



การศึกษามหาวิทยาลัยเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ A study of research articles on policy implementation

ณัฐฐา วงษ์แสง

Nattitha Wongsang

สำนักงานพัฒนาฝีมือแรงงานลพบุรี

Lopburi Skill Development Office

Email: tatoconan30@gmail.com

Received November 23, 2020 & Revise December 14, 2020 & Accepted December 31, 2020

บทคัดย่อ

บทความปริทรรศน์นี้ เพื่อศึกษามหาวิทยาลัยเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3 เรื่องด้วยกันประกอบไปด้วย 1) บทความวิจัยเรื่องการนำนโยบายไปยังซีพีผู้สูงอายุไปปฏิบัติ:กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลวังยาง จังหวัดสุพรรณบุรี 2) บทความวิจัยเรื่องการนำนโยบายไปยังซีพีผู้สูงอายุมาปฏิบัติ:กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหารเทา อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดลพบุรี 3) บทความวิจัยเรื่องการนำนโยบายไปยังซีพีผู้สูงอายุไปปฏิบัติ:กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโกสัมพีนคร อำเภอกอสนีพัฒนา จังหวัดกำแพงเพชร พบว่า บทความวิจัยของจังหวัดสุพรรณบุรีใช้แนวความคิดของ Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter การนำนโยบายไปปฏิบัติคือการนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมด ที่กระทำ โดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ส่วนบทความวิจัยของจังหวัดลพบุรีใช้แนวความคิดของ Williams การนำนโยบายไปปฏิบัติคือความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้ความสามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหา/เตรียมวิธีทางทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ และบทความวิจัยของจังหวัดกำแพงเพชรใช้แนวความคิดของ Dye ที่กำหนดตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวแบบเชิงระบบ (system model) ระบบการเมืองระบบหนึ่งๆ จะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่างๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้สังคมสิ่งนี้เองที่ถือว่าเป็นนโยบายของระบบการเมืองนั้น ซึ่งหากนโยบายนั้นเหมาะสมก็ย่อมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมือง

คำสำคัญ: การศึกษา, บทความวิจัย, การนำนโยบายไปปฏิบัติ



Abstract

This review article is to study 3 research articles on policy implementation: 1) Research article on the implementation of the elderly allowance policy: a case study of Wang Yang Subdistrict Administrative Organization, Suphan Buri Province 2) Research article on the implementation of the elderly allowance policy: a case study of Han Thao Subdistrict Municipality, Pak Phanun District, Phatthalung Province 3) Research article on the implementation of the elderly allowance policy: a case study of Kosamphi Subdistrict Administrative Organization, Kosamphi Nakhon District, Kamphaeng Phet Province. It was found that the research articles of Suphan Buri Province used the concepts of Carl E. Van Horn and Donald S. Van Meter. Policy implementation is the implementation of the policy covering all activities, performed by the government and private sector, both individuals and groups. The research articles of Phatthalung Province used the concepts of Williams. Policy implementation is the ability of the organization to gather administrative resources in the organization to be able to work to achieve the organization's objectives, which requires the procurement/preparation of various methods to make the implementation of the policy successful, using continuous efforts over a period of time until it can be successfully implemented. And the research article of Kamphaeng Phet Province uses Dye's concept that defines a model for determining public policy. The system model, a political system can exist by having institutions and processes that have the power and duty to allocate values to society. This is considered the policy of that political system. If the policy is appropriate, it will create support for the decision-making of the political system.

Keywords: Study, Research article, Policy implementation

บทนำ

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยคงอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าประเทศพัฒนาปานกลางระดับใกล้เคียงกับไทย โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การศึกษาและสาธารณสุข เฉพาะสมรรถภาพการศึกษาของไทยมีปัญหาทั้งความไม่เสมอภาคของโอกาสในการได้รับการศึกษา และคุณภาพการศึกษาที่สะท้อนให้จากการประเมินวิชาคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และอื่นๆ ที่นักเรียนไทยสอบได้คะแนนเฉลี่ยอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าหลายประเทศ มีฐานคิดดังนี้ นโยบายเกิดขึ้นเพื่อการแก้ปัญหาในสังคม สร้างสังคมที่



เป็นสุขบนฐานคุณธรรมและจริยธรรม ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงต้องอยู่บนฐานของความรู้และพัฒนาสังคมให้มีคุณธรรม มีจิตสำนึกร่วมคิด ร่วมทำและร่วมแก้ปัญหาของสังคม ส่วนใหญ่ปัญหาจะนานโยบายนโยบายจะนำปัญหาในสังคมที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและคุณค่าของมนุษย์มากกว่ามูลค่าทางวัตถุดิบถึงทุนทางสังคมที่มีอยู่ทั้งผู้รู้ ปราชญ์ องค์กร วัฒนธรรม เป็นต้น

ไทยเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางซึ่งแสดงความก้าวหน้าอย่างน่าทึ่งด้านการพัฒนามนุษย์ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ปัจจุบันไทยได้รับคะแนนการพัฒนามนุษย์ที่ 0.778 คาดว่าไทยจะบรรลุเป้าหมายทั้งหมดหรือเกือบทั้งหมดของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษล่วงหน้าก่อนสิ้นกำหนดในปี 2558 ในปี 2546 ไทยลดอัตราความยากจนจาก 27% เหลือเพียง 9.8% เทียบกับปี 2533 ในปี 2545 สัดส่วนของเด็กที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ลดลงมาเกือบครึ่ง เด็กส่วนใหญ่เข้าเรียนในโรงเรียน คาดว่าเป้าหมายการศึกษาขั้นพื้นฐานสำหรับทุกคนจะบรรลุได้อีกเพียง 2-3 ปีข้างหน้า ไข้มาลาเรียไม่เป็นปัญหาในพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศอีกต่อไปแล้ว อัตราการติดเชื้อเอชไอวีใหม่ต่อปีลดลงกว่า 80% เทียบกับปี 2534 ซึ่งประสบกับการระบาดรุนแรงที่สุด ขณะที่ความเท่าเทียมทางเพศก็คืบหน้าอย่างน่าพอใจ

ความสำเร็จของไทยเป็นผลจากการผสมผสานระหว่างการวางนโยบายที่หลักแหลม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ประชากรที่ยันหมั่นเพียร การลงทุนสาธารณะในการบริการสังคม สภาพประวัติศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์ที่ได้เปรียบ และประการสำคัญ การเติบโตทางเศรษฐกิจ

อย่างไรก็ตามความก้าวหน้าที่เด่นชัดนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นอย่างรวดเร็วสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแนบแน่นกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น งานในภาคการผลิตเพื่อส่งออก ส่วนผู้คนที่ยังคงพึ่งพาเศรษฐกิจในประเทศ เช่น เกษตรกรที่มีแปลงเพาะปลูกขนาดเล็ก กลุ่มนี้มักได้รับประโยชน์น้อยกว่าเมื่อเทียบสัดส่วนกัน เขตเมืองของไทยเติบโตเร็วกว่าชนบท ความยากจนเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง และยังพบได้ทั่วไปแถบชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และพื้นที่ติดชายแดนภาคเหนือและภาคใต้ของประเทศ

ดังนั้น ความท้าทายในการพัฒนาที่ยังคงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะสำหรับคนบางกลุ่มและบางพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ความท้าทายที่ต้องเผชิญอยู่ตลอดเวลาประกอบด้วย อัตราการเสียชีวิตที่สูงกว่าของมารดาระหว่างคลอดของชาวมุสลิมในภาคใต้ ภาวะทุพโภชนาการในเด็กที่ยังคงอยู่ในพื้นที่อยู่อาศัยที่ห่างไกลของชาวเขาในภาคเหนือ และการใช้ทรัพยากร ธรรมชาติที่ยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีสัญญาณเตือนการกลับมาระบาดของอีกครั้งของเอชไอวี/เอดส์ ผู้หญิงยังมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพที่น้อยกว่า และมีการมีส่วนร่วมที่น้อยกว่าในการเลือกตั้งทางการเมือง และปัญหาความไม่เท่าเทียมทางเพศและความรุนแรงต่อผู้หญิงในครอบครัวยังคงเป็นปัญหาอยู่

ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา การปฏิรูปการศึกษาก้าวหน้าไปมาก กระนั้นก็ยังมีความกังวลในแง่คุณภาพการศึกษาและการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจกลุ่มที่มีความเปราะบาง เช่น ผู้ย้ายถิ่น ชุมชนในชนบทบริเวณพื้นที่สุดขอบชายแดนภาคเหนือและภาคใต้ และประชากรในท้องถิ่นเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการไหม้กระหน่ำจากภายในและภายนอก ภัยพิบัติจากคลื่นยักษ์สึนามิในเดือนธันวาคม 2547



เป็นตัวอย่างของกรณีเช่นนี้ ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ ผลกระทบระยะยาวจากภัยพิบัติในแง่ความยากจน สุขอนามัย และการศึกษายังคงเป็นสิ่งที่ประจักษ์ต่อสายตาในปัจจุบัน เท่าที่รับรู้จากรายงานนี้ ความพยายามในการบรรเทาความเดือดร้อนและการฟื้นฟูดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม การสูญเสียบ้านเรือนที่อยู่อาศัยและการทำมาหากินสร้างความเสียหายอย่างหนัก และประชาชนจำนวนมากยังได้รับผลกระทบอยู่จนถึงทุกวันนี้ ตั้งแต่ปี 2548 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับผลกระทบจากภัยแล้ง นโยบายต่อเนื่องและนโยบายใหม่ของรัฐบาลจำนวนหนึ่งมีเป้าหมายที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้ การผ่านมติรับรองรายงานการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของสหประชาชาติของคณะรัฐมนตรีเป็นสัญญาณที่ดี ขณะที่ปัญหานี้ผันแปรเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันจะบูรณาการเป้าหมายการพัฒนาชาติที่ทะเยอทะยาน ซึ่งเป็นสาระสำคัญในวาระ MDG 'Plus' เข้าไปในการวางแผนระดับชาติแผนการพัฒนาสตรีระดับชาติมีการกำหนดเป้าหมายที่ท้าทายเพื่อนำไปแก้ไขปัญหา เช่น การมีส่วนร่วมของหญิงในระบบการเลือกตั้งทางการเมืองที่น้อยกว่าชาย

นโยบายไม่แก้ปัญหาแต่สร้างปัญหา ในยุคที่รัฐบาลรวมอำนาจจะกำหนดนโยบายที่สร้างเสถียรภาพทางการเมือง สร้างการพัฒนา ความเจริญเติบโตทางวัตถุ จำกัดการมีส่วนร่วมทางการเมือง จำกัดหลักนิติธรรม คุณธรรมและความโปร่งใส จำกัดในมิติความรู้ การสร้างและพัฒนาคุณภาพ จริยธรรมและจิตวิญญาณในระดับรากแก้วที่จะร่วมแก้ปัญหาสังคมจากแนวความคิดและปรัชญาพื้นฐานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 – 7 แม้ว่าได้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดของการมีส่วนร่วมและคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในฉบับที่ 8 เป็นต้นมาก็ตาม แต่ความยากจนยังคงเป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบัน นโยบายที่ผ่านมากกว่า 40 ปี ไม่สามารถแก้ปัญหาในระดับพื้นฐานระยะยาว การศึกษาครั้งนี้คือการการศึกษาบทความวิจัยเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อค้นพบว่าข้อสรุปนั้นเป็นอย่างไร

แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสาธารณะ (Public policy)

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ต่อไปนี้

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548) ได้กล่าวถึง Carl J. Friedrich นโยบายสาธารณะ คือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่งซึ่งจะมีทั้งอุปสรรคและโอกาสบางประการด้วย อุปสรรคและโอกาสที่พึงมีนั่นเองที่ผลักดันให้มีการเสนอนโยบายขึ้นมาเพื่อใช้ประโยชน์เอาชนะสภาพการณ์เช่นนั้น ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่เป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่งนั่นเอง

James Anderson (1978) ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองตอบต่อปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ แนวทางที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้นเอง

สมบัติ อารังธัญญวงศ์ (2546) ได้กล่าวว่า Thomas R. Dye ได้ให้ความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะคือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ



ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาสและมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกจะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2546) James G. March and John P. Olsen ให้ทัศนะไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคม นโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีของการเลือก (Theory of choice) และการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมของรัฐบาล แนวความคิดของ March และ Olsen ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนานั้น อาจมีทางเลือกในการดำเนินการได้หลายทางเลือก ดังนั้นรัฐบาลจะต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อให้การนำทางเลือกไปปฏิบัติให้บรรลุผล

อมร รักษาสัตย์ (2543) ชี้ว่านโยบายตามความหมายกว้างก็คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอย่างไรหรือไม่ อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการคือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

กุลธนา ธนาพงศธร (2537) ได้สำรวจความหมายของนักวิชาการหลายท่านทั้งไทยและต่างประเทศ แล้วสรุปว่า นโยบายสาธารณะน่าจะหมายถึงแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าระดับใดก็ตาม) หนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมาทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

นโยบายสาธารณะตามความหมายที่นักวิชาการต่างๆ ได้ให้ไว้ สรุปได้ว่านโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง แนวทางการดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาลได้กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีผู้กำหนดนโยบายเป็นฝ่ายการเมืองและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพเป็นฝ่ายบริหาร

กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางสังคม ผู้คนในสังคมต้องมีส่วนร่วมมองเห็นปัญหา ขับเคลื่อนให้สังคมเห็นเป็น ปัญหามหาชน เพื่อให้รัฐเข้ามาแก้ไขโดยกำหนดเป็นนโยบายที่ตอบสนองความต้องการและปัญหาของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง กระบวนการดังกล่าวจะเกิดขึ้นในระบบการเมืองแบบเปิด รัฐไม่ผูกขาดอำนาจข้าราชการ ต้องทำงานและอดทนในการรับรู้ความต้องการและความหลากหลายในความคิด ผู้เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์นโยบายและตัดสินใจบนฐานความรู้และปัญญาที่เปิดเผย เห็นความสำคัญของสิทธิมนุษยชน ความเป็นธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แม้ผู้มีส่วนได้เสียเป็นชนกลุ่มน้อยต้องให้ความเป็นธรรมและเอื้ออาทรต่อกลุ่มคนเหล่านั้น ไม่อ้างประโยชน์คนส่วนใหญ่บนภาระและความทุกข์ทรมานตลอดชีวิตของคนส่วนน้อย

ดังนั้นกระบวนการขับเคลื่อนเชิงนโยบายของชุมชนเป็นข้อมูลที่บ่งบอกถึงปัญหาในสังคมที่นักวิเคราะห์และผู้กำหนดนโยบายต้องศึกษาให้ลึกและจริงมากกว่าเพียงรับรู้เท่านั้น กระบวนการทางสังคมเป็นเพียงรูปแบบ เนื่องจากถูกจำกัดด้วยอำนาจรัฐและระบบราชการ เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมืองและมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 76 ที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนด



นโยบาย มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้ท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2535 จำนวน 25% และปี พ.ศ.2539 จำนวน 35% ของงบประมาณทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติจะถูกจำกัดอำนาจในการใช้งบประมาณ โดยกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดจากอำนาจรัฐส่วนกลางและระบบราชการ ตลอดจนข้อบังคับในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นอาจขัดกับกฎหมายหรือนโยบายของหลายกระทรวง เช่น ปัญหามลภาวะที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมในชุมชน เป็นต้น

การศึกษาค้นคว้าวิจัยเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษาค้นคว้าวิจัยจำนวน 3 เรื่อง ดังนี้

1) บทควมวิจัยเรื่องการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ:กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลวังยาง จังหวัดสุพรรณบุรี

2) บทควมวิจัยเรื่องการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมาปฏิบัติ:กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหารเทา อำเภอบางปะอิน จังหวัดพิจิตร

3) บทควมวิจัยเรื่องการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ:กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโกสัมพีนคร อำเภอกอสนี จังหวัดกำแพงเพชร ในรายงานเล่มนี้ขอเรียกชื่อบทควมวิจัยเป็นจังหวัดเพื่อง่ายต่อความเข้าใจ ผลการศึกษาแยกออกเป็นหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นศาสตร์ที่จะต้องที่อาศัยความเข้าใจหลายด้านด้วยกัน และตัวผู้ศึกษาเองก็ต้องเข้าใจในส่วนต่างๆ เช่น แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ พัฒนาการของนโยบายสาธารณะ ขอบเขตของนโยบายสาธารณะ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ เพื่อนำความรู้ดังกล่าวมาวิเคราะห์นโยบายของประเทศไทย และประเทศอื่น นอกจากนี้ยังมีขั้นตอนและวิธีการต่างที่เกี่ยวข้องมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะ ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ ขั้นตอนการประเมินผลของนโยบายสาธารณะ สุดท้ายจึงนำมาวิเคราะห์ว่านโยบายดังกล่าวจะยุติหรือจะสืบทอดนโยบายสาธารณะต่อหรือไม่โดยพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ ของนโยบายที่เกิดประโยชน์สูงสุดอีกทั้งมีความคุ้มค่าในเรื่องงบประมาณ เวลาและแรงงาน เป็นต้น

นโยบายสาธารณะเป็นอีกแขนงวิชาที่ศึกษาจะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่า เป็นศาสตร์ที่มีผู้นิยมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนของการพัฒนาประเทศในระดับต่างๆ และเมื่อภายหลังนโยบายสาธารณะมีการอนุมัติและนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระยะเวลาอันยาวนานและจะเกิดผลกระทบอย่างไรบ้างนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้าราชการพลเรือน พนักงานฝ่ายปกครองขององค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับต่างๆ ประชาชนในทุกส่วนเป็นผู้ที่จะต้องได้รับจากผลที่เกิดจากนโยบายทั้งสิ้น อาจจะเกี่ยวข้องในฐานะผู้กำหนด หรือผู้ปฏิบัติ ผู้ใช้ ผู้ที่ต้องสนองตอบจากนโยบาย และต้องมีผู้ที่จะต้องได้รับประโยชน์และสูญเสียและได้ประโยชน์จากนโยบาย ที่กล่าวคือองค์ประกอบ จะเห็นได้ว่าศาสตร์ที่ว่าด้วยนโยบายสาธารณะนั้นเป็นสาขาที่น่าสนใจและควรศึกษาเป็นอย่างยิ่ง



เมื่อศึกษานโยบายสาธารณะในส่วนความหมาย มีความเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความเกี่ยวข้องที่สำคัญต่อผู้กำหนดและประชาชน และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้ศึกษาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นแนวทางในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาล เปรียบเสมือนแผนงานของรัฐบาลนั่นเอง จะเห็นได้ว่าจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า “รัฐ” การศึกษาการบริหารงานของรัฐ การศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะจะทำให้ นักรัฐศาสตร์เข้าใจการเมืองลึกซึ้ง และเป็นรูปธรรมมากขึ้น ส่วนนักรัฐประศาสนศาสตร์จะเข้าใจภาพรวมมากขึ้น อีกทั้งมีประโยชน์ในทางวิชาการและการปฏิบัติ นอกจากนี้จะทำให้สาขาวิชาอื่นๆเกิดความรู้ความเข้าใจในสาขาของตนยิ่งขึ้น และย่อมเข้าใจปรากฏการณ์ต่างๆที่เกิดขึ้นได้ชัดเจนมากขึ้น ซึ่งพอสรุปความสำคัญของนโยบายสาธารณะ เมื่อศึกษาบทความวิจัยทั้ง 3 บทความ มีแนวคิดที่แตกต่างกันดังนี้

บทความวิจัยของจังหวัดสุพรรณบุรีใช้แนวคิดของ Carl E. Van Horn และ Donald S. Van Meter การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมด ที่กระทำ โดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจนโยบาย ในกรณีนี้หมายรวมถึงปัจจัยทั้งหลายที่มีผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ รวมทั้งความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้

บทความวิจัยของจังหวัดพัทลุงใช้แนวคิดของ Williams (อ้างในมยุรี อนุমানราชชน ,2553) การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง ความสามารถขององค์การในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารในองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหา/เตรียมวิธีทางทั้งหลายเพื่อจะทำให้การดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

บทความวิจัยของจังหวัดกำแพงเพชรใช้แนวคิดของ Dye (อ้างถึงใน จงเดือน สุทธิ-รัตน์,2562) ที่กำหนดตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวแบบเชิงระบบ (system model) ระบบการเมืองระบบหนึ่งๆ จะดำรงอยู่ได้โดยการมีสถาบันและกระบวนการต่างๆ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรคุณค่าต่างๆ ให้สังคม สิ่งนี้เองที่ถือว่าเป็นนโยบายของระบบการเมืองนั้น ซึ่งหากนโยบายนั้นเหมาะสมก็ย่อมจะก่อให้เกิดการสนับสนุนต่อการตัดสินใจของระบบการเมือง

กระบวนการพัฒนานโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานธรรมะ จึงจะทำให้บ้านเมืองสงบสุขหากกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ไม่เป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่มีธรรมะ สังคมจะไม่มีความสุข ดังนั้นระดับความสุขของสังคมที่เกิดขึ้นบ่งบอกถึงระดับความถูกต้องและระดับการมีธรรมะของกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะกระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ไม่มีฐานจริยธรรม สังคมจะไม่มีความสุข นโยบายสาธารณะในสังคมปัจจุบันไม่ได้นำไปสู่การสร้างสังคมที่มีคุณธรรม จริยธรรม ดังจะเห็นได้จากนโยบายการเปลี่ยนสภาพการพนันของหอยใต้ดินที่ผิดกฎหมายเป็นหอยบนดินที่ถูกกฎหมาย นับว่าเป็นนโยบายที่สร้างความเสื่อมถอยทางจริยธรรม สังคมที่มีธรรมะเป็นเครื่องยึดเหนี่ยวถึงจะมีความชอบธรรม การใช้บารมีเพื่อสร้างความเอื้ออาทร ความเมตตากรุณาแก่คนจนไม่ใช่ความเมตตา ไม่มั่นคงและไม่ยั่งยืน



กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะที่ดี ควรคำนึงถึงบริบทของสังคม ทุนทางสังคม ทางเลือกในการแก้ปัญหา วิธีการแก้ปัญหาของชุมชน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงหรือความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในสังคมเช่นการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาอย่างรวดเร็ว และภัยพิบัติ เป็นต้น

วิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูล

จากบทความวิจัยทั้ง 3 บทความ สรุปได้ว่ามี 2 บทความมีการเก็บรวบรวมข้อมูลและเครื่องมือที่ใช้เหมือนกัน คือ บทความวิจัยของจังหวัดพัทลุงและบทความวิจัยของจังหวัดกำแพงเพชร ใช้การสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัย โดยการใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้ วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ในส่วนของบทความวิจัยของจังหวัดสุพรรณบุรี ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัย โดยการใช้การเก็บรวบรวมข้อมูล ใช้การเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากบทความวิจัยทั้ง 3 บทความ สรุปได้ว่ามี 2 บทความที่ใช้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ มีขั้นตอน คือ นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จากการจัดบันทึกและการถอดความจากเครื่องบันทึกเสียงมารวบรวมข้อมูลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพดำเนินการ โดยการแยกและจัดกลุ่มข้อมูล เพื่อสรุปประเด็นสำคัญ และเชื่อมโยงประเด็นต่าง ๆ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหาสาระ ตามวัตถุประสงค์การวิจัย แล้วนำเสนอผลโดยการอธิบายและพรรณนา คือบทความวิจัยของจังหวัดพัทลุงและบทความวิจัยของจังหวัดกำแพงเพชร ในส่วนของบทความวิจัยของจังหวัดสุพรรณบุรี แบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 4 แบบ คือ

1. วิเคราะห์โดยใช้ตารางแจกแจงความถี่ (Frequency) และแสดงผลเป็นร้อยละ (Percentage)
2. วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
3. วิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์ถดถอยพหุ (Stepwise Multiple Regression Analysis)
4. วิเคราะห์เชิงเนื้อหา(Content analysis) และนำไปประกอบการอภิปรายผลการวิจัยเชิงปริมาณ

เพื่อให้เกิดความชัดเจน

สรุปเรื่องใหญ่ที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะคือการจัดการให้เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร งานวิจัยและการประสานงานอย่างเป็นระบบ ข้อมูลข่าวสารที่ดียอมทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดสามารถ"ต่อรอง"ได้อย่างเท่าเทียม และรู้ถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกทางเลือกต่างๆในนโยบายแต่ละเรื่อง งานวิจัยของมหาวิทยาลัยต้องถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการสังเคราะห์ความรู้ที่มี เพื่อให้เกิดทางเลือกใหม่ๆ ไม่คับแคบระบบการประสานงานที่ดี หมายถึงข่าวสารกระจายอย่างทั่วถึง ทันทั่วถึงที่สามารถดึงเอาทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในเฉพาะเรื่อง มาช่วยกันขับเคลื่อนกระบวนการฯ และกำหนดตัวเลือกนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จาก ขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะยุคดิจิทัล



ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะของบทความวิจัยทั้ง 3 บทความ มีความแตกต่างกันดังนี้จากการศึกษาเรื่องการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลวังยาง จังหวัดสุพรรณบุรี มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. เนื่องจากการดำเนินโครงการฯ ไม่มีแผนการประเมินโครงการฯ ที่แน่ชัด
2. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาตัวแปรที่มีความสัมพันธ์กับการนำโครงการไปปฏิบัติ เป็นการเลือกศึกษาตามทฤษฎี ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษามากขึ้น ควรทำการศึกษาตัวแปรอื่นๆเพิ่มเติมด้วย
3. ควรทำการศึกษาพื้นที่การดำเนินงานอื่นๆ เพื่อทำการเปรียบเทียบผลการดำเนินงานรับทราบปัญหาที่เหมือน หรือต่างสาเหตุกัน เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์ที่มาของปัญหาเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาดต่อไป

จากการศึกษาเรื่องการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมาปฏิบัติ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหารเทา อำเภอบางแพะ จังหวัดพัทลุง มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การกำหนดนโยบายของรัฐควรคำนึงถึงความเสมอภาคและความเป็นธรรมโดยการดำเนินโครงการสร้างหลัก ประกันรายได้ผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องซึ่งต้องดำเนินการวางแผนระยะยาวนอกจากนี้ควรส่งเสริมสวัสดิการและบริการด้านอื่นๆให้ควบคู่ไปด้วยกัน
2. เทศบาลตำบลหารเทาควรสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับทะเบียนราษฎร์การย้ายเข้าย้ายออกเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงกันไม่ซ้ำซ้อน

จากการศึกษาเรื่องการนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโกสัมพี อำเภอกอสนี จังหวัดกำแพงเพชร มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงการใช้ข้อมูลได้เอง
2. ควรมีการสั่งการทางด้านระเบียบ กฎหมาย และมีแนวทางในการปฏิบัติให้เป็นไปในทางเดียวกัน และควรมีการอบรมผู้ปฏิบัติงานทุกครั้งที่มีการสั่งการ
3. ควรมีการสนับสนุนอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน
4. ควรมีการอบรมผู้นำหมู่บ้าน ชุมชนหรืออาสาสมัคร เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ด้านเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ

เอกสารอ้างอิง

ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2548). การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย. (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : จุดทอง.



ศิริพร เชี่ยวไสว(2550). การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลวังยาง จังหวัดสุพรรณบุรี. ค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2563, จาก

<http://newtdc.thailis.or.th/docview.aspx?tdcid=293827>

สมบัติ อารังธัญวงศ์.(2546)นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.พิมพ์ครั้งที่10.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

มยุรีอนุมานราชธน. (2549). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : ธรรมการพิมพ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

อมร รักษาสัตย์ (2543).ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศครั้งที่พิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 2. ; พิมพ์ลักษณ์, กรุงเทพฯ ..

อิสระพงศ์ มิ่งเมือง(2562). การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโกสุมพิ อำเภอกอสน์พินคร จังหวัดกำแพงเพชร. ค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2563, จาก

<http://www.pol.ru.ac.th/graduate/index.php>

ฮาบี๊ะ สังข์นุ้ย(2558). การนำนโยบายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมาปฏิบัติ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลหารเทา อำเภอบางปะยูณ จังหวัดพัทลุง. ค้นเมื่อ 23 มีนาคม 2563, จาก

http://intra.polsci.pn.psu.ac.th/edu_sha/files/04-06-2015_11-09-02_2-11.pdf

Anderson, James E. & Martin, Will, (1998). "Evaluating public expenditures when governments must rely on distortionary taxation," Policy Research Working Paper Series 1981, The World Bank.