแผน จะดำเนินงานก่อนโดยไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามแผนมิได้ ซึ่งในทางปฏิบัติพบได้เสมอว่าการบริหารและการดำเนินงานของหลายหน่วยงานขัดกับหลักการข้อนี้ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่หลายหน่วยงานได้มีการดำเนินงานไปก่อนแล้วจึงค่อยมาวางแผนหรือปรับแผนให้สอดคล้องกับการดำเนินงานในภายหลัง

3.8 หลักความเห็นพ้อง (Agreement: A)

หลักการนี้เป็นหลักที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วม เพราะเมื่อบุคลากรมีส่วนร่วมในการวางแผนแล้วย่อมส่งผลให้แผนที่ได้มานั้นมาจากความเห็นพ้องต้องกัน และเป็นที่ยอมรับของบุคลากรความเห็นพ้องในที่นี้จึงไม่ใช่การวางแผนแบบเอาชนะซึ่งกันและกันโดยใช้เสียงข้างมาก ที่จะทำให้มีฝ่ายที่แพ้และฝ่ายที่ชนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่ความเห็นพ้องในการวางแผนนี้ต้องเกิดจากการคิด การตัดสินใจ หรือจากการระดมสมองของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วางแผนแต่ละคนต้องนำเสนอข้อมูลพร้อมเหตุผลต่าง ๆ ประกอบการวางแผนให้แจ่มชัดในการตัดสินใจเพื่อกำหนดแผน ผู้วางแผนก็ต้องตัดสินใจเพื่อกำหนดแผน โดยยอมรับในข้อมูลและเหตุผลที่ชัดเจนและหนักแน่นที่สุดร่วมกัน การวางแผนโดยอาศัยหลักความเห็นพ้องนี้ จึงเป็นการวางแผนที่ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างยอมรับร่วมกันในเหตุและผลของแนวทางและหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนโดยปราศจากความขัดแย้งหรือเกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด

3.9 หลักความต้องการ (Need: N)

การวางแผนจะเกิดขึ้นมิได้หากหน่วยงานหรือบุคลากรไม่ต้องการให้แผนนั้นเกิดขึ้น การวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางหลักในการปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานและบุคลากรในอันที่จะมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อช่วยเป็นหลักประกันในผลสำเร็จของงานนั้น ๆ หรือการวางแผนอาจมาจากการมีปัญหาในการทำงาน บุคคลจึงต้องการวางแผนเพื่อหาหนทางที่ดี ที่สุดในการแก้ไขปัญหาที่นั้น ๆ เพราะฉะนั้น หากมีการวางแผนโดยขาดการศึกษาหรือวิเคราะห์ปัญหาและความ ต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว แผนที่ได้อาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ปัญหาหรือความต้องการของผู้ปฏิบัติ อันจะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการวางแผน และการปฏิบัติตามแผนตามมาได้

3.10 หลักความจำเป็น (Necessary: N)

ในการวางแผนจะต้องมีการศึกษาหรือวิเคราะห์หาความจำเป็นของหน่วยงาน ประกอบการวางแผนด้วยเสมอ โดยอาจวิเคราะห์ความจำเป็นนี้ร่วมกับการวิเคราะห์หาความต้องการด้วยก็ได้ เพื่อให้แผนที่จะกำหนดขึ้นนั้นสอดคล้องกับความจำเป็นของงานหรือขององค์กร เพราะงานบางงานต้องการแนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้อง รอบคอบและชัดเจนจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ในขณะที่งานบางงานอาจมีกรอบหรือกติกาที่กำหนดไว้แล้วอาจไม่จำเป็นต้องวางแผนก็ได้

ดังนั้น การวางแผนทุก ๆ ครั้งจึงเกิดขึ้นมาเพราะมีความจำเป็นที่ต้องมีหลักหรือแนวทางในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ให้มีความชัดเจน

3.11 หลักการบูรณาการ (Integration: I)

ในการวางแผนโดยเฉพาะแผนหลักของหน่วยงานและการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จะต้องมีการบูรณาการความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยในกรณีเป็นแผนของหน่วยงานก็ต้องผสมผสานหรือบูรณาการความต้องการ ตลอดจนทรัพยากรของฝ่ายหรือส่วนงานต่าง ๆ ในองค์การทุกส่วนให้เข้าด้วยกันเป็นส่วนหนึ่งของแผน ในกรณีที่เป็นการวางแผนพัฒนาที่ต้องบูรณาการปัญหาหรือความต้องการของคนในพื้นที่พร้อม ๆ กับบูรณาการทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่มาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา ในการวางแผนเมื่อเป็นไปตามหลักการบูรณาการแล้วย่อมส่งผลให้แผนที่ได้นั้นมีความครอบคลุมและสมบูรณ์ ตลอดจนเป็นแผนที่มีความพร้อมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

3.12 หลักความทันสมัย (Newly: N)

การวางแผนจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์หรือมีความทันสมัยอยู่เสมอ เพราะการวางแผนถือเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะเกิดการปฏิบัติตามแผนขึ้นตามมาในอนาคต ในการวางแผนจึงต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง แผนที่ดียิ่งต้องสามารถปรับเปลี่ยนหรือยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้แล้วหลักการนี้ยังรวมถึงการที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือสารสนเทศใหม่ ๆ จึงต้องปรับปรุงแผนให้เกิดความทันสมัยด้วย อย่างไรก็ตาม ความทันสมัยหรือทันสมัยในกรณีนี้ไม่ได้หมายความว่า การปรับแผนจะสามารถกระทำเมื่อใดก็ได้หรือกระทำได้ตามอำเภอใจของผู้บริหาร แต่ต้องกระทำโดยมีการวิเคราะห์สถานการณ์ ตลอดจนความจำเป็นหรือความต้องการด้วย

3.13 หลักการกำหนดเป้าหมาย (Goal: G)

สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งซึ่งขาดไม่ได้ของแผนก็คือจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ในการวางแผนจึงต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือกำหนดวัตถุประสงค์ที่ตรงหรือสอดคล้องกับปัญหาหรือความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้รู้ว่าจะวางแผนหรือกำหนดแนวทางในการทำงานไปเพื่ออะไร โดยเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นถือเป็นผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นหลังมีการดำเนินการตามแผนนั่นเอง และนอกจากการวางแผนจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนเพื่อให้ทราบว่า จะดำเนินงานตามแผนไปเพื่ออะไรแล้ว เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนที่ถูกกำหนดขึ้น นี้จะต้องมีความสอดคล้องหรือรองรับกับนโยบาย กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ ตลอดจนเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การอีกด้วย

จากหลักการเรียกว่า “SMART PLANNING” ข้างต้นจะพบว่า ในการวางแผนนั้นต้องอาศัยหลักการหลายประการ ดังนั้น ผู้วางแผนไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบายและแผนต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ และประยุกต์ใช้เพื่อพิจารณาประกอบการวางแผนด้วยเสมอ เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนที่มีความถูกต้องเหมาะสม และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

4. องค์ประกอบของแผน

การวางแผนที่มีประสิทธิภาพมีองค์ประกอบสำคัญที่ต้องพิจารณา ประกอบด้วย

4.1 การกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุ

การกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุ มีหลายระดับ ดังนี้

(1) จุดมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ (Goals) เป็นการแสดงถึงความคาดหวังที่ต้องการให้เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาข้างหน้า ซึ่งมักจะมองในรูปของผลลัพธ์ (Outcomes) ในอนาคตกำหนดอย่างกว้าง ๆ

(2) วัตถุประสงค์ (Objective) เป็นองค์ประกอบที่เป็นผลมาจากการแปลงจุดมุ่งหมาย (Goal) ให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อง่ายในการนำไปปฏิบัติ วัตถุประสงค์จึงเป็นการกำหนดผลผลิต (Output) ที่คาดหวังให้เกิดขึ้นอย่างกว้าง ๆ แต่ชัดเจน และสามารถปฏิบัติได้

(3) เป้าหมาย (Targets) เป็นองค์ประกอบที่เป็นผลมาจากการแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติมากขึ้น เป้าหมายจึงเป็นการกำหนดผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผน โดยจะกำหนดเป็นหน่วยนับที่วัดผลได้เชิงปริมาณ และกำหนดระยะเวลาที่จะบรรลุผลสำเร็จนั้นด้วย

4.2 วิธีการและกระบวนการ

วิธีการและกระบวนการ (Means and Process) เป็นองค์ประกอบที่เกิดจากการนำข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์และกำหนดเป็นทางเลือก (Alternative) สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือกลยุทธ์ (Strategy) ให้บรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ จากนั้นจะถ่ายทอดออกมาเป็นแผนงาน (Programs) และโครงการ (Projects) ที่เชื่อมโยงกัน โดยทั่วไปจะประกอบด้วย 2 องค์ประกอบหลัก คือ

(1) กลวิธีการปฏิบัติ หรือมาตรการ (Strategy) เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้บรรลุจุดหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) แผนงาน (Programs) และโครงการ (Projects) เป็นการกำหนดแนวทางการกระทำที่เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติมากขึ้นซึ่งโดยทั่วไปจะมีประเด็นในการเขียนที่ชัดเจนครอบคลุมและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

4.3 ทรัพยากรและค่าใช้จ่าย

ทรัพยากร (Resources) และค่าใช้จ่าย (Cost) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งในการวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติ ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ ซึ่งผู้วางแผนจะต้องระบุให้ชัดเจนและมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ “มิใช่เขียนแผนแบบวาดวิมานในอากาศ” หรือ “เขียนแผนแบบเพื่อฝัน”

4.4 การนำแผนไปปฏิบัติ

การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงกรรมวิธีในการตัดสินใจเลือกแผนงานและโครงการไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามจุดหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้ ซึ่งขั้นตอนนี้จะต้องอาศัยกลยุทธ์หลายอย่างทั้งกลยุทธ์ภายในองค์การและกลยุทธ์ภายนอกองค์การ

4.5 การประเมินผลแผน

การประเมินผลแผน (Evaluation) เป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงการตรวจสอบการควบคุมและการวัดผลการปฏิบัติตามแผนเพื่อให้ทราบถึง ความก้าวหน้าหรือข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดของแผนนั้น ๆ เพื่อจะได้ปรับปรุงแผนให้สามารถนำไปปฏิบัติได้บรรลุตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

องค์ประกอบของการวางแผนที่กล่าวมาข้างต้น เป็นแนวทางพื้นฐานของการวางแผน การพิจารณาองค์ประกอบของการวางแผน ทั้งการกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุอย่างเป็นรูปธรรม การพิจารณาวิธีการและกระบวนการดำเนินการของแผน การคำนึงถึงทรัพยากรและค่าใช้จ่ายอย่างเหมาะสม การกำหนดแนวทางนำแผนไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม และการออกแบบประเมินผลแผนอย่างเป็นระบบ เหล่านี้จะทำให้การวางแผนมีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. ประเภทของแผน

จิระ ประทีป และนราธิป ศรีราม (2558) จำแนกประเภทการวางแผนตามเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ 8 ประเภท ดังนี้

5.1 การจำแนกการวางแผนตามลักษณะของแผน

การจำแนกการวางแผนตามลักษณะของแผน แบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) การวางแผนแบบสั่งการ (Directive Planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดและควบคุมการพัฒนาในทุกภาคการผลิต การบริโภค และการใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม การวางแผนพัฒนาประเภทนี้มีลักษณะเป็นการวางแผนภายใต้ระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบสังคมนิยม

(2) การวางแผนแบบชี้แนะ (Indirective Planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาลวางกรอบหรือกำหนดทิศทางการพัฒนาไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้แนะหรือชักชวนให้ภาครัฐและเอกชน ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ดำเนินการตามกรอบหรือทิศทางที่กำหนดไว้ การวางแผนแบบนี้มีลักษณะเป็นการวางแผนภายใต้เศรษฐกิจแบบเสรีนิยม

(3) การวางแผนแบบอาศัยกฎเกณฑ์ข้อบังคับ (Regulative Planning) เป็นการวางแผนที่รัฐบาลกำหนดแนวทางการพัฒนาเพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมบางประเภทของภาคเอกชนให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการ เพราะหากปล่อยให้เอกชนดำเนินการอย่างอิสระอาจเกิดผลกระทบกับสังคมส่วนรวม การวางแผนพัฒนาแบบนี้มีลักษณะเป็นการวางแผนภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบผสม

5.2 การจำแนกการวางแผนตามระยะเวลา

หากพิจารณาการวางแผนตามระยะเวลา สามารถจำแนกได้ 3 ประเภทใหญ่ คือ

(1) การวางแผนระยะยาว (Long-Term Planning or Perspective Planning) มีระยะเวลาประมาณ 10 – 20 ปี เช่น การวางแผนอนาคตประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนามหาวิทยาลัย เป็นต้น

(2) การวางแผนระยะกลาง (Intermediate Range or Middle-Term Planning) จะมีระยะเวลา 3 – 7 ปี แต่ส่วนใหญ่จะเป็นแผน 5 ปี การวางแผนระยะกลางเป็นการวางแผนที่ระบุจุดมุ่งหมาย นโยบาย ทรัพยากร และแนวทางการดำเนินการต่าง ๆ ที่องค์กรหรือหน่วยงานตั้งใจจะดำเนินการในระยะของแผน เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เป็นต้น

(3) การวางแผนระยะสั้น (Short-Term Planning) แบ่งได้เป็น 2 ประเภทย่อย คือ

- การวางแผนหมุนเวียน (Rolling Planning) เช่น การวางแผนการพัฒนาต่าง ๆ ที่จะมีการปรับปรุงทุก ๆ 6 เดือน 1 ปี หรือ 2 ปี เพื่อทบทวนการปฏิบัติงานทุก ๆ ด้าน หรือการวางแผนรายไตรมาสขององค์กรซึ่งต้องปรับปรุงทุก ๆ 3 เดือน เป็นต้น
- การวางแผนประจำปี (Annual Planning) เป็นแผนงานที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานในแต่ละปี

5.3 การจำแนกการวางแผนตามหน้าที่

การจำแนกการวางแผนตามหน้าที่ สามารถจำแนกได้ 3 ประเภท คือ

(1) การวางแผนรายโครงการ (Project by Project Planning) เป็นการวางแผนลักษณะที่แต่ละแผนงานและโครงการเป็นอิสระจากกัน โดยจะไม่มีความสัมพันธ์หรือสนับสนุนซึ่งกัน การวางแผนแบบนี้หน่วยงานต่าง ๆ จึงต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานระหว่างกัน

(2) การวางแผนปฏิบัติการลงทุนของรัฐ (Integrated Public Planning) เป็นการวางแผนเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการวางแผนแบบรายโครงการ โดยหน่วยงานระดับสูงที่ทำหน้าที่วางแผนเป็นผู้พิจารณากำหนดแผน ส่วนใหญ่เป็นการวางแผนพัฒนาตามสาขาที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นมากกว่าสาขาอื่น ๆ การวางแผนประเภทนี้จะมุ่งเน้นเพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม

(3) การวางแผนสมบูรณ์แบบหรือแผนแม่บท (Comprehensive Planning or Master Planning) เป็นการวางแผนที่ครอบคลุมการพัฒนาทุกด้านของรัฐหรือขององค์การ ตลอดจนเป็นการวางแผนอย่างมีระบบที่บูรณาการการวางแผนแบบบนลงล่าง และแบบล่างขึ้นบน เน้นการประสานโครงการพัฒนาต่าง ๆ เข้าด้วยกัน แต่ก็ให้ความสำคัญกับโครงการที่สำคัญ ๆ ก่อนเพื่อป้องกันการสูญเปล่าทางด้านทรัพยากร การวางแผนแบบนี้จะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีคุณภาพอย่างเพียงพอเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจในการวางแผน

5.4 การจำแนกการวางแผนตามขอบเขตหรือระดับของแผน

การวางแผนตามขอบเขตหรือระดับของแผน จำแนกได้ 2 ประเภทใหญ่ คือ

(1) การวางแผนมหภาค (Macro Planning) เป็นการวางแผนโดยรวมของประเทศ เพื่อกำหนดจุดหมายของการพัฒนา เช่น แผนพัฒนาประเทศ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) การวางแผนจุลภาค (Micro Planning) แบ่งได้อีก 2 ประเภทย่อย คือ

- แผนรายสาขา (Sectorial Planning) เช่น แผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

- แผนโครงการ (Project Planning) เช่น แผนพัฒนาแหล่งน้ำ แผนพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น

5.5 การจำแนกการวางแผนตามระดับพื้นที่ของแผน

การวางแผนตามระดับพื้นที่ของแผน จำแนกได้ 4 ประเภทหลัก คือ

(1) การวางแผนระดับนานาชาติ (Internation Planning) เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศหรือความร่วมมือระหว่างกลุ่มประเทศ เช่น แผนพัฒนาเศรษฐกิจสหภาพยุโรป แผนพัฒนาเศรษฐกิจอาเซียน แผนพัฒนาสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ เป็นต้น

(2) การวางแผนระดับชาติ (National Planning) เป็นการกำหนดทิศทางหรือการวางแผนแนวทางการพัฒนาด้านต่าง ๆ ภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นแผนหลักในการพัฒนาประเทศ หรือมีลักษณะเป็นแผนที่มีการนำไปปฏิบัติโดยครอบคลุมทั้งประเทศ เช่น แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

(3) การวางแผนระดับภูมิภาค (Regional Planning) เป็นการกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการพัฒนาต่าง ๆ ภายในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง เช่น แผนพัฒนาภาคเหนือ แผนพัฒนาเมือง เป็นต้น

(4) การวางแผนระดับท้องถิ่น (Local Planning) เป็นการกำหนดทิศทางหรือแนวทางในการพัฒนาต่าง ๆ ภายในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล แผนพัฒนาเทศบาล เป็นต้น

5.6 การจำแนกการวางแผนตามวิธีการวางแผน

การวางแผนตามวิธีการวางแผน จำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

(1) การวางแผนแบบบนลงล่าง (Top-Down Planning) เป็นการวางแผนในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ หน่วยงานวางแผนจะมีบทบาทสำคัญในการวางแผนแทบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดเป้าหมายจนถึงการสั่งการหรือมอบหมายในหน่วยปฏิบัติลงมือปฏิบัติตามแผน โดยที่หน่วยงานระดับล่างจะมีส่วนร่วมในการวางแผนน้อยมาก

(2) การวางแผนแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up Planning) เป็นการวางแผนที่เน้นให้หน่วยปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติ องค์กรเอกชน และประชาชนมีบทบาทสำคัญในการวางแผนตั้งแต่การกำหนดเป้าหมาย จนถึงลงมือปฏิบัติ การวางแผนแบบนี้จึงมีลักษณะเป็นการวางแผนที่มีการระดมการมีส่วนร่วมและความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนหน่วยงานระดับล่างเพื่อให้ทราบว่าประชาชนและหน่วยปฏิบัติระดับล่างต้องการพัฒนาไปทิศทางใด

(3) การวางแผนบนลงล่างและแบบล่างขึ้นบน (Top-Down and Bottom-Up) เป็นการวางแผนที่นำสองวิธีแรกมาผสมผสานกัน โดยทั้งหน่วยงานวางแผนกลางและหน่วยปฏิบัติ รวมถึงประชาชนจะร่วมกันวางแผน ซึ่งหน่วยงานวางแผนกลางอาจกำหนดเพียงเค้าโครงไว้ เพื่อให้หน่วยปฏิบัติและประชาชนร่วมกันจัดทำเป็นแผน แผนงาน และโครงการพัฒนา หลังจากนั้นหน่วยงานวางแผนกลางจะรวบรวมรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ นั้น ขึ้นเป็นแผนต่อไป

5.7 การจำแนกการวางแผนตามระดับการบริหาร

แผนประเภทนี้โดยทั่วไปพบได้ในการวางแผนเพื่อการบริหารองค์กร สามารถจำแนกได้ 3 ประเภท คือ

(1) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) เป็นการวางแผนระดับบนขององค์กร ซึ่งจะครอบคลุมภารกิจต่าง ๆ ขององค์กร โดยผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้รับผิดชอบ การวางแผนกลยุทธ์ถือเป็นการกำหนดแนวทางสำคัญ ๆ เพื่อให้องค์กรอยู่รอดหรือเพื่อให้ชนะคู่แข่ง โดยมีการกำหนดกลยุทธ์ที่ชัดเจนเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เช่น การวางแผนกลยุทธ์เพื่อพัฒนาองค์การ การวางแผนกลยุทธ์เพื่อการเป็นผู้นำทางด้านราคา การวางแผนกลยุทธ์เพื่อเป็นผู้นำ ด้านต้นทุน เป็นต้น

(2) การวางแผนการจัดการ (Management Planning) เป็นการวางแผนที่เน้นการเชื่อมประสานภายในองค์กร โดยเฉพาะการแปลงแผนกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติลักษณะของการกำหนดหลักการหรือแนวทางสำคัญ ๆ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารระดับกลางเป็นผู้รับผิดชอบในการวางแผน เช่น การวางแผนบุคลากร การวางแผนทางการเงิน การวางแผนการตลาด เป็นต้น

(3) การวางแผนปฏิบัติการ (Operation Planning) เป็นการวางแผนการดำเนินงานที่กำหนดรายละเอียดการปฏิบัติไว้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานใช้ในการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปแล้วการวางแผนปฏิบัติการถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้น เช่น การวางแผนซ่อมบำรุง การวางแผนการสั่งซื้อวัตถุดิบ การวางแผนขนส่ง เป็นต้น

5.8 การจำแนกการวางแผนตามความถี่ของการใช้แผน

การจำแนกการวางแผนตามความถี่ของการใช้แผน สามารถจำแนกได้ 2 ประเภท คือ

(1) การวางแผนแบบถาวร (Standing Planning) เป็นการวางแผนเพื่อการใช้งานใดงานหนึ่งได้หลาย ๆ ครั้ง หรือใช้งานได้ตลอดไป หรืออาจปรับปรุงนาน ๆ ครั้ง โดยทั่วไปจะเป็นการวางแผนในงานประจำขององค์กร ซึ่งเป็นงานที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องตราบเท่าที่ยังมีองค์กรอยู่

(2) การวางแผนแบบใช้ครั้งเดียว (Single Use Planning) เป็นการวางแผนที่ใช้งานเพียงครั้งเดียว เมื่องานเสร็จสิ้นแผนก็จะล้มนเลิกตามไปด้วย มักวางแผนในงานที่มีลักษณะพิเศษที่ไม่ใช่งานประจำขององค์กร เช่น งานตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เกณฑ์ที่ใช้จำแนกการแบ่งประเภทของการวางแผนมีหลากหลายขึ้นอยู่กับความต้องการ อย่างไรก็ตาม การแบ่งประเภทดังกล่าวข้างต้นมักขึ้นอยู่กับค่านิยมหรือแนวปฏิบัติขององค์กร/หน่วยงานที่เรียกชื่อแผนแต่ละประเภทของหน่วยงาน

6. ขั้นตอนการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายการปฏิบัติงาน กระบวนการนี้จะมี การแสวงหาวิธีการเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ กล่าวได้ว่า เป็นขั้นตอนที่จำเป็นต่อการดำเนินงานเพื่อให้เกิดผลเชิงปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป ขั้นตอนของการวางแผนประกอบด้วย ขั้นตอน ดังนี้

6.1 การกำหนดวัตถุประสงค์

การวางแผนที่ดีและมีประสิทธิภาพจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้นให้ชัดเจนลงไปว่าจะทำอะไร การวางแผนจะสมบูรณ์หรือไม่ ขึ้นอยู่กับผู้วางแผนสามารถเข้าใจวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนและสมบูรณ์มากน้อยเพียงใด การวางแผนที่ดี คือ การกำหนดวัตถุประสงค์

ให้ชัดเจนเพื่อเป็นกรอบให้ดำเนินไปตามแนวทางนั้น ความแตกต่างของการวางแผนธุรกิจกับการวางแผนเศรษฐกิจของรัฐบาลก็คือ องค์กรธุรกิจสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้ค่อนข้างง่ายและสั้น เช่น ห้างสรรพสินค้ามีวัตถุประสงค์ในการหากำไรจากการขายสินค้าให้มากที่สุด เป็นต้น แต่การวางแผน เศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นสิ่งที่ยากต่อการกำหนดให้แน่ชัด เพราะผู้วางแผนต้องทราบขอบเขตในการวางแผนของตนว่าจะต้องรับผิดชอบในการวางแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์แค่ไหน และเพียงใด ดังนั้น การกำหนดวัตถุประสงค์ให้แน่นอนสำหรับการบริหารราชการนั้นขึ้นอยู่กับ การกำหนดพระราชบัญญัติ หรือตัวบทกฎหมายที่อนุมัติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานนั้นขึ้นมา และหน่วยงานนั้นต้องรับผิดชอบต่องานทางด้านใดบ้าง สำหรับการวางแผนในระดับประเทศโดยส่วนใหญ่มุ่งประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้น จึงมักครอบคลุมเนื้อหาต่าง ๆ ดังนี้

- (1) ให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูง
- (2) ให้มีการจ้างงานในระดับสูง
- (3) ให้ราคาสินค้ามีเสถียรภาพ
- (4) ให้ดุลการชำระเงินอยู่ในภาวะสมดุล
- (5) ลดความเหลื่อมล้ำกันด้านต่าง ๆ
- (6) ให้เกิดการกระจายความเจริญของท้องถิ่นต่าง ๆ

วัตถุประสงค์ทั้งหมดอาจมีข้อขัดแย้งกันได้ใน การพิจารณา จึงต้องจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ให้เหมาะสมกับความต้องการของสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้นด้วย

6.2 การศึกษาสภาพของปัญหาและสภาพแวดล้อม

ผู้วางแผนจะต้องทราบว่าปัญหาที่กำลังพิจารณาคืออะไร เมื่อค้นพบปัญหาได้ตรงประเด็นและถูกต้องแล้ว การหาสาเหตุและการแก้ไขปัญหาที่สามารถทำได้ไม่ยาก ขั้นตอนการระบุถึงสภาพ ปัญหาเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก ผู้วางแผนต้องแยกแยะปัญหา วิเคราะห์ปัญหา หรือใช้วิจรรณญาณในการศึกษาสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหา ตัวอย่างปัญหาที่นิยมนำมาพิจารณาจะมีลักษณะต่าง ๆ เช่น

- (1) เป็นปัญหาที่สำคัญต่อผู้วางแผน หน่วยงานผู้ปฏิบัติซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไข มิฉะนั้นแล้วจะเกิดความเสียหาย
- (2) เป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ภายใต้เงื่อนไขทรัพยากรที่มีอยู่
- (3) เป็นปัญหาที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น เพราะจะทำให้ปัญหาที่หยิบยกขึ้นมาพร้อมกับแนวทางการแก้ไขสามารถนำเอาไปปฏิบัติได้
- (4) ควรเลือกปัญหาที่มีความเด่นชัดและเฉพาะเจาะจง ไม่ควรเลือกปัญหาที่กว้างจนเกินไป เพราะจะทำให้ไม่สามารถกำหนดแนวทางในการแก้ไขได้อย่างชัดเจน

การศึกษาสภาพของปัญหาและสภาพแวดล้อม เมื่อสามารถกำหนดปัญหาและสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องได้แล้ว ต้องมีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหา เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

6.3 การกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือกลยุทธ์

ในการวางแผนแนวทางปฏิบัติหรือกลยุทธ์เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นสามารถทำได้ ดังนี้

- (1) วิเคราะห์สาเหตุของปัญหา การแก้ไขปัญหานั้น ควรแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาโดยความรู้ทั้งทางทฤษฎีและประสบการณ์เพื่อให้ทราบสาเหตุที่แท้จริงและแก้ไขให้ตรงประเด็นชัดเจน
- (2) หาแนวทางแก้ไขในการแก้ไขปัญหานั้น จะต้องพิจารณาแก้ไขสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหามากที่สุดก่อน โดยแนวทางแก้ไขปัญหานั้นต่าง ๆ ต้องสามารถแก้ไขได้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงอุดมการณ์ หรือนามธรรมจับต้องไม่ได้ แนวทางการแก้ไขปัญหานั้นควรเป็นแนวทางที่เป็นไปได้และสามารถนำไปปฏิบัติที่จะออกมาในรูปแบบของโครงการต่าง ๆ ที่นำไปสู่วิธีการแก้ปัญหานั้นอย่างแท้จริง

6.4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือก

ทางเลือกในการแก้ไขปัญหานั้นน่าจะเป็นไปได้ อาจมีหลายทางเลือกซึ่งผู้วางแผนไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ทั้งหมด แต่ต้องนำเอาทางเลือกเหล่านั้นมาเปรียบเทียบว่าการแก้ไขปัญหานั้นโดยวิธีใดที่ดีที่สุด ทางเลือกอาจอยู่ในรูปของโครงการซึ่งมักจะเป็นสิ่งที่ยากในการเลือก เพราะแต่ละทางเลือกย่อมมีข้อดี และข้อจำกัดควบคู่กันไปในการพิจารณาทางเลือกต้องใช้เกณฑ์การตัดสินใจหลัก เช่น ผลตอบแทนของโครงการ ผลประโยชน์ที่จะได้รับเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย เป็นต้น

6.5 การตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด

เมื่อเปรียบเทียบแนวทางแก้ไขปัญหานั้น ทำให้ทราบถึงผลตอบแทนจากโครงการต่าง ๆ ในการตัดสินใจเลือกแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด ต้องพิจารณาปัจจัยด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย ถ้าปัจจัยใดเป็นเรื่องใกล้ตัว และมีความสอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้แสดงว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญสูง ย่อมมีน้ำหนักมากกว่าปัจจัยที่มีความสำคัญต่อเป้าหมายน้อยกว่า

6.6 การกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติ

เป็นขั้นตอนในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบว่าใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร ด้วยทรัพยากร จากแหล่งใด และมาจากทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดตามการตัดสินใจเลือกแล้ว จึงเกิดการลงมือปฏิบัติ ตามแผนโดยมีการแบ่งงานให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการ ถ้าแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบ ได้อย่างชัดเจนก็จะไม่เกิดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนที่จะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองทรัพยากร เปล่าประโยชน์ การวางแผนขั้นตอนนี้จัดเป็นการวางแผนในระดับปฏิบัติการ

6.7 การรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ จัดทำเป็นแผน

หน้าที่ของแผน คือ การกำหนดแนวทางปฏิบัติให้กับหน่วยงานต่าง ๆ ให้เกิดการทำงานประสานงานกัน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และให้การพัฒนาดำเนินไปอย่างเหมาะสม วิธีที่จำเป็นที่สุดซึ่งเป็นพื้นฐานในการประสานงาน คือ ควรจัดทำแผนให้มีกลไกสำหรับการประสานงานรวมอยู่ในแผนนั้นด้วย เช่น แนวทางปฏิบัติสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจในโครงการต่าง ๆ ระบุว่าใครจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร จะมีการใช้ทรัพยากรมากน้อยเพียงใด พร้อมระบุถึงงบประมาณค่าใช้จ่าย วิธีการและขั้นตอนในการดำเนินงาน รวมทั้งความต้องการในการสนับสนุนจากโครงการอื่น ๆ เพื่อประกันว่าโครงการนั้นสามารถดำเนินการไปได้โดยปราศจากอุปสรรค โดยรวบรวมโครงการที่เกี่ยวข้องกันใส่เพิ่มลงในแผนงานไว้ด้วยกัน เป็นต้น ผู้วางแผนสามารถใช้ความรู้ เทคนิค หรือ เครื่องมือการวางแผนโดยการวิเคราะห์ข่ายงาน เช่น PERT CPM เป็นต้น เป็นเครื่องมือช่วยในการลำดับขั้นตอนการดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องประสานสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และยังเป็นเครื่องมือช่วยในการควบคุมตรวจสอบว่าขั้นตอนตามแผนเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่อย่างไรอีกด้วย

6.8 การประกาศใช้แผน

เป็นการทำให้แผนที่ทำขึ้นมีความเป็นทางการ โดยเฉพาะการวางแผนในภาครัฐเมื่อแผนถูกประกาศใช้อย่างเป็นทางการ จะมีผลผูกพันให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้น การประกาศใช้แผนเป็นการทำให้แผนนั้นมีสถานะถูกต้องตามกฎหมาย หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ ตัวอย่าง การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งระบุว่าให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยกระบวนการจัดทำแผนต้องดำเนินการตามสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ และเมื่อจัดทำเสร็จสิ้นแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องประกาศใช้แผนด้วยซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้ประชาชนรับทราบ และผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้

6.9 การปฏิบัติตามแผน

เป็นการปฏิบัติตามแนวทางที่เลือกแล้ว โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบให้ดำเนินการ ผู้ปฏิบัติตามแผนจะต้องทำงานให้เป็นไปตามกำหนดการที่วางไว้อย่างเคร่งครัด เพราะถึงแม้แผนจะมีการจัดทำอย่างดีเลิศเพียงใดก็จะหมดความหมาย ถ้าหน่วยงานหรือผู้ปฏิบัติตามแผนไม่ดำเนินการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้

6.10 การติดตามและการประเมินผล

เป็นการติดตามแผนและโครงการดังกล่าวว่ามีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ควรมีระบบข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) หรือใช้เทคนิคการประเมินผลเป็นเครื่องมือเพื่อปรับปรุงการจัดทำแผนและโครงการในครั้งต่อไป ซึ่งในทางปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าภาครัฐมีกระบวนการวางแผนโดยสรุปง่าย ๆ 3 ขั้นตอน คือ

- (1) การเตรียมการ ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ คือ การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจน พัฒนาการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (2) การร่างแผน ประกอบด้วยขั้นตอนสำคัญ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย และวงเงิน หรือเรียกว่าการกำหนดกรอบการวางแผนในแต่ละช่วงเวลา และการกำหนดโครงการและแผนงานซึ่งได้จากการวิเคราะห์ทางเลือกในการปฏิบัติเพื่อให้ บรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ซึ่งทางเลือกต่าง ๆ อาจมีหลายทางเลือก จึงควรพิจารณาตัดสินเลือกเอา ทางเลือกที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดมาจัดทำเป็นโครงการและแผนงาน
- (3) การดำเนินงานตามโครงการ เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำแผนไปปฏิบัติ ซึ่งในขั้นตอนนี้ อาจมีการจัดทำแผนปฏิบัติงานเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ในรูปของแผนงานประจำที่เป็นไปโดยสอดคล้องกับแผนงานในส่วนรวม
- (4) การติดตามผลและประเมินผล เป็นการเสาะหาข้อมูลเพื่อให้ทราบว่า การดำเนินงาน บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคประการใดเกิดขึ้น เพื่อที่จะได้หาทางปรับปรุงแนวทางในการดำเนินงานหรือแผนงานให้มีความเหมาะสมต่อไป
- (5) การปรับปรุงแผนงาน เป็นขั้นตอนที่นำข้อมูลซึ่งได้จากการติดตามและประเมินผลมาใช้ เป็นแนวทางปรับปรุงแผนงานให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือทำการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามแผนหรือจากการนำแผนไปปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า กระบวนการต่าง ๆ ของการจัดทำแผน มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องกัน เมื่อมีการปรับปรุงแผนงานหรือแนวดำเนินงาน ตามแผนใหม่แล้วก็จะมีการประกาศใช้แผนที่ปรับปรุงต่อจากนั้นก็เริ่มขั้นตอนของการเตรียมร่าง แผนฉบับใหม่เพื่อจะนำมาใช้ใน ช่วงระยะต่อไปอีก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของการวางแผนในภาครัฐคือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

7. สรุป

การวางแผนเป็นสิ่งสำคัญของการดำเนินการทุกมิติ เพราะการดำเนินงานทุกภาคส่วนจำเป็นต้องวางแผนอย่างเป็นระบบ การวางแผนที่ดีจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการที่เรียกว่า “SMART PLANNING” โดยองค์ประกอบที่สำคัญของการวางแผนตามหลักการนี้ได้แก่ การกำหนดจุดหมายปลายทาง กำหนดวิธีการและกระบวนการ ทรัพยากรที่ต้องใช้ การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินผล การวางแผนสามารถจำแนกตามเกณฑ์ต่าง ๆ ได้ ดังนี้ (1) การจำแนกการวางแผนตามลักษณะของแผน (2) การวางแผนตามระยะเวลา (3) การจำแนกการวางแผนตามหน้าที่ (4) การจำแนกการวางแผนตามขอบเขตหรือระดับของแผน (5) การจำแนกการวางแผนตามระดับพื้นที่ของแผน (6) การจำแนกการวางแผนตามวิธีการวางแผน (7) การจำแนกการวางแผนตามระดับการบริหาร และ(8) การจำแนกการวางแผนตามความถี่ของการใช้แผน ทั้งนี้ สามารถดำเนินการตามขั้นตอนหลักอย่างน้อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 การศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ขั้นตอนที่ 2 การกำหนดวิสัยทัศน์และเป้าหมาย ขั้นตอนที่ 3 การพัฒนาแผนงาน โครงการ/กิจกรรม

รายการอ้างอิง

- เกื้อ วงศ์บุญสิน. (2545). *ประชากรกับการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จีระ ประทีป และนราธิป ศรีราม. (2558). แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน. ใน สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, *นโยบายสาธารณะและการวางแผน* (หน้า 6-1 - 6-29). กรุงเทพฯ: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน.
- ดวงหทัย แก้วสกุลและวรรณภา ลีระศิริ. (2554). ก้าวข้ามข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาข้ามพรมแดน. ใน จรัส สุวรรณมาลาและวีระศักดิ์เครือเทพ, *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* (หน้า 159 - 185). กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรมาภิบาลท้องถิ่นและภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปกรณ์ ปรียากร. (2547). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การบริหารการพัฒนาชนบท หน่วยที่ 1 - 6. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ประพันธ์ สารานพกุล. (2553). *บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล*. สงขลา: สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- พัชรินทร์ สิริสุนทร. (2556). *แนวคิด ทฤษฎี เทคนิค และการประยุกต์เพื่อการพัฒนาสังคม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิชญา ชูเพชร. (2549). *ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยะลา*. สงขลา: วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- พิชิต ฤทธิ์จรรยา. (2557). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2558). *การบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- สมคิด พรหมจ้อย. (2550). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2549). *ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคม*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรัสวดี ราชกุลชัย. (2547). *การวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสรี พงศ์พิศ. (2552). *แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลังปัญญา.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. ให้อธิบายความหมายของการวางแผน
2. ความสำคัญของการวางแผน ประกอบด้วยอะไรบ้าง
3. จงอธิบายหลักการที่สำคัญของวางแผน มาพอเข้าใจ
4. องค์ประกอบที่ควรระบุในแผน ประกอบด้วยอะไรบ้าง
5. จำแนกประเภทของแผนมีหลักเกณฑ์อะไรบ้าง และแต่ละหลักเกณฑ์จำแนกแผนอย่างไร
6. ให้ระบุขั้นตอนการวางแผนโดยเขียนเป็นแผนผังจากเริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการของแผน

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

- ข้อใดกล่าวถูกต้องเกี่ยวกับการวางแผน
 - การวางแผนเป็นการออกแบบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร
 - การวางแผนเป็นการออกแบบการดำเนินงานของฝ่ายปฏิบัติการ
 - การวางแผนเป็นการประเมินความเป็นไปได้ของการปฏิบัติงานขององค์กร
 - การวางแผนเป็นการออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้
- แผนมีความสำคัญต่อผู้บริหารในแง่ใดมากที่สุด
 - เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า
 - ทำให้มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน
 - ทำให้ผลลัพธ์ขององค์กรเป็นไปตามที่กำหนดไว้
 - ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เขามาในองค์กร
- ตามหลักการวางแผนที่เรียกว่า “SMART PLANNING” อักษรที่ขีดเส้นใต้หมายถึงข้อใด
 - หลักความจำเพาะเจาะจง
 - หลักความสามารถวัดได้
 - หลักความมีเหตุผล
 - หลักกรอบเวลา
- ข้อใดหมายถึงหลักการบูรณาการแผนงาน
 - หน่วยงาน A กำหนดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่มาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา
 - หน่วยงาน B วางแผนพัฒนาโดยรับฟังปัญหาและความต้องการของคนในพื้นที่
 - หน่วยงาน C วางแผนสอดคล้องกับสถานการณ์หรือมีความทันสมัยอยู่เสมอ
 - หน่วยงาน D ให้บุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการวางแผน
- ข้อใดเป็นการกำหนดจุดจุดหมายของแผนที่ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ (Outcomes) ในอนาคต กำหนดอย่างกว้าง ๆ
 - เป้าหมาย (Targets)
 - วัตถุประสงค์ (Objective)
 - เป้าประสงค์ (Goals)
 - ถูกทุกข้อ

6. ข้อใดเป็นการจำแนกการวางแผนตามขอบเขตหรือระดับของแผน
 - ก. การวางแผนมหภาค การวางแผนจุลภาค
 - ข. การวางแผนแบบบนลงล่าง การวางแผนแบบล่างขึ้นบน
 - ค. การวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนการจัดการ การวางแผนปฏิบัติการ
 - ง. การวางแผนแบบสั่งการ การวางแผนแบบชี้แนะ การวางแผนแบบอาศัยกฎเกณฑ์ข้อบังคับ

7. ข้อใดเป็นการจำแนกการวางแผนตามระดับการบริหาร
 - ก. การวางแผนมหภาค การวางแผนจุลภาค
 - ข. การวางแผนแบบบนลงล่าง การวางแผนแบบล่างขึ้นบน
 - ค. การวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนการจัดการ การวางแผนปฏิบัติการ
 - ง. การวางแผนแบบสั่งการ การวางแผนแบบชี้แนะ การวางแผนแบบอาศัยกฎเกณฑ์ข้อบังคับ

8. ขั้นตอนแรกของการวางแผนคือข้อใด
 - ก. การกำหนดวัตถุประสงค์
 - ข. การวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือก
 - ค. การศึกษาสภาพของปัญหาและสภาพแวดล้อม
 - ง. การรวบรวมรายละเอียดต่าง ๆ จัดทำเป็นแผน

9. การติดตามและการประเมินผลระหว่างการนำแผนไปปฏิบัติมีประโยชน์ในแง่ใดมากที่สุด
 - ก. ทำให้ทราบว่าแผนที่ดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่
 - ข. ทำให้สามารถออกแบบแนวทางการนำแผนไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม
 - ค. ทำให้เห็นข้อจำกัดของแผนและนำไปสู่การปรับปรุงได้ทันที
 - ง. ทำให้มีข้อมูลสำหรับการปรับปรุงแผนในคราวถัดไป

10. ความสำเร็จของการจัดทำแผนพิจารณาได้จากสิ่งใด
 - ก. ผู้ปฏิบัติตามแผนมีความเข้าใจแนวทางดำเนินงานตามที่แผนกำหนด
 - ข. สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนได้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้
 - ค. สามารถบูรณาการทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างหลากหลาย
 - ง. สามารถเบิกจ่ายงบประมาณได้ตามที่กำหนด

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ง. การวางแผนเป็นการออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้
- ข้อ 2 ตอบ ค. ทำให้ผลลัพธ์ขององค์การเป็นไปตามที่กำหนดไว้
- ข้อ 3 ตอบ ก. หลักความจำเพาะเจาะจง
- ข้อ 4 ตอบ ก. หน่วยงาน A กำหนดการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่มาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา
- ข้อ 5 ตอบ ค. เป้าประสงค์ (Goals)
- ข้อ 6 ตอบ ก. การวางแผนมหภาค การวางแผนจุลภาค
- ข้อ 7 ตอบ ค. การวางแผนกลยุทธ์ การวางแผนการจัดการ การวางแผนปฏิบัติการ
- ข้อ 8 ตอบ ก. การกำหนดวัตถุประสงค์
- ข้อ 9 ตอบ ค. ทำให้เห็นข้อจำกัดของแผนและนำไปสู่การปรับปรุงได้ทันที
- ข้อ 10 ตอบ ข. สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของแผนได้ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้

หน่วยที่ 8 การวางแผนยุทธศาสตร์

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 8 การวางแผนยุทธศาสตร์

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายและลักษณะของแผนยุทธศาสตร์
2. องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์
3. กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์
4. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์
5. ระดับของยุทธศาสตร์
6. ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อการนำหลักการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในระบบราชการ
7. สรุป

แนวคิด

การวางแผนยุทธศาสตร์ หมายถึง การกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่แน่ชัด เกิดจากการวิเคราะห์และคิดเชิงแข่งขันที่ต้องการระบบการทำงานที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง ภายใต้สถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ลักษณะของแผนยุทธศาสตร์การวางแผนยุทธศาสตร์จะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) แผนยุทธศาสตร์มององค์การในภาพรวม (2) มุ่งเน้นอนาคต (3) การให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ

องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ ควรประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย ประเด็นยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา วัตถุประสงค์ แต่ละองค์ประกอบมีลักษณะความจำเพาะเจาะจงแตกต่างกัน

การวางแผนยุทธศาสตร์มีกระบวนการหลัก ๆ สามารถจำแนกได้ 7 ขั้นตอน คือ (1) ขั้นการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์การดำเนินงานขององค์การในปัจจุบัน (2) ขั้นการวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก (3) ขั้นการวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายใน (4) ขั้นการวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน และโอกาส-อุปสรรค (5) ขั้นการกำหนดและประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์ (6) ขั้นการดำเนินตามยุทธศาสตร์ และ (7) ขั้นการประเมินและควบคุมยุทธศาสตร์

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี แต่วิธีที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย คือ เทคนิคการวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) เป็นการประเมินสถานการณ์สำหรับองค์การซึ่งช่วยในการกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายใน โอกาส

และอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ ต่อการทำงานขององค์กรเพื่อค้นหาจุดแข็ง จุดเด่น จุดด้อย หรือสิ่งทีอาจเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงาน

การวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรสามารถกำหนดได้ 3 ระดับ คือ ยุทธศาสตร์ระดับองค์กร ยุทธศาสตร์ระดับหน่วย/กิจการ และยุทธศาสตร์ระดับหน่วยปฏิบัติการ ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ระดับต่าง ๆ จะเชื่อมโยงสัมพันธ์กันแต่มีจุดเน้นที่แตกต่างกัน

เนื่องจากการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นแนวคิดที่เริ่มต้นจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เน้นการแข่งขันเพื่อเอาชนะคู่แข่ง แต่การทำงานของระบบราชการมีเป้าหมายและลักษณะองค์กรแตกต่างจากภาคเอกชน ดังนั้น การนำแนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในภาครัฐจึงมีประเด็นที่ควรพิจารณา ประกอบด้วย (1) การเลือกระดับวิเคราะห์ในการวางแผนยุทธศาสตร์ (2) การวิเคราะห์องค์กร (3) การวางแผนยุทธศาสตร์ที่เน้นจุดอ่อนจุดแข็งขององค์กรที่เรียกว่า การวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) (4) การเลือกยุทธศาสตร์ และ(5) การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการเอาแพ้เอาชนะกันของหน่วยงาน

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. บอกความแตกต่างระหว่างการวางแผนยุทธศาสตร์และการวางแผนทั่วไปได้
2. ระบุองค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์ได้
3. สามารถเขียนแผนยุทธศาสตร์ได้
4. สามารถวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ได้
5. อธิบายระดับของยุทธศาสตร์ได้
6. นำเสนอประเด็นที่ควรพิจารณาต่อการนำหลักการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในระบบราชการได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง
4. การปฏิบัติการเขียนแผนยุทธศาสตร์

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. ผู้เรียนศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 8 การวางแผนยุทธศาสตร์
2. แบ่งกลุ่มอภิปรายกลุ่มย่อยความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์
3. แบ่งกลุ่มลงพื้นที่ชุมชน/องค์กรเพื่อฝึกการเขียนแผนยุทธศาสตร์
4. นักศึกษานำเสนอผลการเขียนแผนยุทธศาสตร์ โดยตัวแทนชุมชน/องค์กรที่เกี่ยวข้องร่วม
วิจารณ์ และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงาน
5. ผู้สอนบรรยาย/อภิปรายร่วมกัน และชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้
ด้านการมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
6. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนรู้การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. บทความ/ข่าวเกี่ยวกับการวางแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ
3. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) การวางแผนยุทธศาสตร์
4. ชุมชน/องค์กรในท้องถิ่นที่ร่วมกิจกรรม
5. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
6. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียนการทำ
กิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. ผลการเขียนแผนยุทธศาสตร์
3. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกประจำหน่วย
4. ประเมินผลจากแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
5. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

1. ความหมายและลักษณะของแผนยุทธศาสตร์

คำว่า การวางแผนยุทธศาสตร์หรือการวางแผนกลยุทธ์ที่ใช้ในภาษาไทยมาจากคำภาษาอังกฤษคำเดียวกัน คือ Strategic Planning เดิมใช้ในวงการทหารที่มีการสู้รบเพื่อสร้างความได้เปรียบและเอาชนะคู่ต่อสู้ ปัจจุบันได้รับความสนใจและนำมาประยุกต์ใช้ในวงการต่าง ๆ อย่างหลากหลายทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีนักวิชาการให้ความหมายไว้ เช่น

ประจวบ กล่อมจิตร (2557 : 48) ให้ความหมายของการวางแผนยุทธศาสตร์หรือแผนกลยุทธ์ไว้ว่า หมายถึง แผนการปฏิบัติที่รวบรวมความพยายามทั้งหลายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจที่ซับซ้อนที่เชื่อมโยงวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายสุดท้ายเข้ากับวิถีหรือหนทางและวิธีการหรือเครื่องมือเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น

วันชัย มีชาติ (2556 : 115) กล่าวว่า การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดเป้าหมายรวมขององค์กรและวิธีการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

สุรัสวดี ราชกุลชัย (2547 : 209) ระบุว่า การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการดำเนินงานเพื่อให้ถึงเป้าหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่อาจแตกต่างกันในแต่ละระดับขององค์กร

จะเห็นได้ว่า แผนยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) หมายถึง ทิศทางหรือแนวทางปฏิบัติตามพันธกิจและภารกิจ (Mission) ให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์ (Vision) และเป้าประสงค์ของหน่วยงาน (Corporate Goal) แผนยุทธศาสตร์ที่ดีนั้นจะต้องถูกกำหนดขึ้นตามวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน อันเป็นผลผลิตทางความคิดร่วมกันของสมาชิกในหน่วยงานที่ได้ทำงานร่วมกันหรือจะทำงานร่วมกัน โดยวิสัยทัศน์นี้เป็นความเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นจุดหมายปลายทางที่หน่วยงานประสงค์จะไปให้ถึง และวิสัยทัศน์นี้มีการแปลงออกมาเป็นวัตถุประสงค์ (Objective) ที่เป็นรูปธรรม และสามารถวัดได้

การวางแผนยุทธศาสตร์มีลักษณะเฉพาะ และปัจจุบันได้รับความสนใจนำมาใช้ในการบริหารองค์กรมากขึ้น โดยเฉลิมพงษ์ มีสมนัย (2558) กล่าวว่า แผนยุทธศาสตร์มีลักษณะ ดังนี้

(1) เป็นแผนที่ให้ความสำคัญระหว่างการดำเนินงานขององค์กรกับสภาพแวดล้อมเท่า ๆ กัน ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของโครงการจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม หากสภาพแวดล้อมเกิดการเปลี่ยนแปลงย่อมส่งผลทำให้องค์การต้องปรับยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวด้วย มิฉะนั้น อาจประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานได้

(2) เป็นแผนที่เน้นความเชื่อมโยงจากนโยบายลงมาที่ผลลัพธ์และยังต่อเนื่องไปยังผลผลิตระยะยาวซึ่งเป็นตัวเชื่อมไปสู่การจัดทำแผนในระดับรอง ๆ ลงไป เช่น แผนปฏิบัติการ และการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ

(3) เป็นแผนที่ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือ Stakeholders ในการจัดทำยุทธศาสตร์ ทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในและภายนอกองค์กร โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการรับบริการ

กล่าวโดยสรุป การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดเป้าหมายระยะยาวที่แน่ชัด ที่เกิดจากการวิเคราะห์และคิดเชิงแข่งขันที่ต้องการระบบการทำงานที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง ภายใต้สถานการณ์และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง เพื่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ เพราะหน่วยงานสามารถใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี (Action Plan) โดยกำหนดเป้าหมายของแผนงาน/โครงการ ทรัพยากร/งบประมาณที่ต้องใช้ กิจกรรมที่ต้องปฏิบัติและผลที่คาดว่าจะได้รับ รวมถึงใช้ในการติดตามประเมินผลงานได้อีกด้วย การวางแผนยุทธศาสตร์จะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้

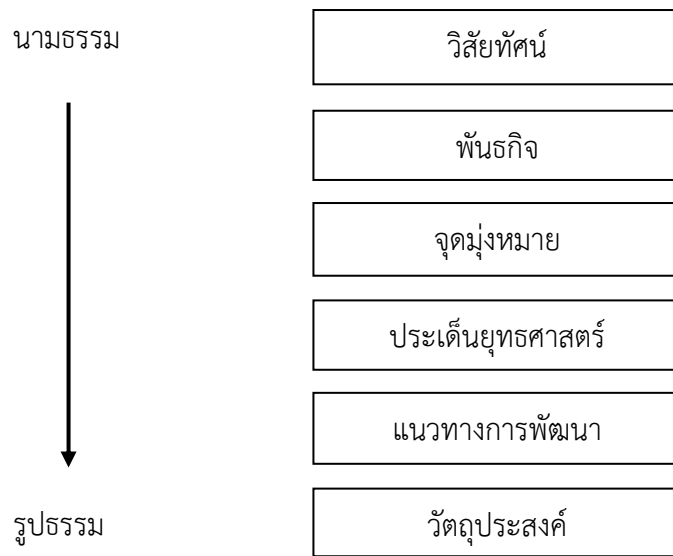
ประการแรก แผนยุทธศาสตร์มององค์การในภาพรวม ซึ่งเป็นการมององค์การในฐานะอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยแผนยุทธศาสตร์เป็นแผนที่คลุมทั้งองค์การและมีระดับของแผนที่สอดคล้องกันตั้งแต่แผนระดับองค์การและแผนระดับหน่วยงานย่อย แผนปฏิบัติการซึ่งจะมีรายละเอียดในการดำเนินงานขององค์การทั้งหมด

ประการที่สอง มุ่งเน้นอนาคต โดยการวางแผนยุทธศาสตร์จะให้ความสำคัญกับอนาคตขององค์การเช่นเดียวกับการวางแผนประเภทอื่น ๆ แต่การวางแผนยุทธศาสตร์ครอบคลุมทั้งแผนระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาวซึ่งแผนระยะต่าง ๆ จะต้องมีความสอดคล้องกัน และให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อม

ประการที่สาม การให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อองค์การ แผนยุทธศาสตร์จึงต้องวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างเข้มข้นภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้การวางแผนยุทธศาสตร์ได้รับความสนใจมากขึ้นเพราะเป็นการวางแผนที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม และนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินการอย่างเป็นระบบ ทำให้องค์การสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

2. องค์ประกอบของแผนยุทธศาสตร์

องค์ประกอบของการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นส่วนสำคัญที่ควรอยู่ในแผนซึ่งมีลักษณะเริ่มต้นจากความเป็นนามธรรมไปสู่รูปธรรม จะช่วยให้ผู้นำแผนไปปฏิบัติมีความเข้าใจตรงกัน ดังรูป



ภาพที่ 8.1 องค์ประกอบของการวางแผนยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์มีองค์ประกอบหลักที่ควรพิจารณา ดังนี้

2.1 วิสัยทัศน์ (Vision)

วิสัยทัศน์เป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดขององค์การที่คาดหวังว่าจะไปให้ถึงในอนาคต คำว่าวิสัยทัศน์มีความหมายว่าเป็นภาพอนาคตสำหรับองค์การที่สามารถเป็นไปได้จริง น่าเชื่อถือ ดึงดูดใจ วิสัยทัศน์มักเกี่ยวกับอนาคตเสมอ วิสัยทัศน์ที่ดีควรมีลักษณะดังนี้

- (1) มีมุมมองแห่งอนาคตสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และภารกิจองค์กร
- (2) สมาชิกทุกคนยอมรับและให้การสนับสนุน
- (3) มีสาระครบถ้วนและชัดเจนที่สะท้อนให้เห็นจุดหมายปลายทางที่จะก้าวไปในอนาคต
- (4) ให้แง่คิดมุมมองเชิงบวกและสร้างแรงบันดาลใจ
- (5) มีแผนหรือวิธีการชัดเจนที่จะมุ่งสู่จุดหมายตามที่กำหนด

วิสัยทัศน์คือจุดเริ่มต้นของอนาคตเพราะวิสัยทัศน์เปิดเผยถึงสิ่งที่เรารู้และผู้ร่วมวิสัยทัศน์ต้องทำงานอย่างหนักเพื่อสร้างขึ้นมา การกำหนดวิสัยทัศน์ไม่มีข้อกำหนดแน่นอนว่าจะต้องกำหนดล่วงหน้ากี่ปี

2.2 พันธกิจ (Mission)

พันธกิจเป็นขอบเขตในการดำเนินงาน พันธกิจที่ดีจะสามารถแยกความแตกต่างและคุณค่าขององค์กรแต่ละแห่งได้อย่างชัดเจน ดังนั้น พันธกิจจะบ่งบอกว่าธุรกิจขององค์กรคืออะไร อะไรคือสิ่งที่องค์กรต้องการจะเป็น พันธกิจจะต้องบอกว่าทำไมองค์กรจึงถูกตั้งมา และสิ่งใดที่องค์กรจะต้องดำเนินการเพื่อสามารถดำรงอยู่ได้ และยังสามารถบอกได้ว่าองค์กรต้องการอะไรและจะทำอะไรในอนาคต พันธกิจจะถูกเขียนขึ้นเพื่อประกาศออกให้ชัดเจนต่อพนักงานหรือแม้แต่สาธารณชนที่เรียกว่า ข้อความพันธกิจ (Mission Statement) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่มีความชัดเจนกว่าวิสัยทัศน์ที่อยู่ในระดับเดียวกัน และใช้ระยะเวลาเดียวกันกับวิสัยทัศน์ พันธกิจจะมีการระบุจุดมุ่งหมายที่ชัดเจนขึ้น และมีการระบุวิธีการที่จะทำให้บรรลุวิสัยทัศน์ด้วย

2.3 จุดมุ่งหมาย (Goal)

จุดมุ่งหมายเป็นผลสำเร็จที่องค์กรต้องการ แผนยุทธศาสตร์จำเป็นต้องกำหนดจุดมุ่งหมายไว้เสมอ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติทราบถึงสิ่งที่เขาต้องปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จหรือระดับผลการดำเนินงานที่ต้องการให้บรรลุ การกำหนดจุดมุ่งหมายจึงต้องระบุให้ชัดเจนและครอบคลุมทุกด้าน เพื่อให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติและตอบสนองต่อพันธกิจและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

2.4 ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue)

ประเด็นยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดประเด็นหลักกว้าง ๆ จากการวิเคราะห์ทรัพยากรและสภาพแวดล้อมอย่างละเอียดซึ่งมีลักษณะดังนี้

(1) เป็นประเด็นหลักในการพัฒนา หรือประเด็นหลักที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์

(2) แนวทางปฏิบัติหรือวิธีการที่จะสามารถไปถึงหรือบรรลุวิสัยทัศน์ที่หน่วยงานกำหนดไว้ได้ ประเด็นยุทธศาสตร์อาจมีหลายประเด็นที่มีส่วนส่งผลให้บรรลุ เชื่อมโยง และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของหน่วยงานที่กำหนดไว้ ซึ่งบางครั้งต้องดูความสอดคล้องในระดับเหนือขึ้นไปจนถึงระดับกระทรวง

(3) ต้องเป็นประเด็นหลักในการนำไปสู่วิสัยทัศน์ ดังนั้น จึงต้องกำหนดประเด็นที่สำคัญในการดำเนินการพัฒนาเพื่อให้สามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งไว้ ซึ่งก็ไม่ควรมีจำนวนประเด็นยุทธศาสตร์ที่มากเกินไป เพราะจะทำให้ไม่มีจุดเน้นขององค์กรหรือหน่วยงาน

2.5 แนวทางการพัฒนา

โดยทั่วไปการกำหนดยุทธศาสตร์จะกำหนดวิธีการและขั้นตอนที่หน่วยงานเลือกที่จะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งวัตถุประสงค์โดยรวมและวัตถุประสงค์เฉพาะส่วน แนวทางการพัฒนานอกจากจะแสดงให้เห็นถึงวิธีการ ขั้นตอนที่ควรดำเนินการแล้วยังอาจระบุถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญและหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักด้วย การกำหนดแนวทางพัฒนาที่ชัดเจนจึงช่วยให้ผู้นำแผนไปปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ตรงตามเจตนาและจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.6 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์เฉพาะเป็นการกำหนดปริมาณหรือจำนวนสิ่งที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละแนวทาง การพัฒนาที่ได้กำหนดไว้ครบกว่าเป้าหมาย จึงมีความเฉพาะเจาะจงในผลที่คาดว่าจะได้รับในเชิงปริมาณตามช่วงเวลาต่าง ๆ ของกระบวนการดำเนินงานขององค์กร/หน่วยงาน ทั้งนี้สามารถที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ได้ 2 ระดับ ทั้งในระดับกว้าง ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์โดยรวมขององค์กร/หน่วยงาน และวัตถุประสงค์ในระดับแคบ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะส่วน/เฉพาะเรื่อง โดยทั่วไปแล้วการกำหนดวัตถุประสงค์จะดำเนินการใน 3 ขั้นตอน ได้แก่

(1) การวิเคราะห์ความต้องการ (Needs) การวิเคราะห์ปัญหา (Problem) การวิเคราะห์ข้อจำกัด (Constraint) และการวิเคราะห์ศักยภาพ (Potential) ขององค์กรหรือหน่วยงาน

(2) การนำเอาปัญหาวิเคราะห์เพื่อค้นหาสาเหตุและความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดเป็นวัตถุประสงค์ต่อไป

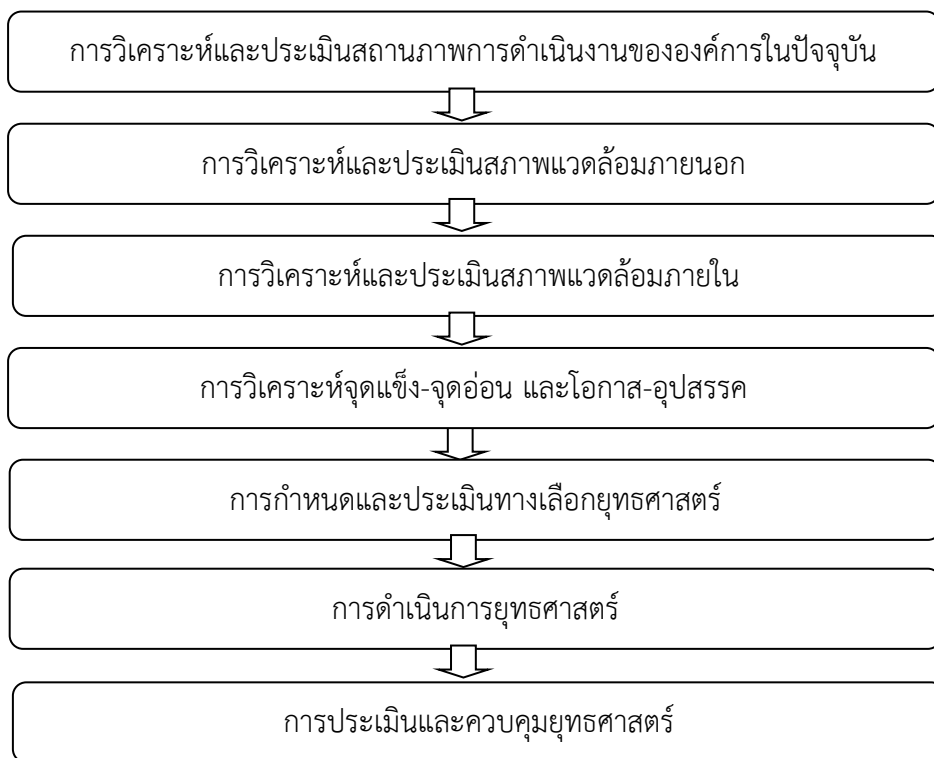
(3) ทบทวนนโยบายที่มีอยู่เพื่อตรวจสอบความต้องการและความเหมาะสมของวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ที่ดีควรมีองค์ประกอบของเวลาที่แน่ชัดเพื่อให้ทราบว่าต้องการทำอะไรให้บรรลุผลเมื่อไร และต้องระบุปริมาณหรือสิ่งที่ต้องการจะเกิดขึ้นในว่าจำนวนเท่าใด

สรุปได้ว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์สามารถดำเนินการได้หลากหลายและมีความยืดหยุ่น แผนยุทธศาสตร์ควรมีรายละเอียดบรรจุไว้ซึ่งอย่างน้อยควรประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย ประเด็นยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนา และวัตถุประสงค์ องค์ประกอบเหล่านี้จะแสดงให้เห็นถึงเป้าหมายและวิธีการสำคัญที่ทำให้ประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้สามารถขับเคลื่อนไปได้ ซึ่งจะทำให้ผู้นำแผนไปปฏิบัติสามารถทำความเข้าใจและนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจนบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

3. กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์มีผู้เสนอแนวทางการดำเนินการไว้แตกต่างกันบ้าง แต่โดยทั่วไปแล้ววิธีการวางแผนยุทธศาสตร์นั้น ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังภาพ



ภาพที่ 8.2 กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์

3.1 ขั้นการวิเคราะห์และประเมินสถานภาพการดำเนินงานขององค์กรในปัจจุบัน

ขั้นนี้พิจารณาขั้นตอนย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่

- (1) การประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรในปัจจุบัน (Evaluation of Current Performance)
- (2) การวิเคราะห์และประเมินพันธกิจ วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ และนโยบายขององค์กร (Evaluation of Mission, Objective, Strategy and Policy)
- (3) การทบทวนและประเมินการดำเนินงานขององค์กร สำหรับองค์การภาครัฐจะพิจารณาจากหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance Review) ในส่วนองค์การภาคเอกชนนั้นจะพิจารณาการดำเนินงานตามหลักบรรษัทภิบาล (Corporate Governance)

3.2 ขั้นการวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก

การวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกมีจุดมุ่งหมายเพื่อวิเคราะห์และประเมินอิทธิพลของสภาพแวดล้อมที่มีต่อองค์การ โดยการแสวงหาโอกาสและอุปสรรคของสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีต่อองค์การ

3.3 ขั้นการวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายใน

การวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายในมีจุดมุ่งหมายเพื่อประเมินศักยภาพขององค์การเพื่อทราบจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์การ โดยจะวิเคราะห์และประเมินศักยภาพในการบริหารจัดการ รูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การ การจัดวางระบบการทำงาน วัฒนธรรมขององค์การ และความพร้อมและพอเพียงของทรัพยากรบริหาร ฯลฯ

3.4 ขั้นการวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน และโอกาส-อุปสรรค

ขั้นตอนนี้เป็นการเลือกปัจจัยสำคัญของจุดแข็ง จุดอ่อน เปรียบเทียบกับโอกาสและภัยอุปสรรค ทั้งนี้ สิ่งที่เกิดจากการเปรียบเทียบจะนำไปกำหนดบทบาทหรือปรับแก้พันธกิจ วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ และนโยบายขององค์การ ให้สอดคล้องกับอิทธิพล ของสภาพแวดล้อม รายละเอียดการดำเนินการได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อการวิเคราะห์สภาพแวดล้อม

3.5 ขั้นการกำหนดและประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์

การจะเลือกกำหนดยุทธศาสตร์อย่างไรนั้น องค์การจะพิจารณาจากอิทธิพลหรือผลกระทบของสภาพแวดล้อม ทั้งภายนอกและภายในองค์การ เมื่อเลือกยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมสำหรับองค์การแล้วจะต้องให้ข้อเสนอแนะ แนวทางการดำเนินยุทธศาสตร์นั้น ๆ ด้วย

3.6 ขั้นการดำเนินตามยุทธศาสตร์

การดำเนินยุทธศาสตร์เป็นการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักขององค์การ ในขั้นตอนนี้เป็นการแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติโดยอาศัยแผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสำหรับใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับส่วนงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน ทั้งในแง่ทิศทางและจังหวะเวลา โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการนั้นอาจใช้รูปแบบต่าง ๆ กันได้หลายแบบ เช่น การใช้การวางแผนโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework Project Planning) หรืออาจเขียนในทำนอง Gantt Chart ก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการร่วมกันนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติโดยวิธีการจัดการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อให้บุคลากรได้เกิดการเรียนรู้แผนและนำแผนไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้จะต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงและฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

3.7 ขั้นการประเมินและควบคุมยุทธศาสตร์

เป็นการนำผลลัพธ์จากการประเมินการดำเนินยุทธศาสตร์เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ โดยผลลัพธ์จากการเปรียบเทียบจะบ่งชี้ความสำเร็จ หรือปัญหาอุปสรรคในการดำเนินยุทธศาสตร์

การแบ่งกิจกรรมในกระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ สามารถดำเนินการได้ตามลำดับขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนที่กำหนดเป็นเพียงแนวทางเบื้องต้นผู้วางแผนสามารถทบทวนได้อย่างต่อเนื่องแม้ผ่านกระบวนการของขั้นนั้นไปแล้ว

4. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมหรือการวิเคราะห์สถานการณ์มีหลายวิธีการ ในที่นี้ขอเสนอเทคนิคการวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) ดังนี้

4.1 กรอบการวิเคราะห์สวอต

การวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์สำหรับองค์กรหรือโครงการ ซึ่งช่วยในการกำหนดจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายในโอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก ตลอดจนผลกระทบที่มีศักยภาพจากปัจจัยเหล่านี้ต่อการทำงานขององค์กรเพื่อค้นหา จุดแข็ง จุดเด่น จุดด้อย หรือสิ่งนี้อาจเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานสู่สภาพที่ต้องการในอนาคต (Vision) คำว่า "สวอต" หรือ "SWOT" นั้นมาจากตัวย่อภาษาอังกฤษ 4 ตัว ได้แก่

S มาจาก Strengths หมายถึง จุดเด่นหรือจุดแข็ง ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายในเป็นข้อดีที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กร เช่น จุดแข็งด้านการเงิน จุดแข็งด้านการผลิต จุดแข็งด้านทรัพยากรบุคคล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กร

W มาจาก Weaknesses หมายถึง จุดด้อยหรือจุดอ่อน ซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายในเป็นปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในต่าง ๆ ขององค์กรซึ่งจะต้องหาวิธีในการแก้ปัญหา

O มาจาก Opportunities หมายถึง โอกาส ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นผลจากการที่สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรที่เอื้อประโยชน์หรือส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กร โอกาสแตกต่างจากจุดแข็งตรงที่โอกาสนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จุดแข็งนั้นเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมภายใน องค์กรจะต้องเสาะแสวงหาโอกาสอยู่เสมอ และใช้ประโยชน์จากโอกาสนั้น

T มาจาก Threats หมายถึง ภัยคุกคาม ซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก เป็นข้อจำกัดที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องปรับกลยุทธ์ให้สอดคล้องและพยายามขจัดอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ได้

4.2 หลักการวิเคราะห์สวอต

หลักการสำคัญของการวิเคราะห์สวอตก็เพื่อรู้เขา รู้เรา ในมิติต่าง ๆ อันเป็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงที่จะกระทบกับสิ่งที่เรากระทำ การวิเคราะห์จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การประเมินสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพแวดล้อมภายนอก

(1) การประเมินสภาพแวดล้อมภายใน การวิเคราะห์และพิจารณาทรัพยากรและความสามารถภายในบริษัททุก ๆ ด้านเพื่อที่จะระบุจุดแข็งและจุดอ่อนของธุรกิจ แหล่งที่มาเบื้องต้นของข้อมูลเพื่อการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน คือระบบข้อมูลเพื่อการบริหารที่ครอบคลุมทุกด้าน ทั้งในด้านโครงสร้างระบบ ระเบียบ วิธีปฏิบัติงาน บรรยากาศในการทำงานและทรัพยากรในการบริหาร (คน เงิน วัสดุ การจัดการ) รวมถึงการพิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของบริษัทเพื่อที่จะเข้าใจสถานการณ์และผลกลยุทธ์ก่อนหน้านี้ด้วย

(2) การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก ภายใต้การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกของบริษัท ทำให้สามารถค้นหาโอกาสและอุปสรรค การดำเนินงานของบริษัทที่ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศและระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัท เช่น อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ นโยบาย การเงิน การงบประมาณ สภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น ระดับการศึกษา การตั้งถิ่นฐานและการอพยพของประชาชน ลักษณะชุมชน ขนบธรรมเนียมประเพณี ค่านิยม ความเชื่อและวัฒนธรรม สภาพแวดล้อมทางการเมือง เช่น บทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรี และสภาพแวดล้อมทางเทคโนโลยี หมายถึงกรรมวิธีใหม่ ๆ และพัฒนาการทางด้านเครื่องมืออุปกรณ์ที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตและการบริการ

4.3 ขั้นตอนการวิเคราะห์สวอต

ขั้นที่หนึ่ง 1. การประเมินสภาพแวดล้อมภายใน เป็นการประเมินเพื่อค้นหาจุดแข็งจุดอ่อนขององค์กร โดยใช้ระบบข้อมูลหรือสารสนเทศเพื่อการบริหารที่ครอบคลุมทุกด้าน รวมถึงโครงสร้าง ระบบการบริหาร วิธีการปฏิบัติงาน บรรยากาศการทำงานภายในองค์กร (Organizational Climate) และทรัพยากรในการบริหารทั้ง 4 มิติ คือ คน เงิน วัสดุหรือเทคโนโลยี และการจัดการ ตามหลักการของการวิเคราะห์สวอต

ขั้นที่สอง การประเมินสภาพภายนอก เป็นการประเมินเพื่อค้นหาโอกาสและอุปสรรค การดำเนินงานขององค์กร ที่ได้รับผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เช่น งบประมาณ การเงิน ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางสังคม เช่น ระดับการศึกษา อัตราการรู้หนังสือ ลักษณะชุมชน ความเชื่อ ค่านิยม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี และผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทาง เทคโนโลยีและนวัตกรรม อันรวมถึงความคิด วิธีการปฏิบัติ เครื่องมือ อุปกรณ์ใหม่ๆ ที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

ขั้นที่สาม การระบุสถานการณ์จากการประเมินสภาพแวดล้อม เป็นการระบุผลการวิเคราะห์สวอตทั้ง 4 ด้าน คือ จุดแข็ง-จุดอ่อนจากการวิเคราะห์หรือประเมินสภาพแวดล้อมภายใน และโอกาส-อุปสรรค จากการประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก แล้วนำจุดแข็ง-จุดอ่อน จากภายใน มาเปรียบเทียบกับโอกาส-อุปสรรคจากภายนอก ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่าองค์การกำลังเผชิญกับสถานการณ์อย่างไร ภายใต้สถานการณ์ อย่างนั้น และองค์การควรทำอย่างไร ดังตาราง

	โอกาส	ภัยคุกคาม
จุดแข็ง	ต้องการส่งเสริม/ขยายผล	ต้องปรับปรุง/พัฒนา
จุดอ่อน	ต้องปรับปรุง/พัฒนา	ต้องป้องกัน/เฝ้าระวัง

ตารางที่ 8.1 แสดงการสรุปผลวิเคราะห์ SWOT เพื่อนำไปจัดทำประเด็นยุทธศาสตร์

จะเห็นได้ว่าการวิเคราะห์สวอตทั้ง 4 ด้าน สามารถวิเคราะห์ได้ 4 สถานการณ์ คือ สถานการณ์ที่ 1 จุดแข็ง-โอกาส เป็นสถานการณ์ที่พึงปรารถนาที่สุด ผู้บริหารขององค์การสามารถกำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุก (Aggressive Strategy) เพราะสามารถนำเอาจุดแข็งที่มีอยู่ มาปรับใช้ เสริมสร้าง และฉกฉวยโอกาสต่าง ๆ หาผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่

สถานการณ์ที่ 2 จุดอ่อน-อุปสรรค เป็นสถานการณ์ที่เลวร้ายที่สุด เนื่องจากองค์การกำลังเผชิญอยู่กับอุปสรรคจากภายนอก และมีจุดอ่อนที่เป็นปัญหาภายในหลายประการ ผู้บริหารควรใช้กลยุทธ์ตั้งรับหรือป้องกันตัว (Defensive Strategy) เพื่อพยายามลดหรือหลบหลีกอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้ง พยายามหามาตรการป้องกันที่จะทำให้องค์การสูญเสียน้อยที่สุด

สถานการณ์ที่ 3 จุดอ่อน-โอกาส องค์การยังมีโอกาสอันเป็นข้อได้เปรียบด้านการแข่งขันหลายอย่าง แต่ยังเป็นปัญหาอยู่เพราะมีจุดอ่อนอยู่หลาย ประการเช่นกัน ผู้บริหารควรใช้กลยุทธ์การพลิกตัว (Turnaround-Oriented Strategy) เพื่อแก้ไขจุดอ่อนภายในต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะฉกฉวยโอกาสต่าง ๆ ที่อำนวยให้

สถานการณ์ที่ 4 จุดแข็ง-อุปสรรค องค์การได้เปรียบที่มีจุดแข็งหลายอย่างแต่สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงาน ผู้บริหารควรเลือกกลยุทธ์การแตกตัวหรือขยายขอบข่ายงาน (Diversification Strategy) เพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็งที่จะสร้างโอกาสในระยะยาว ด้านอื่น ๆ แทนอุปสรรค

4.4 ข้อควรพิจารณาในการวิเคราะห์สวอต

เทคนิคการวิเคราะห์สวอตเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลาย เพราะเป็นเครื่องมือที่ใช้ได้สะดวก ไม่ซับซ้อน มีกรอบการวิเคราะห์ชัดเจน การวิเคราะห์สวอตมีข้อควรพิจารณา คือ

(1) ควรวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง การวิเคราะห์แยกแยะควรทำอย่างลึกซึ้ง เพื่อให้ได้ปัจจัยที่มีความสำคัญจริง ๆ เป็นสาเหตุหลัก ๆ ของปัญหาที่แท้จริง กล่าวคือ เป็นปัจจัยที่มีประโยชน์ในการนำไปกำหนดกำหนดกลยุทธ์ที่จะทำให้องค์กร/ชุมชนบรรลุเป้าหมายที่เป็นผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (Result) ได้จริง

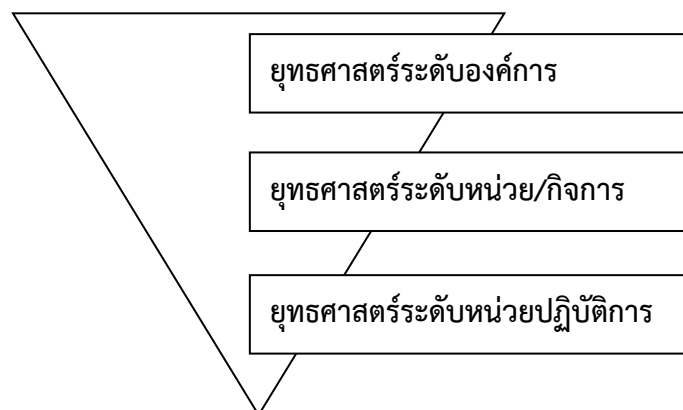
(2) ควรกำหนดขอบเขตของปัจจัยให้ชัดเจน การกำหนดปัจจัยต่าง ๆ ไม่ควรกำหนดขอบเขตความหมายของปัจจัยต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นจุดอ่อน (W) หรือ จุดแข็ง (S) หรือ โอกาส (O) หรือ อุปสรรค (T) ให้มีความหมายคาบเกี่ยวกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตัดสินใจ และชี้ชัดว่าปัจจัยที่กำหนดขึ้นมาเป็นปัจจัยในกลุ่มใด ทั้งนี้ เพราะปัจจัยที่อยู่ต่างกลุ่มกันก็ต้องสมควรที่จะนำไปกำหนดกลยุทธ์ที่ต่างกันออกไป

(3) ควรสร้างความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อให้การวิเคราะห์ครอบคลุมภารกิจของหน่วยงานให้มากที่สุด นอกจากนั้น ยังจำเป็นต้องสร้างบรรยากาศการวิเคราะห์ให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดซึ่งจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพ สามารถนำไปกำหนดยุทธศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้การวิเคราะห์สวอตทำได้อย่างสะดวก แต่ผู้วิเคราะห์ควรให้ความสำคัญกับประเด็นที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเพราะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ควรพิจารณา เพื่อทำให้การวิเคราะห์สวอตได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์มากที่สุด

5. ระดับของยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์สามารถกำหนดได้ 3 ระดับ คือ ยุทธศาสตร์ระดับองค์การ ยุทธศาสตร์ระดับหน่วย/กิจการ และยุทธศาสตร์ระดับหน่วยปฏิบัติการ ดังภาพ



ภาพที่ 8.3 ระดับของยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์แต่ละระดับมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

5.1 ยุทธศาสตร์ระดับองค์การ

เป็นยุทธศาสตร์ในภาพกว้างเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานขององค์การ โดยการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับองค์การสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ

(1) การกำหนดยุทธศาสตร์โดยใช้มหายุทธศาสตร์ (Grand Strategies) เป็นการใช้เทคนิควิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งขององค์การที่เรียกว่า SWOT – Analysis ซึ่งจะวิเคราะห์ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ จากนั้นนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับองค์การ

(2) การกำหนดยุทธศาสตร์จากหน่วยย่อย (Portfolio Strategies) เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์โดยพิจารณาหน่วยงานหรือบริษัทย่อย ๆ ในองค์การ แล้วนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์รวม โดยองค์การที่กำหนดยุทธศาสตร์แบบนี้มักเป็นองค์การที่มีกิจการหรือบริษัทในเครือหลายบริษัท และแต่ละองค์การย่อยมีสถานการณ์แตกต่างกัน

5.2 ยุทธศาสตร์ระดับหน่วย/กิจการ

การกำหนดยุทธศาสตร์ระดับหน่วย/กิจการเป็นการกำหนดวิธีการที่หน่วยงานย่อยขององค์การจะต้องตัดสินใจดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ในระดับองค์การ เป็นการสร้างจุดแข็งทางการแข่งขันในธุรกิจเพื่อที่จะให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนได้ตามเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจที่สำคัญเกี่ยวกับวิธีการเติบโต การสร้างธุรกิจหลักใหม่ การระบุนวัตกรรมใหม่ของการทำงาน การจัดสรรทรัพยากรและการบรรลุประสิทธิภาพด้านต้นทุน

5.3 ยุทธศาสตร์ระดับหน่วยปฏิบัติการ

เป็นยุทธศาสตร์ระดับย่อยที่สุด ได้แก่ แผนปฏิบัติการซึ่งเป็นแผนที่มีรายละเอียดและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนถึงระบุผู้ที่ปฏิบัติ รวมถึงทรัพยากรที่ใช้ในการปฏิบัติตามแผนเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ เป็นการพัฒนาการทำงานของภายในองค์กรเพื่อให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของความเร็ว ประสิทธิภาพและการบริหารต้นทุน รวมไปถึงการระบุและจัดลำดับความสำคัญของการริเริ่มการปรับปรุงการดำเนินงานให้เกิดความพร้อมขององค์กร

กล่าวโดยสรุป ระดับของยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดตามบทบาทและหน้าที่ขององค์การและส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยยุทธศาสตร์ระดับองค์การจะครอบคลุมหน้าที่ขององค์การทั้งหมด ยุทธศาสตร์ระดับหน่วย/กิจการเป็นการกำหนดตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากองค์การ และยุทธศาสตร์ระดับหน่วยปฏิบัติการเป็นการกำหนดตามบทบาทและหน้าที่เฉพาะที่ได้รับมอบหมายและมีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากที่สุด

6. ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อการนำหลักการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในระบบราชการ

ลักษณะของการวางแผนยุทธศาสตร์ซึ่งใช้ได้ผลกับกิจการหลายประเภททั้งด้านการทหาร และในภาคธุรกิจเอกชน จึงมีการนำแนวความคิดการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในภาครัฐ กล่าวคือ ให้นำหน่วยงานภาครัฐวางแผนยุทธศาสตร์ซึ่งการนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ในภาครัฐ มีประเด็นที่ควรพิจารณาหลายประการ เนื่องจากลักษณะของการวางแผนยุทธศาสตร์มีธรรมชาติเฉพาะซึ่งอาจไม่เหมาะสม หรือต้องมีการปรับเปลี่ยนหลายประการหากจะนำมาใช้ในภาครัฐ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

6.1 การเลือกระดับวิเคราะห์ในการวางแผนยุทธศาสตร์

ในการเลือกรวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการวางแผนที่มองภาพรวมขององค์การโดยเน้นการวิเคราะห์แบบองค์รวม การมององค์การในภาพรวมแล้วค่อยแยกออกมาเป็นแผนของหน่วยงานย่อย การกำหนดระดับของแผนถือว่ามีความสำคัญ เพราะหากกำหนดระดับที่ผิดจะทำให้การกำหนดยุทธศาสตร์มีความผิดพลาดด้วย ดังนั้น การวิเคราะห์จะต้องมององค์การทั้งระบบราชการว่าเป็นกิจการเดียวกัน เพื่อลดยุทธศาสตร์ที่ซ้ำซ้อนไม่คุ้มค่า และขาดประสิทธิภาพ

6.2 การวิเคราะห์องค์การ

การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการวางแผนองค์การในลักษณะองค์รวม การมององค์การในลักษณะนี้จะมองภาพกว้างซึ่งผู้ที่วิเคราะห์องค์การลักษณะนี้ได้ จึงน่าจะเป็นผู้บริหารระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือผู้ที่ดำเนินงานขององค์การในภาพรวม และเข้าใจทิศทางขององค์การ หากการวางแผนยุทธศาสตร์ดำเนินการโดยบุคคลอื่นจะทำให้เกิดความผิดพลาดได้ เพราะไม่สามารถมองภาพรวมขององค์การได้ นอกจากนั้น การวิเคราะห์เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ ไม่ควรดำเนินการโดยคนในองค์การเท่านั้น เพราะจะทำให้การวิเคราะห์เข้าข้างตนเองซึ่งนำมาสู่ความผิดพลาดได้ การวิเคราะห์จึงควรมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมวิเคราะห์และกำหนดยุทธศาสตร์ด้วย

6.3 การวางแผนยุทธศาสตร์ที่เน้นจุดอ่อนจุดแข็งขององค์การที่เรียกว่า การวิเคราะห์ สวอต (SWOT Analysis)

เนื่องจากการวิเคราะห์สวอตมีที่มาจากการวางแผนในองค์การธุรกิจ ดังนั้น การวางแผนยุทธศาสตร์ในระบบราชการหากต้องการนำเทคนิคการวิเคราะห์สวอตมาใช้ จำเป็นต้องปรับปรุงหลายประการ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์คู่แข่ง การวางแผนยุทธศาสตร์องค์การโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ สวอตต้องพิจารณาและวิเคราะห์คู่แข่งขององค์การว่าเป็นอย่างไร แต่การทำงานของระบบราชการ ไม่ได้มีคู่แข่งแบบเอกชน เพราะการทำงานของระบบราชการเป็นการทำงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และมักไม่ใช่ภารกิจเดียวกัน การเปรียบเทียบในลักษณะคู่แข่งจึงเป็นเรื่องยาก เช่น งานของกรม

ราชทัณฑ์ การคุมขังนักโทษก็มีเพียงหน่วยงานเดียวที่อาจจะไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่นี้อีก หากจะมีการเปรียบเทียบในฐานะคู่แข่ง เช่น ภารกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ เนื่องจากมีลักษณะพื้นฐานที่ไม่เหมือนกัน ตัวอย่าง เทศบาล ก. สามารถส่งเสริมอาชีพจักสานของใช้จากไม้ไผ่จนมีผลิตภัณฑ์ที่สร้างรายได้แก่ชาวบ้านเพิ่มขึ้น แต่เทศบาล ข. ไม่มีไม้ไผ่ก็ไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ ดังนั้น การวิเคราะห์คู่แข่งของระบบราชการจึงแตกต่างจากเอกชน

(2) การวิเคราะห์ลูกค้า การวิเคราะห์ลูกค้าในภาคเอกชนสามารถเห็นกลุ่มลูกค้าได้ชัดเจน ขณะที่ระบบราชการลูกค้าไม่ชัดเจนเหมือนภาคเอกชน เพราะระบบราชการมีงานหลายประเภท เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การศึกษา สาธารณสุข เป็นต้น การระบุลูกค้าจึงทำได้ยาก แม้การทำงานในภาครัฐพยายามให้ความสำคัญกับการบริการผู้มาติดต่อในฐานะลูกค้า ซึ่งหลักการที่มองว่าผู้มาติดต่อราชการคือลูกค้า หน่วยงานภาครัฐต้องให้บริการและตอบสนองความต้องการของลูกค้าแต่การทำให้ผู้รับบริการในภาครัฐพึงพอใจนั้นบางภารกิจทำได้ยาก เช่น ตำรวจต้องจับกุมผู้กระทำความผิด ซึ่งผู้กระทำความผิดไม่มีความพึงพอใจอย่างแน่นอน ดังนั้น การนำแนวคิดการวิเคราะห์ลูกค้าจึงต้องคำนึงถึงประเด็นนี้ด้วย

(3) การวิเคราะห์โอกาสและภัยคุกคาม ในภาคราชการจะมีปัญหาในการวิเคราะห์โอกาสและภัยคุกคามด้วย เพราะราชการสภาพแวดล้อมมักเปลี่ยนแปลงช้า ประกอบกับงานของภาครัฐเป็นการให้บริการสังคมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ หลาย ๆ กรณีเป็นการบังคับใช้กฎหมาย และมีการแบ่งแยกหน้าที่กันชัดเจน การแสวงหาโอกาสจากสภาพแวดล้อม และการเผชิญกับอุปสรรคในการทำงานจะส่งผลกระทบต่อองค์กรไม่มากเหมือนภาคเอกชน และแม้การดำเนินงานจะไม่คุ้มทุนในแง่ตัวเงินแต่องค์กรภาครัฐก็จำเป็นต้องดำเนินการ กรณีการขยายหน่วยงานก็ทำได้ยากต้องรอให้กฎหมายอนุญาตจึงดำเนินการได้ ส่งผลให้การแสวงหาโอกาสและหลีกเลี่ยงภัยคุกคามของหน่วยงานภาครัฐทำได้ยากกว่า แต่องค์กรถูกกระทบจากสภาพแวดล้อมจนต้องล้มเลิกองค์การน้อยมาก

6.4 การเลือกยุทธศาสตร์

การวางแผนยุทธศาสตร์องค์การต้องเลือกยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม เมื่อพิจารณากลยุทธ์แต่ละแบบและการเลือกกลยุทธ์ขององค์การแล้ว จะพบว่าแนวคิดดังกล่าวต้องปรับปรุงก่อนนำมาใช้กับภาครัฐ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานภาครัฐเพราะหน่วยงานภาครัฐเป็นการให้บริการที่เป็นสินค้าสาธารณะ ซึ่งจะต้องจัดให้มีเพื่อบริการประชาชน เป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งไม่ว่าจะคุ้ม ทุนหรือไม่ก็ต้องดำเนินการ หรือแม้ว่าจะทำได้ก็ขยายหน่วยงานได้ยาก หรือการเลือกยุทธศาสตร์ในการเจริญเติบโต (Growth Strategy) ยุทธศาสตร์ที่จะลดทอน (Retrenchment Strategy) ทำได้ยาก การกำหนดยุทธศาสตร์ของภาครัฐจะมีข้อจำกัดมากกว่าภาคเอกชนที่สามารถกำหนดยุทธศาสตร์ได้หลากหลายมากกว่า ประกอบกับภารกิจของ

ภาครัฐเป็นภารกิจ ที่คิดจากการมองระบบการทำงานโดยรวมของระบบราชการ การปฏิบัติงานขององค์กรแม้ว่าจะทำได้ก็ขยายกิจการได้ยาก หรือการดำเนินการแล้วไม่คุ้มทุนก็เลิกได้ยาก เนื่องจากเป็นการบริการสังคม ยุทธศาสตร์แต่ละชนิดที่มีในการวางแผนยุทธศาสตร์จึงเลือกใช้ได้ยากในองค์กรภาครัฐ

6.5 การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการเอาแพ้เอาชนะกันของหน่วยงาน

การวางแผนยุทธศาสตร์ลักษณะนี้จะใช้ได้ดีกับการรบ กองทัพ หรือเอกชนที่มีคู่แข่งชัดเจน ซึ่งงานภาครัฐการแข่งขันเพื่อผลแพ้ชนะของหน่วยงานมีความจำเป็นน้อยมาก การแข่งขันเพื่อผลแพ้ชนะหรือมีผู้แพ้ผู้ชนะไม่มีความจำเป็นในระบบราชการ งานราชการเป็นการพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และ มีการประสานความคิดที่ทุกหน่วยงานต่างก็อยู่ในราชการเดียวกัน และการทำงานของหน่วยงานราชการก็เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและคนส่วนใหญ่ของประเทศ การแข่งขันในเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งแสวงหาโอกาสอาจจะต้องพิจารณาให้รอบคอบในการนำมาใช้กับระบบราชการ

จะเห็นว่า การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นแนวความคิดที่มีลักษณะสอดคล้องกับการดำเนินการของกิจการเอกชน ภาคธุรกิจ หรือหน่วยงานกองทัพ หากนำมาใช้ในระบบราชการต้องประยุกต์ให้มีความสอดคล้องกับลักษณะของระบบราชการ โดยต้องเข้าใจลักษณะพื้นฐานหรือธรรมชาติของระบบราชการซึ่งมีความแตกต่างจากภาคเอกชน เพราะการทำงานของราชการมีเป้าหมายเพื่อความอยู่ดีมีสุขของส่วนรวมเป็นสำคัญ

7. สรุป

การวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการกำหนดเป้าหมายระยะยาวเน้นแนวคิดเชิงแข่งขันที่ต้องการให้องค์กรมีความสามารถในการปรับตัวสูง การวางแผนยุทธศาสตร์มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ เป็นแผนที่มององค์กรในภาพรวม มุ่งเน้นให้เกิดผลในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร การวางแผนยุทธศาสตร์ควรประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจ จุดมุ่งหมาย ประเด็นยุทธศาสตร์ แนวทางการพัฒนาและวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยมีการดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นตอน เริ่มจากการวิเคราะห์และประเมินสภาพขององค์กรในปัจจุบัน การประเมินสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน การวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน และโอกาส-อุปสรรค การกำหนดและประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์ การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ การประเมินและควบคุมยุทธศาสตร์ตามลำดับ อย่างไรก็ตามขั้นตอนดังกล่าวสามารถทบทวนได้อย่างต่อเนื่องแม้การดำเนินงานผ่านขั้นนั้นไปแล้ว

เทคนิคการวิเคราะห์สวอต (SWOT Analysis) ได้รับความนิยมนำมาประเมินองค์กรเพื่อนำไปสู่การวางแผนยุทธศาสตร์ โดยเป้าหมายสำคัญเพื่อรู้เขา รู้เราในมิติต่าง ๆ ที่มีแนวโน้มจะกระทบ

กับสิ่งที่เรากระทำ การวิเคราะห์จะเริ่มจากการประเมินสภาพแวดล้อมภายใน การประเมินสภาพภายนอก และการระบุสถานการณ์จากการประเมินสภาพแวดล้อม ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ 4 สถานการณ์ คือ สถานการณ์ที่ 1 จุดแข็ง-โอกาส สถานการณ์ที่ 2 จุดอ่อน-อุปสรรค สถานการณ์ที่ 3 จุดอ่อน-โอกาส สถานการณ์ที่ 4 จุดแข็ง-อุปสรรค ทั้งนี้ แต่ละสถานการณ์องค์การต้องกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมต่างกัน แม้การวิเคราะห์จะทำได้ง่ายแต่มีข้อควรพิจารณาอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) ควรวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง (2) ควรกำหนดขอบเขตของปัจจัยให้ชัดเจน และ(3) ควรสร้างความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย เพื่อให้การวิเคราะห์ครอบคลุมภารกิจและมีประสิทธิภาพสูงสุด สามารถนำมากำหนดยุทธศาสตร์ได้ โดยระดับการวางแผนยุทธศาสตร์สามารถกำหนดได้ 3 ระดับ คือ ยุทธศาสตร์ระดับองค์การ ยุทธศาสตร์ระดับหน่วย/กิจการ และยุทธศาสตร์ระดับหน่วยปฏิบัติการ

อย่างไรก็ตาม การนำแนวความคิดการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในภาครัฐมีประเด็นที่ควรพิจารณาหลายประการ เนื่องจากลักษณะของการวางแผนยุทธศาสตร์เน้นการเอาชนะคู่แข่ง ซึ่งอาจไม่เหมาะสมหากจะนำมาใช้ในภาครัฐ โดยเฉพาะการเลือกระดับวิเคราะห์ในการวางแผนยุทธศาสตร์ ต้องมององค์การทั้งระบบราชการว่าเป็นกิจการเดียวกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขาดประสิทธิภาพ การวิเคราะห์องค์การเพื่อวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการวางแผนลักษณะองค์รวม การมององค์การลักษณะนี้จะมองภาพกว้างซึ่งผู้ที่วิเคราะห์องค์การลักษณะนี้ได้ จึงน่าจะเป็นผู้บริหารระดับสูง แนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์เน้นจุดอ่อนจุดแข็งขององค์การที่เรียกว่า การวิเคราะห์สวอต เป็นการวิเคราะห์คู่แข่งเพื่อสร้างความได้เปรียบและเอาชนะแต่ระบบราชการไม่ได้เน้นการเอาชนะ และการวิเคราะห์ลูกค้านั้น ระบบราชการลูกค้าไม่ชัดเจนเหมือนภาคเอกชน การให้บริการและตอบสนองความต้องการของลูกค้าและทำให้ผู้รับบริการในภาครัฐพึงพอใจนั้นบางภารกิจทำได้ยากเพราะบางภารกิจเป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรม สำหรับการวิเคราะห์โอกาสและภัยคุกคามในภาคราชการจะมีข้อจำกัด เพราะงานของภาครัฐเป็นการให้บริการสังคมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ สำหรับแนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์องค์การต้องเลือกยุทธศาสตร์ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม แนวคิดดังกล่าวต้องปรับปรุงก่อนนำมาใช้กับภาครัฐ ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานภาครัฐให้บริการสินค้าสาธารณะ ซึ่งจะต้องจัดให้มีเพื่อบริการประชาชนไม่ว่าจะคุ้มทุนหรือไม่ก็ต้องดำเนินการ แนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์เป็นการเอาแพ้เอาชนะกันของหน่วยงาน การวางแผนยุทธศาสตร์ลักษณะนี้จะใช้ได้ดีกับการรบ กองทัพ หรือเอกชนที่มีคู่แข่งชัดชัดเจน ซึ่งงานภาครัฐเน้นการพึ่งพากันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

รายการอ้างอิง

- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2558). การวางแผนยุทธศาสตร์. ใน สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, *นโยบายสาธารณะและการวางแผน* (หน้า 8-1 - 8-37). กรุงเทพฯ: จตุพร ดีไซน์.
- ดำรงค์ วัฒนา. (ม.ป.ป.). *การจัดทำยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปกรณ์ ปรียากร. (2549). *การวางแผนกลยุทธ์: แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ประจวบ กลุ่มจิตร. (2557). *เทคนิคการเพิ่มผลผลิตในองค์กร: หลักการและตัวอย่างในการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- วันชัย มีชาติ. (2556). *การบริหารองค์การ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (ม.ป.ป.). *คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และปฏิบัติราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.
- สิน พันธุ์พินิจ. (2555). *เทคนิคการวางแผนและประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: วิทย์พัฒนา.
- สุรัสวดี ราชกุลชัย. (2547). *การวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. จงบอกความแตกต่างระหว่างการวางแผนยุทธศาสตร์และการวางแผนทั่วไปมาพอเข้าใจ
2. แผนยุทธศาสตร์มีองค์ประกอบด้วยอะไรบ้าง
3. ให้นักศึกษาลงพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมสำหรับการวางแผนยุทธศาสตร์
4. จากข้อ 3 ให้เขียนแผนยุทธศาสตร์สำหรับการพัฒนาในระยะ 3 ปีข้างหน้า
5. ให้อธิบายว่าการแบ่งระดับของยุทธศาสตร์สามารถแบ่งได้กี่ระดับ อะไรบ้าง และแต่ละระดับมีความเหมือน หรือแตกต่างกันอย่างไร
6. ให้นักศึกษาวิเคราะห์ว่าประเด็นที่ควรพิจารณาในการนำหลักการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในระบบราชการประกอบด้วยอะไรบ้าง

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

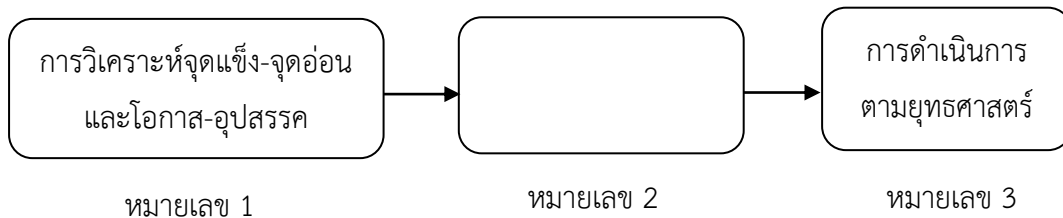
1. “การวางแผนสู่การปฏิบัติที่กำหนดเป้าหมายระยะยาวที่แน่ชัด เกิดจากการวิเคราะห์และคิดเชิงแข่งขันที่ต้องการระบบการทำงานที่มีความสามารถในการปรับตัวสูง” ข้อความดังกล่าวเป็นคำนิยามของอะไร
 - ก. วิสัยทัศน์
 - ข. บทบาทของผู้บริหาร
 - ค. การวางแผนปฏิบัติการ
 - ง. การวางแผนยุทธศาสตร์

2. ข้อใดไม่ใช่ลักษณะสำคัญของการวางแผนยุทธศาสตร์
 - ก. เป็นแผนที่เน้นการใช้ทรัพยากรจากภายในองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด
 - ข. เป็นแผนที่ให้ความสำคัญระหว่างการดำเนินงานขององค์กรกับสภาพแวดล้อมเท่า ๆ กัน
 - ค. เป็นแผนที่เน้นการเชื่อมโยงจากนโยบายลงมาที่ผลลัพธ์และยังต่อเนื่องไปยังผลผลิตระยะยาว
 - ง. เป็นแผนที่ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือ stakeholders ในการจัดทำยุทธศาสตร์

3. องค์ประกอบใดของแผนยุทธศาสตร์ที่แสดงถึงจุดมุ่งหมายสูงสุดขององค์การที่คาดหวังว่าจะไปให้ถึงในอนาคต
 - ก. วิสัยทัศน์ (Vision)
 - ข. พันธกิจ (Mission)
 - ค. ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue)
 - ง. จุดมุ่งหมาย (Goal)

4. ประเด็นยุทธศาสตร์ (Strategic Issue) ที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร
 - ก. ต้องแสดงให้เห็นถึงวิธีการ/ขั้นตอนที่ควรดำเนินการ
 - ข. ต้องเป็นประเด็นหลักในการนำไปสู่วิสัยทัศน์
 - ค. ต้องระบุผลสำเร็จที่องค์กรต้องการ
 - ง. มีองค์ประกอบของเวลาที่แน่ชัด

5. พิจารณาแผนภาพต่อไปนี้



ควรเติมข้อความใดในภาพหมายเลข 2 เพื่อให้กระบวนการวางแผนยุทธศาสตร์ต่อเนื่องกัน

- ก. การวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายนอก
 - ข. การวิเคราะห์และประเมินสภาพแวดล้อมภายใน
 - ค. การกำหนดและประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์
 - ง. การประเมินและควบคุมยุทธศาสตร์
6. การวิเคราะห์ SWOT หากพบว่าองค์กรมี “จุดแข็ง-โอกาส” ควรกำหนดยุทธศาสตร์อย่างไร
- ก. กำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุก
 - ข. กำหนดยุทธศาสตร์การแตกตัวหรือขยายขอบข่ายงาน
 - ค. กำหนดยุทธศาสตร์ป้องกันที่จะทำให้องค์การสูญเสียน้อยที่สุด
 - ง. กำหนดยุทธศาสตร์การพลิกตัวเพื่อแก้ไขจุดอ่อนภายในให้พร้อมที่จะฉกฉวยโอกาสเมื่อสถานการณ์เอื้ออำนวย
7. ข้อใดอธิบายคำว่าจุดอ่อน (Weaknesses) ในการวิเคราะห์สวอตได้ถูกต้องที่สุด
- ก. เป็นจุดที่ทำให้องค์การได้เปรียบซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายใน
 - ข. เป็นสิ่งที่ต้องปรับปรุงซึ่งเกิดจากปัจจัยภายใน
 - ค. เป็นความได้เปรียบซึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยภายนอก
 - ง. เป็นสิ่งที่ต้องรับมือซึ่งเกิดจากปัจจัยภายนอก
8. การกำหนดยุทธศาสตร์โดยพิจารณาหน่วยงานย่อย แล้วนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์รวมขององค์กร มักเป็นองค์การลักษณะใด
- ก. องค์กรมีสถานการณ์เหมือน ๆ กัน
 - ข. มีหน่วยงานย่อยจำนวนน้อย
 - ค. มีกิจการหรือบริษัทในเครือมาก
 - ง. เป็นองค์กรที่ตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้น

9. ทำไมองค์การภาครัฐจึงต้องวางแผนยุทธศาสตร์
- ก. เพราะผู้บริหารจำเป็นต้องพิจารณาจัดสรรทรัพยากรขององค์การที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 - ข. เพราะมีการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การอย่างต่อเนื่อง
 - ค. เพราะการวางแผนยุทธศาสตร์ทำให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้
 - ง. ถูกทุกข้อ
10. เพราะเหตุใดการนำหลักการวางแผนยุทธศาสตร์มาใช้ในระบบราชการจึงต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ
- ก. การวางแผนยุทธศาสตร์ให้ความสำคัญกับการแข่งขันเพื่อเอาชนะคู่แข่ง
 - ข. แนวคิดการวางแผนยุทธศาสตร์เกิดจากองค์กรภาคเอกชนซึ่งเน้นกำไรที่เป็นตัวเงิน
 - ค. ระบบราชการมีขนาดใหญ่จนทำให้การวางแผนยุทธศาสตร์และการนำแผนไปใช้มีข้อจำกัด
 - ง. ถูกทั้งข้อ ก. และ ข.

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ง. การวางแผนยุทธศาสตร์
- ข้อ 2 ตอบ ก. เป็นแผนที่เน้นการใช้ทรัพยากรจากภายในองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด
- ข้อ 3 ตอบ ก. วิสัยทัศน์ (Vision)
- ข้อ 4 ตอบ ข. ต้องเป็นประเด็นหลักในการนำไปสู่วิสัยทัศน์
- ข้อ 5 ตอบ ค. การกำหนดและประเมินทางเลือกยุทธศาสตร์
- ข้อ 6 ตอบ ก. กำหนดยุทธศาสตร์เชิงรุก
- ข้อ 7 ตอบ ข. เป็นสิ่งที่ต้องปรับปรุงซึ่งเกิดจากปัจจัยภายใน
- ข้อ 8 ตอบ ค. มีกิจการหรือบริษัทในเครือมาก
- ข้อ 9 ตอบ ง. ถูกทุกข้อ
- ข้อ 10 ตอบ ง. ถูกทั้งข้อ ก. และ ข.

หน่วยที่ 9 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 9 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ
2. การวิเคราะห์องค์การ
3. การจัดทำแผนปฏิบัติการ
4. การเขียนข้อเสนอโครงการ
5. การเลือกแนวทางในการปฏิบัติ
6. การควบคุม
7. การสร้างความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ
8. สรุป

แนวคิด

การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปสู่แผนปฏิบัติการ เพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ในแผนไปดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งต้องกำหนดรายละเอียดของการทำงานไว้ให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจเป้าหมายของยุทธศาสตร์นั้น ๆ

การวิเคราะห์องค์การมีความสำคัญต่อการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เพราะเป็นการสร้างความเข้าใจศักยภาพและข้อจำกัดของหน่วยงาน องค์ประกอบการวิเคราะห์ที่สำคัญมี 2 องค์ประกอบ ได้แก่ การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การ และการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การ การวิเคราะห์องค์ประกอบทั้งสองส่วนจะทำให้การนำแผนไปสู่การปฏิบัติดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการ เพราะจะทำให้การดำเนินงานมีการจัดระบบและจัดลำดับความสำคัญ โดยแผนปฏิบัติการส่วนใหญ่มีองค์ประกอบสำคัญคือ ชื่อแผนงาน โครงการ/กิจกรรม วัตถุประสงค์ของโครงการ/กิจกรรม วิธีดำเนินการ สถานที่ดำเนินการ งบประมาณและทรัพยากรที่ต้องใช้ ระยะเวลาในการดำเนินงาน ตัวชี้วัดความสำเร็จ ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ

โครงการเป็นส่วนสำคัญที่บรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการ การเขียนข้อเสนอโครงการเป็นการกำหนดรายละเอียดของการทำงานอย่างชัดเจนที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติและติดตามผลได้ การเขียนข้อเสนอโครงการที่ได้รับความนิยมมี 2 แบบ ได้แก่ การเขียนโครงการแบบประเพณีนิยม และการเขียนโครงการเชิงเหตุผล ซึ่งทั้งสองแบบสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ดี

การเลือกแนวทางในการปฏิบัติเพื่อนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้ นั้นมีทางเลือกที่หลากหลาย การเลือกใช้แนวทางใดจำเป็นต้องพิจารณาจุดประสงค์ของยุทธศาสตร์ ลักษณะขององค์กร และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรในขณะนั้นด้วย

การควบคุมการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมการบริหารที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด สามารถดำเนินการได้ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังดำเนินงาน เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

การสร้างความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณาหลายประการ ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กร ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะจะช่วยให้การดำเนินงานมีกรอบและทิศทางที่ถูกต้อง

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้
2. บอกความสำคัญของการวิเคราะห์องค์กรต่อการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้
3. สามารถจัดทำแผนปฏิบัติการได้
4. เขียนข้อเสนอโครงการตามรูปแบบที่กำหนดได้
5. เลือกแนวทางที่เหมาะสมต่อการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติในสถานการณ์หนึ่ง ๆ ได้
6. สามารถควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติสำเร็จได้
7. ระบุแนวทางการสร้างความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง
4. การปฏิบัติงานในพื้นที่จริง

กิจกรรมการเรียนการสอน

1. ผู้เรียนศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 9 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ
2. แบ่งกลุ่มเพื่ออภิปรายกลุ่มย่อยหัวข้อการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติในหัวข้อตามเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 9 การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ
3. แบ่งกลุ่มวิพากษ์และเสนอแนะแนวทางการนำยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีไปปฏิบัติ

4. ผู้สอนบรรยาย/อภิปรายร่วมกัน และชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ด้านการมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
5. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. บทความ/ข่าวเกี่ยวกับการวางแผนของรัฐบาล
3. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท้องถิ่น
4. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
5. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
6. ชุมชน/สถานที่สำหรับปฏิบัติการจริง

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียนการทำกิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. ประเมินจากการลงปฏิบัติงานในพื้นที่จริง
3. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกประจำหน่วย
4. ประเมินผลจากแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
5. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

1. ความหมายของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เมื่อผ่านการตัดสินใจแล้วจะถูกนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลายท่านตัวอย่างที่สำคัญ ดังนี้

สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักปลัดกระทรวงการคลัง (ม.ป.ป.: 3) ระบุว่า การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ อาศัยแผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสำหรับส่วนงานต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกันทั้งในแง่ทิศทางและจังหวะเวลา โดยการจัดทำแผนปฏิบัติการนั้น อาจใช้รูปแบบแตกต่างกันได้หลายแบบ เช่น การใช้การวางแผนโครงการแบบเหตุผลสัมพันธ์ (Logical Framework Project Planning) หรืออาจเขียนแบบแผนผัง (Gantt Chart) หรือโดยวิธีการจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อให้บุคลากรได้เกิดการเรียนรู้และนำไปสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูงและฝ่ายที่เกี่ยวข้องด้วย

อำพล นววงศ์เสถียร (2562: 373) ระบุว่า การนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้กลยุทธ์ระดับบริษัท กลยุทธ์ระดับธุรกิจ และกลยุทธ์ระดับหน้าที่เพื่อมุ่งสู่การลงมือปฏิบัติจริงตามวิสัยทัศน์ พันธกิจ และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดแรงกระตุ้นและผลักดันให้มีการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่กำหนดไว้จากผู้บริหารระดับสูงสุด ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับต้นขององค์กร จากนั้นจะตรวจสอบ ควบคุม และติดตามผลการปฏิบัติงานต่อไป เพื่อประเมินว่ากลยุทธ์ที่กำหนดไว้ และเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเชิงกลยุทธ์หรือไม่ อย่างไร และจะต้องปรับปรุงแผนกลยุทธ์ในรอบต่อไปอย่างไร

ปณรศ มาลากุล ณ อยุธยา (2550: 8) กล่าวว่า การนำกลยุทธ์ไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยแผนปฏิบัติการเป็นเครื่องมือสำหรับใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับส่วนงานต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างสอดคล้องกัน โดยแผนปฏิบัติการควรมีองค์ประกอบพื้นฐาน คือ ชื่อแผน วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของแผน ชื่อโครงการ/งานหรือกิจกรรม ตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ/งานหรือกิจกรรม ระยะเวลา ซึ่งสะท้อนลำดับก่อน-หลังในการดำเนินงาน ผู้รับผิดชอบ และงบประมาณสำหรับดำเนินงาน

ปกรณ์ ปรียากร (2549: 95) กล่าวว่า การนำแผนกลยุทธ์ไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนของหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่จะต้องนำกลยุทธ์ไปวางแผนเพื่อการดำเนินงานขององค์กร

จากความหมายที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินงานทุกอย่างเพื่อให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ เป็นการแปลงยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปสู่แผนปฏิบัติการ เพื่อดำเนินโครงการ/กิจกรรมที่ได้กำหนดไว้ในแผนไปดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย ซึ่งต้องกำหนดรายละเอียดของการดำเนินงานไว้ให้ชัดเจน เช่น องค์กรหรือบุคคลที่รับผิดชอบ วิธีการดำเนินงาน งบประมาณ ระยะเวลาดำเนินการ และตัวชี้วัดความสำเร็จ เป็นต้น

2. การวิเคราะห์องค์การ

การวิเคราะห์องค์การที่สำคัญคือการวิเคราะห์โครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การ ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การมีความสำคัญต่อการประสานกิจกรรมต่าง ๆ ให้บุคลากรสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การจึงดำเนินการเพื่อกำหนดกลยุทธ์สำหรับปฏิบัติการทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการซึ่ง ปกรณ์ ปรียากกร (2549: 160) ระบุเหตุผลที่ต้องวิเคราะห์ไว้ 3 ประการ ได้แก่

- (1) โครงสร้างองค์การปัจจุบันสามารถรองรับการดำเนินงานตามกลยุทธ์ใหม่ได้หรือไม่
- (2) ผู้บริหารและบุคลากรระดับใด กลุ่มกิจกรรมใดบ้างจะต้องมีความรับผิดชอบ
- (3) เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิบัติการ มีกรณีใดบ้างที่จะปล่อยให้โครงสร้างองค์การ

เป็นไปในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ

จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์การจะทำให้เข้าใจโครงสร้างขององค์การปัจจุบัน ซึ่งสามารถเห็นถึงจุดเด่นและจุดที่ควรปรับปรุง นำไปสู่การแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจนว่ากลุ่มงานใดควรมีหน้าที่อย่างไร ทั้งการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นทางการและไม่เป็นทางการเพื่อรองรับการนำแผนไปสู่การปฏิบัติได้

2.2 การวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การ

วัฒนธรรมองค์การ คือ แบบแผนหรือวิถีชีวิตขององค์การที่สมาชิกยอมรับและยึดถือปฏิบัติร่วมกัน เป็นทั้งแบบแผนทางความคิด ความเชื่อ ค่านิยม อุดมการณ์ขององค์การ และเป็นแบบแผนทางการกระทำขององค์การ รวมถึงปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การ กล่าวคือ ถ้าหากหน่วยงานใดมีวัฒนธรรมองค์การที่ดี เช่น บุคลากรมีการทำงานอย่างเต็มที่เน้นคุณภาพและมีความรับผิดชอบสูง ย่อมส่งผลให้การทำงานของทุกคนมีคุณภาพ ส่งผลทำให้ผู้รับบริการได้รับการบริการที่ดีมีคุณภาพ และทำให้เกิดความพึงพอใจ

สำหรับในยุคไทยแลนด์ 4.0 สุรยุทธ บุญมาทัต (2562: 173) ระบุว่า องค์การต้องมีการบริหารจัดการที่ตอบสนองสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและตลอดเวลา โดยการใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีดิจิทัล และควรปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์การให้สอดคล้องกับนวัตกรรมและเทคโนโลยี

วัฒนธรรมองค์การมีความสำคัญต่อองค์การ เพราะมีบทบาทเชิงกำหนดขอบเขตซึ่งจะสร้างความแตกต่างระหว่างองค์การ โดยจะถ่ายทอดความรู้สึกความเป็นเอกลักษณ์แก่สมาชิก จะเพิ่มความมีเสถียรภาพของระบบสังคม อีกทั้งเป็นกลไกสร้างสำนึกและควบคุมสมาชิกในองค์การนั้น ๆ องค์การทุกประเภทมีวัฒนธรรมองค์การเฉพาะ ดังนั้น เพื่อผลักดันให้คนในองค์การเห็นคุณค่าหรือมี

ค่านิยมร่วม จึงจำเป็นต้องใช้กลไกการพัฒนาวัฒนธรรมองค์การมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปปฏิบัติ

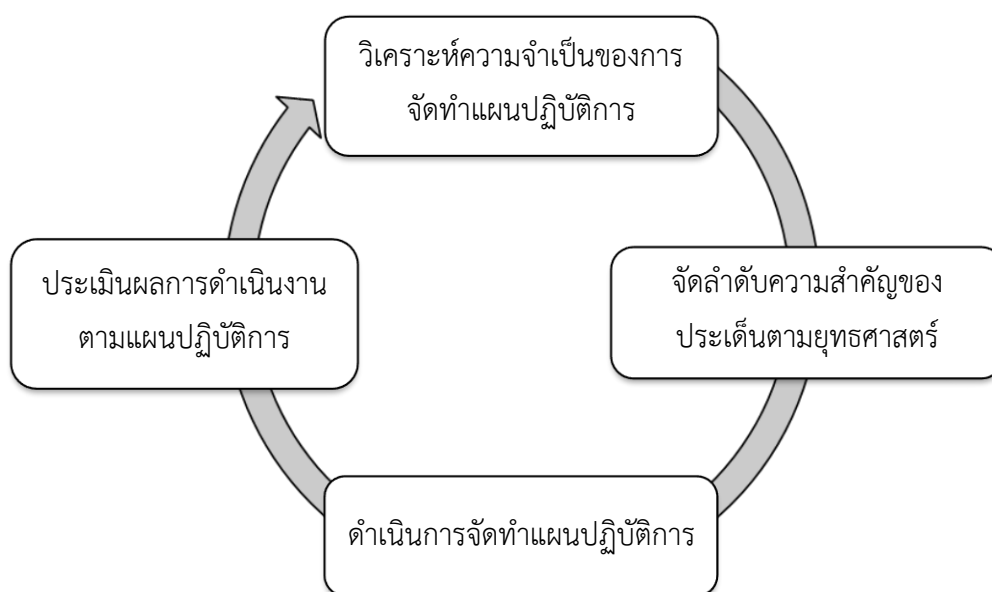
กล่าวโดยสรุป การวิเคราะห์องค์การมีความสำคัญต่อการนำไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นการสร้างความเข้าใจศักยภาพและข้อจำกัดของหน่วยงานที่มีหน้าที่นำไปสู่การปฏิบัติ โดยสามารถพิจารณาองค์ประกอบการวิเคราะห์ที่สำคัญ 2 องค์ประกอบ ได้แก่ การวิเคราะห์โครงสร้างองค์การ และการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์การ การวิเคราะห์องค์ประกอบทั้งสองส่วนจะทำให้การนำไปสู่การปฏิบัติดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การจัดทำแผนปฏิบัติการ

การจัดทำแผนปฏิบัติการหรือที่เรียกกันว่า Action Plan คือ การนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้มาดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์ โดยแผนปฏิบัติการจะกำหนดกิจกรรมอย่างชัดเจนว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ ใครเป็นคนทำ และใช้เงินเท่าไร การจะประกอบด้วยโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งส่วนใหญ่แผนปฏิบัติการกำหนดระยะเวลา 1 ปี

3.1 กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

การจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีกระบวนการดำเนินงาน ดังภาพ



ภาพ 9.1 กระบวนการจัดทำแผนปฏิบัติการ

โดยแต่ละหน่วยงานจะมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานและยกวางแผนทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานหลัก โดยดำเนินงานตามกระบวนการ ดังนี้

(1) วิเคราะห์ความจำเป็นของการจัดทำแผนปฏิบัติการ เป็นการวิเคราะห์ รวมทั้งพิจารณาเพื่อดำเนินการจัดทำแผนต่าง ๆ โดยอาศัยข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เช่น แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน เป้าหมายของยุทธศาสตร์ เป้าหมายของหน่วยงาน เป็นต้น ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้การกำหนดแผนปฏิบัติการสอดคล้องกับเป้าหมายของหน่วยงาน

(2) จัดลำดับความสำคัญของประเด็นตามยุทธศาสตร์ เนื่องจากกิจกรรมที่หน่วยงานต้องดำเนินการมีจำนวนมาก หากทำทั้งหมดจะสำเร็จได้ยาก ดังนั้น จึงควรจะมีการวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความสำคัญเสียก่อน ว่าควรจะทำกิจกรรมใดก่อนหลัง และจะช่วยเป็นข้อมูลในการปรับเปลี่ยน/ลดงบประมาณของแต่ละแผนงานได้อีกด้วย

(3) ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการควรมีรายละเอียดได้แก่

- ข้อมูลทั่วไปของแผนปฏิบัติการ
- รายละเอียดของแผนปฏิบัติการ
- การวิเคราะห์โอกาสความสำเร็จของแผนปฏิบัติการ

(4) ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ เป็นขั้นตอนการตรวจสอบว่ากิจกรรมที่ดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการนั้น บรรลุผลตามตัวชี้วัดที่กำหนดหรือไม่ และจะปรับปรุงหรือพัฒนาอย่างไรเพื่อให้ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ที่วางไว้

3.2 องค์ประกอบของแผนปฏิบัติการ

องค์ประกอบของแผนปฏิบัติการที่ดีจะต้องมีรายละเอียดของการดำเนินการอย่างชัดเจน ประกอบด้วย

(1) ชื่อแผนงาน การระบุชื่อแผนงานอย่างชัดเจนจะช่วยให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับแผนงานสามารถเข้าใจและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

(2) โครงการ/กิจกรรม เป็นการระบุชื่อโครงการหรือกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

(3) วัตถุประสงค์ของโครงการ/กิจกรรม เป็นการระบุว่าโครงการ/กิจกรรมดำเนินการเพื่ออะไร เช่น เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ เพื่อพัฒนาทักษะการทำงานเป็นทีม เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เป็นต้น

(4) วิธีดำเนินการ เป็นการอธิบายให้เห็นขั้นตอนและรายละเอียดของการดำเนินงานเพื่อให้เข้าใจว่าโครงการ/กิจกรรมดำเนินการอย่างไร

(5) สถานที่ดำเนินการ เป็นการสถานที่ทำกิจกรรมซึ่งบางโครงการ/กิจกรรม ต้องใช้ระยะเวลาในการเตรียมความพร้อม เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อน โครงการบุกเบิกถนน โครงการสร้างเตาเผาขยะ เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดสถานที่ดำเนินการต้องสอดคล้องกับลักษณะของโครงการ/กิจกรรมด้วย

(6) งบประมาณและทรัพยากรที่ต้องใช้ เป็นการระบุงบประมาณและทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานของโครงการ/กิจกรรมนั้น ๆ

(7) ระยะเวลาในการดำเนินงาน เป็นการระบุวันเวลาหรือช่วงเวลาดำเนินการของโครงการ/กิจกรรมนั้น ๆ

(8) ตัวชี้วัดความสำเร็จ เป็นการระบุว่าการดำเนินโครงการ/กิจกรรมนั้น ๆ มีตัวชี้วัดอะไรบ้างที่กำหนดไว้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ เช่น จำนวนครัวเรือนที่มีรายได้เพิ่มขึ้น จำนวนผู้ป่วยลดลง จำนวนอุบัติเหตุลดลง เป็นต้น

(9) ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ เป็นการระบุชื่อบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักเพื่อสะดวกในการกำกับติดตามและให้คำแนะนำของผู้เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ องค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงประเด็นที่ควรระบุไว้ในแผนปฏิบัติการเท่านั้น การกำหนดรายละเอียดในแผนปฏิบัติการสามารถยืดหยุ่นได้ เพื่อปรับให้เหมาะสมกับลักษณะและภารกิจของแต่ละหน่วยงานเพื่อให้เกิดความสะดวกในการนำไปปฏิบัติ ซึ่งการพิจารณารายละเอียดของโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะเขียนแยกรายละเอียดเฉพาะโครงการไป

4. การเขียนข้อเสนอโครงการ

โครงการเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการดำเนินงานตามปฏิบัติการ การเขียนข้อเสนอโครงการที่ดีนั้น ผู้เขียนต้องมีความเข้าใจประเด็นสำคัญของโครงการในเบื้องต้นก่อน ดังนี้

4.1 ความหมายของโครงการ

การให้ความหมายของโครงการมีนักวิชาการกล่าวไว้อย่างหลากหลาย ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะนักวิชาการที่ได้รับการกล่าวถึงบ่อย ๆ เกี่ยวกับการเขียนโครงการ ดังนี้

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2557 : 163) ให้ความหมายว่าโครงการ หมายถึง กิจกรรมพื้นฐานที่กำหนดขึ้นเพื่อนำเอาวัตถุประสงค์ของแผนยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

วิสูตร จิระคำเกิง (2549 : 2) โครงการหมายถึง กิจการใด ๆ ที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ได้แก่ มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีกำหนดเวลาเริ่มและสิ้นสุด การดำเนินงานอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ เวลา และคุณภาพตามกำหนด

เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี (2549 : 79) หมายถึง งานหรือส่วนหนึ่งของงานที่ต้องกระทำให้สำเร็จตามเป้าหมายภายในระยะเวลาและวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

สมคิด พรหมจ้อย (2550 : 23) หมายถึง หน่วยของแผนงาน หรือกลุ่มของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน เพื่อการบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ มีลักษณะเด่นชัด มีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอน และมักจะเป็นงานพิเศษที่ต่างไปจากงานประจำ โครงการจะประกอบไปด้วยงาน (Task) และกิจกรรม (Activity)

ศิริชัย กาญจนวาสี (2550 : 209) หมายถึง ชุดของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย โดยมีระยะเวลาการดำเนินการที่แน่ชัด

กล่าวโดยสรุป โครงการ หมายถึง ชุดของกิจกรรมตั้งแต่หนึ่งกิจกรรมขึ้นไปที่มีเป้าประสงค์เดียวกัน มีทรัพยากรบุคคล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ กระบวนการดำเนินงาน และระยะเวลาของการทำงานสอดคล้องกันและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน

4.2 ลักษณะที่สำคัญของโครงการ

โครงการหนึ่ง ๆ จะต้องประกอบด้วย

- (1) กิจกรรมย่อย ๆ ที่เกี่ยวข้องและสอดคล้องกันภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน
- (2) มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน วัดได้และปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานและติดตามประเมินผล โครงการหนึ่ง ๆ อาจมีมากกว่าหนึ่งวัตถุประสงค์ก็ได้
- (3) มีการกำหนดจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของกิจกรรมอย่างแน่ชัด
- (4) มีสถานที่ดำเนินการของโครงการ โดยผู้เขียนโครงการต้องระบุให้ชัดเจนว่าโครงการมีพื้นที่ดำเนินการอยู่ที่ใด เพราะถ้าเลือกสถานที่ดำเนินโครงการไม่เหมาะสมอาจทำให้เสียค่าใช้จ่ายหรือลงทุนมาก ผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้อาจไม่คุ้มค่า การติดตามและการประเมินผลโครงการก็อาจทำได้ยาก
- (5) มีบุคลากรหรือองค์กรที่เฉพาะเจาะจง กล่าวคือ โครงการจะต้องมีหน่วยงานหลักรับผิดชอบ และควรระบุผู้รับผิดชอบโครงการนั้นให้ชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นว่าหน่วยงาน/องค์กรนั้นมีหน้าที่หลักในการดำเนินโครงการ
- (6) การเขียนโครงการจะต้องระบุแหล่งทรัพยากรโดยเฉพาะแหล่งงบประมาณให้ชัดเจน เช่น งบประมาณแผ่นดิน หรือเงินกู หรือเงินทุนสำรอง หรือเงินบริจาค ฯลฯ และจะต้องระบุเงินที่ชาวแพนหมวดวัสดุ หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ฯลฯ ทั้งนี้ จะทำให้ง่ายในการดำเนินการควบคุม และตรวจสอบการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

4.3 รูปแบบของการเขียนข้อเสนอโครงการ

การเขียนโครงการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) การเขียนโครงการแบบประเพณีนิยม (Conventional Method) การเขียนโครงการรูปแบบนี้เป็นรูปแบบดั้งเดิมที่ทำกันมานานแล้ว ปัจจุบันก็ยังเป็นที่นิยมเขียนกันอยู่ การเขียนโครงการแบบประเพณีนิยมมีรูปแบบ (Form) หรือโครงสร้าง (Structure) ในการเขียนโดยทั่วไป ดังนี้

- ชื่อโครงการ
- หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ
- ผู้รับผิดชอบโครงการ
- หลักการและเหตุผล
- วัตถุประสงค์และเป้าหมาย
- วิธีดำเนินการ
- แผนปฏิบัติงาน
- ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ
- งบประมาณและทรัพยากรที่ต้องใช้
- การติดตามและประเมินผลโครงการ
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

รูปแบบหรือหัวข้อในการเขียนโครงการข้างต้น อาจจะมีหัวข้อและรายละเอียดแตกต่างกันไปตามลักษณะหรือประเภทของโครงการ บางโครงการมีรายละเอียดมาก บางโครงการมีรายละเอียดน้อย บางโครงการอาจต้องเพิ่มเติมหัวข้อที่มีความสำคัญเข้าไป เช่น โครงการทางด้านวิชาการ อาจต้องมีการเพิ่มหัวข้อเอกสารอ้างอิง เป็นต้น ทั้งนี้แล้วแต่ผู้เขียนโครงการจะพยายามจัดทำขึ้นหรือยึดถือ โดยมุ่งหวังให้ผู้อ่านโครงการหรือผู้ปฏิบัติตามโครงการมีความชัดเจนและเข้าใจง่ายที่สุด

(2) การเขียนโครงการเชิงเหตุผล เป็นโครงการที่มีรายละเอียดเป็นขั้นตอนเป็นเหตุเป็นผลสัมพันธ์กัน และประสานกันทั้งในแนวตั้งและแนวนอน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- รวมองค์ประกอบที่สำคัญของโครงการมาไว้ในแหล่งเดียวกัน เข้าใจภาพรวมของโครงการได้อย่างชัดเจน
- นำเสนออย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกันในการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ
- แยกลำดับชั้นของวัตถุประสงค์ ช่วยให้แน่ใจว่าปัจจัยนำเข้าและผลผลิตไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ในแต่ละระดับ

- แสดงความชัดเจนของความสัมพันธ์ของกิจกรรมในโครงการ เพื่อใช้ในการตัดสินใจ

- กำหนดปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการ
- กำหนดตัวชี้วัดพื้นฐานเพื่อการติดตามและประเมินโครงการ
- สนับสนุนการใช้สหวิทยาการในการเตรียมโครงการและนิเทศโครงการ

การเขียนโครงการออกมาดีนั้น ไม่ใช่แค่ผู้เขียนมีองค์ความรู้ด้านการเขียนข้อเสนอโครงการเพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นผู้ที่วิเคราะห์ปรากฏการณ์เป็น ซึ่งจำเป็นต้องใช้ประสบการณ์และความฝึกฝนพอสมควร ผู้เขียนโครงการได้ดีจึงเป็นผู้ที่มีทักษะการคิดวิเคราะห์ และคิดเชิงสังเคราะห์ได้ดี

4.4 ตัวอย่างการเขียนข้อเสนอโครงการ

แนวทางการเขียนข้อเสนอโครงการของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน แต่มีองค์ประกอบเหมือนกัน ตัวอย่างการเขียนข้อเสนอโครงการของวิทยาลัยชุมชนระนอง ดังนี้

โครงการพัฒนาศักยภาพการวิจัยวิทยาลัยชุมชนระนอง

โครงการภายใต้กิจกรรม การพัฒนานักวิจัย

ผู้รับผิดชอบโครงการ นายปรีวัฒน์ ช่างคิด

หลักการและเหตุผล

การวิจัยเป็นภารกิจหนึ่งที่สำคัญของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพราะการวิจัยจะนำไปสู่การพัฒนาความก้าวหน้าทางวิชาการ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านการเรียนการสอน และการบริการวิชาการแก่สังคม วิทยาลัยชุมชนระนองในฐานะสถาบันอุดมศึกษาตระหนักถึงการดำเนินงานด้านการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดและทิศทางการทำงานวิจัยเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้บุคลากรที่ทำวิจัยต้องปรับตัวและติดตามแนวทางการทำวิจัยในศาสตร์ของตนเองอยู่เสมอ ๆ

ศูนย์วิจัยและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการบริหารจัดการงานวิจัยของวิทยาลัย ได้กำหนดพันธกิจหนึ่งในการพัฒนาระบบวิจัยของวิทยาลัยชุมชนระนอง คือ สร้างและพัฒนาศักยภาพนักวิจัย โดยเห็นว่าอาจารย์ประจำ อาจารย์พิเศษ นักศึกษา และเครือข่ายการวิจัยภาคส่วนต่าง ๆ เป็นผู้มีภารกิจการทำวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้แก่สังคม จำเป็นต้องได้รับการพัฒนาให้มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ในการทำงานวิจัย เพื่อให้ได้ผลงานวิจัยที่มีคุณภาพสามารถตีพิมพ์/เผยแพร่ นำมาใช้ประโยชน์ได้ตรงกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นต่อไป

ประมาณการค่าใช้จ่าย

ขอเบิกค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการพัฒนาศักยภาพการวิจัยวิทยาลัยชุมชนระนอง จากงบรายจ่ายอื่น แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน ผลผลิตที่ 1 ผู้รับบริการการศึกษาในวิทยาลัยชุมชน กิจกรรม : (2) จัดการศึกษาระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า และพัฒนาทักษะอาชีพ ประจำปีงบประมาณ 2562 ดังนี้

กิจกรรมที่ 1 การสร้างเครือข่ายวิจัย

- การสร้างความร่วมมือกับชุมชน หน่วยงานอื่น ๆ ด้านการวิจัยฯ เป็นเงิน - บาท

กิจกรรมที่ 2 การพัฒนาการเขียนบทความเพื่อเผยแพร่ผลงาน

- ค่าวิทยากร (600 บาท/ชม./คน จำนวน 12 ชม.) เป็นเงิน 7,200 บาท
- ค่าเดินทางวิทยากร เป็นเงิน 6,843 บาท
- ค่าที่พักวิทยากร (1,000 บาท/คืน/ห้อง จำนวน 1 ห้อง รวม 2 คืน) เป็นเงิน 2,000 บาท
- ค่าที่พักผู้เข้าร่วมอบรมและเจ้าหน้าที่ (1,000 บาท/คืน/ห้อง จำนวน 5 ห้อง รวม 1 คืน) เป็นเงิน 5,000 บาท
- ค่าอาหาร (150 บาท/มื้อ/คน จำนวน 15 คน รวม 3 มื้อ) เป็นเงิน 6,300 บาท
- ค่าอาหารว่างและเครื่องดื่ม (35 บาท/มื้อ/คน จำนวน 15 คน รวม 4 มื้อ) เป็นเงิน 1,960 บาท
- ค่าสถานที่ เป็นเงิน 1,500 บาท

กิจกรรมที่ 3 การพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัย

- การประชุมเพื่อการพัฒนาข้อเสนอโครงการวิจัย เป็นเงิน 5,000 บาท

กิจกรรมที่ 4 การสนับสนุนการเผยแพร่ผลงาน

- การสนับสนุนการเผยแพร่ผลงาน เช่น ค่าลงทะเบียนการนำเสนอ ค่าลงทะเบียน เป็นเงิน 9,000 บาท

รวมทั้งสิ้น 44,803 บาท (สี่หมื่นสี่พันแปดร้อยสามบาทถ้วน)

หมายเหตุ ขอเฉลี่ยจ่ายทุกรายการ

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

อาจารย์ประจำ อาจารย์พิเศษ นักศึกษา และเครือข่ายวิจัยวิทยาลัยชุมชนระนอง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทำวิจัยในศาสตร์ของตนเอง และสามารถทำโครงการวิจัยได้สอดคล้องทิศทางการวิจัยของชาติและบริบทชุมชน สามารถนำเสนอผลงานรูปแบบต่าง ๆ ไม่ต่ำกว่าระดับชาติได้

ผู้เสนอโครงการ

(นายปรีวัฒน์ ช่างคิด)

หัวหน้าศูนย์วิจัยและส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

ความคิดเห็นของผู้พิจารณาโครงการ

.....
.....

ลงมือชื่อ

ผู้เห็นชอบโครงการ

(นางสาวจุฑาทพร น้อยประเสริฐ)

หัวหน้ากลุ่มนโยบายและแผน

ความคิดเห็นของผู้เห็นชอบโครงการ

.....
.....

ลงมือชื่อ

ผู้เห็นชอบโครงการ

(ดร.สมคิด นาคขวิญ)

รองผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนระนอง

ความคิดเห็นของผู้อนุมัติโครงการ

.....
.....

ลงมือชื่อ

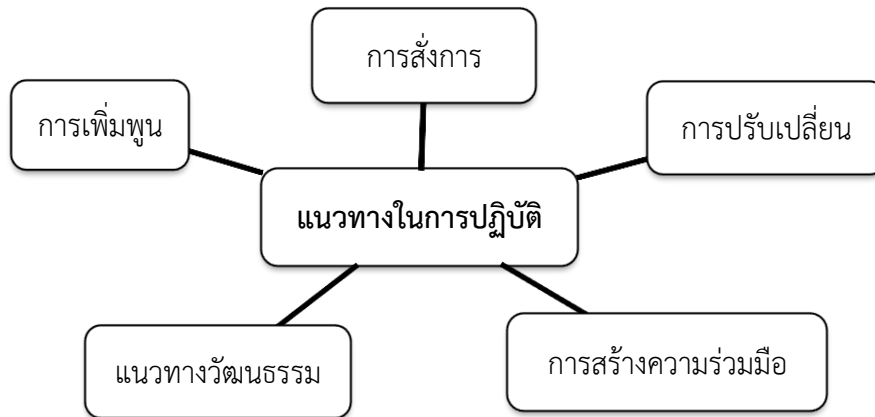
ผู้อนุมัติโครงการ

(นายปรารมณ นาคบำรุง)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยชุมชนระนอง

5. การเลือกแนวทางในการปฏิบัติ

การนำยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติเป็นกระบวนการบริหารงานภายในองค์กร ผู้บริหารสามารถเลือกแนวทางดำเนินการได้หลากหลาย ดังภาพ



ภาพ 9.1 แนวทางนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

การเลือกแนวทางในการนำยุทธศาสตร์ปฏิบัติสามารถพิจารณาดำเนินการได้ ดังนี้

5.1 การสั่งการ

เป็นการใช้ทักษะติดต่อประสานงาน และกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง เพื่อให้งานนั้นบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การสั่งการเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อแจ้งให้ทราบว่าจะให้ใครทำอะไร ทำที่ไหน ทำอย่างไร และทำเมื่อใด

การสั่งการสามารถทำได้ทั้งการสั่งการโดยตรง (Demand of Direct) เป็นการออกคำสั่ง โดยที่ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งทันที หรือการสั่งการแบบขอร้อง (Request) เป็นลักษณะขอความช่วยเหลือเพื่อเป็นการจูงใจคนให้ทำงาน และการสั่งการแบบข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำ (Suggested) การสั่งการแบบนี้มีลักษณะเร่งเร้าช่วยทำให้เกิดความคิดริเริ่มอยากทำงาน เป็นการส่งเสริมผู้ปฏิบัติงานให้ทำงานรวดเร็วและมองเห็นช่องทางในการปฏิบัติงาน

ลักษณะของการสั่งการ อาจจำแนกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) การสั่งการเป็นลายลักษณ์อักษร ใช้กรณีเมื่อต้องการให้คำสั่งนั้นมีความชัดเจนและเป็นทางการ หรือกรณีคำสั่งนั้นมีรายละเอียดมาก

(2) การสั่งด้วยวาจา โดยปกติมักจะเป็นคำสั่งที่ไม่ค่อยมีรายละเอียด หรือมีความสำคัญไม่มากนัก และคำสั่งนั้นไม่เหมาะสมจะสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร

(3) การสั่งการแบบผสม เป็นการสั่งการแบบลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความชัดเจน โดยมีการอธิบายด้วยวาจาเพื่อให้เข้าใจยิ่งขึ้น

5.2 การปรับเปลี่ยน

มีลักษณะเป็นการสั่งการจากระดับบน แต่ผู้บริหารจะให้ความสนใจต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การ โดยคำนึงถึงแง่มุมในเชิงพฤติกรรมเข้ามาด้วย แม้การมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การชั้นการวางแผนจะน้อย แต่ในขั้นตอนของการปฏิบัติจะเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมค่อนข้างสูง เป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรในองค์การได้ทำความเข้าใจ มีการปรับตัว ปรับงาน และปรับสภาพทางความคิดและความพร้อมด้านต่าง ๆ ที่สามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเพื่อปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ได้

5.3 การสร้างความร่วมมือ

มีลักษณะร่วมคิด ร่วมทำระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรในองค์การ เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนได้เสนอความคิดเห็น เพื่อตั้งศักยภาพของแต่ละคนมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ โดยผู้บริหารระดับต่าง ๆ มีบทบาทในฐานะผู้ประสานงานและคอยกำกับติดตามให้การดำเนินงานบรรลุตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด การสร้างความร่วมมือเป็นการเปิดเวทีทางความคิดที่ส่งผลให้เกิดการถกแถลงข้อมูลต่าง ๆ ขณะเดียวกันก็จะช่วยให้เกิดความเข้าใจยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้น

5.4 แนวทางวัฒนธรรม

แนวทางวัฒนธรรมมีลักษณะคล้ายกับแนวทางความร่วมมือ แต่แนวทางนี้ผู้บริหารจะเป็นผู้แนะแนวต่อสมาชิกในองค์การด้วยการสื่อสาร และการชี้แจงวิสัยทัศน์กับภารกิจให้ทุกคนได้รับรู้อย่างเข้าใจ จากนั้นจึงเปิดโอกาสให้พนักงานกำหนดวิธีการของตนเองให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ โดยผู้บริหารทำหน้าที่เป็นผู้สอนและคอยสนับสนุนให้ผู้ปฏิบัติร่วมตัดสินใจ และกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงาน แนวทางวัฒนธรรมจะใช้ได้ผลดีเมื่อผู้บริหารระดับสูงมีทักษะเชิงพฤติกรรมค่อนข้างมากในการสอดแทรกอิทธิพลทางความคิด เพื่อสร้างปรัชญา ค่านิยม สัญลักษณ์ และความเชื่อต่อบุคลากรในองค์การ

5.5 แนวทางการเพิ่มพูน

เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากระดับล่าง กล่าวคือ ข้อมูลต่าง ๆ จะถูกส่งจากผู้ปฏิบัติงานขึ้นมาที่หัวหน้าหรือผู้บริหารตามลำดับ เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์และผู้บริหารระดับสูงจะใช้ข้อมูลที่ได้รับมาประกอบ และประเมินทางเลือกในการกำหนดยุทธศาสตร์ โดยใช้อิทธิพลของตนเองน้อยที่สุด แนวทางนี้ผู้บริหารระดับกลางมีบทบาทมากในการกำหนดและดำเนินการตามยุทธศาสตร์

ทำให้เกิดความร่วมมือและผลักดันให้งานสำเร็จ ยุทธศาสตร์ที่กำหนดก็สอดคล้องกับการปฏิบัติจริง แนวทางนี้เหมาะกับองค์การขนาดใหญ่ที่งานซับซ้อน และอยู่ภายใต้บริบทที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

จะเห็นว่า การเลือกแนวทางในการปฏิบัติเพื่อนำยุทธศาสตร์ไปดำเนินการให้เกิดผลตามที่กำหนดไว้นั้น มีทางเลือกที่หลากหลายทั้งการสั่งการ การปรับเปลี่ยน การสร้างความร่วมมือ แนวทางวัฒนธรรม และแนวทางการเพิ่มพูน แนวทางเหล่านี้มีจุดเด่นและข้อจำกัดแตกต่างกัน ดังนั้น การเลือกใช้แนวทางใดจำเป็นต้องพิจารณาจุดประสงค์ของยุทธศาสตร์ ลักษณะขององค์การ และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การในขณะนั้นด้วย

6. การควบคุม

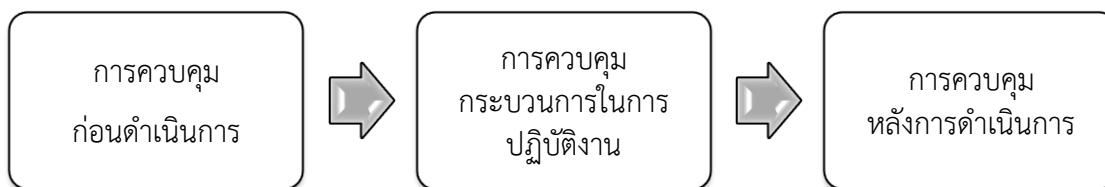
การควบคุม หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ และการปฏิบัติงานนั้นมีมาตรฐานในการทำงานหรือไม่ เพียงใด การควบคุมจึงเป็นการกำหนดทิศทางการปฏิบัติงานขององค์การ

6.1 วัตถุประสงค์ของการควบคุม

การควบคุมงานช่วยสร้างมาตรฐานของงานในองค์กร และเพื่อตรวจสอบวิธีการทำงานของบุคลากรให้สามารถรักษาคุณภาพการทำงานได้ตามมาตรฐาน เป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของงาน และยังสามารถใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ด้วย

6.2 ประเภทของการควบคุม

วันชัย มีชาติ (2556: 301 - 302) กล่าวว่า การควบคุมการปฏิบัติงานสามารถดำเนินการได้ 3 ประเภท ได้แก่ การควบคุมปัจจัยนำเข้า การควบคุมกระบวนการในการปฏิบัติงาน และการควบคุมหลังการดำเนินการ ดังภาพ



ภาพ 9.2 การควบคุมการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

การควบคุมการปฏิบัติงานประเภทต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

(1) การควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือการควบคุมก่อนที่จะดำเนินการ เป็นการควบคุมปัจจัยนำเข้าเพื่อให้องค์กรมั่นใจได้ว่าปัจจัยและทรัพยากรต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานจะมีคุณภาพ

และปริมาณเพียงพอที่ก่อให้เกิดผลงานตามที่องค์กรต้องการเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้น การควบคุมในขั้นตอนนี้มุ่งที่จะป้องกันปัญหาซึ่งจะใช้ต้นทุนต่ำกว่าการรอให้ปัญหาเกิดแล้วค่อยแก้ไข

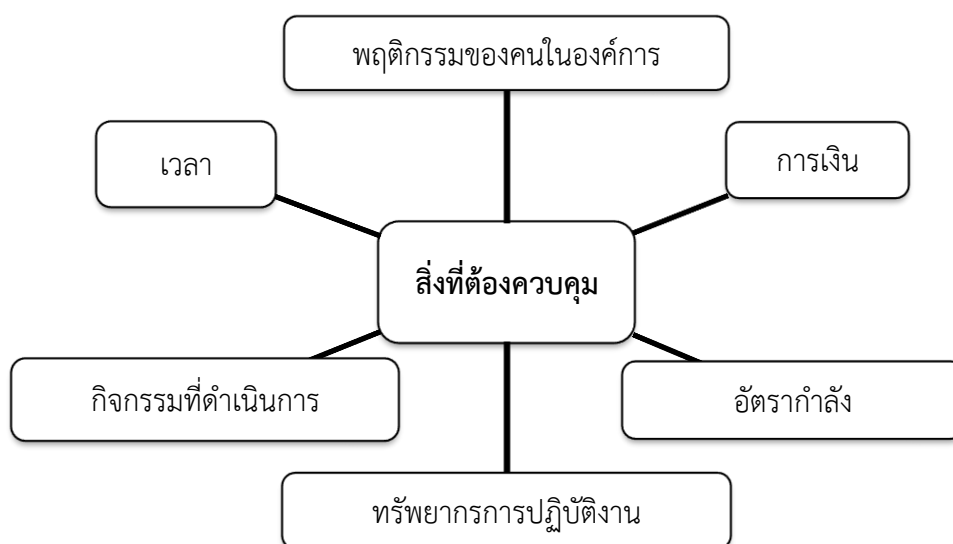
(2) การควบคุมกระบวนการในการปฏิบัติงาน เป็นการควบคุมที่เกิดขึ้นขณะที่องค์กรมีการดำเนินการอยู่ เป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาผ่านสายการบังคับบัญชาและการอำนวยความสะดวก ซึ่งหัวหน้าจะติดตามและตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพื่อติดตามการทำงานว่ามีปัญหาเกิดขึ้นหรือไม่ หากมีปัญหาเกิดขึ้นองค์กรจะได้ดำเนินการแก้ไขได้ทันที่

(3) การควบคุมหลังการดำเนินการ เป็นรูปแบบการควบคุมที่เกิดขึ้นหลังจากมีการดำเนินการต่าง ๆ ไปแล้ว ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นแล้ว องค์กรจะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การควบคุมในลักษณะนี้ทำให้เกิดความคิดที่ว่า การควบคุมเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นหลังจากปัญหาผ่านพ้นไปแล้วแก้ไขอะไรไม่ได้ ซึ่งการควบคุมหลังจากการดำเนินการนี้มีข้อดี คือ ทำให้ทราบผลการปฏิบัติงานจริงขององค์กรหลังจากดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ทำให้องค์กรเห็นถึงปัญหาและสามารถวางแผนหาหนทางในการดำเนินการในอนาคตได้ดียิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า การควบคุมแต่ละประเภทมีจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน โดยการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือการควบคุมก่อนที่จะดำเนินการเน้นการป้องกันปัญหาที่จะอาจเกิดขึ้น การควบคุมกระบวนการในการปฏิบัติงานเน้นติดตามความก้าวหน้าและแก้ปัญหาอย่างทันที่ และการควบคุมหลังการดำเนินการเน้นการแก้ปัญหาและวางแผนระยะต่อไปได้

6.3 สิ่งที่ต้องควบคุม

การควบคุมการปฏิบัติงานในองค์กรนั้น มีสิ่งที่จะต้องควบคุมอาจพิจารณาได้ ดังภาพ



ภาพ 9.3 สิ่งที่ต้องควบคุมของการปฏิบัติงานเพื่อนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

สิ่งที่ต้องควบคุมเพื่อให้การดำเนินงานหรือการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีรายละเอียด ดังนี้

(1) การควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กร การปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับ “คน” พฤติกรรมของคนจึงมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ การศึกษาทฤษฎีจิตวิทยาที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์กรมีประโยชน์ต่อผู้บริหารเป็นอย่างมาก เช่น Douglas Mc Gregor ค้นพบแนวคิด “พฤติกรรมองค์กร” และสรุปว่า กิจกรรมการบริหารมีสาเหตุมาจากพฤติกรรมมนุษย์ (Human Behaviors) โดยเขาเห็นว่าคนในองค์กรมี 2 ประเภท และการบริหารคนทั้ง 2 ประเภท ต้องใช้วิธีการบริหารแตกต่างกัน จึงเสนอทฤษฎีทฤษฎี X และทฤษฎี Y ซึ่งระบุว่า

คนประเภท X เป็นคนที่เกียจคร้านจึงควรใช้มาตรการบังคับ มีระเบียบกฎเกณฑ์คอยกำกับ มีการควบคุมการทำงานอย่างใกล้ชิด และมีการลงโทษเป็นหลัก

ส่วนคนประเภท Y คือคนประเภทขยัน ควรมีการกำหนดหน้าที่การทำงานที่เหมาะสม ทำทลายความสามารถ สร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานเชิงบวก และควรเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน

ในการดำเนินงานจึงต้องควบคุมพฤติกรรมของบุคลากรให้เป็นไปในลักษณะที่พึงประสงค์ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรและงานที่รับผิดชอบด้วย

(2) การควบคุมทางการเงิน หรือการควบคุมค่าใช้จ่าย เพื่อให้องค์กรสามารถสามารถควบคุมต้นทุนในการดำเนินงานได้

(3) การควบคุมอัตรากำลัง หรือควบคุมกำลังคน เพื่อให้องค์กรมีอัตรากำลังที่สอดคล้องกับความจำเป็นในการดำเนินงาน

(4) การควบคุมทรัพยากรการปฏิบัติงาน เพื่อให้องค์กรตระหนักถึงความสิ้นเปลืองและความสูญเสีย ทรัพยากรทางการบริหาร ได้แก่ อุปกรณ์เครื่องมือในการทำงาน อาคารสถานที่ วัสดุต่าง ๆ ตลอดจนค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค การควบคุมส่วนนี้จะทำให้องค์กรสามารถวางแผนใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

(5) การควบคุมกิจกรรมที่ดำเนินการในองค์กร เป็นการควบคุมกิจกรรมที่ดำเนินการในองค์กร ทำให้สามารถรู้ถึงความก้าวหน้าของกิจกรรมต่าง ๆ และสามารถดำเนินการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ทันที่

(6) การควบคุมเวลา การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพต้องพิจารณาเวลาที่เหมาะสมด้วย โดยวิเคราะห์ความยากง่ายของกิจกรรมและกำหนดเวลาดำเนินการอย่างเหมาะสม เช่น การกำหนดเวลาการทำงานในแต่ละวัน การกำหนดช่วงเวลาของการทำกิจกรรมหนึ่ง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า สิ่งที่ต้องควบคุมเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรมีประสิทธิภาพ ต้องมีการควบคุมด้านการเงิน วัตรากำลัง ทรัพยากรทางการบริหาร กิจกรรมที่ดำเนินการ และการควบคุมด้านเวลา การควบคุมสิ่งเหล่านี้จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ และสามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจนประสบผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ได้

6.4 การประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

การประเมินผลการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติถือเป็นการควบคุมทางการบริหารอย่างหนึ่ง เป็นกิจกรรมที่ควรเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมและรับทราบแนวทางเพื่อความเข้าใจร่วมกัน จะทำให้ผลการประเมินเป็นที่ยอมรับและมีประโยชน์ และช่วยให้เกิดพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง ในการวางแผนยุทธศาสตร์ครั้งต่อไป

กล่าวโดยสรุป การควบคุมเป็นกิจกรรมการบริหารที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด สามารถดำเนินการได้ทั้งก่อน ระหว่าง และหลังดำเนินงาน โดยมีสิ่งที่จะต้องควบคุม คือ พฤติกรรมของบุคลากร งบประมาณ วัตรกำลัง ทรัพยากรทางการบริหาร และกิจกรรมที่ดำเนินการ การควบคุมการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุผลตามที่กำหนดไว้

7. การสร้างความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

ความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณา ประกอบด้วย

7.1 ปัจจัยด้านนโยบายและแผน

นโยบายสาธารณะและการวางแผนเป็นกระบวนการที่มีความต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน ดังนั้น ความชัดเจนของนโยบายหนึ่ง ๆ จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม รวมถึงสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งจะส่งผลให้การวางแผนมีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจตรงกัน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

7.2 ปัจจัยภายในองค์กร

การสร้างความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่ ความพร้อมของทรัพยากร สมรรถนะของบุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและหน่วยงานเจ้าภาพ จริยธรรมในการจัดการเชิงกลยุทธ์ การติดตามประเมินผล และการกำกับควบคุม คุณลักษณะและความต่อเนื่องของผู้นำ ความเหมาะสมของโครงสร้างและระบบงาน การจูงใจ ปัจจัยการสื่อสารประชาสัมพันธ์ วัฒนธรรมองค์กร ความผูกพันของบุคลากรต่อองค์กร ปัจจัยเหล่านี้มีผลโดยตรงต่อการนำแผนไปปฏิบัติ

7.3 ปัจจัยสภาพแวดล้อม

สภาพแวดล้อมประกอบด้วย สภาพแวดล้อมทั่วไป การมีส่วนร่วมของประชาชน ความร่วมมือของกลุ่มเป้าหมาย รวมถึงการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กร ปัจจัยเหล่านี้เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง การนำแผนไปปฏิบัติบางส่วนมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานหรือกลุ่มคน ดังนั้น จึงมีส่วนสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติ

7.4 ปัจจัยความถูกต้องตามหลักวิชาการ

ความถูกต้องตามหลักวิชาการ ได้แก่ การแปลงแผน กลยุทธ์สู่การปฏิบัติในรูปแบบของแผนงานโครงการต่าง ๆ ความสอดคล้องเชื่อมโยงกันขององค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ การดำเนินงานอย่างเป็นระบบและเป็นไปตามแนวทางที่มีการศึกษาไว้แล้ว เป็นการสร้างความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติได้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวจะเป็นเข็มทิศให้ผู้นำแผนไปปฏิบัติมีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนและมีความเป็นไปได้สูง

กล่าวโดยสรุป การสร้างความสำเร็จของการนำแผนไปปฏิบัติมีปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณาประกอบด้วย ปัจจัยด้านนโยบายและแผนที่ต้องมีความชัดเจน ปัจจัยภายในองค์กรที่ต้องสร้างความพร้อมในการนำแผนไปปฏิบัติ ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ต้องสร้างให้เกิดความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้อง และปัจจัยความถูกต้องตามหลักวิชาการที่ผู้ปฏิบัติต้องพิจารณาเพราะจะช่วยให้การดำเนินงานมีกรอบและทิศทางที่ถูกต้อง

8. สรุป

การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัตินั้นเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกขององค์กรทุกคน โดยมีผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานรับผิดชอบในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติจำเป็นต้องวิเคราะห์องค์กร เพราะเป็นการสร้างความเข้าใจศักยภาพและข้อจำกัดของหน่วยงาน โดยการวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรและการวิเคราะห์วัฒนธรรมองค์กร และนำไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรตามที่กำหนดไว้ ขั้นนี้จะต้องอาศัยความรู้ทางการบริหาร การสั่งการ การตรวจงาน การประสานงาน การตัดสินใจภาวะผู้นำ และกฎระเบียบการปฏิบัติงานตามที่หน่วยงานกำหนด สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการนั้น ต้องมีการเขียนข้อเสนอโครงการซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ต้องบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการด้วยการเขียนข้อเสนอโครงการสามารถดำเนินการได้ ทั้งการเขียนโครงการแบบประเพณีนิยม และการเขียนโครงการเชิงเหตุผล ซึ่งการเขียนโครงการทั้ง 2 รูปแบบ มีรายละเอียดที่เหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติ และได้รับความนิยมนำมาเขียนในหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน สำหรับการนำไปสู่การปฏิบัติ สิ่งสำคัญคือการเลือกแนวทางที่มีประสิทธิภาพเพื่อนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลตามที่

กำหนดไว้ การเลือกใช้แนวทางใดจำเป็นต้องพิจารณาจุดประสงค์ของยุทธศาสตร์ ลักษณะขององค์กร และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรในขณะนั้นด้วย และผู้บริหารต้องควบคุมเพื่อให้เกิดผลสำเร็จด้วย ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งต่อความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ คือ การติดต่อสื่อสารภายในองค์กร กล่าวคือ การทำความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันของสมาชิกทุกคนเกี่ยวกับทิศทางที่องค์กรกำลังจะมุ่งไป สถานการณ์ที่สมาชิกในองค์กรรับรู้เกี่ยวกับการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัตินั้น รวมถึงความถูกต้องตามหลักวิชาการถือเป็นจุดเริ่มต้นของความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ

รายการอ้างอิง

- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2557). การบริหารโครงการ. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะ และการวางแผน สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช* หน่วยที่ 9 - 15. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (ม.ป.ป.). *คู่มือเทคนิคและแนวทางการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ปกรณ์ ปรียากร. (2549). *การวางแผนกลยุทธ์: แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ป๋นรส มาลากุล ณ อยุธยา. (2550). การจัดการเชิงกลยุทธ์. *วารสารการประกันคุณภาพ*, 8(1)1-12.
- ปัทนิญา รอดแก้ว และมณฑล สรไกรกิติกุล. (2559). กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการ. *วารสารบริหารธุรกิจเทคโนโลยีมหานคร*, 13(2)61-78.
- เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี. (2549). *การประเมินโครงการแนวคิดและแนวปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลักขณา ศิริวรรณ. (2561). การสังเคราะห์ความรู้ด้านการจัดการกลยุทธ์ในภาครัฐ. *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, 58(2)46-77.
- วันชัย มีชาติ. (2556). *การบริหารองค์การ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิสูตร จิระคำเกิง. (2549). *การบริหารโครงการสำหรับผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ: วรณกวี.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. (2550). *ทฤษฎีการประเมิน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด บางโม. (2562). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- สมคิด พรหมจ้อย. (2550). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: จตุพร ดีไซน์.
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (ม.ป.ป.). *คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ*. กรุงเทพฯ: ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.
- สุรยุทธ บุญมาทิต. (2562). วัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับยุคไทยแลนด์ 4.0 : ส่วนประกอบวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการปรับปรุงสมรรถนะขององค์การ. *วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ*, 6(2)159-175.
- เสนาะ ดิยาวี. (2546). *การบริหารกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อำพล นววงศ์เสถียร. (2562). *การจัดการเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. ให้อธิบายความหมายของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ มาพอเข้าใจ
2. ความสำคัญของการวิเคราะห์องค์การต่อการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติ ประกอบด้วยอะไรบ้าง
3. ให้นักศึกษาลงพื้นที่ศึกษาสภาพทั่วไป วิเคราะห์ และจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาพื้นที่นั้น
4. ให้เขียนข้อเสนอโครงการจากการดำเนินงานตามข้อ 3 อย่างน้อยควรประกอบด้วยหัวข้อ ดังนี้
 - ชื่อโครงการ
 - หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ
 - ผู้รับผิดชอบโครงการ
 - หลักการและเหตุผล
 - วัตถุประสงค์และเป้าหมาย
 - วิธีดำเนินการ
 - แผนปฏิบัติงาน
 - ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ
 - งบประมาณและทรัพยากรที่ต้องใช้
 - การติดตามและประเมินผลโครงการ
 - ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
5. ในการดำเนินงานตามโครงการที่เสนอในข้อ 4 นักศึกษาเลือกแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามที่กำหนดไว้ อย่างไร
6. ให้นำเสนอเทคนิคการควบคุมการดำเนินงานเพื่อให้โครงการที่ดำเนินการตามที่เสนอในข้อ 4 สำเร็จนั้น นักศึกษามีวิธีดำเนินการอย่างไร

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

- ข้อใดอธิบายความหมายของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้ถูกต้องที่สุด
 - การจัดทำแผนสำหรับนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม
 - การออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้
 - การกำหนดรายละเอียดของกิจกรรมที่จะดำเนินการเพื่อให้เกิดความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ
 - การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่แผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้
- การวิเคราะห์องค์การมีความสำคัญต่อการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติได้อย่างไร
 - สามารถประเมินได้ว่าองค์การสามารถรองรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ใหม่ได้หรือไม่
 - ผู้บริหารสามารถปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การให้เป็นไปตามความต้องการได้
 - ทำให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามแนวทางยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้
 - ผู้บริหารสามารถสั่งการในลักษณะเป็นทางการได้
- การจัดทำแผนปฏิบัติการเริ่มจากขั้นตอนใด
 - ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ
 - ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ
 - จัดลำดับความสำคัญของประเด็นตามยุทธศาสตร์
 - วิเคราะห์ความจำเป็นของการจัดทำแผนปฏิบัติการ
- ข้อใดเป็นองค์ประกอบของแผนปฏิบัติการที่นำไปสู่การประเมินความสำเร็จของแผนได้ดีที่สุด
 - วิธีดำเนินการ
 - ตัวชี้วัดของแผน
 - โครงการ/กิจกรรม
 - วัตถุประสงค์ของโครงการ/กิจกรรม
- ในการเขียนประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับของโครงการ ต้องเขียนให้สอดคล้องกับประเด็นใดมากที่สุด
 - ชื่อโครงการ
 - วัตถุประสงค์
 - หลักการและเหตุผล
 - งบประมาณ

6. ส่วนใดของโครงการที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาและความสำคัญที่ต้องทำโครงการ
 - ก. ชื่อโครงการ
 - ข. วัตถุประสงค์
 - ค. การดำเนินงาน
 - ง. หลักการและเหตุผล

7. การสั่งการโดยตรงจะส่งผลต่อผู้รับคำสั่งอย่างไร
 - ก. เป็นลักษณะขอความช่วยเหลือเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้รับคำสั่งทำงาน
 - ข. มีลักษณะเร่งเร้าช่วยให้ผู้รับคำสั่งเกิดความคิดริเริ่มอยากทำงาน
 - ค. ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งทันที
 - ง. ถูกทุกข้อ

8. การกำหนดทางเลือกในการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติแนวทางใดที่ผู้บริหารใช้อิทธิพลของตนเองน้อยที่สุด
 - ก. แนวทางการสั่งการ
 - ข. แนวทางการเพิ่มพูน
 - ค. แนวทางการปรับเปลี่ยน
 - ง. แนวทางการสร้างความร่วมมือ

9. ข้อใดเป็นการควบคุมทรัพยากรการปฏิบัติงาน
 - ก. หัวหน้าเชี่ยวชาญควบคุมต้นทุนในการดำเนินงานให้เหมาะสม
 - ข. หัวหน้ากำหนดเวลาการทำงานให้เหมาะสมกับลักษณะงาน
 - ค. หัวหน้าแต่งตั้งสรรรจจัดเก็บขยะอย่างเพียงพอกับความต้องการ
 - ง. หัวหน้ากำหนดบทลงโทษสำหรับบุคลากรที่ขาดงานโดยไม่แจ้งล่วงหน้า

10. ข้อใดเป็นการสร้างความสำเร็จของการนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติที่เกิดจากปัจจัยภายในองค์กร
 - ก. ความชัดเจนของการกำหนดนโยบาย
 - ข. การบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กร
 - ค. การสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
 - ง. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและหน่วยงานเจ้าภาพ

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ง. การแปลงยุทธศาสตร์ไปสู่แผนปฏิบัติการเพื่อดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้
- ข้อ 2 ตอบ ก. สามารถประเมินได้ว่าองค์กรสามารถรองรับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ใหม่ได้หรือไม่
- ข้อ 3 ตอบ ง. วิเคราะห์ความจำเป็นของการจัดทำแผนปฏิบัติการ
- ข้อ 4 ตอบ ข. ตัวชี้วัดของแผน
- ข้อ 5 ตอบ ข. วัตถุประสงค์
- ข้อ 6 ตอบ ง. หลักการและเหตุผล
- ข้อ 7 ตอบ ค. ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งทันที
- ข้อ 8 ตอบ ข. แนวทางการเพิ่มพูน
- ข้อ 9 ตอบ ค. หัวหน้าแดงจัดสรรรถจัดเก็บขยะอย่างเพียงพอกับความต้องการ
- ข้อ 10 ตอบ ง. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและหน่วยงานเจ้าภาพ

หน่วยที่ 10 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน
กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 10 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

เค้าโครงเนื้อหา

1. ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
2. ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
3. จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
4. ประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
5. การออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ
6. รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
7. กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
8. จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ
9. สรุป

แนวคิด

การประเมินผล หมายถึง การวัดอย่างมีระบบว่าการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้หรือไม่ การประเมินนโยบายเป็นกระบวนการจัดหาข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมิน โดยดำเนินการเป็นกระบวนการ (Process) และต้องใช้ข้อมูล (Data) อย่างเป็นระบบ การประเมินผลนโยบายสาธารณะมีความสำคัญในแง่เป็นเครื่องมือช่วยประเมินความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของรัฐบาล และช่วยชี้ปัญหาในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินนโยบายสาธารณะจึงเป็นการติดตามว่านโยบายที่กำหนดและออกแบบนั้นเมื่อนำไปสู่ปฏิบัติจริงแต่ละพื้นที่ซึ่งมีบริบทและข้อจำกัดแตกต่างกัน มีปัญหา อุปสรรคใดเกิดขึ้นบ้าง เพื่อพิจารณาปรับปรุง พัฒนา หรือยุตินโยบายนั้น

ประเภทของการประเมินนโยบายสาธารณะ จำแนกโดยใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกัน ดังนี้ (1) จำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน ประกอบด้วย การประเมินผลก่อนเริ่มดำเนินงาน ระหว่างการดำเนินงานและหลังการดำเนินงาน (2) จำแนกตามการยึดวัตถุประสงค์ของการประเมินผล ประกอบด้วย การประเมินผลโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก และการประเมินผลที่เป็นอิสระ (3) จำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ประกอบด้วย การประเมินผลเพื่อการปรับปรุงหรือ

การประเมินผลความก้าวหน้า และการประเมินเพื่อสรุปผลหรือการประเมินรวบยอด (4) การประเมินผลจำแนกตามผู้ประเมิน ประกอบด้วย การประเมินโดยใช้บุคคลภายในองค์กร และการประเมินผลโดยใช้บุคคลภายนอกองค์กร

รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีหลายรูปแบบแต่การประเมินผลด้วย CIPP Model ได้รับความนิยมมาก โดยการประเมินบริษัท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบของนโยบายนั้น ๆ กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างน้อย 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นศึกษานโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน (2) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด (3) ขั้นกำหนดเกณฑ์ (4) ขั้นออกแบบวิจัยประเมินผล (5) ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูล (6) ขั้นวิเคราะห์ข้อมูล และ(7) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย

ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะควรมีจรรยาบรรณ ดังนี้ ไม่มีอคติหรือความลำเอียง มีความรู้ความสามารถการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในการประเมินผล ไม่ถูกครอบงำโดยง่าย รักษาความลับอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและต้องมีคุณธรรม ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีความสำคัญต่อผลการประเมิน ดังนั้น ผู้ประเมินควรตระหนักและยึดถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้
2. ระบุความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้
3. บอกเป้าประสงค์ของการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้
4. อธิบายประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้
5. ออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะได้
6. เลือกรูปแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์
7. อธิบายกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้
8. ระบุจรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะได้
9. เสนอแนะการแก้ปัญหาการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง

4. การสาธิต
5. การศึกษาดูงาน

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. การศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 10 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ
2. การอภิปรายร่วมกันระหว่างผู้เรียนและผู้สอนตามลำดับเนื้อหา
3. การบรรยายสรุปของผู้สอน โดยเน้นเนื้อหาที่ผู้เรียนยังไม่เข้าใจ
4. จัดกิจกรรมสัมมนาย่อย แลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน โดยเชิญผู้มีประสบการณ์มาร่วม

ถ่ายทอดประสบการณ์เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ผู้เรียนนำเสนอองค์ความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการจัดสัมมนาย่อยในชั้นเรียน
6. ผู้สอนสรุปรวบยอดอีกครั้ง พร้อมชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
7. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนรู้การสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) การประเมินผลนโยบายสาธารณะ
3. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
4. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

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

1. ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลเป็นการวัดอย่างมีระบบว่าการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้หรือไม่ การประเมินผลที่ศึกษาในทางรัฐศาสตร์ส่วนมากเป็นการประเมินผลแผนงาน และโครงการซึ่งหมายถึง การประเมินผลงานของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ เพื่อเตรียมหาข้อมูลที่ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ตลอดจนประเมินผลกระทบจากนโยบายโดยใช้เทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์และการศึกษาเชิงประจักษ์อื่น ๆ มาช่วยในการศึกษา การประเมินผลอาจทำขณะดำเนิน แผนงานหรือโครงการ และเมื่อแผนงานหรือโครงการสิ้นสุดลง การประเมินผล เป็นกระบวนการที่ ส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้ การประเมินผลนโยบายสาธารณะมีนักวิชาการให้ความหมายที่สำคัญ ดังนี้

ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร (2555: 340) ระบุว่า การประเมินผลนโยบาย สาธารณะ หมายถึง การประเมินผลนโยบาย/โครงการเป็นกระบวนการทบทวนตรวจสอบ และ วิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นว่า เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด ตลอดจนหมายถึง การกำกับติดตามความก้าวหน้าและ ปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ของนโยบายนั้น ๆ

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2555: 6) ระบุว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการวิจัย ทางสังคมประยุกต์ซึ่งเป็นการประยุกต์วิธีการวิจัยทางสังคมไปใช้หาข้อมูลที่น่าเชื่อถือเป็นประโยชน์ต่อ การกำหนดนโยบาย ออกแบบโครงการ ประเมินประสิทธิผล และประสิทธิภาพของนโยบายและ โครงการ

ขณะที่ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2551: 493) ระบุเป็นกระบวนการวัดระดับความสำเร็จหรือ ความล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการ โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการเก็บ รวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือ และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ การประเมินผลจะครอบคลุมตั้งแต่การประเมินสิ่งแวดล้อมของ นโยบายการประเมินปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ การประเมินกระบวนการนำนโยบาย ไปปฏิบัติ การประเมินผลผลิตนโยบาย การประเมินผลลัพธ์นโยบาย และการประเมินผลกระทบ นโยบาย เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของแผนและโครงการซึ่งเป็นเรื่องของการวัดและการตัดสินใจ เกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และ มาตรฐานที่กำหนดไว้

หลายคนอาจมีความสับสนเกี่ยวกับการประเมินนโยบายกับการติดตามผลนโยบาย ซึ่งใกล้เคียงกันมากในแง่ของความหมาย แต่แท้จริงแล้วมีความแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาถึง

การติดตามผลโครงการซึ่งเป็นกิจกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้บริหารโครงการตรวจสอบความก้าวหน้า รวมถึงการติดตามการดำเนินงานทั่ว ๆ ไป เพื่อค้นหาปัญหาหรือแนวทางการปฏิบัติการของโครงการให้ประสบความสำเร็จ เป็นวิธีการของการดำเนินงานปกติ และเป็นกิจกรรมที่ทำได้ง่ายกว่าการประเมินผลโครงการ

ศุภชัย ยาวประภาช และปิยากรห้วงมหาพร (2555: 338) กล่าวว่า การติดตามนโยบายสาธารณะเป็นการติดตามการดำเนินโครงการเพื่อทราบความคืบหน้า ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่การประเมินผลโครงการนั้น เป็นการดำเนินการอย่างเป็นระบบมีแบบแผนที่ชัดเจนโดยนำกระบวนการวิจัยมาใช้ดำเนินการซึ่งมีความเป็นวิชาการและน่าเชื่อถือมากกว่า และมีการสรุปในรูปแบบรายงานโดยใช้การวิเคราะห์ตามหลักสถิติและวิธีวิทยาการวิจัย จึงมีความน่าเชื่อถือกว่าการติดตามโครงการ

สรุปได้ว่า การประเมินนโยบายสาธารณะทุกระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการจัดหาข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมินตามความหมายนี้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญ คือ การประเมินผลนั้นต้องเป็นกระบวนการ (Process) ที่ต้องใช้ข้อมูล (Data) ที่เป็นระบบ และใช้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ของผู้ตัดสินใจนโยบาย และการประเมินผลจะเกี่ยวข้องกับการวางแผน แผนงาน นโยบาย ผลผลิต และปัจเจกบุคคลซึ่งมีความหมายที่มีความครอบคลุมสาระสำคัญทั้งหมด

2. ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะทั้งก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และหลังดำเนินการ มีความจำเป็นเนื่องจากต้องมีการติดตาม ตรวจสอบอยู่เสมอถึงนโยบายหรือแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ได้มีการปฏิบัติถูกต้องหรือไม่ เพียงใด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรค หรือข้อบกพร่องเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร มีการเบี่ยงเบนไปจากนโยบายที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่ ถ้ามีเบี่ยงเบนเพราะเหตุใดจะได้หาทางแก้ไขปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติโครงการให้มีความเหมาะสมต่อไป

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนรรตน์ อนันธนาธร (2555: 293-294) กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะที่เป็นระบบและถูกต้องจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ 4 ประการ คือ

(1) เป็นการสะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมิน โดยสร้างทฤษฎีและสร้างสมมุติฐานทางสังคม เพื่อพิจารณาหาความสัมพันธ์ตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(2) พัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานปฏิบัติ การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติ มีสมรรถนะการบริหารจัดการต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

(3) ช่วยเสนอแนะให้รัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายฝ่ายต่าง ๆ ตัดสินนโยบายได้อย่างถูกต้องที่จะดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อไป หรือปรับปรุง หรือยกเลิกนโยบายนั้น ๆ

(4) สร้างความรู้สึกรู้สึกเชื่อมั่นต่อสาธารณชนว่านโยบายมีความเหมาะสม และดำเนินการได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

สอดคล้องกับสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2551: 493) กล่าวถึงสิ่งที่ได้รับจากการประเมินผลนโยบาย ดังนี้

(1) จะช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงนโยบายใหม่ หรืออาจใช้เป็นข้อมูลในการยกเลิกนโยบายในกรณีเห็นว่านโยบายไม่คุ้มค่าต่อประชาชน

(2) การประเมินผลนโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายในการกระจายทรัพยากร และความมั่งคั่งแก่ประชาชนส่วนใหญ่อย่างเป็นธรรม เพราะการประเมินผลจะทำให้ทราบว่าใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ และนโยบายใดก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุด

(3) ช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ และความเสี่ยงจากผลกระทบจากภายนอกเป็นอย่างดี

(4) ช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่ามากที่สุด

ขณะที่เสนห์ จุ้ยโต (2551) กล่าวถึง ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายไว้สำหรับผู้บริหาร โดยมีประเด็นที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ช่วยตัดสินใจให้มีแผนและโครงการต่อไปหรือจะยุติ ซึ่งการประเมินผลความสำเร็จของแผนและโครงการจะทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทราบถึงผลผลิตและผลกระทบของแผนและโครงการด้วย

(2) ช่วยปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานและแนวทางปฏิบัติให้ก้าวหน้า การประเมินความสำเร็จของแผนและโครงการจะมุ่งไปสู่การประเมินผลของการปฏิบัติของผู้บริหารแผนและโครงการรวมทั้งทีมงานที่เกี่ยวข้องด้วย

(3) ช่วยตัดสินใจในการเพิ่มหรือตัดออกซึ่งกลยุทธ์และเทคนิคของแผนและโครงการบางอย่าง ในกรณีที่แผนและโครงการเกิดปัญหาและข้อขัดข้อง อาจจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคหรือกลยุทธ์ใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อที่จะทำให้การบริหารแผนและโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

(4) ช่วยในการพิจารณาขยายแผนและโครงการไปยังหน่วยงานอื่นซึ่งการประเมินเกี่ยวกับแผนและโครงการดังกล่าว ทำให้ทราบถึงความสำเร็จของแผนและโครงการนั้น ในกรณีที่แผนและโครงการประสบผลสำเร็จอาจจะนำมาเป็นแนวทางและข้อมูลสำหรับการบริหารงาน

(5) ช่วยจัดสรรทรัพยากรระหว่างแผนและโครงการที่เลือกแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ในกรณีที่มีหลายแผน หลายโครงการ แต่มีทรัพยากรจำกัดไม่อาจแบ่งสรรทรัพยากรให้ได้ตามแผนและโครงการ จำเป็นต้องเลือกเฉพาะบางแผนและบางโครงการมาดำเนินการ

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลเป็นเครื่องมือช่วยประเมินความก้าวหน้าการปฏิบัติงานของรัฐบาล และช่วยชี้ปัญหาในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การประเมินผลยังช่วยตัดสินใจนโยบายในการกระจายทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ช่วยผู้บริหารด้านข้อมูล ด้านงบประมาณ ควบคุมด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการทำงาน การประเมินผลต้องอาศัยข้อมูลและข้อเท็จจริง จึงจะทำให้การตัดสินใจนโยบายเป็นไปอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบมากขึ้น การประเมินผลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการตัดสินใจทุกระดับ ช่วยให้ผู้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของสังคม เพราะเป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล มีข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบประกอบการตัดสินใจ ที่สำคัญคือการประเมินจะช่วยปรับปรุงแผนงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือล้มเลิกแผนงานที่ไม่บรรลุเป้าหมาย และขยายแผนงานที่มีประสิทธิภาพให้กว้างขวางมากขึ้น ผู้บริหารสามารถใช้การประเมินผลให้เกิดประโยชน์ได้หลายด้าน

3. จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นที่นำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องติดตามประเมินผลซึ่งถือเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญของกระบวนการนโยบาย วัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ มีดังนี้ (อดิพร เกิดเรื่อง, 2561: 29 – 30)

(1) เพื่อทราบสถานภาพที่เป็นจริงของนโยบาย รวมทั้งแผนและโครงการนโยบายในด้านปัจจัยนำเข้า กระบวนการของนโยบาย กระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อจะได้นำเอาผลการติดตามและการประเมินมาปรับปรุงการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เพื่อทราบว่าผลของการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้นมีความเพียงพอ ความเสมอภาค และเป็นธรรมหรือไม่ เพื่อจะได้ปรับปรุงนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลตามที่มุ่งหวังไว้

(3) เพื่อทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงาน และโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด

(4) เพื่อทราบถึงข้อบกพร่องและสิ่งที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบาย

(5) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการบริหารงาน เพราะการประเมินทำให้ทราบว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพการจัดการจัดการมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากร งบประมาณ บุคลากร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(6) เพื่อปรับปรุงแผนงานและโครงการให้เกิดความเหมาะสมในกรณีแผนงานหรือโครงการนั้นนำไปปฏิบัติแล้วอาจบกพร่องหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควร และพบว่าอะไรเป็นจุดอ่อนจุดแข็ง จะได้พัฒนาแผนงานและโครงการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะถ้าโครงการบรรลุผลสำเร็จย่อมหมายถึงความสำเร็จของแผนงานและนโยบายนั้น ๆ ด้วย

(7) เพื่อตัดสินใจในการขยายผลหรือยุตินโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้น ๆ ในกรณีที่โครงการนั้นนำไปปฏิบัติแล้วบรรลุผลสำเร็จก็จะตัดสินใจขยายผลต่อไปในหลาย ๆ พื้นที่ ส่วนนโยบาย แผนงานหรือโครงการใดไม่ประสบความสำเร็จหรือให้ผลกระทบเชิงลบมาก หรือให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่าอายุดีหรือล้นเกิน

(8) เพื่อทดสอบแนวคิดริเริ่มใหม่ ๆ หรือนวัตกรรมในการแก้ปัญหาของชุมชนและองค์การ เนื่องจากการประเมินผลจะชี้ให้เห็นว่าความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ปัญหาของชุมชนนั้น ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เพียงใด มีอะไรเป็นอุปสรรคบ้าง

(9) เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลให้กว้างขวาง และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน

(10) เพื่อทดสอบสมมุติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น เป็นไปตามทฤษฎีหรือสมมุติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ เพียงใด ถ้าไม่เป็นไปตามทฤษฎีหรือสมมุติฐานจะได้มีการนำไปทดสอบซ้ำจนเป็นที่แน่ใจว่าได้ผลตรงกัน แล้วจึงนำไปขยายผลต่อไป

ทำนองเดียวกันสมบัติ อารังธัญวงศ์ (2543: 494) ระบุจุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะไว้ 12 ประการ ดังนี้

(1) เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผล โดยเฉพาะการประเมินผลที่เน้นการทดสอบเชิงทฤษฎี (Theory Orientation) โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในแบบการประเมินผล

(2) เพื่อทดสอบสมมุติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทดสอบหลักการปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐาน จุดมุ่งหมายในประเด็นนี้มุ่งการทดสอบเชิงทฤษฎี เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินผลต่อไป

(3) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการ ทำให้ทราบว่าองค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติมีสมรรถภาพในการบริหารและการจัดการมากน้อยเพียงใด

(4) เพื่อปรับปรุงแผนงาน การประเมินผลทำให้ทราบว่าแผนงานที่กำหนดขึ้นมีความเหมาะสมเพียงใด เพราะเป็นการช่วยชี้แนะส่วนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนทั้งวัตถุประสงค์ ขั้นตอน การปฏิบัติ ทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(5) เพื่อประเมินความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลง วัตถุประสงค์หรือแนวทางการปฏิบัติ หรือการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่นำโครงการไปปฏิบัติ เป็นต้น

(6) เพื่อระบุแนวทางปรับปรุงมาตรการที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุ วัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น

(7) เพื่อความกระจ่างชัดของแผนงาน การประเมินผลเริ่มต้นตั้งแต่จุดเริ่มต้นของแผนงาน จนกระทั่งจุดสุดท้าย ทำให้เราทราบว่ามาตรการหรือกิจกรรมใดที่บกพร่องอยู่บ้างเพื่อปรับปรุง ขั้นตอนการทำงาน ขจัดปัญหาอุปสรรคแต่ละขั้นตอนให้หมดไป

(8) เพื่อการพัฒนาแผนงานซึ่งทำให้เราทราบว่าแผนงานที่นำไปปฏิบัติมีจุดแข็งและจุดอ่อน อะไรบ้าง ผลการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างครบถ้วนนำไปสู่การพัฒนาแผนงานให้มีความเหมาะสม และมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(9) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน การประเมินผลโครงการ นั้น มีผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน 2 ส่วนคือ ผู้ให้การสนับสนุนการนำโครงการไปปฏิบัติ และผู้ให้ การสนับสนุนการประเมินผลซึ่งต้องการทราบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อย เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคที่ต้องแก้ไขหรือไม่

(10) เพื่อทดสอบความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนว่าได้ผลเพียงใดและต้อง ปรับปรุงส่วนใดบ้าง

(11) เพื่อตัดสินใจที่จะขยายโครงการหรือยุติโครงการ หรือให้การสนับสนุนโครงการหนึ่ง แต่ยกเลิกอีกโครงการหนึ่ง หรือในกรณีที่มีโครงการในลักษณะที่แข่งขันกัน การประเมินผลทำให้ทราบว่าโครงการใดมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสาธารณชน โครงการที่ไม่ประสบผลสำเร็จหรือให้ ผลตอบแทนน้อยกว่าก็ควรยกเลิก

(12) เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความมีเหตุผล การประเมินผลเป็นการใช้ระเบียบวิธีวิจัย และ เก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นระบบทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนว่ามีความเหมาะสมที่จะ ดำเนินการต่อไป เพราะผลการประเมินจะสนับสนุนว่าเป็นโครงการที่ดีอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินนโยบายสาธารณะเป็นการติดตามว่า นโยบายที่กำหนดและออกแบบนั้น เมื่อนำไปสู่ปฏิบัติจริงซึ่งแต่ละพื้นที่ซึ่งมีบริบทและข้อจำกัด แตกต่างกัน มีปัญหาอุปสรรคใดเกิดขึ้นบ้าง ทำให้ทราบจุดอ่อน จุดแข็ง รวมถึงโอกาสและอุปสรรค ผลการประเมินจะนำไปสู่การแก้ปัญหา การป้องกัน ปรับปรุง หรือแม้แต่การตัดสินใจยุติหรือสานต่อ นโยบายนั้น ๆ

4. ประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จีระ ประทีป (2556: 5-7 – 5-9) อธิบายการแบ่งประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ โดยมีวิธีการจำแนก 4 ประเภท ดังนี้

4.1 จำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน

การจำแนกประเภทนี้เป็นการยี่ดระยะเวลาเป็นเกณฑ์ โดยแบ่งเป็นการประเมินก่อนระหว่าง และหลังการดำเนินงาน ดังนี้

(1) การประเมินผลก่อนเริ่มดำเนินงาน จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะสำคัญ คือ การประเมินความต้องการจำเป็น เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบัน หรือความต้องการเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร โดยทั่วไปผู้ประเมินจะประเมินความต้องการจำเป็น 2 ระดับ คือ ระดับผู้รับบริการกับระดับองค์กร

การประเมินความเหมาะสมหรือเป็นไปได้ของการดำเนินงาน เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากที่กำหนดนโยบายและแผนงานเสร็จแล้ว เป็นการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ความสมเหตุสมผลของการดำเนินงาน ตรวจสอบความเป็นไปได้ของการดำเนินงาน ก่อนนำไปปฏิบัติจริง รวมทั้งตรวจสอบโอกาสที่การปฏิบัติงานนั้นสำเร็จตามเป้าหมาย โอกาสได้รับแรงต้านหรือแรงเสริมต่าง ๆ

(2) การประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน เป็นการประเมินผลการดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามที่กำหนดตามแผนหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง การประเมินการดำเนินงานเน้นศึกษาความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมหรือระบบงานที่นำมาใช้ ซึ่งหากเกิดปัญหาจะได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขทันที การประเมินระหว่างการดำเนินงานมีบทบาทในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานโดยตรง

(3) การประเมินผลหลังการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบว่าการดำเนินการตามแผนประสบความสำเร็จหรือไม่ ควรขยายฐานการดำเนินงานให้กว้างขึ้นหรือไม่ หรือควรยุติการดำเนินการในกรณีนี้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้บริหารจำเป็นต้องมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่หลากหลาย เป็นการประเมินรวบยอด มักเกิดขึ้นในช่วงที่การดำเนินการเสร็จแล้วไม่นานนัก เน้นการตรวจสอบผลลัพธ์เป็นหลัก เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่คาดหวังหรือไม่ คุ่มค่าหรือไม่ และเป็นการตรวจสอบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ

4.2 จำแนกตามการยี่ดวัตถุประสงค์ของการประเมินผล

การจำแนกการประเมินผลประเภทนี้จำแนกได้ 2 แนวทาง คือ

(1) การประเมินผลโดยยี่ดวัตถุประสงค์เป็นหลัก เป็นการประเมินที่เน้นการตรวจสอบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่

(2) การประเมินผลที่เป็นอิสระ ไม่ยึดวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยผู้ตรวจสอบไม่เน้นเพียงการตรวจสอบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเท่านั้น แต่เน้นการรวบรวมข้อมูลในแนวกว้างเพื่อวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นในทุกแง่มุม

4.3 จำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

การจำแนกการประเมินผลประเภทนี้จำแนกได้ 2 แนวทาง คือ

(1) การประเมินผลเพื่อการปรับปรุงหรือการประเมินผลความก้าวหน้า เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง หรือมีปัจจัยใดบ้างเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของงาน การประเมินผลประเภทนี้จะช่วยลดความสูญเปล่า การดำเนินกิจกรรมบางกิจกรรม รวมทั้งช่วยให้ทราบทิศทางการดำเนินงานที่ควรจะเป็น

(2) การประเมินเพื่อสรุปผลหรือการประเมินรวบยอด เป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นตรวจสอบผลลัพธ์หรือผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานว่าเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ การประเมินลักษณะนี้จะนำไปสู่การตัดสินใจยกเลิกหรือขยายผลการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

4.4 จำแนกตามผู้ประเมิน

การจำแนกการประเมินผลประเภทนี้จำแนกได้ 2 แนวทาง คือ

(1) การประเมินโดยใช้บุคคลภายในองค์กรการ มีผลดีคือการมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ย่อมจะได้เห็นพฤติกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินงาน ได้รู้จักคุ้นเคยกับบุคลากรภายในองค์กร ทำให้ทราบข้อมูลทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการจากผู้เกี่ยวข้อง ผลเสียคือ มีข้อจำกัดด้านความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการประเมินผล หรืออาจลำเอียงในการประเมิน

(2) การประเมินผลโดยใช้บุคคลภายนอกองค์กรการ เป็นการประเมินจากผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ข้อดีคือ ได้ผู้ประเมินที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผล โดยเฉพาะ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงาน จึงมีความเป็นกลางในการประเมิน ข้อเสีย คือ การรับรู้ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอาจต้องใช้เวลาในการทำความเข้าใจกระบวนการดำเนินงานที่ต้องประเมินผลรวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วย

จะเห็นได้ว่า ประเภทของการประเมินนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับการประเมินนโยบายสาธารณะทั่วไป สามารถจำแนกโดยใช้เกณฑ์ต่าง ๆ 4 เกณฑ์ ได้แก่ จำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน จำแนกตามการยึดวัตถุประสงค์ของการประเมินผล จำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ และประเภทของการประเมินผลจำแนกตามผู้ประเมิน

5. การออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น

การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินงานนี้ก็คือกระบวนการวิจัย ตำราหลายเล่มจึงใช้คำว่า การออกแบบวิจัยประเมินผล เรื่องวิจัย เกษสุวรรณ (2555: 99 - 100) กล่าวถึง การออกแบบวิจัยประเมินผลนโยบายสามารถสรุปได้ ดังนี้

5.1 ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณา

ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ การวิจัยประเมินผลไม่มีรูปแบบใดที่ดีที่สุด เพราะขึ้นอยู่กับการปฏิบัติ และแนวทางที่ทำงานวิจัยมุ่งไปที่ทิศทางถูกต้อง ทั้งนี้ สามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยปกติจะเน้นผลกระทบของโครงการที่มีต่อคน 2 กลุ่ม คือ

(1) ผลกระทบต่อผู้รับประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายหลักของโครงการ

(2) ผลกระทบต่อผู้ที่นำโครงการไปปฏิบัติและกลุ่มทุติยภูมิที่ได้รับอิทธิพลจากโครงการ ภาระหน้าที่หลักของการวางแผนการวิจัยประเมินผลจึงเป็นการออกแบบเพื่อกำหนดส่วนที่เป็นผลกระทบของโครงการ

5.2 หลักสำคัญของการออกแบบวิจัยประเมินผล

การวิจัยประเมินผลเป็นการเชื่อมโยงระหว่างโครงการกับผลลัพธ์ หรือระบุว่าอะไรเป็นสาเหตุของผลลัพธ์ ความสำคัญอยู่ที่การเลือกและระบุว่าอะไรมีผลต่อผลลัพธ์ และอะไรที่ไม่มีผลต่อผลลัพธ์ อาจเป็นโครงการ กิจกรรม หรือตัวแปรอื่นที่สนใจ หลักสำคัญของการออกแบบวิจัยประเมินผลมีอยู่ 2 ประการ คือ ความตรงประเด็นภายในและความตรงประเด็นภายนอก

ความตรงประเด็นภายใน หมายถึง การออกแบบการวิจัยให้วัดผลกระทบได้แม่นยำมากที่สุดเท่าที่ทำได้ การตรวจสอบทำได้ง่าย ๆ โดยตั้งคำถามว่า ตัวแปรอิสระที่กำลังศึกษา เช่น ประวัติศาสตร์ วุฒิภาวะ การทดสอบ การใช้เครื่องมือ ฯลฯ มีผลกระทบจริง ๆ ต่อตัวแปรตามใช่หรือไม่

ความตรงประเด็นภายนอก หมายถึง หมายถึง การนำข้อสรุปของการประเมินโครงการหนึ่งไปใช้กับโครงการอื่นที่คล้ายกัน นักประเมินส่วนใหญ่เห็นว่าความตรงประเด็นภายในสำคัญกว่าความตรงประเด็นภายนอก

การออกแบบประเมินนโยบายสาธารณะมีส่วนสำคัญในการประเมินผลนโยบาย ซึ่งหากสามารถออกแบบได้อย่างถูกต้องเหมาะสมจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงและน่าเชื่อถือ โดยปกติจะเน้นผลกระทบของโครงการที่มีต่อคน 2 กลุ่ม คือ ผู้รับประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายหลักของโครงการ และผู้ที่นำโครงการไปปฏิบัติ โดยต้องให้ความสำคัญกับความตรงประเด็นภายใน และความตรงประเด็นภายนอกด้วย

6. รูปแบบของการประเมินนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการเสนอรูปแบบของการประเมินนโยบายสาธารณะหลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะโครงการตามนโยบายนั้น ๆ ในเอกสารนี้ยกตัวอย่าง การประเมินผลโครงการด้วย CIPP Model โดยการประเมินผลโครงการด้วย CIPP Model เป็นวิธีการประเมินที่ได้รับความนิยมนำมาใช้ในการประเมินซึ่งแบ่งการประเมินออกเป็น 4 ส่วนด้วยกันคือ

6.1 บริบท (Context = C) ประกอบด้วย

- (1) หลักการและเหตุผลของโครงการ
- (2) วัตถุประสงค์ของโครงการ
- (3) เป้าหมายของโครงการ
- (4) การเตรียมการก่อนการดำเนินการ (การเตรียมการภายใน)

6.2 ปัจจัยนำเข้า (Input = I) ประกอบด้วย

- (1) บุคลากร ใครบ้าง อย่างละกี่คน
- (2) วัสดุอุปกรณ์ อะไรบ้าง จำนวนเท่าใด
- (3) เครื่องมือเครื่องใช้ อะไรบ้าง จำนวนเท่าใด
- (4) อาคารสถานที่ ที่ไหนระบุให้ชัดเจน
- (5) งบประมาณจากแหล่งไหน จำแนกตามหมวดการใช้จ่าย แต่ละหมวดจำนวนเท่าไร

6.3 กระบวนการ (Process = P) ประกอบด้วย

- (1) กระบวนการดำเนินการ ตั้งแต่ก่อนดำเนินการโครงการ ตามลำดับก่อนหลังทุกขั้นตอน
- (2) กิจกรรมดำเนินโครงการ ตามลำดับ ก่อน หลัง
- (3) การนิเทศ กำกับ และติดตามประเมินผล โครงการ

6.4 (Product = P) ประกอบด้วย

Output (ผลผลิต) คือ สิ่งของ/บริการที่เป็นรูปธรรมที่รับรู้ได้ที่ทำหรือผลิตขึ้นจากโครงการเป็นคำตอบที่ว่าจะได้รับอะไรจากการผลิต

Outcomes (ผลลัพธ์) คือ ผลประโยชน์ที่ได้จากการผลิต ผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม จากการใช้ประโยชน์จากสิ่งทีผลิตขึ้นมา เป็นคำตอบที่ว่าทำมีมีการผลิตผลผลิตนั้น

Impacts (ผลกระทบ) ทั้งทางบวกและทางลบที่อาจจะเกิดจากโครงการ

กล่าวโดยสรุป การประเมินนโยบายสาธารณะเป็นการประเมินโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นภายใต้ต้นนโยบายนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธี สำหรับการประเมินด้วย CIPP Model เป็นวิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย การวิเคราะห์

แบบ CIPP จำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการโครงการ รวมถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการดำเนินการประสบความสำเร็จ เมื่อการประเมินโครงการภายใต้นโยบายเสร็จสิ้นจึงพิจารณาว่านโยบายที่กำหนดนั้นควรปรับปรุงอย่างไร หรือใช้เป็นข้อมูลตัดสินใจสานต่อหรือยุตินโยบายนั้น

7. กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการวิจัยทางสังคมศาสตร์รูปแบบหนึ่ง ที่ต้องการทดสอบหรือพิสูจน์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยหรือตัวแปรที่กำหนดในนโยบาย การประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะที่มุ่งวัดผลและตัดสินคุณค่าแก่นโยบายที่นำมาประเมิน เป็นการหาข้อมูลเพื่อนำมาวัดผลและตัดสินคุณค่าว่ามีความสำเร็จมากน้อยเพียงใด เสน่ห์ จัยโต (2558: 5-22) จำแนกกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะออกเป็น 6 ขั้นตอน ดังนี้

(1) ขั้นศึกษานโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน เป็นการกำหนดขอบเขตของการวิจัยประเมินผลใน 2 กิจกรรมย่อย คือ การศึกษานโยบายที่มุ่งจะประเมินผลและการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบาย เช่น ประเมินกระบวนการนโยบายหรือประเมินผลสัมฤทธิ์นโยบาย

(2) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด เป็นการแปลงวัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบาย จากนามธรรมสู่รูปธรรม เช่น ร้อยละของความเสมอภาค ระดับความเป็นธรรม ระดับความถูกต้อง ระดับความพึงพอใจ

(3) ขั้นกำหนดเกณฑ์การประเมินเป็นการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่พึงรับได้ เช่น เกณฑ์ความสำเร็จไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ระดับความพึงพอใจไม่น้อยกว่าระดับ 4

(4) ขั้นตอนออกแบบวิจัยประเมินผล เป็นการออกแบบเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกต แบบสำรวจ เป็นต้น

(5) ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลให้ครบถ้วนและนำข้อมูลมาวิเคราะห์ทางสถิติและวิเคราะห์ทางเนื้อหา

(6) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย เป็นการรายงานผลการประเมินนโยบายว่าสำเร็จหรือไม่สำเร็จมากน้อยเพียงใด

ทำนองเดียวกันจินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2556: 282-283) อธิบายวงจรการประเมินนโยบาย โดยกำหนดเป็นขั้นตอน 6 ขั้นตอน ดังนี้

(1) การกำหนดคุณค่า เป็นการกำหนดคุณค่าของการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น ๆ

(2) การตั้งเป้าหมาย (วัตถุประสงค์) การประเมินเป็นการกำหนดว่าต้องการทราบเรื่องอะไรบ้าง แต่ละเรื่องมีขอบเขตเพียงใด การประเมินต้องการรายละเอียดเพียงใด

(3) การกำหนดเกณฑ์การวัดเป้าหมาย เป็นการกำหนดว่าเครื่องชี้ หรือจะใช้เกณฑ์อะไรเป็นเครื่องชี้เพื่อที่จะทราบว่านโยบายบรรลุเป้าหมายหรือไม่

(4) การประเมินการวางนโยบาย เป็นการประเมินว่าการวางนโยบายสอดคล้องกับคุณค่าที่ต้องการหรือไม่ เพียงใด

(5) การประเมินการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการประเมินการปฏิบัติตามนโยบายนั้นว่า เป็นไปตามที่นโยบายวางไว้หรือไม่

(6) การประเมินผลและผลกระทบของนโยบาย เป็นการประเมินผลและผลกระทบของนโยบาย เพื่อศึกษาเปรียบเทียบว่านโยบายที่ปฏิบัติไปแล้วนั้นมีคุณค่าตามที่กำหนดหรือไม่จะช่วยให้ทราบว่านโยบายนั้นสำเร็จมากน้อยเพียงใด

จากกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่นักวิชาการเสนอไว้ สามารถสรุปกระบวนการสาธารณะได้ 7 ขั้นตอน ดังนี้

(1) ขั้นกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน เป็นการกำหนดขอบเขตของการประเมิน ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาจุดมุ่งหมายของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ว่าต้องการให้เกิดผลอย่างไร จึงสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้อย่างสอดคล้องกัน

(2) ขั้นตอนออกแบบการประเมินผล เป็นการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติการประเมินผลในภาพรวม โดยวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการประเมิน

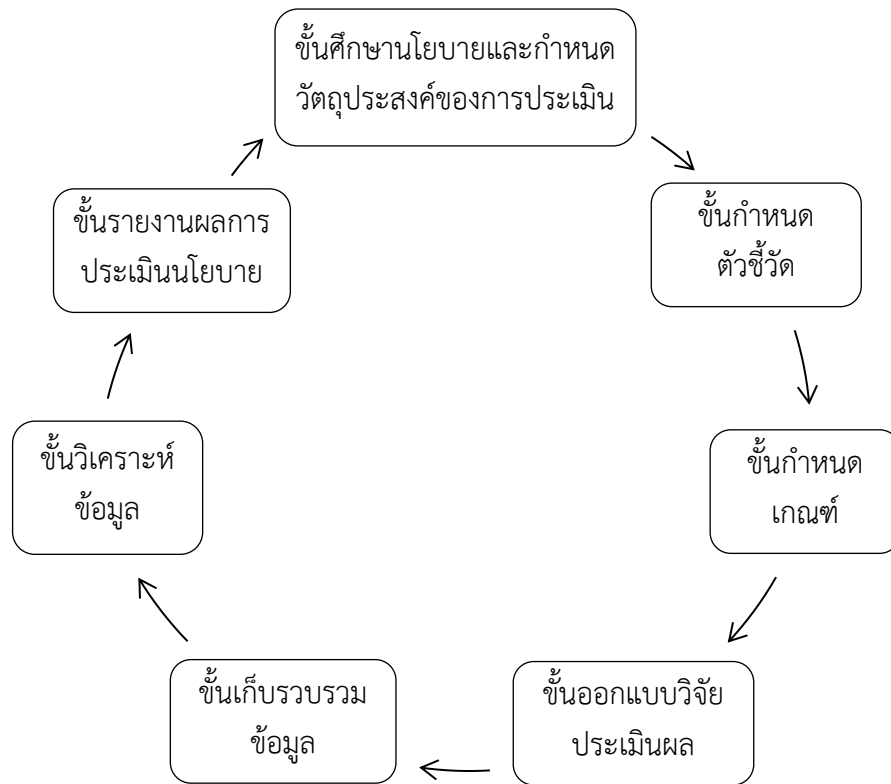
(3) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด เป็นการกำหนดผลของสิ่งที่ต้องการทราบตามวัตถุประสงค์เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมสามารถระบุได้ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่

(4) ขั้นกำหนดเกณฑ์การประเมินผล เป็นการกำหนดค่าความหมายของผลการประเมินตัวบ่งชี้ว่าอยู่ในระดับใด และยอมรับได้ในระดับใดจึงถือว่านโยบายนั้นบรรลุตามจุดมุ่งหมาย

(5) ขั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการเก็บข้อมูลตามที่กำหนดโดยใช้เครื่องมือที่มีมาตรฐานและน่าเชื่อถือ รวมถึงการวิเคราะห์ตามลักษณะของข้อมูล

(6) ขั้นสรุป เป็นการนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดและลงข้อสรุปว่านโยบายที่ดำเนินการนั้นสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

(7) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย เป็นการรายงานผลการประเมินแก่ผู้เกี่ยวข้อง การประเมินผลนโยบายสาธารณะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้ได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือสามารถนำข้อมูลมาตัดสินใจปรับปรุงหรือยุตินโยบายนั้น ๆ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ ดังภาพ



ภาพที่ 10.1 การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะต้องดำเนินการเป็นลำดับขั้นตอนเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งจะได้ข้อมูลที่มีคุณภาพและบอกได้ว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่อย่างไร สามารถสรุปได้ 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นศึกษานโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน (2) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด (3) ขั้นกำหนดเกณฑ์ (4) ขั้นออกแบบวิจัยประเมินผล (5) ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูล (6) ขั้นวิเคราะห์ข้อมูล และ (7) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย

8. จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จรรยาบรรณ หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบวิชาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียงและฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ สำหรับจรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ มีผู้กล่าวไว้ที่สำคัญดังนี้

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2549: 514-516) ระบุว่า ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะควรมีจริยธรรม ดังนี้

- (1) เป็นผู้ที่ไม่มีอคติหรือความลำเอียง เนื่องจากอาจทำให้ผลการประเมินขาดความแม่นยำตรง

(2) มีความรู้ความสามารถในการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในการประเมินผลตามหลักวิชาการ และมีความเหมาะสมกับสภาพโครงการ แผนงาน และนโยบาย ไม่ประเมินผลโดยใช้ค่านิยมหรือประสบการณ์ส่วนตัวเป็นหลัก

(3) มีความเที่ยงตรงในการวิเคราะห์ตลอดกระบวนการประเมิน

(4) มีความมั่นคงทางด้านจิตใจ ไม่ถูกครอบงำโดยง่ายจากผู้ตัดสินใจนโยบายหรือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายนั้น ๆ

(5) มีความสัมพันธ์ที่เป็นกลางกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายนั้น ๆ

(6) ไม่เข้าร่วมกับผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Non- Stakeholders) ที่ทำการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือโครงการที่กำลังทำการประเมินอยู่

ยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี (2548 : 118-119) เสนอจรรยาบรรณที่นักประเมินผลควรยึดถือปฏิบัติคือ

(1) ต้องซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพของตน กล่าวคือ ควรทำการประเมินผลโดยใช้หลักวิชาการอย่างตรงไปตรงมา ไม่บิดเบือนข้อมูล ไม่อ้างผลการประเมินเกินความเป็นจริง ต้องอุทิศเวลาทำหน้าที่เต็มความสามารถ ไม่คิดว่าผลการประเมินจะต้องเป็นผลบวกเสมอไป

(2) ต้องมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ขณะเดียวกันก็ต้องเคารพสิทธิของสาธารณชนและตระหนักถึงเหตุผลของผู้จัดทำโครงการ โดยคำนึงถึงผลได้ผลเสียของทุกฝ่ายไม่ควรประเมินเพียงเพื่อเอาใจผู้บริหาร หรือเพื่อให้บรรลุนโยบายเท่านั้น

(3) ต้องรักษาความลับอย่างเคร่งครัด ซึ่งนักประเมินผลต้องเก็บข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการซึ่งต้องปิดบังเพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อผู้ให้ข้อมูล หรือถ้าประเมินเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนที่ไม่อาจเปิดเผยหรือเผยแพร่ นักประเมินก็ควรรอบคอบและระมัดระวัง

(4) ต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น โดยนักประเมินผลไม่ควรเรียกร้องหรือขู่ข่มขู่ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ แต่ควรมีการเห็นพ้องต้องกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งข้อจำกัดต่าง ๆ เป็นหลัก

(5) ต้องมีคุณธรรม นักประเมินผลต้องมีคุณธรรมประจำใจ กล่าวคือ ควรทำการประเมินเฉพาะโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า ไม่ควรประเมินโครงการใด ๆ เพื่อเห็นแก่สินจ้างรางวัลเป็นใหญ่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณชน

สรุปได้ว่า ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะควรมีจรรยาบรรณและคุณลักษณะที่สำคัญ คือ ไม่มีอคติหรือความลำเอียง มีความรู้ความสามารถการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในการประเมินผล ไม่ถูกครอบงำโดยง่าย ต้องรักษาความลับอย่างเคร่งครัด ต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และต้องมีคุณธรรม ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผลการประเมิน ดังนั้น ควรตระหนักและยึดถือจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด

9. สรุป

กระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย ขึ้นน่านโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องประเมินผลว่านโยบายนั้น ๆ เป็นไปตามเป้าประสงค์หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การยุติ/หรือสานต่อนโยบาย ดังนั้น กระบวนการประเมินผลนโยบายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ประเภทของการประเมินนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกโดยใช้เกณฑ์แตกต่างกัน กล่าวคือ สามารถจำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน ประกอบด้วย การประเมินผลก่อน ระหว่าง และหลังน่านโยบายไปปฏิบัติ การจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการประเมินผล จำแนกได้ 2 แนวทาง คือ การประเมินผลโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก กับการประเมินผลที่เป็นอิสระไม่ยึดวัตถุประสงค์ของโครงการ การจำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ จำแนกได้ 2 แนวทาง คือ การประเมินโดยใช้บุคคลภายในองค์กร กับการประเมินผลโดยใช้บุคคลภายนอกองค์กร ประเมินนโยบายก็คือการประเมินโครงการภายใต้นโยบายนั้น โดยรูปแบบการประเมินแบบ CIPP Model ได้รับความสนใจและนำมาใช้อย่างแพร่หลาย เป็นการประเมินบริษัท ปัจจุบันนำเข้า กระบวนการผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกี่ยวข้อง การประเมินผลนโยบายสาธารณะต้องดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นตอน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น 7 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นศึกษานโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน (2) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด (3) ขั้นกำหนดเกณฑ์ (4) ขั้นออกแบบวิจัยประเมินผล (5) ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูล (6) ขั้นวิเคราะห์ข้อมูล และ (7) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย นอกจากการดำเนินการขั้นตอนแล้ว จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะถือเป็นสิ่งสำคัญ ผู้ประเมินผลนโยบายควรมีจรรยาบรรณ กล่าวคือ ไม่มีอคติหรือความลำเอียง มีความรู้ความสามารถการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในการประเมินผล ไม่ถูกครอบงำโดยง่าย ต้องรักษาความลับอย่างเคร่งครัด ต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและต้องมีคุณธรรม

รายการอ้างอิง

- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *การประเมินผลนโยบายสาธารณะ*. อุบลราชธานี: บพิธการพิมพ์.
- เสน่ห์ จุ้ยโต. (2558). *การประเมินผลนโยบายสาธารณะ*. ใน สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, *เอกสารการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน* (หน้า 5-1 - 5-32). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุดพร ดีไซน์.
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. (2556). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จีระ ประทีป. (2556). *เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1 - 7 นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ทิพาพร พิมพ์สุทธิ. (2551). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรรณภา วามานนท์. (2561). กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย. *วารสารเกษมบัณฑิต*, 19(Special)197-207.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมบัติ อารงธัญวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนูรัตน์ อนันธนาธร. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรด ประเทศไทย.
- อดิพร เกิดเรือง. (2561). *หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

1. ตามความเข้าใจของท่านการประเมินผลนโยบายสาธารณะคืออะไร
2. จงอธิบายความแตกต่างระหว่างการติดตามนโยบายกับการประเมินผลนโยบาย มาพอเข้าใจ
3. ให้ระบุความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะอย่างน้อย 3 ข้อ พร้อมระบุเหตุผลประกอบ
4. การประเมินผลนโยบายสาธารณะก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ ระหว่างนำนโยบายไปปฏิบัติ และหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร
5. ให้อธิบายประเภทของการประเมินนโยบายสาธารณะโดยเขียนเป็นแผนผังความคิด
6. ให้อธิบายหลักการออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ มาพอเข้าใจ
7. นอกจากการประเมิน ด้วย CIPP Model แล้วการประเมินผลนโยบายสาธารณะยังมีการประเมินรูปแบบหรือวิธีการอื่น ๆ อีก ให้สืบค้นมา 1 รูปแบบ พร้อมอธิบายสาระสำคัญของรูปแบบหรือวิธีการนั้น ๆ
8. ให้เขียนแผนภาพกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ มาพอเข้าใจ
9. นักศึกษาเห็นว่าจรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะประเด็นใดสำคัญที่สุด เพราะเหตุใด

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

- เป้าหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะคือข้อใด
 - เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขนโยบาย
 - เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบทางราชการ
 - เพื่อสร้างความเข้าใจในกระบวนการนโยบายแก่ประชาชน
 - เพื่อควบคุมความได้เปรียบทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบาย
- การประเมินนโยบายสาธารณะควรคำนึงถึงสิ่งใดมากที่สุด
 - ความเป็นเอกภาพของนโยบาย
 - ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร
 - ศักยภาพของหน่วยงานที่ประเมิน
 - การแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- เพราะเหตุใดจึงต้องประเมินนโยบายสาธารณะระหว่างการดำเนินงาน
 - เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่คาดหวังหรือไม่
 - เพื่อนำข้อมูลที่ได้ตัดสินใจดีหรือดำเนินนโยบายต่อ
 - เพื่อตรวจสอบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ
 - เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงาน
- การประเมินนโยบายสาธารณะที่แบ่งออกเป็นประเมินก่อน ระหว่างและหลังการดำเนินงาน เป็นการจำแนกการประเมินนโยบายสาธารณะโดยใช้เกณฑ์ใด
 - จำแนกตามการยึดวัตถุประสงค์ของการประเมินผล
 - จำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ
 - จำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน
 - จำแนกตามผู้ประเมิน
- ข้อใดไม่ใช้ในการประเมินบริบท (Context = C) ตามรูปแบบ CIPP Model
 - หลักการและเหตุผลของโครงการ
 - บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
 - วัตถุประสงค์ของโครงการ
 - เป้าหมายของโครงการ

6. พิจารณาข้อความต่อไปนี้

- 1) การตั้งเป้าหมาย
- 2) การกำหนดคุณค่า
- 3) การประเมินการวางนโยบาย
- 4) การกำหนดเกณฑ์
- 5) การประเมินผลกระทบของนโยบาย
- 6) การประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบาย

จากข้อความข้างต้น ข้อใดเรียงลำดับกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะจากเริ่มต้นถึงสิ้นสุดได้ถูกต้อง

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| ก. 1), 2), 4), 3), 5) และ 6) | ข. 1), 2), 4), 3), 6) และ 5) |
| ค. 2), 1), 4), 3), 6) และ 5) | ง. 2), 1), 4), 3), 5) และ 6) |

7. ข้อใดเป็นปัญหาของการประเมินนโยบายสาธารณะมากที่สุด

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| ก. ผู้ประเมินขาดจรรยาบรรณ | ข. นโยบายมีลักษณะเป็นนามธรรม |
| ค. ขอบเขตของนโยบายกว้างเกินไป | ง. จำนวนแผนงาน/โครงการของนโยบาย |

8. การประเมินนโยบายสาธารณะที่ดีต้องประเมินจากสิ่งใด

- | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ก. บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย | ข. หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ |
| ค. งบประมาณที่ใช้สำหรับนโยบายนั้น ๆ | ง. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย |

9. ใครมีหน้าที่ประเมินผลนโยบายสาธารณะ

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| ก. ประชาชนผู้รับบริการ | ข. ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ |
| ค. ผู้กำหนดนโยบาย | ง. ทุกข้อที่กล่าวมา |

10. วัตถุประสงค์ข้อใดควรกำหนดในการประเมินผลหลังนำนโยบายลดอุบัติเหตุช่วงสงกรานต์ไปปฏิบัติมากที่สุด

- ก. เพื่อศึกษาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุช่วงสงกรานต์
- ข. เพื่อจำแนกช่วงอายุของผู้ขับขี่ยานพาหนะที่เกิดอุบัติเหตุช่วงสงกรานต์
- ค. เพื่อเปรียบเทียบจำนวนอุบัติเหตุช่วงสงกรานต์ระหว่างปีปัจจุบันกับปีก่อนหน้า
- ง. เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างยานพาหนะกับความรุนแรงของการเกิดอุบัติเหตุช่วงสงกรานต์

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ก. เพื่อนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขนโยบาย
- ข้อ 2 ตอบ ง. การแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน
- ข้อ 3 ตอบ ง. เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงาน
- ข้อ 4 ตอบ ค. จำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน
- ข้อ 5 ตอบ ข. บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
- ข้อ 6 ตอบ ค. 2), 1), 4), 3), 6) และ 5)
- ข้อ 7 ตอบ ก. ผู้ประเมินขาดจรรยาบรรณ
- ข้อ 8 ตอบ ง. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย
- ข้อ 9 ตอบ ง. ทุกข้อที่กล่าวมา
- ข้อ 10 ตอบ ค. เพื่อเปรียบเทียบจำนวนอุบัติเหตุช่วงสงกรานต์ระหว่างปีปัจจุบันกับปีก่อนหน้า

หน่วยที่ 11 ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสาธารณะและการวางแผน

ปรีวัฒน์ ช่างคิด

วิทยาลัยชุมชนระนอง สถาบันวิทยาลัยชุมชน

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม

แผนการสอนประจำหน่วย

หน่วยที่ 11 ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสาธารณะและการวางแผน

เค้าโครงเนื้อหา

1. ปัญหาด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ
2. ปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ
3. ปัญหาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
4. สถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐ
5. แนวทางการแก้ไขปัญหาสาธารณะ
6. สรุป

แนวคิด

ปัญหาการกำหนดนโยบายสาธารณะมีหลายประการ ครอบคลุมทั้งมิติการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจนโยบาย ลักษณะของนโยบาย รวมถึงมิติการศึกษาทางนโยบาย การสื่อสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายสาธารณะมักให้ความสำคัญกับการประสานผลประโยชน์ทางการเมืองมากเกินไปจึงไม่สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ปัญหาของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติพิจารณาได้หลายประเด็น โดยเฉพาะปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาที่มีอยู่หลายมิติ ขาดการพัฒนาวิธีการศึกษากำหนดนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ด้านสมรรถนะขององค์กร ด้านการควบคุม ด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งสิ้น

ปัญหาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยปัญหาทั้งด้านตัวนโยบายสาธารณะเอง ปัญหาด้านองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาด้านการกำหนดเกณฑ์การประเมิน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาไม่มีการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และการขาดบุคลากรที่มีความรู้ด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะอีกด้วย

แนวทางการแก้ไขปัญหาสาธารณะของประเทศไทยนั้น ต้องให้ความสำคัญตั้งแต่เริ่มต้น และต้องให้ความสำคัญกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติไปจนถึงการประเมินนโยบาย และ

นอกจากนี้ยังต้องปรับแก้จากต้นเหตุของปัญหา กล่าวคือ ต้องสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในสังคมไทยเพื่อให้การเมืองมีเสถียรภาพ และปรับปรุงการจัดการปกครองที่เน้นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

วัตถุประสงค์เชิงพฤติกรรม

เมื่อศึกษาหน่วยนี้จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายปัญหาด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะได้
2. ยกตัวอย่างปัญหาด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้
3. ระบุปัญหาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่กำหนดให้ได้
4. วิเคราะห์สถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐที่ส่งผลต่อนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศได้
5. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหากระบวนการนโยบายสาธารณะได้

วิธีสอน

1. การบรรยาย
2. การอภิปราย
3. การศึกษาค้นคว้าด้วยตัวเอง
4. ศึกษากรณีศึกษา

กิจกรรมการเรียนรู้การสอน

1. ผู้เรียนศึกษาเอกสารประกอบการสอนหน่วยที่ 11 ปัญหาและอุปสรรคของนโยบายสาธารณะ
2. แบ่งกลุ่มศึกษารายกรณีและอภิปรายกลุ่มย่อยตามที่กำหนดให้
3. แต่ละกลุ่มนำเสนอประเด็นสำคัญของกรณีศึกษาหน้าชั้นเรียน
4. แบ่งกลุ่มวิจารณ์ และเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาลงอุปสรรคของนโยบายสาธารณะ โดยเน้นนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องในชีวิตประจำวัน
5. ผู้สอนบรรยาย/อภิปรายร่วมกัน และชี้ให้เห็นประโยชน์และแนวทางการนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน
6. ผู้เรียนทำแบบฝึกหัดและแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

สื่อการเรียนการสอน

1. เอกสารประกอบการสอน
2. บทความ/ข่าวเกี่ยวกับการวางแผนของรัฐบาล
3. โปรแกรมนำเสนองาน (Power Point) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการท้องถิ่น
4. แบบฝึกหัดประจำหน่วย
5. แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

การประเมินผล

1. สังเกตและบันทึกผลการจากพฤติกรรมความสนใจและการมีส่วนร่วมในชั้นเรียนการทำกิจกรรมกลุ่ม การตอบคำถามขณะที่มีการอภิปรายและซักถาม
2. ตรวจสอบผลงานที่ได้รับมอบหมายจากการทำแบบฝึกประจำหน่วย
3. ประเมินผลจากแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย
4. ประเมินผลจากการสอบกลางภาคเรียนและปลายภาคเรียน

1. ปัญหาการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ปัญหานโยบายสาธารณะในประเทศไทยนั้นพบทุกระบวนการ สำหรับขั้นตอนการกำหนดนโยบายพบปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

1.1 การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่เป็นไปตามขั้นตอน

การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่เป็นไปตามขั้นตอน ทำให้กระบวนการนโยบายไม่สมบูรณ์ คือ แทนที่จะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการนำปัญหาสาธารณะ (Public Problems) ที่เกิดขึ้นในสังคมมาสร้างให้เป็นนโยบายของรัฐแต่กลับมาจากกลุ่มบุคคล กลุ่มการเมืองที่นำเสนอแนวคิดเข้ามาให้รัฐบาล แล้วรัฐบาลนำมากำหนดออกมาเป็นนโยบายโดยตรง เป็นการลัดขั้นตอนการกำหนดนโยบาย จึงทำให้นโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ อาจตอบสนองเพียงคนบางกลุ่มที่ใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจ ทำให้เกิดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนบางกลุ่ม

1.2 การตัดสินใจนโยบายขาดความรอบคอบ

การตัดสินใจนโยบายพบปัญหาที่ผู้มีอำนาจไม่คำนึงถึงมิติหลาย ๆ ด้านของนโยบายให้ครบถ้วน การคำนึงถึงเฉพาะเรื่องของผลประโยชน์ของหน่วยงาน กลุ่มการเมือง และอื่น ๆ หรือคำนึงถึงเฉพาะที่เป็นมิติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย รัฐศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์มหภาค แต่ละเลยการให้ความสำคัญในมิติของสังคมศาสตร์ จิตวิทยาสังคม เศรษฐศาสตร์ จุลภาค หรือเศรษฐศาสตร์ในระดับชุมชน เป็นต้น เช่น นโยบายการขึ้นราคาค่าโดยสารรถประจำทางสาธารณะ นโยบายการขึ้นราคาค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนทุกระดับ เป็นต้น

1.3 นโยบายมีลักษณะประชานิยม

สาเหตุเกิดจากการเป็นนโยบายที่เน้นการหาเสียงทางการเมืองของพรรคการเมือง ขาดการคำนึงถึงต้นทุนและประสิทธิผล ไม่คำนึงว่าในระยะยาวนโยบายนั้นจะเป็นจริงได้มากน้อยเพียงใด จึงอาจทำให้นโยบายเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ และเกิดผลกระทบอื่น ๆ ตามมา ซึ่งนโยบายที่ดีนั้นต้องเป็นนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในสถานการณ์จริงด้วย

1.4 ขาดการศึกษาทางเลือกนโยบายอย่างจริงจัง

ก่อนการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่มักไม่มีการศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกนโยบายอย่างจริงจัง เพื่อหาความชัดเจนของปัญหาและสร้างทางเลือกในการแก้ไขปัญหา นั้น ๆ เพื่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมและครอบคลุมปัญหา นโยบายส่วนใหญ่จึงเป็นลักษณะเป็นนโยบายเดี่ยว ไม่สามารถบอกได้ว่านโยบายนั้นเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง

1.5 ขาดการศึกษาผลกระทบของนโยบาย

นโยบายสาธารณะบางนโยบายขาดขั้นตอนการศึกษาถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม เนื่องมาจากการที่นโยบายมีลักษณะเป็นนโยบายที่ไม่ได้เปรียบเทียบทางเลือก หรือเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นมาไม่เป็นไปตามกระบวนการก่อรูปนโยบาย นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างลักษณะนี้ทำให้การศึกษาผลกระทบของนโยบายถูกมองข้ามไป เมื่อนโยบายถูกนำไปปฏิบัติจึงเกิดผลกระทบขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาให้กับประชาชนและสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

1.6 ขาดการสื่อสารกับประชาชน

การไม่สื่อสารข้อมูลของนโยบายสาธารณะหรือการสื่อสารที่ไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่ทราบถึงวัตถุประสงค์นโยบายว่าจะทำอะไร เพื่ออะไร ทำแล้วประชาชนจะได้อะไร หรือเสียอะไรมากน้อยเพียงไร ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างไร ตัวอย่างนโยบายหรือโครงการทอส่งก๊าซไทย-มาเลเซีย ที่ไม่ได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับทราบตั้งแต่เริ่มต้น แต่มีการนำมาให้ประชาชนพิจารณาและพยายามที่จะให้ประชาชนยอมรับนโยบายด้วยการทำประชาพิจารณ์ ภายหลัง จึงเกิดความไม่ยอมรับและต่อต้านจากคนในพื้นที่ขึ้น แต่อย่างไรก็ดี นโยบายที่ได้มีการศึกษามาแล้วเป็นอย่างดีว่าจะส่งผลดีต่อประเทศชาตินั้น เป็นเรื่องของการบริหารและการจัดการของรัฐบาลว่ามีประสิทธิภาพเพียงใดที่จะสามารถทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ชัดเจน และครบถ้วน อันจะนำไปสู่การยอมรับและเห็นด้วยในที่สุด

1.7 ขาดการมีส่วนร่วมตัดสินใจนโยบายสาธารณะ

การตัดสินใจในนโยบายสาธารณะมักเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจและผู้บริหารซึ่งควรเป็นการตัดสินใจที่กำหนดนโยบายจากประชาชน โดยผู้นำรัฐบาลเป็นเพียงผู้นำความต้องการของประชาชนมาสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น

1.8 ให้ความสำคัญกับการประสานผลประโยชน์ทางการเมืองมากเกินไป

การเข้ามามีบทบาทของกลุ่มการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทำให้นโยบายไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการสาธารณะได้ เช่น นโยบายแรงงานของรัฐบาล (ในอดีต) ที่มีการบิดเบือนนโยบายจากเดิม ทั้งที่ได้มีการสำรวจความต้องการของผู้ใช้แรงงานไว้แล้วตั้งแต่ ตอนก่อนการหาเสียงเลือกตั้ง แต่เมื่อเกิดการประนีประนอมทางการเมืองที่ต้องการให้พรรคการเมืองพันธมิตรมาเข้าร่วมเป็นรัฐบาล นโยบาย แรงงานที่ถูกกำหนดออกมาจึงเป็นลักษณะที่แตกต่างจากนโยบายที่ก่อรูปไว้ตั้งแต่แรก เป็นเพียงนโยบายที่ดำเนินไปตามลักษณะของงานประจำที่ข้าราชการได้ทำอยู่แล้ว ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นนโยบายที่ไม่มีความคิดริเริ่มใหม่ ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์เพียงเพื่อพรรคการเมืองต้องการประสานประโยชน์ระหว่างกันเท่านั้น ซึ่งเป็นการต่อรองเมื่อต้องตัดสินใจเลือกนโยบาย หรืออาจกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายของประเทศไทยเป็นเรื่องของการเมืองมากเกินไป

สรุปได้ว่า ปัญหาการกำหนดนโยบายสาธารณะประกอบด้วย การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่เป็นไปตามขั้นตอน การตัดสินใจนโยบายขาดความรอบคอบ นโยบายมีลักษณะประชานิยม ขาดการศึกษาทางเลือกนโยบายอย่างจริงจัง ขาดการศึกษาผลกระทบของนโยบาย ขาดการสื่อสารกับประชาชน ขาดการมีส่วนร่วมตัดสินใจนโยบายสาธารณะ และให้ความสำคัญกับการประสานผลประโยชน์ทางการเมืองมากเกินไป ซึ่งทั้งหมดล้วนส่งผลกระทบทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2. ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ว่าใครได้และใครเสีย จึงทำให้กระบวนการนี้ซับซ้อนอย่างยิ่ง ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติพบประเด็นปัญหาสำคัญ ดังนี้

2.1 ปัญหาขาดการพัฒนาวิธีการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

เหตุผลสำคัญที่ทำให้การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติถูกละเลยมาเป็นเวลานาน มาจากฐานคติที่ว่าขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องธรรมดา ไม่มีเนื้อหาสาระและไม่มีคุณค่าควรแก่การสนใจ เพราะเป็นการขยายผลของขั้นตอนการกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่โดยความเป็นจริงแล้ว ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับสาเหตุและเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย อีกทั้งวิธีการศึกษาและการวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัตินั้น ยังไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนและมีความซับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการศึกษา ดังนั้น การอธิบายและการจำแนกสาระสำคัญของขั้นตอนการนำไปปฏิบัติทำให้นักวิชาการไม่สนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่กลับไปสนใจขั้นตอนการกำหนดนโยบายมากกว่า ที่สำคัญการศึกษาขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องใช้เวลาและทรัพยากรจำนวนมาก ตลอดจนต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่าย จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้ศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องประสบกับปัญหาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีกรอบการศึกษาเพียงใด ใช้ตัวแปรอะไรมาศึกษา และจะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างไร

2.2 ปัญหาด้านสมรรถภาพขององค์กร

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยเพียงใด ดังนั้น ปัญหาทางด้านสมรรถนะจึงเป็นปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจโยงถึงปัจจัยที่ต้องคำนึง ได้แก่ บุคลากร เงินทุน รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย

2.3 ปัญหาด้านการควบคุม

ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ในกรณีนี้ ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเพิ่มมากขึ้นหากผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาทางด้านการควบคุมมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุม หรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานที่สามารถสนองต่อความต้องการของนโยบายได้ และในขณะเดียวกันก็มีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย อาทิ ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายว่าจะสามารถแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบาย กิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด และการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติงาน แผนงาน หรือโครงการนั้น ๆ

2.4 ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

อาจกล่าวได้ว่าปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในการให้ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง นั้น สาระสำคัญที่เป็นปัญหาตกทอดมาจนถึงปัจจุบันคือ การขาดความร่วมมือจากประชาชน บางครั้งประชาชนก็รวมกลุ่ม รวมพลังกันต่อต้าน เช่น การต่อต้านโรงไฟฟ้าพลังงานถ่านหินที่จังหวัดกระบี่ เนื่องจากประชาชนเห็นว่าจะก่อมลภาวะในพื้นที่ หรือกรณีการต่อต้านการให้สัมปทานเหมืองแร่ทองคำที่จังหวัดพิจิตร เป็นต้น

2.5 ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งเกิดจากอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรที่เกี่ยวข้อง จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น การติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบายดังกล่าว ความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานอื่น ความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้ เป็นต้น

2.6 ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ

ปัญหาทางด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคล เป็นปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาดังกล่าวอาจลุกลามส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงได้ ถ้าหากองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ซึ่งได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนชนชั้นกลาง หากไม่ให้การสนับสนุนทั้งในแง่ของการเมืองงบประมาณ อาจก่อให้เกิดการสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน หรือคัดค้านนโยบายนั้น ๆ ได้

จะเห็นได้ว่า ปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีทั้งมิติปัญหาทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ มิติด้านองค์กรที่ประกอบด้วย สมรรถภาพขององค์กร ปัญหาทางการควบคุมปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ รวมถึงปัญหาอื่น ๆ ในสังคมปัจจุบันซึ่งมีความซับซ้อนอย่างมาก

3. ปัญหาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

หากพิจารณาปัญหาของนโยบายสาธารณะในมิติของการประเมินผล พบว่า มีมิติที่ต้องพิจารณา ดังนี้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555 : 327 - 332)

3.1 ปัญหาเป้าประสงค์ (Purpose Problem)

หมายถึงจุดมุ่งหมายโดยรวมที่เริ่มประเมินผลนั้นคืออะไร เนื่องจากการประเมินผลต้องทำเป็นลำดับขั้นตอน นักประเมินผลจึงต้องค้นหาว่าอะไรคือนโยบาย แผน หรือองค์ประกอบของแผน ที่ผู้สนับสนุนต้องการให้ตรวจสอบ นักประเมินผลควรเอาใจใส่ต่อปัญหาเฉพาะที่คณะกรรมการประเมินผลต้องการให้อธิบาย ตลอดจนปัญหาอื่นที่อาจเกิดขึ้น เช่น ทำไมผู้สนับสนุนจึงต้องการให้ตรวจสอบประเด็นนี้เป็นการเฉพาะ เป็นความต้องการจริง ๆ ของผู้สนับสนุนที่ต้องการทำความเข้าใจโครงการ หรือว่าเขาได้ปกปิดบางสิ่งบางอย่างที่เป็นเจตนาจริงเอาไว้ ปัญหาเป้าประสงค์ในที่นี้จึงเป็นพื้นฐานที่นักวิจัยต้องเผชิญ กรณีทางด้านวิชาการ เงินทุนที่นักวิชาการ ได้รับก็นำไปใช้เพื่อสร้างความรู้พื้นฐานอย่างเดียว แต่สำหรับด้านการประเมินผล คณะกรรมการที่ให้เงินทุนสนับสนุนอาจมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองแฝง ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่นักประเมินผลต้องค้นหาว่าเป้าหมายของการประเมินคืออะไร

3.2 ปัญหาองค์การ (Organization Problem)

หมายถึงใครควรประเมินผลและควรจะทำองค์การอย่างไร เป็นปัญหาว่าจะทำงานประเมินผลอย่างไร ซึ่งสามารถมองได้หลายด้าน เช่น จะประเมินด้วยตนเองหรือจะให้นักประเมินผลภายนอกเป็นผู้ประเมิน การประเมินผลควรเริ่มต้นและกระทำโดยคนที่ได้รับผลกระทบ หรือควรทำโดยคณะกรรมการจากหน่วยงานภายนอก

3.3 ปัญหาการวิเคราะห์โครงการ (Intervention Analysis Problem)

หมายถึงจะประเมินสิ่งที่ถูกประเมิน ซึ่งได้แก่ นโยบาย แผนงาน องค์ประกอบของนโยบายและแผนงาน หรือสินค้าและการบริการ ด้วยการระบุลักษณะและพรรณาสິงนั้นอย่างไร สิ่งที่ถูกประเมินเป็นวิธีการหรือเป็นเป้าหมายในตัวเอง ในขั้นเริ่มต้น นักประเมินผลต้องทำตัวให้คุ้นเคยกับโครงการ อธิบายลักษณะสำคัญและบอกความแตกต่างของโครงการที่เกิดขึ้นในที่ต่าง ๆ ได้

บางครั้งการประเมินผลโครงการเกิดขึ้นโดยไม่ต้องอธิบายลักษณะของโครงการ แต่ก็ทำได้เฉพาะโครงการที่ผู้ประเมินรู้จักดีอยู่แล้ว หรือว่าเป็นการประเมินโดยผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย แต่ถ้าเป็นกรณีการประเมินผลกระทบ ซึ่งต้องดูการบรรลุจุดมุ่งหมายและการประเมินภาพรวม ประเด็นการทำความเข้าใจโครงการย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเพราะอาจวิเคราะห์โครงการได้ทั้งแง่เป้าหมายและวิธีการ เช่น จุดมุ่งหมายอะไรที่เป็นหลักอยู่ในนโยบาย หรือถ้ามีจุดมุ่งหมายหลายอย่าง จะจัดลำดับความสำคัญอย่างไร หรือจะจัดลำดับเครื่องมือนโยบายอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับแผนงานหรือแผนงานมีเครื่องมือในการควบคุม เครื่องมือทางเศรษฐกิจและการสื่อสารในการดำเนินการหรือไม่ กรณีที่มีเครื่องมือหลายอย่างจะรวมเครื่องมือต่าง ๆ เข้าด้วยกันอย่างไร หรือถ้ามีเครื่องมือเพียงประเภทเดียว เช่น การบังคับ การบังคับที่เป็นอยู่นั้นจัดเป็นชนิดใด เป็นต้น

3.4 ปัญหาการแปลงรูป (Conversion Problem)

หมายถึงปัญหาของกระบวนการที่เกิดขึ้นระหว่างการนำปัจจัยนำเข้าเข้าสู่โครงการ จนกระทั่งถึงการให้บริการของโครงการ เช่น การบริหารอย่างไร คำสั่ง และทิศทางที่กำหนดให้หน่วยงานกลางทำอะไร บริการไปถึงมือคนกลางหรือไม่ คนกลางทำหน้าที่ของตนหรือไม่ ข้าราชการเตรียมการอะไรบ้าง สำหรับผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย การประเมินผลขั้นนี้ นักประเมินผลคอยติดตามโครงการตั้งแต่เกิดจนกระทั่งถึงจุดก่อนที่จะเกิดผลผลิต

3.5 ปัญหาผลลัพธ์ (Results Problem)

หมายถึงปัญหาว่าอะไรเป็นผลผลิตและผลลัพธ์ของโครงการ ผลลัพธ์ยังแยกออกเป็นขั้นต้น ขั้นกลาง และขั้นสุดท้าย นักประเมินผลอาจค้นหาผลลัพธ์หรือผลผลิต เช่น จำนวนและขนาดของทุนที่ให้การสนับสนุน จำนวนและประเภทของคนไข้ที่ได้รับการรักษา หรือจำนวนและชนิดของแผ่นพับโฆษณาที่ได้เผยแพร่ การวิเคราะห์ผลลัพธ์จะเน้นผลลัพธ์ทุกด้าน ทั้งผลลัพธ์ที่ตั้งใจ หรือผลที่แปลกออกไป ผลข้างเคียง หรือแม้แต่ผลลัพธ์ทั่วไป ดังนั้น ผลลัพธ์อาจหมายถึงทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ หรือผลผลิตอย่างเดียว หรือผลลัพธ์อย่างเดียวก็ได้ การตอบคำถามผลลัพธ์ นักประเมินผลอาจศึกษาจากแหล่งที่มาของข้อมูลหลาย ๆ แหล่ง อาจเป็นบันทึกสถิติ เอกสารนโยบาย การสัมภาษณ์แบบสอบถาม ตรวจสอบหรืออาศัยการสังเกตแบบมีส่วนร่วม การรวมวิธีการต่าง ๆ ทั้งหมดน่าจะเป็นคำตอบที่ดี แต่ระยะเวลาที่สำคัญควรใช้เวลาเก็บข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัดให้มาก และต้องเน้นว่าขั้นนี้สนใจผลลัพธ์ที่เป็นอิสระไว้ก่อน เพราะปัญหาว่าผลลัพธ์เป็นผลมาจากโครงการหรือไม่จะเกิดตามมาภายหลัง

3.6 ปัญหาผลกระทบ (Impact Problem)

หมายถึงอะไรเป็นสาเหตุ เช่น ปัจจัยสาเหตุ อะไรที่เป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิบัติ อะไรเป็นปัจจัย โครงการที่เป็นตัวอธิบายผลลัพธ์ นักประเมินผลโครงการจะวนเวียนอยู่กับเรื่องผลกระทบของโครงการ เช่น โครงการเป็นสาเหตุของผลลัพธ์หรือไม่ โครงการเอื้ออำนวยให้เกิด

ผลลัพธ์หรือเป็นตัวขัดขวาง โครงการเป็นตัวเร่งหรือตัวถ่วงผลลัพธ์ สำหรับในทางรัฐศาสตร์จะให้ความสำคัญกับอิทธิพลของรัฐบาลต่อสังคม เช่น มาร์กซ์ (Marx) มองว่ารัฐ ไม่ใช่เป็นเพียงพลังทางสังคม แต่ยังเป็นการบริหารร่วมกันของชนชั้นนายทุน การประเมินผลจึงมองว่ารัฐ รัฐบาล และระบบการเมืองมีผลกระทบต่อสังคมที่อยู่รายรอบ อิทธิพลของอาณาบริเวณสาธารณะเป็นจุดเน้นของสังคมศาสตร์ ขณะเดียวกันก็สนใจวิเคราะห์อิทธิพลของรัฐด้วย

ด้านการตรวจสอบ ผลกระทบนั้น โครงการเป็นปัจจัยอธิบายตัวหนึ่งหรือเป็นตัวแปรอิสระตัวหนึ่งที่น่าสนใจ อีกนัยหนึ่งงานของนักประเมินผลก็คือการดูผลลัพธ์ของโครงการที่ประกอบกันเป็นตัวแปรตามหรือที่เรียกว่า “สิ่งที่ถูกอธิบาย” (Explanandum) ไม่สำคัญว่าการประเมินผลโครงการที่มีประสิทธิภาพนั้นจะอย่างไร สิ่งที่เป็นประโยชน์จากการประเมินผลโครงการ ได้แก่ การชี้ให้เห็นว่าผลลัพธ์ขึ้นอยู่กับสิ่งใด หากไร้ความสัมพันธ์ของสิ่งนั้น ก็จะสรุปการกระทำในอนาคตจากการประเมินผลได้ การเน้นความสัมพันธ์ดังกล่าวทำให้ประเมินผลน่าสนใจ

ในมุมมองของทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ผลกระทบอาจเป็นศูนย์ก็ได้เพราะโครงการไม่ได้ตั้งใจที่จะก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ ในระยะแรก นอกจากนั้น การไม่มีผลลัพธ์ที่พึงพอใจเกิดขึ้นอาจเป็นผลมาจากอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น การเข้าใจผิดของผู้ปฏิบัติ เนื่องจากจุดมุ่งหมายของโครงการไม่ชัดเจน การขาดเงินทุน ขาดเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ สายการนำนโยบายไปปฏิบัติยาวและซับซ้อน หน่วยงานและคนกลางมุ่งประโยชน์ส่วนตัว หรือมีปัจจัยภายนอกเข้ามาปะปน เช่น อิทธิพลจากโครงการอื่น หรือการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์รอบนอก การวิเคราะห์เพื่อค้นหาผลกระทบ นักประเมินผลต้องค้นหาปัจจัยที่อยู่ภายนอกโครงการด้วย โดยเฉพาะความสำคัญของโครงการอื่น นักประเมินผลไม่ควรมุ่งไปที่โครงการเดียวทั้งหมด กิจกรรมอื่น ๆ ของรัฐบาลก็อาจมีผลต่อการวัดผลลัพธ์เช่นกัน การวิเคราะห์ผลกระทบที่จริงแล้วจึงหมายถึงความพยายามที่จะอธิบายผลกระทบกว้าง ๆ ไม่เจาะจงเฉพาะผลกระทบจากโครงการซึ่งสามารถทำได้ 2 ชั้น คือ ชั้นก่อนประเมินและชั้นการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นแล้ว ชั้นก่อนประเมิน ได้แก่ การประเมินความเป็นไปได้ของการประเมินผล ซึ่งพยายามค้นหาว่าโครงการเหมาะที่จะวิเคราะห์ผลกระทบเต็มรูปต่อไปหรือไม่ ส่วนชั้นการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นวิเคราะห์เมื่อโครงการได้ดำเนินมาระยะเวลาหนึ่ง และแน่ใจว่ามีผลกระทบเกิดขึ้นแล้ว

3.7 ปัญหาเกณฑ์ (Criterion Problem)

หมายถึงเกณฑ์ค่านิยมอะไรที่ควรใช้ประเมินโครงการ มาตรฐานการปฏิบัติตามเกณฑ์อะไรที่เป็นตัวตัดสินว่าผลการปฏิบัติสำเร็จ ล้มเหลว หรือเป็นที่พึงพอใจ และอะไรเป็นคุณค่าที่แท้จริงของโครงการ ปัญหาเกณฑ์เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับการประเมินผลทุกประเภท อะไรเป็นเกณฑ์ที่ใช้วัดคุณค่าของโครงการ อะไรเป็นสิ่งที่ เป็นเครื่องมือวัดว่าสำเร็จหรือล้มเหลว นักประเมินผลสนใจเกณฑ์

และมาตรฐานเพื่อประเมินผลลัพธ์ ผลผลิตและกระบวนการ ปัญหาเกณฑ์อาจได้รับอิทธิพลจากผู้อื่นด้วย เช่น ความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น

3.8 ปัญหาการใช้ประโยชน์

หมายถึงทำอย่างไรการประเมินจึงจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ การถูกนำไปใช้ประโยชน์จริง ๆ เป็นอย่างไร การประเมินผลเป็นสิ่งที่ถูกคาดหวังว่าจะนำไปใช้ตัดสินใจโครงการในอนาคต ดังนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาตามมาว่าจะนำการประเมินผลไปใช้ประโยชน์อย่างไรในกระบวนการตัดสินใจที่กำลังมาถึง สามารถนำไปใช้กับโครงการอื่นในอนาคตได้หรือไม่ การประเมินผลควรจัดระบบอย่างไร จึงจะเพิ่มการใช้และมีประโยชน์มากขึ้น หรือที่จริงนั้นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ จะนำการประเมินผลไปใช้ประโยชน์อย่างไร นักประเมินผลต้องทำงานและรายงานให้คณะกรรมการที่ต้องการใช้การประเมินผลเพื่อเป้าประสงค์ในทางปฏิบัติอย่างเด่นชัด ดังนั้น ระยะเวลา ข้อมูลย้อนกลับ และการใช้ประโยชน์จึงมีความสำคัญต่อการประเมินผล

จะเห็นได้ว่า ปัญหาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนส่งผลต่อการตัดสินใจนโยบายสาธารณะของผู้เกี่ยวข้อง สำหรับประเทศไทยยังพบประเด็นปัญหาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ดังนี้

(1) ไม่มีการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยนั้นมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง เมื่อมีนโยบายเกิดขึ้นในรัฐบาลใด มีการกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ในรัฐบาลนั้น ๆ ข้าราชการก็ปฏิบัติตามนโยบายนั้นไป แต่เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ก็มีนโยบายใหม่ที่ต้องปฏิบัติตามเกิดขึ้นมาอีก นโยบายเก่าก็ไม่ได้รับการประเมินผล เพราะขาดความสนใจในผลลัพธ์ของนโยบายนั้น ๆ ไปแล้ว บางครั้งนโยบายเก่าถ้าประเมินผลแล้วอาจยังมีประสิทธิภาพแต่ผู้นำไม่ให้ความสำคัญ จึงทำให้นโยบายดังกล่าวไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติต่อไปอย่างจริงจังเหมือนเคย

(2) บุคลากรภาครัฐขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการประเมินผล เนื่องจากบทบาทความรับผิดชอบต่อภาระหน้าที่ในงานประจำซึ่งการประเมินผล นโยบายนั้น เป็นเรื่องที่ต้องมีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนการประเมินผลอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ดังนั้น หากต้องการให้นโยบายได้รับการประเมินผลเพื่อหาข้อสรุปในการดำเนินนโยบายนั้นว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอย่างไร ต้องมีการให้การศึกษอบรมเรื่องการประเมินผลนโยบายอย่างถูกต้อง

(3) ขาดบุคลากรในเรื่องการประเมินผล เนื่องจากการประเมินผลนโยบายเป็นภาระงานที่นอกเหนือจากงานประจำสำหรับบุคลากรในภาครัฐ นโยบายจึงขาดผู้รับผิดชอบในการประเมินผล และประกอบกับการประเมินผลนั้นต้องมีงบประมาณค่าใช้จ่าย กรอบระยะเวลาในการประเมินผล ขอบข่ายของการประเมินผล ตลอดจนจนถึงการจัดพิมพ์รายงานประเมินผล จึงต้องมีการวางแผนในประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ไว้ในทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย

กล่าวโดยสรุป ปัญหาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะประกอบด้วยปัญหาด้านเป้าประสงค์ ปัญหาด้านองค์การ ปัญหาด้านการวิเคราะห์โครงการ ปัญหาด้านการแปลงรูป ปัญหาด้านผลลัพธ์ ปัญหาด้านผลกระทบ ปัญหาด้านเกณฑ์ และปัญหาด้านการใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ยังพบปัญหาเพิ่มเติมอีก ได้แก่ ไม่มีการประเมินผลนโยบายสาธารณะ บุคลากรภาครัฐขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการประเมินผล และขาดบุคลากรในเรื่องการประเมินผล ทั้งนี้ หากปัญหาการประเมินนโยบายสาธารณะได้รับการแก้ไข หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถใช้ประโยชน์จากการประเมินผลนโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. สถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐ

นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐบาล อย่างไรก็ตาม บริบทของสังคมต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกระแสความคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นแรงผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายมากขึ้น ดังนั้น ระบบการบริหารงานภาครัฐซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องปรับตัวให้ทันต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลงด้วย สถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐที่มีผลโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะในปัจจุบันมีดังนี้

4.1 อำนาจการจัดการปกครองของรัฐเปลี่ยนไป

ความซับซ้อนของปัญหาที่รัฐต้องเผชิญในปัจจุบันมีความแตกต่างจากในอดีต ความสามารถในการดำเนินการโดยใช้อำนาจรัฐเพียงอย่างเดียวถูกท้าทายเป็นอย่างมาก ความล้มเหลวในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงเป็นภาพสะท้อนปกติให้เห็นได้โดยทั่วไป เนื่องจากปัจจุบันประชาชนคาดหวังให้รัฐแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยความรวดเร็ว ประกอบกับความเข้มแข็งของภาคเอกชน ภาคประชาสังคมภายในประเทศ รวมถึงปัจจัยภายนอกประเทศเป็นแรงกดดันให้รัฐต้องปรับตัว ดังนั้น ปัญหาที่มีความซับซ้อนในยุคนี้หากใช้วิธีคิด วิธีแก้ปัญหาเหมือนในอดีตจึงสำเร็จได้ยาก เพราะในปัจจุบันอำนาจของรัฐลดลงอย่างมาก ดังที่สมเกียรติ วันทะนะ (2558: 138) กล่าวถึงอำนาจของรัฐยุคโลกาภิวัตน์ว่าเป็นภาวะที่อำนาจสูงสุดเด็ดขาดหรืออำนาจอธิปไตยของชาติไม่สูงสุดเด็ดขาดอีกต่อไป

4.2 รัฐบาลขาดเสถียรภาพ

เสถียรภาพของรัฐบาลมีผลต่อนโยบายสาธารณะ รัฐบาลที่มีเสถียรภาพมีปัจจัยที่สนับสนุนหลายประการ เช่น การสนับสนุนของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร ความพอใจของกลุ่มต่าง ๆ ต่อนโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่ เป็นต้น ส่วนปัจจัยที่ลดทอนเสถียรภาพ

ของรัฐบาล เช่น ผลจากการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจ ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล การทุจริตคอร์รัปชัน และความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มอำนาจต่าง ๆ การเกิดวิกฤติทางการเมือง เช่น การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) และการชุมนุมของกลุ่มคนรุ่นใหม่เพื่อเสนอข้อเรียกร้องต่าง ๆ ล้วนส่งผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลทั้งสิ้น ซึ่งเสถียรภาพของรัฐบาลมีผลโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะเพราะหากรัฐบาลมีเสถียรภาพจะทำให้การกำหนดนโยบายและการติดตามผลของนโยบายนั้น ๆ สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง แต่ขณะเดียวกันหากรัฐบาลขาดเสถียรภาพนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมักเป็นไปได้เพื่อสร้างความสมดุลและรักษาอำนาจของรัฐบาลไว้ซึ่งอาจขาดประสิทธิภาพหรือไม่สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

4.3 การรัฐประหาร

การเมืองไทยเผชิญกับความขัดแย้งมาโดยตลอด ทำให้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันการเมืองไทยไม่มีความแตกต่างกันมากนัก มีการผูกขาดอำนาจของคนเพียงบางกลุ่ม และนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 มีการยึดอำนาจ “รัฐประหาร” อย่างต่อเนื่อง การรัฐประหารมักอ้างว่าทำไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทำให้การเมืองไม่เข้มแข็งไม่สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้ และขาดความต่อเนื่องของนโยบาย นอกจากนี้ ยังส่งผลโดยตรงต่อการกระจายอำนาจด้านต่าง ๆ อีกด้วย

4.4 การรวมอำนาจ

การรวมอำนาจเป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ที่ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลางที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศเป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้งสำหรับปัญหาการรวมอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของไถยนั้น วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2558 : 110) ระบุว่า เป็นการรวบศูนย์แบบกระจัดกระจาย กล่าวคือ ราชการส่วนกลางมักจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานหรือหน่วยบริการระดับพื้นที่โดยไม่ขึ้นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หากแต่ขึ้นตรงต่อกรมส่วนกลาง ส่งผลให้การดำเนินนโยบายอยู่ในสภาวะแตกกระจาย และไม่ปรากฏกลไกการทำงานในลักษณะบูรณาการในเชิงนโยบาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานส่วนกลางนั้นเป็นฐานสำคัญของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะและอำนาจรัฐของไทยที่ทำงานแยกเป็นอิสระออกจากกัน ภายใต้โครงสร้างที่มีการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลาง แม้ว่าจะปรากฏความพยายามในการสร้างความเป็นเอกภาพและการบูรณาการในเชิงนโยบายอยู่บ้าง ทั้งในรูปของการสร้างเครือข่ายการทำงานและการจัดตั้งกลุ่มเพื่อทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนจากกรมต่าง ๆ เข้าร่วมเป็นภาคี แต่ก็ยังไม่ปรากฏผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐมีผลโดยตรงกับกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะการใช้อำนาจการจัดการปกครองของรัฐที่เปลี่ยนไปมากในยุคปัจจุบัน ซึ่งรัฐเองต้องปรับตัวให้สามารถดำรงอยู่ได้ โดยเฉพาะเสถียรภาพของรัฐบาลที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การเกิดรัฐประหารในประเทศไทยถือเป็นปัญหาต่อประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะ เพราะเป็นการยึดอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางทำให้ขาดการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น และประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ประเด็นที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดจากสถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐทั้งสิ้น

5. แนวทางการแก้ไขปัญหานโยบายสาธารณะ

การแก้ไขปัญหาเชิงระบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรมมากนั้น อาจต้องเริ่มที่จุดเริ่มต้นของปัญหา โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

กระบวนการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมทางการเมืองที่ให้เสรีภาพแก่ผู้คนในสังคมมีส่วนร่วมทางการเมือง มีกระบวนการขับเคลื่อนทางสังคมจากประชาชนที่มีความรู้และปัญญาเพื่อประโยชน์ของสังคมเป็นหลัก เพื่อสังคมโดยรวม ไม่ใช่พลังอำนาจที่จะใช้เพื่อเป็นกลไกในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง การแก้ไขกระบวนการนโยบายสาธารณะให้มีการพัฒนาที่ดีขึ้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น การสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกระบวนการทางสังคมเพื่อผลักดันนโยบายให้เป็นที่ยอมรับ ซึ่งประเด็นนี้มีส่วนสำคัญขึ้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายทั้งหมด

การกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นเชื่อมโยงกับระบอบการปกครอง หากการปกครองมีความเป็นประชาธิปไตยสูง ประชาชนจะยังมีอำนาจและบทบาทสำคัญในการผลักดันและกำหนดนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552) โดยต้องมีระบบการเมืองที่ให้เสรีภาพประชาชนด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และระบบราชการต้องไม่ผูกขาดอำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบาย รวมถึงการยอมรับความต้องการที่มีความหลากหลายและแตกต่าง พร้อมกับต้องมีการวิเคราะห์นโยบายโดยต้องศึกษาให้เกิดความเป็นธรรม ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันในเชิงนโยบายนั้น ๆ ด้วย

5.2 การสร้างกรอบแนวคิดที่สมเหตุสมผลในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ประเด็นนโยบายสาธารณะที่มุ่งเน้นเฉพาะบางเรื่องหรือบางประเด็น และไม่มีกรอบทฤษฎีที่เด่นชัดเจน หรือมีตัวแบบที่สมบูรณ์เพียงพอที่จะอธิบายถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ เป็นส่วนสำคัญอีกขึ้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายทั้งหมด

ดังนั้น การกำหนดนโยบายต้องอาศัยหลักคิดที่มีเหตุผล หรือทฤษฎีเป็นกรอบ แนวคิด โดยจะเชื่อมโยงไปยังนโยบายเครือข่าย ทั้งหมดจะทำให้เป็นนโยบายที่สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และครอบคลุมมากกว่า

5.3 ควรมีหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการวิเคราะห์นโยบายอย่างเป็นรูปธรรม

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะต้องใช้กรอบของสหวิทยาการซึ่งมีลักษณะเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ และเกี่ยวกับกระบวนการทางสังคมที่ต้องมีความเป็นมืออาชีพ เพราะไม่มีวิธีการใด วิธีการเดียวที่จะเหมาะสมกับทุกปัญหา การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะจึงต้องใช้ศาสตร์หลายแขนง อีกทั้งต้องคำนึงถึงทั้งทางด้านกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การเมือง วัฒนธรรม ปัจจัยขององค์การ วิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ ทั้งภายนอกและภายใน ทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ด้านสิ่งแวดล้อมและต่างประเทศ รวมไปถึงจนถึงการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในบางนโยบายอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการตรงไปตรงมา มีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านดำเนินการวิเคราะห์ มีการทำงานเป็นทีม ต้องมีการศึกษาด้านผลกระทบทุกด้าน ซึ่งการวิเคราะห์นโยบายเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่จำเป็นที่ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นสั้นและง่ายขึ้น และทำให้นโยบายที่กำหนดออกมานั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง นอกจากนี้จะเป็นนโยบายที่ได้ประโยชน์จริงต่อประชาชนแล้ว ยังหลีกเลี่ยงนโยบายที่กำหนดออกมาเพียงต้องการคะแนนเสียงของนักการเมืองด้วย ไม่ใช่การวิเคราะห์เพียงการประเมินนโยบายด้วยความรู้สึก เพราะนั่นคือการวิเคราะห์ที่ขาดหลักการที่ถูกต้อง ดังนั้น จึงควรมีหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะระดับต่าง ๆ ที่มองภาพรวมเชิงพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม เช่น ระดับจังหวัด ระดับอำเภอ ระดับตำบล เป็นต้น

5.4 การสร้างเวทีสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้นำเสนอมุมมองต่อนโยบายสาธารณะ

การที่ประชาชนสามารถสื่อสารปัญหาและความต้องการออกไปยังผู้กำหนดนโยบาย โดยวิธีที่เป็นทางการ โดยเป็นเวทีสาธารณะและหน่วยงานการวิเคราะห์นโยบายสามารถนำไปเป็นข้อมูลเพื่อการปรับปรุงนโยบายได้ มาตรการนี้มักใช้กันอยู่ในประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูง ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันนโยบายทางอ้อม มีใช้การทำวาทกรรมทางการเมือง (Discourse) หรือการโต้เถียงเพื่อการเอาชนะกัน เป็นการสร้างสรรค์แนวคิดนวัตกรรมที่ไม่ยึดติดอยู่ในกรอบเดิม ๆ เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากการระดมสมองของประชาชน

5.5 ยึดมั่นในผลประโยชน์สาธารณะ

เมื่อถึงเวลาตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ผู้ตัดสินใจนโยบายต้องตระหนักอยู่เสมอ นั่นคือ การต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งมีลักษณะเป็นนโยบายที่ยอมรับโดยตรงของกลุ่มผลประโยชน์ แต่ละกลุ่มโดยไม่มีความขัดแย้งกัน มีการแบ่งสรร

ผลประโยชน์อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องต่อประชาชนโดยรวม และสามารถมีระเบียบวิธีปฏิบัติการ เพื่อการสร้างประโยชน์ เชื่อมโยงได้ตั้งแต่การก่อรูปนโยบายจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ โดยการเน้นที่กระบวนการหลังการตัดสินใจ ประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่ง เนื่องจากประเทศไทยในบางนโยบายที่ตัดสินใจกำหนดแล้ว ไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ไม่มีกระบวนการที่จะเอื้อให้เกิดการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างจริงจัง การตัดสินใจเลือกนโยบายควรจะต้องสอดคล้องกับค่านิยม (Value) ของคนส่วนใหญ่ และเป็นระบบที่สะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการของการใช้อำนาจในการสร้างความเป็นเอกภาพของสังคมด้วย

5.6 ควรพัฒนาการศึกษาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การพัฒนากระบวนการหรือขั้นตอนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ประเด็นหนึ่งที่ต้องดำเนินการ คือ การพัฒนาการศึกษาวิชาการประเมินผลนโยบายสาธารณะ โดยสุระศักดิ์ ชะมารัมย์ (2562: 60) เสนอว่าควรมีการพัฒนาความเป็นวิชาชีพทางด้านการศึกษาประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการเฉพาะ ควรมีการบูรณาการวิธีการประเมินผลเชิงปริมาณและคุณภาพอย่างจริงจัง ควรมุ่งเน้นการประเมินผลแบบมีส่วนร่วม และควรปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการเพื่อสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินผลที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีต่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงานในทางที่ดีขึ้น เป็นต้น

5.7 การกระจายอำนาจทางการปกครอง

การกระจายอำนาจเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในวงกว้าง เนื่องจากบริการสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาได้อย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ เพราะผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายคือประชาชนในพื้นที่ซึ่งรับรู้ปัญหาอย่างดี ทำให้สามารถวิเคราะห์และออกแบบกิจกรรมเพื่อแก้ปัญหาหรือพัฒนาได้อย่างตรงประเด็นและสอดคล้องกับข้อจำกัดของท้องถิ่น ดังนั้นนโยบายที่ออกมาจึงมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังเป็นการสร้างความรับผิดชอบและฝึกกระบวนการประชาธิปไตยในระดับชุมชนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม ปัญหาการกระจายอำนาจของไทยยังคงต้องได้รับการแก้ไข และดำเนินการให้เป็นรูปธรรมเพราะปัจจุบัน

แนวทางการแก้ไขปัญหา นโยบายสาธารณะที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งจากแนวคิดทางวิชาการ และข้อสังเกตจากนโยบายสาธารณะในประเทศไทยทุกขั้นตอนนโยบายดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศไทยนั้น ยังต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยการให้ความสำคัญตั้งแต่การก่อรูปนโยบายจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องกระทำอย่างมีหลักเกณฑ์ มีความเป็นเหตุเป็นผล เชื่อถือได้ในแง่ของวิชาการมากกว่าการคำนึงถึงความสามารถในการดำรงอยู่ในอำนาจเท่านั้น และต้องให้ความสำคัญกับขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติไปจนถึงสุดท้ายของกระบวนการประเมินนโยบาย และที่สำคัญทุกขั้นตอนนั้น

ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ และควรพัฒนาการศึกษาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพื่อให้มีบุคลากรวิชาชีพเฉพาะด้านการประเมินนโยบายสาธารณะซึ่งจะทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะมีการดำเนินงานที่เป็นมืออาชีพมากขึ้น

6. สรุป

กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ว่าใครได้และใครเสีย จึงทำให้กระบวนการนี้ซับซ้อน โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา พัทรี ลีโรรส, 2557: 23) ระบุว่ากระบวนการก่อตัวของนโยบายมีลักษณะรวบอำนาจและเป็นกระบวนการปิด ดังนั้น โครงการและนโยบายต่าง ๆ จึงเป็นผลผลิตจากการกระทำของชนชั้นนำซึ่ง “สั่งลงมา” ทั้งสิ้น นอกจากนี้ยังพบปัญหาการให้ความสำคัญกับการประสานผลประโยชน์ทางการเมืองมากเกินไป ทำให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ปัญหาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ มีทั้งปัญหาด้านสมรรถภาพขององค์กร ปัญหาทางด้านการควบคุม ปัญหาทางด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ปัญหาทางด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ปัญหาอีกประเภทหนึ่งที่มีักพบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะโครงการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศคือปัญหาด้านวัฒนธรรมระหว่างชาติ และความเข้าใจเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของโครงการแตกต่างกัน ดังนั้น การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน สำหรับการประเมินผลนโยบายสาธารณะพบปัญหาหลายประการเช่นเดียวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะขั้นตอนอื่น ๆ โดยเฉพาะการไม่ให้ความสำคัญกับการประเมินนโยบายเท่าที่ควร ส่งผลให้ขาดการพัฒนาวิธีการประเมินผลนโยบายและขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ทำให้การประเมินนโยบายไม่มีคุณค่าเพียงพอที่จะนำไปปรับปรุงหรือระบุให้เห็นข้อบกพร่องของนโยบายนั้น ๆ

ปัญหาสำคัญอีกประการของกระบวนการนโยบาย คือ ปัญหาด้านสถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐ ซึ่งปัจจุบันรัฐอยู่ในภาวะที่ขาดอำนาจสูงสุดเด็ดขาดหรืออำนาจอธิปไตยของชาติไม่สูงสุดเด็ดขาดอีกต่อไป วิธีการจัดการปกครองก็ต้องปรับเปลี่ยนไปด้วยเพื่อรักษาเสถียรภาพของรัฐบาลไว้ รวมถึงการรัฐประหาร และการรวมอำนาจที่ทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะขาดประสิทธิภาพ แนวทางการแก้ไขปัญหากลุ่มกระบวนการนโยบายสาธารณะจึงต้องแก้ที่ปัญหาโดยเฉพาะการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง การสร้างกรอบแนวคิดที่สมเหตุสมผลในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และควรมีหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการวิเคราะห์นโยบายอย่างเป็นรูปธรรมจะเป็นจุดเริ่มต้นให้ปัญหาอื่น ๆ ได้รับการแก้ไขด้วย นอกจากนี้ การสร้างเวทีสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้

ประชาชนได้นำเสนอมุมมองต่อนโยบายที่ยึดมั่นในผลประโยชน์สาธารณะ และพัฒนาการศึกษา
ด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ รวมถึงการกระจายอำนาจทางการปกครอง เหล่านี้จะช่วยให้
กระบวนการนโยบายสาธารณะสามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่าง
มีประสิทธิภาพ

รายการอ้างอิง

- ดาวนภา เกตุทอง. (2563). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น. *วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์*, 3(2)46-57.
- พีชรี สีโรรส. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2558). *การบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์พิมพ์.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2558). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 13(1)98-124.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2558). กำเนิดและความยั่งยืนของเสรีประชาธิปไตย. *สังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 45(2)138.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2552). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2562). *ประเด็นร่วมสมัยทางนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- อิงฟ้า สิงห์น้อย และรัฐชาติ ทัศนัย. (2561). *นโยบายสาธารณะ: การบริหารและการจัดการภาครัฐ*. *วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร*, 6(ฉบับพิเศษ)610-623.

แบบฝึกหัดประจำหน่วย

คำชี้แจง จงตอบคำถามต่อไปนี้ให้ได้ใจความสมบูรณ์

1. ปัญหาด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะเกิดจากสาเหตุใดบ้าง
2. จงยกตัวอย่างปัญหาด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของนโยบายสาธารณะที่สนใจมา 1 นโยบาย
3. ท่านเห็นว่าปัญหาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง
4. จงวิเคราะห์ว่าสถานการณ์ทางการเมืองและอำนาจรัฐในปัจจุบันส่งผลต่อนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศอย่างไร
5. ให้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือนโยบายสาธารณะด้านการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนจนมาพอเข้าใจ

แบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

คำชี้แจง ให้เลือกตอบข้อที่ถูกที่สุดเพียงข้อเดียว

1. ปัญหาการกำหนดนโยบายสาธารณะในข้อใดเกิดจากการหาเสียงทางการเมืองที่ขาดการคำนึงถึงต้นทุนและประสิทธิผล
 - ก. นโยบายที่มีลักษณะประชานิยม
 - ข. การตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ขาดความรอบคอบ
 - ค. การกำหนดนโยบายสาธารณะไม่เป็นไปตามขั้นตอน
 - ง. การกำหนดนโยบายที่ขาดการศึกษาทางเลือกอย่างจริงจัง
2. การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ขาดการศึกษาผลกระทบอย่างรอบคอบก่อให้เกิดปัญหาใดมากที่สุด
 - ก. เกิดการไม่ยอมรับและต่อต้านจากคนในพื้นที่ขึ้น
 - ข. ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้
 - ค. ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประชาชนและสังคมทั้งที่สามารถป้องกันได้
 - ง. ประชาชนไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของนโยบายจึงไม่ให้ความร่วมมือ
3. เพราะเหตุใดการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงได้รับความสนใจน้อย
 - ก. ถูกมองว่าไม่มีเนื้อหาสาระและไม่มีคุณค่าควรแก่การสนใจ
 - ค. การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติต้องใช้เวลาและทรัพยากรมาก
 - ข. เป็นการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องศึกษา
 - ง. ถูกทั้งข้อ ก. และ ข.
4. ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติข้อใดเกิดจากการบริหารงานภายในองค์กร
 - ก. ปัญหาด้านสมรรถภาพขององค์กร
 - ข. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - ค. ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรภายนอก
 - ง. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของประชาชน

5. นายแดงเป็นเจ้าของหน้าที่ด้านนโยบายและแผนได้รับมอบหมายให้ประเมินนโยบายประกันราคาพืชผลทางการเกษตรซึ่งช่วยเหลือเกษตรกรในช่วงที่ราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ นายแดงจึงพูดกับนายดำว่า “ไม่รู้จะประเมินไปเพื่ออะไร หน่วยเหนือต้องการรู้อะไร” แสดงว่านายแดงในฐานะผู้ประเมินผลนโยบายกำลังประสบกับปัญหาด้านใด
 - ก. ปัญหาเป้าประสงค์ (Goals)
 - ข. ปัญหาเกณฑ์ (Criterion Problem)
 - ค. ปัญหาการแปลงรูป (Conversion Problem)
 - ง. ปัญหาการวิเคราะห์โครงการ (Intervention Analysis Problem)

6. ข้อใดเป็นปัญหาด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่พบในประเทศไทย
 - ก. ขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
 - ข. บุคลากรภาครัฐขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการประเมินผล
 - ค. ไม่ให้ความสำคัญกับการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
 - ง. ถูกทุกข้อ

7. สถานการณ์ใดส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะมากที่สุด
 - ก. รัฐบาลขาดเสถียรภาพ
 - ข. อำนาจของรัฐลดลง
 - ค. การรัฐประหาร
 - ง. การรวมอำนาจ

8. ข้อใดอธิบาย “การรวบศูนย์แบบกระจัดกระจาย” ได้ดีที่สุด
 - ก. ราชการส่วนกลางเข้าไปตั้งสำนักงานหรือหน่วยบริการระดับพื้นที่โดยไม่ขึ้นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
 - ข. ราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้หน่วยงานระดับพื้นที่ดำเนินการโดยขึ้นตรงต่อราชการส่วนภูมิภาค
 - ค. การมอบหมายอำนาจการดำเนินงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการ
 - ง. การมอบหมายอำนาจการดำเนินงานให้ราชการส่วนภูมิภาครับผิดชอบดำเนินการ

9. การกระจายอำนาจทางการปกครองส่งผลดีต่อนโยบายสาธารณะในด้านใดมากที่สุด
 - ก. ช่วยสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลได้
 - ข. ก่อให้เกิดการต่อรองทางการเมืองน้อยลง
 - ค. สามารถแก้ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายได้
 - ง. แก้ปัญหาของประชาชนได้ตรงตามความต้องการ

10. ข้อใดสามารถแก้ปัญหากรณีที่ประชาชนไม่สามารถสื่อสารปัญหาและความต้องการแก่รัฐบาลได้
 - ก. การสร้างเวทีสาธารณะให้แก่ประชาชน
 - ข. การสร้างจิตสำนึกให้ยึดมั่นในผลประโยชน์สาธารณะ
 - ค. การสร้างกรอบแนวคิดที่สมเหตุสมผลในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
 - ง. จัดตั้งหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินการวิเคราะห์นโยบายอย่างเป็นทางการ

เฉลยแบบประเมินผลหลังเรียนประจำหน่วย

- ข้อ 1 ตอบ ก. นโยบายที่มีลักษณะประชานิยม
- ข้อ 2 ตอบ ค. ก่อให้เกิดปัญหาให้กับประชาชนและสังคมทั้งที่สามารถป้องกันได้
- ข้อ 3 ตอบ ง. ถูกทั้งข้อ ก. และ ข.
- ข้อ 4 ตอบ ก. ปัญหาด้านสมรรถภาพขององค์กร
- ข้อ 5 ตอบ ก. ปัญหาเป้าประสงค์ (Goals)
- ข้อ 6 ตอบ ง. ถูกทุกข้อ
- ข้อ 7 ตอบ ค. การรัฐประหาร
- ข้อ 8 ตอบ ก. ราชการส่วนกลางเข้าไปตั้งสำนักงานหรือหน่วยบริการระดับพื้นที่โดยไม่ขึ้นต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- ข้อ 9 ตอบ ง. แก้ปัญหาของประชาชนได้ตรงตามความต้องการ
- ข้อ 10 ตอบ ก. การสร้างเวทีสาธารณะให้แก่ประชาชน

บรรณานุกรม

- Charles E Jacop. (1966). *Policy and Bureaucracy*. N.J: Prince, N.J.
- David Easton. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- Harold D. & Abraham Kaplan Lasswell. (1970). *Power and Society*. New Haven: Yale University press.
- Hfocus. (2 กุมภาพันธ์ 2557). *ย้อนรอย “หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” พลิกโฉมระบบสุขภาพไทย*. เข้าถึงได้จาก hfocus: <https://www.hfocus.org/content/2014/02/6290>
- Ira Sharkansky. (1970). *“The Political Scientist and Policy Analysis : An Introduction*. Chicago: MarkhamPublishing Company.
- James Anderson. (1970). *Politics and economic policy-making: selected readings*. New York: Addison-Wesley Pub.
- Louis W Koenig. (1986). *An Introduction to Public Policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Thomas R Dye. (1984). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice -Hall, Inc.
- กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2554). การกำหนดนโยบายท้องถิ่น. ใน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น หน่วยที่ 1 - 7* (หน้า 3-1 - 3-53). นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เกื้อ วงศ์บุญสิน. (2545). *ประชากรกับการพัฒนา*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชา นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น. (2556). การนำนโยบายท้องถิ่นไปปฏิบัติ. ใน คณะกรรมการกลุ่มผลิตชุดวิชา นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 4-5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณะกรรมการปรับปรุงชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน. (2548). การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ. ใน คณะกรรมการปรับปรุงชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน, *นโยบาย สาธารณะและการวางแผน* (หน้า 173). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (4 กุมภาพันธ์ 2564). *คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ*. เข้าถึงได้จาก ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน: <http://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights.aspx>

- คะนึ่งนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. (2545). *คะนึ่งนิจ ศรีบัวแนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- จำนง อติวัฒนสิทธิ์ เฉลิว ฤกษ์รุจิพิมล ประพีร์ วิริยะสมบูรณ์ สุดา ภิรมย์แก้ว สุรพันธ์ เพชรธาดา และเสาวคนธ์ สุดสวาสต์. (2549). *สังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. (2556). *เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. (2558). การกำหนดนโยบายสาธารณะ. ใน คณะกรรมการกลุ่มผลิตรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, *เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะ* (หน้า 3-1 - 3-26). กรุงเทพฯ: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน.
- จิระ ประทีป. (2556). *เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ 1 - 7 นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จิระ ประทีป และนราธิป ศรีราม. (2558). แนวคิดเกี่ยวกับการวางแผน. ใน สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, *นโยบายสาธารณะและการวางแผน* (หน้า 6-1 - 6-29). กรุงเทพฯ: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน.
- จุมพล หนิมพานิช. (2554). *การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมุมมองในทางรัฐศาสตร์ การเมืองและรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร และกรณีศึกษาของไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (2558). การวางแผนยุทธศาสตร์. ใน สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, *นโยบายสาธารณะและการวางแผน* (หน้า 8-1 - 8-37). กรุงเทพฯ: จตุพร ดีไซน์.
- ชนิดา จิตตรุทธะ. (2561). *นโยบายสาธารณะ แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดวงหทัย แก้วสกุลและวรรณภา ลีระศิริ. (2554). ก้าวข้ามข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการปัญหาข้ามพรมแดน. ใน จรัส สุวรรณมาลาและวีระศักดิ์เครือเทพ, *ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย* (หน้า 159 - 185). กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมพัฒนากรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่นและภาคีวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดาวนภา เกตุทอง. (2563). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสาร มจร เพชรบุรีปริทรรศน์*, 3(2)46-57.

- ดำรงค์ วัฒนา. (ม.ป.ป.). *การจัดทำยุทธศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เดชาภิวัฒน์ ณ สงขลา. (มปป.). *ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ตามหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์. (2557). การบริหารโครงการ. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน่วยที่ 9 - 15*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (ม.ป.ป.). *คู่มือเทคนิคและแนวทางการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ และสุขยีน เทพทอง. (2558). งบประมาณเชิงบูรณาการเพื่อการพัฒนา : กลไกการบูรณาการยุทธศาสตร์ของ 5 กระทรวงหลักด้านเศรษฐกิจ . *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* , 13(2)147-176.
- ทิพาพร พิมพิสุทธิ. (2555). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทิพาพร พิมพิสุทธิ. (2551). *การกำหนดและการวิเคราะห์นโยบาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธนพันธ์ ไ่่ประกอบทรัพย์. (2559). *เศรษฐกิจ การเมือง โครงสร้างของรัฐ และการพัฒนานโยบายสาธารณะในมุมมองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- 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
- ธีราพร ทวีธรรมเจริญ. (2550). สังคมมนุษย์และการจัดระเบียบทางสังคม. ใน *นพดล สุตันตวิณิชย์กุล , การเมืองเศรษฐกิจและสังคม* (หน้า 115 - 135). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- นภดล อุดมวิศวกุล. (2560). *การเข้าสู่วาระนโยบายสาธารณะ*. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นราธิป ศรีราม. (2556). แนวคิดเกี่ยวกับนโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น. ใน *สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 1 - 32). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- นันทินิตย์ นวลมณี. (มปป.). *การเปลี่ยนแปลงของระบบงบประมาณ*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (27 พฤศจิกายน 2548). *บทความและสาระ*. เข้าถึงได้จาก public-law.net: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=840>
- นิเทศ ดินณะกุล. (2551). *การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บดินทร์ธร บัวรอด. (2562). การวิเคราะห์นโยบายภาครัฐเพื่อนำไปปฏิบัติ : ผลกระทบจากอดีตถึงปัจจุบัน. *วารสารนาคบุตรปริทรรศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช*, 11(3): 35-44.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ปกรณ์ ปรียากร. (2547). เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา การบริหารการพัฒนาชนบท หน่วยที่ 1 - 6. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ปกรณ์ ปรียากร. (2549). *การวางแผนกลยุทธ์: แนวคิดและแนวทางเชิงประยุกต์*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- ประจวบ กล่อมจิตร. (2557). *เทคนิคการเพิ่มผลผลิตในองค์กร: หลักการและตัวอย่างในการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- ประพันธ์ สารานพกุล. (2553). *บทบาทของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล*. สงขลา: สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ วิชาเอกการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยทักษิณ.
- ปรีวัฒน์ ช่างคิด. (2559). การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนกรณีโครงการก่อสร้างระบบผลิตน้ำประปาของการประปาส่วนภูมิภาค สาขาระนอง. *วิทยาการจัดการ*, 33(2)135-160.
- ปรีชา คุณินทร์พันธุ์. (2553). กลุ่มสังคม. ใน *ภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สังคมและวัฒนธรรม* (หน้า 79 - 90). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิ่นรส มาลากุล ณ อยุธยา. (2550). การจัดการเชิงกลยุทธ์. *วารสารการประกันคุณภาพ*, 8(1)1-12.
- ปัทมัญญา รอดแก้ว และมณฑล สรไกรกิติกุล. (2559). กระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติการ. *วารสารบริหารธุรกิจเทคโนโลยีมหานคร*, 13(2)61-78.
- พระมหาสนอง ปัจใจปกาณี. (2553). *มนุษย์กับสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรินทร์ สิริสุนทร. (2556). *แนวคิด ทฤษฎี เทคนิค และการประยุกต์เพื่อการพัฒนาสังคม*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พัชรี สีโรรส. (2557). *พลวัตนโยบายสาธารณะ: จากรัฐ เอกชน สู่ประชาชน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ/มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา.
- พัทยา สายหู. (2544). *กลไกของสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- พิชญา ชูเพชร. (2549). *ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการวางแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดยะลา*. สงขลา: วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- พิชิต ฤทธิจรรยา. (2557). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พินพันธุ์ นาคะตะ. (2563). *รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูริย์ มีกุล. (2558). *พื้นฐานความคิดทางสังคมและวัฒนธรรมไทย*. ใน สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, *เอกสารการสอนรายวิชาสังคมและวัฒนธรรมไทย* (หน้า 1-31). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จตุพร ดีไซน์.
- ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรมและพรรณทิพย์ เพชรมาก. (2556). *ไพบูลย์ เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาเมืองและชนบท หน่วยที่ 10 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาเมืองและชนบท*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ไพรวลัย เคนพรม. (2560). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มยุรี อนุমানราชธน. (2549). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). *การมีส่วนร่วมของข้าราชการสำนักงบประมาณในการปฏิรูประบบราชการ*. กรุงเทพฯ: ยุพาพร รุ่งงาม. (2545). *การส่วนรภาคินพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์*.
- เยาวดี ราชชัยกุล วิบูลย์ศรี. (2549). *การประเมินโครงการแนวคิดและแนวปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัฐสภาไทย. (มิถุนายน 1 2562). *อำนาจหน้าที่รัฐสภา*. เข้าถึงได้จาก รัฐสภาไทย: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=4484
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2555). *การประเมินผลนโยบายสาธารณะ*. อุบลราชธานี: บริษัท บพิธิการพิมพ์.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2558). *การบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพฯ: บพิธิการพิมพ์พิมพ์.
- ลักขณา ศิริวรรณ. (2561). *การสังเคราะห์ความรู้ด้านการจัดการกลยุทธ์ในภาครัฐ*. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, 58(2)46-77.
- วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

- วรรณภา วามานนท์. (2561). กระบวนการนโยบายสาธารณะในประเทศไทย . *วารสารเกษมบัณฑิต* , 19(Special)197-207 .
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2558). การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย: การทบทวนแนวคิด ข้อถกเถียง และข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 13(1)98-124.
- วันชัย มีชาติ. (2556). *การบริหารองค์การ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิสูตร จิระดำเกิง. (2549). *การบริหารโครงการสำหรับผู้บริหาร*. กรุงเทพฯ: วรณกวี.
- ศิริชัย กาญจนวาสี. (2550). *ทฤษฎีการประเมิน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2555). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สนธยา พลศรี. (2545). *หลักสังคมวิทยา*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- สมเกียรติ วันทะนะ. (2558). กำเนิดและความยั่งยืนของเสรีประชาธิปไตย. *สังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 45(2)138.
- สมคิด บางโม. (2562). *องค์การและการจัดการ*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเคชั่น.
- สมคิด พรหมจ้อย. (2550). *เทคนิคการประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: จตุพร ดีไซน์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2551). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). การกำหนดนโยบายสาธารณะ : ทฤษฎี และกระบวนการ. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี*, 7(2)101-126.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2549). *ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคม*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนรรตน์ อนันธนาธร. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรต ประเทศไทย.
- สำนักงานสภาพัฒนาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (12 มีนาคม 2562). *ยุทธศาสตร์ชาติ*. เข้าถึงได้จาก สภาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: http://nscr.nesdb.go.th/nscr_report/
- สำนักงานสภาพัฒนาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (15 มกราคม 2561). *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม*. เข้าถึงได้จาก สำนักงานสภาพัฒนาการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ: https://www.nesdc.go.th/main.php?filename=develop_issue
- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์. (ม.ป.ป.). *คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และปฏิบัติราชการสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.

- สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (ม.ป.ป.). *คู่มือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติราชการ*. กรุงเทพฯ: ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง.
- สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *คู่มือการปฏิบัติงาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *คู่มือการปฏิบัติงาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี*.
- สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548*. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี ศูนย์บริการประชาชน. (2552). *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยศูนย์บริการประชาชน สำนักนายกรัฐมนตรี*.
- สิน พันธุ์พินิจ. (2555). *เทคนิคการวางแผนและประเมินโครงการ*. กรุงเทพฯ: วิทย์พัฒน์.
- สุรยุทธ บุญมาทัต. (2562). วัฒนธรรมองค์การที่เหมาะสมกับยุคไทยแลนด์ 4.0 : ส่วนประกอบวัฒนธรรมที่เอื้อต่อการปรับปรุงสมรรถนะขององค์การ. *วารสารเศรษฐศาสตร์และกลยุทธ์การจัดการ*, 6(2)159-175.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2559). ลักษณะโครงสร้างและหลักการบริหารราชการไทยในสมัยกรุงสุโขทัย. *วารสารวิจัยราชภัฏกรุงเทพ*, 3(3) 55 - 62.
- สุรศักดิ์ ชะมารัมย์. (2562). *ประเด็นร่วมสมัยทางนโยบายสาธารณะและการจัดการภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- สุรสิทธิ์ รุ่งเรืองศิลป์. (2554). การวางแผนท้องถิ่น. ใน สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, *นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น* (หน้า 7-1 - 7-30). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สุรัสวดี ราชกุลชัย. (2547). *การวางแผนและการควบคุมทางการบริหาร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริชัย หวันแก้ว. (2553). การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและวัฒนธรรม. ใน ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *สังคมและวัฒนธรรม* (หน้า 155 - 164). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสนห์ จ้อยโต. (2558). การประเมินผลนโยบายสาธารณะ. ใน สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, *เอกสารการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน* (หน้า 5-1 - 5-32). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จตุพร ดีไซน์.
- เสนาะ ตีเยาว์. (2546). *การบริหารกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เสรี พงศ์พิศ. (2552). *แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลังปัญญา.

อดิพร เกิดเรือง. (2561). *หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อำพล นววงศ์เสถียร. (2562). *การจัดการเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยเซาธ์อีสท์บางกอก.

อิงฟ้า สิงห์น้อย และรัฐชาติ ทศนัย. (2561). *นโยบายสาธารณะ: การบริหารและการจัดการภาครัฐ. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร, 6(ฉบับพิเศษ)610-623.*

อุทัย ปริญาสุทธินันท์. (2562). *การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบาย และกรณีศึกษา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

“

เอกสารประกอบการสอนรายวิชา
นโยบายสาธารณะและการวางแผน
(PUBLIC POLICY AND PLANNING) เล่มนี้
เรียบเรียงขึ้นจากประสบการณ์ด้านการสอน
ในรายวิชานโยบายสาธารณะและการ
วางแผนไม่น้อยกว่า 9 ปี จัดทำขึ้นเพื่อเป็น
สื่อประกอบการเรียนการสอนสำหรับ
นักศึกษาระดับอนุปริญญา รวมถึงผู้สนใจ
ทั่วไป

”



วิทยาลัยชุมชนระนอง

300/1 หมู่ 1 ต.บางรีน อ.เมืองระนอง จ.ระนอง

โทร 0-7782-1068 โทรสาร 0-7782-3320

WWW.RNCC.AC.TH