

PPA1108 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ Introduction to Public Policy

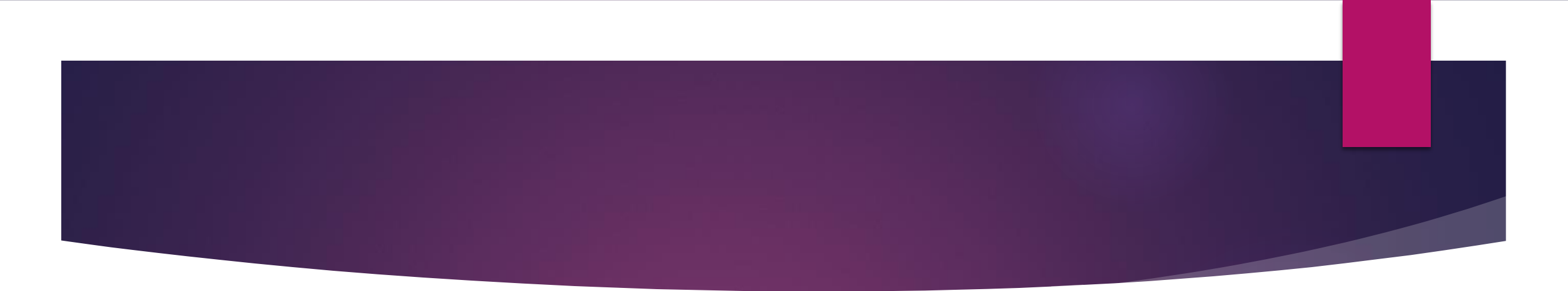
อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

ความหมายของนโยบายสาธารณะ คำว่า “นโยบาย” (Policy)

มาจากศัพท์ว่า “นย+อุบาย” หมายถึง แนวทางหรืออุบายที่ชี้ทางไปสู่
วัตถุประสงค์ ส่วนคำว่า “Policy” หมายถึง แนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือ
หมู่ชน มาจากรากศัพท์ภาษา กรีก “Polis” ซึ่งหมายถึง เมืองหรือรัฐ ดังนั้น
นโยบาย จึงหมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ เป็นข้อเสนอ
เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล เป็นข้อความ
ทั่วไปที่อธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการ จะบรรลุตามแนวทางดำเนินงาน เป็นการ
กระทำที่ไตร่ตรองและลึกซึ้งของ ผู้บริหารระดับสูง



เป็นกรอบพื้นฐาน และแนวทางชุดหนึ่งซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานทางธุรกิจ ภายใต้กรอบแนวคิดรวมของบริษัท ดังนั้น นโยบายจึงหมายถึง ข้อความที่ให้ แนวทางสำหรับการพัฒนาและการดำเนินงานของหน่วยงานหรือแผนงาน ซึ่งเป็นกรอบที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการกระทำหรือการปฏิบัติโดยมีการกำหนด เป้าหมายไว้ล่วงหน้า โดยไม่จำกัดว่าเป็นของรัฐบาล หรือหน่วยงานใดหน่วยงาน หนึ่งโดยเฉพาะ

ส่วนคำว่า สาธารณะ หรือ Public คำไทยที่มักใช้แทน เช่น สาธารณะ ส่วนรวม มหาชน ราช ราชการ รัฐ รัฐบาล เมือง บ้านเมือง แผ่นดิน ประชาคม ประชาชน หลวง กงสี

สาธารณะจึงเป็นเรื่องของส่วนรวม ความเป็นสาธารณะพิจารณาจาก (1) เกณฑ์ความกว้างของผลกระทบ และผลกระทบภายนอก ซึ่งเป็นกระทบกับสิ่งที่อยู่นอกวงของการกระทำ เช่น โรงงานปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำแต่ประชาชนได้รับผลกระทบทั้งสุขภาพกายและสุขภาพใจ (2) เกณฑ์ผู้เป็นเจ้าของงบประมาณ ดำเนินการ หรือเป็นที่มาของเงิน (3) เกณฑ์ความตระหนักเรื่องสาธารณะคือสิ่งที่ เอกชนทั่วไปไม่สนใจ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น และ (4) เกณฑ์อำนาจที่ชอบธรรมของรัฐบาล เพราะเรื่องสาธารณะคือสิ่งที่รัฐเป็นผู้กำหนด

ความหมายของนโยบายสาธารณะในแง่มุมต่างๆ สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. เป็นกิจกรรมแห่งรัฐบาล ดังนี้

กิจกรรมที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม (David Easton, 1965) กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลซึ่งครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล (Ira Sharkansky, 1971) เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำทั้งที่เป็นกิจวัตรและเกิดขึ้นในบางโอกาส (Thomas R. Dye, 1984) แนวทางการปฏิบัติหรือการกระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคม (James E. Anderson, 1994) และ เป็นสิ่งที่รัฐบาลตกลงใจที่จะกระทำจริงๆ โดยประกอบไปด้วยชุดของการกระทำที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่พึงปรารถนา (Hugh Heclo, 1972)

2. เป็นทางเลือกสำหรับการตัดสินใจของรัฐบาล ดังนี้

เป็นการตัดสินใจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ (William Greenwood, 1988) การตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่สังคมอนุญาต หรือ ห้ามมิให้กระทำการ (Lynton Caldwell, 1970) การตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งจะต้องมีการกระทำที่สม่ำเสมอเกี่ยวกับกิจกรรมที่มีพันธะผูกพันอย่างต่อเนื่อง (Heinz Eulau and Kennett Prewitt, 1973) ชุดของข้อเสนอเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลภายใต้ปัญหา อุปสรรค และโอกาส เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน (Carl J. Friedrich, 1967) การกำหนดความชัดเจนของค่านิยมและความตั้งใจของสังคม ซึ่งผูกพันกับงบประมาณ และการบริการประชาชน (Mark Considine, 1994)

3. เป็นแนวทางในการกระทำของรัฐบาล ดังนี้

หลักการแผนงานหรือแนวทางการกระทำต่างๆ (Charles Jacop, 1966) แผนงานหรือโครงการที่รัฐกำหนดขึ้น (Harold lasswell and Abraham Kaplan, 1970) แนวทางปฏิบัติที่รัฐบาลตั้งใจจะทำเพื่อแก้ปัญหาสาธารณะ (เรื่อง วิทย์ เกษสุวรรณ, 2550) เป็น แนวทางที่รัฐบาลได้กระทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีวิธีการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน (มยุรี อนุমানราชธน, 2553) เป็นแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐบาลโดยระบุถึงเป้าหมายและวิธีการให้บรรลุเป้าหมาย (ยุภาพร ยุภาศ, 2554)

4.เป็นกฎหมาย นโยบายเป็นข้อความที่อาจเขียนไว้เพื่อชี้ให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายและความมุ่งหวังของรัฐบาล เช่น ตราพระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ภาษี และการดำเนินการอื่นๆ ที่เป็นมาตรการของรัฐบาล ซึ่งจะดำเนินงานผ่านมาตรการของรัฐบาล (สมพร เฟื่องจันทร์, 2552)

ดังนั้นสามารถกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกิจกรรม การกระทำ หรือการเลือก ตัดสินใจ หรือกฎหมาย ของรัฐซึ่งได้ตัดสินใจและกำหนดไว้เพื่อชี้้นำให้กระทำตามอันนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายด้วยการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหาร กระบวนการดำเนินงาน การปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและความต้องการของประชาชน

ขอบข่ายการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

รัฐศาสตร์

กำหนดนโยบายหนึ่งๆ ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลหรือความอยู่รอดของรัฐบาล

นิติศาสตร์

กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชนเป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลใช้บริหารประเทศและแนวทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐและกิจกรรมเกี่ยวกับสาธารณะ

ขอบข่ายการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

เศรษฐศาสตร์

การวิเคราะห์จึงเป็นประโยชน์มากสำหรับผู้กำหนดนโยบายที่จะใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดในกิจกรรมสาธารณะหรือโครงการของรัฐ

จิตวิทยา

การประชาสัมพันธ์หน่วยงานของรัฐทำให้ประชาชนเชื่อมั่นรัฐบาลได้อย่างไร

ขอบข่ายการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา

นโยบายเกี่ยวกับสังคม ต้องนำหลักฐานทางสังคมวิทยา-มานุษยวิทยามาประกอบอธิบายว่า ทำไมมนุษย์จึงมีพฤติกรรมเช่นนั้น

ปรัชญา

การกำหนดนโยบายสาธารณะและนำนโยบายไปปฏิบัติต้องสอดคล้องกับอุดมการณ์และวิถีชีวิตของประชาชน เช่น ความเสมอภาค/ความเป็นธรรม

ขอบข่ายการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

สถิติ

ใช้สถิติเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ปัญหาทางการบริหาร การวินิจฉัย สั่งการ การตัดสินใจที่ถูกต้อง

รัฐประศาสนศาสตร์

การบริหารของหน่วยงานของรัฐ ก็เป็นไปเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายของหน่วยงานหรือรัฐบาล เรียกว่า นโยบายสาธารณะ

วิวัฒนาการและแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

วิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะปรากฏเด่นชัดในรัฐประชาธิปไตยซึ่งยอมรับว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่สามารถเลือกตัวแทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีวิวัฒนาการดังนี้ (ถวัลย์รัฐ วรเทพพุดมิพงษ์, 2549)

1. ยุคก่อนคริสต์ศักราช 1960 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลายประเทศเผชิญกับปัญหา เศรษฐกิจตกต่ำจึงมีการศึกษาการกำหนดขอบเขตสภาพการเงิน การคลัง โดยปี ค.ศ.1946 สหรัฐอเมริกาได้ จัดตั้งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจด้วยความร่วมมือของนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และนักจิตวิทยา เข้าร่วมศึกษาการจัดเก็บภาษี นอกจากนั้นยังเกิดแนวคิดพฤติกรรมศาสตร์ ทำการศึกษา พฤติกรรมของผู้กำหนดนโยบายจากอิทธิพลจากแนวคิดของ Keynes, Maynard, John (1935) บิดาแห่งการบริหารการคลังที่ให้ทัศนะว่า

รัฐบาลควรจะกำหนดนโยบายการเงินและการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน โดยการกระตุ้นให้มีอุปสงค์รวม (Aggregate Demand) เพิ่มขึ้น แทนที่จะปล่อยให้ เป็นหน้าที่ ของ **กลไกตลาด** ผลักดันให้มีการผลิตเพิ่มขึ้นในที่สุดก็จะก่อให้เกิดผลดีต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ (สมบัติ อารงัญ วงศ์, 2554, น. 241) รัฐบาลสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1950-1959) สามารถแก้ไข ปัญหาการว่างงานด้วยนโยบายการเงินการคลังได้พอสมควร จะเห็นว่าจากการ ที่นักวิชาการได้ ทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษี ตลอดจนพฤติกรรมของผู้ กำหนดนโยบาย นับเป็นจุดเริ่มต้นของ การศึกษานโยบายสาธารณะ

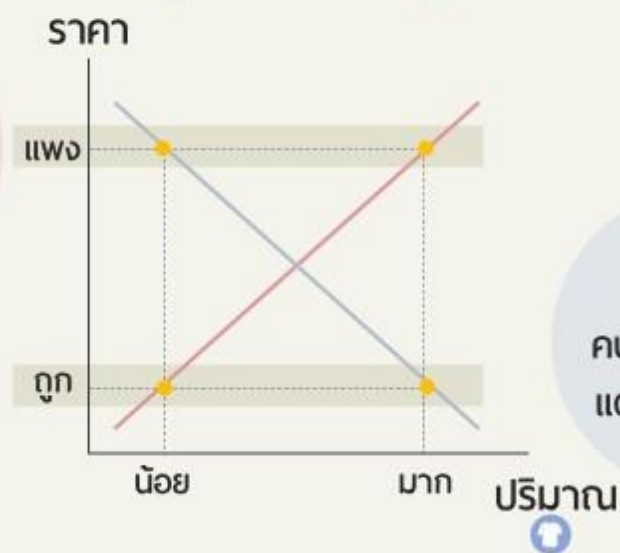
2. ยุคคริสต์ศักราช 1960-1970 การศึกษานโยบายสาธารณะในยุคนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของ Dye Thomas R. (1984) ซึ่งนับว่ามีการศึกษาที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดย Dye ได้ระบุขอบข่าย ของการศึกษานโยบายสาธารณะ กระบวนการและพฤติกรรม (Process and Behavioral) มี 5 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา การกำหนดทางเลือก นโยบาย การตัดสินใจนโยบายหรือการให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

3. ยุคคริสต์ศักราช 1970-ปัจจุบัน เป็นการศึกษิตตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นระบบ (System) มากขึ้นโดยเน้นการศึกษสาเหตุและผลกระทบของนโยบายซึ่งเป็นวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ ก่อนการตัดสินใจนโยบายในประเด็น ดังต่อไปนี้(William N. Dunn,1994) สาเหตุหรือที่มาของนโยบาย (Causes)ผลกระทบของนโยบาย (Policy Effect)และ ประสิทธิภาพ ของนโยบาย (Policy Effectiveness) สำหรับประเทศไทยเริ่มมีการศึกษาในปี 2520

โดย กุลชน ธนาพงศธร (2522) เล่มแรกเนื้อหาส่วนใหญ่จะพูดถึงโครงสร้างสถาบันทางการเมือง รุ่นต่อมา เช่น รศ.ดร.ทศพร ศิริสัมพันธ์ ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส ศ.ดร.สมบัติ อัมรธัญญวงศ์ ฯลฯ ทำการศึกษาวงกว้างเพิ่มมากขึ้น แต่ส่วนใหญ่ จะเน้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะได้ศึกษา “หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ” โดยออกหนังสือเกี่ยวกับการศึกษานโยบายสาธารณะ

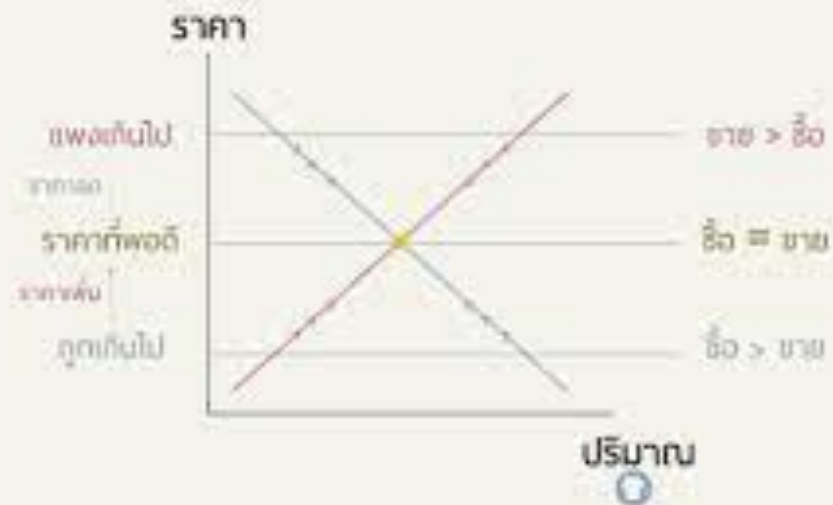
เมื่อผู้ซื้อเจอผู้ขาย

ราคาแพง
เอาของมาขายมาก
แต่มีคนซื้อน้อย



ราคาถูก
คนอยากซื้อมาก
แต่ของขายน้อย

กลไกตลาด จะปรับให้ทุกอย่างเข้าสู่จุดสมดุล



กลไกราคาในระบบเศรษฐกิจ

กลไกราคา

อุปสงค์

ความ "ต้องการซื้อ"
ของผู้บริโภค



กฎของอุปสงค์
แปรผกผัน
ของถูกคนอยากซื้อ
ของแพงคนไม่ยอมซื้อ

อุปทาน

ความ "ต้องการขาย"
ของผู้ขาย



กฎของอุปทาน
แปรผันตรง
ของถูกคนไม่ยอมขาย
ของแพงคนอยากขาย

PPA1108 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ Introduction to Public Policy

อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

นโยบายสาธารณะคืออะไร??



ความหมายนโยบายสาธารณะ

กวี รัชชน(2541:3) กล่าวว่า นโยบายมีความหมาย 2 ลักษณะที่มีความสัมพันธ์กัน ลักษณะที่หนึ่งมีความหมายถึงกิจกรรม ส่วนอีกลักษณะหนึ่งจะมีความหมายในฐานะที่เป็นศาสตร์ ซึ่ง 2 ลักษณะจะมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นศาสตร์จะทำการศึกษาจากนโยบายสาธารณะที่เป็นกิจกรรมแล้วนำมาสะสมกันเป็นความรู้หรือเป็นวิชา (subject) เพื่อประโยชน์ในการศึกษาที่จะได้ทำให้การกำหนดนโยบายในฐานะที่เป็นกิจกรรม บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ความหมายนโยบายสาธารณะ

สมบัติ อารังธัญวงศ์(ม.ป.ป. : 2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำของรัฐบาลต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

ถวัลย์ วรเทพพุดผิงษ์(2536:2) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างแก้ปัญหาในปัจจุบัน ป้องกันปัญหาในอนาคตก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา

ความหมายนโยบายสาธารณะ

กรมล ทอธธรรมาชาติ(2538:32) กล่าวถึงนโยบายว่าคือ แนวทางที่แต่ละประเทศได้เลือกปฏิบัติไป เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้อันเป็นวัตถุประสงค์ที่เชื่อกันว่าถ้าทำได้สำเร็จก็จะเป็นผลดีต่อประเทศของตน โดยทั่วไปนั้นรัฐบาลของประเทศจะตัดสินใจเลือกปฏิบัตินโยบายที่มีการเสี่ยงภัยน้อยที่สุดปฏิบัติได้ง่ายที่สุดและเป็นประโยชน์ต่อชาติมากที่สุด

ความหมายนโยบายสาธารณะ

กุลธน ธนาพงศธร(ม.ป.พ.: 59) แสดงทัศนะของนโยบายว่า ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาให้ความหมายในแง่มุมใดก็ตาม นโยบายของรัฐก็คือ แนวทางกว้างๆที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆได้กำหนดขึ้น เป็นโครงการ แผนการ หรือหมายกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้าเพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้การปฏิบัติต่างๆตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ตลอดจนเพื่อธำรงรักษาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาตินั้นๆ

Ira Sharkansky

กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม
ต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำ เช่น บริการสาธารณะ การ
ควบคุมกิจกรรมของบุคคล หรือธุรกิจของเอกชน
เป็น

David Easton

กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง การ
จัดสรรและแจกแจงคุณค่า(Values) ต่างๆ ของ
สังคมโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อ
สังคมส่วนรวม”

ความหมายนโยบายสาธารณะ

สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาล มีวัตถุประสงค์แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเพื่อแก้ปัญหา ในปัจจุบัน เพื่อป้องกันปัญหาในอนาคตหรือเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนา ตลอดจนรัฐบาลมีความจริงใจที่จะให้นำไปปฏิบัติและผลจากการนำไปปฏิบัติแล้วอาจจะประสบ ความสำเร็จหรือล้มเหลวก็ได้





07:13:14



สปสช. พัฒนา 4 ระบบ บริการผู้ป่วยสิทธิบัตรทอง



1. ประชาชนเจ็บป่วย รับบริการในหน่วยบริการปฐมภูมิทุกที่
ในระบบบัตรทอง ตามนโยบาย “30 บาทรักษาทุกที่”



2. ผู้ป่วยในไม่ต้องกลับไปรับใบส่งตัว

สามารถรักษาต่อเนื่องได้ทันที ตามการวินิจฉัยของแพทย์
ใช้เพียงบัตรประชาชนตรวจสอบตัวตนผู้ป่วย

โซว ข่าวเข้านี้

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

- ▶ 1.การก่อตัวของนโยบาย (Policy formation) เกิดอะไรขึ้นบ้าง
- ▶ 2.การกำหนดนโยบาย(Policy formulation)มีแนวทางอย่างไรบ้าง
- ▶ 3.การตัดสินใจนโยบาย(Policy Decision) จะเลือกแนวทางใดดี
- ▶ 4.การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) จะนำแนวทางที่ได้ไปดำเนินการอย่างไร
- ▶ 5.การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) การดำเนินการตามแนวทางได้ผลหรือไม่

การก่อตัวนโยบาย (Policy formation)

การก่อตัวนโยบาย (Policy formation) การศึกษาการก่อรูปนโยบายต้องเริ่มต้นด้วยการ วิเคราะห์ลักษณะสภาพของปัญหาสาธารณะให้ชัดเจนเพื่อให้มั่นใจว่าปัญหาที่กำลังปรากฏอยู่นั้นเป็นปัญหาอะไรเกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด และมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร รวมทั้งต้องการความแรงดันในการแก้ไขปัญหาค่าไหน และประชาชนในสังคมต้องการให้แก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ถ้าไม่แก้ไขจะเกิดผลอย่างไร และถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไขใครจะเป็นผู้ได้และเสียประโยชน์ผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขตรงตามที่คาดหวังหรือไม่ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง

การก่อตัวนโยบาย (Policy formation)

การระบุปัญหาที่ชัดเจน จะเป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา
ปัญหาสาธารณะ จะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายหรือเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

คุณลักษณะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องมีดังนี้

1. เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเกิดขึ้นจากความรุนแรงทางการเมือง
2. มีการแตกตัวและขยายวงกว้างออกไป
3. มีความกระเทือนต่อความรู้สึกและเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนทั่วไป
4. มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม
5. มีลักษณะท้าทายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐเช่นปัญหาการแบ่งแยกดินแดน
6. เป็นเรื่องร่วมสมัยเช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาโรคเอดส์

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกำหนดเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจนดังนี้

- ▶ 1. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายทำให้ทราบถึงลำดับความสำคัญของนโยบายที่ต้องจัดทำและการเลือกใช้นโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
- ▶ 2. วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความสำคัญในฐานะที่เป็นปัจจัยกำหนดทิศทางของทางเลือกนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ
- ▶ 3. วัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงใดคุณลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายจะต้องกำหนดเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจนดังนี้

- ▶ 4.ความครอบคลุมประเด็นปัญหานโยบาย
- ▶ 5.ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม
- ▶ 6. ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- ▶ 7. ความสมเหตุสมผล
- ▶ 8. มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้
- ▶ 9. มีความสอดคล้องทางการเมือง
- ▶ 10. การกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

การกำหนดนโยบาย (Policy formulation)

การกำหนดนโยบาย (Policy formulation) หากพิจารณาปัญหาเพื่อนำเข้าสู่กระบวนการกำหนด นโยบายสาธารณะในกรอบการวิเคราะห์“เชิงระบบ” หรือ “ทฤษฎีระบบ” ของ David Easton จะได้ปัจจัยนำเข้าระบบ ปัจจัยนำออก ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ปัญหาทั่วไป ปัญหาสังคมประเด็นปัญหาสังคม และข้อเสนอของสังคมในสถานการณ์ที่สถานการณ์เมืองมีบทบาทสูง ปัจจัยนำเข้าอาจมาจากการที่พรรคการเมืองต่างๆ ได้นำเสนอนโยบายไว้ใน การหาเสียงปัจจัยที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้

ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

1. ฝ่ายบริหาร
2. ฝ่ายนิติบัญญัติ
3. ฝ่ายตุลาการ
4. องค์กรอิสระต่างๆ



ประชุม ๓ ฝ่าย



บริหาร

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
นายกรัฐมนตรี



นิติบัญญัติ

นายชวน หลีกภัย
ประธานรัฐสภา



ตุลาการ

นายวิฑูรย์ ตระกูลชูชู
ประธานศาลฎีกา



องค์การอิสระรับงบประมาณ ปี 2563

สำนักงาน
การตรวจเงินแผ่นดิน

2,108,562,400 บาท

ผู้ตรวจการแผ่นดิน

320,708,500 บาท

คณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1,939,325,000 บาท



สำนักงาน ป.ป.ช.

1.

2.

3.

4.

5.

6.



คณะกรรมการ
การเลือกตั้ง

1,780,159,600 บาท

สำนักงานคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

223,769,300 บาท

อัยการสูงสุด

9,516,574,900 บาท

ที่มา : ร่าง พ.ร.บ.รายจ่ายงบประมาณประจำปี 2563

การตัดสินใจนโยบาย (Policy decision)

การเลือกนโยบาย หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือ แนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ อาจรวมถึงนโยบายเทคนิคและกลยุทธ์ต่างๆที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดีหลักจริยธรรมหรือคุณธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญในการเลือกนโยบาย

การพิจารณาทางเลือกนโยบาย

- ▶ 1. ประสิทธิภาพ (effectiveness) ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของทางเลือก
- ▶ 2. ประสิทธิภาพ (efficiency) ความสามารถในการผลิตผลผลิตโดยเปรียบเทียบจากต้นทุนความพอเพียง adequacy ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มี
- ▶ 3. ความเป็นธรรม (equity) การกระจายตัวของผลการดำเนินการตามทางเลือก
- ▶ 4. การตอบสนอง (responsiveness) ความสามารถในการเต็มเต็มความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ
- ▶ 5. ความเหมาะสม (appropriateness) การพิจารณาเชิงคุณค่าและความเป็นไปได้ในทางกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกนโยบาย

การพิจารณาทางเลือกนโยบาย

- ▶ 6. การต่อรองปรับเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันให้ยอมรับร่วมกันโดยการเจรจาแลกเปลี่ยนให้รางวัลและประนีประนอม
- ▶ 7. การโน้มน้าวความพยายามทำให้เชื่อหรือยอมรับ และสนับสนุนด้วยความเต็มใจ
- ▶ 8. การสั่งการการใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการบังคับการตัดสินใจเสียงข้างมากการอาศัยการลงมติโดยใช้ความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่
- ▶ 9. ฉันทามติการยอมรับร่วมกันโดยปราศจากข้อโต้แย้ง

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

- ▶ 1. ฝ่ายนิติบัญญัติ
- ▶ 2. ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ
- ▶ 3. กลุ่มกดดัน
- ▶ 4. องค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ-ความยากง่ายของสถานการณ์
- ▶ 5. ปัญหาที่เผชิญอยู่
- ▶ 6. โครงสร้างตัวบทของนโยบายสาธารณะ
- ▶ 7. โครงสร้างนอกเหนือตัวบทของนโยบายสาธารณะ

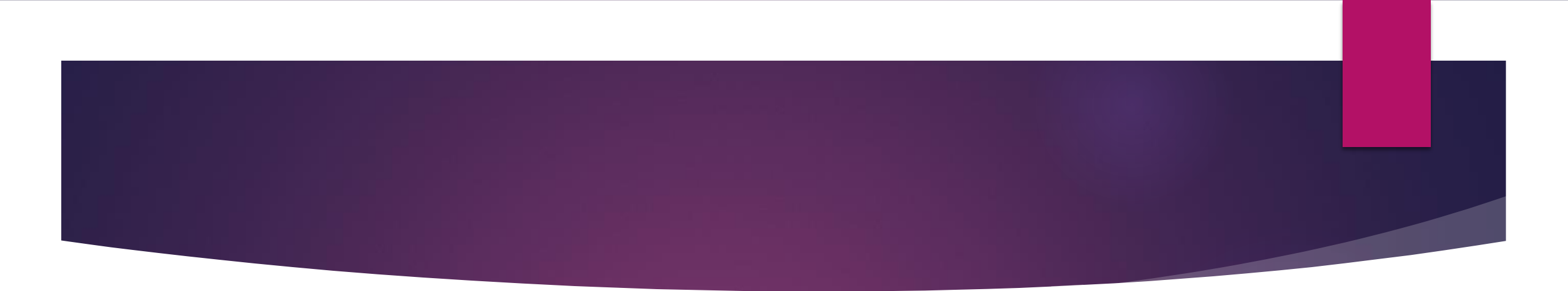
กระบวนการที่เป็นปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

- ▶ 1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะปัจจัยบุคลากรเงินทุนเครื่องจักรวัสดุข้อมูลข่าวสารเวลา (จำกัด) เทคโนโลยี
- ▶ 2. ความสามารถในการควบคุมการวัดความก้าวหน้าและผลการปฏิบัติ
- ▶ 3. การไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านทางบุคลากรในหน่วยงานการประสานงานระหว่างองค์กร รับผิดชอบกับองค์กรอื่นๆ
- ▶ 4. การไม่ให้ความสนับสนุนทางผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการเมือง เงินทุน งบประมาณ แต่กลับสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบาย

- กลุ่มผลประโยชน์ - กลุ่มการเมือง - ข้าราชการ - สื่อมวลชน

การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)

เพื่อให้ทราบผลว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะได้มีการปรับแผน/ แผนงาน/โครงการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากขึ้นเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รู้ว่าแผน/แผนงาน/ โครงการนั้นควรจะดำเนินการต่อไปหรือยุติ



จุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมักจะมีคำถามอยู่ตลอดเวลาว่าประเมินผลเพื่ออะไรหรือประเมินผลไปทำไมปฏิบัติงานตามโครงการแล้วไม่มีการประเมินผล ไม่ได้หรือตอบได้เลยว่าการบริหารแนวใหม่หรือการบริหารในระบบเปิด (Open System) นั้นถือว่าการประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก

จุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมีดังนี้

1. เพื่อสนับสนุนหรือยกเลิกการประเมินผลจะเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจว่าควรยกเลิก โครงการหรือสนับสนุนให้มีการขยายผลต่อไปโดยเฉพาะการมีโครงการใหม่ๆยังมิได้จัดทำในรูปของ โครงการทดลองซึ่งมีโอกาสจะผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ง่ายความล้มเหลวของโครงการจึงมิใช่ความล้มเหลว ของผู้บริหารเสมอไปดังนั้นถ้าเราประเมินผลแล้วโครงการนั้นสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ก็ควรดำเนินการต่อไปแต่ถ้าประเมินผลแล้วโครงการนั้นมีปัญหาหรือมีผลกระทบเชิงลบ มากกว่าเราก็ควรยกเลิกไป

จุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมีดังนี้

- ▶ 2. เพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการว่าเป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์แลเป้าหมายหรือกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใดกลุ่มนโยบายสาธารณะ
- ▶ 3. เพื่อปรับปรุงงาน ถ้าเรานำโครงการไปปฏิบัติแล้วพบว่าบางโครงการไม่ได้เสียทั้งหมด แต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกข้อเราควรนำโครงการนั้นมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นโดยพิจารณาว่า โครงการนั้นบกพร่องในเรื่องใด
- ▶ 4. เพื่อศึกษาทางเลือก โดยปกติในการนำโครงการไปปฏิบัตินั้นผู้บริหารโครงการจะพยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากทางเลือกอย่างน้อย 2 ทางเลือกดังนั้นการประเมินผลจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือกก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดปฏิบัติทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง

จุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมีดังนี้

5. เพื่อขยายผลในการนำโครงการไปปฏิบัติถ้าเราไม่มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องเราอาจจะไม่ทราบถึงความสำเร็จของโครงการ แต่ถ้าเราประเมินผลโครงการเป็นระยะสม่ำเสมอ ผลปรากฏว่าโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์เราก็ควรจะขยายผลโครงการนั้นต่อไป แต่การขยายผลนั้นมิได้หมายความว่าขยายไปได้ทุกพื้นที่การขยายผลต้องคำนึงถึงมิติของประชากร เวลา สถานที่ สถานการณ์ต่างๆ

ปลูกพืชเมืองหนาวจะประสบความสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือแต่ถ้าขยาย
ผลไปยังภูมิภาคอื่นอาจจะไม่ได้ผลดีเสมอไปเพราะต้องคำนึงถึงลักษณะ
ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เชื้อชาติ ค่านิยม ฯลฯ ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ
สิ่งที่นำไปในพื้นที่หนึ่งอาจได้ผลดีแต่นำไปขยายผลในพื้นที่หนึ่ง อาจไม่ได้
ผลหรือสิ่งที่เคยทำได้ผลดีในช่วงเวลาหนึ่งอาจจะไม่ได้ผลดีในอีกช่วงเวลา
หนึ่ง

PPA1108 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ Introduction to Public Policy

อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

นโยบายสาธารณะ

Thomas R. Dye ให้ความหมายมุมมองในเชิงการเมืองที่ว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) คืออะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Whatever governments choose to do or not to do) ซึ่งเป็นการพิจารณาในแง่ที่ว่า **ทำไมรัฐบาลจึงต้องดำเนินการนโยบายนั้น และนโยบายนั้นจะสร้างความแตกต่างอะไร**

นโยบายสาธารณะ

ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ต้องทำหลายอย่าง อาทิ เช่น

การควบคุมความขัดแย้งในสังคม

การจัดระเบียบสังคมในการดำเนินการเกี่ยวกับความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ

การกระจายความหลากหลายของผลตอบแทนที่เป็นสัญลักษณ์และบริการ
ทรัพยากรต่าง ๆ ให้กับสมาชิกของสังคม โดยการจัดเก็บเงินจากสังคมซึ่งส่วน
ใหญ่มักจะอยู่ในรูปของภาษี

นโยบายสาธารณะ

ดังนั้น นโยบายสาธารณะ จึงเป็นการควบคุมพฤติกรรม

การจัดระบบราชการ

การกระจายผลประโยชน์ หรือการจัดเก็บภาษี

ซึ่งจะต้องทำสิ่งทั้งหมดเหล่านี้ในครั้งเดียว นักรัฐศาสตร์แนวดั้งเดิม
มุ่งความสนใจไปในเรื่องโครงสร้าง และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง
ตามรัฐธรรมนูญ เช่น

นโยบายสาธารณะ

เช่น มลรัฐ

การแบ่งแยกอำนาจ

การทบทวนอำนาจตามกฎหมาย

ในขณะที่นักรัฐศาสตร์แนวใหม่มุ่งความสนใจไปใน
เรื่องกระบวนการและพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

นโยบายสาธารณะ

แต่ในปัจจุบันนักรัฐศาสตร์ได้เปลี่ยนความสนใจในเรื่องนโยบายสาธารณะมาเป็นมุ่งสนใจในเรื่องสาเหตุและผลกระทบของนโยบายนั้นๆ

นโยบายสาธารณะเป็นการวิเคราะห์เนื้อหาของนโยบายที่มีผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ กลุ่มพลังทางการเมือง และผลกระทบต่อการจัดตั้งสถาบันและกระบวนการทางการเมือง รวมถึงประเมินผลที่ตามมาของนโยบายนั้นๆ

เหตุผลที่ต้องมีการศึกษานโยบายสาธารณะ

สำหรับสาเหตุสำคัญที่ทำให้นักรัฐศาสตร์หันมาให้ความสนใจต่อการศึกษานโยบายสาธารณะนั้นมีอย่างน้อย 3 ประการ คือ เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ เหตุผลทางวิชาชีพ วัตถุประสงค์ทางการเมือง ดังนี้

เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Reasons)

การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถศึกษาได้ อย่างมีเหตุผลที่มีความเป็นวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุและผลของการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสามารถนำไปปรับปรุงเป็นความรู้ที่มีต่อสังคมได้

ซึ่งถ้ากำหนดให้นโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรตามเงื่อนไขต่างๆ ทางสังคม เศรษฐกิจ และลักษณะของระบบการเมือง ก็จะมีส่วนในการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ และถ้านโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรอิสระ นโยบายสาธารณะก็จะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมือง

เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Reasons)

ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะจึงทำให้เรา
เกิดความเข้าใจในความเชื่อมโยงเกี่ยวพันระหว่าง
แรงผลักดันของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ
กระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

เหตุผลทางวิชาชีพ (Professional Reasons)

การศึกษานโยบายสาธารณะ เป็นการศึกษาโดยอาศัย
เหตุผลเชิงวิชาชีพ ทั้งนี้เนื่องจากความเข้าใจในสาเหตุของ
นโยบาย และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายทำให้นำไป
ประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาต่างๆในสังคม ความรู้จากสภาพ
ความเป็นจริงเป็นสิ่งที่สะท้อนสภาพสังคมได้ชัดเจน

วัตถุประสงค์ทางการเมือง (Political Purposes)

การศึกษานโยบายสาธารณะ สามารถศึกษา ได้ในลักษณะที่เป็นวัตถุประสงค์ทางการเมือง

เพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐบาลได้นำเสนอ นโยบายอะไรบ้าง นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่

เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการนำเสนอหรือเสนอแนะนโยบายที่ดีต่อไปในอนาคต

เพื่อเป็นการยืนยันว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายถูกต้องและนำไปสู่เป้าหมายที่ถูกต้อง





รัฐบาลช่วยเหลือลูกหนี้
เช่าซื้อรถยนต์-รถจักรยานยนต์



การวิเคราะห์นโยบายกับการผลักดันนโยบาย และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม

การวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) เป็นการอธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบของนโยบายต่างๆ ซึ่งมีได้เป็นเพียงการพรรณนาในสิ่งที่รัฐบาลควรกำหนดนโยบาย

นอกจากนั้น เป็นการเรียนรู้ว่าทำไมรัฐบาลจึงทำในสิ่งที่ทำและสิ่งที่ผลของการกระทำอาจไม่เหมือนตามที่กล่าวว่าสิ่งที่รัฐบาลควรจะทำหรือสร้างการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่ทำ

การวิเคราะห์นโยบายกับการผลักดันนโยบาย และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม

ส่วนการผลักดันนโยบาย (Policy advocacy) ต้องใช้ทักษะ การชักชวน การจัดโครงสร้าง องค์การ และการเคลื่อนไหว อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis) เกี่ยวข้องกับ

- ▶ 1) การอธิบายมากกว่าการบรรยาย ซึ่งเป็นการให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
- ▶ 2) การค้นหาสาเหตุและผลกระทบ เป็นการใช้มาตรฐานทางวิทยาศาสตร์ของการอนุมาน
- ▶ 3) ความพยายามทดสอบสาเหตุและผลกระทบ โดยงานวิจัยเป็นการพัฒนาทฤษฎีทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะให้มีความน่าเชื่อถือและนำไปใช้ประโยชน์กับหน่วยงานภาครัฐที่มีความแตกต่างกันและมีพื้นที่นโยบายที่แตกต่างกัน

การวิเคราะห์นโยบายกับการผลักดันนโยบาย และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม

อย่างไรก็ตาม ฟังตระหนักรู้เสมอว่า ประเด็นนโยบาย
ไม่ได้ตัดสินใจโดยนักวิเคราะห์เท่านั้น หากแต่ตัดสินใจ
โดยตัวแสดงทางการเมืองอื่นๆ ทั้งนักการเมืองที่ได้รับการ
เลือกตั้ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้ง กลุ่มผลประโยชน์
และแม้แต่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบางครั้ง

การวิเคราะห์นโยบายกับการผลักดันนโยบาย และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม

ส่วนการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม กล่าวได้ว่ามีเหตุผลหลายประการที่เป็นคุณสมบัติ ของความกระตือรือร้นในการวิเคราะห์นโยบายในการแก้ไขปัญหาสังคม แต่การแก้ปัญหาลำนี้อาจจะเป็น เรื่องยากมาก ทั้งนี้เป็นเพราะ

การวิเคราะห์นโยบายกับการผลักดันนโยบาย และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม

- ▶ 1) ข้อยกีดกันในอำนาจของรัฐบาล เพราะรัฐบาลจะมีอำนาจหลายอย่าง เพราะกลุ่มอำนาจเหล่านั้นไม่ได้บริหารจัดการง่ายเหมือนที่ควรจะเป็น
- ▶ 2) ความขัดแย้งกับปัญหา การวิเคราะห์นโยบายไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ตราบใดที่ไม่มีข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับสิ่งที่เป็นปัญหาที่มีอยู่
- ▶ 3) เป็นนามธรรมที่ต้องใช้การตีความ การวิเคราะห์นโยบายเป็นเรื่อง นามธรรมและต้องอาศัยการตีความ ซึ่งอาจมีการตีความที่แตกต่างกัน

การวิเคราะห์นโยบายกับการผลักดันนโยบาย และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม

- ▶ 4) มีข้อจำกัดในการออกแบบการวิจัยในมนุษย์ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะดำเนินการบางรูปแบบในการทดสอบควบคุมในมนุษย์
- ▶ 5) ความซับซ้อนของพฤติกรรมมนุษย์ นักวิทยาศาสตร์สังคมไม่มีความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มอย่างเพียงพอเพื่อที่จะสามารถให้คำแนะนำที่เชื่อถือได้ในการกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์นโยบายกับการผลักดันนโยบาย และการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาสังคม

เพราะฉะนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจึงเป็นได้ทั้งศิลปะและศาสตร์ ที่เป็นศิลปะก็เพราะต้องมีความเข้าใจลึกซึ้ง มีความคิดสร้างสรรค์ และมีจินตนาการในการระบุปัญหาสังคมและอธิบาย ปัญหาสังคม รวมทั้งมีความเข้าใจว่านโยบายเหล่านี้จะจบลงด้วยการทำในสิ่งที่ดีขึ้นหรือแย่ลงหรือไม่อย่างไร ส่วนที่เป็นศาสตร์ก็เพราะจะต้องใช้ความรู้ในหลายๆศาสตร์ ได้แก่ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ สังคมวิทยา กฎหมาย และสถิติ ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นการประยุกต์ใช้สาขาวิชาการต่างๆเหล่านี้

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบทางการเมืองอาจมีส่วนช่วยเหลือบางประการในการสร้างกรอบความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

คำว่า ตัวแบบ (Model) หมายถึง ตัวแทนอย่างง่ายบางส่วนของโลกแห่งความจริง ซึ่งตัวแบบอาจเป็นตัวแทนทางกายภาพที่เกิดขึ้นจริง

ตัวอย่างเช่น ตัวแบบเครื่องบิน หรืออาจจะเป็นแผนภาพ ตัวอย่างเช่น แผนที่ดิน ซึ่งตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายนั้นเป็นตัวแทนเชิงแนวคิด (conceptual mode) ซึ่งตัวแบบถูกสร้างขึ้นมาเพื่อ

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

- ▶ 1) ช่วยให้ความคิดเกี่ยวกับการเมือง และนโยบายสาธารณะได้ง่ายและกระจ่างชัด
- ▶ 2) ระบุนัยสำคัญสำคัญของปัญหานโยบาย
- ▶ 3) ช่วยในการสื่อความหมายกับผู้อื่น โดยมีจุดเน้นที่ลักษณะสำคัญของชีวิตการเมือง
- ▶ 4) มุ่งสร้างความเข้าใจนโยบายสาธารณะให้ดีขึ้น โดยเน้นว่าสิ่งใดสำคัญหรือไม่สำคัญ
- ▶ 5) ช่วยอธิบายนโยบายสาธารณะและการพยากรณ์ผลที่จะเกิดขึ้นตามมา

ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

สำหรับตัวแบบที่นำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะมีหลายตัวแบบที่จะช่วยให้เราเข้าใจชีวิตทางการเมืองได้แก่

ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ตัวแบบผู้นำ (Elite Model) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game theory Model) ตัวแบบระบบ (Systems Model)

ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model): นโยบายเป็น ผลผลิตของสถาบัน

ตัวแบบสถาบันเน้นในเรื่องกิจกรรมของสถาบันรัฐบาล โดยเห็นว่า
นโยบายของรัฐเป็นกิจกรรมของ สถาบันของรัฐบาล สถาบันของรัฐ
จะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ และบังคับใช้
ในสังคม กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองมักจะมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่
สถาบันต่างๆของรัฐ เช่น คณะรัฐบาล กระทรวง ศาล เป็นต้น

ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model): นโยบายเป็น ผลผลิตของสถาบัน

จึงมีการนำผลประโยชน์และกิจกรรมของบุคคลกลุ่มต่างๆ
ไปสู่สถาบันของรัฐบาล สถาบันของรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนด
นโยบายเป็นผู้ปฏิบัติและเป็นผู้บังคับให้เป็นเช่นนั้น โดย
สถาบันของรัฐบาลจะกำหนดนโยบายสาธารณะ 3 ประการคือ

ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model): นโยบายเป็น ผลผลิตของสถาบัน

- ▶ ประการแรก เพื่อให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความชอบธรรม
- ▶ ประการที่สอง นโยบายที่กำหนดโดยสถาบันและองค์กรของรัฐดังกล่าวมีลักษณะที่ใช้ได้ทั่วไป
- ▶ ประการที่สาม นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมาจากสถาบันดังกล่าวมีลักษณะผูกขาดบังคับเฉพาะสถาบันองค์การของรัฐเท่านั้นที่มีความชอบธรรมที่จะลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือละเมิดนโยบาย

ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model): นโยบายเป็น ผลผลิตของสถาบัน

แต่ตัวแบบนี้ก็มีจุดอ่อนคือเป็นการศึกษาที่เน้น
เฉพาะโครงสร้าง(องค์กร) โดยไม่สนใจถึงภาระหน้าที่
หรือพฤติกรรมของสถาบันทางการเมือง จึงทำให้
การศึกษาอาจเกิดความผิดพลาดได้

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model): นโยบายเป็น กิจกรรมทางการเมือง

ตัวแบบกระบวนการมุ่งเน้นศึกษาถึงกระบวนการทางการเมือง และพฤติกรรมทางการเมือง เป็นจุดสนใจศึกษา
วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาในแนวทางดังกล่าว คือ
การค้นหารูปแบบการดำเนินกิจกรรมหรือ “กระบวนการ”
ได้แก่

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model): นโยบายเป็น กิจกรรมทางการเมือง

- ▶ 1) การระบุปัญหา
- ▶ 2) การกำหนดข้อเสนอนโยบาย
- ▶ 3) การอนุมัติให้ความเห็นชอบนโยบาย
- ▶ 4) การนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ▶ 5) การประเมินผลนโยบาย

ตัวแบบกระบวนการ (Process Model): นโยบายเป็น กิจกรรมทางการเมือง

โดยที่ตัวแบบกระบวนการนี้ได้เน้น **ขั้นตอนและพฤติกรรม** ที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย ซึ่ง **นักพฤติกรรมศาสตร์นิยม** นำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะมาก ตัวแบบนี้ถูกวิจารณ์ว่ามี **จุดอ่อน** กล่าวคือ การเน้นขั้นตอนและความสัมพันธ์ของแต่ละขั้นตอนมากเกินไปจนละเลยเนื้อหาสาระของตัวนโยบายซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ

ตัวแบบกลุ่ม (Group Model): นโยบายเป็น ดุลยภาพของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม

ตัวแบบกลุ่มเสนอความคิดว่า นโยบายเป็นดุลยภาพที่เกิดขึ้นจากการต่อสู้กันของ **กลุ่มผลประโยชน์** โดยถือว่าการเมืองเป็นเรื่องของ **อิทธิพล** ที่มีต่อกันระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็นการต่อสู้กันเพื่อจะมีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ หน้าที่ของระบบการเมืองจึงเป็นการกำหนดนโยบายเพื่อจัดการกับความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเหล่านั้น ซึ่งสามารถกระทำได้โดย

ตัวแบบกลุ่ม (Group Model): นโยบายเป็น ดุลยภาพของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม

- ▶ 1) การตั้งกฎ กติกา สำหรับการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ
- ▶ 2) การประนีประนอม และสร้างความสมดุลระหว่าง
ผลประโยชน์
- ▶ 3) การแสดงผลของการประนีประนอมในรูปของนโยบาย
สาธารณะ
- ▶ 4) การบังคับใช้ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะดังกล่าว

ตัวแบบกลุ่ม (Group Model): นโยบายเป็น ดุลยภาพของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม

แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแบบกลุ่มมีจุดอ่อนที่สำคัญ คือ การถือว่า
นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์
ต่าง ๆ นั้น เท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ
นโยบายไป

ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจตัดสินใจในนโยบายโดยอาจไม่ได้เป็น
ผลมาจากการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมก็ได้

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model): นโยบายเป็นความต้องการของผู้นำ

นโยบายสาธารณะเป็นความต้องการและค่านิยมของผู้นำ เนื่องจากว่าประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจต่อ กิจกรรมบ้านเมือง ทำให้ผู้นำสามารถที่จะเปิดเผยหรือปิดบังข่าวสารข้อมูลตามที่ผู้นำต้องการได้ โดยมีข้อสมมติฐาน 6 ประการ คือ

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model): นโยบายเป็นความต้องการของผู้นำ

- ▶ 1) ในสังคมมีคน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองและกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอำนาจทางการเมือง
- ▶ 2) กลุ่มคนส่วนน้อยเป็นกลุ่มผู้นำปกครองประเทศ
- ▶ 3) การเลื่อนสถานภาพขึ้นเป็นผู้นำนั้นเป็นไปอย่างเชื่องช้าและต่อเนื่อง

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model): นโยบายเป็นความต้องการของผู้นำ

- ▶ 4) สมาชิกในกลุ่มผู้นำจะมีความคิดอ่านเหมือนกันในกติกากาการเมือง การปกครอง
- ▶ 5) นโยบายสาธารณะไม่ได้เกิดจากการเรียกร้องของมวลชน แต่เป็นการสะท้อนให้เห็นค่านิยมและ ผลประโยชน์ของกลุ่มผู้นำ
- ▶ 6) กลุ่มผู้นำมีบทบาททางการเมืองสูงได้รับอิทธิพลโดยตรงจากมวลชนน้อยมาก

ตัวแบบผู้นำ (Elite Model): นโยบายเป็นความ ต้องการของผู้นำ

แต่อย่างไรก็ตาม ตัวแบบผู้นำมีจุดอ่อนที่สำคัญคือ การละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน

ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการประจำ แม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบาย แต่ก็มีส่วนร่วมในการริเริ่มหรือเสนอแนะนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นเรื่องเทคนิคซึ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

PPA1108 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ Introduction to Public Policy

อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐถือเป็นมาตรการหนึ่งในการกำหนดภาระหน้าที่สำคัญหรือของประเทศและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการรักษาสถานภาพของประเทศและการดำรงชีพของประชาชนส่วนรวมให้สามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน

ภาระหน้าที่ต่างๆ ของรัฐที่ได้กำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้นจะต้องสะท้อนถึงความต้องการทั้งของ**ประเทศ**และของ**ประชาชน**ในประเทศ ซึ่งเป็นทั้งความต้องการในปัจจุบันและอนาคต

ความหมายของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายถึง แนวทางในการบริหารงานของรัฐที่ใช้เป็นหลักฐานในการ **ตรากฎหมาย** และ **กำหนดนโยบาย** ในการ **บริหารราชการแผ่นดิน** โดยรัฐบาลทุกรัฐบาลต้องใช้ **ยึดถือ** และ **ปฏิบัติ** ให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ใน **รัฐธรรมนูญ** เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการ **ตรากฎหมาย** และ **กำหนดนโยบาย**

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมีที่มาจากแนวคิดความสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. แนวความคิดรัฐที่ดีในอุดมคติ

เป็นแนวความคิดของนักคิดทางการเมืองในยุคกรีกโบราณ ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับรัฐที่ดี ผู้ปกครองที่ดี และการปกครองที่ดีเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่คนส่วนใหญ่ของสังคม

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

นักคิดทางการเมืองคนสำคัญในกลุ่มนี้ ได้แก่ โสกราตีส เพลโต อริสโตเติล

โสกราตีส ได้เสนอหลักการพื้นฐานของรัฐที่ดีว่า **รัฐที่ดีที่สุดคือรัฐที่ทำให้คนมีความรู้มากที่สุด** โดยคนที่มีความรู้มากควรที่จะเป็นผู้ปกครอง เพราะความรู้นั้นเป็นคุณธรรม เนื่องจากความรู้อย่างมีมากเท่าใดก็จะช่วยยับยั้งชั่งใจไม่使人ทำความชั่วได้ดีกว่าคนที่มีความรู้น้อยกว่า

ดังนั้นความเจริญรุ่งเรืองของรัฐขึ้นอยู่กับทำให้ความรู้ประชาชน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะต้องจัดการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชน เพื่อใช้เป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศ

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เพลโต เสนอว่าการพัฒนารัฐให้บรรลุถึงเป้าหมายสูงสุดของความเป็นรัฐที่สมบูรณ์ได้นั้น รัฐจะต้อง

สร้างมั่งคั่งอุดมสมบูรณ์ให้แก่ สังคมส่วนรวม

สร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน

สร้างผู้ปกครองและข้าราชการที่มีคุณธรรม

สร้างความรู้ความสามารถให้เกิดความชำนาญเฉพาะทางด้านต่างๆ ที่หลากหลายครอบคลุมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง การจัดสรรผลประโยชน์ตอบแทนที่ทั่วถึงและเป็นธรรมแก่คนทุกกลุ่ม

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

อริสโตเติล รัฐที่สามารถพัฒนาไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้ จะต้องเสริมสร้าง **สันติภาพและความสงบ** ให้แก่สังคมส่วนรวมโดยการป้องกันมิให้เกิดสงคราม ป้องกันความเสื่อมโทรมของสังคมโดย**สร้าง**คุณธรรมให้พลเมืองได้ยึดถือเป็นแก่นสารของชีวิต แทนความฟุ้งเฟ้อ **สร้าง**หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชน

โดยสร้างระบบการปกครองโดยกฎหมาย เสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยให้การศึกษาแก่ประชาชนและ **การสร้างบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในรัฐ**

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากแนวความคิดดังกล่าวข้างต้นจะเห็น ได้ว่าการสร้างรัฐที่ดีและมีความสมบูรณ์
ในอุดมคตินั้น

รัฐมีภาระหน้าที่ที่พึงจะต้องกระทำตามแนวนโยบายพื้นฐานครอบคลุม

ทั้งด้านการเมือง การปกครอง การศึกษา การป้องกันประเทศ การจัดทำบริการ
โครงสร้างพื้นฐาน การอบรมปลูกฝังด้านคุณธรรม ศีลธรรม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและ
ความเสมอภาค การพัฒนาคุณภาพชีวิตการสร้างคามยุติธรรม เป็นต้น

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๒. แนวความคิดรัฐสัญญาประชาคม

เป็นแนวความคิดทางการเมืองของนักคิดทางการเมืองในยุโรปช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ - ๑๘ ซึ่งเป็นช่วงการปฏิวัติประชาธิปไตยในประเทศยุโรปตะวันตกโดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส

นักคิดทางการเมืองในกลุ่มนี้คือ ทอมัสฮอบบส์ (Thomas Hobbes) จอห์น ล็อก (John Locke) และ ชองซากรูโซ (Jean Jacques Rousseau)

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

กลุ่มนี้มีข้อเสนอความคิดที่สำคัญ คือ รัฐถือกำเนิดมาจากความยินยอมพร้อมใจกันของประชาชนเพื่อต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากรัฐร่วมกัน

รัฐมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองรักษาประโยชน์และการสร้างความสุขสมบูรณ์สูงสุดให้แก่ประชาชนทั่วไป

รัฐพึงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดทางการเมืองการปกครองของประชาชนเพื่อการสนองตอบและรับผิดชอบต่อประโยชน์สุขของประชาชน

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากข้อเสนอแนวความคิดทางการเมืองคั่งกล่าวในข้างต้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำเนิดของรัฐ เป้าหมายของรัฐ และการใช้อำนาจของรัฐนั้น ได้นำไปสู่ภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในหลายประการด้วยกันคือ

- ▶ ๑. ภาระหน้าที่ในการสร้างเครื่องมือทางการเมืองการปกครอง เช่น การตรากฎหมาย การกำหนดนโยบาย การสร้างองค์กรและมาตรการทางการบริหาร

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(๒) ภาระหน้าที่ในการสร้างระบอบการปกครอง เช่น การจัดระบบโครงสร้าง การแบ่งอำนาจ การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมายและตีความกฎหมาย

(๓) ภาระหน้าที่ในการสร้างกิจกรรมทางการเมือง เช่น **การให้การศึกษาแก่ประชาชน** **การจัดหางาน** การให้ความสมบูรณ์ทางวัตถุ **การจัดสรรที่ดินทำกิน** การปกป้องคุ้มครองประชาชน การส่งเสริมคุณธรรมประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมโดยอิสระของประชาชน และการเคารพอำนาจอธิปไตยของปวงชน

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(๔) ภาระหน้าที่ในการกำหนดค่านิยมทางการปกครอง เช่น

การสร้างคุณธรรม **การสร้างความเสมอภาค** การสร้างความ
มั่นคงปลอดภัย การสร้างความสงบสุขเป็นระเบียบเรียบร้อย **การสร้างสิทธิ
เสรีภาพ** และสวัสดิภาพในชีวิตและทรัพย์สิน การสร้างความเจริญรุ่งเรือง
การลดช่องว่างทางฐานะและชนชั้น และการสร้างฐานะอำนาจของรัฐให้ม
ความมั่นคง

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๓. แนวความคิดรัฐสหประโยชน์นิยม

เป็นแนวความคิดทางการเมืองที่ผสมผสานระหว่างลัทธิเสรีประชาธิปไตยสังคมนิยมและประโยชน์นิยม ซึ่งเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตกช่วงคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ - ๑๙ นักคิดทางการเมืองในกลุ่มนี้คือ เจเรมี เบนทัม (Jeremy Bentham) และจอห์น ออสติน (John Austin) มีข้อเสนอความคิดที่สำคัญคือ

การใช้เครื่องมือทางกฎหมายของรัฐเพื่อสนับสนุนการสร้างประโยชน์สูงสุดให้แก่คนจำนวนมากที่สุด บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิ เหตุผล ความเสมอภาคของประชาชน โดยมุ่งยึดถือเอาผลประโยชน์สูงสุดของคนจำนวนมากที่สุดเป็นที่ตั้ง

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การเป็นแกนนำของรัฐในการกำหนดกฎหมาย นโยบายและแผนกลางเพื่อนำการสร้างประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมร่วมกัน

การเป็นตัวกลางของรัฐในการป้องกันแก้ไขข้อพิพาทขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของประชาชนกับผลประโยชน์ของส่วนรวมของสังคมเพื่อจรรโลงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของรัฐและสวัสดิการของสังคมทั้งหมด

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

จากข้อเสนอแนวความคิดทางการเมืองดังกล่าวในข้างต้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้
เครื่องมือทางกฎหมายของรัฐ

การเป็นแกนนำของรัฐและการเป็นตัวกลางของรัฐ ได้นำไปสู่การกำหนดภาระหน้าที่
ของรัฐหลายประการ เช่น

การสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจ

การสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์

การจัดทำสวัสดิการและให้การสงเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้ประหยัดและก่อให้เกิดประโยชน์
สูงสุดต่อส่วนรวม

การให้ความคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ผู้พิการ คนชรา

การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกฎหมาย นโยบายการ
สร้างสันติภาพ และความสงบเรียบร้อยในการจัดระเบียบแบบแผนของรัฐ
และสังคม

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๔. แนวความคิดรัฐประชาชาติ

เป็นแนวความคิดทางการเมืองเกี่ยวกับรัฐประชาชาติ (รัฐสมัยใหม่ที่มีรากฐานมาจาก ลัทธิชาตินิยม ประชาชนในรัฐมีความรักดีและผูกพันกับเชื้อชาติ วัฒนธรรม สัญลักษณ์และรัฐบาลที่ชนในชาติส่วนใหญ่ให้การยอมรับ) และรัฐธรรมาภิบาล (ระบบการปกครองและการบริหารประเทศของรัฐ ที่เน้นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ใหม่ให้มีการเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

โดยที่ความสัมพันธ์ดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการมีส่วนร่วม หลักความยุติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบ หลักความรับผิดชอบและหลักการตอบสนอง

ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีความแพร่หลายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่มีรัฐเอกราชเกิดขึ้นใหม่จากการปลดแอกตนเองและได้รับการปลดปล่อยจากเจ้าอาณานิคมเดิม ด้วยแรงผลักดันของ**ลัทธิชาตินิยม** ผสมกับความพยายามในการเร่งรัดสร้างรัฐและสร้างชาติใหม่ให้มีความเป็นปึกแผ่น มีเอกภาพ และ**สร้างความรักดีของคนในชาติ** ให้รวมศูนย์ความผูกพันสูงสุดอยู่ที่รัฐหรือสังคมส่วนรวมเหนือกลุ่มเผ่าฝ่ายใด ๆ รวมตลอดทั้งการเร่งรัดพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ส่งผลให้รัฐพยายามเข้ามามีบทบาทนำในฐานะของผู้พิทักษ์รักษาและคุ้มครองประโยชน์แห่ง**ชาติ**และ**ของประชาชน**เสียเอง

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ส่งผลให้รัฐพยายามเข้ามามีบทบาทนำในฐานะของผู้พิทักษ์รักษาและคุ้มครองประโยชน์แห่งชาติและของประชาชนเสียเองจนทำให้รัฐมีฐานะพิเศษเยี่ยงปิตุรัฐหรือรัฐบิทรที่คอยตัดสินใจและกำหนดตนเองแทนประชาชน ทำหน้าที่ช่วยปกป้องทั้งผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐและผลประโยชน์ทั่วไปของประชาชนทั้งภายในและภายนอกรัฐด้วย

ทั้งนี้เพื่อผลต่อเป้าหมายความสำเร็จในการสร้างชาติและการยกฐานะของประเทศให้เป็นที่ยอมรับและได้รับการรับรองฐานะของความเป็นรัฐนานาชาติ หรือ รัฐอิสระในประชาคมการเมืองระหว่างประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว รัฐจึงผนวกเอาภารกิจสำคัญที่มีความจำเป็นหลาย ๆ ด้านมาดำเนินให้มีความครอบคลุมอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เพื่อให้ผลประโยชน์นั้นมีการกระจายตกทอดไปสู่เป้าหมายสำคัญ ทั้งของรัฐและของประชาชนอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมเป็นการทั่วไป

โดยไม่เป็นการจำกัดเฉพาะเจาะจงหรือเป็นการเอื้อประโยชน์ตามอิทธิพลของกลุ่มอำนาจหรือปีกฝ่ายทางการเมืองเพียง บางกลุ่มหรือบางฝ่ายเท่านั้น

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เป้าหมายสำคัญของรัฐในการพิทักษ์รักษามลประโยชน์ของรัฐ จึงมุ่งไปในสิ่งที่เรียกว่ามลประโยชน์แห่งชาติเป็นหลัก มิได้เจาะจงว่าเป็นมลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจหรือกลุ่มมลประโยชน์ใด เช่นเดียวกับการพิทักษ์รักษามลประโยชน์ของประชาชนก็มุ่งไปที่มลประโยชน์ทั่วไปของพลเมืองซึ่งเป็นราษฎรของรัฐเป็นหลักไม่ว่าราษฎรนั้นจะมีฐานะทางชนชั้นใดหรือมีบทบาทในสังคมอย่างไร

หากแต่ความสำคัญนั้นอยู่ที่ความเท่าเทียมกันในฐานะเดียวคือความเป็นพลเมืองของรัฐ

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐดังกล่าวคือ

การสร้างคามยุติธรรมในสังคม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนให้สามารถเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันของคนทั่วไปอย่างเสมอเหมือน

การสร้างคามมั่นคงของรัฐเพื่อเป็นรากฐานในการสร้างสันติภาพความสงบเรียบร้อยของสังคม

การสร้างคามเจริญรุ่งเรืองของสังคมเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน

ที่มาของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

การสร้างงานสร้างรายได้ สร้างบริการพื้นฐานเพื่อการดำรงชีพและ
การประกอบอาชีพ

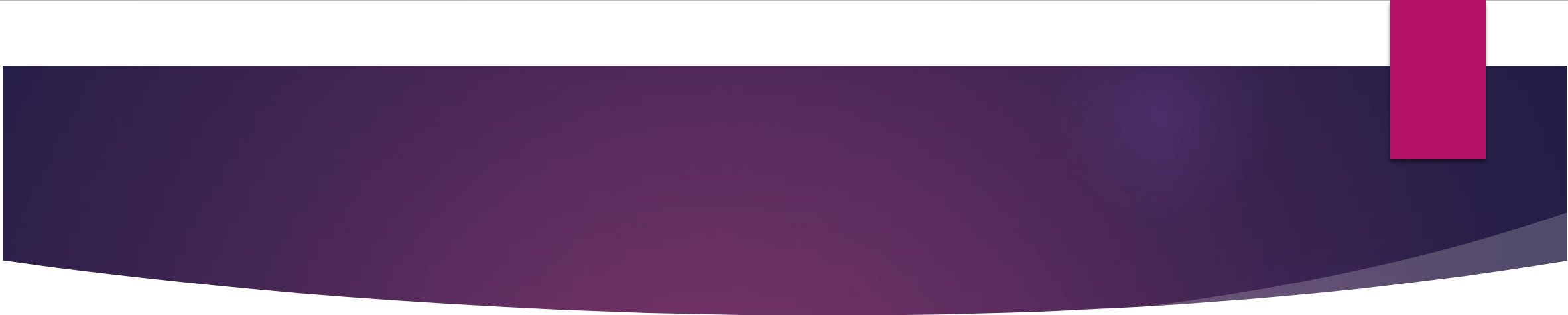
การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของ
ประชาชน รวมตลอดทั้งการสร้างปัจจัยแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย
ให้เอื้อต่อผลประโยชน์ร่วมทั้งที่เป็นผลประโยชน์รัฐและผลประโยชน์
ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์สาธารณะที่ทุกฝ่ายพึงได้รับร่วมกันทั้งใน
ปัจจุบันและอนาคต

PPA1108 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ Introduction to Public Policy

อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา



Ira Sharkansky
Thomas R. Dye

Ira Sharkansky (1970 : 1) กล่าวว่า “นโยบาย
สาธารณะเป็นกิจกรรมที่กระทำโดย รัฐบาล ซึ่งครอบคลุม
กิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งการบริการสาธารณะ การกำหนด
กฎ ข้อบังคับ การเฉลิมฉลองหรือจัดพิธีกรรมที่เป็นสัญลักษณ์
ของประเทศ”

Thomas R. Dye (1984 : 1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ
“สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจเลือก ที่จะกระทำหรือไม่กระทำ”

คำนิยามของ Dye สามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่า ในบางครั้งสิ่งที่รัฐบาล ตัดสินใจที่จะไม่กระทำนั้นมิใช่เป็นสิ่งที่รัฐบาลละเลย หากแต่เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้ทำการวิเคราะห์ และพิจารณาแล้วว่าการไม่กระทำ อาจส่งผลดีแก่ส่วนรวมมากกว่าที่จะตัดสินใจกระทำ ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้ย่อมมีความสำคัญเช่นเดียวกัน

องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ” มีดังต่อไปนี้

1. เป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาล ทั้งที่เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำและไม่กระทำ
2. ต้องประกอบไปด้วยชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่เป็นการตัดสินใจที่เป็นเอกเทศ
3. มีผู้เกี่ยวข้องมากมายทั้งผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) ผู้นำไปปฏิบัติ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) และผู้ได้รับผลจากนโยบาย (ประชาชน)
4. ผลที่ได้รับจากนโยบาย อาจเป็นได้ทั้งด้านบวกและด้านลบ

องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ” มีดังต่อไปนี้

5. สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย (Goals) มีแผนกลยุทธ์ (Strategies) และ ต้องมีกิจกรรม (Actions)
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงความตั้งใจที่จะกระทำเท่านั้น
7. ควรเป็นการตัดสินใจ โดยยึดผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ของสังคมมากกว่าการตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล
8. มีความเกี่ยวข้องทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ” มีดังต่อไปนี้

9. เป็นการตัดสินใจและการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมีอำนาจที่ชอบธรรมรองรับการกระทำนั้น

10. เป็นบทบาทหน้าที่การบริหารพัฒนาและแก้ปัญหาของประเทศ

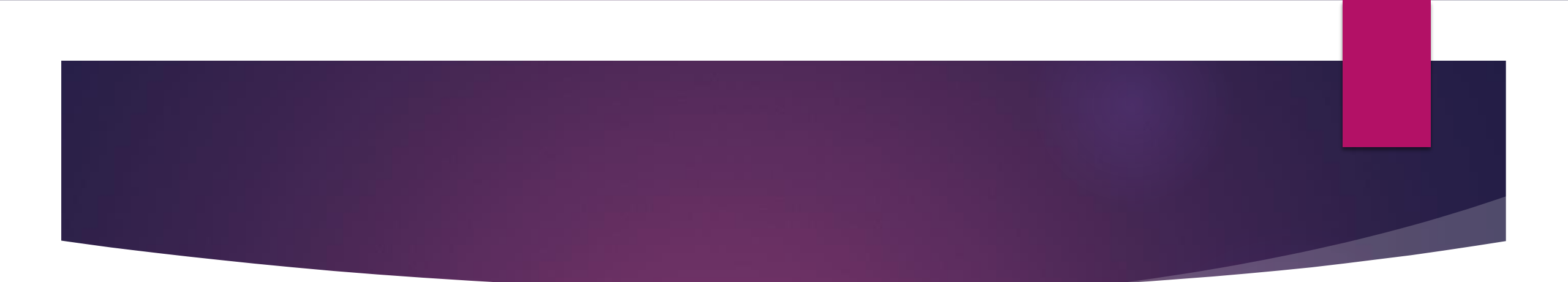
องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ” มีดังต่อไปนี้

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะข้างต้น
มักจะพบตัวแสดงหลักอยู่ อย่างน้อย 3 กลุ่ม ได้แก่

ผู้กำหนดนโยบาย

ผู้นำนโยบายสาธารณะที่ได้กำหนดขึ้นไปปฏิบัติ และ

ผู้ที่ได้รับผลจากนโยบาย



ในทัศนะของ Stella Z. Theodoulou (1995 : 3-7) เห็นว่า การศึกษานโยบายสาธารณะจะมีแนวทางการศึกษาได้ 3 แนวทาง ดังนี้

1. การศึกษาตามกรอบกระบวนการและวงจรนโยบาย โดยเป็นการศึกษากระบวนการ และวงจรนโยบายสาธารณะที่ประกอบด้วย System Theory, Structural Functionalism และ The Policy Cycle
2. การศึกษาถึงผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ที่เชื่อว่าสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีต่างๆ ดังนี้ Group Theory, Elite Theory, Corporatism และ Subgovernment
3. การศึกษาตามประเภทของนโยบายสาธารณะ โดยมีการนำเสนอแนวคิดของนัก ทฤษฎีที่น่าสนใจหลายคน คือ Theodore Lowi, Murray Edelman, James Anderson, Michael O'Hare

การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation)

การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย เริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะสภาพของปัญหา สาธารณะว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด มีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร จนเกิดเป็น Public Issue/Public Problem

- ▶ Public Issue หมายถึง สิ่งที่เป็นประเด็นถกเถียงกันของสังคม แต่ยังไม่เป็นประเด็นปัญหา
- ▶ Public Problem หมายถึง สิ่งที่เป็นปัญหาของสังคม

การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation)

การระบุปัญหาที่ชัดเจน เป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ เพื่อแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา

การก่อตัวนโยบายสาธารณะ จึงเริ่มต้นสถานการณ์ที่เกิดนโยบาย (Public Issue/Public Problem) ตระหนักและระบุปัญหา กลั่นกรองปัญหา จัดระเบียบวาระนโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์

โดยปัญหาสาธารณะจะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายหรือเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ต้องมีคุณลักษณะ ดังนี้

การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation)

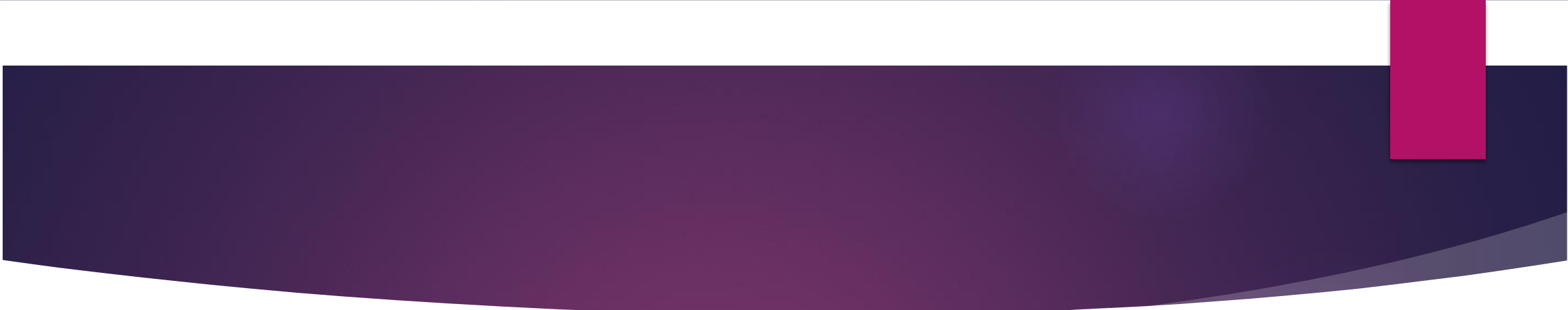
- (1) เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือ ความรุนแรงทางการเมือง เช่น ปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง เป็นต้น
- (2) มีการแตกตัวและขยายวงกว้างออกไป เช่น ปัญหาความเป็นเมือง เป็นต้น
- (3) มีความกระเทือนต่อความรู้สึกและเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนทั่วไป เช่น ปัญหาอาชญากรรม แรงงานเด็ก เป็นต้น
- (4) มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหามลภาวะเป็นพิษ เป็นต้น

การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation)

- (5) มีลักษณะท้าทายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐ เช่น ปัญหาการแบ่งแยกดินแดน เป็นต้น
- (6) เป็นเรื่องร่วมสมัย เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น

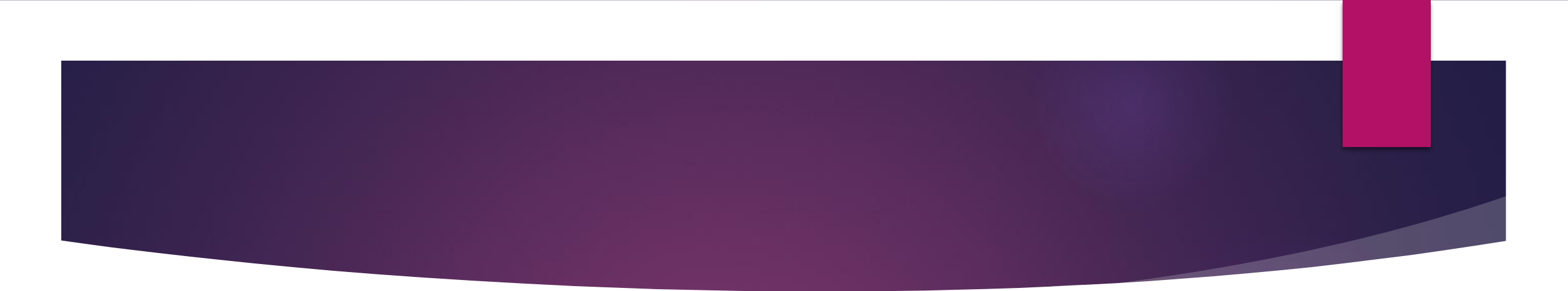
เมื่อทราบลักษณะปัญหานโยบายที่ชัดเจนแล้ว จะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย สามารถทำให้ทราบถึงลำดับความสำคัญของนโยบายที่จะต้องทำ และการเลือกใช้นโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเป็นปัจจัยกำหนดทิศทางของทางเลือกนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบายว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด



นอกจากนี้แล้วยังมีการแบ่งว่า นโยบายต่างๆ เป็น
นโยบายที่จัดหาสินค้าสาธารณะหรือ สินค้าเอกชน และ
แบ่งตามแนวเสรีนิยมหรืออนุรักษนิยม เป็นต้น

แต่แนวทางการศึกษาที่มีผู้นิยม คือ การศึกษาถึง กระบวนการนโยบายสาธารณะ (Policy Process) ในบางครั้งมีการเรียกกันว่า วงจรนโยบายสาธารณะ (Public Policy Cycle) ซึ่งถือเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจนโยบาย (Analysis of Policy) ตามความเห็นของ Hill ซึ่ง Charles O. Jones (อ้างใน สุรสีห์ธีรขจร, 2549 : 20) ถือเป็น ทางเลือกใหม่ นอกเหนือจากการศึกษาเชิงสถาบัน (Institutional Approach) ที่เน้นเฉพาะการ ตัดสินใจของสถาบันหลักของรัฐ อันได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ



โดยการศึกษา กระบวนการนโยบายนี้ จะขยายขอบข่ายการศึกษาใน
ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน และผู้มีบทบาทในการกำหนด
นโยบายระดับต่างๆ โดยมุ่งไปที่ประเด็นคำถามเกี่ยวกับขั้นตอนการ
ดำเนินงานของรัฐตั้งแต่เริ่มต้นของการเกิดขึ้นของปัญหา

กระบวนการนโยบายสาธารณะ(Policy Process)

สำหรับการศึกษาถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะนี้ อาจกล่าวได้ว่า Harold Lasswell ถือเป็นหนึ่งในบุคคลที่ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะในยุคแรกๆ (Peter L. Hupe and Michael J.Hill, (Guy B. Peters and Jon Pierre) 2006 : 16)และยังเป็นผู้ที่มีการศึกษาคครอบคลุมถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน

โดยในปี 1956 การศึกษาของ Lasswell จะกล่าวถึง ขั้นตอน (Stages) ซึ่งหมายถึง ชุดของขั้นตอนการแบ่งแยกและจัดลำดับ (A Set of Separate and Successive Steps) จากจุดเริ่มต้นของการก่อตัวและการตัดสินใจนโยบาย ไปถึง การประเมินผลและบทสรุปของนโยบาย

กระบวนการนโยบายสาธารณะ(Policy Process)

จุดสำคัญคือ Lasswell ได้แยกแยะสิ่งที่เขาเรียกว่า 7 ขั้นตอน (7 Stages) ของกระบวนการตัดสินใจ (The Decision Process) ไว้อย่างชัดเจน โดย ประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูล (Intelligence) การเสนอแนะนโยบาย (Recommendation) การอนุมัตินโยบาย (Prescription) การกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบนโยบาย (Invocation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Application) การประเมินคุณค่าของนโยบาย (Appraisal) การสิ้นสุดนโยบาย (Termination)

กระบวนการนโยบายสาธารณะ(Policy Process)

หลังจากนั้น นักวิชาการหลายคน ก็ได้มุ่งความสนใจไปยังกระบวนการนโยบายมากขึ้น แม้ว่าหลายคนจะยอมรับถึงจุดเริ่มต้นที่เกิดขึ้นจาก Lasswell แต่ความพยายามในการอธิบาย การศึกษา ถึงกระบวนการนโยบายนั้น ก็ยังมีการจำแนกขั้นตอนที่แตกต่างกัน เช่น

Theodoulou (1995 : 87)แบ่งขั้นตอนของนโยบายเป็น 6 ขั้นตอน คือ การรับรู้ถึงประเด็น ปัญหา (Problem Recognition and Issue Identification) การกำหนดเป็นวาระนโยบาย (Agenda Setting) การกำหนดเป็นนโยบาย (Policy Formulation) การพัฒนานโยบาย (Policy Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ การวิเคราะห์และประเมินผลนโยบาย (Policy Analysis and Evaluation)

กระบวนการนโยบายสาธารณะ(Policy Process)

Bullock, Anderson และ Brady (1983 : 4-9) กำหนดขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไว้เป็น 5 ขั้นตอน กล่าวคือ การก่อตัวของปัญหา (Problem Formulation) วาระนโยบาย (Policy Agenda) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation and Adoption) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และ การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

ขั้นที่หนึ่ง การก่อรูปนโยบาย(Policy Formation)

ในสังคม ย่อมต้องมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ของระบบ ทั้งด้านบวกและด้านลบ สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหา แต่การที่จะกำหนดว่าปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะ ที่ควรจะได้รับการแก้ไข จำเป็นต้องมีกระบวนการคัดกรองปัญหาที่หลากหลายในระบบ เสียก่อน เพราะทุกประเด็นปัญหาที่ได้ก่อตัวขึ้น มิใช่ว่าทุกปัญหาจะได้เข้าสู่กระบวนการคัดเลือก ออกมาเป็นวาระนโยบาย (Policy Agenda)

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

ตามที่ Theodoulou (1995 : 88) กล่าวว่า โอกาสที่ ประเด็นปัญหาจะกลายมาเป็นวาระนโยบาย ได้นั้น ขึ้นอยู่กับการรับรู้และเข้าใจภายในระบบการเมือง นั้นหมายถึง ปัญหาดังกล่าวจะเป็นปัญหาสาธารณะจนสามารถเข้าไปสู่กระบวนการ จัดระเบียบวาระนโยบายได้ ต้องขึ้นอยู่กับการรับรู้และการเข้าใจของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล (Individual Recognition) และระดับสถาบัน (Institution Recognition) และต้องมี เงื่อนไขของปัญหาบางประการ เช่น เป็นประเด็นที่เป็นความขัดแย้งหรือวิกฤต เป็นประเด็นที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มองเห็นได้ หรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐราชการ

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

ในขั้นตอนของการก่อรูปนโยบายนี้ ถือเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยจะประกอบด้วยการวิเคราะห์ลักษณะและสภาพของปัญหาสาธารณะให้มีความชัดเจนในมิติต่างๆ เช่น ปัญหาดังกล่าวคือปัญหาอะไร เกี่ยวข้องกับใคร เกิดผลอย่างไรบ้าง และ หากจะมีการแก้ไข จะต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง น่าจะเกิดผลอย่างไร ใครเป็นคนได้ประโยชน์ ใครเป็นคนเสียประโยชน์ และจะส่งผลกระทบอย่างไร กับใครบ้าง เป็นไปตามเป้าหมายแรกเริ่ม หรือไม่

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

ขั้นที่สอง การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนที่สำคัญ ที่ส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น อย่างมาก ดังที่ Soren C. Winter กล่าวใน Hand Book of Public Policy (2006 : 155) ว่า ชุดของ ปัจจัยที่ส่งผล ต่อผลของการนำไปปฏิบัติอันแรก คือ การกำหนดนโยบายและการออกแบบนโยบาย Bardach (1980) ก็กล่าวว่า ความขัดแย้งในกระบวนการกำหนดนโยบาย มีผลต่อเนื่องถึงการนำนโยบายไป ปฏิบัติในภายหลัง และไม่เฉพาะความขัดแย้งเท่านั้น แต่การขาดความสนใจของผู้มี ส่วนร่วมในการ ออกกฎหมายก็จะนำไปสู่ความล้มเหลว และ Winter (2006) ที่กล่าวว่า รากฐานของ ปัญหาการนำ นโยบายไปปฏิบัติมักจะพบในช่วงแรกของกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งทำให้เกิด ความคลุมเครือ ในเป้าหมาย

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

ในขั้นตอนนี้นักวิเคราะห์ที่เป็นผู้นำเสนอทางเลือกนโยบายต่อผู้ตัดสินใจนโยบายต้องทำการวิเคราะห์ทางเลือกนโยบายต่างๆ ที่มี โดยต้องแสวงหาทางเลือกที่เหมาะสม และต้องตระหนักว่า การกำหนดทางเลือกนโยบายจะต้องสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ว่าสิ่งที่ผู้ตัดสินใจนโยบายต้องการจะกระทำให้สำเร็จนั้น **คืออะไร** และต้องจำแนกให้เห็นความเหมาะสมของทางเลือกนโยบายอย่างชัดเจนและครบทุกด้าน เพราะการกำหนดนโยบายเป็นงานที่มี ความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยสิ่งแวดล้อมจำนวนมาก

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

หลังจากการแสวงหาทางเลือกนโยบาย จะเกิดกระบวนการกลั่นกรองทางเลือกนโยบาย เพื่อให้เหลือเฉพาะทางเลือกที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เหมาะสมกับทรัพยากรที่ จำเป็นต้องใช้ มีความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ และสมรรถนะของทางเลือกนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ต้องมีความยืดหยุ่นกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลง และมีความปลอดภัย

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

จากการตัดสินใจใช้ทางเลือกดังกล่าว โดยกระบวนการกลั่นกรองทางเลือกนโยบายนี้ เป็น กระบวนการที่จะต้องกระทำซ้ำ เพื่อให้มั่นใจว่าทางเลือกนโยบายที่จะเลือกมี คุณสมบัติตรงตาม ความต้องการมากที่สุด ซึ่งนั่นก็คือการประเมินผลทางเลือกนโยบาย นั้นเอง ซึ่งจะทำให้ นักวิเคราะห์ได้ข้อมูลที่ชัดเจนว่า ทางเลือกที่พิจารณาอยู่นั้น ดีกว่าหรือ ด้อยกว่าทางเลือกนโยบายอื่น อย่างไร เพื่อนักวิเคราะห์นโยบายจะได้มีโอกาสในการ ดัดแปลงทางเลือกที่มีอยู่ให้มีความเหมาะสม

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

ต่อมาเป็นการตัดสินใจนโยบาย (Policy Decision – Making) การให้ความเห็นชอบ จะกระทำได้จาก 2 ส่วนได้แก่

Primary Policy Maker คือ ฝ่ายสภา ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยนโยบายที่ออกมาจะ อยู่ในรูปของการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้อาจกระทำได้โดยฝ่ายบริหารในรูปของมติ คณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

Secondary / Supportive Policy Maker คือ ฝ่ายข้าราชการ ซึ่งโดยปกติ ข้าราชการจะ ทำหน้าที่นำนโยบายหรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ดังกล่าวไปปฏิบัติ แต่ เนื่องจากข้าราชการมักจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงาน มากกว่าฝ่ายการเมือง ดังนั้นฝ่าย การเมืองจึงมักจะขอความเห็นหรือข้อปรึกษาจากฝ่าย ข้าราชการในการกำหนดนโยบาย จึงถือได้ว่า ฝ่ายข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายใน **ทางอ้อม**ได้เช่นกัน นอกจากนี้ในขั้นตอนของการนำ นโยบายจากฝ่ายการเมืองไปปฏิบัติ นั้น มีรายละเอียดบางประการที่อยู่นอกเหนือจากข้อกำหนดใน นโยบาย เป็นเหตุให้ ข้าราชการผู้ปฏิบัติต้องตัดสินใจนโยบายนั่นเอง

PPA1108 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ Introduction to Public Policy

อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

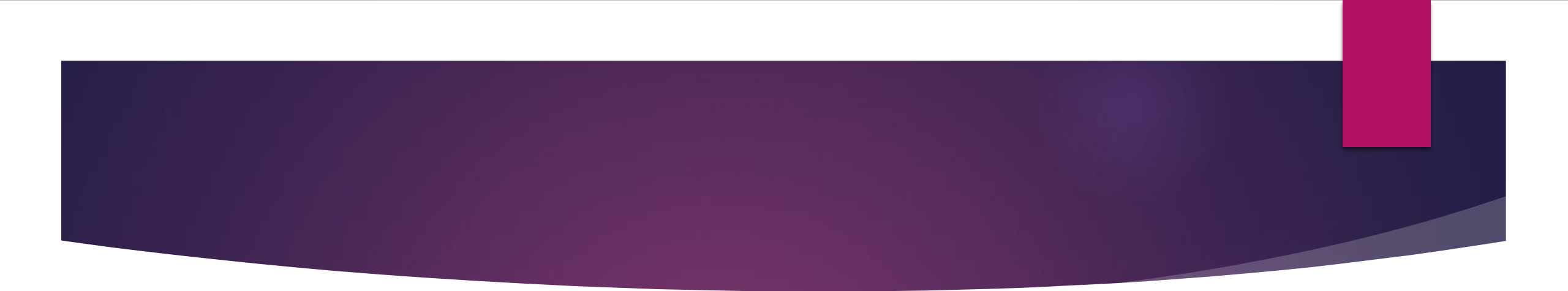
ในกรณีเดียวกัน หาก**ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย**นี้อยู่ในบริบทของการบริหารงานท้องถิ่น การกำหนดนโยบายก็ต้องกระทำโดย**ฝ่ายนิติบัญญัติ**ของ**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** และ**ฝ่ายข้าราชการของท้องถิ่น**เช่นกัน ในการพิจารณาตัดสินใจเลือกนโยบายบางนโยบายอาจถูก ปฏิเสธ(Reject) บางนโยบายอาจได้รับความเห็นชอบ (Adopt) หรือบางนโยบายอาจถูกดัดแปลงแก้ไข(Modify) โดยความเป็นจริงแล้วกระบวนการตัดสินใจนโยบายเป็นเพียงรูปแบบของความเป็นทางการ (Formal) ในการพิจารณาทางเลือกนโยบายเท่านั้น

ขั้นตอนนโยบายสาธารณะ

ขั้นที่สาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

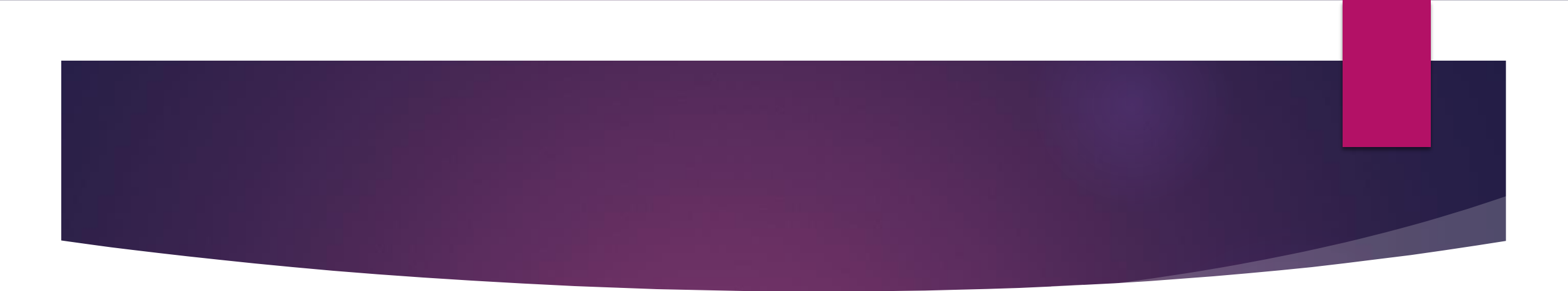
การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ได้รับความสนใจอย่างมาก เมื่อทศวรรษ 1970 ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากหนังสือชื่อ “Implementation” ของ Pressman และ Wildavsky ในปี 1973

สาเหตุของความสนใจถึงการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมาจากความล้มเหลวที่ Dunsire (1978 อ้างในเรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551 : 1) เรียกความพยายามแต่ไม่สำเร็จนี้ว่า “ช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Implementation Gap) ซึ่งเกิดขึ้นใน 2 ลักษณะคือ “การไม่เกิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Non-Implementation) และ “การไม่ประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ” (Unsuccessful Implementation) (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551 : 8)



จากความพยายามหาสาเหตุของความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะ ทำให้ นักวิชาการได้ตระหนักถึง The Missing Link ที่เป็นตัวกลางระหว่าง การกำหนด นโยบาย และการประเมินผลนโยบายที่เป็นส่วนทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไป อย่างสมบูรณ์ครบวงจรไม่หยุดชะงัก

นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะ จึงเห็นร่วมกันเห็นถึงความสำคัญของ Implementation เพราะแม้ว่าจะมี**นโยบายที่ดี** และผ่านกระบวนการขั้นตอนมาอย่าง ถูกต้อง แต่หาก**ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้** นโยบายนั้นก็คงไม่มีประโยชน์



Pressman and Wildavsky (1973) นิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น 2 แนวทาง คือ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายและการกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนั้น

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน สามารถดำเนินไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์

นอกจากนี้ทั้งสองยังเห็นว่า ขอบข่ายของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีสารครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติปฏิสัมพันธ์**ของบุคคล กลุ่มบุคคล** สมรรถนะและความร่วมมือของหน่วยงาน**ภาครัฐและเอกชน** **สภาพแวดล้อม**ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง **ความแตกต่าง**ในสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ท้องถิ่น รวมตลอดถึงปัจจัยอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นนโยบาย

เช่นเดียวกับที่ Randall Ripley and Grace Franklin (1984) ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนยากแก่การ เข้าใจ เพราะมีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญมากมาย ซึ่งผู้เกี่ยวข้องนั้นมี**วัตถุประสงค์**หรือ**เป้าหมาย**ต่อนโยบายที่หลากหลายและแตกต่างกัน มีการขยายตัวของรัฐบาลและโครงการต่างๆ ตลอดเวลา มีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องรับผิดชอบมากมาย ทำให้ต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน จึงไม่มีนโยบายใดที่สามารถดำเนินการได้โดยมีผู้รับผิดชอบเพียงผู้เดียว และมักต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่อยู่เหนือการควบคุม เช่น การเปลี่ยนแปลงทาง**การเมือง**ที่รวดเร็วและฉับพลัน ความผันผวนทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอก ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความไม่แน่นอนของธรรมชาติ เป็นต้น

ในประเด็นดังกล่าว Bardach (1980 : 38-58) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับ**องค์กร**ที่หลากหลายเช่น หน่วยงานของ**รัฐบาลกลาง** เจ้าหน้าที่**ส่วนภูมิภาค** **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** และ**กลุ่มผู้รับบริการ** นอกจากนี้ยังอาจมี**กลุ่มผลประโยชน์** มูลนิธิอาสาสมัคร ภาคเอกชนและ**รัฐวิสาหกิจ** เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ทำให้การศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อน โดยการศึกษาสามารถแบ่งการศึกษาเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้องเป็น 3 กลุ่มคือ **กลุ่มส่วนกลาง** (The Center) **กลุ่มรอบนอก** (The Periphery) และ **กลุ่มเป้าหมาย** (Target Groups) หรือ **ผู้มีส่วนได้-เสียจากนโยบาย** (Stakeholder)

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะและการนำไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะเป็นเรื่อง ที่ส่งผลกระทบต่อ**วิถีชีวิต**ความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งในแง่บวกและในแง่ลบ ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญต่อชีวิตของประชาชน และต่อความเป็นไปของประเทศชาติอย่างกว้างขวาง ดังนั้นจึง อาจสรุปความสำคัญของนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ เพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาเรื่องนี้ กล่าวคือ

1. ความสำคัญที่มีต่อรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบาย

โดยทั่วไป การปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่อันชอบธรรมที่จะกำหนดและตัดสินใจเลือกที่จะนำนโยบายที่เป็น**แนวนโยบายของพรรค** ที่ได้ให้ไว้กับประชาชนก่อนการเลือกตั้ง มากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อตอบสนอง**ความต้องการ ค่านิยม ทศนคติ** และแก้ปัญหาต่าง ๆ ให้กับประชาชน ซึ่งสมควรที่จะมีวัตถุประสงค์อันจะส่งผลให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตที่ดีขึ้น

นโยบายสาธารณะที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำและได้ประกาศใช้เพื่อนำไปปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรมนั้น หากสามารถแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ให้กับประชาชนได้ และตรงกับความต้องการของประชาชนในจำนวนมาก และส่งผลให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น นโยบายสาธารณะนั้นก็จะได้ความนิยมชมชอบจากประชาชนจำนวนมากที่ได้รับผลประโยชน์ เมื่อนโยบายสาธารณะนั้นได้รับความชื่นชอบจากประชาชนแล้ว ก็ย่อมส่งผลให้ประชาชนเหล่านั้นชื่นชม และพร้อมจะสนับสนุนรัฐบาลต่อไปด้วย

ดังนั้นหากรัฐบาล สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้ตรงกับความต้องการของประชาชนมาก ก็ย่อมที่จะได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนมากเช่นกัน ส่งผลให้รัฐบาลสามารถที่จะบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และอาจจะส่งผลให้การบริหารประเทศของรัฐบาลมีความมั่นคงได้ รวมทั้งมีโอกาสดำเนินการเลือกให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารอีกวาระหนึ่งในอนาคตก็เป็นได้

2. ความสำคัญต่อประชาชน

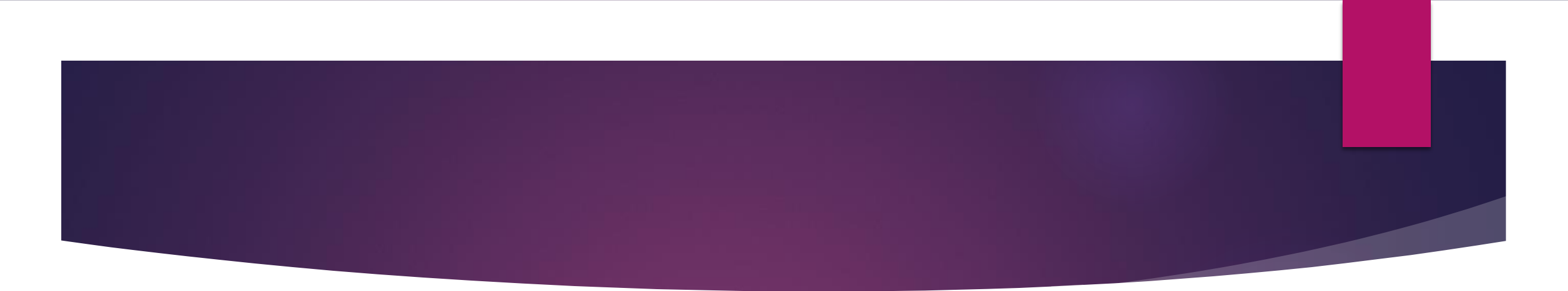
เนื่องด้วยระบอบการเมืองกับประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างยากที่จะแยกออกจากกันได้ โดยนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตจากทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชน ในฐานะของเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงสามารถที่จะแสดงออกซึ่งความต้องการของตนส่งไปยังรัฐบาลได้ โดยผ่านช่องทางต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนของหน่วยงานรัฐ อันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแม้แต่ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้ทราบถึงความต้องการ จะมีการดำเนินการทางการเมืองจนสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชน และเมื่อนโยบายสาธารณะนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติและดำเนินการตามเป้าประสงค์ของประชาชนจนประชาชนเกิดความพึงพอใจ ก็จะส่งผลที่ดีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนตามมา ดังนั้นนโยบายสาธารณะที่ดี จะต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชนเป็นหลัก และควรมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนอยู่อย่างมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาค ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายสาธารณะนั้นไม่ดีก็จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ขาดงาน ขาดการศึกษา และมีคุณภาพชีวิตที่ไม่ดีได้เช่นกัน

3. ความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือเพื่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

รัฐบาลสามารถใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในงานด้านต่างๆ ได้แก่

3.1 การใช้เป็นเครื่องมือสำคัญต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้านเศรษฐกิจ อาทิ รัฐบาลจะมุ่งเน้นให้ประเทศยังคงเป็นประเทศเกษตรกรรมหรือเปลี่ยนเป็นประเทศอุตสาหกรรม และ หากเป็นเช่นนั้น จะมุ่งเป็นอุตสาหกรรมประเภทใดเป็นหลัก จะเน้นการผลิตหรือจะเน้นด้านเทคโนโลยี



ในด้านสังคม อาทิ ประเทศเราจะเป็นประเทศปิดหรือประเทศเปิด ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนจะเป็นอย่างไร แนวทางการศึกษาของคนในชาติจะพัฒนาไปในทิศทางใด มุ่งเน้นให้เป็นผลผลิตที่สนับสนุนต่องานภาครัฐ หรือ ภาคเอกชน หรือจะเป็นผลผลิตที่สามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้

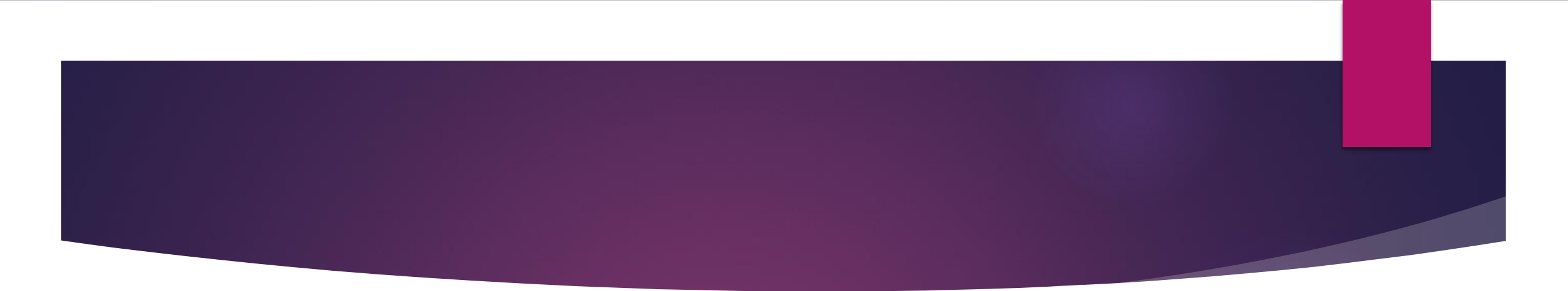
ในด้านการเมือง อาทิ นโยบายใดที่จะพัฒนาการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมได้มากยิ่งขึ้น ลดการซื้อเสียงขายสิทธิ์ลง และ เพิ่มความไว้วางใจต่อระบบการเลือกตั้งให้ได้มากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3.2 ใช้เป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ประชาชนมีความ ต้องการด้านต่าง ๆ มากมาย ซึ่งรัฐบาลในฐานะ ผู้อำนาจอธิปไตยในส่วนที่ประชาชนยอมสละให้ จึงมีหน้าที่ที่จะต้องตอบสนองในสิ่งเหล่านี้ ตามพันธะที่มีต่อประชาชน ก่อนประชาชนจะตัดสินใจเลือกรัฐบาลมาเป็นตัวแทนในการบริหารพัฒนาประเทศนั่นเอง

3.3 ใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน หากประชาชนประสบปัญหาเร่งด่วนที่ยากจะแก้ไขได้ด้วยตนเอง เช่น ในเรื่องของผู้ประสบภัยอันตรายทางธรรมชาติไม่ว่า จะเป็นแผ่นดินไหว น้ำท่วม หรือภัยแล้ง รัฐบาลจะต้องออกนโยบายหรือมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ เหล่านี้ให้กับประชาชนอย่างทันด่วนที่ รวมทั้งปัญหาราคาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ รัฐบาลก็ต้องมีมาตรการที่จะเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านี้ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยไม่เดือดร้อน

3.4 ใช้เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยไม่ก่อให้เกิดการผูกขาดทางด้านเศรษฐกิจ ส่งเสริมเรื่องสวัสดิการและสาธารณสุขต่อสังคมให้เกิดความเสมอภาคในสังคม รวมทั้งรัฐจะต้องส่งเสริมให้ประชาชน มีสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มที่ทางการเมือง โดยไม่จำกัดเพศ ศาสนา การศึกษา เชื้อชาติ และสีผิว

3.5 ใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายความเจริญไปยังชนบท นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอีกตัวหนึ่งที่จะสร้างความเท่าเทียมกันให้กับประชาชนทั่วประเทศ ทั้งโดยใช้นโยบายการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง การบริหาร และการคลังไปให้ประชาชนในชนบท เพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นสามารถที่จะกำหนดขอบเขต และกรอบในการบริหาร พัฒนาของตนเองออกมา ได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งจะต้องมีการกระจายสาธารณูปโภค สาธารณูปการ รวมทั้งการคมนาคม สื่อสาร ความสำเร็จของนโยบายลักษณะนี้ จะเป็นการหยุดการหลั่งไหลของแรงงานชนบทเข้ามาให้เมืองหลวงอย่างได้ผล ชาวชนบทก็จะไม่เห็นความจำเป็นอีกต่อไปในการที่จะเข้ามาหางานทำในเมืองหลวงอย่างเช่นทุกวันนี้



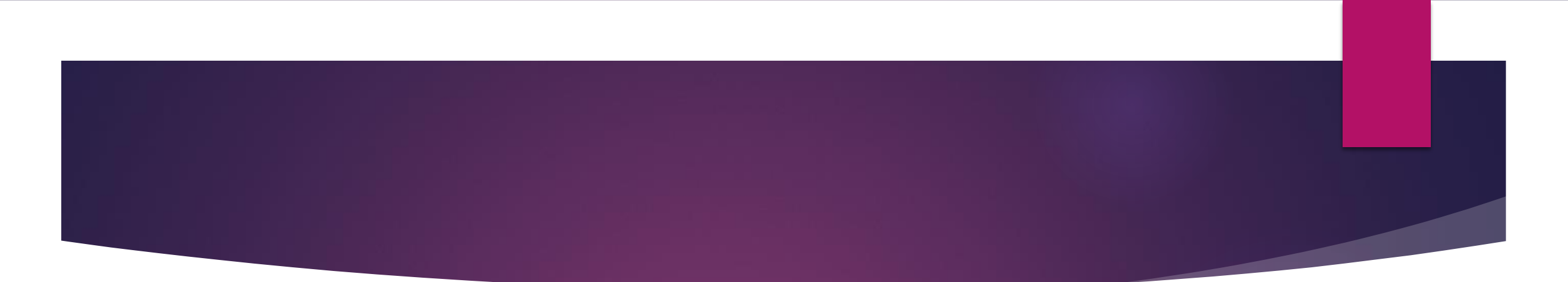
จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ รัฐบาลยังสามารถใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญใน ด้านต่าง ๆ โดยย่อ กล่าวคือ

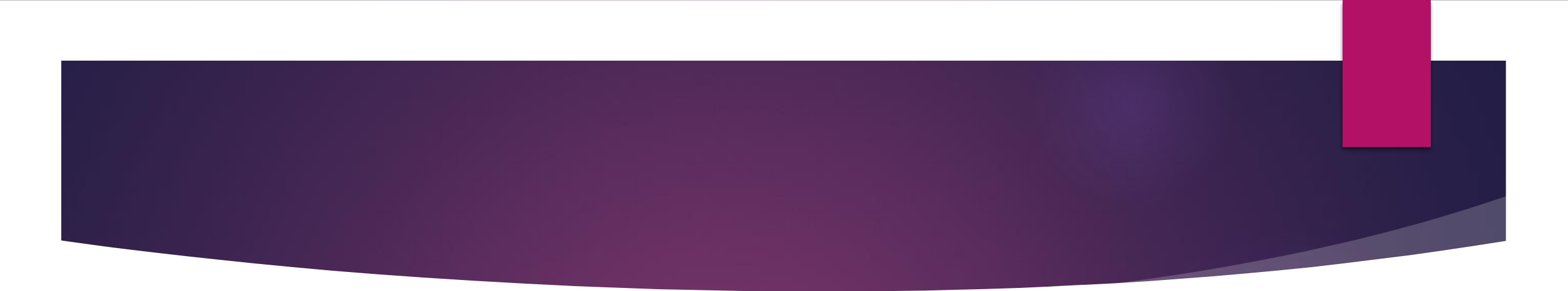
- ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบและความมั่นคงของประเทศ
- ใช้เป็นเครื่องมือในการเจริญสัมพันธภาพระหว่างประเทศ
- ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ

- ใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการลงทุนและการจ้างงานในประเทศ
- ใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน
- ใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของสังคม
- ใช้เป็นเครื่องมือในการขยายโอกาสทางการศึกษาอย่างทั่วถึง
- ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชุมชนเมือง
- ใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ
- ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากที่กล่าวถึงความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปแล้วข้างต้น เราจะเห็นได้ว่า นโยบายสาธารณะมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อประชาชนทุกคนอย่างถ้วนหน้า โดยไม่มีใครสามารถหลีกเลี่ยงไปอยู่นอกบริบทของนโยบายสาธารณะได้เลย อย่างไรก็ตาม เรามีความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติด้วยเช่นกัน เนื่องจาก

- 
- 1 . ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบทางตรง และทางอ้อมต่อผู้กำหนดนโยบาย
 2. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบทางตรง และทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมาย
 3. ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบทางตรง และทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ
 4. ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร
 5. การพัฒนาประเทศ
 6. สำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ



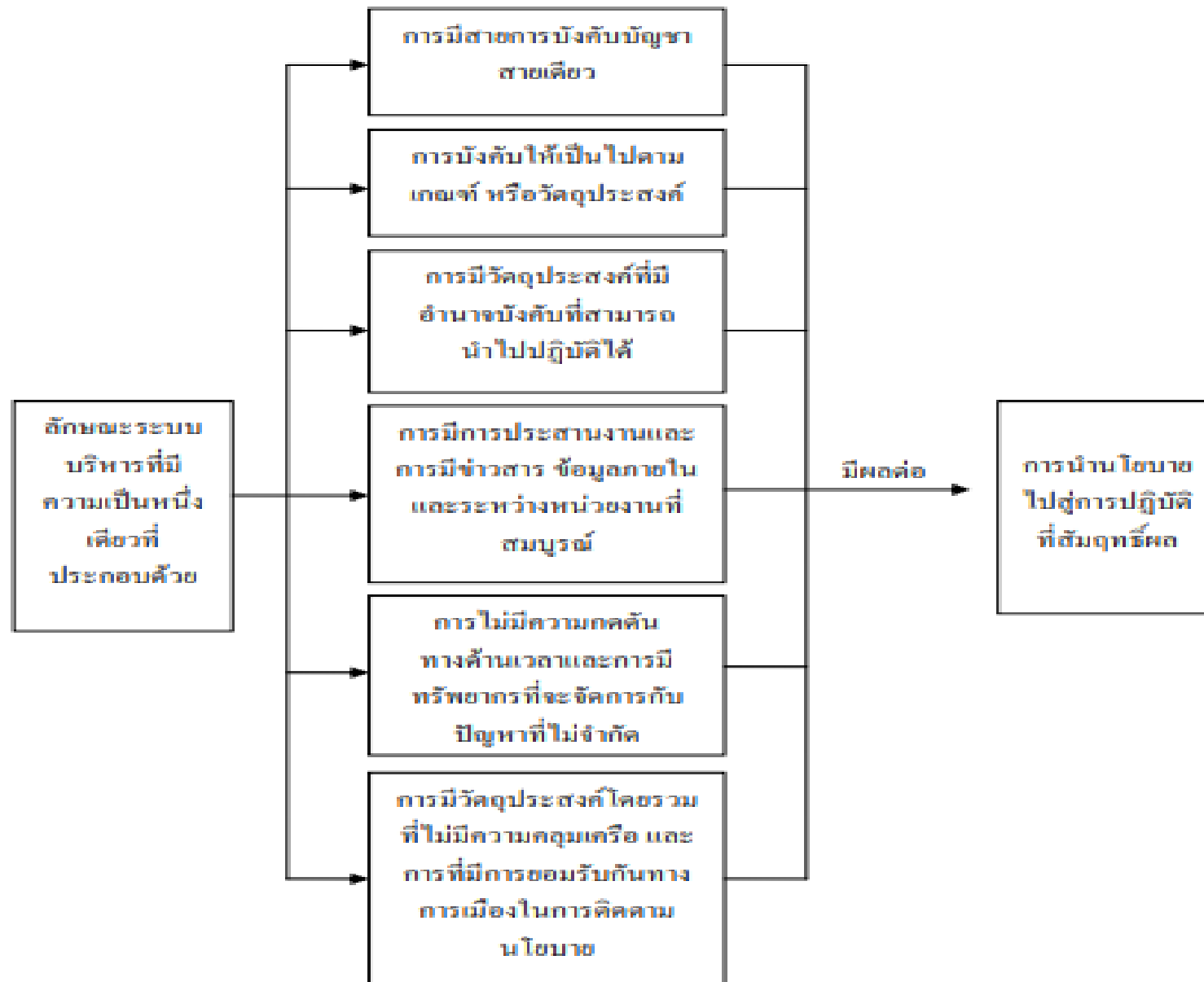
แม้ว่าจะมีนโยบายที่ดี และผ่านกระบวนการขั้นตอนมาอย่างถูกต้อง แต่หากไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ นโยบายนั้นก็คงไม่มีประโยชน์ ซึ่งสอดคล้องกับ Edward III (1980 : 1) ที่ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นว่า

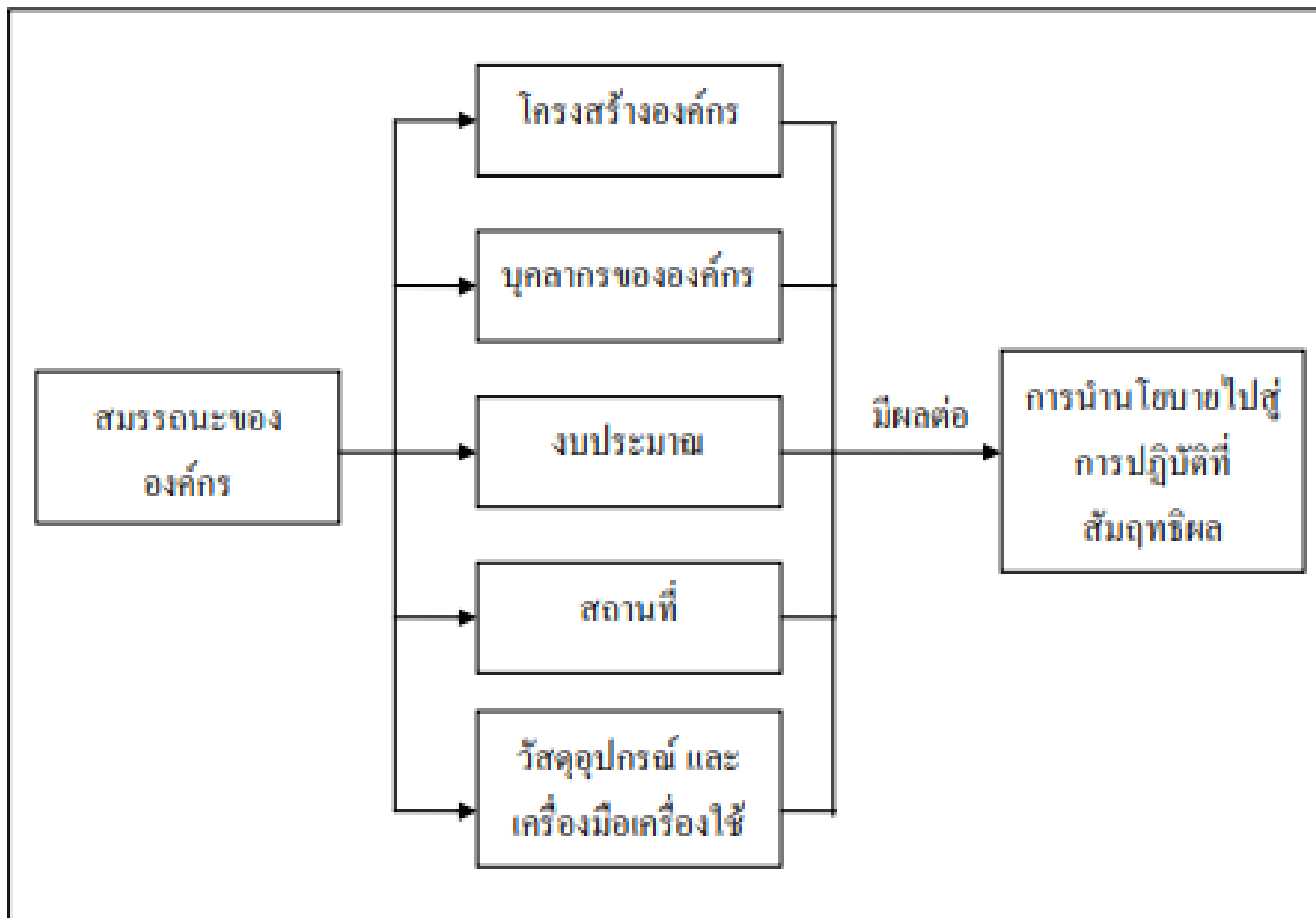
การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายกับผลลัพธ์ของนโยบายที่คนได้รับ ถ้าหากว่านโยบายไม่เหมาะสม ก็อาจจะล้มเหลวตั้งแต่แรก โดยไม่ต้องไปสนใจว่าการนำไปปฏิบัติจะดีเพียงใด แต่ถ้าเป็นนโยบายที่ดี หากปฏิบัติไม่ดีก็อาจจะไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้เช่นกัน

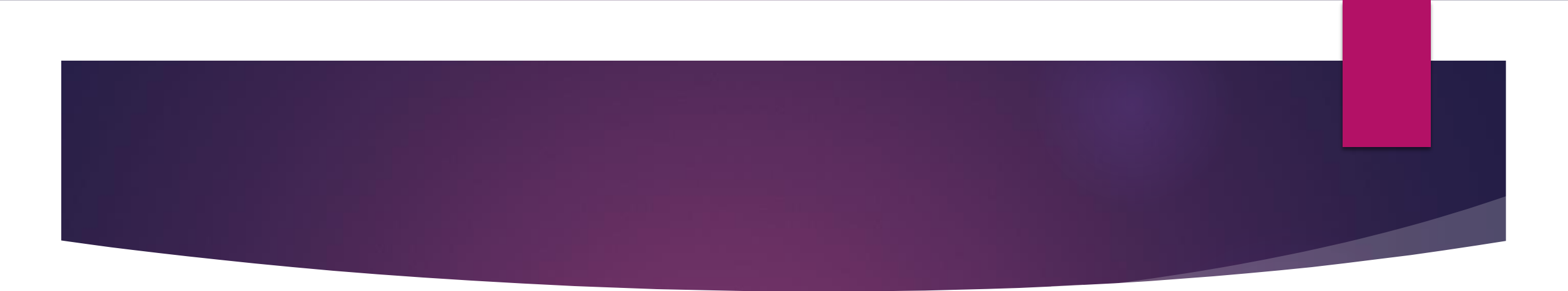
ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ในขั้นตอนนี้จะมีความเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและปัจจัยต่างๆ มากมาย ทำให้การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีตัวแบบการวิเคราะห์แนวทางการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation Model) มากมาย ในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะตัวแบบที่สำคัญ 3 ตัวแบบ คือ

1. ตัวแบบการวิเคราะห์การบริหารที่สมบูรณ์ (The Model of Perfect Administration) ที่เสนอโดย C. Hood (1976) ถือเป็นตัวแบบอุดมคติ โดยมีจุดเน้นที่อำนาจหน้าที่ สายการบังคับบัญชา การที่ต้องปฏิบัติตาม**คำสั่ง การควบคุมและการประสานงาน**ที่สมบูรณ์ โดยถือว่า จุดเน้นต่างๆ เหล่านี้ เป็นกลไกที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ตัวแบบการวิเคราะห์การบริหารที่สมบูรณ์สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังนี้

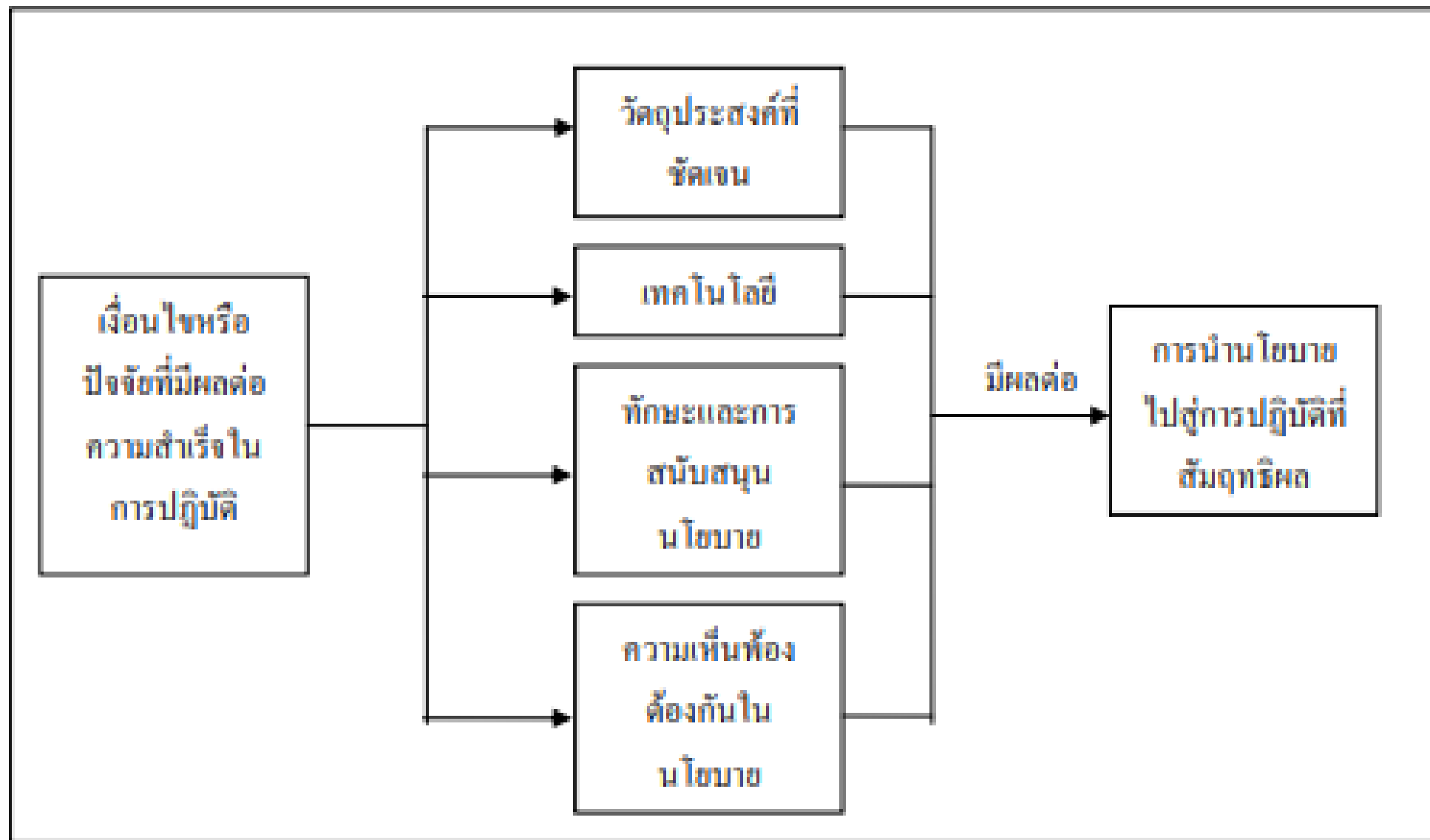


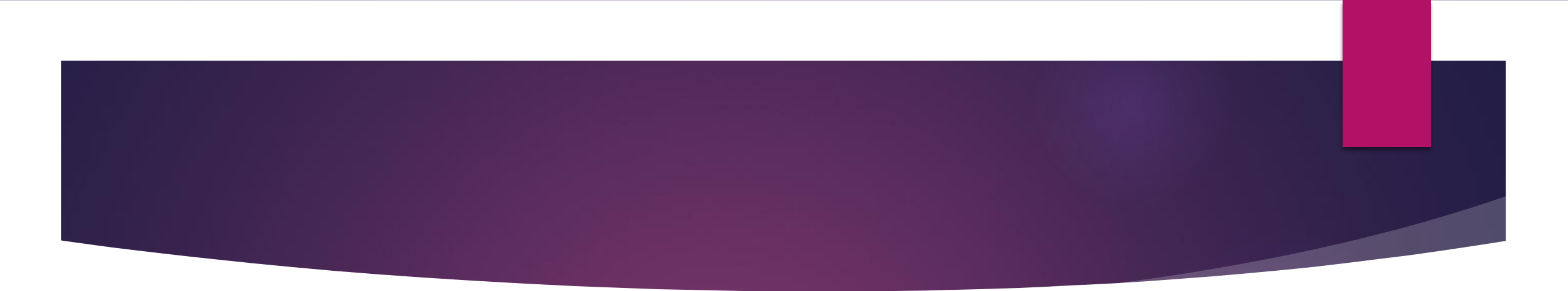




3. ตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบาย (The Model of Policy Management) ตัวแบบนี้นำเสนอโดย Sabatier, Pual, & Mazmanian, D.(1979) โดยเชื่อว่า มีปัจจัยที่สำคัญอยู่หลายปัจจัยที่จะทำให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้ เช่น ปัจจัยทางด้านเทคโนโลยี ปัจจัยทางด้านวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยทางด้านทักษะและการสนับสนุนนโยบายและความเห็นพ้องต้องกันในนโยบายที่มีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่สัมฤทธิ์ผล ตามตัวแบบการวิเคราะห์การจัดการนโยบาย สามารถใช้แผนภาพอธิบายได้ดังนี้





นอกจากตัวแบบที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีตัวแบบการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติอีกมากมาย เช่น ตัวแบบการวิเคราะห์วิวัฒนาการหรือตัวแบบการวิเคราะห์การพัฒนาที่ค่อยเป็นค่อยไป (The Model of Evolution) ตัวแบบการวิเคราะห์การเรียนรู้ (The Model of Learning) ตัวแบบการวิเคราะห์โครงสร้าง (The Model of Structure) ตัวแบบการวิเคราะห์ผลลัพธ์ (The Model of Outcome) ตัวแบบการวิเคราะห์การให้ความสำคัญกับหน่วยงานระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นฐาน (Backward Mapping or Bottom-up Perspective) ตัวแบบการวิเคราะห์สัญลักษณ์ (Implementation as Symbolism) ตัวแบบการวิเคราะห์ความคลุมเครือ (Implementation as Ambiguity) ตัวแบบการวิเคราะห์พันธมิตร (Implementation as Coalition) ตัวแบบการวิเคราะห์ทางการเมือง (The Model of Politics) เป็นต้น (จุมพล หนิมพานิช, 2549 : 258-274)

ขั้นที่สี่ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ทำให้เราทราบถึงระดับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้ บอกถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ในด้านต่างๆ ของกระบวนการนโยบาย รวมทั้งทำให้เราทราบถึงผลที่ตามมาเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว

การประเมินผลนโยบายมักจะถูกจัดให้อยู่ในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายก็ตาม แต่ในความเป็นจริง การประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนที่สามารถทำได้ทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก่อนแล้วจึงจะมีการประเมินผล

PPA1108 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ Introduction to Public Policy

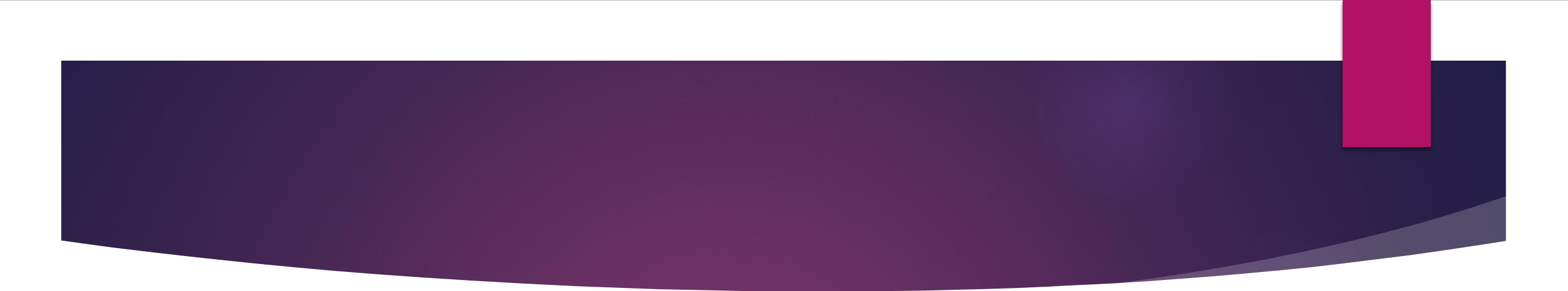
อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

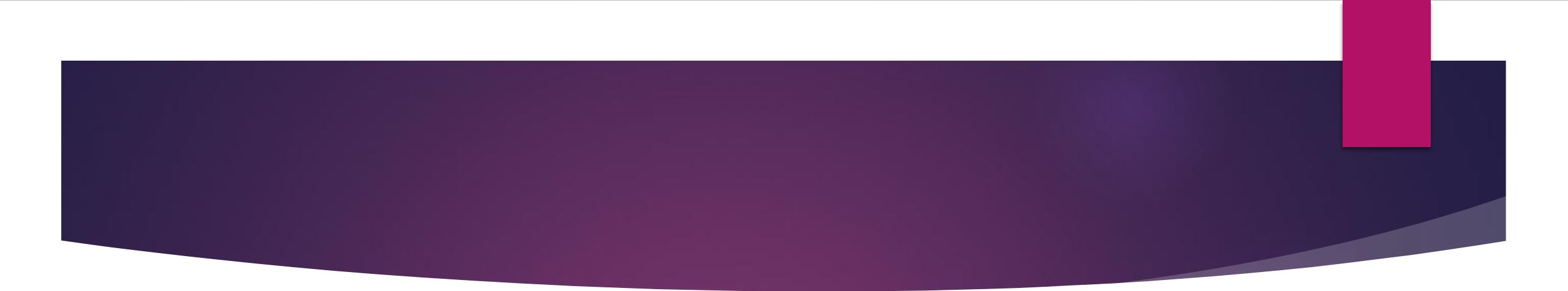
ขั้นที่สี่ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ทำให้เราทราบถึงระดับความสำเร็จ หรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้ บอกถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ในด้านต่างๆ ของกระบวนการนโยบาย รวมทั้งทำให้เราทราบถึงผลที่ตามมาเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว

การประเมินผลนโยบายมักจะถูกจัดให้อยู่ในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายก็ตาม แต่ในความเป็นจริง การประเมินผลนโยบายเป็นขั้นตอนที่สามารถทำได้ทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติก่อนแล้วจึงจะมีการประเมินผล



James E. Anderson (1994 : 238) กล่าวว่า การประเมินผลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการประมาณการ (Estimation) การประเมิน (Assessment) หรือการประมาณค่า (Appraisal) นโยบาย ซึ่งรวมถึง เนื้อหาสาระ (Content) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) และผลกระทบ (Effects) ใน สถานะที่เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ (Functional Activity) การประเมินผลเกิดขึ้น ตลอด กระบวนการของนโยบาย มิใช่เรื่องที่เรียบง่ายในสถานะที่เป็นขั้นสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย เท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าขั้นตอนอื่นของกระบวนการ และดังที่ กล่าวไปว่า การประเมินผลนั้น เกิดขึ้นได้ตลอดกระบวนการของนโยบาย



นโยบายสาธารณะคือ “ชุดของการกระทำที่มีลักษณะเป็นแผนงานหรือโครงการ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทั้งหลายที่เป็น สาธารณะที่ถูกระบุขึ้นโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ บังคับให้เกิดการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้”

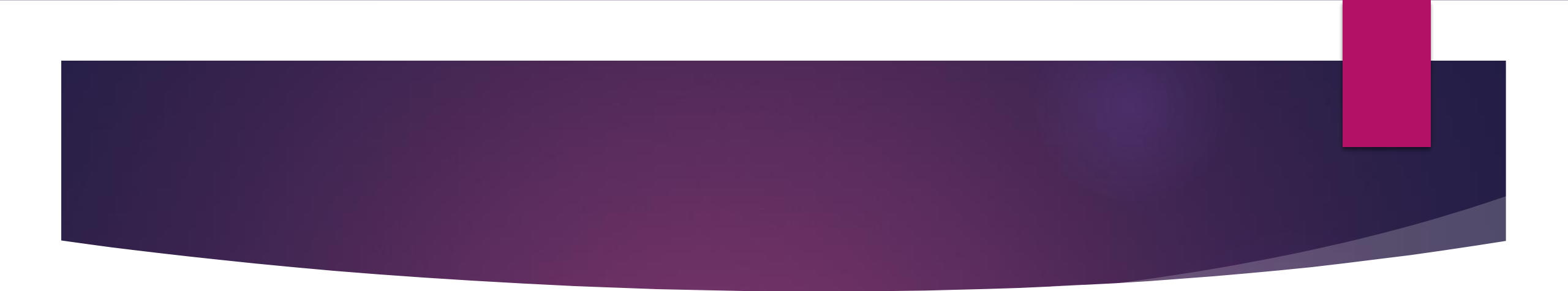
ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ “ขั้นตอนของการนำชุดของการกระทำที่ได้ กำหนดไว้แล้วนั้น ไปปฏิบัติบังคับใช้ให้บังเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้” ซึ่ง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ประกอบด้วยปัจจัยหลากหลายด้านตามตัว แบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

Charles Jones (1970 : 174) พูดถึงกระบวนการประเมินผลนโยบายจากขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งได้กำหนดไว้ 3 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดรายละเอียด (Specification) ว่าจะประเมินอะไร เพราะนโยบายอาจมีเป้าหมายทั้งที่ชัดเจนและไม่ชัดเจน ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดของนโยบายที่จะทำการประเมิน จะช่วยให้ทราบถึงเป้าหมายในการประเมินโดยแน่ชัด และทราบประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจะเป็น

2. การวัดผล (Measurement) ซึ่งการวัดผลต้องอาศัยการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่จะทำการประเมิน การเก็บข้อมูลนี้ อาจเป็นได้ทั้งข้อมูลที่มีระบบและข้อมูลที่เก็บจากความรูสึก ที่จะแตกต่างกันออกไปในแต่ละบุคคล แล้วนำข้อมูลที่ได้มาทำการวัดผล และทำการวิเคราะห์

3. การวิเคราะห์ (Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่เก็บมาหรือที่ได้
วัดผลออกมาแล้ว ซึ่งสามารถทำได้ทั้งการวิเคราะห์เชิงคุณภาพและการ
วิเคราะห์เชิงปริมาณ ซึ่ง Jones ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ไม่ควรยึดถือวิธีการใด
วิธีการหนึ่งว่าดีที่สุด การอาศัยการวิเคราะห์ในหลายรูปแบบอาจช่วยให้การ
ประเมินนโยบายมีคุณภาพมากที่สุด

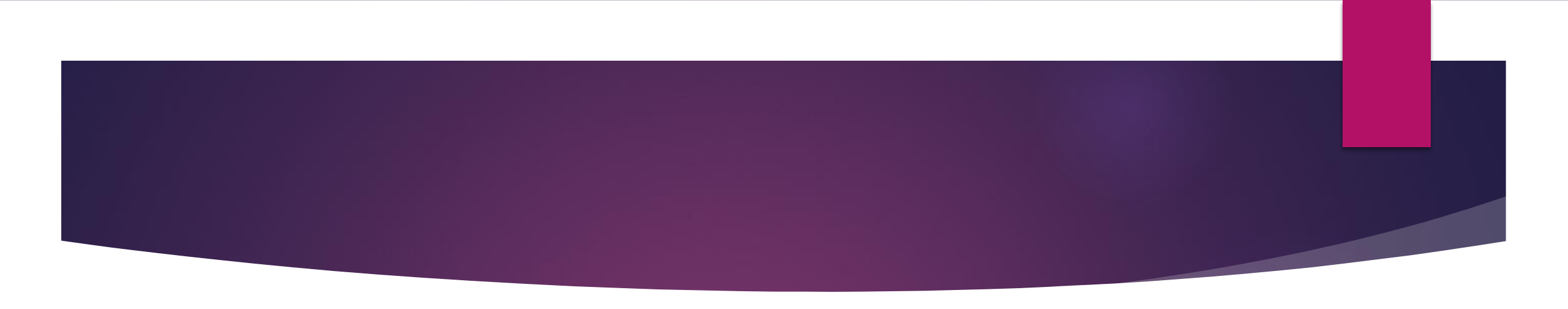


ส่วนตัวแบบที่ใช้ในการประเมินผลนั้น มีอยู่มากมาย ทำให้ผู้ประเมินผลโครงการต้องทำการพิจารณาก่อนที่จะเลือกให้ตัวแบบใดในการประเมินผล ทั้งนี้ สมบัติ อารงธัญวงศ์ (2549 : 498) ได้กล่าวเตือนว่า ทุกแนวทางและตัวแบบในการประเมินผลมีความแตกต่างกันทั้งในด้านความหมาย (Meaning) แนวความคิด (Concept) เหตุผล (Reasons) ระเบียบวิธีการ (Procedures) และข้อจำกัด (Constraints) ดังนั้นในการประเมินผลโครงการ ไม่ควรเลือกใช้แนวทางหรือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากตัวแบบแต่ละชนิดต่างมีจุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้ประเมินควรประยุกต์แนวทาง (Approach) ระเบียบวิธี (Procedure) และตัวแบบ (Model) ให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา (Problem) คุณลักษณะ (Characteristics) และวัตถุประสงค์ (Objective) ของแต่ละโครงการ โดยได้ทำการรวบรวมตัวแบบของการประเมินผลไว้ทั้งหมด 17 ตัวแบบ คือ

ตัวแบบของการประเมินผลไว้ทั้งหมด 17 ตัวแบบ

(1) ตัวแบบดั้งเดิม (2) ตัวแบบการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (3) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นเป้าประสงค์เป็นหลัก (4) การประเมินผลโดยปลอดเป้าประสงค์ (5) การประเมินผลแบบกล่องดำ (6) การประเมินผลงบประมาณประจำปี (7) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ (8) การประเมินโดยมุ่งเน้นทัศนคติของผู้เชี่ยวชาญ (9) การประเมินผลเชิงคุณภาพ (10) การวิจัยประเมินผล (11) การประเมินผลโดยมุ่งกระบวนการตัดสินใจ (12) การประเมินผลโดยคำนึงถึงกลุ่มหลากหลาย (13) การประเมินโดยมุ่งการอธิบายอย่างแจ่มชัด (14) การประเมินผลโดยมุ่งพิจารณาจากทัศนคติตรงกันข้าม (15) การประเมินผลโดยมุ่งอรรถประโยชน์ของโครงการ (16) การประเมินผลยุคที่ 4 (17) การประเมินผลโดยมุ่งเน้นรูปแบบของการประเมินผล

นอกจากนี้ James E. Anderson(1975 : 270-271) ยังได้กล่าวถึง ผู้ประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluator) ว่ากระบวนการประเมินผลนโยบายเป็นเรื่องของบุคคล องค์กร สถาบัน ทั้งที่ เป็นสถาบันหรือหน่วยงานของรัฐและที่ไม่ใช่หน่วยของรัฐ แต่มีข้อสังเกตว่า การประเมินผลนโยบายส่วนใหญ่ เป็นการดำเนินการโดยสถาบันที่ไม่ใช่ของรัฐ เช่น โดยสื่อมวลชน มหาวิทยาลัย นักวิชาการ ศูนย์วิจัย สถาบันวิจัยภาคเอกชน กลุ่มผลประโยชน์ และองค์กรผลประโยชน์มหาชน เป็นต้น การประเมินผลจากผู้ประเมินเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อข้าราชการและได้ช่วยให้ข่าวสาร ข้อมูลแก่สาธารณะด้วย



ส่วน John M. Owen และ Roger, Patricia (1999) ได้จำแนกผู้ประเมินผลโดยใช้เกณฑ์ประเมินเป็น 2 ประเภท

ประเภทแรก คือผู้ประเมินผลภายในโครงการและผู้ประเมินผลภายนอกโครงการ

ประเภทที่สอง คือผู้ประเมินผลที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ และผู้ประเมินผลที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับโครงการ

อย่างไรก็ตาม การประเมินผลอาจต้องประสบปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ หรือ ผลที่ได้รับจากการประเมินมีข้อจำกัดซึ่งอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง เรื่องปัญหาของการประเมินผลนั้น

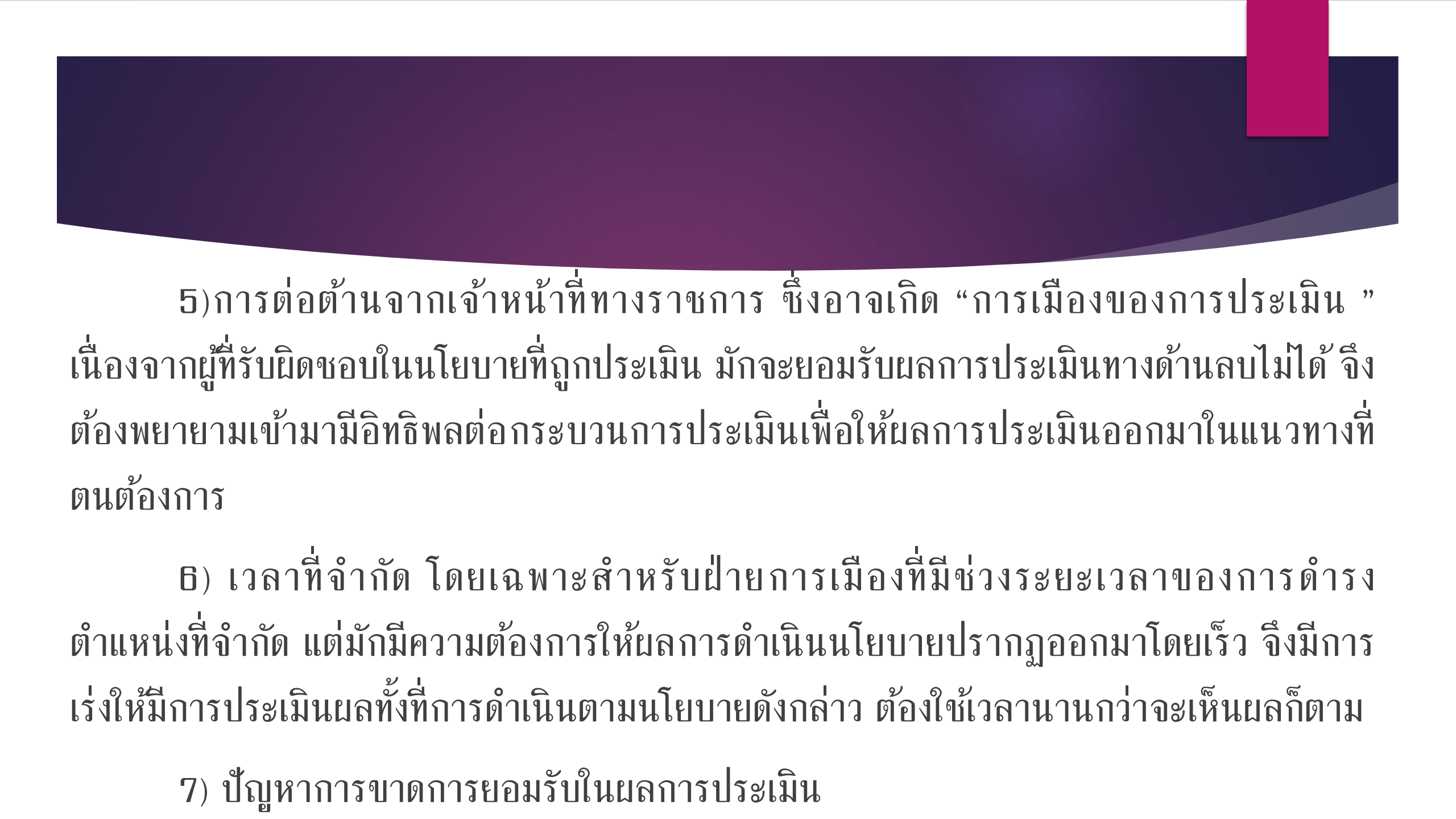
James E. Anderson (1975 : 278-283) ได้กล่าวว่า ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่อง

1)ความไม่แน่นอนของเป้าหมาย

2)ความยากลำบากในการกำหนดสาเหตุและผลอย่างชัดเจน กล่าวคือ เป็นการยากที่จะกล่าวได้อย่างแน่ชัดว่า สิ่งบางสิ่งเกิดจากสาเหตุใด หรือ หากได้ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดจะก่อให้เกิดอะไรขึ้น

3)การกระจายของผลกระทบของนโยบาย เพราะการดำเนินนโยบายใดนโยบายหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

4)ความยากลำบากในการได้มาซึ่งข้อมูล รวมถึงความถูกต้องและเที่ยงตรงของข้อมูลที่ได้มาด้วย



5) การต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ทางราชการ ซึ่งอาจเกิด “การเมืองของการประเมิณ ” เนื่องจากผู้ที่รับผิดชอบในนโยบายที่ถูกประเมิณ มักจะยอมรับผลการประเมิณทางด้านลบไม่ได้ จึงต้องพยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการประเมิณเพื่อให้ผลการประเมิณออกมาในแนวทางที่ตนต้องการ

6) เวลาที่จำกัด โดยเฉพาะสำหรับฝ่ายการเมืองที่มีช่วงระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งที่จำกัด แต่ก็มีความต้องการให้ผลการดำเนินนโยบายปรากฏออกมาโดยเร็ว จึงมีการเร่งให้มีการประเมิณผลทั้งที่การดำเนินตามนโยบายดังกล่าว ต้องใช้เวลานานกว่าจะเห็นผลก็ตาม

7) ปัญหาการขาดการยอมรับในผลการประเมิณ

การประเมินผลนโยบายอาจแบ่งได้เป็น 3 วิธีการใหญ่ๆ คือ

1. การกำกับติดตามนโยบาย เป็นการประเมินผลในขณะที่กำลังมีการดำเนินงานหรือปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการติดตามความก้าวหน้า ปัญหาหรืออุปสรรคในการปฏิบัติ มีวิธีประเมิน โดยให้หน่วยงานที่ปฏิบัติ รายงานความก้าวหน้า และผู้กำกับติดตามนโยบายออกตรวจสอบ หรือ ติดตามตรวจสอบด้วยตัวเอง

2. การวัดประสิทธิภาพ เป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นในการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่ายและผลผลิตที่ได้รับ โดยคำนวณออกมาเป็นสัดส่วนในรูปของต้นทุนต่อหน่วย ในบางกรณี อาจวัดผลผลิตโดยคำนวณออกเป็นสัดส่วนที่เปรียบเทียบระหว่างผลผลิตและปัจจัยนำเข้าแล้วเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่ตั้งไว้ ซึ่งนโยบายที่ประเมินผลแบบนี้จะเป็นนโยบายเกี่ยวกับการลงทุน

3. การวัดประสิทธิผล เป็นการตรวจสอบว่า นโยบายได้ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่ เกิดผลข้างเคียงหรือผลกระทบที่ไม่ตั้งใจหรือไม่ โดยปรกฏติการ วัดประสิทธิผลของนโยบายจะกระทำเมื่อนโยบายสิ้นสุดลงหรือผ่านไประยะเวลาหนึ่งหลังจากการนำนโยบายไปปฏิบัติเสร็จ เป็นการศึกษามลกระทบจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีรูปแบบการประเมินที่มีรูปแบบหลักการอยู่ 2 ประเภท คือ

1. มิติที่เน้นวัตถุประสงค์ จะเน้นการออกแบบการประเมินให้สามารถตอบโจทย์ของการบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ แผนงานและนโยบายต่างๆ บทบาทของนักประเมินอยู่ที่การ ตัดสินคุณค่าว่า สิ่งที่ประเมินสอดคล้องกับสิ่งที่วางแผนไว้หรือไม่ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่
2. มิติที่เน้นวิธีการ จะใช้ความสำคัญกับกระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อการตัดสินคุณค่า วิธีการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตัดสินคุณค่า ซึ่งมี 2 แบบคือ

2.1 วิธีการเชิงระบบ ที่เน้นการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตัดสินใจแบบปรนัย (Objective) เน้นความเป็นกลางของข้อมูลใช้เครื่องมือมาตรฐานให้คุณค่าเชิงเดียว ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติ การวิเคราะห์เชิงระบบจะประกอบด้วย System Analysis, Cost-related Analysis, Goal-based Approach

2.2 วิธีการเชิงธรรมชาติ เป็นวิธีการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ โดยวิธีการธรรมชาติ ไม่มีการสร้างกรอบแนวคิด หรือกำหนดเกณฑ์การให้คุณค่าล่วงหน้า เน้นการเก็บข้อมูล โดยการสังเกต ดีความข้อมูล โดยการเชื่อมโยงเหตุผล การสังเกตและการวิเคราะห์เบื้องต้นกับการเก็บข้อมูลเชิงลึก จนได้ข้อสรุปเกี่ยวกับสิ่งที่ให้คุณค่าหลายมิติ ซึ่งการประเมินเชิงธรรมชาตินี้ มักจะเป็นการประเมินแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในการกำหนดเกณฑ์การประเมิน การหาข้อมูลเพื่อการตัดสินใจที่ลึกและหลากหลาย ให้โอกาสทุกฝ่ายนำเสนอมุมมองการทำงานและการให้คุณค่าสิ่งที่ดำเนินการได้ที่แตกต่างกัน ไม่ปิดกั้นด้วยข้อมูลที่นักประเมินกำหนดมาก่อน

PPA1108 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ Introduction to Public Policy

อาจารย์ ดร.ภูติศ นอขุนทด

วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

องค์ประกอบนโยบายสาธารณะ

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy formation) เกิดอะไรขึ้นบ้าง
2. การกำหนดนโยบาย(Policy formulation)มีแนวทางอย่างไรบ้าง
3. การตัดสินใจนโยบาย(Policy Decision) จะเลือกแนวทางใดดี
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ(Policy implementation) จะนำแนวทางที่ได้ไปดำเนินการอย่างไร
5. การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation) การดำเนินการตามแนวทางได้ผลหรือไม่

การก่อตัวนโยบาย (Policy formation)

การศึกษาการก่อรูปนโยบาย ต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะสภาพของปัญหาสาธารณะให้ชัดเจน เพื่อให้มั่นใจว่า

ปัญหาที่กำลังปรากฏอยู่นั้นเป็นปัญหาอะไร

เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด และมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร

รวมทั้งต้องการความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาค่าไหน และประชาชนในสังคมต้องการให้แก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ถ้าไม่แก้ไขจะเกิดผลอย่างไร และถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไข ใครจะเป็นผู้ได้และเสียประโยชน์ ผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขตรงตามที่คาดหวังหรือไม่ ใครเป็นผู้รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติ ต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง

การระบุปัญหาที่ชัดเจนจะเป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา

ปัญหาสาธารณะจะกลายเป็นประเด็นเชิงนโยบายหรือเข้าสู่วาระและได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย
สาธารณะ มักจะต้องมีคุณลักษณะ

1. เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือเกิดขึ้นจากความรุนแรงทางการเมือง เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหารั้วแล้ง
2. มีการแตกตัวและขยายวงกว้างออกไป เช่น ปัญหาของความเป็นเมือง
3. มีความกระเทือนต่อความรู้สึกและเป็นที่สนใจของสื่อมวลชนทั่วไป เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา
แรงงานเด็ก
4. มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม เช่น ปัญหามลภาวะ
5. มีลักษณะทำลายต่ออำนาจและความชอบธรรมของรัฐ เช่น ปัญหาการแบ่งแยกดินแดน
6. เป็นเรื่องร่วมสมัย เช่น ปัญหาการจราจร ปัญหาโรคเอดส์

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย

เมื่อทราบลักษณะปัญหา นโยบายที่ชัดเจนแล้ว จะต้องกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหามาให้ชัดเจน

- การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทำให้ทราบถึงลำดับความสำคัญของนโยบายที่ต้องจัดทำ และการเลือกใช้นโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
- วัตถุประสงค์ของนโยบายมีความสำคัญ ในฐานะที่เป็นปัจจัยกำหนดทิศทางของทางเลือก นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ
- วัตถุประสงค์เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสำเร็จของนโยบาย ที่จะนำไปปฏิบัติว่าเป็น ตาม วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

คุณลักษณะของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

- 1.ความครอบคลุมประเด็นปัญหานโยบาย
- 2.ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม
- 3.ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- 4.ความสมเหตุสมผล
- 5.มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้
- 6.มีความสอดคล้องทางการเมือง
- 7.การกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

หมายเหตุ หรือจะจำว่าการก่อตั้งนโยบาย

“ เริ่มต้นสถานการณ์ที่เกิดนโยบาย ตระหนักและระบุปัญหา กลั่นกรองปัญหา จัดระเบียบวาระ
นโยบาย กำหนดวัตถุประสงค์ ”

การกำหนดนโยบาย (Policy formulation)

หากพิจารณาปัญหา เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรอบการวิเคราะห์ “เชิงระบบ” หรือ “ทฤษฎีระบบ” ของ David Easton จะได้ **ปัจจัยนำเข้า ระบบ ปัจจัยนำออก** ดังนี้

ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ ปัญหาทั่วไป ปัญหาสังคม ประเด็นปัญหาสังคม และข้อเสนอของสังคม ในสถานการณ์ที่สภาการเมืองมีบทบาทสูง ปัจจัยนำเข้าอาจมาจากการที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ได้นำเสนอนโยบายไว้ในการหาเสียง เช่น พรรคไทยรักไทยได้เสนอนโยบายโครงการพักชำระหนี้และลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยไว้ในการหาเสียง และในที่สุดก็กลายเป็นคำมั่น ในการที่ต้องกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อพรรคไทยรักไทยเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ

ระบบการเมือง คือ ข้อเสนอรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้เสนอนโยบายต่าง ๆ มากมาย เช่น นโยบายกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต และ นโยบายจัดสรรงบประมาณตามขนาดประชากร ให้กับหมู่บ้านและชุมชน

ปัจจัยนำออก คือ นโยบาย ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปของกฎหมายต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และประกาศ คำสั่งกระทรวง เป็นต้น

ขณะเดียวกันก็จะมีการป้อนกลับสู่ระบบการเมือง โดยมีสภาพแวดล้อมทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เป็นปัจจัยเป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนกำหนดและ เปลี่ยนแปลงนโยบาย ซึ่งมีทั้งปัจจัยที่ควบคุมได้และควบคุมไม่ได้

ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

1. ฝ่ายบริหาร
2. ฝ่ายนิติบัญญัติ
3. ฝ่ายตุลาการ
4. องค์กรอิสระต่าง ๆ

หมายเหตุ หรือจะจำว่าขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

“ การพัฒนาทางเลือก การประเมินทางเลือก การตัดสินใจทางเลือกเพื่อกำหนด
นโยบาย การประกาศใช้ ”

การตัดสินใจนโยบาย (Policy decision)

การเลือกนโยบาย หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ อาจรวมถึงนโยบายเทคนิคและกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี หลักจริยธรรมหรือคุณธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญในการเลือกนโยบาย

การพิจารณาทางเลือกนโยบาย

- ประสิทธิภาพ effectiveness ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของทางเลือก
- ประสิทธิภาพ efficiency ความสามารถในการผลิตผลผลิตโดยเปรียบเทียบจากต้นทุน
- ความพอเพียง adequacy ความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีอยู่

- ความเป็นธรรม equity การกระจายตัวของผลการดำเนินการตามทางเลือก
- การตอบสนอง responsiveness ความสามารถในการเติมเต็มความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ
- ความเหมาะสม appropriateness การพิจารณาเชิงคุณค่าและความเป็นไปได้ในทาง

กลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกนโยบาย

- * การต่อรอง ปรับเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันให้ยอมรับร่วมกัน โดยการเจรจา แลกเปลี่ยน ให้รางวัลและประนีประนอม
- * การโน้มน้าว ความพยายามทำให้เชื่อหรือยอมรับ และสนับสนุนด้วยความเต็มใจ
- * การสั่งการ การใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการบังคับการตัดสินใจ
- * เสี่ยงข้ามมาก การอาศัยการลงมติโดยใช้ความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่
- * จันทามติ การยอมรับร่วมกัน โดยปราศจากข้อโต้แย้ง

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation)

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ 2. ฝ่ายบริหารหรือระบบราชการ 3. กลุ่มกดดัน 4. องค์กรชุมชนหรือภาคประชาสังคม

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ

- ความยากง่ายของสถานการณ์
- ปัญหาที่เผชิญอยู่
- โครงสร้างตัวบทของนโยบายสาธารณะ
- โครงสร้างนอกเหนือตัวบทบาทของนโยบายสาธารณะ

กระบวนการที่เป็นปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ : ปัจจัยบุคลากร เงินทุน เครื่องจักร วัสดุ ข้อมูลข่าวสาร
เวลา (จำกัด) เทคโนโลยี

(4M2T) Man, Money, Machine, Material, Information, Time, Technology

2. ความสามารถในการควบคุม : การวัดความก้าวหน้าและผลการปฏิบัติ

3. การไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้าน ทางบุคลากรในหน่วยงาน

4. การประสานงานระหว่างองค์กรรับผิดชอบกับองค์กรอื่น ๆ

5. การไม่ให้ความสนับสนุนทางผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการเมือง เงินทุน งบประมาณ แต่กลับสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบาย

- กลุ่มผลประโยชน์ - กลุ่มการเมือง - ข้าราชการ - สื่อมวลชน

T

"บ๊วกใหม่" ตามคดียิง นายก อบต.บางสมบูรณ์

โครงการหลวง ปมสังหาร
ยิงจรวดหมายก อบต.บางสมบูรณ์



ททบ. 7

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ระดับมหภาค: หน่วยงานในส่วนกลางซึ่งมีบทบาทควบคุมนโยบาย
 - 1.1 ทำความเข้าใจในบริบท และสาระของนโยบาย
 - 1.2 แปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ
 - 1.3 มอบหมาย หรือส่งมอบแนวทาง แผนงาน โครงการสู่หน่วยปฏิบัติ
2. ระดับจุลภาค: หน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทปฏิบัติ
 - 2.1 ยอมรับนโยบาย รับแนวทาง แผนงาน โครงการเป็นส่วนหนึ่งของงาน
 - 2.2 การระดมสรรพกำลัง ทรัพยากร และเครือข่ายความร่วมมือ
 - 2.3 การดำเนินการปฏิบัติ ตรวจสอบ ติดตามและการสร้างต่อเนื่อง

ปัจจัยความสำเร็จและล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ลักษณะของนโยบาย
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง
4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี
5. ความเพียงพอของทรัพยากร
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
7. ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ
8. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่างๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะนโยบายที่ดี

นโยบายที่ดีควรมีลักษณะที่พึงประสงค์ดังนี้

๑. นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริง มีใช้ความคิดเห็นส่วนตัวของผู้กำหนดนโยบาย แต่ทั้งนี้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือปฏิกิริยาต่าง ๆ จากภายนอกก็ควรนำมาพิจารณาในการกำหนดนโยบายเช่นเดียวกัน

๒. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานนโยบายด้วยเช่นเดียวกัน

๓. นโยบายที่ดีจะต้องได้รับการกำหนดขึ้นก่อนที่จะมีการดำเนินงาน โดยการกำหนดกลวิธีในการปฏิบัติไว้กว้าง ๆ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถพิจารณาตีความแล้วนำไปปฏิบัติตามความสามารถ สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น ๆ เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น ๆ และเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่

๔. นโยบายที่ดีจะต้องมุ่งสนองประโยชน์ให้กับบุคคลโดยรวม และจัดลำดับตามความสำคัญและความ
เป็นก่อน- หลัง ในการนำไปปฏิบัติ

๕. นโยบายที่ดีเป็นข้อความหรือถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และแปลงไว้เป็นลายลักษณ์
อักษร เพื่อให้สมาชิกทุกคนและทุกระดับชั้นภายในหน่วยงานสามารถเข้าใจได้อย่างชัดเจน

๖. นโยบายที่ดีจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่มีวัตถุประสงค์และความยืดหยุ่น สามารถที่จะปรับปรุง
เปลี่ยนแปลงให้ทันต่อเหตุการณ์ใหม่ ๆ เสมอ

๗. นโยบายที่ดีจะต้องเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประชาสัมพันธ์ ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การกล่าวคือ
หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้นโยบายเป็นหลักการในการปฏิบัติ ภารกิจของตน และใช้เป็นแนวทางในการประสาน
สัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ซึ่งมีการกิจที่แตกต่างกันออกไปได้ ขณะเดียวกัน ดังคำกล่าวที่ว่า “มีเอกภาพทางนโยบาย
แต่หลากหลายในการปฏิบัติ”





ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game Theory Model)

โรมัส อาร์.คาย มองว่านโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดออกมาเป็นทางเลือกที่มีเหตุผลท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการแข่งขันอย่างในการเล่นเกมนั้น ต้องมีผู้เล่นสองฝ่ายขึ้นไป เราไม่อาจรู้ได้ว่าคู่แข่งของเราคิดอะไรและจะทำอะไร ได้แต่คาดเดาว่าเขาน่าจะทำอย่างนั้น น่าจะทำอย่างนี้แล้วเราก็ตัดสินใจกำหนดนโยบายตามการคาดเดาดังกล่าว เป็นการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลแล้ว แต่อาจทำให้เราแพ้หรือชนะก็ได้ เพราะเราไม่รู้ว่าคู่แข่งคิดอะไรถ้าแพ้ก็เสียหายน้อยหน่อยเนื่องจากได้พิจารณารอบคอบแล้ว เช่น

การขับรถบนถนนเลนเดียวที่วิ่งสวนทางกันไม่ได้ เมื่อมีรถสองคันขับเข้ามาประจันหน้ากัน ต่างฝ่ายต่างเคาใจกัน ถ้าเราลุยฝ่ายตรงข้ามหลบเราก็ชนะฝ่ายตรงข้ามแพ้แบบเสียหายน้อย ถ้าเราหลบฝ่ายตรงข้ามลุยเราแพ้แบบเสียหายน้อยถ้าต่างฝ่ายต่างหลบลงข้างทางทั้งคู่ก็เสียหายน้อย แต่ถ้าต่างคนต่างลุยย่อมเสียหายมหาศาลถึงขั้นบาดเจ็บล้มตายได้

๘. นโยบายที่ดีจะต้องครอบคลุมไปถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย โดยอาศัยข้อมูลที่ผ่านมาการวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบแล้ว การกำหนดนโยบายในลักษณะดังกล่าว จะช่วยให้การดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และงานที่กำลังจะดำเนินการในระยะเวลานั้นใกล้เคียงกับงานที่จะต้องดำเนินการในอนาคตมีความสอดคล้องและต่อเนื่องกัน

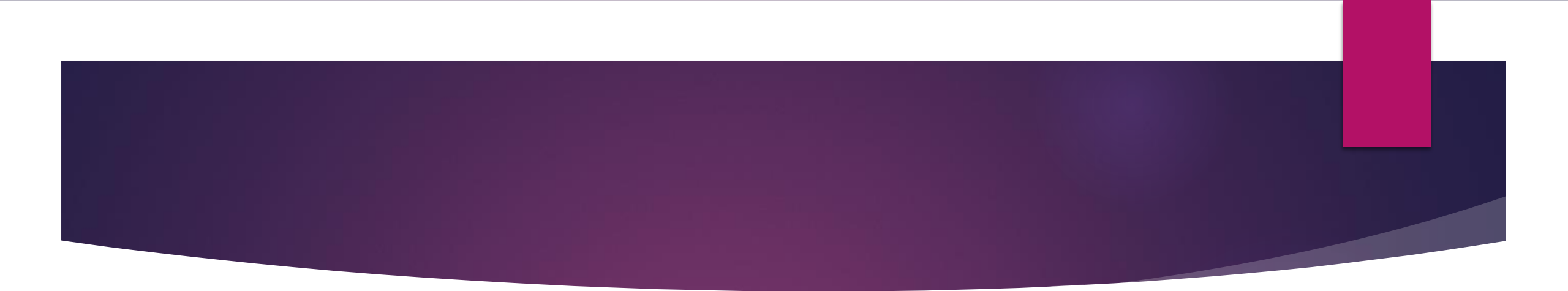
๙. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์การ กล่าวคือจะต้องสอดคล้องกับระเบียบกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ของสังคมโดยส่วนร่วม คบอดจนความสนใจหรือความคิดเห็นของสาธารณชน (Public Interests)

สรุปได้ว่า นโยบายที่ดีจะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องทิศทางง่าย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ช่วยให้ปฏิบัติหรือผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถกำหนดแนวปฏิบัติและตัดสินใจในภารกิจที่ตนเองรับผิดชอบได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากผู้บังคับบัญชาเสมอไป ทั้งนี้เพราะการมีความเข้าใจในนโยบายอย่างชัดเจนแล้วนั่นเอง

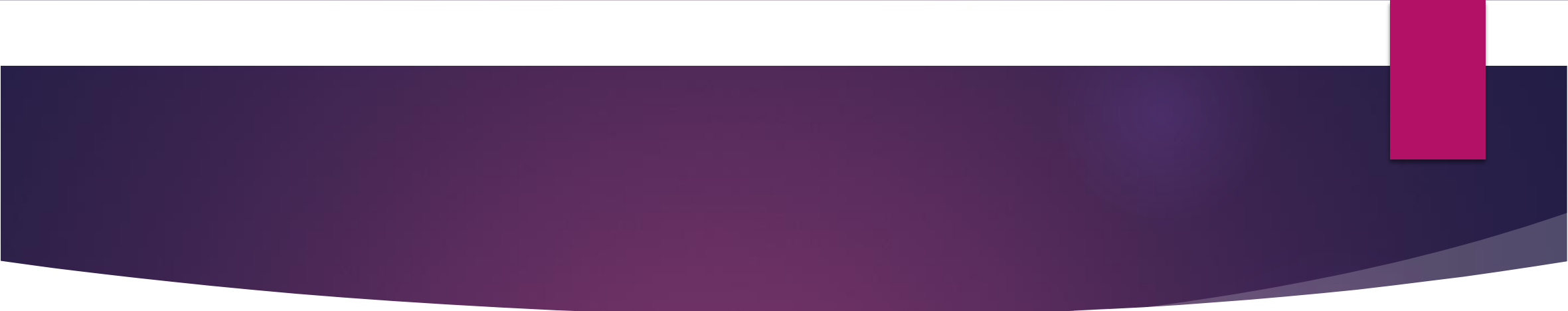
การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluation)

เพื่อให้ทราบผลว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หรือไม่ ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะได้มีการปรับ แผน / แผนงาน / โครงการ ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์มากขึ้นเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รู้ว่า แผน / แผนงาน / โครงการ นั้นควร จะดำเนินการต่อไปหรือยุติ

จุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมักจะมีคำถามอยู่ตลอดเวลาว่า ประเมินผลเพื่ออะไร หรือ ประเมินผลไปทำไม ปฏิบัติงานตามโครงการแล้วไม่มีการประเมินผลไม่ได้หรือ ตอบ ได้เลยว่าการบริหารแนวใหม่หรือการบริหารในระบบเปิด (OpenSystem) นั่นถือว่าการประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากซึ่งจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมีดังนี้



1. เพื่อสนับสนุนหรือยกเลิก การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจว่าควร
จะยกเลิกโครงการหรือสนับสนุนให้มีการขยายผลต่อไป โดยเฉพาะการมีโครงการใหม่ ๆ
ยังมิได้จัดทำในรูปของโครงการทดลองซึ่งมีโอกาสดูผิดพลาดหรือล้มเหลวได้ง่าย ความ
ล้มเหลวของโครงการจึงมิใช่ความล้มเหลวของผู้บริหารเสมอไปดังนั้นถ้าเราประเมินผล
แล้วโครงการนั้นสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ก็ควรดำเนินการต่อไป
แต่ถ้าประเมินผลแล้วโครงการนั้นมีปัญหาหรือมีผลกระทบเชิงลบมากกว่า เราก็ควรยกเลิก
ไป



2. เพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการ ว่าเป็นไปตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย หรือกฎเกณฑ์ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด

3. เพื่อปรับปรุงงาน ถ้าเรานำโครงการไปปฏิบัติแล้ว พบว่าบางโครงการไม่ได้เสียทั้งหมด แต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกข้อ เราควรนำโครงการนั้นมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น โดยพิจารณาว่าโครงการนั้นบกพร่องในเรื่องใด

เช่น ขาดความร่วมมือของประชาชน ขัดต่อค่านิยมของประชาชน ขาดการประชาสัมพันธ์หรือสมรรถนะขององค์การที่รับผิดชอบต่ำ เมื่อเราทราบผลของการประเมินผล เราก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขให้ตรงประเด็น

4. เพื่อศึกษาทางเลือก โดยปกติในการนำโครงการไปปฏิบัตินั้น ผู้บริหารโครงการจะพยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากทางเลือกอย่างน้อย 2 ทางเลือก ดังนั้นการประเมินผลจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือกก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง

5. เพื่อขยายผล ในการนำโครงการไปปฏิบัติ ถ้าเราไม่มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เราอาจจะไม่ทราบถึงความสำเร็จของโครงการ แต่ถ้าเราประเมินผลโครงการเป็นระยะ สม่ำเสมอ ผลปรากฏว่าโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ เราก็ควรจะขยายผลโครงการนั้นต่อไป แต่การขยายผลนั้นมีได้หมายความว่า ขยายไปได้ทุกพื้นที่ การขยายผลต้องคำนึงถึงมิติของประชากร เวลา สถานที่ สถานการณ์ต่าง ๆ ปลูกพืชเมืองหนาวจะประสบความสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือ แต่ถ้าขยายผลไปยังภูมิภาคอื่นอาจจะไม่ได้ผลดีเสมอไป เพราะต้องคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เชื้อชาติ ค่านิยม ฯลฯ

ดังนั้นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ สิ่งที่น่าไปในพื้นที่หนึ่งอาจได้ผลดี แต่นำไปขยายผลในพื้นที่หนึ่งอาจไม่ได้ผล หรือ สิ่งที่เคยทำได้ผลดีในช่วงเวลาหนึ่ง อาจจะไม่ได้อีกในช่วงเวลาหนึ่ง

ประเภทของนโยบายสาธารณะ

1. นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้านและนโยบายมุ่งเน้นสถาบันกำหนดนโยบาย
2. นโยบายมุ่งเน้นขอบเขตเฉพาะด้าน เช่น นโยบายด้านการเมืองนโยบายด้านการบริหาร
นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านสังคม
3. นโยบายมุ่งเน้นสถาบันที่กำหนดนโยบาย สถาบันนิติบัญญัติสถาบันบริหารสถาบัน
ตุลาการ
4. นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระและนโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ

5. นโยบายมุ่งเน้นเนื้อหาสาระรัฐบาลมีประสงค์ที่จะทำอะไรเพื่อสนองต่อความต้องการขอ ประชาชน
สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์หรือต้นทุนต่อประชาชนหรืออาจทำให้ประชาชน กลุ่ม
ได้เปรียบหรือเสียเปรียบ

6. นโยบายมุ่งเน้นขั้นตอนการปฏิบัติ ลักษณะจะเกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินการนโยบายว่าจะ
ดำเนินการอย่างไรและใครเป็นผู้ดำเนินการดังนั้นนโยบายนี้จะครอบคลุมองค์การที่จะต้องรับผิดชอบการ
บังคับใช้นโยบาย

7. นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมโดยรัฐและนโยบายมุ่งเน้นการควบคุมตนเองนโยบายมุ่งเน้นการ
ควบคุมโดยรัฐลักษณะนโยบายประเภทนี้มุ่งเน้นกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลซึ่ง
เป็นการลดเสรีภาพหรือการใช้ดุลยพินิจที่จะกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดของผู้ถูกควบคุม

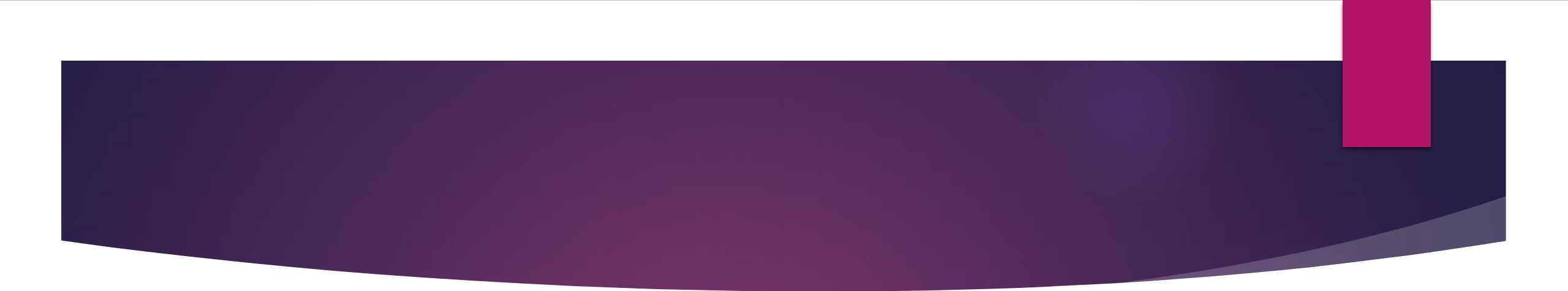
8. นโยบายมุ่งเน้นการควบคุมกำกับตนเองลักษณะมีลักษณะคล้ายคลึงกับนโยบายเน้นการ ควบคุมโดยรัฐ แต่แตกต่างกันคือมีลักษณะของการส่งเสริมการป้องกันผลประโยชน์และความรับผิดชอบ ของกลุ่มตน

9. นโยบายมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์และนโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรม

10. นโยบาย มุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์การจำแนกโดยการใช้เกณฑ์การรับผลประโยชน์ จาก นโยบายของรัฐเป็นนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรบริการหรือผลประโยชน์ให้กับประชาชนบางส่วนอย่าง เฉพาะเจาะจงซึ่งผู้รับผลประโยชน์อาจจะเป็นปัจเจกบุคคลกลุ่มคนองค์การ

11. นโยบายมุ่งเน้นการกระจายความเป็นธรรมเป็นความพยายามของรัฐที่จะจัดสรรความมั่นคง รายได้ ทรัพย์สินและสิทธิต่างๆให้แก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม

12. นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุและนโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์



13. นโยบายมุ่งเน้นเชิงวัตถุเกิดขึ้นเพื่อก่อให้เกิดการจัดหาทรัพยากรหรืออำนาจที่จะให้ประโยชน์ แก่บุคคลกลุ่มต่างๆ

14. นโยบายมุ่งเน้นเชิงสัญลักษณ์เป็นลักษณะของนโยบายที่ตรงกันข้ามกับนโยบายมุ่งเน้นเชิง วัตถุคือเป็นนโยบายที่มีได้เป็นการจัดสรรเชิงวัตถุหรือสิ่งของที่จับต้องได้แต่เป็นนโยบายมุ่งเสริมสร้าง คุณค่าทางจิตใจให้แก่ประชาชน

15. นโยบายมุ่งเน้นลักษณะเสรีนิยมและนโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษนิยมนโยบายมุ่งเน้น ลักษณะเสรีนิยมเป็นนโยบายที่เกิดจากการผลักดันของกลุ่มความคิดก้าวหน้าที่ต้องการจะเห็นการ เปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นความเสมอภาค

16. นโยบายมุ่งเน้นลักษณะอนุรักษ์นิยม แนวความคิดกลุ่มนี้จะอยู่ในกลุ่มชนชั้นของสังคมกลุ่มความคิดเหล่านี้จะเห็นว่าสิ่งที่ดำรงอยู่นั้นคืออยู่แล้วถ้าจะทำการเปลี่ยนแปลงแก้ไขควรทำแบบค่อยเป็น ค่อยไปรักษาผลประโยชน์ของกลุ่ม ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ

17. นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าสาธารณะและนโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าเอกชน

18. นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าสาธารณะคือการกำหนดสินค้าที่ไม่สามารถแยกกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ออกจากนโยบายได้เมื่อรัฐจัดสรรสินค้านั้นแล้วประโยชน์จะตกอยู่กับประชาชนทุกคนไม่จำกัดบุคคลกลุ่ม

19. นโยบายมุ่งเน้นลักษณะสินค้าเอกชนสินค้าเอกชนสามารถแยกกลุ่มผู้รับผลประโยชน์ออกเป็นหน่วยย่อยๆได้และสามารถเก็บค่าใช้จ่ายอันเนื่องจากผู้ได้รับผลประโยชน์ได้โดยตรง

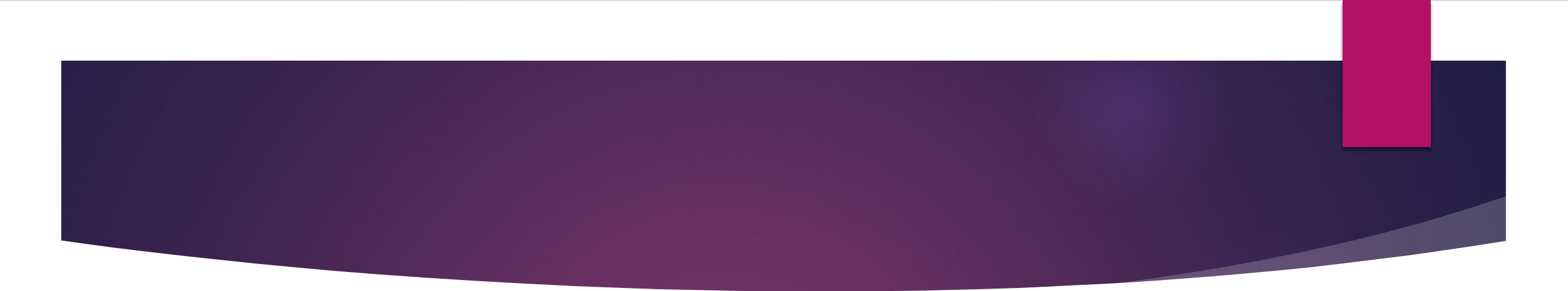
นโยบายของรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม(พลเอกไพบูลย์ คุ้มฉายา)

นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2557) มี 5 ด้าน

1. ด้านการอำนวยความสะดวกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

หน่วยงานหลัก คือสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมและกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หน่วยงานสนับสนุนการทำงาน ทุกส่วนของราชการ โดยจะแบ่งเป็น 5 แผนการทำงานโดยมีภารกิจให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงบริการในกระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม ทั้งหน่วยงานในสังกัด กระทรวงยุติธรรม การช่วยเหลือประชาชน พร้อมกับพัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชน และศูนย์ยุติธรรม ชุมชนให้ช่วยเหลือประชาชนได้รวดเร็ว ตลอดจนการเสนอกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ



แผนงานด้านการช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม รวม 4 โครงการ

เป้าหมายแผนงาน ได้แก่ ประชาชนมีช่องทางในการแจ้งเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์หรือเบาะแส การกระทำประชาชนได้รับความเป็นธรรมและเข้าถึงการบริการในกระบวนการยุติธรรมผลิตและ จำนวนประชาชนที่ได้รับบริการ

หน่วยงานที่ขับเคลื่อนการดำเนินงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และทุกส่วน ราชการ

โครงการแผนงานด้านการช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความเป็นธรรม

1. การรับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์ แจ้งเบาะแสของประชาชนเป้าหมายประชาชนมีช่องทางใน การแจ้งเรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือเบาะแสการกระทำผิด หน่วยงานที่รับผิดชอบทุกหน่วยงานใน สังกัดกระทรวงยุติธรรม
2. การช่วยเหลือประชาชนที่ขาดโอกาสทางสังคม
 - 2.1 โครงการนิติวิทยาศาสตร์เพื่อสนับสนุนการอำนวยความยุติธรรมจังหวัดชายแดนภาคใต้
 - 2.2 บูรณาการฐานข้อมูลบุคคลสูญหายและศพนิรนามร่วมกับยุติธรรมจังหวัดในการรับแจ้ง เหตุบุคคลสูญหายทั่วไป
 - 2.3 การพิสูจน์สัญชาติเพื่อคืนสิทธิให้กับประชาชน โดยการเพิ่มชื่อในทะเบียนราษฎรเป้าหมาย สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
 - 2.4 โครงการต้นแบบในการสร้างโอกาสให้กับบุคคลผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียนให้เข้าถึงการ ตรวจพิสูจน์สัญชาติของรัฐ
กรณีศึกษา อ.โขงเจียม จ.อุบลราชธานีกิจกรรม กำหนดแนวทางการ ดำเนินงานสำรวจรายชื่อกลุ่มเป้าหมายกิจกรรมตรวจสอบรวบรวม พยานหลักฐาน และพิสูจน์พันธุ์กรรม เป้าหมาย 1 อำเภอ งบประมาณ ค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 31

3. โครงการช่วยเหลือประชาชนตามกฎหมาย

3.1 ช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทน ผู้เสียหายและค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 เป้าหมาย 4,500 รายงบประมาณ 300,000,000 บาท หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

3.2 การให้คำปรึกษาทางกฎหมาย เป้าหมาย 27,600 รายงบดำเนินงาน หน่วยงานที่ รับผิดชอบ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

3.3 ช่วยเหลือตามวัตถุประสงค์กองทุนยุติธรรม เป้าหมาย 2,400 ราย งบประมาณ 60,000,000บาท หน่วยงานที่ รับผิดชอบ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

3.4 ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือตามขั้นตอนแก่ลูกหนี้ในระบบที่ไม่ได้รับ ความเป็นธรรม เป้าหมาย ร้อยละ 70 ตามขั้นตอนที่กำหนด งบดำเนินการ หน่วยงานที่รับผิดชอบ สป.ยธ.

4. โครงการให้ความรู้แก่ประชาชนด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

4.1 โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการเพิ่มศักยภาพประชาชนด้านกฎหมายและการเข้าถึงความ เป็นธรรมกิจกรรม ให้ความรู้ ด้านกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหนี้ในระบบ ตั้งแต่ขั้นก่อนฟ้อง ขั้นฟ้อง และขั้นบังคับคดี และให้ ประชาชนทราบถึงหน่วยงานของรัฐที่ให้ความ ช่วยเหลืออุบลราชธานีเป้าหมาย 600 ราย งบประมาณ 892,000 บาท อำนาจเจริญ เป้าหมาย 600 ราย งบประมาณ 568,000 บาทบุรีรัมย์ เป้าหมาย 600 ราย งบประมาณ 908,000บาท ศรีสะเกษ เป้าหมาย 600 ราย งบประมาณ 829,000บาทสระบุรีเป้าหมาย 600 ราย งบประมาณ 578,500บาทหน่วยงานที่ รับผิดชอบ สป.ยธ.(ศนธ.)

4.2 โครงการดริมอีสาน/ดริมNORTH : การเข้าถึงความเป็นธรรมอย่างยั่งยืนกิจกรรมจัด ประชุมเชิงปฏิบัติการระดม ความคิดเห็นเกี่ยวกับอนาคตภาคอีสาน และภาคเหนือ กับการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม โดยให้นักศึกษาร่วมทำ กิจกรรม เพื่อให้ได้ตระหนักรู้และมี ส่วนรวมกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมกันเป้าหมาย 100 ราย งบประมาณ 778,000 บาท

ตัวอย่างข้อเสนอนโยบาย และยุทธศาสตร์ จากสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ 2546 ประเด็นการเกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ

1.เสนอตัวชี้วัด "เกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ" ว่า หมายถึง

1. ระบบเกษตรที่ผลิตอาหารมีคุณภาพ สะอาดปลอดภัย ให้คุณค่าทางโภชนาการสูง
2. เกษตรกร & ผู้บริโภค มีความมั่นคงทางอาหาร
3. มีกระบวนการผลิตที่ปลอดภัย ทำให้เกิดสุขภาพดี
4. เพิ่มความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
5. เกษตรกรมีครอบครัวอบอุ่น เอื้อเพื่อพ่อแม่ ช่วยเหลือเกื้อกูล นำไปสู่ชุมชนที่เข้มแข็ง
6. เกษตรกรมีเวลาพักผ่อน มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ศิลปวัฒนธรรม จิตวิญญาณดี มีเกียรติ และศักดิ์ศรี
7. เกษตรกรพึ่งตนเองได้ ไม่มีหนี้สิน มีที่ทำกินของตนเอง มีมรดกให้ลูกหลาน
8. ประชากรของชาติมีสุขภาพดี มีอายุคาดเฉลี่ยยืนยาวกว่าปัจจุบัน

<http://advisor.anamai.moph.go.th/264/26401.html>

1.ยุทธศาสตร์

1.ส่งเสริมระบบเกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ เสนอมาตรการเช่น

1. ให้ ก.เกษตรฯ นำเสนอร่างนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนพัฒนา และส่งเสริมระบบเกษตรที่ยั่งยืนต่อแผนฯ 9 ให้ครบ. อนุมัติ (ในปี 2546)
2. ให้ตั้งสถาบันวิจัยระบบเกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ เป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ
3. ให้ตั้งกองทุนสนับสนุนระบบเกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ
4. ให้ส่งเสริม สนับสนุนการเรียนรู้ระบบเกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ ในทุกตำบล
5. ให้สนับสนุนหน่วยงานต่างๆ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล ภัตตาคาร ฯลฯ จัดผลิตผลเกษตรที่เอื้อต่อสุขภาพ จากเครือข่ายเกษตรโดยตรง และต่อเนื่อง เป็นต้น

<http://advisor.anamai.moph.go.th/264/26401.html>

2. ยกเลิกการใช้สารเคมีทางการเกษตร เสนอ มาตรการเช่น

1. ห้ามโฆษณา และส่งเสริมขายสารเคมีทางการเกษตร
ทุกรูปแบบ
2. ยกเลิกการนำเข้า จำหน่าย และใช้สารเคมีทาง
การเกษตร กลุ่ม 1a, 1b, endosulfan และสารกำจัด
วัชพืชที่เป็นอันตรายร้ายแรง (ในแผนฯ 9)
3. ให้เก็บภาษีมลภาวะจากผู้ผลิต ผู้ขาย และผู้ใช้
สารเคมีทางการเกษตร ที่ก่อมลพิษต่อสุขภาพ และ
สิ่งแวดล้อม

<http://advisor.anamai.moph.go.th/264/26401.html>