



แนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ Guidelines for determining public policy

อดิศักดิ์ อธิภาคย์

Adisak Adipak

สถาบันรัชต์ภาคย์

Rajapark Institute

Email: adisaka@gmail.com

Received January 23, 2022 & Revise February 25, 2022 & Accepted June 30, 2022

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) เพื่อศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะมี 7 ขั้นตอนสำคัญ คือ การพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข การเสนอความคิดริเริ่ม การค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ การยกร่างนโยบายเบื้องต้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย การกำหนดหรือวางนโยบายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขร่างนโยบายแล้ว และประกาศใช้นโยบาย

คำสำคัญ : แนวทาง, การกำหนดนโยบาย, นโยบายสาธารณะ

Abstract

The academic article aimed (1) To study guidelines for determining public policy. There are 7 important steps in formulating public policy: considering various problems that need to be solved; Proposing initiatives, searching, gathering information and various factors. Preliminary policy drafting Amendments to the draft policy Setting or laying down policies after the draft policy has been revised. and announce policies

Keywords: guidelines; policy formulation; public policy

บทนำ

ความเป็นมาของการกำหนดนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร



และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการจัดการความขัดแย้งกับสังคมอื่น ๆ เป็นต้น และมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี (Easton, 1953)

สรุปหลักการและเหตุผลของการกำหนดนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ เป็นต้นว่า กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ ตอบสนองความต้องการของประชาชนแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน จัดสรรค่านิยมทางสังคม เสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน กระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ดังนั้น นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชนไม่แสวงหากำไรและไม่สังกัดรัฐบาลผสมผสานกันโดยรัฐบาลเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทรัพยากรต่างๆ ให้แก่พลเมืองโดยรวม

ความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

เรืองวิทย์ เกษตรสุวรรณ (2550) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การใช้ความรู้ การใช้เหตุผล และความตั้งใจ เพื่อแก้ไขปัญหา โดยกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ กำหนดทิศทางในอนาคต เน้นเป้าหมาย วัตถุประสงค์ เงื่อนไข ผลลัพธ์ และเป็นความพยายามที่จะบรรลุสาธารณประโยชน์

ปธาน สุวรรณมงคล (2552) ให้ความหมายว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งที่แสดงออกถึงความปรารถนาที่จะทำหรือไม่อยากทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะหรือคนจำนวนมาก ซึ่งโดยปกติหมายถึงรัฐบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่นโยบายสาธารณะไม่ได้มาจากรัฐบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมาจากพรรคการเมืองด้วย กลุ่มผลประโยชน์ชุมชน

David Easton (1953) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับสังคมส่วนรวม

Thomas Dye (1978) ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ

อมร รักษาสัตย์ (2543) อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไรก็ดี เมื่อใด โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ การกำหนดเป้าหมาย หลักการและกลวิธีที่ปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์และการเตรียมการสนับสนุนต่างๆ

กุลธนา ธนาพงศธร (2535) สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการปฏิบัติต่างๆ ตามมาทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ศุภชัย ยาวะประภาส (2538) นิยามนโยบายสาธารณะว่า เป็นแนวทางการดำเนินกิจกรรมที่ผ่านมาในอดีต กิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจกรรมที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต



สรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้างๆ ที่รัฐ กำหนดไว้เป็นโครงการ แผนงานหรือกำหนดการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการต่างๆ ให้ปฏิบัติตาม เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะสามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ (เสนห์ จุ้ยโต, 2558)

1. ความสำคัญต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง 4 ฝ่าย คือ

ความสำคัญต่อประชาชน จากการศึกษาแนวคิดของนโยบายสาธารณะพบว่านโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่สอดคล้องต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน (Demands) และพลังสนับสนุนของประชาชน (supports) นโยบายสาธารณะต้องมีเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน ปัญหาและความต้องการของประชาชนจำแนกได้เป็น 3 ประเภทที่สำคัญได้แก่

1 ปัญหาข้อขัดข้อง เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาในอดีต และมีแนวโน้มมากขึ้นในอนาคต เช่น ปัญหาความยากจน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการไม่รู้หนังสือ เป็นต้น

2 ปัญหาการป้องกัน เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นประจำ ถ้าได้มีการเตรียมการป้องกันก็จะสามารถแก้ไขได้ เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาฝนแล้ง ปัญหาไฟป่า เป็นต้น

3 ปัญหาเชิงพัฒนา เป็นปัญหาที่ไม่เกิดขึ้นในปัจจุบันแต่จะเกิดขึ้นในอนาคต การมองปัญหาต้องอาศัยวิสัยทัศน์ (Vision) ของผู้นำในการมองปัญหาในอนาคตที่เรียกว่า การปฏิบัติการเชิงรุก (proactive) ปัญหาเชิงพัฒนาในปัจจุบันมุ่งเน้นการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เพื่อเป็นครัวของโลก เป็นศูนย์กลางแห่งแฟชั่นเป็นศูนย์กลางสุขภาพและความงาม เป็นต้น

ความสำคัญต่อนักการเมือง จากการศึกษาแนวความคิดต่อนักการเมือง พบว่า เป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อจัดสรรคุณค่าทางสังคมให้สอดคล้องต่อข้อเรียกร้องของประชาชน เช่น ข้อเรียกร้องในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ข้อเรียกร้องในการดูแลรักษาสุขภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นต้น

ความสำคัญต่อนักบริหาร จากการศึกษาแนวความคิดของนักบริหาร พบว่า เป็นผู้ดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผล(effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) นักบริหารจะต้องมีความรู้ความสามารถในการแปลงนโยบายไปสู่แผน แผนงานและโครงการ รวมทั้งสร้างการยอมรับ สร้างพลังความร่วมมือ และสร้างการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นักบริหารที่ดี คือ ผู้นำนโยบายที่ดีไปสู่การแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชน นักบริหารในที่นี้หมายถึง ข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมที่เป็นราชการส่วนกลางข้าราชการในจังหวัดและอำเภอส่วนภูมิภาค ข้าราชการและพนักงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล



กรุงเทพมหานครและพัทยา นอกจากนี้ยังหมายถึงพนักงานที่มีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติจากองค์การมหาชนองค์การของรัฐ ที่ไม่ใช่ราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ องค์การธุรกิจเอกชน องค์การภาคประชาชนและประชาสังคมความสำเร็จของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ(policy implementation) ขึ้นอยู่กับพลังความร่วมมือของทุกคน ทุกองค์การเข้าด้วยกัน

ความสำคัญต่อนักวิชาการ จากการศึกษาแนวความคิดของนโยบายสาธารณะพบว่า ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับการศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะของนักวิชาการที่มีส่วนร่วมและมีบทบาทในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะมีบทบาทในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะจะดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าทางสังคมที่กำหนดไว้หรือไม่ขึ้นอยู่กับการประเมินแผนงานการประเมินโครงการประเมินนโยบายทำให้ทราบถึงความสำเร็จของนโยบายทั้งเนื้อหาสาระและทั้งการปฏิบัติให้เกิดผลฤทธิ์ต่อประชาชน นักวิชาการที่ทำหน้าที่วิเคราะห์และประเมินนโยบาย ต้องมีความเป็นกลางไม่ลำเอียง ใช้หลักวิจัยประเมินผลแบบวิทยาศาสตร์ เพื่อการเสนอแนะนโยบายที่ดีกว่าและหนทางที่จะบรรลุเป้าหมายของนโยบายที่ดีกว่า นักวิชาการจะช่วยเหลือเป็นกระจุกส่งให้นักการเมืองไม่มีการทุจริตเชิงนโยบาย ด้วยการสร้างกิจกรรมและโครงการจำนวนมากเพื่อใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ต้องลงทุนไม่คุ้มกับผลตอบแทนที่รับตามแนวคิดที่เรียกว่า ต้นทุน - ผลตอบแทน (Cost - benefit)

ความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

1. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงยึดทางสายกลางที่ยืนอยู่บนพื้นฐานความสมดุลที่พอดี รู้จักพอประมาณอย่างมีเหตุผล มีความรอบรู้เท่าทันโลก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาที่ยั่งยืน ความอยู่ดี มีสุขของคนไทย และมีการพัฒนาการอย่างมีคุณภาพทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสิ่งแวดล้อม โดยยังรักษาเอกลักษณ์ของความเป็นไทย สร้างจิตสำนึกให้คนไทยตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องปรับเปลี่ยนกระบวนความคิด ทศนคติและกระบวนการทำงาน ให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารจัดการประเทศที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพ คุณภาพ รู้เท่าทันและก้าวทันโลกโดยมีความสามารถเลือกใช้ความรู้และเทคโนโลยีอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีระบบภูมิคุ้มกันที่ดี และมีความยืดหยุ่นที่พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงควบคู่กันไปกับความมีคุณธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องจำเป็น เครื่องมือของรัฐบาลในด้านการสร้างเศรษฐกิจพอเพียง

2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างสังคมไทยที่พึงประสงค์สังคมไทยที่พึงประสงค์มี 3 ด้านคือ

2.1 สังคมคุณภาพ ที่ยึดหลักความสมดุลและพึ่งพาตนเองได้ โดยการสร้างคนดี คนเก่ง มีวินัย เคารพกฎหมายและมีความรับผิดชอบ ถึงพร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน พัฒนาเมืองและชนบทให้มีความน่าอยู่ มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดี มีระบบการเมืองการปกครองที่โปร่งใส มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นที่พึ่งของประชาชนและมีความเป็นธรรมในด้านสังคม



2.2 สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ โดยพัฒนาคนให้คิดเป็นทำเป็น เรียนรู้ตลอดชีวิตมีเหตุผลและยอมรับความเปลี่ยนแปลง มีการเสริมสร้างฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีนวัตกรรม (Innovation) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และสร้างทุนทางปัญญา เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ควบคู่ไปกับการสืบสานประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา และรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

2.3 สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน ที่มีการดำรงไว้ซึ่งคุณธรรมและคุณค่าของสังคมไทยที่พึงพาอาศัยเกื้อกูลกัน มีการดูแลกลุ่มผู้ด้อยโอกาสและยากจน รักษาไว้สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันหลักของสังคม และพัฒนาเครือข่ายของชุมชนเพื่อความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างความมั่นคงแห่งชาติ การต่างประเทศและอำนวยความยุติธรรม ใน 6 เรื่องสำคัญ คือ

1 สร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและประชาชนในการผนึกกำลังสำหรับการเผชิญหน้ากับวิกฤติ ป้องกัน และเตือนภัยล่วงหน้าสำหรับปัญหาความมั่นคงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นำศักยภาพของกองทัพไทยในยามปกติเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ จัดเตรียมพัฒนากองทัพอย่างเป็นระบบทันสมัยและมีขีดความสามารถที่จะทำการรบได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกระดับสถานการณ์ที่กระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ พัฒนาเครือข่ายความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันการค้าอาวุธและอาชญากรรมข้ามชาติ กระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านและส่งเสริมความร่วมมือเอเชีย (Asia Cooperation Dialogue: ACD) ตลอดจนดำเนินการทูตเชิงรุกในระดับทวิภาคีและพหุภาคี การพัฒนาระบบยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม

เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ ใน 2 ด้านคือ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของอุตสาหกรรมไทยในเวทีโลกภายใต้สภาพเศรษฐกิจและสังคมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว นั้น จะเน้นความสำคัญและทิศทางในการสร้างให้อุตสาหกรรมของประเทศมีความแตกต่าง (differentiation) และเน้นพัฒนาการผลิตเชิงตอบสนองลูกค้าส่วนใหญ่ (mass customization) มากกว่าตอบสนองผู้ผลิตส่วนใหญ่ (mass production) เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาวัฏจักรของการผลิตภัณฑ์ที่มีระยะเวลาสั้นลง ดังนั้น ต้องมีการกำหนดจุดยืน(positions)อุตสาหกรรมให้ในตลาดโลกให้ชัดเจน ควบคู่กับการคำนึงถึงความต้องการของลูกค้าเป็นสำคัญ (demand driven) โดยการพัฒนาความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า (customer responsiveness) และส่งมอบสินค้าตรงเวลาและรวดเร็วเพื่อให้สามารถสร้างความได้เปรียบด้านประหยัดความเร็ว (economies of speed)

การพัฒนาศักยภาพด้านการแข่งขันที่เน้นเสริมสร้างมูลค่าเพิ่มทางด้านความรู้ (know - ledge - based) จำเป็นต้องมีการดำเนินงานทางด้านนวัตกรรม การสร้างพื้นฐานของการวิจัยและการพัฒนา โดยเฉพาะด้านคุณภาพและมาตรฐานของผลิตภัณฑ์



สรุปได้ว่า ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ มีความสำคัญต่อประชาชน ต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน มีความสำคัญต่อนักการเมือง โดยนักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อจัดสรรคุณค่าทางสังคมให้สอดคล้องต่อข้อเรียกร้องของประชาชน ความสำคัญต่อนักบริหาร โดยนักบริหาร เป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลความสำคัญต่อนักวิชาการ โดยความสำเร็จของนโยบายสาธารณะขึ้นอยู่กับการศึกษาวิเคราะห์วิจัยประเมินผลนโยบายสาธารณะของนักวิชาการ นอกจากนี้นโยบายสาธารณะยังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างเศรษฐกิจพอเพียง เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างสังคมไทยที่พึงประสงค์ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการสร้างความมั่นคงแห่งชาติ การต่างประเทศและอำนวยความยุติธรรม และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมักจะได้รับอิทธิพลจากผู้มีบทบาทหรือตัวแสดงในนโยบายสาธารณะ เช่น รัฐบาล ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ภาคประชาชน เป็นต้น แม้ว่านโยบายหนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้นมีตัวแสดงในนโยบายสาธารณะที่หลากหลาย แต่มักจะมีตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งที่มีบทบาทที่โดดเด่นกว่าตัวอื่น ดังนั้นทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทการแสดงที่โดดเด่นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. บทบาทชนชั้นนำ นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความต้องการของชนชั้นนำ เช่น ผู้กุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น หรือ ช'วงที่เป็นรัฐบาลเผด็จการหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฯลฯ ชนชั้นนำปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (Preference) หรือค่านิยม (Values) ของตนเองและพวกพ้องที่ใกล้ชิดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบายส่วนราชการเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนทิศทางของนโยบายจึงเป็นแบบแนวตั้ง (Vertical) จากชนชั้นผู้ปกครองลงมาสู่ประชาชน ทฤษฎีนี้เรียกว่า ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)

2. บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์นโยบายสาธารณะได้มาจากดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในรัฐ กล่าวคือ เป็นผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลง ประนีประนอมกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นนโยบายมักจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552) ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ทฤษฎีกลุ่ม (Group Model) ”

3. บทบาทของสถาบัน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง (Anderson, 2000) โดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติสถาบันบริหารสถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่นและสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552) นโยบายสาธารณะ จะถูกกำหนดไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)”



4. บทบาทของประชาชนจากระบบการเมืองประชาธิปไตยนโยบายสาธารณะเป็นผลของปัญหาและหรือ การแสดงความต้องการของภาคประชาชนโดยผ่านกระบวนการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง Easton (1981) ได้นำ ทฤษฎีระบบ (System Theory) มาอธิบายระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ประกอบด้วย ความสัมพันธ์ระหว่าง ระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง กรอบแนวคิด ได้แก่ (1) ปัจจัย นำเข้า (Input) เช่น ความต้องการการเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชนและสังคม (2) กระบวนการ เมือง (Politic process) เช่น กิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่สัมพันธ์กัน เมื่อปัจจัยนำเข้าได้เข้ามาสู่ กระบวนการก็จะผลิตผลลัพธ์หรือผลผลิตออกมาเรียกว่า ปัจจัยนำออก (Output) และผลสะท้อนกลับหรือ ผลกระทบ (Feedback) ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตจากระบบการเมืองทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเชิง ระบบ (System Model)”

5. บทบาทของกระแสนิยม นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากกระแส (Current) เช่น ความนิยม ความคิด วัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งมีเงื่อนไข 3 ประการ (John W. Kingdon, 2003) คือ กระแสประเด็นปัญหา (Problem steam) กระแสนโยบาย (Policy steam) และกระแสการเมือง (Political steam) เมื่อทั้งสามกระแสรวมกัน อย่างลงตัวก็จะเกิดการผลักดันสู่การแก้ปัญหาทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Steam and Window model)”

6. บทบาทนักวิเคราะห์นโยบายนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องวิเคราะห์เพื่อให้ได้ทางเลือกในการ แก้ปัญหาสาธารณะโดยความพยายามมุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า “ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม” นั้นหมายถึง รัฐบาลควรจะต้องตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่า ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมาใช้ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)” นอกจากนี้นักวิเคราะห์นโยบายยังจำเป็นต้องมีขั้นตอนในการวิเคราะห์ เรียกว่าเป็นขั้นตอนการแก้ปัญหา ซึ่งการกำหนดชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Dye, 2002) เช่น การ จำแนกลักษณะของปัญหา การจัดทำทางเลือกนโยบายหรือข้อเสนอแนะนโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำ นโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบกระบวนการ (Process model)”

7. บทบาทนักการเมือง โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นบทบาทของนักการเมืองที่พยายามเล่นเกมหรือกับคำที่เรา ค้นเคย “เล่นเกมการเมือง” ซึ่งหากการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลแล้วแต่อาจทำให้แพ้หรือชนะก็ได้นโยบายสาธารณะที่ ถูกกำหนดออกมาเป็นทางเลือกที่มีเหตุผลท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการแข่งขัน ซึ่งผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสอง คน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจและผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับ การเลือกของแต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเกม (Game Theory) การนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับ สงครามและสันติภาพการเจรจาระหว่างประเทศ การต่อรอง เป็นต้น

8. บทบาทของข้าราชการ การกำหนดนโยบายมักจะทำนโยบายในอดีตมาเป็นเกณฑ์ตั้งต้นแล้วทำการ ปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่เพื่อให้ดีขึ้นกว่าเดิม ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายมักจะเป็น



ข้าราชการประจำที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงมากมาย ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) หรือตัวแบบเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลง”

กุลธณ ธนาพงศธร (2522, 247-249) กล่าวว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะมี 7 ขั้นตอนสำคัญ คือ

1. ขั้นตอนการพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข ก่อนที่จะมีการกำหนดนโยบายนั้นต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้น ๆ แต่เนื่องจากในประเทศหนึ่งจะมีปัญหาต่าง ๆ อยู่มากมาย ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องค้นหาและรวบรวมปัญหาต่าง ๆ และจัดลำดับความสำคัญที่จะแก้ไขปัญหานั้น แล้วตัดสินใจเลือกปัญหาที่มีความสำคัญด่วนที่สุดที่จะต้องแก้ไขโดยการกำหนดเป็นนโยบาย

2. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม เป็นขั้นของการเสนอแนะความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่หาทางในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการเลือกที่มีความสำคัญที่สุด ในการเสนอแนะความคิดริเริ่มนี้ผู้เสนออาจเสนอวิธีแก้ไขได้หลายวิธีผู้เสนอแนะความคิดอาจเป็นบุคคลในฝ่ายการเมือง ข้าราชการประจำหรือบุคคลใดก็ได้

3. ขั้นการค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ เพื่อเป็นหลักประกันไว้ว่าความคิดที่มีผู้เสนอขึ้นเป็นความคิดที่สามารถนำมาปฏิบัติได้และสามารถแก้ไขปัญหาได้สำเร็จตามเป้าหมายจึงต้องมีการรวบรวมข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ที่สังคมมีอยู่หรือเป็นอยู่ในขณะนั้นให้มากที่สุดและตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด

4. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น เมื่อได้ประมวลและรวบรวมปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องตัดสินใจได้ว่าความริเริ่มใดที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริงแล้วก็ยกร่างเป็นนโยบายขั้นแรกเอาไว้โดยอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง

5. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เมื่อดำเนินการยกร่างนโยบายข้างต้นแล้ว ก่อนที่จะกำหนดเป็นนโยบายออกไป ผู้กำหนดนโยบายควรรับฟังความคิดเห็น ทศนคติและปฏิกิริยาจากประชาชน กลุ่มชนและองค์กรต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างนโยบายเท่ากับเป็นการเปิดให้ประชาชนและกลุ่มผู้มีอิทธิพลได้แสดงทัศนะยอมรับหรือไม่ยอมรับนโยบายนั้น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้กำหนดนโยบายตรวจสอบประเมินผลและแก้ไขนโยบายให้มีความถูกต้องสมบูรณ์เป็นการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความรอบคอบ

6. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขร่างนโยบายแล้ว ผู้กำหนดนโยบายก็ดำเนินการกำหนดนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย เท่ากับว่าภารกิจในการกำหนดนโยบายใกล้สิ้นสุด

7. ขั้นประกาศใช้นโยบาย การประกาศใช้นโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และถือว่าเป็นขั้นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติวิธีการประกาศใช้อาจเป็นการประกาศในรัฐสภา ซึ่งถือเป็นการแถลงนโยบายโดยผ่านตัวแทนของประชาชนหรือประกาศโดยตรงต่อประชาชนหรือผ่านสื่อมวลชนก็ได้หรือเอกสารของทางราชการ เป็นต้น

การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ



การวิเคราะห์นโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญหรือกระบวนการสำคัญจะ นำไปใช้เพื่อค้นหานโยบายที่เหมาะสม ภายใต้สภาพการณ์ทางการเมืองและสังคมขณะนั้น โดยการเสนอแนวทางเลือก เสนอต่อองค์กรทางการเมืองซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร นำไปพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีสภาพแวดล้อมที่ต่างกันทั้งสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ต้องใช้หลักการประนีประนอม เป็นหลักในการการบรรลุผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นการเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุดอาจจะไม่ได้การปฏิบัติก็ได้ (B.W Hogwood and L.A.Gunn. 1984)

อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์นโยบายเป็นส่วนสัมพันธ์กับการกำหนดนโยบายอย่าง แยกไม่ออกเนื่องจากการวิเคราะห์นโยบายจะเกิดควบคู่กับการเกิดของนโยบายสาธารณะ ทั้งนี้การวิเคราะห์นโยบายจะช่วยให้เราได้แนวนโยบายที่เหมาะสม โดย W.N Dunn (1981) ได้สรุปภาพรวมของการวิเคราะห์นโยบายดังนี้

1) การวิเคราะห์นโยบายภาพกว้างที่สุด จะเป็นการสร้างความรู้เกี่ยวกับและใน กระบวนการนโยบายดังจะพบกับการสร้าง Code of Hammurabi หรือพระที่ปรึกษาผู้ปกครอง ในสมัยกลางยุโรป เหล่านี้คือการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั่นเอง

2) ในประวัติศาสตร์ของอาณาจักรหรือรัฐต่าง ๆ นั้น การวิเคราะห์นโยบายก็คือ ความพยายามประมวลข้อมูลให้กับผู้ปกครองนั่นเองซึ่งก็ใช้หลักเหตุผลเพื่อหาแนวทางแก้ไข ปัญหา

3) ระเบียบวิธี วิธีการ และเทคนิคการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ จะเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ในประวัติการวิเคราะห์ แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากสงครามโลก ครั้งที่สองมาแล้ว การวิเคราะห์นโยบายก็เป็นวิชาชีพซึ่งมีนักวิเคราะห์นโยบาย ในหน่วยงานรัฐบาล จึงกล่าวได้ว่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา จะเห็นแง่มุมการวิเคราะห์นโยบายที่ใช้หลักแห่งการวิเคราะห์เชิงปริมาณเป็นหลัก

4) วิวัฒนาการของการวิเคราะห์นโยบายโดยส่วนใหญ่ จะตามการเปลี่ยนแปลง ที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นๆ เป็นหลัก นอกจากนี้ก็จะมีเปลี่ยนแปลงของโลก นอกจากนี้ก็จะเป็น การเกิดขึ้นของเมืองขนาดใหญ่ ที่ประชากรอยู่หนาแน่น และความซับซ้อนทางเศรษฐกิจและ สังคมเมือง

5) พัฒนาการของการวิเคราะห์นโยบายแบ่งออกเป็นสองส่วนหลักๆ ได้แก่ หนึ่งวิเคราะห์ทางเทคนิคเป็นหลัก ซึ่งข้อมูลและแนวทางการวิเคราะห์จะอยู่กับนักวิเคราะห์เป็นหลัก จึงเป็นเหตุให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายพอสมควร สองเน้นการเอาผลการวิเคราะห์ เสนอให้ในรูปแบบการปรึกษาแนะแนวทางโดยปล่อยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งนั่นคือ การที่นักวิเคราะห์มีบทบาทเพียงทำให้ให้นโยบายนั้นๆ ให้ชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลัก

6) ประเด็นสำคัญที่พึงระลึกถึงเสมอ ไม่ใช่ข้อมูลที่ได้นำหรือการใช้เทคนิคการ วิเคราะห์ที่เชื่อถือได้ จะเป็นข้อสรุปสุดท้าย เพราะว่าในที่สุดแล้วกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย สาธารณะ นั้นจะอยู่ภายใต้กระบวนการทางการเมือง ซึ่งมักจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอยู่เสมอ



วัตถุประสงค์ของการการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

โดยทั่วไปการวิเคราะห์นโยบายมีลักษณะเป็นการพรรณนา (Descriptive) เพื่อให้ทราบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนโยบาย เป็นการให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายที่มีการแปลงไปแล้ว และที่จะกำหนดในอนาคตหรือเป็นการสร้างองค์ความรู้ใหม่ และวิพากษ์หักล้างองค์ความรู้ เดิมเกี่ยวกับนโยบายก็ได้การวิเคราะห์นโยบาย อาทิ เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง (จุมพล หนิมวินิช, 2552) และปรัชญา เวสารัชช์ (2546) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อขยายขอบเขตความเข้าใจ เป็นการวิเคราะห์เพื่อเข้าใจเนื้อหาสาระของ นโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใด ทั้งในแง่ความเป็นมา เหตุและผลของนโยบาย เป้าหมาย ผล และ ผลกระทบต่างๆ การวิเคราะห์ลักษณะนี้เกิดจากความต้องการเข้าใจนโยบายสาธารณะอย่าง ลึกซึ้งมากกว่าที่ได้มีการแปลงทั้งนี้เพราะคำแถลงนโยบายมิได้ให้ข้อมูล และการตีความเพียงพอ จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบเพิ่มเติม เช่น เพื่อทราบเจตนารมณ์เบื้องหลังนโยบาย เพื่อทราบผลกระทบ เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรค หรือเพื่อเข้าใจประโยชน์แท้จริง ของนโยบาย เป็นต้น ตามวัตถุประสงค์นี้การศึกษานโยบายสาธารณะอาจทำได้โดยกำหนดให้ตัว นโยบายและกระบวนการนโยบายเป็นตัวแปรตาม เพื่อศึกษาว่ามีปัจจัยอะไร (ตัวแปรนำ) เป็น ตัวกำหนดหรือมีอิทธิพลให้เกิดใหม่หรือกระบวนการนโยบาย ดังที่เป็นอยู่ และอาจทำได้โดยให้นโยบายและกระบวนการนโยบายเป็นตัวแปรนำเพื่อศึกษาว่านโยบายก่อให้เกิดผลอะไรอย่างไร ต่อใคร มากน้อยแค่ไหน

2. เพื่อประเมิน เป็นการวิเคราะห์เพื่อหาความถูกต้องเหมาะสมของนโยบาย สาธารณะการวิเคราะห์เชิง ประเมินนั้นทำได้โดยการตั้งประเด็นที่มุ่งประเมิน และกำหนดเกณฑ์ ที่ใช้ประเมินวัตถุประสงค์เช่นนี้เป็นการวัดว่า นโยบายดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้องเหมาะสม หรือไม่ได้มาตรฐาน หรือครบถ้วนเพียงใดซึ่งขึ้นกับเกณฑ์ที่ผู้ ประเมินกำหนด

3. เพื่อปรับปรุงแก้ไข ให้คำแนะนำ เป็นการวิเคราะห์เพื่อหาจุดอ่อน จุดบกพร่องปัญหาอุปสรรค หรือ ความไม่ครบถ้วนของนโยบายหนึ่งในนโยบายใด โดยมุ่งให้ ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายดังที่ Charles W. Anderson กล่าวว่า เป้าหมายของวิชา นโยบายศาสตร์ไม่ใช่เพื่อการค้นหาทางวิทยาศาสตร์การขยายความหรือ การสร้างความชอบธรรมให้แก่ระบบความคิดใด แต่เป็นความพยายามปรับปรุงการตัดสินใจกำหนดนโยบาย คือ ทำให้การกำหนดและดำเนินการตามนโยบายสาธารณะมีคุณภาพดีขึ้น แ่งคิดนี้สอดคล้องกับ ที่ E.S. Quade ที่ กล่าวไว้ว่าการวิเคราะห์นโยบายหมายถึงการวิเคราะห์ใดๆ ที่ก่อให้เกิดข้อมูล ที่ใช้เพื่อช่วยให้ผู้กำหนดนโยบาย สามารถใช้ดุลยพินิจของตนได้อย่างเหมาะสม

4. เพื่อเปรียบเทียบ เป็นการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ ทั้งที่เป็นนโยบายประเภท เดียวกันหรือต่างประเภท กัน เพื่อเปรียบเทียบลักษณะต่างๆ ที่ผู้วิเคราะห์ต้องการทราบ เช่น เปรียบเทียบนโยบายสาธารณะสุขกับนโยบาย ความมั่นคง เปรียบเทียบนโยบายแก้ปัญหาความ ยากจนของรัฐบาลต่างๆ เปรียบเทียบนโยบายสาธารณะของไทย



กับต่างประเทศ การ เปรียบเทียบเช่นนี้จะทำให้ทราบความเหมือนกันและความแตกต่างของนโยบายที่เลือกศึกษา อันจะเป็นประโยชน์ที่ทำให้ทราบความครบถ้วน หรือจุดอ่อนจุดแข็งของนโยบายที่พิจารณา

5. เพื่อหาข้อสรุปทั่วไป เป็นการวิเคราะห์นโยบายต่างๆ หลายนโยบาย เพื่อหา ความพ้องหรือลักษณะร่วมของนโยบาย ความพยายามเช่นนี้เป็นความพยายามทางวิชาการ อันเป็นประโยชน์ต่อการหาตัวอธิบายปรากฏการณ์ด้านนโยบาย

ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ความสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย คือ การเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไข ปัญหา และการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองที่มีต่อประชาชน ทั้งนี้เพราะ การสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนนั้น ถือว่าเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล เมื่อใด ก็ตามที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน รัฐบาล นั้นก็ไม่อาจดำรงอยู่ต่อไปได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความต้องการของประชาชน หรือมติมหาชน (Public Opinion) คือ สาเหตุสำคัญที่ผลกระทบต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎี ประชาธิปไตยเชิง ปทัสถาน (Normative Democratic Theory) ที่ถือว่าเป็นการรับผิดชอบของ รัฐบาลในการกำหนดนโยบายให้ เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เพราะหลักประชาธิปไตยนั้นเน้น อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) กล่าวคือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง โดยการใช้สิทธิในการกำหนดตัว ผู้ปกครอง โดย ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง (Election Process) (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2537)

ดังนั้นเมื่อ ประชาชนเลือกผู้นำหรือผู้ปกครองเข้ามา ก็หวังว่าจะเข้ามาแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการกำหนดนโยบายที่มีความชอบธรรม เนื่องจากนโยบายมีความสำคัญดังกล่าวแล้ว ดังนั้นการวิเคราะห์นโยบายเพื่อ เพิ่มพูนองค์ความรู้ และทักษะตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนโดย ส่วนรวมจึงเป็น สิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะการวิเคราะห์นโยบายก่อนที่จะมีการตัดสินใจกำหนดนโยบายนั้นย่อม ทำให้เกิดนโยบายที่สมเหตุสมผล ตรงตามปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การนำนโยบายไป ปฏิบัติย่อมประสบความสำเร็จ และผลิตผลน้อยกว่าการกำหนดนโยบาย โดยมีได้ผ่านกระบวนการ วิเคราะห์ อย่างไรก็ตามบทบาทของการวิเคราะห์นโยบายมิใช่เพื่อการ ทดแทนนโยบายเดิมที่มีอยู่ และผลักดันนโยบายใหม่ที่ ผู้นำหรือผู้มีอำนาจต้องการ แต่การ วิเคราะห์นโยบายนั้นเป็นการแสวงหาทางเลือกนโยบายที่ดีกว่าหรือเหมาะสม กว่า เพื่อแก้ไข ปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและสร้างสรรค์พัฒนาสิ่งใหม่ๆ ให้แก่สังคมโดยรวม(ธัญ รัตน์ แจ่มใส 2562)

ประโยชน์ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

การวิเคราะห์นโยบาย ถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย เพราะ ก่อนที่จะตัดสินใจนำ นโยบายใดนโยบายหนึ่งมาใช้จะต้องมีการวิเคราะห์นโยบายอย่างถ่องแท้เสียก่อนว่านโยบายนั้นเกิดประโยชน์



กับใคร ใครเสียประโยชน์ถ้านโยบายนั้นถูกนำไปปฏิบัติ แล้วจะมีผลกระทบอะไรตามมาบ้าง การวิเคราะห์นโยบาย จึงมีประโยชน์ดังนี้

1. เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจสำหรับนักการเมืองและนักบริหารระดับสูง เพราะ ไม่มีเวลาจะพิจารณา ปัญหาและสาเหตุของปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างถ่องแท้ ดังนั้น ถ้ามีหน่วยงานวิเคราะห์นโยบายและ เสนอทางเลือกในการแก้ปัญหา ปัญหาต่าง ๆ ก็จะได้รับทราบแก้ไขที่ตรงประเด็น

2. ป้องกันการตัดสินใจผิดพลาด และการกำหนดนโยบายตามใจชอบ หรือการ กำหนดนโยบายโดยขาด ความชอบธรรมของนักการเมืองและนักบริหาร ซึ่งบางครั้ง นักการเมืองและนักบริหารระดับสูงอาจตัดสินใจโดย ความชอบส่วนตัว ความไม่รู้จริง โดยไม่ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งอาจเกิดความผิดพลาดและ เสียหายตามมา

3. นักการเมือง นักบริหารและนักวิเคราะห์นโยบายเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างถ่อง แท้ ซึ่งจะเป็น ประโยชน์ต่อการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาคือเป็นไปได้ในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย เปรียบเสมือน “การเกาถูกที่คัน” นั่นเอง

4. นักการเมือง นักบริหารและนักวิเคราะห์นโยบายทราบที่มาหรือสาเหตุ (Causes) ของการมีนโยบาย ก่อนที่จะมีการ ตัดสินใจเลือกนโยบายของผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจ

5. เป็นการเสนอวิธีการดำเนินนโยบายที่สมบูรณ์และเหมาะสมกว่าการไม่วิเคราะห์นโยบาย เนื่องจากเป็น นโยบายที่ได้ผ่านการกลั่นกรองเป็นอย่างดีแล้ว

6. นักการเมืองและนักบริหารเห็นผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากมีการวิเคราะห์นโยบายส่งผลให้ นักการเมือง และผู้บริหารประเทศมองการแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มิใช่เพียงการกำหนดนโยบายขึ้นมาเท่านั้น แต่ ยังมองถึงที่มาหรือสาเหตุตลอดจนผลกระทบที่อาจ เกิดขึ้นตามมาจากการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติอีกด้วย

ขอบเขตของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ขอบข่ายเนื้อหาสาระของการวิเคราะห์นโยบาย ครอบคลุมประเด็นใดบ้าง นักวิชาการหลายท่านได้ศึกษา พบว่ามีการแบ่งออกเป็นแขนงวิชาคือ การวิเคราะห์เกี่ยวกับ นโยบายและการวิเคราะห์เพื่อ/สำหรับนโยบาย Hogwood and Gunn (1984) และ จุมพล หนิมพานิช (2552: 51 - 61) ได้อธิบายดังต่อไปนี้

1. การวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายหรือการวิเคราะห์ตัวนโยบาย เป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเพิ่มเติม เกี่ยวกับตัวนโยบาย โดยมีแนวทางในการศึกษาสามด้านประกอบไปด้วย

1.1 การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระนโยบาย โดยทั่วไปการศึกษาประเด็นนี้เป็น การศึกษาที่ บรรดานักวิเคราะห์ได้พยายามค้นหาแสวงหาเพื่อที่จะนำมาพรรณนาและอธิบาย เกี่ยวกับที่มาและพัฒนาการของ นโยบายที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้เพื่อที่จะตรวจสอบว่า นโยบายดังกล่าวมีที่มาหรือเกิดขึ้นได้อย่างไรและมี การนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไร และท้ายที่สุด ผลลัพธ์ของนโยบายนั้นมีลักษณะเช่นไร



1.2. การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย ซึ่งการศึกษาในประเด็นนี้ผู้ศึกษา จะให้ความสนใจเกี่ยวกับกระบวนการขั้นตอนนโยบาย ขณะเดียวกันก็มีประเมินอิทธิพลของ ปัจจัยต่างๆที่มีพัฒนาการในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นเนื้อหาของนโยบาย

1.3 การศึกษาผลผลิตของนโยบาย การศึกษาในเรื่องนี้โดยทั่วไปเป็นการ พยายามค้นแสวงหาคำอธิบายว่าระดับของค่าใช้จ่ายหรือการจัดบริการระหว่างพื้นที่ต่างๆ จึงมีความแตกต่างกัน

2. การวิเคราะห์เพื่อนโยบาย การวิเคราะห์เพื่อนโยบายเป็นการศึกษาที่เกิดควบคู่ กับการศึกษานโยบาย โดยการเพื่อนโยบายเป็นการศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งเน้นการนำความรู้ ที่ได้ไปพัฒนานโยบายอีกต่อไปโดยแบ่งออกเป็น

2.1 การศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผล การศึกษาในเรื่องนี้ปรากฏอยู่ตรง รอยต่อระหว่างการวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบายและการวิเคราะห์เพื่อ/สำหรับนโยบายและ บางครั้งอาจจะประเมินผลกระทบของนโยบาย ซึ่งเป็นการประเมินผลแบบพรรณนาและ บรรยายหรือแบบที่มุ่งหามาตรการที่ดีกว่า

2.2 ขวสารข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การศึกษาในเรื่องนี้โดยทั่วไปให้ความสำคัญกับ ขวสารข้อมูลเพื่อที่จะช่วยผู้กำหนดนโยบายบรรลุผลในการตัดสินใจ ในแง่ของ หลักการขวสารข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบายอาจจะได้มาจากการทบทวนที่ดำเนินการ โดยหน่วยงานของรัฐในฐานะเป็นส่วนของกระบวนการติดตามขวสารข้อมูลตามปกติ หรืออาจได้มาจากการบรรดานักวิชาการทางด้านการวิเคราะห์นโยบาย ที่มีความห่วงใยในการประยุกต์ใช้ ความรู้ในการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ

2.3 การสนับสนุนกระบวนการ เรื่องนี้สำหรับนักวิเคราะห์จะมุ่งแสวงหา ปรับปรุงลักษณะของระบบการกำหนดนโยบายให้ดีขึ้นโดยมุ่งไปที่กลไกของรัฐบาลให้ดีขึ้น โดยผ่านการจัดสรรหน้าที่และงานใหม่ ขณะเดียวกันพยายามสนับสนุนหลักเกณฑ์สำหรับการ เลือทางเลือกนโยบายโดยผ่านการพัฒนาระบบการวางแผนและแนวทางการประเมิน ทางเลือกใหม่ๆ

2.4 สนับสนุนนโยบาย เรื่องนี้เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนักวิเคราะห์ในการ แสวงหาหรือค้นหาให้ได้มาซึ่งทางเลือกและความคิดที่มีลักษณะเจาะจงในกระบวนการนโยบาย โดยผ่านปัจเจกชน สมาคมหรือบางที่ผ่านกลุ่มกดดัน

จากแนวความคิดของ (Hogwood and Gunn, 1984) พยายามชี้ให้เห็นถึงความ แตกต่างของเนื้อหาการวิเคราะห์นโยบายในแต่ละเรื่อง ทั้งนี้ “ การวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบาย (Policy of Analysis) ในรูปของการมีเป้าหมายที่ชัดเจนและ/หรือผู้รับบริการที่แยกออกจากการ วิเคราะห์เพื่อ/สำหรับนโยบาย (Analysis for Policy) การวิเคราะห์เกี่ยวกับนโยบาย (Analysis of Policy) ได้รวมเอาการวิเคราะห์การ กำหนดนโยบายซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ให้ความสำคัญว่า นโยบายเกิดขึ้นมาได้อย่างไร ทำไม เมื่อไหร่ และจากใคร นอกจากนี้ยังได้รวมเอาการวิเคราะห์เนื้อหา นโยบายที่อาจเกี่ยวข้องกับ การพรรณนา อธิบายว่า นโยบายที่เฉพาะเจาะจงนโยบายโดนนโยบายหนึ่งและนโยบายดังกล่าว เกี่ยวพันกับนโยบายอื่นอย่างไร



การติดตามและการประเมินนโยบายเป็นความสนใจของการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อที่จะตรวจสอบดูว่านโยบายเมื่อได้ดำเนินไปแล้วขัดต่อเป้าหมายของนโยบายหรือไม่ อย่างไร และผลกระทบอะไรที่อาจจะมีปัญหาที่กำหนดให้ได้

การวิเคราะห์เพื่อ/สำหรับนโยบาย ได้รวมเอา การสนับสนุนนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกัน การวิจัยและข้อสังเกตที่ต่งใจที่จะมีอิทธิพลต่อการจัดระเบียบวาระนโยบายภายในและ/หรือ ข่าวสารข้อมูลเพื่อ/สำหรับนโยบายที่เป็นรูปแบบการวิเคราะห์ที่ได้รับการป้อนเข้าไปในกิจกรรม ของการกำหนดนโยบาย

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Public Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นในองค์การที่มีการกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ที่ต้องการบรรลุ จึงมีนักวิชาการไทยและต่างชาติได้นิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ จำนวนมาก เพื่อให้ผู้ศึกษาสามารถเข้าใจขอบเขตหรือลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ชัดเจน ขึ้นในการศึกษา จึงได้รวบรวมคำนิยามจากนักวิชาการไว้ ดังนี้

มยุรี อนุมานราชชน (2556) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำนโยบายมาใช้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ และกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม เพื่อการจัดหาทรัพยากร และการบริหารจัดการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ให้บรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ณัฐฐา วินิจนัยภาค (2555) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง เป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินผลนโยบาย โดยการนำนโยบายมาใช้เป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบนำไปดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2554) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ระบบการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมด สามารถให้ความเห็นได้ตามเป้าหมายของนโยบายต่างๆ และความเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินผลนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2554) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง เหตุการณ์ที่มีความต่อเนื่อง ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วผ่านไป โดยแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนด

สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2554) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ขั้นตอนเกี่ยวกับมาตรการนโยบายที่เกิดขึ้นระหว่างการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ และเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ไม่สามารถบรรลุได้ด้วยวิธีการทั่วไป



สมพร เพื่องจันทร์ (2552) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การปฏิบัติตามข้อกำหนดของนโยบาย โดยเกี่ยวข้องกับบุคคล กลุ่มบุคคล ขั้นตอน และกระบวนการที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบาย ซึ่งดำเนินการตามเจตนารมณ์และเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ และเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของผู้นำนโยบายระดับล่าง

จุมล หนิมพานิช (2554) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) หมายถึง การจัดการนโยบายที่ครอบคลุมการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร (Organization Behavior) ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่ม ความสามารถและความร่วมมือของบุคลากรปฏิบัติภารกิจทั้งภาครัฐและเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายนโยบาย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า กล่าวถึงการดำเนินการตามนโยบายว่า เมื่อนโยบายสาธารณะได้รับการอนุมัติจากผู้กำหนดนโยบายแล้ว นโยบายดังกล่าวจะดำเนินการโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างการผลิตที่ตรงตามเป้าหมายที่ต้องการซึ่งจะให้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำแผนงานและโครงการต่าง ๆ ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับ แผน งาน และโครงการต่างๆ จะถูกนำเสนอเข้างบประมาณประจำปีเพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายพิจารณารายละเอียดต่อไป

Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky (1979อ้างถึงใน สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2555) กล่าวว่า การดำเนินการตามนโยบาย หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ ก่อให้เกิดผลลัพธ์ และสมบูรณ์ นโยบายจะต้องมีเป้าหมายและวิธีการจึงจะประสบความสำเร็จ

Williams (1971) กล่าวว่า การดำเนินการตามนโยบาย คือ ความพยายามที่จะกำหนดความสามารถขององค์กรในการนำบุคลากรและทรัพยากรมารวมกันในหน่วยงานที่เหนียวแน่น และจูงใจให้บุคลากรทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

Van Horn and Van Meter (1976) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การดำเนินนโยบายครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่ดำเนินการโดยภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งรายบุคคลและกลุ่ม ซึ่งส่งผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจเชิงนโยบาย ในกรณีนี้จะรวมปัจจัยทั้งหมดที่ส่งผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนการตัดสินใจให้เป็นมาตรการเชิงปฏิบัติ รวมถึงความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นในการตัดสินใจเชิงนโยบายด้วย

Bardach (1980) ได้ให้ความหมายของ การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกมของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิด ทฤษฎีและการวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายและเห็นว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและสอดคล้องกับข้อกำหนดของนโยบาย



Mazmanian and Sabatier (1989) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การดำเนินการตามการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ประสบความสำเร็จ มักจะเป็นความพยายามร่วมกันในการทำงานภายใต้กฎหมายที่ได้รับอนุมัติจากสภานิติบัญญัติ หรือคำสั่งของผู้บริหารหรือคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกา โดยตามหลักการแล้ว การตัดสินใจเชิงนโยบายถือเป็นการระบุปัญหา กำหนดวัตถุประสงค์และกำหนดโครงสร้างของกระบวนการดำเนินนโยบาย กระบวนการดำเนินนโยบายอาจประกอบด้วยหลายขั้นตอน เริ่มต้นด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับความประพฤติ การคาดการณ์ผลจากการดำเนินนโยบาย กลุ่มเป้าหมายยินยอมให้ปฏิบัติตาม การพิจารณาผลกระทบทั้งผลที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ ผลกระทบของการตัดสินใจของหน่วยงานปฏิบัติการ และการปรับปรุงกฎพื้นฐานที่ใช้ในการดำเนินนโยบายอย่างเหมาะสม

จากคำนิยามของนักวิชาการข้างต้น ผู้วิจัยสรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นขั้นตอนที่อยู่ระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินผลนโยบาย โดยเป็นกระบวนการที่มี ความสำคัญต่อการประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์รวมทั้งความล้มเหลวที่อาจเกิดขึ้น องค์การ จึงต้องมีการวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารอย่างเพียงพอ ทั้งนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการเปลี่ยนนโยบายให้เป็นแผนงาน โครงการ และกิจกรรม เพื่อให้บุคลากรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องกับ เป้าหมายของนโยบายที่ตั้งไว้

2. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินนโยบายเป็นองค์ประกอบสำคัญของกระบวนการนโยบายที่ส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย เป็นกระบวนการบริหารจัดการและประสานงานกิจกรรมเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการและบรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของนโยบาย (นันทรัตน์ เจริญกุล, 2564: 179) และเป็นโอกาสในการนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์จริง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2560: 404) เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบาย ซึ่งเป็นช่องว่างที่มักได้รับความสนใจน้อย (Hargrove, 1975) และนี่คือเหตุผลที่แม้นโยบายหรือโครงการจะได้รับการยอมรับว่าเป็นนโยบายที่ดีและควรนำไปสู่การแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา แต่เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วกลับไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายมีความสำคัญเนื่องจากความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายส่งผลต่อ 1) ผู้มีอำนาจตัดสินใจด้านนโยบายจะได้รับความไว้วางใจและศรัทธาจากผู้ประกอบวิชาชีพหรือประชาชนหรือไม่ 2) กลุ่มเป้าหมายของนโยบายจะรับประกันว่าปัญหาของกลุ่มเป้าหมายจะได้รับการแก้ไขตามนโยบายที่กำหนด หรือปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขและมีความรุนแรงมากขึ้น 3) หน่วยปฏิบัติการจะได้รับความไว้วางใจจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นหน่วยปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่? 4) ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร หากการนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จก็หมายความว่าใช้นโยบายนั้นคุ้มค่าเพราะสามารถแก้ปัญหาได้ และ 5) ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ หากการดำเนินการตามนโยบายสำเร็จจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่ตั้งไว้ (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2560)



วรเดช จันทรศร (2554) กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา และความเป็นอิสระขององค์กรและบุคคลต่างๆ ตั้งแต่หน่วยงานกำหนดนโยบายลงไป ให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย กระบวนการดำเนินนโยบายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนระดับมหภาค และขั้นตอนในระดับจุลภาคซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. การดำเนินการตามนโยบายระดับมหภาค (Macro Implementation) โดยหน่วยงานระดับสูงที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เพื่อให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีการที่เหมาะสม แบ่งได้เป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนการแปลงนโยบายและขั้นตอนการยอมรับ

ขั้นตอนที่ 1 การแปลงนโยบายให้เป็นแนวปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ เมื่อฝ่ายบริหารได้กำหนดนโยบายแล้วจะมีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก จะต้องเป็นผู้แปลงนโยบายให้เป็นแนวปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ กระบวนการแปลงนโยบายนี้มีความสำคัญมาก เพราะหากเมื่อใดมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ อาจกล่าวได้ว่านโยบายล้มเหลวมาตั้งแต่ต้น ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายในระยะนี้ จึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถปรับเปลี่ยนนโยบายได้ด้วยความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหารและมีความจริงใจในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ 2 การยอมรับจากหน่วยงานระดับล่าง หลังการแปลงนโยบาย หน่วยงานระดับล่างต้องเข้าใจ และยอมรับโครงการหรือแผนงาน เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามวัตถุประสงค์

2. การดำเนินการตามนโยบายระดับจุลภาค (Micro Implementation) เมื่อได้รับโอนนโยบายจากหน่วยงานระดับสูงแล้ว จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเองให้สอดคล้องและนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุผลต้องอาศัยปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานระดับบนและหน่วยงานระดับล่าง ด้านล่างที่ทำหน้าที่ปรับเปลี่ยนซึ่งกันและกันตามการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง การดำเนินนโยบายในระดับจุลภาคประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการระดมพล ขั้นตอนการปฏิบัติการ และขั้นตอนการสร้างสามัคคีหรือความต่อเนื่อง

ขั้นตอนที่ 1 การระดมพล หน่วยงานระดับล่างจะต้องพิจารณารับนโยบายและขอรับการสนับสนุนในกิจกรรมแรก หน่วยงานระดับล่างจะพิจารณาว่า นโยบายส่วนกลางมีความเหมาะสม สำคัญ เร่งด่วน และบรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน และสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้หรือไม่? การตัดสินใจดังกล่าวจึงถือเป็นจุดสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ทั้งนี้ โดยการขอความช่วยเหลือส่วนบุคคลจากสมาชิกของหน่วยงานตลอดจนบุคคลสำคัญ หรือองค์กรอื่นๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกันออกแบบหรือกำหนดโครงการ หน่วยงานระดับล่างที่จะสร้างขึ้นตั้งแต่ต้น เพื่อสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ



ขั้นตอนที่ 2 ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลง นโยบายหรือโครงการที่ได้รับการยอมรับ แล้วออกมาในรูปแบบของการปฏิบัติจริง ในขั้นตอนนี้จึงเป็นเรื่องของผู้ประกอบวิชาชีพโดยตรง ในบางกรณี ผู้ปฏิบัติงานตัดสินใจที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานตามปกติหรืออาจนำเครื่องมือที่เห็นว่าเหมาะสมมาปรับใช้กับการปฏิบัติงานของตน พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ประกอบวิชาชีพในระดับล่างนี้ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ประกอบวิชาชีพแต่ละราย ลักษณะของการปฏิบัติจึงไม่มีอยู่จริง แค่ประเภทเดียว

ขั้นตอนที่ 3 การสร้างความสามัคคีหรือความต่อเนื่องของความสำเร็จในระยะยาวของนโยบายสามารถบรรลุผลได้โดยการนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องโดยผู้ปฏิบัติงาน แม้ว่าช่วงระยะเวลาของนโยบายดังกล่าวจะสิ้นสุดลงแล้วก็ตาม แต่นโยบายดังกล่าวยังคงดำเนินไปจนกลายเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ผู้นำหน่วยงานจะต้องค้นหาวิธีสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีม เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมุ่งมั่นและยอมรับโครงการ อันจะส่งผลให้มีการปฏิบัติอย่างยั่งยืนต่อไป

3. การสำรวจปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะของปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการดำเนินนโยบายมีมากมาย ปัญหาหลักสามารถแบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของหน่วยงานที่ดำเนินนโยบาย 2) ปัญหาการควบคุม 3) ปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือ ความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง 4) ปัญหาอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น และ 5) ปัญหาการสนับสนุนและการมีส่วนร่วมขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ในกระบวนการดำเนินนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2556)

1) ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จของการดำเนินนโยบายส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายมีความสามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากน้อยเพียงใด? ปัญหาด้านประสิทธิภาพจะขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นไม่มากนักน้อย มีหลายปัจจัยรวมถึงปัจจัยด้านบุคลากร ปัจจัยด้านทุน และปัจจัยด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ และเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางวิชาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น (วรเดช จันทรศร, 2556: 99)

1.1) ในด้านปัจจัยด้านบุคลากร จะมีปัญหาด้านการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ ประการแรกคือนโยบายที่จะต้องดำเนินการ จำเป็นต้องมีบุคลากรกี่คน? บุคลากรประเภทใดที่จำเป็นและมีคุณสมบัติอะไรบ้าง ประการที่สอง บุคลากรที่จำเป็นในระบบราชการมีหรือไม่ หากมีบุคลากรเหล่านั้นอยู่แล้ว มีคุณภาพ ความรู้ และความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวหรือไม่ บุคลากรเหล่านั้นมีความเต็มใจหรือความตั้งใจที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นหรือไม่ หน่วยงานภาครัฐที่มีบุคลากร ที่ยินดีจัดหาบุคลากรเหล่านี้ มาเป็นผู้ปฏิบัติงานร่วมในนโยบายนั้นหรือไม่ ประการที่สาม ถ้าไม่มีบุคลากรในระบบราชการหรือไม่เพียงพอ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำ จะมีการดำเนินนโยบายและจะสามารถหาบุคลากรจากภาคเอกชนได้หรือไม่ การมีความสามารถเป็นวิธีการ จะดึงดูดบุคลากรเหล่านั้นเข้ามาทำงานตามนโยบายหรือโครงการได้



อย่างไร จะเห็นได้ว่าการดำเนินนโยบายจะเกิดปัญหาขึ้น หากไม่สามารถค้นหาบุคลากรที่มีความรู้ได้ทันเวลาและเพียงพอ

1.2) ในด้านปัจจัยด้านเงินทุน ปัญหาด้านประสิทธิภาพจะเพิ่มมากขึ้นหากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขในการใช้เงินทุน และกฎเกณฑ์การใช้เงินทุนมีมากมาย หรือมีกฎระเบียบมากมายจนไม่คล่องตัว ยิ่งจะยิ่งบั่นทอนประสิทธิภาพของหน่วยปฏิบัติการเท่านั้น ที่สำคัญหากหน่วยปฏิบัติการจำเป็นต้องใช้เงินเกินกว่าที่กำหนด เป็นไปได้หรือไม่ที่ภาครัฐหรือหน่วยงานกลางจะสามารถให้การตอบสนองได้ทันทั่วทั้งหรือทันทั่วทั้ง หากไม่สามารถตอบสนองได้ อาจเกิดความล่าช้าในการดำเนินการได้ และอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานไม่ปฏิบัติตามนโยบาย สามารถปฏิบัติได้โดยรวม

1.3) โดยทั่วไปส่วนประกอบต่างๆ อุปกรณ์ต่างๆ ส่วนประกอบต่างๆ ของส่วนประกอบหลักทางวิทยาการหรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในการตั้งค่าคุณสมบัติด้านต่างๆ จะเป็นส่วนหนึ่งของระบบ ลูกค้านับว่ารับผิดชอบในการควบคุมการเข้าถึงในด้านวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือ อย่างมีเหตุผลหรือทันต่อเวลา ในบางกรณีการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว มีลักษณะที่ต้องใช้วิทยาศาสตร์หรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้อง ปัญหาด้านประสิทธิภาพจะมากยิ่งขึ้น หากผู้ประกอบการขาดความรู้หรือขาดความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ในกรณีนี้ จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กับปัจจัยต่างๆ ฝ่ายบุคคลโดยตรงตามที่ระบุไว้ข้างต้น

2) **ปัญหาด้านการควบคุม** ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุมนโยบายนั้น หมายถึงความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือประสิทธิภาพของนโยบาย แผนงานหรือโครงการ มีผลงานของนักวิชาการหลายท่านที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาในการดำเนินนโยบาย การปฏิบัติจะเพิ่มขึ้น หากผู้รับผิดชอบนโยบายขาดความสามารถในการวัดหรือควบคุมการทำงานของหน่วยปฏิบัติการ (Van Meter and Van Horn. 1975 : 480 ; Williams. 1971 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556 : 99) ปัญหาการควบคุมจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ เช่น ความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเปลี่ยนนโยบาย จะสามารถเปลี่ยนนโยบายเป็นแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายได้ดีเพียงใด ความชัดเจนของนโยบายเป็นอย่างไร วัตถุประสงค์ของกิจกรรมเชิงนโยบายคือ การตั้งภารกิจหรือมาตรฐานการปฏิบัติงานมีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานโดยรวมมากน้อยเพียงใด

3) **ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง** ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายจะมีประสิทธิภาพสูงเพียงใด หรือผู้รับผิดชอบนโยบายจะสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายใต้ระบบการวัดและติดตามที่สมบูรณ์ได้มากเพียงใด การดำเนินนโยบายไม่อาจประสบผลสำเร็จได้หากสมาชิกองค์กรไม่ให้ความร่วมมือปฏิบัติตามแนวทางนโยบาย หรืออีกนัยหนึ่ง ปัญหาในการดำเนินนโยบายจะซับซ้อนหากสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือหรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากนโยบาย จากการสำรวจผลงานของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องพบว่าปัญหาที่เกิดจากการต่อต้านของผู้ปฏิบัติงานมีสาเหตุสำคัญ 7 ประการ คือ



3.1) ว่านโยบาย ไม่ได้มาจากรากฐานของความต้องการที่แท้จริง (Felt Need) ของสมาชิกในองค์กรหรือสมาชิกไม่ให้ความสำคัญต่อนโยบายจากผลงานศึกษาของปีเตอร์ คีน (Peter Keen. 1978 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2556) พบว่าการนำระบบคอมพิวเตอร์เข้ามาใช้เพื่อจัดสรรทรัพยากรให้กับโรงเรียนรัฐบาลในรัฐแคลิฟอร์เนีย ล้มเหลวเนื่องจากสมาชิกหน่วยรู้สึกว่าการใช้คอมพิวเตอร์ไม่ได้ปรับปรุงการดำเนินงาน

3.2) นโยบายส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดุลยพินิจในการทำงานและพฤติกรรมการทำงานของสมาชิกในองค์กร จากผลงานของโดนัลด์ วอร์วิก (Warwick. 1975 อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2556) แสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างระบบงานใน วรเดช จันทรศร, 2556 กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ในช่วงกลางทศวรรษ 1960 ก็ล้มเหลว เพราะเหตุนี้

3.3) หัวหน้าหน่วยปฏิบัติการไม่สนับสนุนนโยบายเท่าที่ควร ซึ่งมาจากผลงานของ โรเบิร์ต หยิน (Yin. 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2556) พบว่า นโยบายการพัฒนามาเป็น หลายคนต้องล้มเหลวเพราะผู้นำหน่วยปฏิบัติการไม่ให้ความร่วมมือ หรือปฏิบัติงาน แบบคำขอที่ทำให้การดำเนินการตามนโยบายไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

3.4) สมาชิกขององค์กรหรือหน่วยปฏิบัติการคัดค้านเพราะเห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลให้งบประมาณและกำลังคนของหน่วยลดลงในระยะยาว และอาจส่งผลให้ภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งมาจากการทำงานของหยิน พบว่านโยบายการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้มักได้รับการต่อต้านจากสมาชิกองค์กรด้วยเหตุผลเหล่านี้

3.5) สมาชิกขององค์กรหรือหน่วยงานเห็นว่านโยบายกำหนดโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน

3.6) สมาชิกขององค์กรหรือหน่วยงานไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาหรือขั้นตอนในนโยบาย เพราะไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จากผลงานของเบอร์แมนและแมคลาฟลิน (Berman and McLaughlin, 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร. 2556) พบว่า นโยบายการพัฒนาระบบการเรียนการสอนถึงวาระที่จะล้มเหลว เนื่องจากครูฝึกไม่มีโอกาสเข้าร่วม มีส่วนร่วมในการกำหนดวิธีการสอนด้วย ผลลัพธ์ที่ได้คือวิธีการสอนแบบใหม่ที่เลือกปฏิบัติ โดยผู้บริหารและไม่ได้ดำเนินการโดยครูผู้สอน

3.7) สมาชิกขององค์กรหรือหน่วยงานไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งจากผลงานของ ยิน ฮีลด์และโวเกิล (Yin. Heald and Vogel, 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2556) พบว่า นโยบายด้านเทคโนโลยี นโยบายด้านเทคโนโลยีจำนวนมากล้มเหลวในการดำเนินการเนื่องจากการต่อต้านจากสมาชิกของคณะทำงานด้วยเหตุผลข้างต้น ในทางกลับกัน ธรรมเนียมประเภทเดียวกันได้รับผลสำเร็จและได้รับ ได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหน่วยงานบางหน่วย เนื่องจากมีการฝึกอบรมและการสร้างสรรค์ สอนผู้ปฏิบัติงานก่อนที่จะใช้เทคโนโลยีนั้น



4) **ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง** ปัญหาในการดำเนินนโยบายอีกประการหนึ่งคือ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเกิดจากผู้รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง ในการดำเนินนโยบายด้วย การโต้ตอบที่เกิดขึ้นถือเป็นการโต้ตอบที่เกิดขึ้น ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมืองที่เน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาการสนับสนุน การเจรจาต่อรองการจัดสรรทรัพยากร หรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ในกระบวนการดำเนินนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2556)

ปัญหานี้ใหญ่หรือเล็กขึ้นอยู่กับปัจจัยรองหลายประการ ตัวอย่างเช่น 1) ลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยงานปฏิบัติการมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย 2) ระดับความจำเป็นของหน่วยปฏิบัติการในการขอความร่วมมือหรือทำข้อตกลงกับหน่วยงานอื่นๆ

จากผลงานของเจ แอล เพรสแมน และเอ วิลคอฟสกี (J.L. Pressman and A. Wildavsky. 1973 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2556) พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายในการสร้างงานให้กับชนกลุ่มน้อยส่วนหนึ่งเกิดจากการมีหน่วยงานจำนวนมากเกินไปที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบาย ส่งผลให้มีข้อตกลงและการตัดสินใจมากเกินไป และระดับความเป็นไปได้ เจ้าหน้าที่จากแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้

จากผลการศึกษาของ เซบริง (Sebring, 1977 ; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2556) พบว่า ปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นมีอิทธิพลต่อความล้มเหลวของโครงการประสานงานระบบ ข้อมูลระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐและหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการสาธารณะในสหรัฐอเมริกา

5) **ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ** การดำเนินนโยบายโดยไม่ได้รับการสนับสนุนและความมุ่งมั่นจากองค์กรหรือบุคคลสำคัญ ปัญหาในการดำเนินนโยบายอาจเกิดขึ้นได้ในบางกรณี ปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลโดยตรงต่อความล้มเหลวของนโยบาย องค์กรและบุคคลสำคัญที่กล่าวมาข้างต้นได้แก่ กลุ่มผู้มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ตลอดจน (Sabatier and Mazmanian, 1979; อ้างถึงใน วรเดช จันทรศร, 2556) องค์กรหรือบุคคลสำคัญดังกล่าวอาจให้การสนับสนุนทางการเงิน งบประมาณ และสามารถสร้างอุปสรรคหรือการต่อต้านได้ตลอดเวลา ตามกำลังและสถานการณ์

กล่าวโดยสรุป การดำเนินนโยบายจะมีอุปสรรคที่ประการ ขึ้นอยู่กับ 1) ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารหรือไม่ 2) กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าใจและเห็นประโยชน์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด 3) ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายกับสื่อเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างแนวร่วม และความน่าเชื่อถือของนโยบาย และ 4) มีคนสำคัญสนับสนุนนโยบายมากน้อยเพียงใด

4. การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศได้กำหนดรูปแบบหรือวิธีการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวในการดำเนินนโยบาย ผู้วิจัยจะนำเสนอวิธีการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายโดย



นักวิชาการ 4 ท่าน ได้แก่ Donna H. Kerr, Pressman and Wildavsky, Ingram and Mann และวเรเดช จันทรร (อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, ม.ป.ป.)

Donna H. Kerr (1976, อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, ม.ป.ป.) กล่าวว่า ในการพิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินการตามนโยบายและแผน ต้องพิจารณาองค์ประกอบ 3 ประการต่อไปนี้

1) พิจารณากระบวนการดำเนินงานซึ่งเป็นการพิจารณาขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งผู้ปฏิบัติด้วย เขากล่าวว่าแม้ว่านโยบายและแผนจะมีวัตถุประสงค์และเนื้อหาที่ชัดเจน แต่หากองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีผู้ปฏิบัติงาน ขาดความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ หรือองค์กรขาดทรัพยากรเพียงพอ ก็อาจส่งผลให้นโยบายล้มเหลวได้

2) พิจารณานโยบายและแผน เนื้อหาของนโยบายและแผนอาจเป็นประโยชน์ แต่ในทางปฏิบัติอาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ระบุไว้ได้ สาเหตุนี้อาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น ความคลุมเครือของนโยบาย เป็นต้น

3) พิจารณาจากการตัดสินใจคุณค่าหรือจริยธรรมทางสังคม ตลอดจนพิจารณานโยบายและแผนงาน ไม่ว่าเนื้อหาของนโยบายและแผนจะมีประโยชน์เพียงใด แต่ถ้าขาดศีลธรรม จริยธรรม หรือความดีของสังคมก็อาจส่งผลให้นโยบายดังกล่าวล้มเหลวได้

การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky (1973, อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, ม.ป.ป.) ให้ความสำคัญกับเนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนด โดยต้องมีภาระผูกพันเป้าหมายที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอย่างชัดเจน มีข้อบ่งชี้

ระยะเวลาการทำงานที่ชัดเจน รวมทั้งทรัพยากรที่ใช้สนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ตามนโยบายและแผน ซึ่งต้องระบุให้ชัดเจนด้วย รายละเอียดสามารถแยกได้เป็น 4 องค์ประกอบ ดังนี้

- 1) กลุ่มเป้าหมายของนโยบายได้รับผลประโยชน์เชิงเปรียบเทียบจากเป้าหมายที่ตั้งไว้
- 2) ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินนโยบายหรือแผน เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดหรือไม่?
- 3) ทรัพยากรหรือเงินทั้งที่ใช้ไปและคงเหลือเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่กำหนด
- 4) จำนวนกิจกรรมที่สำเร็จและจำนวนกิจกรรมที่เหลือเทียบกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

Paul Berman and Milbrey Wallin McLaughlin (1977, อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, ม.ป.ป.) กล่าวว่า การกำหนดความสำเร็จของการดำเนินการตามนโยบายและแผนต้องพิจารณาองค์ประกอบ 3 ประการ

1) เปอร์เซ็นต์ของโครงการที่บรรลุเป้าหมายคือการเปรียบเทียบผลลัพธ์ของโครงการที่บรรลุเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายกับแผนงานหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้

2) การเปลี่ยนแปลงโดยรวมอันเป็นผลจากการดำเนินการตามแผน โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ



3) กิจกรรมต่อเนื่องเมื่อยุติการสนับสนุนโครงการ โดยคำนึงถึงความต่อเนื่องของโครงการหรือกิจกรรมหลังจากที่รัฐบาลเลือกสนับสนุนแล้ว

วรเดช จันทรศร (2554 ความสำเร็จและความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายสามารถวัดได้จาก 3 มิติ ได้แก่

1) มิติที่ 1 วัดจากผลลัพธ์ 3 ระดับ ได้แก่ ผลลัพธ์ ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้าย ผลลัพธ์คือนโยบายมีผลครบถ้วนตามที่กำหนด ผลลัพธ์คือนโยบายสามารถบรรลุผลตามที่กำหนดได้ ผลลัพธ์สุดท้ายคือนอกจากจะสามารถบรรลุผลผลิตและผลลัพธ์ที่กำหนดไว้แล้ว นโยบายที่ดียังต้องส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาวอีกด้วย

2) มิติที่ 2 ความสำเร็จของนโยบายไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือปัญหาใดๆ

3) มิติที่ 3 ผลรวมของการดำเนินนโยบายส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

5. ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำคัญของการดำเนินนโยบายสาธารณะสามารถสรุปได้ดังนี้ (สมบัติ อารังธวงค์, 2558)

1) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายจะมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย ในกรณีที่มีการดำเนินการตามนโยบายประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะส่งผลให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจด้านนโยบายได้รับความไว้วางใจและศรัทธาจากประชาชน เนื่องจากการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ถูกต้องและเลือกหน่วยงานปฏิบัติการที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่ออนาคตทางการเมืองของผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย ในทางกลับกันหากการดำเนินการตามนโยบายล้มเหลว จะส่งผลให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือวิพากษ์วิจารณ์เชิงลบจากสาธารณชน ทั้งการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ไม่เหมาะสม และข้อบกพร่องในการควบคุมและกำกับดูแลหน่วยงานปฏิบัติการ หรือการมอบหมายความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานที่ไม่เหมาะสม แม้ว่าการเลือกนโยบายจะถูกต้อง แต่เมื่อการดำเนินการตามนโยบายล้มเหลว ก็แสดงว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจในฐานะผู้นำทางการเมืองที่ควบคุมและกำกับดูแลหน่วยงานก็มีข้อบกพร่องและจะต้องรับผิดชอบต่อความล้มเหลวทั้งหมด ที่เกิดขึ้น ปรากฏการณ์นี้จะส่งผลเสียโดยตรงต่ออนาคตทางการเมืองของผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย

2) การดำเนินนโยบายสำเร็จหรือล้มเหลวจะมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการดำเนินการตามนโยบายสำเร็จตามที่ตั้งใจไว้ จะทำให้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขไปด้วยดี กลุ่มเป้าหมายจะพอใจกับผลการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายหรือรัฐบาลที่รับผิดชอบ ในทางกลับกันหากการดำเนินการตามนโยบายล้มเหลว ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายจะไม่ได้ได้รับการแก้ไข กลุ่มเป้าหมายจะยังคงเรียกร้องให้รัฐบาลหามาตรการใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาต่อไป และปัญหาอาจรุนแรงขึ้น ทำให้การแก้ไขต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น และจะทำให้กลุ่มเป้าหมายหมดศรัทธาต่อรัฐบาล ทำให้การแก้ปัญหาของรัฐบาลทำได้ยากขึ้น



3) ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายจะมีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยงานที่ดำเนินนโยบาย ในกรณีที่การดำเนินการตามนโยบายประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหวัง หน่วยปฏิบัติการจะได้รับความไว้วางใจและความเชื่อมั่นจากทั้งผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นหน่วยปฏิบัติการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้กำหนดนโยบายอาจให้รางวัลแก่หน่วยงานเพื่อสร้างขวัญกำลังใจ ในทางกลับกัน หากการดำเนินการตามนโยบายล้มเหลว หน่วยดำเนินการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องถึงความรู้ประสิทธิผล ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้รับผิดชอบในหน่วยปฏิบัติการถูกลงโทษหรือไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบ

4) มูลค่าการใช้ทรัพยากร เพราะทุกประเทศมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้นหากการดำเนินการตามนโยบายประสบผลสำเร็จตามที่ตั้งใจไว้ แสดงว่าการใช้ทรัพยากรมีความคุ้มค่าเพราะสามารถแก้ไขปัญหาของกลุ่มเป้าหมายหรือสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในทางกลับกันหากการดำเนินการตามนโยบายล้มเหลว แสดงให้เห็นว่าการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าหรือมีการสูญเสียจากการใช้ทรัพยากรและอาจต้องใช้ทรัพยากรมากขึ้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะอื่นๆ ด้วย ทรัพยากรที่นี้ประกอบด้วย บุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์ และเวลาที่เป็นทั้งหมด

5) ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การดำเนินนโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ เพราะหากการดำเนินการตามนโยบายตามแผนและโครงการพัฒนาต่างๆ ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ก็จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายทั้งในด้านความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะทำให้ราษฎรอยู่ดีมีสุข ในทางกลับกันหากการดำเนินการตามนโยบายล้มเหลว นอกจากนี่ยังหมายถึงความล้มเหลวในแผนและโครงการพัฒนาต่างๆ ทำให้การพัฒนาประเทศไม่บรรลุตามเป้าหมาย ปัญหาของประชาชนจะไม่ได้รับการแก้ไขและปัญหาอาจรุนแรงขึ้น ทำให้การแก้ไขทำได้ยากขึ้น และทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรในการแก้ปัญหามากขึ้น ดังนั้นผู้รับผิดชอบในการพัฒนาประเทศจึงต้องพยายามตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นไปได้ในการดำเนินการและมอบหมายหน่วยงานที่มีความสามารถที่เหมาะสมในการดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จเพื่อรับประกันการพัฒนา ประเทศจะประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน

6) ความมีความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย การดำเนินนโยบายมีบทบาทเริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการกำหนดทางเลือกนโยบาย กล่าวคือ นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องพิจารณาเฉพาะตัวเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าทุกตัวเลือกที่ได้รับการวิเคราะห์จะไม่ทำให้เกิดการสูญเสีย และในการตัดสินใจเลือกนโยบายจะต้องคำนึงถึงการกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ในเรื่องกระบวนการตัดสินใจในการเลือกตัวเลือกนโยบายสำหรับผู้ที่มีอำนาจกำหนดนโยบาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายจะต้องพยายามเลือกทางเลือกที่สอดคล้องกับค่านิยมที่ต้องการของสังคมและจะต้องเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพื่อรับประกันว่าการตัดสินใจเลือกตัวเลือกนโยบายจะเป็นเช่นนั้น สามารถนำไป



ปฏิบัติเพื่อให้เป็นจริงได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจเลือกนโยบายแล้ว หน่วยงานใดจะรับผิดชอบในการดำเนินการ ผู้กำหนดนโยบายต้องดูแลให้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายต้องมีขีดความสามารถเพียงพอในการดำเนินการตามนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย มีทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และอุปกรณ์ที่จำเป็นเพียงพอ ในระหว่างการดำเนินนโยบายจะต้องมีการประเมินร่วมกันเพื่อดูว่ามีอุปสรรคและปัญหาในแต่ละขั้นตอนที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนหรือไม่ เพื่อให้การปฏิบัติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพจนกว่ากระบวนการดำเนินนโยบายจะแล้วเสร็จ ผู้ประเมินจะต้องประเมินระดับความสำเร็จของการดำเนินนโยบายเทียบกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อกำหนดระดับความสำเร็จ อุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินนโยบายได้รับการแก้ไขเพียงพอมากน้อยเพียงใด เพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และหากปรากฏว่าการดำเนินนโยบายล้มเหลวเนื่องจากหน่วยงานที่ดำเนินการมีศักยภาพไม่เพียงพอ ผู้ประเมินจะต้องเสนอการปรับปรุงที่เหมาะสมให้กับหน่วยหรือความล้มเหลวเกิดจากนโยบายที่ไม่เหมาะสม ผู้ประเมินอาจแนะนำให้ยกเลิกนโยบาย (Terminate) ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะ

6. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (factors influencing policy implementation) เป็นที่ทราบกันดีว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จ (สำเร็จ) หรือความล้มเหลว (ล้มเหลว) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย (source of the policy) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of the policy) การสนับสนุนนโยบาย (support for the policy) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (complicity of the administration) สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติ (incentives for implementers) และการจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ซึ่งปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความจำเป็นในการใช้เหตุผลของระบบราชการ เป็นต้น (Brewer and DeLeon, 1983) โดยมีรายละเอียดของปัจจัยต่างๆ ดังนี้

6.1 แหล่งที่มาของนโยบาย (source of policy) นโยบายอาจมีต้นกำเนิดหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายจนปรากฏเป็นนโยบายในหลายรูปแบบเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ดังนี้

ประการแรก การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร นโยบายประเภทนี้อาจอยู่ในรูปแบบของการประกาศ แถลงการณ์ หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนที่จะถึงขั้นตอนนี้ นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formation) การพัฒนาทางเลือกนโยบาย (policy alternative development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (policy decision making) เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น แถลงการณ์หรือประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (public problems) จึงเป็นผลผลิต (outputs) ของระบบการเมืองซึ่งมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย (legality) ในการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง



ประการที่สอง เนื้อหาหรือรายละเอียดของกฎหมาย กฎหมายเป็นนโยบายที่เป็นรูปธรรมซึ่งผ่านกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติให้ตราเป็นกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง กล่าวคือ เป็นผลผลิตจากการประนีประนอม (compromise) ระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นเนื้อหาสำคัญของกฎหมายอย่างน้อยต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น เนื้อหาสำคัญของกฎหมายต้องรวมถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วย มาตรการที่จะดำเนินการ และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านกฎหมายตลอดจนการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หากเนื้อหาสำคัญดังกล่าวครอบคลุมประเด็นนโยบายต่างๆ ที่คุณต้องการแก้ไข การนำนโยบายไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด จะมีความเป็นไปได้สูง ในทางตรงกันข้ามหากเนื้อหาสำคัญของกฎหมายมีข้อบกพร่องมาก และไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการดำเนินการ จะทำให้แก้ไขปัญหาล้มเหลวได้มาก ดังนั้นเนื้อหาของกฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญในความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย

ประการที่สาม มีความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายที่ถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล โดยทั่วไปจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารร่วมมือกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น กล่าวคือ นโยบายสาขาผู้บริหารใด ๆ ที่จำเป็นจะต้องประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งสามารถทำได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารได้รับความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากสภานิติบัญญัติ เพราะเมื่อไหร่ก็ตามที่สภานิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือ ร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอก็มีโอกาสตกช่องสูง ดังนั้นฝ่ายบริหารจะไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่ต้องการได้

ประการที่สี่ เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยปกติแล้วหน่วยงานของรัฐและองค์กรภาครัฐต่างๆ ที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ โดยนำนโยบายของรัฐไปแก้ไขปัญหาสาธารณะให้ประสบผลสำเร็จ แต่บทบาทขององค์กรภาครัฐไม่ใช่แค่การดำเนินนโยบายเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มกำหนดนโยบายและพัฒนาทางเลือกนโยบายอีกด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำองค์กรจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดปัญหา นโยบายและพิจารณาเสนอทางเลือกนโยบายต่อพรรคการเมือง หากผู้นำองค์กรภาครัฐกำหนดปัญหา นโยบายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและเสนอทางเลือกนโยบายเป็นทางเลือกที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ โอกาสของผู้กำหนดนโยบายในการผลักดันนโยบาย ตามกฎหมายมีความเป็นไปได้สูง

ประการที่ห้า การพิจารณาและตัดสินใจของศาล โดยทั่วไปคำพิพากษาของศาลฎีกา ถือเป็นศาลสูงสุดและถือเป็นที่ยึดมั่น เป็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญของทุกสังคม เพราะคำตัดสินดังกล่าวจะเป็นมาตรฐานให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย เมื่อมีปัญหาทางกฎหมายและศาลฎีกาได้มีคำพิพากษา คำพิพากษานั้น ถือเป็นบรรทัดฐานที่หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายจึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสูงหรือศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับงานของตนด้วย และถือเป็นเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้น อาจเกิดการฟ้องร้องจากผู้เกี่ยวข้องที่สูญเสียผลประโยชน์เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามโดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ



นักวิเคราะห์การดำเนินนโยบายมุ่งเน้นไปที่แหล่งที่มาของนโยบายเป็นปัจจัยกำหนด (determinant factors) ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย เนื่องจากมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มกำหนดนโยบายและกำหนดนโยบายที่มีความหลากหลายทั้งในด้านอำนาจและหน้าที่ซึ่งส่งผลต่อความสามารถในการกำหนด การคัดเลือกและการบริหารนโยบายด้วย แม้ว่าสถานิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการดำเนินนโยบายก็ตาม แต่เป็นอำนาจสูงสุดในการอนุมัตินโยบายที่ต้องประกาศใช้เป็นกฎหมาย อำนาจดังกล่าวจึงส่งผลต่อการเจรจาต่อรองให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตาม ส่วนฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายผ่านหน่วยงานภาครัฐที่ตนรับผิดชอบนั้น อาจใช้อำนาจส่วนบุคคลหรือใช้อำนาจผ่านระบบราชการที่พวกเขามีอิทธิพลและความรับผิดชอบโดยตรง การกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมต่างๆ (Pressman and Widavsky, 1984 ; Bardach, 1977) นักวิเคราะห์การดำเนินนโยบายต้องตระหนักด้วยว่า ยังมีปัญหาเกี่ยวกับที่มาของนโยบายด้วย กล่าวคือ แหล่งที่มาของนโยบายต่างๆ อาจขัดแย้งกันและไม่ส่งเสริมการดำเนินนโยบายให้ประสบความสำเร็จ และในบางกรณีก็อาจเป็นศัตรูกัน จนกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินนโยบายให้ประสบผลสำเร็จ (Lazin, 1973) ซึ่งกรณีเช่นนี้เป็นสิ่งที่นักวิเคราะห์นโยบายต้องพยายามป้องกัน หรือหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด มิฉะนั้นจะส่งผลให้การดำเนินนโยบายมีโอกาสล้มเหลวมากกว่าความสำเร็จ ซึ่งจะทำให้เกิดความสูญเสียอย่างมากทั้งในด้านทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินนโยบาย เวลา และโอกาสของประชาชนที่ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม

6.2 ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) เป็นรากฐานสำคัญของวัตถุประสงค์นโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ บางครั้งอาจพบว่านโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการดำเนินการยังไม่ชัดเจน หน่วยงานดำเนินการที่รับผิดชอบอาจใช้วิถัฒนญาณของตนเองในการดำเนินการ และอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายเป็นเพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ผู้ประกอบวิชาชีพจึงต้องมีภาระในการตีความด้วยตนเอง พวกเขาอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ต้องการ ลักษณะดังกล่าวจะทำให้การดำเนินนโยบายล้มเหลวอย่างมาก หากนโยบายใดมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมาก จะส่งเสริมการดำเนินการตามนโยบายที่กลมกลืนกันต่อไป และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การขาดความชัดเจนและความแน่นอนของนโยบายสามารถเกิดขึ้นได้แม้กระทั่งในการกำหนดนโยบายของข้าราชการระดับสูง ซึ่งอาจเกิดจากความสับสนในเรื่องกฎหมายต่างๆ ส่งผลให้เกิดการตัดสินใจในระดับบุคคล ส่งผลให้เกิดความคลุมเครือในการกำหนดเป้าหมายนโยบาย ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบบ่อยคือการขาดขั้นตอนที่ชัดเจนในการเปลี่ยนนโยบายเป็นกิจกรรมการนำไปปฏิบัติ จนกระทั่งการดำเนินการตามนโยบายของบุคลากรระดับต่ำสุดประสบปัญหา ขณะนั้นผู้รับผิดชอบเริ่มคิดหาวิธีที่จะทำให้การดำเนินนโยบายเป็นไปด้วยดี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ (Stevens and Steven, 1970 ; Meranto, 1967; Halperin, 1974)



นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องพิจารณาความแตกต่างระหว่างจุดมุ่งหมายและนโยบายอย่างชัดเจน กล่าวคือ จุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการบรรลุเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ ในขณะที่ฝ่ายนโยบายจะต้องประกอบด้วยแผนและโครงการต่างๆ ที่ออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้กำหนดนโยบายในระดับสูงส่วนใหญ่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้กว้างๆ มีลักษณะทั่วไป และมีนามธรรมสูง ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะบอกว่าจะต้องดำเนินการนโยบายอย่างไร มีข้อกำหนดอะไรบ้าง เพราะในทางปฏิบัติ หากมีการระบुरายละเอียดในการดำเนินงานมากเกินไป (เกินข้อกำหนด) หรือเน้นการจัดการจุดเล็กๆ (การจัดการแบบจุลภาค) มากเกินไป สิ่งนี้จะสร้างเงื่อนไขการผูกมัดที่ไม่ยืดหยุ่น ส่งผลให้การบริหารนโยบายไม่สามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งจะบ่อนทำลาย ไม่อนุญาตให้ดำเนินการตามนโยบายเป็นไปตามแผนที่วางไว้ ก็อาจทำลายความคิดสร้างสรรค์ของผู้ประกอบวิชาชีพได้เช่นกัน (Marschak, 1967 ; Brunner, 1968) หรือความไม่สมดุลระหว่างศักยภาพของนโยบายและทรัพยากร กล่าวคือ นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและมีศักยภาพสูงในการแก้ไขปัญหา แต่มีทรัพยากรไม่เพียงพอในการดำเนินนโยบาย จะส่งผลให้การดำเนินนโยบายล้มเหลว การกำหนดนโยบายที่ดีต้องคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายและรายละเอียดที่เหมาะสม หากนโยบายปรากฏมีรายละเอียดมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายได้ และอาจทำให้เกิดการบิดเบือนนโยบายจากการดำเนินการที่ไม่เหมาะสม ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญมากที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความสำคัญของความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบาย โดยกำหนดเจตนารมณ์อย่างรอบคอบและควรจัดทำแผนการประเมินนโยบาย และกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ (Brever and Deleon, 1983)

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์นโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุปัญหา นโยบายในลักษณะที่ครอบคลุม กำหนดผู้ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาให้ชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและการประเมินทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

6.3 การสนับสนุนนโยบาย (support for policy) เมื่อกำหนดนโยบายแล้ว จะดำเนินการอย่างไร หรือจะนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบสำหรับคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับกระบวนการสนับสนุนด้านนโยบายจากผู้ปฏิบัติงาน และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่การเมืองในการดำเนินนโยบายก็ได้ กลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปใช้? ทั้งสองกลุ่มในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายหรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น กลุ่มนอกภาครัฐอาจรวมถึงสมาชิกเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้วย กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาและประชาชนทั่วไป เป็นต้น กลุ่มเหล่านี้คือกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย งบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินนโยบายจะได้รับการจัดสรรอย่างเพียงพอหรือไม่ และจัดสรรจากแหล่งใด จะใช้เงินเท่าไร คำมันสัญญาที่มีความมั่นคงเพียงใด และระยะเวลาผูกพันที่ต้องทำให้แล้วเสร็จคือเท่าไร คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการคำตอบ



ในแง่ของนโยบาย และทางเลือกในการดำเนินนโยบายต้องได้รับการพิจารณาที่เหมาะสม (Commoner, 1968 ; Derthick, 1972 ; Pincus, 1972)

6.4 ความซับซ้อนในการบริหารงาน (complexity of administration) การดำเนินการตามนโยบายที่ประสบความสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารขององค์กร ผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในแนวนอน (horizontally) และแนวตั้ง (vertically) เข้าด้วยกัน และจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ายังมีหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายมากเท่าไรก็ยังมีจำนวนมากขึ้นเท่านั้น จะทำให้กระบวนการดำเนินนโยบายมีความซับซ้อนมากขึ้นด้วย (Greenwood, 1976)

ในการดำเนินนโยบายในมิติการประสานงานระหว่างองค์กรต่างๆ อาจพบว่าตัวแทนของแต่ละองค์กรอาจมีวัตถุประสงค์เพิ่มเติม และเป้าหมายของตัวเองรวมอยู่ด้วย ดังนั้นนโยบายจึงมีโอกาสเบี่ยงเบนไปจากเดิมอย่างมาก นี่เป็นอุปสรรคสำคัญในการดำเนินนโยบาย อุปสรรคสำคัญในการจัดการนโยบายคือการกระจายตัวของกระบวนการตัดสินใจในหน่วยปฏิบัติการต่างๆ (Robert Levine, 1972)

การนำนโยบายไปใช้ให้มีประสิทธิผลและบรรลุผลตามที่กำหนด ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจด้านนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์กรที่มีความซับซ้อนสูง หรือสายการบังคับบัญชายาวเกินไปและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเนื่องจากลักษณะต่างๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้วัตถุประสงค์นโยบายบิดเบือนไป และการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย นี่จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย การมอบหมายให้กับหน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารมากนักจะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการดำเนินการตามนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

6.5 สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (incentives for implementers) การดำเนินการตามนโยบายจะประสบผลสำเร็จหรือไม่? นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว นอกจากนี้ยังอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สร้างแรงจูงใจให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติด้วย ปัญหานี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำงานและปัจจัยจูงใจที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (work and motivation) เป็นที่น่าสังเกตว่าระบบราชการเป็นระบบที่ขาดความตระหนักรู้เกี่ยวกับสัญญาณการตลาด (market signals) ทำให้เป็นการยากที่จะเข้าใจว่าแรงจูงใจสำหรับผู้ดำเนินนโยบายในการดำเนินการคืออะไร และผลตอบแทนหรือการลงโทษที่ผู้ประกอบการวิชาชีพจะได้รับจากการให้บริการที่ดีและไม่ดีมีอะไรบ้าง (Schultze, 1970 ; Halperin and Kanter, 1973)

ลักษณะการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจทำได้หลายกรณี เช่น การขึ้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษในกรณีที่งานล้มเหลว ซึ่งอาจทำได้หลายกรณีเช่นกัน เช่น การงดขึ้นเงินเดือน ระวังการโอนเงินรางวัลประจำปีไปยังตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น ควรประกาศมาตรการเหล่านี้ให้ผู้ประกอบการทราบล่วงหน้าอย่างชัดเจน พร้อมทั้งจัดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เชื่อถือได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด



นั้นขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณ (budget allocation) เป็นสิ่งสำคัญในการสนับสนุนแผนงานหรือโครงการ ส่วนประกอบต้นทุนครอบคลุมค่าใช้จ่ายเหล่านี้แล้ว จึงสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจดังกล่าวได้

6.6 การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของการดำเนินนโยบาย มีแผนหรือโครงการอะไร แม้ว่าจะมีปัจจัยอื่นๆ แต่หากขาดทรัพยากรมาสนับสนุน แผนงานและโครงการอาจล้มเหลวได้ก่อนที่จะดำเนินการเสียอีก ทรัพยากรสำหรับการดำเนินการตามนโยบาย ได้แก่ เงินทุน เวลา และบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ (Brever and DeLeon, 1983)

บทสรุป

นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางที่รัฐกำหนดไว้เป็นโครงการ แผนงานหรือกำหนดการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการต่างๆ ให้ปฏิบัติตาม เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมีบทบาท มีดังนี้ บทบาทของชนชั้นนำ บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของสถาบัน บทบาทของประชาชน บทบาทของกระแสนิยม บทบาทนักวิเคราะห์นโยบาย บทบาทนักการเมือง และบทบาทของข้าราชการ โดยกระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะมี 7 ขั้นตอนสำคัญ คือ การพิจารณาถึงปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไข การเสนอความคิดริเริ่ม การค้นหา รวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่างๆ การยกร่างนโยบายเบื้องต้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย การกำหนดหรือวางนโยบายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขร่างนโยบายแล้ว และประกาศใช้นโยบาย

เอกสารอ้างอิง

- กุลธนะ ธนาพงศธร. (2522). *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- กุลธนะ ธนาพงศธร. (2535). *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จุมพล หนิมพานิช. (2552). *การประเมินผลนโยบาย : หลักการ แนวคิด และการประ* ใน *โครงการเอกสารดามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- จุมพล หนิมพานิช. (2554). *การบริหารจัดการภาครัฐใหม่: หลักการ แนวคิดและกรณีตัวอย่างของไทย*. นนทบุรี: โครงการส่งเสริมการแต่งตำรา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ณัฐฐา วินิจนัยภาค. (2555). *นโยบายสาธารณะ แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ*. โครงการเอกสารตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (2539). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นันทรัตน์ เจริญกุล. (2564). *การบริหารนโยบายและกลยุทธ์การศึกษา*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2552). *การเมืองท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร*. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร.



- ปรัชญา เวสารัชช์. (2546). ข้อเสนอต่อการปฏิรูประบบวิจัยในมหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาระบบวิจัยของประเทศไทย.
- ธัญวรัตน์ แจ่มใส. (2562). การวิเคราะห์นโยบาย Policy Analysis. ศรีสะเกษ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2556). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด วิเคราะห์และกำหนดนโยบายสาธารณะที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขันให้กับประเทศ. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: บริษัท เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- วรเดช จันทรศร. (2554). การนำนโยบายไปปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: กราฟิ คฟอแมท (ไทยแลนด์).
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2538). นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภา. (2554). นโยบายสาธารณะ. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เสน่ห์ จัยโต. (2558). แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. จังหวัดนนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2552). นโยบายสาธารณะ:แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2537). การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์เจ กราฟฟิค.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2540). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2554). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2560). นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. (พิมพ์ครั้งที่ 29). กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.
- สมพร เพ็ญจันทร์. (2552). นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: ออน อาร์ต ศรีเอชั่น.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (2543). การพัฒนานโยบาย. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Anderson, JamesE. (2000). *Public Policymaking: An Introduction*. (4thed). Boston: Houghton Mifflin.
- Bardach, E. (1980). "Implementation Studies and the Study of Implement" Presented at the 1980 meetings of American Policy Science Association. University of California, Berkeley.
- Brewer, G.D. & DeLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.



- Communer, B. (1968). *Failure of the Watson–Crick Theory as a Chemical Explanation of Inheritance*. Retrieved from <https://www.nature.com/articles/220334a0>.
- Derthick, M. (1972). *New Towns in-Town Paperback*. Retrieved from <https://www.goodreads.com/book/show/8271408-new-towns-in-town>.
- Dye, Thomas R. (2002). *Understanding Public Policy*. (10thed). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dunn, W. N. (1981). *Public policy analysis : An introduction*. Englewood CH NE Prentice-Hall.
- Easton, David. (1953). *The Political System An Inquiry in to the State of PoliticalScience*. New York: Alfred A. Knorf.
- Easton, David. (1981). *The Political System*. New York: Knopf.
- Hargrove, E.C. (1975). *The missing link: The study of the implementation of social policy*. Washington, DC: Urban Institute.
- Hogwood, Brian W. and Gunn, Lewis A. (1984). *Policy Analysis for the Real World* Oxford. Oxford University Press.
- Horn, C. E. & Meter, D. S. (1976). *The Implementation of Intergovernmental Policy in Charles O. Jones, and Robert D. Thomas eds., Public Policy Making in a Federal System*. California: Sage Publications.
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (2nd ed). Addison-Wesley Educational.
- Mazmanian, D. A. & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation Public Policy*. Maryland: University Press of American.
- Pincus, C. (1972). *A Study of The Social Acceptance Status of Native-Born and Immigrant Pupils in The Israeli Elementary School*. Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/089692057400400302>
- Schultze, H.P. (1970). *Folded teeth and the monophyletic origin of Tetrapods*. NY : American Museum novitates.
- Thomas R. Dye. (1978). *Understanding Public Policy*. (3rded.). Engle wood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. (3)
- Williams, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in The Federal Social Agencies*. New York: American Elsevier Publishing.