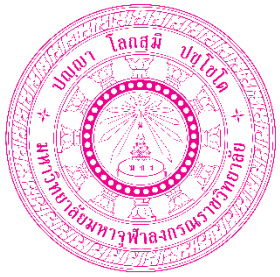


เอกสารประกอบการสอน

รายวิชา

นโยบายสาธารณะ

(Public Policy)

รหัสวิชา ๔๐๒ ๓๐๕

อาจารย์ ดร.สุภัทรชัย สีสะใบ

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๖๕

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

Nation Library of Thailand Cataloging in Publication Data

อาจารย์ ดร.สุภัทรชัย สีสะใบ

เอกสารประกอบการสอนรายวิชา นโยบายสาธารณะ = Public Policy. – พระนครศรีอยุธยา: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2565.

360 หน้า.

1. นโยบายสาธารณะ 2. นโยบายสาธารณะและการวางแผน I. ชื่อเรื่อง

294.311783

ISBN 999-888-777-666-5

ที่ปรึกษา: รศ.ดร.สุรพล สุยะพรหม

ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณา

ผลงานวิชาการ:

ผู้แต่ง: อาจารย์ ดร.สุภัทรชัย สีสะใบ

ออกแบบปก: ดร.กรกต ชาบัณฑิต

พิมพ์ครั้งแรก: ๑ ธันวาคม ๒๕๖๕ จำนวนพิมพ์ ๑๐๐ เล่ม

จำนวนพิมพ์: ๑๐๐ เล่ม

จำนวนหน้า: ๓๖๐ หน้า

พิมพ์ที่: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

๗๙ ม.๑ ต.ลำไทร อ.วังน้อย จ.พระนครศรีอยุธยา

๑๓๑๗๐ โทร. ๐๓๕-๒๔๘๐๐๐ ต่อ ๘๗๗๓

http:\\pbs.mcu.ac.th

คำนำ

เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะ (Public Policy) จัดทำขึ้นเพื่อเป็นสื่อประกอบการเรียนการสอนสำหรับนิสิตระดับปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เอกสารประกอบการสอนนี้จัดทำขึ้นจากการวิเคราะห์ มคอ. ๒ ตามกรอบมาตรฐานคุณวุฒิระดับอุดมศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๖๔) ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย โดยศึกษาเนื้อหารายวิชาจากหนังสือ ตำรา วารสาร และเอกสารอื่น ๆ ในสร้างเอกสารประกอบการสอนนี้ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องและเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนมากที่สุด เอกสารประกอบการสอนเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๑๐ บท ดังนี้

บทที่ ๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

บทที่ ๒ การศึกษานโยบายสาธารณะ

บทที่ ๓ การกำหนดนโยบายสาธารณะ

บทที่ ๔ อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่อการกำหนดนโยบาย

บทที่ ๕ การนำนโยบายไปปฏิบัติ

บทที่ ๖ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

บทที่ ๗ การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

บทที่ ๘ เทคนิคและหลักการของการวางแผน

บทที่ ๙ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทที่ ๑๐ กรณีศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย

ผู้แต่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารประกอบการสอนฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดการเรียนรู้สำหรับนิสิตระดับปริญญาตรี สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และผู้ที่สนใจทั่วไป และเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยพัฒนาการเรียนรู้ของนิสิตที่เรียนรายวิชานโยบายสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามจุดประสงค์ของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยทุกประการ

อาจารย์ ดร.สุภัทรชัย สีสะใบ

สารบัญ

เรื่อง		หน้า
คำนำ		ก
สารบัญ		ข
รายละเอียดของรายวิชา		ซ
บทที่ ๑	แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	๑
	แผนการสอนประจำบทที่ ๑	๑
	บทนำ	๓
	๑. ความหมายของนโยบายสาธารณะ	๕
	๒. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ	๑๔
	๓. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ	๒๐
	๔. ประเภทของนโยบายสาธารณะ	๒๒
	๕. ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ	๒๔
	สรุปท้ายบท	๒๙
	คำถามท้ายบท	๓๑
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๓๒
บทที่ ๒	การศึกษานโยบายสาธารณะ	๓๖
	แผนการสอนประจำบทที่ ๒	๓๖
	บทนำ	๓๙
	๑. การศึกษานโยบายสาธารณะ	๔๐
	๒. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ	๔๕
	๓. วิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ	๕๔
	๔. พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ	๕๖
	๕. ขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะ	๕๙
	๖. ความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ	๖๓

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง		หน้า
	๗. สหวิทยาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ	๖๔
	๘. ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ	๖๖
	๙. ปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ	๖๗
	สรุปท้ายบท	๖๙
	คำถามท้ายบท	๗๒
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๗๓
บทที่ ๓	การกำหนดนโยบายสาธารณะ	๗๕
	แผนการสอนประจำบทที่ ๓	๗๕
	บทนำ	๗๘
	๑. แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ	๗๙
	๒. ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ	๘๒
	๓. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ	๘๕
	๔. การออกแบบนโยบายสาธารณะ	๘๘
	๕. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ	๙๑
	๖. สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ	๙๔
	๗. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ	๙๘
	๘. การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ	๑๐๗
	สรุปท้ายบท	๑๑๑
	คำถามท้ายบท	๑๑๒
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๑๑๓
บทที่ ๔	อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่อการกำหนดนโยบาย	๑๑๕
	แผนการสอนประจำบทที่ ๔	๑๑๕
	บทนำ	๑๑๗
	๑. การกำหนดนโยบายสาธารณะ	๑๑๗

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง		หน้า
	๒. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ	๑๒๑
	๓. ปัจจัยด้านการเมือง	๑๒๔
	๔. ปัจจัยด้านสังคม	๑๒๘
	๕. ปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๑๓๒
	๖. ปัจจัยด้านจิตวิทยา	๑๓๕
	๗. ปัจจัยระหว่างประเทศ	๑๓๖
	สรุปท้ายบท	๑๓๙
	คำถามท้ายบท	๑๔๐
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๑๔๑
บทที่ ๕	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	๑๔๒
	แผนการสอนประจำบทที่ ๕	๑๔๒
	บทนำ	๑๔๕
	๑. แนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	๑๔๕
	๒. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	๑๕๓
	๓. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	๑๖๓
	๔. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	๑๖๙
	๕. องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	๑๗๒
	สรุปท้ายบท	๑๗๓
	คำถามท้ายบท	๑๗๕
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๑๗๖
บทที่ ๖	การประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๑๗๘
	แผนการสอนประจำบทที่ ๖	๑๗๘
	บทนำ	๑๘๑
	๑. ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๑๘๒

สารบัญ (ต่อ)

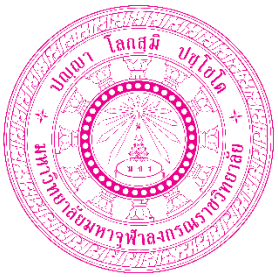
เรื่อง		หน้า
	๒. ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๑๘๗
	๓. จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๑๙๑
	๔. ประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๑๙๔
	๕. การออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๑๙๖
	๖. รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๑๙๘
	๗. เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๑๙๙
	๘. กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๒๐๔
	๙. จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๒๐๗
	๑๐. ปัญหาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๒๐๙
	สรุปท้ายบท	๒๑๔
	คำถามท้ายบท	๒๑๕
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๒๑๖
บทที่ ๗	การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	๒๑๘
	แผนการสอนประจำบทที่ ๗	๒๑๘
	บทนำ	๒๒๐
	๑. การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ	๒๒๑
	๒. การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ	๒๒๗
	๓. การยุตินโยบายสาธารณะ	๒๓๐
	๔. การยุติกระบวนการนโยบายสาธารณะ	๒๓๒
	๕. ลักษณะการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	๒๓๔
	๖. อุปสรรคในการยุตินโยบายสาธารณะ	๒๓๗
	๗. ปัจจัยที่มีผลต่อการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	๒๓๙
	๘. ความสำคัญของการกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย	๒๔๐

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง		หน้า
	๙. แนวทางการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	๒๔๑
	สรุปท้ายบท	๒๔๔
	คำถามท้ายบท	๒๔๖
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๒๔๗
บทที่ ๘	เทคนิคและหลักการของการวางแผน	๒๔๘
	แผนการสอนประจำบทที่ ๘	๒๔๘
	บทนำ	๒๕๑
	๑. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน	๒๕๒
	๒. ความหมายของการวางแผน	๒๕๕
	๓. ความสำคัญของการวางแผน	๒๕๘
	๔. หลักการวางแผน	๒๖๒
	๕. องค์ประกอบของการวางแผน	๒๖๗
	๖. ประเภทของการวางแผน	๒๖๙
	๗. กระบวนการวางแผน	๒๗๕
	๘. ประโยชน์ของการวางแผน	๒๗๙
	สรุปท้ายบท	๒๘๒
	คำถามท้ายบท	๒๘๕
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๒๘๖
บทที่ ๙	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๒๘๘
	แผนการสอนประจำบทที่ ๙	๒๘๘
	บทนำ	๒๙๐
	๑. ความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย	๒๙๐
	๒. กระบวนการจัดทำแผนฯ	๒๙๒

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง		หน้า
	๓. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ - ๓	๒๙๓
	๔. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ - ๕	๒๙๖
	๕. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ - ๗	๒๙๙
	๖. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ - ๑๐	๓๐๔
	๗. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ - ๑๒	๓๑๒
	๘. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๓	๓๑๖
	สรุปท้ายบท	๓๒๐
	คำถามท้ายบท	๓๒๑
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๓๒๒
บทที่ ๑๐	กรณีศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย	๓๒๔
	แผนการสอนประจำบทที่ ๑๐	๓๒๔
	บทนำ	๓๒๖
	๑. นโยบายเศรษฐกิจ BCG	๓๒๗
	๒. นโยบายคนละครึ่ง	๓๓๖
	๓. นโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙	๓๔๒
	๔. นโยบายแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)	๓๕๐
	สรุปท้ายบท	๓๕๔
	คำถามท้ายบท	๓๕๕
	เอกสารอ้างอิงประจำบท	๓๕๖
บรรณานุกรม		๓๕๘
ประวัติผู้แต่ง		๓๗๓



รายละเอียดของรายวิชา (มคอ. ๓)

ตามมาตรฐานคุณวุฒิอุดมศึกษา

ชื่อสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

คณะ/ภาควิชา ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์

หมวดที่ ๑ ข้อมูลโดยทั่วไป

๑. รหัสและชื่อรายวิชา

๔๐๒ ๓๐๕ นโยบายสาธารณะ

Public Policy

๒. จำนวนหน่วยกิต

๓ (๓-๐-๖)

๓. หลักสูตรและประเภทของรายวิชา

รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต

๔. อาจารย์ผู้รับผิดชอบรายวิชาและอาจารย์ผู้สอน

อาจารย์ ดร.สุภัทรชัย สีสะใบ

๕. ภาคการศึกษา/ชั้นปีที่เรียน

ภาคการศึกษาที่ ๑ ชั้นปีที่ ๓

๖. รายวิชาที่ต้องเรียนมาก่อน (pre-requisite) (ถ้ามี)

- ไม่มี

๗. รายวิชาที่ต้องเรียนพร้อมกัน (co-requisites) (ถ้ามี)

- ไม่มี

๘. สถานที่เรียน

อาคารเรียนรวม โซนบี ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๙. วันที่จัดทำหรือปรับปรุงรายละเอียดของรายวิชาครั้งล่าสุด

๑ ธันวาคม ๒๕๖๕

หมวดที่ ๒ จุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์

๑. จุดมุ่งหมายของรายวิชา

๑. เพื่อให้นิสิตมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ หลักการ กระบวนการ วงจรของนโยบายสาธารณะ

๒. เพื่อให้นิสิตคุ้นเคยกับตัวแบบที่สำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ระดับของแผน ขั้นตอนของการวางแผนและการนำแผนไปปฏิบัติ

๓. เพื่อให้นิสิตมีทักษะในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดนโยบายและการวางแผนระดับต่างๆ โดยเน้นถึงนโยบายและแผนของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นเป็นสำคัญ

๔. เพื่อให้นิสิตสามารถเข้าใจปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบาย และการวางแผนเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนได้

๒. วัตถุประสงค์ในการพัฒนา/ปรับปรุงรายวิชา

เพื่อให้นิสิตมีความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และเป็นการเตรียมความพร้อมด้านปัญญาในการนำความรู้ความเข้าใจในด้านนโยบายสาธารณะ เพื่อแก้ปัญหาและพัฒนาสังคม และเพื่อเป็นพื้นฐานในการเรียนวิชาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ควรมีการเปลี่ยนแปลงตัวอย่างอ้างอิงให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะของไทย

หมวดที่ ๓ ลักษณะและการดำเนินการ

๑. คำอธิบายรายวิชา

ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวางแผน ประเภทและวิธีการกำหนดนโยบายของรัฐ อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่อนโยบาย การนำนโยบายไปกำหนดเป็นแผนงานและโครงการ เทคนิคและหลักการของการวางแผน และให้มี

การศึกษาเฉพาะกรณี โดยเน้นการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย

๒. จำนวนชั่วโมงที่ใช้ต่อภาคการศึกษา

บรรยาย	สอนเสริม	การฝึกปฏิบัติ/งานภาคสนาม/การฝึกงาน	การศึกษาด้วยตนเอง
บรรยาย ๔๕ ชั่วโมง ต่อภาคการศึกษา	เชิญวิทยากรเพื่อสอนเสริมตามความต้อง	มีการฝึกค้นคว้าข้อมูลภาคสนาม	การศึกษาด้วยตนเอง ๖ ชั่วโมงต่อสัปดาห์

๓. จำนวนชั่วโมงต่อสัปดาห์ที่อาจารย์ให้คำปรึกษาและแนะนำทางวิชาการแก่นักศึกษาเป็นรายบุคคล

- อาจารย์ประจำรายวิชา ประกาศเวลาให้คำปรึกษาผ่านเว็บไซต์มหาวิทยาลัยและคณะฯ

- อาจารย์จัดเวลาให้คำปรึกษาเป็นรายบุคคลหรือรายกลุ่มตามความต้องการ ๓ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (เฉพาะราย)

หมวดที่ ๔ การพัฒนาผลการเรียนรู้ของนักศึกษา

๑. ด้านคุณธรรม จริยธรรม

ผลการเรียน	กลยุทธ์การสอน	กลยุทธ์การประเมินผล
๑. มีวินัย ซื่อสัตย์ สุจริต ยึดมั่นคุณธรรม และประพฤติตนในกรอบวิชาชีพ	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชานโยบายสาธารณะ - นำเสนอรายงานกลุ่มหน้าชั้นเรียน	- พฤติกรรมการเข้าชั้นเรียนและส่งงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ตรงตามกำหนดเวลา - มีการอ้างอิงเอกสารที่ได้นำมาทำรายงานได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

		- ประเมินผลการนำเสนอรายงานที่มอบหมาย
๒. ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ของตนเอง และเคารพปฏิบัติตามกฎ ระเบียบขององค์กร และสังคม	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับแนวความคิดทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชานโยบายสาธารณะ - นำเสนอรายงานกลุ่มหน้าชั้นเรียน	- พฤติกรรมการเข้าชั้นเรียนและส่งงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ตรงตามกำหนดเวลา - มีการอ้างอิงเอกสารที่ได้นำมาทำรายงานได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม - ประเมินผลการนำเสนอรายงานที่มอบหมาย
๓. เคารพความเสมอภาคและเห็นคุณค่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับแนวความคิดทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชา นโยบายสาธารณะ - นำเสนอรายงานกลุ่มหน้าชั้นเรียน	- พฤติกรรมการเข้าชั้นเรียนและส่งงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ตรงตามกำหนดเวลา - มีการอ้างอิงเอกสารที่ได้นำมาทำรายงานได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม - ประเมินผลการนำเสนอรายงานที่มอบหมาย
4. ยอมรับความแตกต่างบนพื้นฐานความหลากหลายทางวัฒนธรรม	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับแนวความคิดทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชานโยบายสาธารณะ - นำเสนอรายงานกลุ่มหน้าชั้นเรียน	- พฤติกรรมการเข้าชั้นเรียนและส่งงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ตรงตามกำหนดเวลา

		- มีการอ้างอิงเอกสารที่ได้นำมาทำรายงานได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม - ประเมินผลการนำเสนอรายงานที่มอบหมาย
5. มีจิตอาสา และรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับแนวความคิดทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชานโยบายสาธารณะ - นำเสนอรายงานกลุ่มหน้าชั้นเรียน	- พฤติกรรมการเข้าชั้นเรียนและส่งงานตามที่ได้รับมอบหมายให้ตรงตามกำหนดเวลา - มีการอ้างอิงเอกสารที่ได้นำมาทำรายงานได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม - ประเมินผลการนำเสนอรายงานที่มอบหมาย

๒. ด้านความรู้

ผลการเรียน	กลยุทธ์การสอน	กลยุทธ์การประเมินผล
๑. เข้าใจความรู้และหลักการของแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์	- บรรยาย อภิปราย Brainstorming Group ศึกษาค้นคว้ารายบุคคล การทำรายงานกลุ่ม ยกกรณีตัวอย่างประกอบการบรรยายและวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างนิสิตกับผู้สอน/ระหว่างนิสิตด้วยกัน	- การนำเสนอรายงานกลุ่ม - การสอบกลางภาค - สอบปลายภาค
๒. รู้และเข้าใจธรรมเนียมปฏิบัติ กฎ ระเบียบ	- บรรยาย อภิปราย Brainstorming Group	- การนำเสนอรายงานกลุ่ม - การสอบกลางภาค

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์	ศึกษาค้นคว้ารายบุคคล การทำรายงานกลุ่ม ยกกรณีตัวอย่างประกอบการบรรยายและวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างนิสิตกับผู้สอน/ระหว่างนิสิตด้วยกัน	- สอบปลายภาค
๓. ก้าวทันองค์ความรู้ใหม่ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ บริบท และแนวโน้มทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์	- บรรยาย อภิปราย Brainstorming Group ศึกษาค้นคว้ารายบุคคล การทำรายงานกลุ่ม ยกกรณีตัวอย่างประกอบการบรรยายและวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างนิสิตกับผู้สอน/ระหว่างนิสิตด้วยกัน	- การนำเสนอรายงานกลุ่ม - การสอบกลางภาค - สอบปลายภาค
๔. มีการเรียนรู้งานวิจัยอย่างชัดเจนที่สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะและต่อยอดองค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์	- บรรยาย อภิปราย Brainstorming Group ศึกษาค้นคว้ารายบุคคล การทำรายงานกลุ่ม ยกกรณีตัวอย่างประกอบการบรรยายและวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างนิสิตกับผู้สอน/ระหว่างนิสิตด้วยกัน	- การนำเสนอรายงานกลุ่ม - การสอบกลางภาค - สอบปลายภาค
5. สามารถนำองค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไปประยุกต์ใช้	- บรรยาย อภิปราย Brainstorming Group ศึกษาค้นคว้ารายบุคคล การทำรายงานกลุ่ม ยกกรณี	- การนำเสนอรายงานกลุ่ม - การสอบกลางภาค - สอบปลายภาค

แก้ปัญหาในการทำงานตามบริบทขององค์การ สังคม และประเทศ	ตัวอย่างประกอบการบรรยายและวิเคราะห์ร่วมกันระหว่างนิสิตกับผู้สอน/ระหว่างนิสิตด้วยกัน	

๓. ด้านทักษะทางปัญญา

ผลการเรียน	กลยุทธ์การสอน	กลยุทธ์การประเมินผล
๒. สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยข้อมูล องค์ความรู้ในมิติต่างๆ จากแหล่งความรู้ที่หลากหลาย	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการ แนวความคิด ทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชานโยบายสาธารณะ - มอบหมายงานให้นิสิตฝึกปฏิบัติและค้นคว้าอย่างมีหลักการในลักษณะรายงานกลุ่ม	- วัดผลจากการนำเสนอรายงานกลุ่ม - วัดผลโดยการทดสอบเก็บคะแนนทั้งกลางภาคและปลายภาค
๒. สามารถใช้ความรู้เชิงทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อนได้	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการ แนวความคิด ทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชานโยบายสาธารณะ - มอบหมายงานให้นิสิตฝึกปฏิบัติและค้นคว้าอย่างมีหลักการในลักษณะรายงานกลุ่ม	- วัดผลจากการนำเสนอรายงานกลุ่ม - วัดผลโดยการทดสอบเก็บคะแนนทั้งกลางภาคและปลายภาค
๓. สามารถวิเคราะห์วิพากษ์ประเด็นและสถานการณ์แบบบูรณาการบนพื้นฐานของการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการ แนวความคิด ทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชานโยบายสาธารณะ	- วัดผลจากการนำเสนอรายงานกลุ่ม - วัดผลโดยการทดสอบเก็บคะแนนทั้งกลางภาคและปลายภาค

	- มอบหมายงานให้นิสิตฝึกปฏิบัติและค้นคว้าอย่างมีหลักการในลักษณะรายงานกลุ่ม	
๔. สามารถนำศาสตร์และองค์ความรู้ในบริบทสังคมไปสร้างสรรค์งานวิชาการหรืองานวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์	- บรรยายให้ความรู้เกี่ยวกับพัฒนาการ แนวความคิด ทฤษฎีและความสัมพันธ์ของวิชานโยบายสาธารณะ - มอบหมายงานให้นิสิตฝึกปฏิบัติและค้นคว้าอย่างมีหลักการในลักษณะรายงานกลุ่ม	- วัดผลจากการนำเสนอรายงานกลุ่ม - วัดผลโดยการทดสอบเก็บคะแนนทั้งกลางภาคและปลายภาค

๔. ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ

ผลการเรียน	กลยุทธ์การสอน	กลยุทธ์การประเมินผล
๑. เข้าใจในบทบาทสถานภาพของตนเองและปฏิบัติต่อกลุ่มองค์กร และสังคมอย่างเหมาะสม	- มอบหมายงานรายงานกลุ่มเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	- ประเมินจากพฤติกรรมในการทำงานร่วมกับผู้อื่น - ประเมินผลงานที่นำเสนอ
๒. มีความรับผิดชอบในการพัฒนาตนเองและมีภาวะผู้นำเป็นแบบอย่างที่ดี	- มอบหมายงานรายงานกลุ่มเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	- ประเมินจากพฤติกรรมในการทำงานร่วมกับผู้อื่น - ประเมินผลงานที่นำเสนอ
๓. มีความอดทน อดกลั้น ยอมรับความเห็นที่แตกต่างและสามารถปรับตัวในสังคมพหุวัฒนธรรมได้	- มอบหมายงานรายงานกลุ่มเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	- ประเมินจากพฤติกรรมในการทำงานร่วมกับผู้อื่น - ประเมินผลงานที่นำเสนอ

๔. มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มคนต่างๆ และสามารถทำงานเป็นทีม	- มอบหมายงานรายงานกลุ่มเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	- ประเมินจากพฤติกรรมในการทำงานร่วมกับผู้อื่น - ประเมินผลงานที่นำเสนอ
๕. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถวิเคราะห์แก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพตนเองกับบริบทของกลุ่ม	- มอบหมายงานรายงานกลุ่มเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	- ประเมินจากพฤติกรรมในการทำงานร่วมกับผู้อื่น - ประเมินผลงานที่นำเสนอ

๕. ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

ผลการเรียน	กลยุทธ์การสอน	กลยุทธ์การประเมินผล
๑. สามารถใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารและนำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริงอย่างมีประสิทธิภาพกับประเด็นทางรัฐประศาสนศาสตร์	- มอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าด้วยตนเอง จากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือทั้งจากหนังสือเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ - นำเสนองานโดยใช้รูปแบบของเทคโนโลยีที่เหมาะสม	- ประเมินผลจากผลงานและรูปแบบการนำเสนอด้วยสื่อเทคโนโลยี - ประเมินจากการมีส่วนร่วมในการอภิปรายและวิธีการอภิปราย
๒. มีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาค้นคว้าข้อมูล ข้อเท็จจริงทาง รัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่าง	- มอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าด้วยตนเอง จากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือทั้งจากหนังสือเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งการ	- ประเมินผลจากผลงานและรูปแบบการนำเสนอด้วยสื่อเทคโนโลยี - ประเมินจากการมีส่วนร่วมในการอภิปรายและวิธีการอภิปราย

เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ	สืบค้นข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ - นำเสนองานโดยใช้รูปแบบของเทคโนโลยีที่เหมาะสม	
๓. สามารถเลือกใช้รูปแบบการนำเสนอข้อมูลทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศที่หลากหลายสอดคล้องกับกลุ่มคนและองค์กร	- มอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าด้วยตนเอง จากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือทั้งจากหนังสือเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ - นำเสนองานโดยใช้รูปแบบของเทคโนโลยีที่เหมาะสม	- ประเมินผลจากผลงานและรูปแบบการนำเสนอด้วยสื่อเทคโนโลยี - ประเมินจากการมีส่วนร่วมในการอภิปรายและวิธีการอภิปราย
๔. สามารถใช้สถิติการวิเคราะห์เชิงปริมาณรวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลประเภทต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพประเด็นปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์	- มอบหมายงานให้นิสิตค้นคว้าด้วยตนเอง จากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือทั้งจากหนังสือเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ - นำเสนองานโดยใช้รูปแบบของเทคโนโลยีที่เหมาะสม	- ประเมินผลจากผลงานและรูปแบบการนำเสนอด้วยสื่อเทคโนโลยี - ประเมินจากการมีส่วนร่วมในการอภิปรายและวิธีการอภิปราย

หมวดที่ ๕ แผนการสอนและการประเมินผล

๑. แผนการสอน

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/รายละเอียด	จำนวนชั่วมง	กิจกรรมการเรียนการสอน	สื่อที่ใช้	ผู้สอน
๑	แนะนำวิธีการศึกษาและการวัดผลประเมินผลการศึกษา - แนวการสอน/เนื้อหาสาระ - กิจกรรมการเรียนการสอน - การวัดและประเมินผล	๓	แนะนำกิจกรรมนิสิตและการวัดผลประเมินผล บรรยาย อภิปราย และสรุปสาระที่สำคัญ	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร.สุภัทรชัย สีสะใบ
๒	บทที่ ๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ
๓	บทที่ ๒ การศึกษานโยบายสาธารณะ	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๒	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/ รายละเอียด	จำนวนชั่วมง	กิจกรรมการเรียนการสอน	สื่อที่ใช้	ผู้สอน
			๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๒ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	
๔	บทที่ ๓ การกำหนดนโยบายสาธารณะ	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๓ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๓ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ
๕	บทที่ ๔ อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่อการกำหนดนโยบาย	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๔ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๔	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/ รายละเอียด	จำนวนชั่วมง	กิจกรรมการเรียนการสอน	สื่อที่ใช้	ผู้สอน
			๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	
๖	บทที่ ๕ การนำนโยบายไปปฏิบัติ	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๔ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๔ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ
๗	บทที่ ๕ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (ต่อ)	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๕ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๕ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/ รายละเอียด	จำนวนชั่วมง	กิจกรรมการเรียนการสอน	สื่อที่ใช้	ผู้สอน
			๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน		
๘	**สอบกลางภาค**	๓	-	-	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ
๙	บทที่ ๖ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๖ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๖ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ
๑๐	บทที่ ๗ การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๗ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๗ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/รายละเอียด	จำนวนชั่วมง	กิจกรรมการเรียนการสอน	สื่อที่ใช้	ผู้สอน
			๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	
๑๑	บทที่ ๘ เทคนิคและหลักการของการวางแผน	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๘ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๘ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ
๑๒	บทที่ ๙ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๙ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๙ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/ รายละเอียด	จำนวนชั่วมง	กิจกรรมการเรียนการสอน	สื่อที่ใช้	ผู้สอน
๑๓	บทที่ ๙ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ต่อ)	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๙ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๙ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ
๑๔	บทที่ ๑๐ กรณีศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑๐ ๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา ๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑๐ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ
๑๕	บทที่ ๑๐ กรณีศึกษาการกำหนดนโยบาย	๓	๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑๐	๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ

สัปดาห์ที่	หัวข้อ/ รายละเอียด	จำนวนชั่วมง	กิจกรรมการเรียนการสอน	สื่อที่ใช้	ผู้สอน
	สาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย (ต่อ)		๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด ๓. ผู้เรียนซักถาม ๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท ๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อประเมินผลการเรียน	๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑๐ ๓. สื่อ Power Point ประจำบท ๔. สื่ออื่นๆ เช่น Flip Chart	
๑๖	**สอบปลายภาค**	๓	-	-	อาจารย์ ดร. สุภัทรชัย สีสะใบ

๒. แผนการประเมินผลการเรียนรู้

กิจกรรมที่	ผลการเรียนรู้	วิธีการประเมิน	สัปดาห์ประเมิน	สัดส่วนของการประเมินผล
๑	**ด้านคุณธรรม จริยธรรม** ๑. มีวินัย ซื่อสัตย์ สุจริต ยึดมั่นคุณธรรม และประพฤติตนในกรอบวิชาชีพ ๒. ตระหนักในสิทธิ หน้าที่ของตนเอง และเคารพปฏิบัติตามกฎ ระเบียบขององค์กรและสังคม ๓. เคารพความเสมอภาคและเห็นคุณค่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	- การเข้าชั้นเรียน - การแสดงความคิดเห็น - การนำเสนอหน้าชั้นเรียน	๑-๑๖	๑๐

	๔. ยอมรับความแตกต่างบนพื้นฐานความหลากหลายทางวัฒนธรรม ๕. มีจิตอาสา และรับผิดชอบต่อตนเองและสังคม			
๒	**ด้านความรู้** ๑. เข้าใจความรู้และหลักการของแนวคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ๒. รู้และเข้าใจธรรมเนียมปฏิบัติ กฎ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ๓. ก้าวทันองค์ความรู้ใหม่ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ บริบท และแนวโน้มทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ ๔. มีการเรียนรู้งานวิจัยอย่างชัดเจนที่สามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะ และต่อยอดองค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ๕. สามารถนำองค์ความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ไปประยุกต์ใช้แก้ปัญหาในการทำงานตามบริบทขององค์การ สังคมและประเทศ	สอบกลางภาค	๘	๓๐
		สอบปลายภาค	๑๖	๓๐

๓	**ด้านทักษะทางปัญญา** ๑. สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยข้อมูลองค์ความรู้ในมิติต่างๆ จากแหล่งความรู้ที่หลากหลาย ๒. สามารถใช้ความรู้เชิงทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อนได้ ๓. สามารถวิเคราะห์วิพากษ์ประเด็นและสถานการณ์แบบบูรณาการบนพื้นฐานของการแก้ปัญหาอย่างสร้างสรรค์ ๔. สามารถนำศาสตร์และองค์ความรู้ในบริบทสังคมไปสร้างสรรค์งานวิชาการหรืองานวิจัยทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์	การค้นคว้าและการนำเสนอรายงานกลุ่ม	๑-๑๕	๑๐
๔	**ด้านทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและความรับผิดชอบ** ๑. เข้าใจในบทบาทสถานภาพของตนเอง และปฏิบัติต่อกลุ่มองค์กร และสังคมอย่างเหมาะ ๒. มีความรับผิดชอบในการพัฒนาตนเองและมีภาวะผู้นำเป็นแบบอย่างที่ดี	การค้นคว้าและการนำเสนอรายงานกลุ่ม	๑-๑๕	๑๐

	๓. มีความอดทน อดกลั้น ยอมรับความเห็นที่แตกต่าง และ สามารถปรับตัวในสังคมพหุวัฒนธรรมได้ ๔. มีปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มคนต่างๆ และสามารถทำงานเป็นทีม ๕. มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ สามารถวิเคราะห์แก้ปัญหาได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพตนเองกับบริบทของกลุ่ม			
๕	**ด้านทักษะการวิเคราะห์เชิงตัวเลข การสื่อสาร และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ** ๑. สามารถใช้ภาษาเพื่อการสื่อสารและนำเสนอข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างมีประสิทธิภาพกับประเด็นทางรัฐระศาสนศาสตร์ ๒. มีทักษะการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษาค้นคว้าข้อมูล ข้อเท็จจริงทางรัฐประศาสนศาสตร์ได้อย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ๓. สามารถเลือกใช้รูปแบบการนำเสนอข้อมูลทางรัฐประศาสนศาสตร์ด้วยเทคโนโลยีสาร์สนเทศที่	การค้นคว้าและการนำเสนอรายงานกลุ่ม	๑-๑๕	๑๐

	หลากหลายสอดคล้องกับกลุ่มคน และองค์กร ๔. สามารถใช้สถิติการวิเคราะห์เชิงปริมาณรวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลประเภทต่างๆ ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพประเด็นปัญหาทางรัฐประศาสนศาสตร์			

หมวดที่ ๖ ทรัพยากรประกอบการเรียนการสอน

๑. ตำราและเอกสารหลัก

กระจก ส่องใจ. **การใช้วัฒนธรรมในแนวนโยบายต่างประเทศของไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

กฤช เพิ่มทันจิตต์. **นโยบายสาธารณะและวางแผน หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์: การวางแผนและการควบคุม = Planning and Controlling**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖.

กฤตชน วงศ์รัตน์. **เอกสารประกอบการสอนรายวิชาองค์การและการจัดการ**. เพชรบุรี: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, ๒๕๕๕.

กุลธน ธนาพงศธร. **แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔.

_____. **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘.

_____. “ขอบข่ายและวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ” ใน **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒.

_____. “การศึกษารัฐศาสตร์แนวทางนโยบายสาธารณะ” ใน **หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๓.

คณะกรรกมารจัดทำแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ. **แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๙.

จินดาลักษณ์ วัฒนสิทธ์. **การประเมินนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

_____. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการประเมินผลนโยบาย**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

_____. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖.

จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. **การกำหนดนโยบายสาธารณะ ในคณะกรรมการกลุ่มผลิตรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, ๒๕๕๘.

จีระ ประทีป และนราธิป ศรีราม. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, ๒๕๕๘.

จีระ ประทีป. **เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ ๑-๗ นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖.

จุมพล หนิมพาณิช. **การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒.

เจตน์ ดวงสงค์. **เอกสารประกอบการสอนวิชา นโยบายสาธารณะสาขาวิชาบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. เชียงใหม่: วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๕๒.

ชนิดา จิตตรุทธะ. **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

โชติ บดีรัฐ. **เทคนิคการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

ณัฐฐา วินิจนัยภาค. **นโยบายสาธารณะ: แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ตุลา, ๒๕๕๔.

แตงอ่อน มั่นใจตน และ สุรสิทธิ์ วชิรขจร. ประเทศไทยในทศวรรษหน้า วิสัยทัศน์ของ NIDA แนวคิดการพัฒนาสังคม. **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ ๓๐ ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

ไตรรัตน์ โภคพลากร. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการวางแผนเชิงกลยุทธ์**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงษ์. **การประเมินผลนโยบาย: ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเป็นธรรมของนโยบาย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๖.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

ทิพาพร พิมพิสุทธิ์. **กำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Formulation and Analysis)**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. **นโยบายสาธารณะ**. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕.

_____. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่: คณึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕.

บุญทัน ดอกไธสง. **ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, ๒๕๕๓.

บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย, ๒๕๕๒.

ประชุม รอดประเสริฐ. **นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี**. พิมพครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๔๒.

ปริวัฒน์ ช่างคิด. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**. ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓.

ปิยะนุช เงินคล้าย. **นโยบายสาธารณะ การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. **การวางแผน ความหมาย กระบวนการและอุปสรรค ในเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.๖๔๐ นโยบายสาธารณะและการวางแผน.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๗.

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑). (๒๕๖๓, มีนาคม ๒๕). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๓๗ (ตอนพิเศษ ๖๙ง), หน้า ๑๐-๑๖.

พิชิต ฤทธิ์จรูญ. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

มยุรี อนุมานราชธน. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๔๗.

_____. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: ธรรกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙.

_____. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, ๒๕๕๖.

เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี. **การประเมินโครงกร แนวคิดและแนวปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุพาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การบริหารการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพิมพ์, ๒๕๕๘.

_____. **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. อุบลราชธานี: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕.

_____. **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๗.

วรเดช จันทรศร. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔.

_____. **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**. กรุงเทพมหานคร: ปิ่นเกล้าการพิมพ์, ๒๕๓๑.

วันชัย มีชาติ. **การบริหารองค์การ**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

สมคิด พรมจุ้ย. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

สมคิด พรมจุ้ย. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, ๒๕๔๒.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๒๔. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๕.

_____. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๓๐. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๖๒.

สมพร เฟื่องจันทร์. **นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๙.

สมพิศ สุขแสน. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. อุตรดิตถ์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์, ๒๕๕๑.

สมพิศ สุขแสน. **เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง "เทคนิคการวางแผนและการประเมินผล" แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่, ๒๕๔๕.

สรรเสริญ วงศ์ชอุ่ม. **การวางแผนพัฒนาประเทศ**. นนทบุรี: บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด, ๒๕๕๔.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนุรัตน์ อนันธนาธร. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรด ประเทศไทย, ๒๕๕๕.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔)**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทตะวันนา จำกัด, ๒๕๒๐.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๒๔

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ๒๕๓๐.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ๒๕๓๕.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)**. กรุงเทพมหานคร: ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์, ๒๕๔๐.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙)**. กรุงเทพมหานคร: หจก.เม็ดทรายพริ้นติ้ง, ๒๕๔๔.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔)**. กรุงเทพมหานคร: หจก.วี.เจ.พริ้นติ้ง, ๒๔๕๙.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสซิ่ง จำกัด, ๒๕๕๔.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)**. นนทบุรี: โรงพิมพ์พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๖๐.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. **แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด., ๒๕๖๐.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๐.

_____. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๕.

_____. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ และถึง พ.ศ. ๒๕๐๙**. พระนคร: บริษัทประชาช่าง จำกัด, ๒๕๐๓.

สุรชัย เจนประโคน. **เอกสารประกอบการสอน นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. สมุทรสาคร: วิทยาลัยชุมชนสมุทรสาคร, ๒๕๕๒.

เสน่ห์ จุ้ยโต. **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. ในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน เอกสารการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จตุพร ดีไซน์, ๒๕๕๘.

_____. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา องค์การและการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ ๓ เรื่องการวางแผน.** นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

เสรี พงศ์พิศ. **แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลัง, ๒๕๕๒.

อติพร เกิดเรือง. **หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

อนันต์ เกตุวงศ์. **หลักและเทคนิคของการวางแผน**. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.

อนิวัช แก้วจำนงค์. **หลักการจัดการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. สงขลา: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๕๗.

อมร รักษาสัตย์. **เอกสารประกอบการสอน การพัฒนานโยบาย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๘.

อาทิตย์ อุไรรัตน์. **บทบาทข้าราชการในการกำหนดนโยบาย เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๑ นโยบายสาธารณะ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘.

อุทัย ปริญญาสุทธินันท์. **การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบายและกรณีศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๒.

อุทัย เลาหวิเชียร. **รัฐประศาสนศาสตร : ลักษณะวิชาและมิติตางๆ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพเสมาธรรม, ๒๕๕๑.

๒. เอกสารและข้อมูลสำคัญ

Ackoff, Russell L. **A Concept of Corporate Planning**. New York: Wiley-Interscience, 1970.

Alkin, M.C., & Hofstetter, C.H. **Evaluation.** Boston: Way Lanham, 2002.

Almond, G. and Powell, Jr, B.G. **Comparative Politics: A Developmental Approach**. Boston: Little Brown, 1996.

Anderson, James E. **Politics and economic policy-making: selected readings.** New York: Addison-Wesley Pub. Co., 1970.

_____. **Public Policy – Making: Introduction.** (2nded.). New York: Houghton Mifflin Company, 1994.

_____. **Public Policy Making**. Great Britain: Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975.

_____. **Public Policy making: An Introduction**. (4thed.). Boston: Houghton Mifflin, 2000.

Baker, R.J.S. **Administrative Theory and Public Administration.** London: Hutchinson University Press, 1972.

Bardach, Eugene. **Implementation Studies and The Study of Implements**. Presented at the 1980 Meetings of American Policy Science Association. University of California, Berkeley, 1980.

Calwell, Lynton K. **Environment: A Challenge in modern Society**. New York: Doubleday, 1970.

Charles O. Jones. **An Introduction to Study of Public Policy**. (2 nded.). Mass: Duxbury Press, 1977.

Charles, J. **An introduction to the study of public policy**. New York: Houghton Miffin College, 1977.

Daniel Lerner and Harold D. Lasswell. **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

De Leon. D. **The American as anarchist: Reflections on Indigenous Radicalism**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

Dror, Y. **Policymaking under adversity Transaction Books**. U.S.A.: New Brunswick, 1986.

_____. **Public Policy- making Re-examined**. San Francisco, CA: Chandles, 1968.

Dunn, William N. **Public policy analysis: an introduction.** (2 nded.). New Jersey: Prentice-Hall, 1994.

Dwight Waldo. **The Study of Public Administration**. New York: Random House, 1955.

Dye Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1982.

_____. **Political research, organization and design**. New Jersey: Prentice-Hall, 1970.

_____. **Understanding Public Policy**. (10thed). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 2002.

_____. **Understanding Public Policy**. (15thed.). Boston: Pearson, 2016.

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

_____. **A Framework for Political Analysis**. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.

_____. **The Political System**. New York: Knopf, 1981.

Eyestone, Robert. **From Social Issues to Public Policy**. New York. U.S.A.: John Wileys & Sons. Inc., 1978.

Friedrich, C. J. **Constitutional Government**. New York: McGraw-Hill, 1963.

_____. **Man and his government**. New York: McGraw-Hill, 1963.

Frohock, F. M. **Public Policy Scope and Logic**. Englandwood Cliffs. New Jersey: Prentice - Hill. Inc., 1978.

Greenwood, William T. **Management and Organizational Behavior Theories: An Interdisciplinary Approach**. Ohio: South Western, 1965.

Ham, C., & Hill M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. New York: St. Martin's, 1984.

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan. **Power and Society**. New Haven: Yale University, 1970.

Harold Koontz; Cyril O'Donnell. **Principles of management: an analysis of managerial functions**. New York: McGraw-Hill, 1972.

Hogwood Brain W. and Lewis A. Gunn. **Policy analysis for the real world**. New York: Oxford University, 1984.

John Maynard Keynes. **National Income Analysis**. (2nded.). New Jerm: Prestic-Hall, 1883.

Kingdon, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. (2nded.). Addison-Wesley Educational, 2003.

Knezevich, Stephen J. **Administration of Public Education**. (4thed.). New York: Warper and Row, 1984.

Lasswell, H. D. & Kaplan, A. **Power and society: a framework for political inquiry**. New Haven: Yale University Press, 1950.

Lasswell. H. D., Lerner. D. & Rothwell. C. E. **The Comparative Study of Elites. An Introduction and Bibliography**. Palo Alto. CA: Stanford University Press. Hoover Institute Studies, 1954.

Lindblom, Charles E. **The Policy Making Process.** (2 nded.). New Jersey: Prentice-Hall, 1980.

Lineberry, R. L. & Sharkansky I. **Urban Politics and Policy**. New York: Harpers Row. McGraw-Hill, 1971.

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

Mazmanian, Daniel A. & Sabatier, Paul A. **Implementation Public Policy.** Latham, Maryland: University Press of America, 1989.

McNichols, Thomas J. **Policy-Making and Executive Action**. (5thed.). New York: McGraw-Hill, 1977.

Pressman, Jellrey L. & Wildavsky, Aaron. **Implementation** (2nded.). Berkeley, California: University of California Press, 1979.

Quade, R. **Analysis for public decisions**. New York: North-Holland, Inc., 1982.

Ranney, A. **Governing: An introduction to political science**. (6 thed), New Jersey: Prentice Hall International, 1993.

Robbins and Coulter. **Organization Theory: Structure, Design, and Applications**. New Jersey: Prentice-Hall, 2007.

Robbins, S. P., & Coulter, M. **Management**, (6thed.). New Jersey: Prentice Hall, 1999.

Robbins, S.P. **The administrative process.** New York: Prentice-Hall, 1980.

Rossi & Freeman. **Evaluation A Systematic Approach.** (7rded.). New York: Sage Publication, Inc.,1982.

Sharkansky, Ira. **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Markham, 1970.

Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. The Implementation of Intergovernmental Policy, in Charles O. Jones, and Robert D. Thomas eds. **Public Policy Making in A Federal System.** California: Sage Publication, 1976.

Wamsley, Garry L. & Zald, Mayer N. **The Political Economy of Public Organization**. U.S.A: Indiana University, 1976.

Weihrich, Heinz & Koontz, Harold. "**The Nature and Purpose of Planning**", In Management: A Global Perspective. New York: McGraw-Hill, Inc., 1994.

William, Walter. **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies.** New York: American Elsevier Publishing, 1971.

Y. N. Chang, Filemon Campo-Flores. **Business policy and Strategy**. Santa Monica: Goodyear Pub. Co., 1980.

๓. เอกสารและข้อมูลแนะนำ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย : www.mcu.ac.th, www.polmcu.ac.th, www.library.mcu.ac.th

หมวดที่ ๗ การประเมินและปรับปรุงการดำเนินการของรายวิชา

๑. กลยุทธ์การประเมินประสิทธิผลของรายวิชาโดยนิสิต

การประเมินประสิทธิผลในรายวิชานี้ ได้จัดกิจกรรมในการนำแนวคิดและความเห็นจากนิสิตได้ดังนี้

- การสนทนากลุ่มระหว่างผู้สอนและนิสิต
- การสังเกตการณ์จากพฤติกรรมของนิสิต
- แบบประเมินผู้สอน และแบบประเมินรายวิชา
- ข้อเสนอแนะผ่านเว็บบอร์ด ที่อาจารย์ผู้สอนได้จัดทำเป็นช่องทางการสื่อสารกับนิสิต
- ให้นิสิตนักศึกษาประเมินผลลัพธ์การเรียนรู้ที่ตนเองได้จากรายวิชา

๒. กลยุทธ์การประเมินการสอน

ในการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินการสอน ได้มีกลยุทธ์ ดังนี้

- ผลการสอบและเอกสารรายงาน
- การทบทวนสอบผลประเมินการเรียน
- ประเมินจากผลการสอบระหว่างภาคและปลายภาคของนิสิต
- ให้นิสิตประเมินผู้สอนผ่านระบบของกองบริการการศึกษา
- อาจารย์ผู้สอนประมินการสอนของตนเอง ดูผลการเรียนของนิสิต และทำรายงานสรุปพัฒนาการของนิสิต ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขหรือการเปลี่ยน/ปรับปรุงรายวิชา
- จัดให้มีคณะกรรมการทวนสอบการสอน หรือจากการสังเกตกรณ์สอน โดยอาจารย์ประจำหลักสูตร

๓. การปรับปรุงการสอน

หลังจากผลการประเมินการสอนในข้อ ๒ จึงมีการปรับปรุงการสอน โดยการจัดกิจกรรมในการระดมสมอง และหาข้อมูลเพิ่มเติมในการปรับปรุงการสอน ดังนี้

- สัมมนาการจัดการเรียนการสอน
- การวิจัยในชั้นเรียนและนอกชั้นเรียน

- การประมวลความคิดเห็นของนิสิต การประเมิการสอนของตนเองข้อเสนอแนะการทวนสอบจากอาจารย์ประจำหลักสูตร สรุปปัญหา อุปสรรค แนวทางแก้ไข เมื่อสิ้นสุดการสอน เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการปรับปรุงรายวิชาในภาคการศึกษาต่อไป

- ให้อาจารย์ผู้สอนเข้ารับการอบรมกลยุทธ์การสอน หรือการวิจัย เพื่อพัฒนารูปแบบวิธีการสอน

- ปรับปรุงรายละเอียดของรายวิชาให้ทันสมัยและเหมาะสมกับนักศึกษารุ่นต่อไป

๔. การทวนสอบมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ของนักศึกษาในรายวิชา

- ตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมของข้อสอบให้เป็นไปตามแผนการสอน

- ตั้งคณะกรรมการในหลักสูตรเพื่อตรวจสอบผลการเรียนรู้ของนิสิตนักศึกษา

- การทวนสอบการให้คะแนนจากการสุ่มตรวจผลงานของนิสิตโดยอาจารย์ประจำหลักสูตร

- มีการตั้งคณะกรรมการในสาขาวิชา ตรวจสอบผลการประเมินการเรียนรู้ของนิสิตโดยตรวจสอบข้อสอบ รายงาน วิธีการให้คะแนนสอบ และการให้คะแนนพฤติกรรม

๕. การดำเนินการทบทวนและการวางแผนปรับปรุงประสิทธิผลของรายวิชา

จากผลการประเมิน และทวนสอบผลสัมฤทธิ์ประสิทธิผลรายวิชา ได้มีการวางแผนการปรับปรุงการสอน และรายละเอียดวิชา เพื่อให้เกิดคุณภาพมากขึ้น ดังนี้

- ปรับปรุงรายวิชาทุก ๓ ปี หรือตามข้อเสนอแนะและผลการทวนสอบมาตรฐานผลสัมฤทธิ์ ตามข้อ ๔

- เปลี่ยนหรือสลับอาจารย์ผู้สอน เพื่อให้นิสิตนักศึกษามีมุมมองในเรื่องการประยุกต์ความรู้นี้กับปัญหาที่มาจากงานวิจัยของหน่วยงานฯ

- นำผลจากการประเมินการสอนโดยนิสิต ผลจากการประเมินโดยกรรมการทวนสอบโดยอาจารย์ประจำหลักสูตร มาจัดกลุ่มเนื้อหาความรู้ที่ต้องปรับปรุง เพื่อนำไปปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนรุ่นต่อไป

- นำผลการประเมินการสอนของตนเองมาจัดกลุ่มเทียบเคียงกับข้อคิดเห็นของนิสิต เพื่อพัฒนาเนื้อหาสาระให้ทันสมัย ปรับวิธีการเรียนการสอน และวิธีการประเมินผลให้ตรงกับผลการเรียนรู้ที่คาดหวัง

แผนการสอนประจำบทที่ ๑

รายวิชา นโยบายสาธารณะ
Public Policy

บทที่ ๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
Concepts and theories of public policy

ขอบข่ายเนื้อหา

๑. ความหมายของนโยบายสาธารณะ
๒. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ
๓. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ
๔. ประเภทของนโยบายสาธารณะ
๕. ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล ใช้ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ โดยนโยบายสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ มีลำดับขั้นตอน กำหนดเป็นโครงการ และต้องประกาศให้ประชาชนรู้โดยทั่วกัน นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติโดยข้าราชการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า ประเภทของนโยบายสาธารณะมีการจำแนกโดยมุ่งที่เนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้ และผลของนโยบาย ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชน เป็นผู้มีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการนั่นเอง

วัตถุประสงค์การเรียนประจำบท

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของนโยบายสาธารณะ

๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจประเภทของนโยบายสาธารณะ

๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑

๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด

๓. ผู้เรียนซักถาม

๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท

๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา

๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑

๓. สื่อ Power point ประจำบท

๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน

๒. การซักถามของผู้เรียน

๓. การสอบกลางภาค

บทที่ ๑
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ
(Concepts and Theories of Public Policy)

บทนำ

แนวทาง กิจกรรม หรือการกระทำที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินงานเพื่อส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ไปสู่ประชาชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ นั้นเรียกได้ว่านโยบายสาธารณะ (Public Policy) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล[๑] ในการดำรงชีวิตของประชาชนในทุกสังคมล้วนได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐทั้งสิ้น อาทิเช่น นโยบายการศึกษาภาคบังคับ กำหนดให้เยาวชนทุกคนต้องเข้ารับการศึกษาตามที่รัฐกำหนด โดยรัฐหวังว่า การศึกษาจะเป็นกระบวนการสำคัญในการกล่อมเกลาให้เยาวชนรู้จักคิดอย่างมีเหตุผลสามารถจำแนกระหว่างความดีงามและความชั่วร้าย เพื่อจะได้ยึดมั่นในการประพฤติดี ปฏิบัติดี สังคมจะได้มีสันติสุข และประการสำคัญการศึกษาจะเป็นเครื่องมือสำหรับประชาชนในการเสริมสร้างชีวิตที่ดีและมีความสุข นโยบายการศึกษาภาคบังคับจึงเป็นเครื่องมือสำหรับรัฐบาลในการเสริมสร้างชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ยังมีนโยบายสาธารณะที่สำคัญอีกหลายประการ ที่มีผลกระทบต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน ได้แก่นโยบายเศรษฐกิจที่มุ่งการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม นโยบายการรักษาความสงบภายในประเทศ นโยบายสาธารสุข นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายคมนาคมและการสื่อสาร นโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายการป้องกันประเทศ และนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น นโยบายเหล่านี้ล้วนเป็นนโยบายสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศและการเสริมสร้างความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนโดยทั่วไป

---

[๑]พระครูปลัดประวิทย์ วรธมฺโม และคณะ, “การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทย”, **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์**, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๖๔): ๒๙-๔๓.

นโยบายสาธารณะคืออะไร ถูกกำหนดขึ้นอย่างไร และเปลี่ยนแปลงได้อย่างไร ล้วนเป็นสิ่งที่มีคุณค่า ต่อความสนใจของประชาชนในฐานะสมาชิกของสังคม เพราะประชาชนทุกคนจะได้รับผลกระทบไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจากนโยบายสาธารณะของรัฐเสมอ โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งทางการเมืองและสังคม เพราะนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่างๆ ของสังคม และเป็นปัญหาที่ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะต้องรับผิดชอบในการแก้ไข ดังเช่น ปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรน่า ๒๐๑๙ ในปัจจุบัน ทำให้ปัญหานี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างประชาชน (public) พรรคการเมือง (political parties) รัฐสภา (congress) ตุลาการ (courts) ระบบราชการ (bureaucracy) ระบบบริหาร (executive) และราชการส่วนท้องถิ่น (local governments) อย่างเห็นได้ชัด สิ่งที่จะต้องพิจารณาก็คือ บุคคลหรือองค์กรต่างๆ ดังกล่าว มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร และผลของนโยบายสาธารณะกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมอย่างไร และมากน้อยเพียงใด

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมือง และนโยบายสาธารณะจะส่งผลกระทบทางใดทางหนึ่งต่อวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน อาทิเช่น สิ่งที่รัฐบาล กระทำหรือไม่กระทำจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นหรือเลวลง สิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนอีกประการหนึ่งก็คือ นโยบายสาธารณะมิได้ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบเหมือนกันหมดทุกกรณี ในทางตรงกันข้าม นโยบายสาธารณะบางนโยบายอาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ แต่ประชาชนบางกลุ่มเสียประโยชน์ อาทิเช่น นโยบายเวนคืนที่ดินเพื่อการสร้างเขื่อน ในกรณีนี้ ประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินเพื่อ การสร้างเขื่อนย่อมได้รับผลกระทบทางลบ ถึงแม้จะได้รับค่าชดเชยจากรัฐบาลบ้าง แต่ก็มีผลทำให้ต้องอพยพ โยกย้ายที่อยู่อาศัย ในขณะที่ประชาชนที่อยู่ท้ายเขื่อนจะได้รับประโยชน์จากการใช้น้ำจากเขื่อนเมื่อสร้างเขื่อน เสร็จแล้ว หรือนโยบายการล็อคดาวน์เพื่อลดการระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ อาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มที่ขาดรายได้จากการออกมาทำมาหากินไม่พอใจนัก เป็นต้น แต่ในบางกรณีประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น นโยบายสาธารณะสุข

ของรัฐบาลที่มุ่งจะเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะสุขอย่างเสมอภาคและทั่วถึง เป็นต้น ความแตกต่างของผลกระทบเหล่านี้ล้วนเป็นผลลิตของระบบการเมืองทั้งสิ้น

ในการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในบทนี้ จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญต่างๆ ประกอบไปด้วยความหมายของนโยบายสาธารณะ องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ประเภทของนโยบายสาธารณะ และผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่นๆ ต่อไป

๑. ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คำว่า “**นโยบาย**” (Policy) มาจากศัพท์ว่า “**นย-อุบาย**” หมายถึง แนวทางหรืออุบายที่ชี้ทางไปสู่วัตถุประสงค์ ส่วนคำว่า “**Policy**” หมายถึง แนวทางปฏิบัติของบ้านเมืองหรือหมู่ชน มาจากรากศัพท์ภาษากรีก “**Polis**” ซึ่งหมายถึง เมืองหรือรัฐ ดังนั้น นโยบาย จึงหมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ[๒] เป็นข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือรัฐบาล[๓] เป็นข้อความทั่วไปที่อธิบายถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะบรรลุตามแนวทางคำเนินงาน[๔] เป็นการกระทำที่ไตร่ตรองและลึกซึ้งของผู้บริหารระดับสูง[๕] เป็นกรอบพื้นฐานและแนวทางชุดหนึ่งซึ่งครอบคลุมการดำเนินงานทางธุรกิจภายใต้กรอบแนวคิดรวมของบริษัท[๖]

---

[๒]จุมพล หนิมพาณิช, **การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง**, (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒), หน้า ๕.

[๓]Friedrich, C. J., **Constitutional Government**, (New York: McGraw-Hill, 1963), p. 70.

[๔]Knezevich, Stephen J., **Administration of Public Education**, (4thed.), (New York: Warper and Row, 1984), p. 217.

[๕]McNichols, Thomas J., **Policy-Making and Executive Action**, (5thed.), (New York: McGraw-Hill, 1977), p. 3.

[๖]Y. N. Chang, Filemon Campo-Flores., **Business policy and Strategy**, (Santa Monica: Goodyear Pub. Co., 1980), p. 7.

ดังนั้น **นโยบาย** หมายถึง ข้อความที่ให้แนวทางสำหรับการพัฒนาและการดำเนินงานของหน่วยงานหรือแผนงาน ซึ่งเป็นกรอบที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการกระทำหรือการปฏิบัติ โดยมีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้า โดยไม่จำกัดว่าเป็นของรัฐบาลหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ

ส่วนคำว่า **สาธารณะ** หรือ **Pubic** คำไทยที่มักใช้แทน เช่น สาธารณะ ส่วนรวม มหาชน ราช ราชการ รัฐ รัฐบาล เมือง บ้านเมือง แผ่นดิน ประชาคม ประชาชน หลวง กงสี[๗] สาธารณะจึงเป็นเรื่องของส่วนรวม ความเป็นสาธารณะพิจารณาจาก (๑) เกณฑ์ความกว้างของผลกระทบและผลกระทบภายนอก ซึ่งเป็นกระทบกับสิ่งที่อยู่นอกวงของการกระทำ เช่น โรงงานปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ แต่ประชาชนได้รับผลกระทบทั้งสุขภาพกายและสุขภาพ ใจ (๒) เกณฑ์ผู้เป็นเจ้าของงบประมาณดำเนินการ หรือเป็นที่มาของเงิน (๓) เกณฑ์ความตระหนักเรื่องสาธารณะ คือ สิ่งที่เอกชนทั่วไปไม่สนใจ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาพยาบาล การจัดการศึกษา ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น และ (๔) เกณฑ์อำนาจที่ชอบธรรมของรัฐบาล เพราะเรื่องสาธารณะคือสิ่งที่รัฐเป็นผู้กำหนด[๘]

ในการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์โดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นประเทศใด มีระบอบการปกครองแบบใด มนุษย์ย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐอยู่ด้วยเสมอ ซึ่งจะเกี่ยวข้องโดยเป็นผู้มีส่วนร่วมจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ผู้รับผลกระทบและผู้สนับสนุน หรือผู้คัดค้าน ในการศึกษาความหมายนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้แบ่งแนวทางในการศึกษาออกเป็น ๓ แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ ๑ การศึกษาความหมายจากนิยามของนักวิชาการแต่ละท่าน

แนวทางที่ ๒ การศึกษาความหมายเป็น ๒ แนวทาง คือ นิยามความหมายแบบกว้าง กับนิยามความหมายแบบแคบ หรือเฉพาะเจาะจง

แนวทางที่ ๓ การศึกษาความหมายแบบมิติ (๓ มิติ) ด้วยกัน

---

[๗]Wamsley, Garry L. & Zald, Mayer N., **The Political Economy of Public Organization**, (U.S.A: Indiana University, 1976), p. 33.

[๘]สัญญา เคณาภูมิ, “กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ”, **วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์,** ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓๓ (กันยายน–ธันวาคม ๒๕๕๙): ๑-๑๖.

แนวทางที่ ๑ การศึกษาความหมายจากนิยามของนักวิชาการแต่ละท่าน ในปัจจุบันมีนักวิชาการจำนวนมากได้พยายามให้ความหมายของนโยบายสาธารณะออกไปในแง่มุมต่างๆ ซึ่งส่งผลให้การกำหนดขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะทำได้ยากขึ้น ตัวอย่างของความหมายที่นักวิชาการหลายท่านกำหนดขึ้น เช่น

โธมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) ได้ให้ความหมายของคำว่า **นโยบายสาธารณะ** ไว้ว่าเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลสามารถเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ สำหรับส่วนที่รัฐเลือกที่จะกระทำนั้นจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี ในการให้การบริการแก่สมาชิกในสังคมในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะไม่กระทำก็ถือว่าเป็นสาระสำคัญของนโยบาย และยังได้กล่าวถึงคุณสมบัติ เป้าหมายของนโยบายสาธารณะเพิ่มเติมอีก ดังนี้สามารถทำการประเมินผลกระทบต้านสิ่งแวดล้อมที่มีต่อนโยบายได้สามารถวิเคราะห์ถึงปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากนโยบายโดยขบวนการทางการเมืองสามารถตรวจสอบผลลัพธ์ต่างๆ ที่เกิดจากนโยบายที่เป็นผลมาจากระบบการเมืองสามารถทำการประเมินผลกระทบจากนโยบายที่มีต่อสังคมทั้งในเชิงที่คาดคิดประมาณการไว้แล้วและผลที่จะเกิดโดยไม่ได้คาดคิด[๙]

วิลเลียม กรีนวูด (William Greenwood) ให้ความหมายไว้ว่า **นโยบายสาธารณะ** หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นเพื่อที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เป็นการทั่วไปเพื่อนำเอาไปเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานต่างๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้[๑๐]

โรเบิร์ต อายสโตน (Robert Eyestone) ได้ให้ความหมายว่า **นโยบายสาธารณะ** คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมขององค์การ ซึ่งเป็นความหมายที่ค่อนข้างกว้างและยากที่จะเข้าใจความหมายที่แท้จริง เพราะสิ่งแวดล้อมของ

---

[๙]Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy**, (15thed.), (Boston: Pearson, 2016), p. 3.

[๑๐]Greenwood, William T., **Management and Organizational Behavior Theories: An Interdisciplinary Approach**, (Ohio: South Western, 1965), p. 222.

องค์การ อาจหมายถึง สิ่งแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ส่วนองค์การของรัฐอาจมีความหมายครอบคลุมองค์การทั้งหมดของรัฐ ส่วนลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับสิ่งแวดล้อมของ องค์การก็อาจมีหลายลักษณะ[๑๑]

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) ได้ให้คำนิยาม **นโยบายสาธารณะ** หมายถึง แนวทางการกระทำ (Course of Action) ของรัฐเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น ความยากจน เป็นต้น เมื่อนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแนวทางการกระทำของรัฐบาลแล้ว นโยบายสาธารณะจึงต้องเกี่ยวข้องกับเรื่องราวต่างๆ อย่างน้อย ๒ ประการ คือ ๑) เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรืองดเว้นการกระทำ ๒) เกี่ยวข้องกับสิ่งใดก็ตามที่ได้กระทำหรืองดเว้นมิได้กระทำ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่ได้ตัดสินใจไปแล้ว[๑๒]

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และอับราฮัม แทปแพลน (Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan) ให้ความหมายไว้ว่า **นโยบายสาธารณะ** หมายถึง การกำหนดเป้าประสงค์ (goals) ค่านิยม (values) และการปฏิบัติ (practices) ของโครงการของรัฐ เป็นการระบุอย่างชัดเจนว่า กิจกรรมที่เป็นแผนงานหรือโครงการของรัฐที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะนั้นจะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม รวมถึงแนวทางปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมาย แนวความคิดของ **Lasswell and Kaplan** จึงให้ความชัดเจนเกี่ยวกับสาระสำคัญของนโยบายสาธารณะพอสมควร[๑๓]

ลินตัน คอลด์เวลล์ (Lynton Caldwell) ให้ความหมายไว้ว่า **นโยบายสาธารณะ** หมายถึง บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมจะเข้าดำเนินการยินยอมอนุญาตหรือที่จะห้ามมิให้กระทำ ซึ่งการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย

---

[๑๑]Eyestone, Robert, **From Social Issues to Public Policy**, (New York, U.S.A.: John Wileys & Sons, Inc., 1978), p. 18.

[๑๒]Anderson, James E., **Public Policy Making**, (Great Britain: Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975), p. 9.

[๑๓]Lasswell, H. D., & Kaplan, A., **Power and society: a framework for political inquiry**, (New Haven: Yale University Press, 1950), p. 71.

ต่างๆ นั้น อาจแสดงออกได้หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ในรูปของคำแถลงการณ์ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น[๑๔]

ไอรา ชาร์แคนสกี้ (Ira Sharkansky) นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาล หรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคมเป็นต้นกิจกรรมดังกล่าวครอบคลุม ๓ ประเด็น ดังนี้

๑) กิจกรรมที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ

๒) กิจกรรมนั้นต้องมีกฎข้อบังคับสำหรับบุคคลและหน่วยงานในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ

๓) กิจกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมืองอื่น ๆ[๑๕]

คาร์ล โจอาคิม ฟรีดริช (Carl Joachim Friedrich) ได้ให้ความเห็นว่า **นโยบายสาธารณะ** คือ ชุดของข้อเสนอที่เกี่ยวกับการกระทำของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือรัฐบาลภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วย ปัญหาอุปสรรคและโอกาส ซึ่งนโยบายจะถูกนำเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน การกำหนดนโยบายนั้นมิได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน แต่นโยบายส่วนใหญ่จะต้องผ่านการพิจารณาเป็นขั้นตอน ซึ่งจะมีฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญกับฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบาย[๑๖]

เดวิด อิสตัน (David Easton) ให้ความหมายไว้ว่า **นโยบายสาธารณะ** หมายถึง อำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมทั้งหมดและผู้ที่มีอำนาจในการจัดสรรก็คือ

---

[๑๔]Calwell, Lynton K., **Environment: A Challenge in modern Society**, (New York: Doubleday, 1970), p. 10.

[๑๕]Sharkansky, Ira., **Policy Analysis in Political Science**, (Chicago: Markham, 1970), p.17.

[๑๖]Friedrich, C. J., **Man and his government**, (New York: McGraw-Hill, 1963), p.70.

รัฐบาลและสิ่งที่รัฐบาล ตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจากการจัดสรรค่านิยมของสังคม[๑๗]

Keshav V. Datye and Sachi Mishra ให้ความหมายว่า **นโยบายสาธารณะ** หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาล ในส่วนของการเลือกที่จะไม่กระทำนั้นก็ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน อาทิเช่น การที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหาร นั่นคือรัฐบาลเลือกที่จะไม่บังคับให้ชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ แต่เปลี่ยนเป็นการรับตามความสมัครใจ[๑๘]

สรุปได้ว่า **นโยบายสาธารณะ (Public Policy)** หมายถึง แนวทางกิจกรรมการกระทำ หรือการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

แนวทางที่ ๒ การศึกษาความหมายเป็น ๒ แนวทาง คือ นิยามความหมายแบบกว้างกับนิยามความหมายแบบแคบ หรือเฉพาะเจาะจง ดังนี้

ความหมายแบบกว้าง นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาลอย่างกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือก และกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ และมีวิธีการบริหารจัดการ เพื่อให้เกิดการบรรลุตามวัตถุประสงค์

---

[๑๗]Easton, David., **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**, (New York: Alfred A. Knoft, 1953), p. 129.

[๑๘]Datye, K. & Mishra, S., “ Compatibility of Dye Mixtures” , **Journal of the Society of Dyers and Colourists**, Vol. 100, Issue11 (November 1984): 334-339.

ความหมายแบบแคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของรัฐบาล และมิติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล

แนวทางที่ ๓ การศึกษาความหมายแบบมิติ (๓ มิติ) ด้วยกัน ได้แก่

กลุ่มมิติที่ ๑ ในมิติที่เป็นด้านกิจกรรม หรือการกระทำของรัฐบาล หรืองดเว้นการกระทำของรัฐบาล

กลุ่มมิติที่ ๒ ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับในการตัดสินใจของรัฐบาล

กลุ่มมิติที่ ๓ ในมิติที่เป็นแนวทางการกระทำของรัฐบาล

กลุ่มมิติที่ ๑ ในมิติที่เป็นด้านกิจกรรม หรือการกระทำของรัฐบาล หรืองดเว้นการกระทำของรัฐบาล กลุ่มนักวิชาการที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ โดยให้ความสำคัญในเรื่องของกิจกรรม หรือการกระทำ หรือการงดเว้นการกระทำ ดังเช่น

โธมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลจะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมด ทั้งกิจกรรมที่เป็นงานประจำและกิจกรรมที่เกิดขึ้นบางโอกาส[๑๙]

ไอรา ชาร์แคนสกี้ (Ira Sharkansky) กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำขึ้น ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับขอบข่ายของบริการสาธารณะ กฎข้อบังคับ การเฉลิมฉลองในโอกาสและเทศกาลที่เป็นสัญลักษณ์ของประเทศ และการควบคุมกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการกระทำทางการเมือง[๒๐]

เดวิด อิสตัน (David Easton) เป็นกิจกรรมที่มีการระบุเจาะจงลงไปที่ประเภทของกิจกรรมของรัฐบาลเลยทีเดียว การแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมเป็นส่วนรวม[๒๑]

---

[๑๙]Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy**, (15th ed.), (Boston: Pearson, 2016), p. 3.

[๒๐]Sharkansky, Ira, **Policy Analysis in Political Science**, (Chicago: Markham, 1970), p. 17.

[๒๑]Easton, David, **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**, (New York: Alfred A. Knoft, 1953), p. 129.

เจมส์ แอนเดอร์สัน (James E. Anderson) แนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำสำเร็จ เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจัดการกับปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ[๒๒]

ลูอิส โคนิค (Louis Koenig) กิจกรรมที่รัฐบาลกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งมีผลต่อความกินดี อยู่ดีของประชาชน[๒๓]

กลุ่มมิติที่ ๒ ในมิติที่เป็นแนวทางเลือกสำหรับในการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่นักวิชาการกลุ่มนี้ ได้ให้แง่มุมความหมายที่แตกต่างกันไป ดังเช่น

วิลเลียม กรีนวูด (William Greenwood) การตัดสินใจขั้นต้นเพื่อที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เป็นการทั่ว ๆ ไป เพื่อนำเอาไปเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดไว้[๒๔]

ลินตัน คอลด์เวลล์ (Lynton Caldwell) บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ที่สังคมจะเข้าดำเนินการยินยอมอนุญาต หรือที่จะห้ามมิให้กระทำ ซึ่งการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ นั้น อาจแสดงออกได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ในรูปของคำแถลงการณ์ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น[๒๕]

อาร์ เจ เอส เบเกอร์ (R.J.S. Baker) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจว่า จะกระทำอะไร[๒๖]

---

[๒๒]Anderson, James E., **Public Policy Making**, (Great Britain: Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975), p. 9.

[๒๓]Louis W. Koenig, **An Introduction to Public Policy**, (New Jersey: Prentice-Hall, 1986), p. 12.

[๒๔]Greenwood, William T., **Management and Organizational Behavior Theories: An Interdisciplinary Approach**, (Ohio: South Western, 1965), p. 222.

[๒๕]Calwell, Lynton K., **Environment: A Challenge in modern Society**, (New York: Doubleday, 1970), p. 10.

[๒๖]Baker, R.J.S., **Administrative Theory and Public Administration,** (London: Hutchinson University Press, 1972), p. 15.

อาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะไว้ว่า แนวทางที่รัฐบาลได้ตัดสินใจ เลือกแล้วว่า จะนำไปสู่เป้าหมายที่ต้องการได้อย่างเหมาะสมและเป็นไปได้ในสถานการณ์แวดล้อมของสังคม[๒๗]

อมร รักษาสัตย์ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะมีอยู่ ๒ นัยด้วยกัน คือ ในความหมายอย่างแคบ คือ หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ในความหมายอย่างกว้างจะครอบคลุมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย และได้จำแนกลักษณะความหมายของนโยบายไว้เป็นประเด็นต่าง คือ ๑) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง ๒) หลักการ หรือกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายนั้น และ ๓) การเตรียมการสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้ปฏิบัติตามหลักการ[๒๘]

กลุ่มมิติที่ ๓ ในมิติที่เป็นแนวทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งแนวทางหรือหนทางการกระทำนี้ อาจจะปรากฏในรูปแบบหรือลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น ในรูปของหลักการแผนงาน โครงการ เป็นต้น นักวิชาการกลุ่มนี้ เช่น

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ และอับราฮัม แทปแพลน (Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan) การกำหนดเป้าหมายประสงค์ ค่านิยม และการปฏิบัติของโครงการของรัฐ นั่นคือกิจกรรมที่เป็นแผนงาน หรือโครงการจะต้องสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม[๒๙]

ชาร์ลส์ จาคอป (Charles Jacop) หลักการ แผนงาน หรือแนวทางการกระทำต่าง ๆ[๓๐]

---

[๒๗]อาทิตย์ อุไรรัตน์, **บทบาทข้าราชการในการกำหนดนโยบาย เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๑ นโยบายสาธารณะ**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘), หน้า ๓๖.

[๒๘]อมร รักษาสัตย์, **เอกสารประกอบการสอน การพัฒนานโยบาย**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๘), หน้า ๒๑.

[๒๙]Lasswell, H. D., & Kaplan, A., **Power and society: a framework for political inquiry**, (New Haven: Yale University Press, 1950), p. 71.

[๓๐]Charles, J., **An introduction to the study of public policy**, (New York: Houghton Miffin College, 1977), p. 23.

บุญทัน ดอกไธสง ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะว่า คำมั่นสัญญาที่ประกาศในการหาเสียงของพรรคการเมือง เมื่อถูกเลือกได้เป็นพรรคผู้จัดตั้งรัฐบาลแล้วได้ประกาศให้คำมั่นต่อรัฐสภาว่า เมื่อเป็นรัฐบาลแล้วจะทำให้อะไรเป็นประโยชน์ให้กับเจ้าของอำนาจ คือ ประชาชนที่เป็นเจ้าของเสียงอำนาจอธิปไตย[๓๑]

จากความหมายของนโยบายสาธารณะของนักวิชาการกลุ่มต่างๆ ดังที่กล่าวมา สรุปได้ว่า แนวทางการกระทำของรัฐบาลทุกระดับในประเทศหนึ่งๆ ได้ตัดสินใจขั้นต้นเพื่อที่จะกำหนดแนวทางกว้างๆ เป็นการทั่ว ๆ ไป เพื่อนำเอาไปเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานต่างๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ ที่ได้กำหนดไว้ โดยแนวทางกว้างๆ นั้น จะออกมาเป็นผลผลิตของนโยบาย และจะถูกแปรรูปเป็นโครงการ แผนงาน เพื่อเป็นหนทางชี้นำให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ จุดมุ่งหมายของนโยบายสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ สังคม ท้องถิ่น

๒. องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการด้านนโยบายศาสตร์กำหนดขั้นตอนในการกำหนดนโยบายไว้แตกต่างกัน มีทั้งนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะนั้น จะต้องมีองค์ประกอบที่เป็นส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบาย ดังองค์ประกอบอันเป็นกระบวนการตามแนวคิดของนักวิชาการ เช่น

Daniel Lerner & Harold D. Lasswell ประกอบด้วยการรับรู้และรวบรวมข่าวสารที่เกี่ยวข้องการเสนอแนะให้มีการริเริ่มนโยบาย การกำหนดนโยบาย การเตรียมการและปรับปรุงกลไกของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติและการ

---

[๓๑]บุญทัน ดอกไธสง, **ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์**, (กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, ๒๕๕๓), หน้า ๓๖.

ประเมินผลนโยบาย แนวคิดดังกล่าวได้กลายเป็นต้นแบบที่นักวิชาการนิยมใช้ต่อ ๆ มาในการศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย[๓๒]

Lineburry & Sharkansky ได้กำหนดคุณลักษณะของนโยบายไว้ คือ ๑) นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน ๒) จะต้องประกอบไปด้วยลำดับขั้นของการกระทำต่างๆ ที่มีแผนจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ ๓) จะต้องประกอบด้วยการกำหนดการกระทำต่างๆ ที่ต้องเลือกนำมาปฏิบัติ ๔) มีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน ๕) มีการดำเนินการปฏิบัติตามลำดับขั้น[๓๓]

Dror ได้กล่าวไว้ว่า คุณลักษณะของนโยบายสาธารณะประกอบไปด้วย ๑) นโยบายจะต้องเป็นแผนของรัฐบาล ๒) จะต้องมีการกำหนดไว้ล่วงหน้า ๓) จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ ของรัฐบาลในช่วยระยะเวลาที่กำหนดไว้[๓๔]

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการไทย ที่ได้แต่งตำรานโยบายสาธารณะไว้ให้ได้ศึกษาที่โดดเด่นหลายท่านด้วยกัน ดังเช่น

อาทิตย์ อุไรรัตน์ ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ โดยพิจารณาในแง่ที่ว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทุกๆ นโยบายสาธารณะจะต้องมีอยู่เสมอไป โดยองค์ประกอบได้จำแนกออกเป็น ๔ ประการ คือ ๑) นโยบายสาธารณะจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน ๒) มีลักษณะเป็นแนวทางหรือหลักการที่ประสงค์จะให้เป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ๓) มีทางเลือกทางหนึ่งของการตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล ๔) นโยบายที่จะกำหนดขึ้นนั้นจะต้อง

---

[๓๒]Daniel Lerner & Harold D. Lasswell, “The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method”, **American Political Science Review**, Volume 46 Issue 1 (March 1952): 234 - 238.

[๓๓]Lineberry R. L. & Sharkansky, I., “**Urban Politics and Policy”,** (New York: Harpers Row. McGraw-Hill, 1971), p. 33.

[๓๔]Dror, Y., **Policymaking under adversity Transaction Books**, (U.S.A.: New Brunswick, 1986), p. 23.

เป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่น่าเป็นไปได้ในสภาพแวดล้อมทางสถานที่และตามกาลเวลาที่เป็นอยู่ในขณะนั้น[๓๕]

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ ได้จำแนกลักษณะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะไว้ เช่น เป็นกิจกรรมที่รัฐเลือกกระทำหรือไม่กระทำ เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวโดยสรุปองค์ประกอบนโยบายสาธารณะ เป็นการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งออกมาใน รูปของนโยบายเป็นการเสนอ ร่างกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน มุ่งไปที่คนในสังคมโดยส่วนรวมหรือเฉพาะกลุ่ม มีความเป็นไปได้เมื่อมีการนำไปสู่การปฏิบัติ แสดงถึงการกระทำของรัฐบาล แนวทางเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ[๓๖]

สุรชัย เจนประโคน ได้สรุปองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะไว้ว่า การที่จะชี้ว่าอะไรเป็นองค์ประกอบนโยบายสาธารณะนั้นค่อนข้างจะสับสนและยุ่งยาก แม้นักวิชาการทั้งหลายต่างก็ให้ความเห็นที่แตกต่างกันไป ซึ่งพอที่จะจำแนกองค์ประกอบตามความสำคัญของนโยบาย ๑) นโยบายเป็นหลักเกณฑ์ บรรทัดฐาน สำหรับวางแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ ๒) นโยบายเป็นจุดหมายที่นำไปสู่การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ ๓) นโยบายเป็นสิ่งที่แสดงถึงความไม่แน่นอน ชัดเจนในการทำงาน และก่อให้เกิดการประสานงานระหว่างบุคคลและองค์กรต่างๆ รวมทั้งขจัดความซ้ำซ้อน ๔) นโยบายเป็นเครื่องมือไปสู่ภาวการณ์มีเอกภาพหรือเอกรูปของการดำเนินงานของรัฐบาล ๕) นโยบายเป็นกลไกที่ทำให้การ

---

[๓๕]อาทิตย์ อุไรรัตน์, **บทบาทข้าราชการในการกำหนดนโยบาย เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๑ นโยบายสาธารณะ**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘), หน้า ๓๙.

[๓๖]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ,** พิมพ์ครั้งที่ ๓๐, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๖๒), หน้า ๒๔.

ปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ๖) นโยบายเป็นกระบวนการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุมีผล[๓๗]

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมไปถึงการดำเนินการต่างๆ เพื่อนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

๑) นโยบายสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้แน่นอน

๒) ต้องมีลำดับขั้นตอนของพฤติกรรมต่างๆ ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

๓) ต้องกำหนดการกระทำต่างๆ ให้สอดคล้องกับเวลา สถานที่ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

๔) ต้องมีประกาศให้ประชาชนรู้โดยทั่วกัน (แถลงต่อสภา ประกาศผ่านสื่อมวลชน)

๕) ต้องมีการดำเนินการตามที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

๖) ต้องเป็นแผนงานรัฐบาล (ขณะที่อยู่ในตำแหน่ง)

๗) แผนงานดังกล่าวจะต้องมีการกำหนดเป็นโครงการไว้ล่วงหน้า (เพื่อเป็นหลักประกันว่าได้ผ่านการพิจารณามาอย่างดีแล้ว เพื่อให้มีเวลาแจ้งให้ประชาชนทราบเพื่อเตรียมตัวและอาจมีการแสดงความคิดเห็น)

๘) แผนงานของรัฐบาลที่ได้กำหนดเป็นโครงการไว้แล้วนั้นจะต้องเกี่ยวกับเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงเวลาที่กำหนด

นโยบายสาธารณะของแต่ละประเทศ มีองค์ประกอบที่แตกต่างกันไปด้วยเพราะสภาพทางด้านสังคม ภูมิศาสตร์ ประเพณีวัฒนธรรม การนับถือศาสนา สิ่งแวดล้อม และบริบท แตกต่างกัน สามารถสรุปองค์ประกอบนโยบายสาธารณะโดยรวมที่สำคัญได้ ๑๓ ประการ คือ[๓๘]

๑) เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ

---

[๓๗]สุรชัย เจนประโคน, **เอกสารประกอบการสอน นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (สมุทรสาคร: วิทยาลัยชุมชนสมุทรสาคร, ๒๕๕๒), หน้า ๓๕.

[๓๘]อมรศักดิ์ กิจธนานันท์, **ลักษณะนโยบายสาธารณะที่ดี**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://doctorpook. blogspot.com/2012/06/blog-post_16.html [๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔].

๒) เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองคุณค่าของสังคม

๓) ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการ และประมุขของประเทศ

๔) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบ และกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

๕) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก

๖) เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง มิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น

๗) กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน

๘) เป็นการตัดสินที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นชุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบมิใช่เป็นการตัดสินใจแบบเอกเทศ

๙) เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

๑๐) เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง

๑๑) เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ

๑๒) กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม

๑๓) เป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้น **เจมส์ แอนเดอร์สัน** กล่าวไว้ว่า องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะมีดังนี้[๓๙]

๑) นโยบายเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ชัดเจน มากกว่าการกระทำโดยบังเอิญหรือไม่ตั้งใจ

๒) นโยบายประกอบด้วยชุดหรือแบบแผนการกระทำที่ต่อเนื่องกัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมากไปกว่าการตัดสินใจเฉพาะเรื่อง และการตัดสินใจที่แยกจากกัน

๓) นโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเพื่อตอบสนองเรียกร้องในเชิงนโยบาย หรือการเรียกร้องของผู้ขอให้มีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับสาธารณะ

๔) นโยบายเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐบาลกระทำจริงๆ ไม่เป็นเพียงสิ่งที่ตั้งใจจะทำหรือพูดว่ากำลังจะทำ

๕) นโยบายสาธารณะอาจเป็นได้ทั้งในเชิงบวกหรือเชิงลบ

๖) นโยบายสาธารณะจะต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรืออำนาจที่ชอบธรรม

โดยสรุป องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ คือ ชุดของกิจกรรมที่มีลักษณะการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย มีเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นแนวทางหรือหลักการที่ประสงค์จะให้เป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีหลักเกณฑ์บรรทัดฐาน สำหรับวางแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งเป็นทางเลือกทางหนึ่งของการตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่น่าเป็นไปได้ และเป็นเครื่องมือไปสู่ภาวการณ์มีเอกภาพของรัฐบาล โดยมีเครื่องมือ คือ นโยบายเป็นกลไกที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุมีผล และมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน

---

[๓๙] Anderson, James E., **Public Policy – Making: Introduction,** (2nd ed.), (New York: Houghton Mifflin Company. 1994), p 33.

๓. ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายของนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน ดังนี้

๑) ฝ่ายรัฐบาล/ ผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิผล (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง เช่น นโยบายประชานิยมของพรรคพลังประชาชน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นรัฐบาล เมื่อปี ๒๕๔๔ โดยมี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แก่ นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งละ ๑ ล้านบาท และนโยบายพักชำระหนี้เกษตรกร ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้น โดยอาจได้รับความไว้วางใจจากการเลือกตั้งทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกัน คัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไป หรือในบางกรณี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อม ศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลให้รัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ดังนั้น จึง กล่าวได้ว่านโยบายสาธารณะมีผลต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลอย่างสำคัญ

๒) ฝ่ายประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง ผ่านพรรคการเมือง อาทิเช่น ผ่านพรรคการเมือง ผ่านกลุ่มอิทธิพลและผลประโยชน์ ผ่านระบบราชกาล ผ่านนักการเมือง ผ่านฝ่าย

บริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ความต้องการ (demands) และการสนับสนุน (supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (political system) เป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ ประชาชนได้รับความพอใจ แต่ส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (feedback) จะทำให้ประชาชน เชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการ นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายาม ปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้นประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป ความสัมพันธ์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถีและคุณภาพชีวิตของประชาชน[๔๐]

๓) ฝ่ายข้าราชการ นโยบายสาธารณะเป็นกลไก เครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐ เมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานจะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ โดยกำหนดแผนงานโครงการที่สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด นโยบายของรัฐบาลอาจจะกำหนดไว้ในลักษณะต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎระเบียบกฎกระทรวง และมติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ถ้านโยบายหนึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมเฉพาะเจาะจง ปฏิบัติได้และวัดได้ ก็จะช่วยให้ข้าราชการผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงาน และเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ได้ง่ายสอดคล้องและตรงกัน อันจะส่งผลให้นโยบายนั้นบรรลุสัมฤทธิ์ผลที่ต้องการได้

กล่าวโดยสรุป นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติโดยข้าราชการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบาย

---

[๔๐]Easton, David, **A Framework for Political Analysis**, (New Jersey: Prentice-Hall, 1965), p. 26.

สาธารณะมีลักษณะทางตรงกันข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ยากจน ด้อยการศึกษาและคุณภาพชีวิตต่ำ

๔. ประเภทของนโยบายสาธารณะ

การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการระบุความชัดเจนของนโยบายสาธารณะทั้งในด้านคุณลักษณะและวัตถุประสงค์ของนโยบาย สามารถจำแนกได้ ๓ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ จำแนกตามเนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ ตามแนวความคิดของ **ธีโอดอร์ โลวาย (Theodore Lowi)**[๔๑] **และเฟรด โฟร์ฮอค์ (Fred Frohock)**[๔๒] แบ่งประเภทนโยบายออกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้

๑. นโยบายที่เป็นเกณฑ์หรือข้อบังคับ (Regulative Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อวางระเบียบหรือเป็นกติกาในการอยู่ร่วมกันของสมาชิกในสังคมอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เช่น มติคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด ระเบียบข้อบังคับ และประกาศต่างๆ

๒. นโยบายการกระจายบริการของรัฐ (Distributive Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสได้รับบริการสาธารณะที่เป็นของรัฐบาลอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และพอเพียง เช่น นโยบายลดราคาน้ำมันเบนซิล โครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน โครงการสามสิบบาทรักษาทุกโรค เป็นต้น

๓. นโยบายเพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม (Re-distributive Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อประชาชนบางกลุ่ม บางอาชีพ บางสาขาการผลิต หรือบางพื้นที่ตามความจำเป็น เช่น โครงการช่วยเหลือคนพิการ โครงการช่วยเหลือชุมชนแออัด เป็นต้น

---

[๔๑]Lowi, Theodore J., “American Business, Public Policy Case Studies, and Political Theory”, **World Politic**, XVI (July 1964): 677-715.

[๔๒]Frohock, F. M., **Public Policy Scope and Logic**, (Englandwood Cliffs, New Jersey: Prentice - Hill, Inc., 1979), p. 28.

๔. นโยบายเพื่อการลงทุน (Capitalization Policy) เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ หรือเพื่อแสวงหาทรัพยากรใหม่ๆ ในการริเริ่ม สร้างสรรค์ คิดค้นสิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม เช่น โครงการเขตนวัตกรรมระเบียงเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก หรือ EECi เป็นต้น

๕. นโยบายเพื่อจริยธรรม (Ethical Policy) เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ได้บังคับให้ผู้ใดปฏิบัติตาม เพียงแต่สนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้สำนึกในทางที่ถูกต้อง โดยรัฐบาลต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนมีวินัยและจริยธรรมที่ดี เช่น โครงการถนนสีขาว โครงการหน้าบ้านน่ามอง

แนวทางที่ ๒ จำแนกตามการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้ มีองค์กรรับผิดชอบโดยตรงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถือเป็นหลักประกันสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นจริง โดยแบ่งประเภทนโยบายออกเป็น ๕ ประเภท ดังนี้

๑. นโยบายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Policy) เน้นเรื่องของความอยู่ดีกินดีของประชาชน ให้ประชาชนซื้อง่ายขายคล่อง นำไปสู่ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เช่น นโยบายทางด้านการเกษตร ป่าไม้ ประมง เหมืองแร่ ปิโตเลียม เป็นต้น

๒. นโยบายด้านการศึกษา (Education Policy) เน้นเรื่องของการวางแนวทางการศึกษาให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงในทุกระดับ ทั้งการศึกษาในโรงเรียน และนอกโรงเรียน เป็นต้น

๓. นโยบายด้านสังคม (Social Policy) เน้นการสร้างความมั่นคงในสังคม เช่น การประชาสงค์เคราะห์ การประกันสังคม สุขภาพอนามัย เป็นต้น

๔. นโยบายทางด้านการเมืองการป้องกันประเทศ (Politic & Defense Policy) เน้นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง วิถีทางในการป้องกันประเทศทั้งด้านการทูตและการทหาร เป็นต้น

๕. นโยบายทางการบริหาร (Administrative Policy) เป็นนโยบายที่ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพล

เรือน (กพ.) ก็เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล หรือ นโยบายที่เกี่ยวกับอาชีวศึกษาของกระทรวงศึกษา เป็นต้น

แนวทางที่ ๓ จำแนกตามผลของนโยบายตามแนวคิดของ **ไอรา ชาร์แคนสกี (Ira Sharkansky)**[๔๓] โดยแบ่งประเภทนโยบายออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑. นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้แก่ กิจกรรมใดๆ ที่รัฐบาลกระทำดังนั้น ในกระบวนการนี้จึงเป็นขั้นตอนของการดำเนินกิจกรรมใดๆ ก็ตามของรัฐบาลที่ตั้งใจเอาไว้ว่าต้องกระทำเช่นนั้นให้ได้ และต้องบรรลุตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

๒. ผลิตผลของนโยบาย (Policy Output) ได้แก่ ขั้นตอนที่ได้แสดงให้เห็นถึงระดับต่างๆ ของการบริหารอันเป็นผลสะท้อนมาจากการดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาล เช่น นโยบายปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจ หรือนโยบายพัฒนาตัดขั้นตอนการขอวีซ่าไปต่างประเทศ เป็นต้น

๓. ผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts) ได้แก่ ผลสะท้อนของการบริหารต่างๆ ของรัฐบาลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอาจเป็นทั้งทางบวกและทางลบ เช่น นโยบายโอนกิจการรถเมล์เป็นของรัฐ วัตถุประสงค์เพื่อควบคุมงานโดยจัดบริการให้ทั่วถึงแต่ผลกระทบคือขาดทุนเป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเภทของนโยบายสาธารณะมีการจำแนกโดยมุ่งที่เนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้ และผลของนโยบาย ทั้งนี้เพื่อมุ่งผลประโยชน์สูงสุดของผู้รับประโยชน์นั้นๆ

๕. ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากสถาบันหลัก ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และเรียก ๓ สถาบันนี้ว่า ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็น

---

[๔๓]Sharkansky, Ira., **Policy Analysis in Political Science**, (Chicago: Markham, 1970), p. 29.

ทางการ (Official Policy-maker) แล้ว ยังมีผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy-maker) ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมืองและประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย[๔๔] สำหรับระบบนโยบายซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วยส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณา คือ ๑) ผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย ๒) สภาพแวดล้อมนโยบาย และ ๓) นโยบายสาธารณะ ซึ่งเมื่อประกอบกันอย่างลงตัวแล้วจะสามารถสร้างระบบนโยบายสาธารณะที่มีศักยภาพในการพัฒนาไปสู่นโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน ดังนี้[๔๕]

๑) ผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อระบบนโยบาย สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ

๑.๑) ผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการหรือผู้เกี่ยวข้องของรัฐ (state actors) เป็นบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย กลุ่มแรกผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง elected officials) ได้แก่ สภานิติบัญญัติ (legislatures) ฝ่ายบริหาร (the executive) องค์การบริหาร (administrative agencies) ศาล (the courts) กลุ่มที่สองมาจากการแต่งตั้ง (appointed officials) ได้แก่ข้าราชการเป็นต้น

๑.๒) ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) พรรคการเมือง (political parties) ปัจเจกบุคคล (individual citizen) องค์กรวิจัย (research organizations) สื่อสารมวลชน (mass

---

[๔๔]อนุวัต กระสังข์, **นโยบายสาธารณะ: ปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.mebmarket.com/ebook-165642-นโยบายสาธารณะ-ปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ [๑ มิถุนายน ๒๕๖๕].

[๔๕]ฐานริณทร์ หาญเกียรติวงศ์ และรุจิกาญจน์ สานนท์, “นโยบายสาธารณะและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ”, **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์,** ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๖๑): ๗๐-๘๑.

media) เป็นต้น[๔๖] โดยความสำคัญของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้มีส่วนขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มีความสอดคล้องต่อความจำเป็นของการพัฒนาประเทศต่อไป

ก. กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) หมายถึง กลุ่มคนที่มีแนวความคิดพื้นฐาน ฐานะสังคมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันหรือมีอาชีพเดียวกัน มารวมตัวกันเป็นครั้งคราว หรือสม่ำเสมอเพื่อเรียกร้อง และปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากเห็นความสำคัญของการประสานกิจกรรมร่วมกัน เช่น สมาคมทนายความ สมาคมพ่อค้าข้าว สหภาพแรงงาน เป็นต้น กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อสถาบันทางการเมือง หรือเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง นอกจากนั้นกลุ่มผลประโยชน์อาจนำเสนอข้อมูลสารสนเทศ และทางเลือกให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อนำไปกำหนดนโยบายอย่างสมเหตุสมผลได้

ข. พรรคการเมือง (Political Parties) หมายถึง องค์กรถาวรที่รวบรวมคนให้เข้ามาเป็นสมาชิกพรรค โดยสมัครใจจากชุมชนระดับท้องถิ่น จนถึงระดับชาติ ประสานประโยชน์ของสมาชิกพรรค แสวงหาอำนาจทางการเมืองตามวิถีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด และเป็นช่องทางที่ให้ประชาชนแสดงออกและทำการรวบรวมข้อเสนอต่างๆ เข้าสู่ระบบเป็นตัวกลางในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเมืองเสริมสร้างพฤติกรรมของประชาชนด้วยคุณค่าใหม่ๆ เช่น ความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความเสมอภาค เป็นต้น นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ในการกลั่นกรองผลประโยชน์โดยการแปรเปลี่ยนข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ให้เป็นทางเลือกของนโยบายและนำเสนอทางเลือกนั้น เพื่อนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคม และสนองตอบความต้องการของสมาชิกพรรค และประชาชนทั่วไป โดยทั่วไปพรรคการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะในขอบเขตที่กว้างขวางกว่ากลุ่มผลประโยชน์ อีกนัยหนึ่งคือ พรรคการเมืองทำหน้าที่เป็นนายหน้ามากกว่าเป็นผู้สนับสนุนผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อนำไปกำหนดนโยบายสาธารณะ

---

[๔๖]Anderson, James E., **Public Policy - Making**, (New York: Holt Rinchart & Winston, 1979), pp. 34-46.

ค. ประชาชนทั่วไป (Individual Citizen) ในการกำหนดนโยบายสาธารณะประชาชนทั่วไปมักจะไม่ได้รับความสำคัญให้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบ แต่ในหลายประเทศ เช่น ประเทศสมาพันธรัฐสวิสเซอร์แลนด์ ประชาชนมีสิทธิที่จะออกเสียงลงคะแนนโดยตรงในการออกกฎหมายหรือการทำประชามติ ซึ่งหมายถึงการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง

๒) สภาพแวดล้อมนโยบาย หมายถึง บริบทเฉพาะของเหตุการณ์ที่เกิดประเด็นขึ้นมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะและผู้เกี่ยวข้องนโยบายขณะเดียวกันก็ได้รับอิทธิพลจากนโยบายสาธารณะและผู้เกี่ยวข้องนโยบายด้วยเช่นกัน[๔๗] โดยสภาพแวดล้อมนโยบายที่มีอิทธิพลต่อนโยบายหลัก ๆ ได้แก่สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี[๔๘] นอกจากนี้แล้วยังพบว่า สภาพแวดล้อมนโยบายเป็นสภาพแวดล้อมซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมดแต่เนื่องจากเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะผู้ที่ศึกษาหรือผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะต้องทำความเข้าใจเพื่อนำข้อมูลสภาพแวดล้อมนโยบายเหล่านี้มาทำการวิเคราะห์

๓) นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติ กิจกรรม หรือการกระทำหรือแม้กระทั่งการตัดสินใจเลือกกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดของรัฐบาลตามที่รัฐบาลได้เลือกและกระหนดไว้แล้ว เพื่อให้มีกิจกรรมหรือแนวทางในการทำงานต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ อาทิเช่น เช่น นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสวัสดิการ นโยบายด้านสาธารณสุขนโยบายความมั่นคงและต่างประเทศ เป็นต้น **เจมส์ แอนเดอร์สัน** แบ่งประเภทนโยบายไว้ ๕ ประเภท คือ

---

[๔๗]Dunn, William N., **Public policy analysis: an introduction,** (2nded.), (New Jersey: Prentice-Hall, 1994), p. 71.

[๔๘]ทศพร ศิริสัมพันธ์, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙), หน้า ๗๕.

๓.๑) การจำแนกตามเนื้อหาหรือวิธีดำเนินงาน (substantive or procedural) สิ่งที่ รัฐบาลกำลังดำเนินการโดยหน่วยงานไหนและดำเนินการอย่างไร

๓.๒) การจำแนกตามการกระจาย (distribution) การควบคุม (regulatory) บริการ ผลประโยชน์ และทรัพยากรต่างๆ

๓.๓) การจำแนกนโยบายที่เป็นเชิงวัตถุหรือเชิงสัญลักษณ์ (material or symbolic)

๓.๔) การจำแนกตามสินค้าสาธารณะหรือสินค้าเอกชน (collection goods or private goods)

๓.๕) การจำแนกตามลักษณะเสรีนิยมหรืออนุรักษ์นิยม (liberal or conservative)[๔๙]

ขณะที่นโยบายสาธารณะจะต้องมีองค์ประกอบหลายด้าน กล่าวโดยสรุปจะต้องมีลักษณะดังนี้

๑. มีเป้าหมายชัดเจน ที่ก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติ และไม่มีทางเลือกอื่นใดที่ดีกว่า นโยบายที่ถูกกำหนดออกมาต้องเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดแล้ว

๒. สามารถปฏิบัติได้จริง และการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุมีผล

๓. มีขั้นตอน แผนงานชัดเจน ไม่มีความซ้ำซ้อน เมื่อนำมาปฏิบัติ

๔. ต้องประกาศหรือแจ้งให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน[๕๐]

สรุปได้ว่า สถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชน เป็นผู้มีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการในการร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะนั่นเอง สำหรับระบบนโยบายซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

---

[๔๙]Anderson, James E., **Public Policy - Making**, (New York: Holt Rinchart & Winston, 1979), pp. 112-118.

[๕๐]ปิยะนุช เงินคล้าย, **นโยบายสาธารณะ การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๘๑-๘๒.

ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณา คือ ๑) ผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย ๒) สภาพแวดล้อมนโยบาย และ ๓) นโยบายสาธารณะ เมื่อประกอบกันอย่างลงตัวแล้วจะสามารถสร้างระบบนโยบายสาธารณะที่มีศักยภาพในการพัฒนาไปสู่นโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

สรุปท้ายบท

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง แนวทางกิจกรรม การกระทำหรือการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ทำการตัดสินใจและกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อชี้นำให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารหรือกระบวนการดำเนินงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ คือ ชุดของกิจกรรมที่มีลักษณะการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และเป็นกิจกรรมที่ชอบด้วยกฎหมาย มีเป้าหมายที่ชัดเจนเป็นแนวทางหรือหลักการที่ประสงค์จะให้เป็นเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีหลักเกณฑ์บรรทัดฐาน สำหรับวางแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งเป็นทางเลือกทางหนึ่งของการตัดสินใจเพื่อให้มีการกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่น่าเป็นไปได้ และเป็นเครื่องมือไปสู่ภาวการณ์มีเอกภาพของรัฐบาล โดยมีเครื่องมือ คือ นโยบายเป็นกลไกที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุมีผล และมีการประกาศให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้โดยทั่วกัน

นโยบายสาธารณะที่ดีต้องสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน เมื่อถูกนำไปปฏิบัติโดยข้าราชการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเสมอภาคทั่วหน้า หากนโยบายสาธารณะมีลักษณะทางตรงกันข้าม จะส่งผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ยากจน ด้อยการศึกษาและคุณภาพชีวิตต่ำ

ประเภทของนโยบายสาธารณะมีการจำแนกโดยมุ่งที่เนื้อหาสาระและวัตถุประสงค์ของนโยบาย การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว หรือมีความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในเวลาอันใกล้ และผลของนโยบาย ทั้งนี้เพื่อมุ่งผลประโยชน์สูงสุดของผู้รับประโยชน์นั้นๆ

สถาบันที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง และประชาชน เป็นผู้มีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการในการร่วมกำหนดนโยบายสาธารณะนั่นเอง สำหรับระบบนโยบายซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วยส่วนที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณา คือ ๑) ผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย ๒) สภาพแวดล้อมนโยบาย และ ๓) นโยบายสาธารณะ เมื่อประกอบกันอย่างลงตัวแล้วจะสามารถสร้างระบบนโยบายสาธารณะที่มีศักยภาพในการพัฒนาไปสู่นโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืน

คำถามท้ายบท

๑. นโยบายสาธารณะคืออะไร มีกี่ประเภทอะไรบ้าง จงอธิบาย

๒. นักวิชาการที่สำคัญในการศึกษานโยบายสาธารณะคือใครบ้าง และมีผลงานอย่างไร จงอธิบาย

๓. นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศอย่างไร จงอธิบายและยกตัวอย่าง

๔. จงอธิบายแนวคิดการกำหนดองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะของนักวิชาการมาอย่างน้อย ๒ แนวคิด

๕. ผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมีกี่ประเภท ประกอบด้วยใครบ้าง จงอธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

จุมพล หนิมพาณิช. **การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒.

ฐานริณทร์ หาญเกียรติวงศ์ และรุจิกาญจน์ สานนท์. “นโยบายสาธารณะและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ”. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์.** ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๖๑): ๗๐-๘๑.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

บุญทัน ดอกไธสง. **ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, ๒๕๕๓.

ปิยะนุช เงินคล้าย. **นโยบายสาธารณะ การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.

พระครูปลัดประวิทย์ วรธมฺโม และคณะ. “การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทย”. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์.** ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๖๔): ๒๙ – ๔๓.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๓๐. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๖๒.

สัญญา เคณาภูมิ. “กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ”. **วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์.** ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓๓ (กันยายน–ธันวาคม ๒๕๕๙): ๑-๑๖.

สุรชัย เจนประโคน. **เอกสารประกอบการสอน นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. สมุทรสาคร: วิทยาลัยชุมชนสมุทรสาคร, ๒๕๕๒.

อนุวัต กระสังข์. **นโยบายสาธารณะ: ปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.mebmarket.com/ebook-๑๖๕๖๔๒-นโยบายสาธารณะ-ปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ [๑ มิถุนายน ๒๕๖๕].

อมร รักษาสัตย์. **เอกสารประกอบการสอน การพัฒนานโยบาย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๘.

อมรศักดิ์ กิจธนานันท์. **ลักษณะนโยบายสาธารณะที่ดี**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://doctorpook. blogspot.com/๒๐๑๒/๐๖/blog-post_๑๖.html [๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔].

อาทิตย์ อุไรรัตน์. **บทบาทข้าราชการในการกำหนดนโยบาย เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๑ นโยบายสาธารณะ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘.

Anderson, James E. **Public Policy - Making**. New York: Holt Rinchart & Winston, 1979.

_____. **Public Policy – Making: Introduction.** (2nded.). New York: Houghton Mifflin Company, 1994.

_____. **Public Policy Making**. Great Britain: Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975.

Baker, R.J.S. **Administrative Theory and Public Administration.** London: Hutchinson University Press, 1972.

Calwell, Lynton K. **Environment: A Challenge in modern Society**. New York: Doubleday, 1970.

Charles, J. **An introduction to the study of public policy**. New York: Houghton Miffin College, 1977.

Daniel Lerner & Harold D. Lasswell. “The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method”. **American Political Science Review**. Volume 46 Issue 1 (March 1952): 234-238.

Datye, K. & Mishra, S. “Compatibility of Dye Mixtures”. **Journal of the Society of Dyers and Colourists**. Volume 100 Issue 11 (November 1984): 334-339.

Dror, Y. **Policymaking under adversity Transaction Books**. U.S.A.: New Brunswick, 1986.

Dunn, William N. **Public policy analysis: an introduction.** (2 nded.). New Jersey: Prentice-Hall, 1994.

Dye, Thomas R. **Understanding Public Policy**. (1 5 thed.). Boston: Pearson, 2016.

Easton, David. **A Framework for Political Analysis**. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.

_____. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Alfred A. Knoft, 1953.

Eyestone, Robert. **From Social Issues to Public Policy**. New York. U.S.A.: John Wileys & Sons. Inc., 1978.

Friedrich, C. J. **Man and his government**. New York: McGraw-Hill, 1963.

_____. **Constitutional Government**. New York: McGraw-Hill, 1963.

Frohock, F. M. **Public Policy Scope and Logic**. Englandwood Cliffs. New Jersey: Prentice - Hill. Inc., 1978.

Greenwood, William T. **Management and Organizational Behavior Theories: An Interdisciplinary Approach**. Ohio: South Western, 1965.

Knezevich, Stephen J. **Administration of Public Education**. (4 thed.). New York: Warper and Row, 1984.

Lasswell, H. D. & Kaplan, A. **Power and society: a framework for political inquiry**. New Haven: Yale University Press, 1950.

Lineberry, R. L. & Sharkansky I. **Urban Politics and Policy**. New York: Harpers Row. McGraw-Hill, 1971.

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

Lowi, Theodore J. “American Business. Public Policy Case Studies. and Political Theory”. **World Politic**. XVI (July 1964): 677-715.

McNichols, Thomas J. **Policy-Making and Executive Action**. (5thed.). New York: McGraw-Hill, 1977.

Sharkansky, Ira. **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Markham, 1970.

Wamsley, Garry L. & Zald, Mayer N. **The Political Economy of Public Organization**. U.S.A: Indiana University, 1976.

Y. N. Chang, Filemon Campo-Flores. **Business policy and Strategy**. Santa Monica: Goodyear Pub. Co., 1980.

แผนการสอนประจำบทที่ ๒

รายวิชา นโยบายสาธารณะ
Public Policy

บทที่ ๒ การศึกษานโยบายสาธารณะ
Public Policy Study

ขอบข่ายเนื้อหา

๑. การศึกษานโยบายสาธารณะ
๒. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ
๓. วิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๔. พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๕. ขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๖. ความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๗. สหวิทยาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๘. ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๙. ปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

การศึกษานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจาก ๑. อิทธิพลความคิดทางเศรษฐศาสตร์ ๒. สหรัฐอเมริกาได้นำระบบงบประมาณแบบ PPBS มาใช้ ๓. การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ ๓ แนวทาง ได้แก่ พรรณนานโยบาย วิเคราะห์นโยบาย นโยบายศาสตร์ วิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ แบ่งยุคของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ ออกเป็น ๓ ยุค คือ ยุคเริ่มต้น ยุคพัฒนาให้เป็นศาสตร์ และยุคการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ แบ่งการพัฒนาออกเป็น ๒ ระยะ ได้แก่ ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ค.ศ.๑๙๕๐-ค.ศ.๑๙๖๙) และระยะขยายตัว (ค.ศ. ๑๙๗๐ – ปัจจุบัน) ขอบข่ายของ

การศึกษานโยบายสาธารณะ ได้แก่ ขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะของนาเกลและขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะของแฮมและฮิลล์ ความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ มี ๓ ประการ ได้แก่ ๑. เหตุผลเชิงวิทยาศาสตร์ ๒. เหตุผลทางวิชาชีพ ๓. เหตุผลทางการเมือง สหวิทยาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ ได้แก่ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และปรัชญา มาสร้างองค์ความรู้และอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ประโยชน์ของการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะมีหลายประการ อาทิ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ ความเข้าใจในนโยบายสาธาณะของประเทศของตน และทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะมีหลายประการ อาทิ บางปัญหาไม่สามารถหาข้อยุติ ความสามารถของรัฐบาล ความไม่สิ้นสุดของปัญหา ความไร้ประโยชน์ของนโยบาย ข้อจำกัดความสามารถในการแก้ปัญหาของนโยบาย ความไม่คุ้มค่าของนโยบาย และความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างของระบบการเมือง

วัตถุประสงค์การเรียนประจำบท

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจการศึกษานโยบายสาธารณะ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจวิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจพัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจสหวิทยาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๘. เพื่อศึกษาและเข้าใจประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ
๙. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๒
๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด
๓. ผู้เรียนซักถาม
๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท

๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา

๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑

๓. สื่อ Power point ประจำบท

๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน

๒. การซักถามของผู้เรียน

๓. การสอบกลางภาค

บทที่ ๒
การศึกษานโยบายสาธารณะ
Public Policy Study

บทนำ

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาที่มีขอบข่ายกว้างขวางและมีความซับซ้อนในต่างประเทศวิชานโยบายสาธารณะเป็นวิชาที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ เป็นช่วงเวลาที่การศึกษาแบบสหวิทยาการ (interdisciplinary) ได้รับความนิยมขึ้นมา วิธีการในการศึกษาแบบสหวิทยาการเป็นการใช้ศาสตร์หลายแขนง หลายสาขาวิชา เข้ามาประกอบการศึกษา การศึกษานโยบายสาธารณะก็เป็นหนึ่งในวิชาที่มีลักษณะของความเป็นสหวิทยาการ[๑] ที่ครอบคลุมศาสตร์ทางรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย และสังคมวิทยา เป็นต้น เพื่อที่จะเข้าใจทั้งกรอบวิธีคิด และเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในเบื้องต้น

ในการศึกษานโยบายสาธารณะในบทนี้ จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญต่างๆ ประกอบไปด้วยการศึกษานโยบายสาธารณะ แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ วิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ ขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะ ความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ สหวิทยาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ และปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่นๆ ต่อไป

---

[๑]ณัฐฐา วินิจนัยภาค, **นโยบายสาธารณะ: แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ตุลา, ๒๕๕๔), หน้า ๒๕.

๑. การศึกษานโยบายสาธารณะ

การเริ่มต้นศึกษานโยบายสาธารณะอาจอนุมานได้ว่าเริ่มตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกันเป็นกลุ่มสังคม ซึ่งเมื่ออยู่รวมกันแล้วจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกา ข้อบังคับ เพื่อใช้ในการควบคุมความประพฤติของคนในสังคมนั้น นโยบายสาธารณะในระยะแรกจึงมักปรากฏในรูปแบบที่พอจะเข้าใจได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องจารึกไว้เป็นตัวอักษร และสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกได้ง่าย โดยทั่วไปนโยบายสาธารณะในระยะแรกมักถูกกำหนดโดยผู้ปกครองของสังคมนั้น ประชาชนในสังคมทั่วไปไม่มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะดังกล่าว ทั้งนี้เพราะรูปแบบการปกครองในสมัยก่อนอำนาจสูงสุดจะอยู่ที่ผู้นำของสังคม

รูปแบบของการปกครองในสมัยโบราณ จึงนับเป็นข้อจำกัดต่อการศึกษานโยบายสาธารณะ เนื่องจากเป็นการปกครองโดยบุคคลคนเดียว หรือคนกลุ่มน้อย อำนาจการปกครองจะสืบทอดทางสายโลหิตของผู้ปกครองคนเก่า กลวิธีในการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงมักจะถ่ายทอดเป็นการภายในให้กับวงศ์ญาติของผู้ปกครอง ดังนั้นประชาชนในสังคมจึงขาดโอกาสในการศึกษาถึงรูปแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ และมีหน้าที่เพียงแต่การปฏิบัติตามนโยบายที่ถูกกำหนดออกมาอย่างเคร่งครัดเท่านั้น

เมื่อโลกได้วิวัฒนาการจนรูปแบบการปกครองโดยคน ๆ เดียว หรือคนกลุ่มเดียวได้หมดไปจากสังคมโลก ประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตกับผู้ปกครอง ได้เริ่มเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากขึ้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของใครคนใดคนหนึ่งอีกต่อไป แต่เป็นเรื่องของประชาชนส่วนรวมที่สามารถเข้าไปมีบทบาทได้ แต่ถึงกระนั้นการศึกษานโยบายสาธารณะก็ยังไม่ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นรูปแบบที่แน่นอน[๒]

การศึกษานโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง ได้เริ่มขึ้น ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยเฉพาะในระหว่าง ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๕๙ โดยนักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกันกลุ่มหนึ่งได้หันมาสนใจถึงนโยบายสาธารณะเพิ่มขึ้นจากขอบข่ายการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เดิม สำหรับมูลเหตุของการที่นักวิชาการเหล่านี้ได้หันมาสนใจศึกษานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่

---

[๒]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, (เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๒๑.

๑. อิทธิพลความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของ **จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes)** ที่ว่ารัฐบาลควรจะกำหนดนโยบายทางการเงินและการคลัง ในลักษณะที่กระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ (Demand) ภาวะเงินเฟ้อ และการจ้างงาน แนวคิดของเคนส์นี้มีอิทธิพลอย่างสูงต่อการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๓๐ และเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการตั้งสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดี (Council of Economic Advisors) ใน ค.ศ. ๑๙๔๖ สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจฯ ได้รวบรวมนักวิชาการสาขาต่าง ๆ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา นักรัฐประศาสนศาสตร์และนักจิตวิทยาเข้ามาร่วมปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ เพื่อให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลงนักวิชาการเหล่านี้ได้แยกย้ายกลับไปปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิมของตน ทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน และได้นำความรู้พร้อมทั้งประสบการณ์ที่ได้รับในขณะที่เป็นที่ปรึกษาไปพัฒนาเป็นองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์การเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะขึ้นมาเป็นจำนวนมาก[๓]

๒. ในระหว่างทศวรรษ ๑๙๖๐ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีการนำระบบงบประมาณแบบ PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) มาใช้ในกระบวนการกำหนดงบประมาณของสหรัฐอเมริกา แทนระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budgeting) ที่ใช้มาแต่เดิม โดยเริ่มแรกได้นำมาใช้ที่กระทรวงกลาโหม และในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ ได้ใช้บังคับทุกส่วนราชการของรัฐบาลกลาง หลังจากนั้นองค์กรธุรกิจหลายแห่งได้นำระบบงบประมาณดังกล่าวไปใช้ด้วย PPBS เป็นระบบงบประมาณที่คำนึงถึงการวางแผนระยะยาว คำนึงถึงเป้าหมายและผลการดำเนินงานของรัฐไปพร้อมกัน ระบบงบประมาณแบบนี้จะมีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบด้วยเทคนิคการวิเคราะห์ต่าง ๆ กล่าวคือจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ (Specific Objectives) วิเคราะห์ทางเลือก (Alternatives) วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทั้งหมด (Total Costs) วิเคราะห์ผลตอบแทน (The Returns) การตัดสินใจที่จะดำเนินการ (Determine Choice) การปฏิบัติการ (Operations) และการ

---

[๓]John Maynard Keynes, **National Income Analysis**, (2nded.), (New Jerm: Prestic-Hall, 1883), p.3.

วิเคราะห์ว่าอะไรคือสิ่งที่จะต้องปฏิบัติในปีต่อ ๆ ไปรวมทั้งพิจารณาถึงโครงการใหม่สำหรับวัตถุประสงค์อื่น ๆ อีกด้วย

สำหรับวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกานำระบบงบประมาณ PPBS มาใช้ก็เพื่อให้การทำงานรวดเร็วขึ้น และลดค่าใช้จ่ายให้น้อยลง แม้ว่าระบบงบประมาณแบบนี้จะใช้ได้ดีในกระทรวงกลาโหม แต่ก็ต้องประสบความล้มเหลวเมื่อนำไปใช้กับหน่วยงานอื่น เนื่องจากข้อเสียของระบบ PPBS คือ การรวมอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และมีปัญหาในการเก็บรวบรวมข้อมูล รวมทั้งสิ้นเปลืองเวลาในการจัดทำงบประมาณ นอกจากนี้โดยเหตุผลทางการเมืองทำให้ต้องยุติการใช้ระบบงบประมาณแบบนี้ไป อย่างไรก็ตามระบบงบประมาณ PPBS ก็ได้สร้างรากฐานของวิชาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะขึ้นมาอีกขั้นหนึ่ง

๓. การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ได้ก่อให้เกิดเรียกร้องของนักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่ง ให้เพื่อนนักวิชาการด้วยกันหันมาศึกษาถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย แทนที่จะมุ่งศึกษาเฉพาะแต่ในเรื่องโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมือง และการบริหารแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งในระยะเวลาต่อมาได้มีนักวิชาการรุ่นใหม่จำนวนหนึ่งเห็นด้วยกับข้อเรียกร้องนี้ และหันมาสนใจศึกษาถึงนโยบายสาธารณะของสหรัฐอเมริกาในระยะมากขึ้น จนเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษานโยบายสาธารณะอย่างจริงจัง[๔]

ในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ **แดเนียล เลิร์นเนอร์ และลาสเวลล์**[๕] ได้เสนอผลงานเรื่อง “Policy Science: Recent Development in Scope and Method” ในหนังสือเล่มนี้เลิร์นเนอร์และลาสเวลล์ ได้อธิบายความหมายของนโยบายศาสตร์ (Policy Science) ว่าเป็นแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับการสำรวจขั้นตอนของการกำหนดนโยบาย การศึกษาเกี่ยวกับผลลัพธ์ของการกำหนดนโยบายสาธารณะ การประยุกต์ผลการศึกษาไปเป็นแนวทางพื้นฐานในการตัดสินใจโดยผู้ปฏิบัติ

---

[๔]กุลธน ธนาพงศธร, “ขอบข่ายและวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ” ใน **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๔๘.

[๕]Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**, (Stanford: Stanford University Press, 1951), pp. 3-15.

ในระหว่าง ค.ศ. ๑๙๖๐ – ๑๙๗๐ ได้เกิดวิวัฒนาการใหม่ขึ้นมาในวงวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวคือการปฏิวัติทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral revolution) ทำให้เนื้อหาและวิธีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลง นักวิชาการได้หันมาสนใจศึกษาพฤติกรรมมนุษย์มากขึ้น ในค.ศ. ๑๙๖๘ นักวิชาการรุ่นใหม่ในสหรัฐอเมริกาได้จัดการประชุม Minnowbrook Conference ที่มหาวิทยาลัยซีราคิวส์ (Syracuse University) จากการประชุมครั้งนั้นได้ก่อให้เกิด “ขบวนการรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” (The New Public Administration Movement) ขึ้นมา แนวความคิดของขบวนการดังกล่าวต้องการให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคม (social equity) ต้องการให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ต้องการให้นักบริหารเลิกวางตัวเป็นกลางทางการเมือง เนื่องจากการบริหารไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้

จอร์จ เฟรเดอริกสัน (George H. Frederickson) กล่าวว่า นักบริหารจะต้องเลิกวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แต่จะต้องยึดเป้าหมายการบริหาร คือ มีการจัดการที่ดี และมีความเป็นธรรมในสังคม โดยจะต้องยอมรับเป้าหมายทั้งสองเป็นเสมือนค่านิยมจุดมุ่งหมาย ความสำเร็จและเป็นเหตุผลของรัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ จะต้องเปลี่ยนแปลงในนโยบายหรือโครงสร้างใดๆ ก็ตามที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นธรรมในสังคม จากความคิดดังกล่าวนี้นักรัฐศาสตร์จึงไม่ใช่เพียงผู้รับนโยบายไปปฏิบัติอย่างเดียว แต่จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย ดังนั้น การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคนี้จึงขยายขอบเขตกว้างขึ้น คือ นอกจากจะศึกษาเทคนิคทางการบริหารในลักษณะต่าง ๆ แล้ว ยังเพิ่มการศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะอีกด้วยซึ่งครอบคลุมทั้งการกำหนดนโยบาย (policy making) การวิเคราะห์นโยบาย (policy analysis) และการประเมินผลนโยบาย (policy assessment)[๖]

ในทศวรรษ ๑๙๗๐ ถือว่าการศึกษานโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการศึกษาที่สามารถดึงดูดความสนใจจากนักรัฐประศาสนศาสตร์มากที่สุด ดังจะเห็นได้จากผลงานเขียนผลงานวิจัยที่เพิ่มขึ้นมากมาย มีวารสารทางวิชาการเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นใหม่

---

[๖]Frederickson, G. H., “Toward a new public administration” **Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective**, (Seranton: Chandler, 1974), p. 312.

อาทิ Policy Science, Policy Analysis, Policy Studies Journal มีจำนวนสถาบัน และองค์กรที่เน้นการศึกษานโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นใหม่ อาทิ องค์การศึกษาเกี่ยวกับนโยบาย (policy science organization) สมาคมศึกษาปัญหาสังคม (The Society for the Study of Social Problems) เป็นต้น นอกจากนี้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้บรรจุหลักสูตรการศึกษานโยบายสาธารณะขึ้น อาทิ มหาวิทยาลัยมิชิแกน มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย (เบิร์กเลย์) และมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เป็นต้น[๗]

ปัจจุบันวิชานโยบายสาธารณะได้กลายเป็นวิชาที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการทุกสาขา ไม่ว่าจะเป็นนักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ หรือนักเศรษฐศาสตร์ ในส่วนของรัฐประศาสนศาสตร์นั้น วิชานโยบายสาธารณะได้ถูกเสนอให้บรรจุเข้าเป็นวิชาหนึ่งในโครงการศึกษาโดยสมาคมสถาบันการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ (National Association of School of Public Affairs and Administration-NASPAA) ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๔ โดยจุดมุ่งหมายของการศึกษาดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑. มุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความรู้ (knowledge) เกี่ยวกับกระบวนการของนโยบายสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย มีความรู้เกี่ยวกับการพัฒนากลยุทธเพื่อให้นโยบายบรรลุผล ตลอดจนสร้างความเข้าใจในปัญหาของนโยบายเฉพาะด้าน เช่น นโยบายสาธารณสุข นโยบายการขนส่ง เป็นต้น

๒. มุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีทักษะ (skills) ที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์และตีความปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

๓. เป็นการมุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ มีความผูกพันกับค่านิยมสาธารณะ (public interest values) เพื่อให้สามารถใช้ความรู้ และความชำนาญให้เป็นไปอย่างชอบธรรมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่และสังคมส่วนรวม[๘]

---

[๗]กุลธน ธนาพงศธร, “การศึกษารัฐศาสตร์แนวทางนโยบายสาธารณะ” ใน **หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๓), หน้า ๕๗๒.

[๘]วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: ปิ่นเกล้าการพิมพ์, ๒๕๓๑), หน้า ๖๕.

๒. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง เกี่ยวพันกับกิจกรรมต่าง ๆ มากมาย เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการทุกหน่วย รวมทั้งประชาชนทุกหมู่เหล่า ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะต้องอาศัยศาสตร์หลายสาขา การนำนโยบายสาธารณะมาศึกษา มีจุดประสงค์สำคัญคือ การทำความเข้าใจเหตุและผลของการกำหนดนโยบาย เพื่อเป็นประโยชน์ในการนำนโยบายมาใช้ให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่ง **โธมัส อาร์ ดาย** ให้เหตุผลของการศึกษานโยบายสาธารณะไว้ ๓ ประการ คือ[๙]

๑. เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ คือการทำความเข้าใจเหตุผลและผลของการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย โดยอาจพิจารณานโยบายสาธารณะว่าเป็นตัวแปรตาม ซึ่งได้รับผลกระทบจากสังคมหรือเป็นตัวแปรอิสระซึ่งมีผลต่อสังคมก็ได้

๒. เหตุผลเชิงวิชาชีพ คือการนำนโยบายไปใช้แก้ปัญหาในทางปฏิบัติ

๓. เหตุผลทางการเมือง คือ การดีดแปลงนโยบายที่ถูกต้องเหมาะสมทางการเมืองมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ถูกต้องทางการเมือง

สำหรับในที่นี้จะแบ่งแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น ๓ แนวทาง ได้แก่ การศึกษานโยบายสาธารณะทางพรรณนานโยบาย การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางวิเคราะห์นโยบาย การศึกษานโยบายสาธารณะแนวนโยบายศาสตร์ ดังนี้

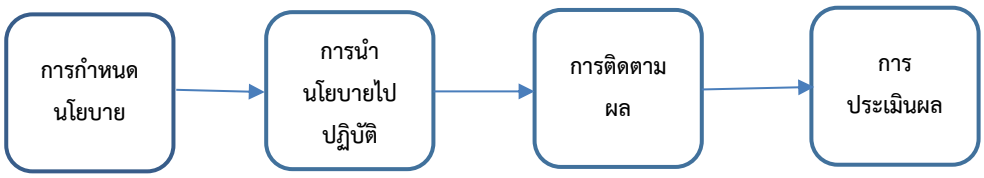
๒.๑ การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางพรรณนานโยบาย

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางพรรณนานโยบาย (Policy descriptive approach) เป็นแนวทางที่นักรัฐศาสตร์นิยมใช้ศึกษา จึงเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางรัฐศาสตร์ การศึกษาแนวทางนี้เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งได้มีการพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านนโยบายสาธารณะให้เป็นระบบมีระเบียบวิธีการศึกษาที่ชัดเจน นักรัฐศาสตร์ได้ยอมรับเอาการศึกษานโยบายสาธารณะเป็นแนวทางการศึกษาอีกแนวทางหนึ่งของตน ขณะที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้ยอมรับว่านโยบายสาธารณะเป็นอีกขอบข่ายหนึ่งที่ตนจะต้องศึกษา ทั้งนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ได้พยายามค้นคว้าระเบียบวิธีการศึกษาในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป

---

[๙]Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy**, (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1981), p. 81.

การกระทำดังกล่าวนี้เป็นการช่วยให้การศึกษานโยบายสาธารณะแพร่หลายมากยิ่งขึ้น โดยให้ความสำคัญต่อการมองภาพรวมของนโยบายสาธารณะอย่างเป็นระบบ สนใจในลักษณะของกระบวนการ ขั้นตอนหรือวิธีการกำหนดนโยบาย ดังแผนภาพที่ ๑



แผนภาพที่ ๑ ขั้นตอนวิธีการกำหนดนโยบายแนวทางพรรณนานโยบาย

กุลธน ธนาพงศธร[๑๐] ได้กล่าวถึง ลักษณะสำคัญของวิธีการศึกษาตามแนวทางนี้หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางพรรณนานโยบายเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายถึงสาเหตุและผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมของรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) การศึกษาพรรณนาถึงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

(๒) การประเมินถึงผลกระทบ (Impact) ของปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่มีต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

(๓) การศึกษาที่วิเคราะห์ถึงผล (Effect) ของการจัดระเบียบทางโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

(๔) การศึกษาค้นหาถึงผลที่เกิดขึ้นตามมาต่าง ๆ (Consequences) ของนโยบายสาธารณะที่มีต่อระบบการเมืองนั้น ๆ

(๕) การประเมินถึงผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสังคมส่วนรวมทั้งในแง่ที่ได้คาดหมายไว้แล้ว และไม่ได้คาดหมายเอาไว้

ประการที่สอง เป็นการวิเคราะห์นโยบายโดยมุ่งเน้นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย คือ ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ในขณะที่การศึกษานโยบาย

---

[๑๐]กุลธน ธนาพงศธร, “แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ” ใน **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๙), หน้า ๕๙ -๖๐.

สาธารณะตามแนวทางที่นักรัฐประศาสนศาสตร์สนใจศึกษานั้นจะเน้นด้านการบริหารนโยบาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ประการที่สาม การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางรัฐศาสตร์ ถือว่าการกำหนดนโยบายเป็นกิจกรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง (Political Activities) ที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมือง และเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายการเมือง เพราะการเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม การที่จะจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าได้นั้นจำเป็นต้องกำหนดขึ้นมาเป็นนโยบายสาธารณะ ดังนั้นฝ่ายการเมืองจึงมีความชอบธรรมที่จะกำหนดนโยบายสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้เลือกตั้ง ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำมีหน้าที่นำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น นักรัฐศาสตร์จึงเห็นว่าระบบนโยบายสาธารณะเป็นระบบย่อย (Subsystem) ของระบบการเมือง และระบบบริหารก็เป็นระบบย่อยระบบหนึ่งของระบบนโยบายสาธารณะ

ประการที่สี่ การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางดังกล่าวนี้ ถือว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง (Political Process) อย่างหนึ่ง โดยเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ไม่เป็นระเบียบ และมีลักษณะของความขัดแย้ง การต่อสู้แข่งขัน การต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างบุคคล หรือกลุ่มต่างๆ ที่มีอำนาจ มีอิทธิพลและผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางนี้มีลักษณะเด่นคือ ผู้ศึกษาจะนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งมาวิเคราะห์อย่างละเอียด ในการวิเคราะห์มักเน้นการพิจารณาทัศนะของผู้กำหนดนโยบายระดับสูง คือ รัฐบาล พรรคการเมือง และรัฐสภา เป็นสำคัญ นอกจากนี้ยังนิยมสร้างตัวแบบ (Model) ขึ้นมาเพื่อศึกษาตัวแบบที่สำคัญ ได้แก่ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบระบบ ตัวแบบกระบวนการ ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

๒.๒ การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางวิเคราะห์นโยบาย

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis Approach) จัดว่าเป็นแนวทางที่นักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่นิยมนำมาใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางพรรณนานโยบายมุ่ง

ศึกษานโยบาย เพื่ออธิบายหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของการกำหนดนโยบายในภาพรวมอย่างกว้าง ๆ และพิจารณานโยบายในฐานะที่เป็นปัจจัยหนึ่งในการบริหารและการเมือง ส่วนแนวทางการวิเคราะห์นโยบายจะเน้นการวิเคราะห์องค์ประกอบย่อยภายในโครงสร้างของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ในฐานะที่เป็นระบบความสัมพันธ์ในเชิงเหตุและผล ซึ่งต้องประสานสอดคล้องระหว่างกัน

สำหรับความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis) นั้น นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามแตกต่างกันไป เช่น **ชูซาน แฮนเซ่น (Susan Hansen)** กล่าวว่าการ วิเคราะห์นโยบาย หมายถึง การวิเคราะห์นโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐบาล และผลของนโยบายที่มีต่อสังคมและเป็นระบบอย่างชัดเจน โดยเน้นถึงความพยายามในการวัดและประเมินผลนโยบาย ทำการเปรียบเทียบนโยบายในเรื่องโครงสร้าง (Structure) ผลกระทบ (Impact) และพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมหรือแบบโต้ตอบระหว่างกระบวนการทางการเมืองและตัวนโยบาย (Policy Outputs) เพื่อหาสาเหตุที่แท้จริงของผลกระทบที่เกิดขึ้น[๑๑]

แอนเดอร์สัน (Anderson) เห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและการพรรณนาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อตัว เนื้อหา และผลกระทบของนโยบายเฉพาะเรื่อง[๑๒]

การวิเคราะห์นโยบายเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (examination) และการพรรณนาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อตัวของนโยบาย (policy formation) เนื้อหานโยบาย (policy content) และผลกระทบของนโยบาย (policy impact) ของนโยบายใดนโยบายหนึ่ง ส่วน**เอ็ดเวิร์ด เควด (Edward Quade)** กล่าวว่าการวิเคราะห์นโยบายเป็นการวิเคราะห์ที่ใช้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุง หรือเพิ่มศักยภาพในการใช้ดุลพินิจของผู้ตัดสินใจ ซึ่งเควดเห็นว่าการวิเคราะห์นโยบายนั้นคำว่าการวิเคราะห์ใช้ในความหมายที่มีลักษณะทั่วไปมาก โดยรวมถึงการใช้สามัญสำนึก ดุลพินิจ และครอบคลุม

---

[๑๑]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, (เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๒๗.

[๑๒]Anderson, James E., **Public Policy - Making: Introduction**, (2nd ed.), (New York: Houghton Mifflin Company, 1994), p. 19.

ไม่เพียงต่อองค์ประกอบเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการออกแบบ (Design) และการสังเคราะห์ทางเลือกใหม่ด้วย[๑๓]

ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางการวิเคราะห์นโยบาย จึงหมายถึงการศึกษาแนวคิด เทคนิค และวิธีการวิเคราะห์นโยบายเพื่อช่วยให้การวิเคราะห์และการตัดสินใจเลือกทางเลือกในการกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากที่สุด ดังนั้นประเด็นสำคัญสำหรับการวิเคราะห์นโยบายประกอบด้วย

(๑) การกำหนดประเด็นปัญหา (Definition of the Problems) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด เทคนิค และวิธีการกำหนดประเด็นปัญหาและความต้องการของสังคม หรือประชาชน ปัญหาดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบาย การที่จะระบุปัญหาดังกล่าวได้ จำเป็นที่จะต้องมีวิธีการในการวัดหรือประเมินปัญหาต่างๆ เช่น การสำรวจสภาพ หรือการระดมสมองเพื่อค้นหาปัญหา เป็นต้น

(๒) การกำหนดเกณฑ์วิเคราะห์และตัดสินใจ (Criteria for Choice) เป็นการแสวงหาเกณฑ์การวิเคราะห์ทางเลือก และการตัดสินใจที่จะเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับนโยบายดังกล่าว โดยทั่วไปการกำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์ทางเลือกสำหรับนโยบายใดนโยบายหนึ่ง มักจะอิงอยู่กับผลประโยชน์สาธารณะ คือให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุด

(๓) การกำหนดทางเลือก การสร้างแบบจำลอง และการตัดสินใจ (Alternative Models and Decision) เป็นการศึกษาแนวคิด เทคนิค และวิธีการกำหนดทางเลือกการสร้างตัวแบบ และลักษณะการตัดสินใจในสถานการณ์ต่าง ๆ เนื่องจากการกำหนดทางเลือก และการสร้างตัวแบบจะต้องอาศัยความรู้จากหลายสาขา ทั้งด้านสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ รวมถึงคณิตศาสตร์ เพื่อต้องการให้แบบจำลองดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิผลมากที่สุด

(๔) การศึกษาความเป็นไปได้และการประเมินผล (Feasibility Study and Evaluation) เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด และวิธีการประเมินความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของทางเลือกนโยบายหนึ่ง ๆ การศึกษาในส่วนนี้ต้องอาศัยความรู้จากหลาย

---

[๑๓]Quade, R., **Analysis for public decisions**, (New York: North-Holland, Inc., 1982), p. 44.

สาขาวิชา รวมถึงความสามารถเฉพาะตัวของผู้วิเคราะห์นโยบายประกอบกัน การศึกษาในส่วนนี้มักใช้วิธีกรหลายแบบ เช่น การทดลองปฏิบัติงาน การศึกษาเฉพาะกรณี เป็นต้น เพื่อให้ผู้ศึกษาสามารถประยุกต์ใช้ ความรู้ ความสามารถหลาย ๆ ด้านในการวิเคราะห์นโยบาย

กล่าวโดยสรุป การศึกษานโยบยสาธารณะแนวทางการวิเคราะห์นโยบายเป็นการศึกษา แนวคิด เทคนิค และวิธีการวิเคราะห์นโยบายเพื่อช่วยให้การตัดสินใจเลือกทางเลือกของนโยบายหนึ่ง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๒.๓ การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางนโยบายศาสตร์

การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางนโยบายศาสตร์ เน้นการพัฒนาและสั่งสมองค์ความรู้เพื่อสร้าง “ศาสตร์” ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ที่เป็นสากล สามารถใช้ได้ทั่วไปไม่ว่าจะใช้กับนโยบายประเภทใดหรือนำไปใช้ในที่แห่งใด เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ เมื่อนักวิชาการ ๒ ท่าน ได้แก่ **เลินเนอร์และลาสเวลล์** ได้เสนอแนวคิดนโยบายศาสตร์ไว้ในหนังสือชื่อ “The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method” เห็นว่า “นโยบายศาสตร์” ไม่ได้จำกัดตนเองอยู่ที่การบรรลุถึงความเป็นศาสตร์เท่านั้น แต่ยังมุ่งที่สนองตอบต่อเหตุผลพื้นฐานในทางปฏิบัติ นอกจากนั้นจุดประสงค์ของนโยบายศาสตร์ยังได้มุ่งสร้าง และถ่ายทอดความรู้ที่จำเป็นต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยด้วย

สำหรับกลวิธีในการสร้างความเป็นศาสตร์ด้านนโยบายสาธารณะขึ้นนั้น **ลาสเวลล์**เสนอว่าต้องเริ่มจากความพยายามให้มีนโยบายสาธารณะที่ดี ซึ่งนโยบายสาธารณะดังกล่าวจำเป็นต้องมีการพัฒนามาจากกระบวนการที่ถูกต้องเหมาะสม และชอบด้วยเหตุผลของสาขาวิชานั้น ๆ นโยบายสาธารณะใดจะเป็นนโยบายที่ดีหรือไม่ดี ขึ้นอยู่กับว่านโยบายสาธารณะนั้นมาจากกระบวนการตัดสินใจที่ถูกต้องหรือไม่ ซึ่ง**ลาสเวลล์**ได้เสนอขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้ ๖ ขั้นตอน[๑๔] ได้แก่

(๑) การรวบรวมข้อมูล (Intelligence) เป็นขั้นการรับรู้ปัญหาและความต้องการของสังคมส่วนรวม และความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ผู้รับรู้ข่าวสารข้อมูล และรวบรวมข่าวสารข้อมูล อาจเป็นบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่นำปัญหาและ

---

[๑๔]จรัส สุวรรณมาลา, “นโยบายและการกำหนดนโยบาย” ใน **การวางนโยบาย โครงการ และการบริหารโครงการ**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๕), หน้า ๒๙-๓๑.

ความต้องการของสังคมส่วนรวม และประชาชนเข้าสู่กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยทั่วไปก็คือระบบราชการนั่นเอง

(๒) การเสนอแนะนโยบาย (Recommending or Promoting) ในหลายกรณีประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเสนอหรือสนับสนุนให้ริเริ่มนโยบายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยอาจเสนอโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้ รูปแบบการเสนอแนะมีหลายรูปแบบ เช่น การให้การสนับสนุน การคัดค้าน การให้ข้อมูลข่าวสาร หรือการเข้าหาผู้มีอำนาจ เป็นต้น

(๓) การกำหนดนโยบาย (Prescribing) ในขั้นนี้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบในการจัดกิจกรรมด้านต่าง ๆ เมื่อได้รับข่าวสารข้อมูล หรือข้อเสนอแนะนโยบายจากแหล่งต่าง ๆ แล้วนำมาจัดทำเป็นข้อเสนอเพื่อให้มีการกำหนดนโยบายขึ้น หลังจากนั้นก็จะมีการเสนอผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย เพื่ออนุมัติแนวนโยบายดังกล่าว นโยบายใดเมื่อได้รับการอนุมัติแล้วก็จะมีการประกาศใช้หรือบังคับใช้โดยวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

(๔) การปรับกลไกและสภาวะแวดล้อมของนโยบาย (Invoking) นโยบายสาธารณะบางประการอาจเป็นจุดริเริ่มหรือจุดที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ การบังคับใช้นโยบายลักษณะดังกล่าวอาจไม่สามารถกระทำได้ทันที เนื่องจากยังไม่มีกลไกที่จะทำหน้าที่ตามนโยบายดังกล่าวได้ นอกจากนี้ระบบการทำงานแบบเก่าอาจเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายใหม่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับกลไกการบริหารหรือแก้ไขปรับปรุงสภาพแวดล้อมอื่นของนโยบายให้พร้อมก่อน ที่จะลงมือปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวนั้น

(๕) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ในขั้นนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะรับนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติตามนโยบายอาจจะออกมาในรูปแบบต่างกันไป เช่น การบังคับใช้กฎหมาย หรือการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน เป็นต้น

(๖) การประเมินผลและการปรับเปลี่ยนนโยบาย (Evaluation And Adjustment) ในขั้นสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย เป็นการวัดความสำเร็จและผลกระทบของนโยบาย รวมทั้งการประเมินความคิดเห็นและปฏิกิริยาโต้ตอบจากบุคคลกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลมาใช้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะให้เหมาะสมและดียิ่งขึ้น

กระบวนการพัฒนานโยบายที่เสนอโดย**ลาสเวลล์**นี้ได้กลายเป็น “ต้นแบบ” ที่นักวิชาการหลายท่านนำมาใช้ปรับปรุงให้เข้ากับความเห็นและประสบการณ์ของตน เพื่อนำมาใช้ในการศึกษานโยบาย ต่อมา**ดรอร์**ได้เสนอตัวแบบที่เหมาะสมที่สุด หรือตัวแบบประสานประโยชน์สูงสุดของการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีลักษณะพิเศษของตัวแบบดังกล่าวแตกต่างจากตัวแบบของ**ลาสเวลล์**[๑๕] คือ การเน้นความสำคัญของนโยบายต้นแบบ ซึ่งไม่มีในตัวแบบอื่นๆ

ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะในทัศนะของ**ดรอร์**ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนหลัก และ ๑๗ ขั้นตอนย่อย ดังนี้

๑. ขั้นตอนกำหนดนโยบายต้นแบบ ระบบและวิธีการในการกำหนดนโยบายจะเป็นส่วนประกอบของระบบการบริหาร ค่านิยม และวัฒนธรรม ซึ่งจะมีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายที่ถูกต้องจะเริ่มโดยการสร้างระบบและวิธีการในการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องเสียแต่เริ่มแรก เรียกว่า “การกำหนดนโยบายต้นแบบ” ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๗ ขั้นตอน

๑. การรวบรวมและจัดประเภทของค่านิยมต่างๆ

๒. การรวบรวมและการจัดประเภทความจริง

๓. การรวบรวมและการจัดประเภทของปัญหาต่างๆ

๔. การสำรวจ รวบรวมและจัดประเภทและปรับปรุงทรัพยากรต่างๆ

๕. การออกแบบประเมินผล และกำหนดแบบของระบบการกำหนดนโยบายเสียใหม่

๖. การแจกแจงปัญหา ค่านิยม และทรัพยากรต่างๆ

๗. การกำหนดนโยบายในการกำหนดนโยบาย

เนื่องจากสภาพปัญหาของแต่ละประเทศ แต่ละยุคสมัยมีความแตกต่างกัน นโยบายต้นแบบของแต่ละประทศไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน

---

[๑๕]Lasswell. H. D., Lerner. D.& Rothwell. C. E., **The Comparative Study of Elites. An Introduction and Bibliography**, (Palo Alto. CA: Stanford University Press. Hoover Institute Studies, 1954), p. 44.

๒. ขั้นการกำหนดนโยบายเฉพาะด้าน เป็นการกำหนดและพัฒนานโยบายด้านต่างๆ ตามระบบและกระบวนการที่กำหนดไว้ในขั้นตอนแรก ประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ได้แก่

๑. การกำหนดรายละเอียดของปัญหาตามที่ได้มีการรวบรวมและจัดประเภท

๒. การจัดตั้งและจัดลำดับเป้าหมายปฏิบัติการ

๓. การจัดตั้งและจัดลำดับค่านิยม

๔. การจัดเตรียมทางเลือกสำคัญของนโยบาย

๕. การคาดคะเนผลที่ได้รับของแต่ละทางเลือก

๖. การเปรียบเทียบผลที่คาดว่าจะได้รับกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป

๗. การประเมินผลที่คาดว่าจะได้รับกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป

๓. ขั้นภายหลังการกำหนดนโยบายแล้ว ประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๆ ๓ ขั้นตอน

๑. การกระตุ้นให้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

๒. การบริหารนโยบาย หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติ

๓. การประเมินผล (ทั้งการกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ)

ข้อมูลที่ได้มาจากการประเมินผลนโยบาย จะนำมาใช้ในการปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามการปรับเปลี่ยนนโยบายนั้นอาจจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทั้งนโยบายต้นแบบและนโยบายเฉพาะด้านก็ได้ หรืออาจเป็นการปรับเปลี่ยนเฉพาะนโยบายย่อย ๆ ด้านใดด้านหนึ่ง โดยคงนโยบายต้นแบบอย่างเดิมไว้ก็ได้

ตัวแบบของ**ดรอร์**นั้นมีจุดอ่อนอยู่ที่การกำหนดนโยบายต้นแบบ ซึ่งดรอร์กล่าวว่ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มักไม่ค่อยให้ความสนใจกับการกำหนดนโยบายต้นแบบมากนักทั้งที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก การขาดนโยบายต้นแบบจะทำให้นโยบายระดับรองลงมาถูกกำหนดขึ้นอย่างไร้ทิศทาง ขาดเอกภาพ ซึ่งจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือทำให้การพัฒนาประเทศไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง

๓. วิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ

ยุคของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็น ๓ ยุค คือ ยุคเริ่มต้น ยุคพัฒนาให้เป็นศาสตร์ และยุคการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ยุคแรก : ยุคเริ่มต้น

การศึกษานโยบายสาธารณะในยุคแรกซึ่งเป็นยุคเริ่มต้น (ประมาณปี ค.ศ. ๑๙๔๐) นั้น จะอยู่ในช่วงการเติบโตของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยในช่วงแรกได้มุ่งความสนใจไปที่กระบวนการทางการเมืองและบทบาทของการบริหารรัฐที่มีต่อการกำหนดนโยบาย แต่ต่อมาก็มีการนำเอาแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ และวิทยาการจัดการมาผสมผสานกัน จนกระทั่งมีศาสตร์ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเกิดขึ้น

ยุคที่ ๒ : ยุคพัฒนาให้เป็นศาสตร์

การศึกษานโยบายสาธารณะได้ขยายขอบเขตออกไปมากตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๐ โดยมีการพัฒนามาใช้วิธีทางสถิติและคณิตศาสตร์ใหม่ๆ รวมทั้งวิทยาการคอมพิวเตอร์ในการวิเคราะห์นโยบายมากขึ้น ทำให้มีการศึกษานโยบายสาธารณะในเชิงการวิเคราะห์นโยบายรุ่งเรืองมากในประเทศสหรัฐอเมริกาปัจจุบัน

แนวคิดการวิเคราะห์นโยบายในช่วงก่อนปี ค.ศ. ๑๙๖๗ นั้นจะมุ่งวัดและประเมินผลผลิตของนโยบายที่มาจากรัฐบาลและผลที่มีต่อสังคมอย่างเป็นระบบ แต่ไม่เน้นที่กระบวนการนโยบาย ซึ่งแนวคิดในช่วงนี้ แบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

๑. กลุ่มที่เน้นการสร้างภาพรวม (Synopsis) จะใช้ทฤษฎีระบบ (Systems Analysis) เป็นแนวคิดหลัก ใช้ประจักษ์นิยมเชิงสถิติ (Statistical Empiricism) เป็นระเบียบวิธี และการใช้การคำนวณค่าสูงสุด (Optimization of Values) เป็นการตัดสินใจ เช่น แนวคิดของ Harold Lasswell, Charles E. Merriam, Theodore Lowi, Amitai Etzioni, Nathan Caplan, Robert Scott, Arnold Shore เป็นต้น

๒. กลุ่มที่ต้านการสร้างภาพรวม (Anti- Synopsis) จะใช้พหุนิยม (Pluralism) เป็นแนวคิดหลัก ใช้วิเคราะห์กรณีและเฉพาะบริบท (Case and contextual Analysis) เป็นระเบียบวิธี และใช้ความสมเหตุสมผลทางสังคม (Social Rationality) หรือการบูรณาการผลประโยชน์ (Integration of Interests) เป็นเกณฑ์การตัดสินใจ โดยเน้นแนวคิดแบบ

มนุษยนิยม (Humanism) เช่น แนวคิดของ Dwight Waldo, Robert A. Dahl, Charles E. Linoblom, James March, Herbert Simon, Aaron Wildavsky เป็นต้น

กระแสความคิดเกี่ยวกับความเป็นศาสตร์ได้เริ่มต้นชัดเจนขึ้นเมื่อ **Harold Lasswell**[๑๖] ได้เสนอแนวคิดเรื่อง นโยบาย (Policy Sciences) และได้รับการยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งนโยบายศาสตร์” เนื่องจากเป็นผู้ที่ผสมผสานแนวความคิดทางวิทยาศาสตร์ ปรัชญา และสังคมศาสตร์เข้าด้วยกันในสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ จนสามารถสร้างสังคมศาสตร์แบบใหม่ขึ้นมา โดยชี้ให้เห็นว่านโยบายศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาพื้นฐานของมนุษย์โดยสังคม ดังนั้นแนวทางการศึกษาของเขาจึงเน้นการวิเคราะห์เนื้อหาทางประวัติศาสตร์ของนโยบาย และมุ่งศึกษาการเปลี่ยนแปลงทั้งในลักษณะการแพร่กระจาย การแทรกซึม และการปฏิวัติ นอกจากนี้ก็ยังเริ่มมีการนำเอาวิธีการทางพฤติกรรมศาสตร์มาใช้ด้วย เช่น การวิจัยขั้นก้าวหน้า การสำรวจข้อมูลอย่างกว้างขวาง การใช้แบบจำลองจุลภาค และการทดลองในห้องทดลอง เป็นต้น

ยุคที่ ๓ : ยุคการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ในยุคนี้จะมีองค์ความรู้ทางด้านนโยบายแยกเป็น ๒ ทิศทาง คือ ทิศทางมุ่งไปสู่ผลสำเร็จโดยดูถึงผลของนโยบายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการของนโยบาย และทิศทางมุ่งไปสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เพราะเชื่อว่าไม่ว่านโยบายจะถูกกำหนดมาดีเพียงใด ถ้าขาดการเอาใจใส่ของการไปปฏิบัติแล้วก็อาจจะประสบความล้มเหลวขึ้นได้

ในการดูผลสำเร็จของนโยบายได้วิเคราะห์ โดยเน้นในเรื่องตัวบ่งชี้ของสังคม ผลกระทบของศาสตร์ต่อสังคม และปัญหาเฉพาะกรณี ซึ่งจะนำเสนอการวิเคราะห์ทั้งในเชิงทฤษฎีและระเบียบวิธีอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับนโยบาย

ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๗ เนื้อหาที่นำมาวิเคราะห์ส่วนใหญ่จะเน้นในเรื่องการออกแบบนโยบาย ความล้มเหลวของนโยบาย การไม่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความเสี่ยงและความไม่แน่นอนของนโยบาย ผลิตภาพของนโยบาย ตลอดจนนโยบายสาธารณะ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เน้นในเรื่องมาตรวัดและระเบียบวิธีในการประเมินผลเปรียบเทียบนโยบาย

---

[๑๖]Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, **Power and Society**, (New Haven: Yale University, 1970), p. 17.

แต่ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๘-๑๙๘๓ ก็มีการนำเอาวิธีการทางคณิตศาสตร์และเศรษฐศาสตร์มาใช้มากขึ้น หลังจากปี ค.ศ. ๑๙๘๔ เป็นต้นมา มีการวิเคราะห์นโยบายในเชิงคุณภาพและเน้นการวิเคราะห์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย แต่ก็ยังเน้นวิธีการทางวิทยาศาสตร์ในการวิเคราะห์นโยบายเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประเมินผลนโยบาย

ในยุคนี้แนวคิดในการวิเคราะห์นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงจุดเน้นจากผลผลิตนโยบายไปสู่กระบวนการนโยบายมากขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงวิธีวิเคราะห์เชิงปริมาณไปสู่วิธีการผสมผสานเชิงปริมาณกับเชิงคุณภาพเพิ่มมากขึ้นซึ่งสามารถใช้ในกระบวนการนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนในการกำหนดปัญหา การกำหนดนโยบายการแปลงนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามผล และการประเมินนโยบาย

๔. พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะอาจแบ่งการพัฒนาออกเป็น ๒ ระยะ ได้แก่

ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ค.ศ.๑๙๕๐-ค.ศ.๑๙๖๙)

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา โดยระดมเอานักวิชาการด้านต่างๆ ได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์ นักจิตวิทยา นักสังคมวิทยา และนักรัฐประศาสนศาสตร์ มาช่วยกำหนดนโยบายสาธารณะ

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ **D. Waldo**[๑๗] นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้เรียกร้องให้นักรัฐประศาสนสตร์คนอื่นๆหันมาสนใจศึกษารัฐศาสตร์ในลักษณะที่มุ่งศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มากขึ้น แทนที่จะศึกษาโครงสร้างและหน้าที่ทางการเมืองและการบริหารเพียงอย่างเดียว

---

[๑๗]Dwight Waldo, **The Study of Public Administration**, (New York: Random House, 1955), pp. 128-153.

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ **D. Lerner และ H.D. Lasswell**[๑๘] ได้ร่วมกันเสนอแนะแนวทางการศึกษารัฐศาสตร์ที่จะนำความรู้ในกระบวนการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ และการวิจัยมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาสังคม

ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ นักวิชาการจำนวนมากได้หันมาศึกษานโยบายสาธารณะในแนวเสนอแนะนโยบายสาธารณะ เนื่องจากว่านโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ ภายใต้ประธานาธิบดี J. F Kennedy และ L.B. Johnson โดยเฉพาะสงครามเวียดนาม ประสบความล้มเหลว ทั้งที่สหรัฐอเมริกา ทุ่มเทความช่วยเหลือด้านต่างๆให้และส่งทหารไปช่วยรบ ทำให้ทหารอเมริกันสูญเสียชีวิตมากมาย จนมีมติมหาชนอเมริกันส่วนหนึ่งของมาประท้วงต่อต้านนโยบายนี้อย่างรุนแรง เพราะคิดว่านโยบายไม่ถูกต้อง ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ประธานาธิบดี R. Nixon จึงเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศเดิมโดยการถอนทหารกำลังทหารกลับประเทศ และมอบภาระการสู้รบให้เวียดนามใต้รับไปดำเนินการเอง จนในที่สุดเวียดนามใต้ต้องพ่ายแพ้แก่คอมมิวนิสต์

ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ – ๑๙๖๙ สหรัฐอเมริกา จึงได้มีการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะอย่างจริงจังและเป็นระบบ และมุ่งแสวงหาองค์ความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในลักษณะที่ต่างจากเดิม กล่าวคือ เน้นศึกษาการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ และการนำองค์ความรู้มาใช้ปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน แทนที่จะศึกษาว่ารัฐบาลนั้นกำหนดนโยบายอะไร เนื้อหาของนโยบายคืออะไร

ระยะขยายตัว (ค.ศ. ๑๙๗๐ – ปัจจุบัน)

ข้อเรียกร้องและข้อเสนอแนะให้นักรัฐศาสตร์สนใจศึกษาพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้รับการตอบสนองในต้นปี ค.ศ.๑๙๗๐ กล่าวคือ หลังจากสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันได้จัดสัมมนาทางวิชาการขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๘ และผู้ร่วมสัมมนาส่วนหนึ่งเห็นด้วยที่จะนำแนวทางนโยบายสาธารณะมาใช้ศึกษารัฐศาสตร์ แทนที่จะปล่อยให้นักรัฐประศาสนศาสตร์เป็นผู้นำแนวทางนี้ไปใช้ศึกษาเพียงฝ่ายเดียว

---

[๑๘] Daniel Lerner and Harold D. Lasswell, **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**, (Stanford: Stanford University Press, 1951), p. 344.

ในทศวรรษที่ ๑๙๗๐ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ กล่าวคือ นักวิชาการหลายสำนักความคิดได้เสนอทฤษฎีและเทคนิคการบริหารงานที่แตกต่างกัน มีการโจมตีทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม ซึ่งทำให้วิชารัฐประศาสนศาสตร์หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประสบกับสภาพการณ์ขาดเอกลักษณ์ของวิชา

ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ นักรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันจำนวนหนึ่งซึ่งเป็นกลุ่มคลื่นลูกใหม่ได้ร่วมกันจัดสัมมนาที่มลรัฐ New York เพื่อแก้สถานการณ์วิชารัฐประศาสนศาสตร์ขาดเอกลักษณ์ ซึ่งการสัมมนาครั้งนี้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในสหรัฐอเมริกา

ยุคเริ่มต้นของการศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทย

การศึกษานโยบายสาธารณะในประเทศไทยได้เริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ จากการผลิตผลงานเรื่อง “หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ” โดย กุลธน ธนาพงศธร ต่อมาก็มีผลงานอื่นๆ ตามมา เช่น “การวางนโยบายและกระบวนการวางแผน” โดย เสถียร เหลืองอร่าม, “เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย” โดย ทศพล ศิริสัมพันธ์, “นโยบายสาธารณะ” โดย ศุภชัย ยาวะประภาษ เป็นต้น

การศึกษาด้านนโยบายสาธารณะของนักวิชาการไทยส่วนใหญ่จะเน้นการวิเคราะห์นโยบายมากกว่าการเสนอแนะนโยบาย และในการนำเสนอเนื้อหาสาระของผลงานก็มักจะใช้วิธีการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายตั้งแต่ขั้นการก่อตัวนโยบาย ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ และขั้นการประเมินผลนโยบาย **อุทัย เลาหวิเชียร**[๑๙] ได้กล่าวว่า การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ควรเน้นความเป็นวิชาชีพทางการบริหาร การจัดหลักสูตรและเนื้อหาสาระควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของไทย และสาขาที่จะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น คือนโยบายสาธารณะและการบริหารโครงการ

---

[๑๙]อุทัย เลาหวิเชียร, **รัฐประศาสนศาสตร: ลักษณะวิชาและมิติตางๆ,** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพเสมาธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๑๑๒.

๕. ขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ เริ่มพัฒนาเป็นสาขาวิชามาเมื่อต้นทศวรรษที่ ๑๙๕๐ ซึ่งจากช่วงเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไปสำหรับจะกำหนดขอบข่ายของการศึกษาได้ชัดเจน และเป็นที่ยอมรับของนักวิชาการต่าง ๆ โดย**กุลธน ธนาพงศธร**[๒๐] ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ไม่สามารถกำหนดขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะไว้ ๒ ประการ คือ

๑. วิชานโยบายสาธารณะ เป็นสาขาวิชาที่ได้รับการพัฒนาขึ้นมาใหม่ มีผู้ให้ความสนใจศึกษาอย่างกว้างขวางเมื่อไม่นานมานี้ ดังนั้นจึงมีระยะเวลาของการพัฒนาวิชาการน้อยกว่าสาขาวิชาอื่น เช่น รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งจำต้องใช้ระยะเวลาอีกสักระยะหนึ่งจึงจะกำหนดขอบข่ายให้เป็นที่ยอมรับได้

๒. เนื่องจากบรรดานักวิชาการที่สนใจศึกษาวิชานโยบายสาธารณะในปัจจุบันมีทั้งนักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ และนักวิชาการสาขาวิชาอื่น โดยแต่ละฝ่ายต่างมุ่งสนใจศึกษานโยบายสาธารณะในลักษณะที่แตกต่างกันไป และต่างเสนอทัศนะของตนเกี่ยวกับขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะเอาไว้ตามที่ตนเข้าใจหรือสนใจ ยังไม่ได้มีการผสมผสานทัศนะเหล่านั้นเข้าไว้ด้วยกัน

อย่างไรก็ตามการที่จะศึกษาเรื่องใดจำเป็นที่จะต้องกำหนดกรอบในการศึกษาให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางการศึกษาให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในสาขาวิชาดังกล่าวนั้น ขอบข่ายการศึกษาที่น่าสนใจ ได้แก่ ขอบข่ายการศึกษาของสจ๊วต เนเกิล (Stuart Nagel) (Nagel, 1980) และตริสโตเฟอร์ แฮม (Christopher Ham) และไมเคิล ฮิลล์ (Michael Hill) (Ham and Hill, 1984)

๕.๑ ขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะของนาเกล

เนเกิล[๒๑] ได้อธิบายว่าขอบข่ายของการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะนั้นครอบคลุมกระบวนการนโยบายสาธารณะ ๔ กระบวนการ ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

---

[๒๐]กุลธน ธนาพงศธร, “ขอบข่ายและวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ” ใน **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒), หน้า ๔๕.

[๒๑]วรเดช จันทรศร, **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: ปิ่นเกล้าการพิมพ์, ๒๕๓๑), หน้า ๗๒.

๑. การกำหนดนโยบาย ขั้นตอนนี้เริ่มตั้งแต่การระบุถึงปัญหาความต้องการของประชาชนและสังคมส่วนรวม อันหมายถึงการป้อนปัจจัยนำเข้า (input) เข้าไปสู่ในกระบวนการกำหนดนโยบาย ในการระบุปัญหานั้นกิจกรรมที่ต้องกระทำคือการกำหนดขอบเขตและหัวข้อของปัญหา ซึ่งอาจมีที่มาจากระบบการเมืองหรือจากการศึกษาวิจัยในการพิจารณาปัญหานโยบาย (Policy Problem) จะต้องทำการวิเคราะห์ว่าปัญหาใดเป็นปัญหาสาธารณะ (Public Problem) ปัญหาใดเป็นปัญหาส่วนตัว (Private Problem) ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

๒. กำหนดสภาพแห่งปัญหาและวัตถุประสงค์ เมื่อได้มีการกำหนดขอบเขตหัวข้อของปัญหาแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดสภาพแห่งปัญหาและวัตถุประสงค์ โดยวัตถุประสงค์จะต้องมีลักษณะที่เป็นรูปธรรม และสามารถแก้ไขปัญหาได้ ขั้นตอนต่อมาคือการจัดทำข้อเสนอนโยบาย มีกระบวนการที่ต้องเริ่มทำจากการจัดระเบียบวาระ การเปิดอภิปรายรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการปรึกษาหารือจากผู้เชี่ยวชาญและทำการสำรวจสถานการณ์ว่าจะต้องกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ หรือเพียงปรับปรุงเพิ่มเติมนโยบายเดิม จากนั้นจะทำการคัดเลือกนโยบายและกำหนดนโยบาย โดยจะต้องเป็นนโยบายที่เป็นไปได้ และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหาให้ได้มากที่สุด

๓. การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการแสวงหาแนวทางและวิธีการเพื่อการปรับปรุงนโยบาย แผนงาน โครงการ และการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น กระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนใหญ่ ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในระดับมหภาคและขั้นตอนในระดับจุลภาค สำหรับขั้นตอนในระดับมหภาคนั้น สามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนย่อย ได้แก่ การแปลงนโยบายออกเป็นแผน (Plan) แผนงาน (Program) และโครงการ (Project) โดยจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ ต่อมาหน่วยงานที่กำหนดนโยบายจะต้องสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานที่รับนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการยอมรับแนวทางนั้น

ในระดับจุลภาคมีความเกี่ยวพันกับหน่วยราชการระดับปฏิบัติที่จะยอมรับและปรับนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ประจำวัน ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพยายามแสวงหาความสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติให้ได้มากที่สุด โดยการสร้างการมีส่วนร่วม รวมถึงการใช้แรงจูงใจต่าง ๆ ขั้นตอนต่อมาหน่วยราชการระดับปฏิบัติ จะต้องกำหนด

กิจกรรมเพื่อดำเนินการตามแผนหรือโครงการที่ได้กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการควบคุมการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย และขั้นสุดท้ายคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ให้หน่วยราชการระดับปฏิบัติยอมรับงานจากแผน แผนงานและโครงการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของงานประจำของตน

๔. การประเมินผลนโยบาย เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบว่านโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้นำไปปฏิบัตินั้น สามารถดำเนินการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้ามากน้อยเพียงใด การศึกษาดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้อย่างกว้าง ๒ แบบ คือ การประเมินผลกระทบ (Impact Evaluation) ซึ่งเป็นการประเมินผลที่มีขอบเขตครอบคลุมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในแผนงานทั้งในส่วนที่คาดหมายและไม่ได้คาดหมายไว้ แบบที่สองคือ การประเมินกระบวนการ (Process Evaluation) เป็นการประเมินที่มุ่งให้ความสนใจไปที่ส่วนนำเข้าของกิจกรรม (Input Activities) ว่าได้รับการจัดสรรอย่างเหมาะสมและเป็นไปตามแผนงานหรือไม่เพียงใด ช่วงเวลาของการประเมินจึงอยู่ในขณะที่กำลังดำเนินโครงการอยู่ และผลของการประเมินจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงาน การจัดสรรทรัพยากรและเทคนิคต่าง ๆ ในการดำเนินโครงการ

๕. การวิเคราะห์ผลย้อนกลับของโยบาย เป็นการศึกษาดูว่าการสนองตอบของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะดังกล่าวนั้นในอนาคตหรือไม่อย่างใดบ้าง การวิเคราะห์ผลย้อนกลับของนโยบายนี้จะแตกต่างกับการประเมินผลนโยบายที่มุ่งศึกษาว่า การมีนโยบายนั้นก่อให้เกิดความแตกต่างกับการไม่มีนโยบายอย่างใด

๕.๒ ขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะของแฮมและฮิลล์

แฮมและฮิลล์[๒๒] ได้เน้นการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ โดยแยกขอบข่ายการศึกษาออกเป็น ๒ ส่วนคือ การวิเคราะห์ที่ตัวนโยบาย (Analysis of Policy) จะเน้นศึกษาที่ตัวนโยบายและขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายขึ้นใหม่

---

[๒๒]Ham, C., & Hill M., **The Policy Process in the Modern Capitalist State**, (New York: St. Martin's, 1984), p. 95.

(Analysis for Policy) จะเน้นการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบเหตุผลและความเป็นมาของขั้นตอนการเกิดนโยบาย ซึ่งขอบข่าย ทั้ง ๒ กลุ่มใหญ่นี้ประกอบด้วย ๗ ขั้นตอนย่อย คือ

๑. การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาของตัวนโยบาย (Study of Policy Content) เป็นการอธิบายถึงจุดกำเนิดและพัฒนาการของนโยบายหนึ่ง ๆ ในลักษณะเฉพาะกรณี หรือการเปรียบเทียบระหว่างนโยบายแต่ละนโยบาย

๒. การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย (Study of Policy Process) ผู้ศึกษาจะมุ่งความสนใจไปที่ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการกำหนดนโยบาย และผู้ศึกษาจะพยายามวิเคราะห์ถึงปัจจัยตัวแปรต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการกำหนดนโยบายเหล่านั้น

๓. การศึกษาผลลัพธ์หรือผลกระทบของนโยบาย (Study of Policy Outputs) เป็นความพยายามที่จะอธิบายผลของนโยบายในฐานะปัจจัยนำออก (Outputs) การอธิบายดังกล่าวจะอาศัยปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีเป็นตัวอธิบาย

๔. การศึกษาถึงการประเมินผลนโยบาย (Evaluation Studies) ในขั้นตอนนี้ถือเป็นจุดเชื่อมต่อของการศึกษาระหว่างกลุ่มที่เน้นการศึกษาตัวนโยบายและกลุ่มที่เน้นการศึกษาความเป็นมาและขั้นตอนของการเกิดนโยบาย การศึกษาในขั้นตอนนี้บางครั้งเรียกว่าการศึกษาผลกระทบของนโยบาย โดยจะเน้นผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

๕. การรวบรวมข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบาย (Information for Policy Making) เป็นการรวบรวมข้อมูลเพื่อช่วยในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ซึ่งข้อมูลที่ทำการรวบรวมอาจได้มาจากหน่วยงานติดตามผลการดำเนินงานของรัฐบาล หรืออาจเป็นข้อมูลจากองค์กรอื่น ๆ ที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา

๖. ปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบาย (Process Advocacy) เป็นขั้นนักวิเคราะห์พยายามที่จะปรับปรุงขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะการปรับปรุงกลไกต่าง ๆ ในภาครัฐบาล ในลักษณะของการปรับเปลี่ยนหน้าที่ รูปแบบการวางแผน และวิธีการประเมินผลต่างๆ ที่ใช้อยู่

๗. การสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy) เป็นขั้นตอนที่ผู้วิเคราะห์จะพยายามชักจูง หรือผลักดันนโยบายหนึ่ง ๆ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งความพยายามนี้อาจดำเนินการด้วยตนเองในกรณีที่เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบาย หรืออาจผลักดันผ่านกลุ่มอื่นๆ ก็ได้

สำหรับขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะ ที่ได้รับความนิยมศึกษาอยู่ในวงการศึกษานโยบายสาธารณะของไทยปัจจุบันคือขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะของ**เนเกิล** ซึ่งขอบข่ายดังกล่าวจะครอบคลุมถึงองค์ประกอบ ๔ ด้านของกระบวนการนโยบายสาธารณะได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

๖. ความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ

ดาย (Dye)[๒๓] กล่าวว่าการศึกษานโยบายสาธารณะเกี่ยวพันกับการพรรณนาเนื้อหาของนโยบาย การประเมินผลกระทบของปัจจัยแวดล้อมที่มีต่อสาระของนโยบาย การวิเคราะห์ผลของนโยบายสาธารณะที่มีต่อระบบการเมือง ตลอดจนการประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะที่มีต่อสังคม ทั้งในรูปของผลที่มีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าจากเหตุผลดังกล่าว ดายจึงกล่าวว่าต้องมีการศึกษานโยบายสาธารณะ

เช่นเดียวกับ**ออสติน แรนนีย์ (Austin Ranney)**[๒๔] กล่าวว่าเหตุผลที่ต้องมีการศึกษานโยบายสาธารณะนั้นมี ๓ ประการ ได้แก่

๑. เหตุผลเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Reasons) การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถศึกษาได้ อย่างมีเหตุผลที่ มีความเป็นวิทยาศาสตร์ทั้งนี้ เนื่องจากความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุและผลของการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสามารถนำไปปรับปรุงเป็นความรู้ที่มีต่อสังคมได้ ซึ่งถ้ากำหนดให้นโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรตามเงื่อนไขต่างๆ ทางสังคม เศรษฐกิจและลักษณะของระบบการเมือง ก็จะมีส่วนในการกำหนดเนื้อหาสาระของ

---

[๒๓]Dye Thomas R, **Understanding Public Policy**. (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1982), p. 235.

[๒๔]Ranney, A., **Governing: An introduction to political science**. (6th ed.), (New Jersey: Prentice Hall International, 1993), p. 57.

นโยบายสาธารณะ และถ้านโยบายสาธารณะเป็นตัวแปรอิสระ นโยบายสาธารณะก็จะส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมือง ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะจึงทำให้เราเกิดความเข้าใจในความเชื่อมโยงเกี่ยวพันระหว่างแรงผลักดันของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ กระบวนการทางการเมืองที่มีต่อนโยบายสาธารณะ

๒. เหตุผลทางวิชาชีพ (Professional Reasons) การศึกษานโยบายสาธารณะ เป็นการศึกษาโดยอาศัยเหตุผลเชิงวิชาชีพ ทั้งนี้เนื่องจากความเข้าใจในสาเหตุของนโยบาย และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย ทำให้นำไปประยุกต์ใช้ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในสังคม ความรู้จากสภาพความเป็นจริงเป็นสิ่งที่สะท้อนสภาพสังคมได้ชัดเจน

๓. เหตุผลทางการเมือง (Political Purposes) การศึกษานโยบายสาธารณะสามารถศึกษาได้ในลักษณะที่เป็นวัตถุประสงค์ทางการเมืองเพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐบาลได้นำเสนอนโยบายอะไรบ้าง นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการนำเสนอหรือเสนอแนะนโยบายที่ดีต่อไปในอนาคต เพื่อเป็นการยืนยันว่ารัฐบาลกำหนดนโยบายถูกต้องและนำไปสู่เป้าหมายที่ถูกต้อง

จากเหตุผลทั้งสามประการดังกล่าว จะเห็นว่าการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะนั้นจะให้ประโยชน์ทั้งในด้านวิชาการ และการปฏิบัติ สำหรับในด้านวิชาการนั้น นักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ และนักวิชาการสาขาวิชาอื่น เมื่อได้ศึกษาวิชานโยบายสาธารณะแล้ว จะทำให้เข้าใจเรื่องราวของสาขาวิชาที่ตนศึกษาได้ดียิ่งขึ้น นักรัฐศาสตร์เองก็จะเข้าใจภาพรวมของการบริหารงานของรัฐได้ชัดเจนมากขึ้น นักเศรษฐศาสตร์ที่ติดตามนโยบายทางเศรษฐกิจมาตลอดย่อมเข้าใจปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจได้อย่างแจ่มชัด เป็นต้น นอกจากนี้ผู้ศึกษายังจะได้เข้าใจถึงเทคนิคและระเบียบวิธีในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์และการประเมินผลนโยบายซึ่งจะทำให้สามารถวางแผนพัฒนานโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

๗. สหวิทยาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะก็เหมือนกับการศึกษาศาสตร์สาขาอื่น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ บริหารธุรกิจ เป็นต้น ที่ต้องอาศัยองค์ความรู้จากศาสตร์สาขาอื่นเข้ามาประกอบ ดังนั้นจึงเรียกได้ว่าการศึกษานโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) อย่างแท้จริง กล่าวคือ

การศึกษานโยบายสาธารณะได้หยิบยืมองค์ความรู้จากศาสตร์ต่าง ๆ ได้แก่ สังคมศาสตร์ (Social Sciences) วิทยาศาสตร์ (Sciences) คณิตศาสตร์ (Mathematic) และปรัชญา (Philosophy) มาสร้างองค์ความรู้และอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น

๑. สังคมศาสตร์ เป็นศาสตร์ที่ศึกษาปรากฏการณ์อันเกิดจากพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคม ในขณะที่เป้าหมายหลักของการศึกษานโยบายสาธารณะจะเน้นการเรียนรู้ถึงธรรมชาติและผลกระทบของนโยบายหรือทางเลือก ที่จะนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นการศึกษาสังคมศาสตร์และนโยบายสาธารณะจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

สำหรับสาขาวิชาด้านสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะ ได้แก่

(๑) รัฐศาสตร์ เป็นศาสตร์การเมือง ระบบการเมือง กระบวนการและกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรร สิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายเพื่อสังคมส่วนรวม

(๒) ประวัติศาสตร์ เป็นศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสิ่งที่มนุษย์ได้ทำ ได้คิด ได้หวัง และได้รู้สึก ทั้งในอดีตและปัจจุบัน และปรากฏการณ์ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกระทำของมนุษย์ หรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ

(๓) ภูมิศาสตร์ เป็นวิชาที่ศึกษาถึงพื้นที่โลก มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษานโยบายสาธารณะหลายประการ เพราะปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์

(๔) นิติศาสตร์ เกี่ยวกับกฎหมาย ทั้งในเรื่องแนวคิด หลักการในการบัญญัติกฎหมาย ทฤษฎีการบัญญัติกฎหมายให้เหมาะสมกับสังคม

(๕) เศรษฐศาสตร์ ศึกษาถึงการที่มนุษย์และสังคมเลือกที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดไปในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ

(๖) จิตวิทยา ศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ในระดับบุคคล จึงมีบทบาทต่อการศึกษาน โยบายสาธารณะ ในด้านการจูงใจให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐ

๒. วิทยาศาสตร์ เป็นองค์ความรู้ที่พยายามจะอธิบายว่าปรากฏการณ์ที่ศึกษานั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร และทำไมจึงเกิดขึ้น โดยใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ในการทดสอบข้อสรุปหรือทฤษฎีต่าง ๆ การศึกษาโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ทำให้ผู้ศึกษามั่นใจได้ว่าจะไม่มีการนำเอาความรู้สึกส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องกับการศึกษา ทฤษฎีทางวิทยาศาสตร์หลายทฤษฎีมี

อิทธิพลต่อการศึกษานโยบายสาธารณะ เช่น ทฤษฎีความสมดุลทางธรรมชาติของแรงต่าง ๆ ส่งผลต่อแนวคิดที่ว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้น จะต้องสร้างความสมดุลระหว่างกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ด้วย

๓. คณิตศาสตร์และสถิติ เป็นการศึกษาเชิงปริมาณ โดยรวบรวมข้อมูลที่นับหรือวัดออกมาเป็นตัวเลขได้ เพื่อนำมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น คณิตศาสตร์และสถิติจะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ทั้งในส่วนของการวิเคราะห์นโยบายและการประเมินผลนโยบาย

๔. ปรัชญา จะมีส่วนในการศึกษานโยบายสาธารณะ ในประเด็นที่เกี่ยวกับคุณค่าและแนวคิดพื้นฐานทางสังคมที่จะมีผลต่อการกำหนดนโยบาย รวมถึงการใช้เหตุผลในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะด้วย[๒๕]

๘. ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะ ตลอดจนการศึกษาการวิเคราะห์นโยบายจะเกิดประโยชน์ต่อผู้ศึกษาหลายประการทั้งในด้านความคิดทางวิชาการ และในด้านปฏิบัติ[๒๖] ได้แก่

๑. การศึกษานโยบายสาธารณะทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า อะไรเป็นนโยบายที่รัฐบาลของประเทศหนึ่งกำหนดขึ้นมาและใช้อยู่ ทำไมจึงต้องมีนโยบายสาธารณะดังกล่าว ใครหรือสถาบันไหนเป็นผู้ริเริ่มหรือผลักดันนโยบายนั้น นอกจากนี้ทำให้ทราบเพิ่มเติมอีกว่าการมีนโยบายดังกล่าวจะทำให้เกิดผลอะไรขึ้นมาต่อสังคม หากมีการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ

๒. ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะจะได้ทราบถึงกระบวนการต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นอย่างไร ประกอบด้วยขั้นตอนอะไรบ้าง วิธีการกำหนดนโยบายมีกี่วิธี ปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย ซึ่งเมื่อผู้ศึกษาได้มีโอกาสอยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแล้ว ก็จะนำความรู้ดังกล่าวไปปฏิบัติได้

---

[๒๕]ปรรณิกา มีครุฑ, “นโยบายสาธารณะกับการศึกษาไทยยุค ๔.”**, วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์**, ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๖๓): ๑ - ๑๓.

[๒๖]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, (เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๔๑-๔๒.

๓. การศึกษานโยบายสาธารณะ ยังสามารถทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของสถบันทางการเมืองและผู้นำทางการเมืองในประเทศหนึ่ง ๆ ในขณะใดขณะหนึ่งว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด เนื่องจากนโยบายสาธารณะถือเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองในประเทศต่าง ๆ นอกจากนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะของประเทศใดอย่างลึกซึ้ง ย่อมเป็นเครื่องช่วยชี้แนวทางการดำเนินงานในอนาคตของประเทศนั้น

๔. การศึกษานโยบายสาธารณะทำให้ผู้ศึกษาทราบถึงวิธีการ ในการวิเคราะห์ปัญหาอย่างมีกฎเกณฑ์และมีเหตุผล ซึ่งไม่ใช่การวิพากษ์วิจารณ์โดยใช้สามัญสำนึกหรือค่านิยม

๙. ปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะ ก็เช่นเดียวกับการศึกษาศาสตร์สาขาอื่น ๆ กล่าวคือมักมีปัญหาและข้อจำกัดบางประการ **กุลธน ธนาพงศธร**[๒๗] ได้ประมวลปัญหาและข้อจำกัดของการศึกษานโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

ประการแรก ปัญหาทางสังคมบางปัญหาไม่สามารถหาข้อยุติ หรือหาแนวทางแก้ปัญหานั้นได้ เนื่องจากแนวทางในการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวถูกจำกัดขอบเขตเอาไว้หรือมีเงื่อนไขที่ยากแก่การบรรลุ ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงไม่สามารถหามาตรการมาแก้ไขได้เด็ดขาด แต่จะมีการคิดค้นหาวิธีการที่น่าจะเป็นไปได้มาแก้ไขปัญหา ซึ่งมาตรการงกล่าวอาจแก้ไขปัญหาไม่ได้ หรือแก้ไขได้เพียงบางส่วน ดังนั้น การศึกษานโยบายจึงไม่อาจเสร็จสิ้นลงภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่จะต้องมีการศึกษาอยู่เสมอตราบเท่าที่ปัญหายังคงมีอยู่

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาล หรือผู้กำหนดนโยบายในการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นและกระทำในปัจจุบัน โดยอาศัยข่าวสารข้อมูลที่รวบรวมไว้แล้วในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นปัจจัยในการพิจารณา โดยมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาของประเทศและจะมีการดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบาย และจะทราบถึงผลของนโยบายก็ต่อเมื่อได้มีการดำเนินการ

---

[๒๗]กุลธน ธนาพงศธร, **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๒๐.

ล่วงไปแล้ว หากผู้กำหนดนโยบายมีความสามารถในการคาดคะเนถึงปัญหาในอนาคตได้ภายในขอบเขตจำกัด หรือบางกรณีอยู่นอกเหนือความสามารถที่จะคาดคะเนได้ การศึกษานโยบายสาธารณะจึงถูกจำกัดโดยเงื่อนไขความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สิ้นสุดของปัญหา นโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งของสังคม อาจจะก่อปัญหาใหม่ตามมาแก่บุคคลอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้ หรือนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ อาจจะแก้ไขปัญหาบางอย่างให้ลุล่วงไปได้ แต่อาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ตามมา เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลก็ต้องกำหนดนโยบายสาธารณะใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหานั้นเป็นวัฏจักรไป ดังนั้นขอบเขตของการศึกษานโยบายสาธารณะจึงกว้างขวาง ไม่สามารถกำหนดขอบเขตได้แน่นอน เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า แต่เขื่อนทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณพื้นที่สร้างเขื่อนต้องสูญเสียที่ดินทำกิน แหล่งประกอบอาชีพ เป็นต้น ผู้ได้รับผลกระทบจึงรวมตัวกันประท้วง รัฐบาลจึงต้องกำหนดนโยบายขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนเหล่านั้นอีก

ประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลในการระดมพลังทางสังคม กล่าวคือเมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายสาธารณะใดขึ้นมาแล้ว ก็ย่อมจะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ ในหลายกรณีเราจะพบว่ารัฐบาลไม่สามารถระดมพลังของสังคมมาสนับสนุนต่อนโยบายหรือให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการได้ ทั้งที่รัฐบาลมีความตั้งใจดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากประเทศนั้นมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้วจะไม่สามารถออกคำสั่งใดมาบีบบังคับให้รัฐบาลทำตามได้ง่าย จึงกล่าวได้ว่าการดำเนินตามนโยบายสาธรณะจึงมีปัญหามากมาย บางครั้งปัญหาบางปัญหาไม่สามารถใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้

ประการที่ห้า ปัญหาเกี่ยวกับความไร้ประโยชน์ของนโยบาย โดยทั่วไปแล้วนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นมาแล้วนั้น ย่อมจะมีวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ที่คาดหมายว่าจะได้รับอยู่สมอ แต่เมื่อนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติแล้วอาจก่อให้เกิดผลอย่างอื่นตามมาจนทำให้เกิดความรู้สึกว่านโยบายนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์อะไรเลย แต่กลับเป็นการสร้างปัญหาใหม่ที่มีผลเสียหายมากกว่าเมื่อเป็นเช่นนี้การกำหนดนโยบาย จึงอาจจะเป็นเรื่องที่ไร้ประโยชน์

ประการที่หก ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดความสามารถในการแก้ปัญหาของนโยบาย กล่าวคือปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมไม่ว่าจะเป็นปัญหาใดก็ตาม มักจะมีสาเหตุหลายประการและสลับซับซ้อน บางสาเหตุก็เป็นที่ประจักษ์แจ้งโดยทั่วไป แต่บางสาเหตุก็ไม่สามารถทราบได้ หรือไม่คาดคิดว่าจะเป็นสาเหตุของปัญหานั้น ดังนั้นในการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น จึงมักจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ นโยบายจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาได้อย่างถอนรากถอนโคน และผู้ศึกษานโยบายสาธารณะเองก็ต้องถูกจำกัดขอบเขตการศึกษาอยู่เฉพาะวิธีที่กำหนดไว้ในนโยบายเท่านั้น

ประการที่เจ็ด ปัญหาเกี่ยวกับความไม่คุ้มค่าของนโยบาย กล่าวคือในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งของสังคมนั้น จำเป็นจะต้องมีค่าใช้จ่ายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในหลายกรณีจะพบว่าค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไปนั้นมีมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่มีนโยบายเสียอีก ดังนั้นจึงเป็นการไม่คุ้มค่าที่จะให้มีนโยบายเช่นนั้น โดยเหตุนี้ในหลายประเทศจึงปล่อยให้มีปัญหาตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก โดยไม่มีการกำหนดนโยบายขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหานั้น และในกรณีเช่นนี้ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะจึงไม่อาจศึกษานโยบายสาธารณะที่ไม่ได้กำหนดขึ้นมาได้

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างของระบบการเมืองทำให้ไม่สามารถกำหนดนโยบายที่สมเหตุสมผลได้ กล่าวคือในความเป็นจริงแล้วไม่มีระบบการเมืองใดในโลกนี้ที่สามารถวินิจฉัยปัญหาของสังคมได้อย่างสมเหตุสมผลที่แท้จริง ทั้งนี้เพราะการวินิจฉัย ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้ทำการตัดสินวินิจฉัยปัญหานั้นที่กระทำการแทนในนามของระบบการเมือง บุคคลเหล่านี้อาจตัดสินวินิจฉัยปัญหาอย่างสมเหตุสมผลหรือไม่ก็ได้ โดยเหตุนี้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นแต่ละครั้งอาจสมเหตุสมผลหรือไม่ก็ได้

สรุปท้ายบท

การศึกษานโยบายสาธารณะเริ่มต้นอย่างจริงจังภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่ง ที่เคยปฏิบัติงานอยู่ในสภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาในระหว่างสงครามโลกได้พัฒนาองค์ความรู้ขึ้น และการศึกษานโยบายสาธารณะได้รับการบรรจุให้เป็นส่วนหนึ่งในสาขารัฐ

ประศาสนศาสตร์ ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ เป็นต้นมา ซึ่งหลายมหาวิทยาลัยได้บรรจุวิชานโยบายสาธารณะเข้าไว้ในหลักสูตรการศึกษา

การศึกษานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ๑. อิทธิพลความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ๒. ในระหว่างทศวรรษ ๑๙๖๐ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีการนำระบบงบประมาณแบบ PPBS (Planning-Programming-Budgeting System) มาใช้ในกระบวนการกำหนดงบประมาณของสหรัฐอเมริกา ๓. การปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์ได้ก่อให้เกิดเรียกร้องของนักรัฐศาสตร์ และนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่ง

แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะออกเป็น ๓ แนวทาง ได้แก่ การศึกษานโยบายสาธารณะทางพรรณนานโยบาย การศึกษานโยบายสาธารณะแนวทางวิเคราะห์นโยบาย การศึกษานโยบายสาธารณะแนวนโยบายศาสตร์

วิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ แบ่งยุคของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ ออกเป็น ๓ ยุค คือ ยุคเริ่มต้น ยุคพัฒนาให้เป็นศาสตร์ และยุคการนำไปปฏิบัติให้บรรลุผล

พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ อาจแบ่งการพัฒนาออกเป็น ๒ ระยะ ได้แก่ ระยะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ (ค.ศ.๑๙๕๐-ค.ศ.๑๙๖๙) และระยะขยายตัว (ค.ศ. ๑๙๗๐ – ปัจจุบัน)

สำหรับชอบข่ายของการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะมี ๒ ขอบข่ายที่สำคัญ ได้แก่ ขอบข่ายการศึกษาของนาเกล ซึ่งกล่าวว่าขั้นตอนนโยบายมี ๔ ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย อีกขอบข่ายหนึ่งได้แก่ ขอบข่ายการศึกษาของแฮมและฮิลล์ที่แยกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ คือ การวิเคราะห์ที่ตัวนโยบาย และการวิเคราะห์เพื่อกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ ซึ่งแบ่งเป็น ๗ ขั้นตอน ได้แก่ การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาของตัวนโยบาย การศึกษากระบวนการกำหนดนโยบาย การศึกษาผลลัพธ์หรือผลกระทบของนโยบาย การศึกษาถึงการประเมินผลนโยบาย การรวบรวมข้อมูลสำหรับการกำหนดนโยบาย การปรับปรุงกระบวนการกำหนดนโยบาย และการสนับสนุนนโยบาย

สำหรับเหตุผลที่ต้องมีการศึกษานโยบายสาธารณะนั้นมี ๓ ประการ ได้แก่ เหตุผลเชิงศาสตร์ คือ การสร้างองค์ความรู้ให้น่าเชื่อถือยิ่งขึ้น เหตุผลทางวิชาชีพ คือ มุ่งนำความรู้เชิงศาสตร์ไปประยุกต์ใช้ และเหตุผลทางการเมือง คือ การเสนอมาตรการเกี่ยวกับเป้าหมายที่ดีกว่าต่อรัฐบาล

การศึกษานโยบายสาธารณะมีลักษณะเป็นสหวิทยาการ โดยอาศัยองค์ความรู้ทั้งทางด้านสังคมศาสตร์ และวิทยาศาสตร์มาใช้ ซึ่งมีวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และสถิติ และปรัชญา

ประโยชน์ของการศึกษาวิชานโยบายสาธารณะมีหลายประการ อาทิ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ ความเข้าใจในนโยบายสาธาณะของประเทศของตน และทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ ได้แก่ ปัญหาทางสังคมบางปัญหาไม่สามารถหาข้อยุติ ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาล ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สิ้นสุดของปัญหา ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลในการระดมพลังทางสังคม ปัญหาเกี่ยวกับความไร้ประโยชน์ของนโยบาย ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดความสามารถในการแก้ปัญหาของนโยบาย ปัญหาเกี่ยวกับความไม่คุ้มค่าของนโยบาย และปัญหาเกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของโครงสร้างของระบบการเมือง

คำถามท้ายบท

๑. การศึกษานโยบายสาธารณะ เกิดขึ้นจากปัจจัยอะไรบ้าง อธิบาย

๒. แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ มีกี่แนวทาง อะไรบ้าง อธิบาย

๓. วิวัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็นกี่ยุค อะไรบ้าง อธิบาย

๔. พัฒนาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ แบ่งออกเป็นกี่ระยะ อะไรบ้าง อธิบาย

๕. ขอบข่ายของการศึกษานโยบายสาธารณะ มีกี่อย่าง อะไรบ้าง อธิบาย

๖. ความสำคัญของการศึกษานโยบายสาธารณะ มีกี่ประการ จงอธิบาย

๗. สหวิทยาการของการศึกษานโยบายสาธารณะ มีอะไรบ้าง อธิบาย

๘. ประโยชน์ของการศึกษานโยบายสาธารณะ มีกี่ประการ จงอธิบาย

๙. ปัญหาในการศึกษานโยบายสาธารณะ มีกี่ประการ จงอธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กุลธน ธนาพงศธร. “ขอบข่ายและวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ” ใน **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒.

_____. “การศึกษารัฐศาสตร์แนวทางนโยบายสาธารณะ” ใน **หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๓.

_____. “แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ” ใน **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๙.

_____. **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐.

จรัส สุวรรณมาลา. “นโยบายและการกำหนดนโยบาย” ใน **การวางนโยบาย โครงการและการบริหารโครงการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๕.

ณัฐฐา วินิจนัยภาค. **นโยบายสาธารณะ: แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ตุลา, ๒๕๕๔.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. **นโยบายสาธารณะ**. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕.

ปรรณิกา มีครุฑ. “นโยบายสาธารณะกับการศึกษาไทยยุค ๔”. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์**. ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๖๓): ๑ - ๑๓.

วรเดช จันทรศร. **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**. กรุงเทพมหานคร: ปิ่นเกล้าการพิมพ์, ๒๕๓๑.

อุทัย เลาหวิเชียร. รัฐประศาสนศาสตร : **ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๑.

Anderson, James E. **Public Policy - Making: Introduction**. (2nded). New York: Houghton Mifflin Company, 1994.

Daniel Lerner and Harold D. Lasswell. **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

Dwight Waldo. **The Study of Public Administration**. New York: Random House, 1955.

Dye Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1982.

Frederickson, G. H. “Toward a new public administration” **Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective**. Seranton: Chandler, 1974.

Ham, C., & Hill M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. New York: St. Martin’s, 1984.

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan. **Power and Society**, New Haven: Yale University, 1970.

John Maynard Keynes. **National Income Analysis**. (2nded.), New Jerm: Prestic-Hall, 1883.

Lasswell. H. D., Lerner. D.& Rothwell. C. E. **The Comparative Study of Elites. An Introduction and Bibliography**. Palo Alto. CA: Stanford University Press. Hoover Institute Studies, 1954.

Quade, R. **Analysis for public decisions**. New York: North-Holland, Inc., 1982.

Ranney, A. **Governing: An introduction to political science**. (6thed.), New Jersey: Prentice Hall International, 1993.

แผนการสอนประจำบทที่ ๓

รายวิชา นโยบายสาธารณะ

Public Policy

บทที่ ๓ การกำหนดนโยบายสาธารณะ

Public Policy Formulation

ขอบข่ายเนื้อหา

๑. แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ
๒. ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ
๓. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ
๔. การออกแบบนโยบายสาธารณะ
๕. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ
๖. สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ
๗. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ
๘. การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการวางกรอบและแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาล เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการทางการเมืองที่มีจุดเริ่มต้นจากประเด็นและปัญหาของสังคม การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ

การออกแบบนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องพิจารณา ๔ ประเด็นหลัก ได้แก่ (๑) ปัญหาจุดมุ่งหมายและผลผลิต (๒) ประชากรเป้าหมาย (๓) กฎเกณฑ์ของนโยบาย และ (๔) เครื่องมือของนโยบาย สิ่งเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการออกแบบนโยบายให้มีประสิทธิภาพ สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเหมาะสม

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะทำให้ทราบถึงเจตนาของนโยบายนั้น ๆ และเลือกใช้วิธีดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน ๒ ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง

สถาบันที่บทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถพิจารณาได้ ๒ ประเภท ได้แก่ (๑) สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล เป็นต้น และ(๒) สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการมีหลายสถาบัน เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน กลุ่มนักวิชาการ องค์กรภาคประชาชน เป็นต้น โดยสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันแต่มีความสัมพันธ์ต่อกัน

นักวิชาการเสนอตัวแบบเพื่ออธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะที่สำคัญ ได้แก่ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบเชิงระบบ ตัวแบบผู้นำ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบส่วนเพิ่ม และทฤษฎีเกม ซึ่งสามารถอธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ทุกระดับ

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

วัตถุประสงค์การเรียนประจำบท

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจแนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจการออกแบบนโยบายสาธารณะ
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ

๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

๘. เพื่อศึกษาและเข้าใจการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๓

๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด

๓. ผู้เรียนซักถาม

๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท

๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา

๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๓

๓. สื่อ Power point ประจำบท

๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน

๒. การซักถามของผู้เรียน

๓. การสอบกลางภาค

บทที่ ๓
การกำหนดนโยบายสาธารณะ
(Public Policy Formulation)

บทนำ

นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางกิจกรรม หรือการกระทำที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินงาน เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุข ด้านการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ไปสู่ประชาชนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้โดย นโยบายสาธารณะเป็นอะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งเป็นการพิจารณาในแง่ที่ว่าทำไมรัฐบาลจึงต้องดำเนินการนโยบายนั้น และนโยบายนั้นจะสร้างความแตกต่างอย่างไร ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลมีหน้าที่ต้องทำหลายอย่าง โดยการทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ จำเป็นต้องอาศัยทั้งศิลป์และศาสตร์ โดยจะต้องมีการวางแผน ดำเนินการอย่างเป็นระบบ มีการจัดสรรทรัพยากรบุคคล งบประมาณในการดำเนินงาน มีการจัดทำ โครงการ ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่มีความสอดคล้องและมีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง ตลอดทั้งความต้องการของประชาชนในแต่ละเรื่อง และในแต่ละพื้นที่ เพราะฉะนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐบาล โดยรัฐบาลเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่พลเมือง โดยรวม การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจวางแนวทางกว้าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาหรือการตอบสนองความต้องการสิ่งสำคัญคือ การตัดสินใจว่าจะกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร

ในการศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะในบทนี้ จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญต่างๆ ประกอบไปด้วยแนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การออกแบบนโยบายสาธารณะ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ สถาบันที่

มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการประกาศใช้นโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่นๆ ต่อไป

๑. แนวคิดการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดขึ้นมักจะได้รับอิทธิพลจากผู้มีบทบาทหรือตัวแสดงในนโยบายสาธารณะ เช่น รัฐบาล ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ ภาคประชาชน เป็นต้น แม้ว่านโยบายหนึ่ง ๆ ที่เกิดขึ้นมีตัวแสดงในนโยบายสาธารณะที่หลากหลาย แต่มักจะมีตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งมีบทบาทที่โดดเด่นกว่าตัวอื่น ดังนั้นทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบาทการแสดงที่โดเด่นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. บทบาทชนชั้นนำ นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความต้องการของชนชั้นนำ เช่น ผู้กุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น หรือช่วงที่เป็นรัฐบาลเผด็จการหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฯลฯ ชนชั้นปกครองเหล่านี้จะยึดถือความพึงพอใจ (Preference) หรือค่านิยม (Values) ของตนเองและพวกพ้องที่ใกล้ชิดเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย ส่วนข้าราชการเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ทิศทางของนโยบายจึงเป็นแบบแนวดิ่ง (Vertical) จากชนชั้นผู้ปกครองลงมาสู่ประชาชน ทฤษฎีนี้เรียกว่า "ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)"

๒. บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ นโยบายสาธารณะได้มาจากดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในรัฐ กล่าวคือ เป็นผลของความสมดุลของการต่อสู้ระหว่างกลุ่ม ซึ่งเกิดขึ้นจากอิทธิพลระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ตกลง ประนีประนอมกับการเปลี่ยนแปลง นอกจากนั้นนโยบายมักจะถูกเปลี่ยนทิศทางไปสู่กลุ่มที่มีอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่ต่างช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน[๑] ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ทฤษฎีกลุ่ม (Group Model)”

---

[๑]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ,** (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๒๕.

๓. บทบาทของสถานบัน นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง[๒] โดยสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร สถาบันตุลาการ สถาบันการปกครองท้องถิ่น และสถาบันพรรคการเมือง เป็นต้น[๓] นโยบายสาธารณะ จะถูกกำหนดไปปฏิบัติและใช้บังคับโดยสถาบันเหล่านี้ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)”

๔. บทบาทของประชาชน จากระบบการเมืองประชาธิปไตยนโยบายสาธารณะเป็นผลของปัญหาและหรือการแสดงความต้องการของภาคประชาชนโดยผ่านกระบวนการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่ง **Easton**[๔] ได้นำทฤษฎีระบบ (System Theory) มาอธิบายระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย ประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองและสิ่งแวดล้อม (Environment) ที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง กรอบแนวคิดได้แก่ (๑) ปัจจัยนำเข้า (Input) เช่น ความต้องการ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชนและสังคม (๒) กระบวนการการเมือง (Politic process) เช่น กิจกรรมทางการเมืองและการบริหารที่สัมพันธ์กัน เมื่อปัจจัยนำเข้าได้เข้ามาสู่กระบวนการก็จะผลิตผลลัพธ์หรือผลผลิตออกมาเรียกว่า ปัจจัยนำออก (Output) และผลสะท้อนกลับหรือผลกระทบ (Feedback) ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึงเป็นผลผลิตจากระบบการเมืองทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเชิงระบบU (System Model)”

๕. บทบาทของกระแสนิยม นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากกระแส (Current) เช่น ความนิยม ความคิดวัฒนธรรม ฯลฯ ซึ่งมีเงื่อนไข ๓ ประการ[๕] คือ กระแสประเด็นปัญหา (Problem steam) กระแสนโยบาย (Policy steam) และกระแสการเมือง (Political steam) เมื่อทั้งสามกระแสมารวมกันอย่างลงตัวก็จะเกิดการผลักดันสู่การแก้ปัญหา ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบหน้าต่างนโยบาย (Steam and Window model)”

---

[๒]Anderson, James E., **Public Policy making: An Introduction**, (4th ed.), (Boston: Houghton Mifflin, 2000), p. 20.

[๓]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ,** (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๒๖.

[๔]Easton, David., **The Political System**, (New York: Knopf, 1981), p. 19.

[๕]Kingdon, John W., **Agendas, Alternatives, and Public Policies**, (2nd ed.), (Addison-Wesley Educational, 2003), p. 3.

๖. บทบาทนักวิเคราะห์นโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องวิเคราะห์เพื่อให้ได้ทางเลือกในการแก้ปัญหาสาธารณะ โดยความพยายามมุ่งเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของสังคม คำว่า "ผลประโยชน์สูงสุดของสังคม" นั้นหมายถึง รัฐบาลควรจะตัดสินใจเลือกนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าค่าใช้จ่ายไปให้มากที่สุด และสมควรหลีกเลี่ยงการเลือกนโยบายที่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายมากกว่า ประโยชน์ที่สังคมจะได้รับมาใช้ ทฤษฎีนี้เรียกว่า "ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)" นอกจากนั้นนักวิเคราะห์นโยบายยังจำเป็นต้องมีขั้นตอนในการวิเคราะห์เรียกว่าเป็นขั้นตอนการแก้ปัญหา ซึ่งการกำหนดชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะ[๖] เช่น การจำแนกลักษณะของปัญหา การจัดทำทางเลือกนโยบายหรือข้อเสนอนโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)”

๗. บทบาทนักการเมือง โดยส่วนใหญ่มักจะเป็นบทบาทของนักการเมืองที่พยายามเล่นเกมหรือกับคำที่เราคุ้นเคย "เล่นเกมการเมือง" ซึ่งหากการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลแล้วแต่อาจทำให้แพ้หรือชนะก็ได้ นโยบายสาธารณะที่ถูกกำหนดออกมาเป็นทางเลือกที่มีเหตุผลท่ามกลางสถานการณ์ที่มีการแข่งขัน ซึ่งผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับการเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบเกม (Game Theory)” การนำไปใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสงครามและสันติภาพการเจรจาระหว่างประเทศ การต่อรอง เป็นต้น

๘. บทบาทของข้าราชการ การกำหนดนโยบายมักจะนำนโยบายในอดีตมาเป็นเกณฑ์ตั้งต้นแล้วทำการปรับปรุง ดัดแปลง แก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่เพื่อให้ดีขึ้นกว่าเดิม ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายมักจะเป็นข้าราชการประจำที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงมากมาย ทฤษฎีนี้เรียกว่า “ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model) หรือตัวแบบเฉพาะส่วนที่เปลี่ยนแปลง”

---

[๖]Dye, Thomas R., **Understanding Public Policy**, (10th ed), (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.,2002), p. 20.

๒. ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะมีนักวิชาการกล่าวไว้หลายท่านเป็นพื้นฐานทำความเข้าใจประเด็นต่าง เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะได้เป็นอย่างดี โดยนำเสนอเฉพาะที่สำคัญตามลำดับ ดังนี้

๑. ความหมาย

การกำหนดนโยบายสาธารณะในการบริหารประเทศจะตองมีการแถลงนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ถือวาเป็นฉากหลังของการแถลงนโยบายดังกลาวกว่าจะมีนโยบายออกมานั้น ตองมีการระดมความคิดและมีการตัดสินใจอย่างรอบคอบ เพราะนโยบายสาธารณะจะไปกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงมีความสำคัญ จำเป็นตองศึกษาวามีหลักการหรือวิธีการในการกำหนดนโยบาย ความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีนักวิชาการใหความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ดังนี้

เยเฮซเกิล ดรอร์ (Yehezkel Dror) กล่าวว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะก็คือการตัดสินใจนโยบาย[๗]

ชาร์ลส์ ลินบลอม (Charles Lindblom) กล่าววา การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการทางการเมือง[๘]

ชนิดา จิตตรุทธะ[๙] ระบุว่าการกำหนดนโยบาย หมายถึง การเลือกวิถีทางหรือแนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุดซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามความต้องการ อาจรวมถึงนโยบาย เทคนิค และกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาได้เป็นอย่างดี

---

[๗]Dror, Y., **Public Policy- making Re-examined**, (San Francisco, CA: Chandles, 1968), p. 19.

[๘]Lindblom, Charles E., **The Policy Making Process** (2 nd ed.), (New Jersey: Prentice-Hall, 1980), p. 80.

[๙]ชนิดา จิตตรุทธะ, **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา,** (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑), หน้า ๖๑.

สัญญา เคณาภูมิ[๑๐] ให้ความหมายไว้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจสังคมและการบริหาร ตลอดจนการประยุกต์ใช้เทคนิคทางวิชาการเพื่อใช้เป็นกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกสิ่งที่ดีที่สุดหรือสิ่งที่สร้างความพึงพอใจให้แก่สังคม

จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย[๑๑] ระบุว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมการตัดสินใจของรัฐบาลทุกระดับ หรือกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและแนวทางการกระทำต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

จากความหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการวางกรอบแนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลซึ่งเกิดจากกระบวนการทางการเมืองของกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ ขั้นตอนนี้ยังเป็นเรื่องการเมืองที่ภาคส่วนทั้งหลายต่างพยายามเข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายด้วย จะเห็นวาการกำหนดนโยบายสาธารณะเกิดจากรัฐบาลตัดสินใจว่าจะทำอะไรบ้าง หรือรัฐบาลได้ตัดสินใจแล้วในการวางเป้าหมายการทำงาน อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธรณะเป็นผลลัพธ์ของการประนีประนอม การต่อสู้ และการเจรจาต่อรองของผู้เกี่ยวข้อง

๒. ความสำคัญ

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนสำคัญเพราะเป็นขั้นตอนที่ทำให้นโยบายที่ก่อตัวขึ้น ถูกทำให้เป็นทางการซึ่งออกมาในลักษณะกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และอื่น ๆ ความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ สรุปได้ดังนี้[๑๒]

(๑) เป็นเครื่องมือกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ เพราะการพัฒนาประเทศจะให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านใด มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการกำหนด

---

[๑๐]สัญญา เคณาภูมิ, “การกำหนดนโยบายสาธารณะ: ทฤษฎี และกระบวนการ”, **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี**, ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒ (๒๕๕๙): ๑๐๐-๑๒๖.

[๑๑]จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, **การกำหนดนโยบายสาธารณะ ในคณะกรรมการกลุ่มผลิตรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะ,** (กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, ๒๕๕๘), หน้า ๓.

[๑๒]ปริวัฒน์ ช่างคิด, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**, (ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓), หน้า ๕๕-๕๗.

นโยบายของรัฐบาลในฐานะผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลัก นโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลแต่ละสมัยส่งผลโดยตรงต่อความก้าวหน้าหรือถดถอยของประเทศ เช่น การกำหนดพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมเพื่อเป็นฐานการผลิตและการจ้างงานของคนในประเทศ การส่งเสริมการท่องเที่ยวเพื่อสร้างรายได้แก่ประเทศ การส่งเสริมการลงทุนโดยลดดอกเบี้ยเงินกู้ เป็นต้น การกำหนดนโยบายดังกล่าวล้วนเป็นการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น

(๒) เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นมีความหลากหลาย ซับซ้อนและรุนแรง ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ความต้องการของประชาชนจึงมีมากขึ้น การแก้ปัญหาด้วยระบบราชการปกติ อาจไม่ทันท่วงที การกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการอย่างเป็นระบบ ทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากขึ้น เช่น การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ ปัญหาความยากจน ปัญหาคุณภาพการศึกษา เป็นต้น การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยยกระดับปัญหาและความต้องการเหล่านั้นมากำหนดเป็นวาระนโยบายจึงมีอย่างต่อเนื่อง ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ละยุคสมัย ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการให้แก่ประชาชน

(๓) เป็นเครื่องมือสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย นโยบายที่รัฐบาลหรือฝ่ายการเมืองกำหนดขึ้น นอกจากช่วยแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนแล้วยังเป็นเครื่องมือสร้างความนิยมของรัฐบาลด้วย กล่าวคือ หากรัฐบาลใดสามารถกำหนดนโยบายจนทำให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ประเทศสงบสุข จะได้รับความนิยมจากประชาชน เมื่อเลือกตั้งครั้งต่อไปมักได้รับคะแนนเสียงมากตามไปด้วย

ตัวอย่างรัฐบาลพรรคไทยรักไทย นำโดย พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้รับเลือกตั้งและเข้าบริหารประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๔๔ โดยนโยบายสำคัญที่ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม คือการปราบปรามกระบวนการค้ายาเสพติดอย่างจริงจัง จนได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างมากและเมื่อมีการเลือกตั้งอีกครั้งในปี ๒๕๔๘ ได้รับคะแนนเสียงมากเป็นประวัติการณ์เป็นพรรคการเมืองแรกที่ผู้สมัครได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกึ่งหนึ่งของสภา โดยได้รับการเลือกตั้งถึง ๓๗๖ ที่นั่ง จากจำนวนที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ๕๐๐ ที่นั่ง ทำให้เป็นพรรคการเมืองแรกที่สามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จ การที่พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงข้างมากและเป็น

รัฐบาลอีกสมัย ส่วนหนึ่งเกิดจากการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถแก้ปัญหาในสังคมได้ ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่น จนได้รับคะแนนนิยมในการเลือกตั้งครั้งต่อมา

จะเห็นได้ว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญเพราะเป็นแนวทางดำเนินการของรัฐบาล หากกำหนดนโยบายได้สอดคล้องกับบริบทของประเทศจะทำให้เกิดการพัฒนาที่เหมาะสม นอกจากนั้นยังเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของให้ประชาชนด้วย เนื่องจากในปัจจุบันปัญหาของประชาชนมีหลากหลาย ส่งผลให้ความต้องการมีมากตามไปด้วย การตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนด้วยการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนจึงมีโอกาสสำเร็จมากกว่าปล่อยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามลำพัง หากนโยบายสาธารณะที่กำหนดประสบความสำเร็จก็สามารถสร้างเสถียรภาพของรัฐบาลได้อีกด้วย

๓. กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะจากความหมายของการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นว่าก่อนที่จะมีนโยบายสาธารณะตองมีการตัดสินใจ โดยการตัดสนใจนั้นต้องผ่านการวิเคราะห์ หรือการศึกษาข้อมูลกอน จึงจะกำหนดนโยบายได้ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ มีนักวิชาการเสนอดังนี้

โธมัส อาร์.ดาย (Thomas R. Dye) ได้ระบุถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่อาจสรุปได้เป็นขั้นตอน ๕ ขั้นตอน[๑๓] คือ

๑. ขั้นระบุปญหา เป็นขั้นตอนที่มีการแสดงออกถึงความตองการต่าง ๆ ที่เรียกรองการกระทำของรัฐบาล

๒. ขั้นจัดทำข้อเสนอนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการจัดระเบียบวาระเพื่อใหมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและจัดทำข้อเสนอแผนงานเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหา

---

[๑๓]Thomas R. Dye อ้างใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒), หนา ๖-๗.

๓. ขั้นประกาศเป็นนโยบาย เป็นขั้นตอนที่มีการคัดเลือกขอเสนอนโยบาย เสริมสร้างแรงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใชนโยบาย

๔. ขั้นดำเนินการตามนโยบาย เป็นขั้นตอนของการจัดหน่วยงานรับผิดชอบ จัดหาคาใชจ่ายหรือบริการที่จำเป็นให้และทำการจัดเก็บภาษีอากร

๕. ขั้นประเมินผล ในขั้นตอนนี้จะมีการศึกษาแผนงานต่าง ๆ รายงานผลที่เกิดจากแผนงานเหล่านั้นประเมินผลผลกระทบของโครงการที่มีตอสังคมทั้งที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย และกลุมที่ไม่เป็นเป้าหมายด้วย รวมตลอดถึงเสนอแนะแนวทางการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตอไป

กุลธน ธนาพงศธร อธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายไววาประกอบไปด้วย ๗ ขั้นตอน[๑๔] คือ

๑. ขั้นการพิจารณาถึงปญหาต่าง ๆ ที่ตองการแกไข กลาวคือ กอนที่จะมีการกำหนดนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ยอมจะตองมีการพิจารณาถึงปญหาที่จะตองแกไขโดยนโยบายนั้น ๆ แต่เนื่องจากในประเทศหนึ่ง ๆ ในขณะใดขณะหนึ่งยอมจะมีปญหาต่าง ๆ อยู่อย่างมากมาย ดังนั้น ในขั้นตอนนี้ผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการคนหาและรวบรวมปญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมในขณะนั้น และจัดลำดับความสำคัญรีบดวนกอนหลังที่จะแกไขปญหาเหลานั้น แลวตัดสินใจเลือกปญหาที่มีความสำคัญรีบดวนที่สุดที่จะตองแกไขโดยการกำหนดเป็นนโยบายตอไป

๒. ขั้นการเสนอความคิดริเริ่ม กลาวคือ เป็นขั้นของการเสนอแนะความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่จะเป็นหนทางในการแกไขปญหาที่ได้รับการคัดเลือกแลววามีความสำคัญรีบดวนที่สุด ในการเสนอแนะความคิดริเริ่มนี้ผู้เสนออาจจะเสนอแนะหนทางเลือกวิธีแก้ไขได้หลาย ๆ วิธี และผู้เสนอแนะความคิดริเริ่มอาจจะเป็นบุคคลในฝ่ายการเมือง ขาราชการประจำหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดก็ได้

๓. ขั้นการค้นหารวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันได้วาความคิดริเริ่มต่าง ๆ ที่มีผู้เสนอแนะขึ้นนั้น เป็นความคิดที่สามารถนำเอามาปฏิบัติได้และสามารถแกไขปญหาดังกล่าวได้สำเร็จตามเป้าหมาย จึงตองมีการประมวลรวมข่าวสาร

---

[๑๔]กุลธน ธนาพงศธร, **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘), หน้า ๕๘.

ข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ที่สังคมนั้นมีอยู่หรือเป็นอยู่ในขณะนั้นใหมากที่สุดและถูกตองตรงกับความเป็นจริงที่สุด

๔. ขั้นการยกร่างนโยบายเบื้องต้น เมื่อได้ประมวลรวบรวมข่าวสารข้อมูลและปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นเครื่องตัดสินใจได้ว่า ความคิดริเริ่มใดที่สามารถนำมากำหนดเป็นนโยบายและสามารถแกไขปญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริงแล้ว ก็ดำเนินการยกร่างเป็นนโยบายขั้นแรกเอาไวอย่างคร่าว ๆ โดยอาจที่จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลัง

๕. ขั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างนโยบาย เมื่อได้ดำเนินการยกร่างนโยบายขั้นต้นแลว กอนที่จะได้กำหนดเป็นนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดออกไปอย่างเด็ดขาด ผู้กำหนดนโยบายควรจะได้รับฟงความคิดเห็นทัศนคติและปฏิกิริยาจากประชาชน กลุมชนและองคการต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างนโยบายนั้น ซึ่งขั้นตอนนี้เทากับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ ได้แสดงทรรศนะที่จะยอมรับหรือไม่ยอมรับร่างนโยบายนั้น ๆ และเทากับเปิดโอกาสใหผู้กำหนดนโยบายมีเวลาสำรวจตรวจสอบประเมินผลและแก้ไขเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นใหมีความถูกต้องสมบูรณอย่างแท้จริง ซึ่งเทากับเป็นการทำใหกระบวนการกำหนดนโยบายมีความรอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้น

๖. ขั้นการกำหนดหรือวางนโยบาย หลังจากที่ได้มีการแกไขเปลี่ยนแปลงในร่างนโยบายเสร็จเรียบร้อยแลวผู้กำหนดนโยบายก็ดำเนินการวางหรือกำหนดนโยบายเป็นขั้นสุดท้าย ซึ่งเทากับวาภารกิจในการกำหนดนโยบายใกลที่จะสิ้นสุดลงแลว

๗. ขั้นการประกาศใช้นโยบาย นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นอย่างเรียบร้อยแล้วนั้นจะยังไม่มีผลบังคับใชตราบเทาที่ยังมิได้มีการประกาศใหประชาชนได้ทราบโดยทั่วถึง ดังนั้นการประกาศใช้นโยบาย จึงเทากับเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบาย และถือว่าเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ สวนวิธีการประกาศใชนโยบายนั้นอาจเป็นการประกาศในรัฐสภา ซึ่งถือว่าเป็นการแถลงนโยบายโดยผ่านตัวแทนของประชาชน (ในกรณีที่ประเทศนั้นมีสภานิติบัญญัติ) หรืออาจประกาศโดยตรงตอประชาชนหรือโดยผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆก็ได้ เชน วิทยุ หนังสือพิมพ หรือเอกสารของทางราชการ เป็นต้น

สมพิศ สุขแสน เสนอวากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมี ๓ ขั้นตอนใหญ่ ๆ[๑๕] คือ

๑. การกอตัวของนโยบายสาธารณะ การกอตัวของนโยบายหรือการก่อรูปนโยบาย เป็นการระบุสภาพปญหาสาธารณะใหชัดเจนเสียก่อนว่าปญหานี้เป็นปญหาของใคร ใครได้รับความเดือดรอนบ้าง ถารัฐบาลไม่เขาไปแกไข จะเกิดผลกระทบอะไรตามมา ถ้ารัฐบาลเขาไปแกไขใครจะได้ประโยชน ใครเสียประโยชนและใครควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติใหบรรลุผลสำเร็จ การกอตัวของนโยบายจึงมิใชเพียงแต่ระบุปัญหาสาธารณะเทานั้น แต่จะเกี่ยวของสัมพันธกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย

๒. การเตรียมเสนอร่างนโยบาย ขั้นตอนนี้ประกอบด้วยการวางขอกำหนดเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย การเสนอทางเลือกของนโยบาย และการจัดทำร่างนโยบาย

๓. การอนุมัติและประกาศเป็นนโยบาย ขั้นตอนนี้ประกอบด้วยการคัดเลือกข้อเสนอนโยบาย การสร้างเสียงสนับสนุนทางการเมือง และการประกาศใชนโยบายสาธารณะ

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นแคสวนหนึ่งของนักวิชาการที่เสนอกระบวนการกำหนดนโยบายในการนำเสนอต่างก็มีความคิดเห็นที่คล้ายคลึง และแตกต่างกัน เชน **ธอมัส ดาย** เสนอวากระบวนการกำหนดนโยบายครอบคลุมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติและประเมินผล แต่**กุลธน ธนาพงศธร** และ**สมพิศ สุขแสน** เสนอวากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะสิ้นสุดลงในขั้นตอนการอนุมัติและประกาศใชนโยบาย

๔. การออกแบบนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสารารณะเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากการก่อตัวของนโยบาย มีลักษณะเกี่ยวข้องกับการสำรวจ การเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้ทราบถึงปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อนำไปกำหนดนโยบายต่อไป การกำหนด

---

[๑๕]สมพิศ สุขแสน, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (อุตรดิตถ์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์, ๒๕๕๑), หน้า ๒๕.

นโยบายจำเป็นต้องมีการออกแบบอย่างรัดกุม เพื่อให้นโยบายนั้นนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจำเป็นต้องทำความเข้าใจ ๔ ประเด็น ดังนี้[๑๖]

๑. จุดมุ่งหมายและผลผลิต

เป็นการระบุว่าผลผลิตของนโยบายที่เป็นทางการนั้นคืออะไร เพราะปัญหาของการกำหนดจุดมุ่งหมายและผลผลิตของนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ มักมีจุดมุ่งหมายหลายอย่างเกินไป การออกแบบที่ดีจึงต้องระบุให้ชัดว่าจุดมุ่งหมายกับผลผลิตของนโยบายคืออะไร ตัวอย่างโครงการสร้างเขื่อน ผลผลิตของโครงการ คือเขื่อน ส่วนจุดมุ่งหมายคือผลิตกระแสไฟฟ้า หรือกรณีการส่งเสริมอาชีพของคนในชุมชน ผลผลิตคือรายได้ของประชาชนที่เพิ่มขึ้น ส่วนจุดมุ่งหมายคือการแก้ปัญหาความยากจน เป็นต้น การกำหนดจุดมุ่งหมายและผลผลิตที่ชัดเจนทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถกำหนดโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายสนับสนุนนโยบายนั้นได้อย่างสอดคล้อง และตรงประเด็นมากยิ่งขึ้น รวมถึงง่ายต่อการประเมินผลว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดเมื่อนำไปปฏิบัติแล้วบรรลุผลหรือไม่

๒. ประชากรเป้าหมาย

พฤติกรรมของประชากรเป้าหมายมีผลต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก และประชากรเป้าหมายเป็นตัวกำหนดการออกแบบนโยบาย กล่าวคือ การออกแบบนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องสอดคล้องกับพฤติกรรม วิถีชีวิตประจำวัน ความเชื่อ และวัฒนธรรมของคนในสังคมนั้น ตัวอย่าง การออกแบบนโยบายการคุมกำเนิดในอดีตมักล้มเหลวในกลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลาม เนื่องจากขัดต่อหลักคำสอนและความเชื่อของศาสนาที่ว่าการคุมกำเนิดเป็นบาป เพราะเป็นการหยุดยั้งการมีชีวิตของทารก ดังนั้นการออกแบบนโยบายการคุมกำเนิดในกลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลามจึงต้องทำความเข้าใจความเชื่อนี้ด้วย และต้องสื่อสารเพื่อแสดงให้เห็นว่าไม่ขัดต่อหลักศาสนา เป็นต้น การออกแบบนโยบายจึงต้องพิจารณาลักษณะของประชากรเป้าหมายอย่างรอบคอบ เพราะมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายโดยตรง

---

[๑๖]อุทัย ปริญญาสุทธินันท์, **การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบายและกรณีศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๒), หน้า ๒๒๖.

๓. กฎเกณฑ์ของนโยบาย

กฎเกณฑ์ของนโยบาย หมายถึง การแจ้งให้ประชากรเป้าหมายและตัวแทนทราบว่า อะไรที่ต้องทำ อะไรที่ต้องไม่ทำ ทำเมื่อไหร่และทำอย่างไร กฎเกณฑ์ของนโยบายจึงเป็นตัวควบคุมระยะเวลาการปฏิบัติ การทำตามและการป้อนข้อมูลย้อนกลับเกี่ยวกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย รวมถึงกฎเกณฑ์การปฏิบัติและประเมินผลในกรณีเร่งด่วนหรือในกรณีที่เกิดวิกฤติซึ่งมีโครงสร้างการมีส่วนร่วมต่างไปจากเดิม ตัวอย่าง นโยบายประกันรายได้เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนปาล์มน้ำมันในภาวะราคาผลผลิตตกต่ำ โดยกำหนดผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือต้องเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับกรมส่งเสริมการเกษตรแล้วเท่านั้น ซึ่งการขึ้นทะเบียนเกษตรกรมีเงื่อนไขหลายประการที่สำคัญคือต้องปลูกปาล์มน้ำมันในพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ ดังนั้น ผู้ที่บุกรุกพื้นที่อุทยานหรือพื้นที่ปสงวนจะไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขของการช่วยเหลือตามนโยบายนี้ นอกจากนั้น นโยบายการช่วยเหลือนี้ยังกำหนดการช่วยเหลือไม่เกินครัวเรือนละ ๒๕ ไร่ ประกันราคากิโลกรัมละ ๔ บาท ระยะเวลาตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๕๙ ถึง เดือนสิงหาคม ๒๕๖๒ เท่านั้น

การระบุกฎเกณฑ์ของนโยบายสาธารณะที่ กำหนดขึ้นช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจลักษณะเฉพาะของนโยบายและสามารถพิจารณาได้ว่าข้อกำหนดเหล่านั้นจะทำให้ประสบความสำเร็จได้ต้องดำเนินการอย่างไร ประชากรเป้าหมายคือใครซึ่งทำให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นแก้ปัญหาได้ตรงจุดและเป็นไปตามเจตนารมณ์การกำหนดนโยบายมากขึ้น

๔. เครื่องมือของนโยบาย

เครื่องมือของนโยบาย หมายถึง การเลือกใช้วิธีการเพื่อแก้ปัญหาซึ่งมีฐานคติที่ว่าอาศัยคน จึงต้องจูงใจคนให้เข้าร่วม ดังนั้น เครื่องมือนโยบายจึงสัมพันธ์กับประเภทของคนที่จะเข้าร่วม โดยเฉพาะประชากรเป้าหมาย มิติพิจารณาจึงมีหลายด้าน เช่น อำนาจหน้าที่ สิ่งจูงใจ การสร้างสมรรถนะให้ประชากรเป้าหมาย สัญลักษณ์และสิ่งหนุนนำอื่น ๆ รวมทั้งการเรียนรู้และการออกแบบนโยบายส่วนอื่น ๆ ตัวอย่าง นโยบายประกันรายได้เพื่อช่วยเหลือชาวสวนปาล์มน้ำมันที่ยกตัวอย่างข้างต้น จำเป็นต้องกำหนดว่าใครหรือหน่วยงานไหนเป็นผู้ดำเนินงานหลัก ชาวสวนปาล์มที่เข้าข่ายได้รับความช่วยเหลือมีกี่คน งบประมาณที่ต้องใช้จำนวนเท่าไหร่ เกษตรกรจะขอรับการช่วยเหลือต้องทำอย่างไร การตรวจสอบคุณสมบัติว่าเป็นผู้ขึ้นทะเบียนเกษตรกรจริงหรือไม่ดำเนินการอย่างไรให้สะดวก รวดเร็ว

ประหยัด และจะทำอย่างไรให้เกษตรกรได้รับการช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เหล่านี้เป็นแนวทางการออกแบบเครื่องมือเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การพิจารณาออกแบบนโยบายสาธารณะจำเป็นต้องระบุให้ได้ว่า “จะทำอย่างไรนโยบายนี้จึงจะประสบความสำเร็จ” ดังนั้น จึงต้องกำหนดเครื่องมือหรือออกแบบระบบและกลไกการขับเคลื่อนให้เหมาะสม ครอบคลุมทั้งประชากรเป้าหมายของนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น จำนวนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และระบบการบริหาร เพื่อให้ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้เป็นเครื่องมือการขับเคลื่อนนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

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

๕. การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะเป็นรากฐานสำคัญ เพราะทำให้ทราบถึงเป้าประสงค์ของนโยบายที่กระทำ และสามารถเลือกวิธีดำเนินการได้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของนโยบายยังมีความสำคัญในฐานะเป็นปัจจัยกำหนดทิศทางนโยบายที่นำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งเป็นเกณฑ์ติดตามประเมินผลความสำเร็จของนโยบายว่าอยู่ในระดับใด วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน ๒ ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง[๑๗] ดังนี้

---

[๑๗]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๓๔๓.

๑. วัตถุประสงค์เชิงปทัสถาน

วัตถุประสงค์เชิงปทัสถาน คือ วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมของผู้คนและสังคมจำแนกได้ ๒ ระดับ ได้แก่

(๑) ระดับปัจเจกบุคคลและระดับองค์การ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะต้องยอมรับค่านิยมและจริยธรรมของปัญหาสาธารณะที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและตรวจสอบว่าสอดคล้องกับค่านิยมของผู้เกี่ยวข้องทั้งระดับบุคคลและองค์การหรือไม่ รวมถึงค่านิยมของนักวิเคราะห์นโยบายที่สอดแทรกอยู่ในการกำหนดวัตถุประสงค์ด้วย หากพิจารณาและกำหนดวัตถุประสงค์ให้เป็นไปตามค่านิยมจะทำให้การกำหนดนโยบายนั้นเป็นที่ยอมรับของของบุคคลหรือองค์การด้วย

(๒) ระดับสังคมโดยรวม นักวิเคราะห์ต้องตรวจสอบให้มั่นใจว่าค่านิยมที่ปรากฏอยู่ในนโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมโดยรวมหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะนโยบายใดก็ตามที่วัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมส่วนรวมอาจทำให้ประชาชนไม่ยอมรับหรือไม่ให้ความร่วมมือ และนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายในที่สุด

๒. วัตถุประสงค์เชิงการเมือง

วัตถุประสงค์เชิงการเมือง เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ที่คำนึงถึงการแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ช่วงชิงอำนาจและผลประโยชน์บางประการ วัตถุประสงค์เชิงการเมืองพิจารณาได้ ๒ มิติ คือ

(๑) มิติทางด้านทิศทาง โดยพิจารณาว่ากลุ่มใดมีบทบาทการให้ความช่วยเหลือหรือกลุ่มใดได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาที่เกิดขึ้น และพิจารณาว่าจะใช้นโยบายใดแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(๒) มิติด้านขนาดของปัญหา โดยพิจารณาถึงทรัพยากรที่ต้องใช้ในการแก้ไขปัญหาว่าจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง จำนวนเท่าใด และมีทรัพยากรเหล่านั้นเพียงพอหรือไม่ อย่างไร

การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะภายใต้มิติทั้งสองดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองโดยตรง เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายโดยพิจารณาเชิงการเมืองและมีนัยยะสำคัญ เพราะสภาพความเป็นจริงการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นผลลัพธ์ทางการเมืองอยู่แล้ว หากการกำหนดวัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกับ

ความต้องการทางการเมืองย่อมส่งผลต่อความร่วมมือของผู้เกี่ยวข้องและกระทบต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ

๓. คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบาย

คุณลักษณะวัตถุประสงค์ของนโยบาย หมายถึง ลักษณะสำคัญที่ต้องคำนึงเมื่อกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย ๗ ประการ คือ

(๑) ความครอบคลุมประเด็นปัญหานโยบาย

(๒) ความสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม

(๓) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

(๔) ความสมเหตุสมผล

(๕) มีความสอดคล้องกับทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้

(๖) มีความสอดคล้องทางการเมือง

(๗) กำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

คุณลักษณะทั้ง ๗ ประการเป็นพื้นฐานสำคัญของการกำหนดวัตถุประสงค์นโยบายสาธารณะ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องครอบคลุมคุณลักษณะทั้งหมดจึงถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ดี

จะเห็นได้ว่า การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนสำคัญทำให้ทราบถึงวิธีที่ควรดำเนินการ วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน ๒ ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง โดยวัตถุประสงค์ต้องครอบคลุมประเด็นปัญหานโยบายสอดคล้องกับค่านิยมของสังคม มีความชัดเจนและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ สมเหตุสมผล สอดคล้องกับทรัพยากรที่ต้องใช้ สอดคล้องทางการเมือง และกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสม

๖. สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะ

สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะพิจารณาได้ ๒ ประเภท ได้แก่ สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ และสถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ[๑๘]

๑. สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยอยู่ในองค์กรของรัฐตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายสาธารณะรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง สามารถจำแนกออกเป็น ๒ ประเภท คือ สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะหลัก และสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะรอง กล่าวคือ

(๑) สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะหลัก เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ให้กำหนดนโยบายสาธารณะตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

รัฐสภา เป็นสภานิติบัญญัติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย โดยรัฐสภาจะมีเฉพาะประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทยรัฐสภาประกอบด้วย สมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจหน้าที่หลักคือการตรากฎหมาย อภิปรายหารือกันระหว่างสมาชิกรัฐสภาถกเถียงประเด็นทางการเมืองหรือกิจกรรมทางการเมืองอื่น ๆ ดังนั้น ผลของการทำหน้าที่ของรัฐสภาจะออกมาในรูปของกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องปฏิบัติ

คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการบริหาร หัวหน้าคณะรัฐมนตรีแต่ละประเทศเรียกชื่อและมีที่มาแตกต่างกันอาจเป็นนายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี ขึ้นอยู่กับโครงสร้างระบอบการปกครองและรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ โดยทั่วไปคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารประเทศ สำหรับคณะรัฐมนตรีของไทยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา การทำหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

---

[๑๘]ปริวัฒน์ ช่างคิด, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**, (ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓), หน้า ๖๑-๖๓.

หรืออนุมัติร่างพระราชกฤษฎีกา (พรฎ.) หรือพระราชกำหนด (พรก.) ก่อเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชกำหนด

ศาล เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการทำหน้าที่พิจารณาคดีความที่เกิดขึ้น ระบบศาลของแต่ละประเทศแตกต่างกัน แบ่งออกเป็น ๒ ระบบ คือ ศาลเดี่ยวและศาลคู่ ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายจะใช้ระบบ "ศาลคู่" ส่วนประเทศที่ใช้ระบบจารีตประเพณีมักใช้ระบบ "ศาลเดี่ยว" สำหรับประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ กล่าวคือ มีการจัดตั้งศาลขึ้นมาพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนเป็นการเฉพาะแยกออกจากศาลยุติธรรม การวินิจฉัยตีความข้อกฎหมายและคำพิพากษาของศาลถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติซึ่งถือเป็นนโยบายสาธารณะด้วย

จะเห็นได้ว่าทั้งรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล เป็นสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการและมีบทบาทโดยตรงเพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการและผลของการตัดสินใจทุกคนต้องปฏิบัติตาม

(๒) หน่วยงานที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะรอง เป็นหน่วยงานมีบทบาทหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะโดยต้องได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานที่มีอำนาจกำหนดนโยบายหลักและยังคงถูกควบคุมตามโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วย ราชการ ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

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

ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแก่

ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมี ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปประกอบด้วย เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันเมืองพัทยาปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารใกล้เคียงกับเทศบาลเมืองมากขึ้น นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีความเฉพาะเจาะจงตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น ผลผลิตของการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทยออกมาในรูปของแผนพัฒนาท้องถิ่น และข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ กระบวนการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น เริ่มจากการรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน จากนั้นนำเข้าสู่แผนพัฒนาท้องถิ่น จัดทำโครงการและกำหนดรายจ่ายประจำปี นำเข้าสู่สภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและส่งต่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้วผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้

และผู้เกี่ยวข้องนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป แม้ราชการส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจแต่การกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ภายใต้ข้อกำหนดหรือกฎหมายการกระจายอำนาจเท่านั้น จึงถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทรองในการกำหนดนโยบายสาธารณะหน่วยงานหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการสามารถพิจารณาได้ ๒ ประเภทหลัก ได้แก่ สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะหลักและสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะรอง โดยทั้งสองส่วนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดเนื่องจากผู้มีบทบาทหลักสามารถกำหนดนโยบายสาธารณะได้อย่างกว้าง ๆ ขณะที่ผู้มีบทบาทรองสามารถนำหลักการจากผู้มีบทบาทหลักมาพัฒนาให้เหมาะสมกับพื้นที่มายิ่งขึ้น

๒. สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ

หน่วยงาน คณะบุคคล หรือ ปัจเจกชนผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ผลักดันข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่าง ๆ ให้กับผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ กลุ่มนี้มีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดัน กลุ่มนักวิชาการ องค์กรภาคประชาชน พรรคการเมือง สื่อมวลชน และภาคประชาสังคมอื่น ปัจจุบันกลุ่มลักษณะนี้มีบทบาทสำคัญ

กลุ่มหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายให้การรับรองและพยายามสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อความละเอียดรอบคอบในการกำหนดนโยบายทำให้นโยบายสาธารณะที่ออกมาสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนมากขึ้น

ตัวอย่างนโยบายด้านการจดทะเบียนสมรส ที่เดิมกฎหมายอนุญาตให้จดทะเบียนสมรสระหว่างชายกับหญิงเท่านั้น แต่ปัจจุบันกลุ่มคนมีความหลากหลายทางเพศมากขึ้น และพยายามเรียกร้องให้เพศเดียวกันสามารถจดทะเบียนสมรสกันได้ กลุ่มคนที่มีความคิดดังกล่าวจึงพยายามเคลื่อนไหวและเสนอแนะแนวทางให้ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ เพื่อออกกฎหมายรับรองการจดทะเบียนสมรสของคนเพศเดียวกัน รวมถึงการมีบุตรด้วยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์หรือการจดทะเบียนรับรองบุตร เมื่อมีการเรียกร้อง กดดันจนผู้เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญจึงนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อออกพระราชบัญญัติคู่ชีวิตขึ้น ซึ่งกรณีนี้มติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓ และอยู่ระหว่างการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

กรณีตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศมีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ กระบวนการดังกล่าวแสดงให้เห็นการกำหนดนโยบายสาธารณะจากประชาชนได้เป็นอย่างดี ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการจึงเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญ และการเปิดโอกาสให้คนกลุ่มต่าง ๆ สามารถเสนอนโยบายตามสภาพปัญหาและความต้องการของตนเองได้นั้น สะท้อนให้เห็นการพัฒนากระบวนการทางประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดีและเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของการมีส่วนร่วมได้อีกด้วย

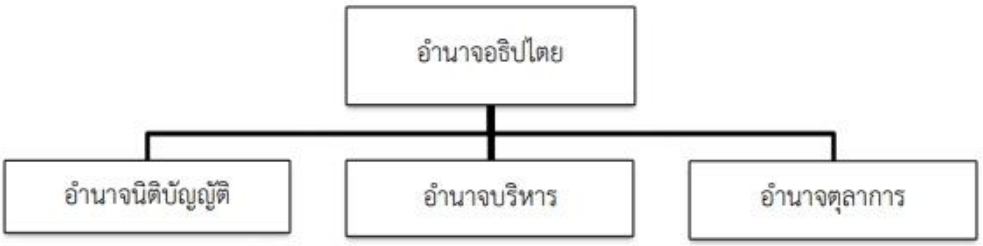
กล่าวโดยสรุป สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะประกอบด้วย ๒ ส่วนหลัก คือ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ และผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ประกอบด้วยผู้มีบทบาทหน้าที่หลัก ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ส่วนผู้มีบทบาทรอง ประกอบด้วย ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทกำหนดนโยบายในพื้นที่รับผิดชอบตามอำนาจที่ได้รับการแบ่งหรือกระจายมาจากราชการส่วนกลาง สำหรับผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ คือ ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่เป็นกลุ่มคนที่ต้องการให้มีนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มตนมีการเคลื่อนไหวกดดันจนผู้มีอำนาจนำไปกำหนดเป็นนโยบายอย่างเป็นทางการ

๗. ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การศึกษาหรืออธิบายเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะนักวิชาการได้เสนอแนวทางในการอธิบายไว้ เรียกว่า ตัวแบบ โดยตัวแบบที่สำคัญ ได้แก่

๑. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบสถาบันมองว่านโบายเป็นผลผลิตของสถาบัน กล่าวคือ นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นจากสถาบันหลักของรัฐ ผู้วิเคราะห์ต้องทำความเข้าใจว่าในประเทศนั้น มีสถาบันใดบ้างเป็นสถาบันหลัก สถาบันเหล่านี้มีหน้าที่อย่างไร เช่น สหรัฐอเมริกาปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้นำสูงสุดคือประธานาธิบดี สถาบันสำคัญคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังแผนภาพที่ ๓.๑



แผนภาพที่ ๓.๑ ตัวแบบสถาบัน

การศึกษาจากตัวแบบนี้จะพิจารณาว่าสถาบันของทั้งสามฝ่ายมีบทบาทเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะอย่างไร มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันอย่างไร การนำตัวแบบสถาบันไปวิเคราะห์ นโยบายใดก็ตามต้องหาคำตอบให้ได้ว่านโยบายนั้นมีสถาบันใดเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย สถาบันใดรับผิดชอบนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ สถาบันใดทำหน้าที่บังคับใช้นโยบายในสังคม เช่น สภาผู้แทนราษฎรออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติคือกรมการขนส่ง กรมการประกันภัย หน่วยงานที่บังคับใช้คือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

๒. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

ตัวแบบกระบวนการเน้นการพิจารณานโยบายสาธารณะตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจนเสร็จสิ้น โดยแบ่งออกเป็น ๕ กระบวนการ ได้แก่

(๑) การจำแนกลักษณะปัญหา

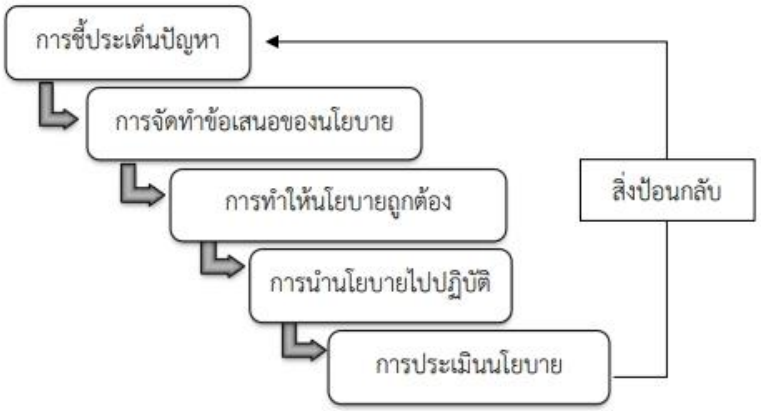
(๒) การจัดทำทางเลือกนโยบาย

(๓) การให้ความเห็นชอบนโยบาย

(๔) การนำนโยบายไปปฏิบัติ

(๕) การประเมินผลนโยบาย

การวิเคราะห์นโยบายด้วยตัวแบบกระบวนการจะพิจารณา ๓ ส่วนหลัก ได้แก่ การจำแนกลักษณะปัญหา การจัดกำหนดทางเลือกนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย ทั้งนี้ กระบวนการอื่น ๆ ก็จำเป็นต้องทำการวิเคราะห์ด้วยเช่นกันแต่จะแตกต่างกันไปตามกิจกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอน ดังแผนภาพที่ ๓.๒



แผนภาพที่ ๓.๒ ตัวแบบกระบวนการ

ขั้นตอนการจำแนกลักษณะปัญหา นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องทำการวิเคราะห์ถึงลักษณะของปัญหาว่าเป็นปัญหาประเภทไหน สาเหตุของปัญหามาจากอะไร ระดับความรุนแรงของปัญหานั้นมีมากขนาดไหน และปัญหานั้นจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอย่างไรบ้าง เพื่อให้ได้ลำดับความสำคัญของปัญหาออกมา

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

ขั้นตอนการให้ความเห็นชอบนโยบาย เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องตัดสินใจเลือกนโยบาย โดยอาจพิจารณาจากความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โอกาสที่จะทำนโยบายนั้นให้สำเร็จ พร้อมทั้งแสวงหาการสนับสนุนที่จำเป็น เช่น จากฝ่ายการเมือง ฝ่ายประชาสังคม หรือจากท้องถิ่น เป็นต้น

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะตัดสินใจมอบหมายนโยบายและภารกิจให้กับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือมากกว่าหนึ่งหน่วยงาน เป็นผู้รับผิดชอบไปดำเนินการตามนโยบายนั้น หรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งมีภารกิจในการดำเนินการตามนโยบายนั้นให้สำเร็จ เช่น โครงการชุมชนพอเพียง มีการตั้งสำนักงานเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชนขึ้นมารับผิดชอบดำเนินการตามนโยบาย และที่สำคัญที่สุดคือ ต้องมีการจัดสรรงบประมาณลงไปให้กับหน่วยงานนั้นอย่างเหมาะสม

ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายจะทำการวิเคราะห์ตั้งแต่กระบวนการดำเนินงาน ผลที่เกิดขึ้นกับสภาพแวดล้อม การใช้ทรัพยากร ผลผลิต และผลลัพธ์ที่ได้ของการดำเนินนโยบาย รวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายที่มีต่อเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมเพื่อแสวงหาแนวทางในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ให้ดี และเป็นประโยชน์กับส่วนรวมมากยิ่งขึ้น โดยจัดทำเป็นข้อเสนอแนะให้กับผู้บริหารได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

การวิเคราะห์นโยบายจึงเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการเพื่อให้ได้นโยบายที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยผ่านกระบวนการประเมิน และเปรียบเทียบทางเลือกที่เป็นไปได้อย่างเป็นระบบ

๓. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

เป็นแนวความคิดของนักทฤษฎีการเมืองที่มีชื่อเสียง ๒ ท่าน คือ เดวิด ทรูแมน (David Truman) และอาร์เธอร์ เบนท์เลย์ (Arthur Bentley) โดยกล่าวว่า หัวใจของการเมือง คือ การต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเพื่อจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หน้าที่ของการเมืองในการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มสามารถทำได้ ดังนี้

(๑) การตั้งกฎ กติกา สำหรับการแข่งขันต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

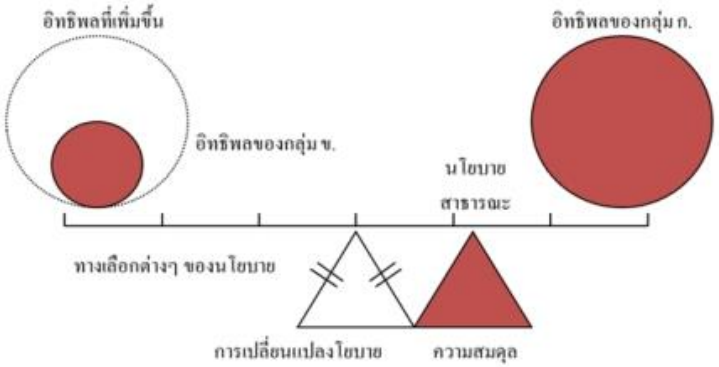
(๒) การประนีประนอม และสร้างความสมดุลระหว่างผลประโยชน์

(๓) การแสดงผลของการประนีประนอมในรูปของนโยบายสาธารณะ

(๔) การบังคับใช้ข้อตกลงหรือนโยบายสาธารณะดังกล่าว

ตามทฤษฎีกลุ่ม นโยบายสาธารณะจะเป็นสิ่งที่สร้างดุลยภาพสำหรับกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมกลุ่มใดที่มีอิทธิพลมากย่อมได้เปรียบ เนื่องจากนโยบายสาธารณะย่อมโน้มเอียงไป

ตามการเรียกร้องของกลุ่ม อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มอิทธิพลจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของกลุ่ม จำนวนสมาชิกในกลุ่ม ความมั่นคั่ง ความแข็งแกร่งขององค์การ ภาวะผู้นำ ความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ความสามัคคีภายในกลุ่ม การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขององค์ประกอบของกลุ่ม ส่งผลถึงการเปลี่ยนแปลงของนโยบายสาธารณะด้วย ดังแผนภาพที่ ๓.๓



แผนภาพที่ ๓.๓ ตัวแบบกลุ่ม

ตัวแบบกลุ่มนี้นิยมนำมาใช้อธิบายลักษณะการกำหนดนโยบายสาธารณะในระบบการเมืองแบบพหุสังคมประชาธิปไตยซึ่งมีกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมหลากหลาย เมื่อประชาชนแต่ละคนมุ่งหวังประโยชน์ร่วมกันก็จะเข้าไปรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์และพยายามแสดงพลังหรืออิทธิพลและสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายให้รับรู้การเรียกร้องของตน นโยบายสาธารณะในระบบการเมืองดังกล่าว จึงเป็นผลมาจากการต่อรอง การประนีประนอมระหว่างข้อเรียกร้อง การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลในระบบสังคมการเมือง ทั้งนี้ เพื่อจะได้จัดสรรผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

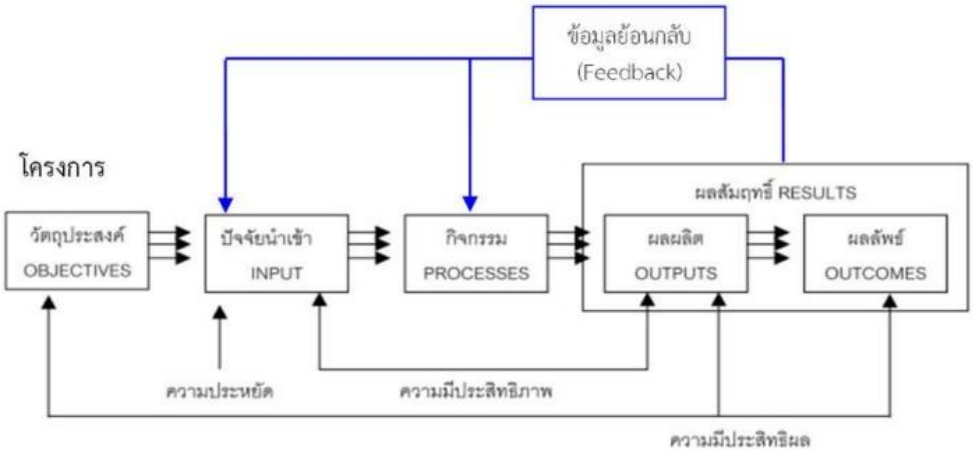
จุดเด่นของทฤษฎีกลุ่ม คือ การสะท้อนให้เห็นถึงโลกความเป็นจริงของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และระบบการเมืองได้พยายามที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะ กลุ่มพยายามแสวงหาหนทางเพื่อเสริมสร้างพลังอำนาจของกลุ่ม เพื่อให้นโยบายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มของตนมากที่สุด

สำหรับจุดอ่อนของทฤษฎีกลุ่ม คือ การถือว่านโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง นั้น เท่ากับมองข้ามความสำคัญของผู้มีอำนาจในการ

ตัดสินนโยบายไป ซึ่งบ่อยครั้งที่รัฐบาลอาจตัดสินใจในนโบายโดยอาจไม่ได้เป็นผลมาจากการต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมก็ได้

๔. ตัวแบบเชิงระบบ (System Model)

การกำหนดนโยบายสาธารณะตามตัวแบบนี้มองว่านโยบายเป็นผลผลิตของระบบการเมือง แต่ละนโยบายจะมีเหตุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยนำเข้าของระบบ ได้แก่ การเรียกร้องและการสนับสนุนของประชาชน นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของระบบเองในการปรับเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า โดยการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม และการนำสิ่งที่ตัดสินใจไปปฏิบัติ ดังแผนภาพที่ ๓.๔



แผนภาพที่ ๓.๔ ตัวแบบเชิงระบบ

กรอบแนวคิดหลักของตัวแบบเชิงระบบประกอบด้วย

(๑) สิ่งมีชีวิตต้องทำงานอย่างเป็นระบบ ระบบต้องประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เฉพาะและจะต้องสอดคล้องกัน

(๒) ชีวิตการเมืองต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบซึ่งประกอบด้วยความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมือง และสิ่งแวดล้อมที่อยู่ล้อมรอบระบบการเมือง

(๓) นโยบายสาธารณะเป็นตัวผลผลิตของระบบการเมืองซึ่งเกิดจากอำนาจในการจัดสรรค่านิยม หรืออำนาจในการตัดสินนโยบายของระบบการเมือง

จุดเด่นของตัวแบบเชิงระบบ คือ ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมของระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ว่าจะส่งผลในเชิงบวกหรือเชิงลบต่อการปฏิบัติงานของระบบให้มีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

จุดอ่อนของตัวแบบเชิงระบบ คือ ยังไม่สามารถตอบคำถามที่สำคัญ ได้แก่

(๑) ปัจจัยแวดล้อมที่เอื้อให้มีการเรียกร้องต่อระบบการเมืองที่สำคัญมีอะไรบ้าง

(๒) ระบบการเมืองที่มีคุณลักษณะเช่นใดจึงจะสามารถแปลงการเรียกร้องให้เป็นนโยบายและมีความต่อเนื่อง

(๓) ปัจจัยนำเข้ามีผลต่อคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร

(๔) คุณลักษณะของระบบการเมืองมีผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายได้อย่างไร

(๕) ปัจจัยแวดล้อมนำเข้ามีผลต่อเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะได้อย่างไร

(๖) นโยบายสาธารณะส่งผลต่อสิ่งแวดล้อมและคุณลักษณะของระบบการเมืองได้อย่างไร ตัวแบบเชิงระบบแสดง

๕. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

ตัวแบบนี้อธิบายว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยให้ความสำคัญกับบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองที่มีอำนาจการตัดสินใจนโยบายอย่างเด็ดขาด ชนชั้นปกครองจะยึดถือความพึงพอใจหรือค่านิยมของตนเองเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจนโยบาย โดยประชาชนไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ดังแผนภาพที่ ๓.๕

แผนภาพที่ ๓.๕ ตัวแบบผู้นำ

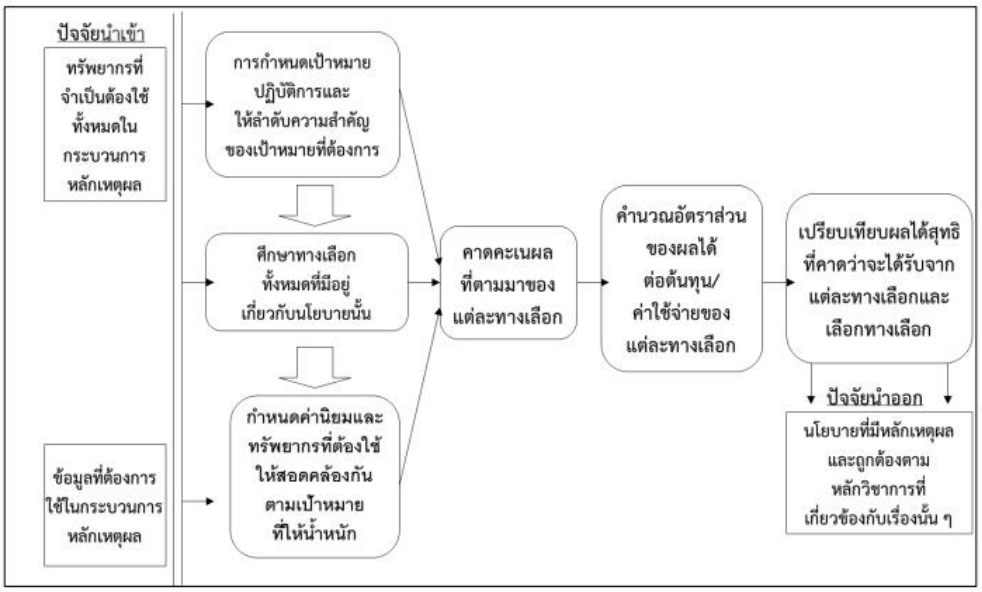
จุดเด่นของตัวแบบผู้นำคือ สะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศปกครองโดยชนกลุ่มน้อย มิใช่การปกครองโดยคนกลุ่มใหญ่ นอกจากนี้ยังมักปรากฏว่านโยบายที่ผู้นำบ่อยครั้งมักกำหนดมาเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นผู้นำเองหรือกลุ่มที่สนับสนุนผู้นำเท่านั้น

จุดอ่อนของตัวแบบผู้นำ ได้แก่ ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชนซึ่งปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่าข้าราชการประจำแม้จะไม่มีอำนาจในการตัดสินปัญหานโยบาย แต่ก็มีบทบาทในการริเริ่มหรือเสนอและนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายที่เป็นเรื่องเทคนิค ซึ่งข้าราชการประจำมีความเชี่ยวชาญมากกว่าผู้กำหนดนโยบาย

ตัวแบบผู้นำสะท้อนให้เห็นสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันหลายประการ เช่น ประเทศมีการปกครองโดยชนกลุ่มน้อย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ เฉื่อยชาทางการเมือง จุดอ่อนของตัวแบบดังกล่าว คือ ละเลยความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของข้าราชการและประชาชน และขัดกับลักษณะสำคัญของนโยบายที่ว่านโยบายไม่ได้ตัดสินกัน ณ จุดใดจุดหนึ่งแต่มีการพัฒนามาเป็นสำคัญ

๖. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

เป็นตัวแบบวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม นโยบายที่ยึดหลักเหตุผล คือ นโยบายที่มุ่งผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ดังนั้นรัฐบาลควรยกเลิกหรือหลีกเลี่ยงการใช้นโยบายที่มีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายสูงกว่าค่าตอบแทน ดังแผนภาพที่ ๓.๖



แผนภาพที่ ๓.๖ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ลักษณะสำคัญของผลประโยชน์สูงสุดทางสังคม ได้แก่

(๑) จะไม่มีการใช้นโยบายที่ต้นทุนสูงกว่าผลประโยชน์

(๒) ระหว่างทางเลือกนโยบายทั้งหมดที่มีอยู่ ผู้ตัดสินใจนโยบายควรเลือกนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด ภายใต้กรอบความคิดของตัวแบบหลักเหตุผล นโยบายสาธารณะจะมีลักษณะของหลักการเหตุผลก็ต่อเมื่อ ความแตกต่างระหว่างคุณค่าที่บรรลุและคุณค่าที่ต้องเสียไปมีค่าเป็นบวก และมีค่ามากกว่าทางเลือกนโยบายอื่น

การเลือกนโยบายสาธารณะโดยยึดหลักเหตุผล ผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาปัจจัยดังต่อไปนี้

(๑) จะต้องเข้าใจคุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมด

(๒) จะต้องเข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด

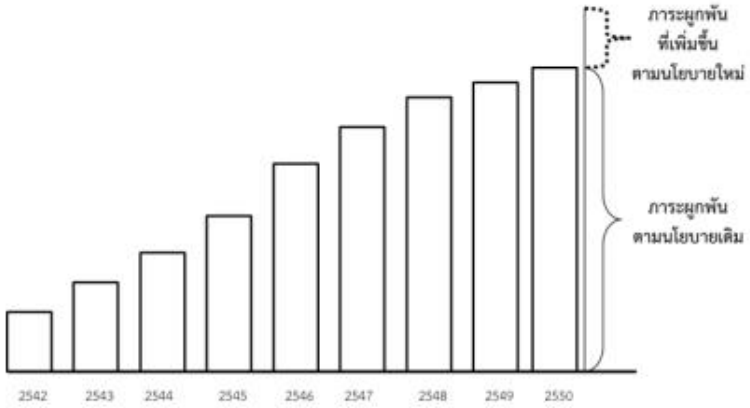
(๓) จะต้องเข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือก

(๔) สามารถคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกได้

(๕) ผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องพิจารณาเลือกทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

๗. ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model)

ตัวแบบนี้มองว่านโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการในอดีต การกำหนดนโยบายมักจะนำนโยบายในอดีตมาเป็นเกณฑ์ เมื่อก่อนทำอะไรก็ปรับปรุงดัดแปลง แก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่ ในทางวิชาการมองว่าตัวแบบส่วนเพิ่มเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดี เช่น นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรคไม่ใช่นโยบายใหม่แต่เป็นการปรับปรุงใหม่ เพราะในอดีตรัฐบาลมีนโยบายด้านสุขภาพอยู่แล้ว แค่นำมาดัดแปลงแล้วนำเสนอในชื่อใหม่เท่านั้น การใช้ตัวแบบส่วนเพิ่มวิเคราะห์นโยบายจะต้องดูว่านโยบายที่กำลังวิเคราะห์อยู่นี้เคยมีมาแล้วในอดีตหรือไม่ ถ้ามีในอดีตมีลักษณะใด นำมาปรับปรุงเพิ่มเติมแก้ไขออกมาเป็นนโยบายใหม่อย่างไร ดังแผนภาพที่ ๓.๗

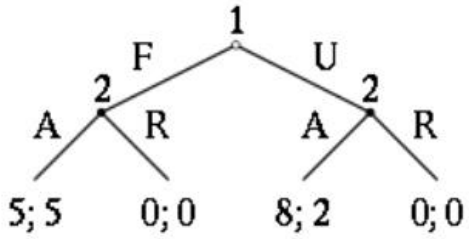


แผนภาพที่ ๓.๗ ตัวแบบส่วนเพิ่ม

ตัวแบบส่วนเพิ่มมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติมากกว่าเพราะไม่ต้องศึกษาหาข้อมูลกันใหม่ทั้งหมด และเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ดีเนื่องจากการกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ออกมาเลยอาจทำให้เกิดการคัดค้านต่อต้าน แต่ถ้าดัดแปลงจากของเดิมค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงในสิ่งที่เคยทำมาแล้ว ประชาชนยอมรับได้ง่ายขึ้นและการคัดค้านจะมีน้อยกว่า

๘. ทฤษฎีเกม (Game Theory)

ทฤษฎีเกมเป็นเกมการศึกษาการตัดสินใจที่มีเหตุผลในสถานการณ์ที่ผู้มีส่วนในการตัดสินใจเพียงสองคน สองกลุ่ม หรือสองฝ่าย หรือมากกว่านั้น มีทางเลือกที่จะทำการตัดสินใจ และผลของการตัดสินใจขึ้นอยู่กับการเลือกที่แต่ละฝ่ายจะเลือก ทฤษฎีนี้ได้นำมาใช้กับการกำหนดนโยบายสาธารณะในกรณีที่ไม่มีทางเลือกที่ดีที่สุดฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะเลือกได้อย่างอิสระ และในกรณีที่ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่ง ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังแผนภาพที่ ๓.๘



แผนภาพที่ ๓.๘ ตัวแบบทฤษฎีเกม

ความคิดเกี่ยวกับเกม คือ การตัดสินใจต่างเกี่ยวพันกับการเลือกที่ต่างต้องพึ่งพากัน เพราะการตัดสินใจของฝ่ายหนึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จตามที่ต้องการหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) จะต้องมีผู้เล่นอย่างน้อย ๒ คน

(๒) ต้องมีเป้าหมายที่ผู้เล่นแต่ละคน

(๓) มีทรัพยากร

(๔) มียุทธวิธี

(๕) ผลตอบแทน

(๖) ต้องมีกติกา

จุดเด่นของทฤษฎีเกม คือ ใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการต่อรองและการสร้างแนวร่วมในรัฐสภาและใช้เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์มากกว่าเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบาย

จุดอ่อนของทฤษฎีเกมมีหลายประการที่สำคัญ คือ ไม่เหมาะสมสำหรับความขัดแย้งที่รุนแรง ไม่เหมาะสมเป็นเครื่องมือในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ยากที่จะคำนวณประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับและพยากรณ์ทางเลือกของฝ่ายตรงข้าม มีปัจจัยสำคัญอื่น ๆ อีกมากมายที่ไม่เอื้อต่อการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล รวมทั้ง ข้อสันนิษฐานหรือฐานคติที่ว่าทุกคนตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลนั้นไม่เป็นจริงเสมอไป

๘. การประกาศใช้นโยบายสาธารณะ

การประกาศใช้นโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการทำให้นโยบายที่กำหนดไว้มีสถานะทางกฎหมายและนำไปสู่การปฏิบัติได้ ซึ่งนโยบายที่ประกาศใช้อย่างเป็นทางการจะออกมาในรูปแบบกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศของส่วนราชการ แนวปฏิบัติและอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาและความสำคัญของนโยบายนั้น การประกาศใช้นโยบายสาธารณะควรพิจารณาประเด็นสำคัญ ๒ ประเด็น คือ กลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ และความเป็นไปได้ทางการเมือง ดังนี้[๑๙]

---

[๑๙]ปริวัฒน์ ช่างคิด, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**, (ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓), หน้า ๗๓-๗๔.

๑. กลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ

การประกาศใช้นโยบายสาธารณะต้องคำนึงถึงโอกาสความสำเร็จด้วย เป็นการตอบคำถามว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้นโยบายสาธารณะดำเนินการได้และบรรลุตามวัตถุประสงค์โดยอาจพิจารณาประเด็นสำคัญคือ

(๑) บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบว่าใครควรรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ คุณสมบัติเป็นอย่างไร มีความรู้ความสามารถด้านใด เพราะนโยบายสาธารณะมีลักษณะกว้างครอบคลุมทุกอย่างของรัฐบาลที่ตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำ ดังนั้น การพิจารณากำหนดผู้รับผิดชอบนโยบายใด ๆ ต้องมีความรู้และความสามารถรวมถึงมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่กำหนดด้วย ตัวอย่าง การประกาศนโยบายควบคุมการระบาดของโรคโควิด-๑๙ โดยจำกัดการเดินทางข้ามจังหวัด ต้องพิจารณาถึงคุณลักษณะของผู้ที่มาทำหน้าที่นี้ เมื่อพิจารณาและพบว่าจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ด้านการป้องกันโรคจึงกำหนดให้หน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขทั้งบุคลากรทางการแพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่สาธารณะสุขอื่น มาทำหน้าที่ตรวจคัดกรองผู้ที่จำเป็นต้องเดินทางข้ามจังหวัด นอกจากการตรวจคัดกรองโรคแล้วนโยบายนี้ยังเกี่ยวกับการการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองด้วย จึงกำหนดให้ทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครองเข้ามาทำหน้าที่ด้วย ตัวอย่างที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่า บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมีความสำคัญและเป็นกลยุทธ์ที่ต้องพิจารณาดำดับต้น ๆ เพื่อทำให้นโยบายที่กำหนดบรรลุผลสำเร็จได้

(๒) ความเพียงพอของงบประมาณ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะให้เกิดผลตามที่ต้องการ กลยุทธด้านงบประมาณเป็นสิ่งที่ต้องวางแผนอย่างรอบคอบบางนโยบายต้องใช้งบประมาณมาก เช่น การซื้อวัคซีนป้องกันโรคโควิด-๑๙ การซื้อเรือดำน้ำ การก่อสร้างระบบรถไฟทางคู่ เป็นต้น การพิจารณางบประมาณต้องอยู่ในขอบข่ายที่เป็นไปได้ในการนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ไม่มากจนทำให้ขาดความพอเพียง กระบวนการพิจารณางบประมาณส่วนใหญ่ดำเนินการอย่างเป็นระบบผ่านกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่หลายนโยบายกับพบว่า งบประมาณที่ได้รับไม่สมเหตุสมผลทำให้การปฏิบัติตามนโยบายมีข้อจำกัดและนโยบายนั้นไม่ประสบผลสำเร็จในที่สุด

(๓) อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก การพิจารณากลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จด้านอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสามารถสร้างความสำเร็จได้โดยตรง ตัวอย่าง การตรวจคัดกรองผู้ป่วยโรคโควิด-๑๙ จะทำอย่างไรให้ผู้เกี่ยวข้อง มีอุปกรณ์ตรวจวัดอุณหภูมิเบื้องต้น หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางซื้อแจกหรือให้แต่ละหน่วยงานจัดหาเองซึ่งมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติตามนโยบาย จะเห็นได้ว่าการกำหนดกลยุทธด้านอุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกมีผลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย ถ้าหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางซื้อแจกจะแจ้งหน่วยงานไหน คนกลุ่มใดและครอบคลุมผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการทุกกลุ่มหรือไม่ เพราะถ้าให้เพียงบางกลุ่มต้องมีเหตุผลเพียงพอ ไม่เช่นนั้นจะถูกต้องคำถามจากผู้ปฏิบัติตามนโยบาย และนำมาสู่ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานได้ หรือถ้าให้แต่ละหน่วยงานจัดหาเอง ศักยภาพของแต่ละหน่วยงานเป็นอย่างไร และส่งผลต่อการปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นรายละเอียดที่ต้องพิจารณาก่อนประกาศนโยบายทั้งสิ้น เพราะส่งผลต่อความสำเร็จและจิตใจของผู้เกี่ยวข้องโดยตรง

(๔) วิธีดำเนินการ การสร้างความสำเร็จในการกำหนดนโยบายสาธารณะกลยุทธ์ที่สำคัญคือ การดำเนินการอย่างเป็นระบบและเอื้อต่อการปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้อง ตัวอย่าง นโยบายป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ ที่แต่ละจังหวัดดำเนินการลักษณะบูรณาการของหน่วยงานในพื้นที่ มีการจัดตั้งกองอำนวยการระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการของแต่ละจังหวัดเป็นผู้อำนวยการ ดำเนินการลักษณะเฉพาะกิจ และออกแบบระบบงานให้เอื้อต่อการประสานงานระหว่างหน่วยงานด้วยการใช้ฐานข้อมูลเดียวกัน ส่งผลให้นโยบายการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ ประสบความสำเร็จ สามารถควบคุมโรคได้ในที่สุด

จะเห็นได้ว่ากลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยพื้นฐานสำคัญ ได้แก่ บุคลากรที่เกี่ยวกับนโยบาย งบประมาณ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก และวิธีดำเนินการ ปัจจัยเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณากำหนดกลยุทธ์ของนโยบาย นอกจากนั้น ยังต้องพิจารณาความเป็นไปได้ทางการเมืองด้วย

๒. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความเป็นไปได้ทางการเมืองเป็นการพิจารณาความเข้าใจวัตถุประสงค์และสร้างการยอมรับนโยบายสาธารณะของผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

(๑) การจำแนกบทบาทของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง โดยทั่วไปแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้ที่สนใจสาระสำคัญของนโยบายอย่างแท้จริง และกลุ่มเจ้าหน้าที่ที่มีบทบาทตัดสินใจต่อปัญหาที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น เป็นการพิจารณาว่าทั้ง ๒ กลุ่ม เข้าใจและยอมรับนโยบายสาธารณะที่ประกาศใช้มากน้อยเพียงใด และจะสื่อสารอย่างไรเพื่อให้เกิดการยอมรับและไม่ต่อต้าน เป็นการประนีประนอมหรือปรับปรุงนโยบายเพื่อให้แต่ละกลุ่มยอมรับและสนับสนุนโยบายนั้น

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

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

กล่าวโดยสรุป การประกาศใช้นโยบายสาธารณะจะออกมาในรูปแบบกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ทักษะและประสบการณ์ทางการเมืองพิจารณากลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จและความเป็นไปได้ทางการเมืองด้วย เพื่อให้การกำหนดนโยบายได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ไม่เกิดการต่อต้าน และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

สรุปท้ายบท

การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของกระบวนนโยบายเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ รวมถึงการสร้างเสถียรภาพของรัฐบาล สถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะประกอบด้วย สถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ถือว่าเป็นสถาบันหลัก นอกจากนั้นยังมีสถาบันที่มีบทบาทกำหนดนโยบายสาธารณะรอง ได้แก่ หน่วยงานราชการ ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง หน่วยงานเหล่านี้สามารถกำหนดนโยบายสาธารณะภายใต้อำนาจที่ได้รับจากส่วนกลาง จึงถือเป็นหน่วยงานที่กำหนดนโยบายสาธรณะอย่างเป็นทางการที่มีบทบาทรอง นอกจากนั้น ยังมีสถาบันที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ หน่วยงาน คณะบุคคล หรือปัจเจกชน เป็นต้น ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดนโยบาย ผลักดันข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่าง ๆ ให้กับผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ กลุ่มนี้มีหลากหลายรูปแบบ เช่น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กลุ่มนักวิชาการ และภาคประชาสังคม เป็นต้น เพื่อให้การออกแบบนโยบายสามารถกำหนดจุดมุ่งหมาย ผลผลิต ประชากรเป้าหมาย กฎเกณฑ์ของนโยบาย รวมถึงเครื่องมือจำเป็นของนโยบายที่ครอบคลุมและมีความชัดเจน ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจสามารถนำไปเป็นแนวทางดำเนินงานได้ โดยเฉพาะการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นรากฐานสำคัญเพราะแสดงให้เห็นถึงจุดมุ่งหมายของนโยบายนั้น วัตถุประสงค์ของนโยบายมีองค์ประกอบพื้นฐาน ๒ ประการ คือ องค์ประกอบเชิงปทัสถานและองค์ประกอบเชิงการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะสามารถทำความเข้าใจผ่านตัวแบบต่าง ๆ ที่นักวิชาการเสนอไว้ ดังนี้ ตัวแบบสถาบัน ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบกลุ่ม ตัวแบบเชิงระบบ แบบผู้นำ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ตัวแบบส่วนเพิ่ม และทฤษฎีเกม อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องประกาศใช้อย่างเป็นทางการจึงสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้ซึ่งจะออกมาในรูปแบบกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศของส่วนราชการ แนวปฏิบัติ และอื่น ๆ

คำถามท้ายบท

๑. ทฤษฎีการกำหนดนโยบายสาธารณะ จำเป็นต้องพิจารณาบทบาทการแสดงที่โดเด่นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง จงอธิบายว่ามีบทบาทอะไรบ้าง และแต่ละบทบาทส่งผลให้เกิดตัวแบบอะไรบ้าง

๒. ให้อธิบายความหมายและความสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะมาพอเข้าใจ

๓. ให้ยกตัวอย่างกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะท่านใดก็ได้มา ๑ ท่าน ว่ามีกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร

๔. ให้สืบค้นนโยบายสาธารณะที่สนใจ และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนาโดยออกแบบการดำเนินงานที่เห็นว่าเหมาะสม

๕. หลักการกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง จงอธิบาย

๖. จงอธิบายบทบาทของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

๗. ให้สืบค้นนโยบายสาธารณะที่สนใจ และวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยใช้ตัวแบบใดตัวแบบหนึ่ง

๘. ให้สืบค้นนโยบายสาธารณะที่สนใจ และอธิบายกลยุทธ์การประกาศใช้นโยบายสาธารณะนั้น

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กุลธน ธนาพงศธร. **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘.

จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. **การกำหนดนโยบายสาธารณะ ในคณะกรรมการกลุ่มผลิตรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, ๒๕๕๘.

ชนิดา จิตตรุทธะ. **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

ปริวัฒน์ ช่างคิด. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**. ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ : แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ.** กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๒.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๑.

สมพิศ สุขแสน. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. อุตรดิตถ์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์, ๒๕๕๑.

สัญญา เคณาภูมิ. “การกำหนดนโยบายสาธารณะ: ทฤษฎี และกระบวนการ”. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี**. ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒ (๒๕๕๙): ๑๐๐-๑๒๖.

อุทัย ปริญญาสุทธินันท์. **การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบาย และกรณีศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๒.

Anderson, James E. **Public Policy making: An Introduction**. (4thed). Boston: Houghton Mifflin, 2000.

Dror, Y. **Public Policy- making Re-examined**. San Francisco, CA: Chandles, 1968.

Dye, Thomas R. **Understanding Public Policy**. (10thed). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.,2002.

Easton, David. **The Political System**. New York: Knopf, 1981.

Kingdon, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. (2nded.). Addison-Wesley Educational, 2003.

Lindblom, Charles E. **The Policy Making Process.** (2nded.). New Jersey: Prentice-Hall, 1980.

แผนการสอนประจำบทที่ ๔

รายวิชา นโยบายสาธารณะ
Public Policy

บทที่ ๔ อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่อการกำหนดนโยบาย
Environmental influences on policy making

ขอบข่ายเนื้อหา

๑. การกำหนดนโยบายสาธารณะ
๒. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ
๓. ปัจจัยด้านการเมือง
๔. ปัจจัยด้านสังคม
๕. ปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
๖. ปัจจัยด้านจิตวิทยา
๗. ปัจจัยระหว่างประเทศ

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

การกำหนดนโยบายมีองค์ประกอบดังนี้คือ ผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย สภาพแวดล้อมนโยบาย และนโยบายสาธารณะ การกำหนดนโยบายสาธารณะยังมีปัจจัยที่ถือว่าเป็นสภาพแวดล้อม นักวิเคราะห์นโยบายและผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาอยู่เสมอ เพราะนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ย่อมได้รับอิทธิพลจากปัจจัยแวดล้อม ปัจจัยสิ่งแวดล้อมหลักๆ ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และปัจจัยด้านจิตวิทยาและปัจจัยระหว่างประเทศ

วัตถุประสงค์การเรียนประจำบท

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจการกำหนดนโยบายสาธารณะ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัจจัยด้านเศรษฐกิจ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัจจัยด้านการเมือง

๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัจจัยด้านสังคม

๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัจจัยด้านจิตวิทยา

๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัจจัยระหว่างประเทศ

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๔

๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด

๓. ผู้เรียนซักถาม

๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท

๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา

๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๔

๓. สื่อ Power point ประจำบท

๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน

๒. การซักถามของผู้เรียน

๓. การสอบกลางภาค

บทที่ ๔
อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมต่อการกำหนดนโยบาย
Environmental Influences on Policy Making

บทนำ

การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า รัฐบาลภายใต้การมอบอำนาจและผู้กระทำการแทน ประชาชนจะเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการตัดสินใจกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณเพื่อไปดำเนินตาม นโยบาย หากเป็นประเทศที่ปกครองตามระบอบบประชาธิปไตย นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นมาจะมิได้เกิดจากรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวที่เป็นผู้กำหนด ยังมีผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายอื่นๆ ด้วย ในระบบนโยบายที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ และจำเป็นต่อการพิจารณาประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย สภาพแวดล้อมนโยบาย และนโยบายสาธารณะ ซึ่งเมื่อประกอบกันอย่างลงตัวแล้วจะสามารถสร้างระบบนโยบายสาธารณะที่มีสิทธิภาพอย่างยั่งยืนได้

ในการศึกษานโยบายสาธารณะในบทนี้ จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญที่เกี่ยวกับอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็น ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จิตวิทยาและปัจจัยระหว่างประเทศ เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่นๆ ต่อไป

๑. การกำหนดนโยบายสาธารณะ

นโยบายของรัฐที่ดีที่สุดคือนโยบายที่มีลักษณะเป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์สูงสุดของชาติเป็นส่วนรวม คือ สิ่งใดก็ตามที่ผู้นำทางการเมืองหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองของรัฐในขณะนั้นได้ตัดสินใจหรือยึดถือว่ามีความสำคัญต่อเอกราช ความมั่นคง ความกินดีอยู่ดี และเกียรติภูมิของประเทศชาติ ที่ต้องการให้บรรลุถึง โดยการทำทุกสิ่งทุกอย่างเท่าที่ประเทศนั้นๆ สามารถกระทำได้ ในแต่ละประเทศจะมีเป้าหมายปลายทางที่เป็นประโยชน์ของชาติที่ขัดแย้งตรงกันข้าม เช่น ประเทศหนึ่งมีผลประโยชน์ของชาติที่ต้องการรักษาเอกราชของชาติเอาไว้ ในขณะที่อีกประเทศหนึ่งมีผลประโยชน์ของชาติ

ที่ต้องการเข้าครอบครองประเทศนั้นๆ เป็นต้น อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้วประเทศต่าง ๆ มักจะมีผลประโยชน์ของชาติคล้ายคลึงกันอยู่ส่วนหนึ่ง เช่น ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ไม่มีการกำหนดไว้ตายตัวว่า ประเทศหนึ่งๆ ต้องมีผลประโยชน์ของชาติได้กี่ประการ อะไรบ้าง เพราะการที่จะกำหนดว่าสิ่งใดเป็นผลประโยชน์ของชาตินั้น ย่อมขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เมื่อตัวบุคคลที่ครอบครองตำแหน่งทางการเมืองได้เปลี่ยนแปลงไป หรือกาลเวลาได้เปลี่ยนไป ผลประโยชน์ของชาติอาจเปลี่ยนแปลงไปด้วยก็ได้

โดยทั่วไปการพิจารณากำหนดว่าสิ่งใดเป็นผลประโยชน์ของชาตินั้น จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ อาทิ เช่น วัตถุประสงค์ของชาติ จุดหมายปลายทางของชาติ หลักการของชาติ ค่านิยมของสังคมและวัฒนธรรมจารีตประเพณี เป็นต้น และเมื่อได้มีกำหนดตัดสินว่าสิ่งใดเป็นผลประโยชน์ของชาติแล้ว เมื่อจะมีการกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติอยู่เสมอ โดยนโยบายนั้น ๆ จะต้องกำหนดไปในแนวทางที่จะทำให้ประเทศชาติได้รับผลประโยชน์ของชาติมากที่สุด หรืออย่างน้อยจะต้องให้มีการสูญเสียผลประโยชน์ของชาติน้อยที่สุด[๑] การกำหนดนโยบายมีองค์ประกอบดังนี้

๑. ผู้เกี่ยวข้องในนโยบาย มีส่วนสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบาย สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ

๑.๑ ผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการหรือผู้เกี่ยวข้องของรัฐ เป็นบุคคลที่มีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย กลุ่มแรกผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง (Elected Officials) ได้แก่ สภานิติบัญญัติ (Legislatures) ฝ่ายบริหาร (The Executive) องค์การบริหาร (Administrative Agencies) ศาล (The Courts) กลุ่มที่สองมาจากการแต่งตั้ง (Appointed Officials) ได้แก่ ข้าราชการ เป็นต้น

๑.๒ ผู้ที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) พรรคการเมือง (Political Parties) ปัจเจกบุคคล

---

[๑]กุลทน ธนาพงศธร, **แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๗๕.

(The Individual Citizen) องค์กรวิจัย (Research Organizations) สื่อสารมวลชน (Mass Media) เป็นต้น

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้เป็นผู้ที่มีส่วนกำหนดนโยบายสาธารณะ ให้มีความสอดคล้องต่อความจำเป็นของการพัฒนาประเทศ

๒. สภาพแวดล้อมนโยบาย หมายถึง บริบทเฉพาะของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะและผู้เกี่ยวข้องนโยบาย โดยสภาพแวดล้อมนโยบายที่มีอิทธิพลต่อนโยบายหลัก ๆ ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี สภาพแวดล้อมนโยบายเป็นสภาพแวดล้อมที่ไม่สามารถควบคุมได้ทั้งหมด แต่เนื่องจากเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะผู้ที่ศึกษาหรือผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะต้องทำความเข้าใจเพื่อ นำข้อมูลสภาพแวดล้อมนโยบายเหล่านี้มาทำการวิเคราะห์

๓. นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางการปฏิบัติ กิจกรรม หรือการกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดของรัฐบาลที่รัฐบาลได้เลือกและกำหนดไว้แล้ว เพื่อให้มีแนวทางในการทำงานต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงาน หรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านสวัสดิการ นโยบายด้านสาธารณสุขนโยบายความมั่นคงและต่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องมีองค์ประกอบหลายด้านดังนี้

๓.๑ มีเป้าหมายชัดเจน ที่ก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศชาติ และไม่มีทางเลือกอื่นใดที่ดีกว่า นโยบายที่ถูกกำหนดออกมาต้องเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดแล้ว

๓.๒ สามารถปฏิบัติได้จริง และการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุมีผล

๓.๓ มีขั้นตอน แผนงานชัดเจน ไม่มีความซ้ำซ้อน เมื่อนำมาปฏิบัติ

๓.๔ ต้องประกาศหรือแจ้งให้ประชาชนทราบโดยทั่วกัน[๒]

---

[๒]ฐานริณทร์ หาญเกียรติวงศ์ และรุจิกาญจน์ สานนท์, “นโยบายสาธารณะและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ”, **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**, ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๖๑): ๗๐ - ๘๑.

ในการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกมิตินั้น มีกระบวนการนโยบาย (policy process) ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอนหลักคือ

๑) การกำหนดนโยบาย นโยบายที่ดี คือนโยบายที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

๒) การนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนี้มีความสำคัญมาก เพราะนโยบายที่จะเกิดผลตามเป้าหมายได้ ยังคงขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง

๓) การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนนี้มีเพื่อเป็นการประเมินความสำเร็จของนโยบายว่ามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด[๓]

ซึ่งในแต่ละขั้นตอน จะประกอบไปด้วยขั้นตอนย่อยอีกหลายประการและท่ามกลางปัญหาที่มีมากมายในสังคม ปัญหาใดที่จะถูกนำมาพิจารณากำหนดนโยบายนั้นจะอยู่ที่ทัศนวิสัยของผู้นำในขณะนั้นเล็งเห็นว่า ปัญหาใดมีความสำคัญที่สุดหรือมีความเร่งด่วนที่จะต้องรีบแก้ไขปัญหาในช่วงเวลานั้นอย่างทันท่วงที หรือบางปัญหาเป็นเพียงเรื่องเล็กน้อยในช่วงเวลานั้น แต่อาจนำมาเป็นปัญหาที่เรื้อรังและเป็นเรื่องใหญ่ตามมา จนเป็นประเด็นที่สำคัญที่ต้องพิจารณาว่าจะทำอย่างไรกับปัญหาไม่ได้สนใจอย่างจริงจังจากผู้กำหนดนโยบายด้วย ซึ่งในบทนี้จะขอกล่าวถึงอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะ เกิดขึ้นเพราะได้รับอิทธิพลจากเหตุปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ความขัดแย้งทางการเมือง ภัยธรรมชาติ สงครามกลางเมืองในประเทศเพื่อนบ้าน ความต้องการของผู้นำ และการเรียกร้องผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะยังมีปัจจัยที่ถือว่าเป็นสภาพแวดล้อม นักวิเคราะห์นโยบายและผู้กำหนดนโยบายจะต้องพิจารณาอยู่เสมอ เพราะนโยบายสาธารณะหนึ่งๆ ย่อมได้รับอิทธิพลจากปัจจัยแวดล้อมไม่มากก็น้อย ปัจจัยสิ่งแวดล้อมหลักๆ ได้แก่

๑. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

๒. ปัจจัยด้านการเมือง

---

[๓]ทิพาพร พิมพิสุทธิ์, **กำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Formulation and Analysis)**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑), หน้า ๒๑-๒๒.

๓. ปัจจัยด้านสังคม

๔. ปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๕. ปัจจัยด้านจิตวิทยาและปัจจัยระหว่างประเทศ

๒. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเพราะการพัฒนาประเทศในปัจจุบันเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยใช้การเมืองเป็นกลไกในการช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมาย จัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมให้แก่ประชาชนและส่วนรวม ส่วนทางเศรษฐศาสตร์นั้นเป็นเรื่องของกลวิธีสำหรับการจัดสรรคุณค่าทางสังคม เช่น การกำหนดว่าจะผลิตอะไร ใครเป็นผู้ผลิต และจะแจกจ่ายผลผลิตเหล่านั้นอย่างไร การที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายสาธารณะใด จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหน้าที่ในทางเศรษฐกิจด้วย รัฐบาลจะใช้อำนาจจัดสรรทรัพยากรให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือจะมุ่งเน้นความมั่งคั่งของสังคมโดยไม่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไม่ได้ อย่างเช่นการที่ประเทศไทยมีประชากรร้อยละ ๖๐ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยเฉพาะการทำนา ข้าวเป็นแหล่งอาหารและแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด ข้าวจึงเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญมีมูลค่าการส่งออกสูงและมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี ถึงแม้ว่าข้าวจะเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญมีมูลค่าสูง แต่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวกลับไม่ได้รับผลตอบแทนอย่างเต็มที่ สาเหตุมาจากปัญหาราคาข้าวตกต่ำ เพราะประเทศไทยไม่ได้เป็นประเทศเดียวที่ผลิตข้าวเพื่อการส่งออก ยังมีประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า เวียดนามที่ผลิตข้าวได้ในราคาต้นทุนต่ำกว่าประเทศไทยจึงสามารถจำหน่ายข้าวได้ในราคาที่ถูกกว่า ทำให้ผู้ประกอบการค้าส่งออกต้องลดราคาในการซื้อข้าวจากชาวนาเพื่อให้ราคาข้าวไทยในตลาดโลกมีราคาต่ำและให้สามารถจำหน่ายได้ ในราคาใกล้เคียงกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้ชาวนาต้องขายข้าวให้กับโรงสีหรือพ่อค้าคนกลางในราคาถูกลงไม่คุ้มค่ากับต้นทุนการผลิต ปัญหานี้ถูกสะสมเป็นเรื้อรังของเกษตรกรไทย จนก่อให้เกิดปัญหาด้านอื่นตามมา เช่น ปัญหาหนี้สินของเกษตรกร การสูญเสียที่ดินทำกิน และมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

รัฐบาลไทยที่เข้ามาบริหารประเทศจึงได้พยายามกำหนดนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น การกำหนดนโยบายรับจำนำข้าว ที่รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงราคาข้าวเพื่อพยุงราคาสินค้าและต้องการช่วยเหลือเกษตรกร อย่างไรก็ตามนโยบายการรับจำนำข้าว

ทำให้รัฐบาลกลายเป็นผู้ซื้อข้าวเปลือกรายใหญ่ในตลาด จนทำให้หวั่นเกรงกันว่าในระยะยาวจะส่งผลกระทบต่อกลไกตลาดข้าวและเศรษฐกิจข้าวไทยทั้งระบบ ดังนั้นในสมัยรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายจากการรับจำนำข้าวเปลือกมาเป็นนโยบายประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวแทน การประกันราคาข้าวเป็นการทำสัญญาตกลงระหว่างรัฐบาลกับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวแต่ละรายว่าควรจะได้รับผลตอบแทนจากการปลูกข้าวจำนวนเท่าใด โดยรัฐประกาศให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวมาแจ้งถึงจำนวนพื้นที่และปริมาณผลผลิตพร้อมกับการกำหนดราคาเป้าหมาย พร้อมทั้งจำกัดปริมาณผลผลิตสูงสุดของเกษตรกรแต่ละรายที่จะรับประกัน เมื่อถึงฤดูกาลเก็บเกี่ยวหากระดับราคาอ้างอิงในขณะนั้นตกต่ำกว่าราคาเป้าหมาย รัฐบาลจะจ่ายส่วนต่างระหว่างราคาเป้าหมายกับราคาอ้างอิงเพื่อชดเชยรายได้ของเกษตรกรที่ขาดหายไป การปรับเปลี่ยนนโยบายดังกล่าวเป็นการสร้างหลักประกันด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร และสนับสนุนกลไกตลาดข้าวเปลือกในระดับต่าง ๆ เพราะเกษตรกรเมื่อเก็บเกี่ยวผลผลิตข้าวแล้วสามารถนำไปจำหน่ายให้กับคนกลางที่ใดก็ได้ และในขณะเดียวกันรัฐจะลดบทบาทในการเป็นผู้เก็บสต๊อกข้าวลง ให้เอกชนเป็นผู้ทำหน้าที่แทน จากตัวอย่างนโยบายประกันราคาผลผลิตทางการเกษตรดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

จะเห็นได้ว่าปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ถือเป็นว่าปัจจัยหนึ่งที่สำคัญมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะในทางเศรษฐกิจนั้นรัฐบาลมีหน้าที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

๑) รัฐบาลมีหน้าที่จัดสรรการใช้ทรัพยากร เพราะทรัพยากรนั้นมีอยู่จำกัดและเริ่มขาดแคลนทรัพยากรที่จะนำมาผลิตเป็นสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการอันมีอยู่อย่างไม่จำกัดของคน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรเหล่าโดยไม่มีการควบคุม อาจทำให้ทรัพยากรเหล่านั้นตกอยู่กับคนบางกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง และไม่กระจายไปสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รัฐบาลจึงเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าวโดยออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีการกระจายการใช้ทรัพยากรของสังคมเพื่อการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ สินค้าของเอกชน และบริการอื่นๆ ในลักษณะที่เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

๒) รัฐบาลมีหน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งของสังคม โดยการทำหน้าที่ดังกล่าวรัฐบาลจะต้องพิจารณาว่าสินค้าและบริการที่สังคมผลิตขึ้นมานั้นจะจัดสรรแจกจ่ายให้แก่ประชาชนแต่ละคน หรือแต่ละกลุ่มอย่างไร ทั้งนี้จะต้องพิจารณาว่าประชาชนทุกคนหรือทุกกลุ่มควรจะมีโอกาสได้บริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ มากน้อยแค่ไหน และจะใช้กระบวนการแจกจ่ายอย่างไร เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและอยู่ร่วมกันโดยสงบสุขด้วย ดังนั้นรัฐบาลจึงมีหน้าที่ทางเศรษฐกิจเพื่อความมุ่งหมายดังกล่าว

๓) รัฐบาลมีหน้าที่ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระจายรายได้ของสังคมเป็นไปอย่างเป็นธรรม รัฐบาลจำเป็นต้องพยายามจัดให้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของสังคมอย่างมีเสถียรภาพ โดยรัฐบาลต้องพยายามทำให้ระดับการจ้างงานของสังคมอยู่ในอัตราที่สูง รักษาระดับราคาสินค้าและบริการ และสร้างสรรค์ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจ[๔]

ปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น มี ๓ ประการ ได้แก่ ๑) ระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ๒) ระดับของทรัพยากรทางเศรษฐกิจทั้งหมด และระดับของการกระจายทรัพยากรทางเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มรายได้ต่างๆ ๓) สถานะทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยปัจจัยทางเศรษฐกิจเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ๒ ประการคือ

๑) ปัจจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะการพัฒนาประเทศในปัจจุบันเน้นที่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยใช้การเองเป็นกลไกในการช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมาย

๒) ปัจจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจมีบทบาทต่อนโยบายสาธารณะ หากพิจารณาในแง่ของการเมืองแล้วการเมืองก็คือการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อจัดสรรคุณค่าต่างๆ ของสังคมให้แก่ประชาชนและส่วนรวม ในขณะที่เศรษฐศาสตร์เป็นเรื่องของกลวิธีสำหรับการจัดสรรคุณค่าทางสังคม เช่น การกำหนดว่าจะผลิตอะไร ใครเป็นผู้ผลิต และจะแจกจ่ายผลผลิตเหล่านั้นอย่างไร

---

[๔]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๖๙-๗๓.

การที่รัฐบาลจะกำหนดนโยบายสาธารณะใด รัฐบาลจำต้องคำนึงถึงหน้าที่ของตนในทางเศรษฐกิจด้วย รัฐบาลจะใช้อำนาจของตนจัดสรรทรัพยากรให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยไม่คำนึงถึงกลุ่มในสังคมไม่ได้ หรือจะมุ่งเน้นความมั่งคั่งของสังคมโดยไม่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไม่ได้

๓. ปัจจัยด้านการเมือง

การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรให้กับสังคม โดยกระบวนการจัดสรรดังกล่าวต้องผ่านกระบวนการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ จึงเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างใกล้ชิด เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลจากการตัดสินใจของฝ่ายการเมือง ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีคุณค่าให้กับกลุ่มต่างๆ ในสังคม การใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมและป้องกันไม่ให้ปัญหาที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น การตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายการเมืองเองยังได้รับอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองไม่มากก็น้อย เช่นการตัดสินใจนโยบายตามพลังกดดันของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในสังคม การตัดสินใจกำหนดนโยบายประชานิยมต่าง ๆ เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น เพื่อหวังผลที่จะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากประชาชน ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบเผด็จการเบ็ดเสร็จ อำนาจทางการเมืองถือเป็น อำนาจสูงสุดรวมศูนย์อยู่ที่ผู้นำทางการเมืองหรือรัฐบาลโดยที่แต่ละฝ่ายในสังคมไม่สามารถจะต่อรองได้ ส่วนในระบอบเสรีประชาธิปไตยนั้น แม้อำนาจทางการเมืองจะเป็นอำนาจสูงสุด แต่กลุ่มต่างๆ ในสังคมอาจต่อรองได้ หากกลุ่มเหล่านั้นมีพลังทางสังคมหรือได้รับการสนับสนุนเพียงพอ ในสังคมพหุนิยมนั้นกลุ่มผลประโยชน์มักมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลมาก ทั้งนี้เพราะการดำรงอยู่ของรัฐบาลจำเป็นที่จะต้องได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อยู่เสมอ

ปัจจัยทางด้านการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ วัฒนธรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายบริหาร และความมั่นคงทางการเมือง รายละเอียดดังนี้

๑. วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) หมายถึง สิ่งที่เกี่ยวกับจารีตประเพณี วัฒนธรรมค่านิยม และความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในสังคมนั้น ที่ส่งผล

กระทบหรือก่อให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่ง วัฒนธรรมทางการเมืองจะมีอิทธิพลต่อรูปแบบทางการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองแต่ละรูปแบบ และจะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะแตกต่างกันไป เช่นเดียวกับที่วัฒนธรรมแต่ละอย่างจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของมนุษย์ในแต่ละสังคมแตกต่างกัน ดังนั้นการที่จะเข้าใจถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะของประเทศใดประเทศหนึ่งจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของประเทศนั้นด้วย วัฒนธรรมทางการเมืองออกเป็น ๓ รูปแบบ ได้แก่

๑.๑ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนไม่มีความรู้ ความเห็นเกี่ยวกับประเทศชาติ ระบบการเมือง บทบาทของผู้บริหารหรือผู้นำทางการเมือง รวมทั้งไม่รู้ว่าตนสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมืองอย่างไร หากการกำหนดนโยบายรัฐบาลให้ความสนใจต่อประชาชนน้อย ผลของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นตามความพึงพอใจของผู้นำ โดยไม่สนใจว่านโยบายสาธารณะดังกล่าวจะเกิดผลกระทบอย่างไรต่อประชาชนและสังคม หรือนโยบายดังกล่าวเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือไม่ นโยบายนั้นก็อาจใช้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพได้

๑.๒ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีความรู้ความเห็นเกี่ยวกับประเทศชาติ ระบบการเมือง บทบาทของผู้นำทางการเมือง การบังคับใช้นโยบาย ตลอดจนการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย ขณะเดียวกันก็ขาดความรู้สึก ความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมือง บทบาทของผู้นำทางการเมือง รวมทั้งไม่รู้ว่าตนมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไรบ้าง

๑.๓ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีความรู้ ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเทศชาติ ระบบการเมือง ผู้นำทางการเมือง การกำหนดนโยบาย ตลอดจนรู้ว่าตนในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบการเมืองจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบาย สาธารณะอย่างไร[๕]

สำหรับในสังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าและวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมที่ประชาชนเชื่อว่าตนสามารถมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

---

[๕]Almond, G. and Powell, Jr, B.G., **Comparative Politics: A Developmental Approach**, (Boston: Little Brown, 1996), pp.11-26.

สาธารณะแล้ว ยังหาทางที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวอีกด้วยนั้น นโยบายสาธารณะที่กำหนดออกมาจึงเป็นผลมาจากการต่อสู้ ต่อรองของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างหลากหลายในสังคม

๒. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนสามารถแสดงออกได้ ๕ รูปแบบ ได้แก่

๒.๑ การเลือกตั้ง เป็นขั้นตอนสำคัญที่จะให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยประชาชนอยู่ในฐานะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งจะเลือกบุคคลที่ตนเห็นสมควรเข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ

๒.๒ การตั้งพรรคการเมือง ถือได้ว่าประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง กรณีที่พรรคการเมืองที่ตนจัดตั้งได้รับเสียงข้างมากมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล โอกาสที่จะได้นำปัญหาข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนไปกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะจะมีมากขึ้น

๒.๓ การตั้งกลุ่มผลประโยชน์ อาจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง กลุ่มผลประโยชน์เศรษฐกิจ กลุ่มผลประโยชน์ทางสังคม และกลุ่มอื่นๆ ก็ได้ กลุ่มเหล่านี้จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากนโยบายที่กำหนดขึ้นมาจะต้องสร้างความสมดุลระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมเพื่อไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์มากจนเกินไป

๒.๔ การแสดงมติมหาชน ในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มติมหาชนอาจแสดงออกมาในรูปของการออกเสียงประชามติ การเสนอร่างกฎหมาย หรือการเรียกร้องผ่านสื่อต่าง ๆ อาทิวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ เป็นต้น

๒.๕ การแสดงออกทางการเมืองอื่นๆ เช่น การชุมนุมเพื่อประท้วงมาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมา การเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดปัญหาเกิดขึ้น การที่ปัญหานั้นได้รับการแก้ไข จะส่งผลให้พรรคการเมืองดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องจนเป็นสถาบันทางการเมืองสถาบันหนึ่ง การเปิดโอกาสให้มี

การจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์เพื่อต่อรองทางการเมือง การรับฟังความเห็นของประชาชนในการตรากฎหมาย หรือนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน เป็นต้น

การมีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบต่างๆ จะมีความสัมพันธ์กับระดับของการพัฒนาทางการเมือง คือประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางการเมืองสูงประชาชนย่อมมีโอกาสที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่องเสมอ เช่น มีการเลือกตั้งเป็นประจำ พรรคการเมืองดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องจนเป็นสถาบันทางการเมืองสถาบันหนึ่ง การเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์เพื่อต่อรองทางการเมือง การรับฟังความเห็นของประชาชนในการตรากฎหมาย หรือนโยบายสาธารณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน เป็นต้น

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการ ในความเป็นจริงข้าราชการประจำที่เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ แต่เนื่องจากข้าราชการประจำเป็นผู้ทำงานใกล้ชิดกับประชาชน และดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องยาวนานกว่าฝ่ายการเมืองที่เข้า-ออกตามวาระ และข้าราชการยังเป็นผู้รวบรวมข้อมูลเพื่อเสนอต่อฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายเพื่อจะได้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนต่อไป ซึ่งหากเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการอาจทำให้ข้าราชการปิดบังข้อมูลบางอย่างที่สำคัญจนทำให้ฝ่ายการเมืองตัดสินใจผิดพลาด จะเป็นผลเสียต่อฝ่ายการเมืองทำให้ประชาชนสูญเสียความเชื่อมั่นได้ ดังนั้นปัจจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองในฐานะผู้กำหนดนโยบายกับข้าราชการในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบายจำเป็นที่จะต้องมีการประสานสัมพันธ์ให้สอดคล้องซึ่งกันและกัน

๔. ความมั่นคงทางการเมือง ความมั่นคงทางการเมืองมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกัน เพราะหากรัฐบาลมีเสถียรภาพและเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกของพรรคการเมือง สมาชิกรัฐสภา และประชาชนจำนวนมาก รัฐบาลจะมีความมั่นใจในการกำหนดนโยบายใหม่ แต่ถ้ารัฐบาลไม่มีเสถียรภาพและสถานการณ์ทางการเมืองอยู่ในสภาวะที่ไม่แน่นอน ประชาชนจะขาดความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลทำให้ได้รับการต่อต้านจากประชาชน ผู้กำหนดนโยบายควรคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยเพื่อให้การกำหนดนโยบายมีประสิทธิผลอย่างแท้จริง

ปัจจัยทางการเมืองเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะ เนื่องจากการกำหนดนโยบายสาธารณะไม่ได้กระทำในสูญญากาศ แต่เกิดจากการเรียกร้องและการสนับสนุนของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม และการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะต้องทำโดยสถาบันทางการเมือง ได้แก่ รัฐบาลและรัฐสภา จึงจะทำให้นโยบายมีความชอบธรรมและมีผลบังคับใช้ได้ทั่วไปนอกจากนี้นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญต่อฝ่ายการเมืองทั้งความอยู่รอดของฝ่ายการเมือง และการได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์และประชาชนในสังคม การวิเคราะห์ปัจจัยด้านการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องพิจารณาทั้งเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง ความมั่นคงทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหารที่ให้เข้าใจถึงนโยบายสาธารณะดังกล่าวได้ชัดเจน และความโน้มเอียงของผลประโยชน์นโยบายที่มีต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมได้ดียิ่งขึ้น[๖]

๔. ปัจจัยด้านสังคม

ปัจจัยทางด้านสังคมเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเนื่องจากนโยบายสาธารณะกำหนดขึ้นมาและนำไปปฏิบัติในระบบสังคมหนึ่ง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ปัจจัยด้านสังคมจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมี ๓ องค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ วัฒนธรรมและบรรทัดฐานทางสังคม เขตชุมชนตัวเมือง และภาวะของการว่างงาน เป็นต้น สำหรับในที่นี้จะกล่าวถึง ๓ องค์ประกอบที่สำคัญ คือ

๑. วัฒนธรรม หมายถึง แบบอย่างของการดำรงชีวิตที่สังคมหนึ่งกำหนดขึ้นและได้มีการยึดถือร่วมกัน มีระเบียบกฎเกณฑ์แบบแผน วิธีการ ความคิด ความเชื่อ ความหมายและคุณค่าที่คนในสังคม นั้นร่วมรู้ ร่วมรับและร่วมใช้ เพื่อการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มที่มีลักษณะเฉพาะแยกได้จากกลุ่มอื่น ในแต่ละประเทศย่อมประกอบด้วยกลุ่มคนที่มีภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี ระเบียบกฎเกณฑ์ ความคิด ความเชื่อและลัทธิศาสนาแตกต่างกันไป อย่างในประเทศไทยโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครก็มีกลุ่มคนเชื้อสายจีน อาศัย

---

[๖]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, ตีพิมพ์ครั้งที่ ๒, (เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๗๓-๗๘.

อยู่แถบสำเพ็งและเยาวราชซึ่งมีวัฒนธรรมย่อยของชุมชนตนเองเป็นพิเศษ นอกจากนี้แล้ว สังคมไทยยังแบ่งวัฒนธรรมออกเป็น ๒ กลุ่มใหญ่ๆ คือ วัฒนธรรมส่วนกลางซึ่งมีแบบแผนการดำรงชีวิตแบบชนชั้นปกครอง มีการตกแต่งที่อยู่อาศัย และการแต่งกายใช้ของที่มีค่ามีราคา ทำจากช่างฝีมือชั้นสูง อีกกลุ่มหนึ่งคือวัฒนธรรมภูมิภาคหรือวัฒนธรรมท้องถิ่น เป็นวัฒนธรรมที่รักษาเอกลักษณ์อันเรียบง่ายของท้องถิ่นไว้ ทั้งภาษาที่อยู่อาศัย การแต่งกาย เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าแต่ละประเทศย่อมมีวัฒนธรรมที่หลากหลาย การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะใด ๆ ขึ้นมา โดยหวังว่านโยบายนั้นจะสามารถใช้บังคับได้ทั่วอาณาเขตของรัฐ เมื่อสังคมมีความแตกต่างกันทางด้านวัฒนธรรม ก็จะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบด้านวัฒนธรรมในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วย ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายนั้นเป็นที่ยอมรับของชนทุกหมู่ทุกเหล่าในสังคม โดยมีกำหนดแนวทางต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งแนวทางด้านวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมการดำเนินการตามวิถีชีวิตที่เป็นไปตามวัฒนธรรม ประเพณี ศาสนา ภาษาที่เป็นเอกลักษณ์และการศึกษาของประชาชนในพื้นที่ เคารพในวัฒนธรรมประเพณีและความเชื่อทางศาสนาของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงให้มีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมประเพณีซึ่งกันและกันระหว่างกลุ่มชนที่มีความหลากหลาย เพื่อเพิ่มช่องทางในการติดต่อสื่อสารและสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกันให้มากขึ้น หากผู้กำหนดนโยบายไม่เข้าใจในวัฒนธรรม อาจทำให้มีการกำหนดนโยบายผิดพลาดจนส่งผลเสียต่อประเทศได้

นอกจากนั้น ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมไม่ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลและเป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ โดยเฉพาะนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐต่างๆ ด้วย ส่วนในประเทศไทยเองก็มีการใช้วัฒนธรรมในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการ คือ การสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนชาวไทยและต่างประเทศให้เข้าใจนโยบายต่างประเทศของไทย การแก้ภาพพจน์ของประเทศไทย และการเผยแพร่วัฒนธรรมไทยในต่างประเทศ[๗]

๒. โครงสร้างประชากร ของแต่ละประเทศสามารถแยกพิจารณาได้หลายด้าน ได้แก่ จำนวนของประชากรในแต่ละประเทศ เพศ อายุเฉลี่ยของประชากร อัตราการเกิด อัตราการตาย สุขภาพของประชากร ระดับการศึกษา อัตราการอ่านออกเขียนได้ อาชีพ

---

[๗]กระจก ส่องใจ, **การใช้วัฒนธรรมในแนวนโยบายต่างประเทศของไทย**, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖), หน้า ๔๕-๕๐.

จำนวนประชากรในวัยแรงงาน เป็นต้น โครงสร้างประชากรเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อนโยบายในแต่ละด้าน เช่น ระดับการศึกษา ย่อมเกี่ยวพันกับนโยบายการศึกษา อัตราการเกิด การตายย่อมเกี่ยวพันกับนโยบายสาธารณสุข เป็นต้น ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงทางสังคมต่างไปจากอดีตเป็นอย่างมาก ทั้ง ด้านครอบครัว สาธารณสุข การศึกษา การทำงาน วิถีการดำเนินชีวิต รวมทั้งค่านิยมต่างๆ พบว่า ครอบครัวในสังคมไทยได้กลายเป็นครอบครัวเดี่ยว จำนวนสมาชิกในครอบครัวน้อยลง สัดส่วนของคนชรามีมากขึ้น สตรีมีสิทธิและบทบาททางสังคมมากขึ้น ด้านสาธารณสุขพบว่า อัตราการเกิดการตายลดลง อายุขัยสูงขึ้น ในด้านการทำงาน พบว่าแรงงานในภาคเกษตรลดลง ภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้น วัฒนธรรมวิถีชีวิตของต่างชาติได้เข้ามามีอิทธิพลต่อคนไทยค่อนข้างมาก ซึ่งความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากรนี้ เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายและนักวิเคราะห์นโยบายจำเป็นต้องคำนึงถึงเสมอเมื่อต้องกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับประชากร[๘]

๓. โครงสร้างอำนาจในสังคม เมื่อสังคมวิวัฒนาการจึงเพิ่มความสลับซับซ้อนมากขึ้น ดังเช่นสังคมไทยภายหลังการพัฒนาประเทศโดยใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว ได้เกิดชนชั้นใหม่ในสังคมไทย คือ ชนชั้นค่อนข้างสูง ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้นำกองทัพ ผู้นำทางการค้า ชนชั้นปัญญาชนชั้นนำ ได้แก่ นักวิชาการ อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น การพิจารณาชนชั้นในสังคมทำให้เห็นความแตกต่างของฐานะอำนาจของชนชั้นในสังคมได้ชัดเจน ทำให้เข้าใจว่าอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้นมาจากชนชั้นใดบ้าง รวมทั้งจะเข้าใจถึงปรากฏการณ์การเรียกร้องผลประโยชน์ และการกดดันของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม การปกครองระบบประชาธิปไตย โครงสร้างอำนาจสูงสุดในสังคมขึ้นกับชนชั้นสูง ได้แก่ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นที่รวมของอำนาจทางการเมืองการปกครองในด้านการกำหนดนโยบายสาธารณะ ส่นผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ชนชั้นค่อนข้างสูง คือ หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รวมทั้งนักธุรกิจชั้นนำ ผู้นำด้านต่าง ๆ

---

[๘]แตงอ่อน มั่นใจตน และสุรสิทธิ์ วชิรขจร, ประเทศไทยในทศวรรษหน้า วิสัยทัศน์ของ NIDA แนวคิดการพัฒนาสังคม, **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ ๓๐ ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๑-๒.

นอกจากนี้ตัวอย่างของปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ แนวโน้มของสังคมไทยในอนาคตที่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทย[๙] ได้แก่

๓.๑ สังคมไทยจะมีความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น ในระยะเริ่มต้นอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นต่ำและค่าแรงงานถูก แต่ในระยะต่อไปจะต้องมีการยกระดับการใช้เทคโนโลยีขั้นสูงขึ้น และพึ่งตนเองได้ในบางเรื่อง

๓.๒ สังคมไทยจะมีสภาพเป็นสังคมเมืองมากยิ่งขึ้น มีการเติบโตของกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง ประชากรจะเพิ่มจำนวนหนาแน่นมากยิ่งขึ้นเขตใจกลางกรุงจะกลายเป็นศูนย์กลางธุรกิจ และเขตอุตสาหกรรมจะย้ายออกไปอยู่ย่านรอบนอก เช่น ย่านอ้อมน้อย-นครปฐม รังสิต-อยุธยา และสมุทรปราการ รวมทั้งจะเกิดเมืองขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นในภาคชายฝั่งทะเลตะวันออก ภาคเหนือ ภาคอีสาน และภาคใต้

๓.๓ สังคมไทยจะมีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ประชาชนจะคุ้นเคยกับระบบเลือกตั้งมากขึ้น ยังจะมีความคุ้นเคยกับการชุมนุมเรียกร้องตามระบอบประชาธิปไตย ต้องการมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ มีการศึกษาที่เปิดกว้างให้โอกาสแก่คนหมู่มากเพิ่มขึ้น และไม่จำกัดอยู่เฉพาะในคนบางกลุ่ม แต่ยังรวมถึงในระดับอุดมศึกษาด้วย และสำหรับการศึกษานั้นควรจะเป็นในลักษณะการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพิ่มมากยิ่งขึ้นมีความพร้อมในการดำรงชีวิตในฐานะประชากรในระบอบประชาธิปไตย

๓.๔ สังคมไทยจะมีการยอมรับวิถีชีวิตและการทำงานแบบเอกชนมากยิ่งขึ้น มีการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในการลงทุน มีความสามารถในการประเมินคุณค่าของกิจกรรมหรือกิจการที่ต้องออกมาเป็นตัวเงินได้

๓.๕ สังคมไทยจะมีความเป็นสังคมนานาชาติมากยิ่งขึ้น จะมีชาวต่างประเทศมาอยู่ในสังคมไทยมากยิ่งขึ้น โดยมีการแลกเปลี่ยนในทางการค้าอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านวัฒนธรรม และเทคโนโลยี นอกจากนี้จะมีการยอมรับภาษาอังกฤษเป็นภาษาของโลกมากยิ่งขึ้น

๓.๖ สังคมไทยจะมีระบบประสานความร่วมมือกันมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับสังคมโลก ซึ่งระบบนี้ไม่เอื้อให้บุคคล องค์การหรือสังคมดำรงอยู่ได้โดยลำพัง ภาคธุรกิจ

---

[๙]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๗๘-๘๓.

จะต้องอาศัยการซื้อเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ระบบการค้าภายในก็จะต้องมีระบบที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ธนาคารเองก็จะต้องมีการร่วมมือกันวางระบบประกัน

๕. ปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

วิทยาศาสตร์ หมายถึง ความรู้ที่ได้จากการสังเกต ค้นคว้า ค้นพบหลักฐานและเหตุผล กระทั่งพิสูจน์ได้ว่าถูกต้องตามความเป็นจริง โดยปราศจากอคติ

เทคโนโลยี หมายถึง วิทยาการที่เกี่ยวกับการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์ไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ มุ่งแสวงหาแนวทาง กระบวนการหรือวิธีการในการประยุกต์ โดยอาศัยความรู้จากวิทยาศาสตร์ที่ได้ทดลอง พิสูจน์ และพัฒนาขึ้นมาตามลำดับ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญต่อกิจกรรมของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ได้แก่

๑. ด้านเศรษฐกิจ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทบาทต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยิ่ง เนื่องจากวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อได้นำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะช่วยเพิ่มมูลค่าของวัตถุตามธรรมชาติให้มีค่ายิ่งขึ้น มูลค่าของวัตถุดิบเหล่านี้จะมีค่าเพิ่มขึ้นตามระดับความซับซ้อนของเทคโนโลยีที่ใช้ การเกิดประดิษฐกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้เกิดการผลิตสินค้าใหม่ เกิดธุรกิจด้านต่างๆ เช่น กลุ่มผู้ผลิต และกลุ่มผู้บริโภคขึ้นใหม่ ทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจในเชิงพาณิชย์วงจรใหม่ขึ้นมา

๒. ด้านสังคม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีต่อสังคม มีมากมาย เช่น ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีทำให้เกิดความรู้ทางด้านการแพทย์ สามารถรักษาโรคภัยไข้เจ็บได้ ทำให้มีอายุยืนยาวขึ้น การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอาชีพของสังคม จากเดิมประกอบอาชีพทางด้านการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ความมั่งคั่งของสังคมจะขึ้นอยู่กับการควบคุมปัจจัยการผลิตและเกิดผลิตผลการเกษตร เมื่อได้ค้นพบเทคโนโลยีปรับปรุงเมล็ดพันธุ์พืช ปรับปรุงดิน มีการใช้เครื่องจักรกลแทนแรงงาน คนและสัตว์ เทคโนโลยีนั้นทำให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากการเกษตรแบบดั้งเดิมมาเป็นการเกษตรสมัยใหม่

๓. ด้านการเมืองและการทหาร วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองและการทหารเป็นอย่างยิ่ง การปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปเป็นเรื่องที่ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการเมือง กล่าวคือระบบการผลิตได้เกิดเป็นระบบทุนนิยม และมีกลุ่มนายทุนและต่อต้านอำนาจของ

ชนชั้นปกครอง การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้สังคมมีการแบ่งชนชั้นชัดเจน รวมทั้งชนชั้นกรรมกรที่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี ทำให้โลกมีความขัดแย้งทางการเมืองในลักษณะสงครามอุดมการณ์ และสงครามตัวแทนเป็นระยะเวลานาน ซึ่งในด้านการทหารนั้น เทคโนโลยีจะเป็นตัวกำหนดชัยชนะของการทำสงคราม กองทัพใดมีเทคโนโลยีเหนือกว่าฝ่ายตรงข้าม ย่อมมีความได้เปรียบทางการรบอย่างแน่นอน ตัวอย่างของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การที่รัฐบาลไทยได้ซื้อเรือรบหลวงจักรีนฤเบศร เนื่องมาจากตามประวัติศาสตร์โลกได้ชี้ให้เห็นว่าชาติที่ครอบครองเรือบรรทุกเครื่องบินที่ทรงประสิทธิภาพ จะเป็นฝ่ายได้เปรียบในสงคราม ตัวอย่างเช่น ในเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ ๒ กองเรือรบของกองทัพสหรัฐอเมริกาที่อ่าวเพิร์ล ฮาเบอร์ต้องพินาศไปเพราะถูกฝูงเครื่องบินรบญี่ปุ่นโจมตีด้วยปืนกล และถูกระเบิดฝูงบินดัง กล่าวมาจากฐานทัพลอยน้ำซึ่งก็คือเรือบรรทุกเครื่องบินนั่นเอง และสำหรับเรือรบหลวงจักรีนฤเบศรนั้น มีขีดความสามารถในการเดินทะเลได้ถึง ๑๐,๐๐๐ ไมล์ นานกว่า ๑ เดือน โดยไม่ต้องหยุดเติมน้ำมัน มีระบบเรดาร์ตรวจการณ์ระยะไกลที่ทรงประสิทธิภาพ ระบบต่าง ๆ ที่เพียบพร้อมทันสมัย กำลังพลและเจ้าหน้าที่ ได้รับการฝึกฝนอย่างดีเยี่ยมจากประเทศสเปนไม่ต่ำกว่า ๒ ปี ทำให้เรือลำนี้ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจในยามสงคราม เป็น "เรือธง" ซึ่งหมายถึงเรือที่เป็นศูนย์กลางการควบคุมและบัญชาการกองเรือในทะเลทั้งหมด ควบคุมการปฏิบัติการป้องกันภัยทางอากาศและทางผิวน้ำให้แก่กองเรือ รวมถึงการปราบเรือดำน้ำด้วย การซื้อเรือรบหลวงจักรีนฤเบศร จึงเท่ากับเป็นการเพิ่มแสนยานุภาพของกองทัพเรือไทยให้เข้มแข็งขึ้น โดยศักยภาพที่เพิ่มขึ้นของราชนาวีไทย คือ ทำให้โครงสร้างกำลังรบของกองทัพ เรือจากเดิมที่มีลักษณะเป็นกองทัพเรือชายฝั่ง (Coastal Navy) ที่ใช้เรือขนาดเล็กเป็นกำลังหลักในการป้องกันประเทศในแนวใกล้ชายฝั่ง หรือจำกัดเพียงพื้นที่ในอ่าวไทย เป็นกองทัพเรือไกลฝั่ง (Off-Shore Navy) ที่สามารถปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งผลประโยชน์ทางทะเลที่ว่านี้คือทรัพยากรธรรมชาติในท้องทะเลไทย เช่น ก๊าซธรรมชาติ สัตว์ทะเล รวมถึงเส้นทางเดินเรือพาณิชย์ที่นำสินค้าจำเป็นต่าง ๆ เช่น น้ำมัน เข้ามายังไทย ยิ่งเมื่อรวมถึงการขยายเขตเศรษฐกิจทางทะเลไปอีก ๒๐๐ ไมล์ทะเล ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลปี ค.ศ. ๑๙๘๒ ทำให้กองทัพเรือมีหน้าที่ต้องดูแลท้องทะเลของประเทศ

ไทยโดยรวมกว่า ๓ แสนตารางกิโลเมตร การมีเรือหลวงจักรีนฤเบศรไว้ในครอบครองจึงสอดคล้องอย่างยิ่งกับภาวะดังกล่าว

๔. ด้านการบริหารภาครัฐ การพัฒนาเทคโนโลยีและอินเทอร์เน็ตในปัจจุบันมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาและปรับปรุงการบริหารงานในภาครัฐ โดยรัฐบาลได้นำเทคโนโลยีสารสนทศมาปรับใช้ในกระบวนการทำงานต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยรัฐบาลได้นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เรียกว่าการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement) ซึ่งถือเป็นการดำเนินนโยบายที่สำคัญของภาครัฐในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศมาเป็นเครื่องมือในการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น[๑๐]

๕. ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีผลต่อการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก มนุษย์สามารถใช้เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงทรัพยากรธรรมชาติให้เป็นผลิตภัณฑ์อื่นตามที่ต้องการ และในขณะเดียวกันก็สามารถใช้เทคโนโลยีมาอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ได้ เช่น การใช้พลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า ก่อให้เกิดการอนุรักษ์ป่าไม้ หรือน้ำมันดิบไว้ได้ เป็นต้น นอกจากนี้เทคโนโลยียังมีส่วนสำคัญในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วย เช่น การใช้วิทยาการสมัยใหม่มาช่วยในการป้องกันน้ำดินให้สมบูรณ์ การสร้างพันธุ์ไม้โตเร็ว เป็นต้น

ในปัจจุบันความได้เปรียบระหว่างประเทศไม่ได้วัดกันที่จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ของประเทศ หรือความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติอีกต่อไปแล้ว แต่วัดจากสมรรถนะทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการที่รัฐจะกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อมุ่งพัฒนาประเทศไปในทิศทางใดนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงระดับของเทคโนโลยีของประเทศด้วย เช่น จะพัฒนาประเทศไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ จะต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาปฏิบัติแต่เมื่อระดับเทคโนโลยีของประเทศยังไม่มีศักยภาพสูงพอที่จะพัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมได้ รัฐจึงควรปรับเปลี่ยนนโยบายเป็นการ

---

[๑๐]ลลิดา ช่วยรักษ์, “นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์: ประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ”, **การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน**, ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑, (๒๕๕๓): ๕๗-๗๔.

ส่งเสริมและพัฒนาเทคโนโลยีก่อน เพื่อที่จะนำวิทยาการเหล่านั้นมาใช้พัฒนาประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมต่อไป[๑๑]

๖. ปัจจัยด้านจิตวิทยา

ปัจจัยทางด้านจิตวิทยา เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะเราสามารถใช้แนวคิดทางจิตวิทยามาอธิบายพฤติกรรมของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ รวมถึงอธิบายให้ทราบถึงความคิดของประชาชนว่าเหตุใดจึงสนับสนุน หรือคัดค้านนโยบายหนึ่ง ๆ โดยทั่วไปการตัดสินใจในเรื่องราวต่าง ๆ ของมนุษย์จะขึ้นอยู่กับการรับรู้เรื่องราว ซึ่งการรับรู้นั้นมีทั้งรับรู้ด้วยความเป็นจริง หมายถึง ภาพจริงอันเกิดจากสิ่งที่เกิดขึ้นแล้ว หรือกำลังเกิดขึ้น และจะต้องเกิดขึ้นแน่นอนในอนาคต ซึ่งแต่ละคนนั้นได้ผ่านประสบการณ์หลายอย่าง รวมถึงการอยู่ในสถานการณ์แวดล้อมที่แตกต่างกัน ได้แก่ ครอบครัว ศาสนา ประเพณี วัฒนธรรม ระบบ การศึกษา ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยในการสร้างภาพลักษณ์ (image) หรือภาพลวง ซึ่งหมายถึงสิ่งที่คิดว่าควรจะเป็นขึ้นมาในใจของเขา (ค่านิยม) ดังนั้นแล้วภาพลักษณ์จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการตัดสินใจ นักวิชาการหลายท่านมองเห็นว่าผู้ตัดสินใจมักจะกระทำการตามภาพลักษณ์ที่เขามีต่อสถานการณ์มากกว่ายึดถือสภาพเป็นจริง (ตัดสินใจตามสิ่งที่เขาคิดหรือเชื่อ มากกว่าอาศัยข้อมูลจริง)

ตัวอย่างของปัจจัยทางด้านจิตวิทยา ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางการเมือง เช่นการที่สภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกา ได้มีมติด้วยเสียงมอบอำนาจแก่ประธานาธิบดี จอร์จ ดับเบิลยู บุช ในการประกาศสงครามกับประเทศอิรัก ถ้าหากรัฐบาลของประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซ็น ไม่ยินยอมให้คณะกรรมการตรวจสอบอาวุธร้ายแรงของสหประชาชาติเข้าไปตรวจสอบอาวุธร้ายแรงภายในประเทศอิรักนั้น ทำให้อธิบายได้ว่าภายหลังเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมที่ตึกเวิร์ลเทรด เซ็นเตอร์ และกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกา ไปเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๔ จนทำให้สหรัฐอเมริกาส่งกองทัพไปสู้รบกับรัฐบาลทาลีบันแห่งอัฟกานิสถาน และถล่มกลุ่มอัลเคด้าจนราบคาบ แต่ประธานาธิบดีบุชยังไม่ยอมยุติสงครามยังคงเดินหน้าปลุกชาวอเมริกันผ่านทางสื่อต่างๆ เพื่อให้เห็นภาพว่า

---

[๑๑]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๘๖-๘๙.

ประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซ็น แห่งอิรักเป็นศัตรูอันดับหนึ่งและเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อชาวอเมริกันที่จะต้องร่วมกันกำจัดให้หมดสิ้นไป การปลุกเร้าอย่างหนักทำให้ผลการสำรวจความเห็นของประชาชนของโพลล์ทุกสำนักสนับสนุนให้ประธานาธิบดีบุชทำการรบกับอิรักอย่างท่วมท้น ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยที่การพิจารณาญัตติเพื่อมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีบุชในการประกาศสงครามกับอิรักจึงมีเสียงคัดค้านจากสมาชิกรัฐสภาน้อยมาก แม้แต่ผู้นำเสียงข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำเสียงข้างมากในวุฒิสภาและสมาชิกของพรรคเดโมแครตซึ่งเคยคัดค้านการทำสงครามกับอิรักก็เปลี่ยนใจหันมาให้การสนับสนุนญัตติของประธานาธิบดีบุช เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะประธานาธิบดีบุชปลุกเร้าชาวอเมริกันเชื่อเป็นผลสำเร็จว่านโยบายที่มีต่ออิรักเป็นไปเพื่อความปลอดภัยของชาวอเมริกันเอง ถ้าผู้ใดคัดค้านเท่ากับมิได้มองผลประโยชน์และความปลอดภัยของชาวอเมริกัน ทำให้บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่กล้าสวนกระแสเพราะเกรงว่าจะมีผลต่อการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งครั้งต่อไป

๗. ปัจจัยระหว่างประเทศ

ปัจจัยระหว่างประเทศสำหรับสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศย่อมมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะในประเทศหนึ่ง ๆ เช่น การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจ การเผยแพร่อุดมการณ์การค้าเสรี ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายภายในประเทศของตนให้สอดคล้องกับปัจจัยระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น ปัจจุบันเราจะเห็นว่าโลกได้กลายเป็นสังคมที่มีเทคโนโลยีก้าวหน้ามาก การเชื่อมต่อกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลกสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว เป็นโลกที่ไร้พรมแดน ทำให้ประชาคมโลกสามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างใกล้ชิดทางข่าวสาร ข้อมูล วัฒนธรรม ในกระบวนการโลกาภิวัตน์ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การติดต่อสื่อสารมีต้นทุนที่ถูกลง โดยเฉพาะการสื่อสารด้วยเทคโนโลยีทางสายใยแก้ว และดาวเทียมสื่อสาร นอกจากนี้ยังมีระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ (Internet) ที่เชื่อมโยงไปทั่วโลก เครือข่ายสารสนเทศทั้งเอกชนธุรกิจในส่วนต่าง ๆ ของโลกจะมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น ทำให้สังคมโลกเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดและรวดเร็ว ทั้งด้านการสื่อสาร วัฒนธรรม และความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ข่าวสารจะรับรู้ถึงกัน ไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ใดขึ้นในโลกลักษณะวัฒนธรรมเสรีตะวันตก ลักษณะการบริโภคนิยมจะมีการแพร่กระจายมากขึ้นการปิดกั้นทางความคิดจะทำได้ยาก

ทางด้านธุรกิจ บรรษัทข้ามชาติจะมีเครือข่ายการผลิตการทำธุรกิจทั่วโลก เพื่อหาแหล่งผลิตที่มีต้นทุนถูกที่สุด และตรงกับยุทธศาสตร์ของธุรกิจ การติดต่อสื่อสารและการขนส่งจะมีต้นทุนที่ถูกลงและไม่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายเครือข่ายธุรกิจอีกต่อไป ประเทศอุตสาหกรรมและประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีการเปิดประเทศและการลงทุนระหว่างกันมากขึ้น มีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจกันอย่างมากการที่ประชาคมโลกสามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างสะดวกนี้ เป็นทั้งโอกาสและเรื่องท้าทาย ทางด้านเศรษฐกิจการเคลื่อนย้ายทุนของบรรษัทข้ามชาติ ทำได้ง่ายและรวดเร็วอาจเพิ่มความเสี่ยงในการลงทุนจากต่างประเทศมากขึ้น ทำให้การบริหารเศรษฐกิจมหภาคทำได้ยากขึ้น เศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ อาจจะผันผวนตามเศรษฐกิจโลกมากขึ้น การแสดงความเป็นประชาธิปไตย การอนุรักษ์**ทรัพยากรธรรมชาติ**การพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเป็นกระแสแนวคิดหลักของประชาคมโลก เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศประเทศต่าง ๆ จะมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประเทศสังคมนิยมที่มีการปรับระบบเศรษฐกิจและการปกครองมาเป็นระบบเสรี น่าจะต้องมีการเปิดเสรีทางการเมืองกว้างขวางขึ้น ในขณะเดียวกันประเทศทุนนิยมเองที่ยังมี การปกครองแบบรวมอำนาจก็ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นตามการเรียกร้องของประชาชน การลดลงของภัยคุกคามทางการทหาร และกระแสประชาธิปไตยของโลกจะเป็นพลังเสริมอีกด้านหนึ่ง ที่จะทำให้ประเทศประชาธิปไตยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างต่อเนื่อง และการปกครองโดยระบอบเผด็จการทำได้ยากเพราะไม่เป็นที่ยอมรับของประชาคมโลก นอกจากนั้นประชาคมโลกยังมีความตระหนักว่า ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาระดับโลกที่ทุกประเทศต้องมีส่วนแก้ไข จึงมีกระบวนการรณรงค์ให้มีการรักษาสภาพแวดล้อมโลกทั้งในรูปแบบขององค์กรเอกชนผู้พิทักษ์สิ่งแวดล้อม และทำการอนุสัญญาระดับพหุภาคี การเจรจาในองค์การการค้าโลกก็อาจมีการพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมและการค้าด้วย แนวคิดการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ก็เป็นแนวคิดกระแสหลักที่สร้างความเคลื่อนไหวในประชาคมโลกเนื่องจากสังคมโลกได้รับรู้ว่าหลายประเทศยังได้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานมีการใช้แรงงานเด็กหรือกดขี่แรงงานอย่างไม่เป็นธรรมในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องมีการกดดัน จากภายนอกประเทศเพื่อกำจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทำให้ประเทศต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงเรื่องดังกล่าวด้วย

ดังนั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะของหลายประเทศต้องสอดคล้องกับการรักษาสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน ระเบียบเศรษฐกิจโลกจะทำให้เกิดการค้าและการลงทุนเสรีและมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นการที่ระบบการค้ามีเสรีมากขึ้น การผลิตกระจายไปยังแหล่งต่างๆ กว้างขวางขึ้นทรัพยากรเคลื่อนย้ายมากขึ้นและสะดวกขึ้น ทั้งหมดนี้ทำให้การแข่งขันระหว่างผู้ผลิตในประเทศต่าง ๆ รุนแรงมากขึ้น ภายใต้กติกาของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น AFTA, NAFTA หรือ European Union (EU)

การค้าเสรี หมายถึง การแข่งขันที่รุนแรงเข้มข้นเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบในการแข่งขันดังกล่าว ประเทศที่มีความแข็งแกร่งถือเป็นโอกาสของประเทศนั้นที่จะสามารถพัฒนาตนเองให้รุดหน้าไปได้ สำหรับประเทศที่มีความอ่อนแอหรือมีจุดอ่อน โดยเฉพาะประเทศไทยจะต้องเน้นการพัฒนาที่อยู่บนรากฐานของความได้เปรียบของตนเองเพื่อความอยู่รอดจากการที่กลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) ๑๐ ประเทศ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่าจะร่วมมือกันไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) ภายในปี ๒๕๕๘ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ ๔ เรื่อง ได้แก่

๑) การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว

๒) การสร้างอาเซียนให้เป็นภูมิภาคที่มีขีดความสามารถในการแข่งขันสูง

๓) การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันระหว่างสมาชิกอาเซียน

๔) การเชื่อมโยงของอาเซียนเข้ากับเศรษฐกิจโลก

ปัจจัยดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อเตรียมรับการเป็นประชาคมเศรษฐอาเซียนอย่างเหมาะสม[๑๒]

จะเห็นได้ว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมา ต่างได้รับอิทธิพลจากปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นสภาพแวดล้อมของสถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปัจจัยด้านจิตวิทยาและปัจจัยระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับนโยบายแต่ละประเภท

---

[๑๒]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (เชียงใหม่ : คนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๙๔-๙๘.

มากน้อยแตกต่างกันไป โดยอาจเป็นปัจจัยที่สนับสนุนหรือเร่งเร้าให้กำหนดนโยบายขึ้นมา หรืออาจเป็นปัจจัยที่ต่อต้าน หรือทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายที่ได้ตั้งใจไว้แต่แรกก็ได้ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะละเลยการพิจารณาปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้ เพราะอาจเป็นสาเหตุให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้นมีข้อบกพร่อง หรือไม่อาจจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้[๑๓]

สรุปท้ายบท

สภาพแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ คือ ปัญหาสังคมนั่นเอง เพราะนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นมาเป็นความพยายามแก้ปัญหาสังคม โดยรัฐบาลเป็นผู้เลือกกระทำนโยบายสาธารณะจึงมองได้เป็นกระบวนการที่มีปัญหาและมีการผลักดันปัญหาเข้าสู่วาระการกำหนดนโยบาย การสร้างทางเลือก การยอมรับนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผล อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะมีกระบวนการที่ซับซ้อนเพราะไม่ได้มีแรงผลักดันมาจากหลักเหตุผลอย่างเดียว หากแต่มีแรงผลักดันมาจากอำนาจหรือกลุ่มอำนาจและอุดมการณ์อีกด้วยส่วนหนึ่ง ดังนั้นบางครั้งนโยบายสาธารณะก็ขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมด้านต่างๆ[๑๔] นโยบายสาธารณะไม่ได้กำหนดมาในสูญญากาศ แต่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยแวดล้อมต่างๆ โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านสังคม ปัจจัยด้านการเมือง ปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับนโยบายแต่ละประเภทมากน้อยแตกต่างกันไป โดยอาจเป็นปัจจัยที่สนับสนุนหรือเร่งเร้าให้กำหนดนโยบายขึ้นมา หรืออาจเป็นปัจจัยที่ต่อต้าน หรือทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายที่ได้ตั้งใจไว้แต่แรกก็ได้ ดังนั้นในการกำหนดนโยบายสาธารณะนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะละเลยการพิจารณาปัจจัยเหล่านี้ได้ เพราะอาจเป็นสาเหตุให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมานั้นมีข้อบกพร่องหรือไม่อาจจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้

---

[๑๓]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๙.

[๑๔]ไพรวัลย์ เคนพรม, **บทความสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายกับความเป็นพหุ: โอกาสการมีส่วนร่วม**, [ออนไลน์] แหล่งที่มา : www.priwinsonpublicad.blogspot.com, [๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕].

คำถามท้ายบท

๑. สิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง จงอธิบาย

๒. จงยกตัวอย่างนโยบายสาธารณะ และอธิบายสิ่งแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อนโยบายนั้น โดยสังเขป

๓. ปัจจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีอิทธิพลอย่างไรต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จงอธิบาย

๔. ปัจจัยด้านสังคมมีอิทธิพลอย่างไรต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จงอธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กระจก ส่องใจ. **การใช้วัฒนธรรมในแนวนโยบายต่างประเทศของไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

กุลทน ธนาพงศธร. **แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔.

ฐานริณทร์ หาญเกียรติวงศ์ และรุจิกาญจน์ สานนท์. “นโยบายสาธารณะและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ”. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๖๑) : ๗๐ - ๘๑.

แตงอ่อน มั่นใจตน และ สุรสิทธิ์ วชิรขจร. ประเทศไทยในทศวรรษหน้า วิสัยทัศน์ของ NIDA แนวคิดการพัฒนาสังคม. **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ ๓๐ ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

ทิพาพร พิมพิสุทธิ์. **กำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Formulation and Analysis)**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่: คนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕.

ไพรวัลย์ เคนพรม. **บทความสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายกับความเป็นพหุ: โอกาสการมีส่วนร่วม**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: priwinsonpublicad.blogspot.com, [๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕].

ลลิดา ช่วยรักษ์. “นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์: ประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ”. **การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน**. ปีที่ ๑๗ ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๓): ๕๗-๗๔.

Almond, G. and Powell, Jr, B.G. **Comparative Politics: A Developmental Approach**. Boston: Little Brown, 1996.

แผนการสอนประจำบทที่ ๕

รายวิชา นโยบายสาธารณะ
Public Policy

บทที่ ๕ การนำนโยบายไปปฏิบัติ
Policy Implementation

ขอบข่ายเนื้อหา

๑. แนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
๒. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
๓. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
๔. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
๕. องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยต้องอาศยัองค์กรที่รับผิดชอบทำความเข้าใจหรือศึกษาว่าทำอย่างไร องค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ จะสามารถนำและผลักดันให้ทรัพยากรการบริหารปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จได้และสามารถประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

ตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม ๖ ตัวแบบ ดังนี้ ๑. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล ๒. ตัวแบบทางด้านการจัดการ ๓. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ ๔. ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ ๕. ตัวแบบทางการเมือง ๖. ตัวแบบเชิงบูรณาการ

ปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ๑. ด้านนโยบาย ๒. ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมาย

งาน ๓. ด้านทรัพยากร ๔. หน่วยงาน/องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ๕. ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ๖. บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ๗. สภาพแวดล้อม ๘. กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชนผู้รับบริการ ๙. การประสานงานและความร่วมมือ ๑๐. การประชาสัมพันธ์ ๑๑. การวางแผนและการควบคุม ๑๒. มาตรการในการตรวจตราและประเมินผล

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น ๒ กระบวนการใหญ่ ๆ ดังนี้ กระบวนการแรก เป็นแนวคิดกระแสหลักที่ได้ยึดการแบ่งกระบวนการ นโยบายออกเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องกัน กระบวนการที่สอง คือ กระบวนการที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้ ๑. ฝ่ายการเมือง ๒. ระบบราชการ ๓. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๔. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

วัตถุประสงค์การเรียนประจำบท

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจองค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๕
๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด
๓. ผู้เรียนซักถาม
๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท
๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา

๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๕

๓. สื่อ Power point ประจำบท

๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน

๒. การซักถามของผู้เรียน

๓. การสอบกลางภาค

บทที่ ๕
การนำนโยบายไปปฏิบัติ
(Policy Implementation)

บทนำ

นโยบายของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดก็ตาม ล้วนต้องอาศัยกลไกหรือเครื่องมือที่มีอยู่ และกลไกที่เป็นเครื่องมืออันถูกต้องชอบธรรมที่รัฐบาลในฐานะที่มาจากประชาชนได้ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดเป็นผลในทางปฏิบัติก็คือ ระบบราชการหรือกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งกลไกอำนาจรัฐนี้เอง จึงเปรียบได้เครื่องมือที่จะนำนโยบายที่เป็นเรื่องของกิจกรรม แนวทาง หรือการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติที่เห็นผล และด้วยกลไกอำนาจรัฐนี้จึงถูกเรียกเป็นที่คุ้นเคยในหมู่นักรัฐประศาสนศาสตร์ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ต่อจากนี้ไป จะได้ทราบถึงแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และองค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังจะได้กล่าวไปตามลำดับ

๑. แนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการ นโยบาย ทั้งนี้เพราะการที่นโยบายจะสัมฤทธิผลตามเจตนารมณ์แล้วนั้น ขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นจุดแตกหักที่สำคัญ ถึงแม้นโยบายที่ถูกกำหนดมาจะดีเลิศเพียงใดแต่หากนำไปปฏิบัติแล้วเกิดความล้มเหลว นอกจากจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและต่อทรัพยากรของประเทศชาติ ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในด้านกรอบความคิดเชิงทฤษฎี แนวทางการนำนโยบายปฏิบัติ ปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และตัวแบบในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมี ความสำคัญ

อย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จึงได้นำเสนอสาระสำคัญของกรอบแนวคิดการนำนโยบายปฏิบัติในแต่ละประเด็น ดังนี้

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะทำให้ทราบถึงขอบเขตของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีความครอบคลุมในกิจกรรมส่วนไหนของการวิเคราะห์นโยบายบ้าง โดยเฉพาะการศึกษาจากทัศนะที่หลากหลายต่างกันของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องจะทำให้ผู้สนใจสามารถขยายมุมมองเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างรอบด้าน ซึ่งบางส่วนอาจจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่บางส่วนอาจจะบ่งบอกความแตกต่างได้ชัดเจน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

William, Walter.[๑] ได้ให้ทัศนะว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติคือความพยายามที่จะตัดสินความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่งและกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E.[๒] ได้ให้ความหมายว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำโดยคน หรือกลุ่มของภาครัฐและเอกชนที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามการตัดสินใจของนโยบายก่อนหน้านั้น การกระทำนี้มีทั้งความพยายามครั้งเดียวที่จะแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติและความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่หรือทีละน้อยตามที่กำหนดไว้ในการตดัสินใจของนโยบาย

---

[๑]William, Walter., **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies,** (New York: American Elsevier Publishing, 1971), p.144.

[๒]Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. The Implementation of Intergovernmental Policy, in Charles O. Jones, and Robert D. Thomas eds., **Public Policy Making in A Federal System,** (California: Sage Publication, 1976), p.103.

Pressman, Jeffrey L. & Widavsky, Aaron[๓] ได้เน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

Bardach, Eugene.[๔] ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงกระบวนการของกลยุทธ์ที่แสดงการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ทั้งหลายในอันที่จะต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของกลุ่มตน ซึ่งเป้าหมายที่กลุ่มเหล่านี้ต้องการให้เกิดขึ้นอาจสอดคล้องหรือไปกันได้หรือไม่ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ

Mazmanian, Daniel A. & Sabatier, Paul A.[๕] ได้ให้ความคิดเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายการยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

สมพร เฟื่องจันทร์[๖] ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีความต่อเนื่อง นอกจากนั้นยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

---

[๓]Pressman, Jellrey L. & Wildavsky, Aaron., **Implementation** (2nd ed.), (Berkeley, California: University of California Press, 1979), p. 13.

[๔]Bardach, Eugene., **Implementation Studies and The Study of Implements**, (Presented at the 1980 Meetings of American Policy Science Association, University of California, Berkeley, 1980), p. 9.

[๕]Mazmanian, Daniel A. & Sabatier, Paul A., **Implementation Public Policy,** (Latham, Maryland: University Press of America, 1989)., pp. 20-21.

[๖]สมพร เฟื่องจันทร์, **นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ,** (กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๙), หน้า ๑๕๗.

มยุรี อนุมานราชธน[๗] ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์การวางแผน โครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

วรเดช จันทรศร[๘] กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาว่าองค์การที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่ไหน เพียงใด หรืออีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกทั้งหมดสามารถบรรลุผลลัพธ์ที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ[๙] กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภาหรือนโยบายได้รับอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบายระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงนั้นอาจไม่ตรงกับที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพราะการปฏิบัติจริงขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่แน่นอนและควบคุมไม่ได้จำนวนมาก เช่น จำนวนหน่วยงาน ผลประโยชน์ของหน่วยงาน และผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทรัพยากรและความสนับสนุนของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายอาจล้มเหลวมาตั้งแต่ตอนคิดหรือก่อรูปนโยบายก็ได้ การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความไม่แน่นอนนี้เองที่

---

[๗]มยุรี อนุมานราชธน, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์** (พิมพ์ครั้งที่ ๒), (เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๒๐๘.

[๘]วรเดช จันทรศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,** พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔), หน้า ๑๖.

[๙]เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, **นโยบายสาธารณะ,** (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๗), หน้า ๓๓.

นักวิชาการหลายคนมองว่าเป็นการเมืองหรือมีการเมืองอยู่ในนั้น สังเกตจากการเกิดความขัดแย้ง การแสวงหาความร่วมมือ การต่อรองและการต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรจากนโยบาย อนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้อาจมองจากข้างบนลงล่าง หรืออาจมองจากพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างเป็นหลัก หรือมองทั้งสองแบบ

จากแนวคิดของนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการเป็นผลต่อเนื่องมาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย โดยต้องอาศัยองค์กรที่รับผิดชอบทำความเข้าใจหรือศึกษาว่า ทำอย่างไร องค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ จะสามารถนำและผลักดันให้ทรัพยากรการบริหารปฏิบัติงานเกิดผลสำเร็จได้และสามารถประสานกิจกรรมให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบาย ซึ่งได้ทำการศึกษาขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติและแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ ขั้นตอน ดังนี้[๑๐]

๑. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro) แบ่งออกเป็น ๒ ขั้นตอนย่อย ได้แก่

๑.๑ ขั้นตอนการแปลงนโยบาย แบ่งออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี โดยผู้มีหน้าที่ในการแปลงนโยบายจะต้องศึกษาวัตถุประสงค์ของนโยบายให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย ความสอดคล้องกันในเป้าหมายของนโยบาย ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายและการให้ความร่วมมือของหน่วยงานที่รับผิดชอบความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

---

[๑๐]วรเดช จันทรศร อ้างถึงใน ณัฐฐา วินิจนัยภาค, **นโยบายสาธารณะ: แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ,** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ตุลา, ๒๕๕๔), หน้า ๒๗๗-๒๗๘.

๑.๒ ขั้นตอนการยอมรับ (Adopt) ในการทำให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง อาทิ ลักษณะของหน่วยงานในท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนความขัดแย้งและประโยชน์ที่รัฐบาลจัดสรรให้หน่วยงานในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่สร้างความเต็มใจหรือไม่เต็มใจในการยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ

๒. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro) แบ่งออกเป็นขั้นตอนย่อย ได้แก่

๒.๑ ขั้นการระดมพลัง (Mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในสองกิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุนในนโยบายจากท้องถิ่น ในการพิจารณารับนโยบายไปปฏิบัตินั้นหน่วยงานท้องถิ่นจะดูถึงความเหมาะสม ความสำคัญเร่งด่วน สอดคล้องกับเป้าหมายและสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้เพียงใด ก็จะตัดสินใจยอมรับนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะนำไปสู่การแสวงหาความสนับสนุนจากสมาชิกในท้องถิ่นต่อไป

๒.๒ ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ซึ่งครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง การสร้างความสำเร็จขึ้นอยู่กับการแสวงหาวิธีการในการปรับแนวทางการปฏิบัติปรับโครงการหรือแผนงานให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา

๒.๓ ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายนั้นถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ โดยผู้บริหารระดับท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้ชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง และจะต้องหาทางแปลงนโยบายนั้นให้เป็นภารกิจหลักประจำวันของผู้ปฏิบัติโดยตลอด เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพัน และยอมรับต่อโครงการหรือแผนงาน มีการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มใจเสมือนเป็นภารกิจประจำวันของตนเอง อันจะส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตลอดไป

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น จะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ **สมบัติ ธำรงธัญวงศ์**[๑๑] ได้กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ได้แก่

๑. แหล่งที่มาของนโยบาย โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายจนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งประเด็นนี้จะให้ความสำคัญกับแหล่งที่มาของนโยบายว่าเป็นปัจจัยกำหนดที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเนื่องจากว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการกำหนดนโยบายมีความหลากหลายทั้งในด้านอำนาจและหน้าที่ส่งผลต่อความสามารถในการกำหนดคัดเลือก และการบริหารนโยบาย อาทิ การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะของนโยบายประเภทนี้อาจกระทำในรูปของการประกาศแถลงการณ์หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อการแก้ปัญหาสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง อย่างไรก็ดีนโยบายของรัฐบาลที่เป็นผลผลิตของระบบการเมืองนี้จะต้องมีความถูกต้อง ชอบธรรม และสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมจึงจะสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิผล

๒. ความชัดเจนของนโยบาย ถือเป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งวัตถุประสงค์ และมาตรการในการปฏิบัติ ซึ่งความชัดเจนของวัตถุประสงค์และมาตรการ จะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การระบุสภาพปัญหานโยบายอย่างครอบคลุมและครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบ การประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการ สิ่งเหล่านี้ต่างมีบทบาทสำคัญเพื่อส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๑๑]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ,** พิมพ์ครั้งที่ ๒๔, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๕), หน้า ๔๓๒.

๓. การสนับสนุนนโยบาย เมื่อนโยบายถูกกำหนดแล้วจะถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบาย ทั้งกลุ่มในรัฐบาล ได้แก่ นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์กรราชการที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือผู้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ หรือกลุ่มนอกรัฐบาล ได้แก่ สมาชิกในเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหา กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา หรือประชาชนทั่วไป

๔. ความซับซ้อนในการบริหารงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ดังนั้น ผู้บริหารควรจะพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวราบและแนวดิ่งควบคู่กันไป ทั้งการควบคุมติดตามและกำกับดูแลการทำงานภายในหน่วยงานหรือในการประสานงานระหว่างองค์การต่างๆ ยิ่งมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์การเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด ก็ยิ่งจะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น ดังนั้น การมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความเป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยดังกล่าวแล้ว ยังรวมถึงการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ ซึ่งสิ่งจูงใจอาจทำได้หลายวิธีได้แก่ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง หรือการลงโทษในกรณีที่ทำให้งานล้มเหลว

๖. การจัดสรรทรัพยากร ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าแผนงานหรือโครงการใด แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่หากขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุนแผนงานและโครงการอาจล้มเหลวโดยที่ยังไม่ได้เริ่ม ซึ่งทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมถึง เงินทุน เวลา และบุคลากรตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ โดยจะต้องคำนึงถึงการ

จัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการในการจัดสรรทรัพยากร ตลอดจนการใช้กลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๒. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง ความพยายามที่อธิบายว่ากลไกที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ สามารถผลักดันให้นโยบายบรรลุผลลัพธ์/ความมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ผลที่ได้จากการศึกษาก็คือสามารถนำองค์ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ มาปรับปรุงและแก้ไขปัญหาการดำเนินงานตามนโยบาย/แผนงาน/โครงการ และพัฒนาการกำหนดนโยบายในอนาคต นอกเหนือจากความเข้าใจว่าองค์ความรู้พื้นฐานด้านทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์และทฤษฎีองค์การ รวมทั้งปัจจัยด้านการเมืองนำมาใช้ศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพัฒนาตัวแบบขึ้นมาเพื่อใช้ศึกษาสภาพการณ์การนำนโยบายไปปฏิบัติ[๑๒]

เนื่องจากการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการสืบค้นข้อมูล/ข้อเท็จจริงหลังจากมีการดำเนินงานตามนโยบาย/แผ่นงาน/โครงการ ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่มีระยะเวลานานพอที่นโยบาย/แผนงาน/โครงการ จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตั้งใจตามที่กำหนดไว้ในความมุ่งหมาย/วัตถุประสงค์ของนโยบายในอนาคต ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติสัมพันธ์กับผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบาย องค์การ/หน่วยงานจำนวนมาก รวมทั้งปัจจัยสภาพแวดล้อมที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของผู้ปฏิบัติงาน ตัวแบบที่จะกล่าวต่อไปนี้กล่าวถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการสร้างความสำเร็จ ในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ บนพื้นฐานของข้อสมมติฐานเบื้องต้นหนึ่งๆ ในที่นี้จะกล่าวถึงตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติในทัศนะของนักวิชาการ ๒ ท่าน คือ วรเดช จันทรศร และสมบัติ ธำรงธัญวงค์

---

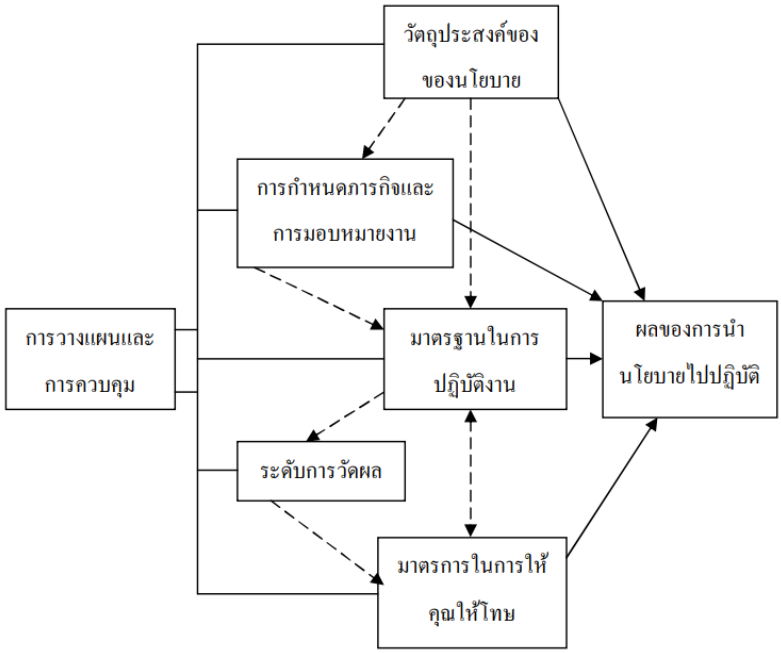
[๑๒]มยุรี อนุมานราชธน, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซเปร์เน็ท, ๒๕๕๖), หน้า ๘๘.

วรเดช จันทรศร[๑๓] ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งนำประสบการณ์ที่ผ่านมาพัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี และได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม ๖ ตัวแบบ ดังนี้

๑. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Mode) ตัวแบบนี้ยึดถือฐานคติ (Assumption) ที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และการกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานและกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ” ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดการกิจ มอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยประโยชน์ให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่าขได้ตลอดเวลาและต่อเนื่องในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย ดังแผนภาพที่ ๑

---

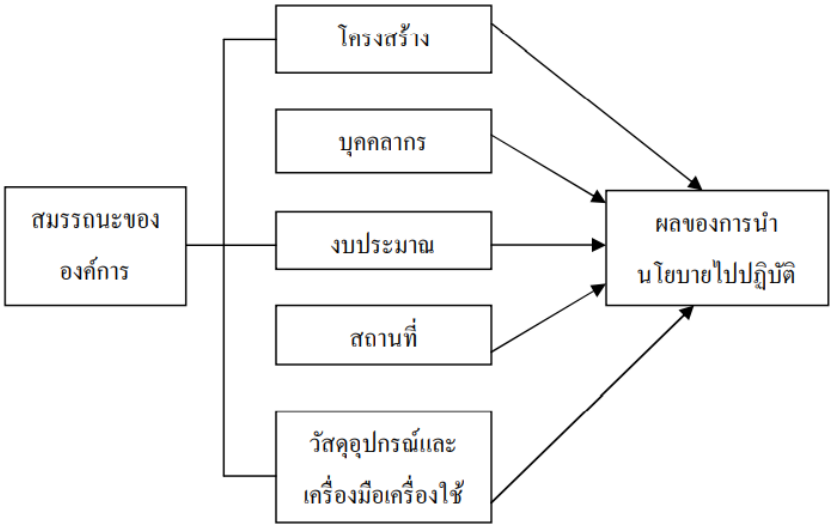
[๑๓]วรเดช จันทรศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,** พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔), หน้า ๑๒๙-๑๔๖.



แผนภาพที่ ๑ ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational mode)

ที่มา : วรเดช จันทรศร (๒๕๕๔ หน้า ๑๓๑)

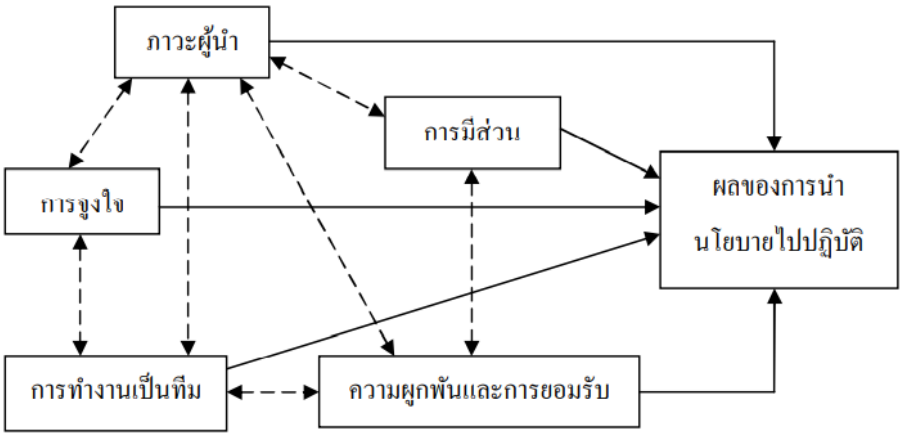
๒. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนี้นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแก้ที่ตัวองค์การ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่าง ๆ เป็นต้น ดังแผนภาพที่ ๒



แผนภาพที่ ๒ ตัวแบบที่ทางด้านการจัดการ (Management mode)
ที่มา : วรเดช จันทรศร (๒๕๕๔ หน้า ๑๓๔)

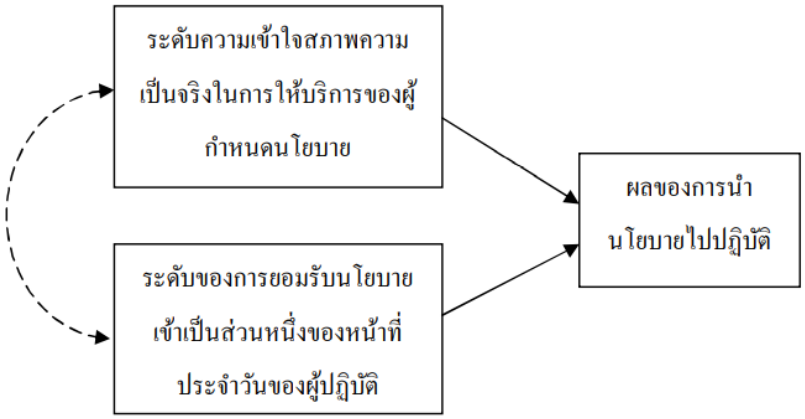
๓. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับเพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization development model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์การเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า "การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายมาปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิกในองค์การ การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา" ทั้งนี้เพราะการแบ่งแยกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในความสำคัญของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบายคือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน จึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์

อื่น ๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัวผู้ปฏิบัติเองโดยตรง ดังแผนภาพที่ ๓



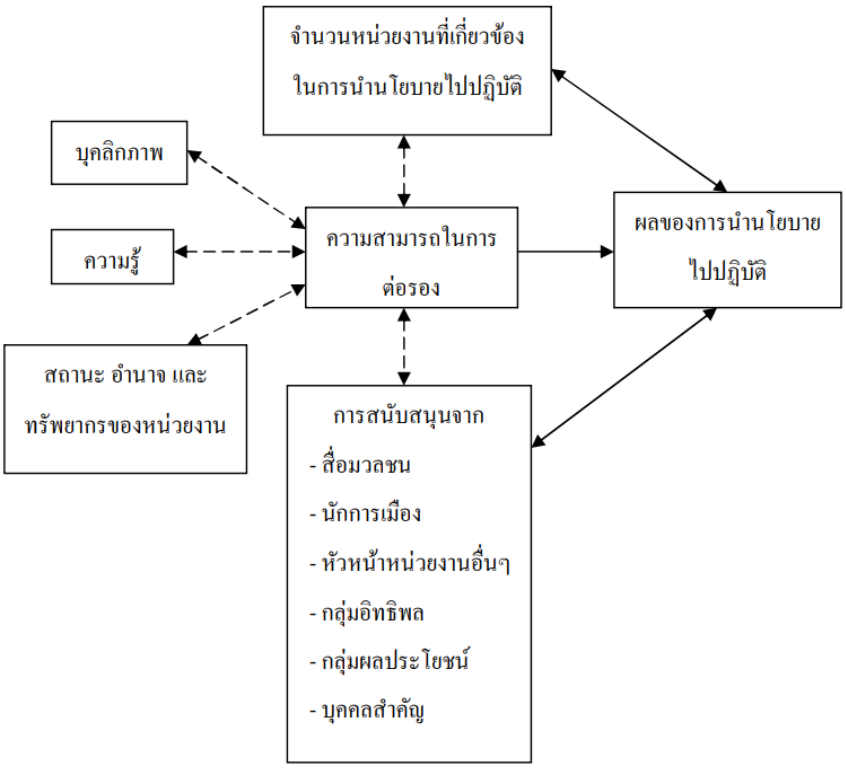
แผนภาพที่ ๓ ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization development)
ที่มา : วรเดช จันทรศร (๒๕๕๔ หน้า ๑๓๖)

๔. ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์การที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (Social reality) ในองค์การตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัย (Formal positions) แต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์การ ในทรรศนะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (Street-level bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้ การยัดเยียดนโยบายใหม่ ๆ ที่จะไปมีผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบายแนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันเอง โดยนัยนี้ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพแต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า ดังแผนภาพที่ ๔



แผนภาพที่ ๔ ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ
(Bureaucratic processes model)
ที่มา : วรเดช จันทรศร (๒๕๕๔ หน้า ๑๓๘)

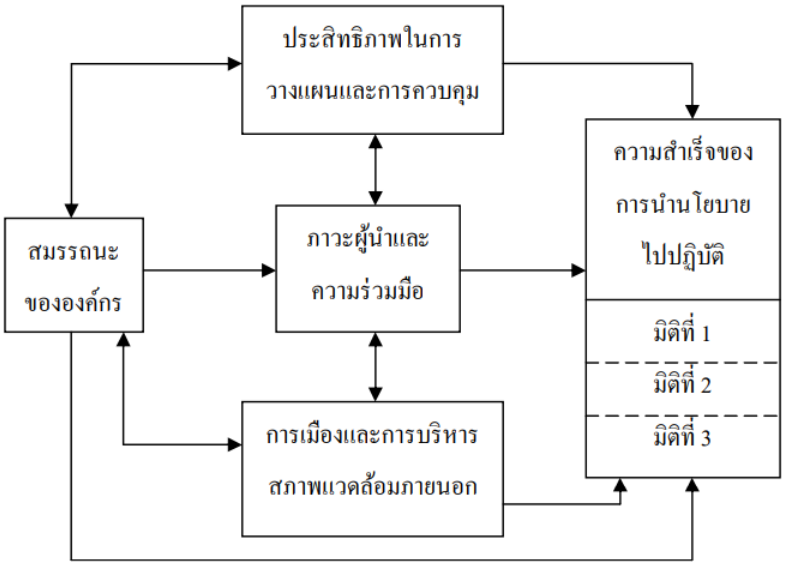
๕. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ กลุ่ม หรือสถาบันและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ขากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประไยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องแรก ดังแผนภาพที่ ๕



แผนภาพที่ ๕ ตัวแบบทางการเมือง (Political model)

ที่มา : วรเดช จันทรศร (๒๕๕๔, หน้า ๑๔๐)

๖. ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง ๕ ตัวแบบมาไว้ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ดังที่ได้แสดงไว้ในแผนภูมิต่อไปนี้ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น ๓ มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สอง เป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก ๔ ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถณะขององค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก ดังแผนภาพที่ ๖



แผนภาพที่ ๖ ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative model)
ที่มา : วรเดช จันทรศร (๒๕๕๔, หน้า ๑๔๔)

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์[๑๔] ได้อธิบายถึง ตัวแบบของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) กรอบความคิดของตัวแบบกระบวนการมีฐานสำคัญว่านโยบายสาธารณะคือผลลัพธ์ของกิจกรรมทางการเมือง ทั้งนี้ โดยถือว่ากระบวนการและพฤติกรรมทางการเมือง คือศูนย์กลางของการศึกษานโยบายสาธารณะ การศึกษากิจกรรมทางการเมืองโดยมุ่งเน้นเกี่ยวกับพฤติกรรมศาสตร์สมัยใหม่ จุดเริ่มต้นตั้งแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ เป็นต้นมา โดยผู้สนใจได้ทำการศึกษากิจกรรมองผู้ใช้สิทธิ์เลือกตั้ง (Activities of voters) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest groups) ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislators) ฝ่ายบริหาร (Executives) ข้าราชการ (Bureaucrats) ผู้พิพากษา (Judges) และผู้มีบทบาททางการเมือง (Political actors)

วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของการศึกษาดังกล่าวก็เพื่อต้องการจะจำแนกรูปแบบของกิจกรรม (Activities) หรือกระบวนการ (Processes) โดยพยายามที่จะจัดกลุ่ม

---

[๑๔]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ** พิมพ์ครั้งที่ ๒๔, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๕), หน้า ๒๒๙-๒๓๓.

ของกิจกรรมและพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมทางการเมืองกับนโยบายสาธารณะ โดยกำหนดชุดของกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้เป็นขั้นตอน ดังต่อไปนี้

ประการแรก การจำแนกลักษณะปัญหา (Problem identification) หมายถึง การพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน ที่ต้องการให้รัฐบาลแก้ไขว่าเป็นลักษณะใด อาทิเช่น ปัญหาเกี่ยวกับความยากจน ปัญหาเกี่ยวกับการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนสินเชื่อในการลงทุน ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการว่างงาน ปัญหายาเสพติด และปัญหาโสเภณีเด็ก เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อระบุสาเหตุของปัญหา ระดับความรุนแรงของปัญหา และผลกระทบของปัญหาที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อจัดลำดับความสำคัญสำหรับการพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

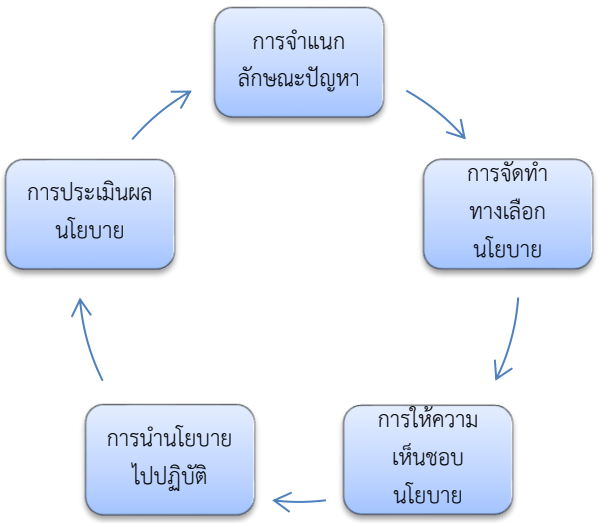
ประการที่สอง การจัดทำทางเลือกนโยบาย (Policy alternatives) หรือข้อเสนอนโยบาย (Policy proposals) เมื่อนำข้อมูลปัญหานโยบายจากการวิเคราะห์ในเบื้องต้น โดยพิจารณาจากลำดับความสำคัญแล้ว ในขั้นตอนนี้สิ่งที่จะต้องกระทำก็คือการกำหนดวาระสำหรับการอภิปรายนโยบาย เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้ได้ผลในการพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอหรือทางเลือกนโยบาย นักวิเคราะห์นโยบายอาจจำเป็นต้องพิจารณาทางเลือกไว้หลาย ๆ ทางเลือก เพื่อนำทางเลือกแต่ละทางเลือกมาวิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน ตลอดจนความคุ้มค่าในด้านต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost - benefit ratio) รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนำทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะต้องพิจารณาทั้งผลกระทบทางบวก ผลกระทบทางลบ และผลกระทบที่ไม่คาดหมาย (Spillover effects) ที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกนโยบายเหล่านี้จะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายใด เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่สาม การให้ความเห็นชอบนโยบาย (Policy adoptions or approvals) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนสำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายว่าจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด โดยจะต้องคำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจเลือกว่าจะสอดคล้องกับ

ความต้องการของประชาชนหรือไม่ และจะสามารถนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เพียงใด และจำเป็นต้องแสวงหาการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองใดบ้าง เพื่อให้ทางเลือกนโยบายได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติเพื่อนำไปสู่การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ประการที่สี่ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementations) ได้แก่ การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบหรือจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบขึ้นใหม่ ในกรณีที่ยังมีหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ก่อน รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณและบริการที่จำเป็น เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์

ประการที่ห้า การประเมินผลนโยบาย (Policy evaluations) ได้แก่ การศึกษาการดำเนินงานของโครงการ การประเมินผลสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลทรัพยากรหรือปัจจัยนำเข้า การประเมินผลกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลผลผลิตของนโยบาย การประเมินผลลัพธ์และผลกระทบของนโยบายหรือโครงการที่มีต่อกลุ่มเป้าหมาย และกลุ่มนอกเป้าหมายในสังคม รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะดังกล่าวข้างต้น สามารถแสดงให้เห็นได้ดังแผนภาพที่ ๗



แผนภาพที่ ๗ กรอบความคิดตามตัวแบบกระบวนการ

ที่มา : สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (๒๕๕๕ หน้า ๒๓๑)

ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะ อาจพิจารณาว่ากระบวนการนโยบายสาธารณะ คือ ชุดของกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งประกอบด้วยการจำแนกลักษณะปัญหานโยบาย การจัดทำทางเลือกนโยบาย การให้ความเห็นชอบนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งกระบวนการนี้จะให้รายละเอียดในการศึกษานโยบายสาธารณะแบบครบวงจร ทั้งในประเด็นเฉพาะของขั้นตอนและความสัมพันธ์ของกระบวนการนโยบายสาธารณะในภาพรวมทั้งหมด

จะเห็นได้ว่า การศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความหลากหลาย ทำให้ทราบถึงทฤษฎีเกี่ยวกับกระบวนการนำโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการศึกษาจากตัวแบบที่แตกต่างกัน ทำให้เข้าใจแนวคิดแต่ละตัวแบบว่าเหมาะสถานการณ์เฉพาะหรือสถานการณ์ทั่วไป ฉะนั้นจึงยังไม่มีตัวแบบใดที่จะอธิบายกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทุกกรณี การนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพราะแม้นโยบายจะกำหนดไว้ดีเพียงใด แต่หากนำไปปฏิบัติแล้วล้มเหลว ก็จะเสียหายแก่กระบวนการนโยบายทั้งหมด โดยเฉพาะต่อประชากรเป้าหมายที่ไม่ได้รับการแก้ไขปัญหา ทำให้กลุ่มเหล่านี้เสื่อมความศรัทธาต่อผู้กำหนดนโยบาย เกิดความสูญเปล่าต่อทรัพยากรซึ่งมีจำกัด นอกจากนี้การที่จะต้องนำนโยบายมาแก้ไขปรับปรุงใหม่ยิ่งทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรมากขึ้น ฉะนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเกิดความสำเร็จ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

๓. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ถือได้ว่ามีความสำคัญอยางยิ่งต่อความสำเร็จในกระบวนการนโยบายสาธารณะด้วย ซึ่งจากการศึกษาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติในหัวข้อที่ผ่านมาจะพบว่ามีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกันและส่งผลต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบายในหลายปัจจัย ดังนั้น ในการศึกษาปัจจัยของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นการศึกษาถึงองค์ประกอบต่างๆ และปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องทั้งที่ปรากฏในตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งนักวิชาการได้แสดงไว้ ดังนี้

วรเดช จันทรศร[๑๕] ได้แสดงบูรณาการของการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีนิรนัยและทฤษฎีอุปนัย โดยอาศัยหลักวิเคราะห์ข้อมูลเชิงตรรกะหรือการใช้เหตุใช้ผล ตลอดจนการพิจารณา เปรียบเทียบกับปัจจัยต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาในแต่ตะวิธี แล้วสามารถสรุปเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สามารถจำแนกได้ ๑๒ ด้าน ซึ่งในแต่ละด้านล้วนมีองค์ประกอบย่อยดังต่อไปนี้

๑. ด้านนโยบาย มีองค์ประกอบ ได้แก่

- นโยบายที่จะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ควรเป็นนโยบายเก่าหรือเคยดำเนินการมาก่อน
- เป็นนโยบายที่มีการระบุแนวทางในการแก้ไขปัญหาชัดเจน
- เป็นนโยบายที่ช่วยให้กำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานได้ง่าย
- เป็นนโยบายที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน
- เป็นนโยบายที่มีทฤษฎีรองรับ
- เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย
- เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ
- เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความเป็นจริง
- เป็นนโยบายที่มีตัวชี้วัดและมาตรฐานมีความชัดเจน
- นโยบายดังกล่าวช่วยให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงาน
- มีการนำมาทดลองใช้ในกลุ่มเป้าหมายบางส่วน

๒. ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วย

- ขั้นตอนของการปฏิบัติงานมีความชัดเจน
- มีความสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก
- มีแนวทางปฏิบัติงานชัดเจน เข้าใจง่าย
- มีกฎระเบียบในการปฏิบัติงานพอดี และมีความยืดหยุ่น
- มีการกำหนดบทลงโทษและการให้รางวัลอย่างเป็นระบบ

---

[๑๕]วรเดช จันทรศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,** พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔), หน้า ๔๖๓-๔๖๖.

- มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน

๓. ด้านทรัพยากร ประกอบด้วย

- ทรัพยากรทางการเงินมีจำนวนมากพอ
- มีความพร้อม
- การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินมีความเหมาะสม
- มีการกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ

๔. หน่วยงาน/องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

- โครงสร้างของหน่วยงาน/องค์การไม่ซับซ้อน
- หน่วยงาน/องค์การสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างดี
- ไม่มีความซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์และเครือข่ายภายในองค์การ
- มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน
- กฎระเบียบในการดำเนินงานของหน่วยงาน/องค์การมีพอสมควร
- จำนวนบุคลากรมีน้อย
- กระบวนการติดต่อสื่อสารเป็นระบบ และไม่เป็นทางการ
- หน่วยงาน/องค์การมีประสบการณ์ในความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- หน่วยงาน/องค์การมีระบบการสื่อสารแบบเปิด
- หน่วยงาน/องค์การมีลักษณะของการเรียนรู้
- หน่วยงาน/องค์การมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

๕. ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย

- ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ
- ผู้บริหารมีทักษะ และความสามารถในการบริหารงาน
- ผู้บริหารรู้จักการใช้อำนาจตามอำนาจหน้าที่
- มีกระบวนการตัดสินใจไม่ซับซ้อน
- ผู้บริหารให้ความสนับสนุนในนโยบาย
- ผู้บริหารมีส่วนร่วมกับนโยบาย
- ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจสภาพการปฏิบัติงาน

- มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน
- สามารถสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกัน
- มีความสามารถในการแก้ปัญหาความล่าช้าได้อย่างรวดเร็ว

๖. บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

- มีการคัดสรรเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับงาน
- ผู้ปฏิบัติงานมีบุคลิกภาพที่ดี
- ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย
- ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะ และความรู้ความสามารถ
- ผู้ปฏิบัติงานยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- ผู้ปฏิบัติงานมีความเต็มใจและพอใจในงานที่ทำ
- ผู้ปฏิบัติงานมีการตอบสนองเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบาย
- มีการทำงานเป็นทีม
- ผู้ปฏิบัติงานมีความจงรักภักดีต่อองค์การ
- ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงานมีน้อย
- ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากน โยบายได้ดี
- ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถในการเจรจาต่อรอง
- ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์ได้อย่างรวดเร็ว
- ผู้ปฏิบัติงานได้รับการฝึกอบรม

๗. สภาพแวดล้อม ประกอบด้วย

- สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงน้อย
- ไม่มีการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบายจากฝ่ายต่าง ๆ
- ไม่ส่งผลกระทบต่อศีลธรรมของสังคม
- ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมาย
- ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
- บุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมได้พอสมควร
- สื่อมวลชนให้ความสนใจต่อปัญหา

- สภาพแวดล้อมของนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกัน

๘. กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชนผู้รับบริการ ประกอบด้วย

- กลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย
- ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน
- ประชาชนเข้าใจในประโยชน์และผลเสียที่ตามมา

๙. การประสานงานและความร่วมมือ ประกอบด้วย

- การประสานงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว
- การสื่อสารระหว่างองค์การมีความสม่ำเสมอ
- จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีน้อย
- ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีประสิทธิภาพ

๑๐. การประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย

- รูปแบบของสื่อมีความครอบคลุมทันสมัย และเข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย
- การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑๑. การวางแผนและการควบคุม ประกอบด้วย

- มีประสิทธิภาพในการดำเนินการควบคุม
- วิธีการควบคุม ดูแล และการประเมินผลการปฏิบัติงานมีมาตรฐาน
- มีมาตรการในการกระตุ้นส่งเสริม

๑๒. มาตรการในการตรวจตราและประเมินผล ประกอบด้วย

- มีการประเมินผลสะท้อนกลับที่อยู่ในกระบวนการวางแผน และการออกแบบแผนงาน/โครงการ
- มีการประเมินผลระหว่างการดำเนินการ
- การประเมินผลไม่ส่งผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ธันยวัฒน์ รัตนสัค[๑๖] ได้สรุปปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

---

[๑๖]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, (เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๒๒๔.

๑. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

๒. ความร่วมมือระหวางผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

๓. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

(๓.๑) โครงสร้างของหน่วยงาน

(๓.๒) ภาวะผู้นำ

๔. ความพอเพียงของทรัพยากร

(๔.๑) สมรรถนะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

๕. การประสานงานระหวางหน่วยงาน

(๕.๑) วัฒนธรรมองค์การ

(๕.๒) ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ

๖. มาตราการการควบคุมและการประเมินผล

(๖.๑) วิธีการบริหารงาน

๗. การรณรงค์และการประชาสัมพันธ์

(๗.๑) การสื่อสารที่มีการวางแผนเพื่อชักจูงใจ

จากการพิจารณาผลงานของนักวิชาการที่ได้กล่าวมา เพื่อให้เกิดความผิดพลาดข้างต้นน้อยที่สุดหรือ ไม่เกิดเลย ขณะเดียวกันควรเป็นการพิจารณานำเกณฑ์การวัดที่สมบูรณ์ที่สุดมาใช้ด้วย จึงเห็นว่าการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโบายไปปฏิบัตินั้น สามารถวัดได้จากเงื่อนไขหรือมิติต่าง ๆ ได้สรุปไว้ดังต่อไปนี้คือ[๑๗]

มิติที่หนึ่ง เป็นการมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๓ ระดับ คือ ๑) ผลผลิต (Outputs) คือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีผลผลิตที่ได้ครบถ้วนตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ สามารถใช้เกณฑ์การ วัดด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพและความพึงพอใจ ๒) ผลลัพธ์ (Outcomes) คือผลที่เกิดต่อจากผลผลิต นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับนโยบาย และ ๓) ผลสุดยอดหรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate

---

[๑๗]วรเดช จันทรศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,** พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔), หน้า ๑๐๖-๑๐๙.

Outcomes) คือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมจะต้องส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

มิติที่สอง ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบที่ไม่ดีต่อนโยบายหรือ โครงการอื่น ๆ ต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือ ผลของนโยบายต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ กล่าวคือ ผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป และอันสุดท้ายของมิตินี้ที่ต้องพิจารณาคือ ไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่สาม ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมด ต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา

จะเห็นได้ว่าในการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น ๓ มิตินี้ เป็นแนวคิดที่ลึกซึ้งมากกว่าพิจารณาเพียงผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) เพียงอย่างเดียว จะต้องคำนึงถึงผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) เพื่อส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

สรุปได้ว่า มีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ๑. ด้านนโยบาย ๒. ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ๓. ด้านทรัพยากร ๔. หน่วยงาน/องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ๕. ผู้บริหารและผู้กำหนดนโยบาย ๖. บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ๗. สภาพแวดล้อม ๘. กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชนผู้รับบริการ ๙. การประสานงานและความร่วมมือ ๑๐. การประชาสัมพันธ์ ๑๑. การวางแผนและการควบคุม ๑๒. มาตรการในการตรวจตราและประเมินผล

๔. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนของกระบวนการนำนโบายไปปฏิบัติตามแนวคิดของ **วรเดช จันทรศร**[๑๘] เป็นกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ความเชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล การนำนโยบายสาธารณะไป

---

[๑๘]วรเดช จันทรศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,** พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔), หน้า ๓๔.

ปฏิบัติเป็นเรื่องยาก เนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการคำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย

๑. หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายคังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค

๒. หน่วยงานระดับล่าง เมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับมหภาค (Micro implementation) มีขอบเขตกว้าง ครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมายและปัญหาที่สำคัญคือการที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy intent)

พรรณิลัย นิติโรจน์[๑๙] กล่าวว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะ สามารถแบ่งออกเป็น ๒ กระบวนการใหญ่ ๆ ดังนี้

กระบวนการแรก เป็นแนวคิดกระแสหลัก กล่าวคือได้ยึดการแบ่งกระบวนการนโยบายออกเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องกันในลักษณะที่ไม่ให้ความสำคัญต่อปฏิกิริยาโต้ตอบระหว่างขั้นตอนแต่ละขั้นตอน โดยทั่วไปมักแบ่งกระบวนการออกเป็น ๓ ขั้นตอนใหญ่ ๆ

ขั้นตอนที่ ๑ คือ การกำหนดนโยบาย ซึ่งนโยบายมักจะปรากฏในรูปของกฎหมายพระราชบัญญัติ มติดณะรัฐมนตรี หรือดำพิพากษาของศาลฎีกา

---

[๑๙]พรรณิลัย นิติโรจน์, “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ”, **ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต,** (สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑), หน้า ๑๘.

ขั้นตอนที่ ๒ คือ การแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งมักจัดดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือหลาย ๆ หน่วยงานรับผิดชอบร่วมกัน โดยแบ่งงานกันทำเป็นทอด ๆ หรือทำร่วมกันในช่วงเวลาเดียวกัน

ขั้นตอนที่ ๓ คือ การปรับเปลี่ยนนโยบายโดยใช้ผลลัพธ์ และที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบาย ไม่ว่าจะเป็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว เป็นพื้นฐานในการปรับเปลี่ยน แนวคิดของกลุ่มนี้ โดยทั่ว ๆ ไปมีพื้นฐานมาจากความเชื่อที่ว่าหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารต้องแยกจากกัน พื้นฐานความเชื่อนี้ ผลักดันให้นักวิชาการกลุ่มแรกนี้มองการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าเป็นขั้นตอนต่างหากที่แยกออกมาจากขั้นตอนอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังได้จำแนกกระบวนการนโยบายออกเป็นรายละเอียดมากขึ้น โดยแบ่งออกเป็น ๖ ขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นตอนที่ ๑ การก่อตัวของนโยบาย (Policy formation)

ขั้นตอนที่ ๒ การเตรียมนโยบาย และการเสนอร่างนโยบาย (Policy Formulation)

ขั้นตอนที่ ๓ การอนุมัติ และการประกาศเป็นนโยบาย (Policy Adoption)

ขั้นตอนที่ ๔ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)

ขั้นตอนที่ ๕ การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ขั้นตอนที่ ๖ การปรับปรุงแก้ไข หรือการยกเลิกนโยบาย (Policy Revision หรือ Termination)

กระบวนการที่สอง คือ กระบวนการที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในลักขณะขั้นตอนต่างหากจากขั้นตอนอื่นในกระบวนการนโยบาย กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต มีปฏิสัมพันธ์กับขั้นตอนอื่น ๆ ตลอดเวลา โดยฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายในระดับปฏิบัติการ และแนวทางในการนำไปดำเนินการ มักมีการปรับเปลี่ยนเพื่อประนีประนอมความเห็นและผลประโยชน์ของหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสถานการณ์

สรุปได้ว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น ๒ กระบวนการใหญ่ ๆ ดังนี้ กระบวนการแรก เป็นแนวคิดกระแสหลักที่ได้ยึดการแบ่งกระบวนการ นโยบาย

ออกเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องกัน กระบวนการที่สอง คือ กระบวนการที่ไม่เห็นด้วยกับการแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติ

๕. องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ มีองค์การและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้[๒๐]

๑. ฝ่ายการเมือง (Politics) หมายถึง คณะรัฐมนตรีครอบคลุมถึงระบบรัฐสภาโดยดำเนินการกระทำออกมาลักษณะการบัญญัติเป็นกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ โดยฝ่ายการเมืองมีบทบาทการใช้อำนาจในการควบคุม กำกับ ติดตาม พิจารณาปรับปรุงนโยบาย ยุติหรือถ่ายโอนนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

๒. ระบบราชการ (Bureaucracy) หมายถึง หน่วยงานของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเทียบเท่า โดยดำเนินการตามบทบาทหน้าที่เชื่อมประสานฝ่ายการเมืองกับบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติการการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งโดยประสิทธิภาพและประสิทธิผล การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ เช่น สมรรถะขององค์การ โครงสร้างขององค์การ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร งบประมาณสนับสนุน ระบบการติดต่อสื่อสาร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ทำเลที่ตั้ง ฯลฯ

๓. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) หมายถึง บุคลากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติการมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายระดับ เช่น บทบาทผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับกลาง ผู้บริหารระดับต้น ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง โดยสมรรถะของบุคคลเหล่านี้มักขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ (Goals) ค่านิยม (Values) แรงจูงใจ (Incentives) ตลอดจนพฤติกรรมการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันออกไป เป็นต้น

---

[๒๐]วรเดช จันทรศร, **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ,** พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔), หน้า ๒๐๑.

๔. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย (People affected by policy) หมายถึง ประชาชนหรือผู้รับบริการ (Clients) ทั้งมติบุคคล (Individual) กลุ่ม (Groups) ตลอดจนหน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ทั้งในแง่เชิงบวกหรือเชิงลบซึ่งอาจเรียกว่า ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในนโยบายสาธารณะนั้น ๆ นอกจากนั้นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในลักษณะกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) อาจดำเนินการเรียกร้อง คัดค้าน สนับสนุน ลงประชามติ (Referendum) ประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ต่อรอง (Bargain) กับฝ่ายกุมอำนาจในการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

สรุปได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้ ๑. ฝ่ายการเมือง (Politics) ๒. ระบบราชการ (Bureaucracy) ๓. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) ๔. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย (People affected by policy)

สรุปท้ายบท

การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทั้งที่อยู่ในระบบราชการหรือเอกชน เพื่อให้วัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จ เป็นความพยายามที่จะตัดสินความสามารถขององค์การในการรวบรวมคน และทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่งๆ และพยายามกระตุ้นให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การที่จะใช้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งมวลเพื่อปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และกระทำให้เกิดเป็นรูปธรรมผ่านแผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย ดังนั้น การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนซึ่งครอบคลุมถึงองค์การและผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งล้วนแต่มีความคาดหวังและเป้าหมายที่แตกต่างกันไปแต่จำเป็นต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจึงมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนี้ ๑. ฝ่ายการเมือง (Politics) ๒. ระบบราชการ (Bureaucracy) ๓. ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Bureaucrats) ๔. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย (People affected by policy)

การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้นเกี่ยวข้องกับปัจจัยมากมาย จึงเป็นเหตุจำเป็นให้ต้องมีการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อมิให้ประสบกับปัญหาจนพบกับความล้มเหลว ความล้มเหลวของนโยบาย (Policy failure) ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับนักทฤษฎีนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิผล ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางการปฏิบัติที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงงานกิจวัตรขององค์การซึ่งเป็นเงื่อนไขที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลว การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญจึงต้องดำเนินการอย่างดีเป็นไปตามหลักวิชาการที่มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหลากหลายซึ่งส่งผลต่อความสำเร็จของนโยบาย อย่างไรก็ตาม ได้อธิบายถึงปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่ามีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ๑. ด้านนโยบาย ๒. ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ๓. ด้านทรัพยากร ๔. หน่วยงาน/องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ๕. ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ๖. บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ๗. สภาพแวดล้อม ๘. กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชนผู้รับบริการ ๙. การประสานงานและความร่วมมือ ๑๐. การประชาสัมพันธ์ ๑๑. การวางแผนและการควบคุม ๑๒. มาตรการในการตรวจตราและประเมินผล

ดังนั้น เพื่อเป็นการทำความเข้าอย่างถ่องแท้ในภาคทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติอันจะเป็นประโยชน์ต่อแนวปฏิบัติการให้ประสบความสำเร็จ ป้องกันความล้มเหลว จึงต้องทำการศึกษาองค์ความรู้ในภาคทฤษฎีเกี่ยวกับแนวคิดของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และองค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องพัฒนาให้เหมาะสมกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่มุ่งการตอบสนองความต้องการจำเป็นของประชาชนอยู่ตลอดไป

คำถามท้ายบท

๑. การนำนโยบายไปปฏิบัติ คืออะไร ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างไร และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมีอะไรบ้าง จงอธิบาย

๒. ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอะไรบ้าง จงอธิบาย

๓. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จและล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอะไรบ้าง จงอธิบาย

๔. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอะไรบ้าง จงอธิบาย

๕. ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีอะไรบ้าง จงอธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๗.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. **นโยบายสาธารณะ**. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕.

พรรณิลัย นิติโรจน์. “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ”. **ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต.** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑.

มยุรี อนุมานราชธน. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซเปร์เน็ท, ๒๕๕๖.

_____. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๔๗.

วรเดช จันทรศร อ้างถึงใน ณัฐฐา วินิจนัยภาค. **นโยบายสาธารณะ: แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ตุลา, ๒๕๕๔.

วรเดช จันทรศร. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๒๔. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๕.

สมพร เฟื่องจันทร์. **นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๙.

Bardach, Eugene. **Implementation Studies and The Study of Implements**. Presented at the 1 9 8 0 Meetings of American Policy Science Association. University of California, Berkeley, 1980.

Mazmanian, Daniel A. & Sabatier, Paul A. **Implementation Public Policy.** Latham, Maryland: University Press of America, 1989.

Pressman, Jellrey L. & Wildavsky, Aaron. **Implementation** (2nded.). Berkeley, California: University of California Press, 1979.

Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. The Implementation of Intergovernmental Policy, in Charles O. Jones, and Robert D. Thomas eds. **Public Policy Making in A Federal System.** California: Sage Publication, 1976.

William, Walter. **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies.** New York: American Elsevier Publishing, 1971.

แผนการสอนประจำบทที่ ๖

รายวิชา นโยบายสาธารณะ

Public Policy

บทที่ ๖ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

Public Policy Evaluation

หัวข้อย่อย

๑. ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๒. ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๓. จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๔. ประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๕. การออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๖. รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๗. เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๘. กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๙. จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๑๐. ปัญหาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

การประเมินผล หมายถึง การวัดอย่างมีระบบว่าการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้หรือไม่ การประเมินนโยบายเป็นกระบวนการจัดหาข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมิน โดยดำเนินการเป็นกระบวนการ (Process) และต้องใช้ข้อมูล (Data) อย่างเป็นระบบ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะมีความสำคัญในแง่เป็นเครื่องมือช่วยประเมินความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของรัฐบาล และช่วยชี้ปัญหาในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินนโยบายสาธารณะจึงเป็นการติดตามว่านโยบายที่

กำหนดและออกแบบนั้น เมื่อนำไปสู่ปฏิบัติจริงแต่ละพื้นที่ซึ่งมีบริบทและข้อจำกัดแตกต่างกัน มีปัญหา อุปสรรคใดเกิดขึ้นบ้าง เพื่อพิจารณาปรับปรุง พัฒนา หรือยุตินโยบายนั้น

ประเภทของการประเมินนโยบายสาธารณะ จำแนกโดยใช้เกณฑ์ที่แตกต่างกัน ดังนี้ (๑) จำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน ประกอบด้วย การประเมินผลก่อนเริ่มดำเนินงาน ระหว่างการดำเนินงานและหลังการดำเนินงาน (๒) จำแนกตามการยึดวัตถุประสงค์ของการประเมินผล ประกอบด้วย การประเมินผลโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก และการประเมินผลที่เป็นอิสระ (๓) จำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ ประกอบด้วย การประเมินผลเพื่อการปรับปรุงหรือการประเมินผลความก้าวหน้า และการประเมินเพื่อสรุปผลหรือการประเมินรวบยอด (๔) การประเมินผลจำแนกตามผู้ประเมิน ประกอบด้วย การประเมินโดยใช้บุคคลภายในองค์การ และการประเมินผลโดยใช้บุคคลภายนอกองค์การ

รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นมีหลายรูปแบบแต่การประเมินผลด้วย CIPP Model ได้รับความนิยมมาก โดยการประเมินบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบของนโยบายนั้น ๆ ในการประเมินผลนั้นจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์นำมาใช้ในการวัด โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้มีอยู่ ๖ เกณฑ์ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพอเพียง ความเท่าเทียมกัน ความสามารถในการตอบสนอง และความเหมาะสม

กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ สามารถดำเนินการได้อย่างน้อย ๗ ขั้นตอน ได้แก่ (๑) ขั้นศึกษานโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน (๒) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด (๓) ขั้นกำหนดเกณฑ์ (๔) ขั้นออกแบบวิจัยประเมินผล (๕) ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูล (๖) ขั้นวิเคราะห์ข้อมูล และ(๗) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย

ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะควรมีจรรยาบรรณ ดังนี้ ไม่มีอคติหรือความลำเอียง มีความรู้ความสามารถการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในการประเมินผล ไม่ถูกครอบงำโดยง่าย รักษาความลับอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและต้องมีคุณธรรม ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อผลการประเมิน ดังนั้น ผู้ประเมินควรตระหนักและยึดถือปฏิบัติตามจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด

วัตถุประสงค์การเรียนประจำบท

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจจุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจการออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจรูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจเกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๘. เพื่อศึกษาและเข้าใจกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๙. เพื่อศึกษาและเข้าใจจรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ
๑๐. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัญหาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๖
๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด
๓. ผู้เรียนซักถาม
๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท
๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา
๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๖
๓. สื่อ Power point ประจำบท
๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน
๒. การซักถามของผู้เรียน
๓. การปลายกลางภาค

บทที่ ๖
การประเมินผลนโยบายสาธารณะ
(Public Policy Evaluation)

บทนำ

เมื่อกล่าวถึงการประเมินผล (Evaluation) ถือเป็นเรื่องที่สำคัญมากต่อการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารภาครัฐด้วยกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ที่มุ่งเน้นการบริหารเชิงนโยบายแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Base Management) ซึ่งเป็นการมองการบริหารแบบองค์รวมที่ให้ความสำคัญทั้งเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ ที่เกิดจากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวจะสามารถสะท้อนภาพให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินงานได้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยกระบวนการด้านการประเมินผล ดังนี้ บทบาทของการประเมินผลจึงยิ่งทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากการเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนตามกระบวนการทางนโยบายแล้ว ยังเปรียบเสมือนกระจกสะท้อนภาพความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการดำเนินนโยบายในระดับต่างๆ ในเชิงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลสัมฤทธิ์ ความคุ้มค่า และผลกระทบต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในมิติต่างๆ เพื่อนำจุดบกพร่องกลับมาปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ ทั้งยังสามารถนำมาใช้เป็นข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจ (Decision Making) ของผู้กำหนดนโยบายในกรณีที่ต้องการดำเนินนโยบายในลักษณะที่ใกล้เคียงกันในอนาคตอีกด้วย

ในการศึกษาการประเมินผลนโยบายสาธารณะในบทนี้ จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญต่างๆ ประกอบไปด้วยความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ การออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ จรรยาบรรณของผู้

ประเมินผลนโยบายสาธารณะ และปัญหาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่นๆ ต่อไป

๑. ความหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลเป็นการวัดอย่างมีระบบว่าการปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้หรือไม่ การประเมินผลที่ศึกษาในทางรัฐศาสตร์ส่วนมากเป็นการประเมินผลแผนงานและโครงการ ซึ่งหมายถึงการประเมินผลงานของรัฐบาลอย่างเป็นระบบ เพื่อเตรียมหาข้อมูลที่ใช้ในการปรับปรุงแก้ไขแผนงานและโครงการต่าง ๆ ตลอดจนประเมินผลกระทบจากนโยบายโดยใช้เทคนิคทางเศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์และการศึกษาเชิงประจักษ์อื่น ๆ มาช่วยในการศึกษา การประเมินผลอาจทำขณะดำเนินแผนงานหรือโครงการ และเมื่อแผนงานหรือโครงการสิ้นสุดลง การประเมินผล เป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การประเมินผลนโยบายสาธารณะมีนักวิชาการให้ความหมายที่สำคัญ ดังนี้

Thomas R. Dye[๑] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง การเรียนรู้เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายสาธารณะ

Bryant & White[๒] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง เป็นความพยายามอย่างหนึ่งในการบันทึกถึงสิ่งที่เกิดขึ้น และกำหนดว่าทำไมสิ่งนั้นจึงเกิดขึ้น การประเมินจึงหมายความได้ว่าเป็นความพยายามที่จะค้นหาว่าแผนหรือโครงการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร เป็นไปตามที่คาดหมายไว้หรือไม่เพียงใด

Jones Charles[๓] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง การกระทำที่มีระบบและต่อเนื่อง เพื่อให้ทราบถึงผลนโยบายในลักษณะเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในลักษณะผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายที่มีต่อปัญหาของสังคม ที่

---

[๑]Dye, Thomas R., **Political research, organization and design**, (New Jersey: Prentice-Hall, 1970), p.19.

[๒]Bryant, C. & White, L.G., " The Inefficiency of Interest-Bearing National Debt", **Journal of Political Economy**, (April 1976): 19-76.

[๓]Jones Charles, " R&D-Based Models of Economic Growth" , **Journal of Political Economy**, 10(5) (1977): 759-84.

นโยบายนั้นมุ่งแก้ไขการกระทำที่เป็นหน้าที่ประจำอย่างหนึ่งของรัฐบาลในทุกระบบการเมือง เป็นเสมือนเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ทบทวน ตรวจตรา และประเมินความก้าวหน้าในการทำงานของตนเอง

Robbin. S.[๔] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง เป็นกระบวนการของการดูแลติดตาม เพื่อที่จะดูว่าองค์กรหรือหน่วยงานได้รับและใช้ทรัพยากรเพื่อการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด

Rossi & Freeman[๕] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง เป็นการประยุกต์ใช้กระบวนการวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อประเมินกรอบความคิด รูปแบบการดำเนินงาน และประโยชน์ของแผนงานในการเข้าแทรกแซงทางสังคม กล่าวคือ การวิจัยประเมินผลเกี่ยวข้องกับการใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ เพื่อวินิจฉัยและปรับปรุงการวางแผน ประสิทธิผล และประสิทธิภาพของแผนงาน

Alkin, M.C. & Hofstetter, C.H.[๖] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง เป็นกระบวนการกำหนดขอบเขตการตัดสินใจ การเลือกข้อมูลที่เหมาะสม การเก็บรวมรวมข้อมูล ตลอดจนการเขียนรายงานสรุป เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

Anderson James[๗] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการ การเปรียบเทียบผลของการแปลงนโยบายสู่ภาคปฏิบัติกับสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้น กิจกรรมนี้เป็นกิจกรรมที่ทำอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ในการประเมินผลนโยบายนั้นผู้ประเมินจะต้องทราบอย่างน้อย

---

[๔]Robbins, S.P., **The administrative process,** (New York: Prentice-Hall, 1980), p. 8.

[๕]Rossi & Freeman, **Evaluation A Systematic Approach,** (7rded.), (New York: Sage Publication, Inc.,1982), p. 28.

[๖]Alkin, M.C., & Hofstetter, C.H., **Evaluation,** (Boston: Way Lanham, 2002), p. 20.

[๗]Anderson, J., **Politics and economic policy-making: selected readings,** (New York: Addison-Wesley Pub. Co., 1970), p. 18.

ที่สุดในประเด็นต่อไปนี้คือ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายคืออะไร การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายกำหนดไว้อย่างไร และผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานทั้งหมดเป็นอย่างไร

สมคิด พรมจุ้ย[๘] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง เป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดสารสนเทศเพื่อช่วยในการบริหาร ซึ่งผู้บริหารสามารถใช้ในการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของโครงการหรือแผนงาน ตลอดจนการพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือแผนงานนั้นๆ ว่ามีมากน้อยเพียงใด

สมพิศ สุขแสน[๙] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบว่านโยบาย/แผนงาน/โครงการบรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด โดยมีมาตรฐานและเครื่องมือในการวัดที่แม่นตรงและเชื่อถือได้ การประเมินผลจึงคล้ายกับการหาใครสักคนหนึ่งเอากระจกมาส่องให้เราเห็นหน้าตาตัวเองว่า สวยงามดีแล้วหรือยัง มีข้อบกพร่องอะไรบ้าง จะได้ปรับปรุงแก้ไขตนเอง

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์[๑๐] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง การประเมินทุกกระบวนการของนโยบาย เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลกระทบหรือผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบาย

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์[๑๑] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง กระบวนการที่มุ่งแสวงหาคำตอบ สำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่และระดับใด

---

[๘]สมคิด พรมจุ้ย, **เทคนิคการประเมินโครงการ**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, ๒๕๔๒),หน้า ๒๔.

[๙]สมพิศ สุขแสน, **เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง "เทคนิคการวางแผนและการประเมินผล" แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่, ๒๕๔๕), หน้า ๒๕.

[๑๐]จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการประเมินผลนโยบาย**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑), หน้า ๕๕.

[๑๑]ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ อ้างใน จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการประเมินผลนโยบาย**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑), หน้า ๕๑.

เสน่ห์ จุ้ยโต[๑๒] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของแผนและโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องของการวัดและการตัดสินใจเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานที่กำหนดไว้

ไตรรัตน์ โภคพลากร[๑๓] การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง การตรวจสอบ การวัด และวิเคราะห์ เพื่อกำหนดคุณค่าและความสำเร็จ และต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผลและนำข้อมูลที่ได้มานั้นเพื่อทำการสรุปผล

ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร[๑๔] ระบุว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะ หมายถึง การประเมินผลนโยบาย/โครงการเป็นกระบวนการทบทวน ตรวจสอบ และวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด ตลอดจนหมายถึง การกำกับติดตามความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ[๑๕] ระบุว่าการประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการวิจัยทางสังคมประยุกต์ซึ่งเป็นการประยุกต์วิธีการวิจัยทางสังคมไปใช้หาข้อมูลที่น่าเชื่อถือเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย อกแบบโครงการ ประเมินประสิทธิผล และประสิทธิภาพของนโยบายและโครงการ

---

[๑๒]เสน่ห์ จุ้ยโต, **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา องค์การและการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ ๓ เรื่องการวางแผน**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑), หน้า ๑๕.

[๑๓]ไตรรัตน์ โภคพลากร, **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการวางแผนเชิงกลยุทธ์**, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑), หน้า ๕๘..

[๑๔]ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร, **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๓๔๐.

[๑๕]เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**, (อุบลราชธานี: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๖.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์[๑๖] ระบุเป็นกระบวนการวัดระดับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายหรือโครงการ โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยทางสังคมศาสตร์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีความเที่ยงตรง น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ การประเมินผลจะครอบคลุมตั้งแต่การประเมินสิ่งแวดล้อมของนโยบายการประเมินปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใช้ในโครงการ การประเมินกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลผลิตนโยบาย การประเมินผลลัพธ์นโยบาย และการประเมินผลกระทบนโยบาย เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของแผนและโครงการซึ่งเป็นเรื่องของการวัดและการตัดสินใจเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานตามแผนและโครงการ โดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมาตรฐานที่กำหนดไว้

หลายคนอาจมีความสับสนเกี่ยวกับการประเมินนโยบายกับการติดตามผลนโยบายซึ่งใกล้เคียงกันมากในแง่ของความหมาย แต่แท้จริงแล้วมีความแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาถึงการติดตามผลโครงการซึ่งเป็นกิจกรรมที่ผู้เกี่ยวข้องกับโครงการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้บริหารโครงการตรวจสอบความก้าวหน้า รวมถึงการติดตามการดำเนินงานทั่ว ๆ ไป เพื่อค้นหาปัญหาหรือแนวทางการปฏิบัติการของโครงการให้ประสบความสำเร็จเป็นวิธีการของการดำเนินงานปกติและเป็นกิจกรรมที่ทำได้ง่ายกว่าการประเมินผลโครงการ

ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร[๑๗] กล่าวว่า การติดตามนโยบายสาธารณะเป็นการติดตามการดำเนินโครงการเพื่อทราบความคืบหน้า ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขณะที่การประเมินผลโครงการนั้น เป็นการดำเนินการอย่างเป็นระบบมีแบบแผนที่ชัดเจนโดยนำกระบวนการวิจัยมาใช้ดำเนินการซึ่งมีความเป็นวิชาการและน่าเชื่อถือมากกว่า และมีการสรุปในรูปแบบรายงานโดยใช้การวิเคราะห์ตามหลักสถิติและวิธีวิทยาการวิจัย จึงมีความน่าเชื่อถือกว่าการติดตามโครงการ

สรุปได้ว่า การเรียนรู้เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายสาธารณะ เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย การปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผล

---

[๑๖]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๔๙๓.

[๑๗]ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร, **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**, หน้า ๓๓๘.

กระทบหรือผลที่เกิดขึ้น เพื่อแสวงหาคำตอบ สำหรับคำถามที่ว่า นโยบาย/แผนงาน/โครงการ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้แต่ต้นหรือไม่ และระดับใด และการวัดต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผลและนำข้อมูลที่ได้มานั้นเพื่อทำการสรุปผล การประเมินนโยบายสาธารณะทุกระดับทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นกระบวนการจัดหาข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกประเมิน ตามความหมายนี้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญ คือ การประเมินผลนั้นต้องเป็นกระบวนการ (Process) ที่ต้องใช้ข้อมูล (Data) ที่เป็นระบบ และใช้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ของผู้ตัดสินใจนโยบายและการประเมินผลจะเกี่ยวข้องกับการวางแผน แผนงาน นโยบาย ผลผลิต และปัจเจกบุคคลซึ่งเป็นความหมายที่มีความครอบคลุมสาระสำคัญทั้งหมด

๒. ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะทั้งก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการและหลังดำเนินการ มีความจำเป็นเนื่องจากต้องมีการติดตามตรวจสอบอยู่เสมอถึงนโยบายหรือแผนงาน และโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนประกอบของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ได้มีการปฏิบัติถูกต้องหรือไม่ เพียงใด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานเพียงใด มีปัญหาและอุปสรรค หรือข้อบกพร่องเกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร มีการเบี่ยงเบนไปจากนยบายที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นหรือไม่ ถ้ามีเบี่ยงเบนเพราะเหตุใดจะได้หาทางแก้ไขปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติโครงการให้มีความเหมาะสมต่อไป

เจตน์ ดวงสงค์[๑๘] ได้กล่าวสรุปความสำคัญของการประเมินผลนโยบาย โดยมีข้อสังเกตไว้ว่า การประเมินนั้น ต้องมีการตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติถูกต้องตามวัตถุประสงค์/การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด/เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติประการใด เพื่อแก้ไขปัญหาได้ทันการและนำผลการประเมินมาปรับปรุงนโยบายหรือกำหนดนโยบายใหม่ รวมทั้งการประเมินความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของรัฐบาล/ช่วยตัดสินใจในนโยบายเกี่ยวกับการกระจายทรัพยากร/เป็นข้อมูลด้านงบประมาณ

---

[๑๘]เจตน์ ดวงสงค์, **เอกสารประกอบการสอนวิชา นโยบายสาธารณะสาขาวิชาบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**, (เชียงใหม่: วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๕๒), หน้า ๕๒.

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์[๑๙] ได้กล่าวสรุปถึงความสำคัญของการประเมินผลนโยบายไว้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานและบุคคลหลายฝ่าย จึงปรากฏอยู่เสมอว่า ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมิได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลนโยบายสาธารณะเท่าที่ควร มักจะมีการปัดความรับผิดชอบในการประเมินผลนโยบายอยู่เสมอ เพราะการประเมินจะเป็นตัวชี้วัดสำคัญถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ความสามมรรถในการดำเนินการตามนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายต่างๆ ด้วย หน่วยงานทั้งหลายอาจเห็นว่าเป็นเรื่องเสี่ยงกเกินไปที่จะมีการประเมินผลนโยบายอย่างเป็นระบบทุกขั้นตอน เพราะจะพบข้อบกพร่องต่างๆ มากมาย อันอาจเป็นผลเสียต่อหน่วยงาน ความเห็นเช่นนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะถ้ามีการประเมินผลนโยบายกันอย่างจริงจัง และนำผลการประเมินมาใช้จะทำให้เกิดประโยชน์หลายประการ ย่อมเกิดผลดีมากกว่าผลเสีย โดยเฉพาะจะช่วยให้การวิเคราะห์ขั้นตอนต่างๆ ของนโยบาย ตลอดจนการดำเนินการตามนโยบายกระทำได้รัดกุมดีขึ้น หน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ความรู้ ประสบการณ์ และบทเรียนที่ได้รับจากนโยบายหนึ่งไปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่างๆ ไป การประเมินนโยบายจึงเป็นเรื่องที่ทุกหน่วยงานควรให้ความสนใจ

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนุรัตน์ อนันธนาธร[๒๐] กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะที่เป็นระบบและถูกต้องจะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติ ๔ ประการ คือ

(๑) เป็นการสะสมองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมิน โดยสร้างทฤษฎีและสร้างสมมุติฐานทางสังคม เพื่อพิจารณาหาความสัมพันธ์ตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๒) พัฒนาปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการของหน่วยงานปฏิบัติ การประเมินผลจะทำให้ทราบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ มีสมรรถนะการบริหารจัดการต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใด

---

[๑๙]จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์, **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการประเมินผลนโยบาย**, หน้า ๖๕.

[๒๐]สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนุรัตน์ อนันธนาธร, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรด ประเทศไทย, ๒๕๕๕), หน้า ๒๙๓-๒๙๔.

(๓) ช่วยเสนอแนะให้รัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายฝ่ายต่าง ๆ ตัดสินนโยบายได้อย่างถูกต้องที่จะดำเนินนโยบายดังกล่าวต่อไป หรือปรับปรุง หรือยกเลิกนโยบายนั้น ๆ

(๔) สร้างความรู้สึกเชื่อมั่นต่อสาธารณชนว่านโยบายมีความเหมาะสม และดำเนินการได้อย่างเหมาะสมหรือไม่ สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือไม่ เพียงใด

สอดคล้องกับ**สมบัติ ธำรงธัญวงศ์**[๒๑]กล่าวถึงสิ่งที่ได้รับจากการประเมินผลนโยบาย ดังนี้

(๑) จะช่วยให้ผู้ตัดสินนโยบายสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงนโยบายใหม่ หรืออาจใช้เป็นข้อมูลในการยกเลิกนโยบายในกรณีเห็นว่านโยบายไม่คุ้มค่าต่อประชาชน

(๒) การประเมินผลนโยบายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้ตัดสินใจนโยบายในการกระจายทรัพยากร และความมั่งคั่งแก่ประชาชนส่วนใหญ่อย่างเป็นธรรม เพราะการประเมินผลจะทำให้ทราบว่าใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ และนโยบายใดก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่มากที่สุด

(๓) ช่วยให้ผู้ตัดสินใจนโยบายสามารถลดความเสี่ยงจากผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ และความเสี่ยงจากผลกระทบจากภายนอกเป็นอย่างดี

(๔) ช่วยให้ผู้ตัดสินนโยบายสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์และคุ้มค่ามากที่สุด

ขณะที่**เสน่ห์ จุ้ยโต**[๒๒] กล่าวถึง ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายไว้สำหรับผู้บริหาร โดยมีประเด็นที่มีความสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ช่วยตัดสินสินใจให้มีแผนและโครงการต่อไปหรือจะยุติ ซึ่งการประเมินผลความสำเร็จของแผนและโครงการจะทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งทราบถึงผลผลิตและผลกระทบของแผนและโครงการด้วย

---

[๒๑]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**, หน้า ๔๙๓.

[๒๒]เสน่ห์ จุ้ยโต, **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**, ในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, เอกสารการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จตุพร ดีไซน์, ๒๕๕๘), หน้า ๒๕.

(๒) ช่วยปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานและแนวทางปฏิบัติให้ก้าวหน้า การประเมินความสำเร็จของแผนและโครงการจะมุ่งไปสู่การประเมินผลของการปฏิบัติของผู้บริหารแผนและโครงการรวมทั้งทีมงานที่เกี่ยวข้องด้วย

(๓) ช่วยตัดสินใจในการเพิ่มหรือตัดออกซึ่งกลยุทธ์และเทคนิคของแผนและโครงการบางอย่าง ในกรณีที่แผนและโครงการเกิดปัญหาและข้อขัดข้อง อาจจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคหรือกลยุทธ์ใหม่ ๆ มาประยุกต์ใช้เพื่อที่จะทำให้การบริหารแผนและโครงการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

(๔) ช่วยในการพิจารณาขยายแผนและโครงการไปยังหน่วยงานอื่นซึ่งการประเมินเกี่ยวกับแผนและโครงการดังกล่าว ทำให้ทราบถึงความสำเร็จของแผนและโครงการนั้น ในกรณีที่แผนและโครงการประสบผลสำเร็จอาจจะนำมาเป็นแนวทางและข้อมูลสำหรับการบริหารงาน

(๕) ช่วยจัดสรรทรัพยากรระหว่างแผนและโครงการที่เลือกแล้วให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ ในกรณีที่มีหลายแผน หลายโครงการ แต่มีทรัพยากรจำกัดไม่อาจแบ่งสรรทรัพยากรให้ได้ตามแผนและโครงการ จำเป็นต้องเลือกเฉพาะบางแผนและบางโครงการมาดำเนินการ

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลเป็นเครื่องมือช่วยประเมินความก้าวหน้าการปฏิบัติงานของรัฐบาล และช่วยชี้ปัญหาในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การประเมินผลยังช่วยตัดสินนโยบายในการกระจายทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ช่วยผู้บริหารด้านข้อมูล ด้านงบประมาณ ควบคุมด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการทำงาน การประเมินผลต้องอาศัยข้อมูลและข้อเท็จจริง จึงจะทำให้การตัดสินนโยบายเป็นไปอย่างมีเหตุผลและเป็นระบบมากขึ้น การประเมินผลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการตัดสินนโยบายทุกระดับ ช่วยให้ผู้ตัดสินนโยบายเลือกนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของสังคม เพราะเป็นการตัดสินอย่างมีเหตุผล มีข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นระบบประกอบการตัดสินใจ ที่สำคัญคือการประเมินจะช่วยปรับปรุงแผนงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หรือล้มเลิกแผนงานที่ไม่บรรลุเป้าหมาย และขยายแผนงานที่มีประสิทธิภาพให้กว้างขวางมากขึ้น ผู้บริหารสามารถใช้การประเมินผลให้เกิดประโยชน์ได้หลายด้าน

๓. จุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่นำไปปฏิบัติโดยหน่วยงานต่าง ๆ มีความจำเป็นต้องติดตามประเมินผลซึ่งถือเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญของกระบวนการนโยบาย วัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ มีดังนี้[๒๓]

(๑) เพื่อทราบสถานภาพที่เป็นจริงของนโยบาย รวมทั้งแผนและโครงการนโยบายในด้านปัจจัยนำเข้า กระบวนการของนโยบาย กระบวนการปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อจะได้นำเอาผลการติดตามและการประเมินมาปรับปรุงการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) เพื่อทราบว่าผลของการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้นมีความเพียงพอ ความเสมอภาค และเป็นธรรมหรือไม่ เพื่อจะได้ปรับปรุงนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติให้ได้ผลตามที่มุ่งหวังไว้

(๓) เพื่อทราบความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผนงานและโครงการว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด

(๔) เพื่อทราบถึงข้อบกพร่องและสิ่งที่เบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์ของนโยบาย

(๕) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดการและการบริหารงาน เพราะการประเมินทำให้ทราบว่าองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีศักยภาพการบริหารจัดการมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะการใช้ทรัพยากร งบประมาณ บุคลากร ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(๖) เพื่อปรับปรุงแผนงานและโครงการให้เกิดความเหมาะสมในกรณีแผนงานหรือโครงการนั้นนำไปปฏิบัติแล้วอาจบกพร่องหรือไม่บรรลุวัตถุประสงค์เท่าที่ควรและพบว่าอะไรเป็นจุดอ่อน จุดแข็ง จะได้พัฒนาแผนงานและโครงการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะถ้าโครงการบรรลุผลสำเร็จย่อมหมายถึงความสำเร็จของแผนงานและนโยบายนั้น ๆ ด้วย

(๗) เพื่อตัดสินใจในการขยายผลหรือยุตินโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้น ๆ ในกรณีที่โครงการนั้นนำไปปฏิบัติแล้วบรรลุผลสำร็จก็จะได้ตัดสินใจขยายผลต่อไปในหลาย

---

[๒๓]อติพร เกิดเรือง, **หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑), หน้า ๒๙-๓๐.

ๆ พื้นที่ ส่วนนโยบาย แผนงานหรือโครงการใดไม่ประสบความสำเร็จหรือให้ผลกระทบเชิงลบมาก หรือให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่าอาจยุติหรือล้มเลิก

(๘) เพื่อทดสอบแนวคิดริเริ่มใหม่ (หรือนวัตกรรมในการแก้ปัญหาของชุมชนและองค์การเนื่องจากการประเมินผลจะชี้ให้เห็นว่าความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ปัญหาของชุมชนนั้น ประสบความสำเร็จตามวัตถุที่กำหนดไว้เพียงใด มีอะไรเป็นอุปสรรคบ้าง

(๙) เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลให้กว้างขวาง และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปทั้งภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน

(๑๐) เพื่อทดสอบสมมุติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นไปตามทฤษฎีหรือสมมุติฐานที่ตั้งไว้หรือไม่ เพียงใด ถ้าไม่เป็นไปตามทฤษฎีหรือสมมุติฐานจะได้มีการนำไปทดสอบซ้ำจนเป็นที่แน่ใจว่าได้ผลตรงกัน แล้วจึงนำไปขยายผลต่อไป

ทำนองเดียวกัน**สมบัติ ธำรงธัญวงศ์**[๒๔] ระบุจุดมุ่งหมายของการประเมินผลนโยบายสาธารณะไว้ ๑๒ ประการ ดังนี้

(๑) เพื่อขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับการประเมินผล โดยเฉพาะการประเมินผลที่เน้นการทดสอบเชิงทฤษฎี (Theory Orientation โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในตัวแบบการประเมินผล

(๒) เพื่อทดสอบสมมุติฐานทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทดสอบหลักการปฏิบัติที่เป็นบรรทัดฐาน จุดมุ่งหมายในประเด็นนี้มุ่งการทดสอบเชิงทฤษฎี เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินผลต่อไป

(๓) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ทำให้ทราบว่าองค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติมีสมรรถภาพในการบริหารและการจัดการมากน้อยเพียงใด

(๔) เพื่อปรับปรุงแผนงาน การประเมินผลทำให้ทราบว่าแผนงานที่กำหนดขึ้นมีความเหมาะสมเพียงใด เพราะเป็นการช่วยชี้แนะส่วนที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ชัดเจนทั้งวัตถุประสงค์ ขั้นตอนการปฏิบัติ ทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

---

[๒๔]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**, หน้า ๔๙๔.

(๕) เพื่อประเมินความเหมาะสมของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หรือแนวทางการปฏิบัติ หรือการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานที่นำโครงการไปปฏิบัติ เป็นต้น

(๖) เพื่อระบุแนวทางปรับปรุงมาตรการที่จะนำไปใช้ให้เหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น

(๗) เพื่อความกระจ่างชัดของแผนงาน การประเมินผลเริ่มต้นตั้งแต่จุดเริ่มต้นของแผนงาน จนกระทั่งจุดสุดท้าย ทำให้ทราบว่ามาตรการหรือกิจกรรมใดที่บกพร่องอยู่บ้าง เพื่อปรับปรุงขั้นตอนการทำงาน ขจัดปัญหาอุปสรรคแต่ละขั้นตอนให้หมดไป

(๘) เพื่อการพัฒนาแผนงานซึ่งทำให้ทราบว่าแผนงานที่นำไปปฏิบัติมีจุดแข็งและจุดอ่อนอะไรบ้าง ผลการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างครบถ้วนนำไปสู่การพัฒนาแผนงานให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๙) เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน การประเมินผลโครงการนั้น มีผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน ๒ ส่วนคือ ผู้ให้การสนับสนุนการนำโครงการไปปฏิบัติ และผู้ให้การสนับสนุนการประเมินผลซึ่งต้องการทราบว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคที่ต้องแก้ไขหรือไม่

(๑๐) เพื่อทดสอบความคิดริเริ่มใหม่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนว่าได้ผลเพียงใดและต้องปรับปรุงส่วนใดบ้าง

(๑๑) เพื่อตัดสินใจที่จะขยายโครงการหรือยุติโครงการ หรือให้การสนับสนุนโครงการหนึ่ง แต่ยกเลิกอีกโครงการหนึ่ง หรือในกรณีที่มีโครงการในลักษณะที่แข่งขันกัน การประเมินผลทำให้ทราบว่าโครงการใดมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของสาธารณชน โครงการที่ไม่ประสบผลสำเร็จหรือให้ผลตอบแทนน้อยกว่าก็ควรยกเลิก

(๑๒) เพื่อเป็นสัญลักษณ์ของความมีเหตุผล การประเมินผลเป็นการใช้ระเบียบวิธีวิจัย และเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นระบบทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนว่ามีความเหมาะสมที่จะดำเนินการต่อไป เพราะผลการประเมินจะสนับสนุนว่าเป็นโครงการที่ดีอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุป จุดมุ่งหมายสำคัญของการประเมินนโยบายสาธารณะ เป็นการติดตามว่านโยบายที่กำหนดและออกแบบนั้น เมื่อนำไปสู่ปฏิบัติจริงซึ่งแต่ละพื้นที่ซึ่งมีบริบทและข้อจำกัดแตกต่างกัน มีปัญหาอุปสรรคใดเกิดขึ้นบ้าง ทำให้ทราบจุดอ่อน จุดแข็ง

รวมถึงโอกาสและอุปสรรค ผลการประเมินจะนำไปสู่การแก้ปัญหา การป้องกัน ปรับปรุง หรือแม้แต่การตัดสินใจยุติหรือสานต่อนโยบายนั้น ๆ

๔. ประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จีระ ประทีป[๒๕] อธิบายการแบ่งประเภทของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ โดยมีวิธีการจำแนก ๔ ประเภท ดังนี้

๑. จำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน

การจำแนกประเภทนี้เป็นการยึดระยะเวลาเป็นเกณฑ์ โดยแบ่งเป็นการประเมินก่อนระหว่าง และหลังการดำเนินงาน ดังนี้

(๑) การประเมินผลก่อนเริ่มดำเนินงาน จำแนกออกเป็น ๒ ลักษณะสำคัญ คือ การประเมินความต้องการจำเป็น เป็นการศึกษาสภาพปัจจุบัน หรือความต้องการเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร โดยทั่วไปผู้ประเมินจะประเมินความต้องการจำเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับผู้รับบริการกับระดับองค์การ การประเมินความเหมาะสมหรือเป็นไปได้ของการดำเนินงาน เป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากที่กำหนดนโยบายและแผนงานเสร็จแล้ว เป็นการประเมินที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ความสมเหตุสมผลของการดำเนินงาน ตรวจสอบความเป็นไปได้ของการดำเนินงานก่อนนำไปปฏิบัติจริง รวมทั้งตรวจสอบโอกาสที่การปฏิบัติงานนั้นสำเร็จตามเป้าหมาย โอกาสได้รับแรงต้านหรือแรงเสริมต่าง ๆ

(๒) การประเมินผลระหว่างการดำเนินงาน เป็นการประเมินผลการดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามที่กำหนดตามแผนหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง การประเมินการดำเนินงานเน้นศึกษาความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมหรือระบบงานที่นำมาใช้ ซึ่งหากเกิดปัญหาจะได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขทันที การประเมินระหว่างการดำเนินงานมีบทบาทในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานโดยตรง

---

[๒๕]จีระ ประทีป, **เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ ๑-๗ นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖), หน้า ๕-๗.

(๓) การประเมินผลหลังการดำเนินงาน เป็นการตรวจสอบว่าการดำเนินการตามแผนประสบความสำเร็จหรือไม่ ควรขยายฐานการดำเนินงานให้กว้างขึ้นหรือไม่ หรือควรยุติการดำเนินการ ในกรณีนี้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้บริหารจำเป็นต้องมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่หลากหลาย เป็นการประเมินรวบยอด มักเกิดขึ้นในช่วงที่การดำเนินการเสร็จแล้วไม่นานนัก เน้นการตรวจสอบผลลัพธ์เป็นหลัก เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่คาดหวังหรือไม่ คุ้มค่าหรือไม่ และเป็นการตรวจสอบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ

๒. จำแนกตามการยึดวัตถุประสงค์ของการประเมินผล

การจำแนกการประเมินผลประเภทนี้จำแนกได้ ๒ แนวทาง คือ

(๑) การประเมินผลโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก เป็นการประเมินที่เน้นการตรวจสอบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการดำเนินงานว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่

(๒) การประเมินผลที่เป็นอิสระ ไม่ยึดวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นการประเมินผลที่เกิดขึ้นทั้งหมด โดยผู้ตรวจสอบไม่เน้นเพียงการตรวจสอบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานเท่านั้น แต่เน้นการรวบรวมข้อมูลในแนวกว้างเพื่อวิเคราะห์ผลที่เกิดขึ้นในทุกแง่มุม

๓. จำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

การจำแนกการประเมินผลประเภทนี้จำแนกได้ ๒ แนวทาง คือ

(๑) การประเมินผลเพื่อการปรับปรุงหรือการประเมินผลความก้าวหน้า เป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง หรือมีปัจจัยใดบ้างเกี่ยวข้องกับความสำเร็จของงาน การประเมินผลประเภทนี้จะช่วยลดความสูญเปล่า การดำเนินกิจกรรมบางกิจกรรม รวมทั้งช่วยให้ทราบทิศทางการดำเนินงานที่ควรจะเป็น

(๒) การประเมินเพื่อสรุปผลหรือการประเมินรวบยอด เป็นการประเมินผลที่มุ่งเน้นตรวจสอบผลลัพธ์หรือผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานว่าเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ การประเมินลักษณะนี้จะนำไปสู่การตัดสินใจยกเลิกหรือขยายผลการดำเนินงานในโอกาสต่อไป

๔. จำแนกตามผู้ประเมิน

การจำแนกการประเมินผลประเภทนี้จำแนกได้ ๒ แนวทาง คือ

(๑) การประเมินโดยใช้บุคคลภายในองค์การ มีผลดีคือการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานย่อมจะได้เห็นพฤติกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินงาน ได้รู้จักคุ้นเคยกับบุคคลากรภายในองค์การ ทำให้ทราบข้อมูลทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการจากผู้เกี่ยวข้อง ผลเสียคือมีข้อจำกัดด้านความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการประเมินผล หรืออาจลำเอียงในการประเมิน

(๒) การประเมินผลโดยใช้บุคคลภายนอกองค์การ เป็นการประเมินจากผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ข้อดีคือ ได้ผู้ประเมินที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลโดยเฉพาะ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงาน จึงมีความเป็นกลางในการประเมิน ข้อเสีย คือ การรับรู้ข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานอาจต้องใช้เวลานานในการทำความเข้าใจกระบวนการดำเนินงานที่ต้องประเมินผลรวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วย

จะเห็นได้ว่า ประเภทของการประเมินนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นมีลักษณะเช่นเดียวกับการประเมินนโยบายสาธารณะทั่วไป สามารถจำแนกโดยใช้เกณฑ์ต่าง ๆ ๔ เกณฑ์ ได้แก่ จำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน จำแนกตามการยึดวัตถุประสงค์ของการประเมินผล จำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ และประเภทของการประเมินผลจำแนกตามผู้ประเมิน

๕. การออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น

การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการศึกษาข้อมูลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับนโยบายนั้น ๆ ซึ่งการดำเนินงานนี้ก็คือกระบวนการวิจัย ตำราหลายเล่มจึงใช้คำว่าการออกแบบวิจัยประเมินผล **เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ**[๒๖] กล่าวถึง การออกแบบวิจัยประเมินผลนโยบายสามารถสรุปได้ ดังนี้

---

[๒๖]เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**, (อุบลราชธานี: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๙๙-๑๐๐.

๑. ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณา

ประเด็นเบื้องต้นที่ต้องพิจารณา กล่าวคือ การวิจัยประเมินผลไม่มีรูปแบบใดดีที่สุด เพราะขึ้นอยู่กับการปฏิบัติ และแนวทางที่ทำให้งานวิจัยมุ่งไปทิศทางถูกต้อง ทั้งนี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ โดยปกติจะเน้นผลกระทบของโครงการที่มีต่อคน ๒ กลุ่ม คือ

(๑) ผลกระทบต่อผู้รับประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายหลักของโครงการ

(๒) ผลกระทบต่อผู้ที่นำโครงการไปปฏิบัติและกลุ่มทุติยภูมิที่ได้รับอิทธิพลจากโครงการภาระหน้าที่หลักของการวางแผนการวิจัยประเมินผลจึงเป็นการออกแบบเพื่อกำหนดส่วนที่เป็นผลกระทบของโครงการ

๒. หลักสำคัญของการออกแบบวิจัยประเมินผล

การวิจัยประเมินผลเป็นการเชื่อมโยงระหว่างโครงการกับผลลัพธ์ หรือระบุว่าอะไรเป็นสาเหตุของผลลัพธ์ ความสำคัญอยู่ที่การเลือกและระบุว่าจะให้ปัจจัยอะไรมีผลต่อผลลัพธ์ และอะไรที่ไม่มีผลต่อผลลัพธ์ อาจเป็นโครงการ กิจกรรม หรือตัวแปรอื่นที่สนใจ หลักสำคัญของการออกแบบวิจัยประเมินผลมีอยู่ ๒ ประการ คือ ความตรงประเด็นภายในและความตรงประเด็นภายนอก

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

ความตรงประเด็นภายนอก หมายถึง หมายถึง การนำข้อสรุปของการประเมินโครงการหนึ่งไปใช้กับโครงการอื่นที่คล้ายกัน นักประเมินส่วนใหญ่เห็นว่าความตรงประเด็นภายในสำคัญกว่าความตรงประเด็นภายนอก

การออกแบบประเมินนโยบายสาธารณะมีส่วนสำคัญในการประเมินผลนโยบาย ซึ่งหากสามารถออกแบบได้อย่างถูกต้องเหมาะสมจะทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงและน่าเชื่อถือ โดยปกติจะเน้นผลกระทบของโครงการที่มีต่อคน ๒ กลุ่ม คือ ผู้รับประโยชน์ที่เป็นเป้าหมายหลักของโครงการ และผู้ที่นำโครงการไปปฏิบัติ โดยต้องให้ความสำคัญกับความตรงประเด็นภายใน และความตรงประเด็นภายนอกด้วย

๖. รูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

นักวิชาการเสนอรูปแบบของการประเมินผลนโยบายสาธารณะหลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับลักษณะโครงการตามนโยบายนั้น ๆ ในเอกสารนี้ยกตัวอย่าง การประเมินผลโครงการด้วย CIPP Model โดยการประเมินผลโครงการด้วย CIPP Model เป็นวิธีการประเมินที่ได้รับความนิยมนำมาใช้ในการประเมิน ซึ่งแบ่งการประเมินออกเป็น ๔ ส่วนด้วยกันคือ

๑. บริบท (Context = C) ประกอบด้วย

(๑) หลักการและเหตุผลของโครงการ

(๒) วัตถุประสงค์ของโครงการ

(๓) เป้าหมายของโครงการ

(๔) การเตรียมการก่อนการดำเนินการ (การเตรียมการภายใน)

๒. ปัจจัยนำเข้า (Input = I) ประกอบด้วย

(๑) บุคลากร ใครบ้าง อย่างละกี่คน

(๒) วัสดุอุปกรณ์ อะไรบ้าง จำนวนเท่าใด

(๓) เครื่องมือเครื่องใช้ ะไรบ้าง จำนวนเท่าใด

(๔) อาคารสถานที่ ที่ไหนระบุให้ชัดเจน

(๕) งบประมาณจากแหล่งไหน จำแนกตามหมวดการใช้จ่าย แต่ละหมวดจำนวนเท่าไร

๓. กระบวนการ (Process = P) ประกอบด้วย

(๑) กระบวนการดำเนินการ ตั้งแต่ก่อนดำเนินการโครงการ ตามลำดับก่อนหลังทุกขั้นตอน

(๒) กิจกรรมดำเนินโครงการ ตามลำดับ ก่อน หลัง

(๓) การนิเทศ กำกับ และติดตามประเมินผลโครงการ

๔. ผลผลิต (Product = P) ประกอบด้วย

Output (ผลผลิต) คือ สิ่งของ/บริการที่เป็นรูปธรรมที่รับรู้ได้ที่จัดทำหรือผลิตขึ้นจากโครงการเป็นคำตอบที่ว่าจะได้รับอะไรจากการผลิต

Outcomes (ผลลัพธ์) คือ ผลประโยชน์ที่ได้จากการผลผลิต ผลกระทบที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม จากการใช้ประโยชน์จากสิ่งที่ผลิตขึ้นมา เป็นคำตอบที่ว่าทำมึงมีการผลิตผลผลิตนั้น

Impacts (ผลกระทบ) ทั้งทางบวกและทางลบที่อาจจะเกิดจากโครงการ

กล่าวโดยสรุป การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการประเมินโครงการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นภายใต้นโยบายนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายวิธี สำหรับการประเมินด้วย CIPP Model เป็นวิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลาย การวิเคราะห์แบบ CIPP จำเป็นต้องวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการโครงการ รวมถึงปัจจัยแห่งความสำเร็จ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงการดำเนินการประสบความสำเร็จ เมื่อการประเมินโครงการภายใต้นโยบายเสร็จสิ้นจึงพิจารณาว่านโยบายที่กำหนดนั้นควรปรับปรุงอย่างไรหรือใช้เป็นข้อมูลตัดสินใจสานต่อหรือยุตินโยบายนั้น

๗. เกณฑ์ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ในการประเมินผลนั้นจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์นำมาใช้ในการวัด โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้มีอยู่ ๖ เกณฑ์ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพอเพียง ความเท่าเทียมกัน ความสามารถในการตอบสนอง และความเหมาะสม

๑. ประสิทธิผล

ประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ขอบเขตของการที่นโยบายได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ รวมทั้งการได้รับผลประโยชน์ข้างเคียงอื่น ๆ ที่ไม่ได้คาดผลไว้อีกด้วย[๒๗] โดยในการประเมินประสิทธิผลนั้นสามารถทำได้โดยพิจารณาว่านโยบายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ถ้านโยบายนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ก็ถือว่าผ่านเกณฑ์การประเมิน ถ้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ก็ถือว่าไม่ผ่านการประเมิน ตัวอย่างเช่น รัฐบาลอาจมีนโยบายลดอัตราการเกิดขึ้นของอาชญากรรม

---

[๒๗]ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงษ์, **การประเมินผลนโยบาย: ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเป็นธรรมของนโยบาย**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๖), หน้า ๕.

โดยกำหนดเป้าหมายว่าหลังจากที่นโยบายถูกนำไปปฏิบัติแล้ว อัตราการเกิดขึ้นของอาชญากรรมจะต้องลงร้อยละ ๒๐ หลังจากได้มีการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมาตรการต่างๆ จนแล้วเสร็จและมีการประเมินผลพบว่า อัตราการเกิดอาชญากรรมลดลงร้อยละ ๒๐ จริง ก็ถือว่านโยบายดังกล่าวบรรลุผล

เกณฑ์ประสิทธิผลเป็นเกณฑ์ที่ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะนิยมนำมาใช้ เนื่องจากเป็นเกณฑ์ที่ง่าย ไม่ซับซ้อน เพราะสามารถเปรียบเทียบผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงกับวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

๒. ประสิทธิภาพ

ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง ขอบเขตของการลดค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นตัวเงิน ซึ่งสามารถทราบได้จากต้นทุนรวม หรืออัตราส่วนระหว่างผลประโยชน์ (benefit) และต้นทุน (cost) (B/C ratio)[๒๘]

จากคำนิยาม ประสิทธิภาพ หมายถึง ความสามารถในการผลิตผลผลิตหรือให้บริการโดยมีต้นทุนต่ำกว่าผลตอบแทนที่ได้รับจากการขายสินค้าหรือบริการดังกล่าว การประเมินผลโดยใช้ประสิทธิภาพเป็นเกณฑ์ในการประเมินสามารถทำได้โดยการเปรียบเทียบตันทุนต่อหน่วยของผลผลิตหรือบริการ โดยทั่วไปหากต้นทุนในการผลิตต่ำกว่าค่าที่เป็นตัวเงินของผลผลิตหรือบริการ แสดงว่าการดำเนินการดังกล่าวนั้นมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่เป็นการเปรียบเทียบการดำเนินการต่าง ๆ การดำเนินการที่มีสัดส่วนของผลผลิตหรือบริการต่อต้นทุนสูงที่สุดถือว่ามีประสิทธิภาพสูงสุด นโยบายสาธารณะที่สามารถนำเกณฑ์ประสิทธิภาพมาประเมินผล จะต้องเป็นนโยบายที่สามารถวัดต้นทุนการผลิตหรือบริการ และผลตอบแทนจากการจำหน่ายผลผลิตหรือบริการให้ออกมาเป็นตัวเงินได้ เช่น การจัดทำประปาหมู่บ้านจะคิดต้นทุนจากค่าก่อสร้างระบบ และการดำเนินงาน ส่วนผลตอบแทนจะคิดจากรายรับจากค่าบริการ ค่าจำหน่ายน้ำประปาที่ได้รับภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ หากรายรับสูงกว่าต้นทุน แสดงให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวมีประสิทธิภาพ แต่หากรายรับต่ำกว่าต้นทุน แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการที่ขาดทุนถือว่านโยบายไม่มีประสิทธิภาพ

---

[๒๘]เรื่องเดียวกัน.

โดยทั่วไปนโยบายทางด้านสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม การรักษาความปลอดภัย จะทำการวัดประสิทธิภาพได้ยาก เนื่องจากเป็นบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำ แม้การจัดทำจะต้องใช้เงินลงทุนสูง การวัดผลผลิตหรือบริการที่ผลิตได้ให้อยู่ในของตัวเงินทำได้ยาก นอกจากนี้การแปลงต้นทุนกับผลผลิตหรือบริการในการจัดทำนโยบายด้านสังคมดังกล่าวออกมาเป็นตัวเงินยังทำได้ยาก ทำให้เกณฑ์ประสิทธิภาพไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ประเมินผลนโยบายดังกล่าว

๓. ความพอเพียง

ความพอเพียง (adequacy) หมายถึง ความสามารถของการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายภายใต้เงื่อนไขทางทรัพยากรที่มีอยู่ โดยทั่วไปเงื่อนไขด้านทรัพยากรมักวัดในรูปของงบประมาณที่มีอยู่ ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก คือ นโยบายที่มีงบประมาณที่จำกัดแน่นอน ไม่สามารถเพิ่มได้อีกแล้ว ประเภทที่สอง คือ นโยบายที่งบประมาณสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม ขณะเดียวกันประสิทธิผลของนโยบายก็อาจพิจารณาแยกเป็น ๒ ประเภท คือ ประสิทธิผลของนโยบายได้กำหนดไว้แน่นอนชัดเจนแล้ว และประสิทธิผลของนโยบายที่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ จากประเภทของทรัพยากรและประสิทธิผลดังกล่าว ทำให้การพิจารณาความพอเพียงต้องคำนึงถึงนโยบาย ๔ ประเภท ได้แก่[๒๙]

ประเภทแรก คือ นโยบายที่กำหนดงบประมาณที่จำกัดแน่นอน ไม่สามารถเพิ่มได้อีกแล้ว และยังกำหนดประสิทธิผลไว้แน่นอน ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ นโยบายประเภทนี้เป็นนโยบายที่ยากจะบรรลุเกณฑ์ในเรื่องความพอเพียงได้ เนื่องจากทรัพยากรที่ต้องใช้และผลที่ต้องการกำหนดไว้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น กำหนดงบประมาณไว้ ๒,๐๐๐ ล้านบาท โดยระบุว่าผลที่ต้องการคือบัณฑิต ๑ แสนคน ดังนั้นต้องใช้เงิน ๒๐,๐๐๐ บาท ในการผลิตบัณฑิต ๑ คน ซึ่งเป็นการยากที่จะทำได้ตามเกณฑ์นี้

ประเภทที่สอง คือ นโยบายที่กำหนดประสิทธิผลกำหนดไว้แน่นอน แต่งบประมาณสามารถเปลี่ยนแปลงไป นโยบายประเภทนี้ประเมินได้ไม่ยาก โดยนโยบายที่ดีคือนโยบายที่บรรลุเป้าหมายโดยใช้งบประมาณน้อยที่สุดนั่นเอง

---

[๒๙]ศุภชัย ยาวะประภาษ, **นโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๑๕๑-๑๕๒.

ประเภทที่สาม คือ ประสิทธิผลของนโยบายเปลี่ยนแปลงได้ แต่งบประมาณที่จัดสรรให้มีจำกัด นโยบายประเภทนี้ประเมินได้ไม่ยาก นโยบายที่ดีคือนโยบายที่บรรลุเป้าหมายมากที่สุดภายใต้งบประมาณที่มีอยู่

ประเภทที่สี่ นโยบายที่ยังไม่กำหนดประสิทธิผลไว้แน่นอน งบประมาณที่ใช้สามารถปรับเปลี่ยนได้ ในกรณีนี้นโยบายที่ดีคือนโยบายที่ใช้งบประมาณน้อยที่สุดแต่บรรลุเป้าหมายมากที่สุด

๔. ความเป็นธรรม

ความเป็นธรรม (equity) เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับหลักเหตุผลทางด้านกฎหมายและสังคม ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการกระจายผลของนโยบายและความพยายามของกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินการตามนโยบาย นโยบายที่เป็นธรรมคือ นโยบายที่คำนึงถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือการให้บริการอย่างเป็นธรรม โดยทั่วไปนโยบายที่จะใช้เกณฑ์ความเป็นธรรมประเมินผล ได้แก่ นโยบายทางด้านการศึกษา นโยบายการกระจายรายได้ นโยบายที่เกี่ยวกับสาธารณูปการ นโยบายการถือครองทรัพย์สิน ที่ดิน และการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ในการประเมินผลนโยบายนั้น บางครั้งเมื่อใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมาทำการประเมินผลแล้ว ผลที่ได้อาจจะเป็นผลที่น่าพอใจ เพราะบรรลุถึงเกณฑ์ประสิทธิภาพหรือประสิทธิผล แต่เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ความเป็นธรรมแล้ว อาจจะเป็นนโยบายที่ไม่น่าพอใจก็ได้ ดังเช่น นโยบายทางด้านการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยการตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งใหม่จะมีประสิทธิผลสูง คือ ทำให้เยาวชนมีโอกาสเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาเพิ่มมากขึ้นตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วพบว่ามีเพียงเยาวชนที่มาจากครอบครัวชั้นกลางระดับสูงขึ้นไปเท่านั้นที่มีโอกาสได้เรียน ทั้งนี้เนื่องจากการเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยจะใช้ระบบการสอบแข่งขัน ทำให้ครอบครัวที่มีฐานะดีเท่านั้นที่สามารถส่งลูกหลานไปเรียนกวดวิชา กลุ่มคนเหล่านี้จึงมีโอกาสสอบแข่งขันเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยได้สูงกว่าลูกหลานของครอบครัวที่มีฐานะยากจน แม้การตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐใหม่จะมีประสิทธิผล แต่ถือว่านโยบายดังกล่าวยังไม่มีความเป็นธรรม เนื่องจากมีเพียงคนกลุ่มนี้ที่ได้เปรียบในสังคมอยู่แล้วมีโอกาสได้รับผลจากนโยบายดังกล่าว

๕. ความสามารถในการตอบสนอง

บางครั้งนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นอาจมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพอเพียง และความเป็นธรรม แต่ก็อาจจะเกิดปัญหาขึ้นมาว่า นโยบายนั้นสามารถตอบสนองความต้องการ ความพึงพอใจของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมหรือไม่ ดังนั้นเกณฑ์ความสามารถในการตอบสนอง (Responsiveness) จึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเกณฑ์การประเมินผลนโยบายเกณฑ์อื่น โดยเฉพาะการที่นโยบายสามารถตอบสนองต่อกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายนั้นกำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา นโยบายที่มีความสามารถในการตอบสนองสูง คือ นโยบายที่สามารถทำให้กลุ่มที่มีความต้องการสูงเป็นผู้ได้รับผลจากนโยบายนั้น

ตัวอย่างของความสามารถในการตอบสนอง ได้แก่ การที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (aging society) มีจำนวนประชากรสูงอายุหลังเกษียณจำนวนมาก บุคคลเหล่านี้ต้องการสถานที่ออกกำลังกาย พักผ่อนหย่อนใจ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีนโยบายสร้างสวนสาธารณะขึ้น แม้นโยบายการสร้างสวนสาธารณะอาจเป็นนโยบายที่ดีในแง่ของการสร้างความเสมอภาค กล่าวคือประชาชนทุก ๆ คน ทุก ๆ กลุ่มมีโอกาสใช้สวนสาธารณะโดยเท่าเทียมกัน ขณะเดียวกันกลุ่มที่น่าจะได้ใช้ประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่นคือผู้สูงอายุซึ่งเป็นคนที่มีเวลาว่างมาก ต้องการสถานที่สำหรับพักผ่อนและออกกำลังกาย แต่กลุ่มนี้อาจจะไม่มีโอกาสได้ใช้สวนสาธารณะ หากสวนสาธารณะนั้นตั้งอยู่ไกลเกินไป หรือการเดินทางไปไม่สะดวก ดังนั้นสวนสาธารณะจึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้

๖. ความเหมาะสม

เกณฑ์การประเมินผลนโยบายสาธารณะเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นได้ยอมรับว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้แต่แรกนั้น เป็นวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องชอบธรรมแล้ว การประเมินผลนโยบายจึงใช้วิธีการเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานกับผลการดำเนินงานตามนโยบาย โดยที่ไม่มีใครตั้งคำถามว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ เช่น เกณฑ์ประสิทธิภาพและความเป็นธรรมไม่เคยตั้งคำถามเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ แต่เกณฑ์ความเหมาะสมจะต้องถามว่าวัตถุประสงค์นั้นเหมาะสมหรือไม่ การที่จะตอบคำถามนี้ได้ต้องพิจารณาเกณฑ์ต่าง ๆ ในการประเมินร่วมกัน กล่าวคือจะต้องใช้หลักเหตุผลหลายด้าน

เกณฑ์ความเหมาะสม (appropriation) จึงพิจารณาถึงคุณค่าของวัตถุประสงค์ของนโยบายว่าเหมาะสมหรือไม่ ความมีเหตุผลสนับสนุนสมมติฐานต่าง ๆ ของวัตถุประสงค์นั้น ในขณะที่เกณฑ์การประเมินอื่น ๆ จะถือว่าวัตถุประสงค์เป็นเรื่องที่ยอมรับกันแล้ว จึงมุ่งไปที่การวัดผลการดำเนินการตามนโยบายโดยเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงอย่างเดียว

แม้ว่าการประเมินผลนโยบายนั้นจะมีเกณฑ์หลายเกณฑ์ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะใช้เกณฑ์ได้ทุกเกณฑ์ในการประเมินผล โดยทั่วไปผู้ประเมินผลนโยบายจะเลือกใช้เพียงเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งเป็นหลัก และใช้เกณฑ์อื่น ๆ มาประกอบ เพื่อแสดงให้เห็นว่าการประเมินผลนั้นให้ความสำคัญในเรื่องใด เช่น ใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพ หรือความเป็นธรรมเป็นหลัก เป็นต้น หากนโยบายสาธารณะใดสามารถใช้เกณฑ์การประเมินผลทุกเกณฑ์ดังกล่าวมาประเมินได้แสดงว่านโยบายนั้นเป็นสิ่งที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง

๘. กระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการวิจัยทางสังคมศาสตร์รูปแบบหนึ่งที่ต้องการทดสอบหรือพิสูจน์ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างปัจจัยหรือตัวแปรที่กำหนดในนโยบาย การประเมินผลนโยบายสาธารณะจึงมีลักษณะที่มุ่งวัดผลและตัดสินคุณค่าแก่นโยบายที่นำมาประเมิน เป็นการหาข้อมูลเพื่อนำมาวัดผลและตัดสินคุณค่าว่ามีความสำเร็จมากน้อยเพียงใด **เสน่ห์ จุ้ยโต**[๓๐] จำแนกกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะออกเป็น ๖ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) ขั้นศึกษานโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน เป็นการกำหนดขอบเขตของการวิจัยประเมินผลใน ๒ กิจกรรมย่อย คือ การศึกษานโยบายที่มุ่งจะประเมินผลและการกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบาย เช่น ประเมินกระบวนการนโยบายหรือประเมินผลสัมฤทธิ์นโยบาย

---

[๓๐]เสน่ห์ จุ้ยโต, **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**, ในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, เอกสารการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จตุพร ดีไซน์, ๒๕๕๘), หน้า ๒๒.

(๒) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด เป็นการแปลงวัตถุประสงค์ของการประเมินผลนโยบายจากนามธรรมสู่รูปธรรม เช่น ร้อยละของความเสมอภาค ระดับความเป็นธรรม ระดับความถูกต้อง ระดับความพึงพอใจ

(๓) ขั้นกำหนดเกณฑ์การประเมินเป็นการกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่พึงรับได้ เช่น เกณฑ์ความสำเร็จไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ระดับความพึงพอใจไม่น้อยกว่าระดับ ๔

(๔) ขั้นออกแบบวิจัยประเมินผล เป็นการออกแบบเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เช่น แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ แบบสังเกต แบบสำรวจ เป็นต้น

(๕) ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลให้ครบถ้วนและนำข้อมูลมาวิเคราะห์ทางสถิติและวิเคราะห์ทางเนื้อหา

(๖) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย เป็นการรายงานผลการประเมินนโยบายว่าสำเร็จหรือไม่สำเร็จมากน้อยเพียงใด

ทำนองเดียวกัน**จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์**[๓๑] อธิบายวงจรการประเมินนโยบายโดยกำหนดเป็นขั้นตอน ๖ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) การกำหนดคุณค่า เป็นการกำหนดคุณค่าของการปฏิบัติงานตามนโยบายนั้น ๆ

(๒) การตั้งเป้าหมาย (วัตถุประสงค์) การประเมินเป็นการกำหนดว่าต้องการทราบเรื่องอะไรบ้าง แต่ละเรื่องมีขอบเขตเพียงใด การประเมินต้องการรายละเอียดเพียงใด

(๓) การกำหนดเกณฑ์การวัดเป้าหมาย เป็นการกำหนดว่าเครื่องชี้ หรือจะใช้เกณฑ์อะไรเป็นเครื่องชี้เพื่อที่จะทราบว่านโยบายบรรลุเป้าหมายหรือไม่

(๔) การประเมินการวางนโยบาย เป็นการประเมินว่าการวางนโยบายสอดคล้องกับคุณค่าที่ต้องการหรือไม่ เพียงใด

(๕) การประเมินการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นการประเมินการปฏิบัติตามนโยบายนั้นว่าเป็นไปตามที่นโยบายวางไว้หรือไม่

(๖) การประเมินผลและผลกระทบของนโยบาย เป็นการประเมินผลและผลกระทบของนโยบาย เพื่อศึกษาเปรียบเทียบว่านโยบายที่ปฏิบัติไปแล้วนั้นมีคุณค่าตามที่กำหนดหรือไม่ จะช่วยให้ทราบว่านโยบายนั้นสำเร็จมากน้อยเพียงใด

---

[๓๑]จินดาลักษณ์ วัฒสินธุ์, **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖), หน้า ๒๘๒-๒๘๓.

จากกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่นักวิชาการเสนอไว้ สามารถสรุปกระบวนการสาธารณะได้ ๗ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) ขั้นกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน เป็นการกำหนดขอบเขตของการประเมิน ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาจุดมุ่งหมายของนโยบายสาธารณะนั้น ๆ ว่าต้องการให้เกิดผลอย่างไร จึงสามารถกำหนดวัตถุประสงค์ได้อย่างสอดคล้องกัน

(๒) ขั้นออกแบบการประเมินผล เป็นการกำหนดขั้นตอนปฏิบัติการประเมินผลในภาพรวม โดยวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการประเมิน

(๓) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด เป็นการกำหนดผลของสิ่งที่ต้องการทราบตามวัตถุประสงค์เพื่อให้เห็นเป็นรูปธรรมสามารถระบุได้ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่

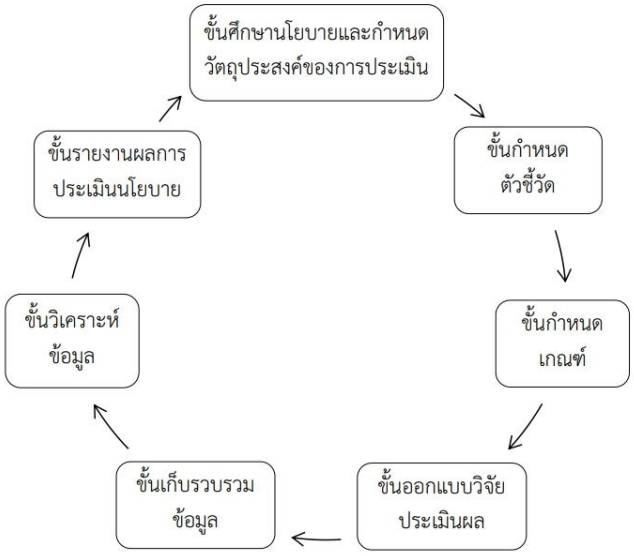
(๔) ขั้นกำหนดเกณฑ์การประเมินผล เป็นการกำหนดค่าความหมายของผลการประเมินตัวบ่งชี้ว่าอยู่ในระดับใด และยอมรับได้ในระดับใดจึงถือว่านโยบายนั้นบรรลุตามจุดมุ่งหมาย

(๕) ขั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการเก็บข้อมูลตามที่กำหนดโดยใช้เครื่องมือที่มีมาตรฐานและน่าเชื่อถือ รวมถึงการวิเคราะห์ตามลักษณะของข้อมูล

(๖) ขั้นสรุป เป็นการนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดและลงข้อสรุปว่านโยบายที่ดำเนินการนั้นสำเร็จหรือไม่ อย่างไร

(๗) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย เป็นการรายงานผลการประเมินแก่ผู้เกี่ยวข้อง

การประเมินผลนโยบายสาธารณะต้องดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนเพื่อให้ได้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือ สามารถนำข้อมูลมาตัดสินใจปรับปรุงหรือยุตินโยบายนั้น ๆ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ ดังแผนภาพที่ ๕.๑



แผนภาพที่ ๕.๑ การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะต้องดำเนินการเป็นลำดับขั้นตอนเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน ซึ่งจะได้ข้อมูลที่มีคุณภาพและบอกได้ว่านโยบายนั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่ อย่างไร สามารถสรุปได้ ๗ ขั้นตอน ได้แก่ (๑) ขั้นศึกษานโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน (๒) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด (๓) ขั้นกำหนดเกณฑ์ (๔) ขั้นออกแบบวิจัยประเมินผล (๕) ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูล (๖) ขั้นวิเคราะห์ข้อมูล และ(๗) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย

๙. จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ

จรรยาบรรณ หมายถึง ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบวิชาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและสร้างเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียงและฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ สำหรับจรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะ มีผู้กล่าวไว้ที่สำคัญดังนี้

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์[๓๒] ระบุว่า ผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะควรมีจริยธรรมดังนี้

---

[๓๒]สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๕๑๔-๕๑๖.

(๑) เป็นผู้ที่ไม่มีอคติหรือความลำเอียง เนื่องจากอาจทำให้ผลการประเมินขาดความแม่นตรง

(๒) มีความรู้ความสามารถในการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในการประเมินผลตามหลักวิชาการ และมีความเหมาะสมกับสภาพโครงการ แผนงาน และนโยบาย ไม่ประเมินผลโดยใช้ค่านิยมหรือประสบการณ์ส่วนตัวเป็นหลัก

(๓) มีความเที่ยงตรงในการวิเคราะห์ตลอดกระบวนการประเมิน

(๔) มีความมั่นคงทางด้านจิตใจ ไม่ถูกครอบงำโดยง่ายจากผู้ตัดสินใจนโยบายหรือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายนั้น ๆ

(๕) มีความสัมพันธ์ที่เป็นกลางกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายนั้น ๆ

(๖) ไม่เข้าร่วมกับผู้ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Non-Stakeholders) ที่ทำการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือโครงการที่กำลังทำการประเมินอยู่

เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี[๓๓] เสนอจรรยาบรรณที่นักประเมินผลควรยึดถือปฏิบัติคือ

(๑) ต้องซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพของตน กล่าวคือ ควรทำการประเมินผลโดยใช้หลักวิชาการอย่างตรงไปตรงมา ไม่บิดเบือนข้อมูล ไม่อ้างผลการประเมินเกินความเป็นจริง ต้องอุทิศเวลาทำหน้าที่เต็มความสามารถ ไม่คาดว่าผลการประเมินจะต้องเป็นผลบวกเสมอไป

(๒) ต้องมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ขณะเดียวกันก็ต้องเคารพสิทธิของสาธารณชนและตระหนักถึงเหตุผลของผู้จัดทำโครงการ โดยคำนึงถึงผลได้ผลเสียของทุกฝ่าย ไม่ควรประเมินเพียงเพื่อเอาใจผู้บริหาร หรือเพื่อให้บรรลุนโยบายเท่านั้น

(๓) ต้องรักษาความลับอย่างเคร่งครัด ซึ่งนักประเมินผลต้องเก็บข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการซึ่งต้องปิดบังเพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายต่อผู้ให้ข้อมูล หรือถ้าประเมินเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนที่ไม่อาจเปิดเผยหรือเผยแพร่ นักประเมินก็ควรรอบคอบและระมัดระวัง

---

[๓๓]เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี, **การประเมินโครงกร แนวคิดและแนวปฏิบัติ**, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๑๑๘-๑๑๙.

(๔) ต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น โดยนักประเมินผลไม่ควรเรียกร้องหรือขู่เข็ญผู้เกี่ยวข้องกับโครงการ แต่ควรมีการเห็นพ้องต้องกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งข้อจำกัดต่าง ๆ เป็นหลัก

(๕) ต้องมีคุณธรรม นักประเมินผลต้องมีคุณธรรมประจำใจ กล่าวคือ ควรทำการประเมินเฉพาะโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า ไม่ควรประเมินโครงการใด ๆ เพื่อเห็นแก่สินจ้างรางวัลเป็นใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณชน

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

๑๐. ปัญหาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้น มีปัญหาที่มักเกิดขึ้น ได้แก่[๓๔]

๑. ปัญหาความไม่ชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย

นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางที่รัฐบาลกำหนดว่าจะทำอะไร แต่นโยบายสาธารณะบางนโยบายไม่ได้กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แน่ชัด เพียงแต่ทราบว่ารัฐบาลจะทำอะไร แต่ไม่ทราบว่าทำไปเพื่ออะไร หรือให้เกิดประโยชน์ต่อใคร การขาดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจะสร้างปัญหาอื่นตามมา คือ ทำให้ไม่ทราบว่านโยบายนั้นมีขอบเขตครอบคลุมมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้การไม่มีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแน่นอน ยังทำให้เกิดปัญหาการกำหนดนโยบายที่ซ้ำซ้อนกัน หรือใกล้เคียงกันออกมาอีก บางครั้งอาจจะเกิดปัญหานโยบายขัดกัน เนื่องจากแต่ละฝ่ายไม่เข้าใจเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายของฝ่ายอื่น ๆ โดยเฉพาะงานบางงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับหลายฝ่าย ดังนั้นจึงควรจะได้มีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน

---

[๓๔]ธันยวัฒน์ รัตนสัค, **นโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (เชียงใหม่: คณึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๒๕๓-๒๕๗.

ถึงแม้จะทราบว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นเรื่องสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติมักจะพบอยู่เสมอว่า นโยบายสาธารณะมักจะขาดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน บางครั้งวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเขียนไว้อย่างคลุมเครือ ทำให้เกิดปัญหาในการประเมินผลคือ การเลือกใช้เกณฑ์ใดในการประเมินผล และการเลือกวิธีการที่จะประเมินผล

นอกจากนี้ปัญหาการประเมินผลที่เกิดจากการวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายอีกประการหนึ่งคือ การที่นโยบายสาธารณะบางนโยบายมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หลายประการ ดังนั้นผลของนโยบายสาธารณะจึงตกอยู่กับคนหลายกลุ่มเป็นการยากที่จะประเมินผลว่านโยบายสาธารณะจะมีผลต่อประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่

๒. ปัญหาตัวบุคคลที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้นแม้จะมีความสำคัญและจำเป็นต้องดำเนินการอย่างยิ่ง แต่เนื่องจากการประเมินผลเป็นงานที่ทำได้ยากลำบาก จึงทำให้การประเมินผลงานใดก็ตามไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ตัวผู้ทำการประเมินอาจจะมีทัศนะว่าการประเมินของตัวเองเป็นการจับผิดหากผลการประเมินนโยบายออกมาแล้วพบว่านโยบายไม่ประสบความสำเร็จ ก็จะทำให้เกิดความเสียหายต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงทำการประเมินผลอย่างขอไปทีหรือทำแต่พอเป็นพิธี การกระทำอย่างนี้ทำให้ความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการนโยบายถูกลดความสำคัญลงถ้าได้มีการชี้แจงให้ผู้ทำการประเมินเข้าใจในเรื่องนี้อย่างถูกต้องแล้วจะช่วยให้มีการใช้ผลของการประเมินให้เกิดประโยชน์ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประโยชน์ที่สำคัญที่สุด คือ ทราบถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นทำให้ทราบว่านโยบายดังกล่าวนั้นมีคุณค่ามากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ปัญหาที่ผู้ประเมินผลนโยบายพบอยู่เสมอ คือ ปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือหรือบางครั้งอาจถูกต่อต้านจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพราะการประเมินผลนโยบายนั้นเป็นการตัดสินว่านโยบายนั้นดีหรือถูกต้องหรือไม่ ถ้าผู้ทำการประเมินเป็นบุคคลภายนอกองค์การแล้ว ปัญหาที่มักจะพบเสมอคือการร่วมมือของหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานที่จะถูกประเมินผลมักจะไม่ยอมให้ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการประเมินผล มักจะอ้างว่าเป็นความลับของหน่วยงาน หรือให้ข้อมูลไม่ตรงกับผลการปฏิบัติงานที่แท้จริงนอกจากนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมักจะรู้สึกว่าตนถูกจับตามองผลการประเมินผลอาจจะกระทบถึงการประกอบอาชีพของตนจึงต้องพยายามต่อต้าน ดังนั้นผู้ประเมินผลจะต้องพยายามทำความเข้าใจบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประเมินผล พยายามชี้ให้เห็นผลดีของการประเมินผล และพยายามขอความสนับสนุนจากผู้บริหารทุกระดับของหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายต่าง ๆ

นอกจากนี้ยังพบปัญหาความเที่ยงตรงในการประเมิน ลักษณะเช่นนี้จะพบได้ในกรณีที่ผู้ประเมินผลนโยบายมีความสนิทสนมกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นพิเศษ ทำให้เกิดความลำเอียง ในทางตรงกันข้ามผู้ประเมินผลอาจจะมีปัญหากับผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายหรือมีความรู้สึกนิยมชมชอบหรือเชื่อว่านโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดี หรืออาจเกิดความรู้สึกต่อต้านนโยบายนั้นอยู่ในใจ มีความเชื่อว่านโยบายนั้นไม่ดีหรือไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดอคติในการประเมินผลนโยบาย ถ้าหากว่าผู้ประเมินผลนโยบายมีความรู้สึกว่าตนขาดความเป็นกลางที่จะทำการประเมินผลนโยบายควรถอนตัวออกจากการเป็นผู้ประเมินผลไปเสีย เพราะผลการประเมินที่ไม่เที่ยงตรงนั้นไม่สามารถนำไปใช้ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือยุตินโยบายสาธารณะได้

ปัญหาที่พบบ่อยอีกปัญหาหนึ่งคือ ผู้ประเมินผลไม่มีความพร้อม โดยไม่ได้มีการเตรียมการศึกษาหรือหาข้อมูลของนโยบายนั้นมาก่อน นอกจากนี้ยังไม่เข้าใจในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถเลือกใช้เกณฑ์ในการประเมินผลและวิธีการประเมินผลได้ถูกต้อง

๓. ปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลนโยบายสาธารณะที่สำคัญ คือ ปัญหาเรื่องข้อมูลข่าวสารในการประเมินผลนโยบาย ปัญหาการใช้เทคนิคในการประเมินผลนโยบาย ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของนโยบายสาธารณะ และปัญหาเรื่องระยะเวลาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

๓.๑ ปัญหาเรื่องข้อมูลข่าวสารในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ปัญหาเรื่องนี้คือการขาดผลการปฏิบัติตามนโยบายและข้อมูลข่าวสารที่เที่ยงตรง ซึ่งอาจจะมีไม่เพียงพอ หรือมีความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูล หรือหากมีข้อมูลแต่ไม่ทันสมัย ไม่สมบูรณ์ ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้การประเมินผลนโยบายมีจุดอ่อน ถึงแม้ผู้ประเมินผลจะใช้เทคนิคในการวิเคราะห์ที่มีประสิทธิภาพ มากเพียงใดก็ตาม ก็จะทำให้การประเมินนโยบายสาธารณะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่

๓.๒ ปัญหาการใช้เทคนิคในการประเมินนโยบาย

เนื่องจากการประเมินนโยบายมีเทคนิคในการประเมินหลายวิธี เริ่มตั้งแต่วิธีที่ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ เช่น ใช้ความรู้สึกนึกคิดของผู้ประเมินเป็นหลัก จนถึงวิธีที่ต้องอาศัยกฎเกณฑ์ และมีวิธีการที่ยุ่งยากซับซ้อน เช่น การใช้วิธีการทดลอง เป็นต้น การประเมินผลที่ใช้เทคนิคที่มีระดับของความเชื่อถือได้ หรือความมีหลักเกณฑ์แตกต่างกัน ย่อมทำให้คุณภาพของการประเมินแตกต่างกัน ในขณะที่ยังไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนว่าเทคนิคใดเหมาะสมที่สุดที่จะใช้ในการประเมินผลนโยบาย ปัญหานี้จะยังคงมีอยู่ต่อไป ทุกครั้งที่จะมีการประเมินผลนโยบายสาธารณะผู้ทำการประเมินจะต้องทราบก่อนว่าจะใช้เทคนิคอะไรในการประเมินผลนโยบาย

นอกจากนี้ปัญหาอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับปัญหาทางด้านเทคนิค คือปัญหาความถูกต้องเที่ยงตรงของการประเมิน บางครั้งผู้ประเมินผลนโยบายอาจเกิดปัญหาขึ้นว่าเทคนิคในการประเมินผลนโยบายนั้นเป็นเทคนิคที่ถูกต้อง และการประเมินผลนโยบายนั้นบรรลุผล คือสามารถประเมินสิ่งที่ต้องการประเมิน นอกจากนี้ปัญหาที่มักประสบกันอยู่เสมอ คือผู้ประเมินผลทราบได้อย่างไรว่าผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหรือที่ปรากฏออกมานั้นเป็นผลมาจากนโยบาย

๓.๓ ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของนโยบาย

การประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้น แม้จะมีแนวทางในการประเมินมีเทคนิคในการประเมินและมีกระบวนการในการประเมินอย่างเป็นระบบ มีหลักเกณฑ์เพียงใดก็ตาม การประเมินผลนโยบายสาธารณะมิใช่จะทำได้อย่างสะดวกสบาย หรือง่ายดายมากนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากลักษณะของนโยบายสาธารณะเอง บางนโยบายมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมประชาชนทั่วประเทศ ดังนั้นการประเมินคุณค่าของนโยบายจึงทำได้

ยากลำบาก ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ความรู้ความสามารถ และความอดทนของทุกฝ่ายที่มาเข้าร่วมประเมิน นอกจากนั้นการประเมินผลนโยบายยังต้องทำด้วยความเป็นกลาง คือ ไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพราะนโยบายสาธารณะเกี่ยวพันกับของผลประโยชน์ของหลายฝ่าย บางครั้งผลประโยชน์ของนโยบายเกิดขึ้นไม่เท่ากัน จะมีบางกลุ่มได้รับประโยชน์มาก บางกลุ่มได้รับประโยชน์น้อย บางกลุ่มเป็นผู้เสียผลประโยชน์ การจะประเมินผลนโยบายสาธารณะว่าบรรลุผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด จำเป็นต้องมารับฟัง ความคิดเห็นจากทุกฝ่าย ดังนั้น ผู้ประเมินนโยบายสาธารณะจะต้องเป็นกลาง ไม่มีอคติเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นอีกได้แก่ ลักษณะที่เป็นนามธรรมของนโยบายสาธารณะ ทำให้ไม่สามารถวัดผลหรือประเมินออกมาเป็นเชิงปริมาณได้ เช่น เกิดผลในด้านความรู้สึกนึกคิด หรือเป็นผลทางด้านคุณธรรมประจำใจของประชาชน นโยบายสาธารณะเช่นนี้แม้จะสามารถทำการประเมินได้ในบางกรณี แต่ก็ทำด้วยความยากลำบาก ผู้ประเมินจะต้องใช้ความพยายามอย่างมากในการหาเทคนิคที่จะทำการประเมินได้อย่างเหมาะสม

๓.๔ ปัญหาเรื่องระยะเวลาในการประเมินนโยบาย

ปัญหาเรื่องระยะเวลาซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการประเมินได้เช่นเดียวกัน การประเมินผลนโยบายนั้นสามารถทำได้หลายช่วงเวลา เริ่มตั้งแต่มีการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และภายหลังจากที่นโยบายเกิดผลแล้ว นอกจากนี้ นโยบายสาธารณะยังแบ่งออกเป็นหลายระดับ หลายประเภท มีหวังผลในระยะเวลาที่แตกต่างกัน ลักษณะเช่นนี้จะสร้างปัญหาให้กับผู้กำหนดนโยบายว่าจะทราบได้อย่างไรว่าเวลาที่เหมาะสมในการประเมินผลนโยบายควรเป็นเมื่อใด และใช้เวลาประเมินนานเท่าใดถึงจะทราบถึงผลของนโยบาย นโยบายใดควรจะทำการประเมินตั้งแต่ต้น และกระทำตลอดกระบวนการของนโยบาย เป็นต้น ในเรื่องระยะเวลานี้ทำให้เกิดข้อจำกัด คือ การประเมินผลนโยบายบางนโยบาย เช่น นโยบายหวังผลระยะยาว หรือใช้เวลานานกว่าจะการประเมินผลนโยบายจะมีลักษณะเป็นการคาดคะเนผลที่จะเกิดขึ้น หรือเกิดตามมาในอนาคตมากกว่าประเมินผลที่เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้นผู้ที่สนใจในเรื่องการประเมินผลนโยบายจำเป็นต้องพิจารณาถึงระยะเวลาที่เหมาะสม และระยะเวลาที่สามารถทำการประเมินนโยบายได้ทุกครั้งที่จะทำการประเมินนโยบายใด ๆ ก็ตาม

สรุปท้ายบท

กระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่ขั้นการกำหนดนโยบาย ขั้นนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จำเป็นต้องประเมินผลว่านโยบายนั้น ๆ เป็นไปตามเป้าประสงค์หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การยุติ/หรือสานต่อนโยบาย ดังนั้น กระบวนการประเมินผลนโยบายจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ ประเภทของการประเมินนยบายสาธารณะสามารถจำแนกโดยใช้เณฑ์แตกต่างกัน กล่าวคือ สามารถจำแนกตามช่วงเวลาของการประเมิน ประกอบด้วย การประเมินผลก่อน ระหว่างและหลังนำนโยบายไปปฏิบัติ การจำแนกตามวัตถุประสงค์ของการประเมินผล จำแนกได้ ๒ แนวทาง คือ การประเมินผลโดยยึดวัตถุประสงค์เป็นหลัก กับการประเมินผลที่เป็นอิสระไม่ยึดวัตถุประสงค์ของโครงการ การจำแนกตามลักษณะการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ จำแนกได้ ๒ แนวทาง คือ การประเมินโดยใช้บุคคลภายในองค์การ กับการประเมินผลโดยใช้บุคคลภายนอกองค์การ ประเมินนโยบายก็คือการประเมินโครงการภายใต้นโยบายนั้น โดยรูปแบบการประเมินแบบ CIPP Model ได้รับความสนใจและนำมาใช้อย่างแพร่หลาย เป็นการประเมินบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ ผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกี่ยวข้อง ในการประเมินผลนั้นจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์นำมาใช้ในการวัด โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้มีอยู่ ๖ เกณฑ์ ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความพอเพียง ความเท่าเทียมกัน ความสามารถในการตอบสนอง และความเหมาะสม ซึ่งการประเมินผลนโยบายสาธารณะต้องดำเนินการอย่างเป็นลำดับขั้นตอน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็น ๗ ขั้นตอน ได้แก่ (๑) ขั้นศึกษานโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมิน (๒) ขั้นกำหนดตัวชี้วัด (๓) ขั้นกำหนดเกณฑ์ (๔) ขั้นออกแบบวิจัยประเมินผล (๕) ขั้นเก็บรวบรวมข้อมูล (๖) ขั้นวิเคราะห์ข้อมูล และ(๗) ขั้นรายงานผลการประเมินนโยบาย นอกจากการดำเนินการขั้นตอนแล้ว จรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะถือเป็นสิ่งสำคัญ ผู้ประเมินผลนโยบายควรมีจรรยาบรรณ กล่าวคือ ไม่มีอคติหรือความลำเอียง มีความรู้ความสามารถการใช้ระเบียบวิธีวิจัยในการประเมินผล ไม่ถูกครอบงำโดยง่าย ต้องรักษาความลับอย่างเคร่งครัด ต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและต้องมีคุณธรรม ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้น มีปัญหาที่มักเกิดขึ้น ได้แก่ ๑. ปัญหาความไม่ชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ๒. ปัญหาตัวบุคคลที่ทำการประเมินผลนโยบายสาธารณะและ ๓. ปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

คำถามท้ายบท

๑. การประเมินผลนโยบายสาธารณะคืออะไร

๒. ให้ระบุความสำคัญของการประเมินผลนโยบายสาธารณะอย่างน้อย ๓ ข้อ พร้อมระบุเหตุผลประกอบ

๓. การประเมินผลโยบายสาธารณะก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ ระหว่างนำนโยบายไปปฏิบัติ และหลังการนำนโยบายไปปฏิบัติมีจุดมุ่งหมายแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

๔. ให้อธิบายประเภทของการประเมินนโยบายสาธารณะโดยเขียนเป็นแผนผังความคิด

๕. ให้อธิบายหลักการออกแบบประเมินผลนโยบายสาธารณะ มาพอเข้าใจ

๖. นอกจากการประเมิน ด้วย CIPP Model แล้วการประเมินผลนโยบายสาธารณะยังมีการประเมินรูปแบบหรือวิธีการอื่น ๆ อีก ให้สืบค้นมา ๑ รูปแบบ พร้อมอธิบายสาระสำคัญของรูปแบบหรือวิธีการนั้น ๆ

๗. ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะนั้นจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์นำมาใช้ในการวัด โดยเกณฑ์ที่นำมาใช้มีอยู่กี่เกณฑ์ อะไรบ้าง อธิบาย

๘. ให้เขียนแผนภาพกระบวนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ มาพอเข้าใจ

๙. นิสิตเห็นว่าจรรยาบรรณของผู้ประเมินผลนโยบายสาธารณะประเด็นใดสำคัญที่สุด เพราะเหตุใด

๑๐. ปัญหาในการประเมินผลนโยบายสาธารณะมีอะไรบ้าง อธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการประเมินผลนโยบาย**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

จินดาลักษณ์ วัฒสินธุ์. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖.

จีระ ประทีป. **เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ ๑-๗ นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖.

เจตน์ ดวงสงค์. **เอกสารประกอบการสอนวิชา นโยบายสาธารณะสาขาวิชาบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. เชียงใหม่: วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๕๒.

ไตรรัตน์ โภคพลากร. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการวางแผนเชิงกลยุทธ์**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงษ์. **การประเมินผลนโยบาย: ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเป็นธรรมของนโยบาย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๖.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่: คณึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕.

เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี. **การประเมินโครงกร แนวคิดและแนวปฏิบัติ**. (พิมพ์ครั้งที่ ๖). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. อุบลราชธานี: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕.

ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

สมคิด พรมจุ้ย. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, ๒๕๔๒.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ เสมาธรรม, ๒๕๕๑.

สมพิศ สุขแสน. **เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง "เทคนิคการวางแผนและการประเมินผล" แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่, ๒๕๔๕.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนุรัตน์ อนันธนาธร. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรด ประเทศไทย, ๒๕๕๕.

เสน่ห์ จุ้ยโต. **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. ในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน เอกสารการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จตุพร ดีไซน์, ๒๕๕๘.

เสน่ห์ จุ้ยโต. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา องค์การและการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ ๓ เรื่องการวางแผน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

อติพร เกิดเรือง, **หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

Alkin, M.C., & Hofstetter, C.H. **Evaluation.** Boston: Way Lanham, 2002.

Anderson, J. **Politics and economic policy-making: selected readings.** New York: Addison-Wesley Pub. Co., 1970.

Bryant, C. & White, L.G. " The Inefficiency of Interest-Bearing National Debt". **Journal of Political Economy**, (April 1976): 19-76.

Dye, Thomas R. **Political research, organization and design**. New Jersey: Prentice-Hall, 1970.

Jones Charles. " R&D-Based Models of Economic Growth" . **Journal of Political Economy**, 10(5) (1977): 759-84.

Robbins, S.P. **The administrative process.** New York: Prentice-Hall, 1980.

Rossi & Freeman. **Evaluation A Systematic Approach.** (7rded.). New York: Sage Publication, Inc., 1982.

แผนการสอนประจำบทที่ ๗

รายวิชา นโยบายสาธารณะ

Public Policy

บทที่ ๗ การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

Succession and Termination of Public Policy

หัวข้อย่อย

๑. การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ

๒. การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ

๓. การยุตินโยบายสาธารณะ

๔. การยุติกระบวนการนโยบายสาธารณะ

๕. ลักษณะการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

๖. อุปสรรคในการยุตินโยบายสาธารณะ

๗. ปัจจัยที่มีผลต่อการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

๘. ความสำคัญของการกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย

๙. แนวทางการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

การสืบต่อนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงตัวนโยบายหลายๆ ลักษณะ โดยทั่วไปนโยบายส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะสืบต่อมากกว่ายุตินโยบาย ดังนั้นในการกำหนดนโยบายจึงควรออกแบบให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ ด้วยเหตุผลหลายประการ ตัวอย่างในขณะนำนโยบายไปปฏิบัติอาจมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง เช่น ตัวปัญหา ความรู้ที่นำมาใช้แก้ไขปัญหา ทรัพยากรในการดำเนินงาน และความต้องการในสินค้าหรือบริการสาธารณะ นอกนั้นยังช่วยให้การสืบต่อและการยุตินโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การสืบต่อและการยุตินโยบายต้องทำการวางแผนกลยุทธ์เพื่อความมีประสิทธิภาพ กิจกรรมสำคัญ ได้แก่ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย การให้ข้อมูลตามความเป็นจริง ดังนั้น การสืบต่อ

และการยุตินโยบายก็จะส่งผลกระทบเชิงบวกต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

วัตถุประสงค์การเรียนประจำบท

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจการปรับปรุงนโยบายสาธารณะ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจการยุตินโยบายสาธารณะ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจการยุติกระบวนการนโยบายสาธารณะ
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจลักษณะการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจอุปสรรคในการยุตินโยบายสาธารณะ
๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจปัจจัยที่มีผลต่อการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ
๘. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของการกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย
๙. เพื่อศึกษาและเข้าใจแนวทางการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๗
๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด
๓. ผู้เรียนซักถาม
๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท
๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา
๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๗
๓. สื่อ Power point ประจำบท
๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน
๒. การซักถามของผู้เรียน
๓. การปลายกลางภาค

บทที่ ๗
การสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ
(Succession and Termination of Public Policy)

บทนำ

กระบวนการนโยบายสาธารณะก็เปรียบเสมือนวงจรของสิ่งมีชีวิต โดยเริ่มต้นจากการเกิดขึ้น ตั้งอยู่ และสลายไปหรือเปลี่ยนรูปไป จะเห็นได้จากกระบวนการเริ่มขึ้นที่การก่อรูปของนโยบาย ต่อด้วยการกำหนดนโยบาย โดยผ่านกระบวนการเมืองตามรูปแบบของรัฐนั้นๆ เมื่อได้รับการอนุมัติและนโยบายสาธารณะจะถูกนำไปสู่การปฏิบัติตามกรอบนโยบายแล้วนั้น ซึ่งต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เนื่องจากภายหลังประกาศใช้ไประยะหนึ่งแล้ว จำเป็นต้องประเมินผลนโยบายว่าเป็นไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด ซึ่งการประเมินผลจะต้องทำทุกช่วงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ นอกจากนั้นการประเมินผลนโยบายจะเป็นข้อมูลป้อนกลับไปยังผู้บริหาร เพื่อเป็นการปรับปรุงนโยบาย หรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย และการยุตินโยบาย ภารกิจดังกล่าวจะยุติลงหากว่าเกิดผลกระทบในทางลบมากจนเกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือประเทศชาติ อย่างไรก็ตามหากเกิดผลในเชิงบวกต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง นโยบายนั้นจะถูกปรับปรุงให้เหมาะสมและจะถูกถ่ายโอนเป็นงานประจำเป็นงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องอย่างยั่งยืน

ในการศึกษาการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะในบทนี้ จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญต่างๆ ประกอบไปด้วยการปรับปรุงนโยบายสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ การยุตินโยบายสาธารณะ การยุติกระบวนการนโยบายสาธารณะ ลักษณะการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ อุปสรรคในการยุตินโยบายสาธารณะ ปัจจัยที่มีผลต่อการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ ความสำคัญของการกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย และแนวทางการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่นๆ ต่อไป

๑. การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ

โดยปกติแล้วการสิ้นสุดหรือยุตินโยบายมักจะไม่ค่อยเกิดขึ้น แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นโยบายย่อมจะสิ้นสุดลงเมื่อสามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้ว ทางออกคือจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้นโยบายนั้นปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงไปแก้ไขปัญหาอื่นต่อไป[๑]

๑. หลักการการปรับปรุงนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะที่ดีจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผล ตรวจสอบ แก้ไขปรับปรุง ตลอดจนทำการเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป การประเมินนโยบายเป็นเครื่องมือในการชี้ชัดว่านโยบายดังกล่าวสมควรจะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือยุติหรือไม่อย่างไร การประเมินนโยบายจึงเป็นสิ่งจำเป็นในทุกขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ ความนิยมในการปฏิบัติส่วนใหญ่จะทำการประเมินต่อเมื่อนโยบายสาธารณะนั้นถูกนำไปปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว เป็นการสรุปผลนโยบายและ/หรือศึกษาผลกระทบเท่านั้น การประเมินในลักษณะข้างต้นจึงทำไม่ให้เกิดประสิทธิภาพของการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบาย ผลการประเมินนโยบาย จะเป็นข้อมูลย้อนกลับ นำไปสู่การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือยุตินโยบาย ดังความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินผลและการวิเคราะห์นโยบาย ดังนี้[๒]

(๑) การประเมินนโยบายจะให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เที่ยงตรง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ ความต้องการและคุณค่าต่างๆ ที่นโยบายจะต้องตอบสนองได้เป็นที่ตระหนักกันมากน้อยเพียงไร การประเมินนโยบายจะแสดงให้เห็นว่าขอบเขตเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงไร คือ สามารถคาดหมายหรืออนุมานได้ว่านโยบายนั้นช่วยแก้ปัญหาได้ทั้งหมดหรือช่วยแกไขได้บางส่วน

(๒) การประเมินนโยบายทำให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเด่นชัดขึ้น ตลอดจนนำไปสู่การวิพากย์วิจารณ์คุณค่าของนโยบาย การประเมินนโยบายมี

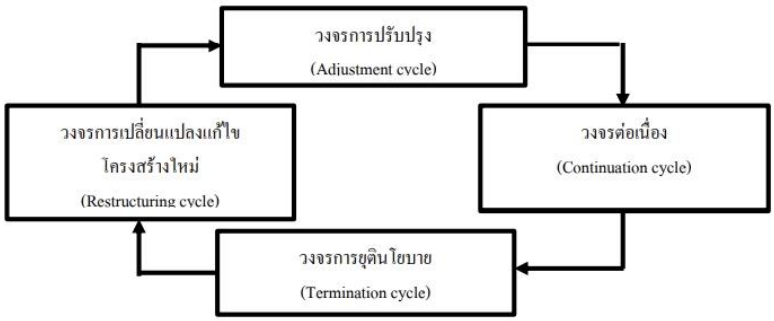
---

[๑]สัญญา เคณาภูมิ และคณะ, “นโยบายสาธารณะ : การยุติและการถ่ายโอน”, **วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา,** ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๙): ๔๓๕-๔๕๖.

[๒]บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย, ๒๕๕๒), หน้า ๙๖-๙๙.

ส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ปฏิบัติได้ และชี้ว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้กำหนดขึ้นอย่างเหมาะสมหรือไม่ การวิพากษ์วิจารณ์ความเหมาะสมของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ผู้วิเคราะห์นโยบายสามารถประเมินจากความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบาย กลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ข้าราชการ กลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการที่ได้รับผลประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากนโยบาย

(๓) การประเมินนโยบายจะช่วยสนับสนุนให้มีการใช้การวิเคราะห์นโยบายแบบต่างๆ รวมทั้งช่วยในการกำหนดรูปแบบและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอและไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายที่จะนำไปสู่การสร้างปัญหาให้กับนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น ถ้าไม่ทราบเป้าหมายของนโยบายที่ชัดเจน ก็อาจมีการกำหนดนโยบายในเรื่องนั้นออกมาซ้ำซ้อนกันได้ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินนโยบายกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและการยุตินโยบายที่จะให้ประโยชน์ คือ การพิจารณาวงจรกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย (Cycles in the process of policy analysis) ประกอบกับวงจรย่อย ๔ วงจร คือ วงจรการปรับปรุง (Adjustment cycle) วงจรต่อเนื่อง (Continuation cycle) วงจรการยุตินโยบาย (Termination cycle) และวงจรการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงสร้างใหม่ (Restructuring cycle)



แผนภาพที่ ๖.๑ แสดงวงจรกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย
ที่มา : จินดาลักษณ์ วัฒนสินธ์[๓] และบุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์[๔]

---

[๓]จินดาลักษณ์ วัฒนสิทธ์, **การประเมินนโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๗๒.

[๔]บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, หน้า ๙๖.

จากแผนภูมิวงจรกระบวนการวิเคราะห์นโยบายแสดงให้เห็นว่า การวิเคราะห์นโยบายประกอบด้วย[๕]

วงจรที่ ๑ การปรับปรุงหรือการปรับนโยบาย (adjustment cycle) นโยบายทั่วไปนั้นมิใช่ถูกกำหนดขึ้นแล้วจะนำมาปฏิบัติได้ทุกกรณี โดยไม่ต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง เมื่อมีการปฏิบัติตามนโยบายและทราบผลการปฏิบัติงานตามนโยบายแล้ว อาจต้องมีการปรับปรุงโดยจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายขึ้นใหม่ ดังนี้เป็นต้น

วงจรที่ ๒ กระบวนการนโยบายอาจจะกระทำต่อเนื่องกันไปเรื่อยๆ (Continuation cycle) เนื่องจากได้รับข้อมูลข่าวสารหรือจากผลการประเมินระบุว่า ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายนั้นต่อไปนโยบายที่อยู่ในวงจรต่อเนื่อง ได้แก่ นโยบายที่ยังดำเนินการไม่บรรลุเป้าหมายหรือยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไป การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับปัญหาของนโยบายการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการบรรลุผล

วงจรที่ ๓ การยุตินโยบาย (Termination cycle) วงจรนี้เกิดขึ้นเมื่อผลการประเมินนโยบายระบุว่าปัญหาต่างๆ ที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้นได้แก้ไขเรียบร้อยแล้ว หรือการดำเนินการตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายได้บรรลุผลสำเร็จแล้ว หรืออาจเป็นเพราะนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นไม่ได้ช่วยแก้ปัญหา แต่กลายเป็นตัวปัญหาหรือก่อปัญหาอื่นๆ ขึ้นอีก นโยบายเช่นนี้จำเป็นต้องยุติ โดยทั่วไปการยุตินโยบายจะมีน้อย จะมีเฉพาะนโยบายห้ามกระทำบางอย่าง เช่น ห้ามจำหน่ายสุราเถื่อนหรือจำหน่ายยาเสพติด ถ้าบรรลุเป้าหมายได้ก็สามารถยุตินโยบายได้ ซึ่งในทางปฏิบัติไม่ได้เท่าที่ควร

วงจรที่ ๔ การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Restructuring cycle) โดยเฉพาะการจัดโครงสร้างในการดำเนินการแก้ไขปัญหานโยบายต่างๆ เป็นเรื่องที่นิยมกระทำกัน เมื่อมีการประเมินแล้วปรากฏว่านโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ต้องการใช้นโยบายนั้นเป็นเครื่องมือในการแก้ไขได้ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการปรับโครงสร้างในการดำเนินนโยบาย ยิ่งเป็นนโยบายสาธารณะด้วยแล้ว การจะปล่อยให้มีการดำเนินนโยบายนั้นต่อไปโดยไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงย่อมจะนำผลเสียหายมาสู่ส่วนรวม ดังนั้น ในกระบวนการกำหนด

---

[๕]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๖-๙๗.

นโยบายที่ถูกต้องจำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถและความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงนโยบายไว้ด้วย สำหรับนโยบายสาธารณะนั้น ความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงมีน้อย เพราะต้องให้ผู้บริหารสูงสุดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเป็นผู้ปฏิบัติ ถ้าเป็นนโยบายสำคัญของประเทศจะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบด้วย การเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงเป็นเรื่องยากลำบาก ในกรณีตัวอย่างของประเทศไทยหากเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายไม่ค่อยจะปรากฏชัดเจนนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากการจัดวางนโยบายของพรรคการเมืองไทยในอดีตยังไม่เป็นรูปแบบที่มีการจัดวางอย่างเป็นระบบมากนัก โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะจะถูกนักการเมืองนำมาใช้เป็นเพียงเครื่องมือ ในฤดูกาลการเลือกตั้ง เมื่อผ่านช่วงการเลือกตั้งก็จะเป็นการจัดตั้งรัฐบาล หากเป็นรัฐบาลพลเรือน ก็จะเป็นการจัดตั้งในรูปรัฐบาลแบบผสมของการเมืองแบบหลายพรรค การดำเนินงานในลักษณะนี้ ยิ่งเป็นการแสดงออกถึงความยากลำบากในการก่อรูปนโยบายที่มาจากความต้องการ หรือเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนที่แท้จริง เพราะโดยวิถีปฏิบัติที่ผ่านมา การสร้างนโยบายที่เป็นการจัดสรรคุณค่าการจัดวางค่านิยม โดยใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศนั้นได้รับการจัดทำ หรือโดยการชี้นำจากนักการเมือง หรือผู้นำทางทหารผู้มีอำนาจทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย เมื่อการก่อรูปนโยบายไม่มีความชัดเจน กระบวนการพัฒนานโยบายก็มีความยากลำบากในการดำเนินงานตามไปด้วย โดยเฉพาะการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย ดังนั้นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงนโยบายในขณะที่รัฐบาลมีอายุการบริหารงานในช่วงระยะเวลาสั้นๆ จึงไม่ปรากฏในระบบการเมืองของไทย

๒. การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ

เป็นธรรมชาติของสรรพสิ่งที่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้กับบริบทของการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นโยบายสาธารณะก็เช่นกันไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากการแก้ไขปรับปรุง เนื่องจากเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป บริบทเปลี่ยนไป สถานการณ์เปลี่ยนไป หรือเงื่อนไขต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกนโยบายเปลี่ยนไป ย่อมมีจำเป็นต้องมีการปรับปรุงนโยบายสาธารณะตามไปด้วย โดยหลักการจะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในประเด็นไหน ต้องอาศัยการประเมินนโยบายตามเกณฑ์ต่างๆ เช่น ประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเป็นธรรม การสนองตอบความต้องการ และความเหมาะสมของนโยบายสาธารณะ และหากผลการ

ประเมินออกมาว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นหรือดำเนินการอยู่ยังไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าว หรือยังขาดตกบกพร่องประเด็นใดประเด็นหนึ่ง อาจต้องมีการปรับปรุงนโยบายสาธารณะ นอกจากนั้นการปรับปรุงนโยบายสาธารณะยังมีสาเหตุอีกหลายประการ[๖] ได้แก่

(๑) ความต้องการของพลเมืองเปลี่ยนไป นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและของประเทศ ความต้องการของประชาชนหรือความต้องการของส่วนรวมนี้เป็นความต้องการที่ไม่จำกัดและไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่ดีจำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิผล มีประสิทธิภาพ สร้างความเป็นธรรม มีความเหมาะสมเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยปกติมักจะปรากฏว่า นโยบายสาธารณะนั้นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ หรือตอบสนองได้ในระดับที่ยังไม่เป็นที่พอใจ การปรับปรุงนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต้องมีการจัดทำอย่างจริงจัง

(๒) สภาพปัญหาสาธารณะเปลี่ยนไป นโยบายสาธารณะนั้นส่วนใหญ่จะถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เมื่อดำเนินนโยบายโดยสามารถแก้ไขปัญหาไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ลักษณะของปัญหาอาจจะเปลี่ยนไปจากเดิม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงนโยบายสาธารณะให้สามารถดำเนินการต่อไปหรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้ เช่น นโยบายเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น ในระยะแรก ปัญหาอาจจะอยู่ที่จะเพิ่มผลผลิตได้อย่างไร จะใช้วิธีเพิ่มพื้นที่ในการผลิตหรือเพิ่มจำนวนครั้งในการผลิตต่อปีให้มากขึ้น เมื่อได้ปริมาณผลผลิตเพิ่มมากขึ้นแล้ว ลักษณะปัญหาที่นโยบายจะต้องเกี่ยวข้องและทำการแก้ไข คือ การนำเอาผลผลิตออกสู่ตลาด และการหาตลาดผลผลิต เป็นต้น จะเห็นว่านโยบายจะต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอ ทั้งในด้านปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนแล้ว และปรับปรุงหาทางแก้ไขปัญหาที่จะเกิดตามมา เป็นต้น ถ้านโยบายสาธารณะหยุดอยู่กับที่ไม่มีการปรับปรุงแก้ไข นโยบายนั้นจะเป็นนโยบายที่ไร้ความหมายไปในที่สุด

(๓) การขายเป้าหมายให้ดีขึ้น ถ้าพิจารณาในตัวนโยบายสาธารณะเอง เมื่อมีการกำหนดนโยบาย มีการปฏิบัติตามนโยบาย และผลของนโยบาย เมื่อมีการประเมินออกมาทุกขั้นตอนแล้ว ปรากฏว่านโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือ

---

[๖]อ้างแล้ว, หน้า ๙๙-๑๐๑.

เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางนโยบายก็สามารถปรับปรุงนโยบายให้มีเป้าหมายสูงขึ้น สามารถขยายขอบเขตของวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น หรือขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปหลายกลุ่มขึ้น การปรับปรุงนโยบายจึงจำเป็นต้องกระทำ การปรับปรุงนโยบายจะสามารถกระทำได้ต้องอาศัยการวิเคราะห์และการประเมินนโยบายทุกขั้นตอน การปรับปรุงนโยบายสาธารณะนั้นก็สามารถปรับปรุงนโยบายเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสมยิ่งขึ้นได้ เมื่อทราบผลของนโยบายหรือผลกระทบของนโยบายจากการประเมินแล้วก็สามารถนำมาปรับปรุงนโยบายที่มีความเกี่ยวเนื่อง หรือนโยบายที่ออกมารับช่วงดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาต่อไปให้มีความเหมาะสมและมีคุณค่ายิ่งขึ้น นอกจากนั้นแล้วยังมีประเด็นอื่นๆ อีกที่เป็นสาเหตุของความจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายสาธารณะให้เหมาะสมกับบริบทที่เป็นปัจจุบัน

(๔) สภาพแวดล้อมภายในเปลี่ยนไป สภาพแวดล้อมภายในนโยบาย ได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายเบื้องต้น งบประมาณที่จะนำมาสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างองค์กรที่จะเป็นเจ้าภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น เหล่านี้ย่อมทำให้ปรับปรุงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ ตลอดจนอาจจะต้องปรับปรุงวิธีการนำไปปฏิบัติ ซึ่งยังคงมาตรฐานหรือตัวชี้วัดเดิมไม่ว่าจะเป็นประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม การตอบสนอง ความต้องการ เป็นต้น

(๕) สภาพแวดล้อมภายนอกเปลี่ยน สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น สถานการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางสังคม เช่น กรณีความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองของพลเมืองไทย ณ ปัจจุบัน (พ.ศ.๒๕๕๙) จนประชาชนมีความแตกแยกทางความคิด แบ่งเป็นกลุ่มแดง กลุ่มเหลือง กลุ่มหลากสี เป็นต้น รัฐบาลในฐานะที่รับผิดชอบต่อความสงบสุขสันติของชาติจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายปรองดองแห่งชาติอย่างระมัดระวัง

โดยสรุป การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ (Policy Adjustment) หมายถึง การทำให้นโยบายสาธารณะดีขึ้น เหมาะสมยิ่งขึ้นหรือแก้ไขให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงไป ปัญหานโยบายเปลี่ยนแปลงไป ปรับปรุงตามผลการประเมินผลนโยบาย สภาพแวดล้อมภายในนโยบายและสภาพแวดล้อมภายนอกนโยบายเปลี่ยนไป

๒. การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ

การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการขั้นต่อจากกระบวนการประเมินผลนโยบาย เมื่อทำการประเมินผลแล้วจะได้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) แก่ผู้ตัดสินใจนโยบาย

๑. รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย สำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะนั้น **ฮอกวูด และปีเตอร์**[๗] ได้อธิบายไว้ ๔ ประเภท คือ

(๑) นวัตกรรมนโยบาย (Policy innovation) ได้แก่ กรณีที่เกิดนโยบายใหม่เมื่อรัฐบาลเผชิญกับปัญหาใหม่หรือเปิดประเด็นใหม่ในพื้นที่นโยบายใหม่ ถึงแม้จะมีนโยบายใหม่เกิดขึ้นอยู่บ้างแต่ไม่มาก ส่วนใหญ่นโยบายใหม่ก็จะพัฒนามาจากกรอบของนโยบายเดิมที่มีอยู่ กล่าวคือ นโยบายใหม่ที่เกิดขึ้นได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนจากนโยบายเดิมนั้นเอง

(๒) การสืบทอดนโยบาย (Policy succession) ได้แก่ กรณีที่นโยบายหนึ่งเข้ามาแทนที่นโยบายที่มีอยู่เดิม แต่ไม่จัดว่าเป็นนโยบายใหม่ เพราะไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน เพียงแต่ทำต่อจากนโยบายเดิมที่มีอยู่เท่านั้น

(๓) การธำรงรักษานโยบาย (Policy maintenance) ได้แก่ กรณีการปรับตัวหรือแก้ไขนโยบายเก่าให้คงอยู่ในเส้นทางเดิม

(๔) การยุตินโยบาย (Policy termination) ได้แก่ การยกเลิกนโยบาย หรือนโยบายประสบความล้มเหลวและถูกตัดงบประมาณ ซึ่งเป็นด้านที่อยู่คนละขั้วกับนวัตกรรมนโยบาย เพราะเป็นประเด็นที่นโยบายตายหรือดับสลายลง

๒. สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การเปลี่ยนแปลงส่วนต่างๆ ของนโยบายสาธารณะเพื่อให้การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ซึ่งสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะมีดังต่อไปนี้[๘]

(๑) เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในตัวผู้กำหนดนโยบายหรือคณะผู้กำหนดนโยบาย เช่น มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบ

---

[๗]Hogwood and Peters อ้างใน เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๐), หน้า ๔๐๘-๔๑๕.

[๘]บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, หน้า ๑๐๑-๑๐๒.

นโยบายด้านต่างๆ เช่น มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรี เป็นต้น โดยปกตินั้นนโยบายสาธารณะสามารถดำเนินต่อไปได้แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือเปลี่ยนตัวผู้บริหาร แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีรัฐบาลหรือผู้บริหารชุดใหม่ก็อาจต้องการกำหนดนโยบายของตนเองทำให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยรัฐบาลหรือผู้บริหารชุดก่อนถูกเปลี่ยนไป จะเป็นได้จากนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดจะมีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นนโยบายต่างประเทศนโยบายการค้า หรือในระดับผู้บริหารนโยบายของผู้บริหารคนใหม่กับผู้บริหารกันก่อนๆ มักจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

(๒) เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม นโยบายสาธารณะนั้นจะถูกกำหนดขึ้นภายใต้สถานการณ์อย่างหนึ่ง เมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป นโยบายย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ตัวอย่างเช่น นโยบายการเมือง เมื่อก่อนประเทศไทยไม่ยอมรับว่ารัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐบาลที่ถูกต้องตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเปลี่ยนไป คือ หลังจากประเทศไทยเปลี่ยนนโยบายยอมรับรัฐบาลดังกล่าวเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย ในด้านนโยบายเศรษฐกิจก็เช่นกัน จะเห็นจากตัวอย่างนโยบายการพัฒนาประเทศไทย ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๔ จะยึดถือการเพิ่มรายได้ประชาชาติเป็นหลัก ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นต้นมานโยบายเริ่มเปลี่ยนไปเน้นทางด้านคุณภาพชีวิตและมุ่งตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานมากขึ้น ในด้านสังคมก็เช่นกัน จะเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในหลายด้าน เช่น นโยบายประชากร แต่เดิมรัฐบาลไม่มีนโยบายในเรื่องการวางแผนครอบครัว ต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นจะเกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมและปัญหาคุณภาพของประชากร จนทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนนโยบายประชากรจากการให้ประชากรเพิ่มตามธรรมชาติมาเป็นนโยบายวางแผนประชากรที่มีเป้าหมายแน่นอน ในด้านการศึกษา จะเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายการศึกษาภาคบังคับ และมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านอุดมศึกษา เช่น การอนุญาตให้มีมหาวิทยาลัยเปิด และการให้เอกชนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษา เป็นต้น จะเห็นว่าเมื่อสถานการณ์ด้านต่างๆ เปลี่ยนไป นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น

โดยทั่วไปมักจะปรากฏว่านโยบายสาธารณะมักจะเปลี่ยนแปลงได้ล่าช้าไม่ทันกับสถานการณ์ต่างๆ เพราะต้องอาศัยเวลาในกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนอยู่พอสมควร

(๓) เมื่อเกิดความเจริญทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยี ความเจริญก้าวหน้าทางด้านต่างๆ ของวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้นโยบายสาธารณะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะรับเอาความเจริญก้าวหน้าเหล่านี้มาใช้ในการตอบสนองความต้องการของประเทศหรือของประชาชนโดยส่วนรวม เช่น จะต้องมีการกำหนดนโยบายการศึกษาที่พร้อมจะรับความเจริญก้าวหน้าและนำเทคโนโลยีในระดับที่เหมาะสมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เทคโนโลยีด้านต่างๆ ทำให้นโยบายสาธารณะต้องมีการเปลี่ยนแปลง จะเห็นได้จากได้มีการนำเทคโนโลยีด้านต่างๆ มาใช้มากขึ้นและปะปนกัน เช่น รถไถนาซึ่งออกแบบมาสำหรับทำการเกษตร แต่ได้มีการนำมาใช้ในการคมนาคมขนส่งด้วย ซึ่งนโยบายสาธารณะจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้สามารถควบคุมการใช้เทคโนโลยีให้ถูกต้อง ไม่ให้เกิดผลเสียหรือเกิดอันตรายขึ้นได้ โดยเฉพาะเทคโนโลยีในระดับสูง ซึ่งจะให้ประโยชน์มาก เช่น เทคโนโลยีนิวเคลียร์ เป็นต้น การใช้เทคโนโลยีในลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายควบคุมการใช้ที่รัดกุม เมื่อนโยบายล้าสมัยหรือไม่สามารถควบคุมแก้ไขปัญหาได้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้ทันสมัยและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

(๔) เมื่อมีการเรียกร้องจากพลเมือง การเปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดขึ้นเพราะการเรียกร้องของประชาชน นโยบายสาธารณะนั้น ไม่จำเป็นต้องกำหนดโดยความริเริ่มของฝ่ายบริหารเสมอไป ประชาชนทั่วไป กลุ่มพลังต่างๆ ตลอดจนองค์การต่างๆ ก็สามารถเรียกร้องหรือริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะได้เมื่อเห็นว่านโยบายที่มีอยู่ไม่เหมาะสม ไม่ทันสมัย ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมส่วนรวมได้ เพราะสถานการณ์ด้านต่างๆ เปลี่ยนไป มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยีมากขึ้นหรืออาจเป็นเพราะประชาชนเห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมในบางนโยบาย ก็อาจเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ เช่น นโยบายภาษีอากร นโยบายการจัดสร้างที่อยู่อาศัย นโยบายการให้สวัสดิการต่างๆ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะในกรณีเช่นนี้ จะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เหมาะสมยิ่งขึ้น รัฐบาลผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายควรที่จะหามาตรการที่จะรับทราบความต้องการ

หรือข้อเรียกร้องของประชาชนโดยส่วนรวม โดยถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่สำคัญแหล่งหนึ่งในการทำการประเมินนโยบาย ซึ่งจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะที่ดีขึ้น

(๕) ความคิดริเริ่มเกิดขึ้นใหม่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะในประเด็นเมื่อเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ โดยเฉพาะการแข่งขันของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่มุ่งนำเสนอสินค้าและบริการสาธารณะให้กับพลเมือง สินค้าและบริการสาธารณะนั้นก็คือตัวนโยบายสาธารณะนั่นเอง ดังนั้นเพื่อให้เกิดความศรัทธาจากประชาชน ผู้กำหนดนโยบาย จึงมักจะมียุทธวิธีให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นความต้องการหรือความจำเป็นของพลเมือง เพื่อนำมาเป็นฐานคิดกำหนดตัวนโยบายสาธารณะ เช่น กรณีรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๘) ได้ออกนโยบาย ๓๐ บาทรักษาทุกโรค ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายเกี่ยวกับการสาธารณะสุขที่เป็นนวัตกรรมใหม่สำหรับคนไทยในยุคนั้น ผลหลังจากนำไปปฏิบัติแล้วก็ได้รับเสียงตอบรับจากประชาชนมากในระดับหนึ่ง หรือแม้แต่นโยบายเรียนฟรี ๑๕ ปี หรือ ต้นกล้าอาชีพของรัฐบาล อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ต่างก็เป็นนโยบายที่เป็นสิ่งใหม่ นอกจากนั้นพรรคการเมืองก็พยายามคิดริเริ่มสร้างสรรค์นโยบายใหม่ ซึ่งย่อมถือว่าเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะอีกประการหนึ่ง

โดยสรุปการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ (Policy Reconstruction) หมายถึง การทำให้ลักษณะของนโยบายสาธารณะเปลี่ยนไป ซึ่งอาจจะดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่ มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้กำหนดนโยบาย สภาพปัญหาความต้องการเปลี่ยนแปลงไป มีความคิดริเริ่มเกิดขึ้นใหม่ เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับของทรัพยากร มีกระแสการเรียกร้องใหม่จากประชาชนเกิดขึ้น

๓. การยุตินโยบายสาธารณะ

การยุตินโยบายเป็นกระบวนการทางนโยบายสุดท้ายในวงจรทางนโยบาย จะเกิดขึ้นเมื่อนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือไม่มีประสิทธิผล ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสังคมตามที่นโยบายกำหนดไว้ ผลจากการประเมินดังกล่าวจะนำไปปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ในกรณีที่มีการแก้ไขปรับปรุงแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ผู้รับผิดชอบต่อนโยบายดังกล่าวอาจตัดสินใจยุตินโยบาย แต่เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นยากด้วยเหตุผลหลาย

ประการ ทั้งทางการเมืองและกฎหมาย อย่างไรก็ตามการยุติโยบายสาธารณะนั้น **ชาร์ลีส์ โอ โจน**[๙] ให้ความเห็นว่า ถ้าจะพิจารณาตัวแบบของการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบาย จะพบว่าเมื่อมีการกำหนดปัญหามีการวางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาและเมื่อสามารถแก้ไขปัญหาลุล่วงไปแล้ว นโยบายนั้นก็สิ้นสุดภารกิจลง สิ่งที่ยากลำบากก็คือการตัดสินว่าเมื่อไรปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นได้รับการแก้ไขให้เสร็จสิ้นไปแล้ว เท่าที่เป็นมาการที่จะยุติโยบายนั้น มิใช่เป็นเรื่องที่กระทำได้ง่ายๆ ทั้งนี้เพราะเหตุผล ๒ ประการ[๑๐] คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบาย ซึ่งหมดภาระหน้าที่แล้วไม่ยอมรับว่าหมดภาระหน้าที่ และการยุติโยบายนั้นในทางปฏิบัติ คือ การปรับปรุงนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงไป เพื่อพิจารณารับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประการแรก หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การ คณะกรรมการ หรือโครงการก็ตาม หน่วยที่ถูกยกเลิกไปไม่ได้เป็นเพราะแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้เสร็จสิ้นแล้ว ส่วนใหญ่เป็นเพราะไม่ได้การสนับสนุน หรือสภาพของปัญหาเปลี่ยนไป ในสหรัฐอเมริกาเมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีหน่วยงานถูกยกเลิกไปหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานกำหนดราคาสินค้า ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการกำหนดราคาและปันส่วนสินค้าระหว่างสงคราม ถูกยกเลิกไปเพราะหลายฝ่ายไม่สนับสนุน ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของสำนักงานนี้ เป็นต้น สำหรับการยุติโยบายนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามเหตุผล

ประการที่สอง คือ หน่วยงานที่ถูกยกเลิกไปเพราะนโยบายสิ้นสุดลงนั้นไม่ค่อยมี คือ จะมีลักษณะเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนชื่อใหม่เสียเป็นส่วนมาก หน่วยงานที่ปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ พยายามที่จะให้นโยบายสาธารณะนั้นได้มีการปฏิบัติต่อไป เพื่อความอยู่รอดของหน่วยงาน โดยอาศัยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นเครื่องช่วย การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะจะต้องกระทำอยู่เสมอเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้น การปรับปรุงนโยบายสารธารณะเป็นการใช้ประโยชน์จากการประเมินนโยบาย เมื่อทราบว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมีคุณค่าอย่างไร ก็สามารถนำมาปรับปรุงให้มีการปฏิบัติตามนโยบายให้เกิดผลดียิ่งขึ้นหรือแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ให้หมดไป นอกจากนั้น การ

---

[๙]Charles O. Jones., **An Introduction to Study of Public Policy**, (2 nd ed.), (Mass: Duxbury Press, 1977), pp. 201-209.

[๑๐]บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, หน้า ๑๐๒-๑๐๓.

ประเมินผลนโยบายหลังจากมีการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว ก็สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวเนื่องกันหรือนโยบายที่ออกมารับช่วงต่อจากนโยบายอันก่อน การเปลี่ยนแปลงนโยบายก็อาจเกิดขึ้น โดยอาศัยการประเมินนโยบายได้ เช่น เมื่อเห็นว่านโยบายยังมีความไม่เหมาะสมก็ทำการเปลี่ยนแปลงเสียให้เกิดความเหมาะสม ในการที่จะสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหา ส่วนการยุตินโยบายสาธารณะนั้น ในการทางปฏิบัติย่อมกระทำเมื่อภาระของนโยบายนั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่เนื่องจากนโยบายสาธารณะจะต้องมีอยู่เสมอจึงไม่ค่อยมีการยุตินโยบายสาธารณะปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งนัก

กล่าวโดยสรุป การยุตินโยบายสาธารณะ (Policy Termination) นั้น โดยปกติมักจะไม่ค่อยมีการสิ้นสุดหรือยุติ แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นโยบายย่อมจะสิ้นสุดลงเมื่อสามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติเมื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้ว ทางออกคือจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้นโยบายนั้นปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงไปแก้ไขปัญหาอื่นต่อไป การยุตินโยบายสาธารณะมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่ การต่อต้านจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ความรู้สึกเสียดายที่มีการลงทุนไปมาก ข้อจำกัดทางกฎหมาย การขัดผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้น

๔. การยุติกระบวนการนโยบายสาธารณะ

การยุตินโยบาย (Policy termination) เป็นการล้มเลิกนโยบายซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์การที่เกี่ยวข้อง การยุตินโยบายเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากผลการประเมินการดำเนินงานตามนโยบายออกมาลักษณะที่ไม่เป็นตามที่คาดหวัง ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจึงทำการยกเลิกนโยบายนั้น ซึ่งอาจนำนโยบายอื่นมาดำเนินการแทน เหตุผลอีกประการคือ รัฐบาลอาจได้ตัดลดงบประมาณที่สนับสนุนนโยบายนั้นลง ซึ่งอาจเป็นเหตุผลทางการเมือง อันนำไปสู่การยุติกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่หรือปรับเปลี่ยนกิจกรรมตามงบประมาณ อย่างไรก็ตามที่ปรากฏให้เห็นอยู่เป็นประจำ คือ ไม่ค่อยจะมีการยุตินโยบายทั้งหมดอย่างสมบูรณ์ นอกเสียจากการนำนโยบายใหม่มาทดแทนนโยบายเดิม[๑๑]

---

[๑๑]Hogwood Brain W. and Lewis A. Gunn., **Policy analysis for the real world**, (New York: Oxford University, 1984), p. 241.

ส่วนการสืบต่อนโยบาย (Policy succession) หมายถึง วิธีการทำให้นโยบายสาธารณะมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยทำการปรับปรุงนโยบายเพื่อให้เหมะสมและสอดคล้องกับความต้องการของพลเมือง และนโยบายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมใหม่อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับงบประมาณที่ผู้มีอำนาจจัดสนับสนุน กระบวนการสืบต่อนโยบายส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะสืบต่อมากยิ่งขึ้นด้วยเหตุผล ๓ ประการ ดังนี้[๑๒]

๑. การขยายกิจกรรมของรัฐบาล โดยปกติรัฐบาลจะดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปในการขยายกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งออกแบบมาเพื่อรองรับนโยบายทีละเล็กทีละน้อย สืบเนื่องสานต่อกันเป็นระยะเวลาหลายปี ซึ่งอาจทำให้กิจกรรมหรือโครงการที่เกิดจากนโยบายใหม่ไม่สอดคล้องกับกิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการอยู่หรือเป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนกัน ซึ่งผู้มีอำนาจอาจไม่สามารถทำการยุติกิจกรรมหรือโครงการเดิม

๒. เกิดผลข้างเคียงหลังจากมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่นโยบายซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ทำให้เกิดผลกระทบข้างเคียงในทิศทางที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งอาจจะนำไปสู่ความเสียหาย หรืออาจทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ถ้าจะดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป ดังนั้นนโยบายสาธารณะนั้นจำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงในตัวนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการให้มีความเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

๓. ความผูกพันทางการคลังของนโยบาย ทั้งนี้นโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่ทำให้เกิดผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้นว่าทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต อีกทั้งยังมีข้อผูกพันกับทางการคลังแล้ว จึงเป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ยอมยุตินโยบาย แต่อย่างไรก็ตามอาจดำเนินการเพิ่มเติม เช่น การจัดทำโครงการตัวใหม่ขึ้นมาแทนที่ และถ้าหากว่าไม่มีการสืบต่อนโยบายหรือยุตินโยบายแล้ว นโยบายหรือแผนงานหรือโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ก็จะถูกดำเนินการต่อไป

---

[๑๒]Ibid., p. 242.

๕. ลักษณะการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

การสืบต่อและการยุตินโยบายนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศไทยทั้งภายในและภายนอกที่เกิดการเปลี่ยนแปลง อย่างไรก็ตามการสืบต่อและการยุตินโยบายสามารถพิจารณาได้ในมิติขององค์การและนโยบายดังนี้[๑๓]

๑. องค์การและนโยบายต่างทำหน้าที่ที่เหมือนกัน

หน้าที่ที่เหมือนกันขององค์การและนโยบาย ได้แก่ การส่งมอบผลิตภัณฑ์หรือบริการสาธารณะให้แก่ผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการ จากการศึกษาในประเทศตะวันตก การยุติหน้าที่ขององค์การและนโยบายไม่ค่อยจะเกิดขึ้น เว้นเสียแต่ในสภาพการณ์ที่ประเทศต่างๆ ได้รับเอกราชแล้ว องค์การที่อยู่ประเทศเจ้าของอาณานิคมต้องยุติหน้าที่ในการปกครองประเทศอาณานิคม ส่วนในประเด็นการสืบต่อหน้าที่ ก็หมายถึงการเปลี่ยนแปลงหน้าที่ขององค์การและนโยบาย จากหน้าที่หนึ่งไปเป็นอีกหน้าที่หนึ่งไม่เคยเกิดขึ้น เพราะองค์การและนโยบายมักจะนิยามหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงเมื่อเวลาผ่านไป เช่น หน้าที่ในการบรรเทาความยากจน ได้รับการนิยามใหม่เป็นหน้าที่ในการรักษาระดับรายได้และกระจายรายได้ เป็นต้น

๒. การยุติหน้าที่ขององค์การกระทำได้ง่ายกว่าการยุติหรือยุบองค์การ

โดยปกติแล้วองค์การจะดำรงอยู่ตลอดไป น้อยนักที่องค์การจะล้มสลายไปแต่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์การหรือยุบรวมองค์การหรือแยกองค์การออกมาจัดตั้งเป็นองค์การใหม่ ทั้งนี้ประเด็นที่สำคัญอยู่ที่องค์การที่เกิดขึ้นใหม่จากการเปลี่ยนแปลงหรือยุบรวมหรือแยกกันนั้นยังคงจะสานต่อ การสืบต่อหรือการยุตินโยบายขององค์การ

๓. การยุตินโยบายกระทำได้ง่ายกว่ายุติหรือยุบองค์การ

เหตุผลหลายประการที่องค์การจะยุตินโยบายแทนที่การยุติหรือยุบองค์การ เช่น (๑) องค์การมักจะเลือกยุตินโยบายมากกว่าที่จะเลือกยุติหรือยุบองค์การของตน (๒) องค์การได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากกว่านโยบาย (๓) การประเมินเพื่อปรับปรุงเปลี่ยนวิธีทำงาน วิธีการประเมินวัตถุประสงค์ของนโยบายจะกระทำได้ง่ายกว่าการประเมินวัตถุประสงค์ขององค์การเนื่องจากมีหลายประการ และ (๔) หากนโยบายไม่มี

---

[๑๓]Loc. cit., pp. 242-245.

ฐานคติทางทฤษฎีรองรับหรือไม่ได้รับความนิยมจากประชาชน นโยบายนั้นมักถูกวิพากษ์วิจารณ์และยุติได้ง่ายกว่า

๔. ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการกับวัตถุประสงค์ของนโยบายมีใกล้ชิดมาก

เนื่องจากโครงการที่ดำเนินงานมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพปัญหาและผู้รับบริการมากที่สุด หากโครงการยุติลง ด้วยเหตุผลว่าผลลัพธ์และผลกระทบไม่เป็นไปตามที่ต้องการที่สามารถยุติโครงการนั้นได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะถ้าหากมีอีกทางเลือกหนึ่งของนโยบายที่เป็นทางเลือกที่ดีกว่า

การสืบต่อนโยบายอาจดำเนินการได้หลายรูปแบบ อาจไม่ใช่รูปแบบที่นำเสนอในขั้นตอนของการตัดสินใจ อาจมีขอบเขตที่แตกต่างกัน อาจเป็นนโยบายใหม่ที่ทดแทนนโยบายเดิม ลักษณะการสืบต่อนโยบายอาจดำเนินการได้ ดังนี้

(๑) นโยบายใหม่ การดำเนินการให้บริการแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายเดิม แม้จะเป็นนโยบายใหม่ที่ผ่านกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแล้วนั้น กลุ่มเป้าหมายเดิมยังแต่ยังสามารถเข้าถึงบริการของนโยบายใหม่ที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเดิม

(๒) การสืบต่อนโยบาย อาจทำให้นโยบายนั้นนำไปปฏิบัติในลักษณะการบริหารโครงการ ซึ่งอาจจะประกอบด้วยโครงการจำนวนเท่าเดิม จำนวนเพิ่มมากขึ้น หรือจำนวนลดน้อยลง

ลักษณะของการสืบต่อนโยบายสาธารณะในทรรศนะของ **มยุรี อนุมานราชธน**[๑๔] ได้ให้ทรรศนะหลายประการ ดังนี้

๑. อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในตัวนโยบาย เช่น จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือจำนวนองค์การลดลง วัตถุประสงค์ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการเปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ซึ่งก่อผลเสียมากกว่าผลดี (minus sum game) เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือผู้กำหนดนโยบายมักปกป้องนโยบายที่ตนเองเป็นผู้นำไปปฏิบัติหรือกำหนดขึ้น ส่วนนักการเมืองมักเข้ามากำหนด

---

[๑๔]มยุรี อนุมานราชธน, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: ธรรกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๒๖๗-๒๖๘.

ขอบเขตและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ในความขัดแย้งดังกล่าวนี้ผู้เสียประโยชน์และผู้ได้ประโยชน์จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะความซับซ้อนของตัวนโยบาย แนวความคิด ผลประโยชน์ และโอกาสของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่จะสืบต่อนั้น เช่น นโยบายแรงงานต่างด้าวเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับประเทศพม่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประโยชน์ ได้แก่ ฝ่ายต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า เช่น ฝ่ายตรวจคนเข้าเมือง ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำจังหวัด ฝ่ายทหาร พ่อค้า เป็นต้น

๒. การสืบต่อนโยบายที่มีลักษณะแตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดกลยุทธ์สำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่แตกต่างกัน เช่น รวมโครงการ ๒ โครงการหรือมากกว่า ๒ โครงการขึ้นไปเข้าด้วยกัน กลยุทธ์นี้สร้างปัญหาขึ้นภายในองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าแยกโครงการออกจากกันอาจเกิดปัญหาระหว่างองค์การที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะการสืบต่อนโยบายยังสัมพันธ์กับลักษณะของระบบการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น ระบบการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจ และโครงสร้างองค์การเป็นแบบกระทรวง ทำให้การสืบต่อนโยบายยุ่งยากกว่าระบบการเมืองแบบสหพันธรัฐซึ่งโครงสร้างองค์การเป็นแบบตัวแทน (Agency) การเปลี่ยนแปลงนโยบายอาจดำเนินการโดยการริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่หรือการสืบต่อนโยบาย ทั้งการริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่และการสืบต่อนโยบายนี้มีลำดับขั้นตอนที่เหมือนกัน แต่ในขั้นตอนการริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่และการสืบต่อนโยบายประกอบด้วยกิจกรรมที่แตกต่างกัน แต่นโยบายที่มีการดำเนินงานอยู่แล้วได้กำหนดตัวแสดงกระบวนการนโยบายและตัวนโยบาย ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของกระบวนการนโยบายไว้แล้ว อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสืบต่อนโยบายเข้ามาแทนที่กิจกรรมของนโยบายในขั้นตอนที่กำลังมีการก่อตัวของประเด็นปัญหา และริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่

๓. การสืบต่อนโยบายต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบาย และผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่กำลังคำเนินงานอยู่ เพราะการสืบต่อนโยบายจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านี้ ขณะที่การริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่ ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มสนับสนุนนโยบายที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายนั้น

๔. การสืบต่อนโยบายต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การ การปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ แทนที่จะมีการคัดสรรสมาชิกใหม่และฝึกอบรมสมาชิก ทั้งนี้ เนื่องมาจากการสืบต่อนโยบายเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับโครงการอื่นๆ ทำให้องค์การต้องปรับตัวและจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ เพื่อให้มีการสืบต่อนโยบาย สำหรับนโยบายที่ริเริ่มกำหนดใหม่ ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายอาจมีความคาดหวังในผลได้จากนโยบายลดลง เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติจนแล้วเสร็จในเวลาต่อมา ถ้านโยบายที่ริเริ่มกำหนดใหม่ประสบความล้มเหลว อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขณะนั้น เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้

๕. ทั้งการสืบต่อและการยุตินโยบายยังคงมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข ในการริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่ ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบายเป็นครั้งแรกจึงยังไม่มีองค์การและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของนโยบายมาเกี่ยวข้อง นอกจากฝ่ายบริหาร/รัฐบาลเท่านั้น ปรากฏว่ารัฐบาลต้องพิจารณางบประมาณและทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานเป็นช่วงเวลายาว โดยเปรียบเทียบกับการสืบต่อนโยบาย ส่วนปัญหาการสืบต่อนโยบายก็คือ ความเฉื่อยชาของผู้ปฏิบัติงานและการปกป้องนโยบายของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ และผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งเป็นทั้งกลุ่มเป้าหมายของนโยบายและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากการดำเนินงานตามนโยบาย จึงกลัวการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น

๖. อุปสรรคในการยุตินโยบายสาธารณะ

การยุตินโยบายสาธารณะมักจะสร้างปัญหาหรือส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องของการวางแผนและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การยุตินโยบายสาธารณะจึงกระทำได้ยากด้วยสาเหตุหลายประการ[๑๕] ได้แก่

๑. โดยปกติแล้วคนส่วนใหญ่มักไม่เต็มใจที่จะเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากการยุตินโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการยุตินโยบายและมี

---

[๑๕]มยุรี อนุมานราชธน, **นโยบายสาธารณะ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, ๒๕๕๖), หน้า ๒๗๓-๒๗๕

ผลให้คนเหล่านั้นสูญเสียผลประโยชน์ด้านอาชีพ นอกจากนี้คนส่วนใหญ่มักคิดว่าการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อการแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ไม่มีข้อผิดพลาดใดๆ

๒. การไม่ยอมรับข้อผิดพลาดของนักการเมือง โดยทั่วไปนักการเมืองส่วนใหญ่มักจะไม่ยอมรับความผิดพลาดจากการดำเนินงานตามนโยบายที่ตนเองรับผิดชอบ จึงไม่ยอมยุติหรือยุตินโยบาย หากเขาเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ได้มีส่วนในการเพิ่มคะแนนนิยมให้กับนักการเมืองในเขตเลือกตั้งของเขา

๓. นโยบายออกแบบมาเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินงานการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบและหน่วยงานต่างๆ ให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง องค์การถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อคำเนินภารกิจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของสังคมและบรรเทาปัญหาก่อนที่ปัญหาจะก่อผลด้านลบต่อการดำรงอยู่ขององค์การ ซึ่งองค์การไม่อาจถูกยุบได้ โดยง่าย ด้วยเหตุขึ้นโยบายซึ่งองค์การนำไปดำเนินการแล้วจึงมักไม่ยุติลง

๔. การเปลี่ยนแปลงนโยบายมีการเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายหนึ่งอาจไม่เป็นเหตุผลที่เพียงพอในการยุติหรือยุบองค์การ เนื่องจากอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นมาใหม่ ซึ่งทำให้องค์การดำรงอยู่ต่อไป ซึ่งหากองค์การแก้ไขปัญหาไม่ได้ก็ไม่จำเป็นต้องยุติหรือยุบองค์การ

๕. การต่อต้านการยุตินโยบายอาจเกิดจากกลุ่มภายในและ/หรือภายนอกองค์การ กลุ่มที่ต่อต้านการยุตินโยบายที่สำคัญอาจอยู่ภายในหรือภายนอกองค์การ กลุ่มนี้อาจมีทรัพยากรและกลยุทธ์การดำเนินงานแตกต่างกัน หากต้องการต่อต้านการยุตินโยบายต้องสร้างแนวร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายใหม่ การต่อต้านการยุตินโยบายมักเกิดขึ้นในขั้นตอนการยุตินโยบายมากกว่าการก่อตัวของนโยบายด้วยเหตุผล ๒ ประการ ได้แก่

(๑) ข้าราชการสามารถต่อต้านการยุตินโยบายได้อย่างสัมฤทธิผล

(๒) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการยุตินโยบายมีเป้าหมายเฉพาะเจาะจงที่ชัดเจนเพราะผลประโยชน์ส่วนตัวได้รับผลกระทบจากการยุตินโยบายที่ได้ดำเนินงานไปแล้ว

๖. การยุตินโยบายไม่สามารถกระทำโดยรัฐบาลระดับชาติได้ทันที รัฐบาลระดับชาติไม่สามารถยุตินโยบาย/แผนงาบ/โครงการที่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในทันที เนื่องด้วยเหตุผลด้านระเบียบข้อบังคับและกฎหมายซึ่งรองรับนโยบายที่มีการนำไปปฏิบัติ

๗. ความผูกพันระหว่างงบประมาณกับการดำเนินนโยบาย โดยปกติแล้วองค์การมักไม่ยอมยุติการดำเนินนโยบาย เนื่องจากนโยบายถูกนำไปปฏิบัติได้ใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากไปแล้ว ทำให้ต้องต่อต้านการยุตินโยบายการสนับสนุนให้ยุตินโยบายหนึ่งเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเสนอทางเลือกที่ดีกว่า หากยังไม่มีทางเลือกก็จะไม่ยุตินโยบาย

๘. ผลกระทบทางลบเมื่อมีการยุตินโยบาย ในบางกรณีการยุตินโยบายจะส่งผลกระทบด้านลบต่อชื่อเสียงของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการ ซึ่งไม่ใช่ความผิดพลาดเฉพาะตัวของบุคคล แต่กลายเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในมุมมองของนักการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม

๙. ขั้นตอนการยุตินโยบายใช้ระยะเวลานาน การยุตินโยบายอาจไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องมาจากขั้นตอนการยุตินโยบายหรือการตัดสินใจยุตินโยบายเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน

๗. ปัจจัยที่มีผลต่อการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

ถึงแม้ว่าจะยังไม่ปรากฏมีวิธีการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะนำมาประกอบการพิจารณาการยุติและการสืบต่อนโยบาย ส่วนใหญ่การยุตินโยบายมักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงทำให้ไม่อาจกำหนดกลยุทธ์ในการยุตินโยบายได้ ดังนั้น ปัจจัยที่เอื้อต่อการสืบต่อและการยุตินโยบายที่อาจนำมาใช้ ได้แก่[๑๖]

๑. บริบททางการเมือง (Politic contexts) บริบททางการเมืองที่เป็นสาเหตุที่ต้องสืบต่อนโยบายและยุตินโยบาย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารหลังจากมีการเลือกตั้งหรือวิกฤตเศรษฐกิจ

๒. กรอบของช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในนโยบาย (Period specified in the policy) การสืบต่อและการยุตินโยบายควรอยู่ภายในกรอบของช่วงเวลาที่กำหนดไว้และอาจจะเป็นกระบวนการแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือแบบเกิดขึ้นทันทีทันใดพร้อมๆ ก็ได้

๓. ความผูกพันกับงบประมาณ (Budget commitments) หากหน่วยงานได้รับการอนุญาตให้เก็บงบประมาณสำหรับการดำเนินงานนโยบายที่ยุติลงหรือตัดทอน

---

[๑๖]Hogwood Brain W. and Lewis A. Gunn., **Policy analysis for the real world**, pp. 249-250.

ให้แก่นโยบายในปีงบประมาณถัดไป หน่วยงานก็จะยุติหรือเปลี่ยนแปลงแผนงานหรือโครงการที่มีปัญหา

๔. การลดผลกระทบจาการยุติและสืบต่อนโยบาย (The impact reducing from successor and termination policy) การดำเนินงานเพื่อลดผลกระทบจากการสืบต่อและการยุตินโยบายที่มีต่อผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการและสถานที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้แก่ การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อองค์การ

๕. การลดทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานเบื้องต้น (Theories or assumptions reduction) กลยุทธ์ที่สำคัญและบางครั้งอาจจำเป็นมาก คือ การลดความชอบธรรมของทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานเบื้องต้นซึ่งเป็นพื้นฐานของนโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่

ดังนั้น การใช้กลยุทธ์ที่กล่าวเบื้องต้น ควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั้งการเมืองและการบริหาร ซึ่งเกี่ยวกับการสืบต่อและการยุตินโยบายนั้นๆ ลักษณะของนโยบายที่นำไปปฏิบัติแล้วและนโยบายใหม่ที่จะมาแทนที่ รวมทั้งกระบวนการที่จะนำไปสู่การสืบต่อและการยุตินโยบาย

๘. ความสำคัญของการกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย

การสืบต่อนโยบายและการยุตินโยบาย ควรจะเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นได้เสมอในอนาคต ปัจจัยที่กำหนดความจำเป็นที่จะต้องกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย[๑๗] ได้แก่

๑. ปัญหาได้เปลี่ยนแปลงไป ปัจจัยที่สำคัญซึ่งทำให้ต้องกำหนดรูปแบบการสืบต่อนโยบาย คือ ปัญหาทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ผู้กำหนดนโยบายมีข้อมูลไม่มากพอที่พอเชื่อได้ว่าเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริง นโยบายจึงควรออกแบบที่ยืดหยุ่น สามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางได้เมื่อมีข้อมูลเพิ่มขึ้น แนวทางแก้ไขปัญหาโดยใช้การเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่ม ไม่ช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างเฉพาะเจาะจง ยิ่งใช้การเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่มมากเพียงใด ก็จะยิ่งทำให้ยอมรับนโยบายมาเป็นเวลานานได้ง่ายยิ่งขึ้น และหากดำเนินการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะยืดหยุ่นน้อยลงเท่าใด

---

[๑๗]Ibid., pp. 250-253.

ก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการหรือสมาชิกขององค์การน้อยลงด้วยเท่านั้น การออกแบบนโยบายใหม่ควรเข้าใจองค์ประกอบสำคัญของสินค้าหรือบริการสาธารณะที่ส่งมอบแก่ผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้นๆ ซึ่งจะสามารถออกแบบนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาหรือการเปลี่ยนแปลงได้

๒. องค์ความรู้เดิมสำหรับแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงไป ความรู้เดิมที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาและลักษณะของปัญหาเองได้เปลี่ยนแปลงไปพร้อมๆ กัน การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้ยังรวมถึงแนวความคิดด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสม สำหรับแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย เนื่องจากเทคโนโลยีที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการยังมีความไม่แน่นอนนัก

๓. ทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานตามนโยบายเปลี่ยนแปลงไป ประเด็นกลยุทธ์ของรัฐบาลอาจจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายบางประเภท ประการแรก คือ ข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหารโดยนโยบายที่ออกแบบมาควรสามารถถ่ายโอนผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการหรือภารกิจหน้าที่ของรัฐให้ภาคเอกชน การใช้ทรัพยากรลักษณะนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย และประการที่สอง คือ ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณลดลงและในทางกลับกันก็คือเพิ่มขึ้นช้ามาก รัฐบาลอาจจะให้กลไกอื่นๆ เช่น อาสาสมัครช่วยดำเนินกิจกรรมส่งมอบสินค้าหรือบริการสาธารณะแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๔. ความต้องการสินค้าหรือบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป ความต้องการสินค้าหรือบริการสาธารณะจากนโยบายบางประเภทเปลี่ยนแปลงไป เช่น ปัญหาอาจเหมือนเดิมแต่จำนวนผู้รับบริการลดลง แต่เป็นบริการที่ใช้ต้นทุนสูง และบริการประเภทนี้ใช้เวลาดำเนินการส่งมอบนาน เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งในการเพิ่มทุน

๙. แนวทางการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

แนวทางการกำหนดกลยุทธ์สำหรับการสืบต่อและการยุตินโยบายเป็นวิธีการที่จะช่วยให้รับผิดชอบในการสืบต่อและการยุตินโยบาย สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิผล กลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ ได้แก่

๑. การให้ข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงไปที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

การสืบต่อและการยุตินโยบายเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการ นโยบายและเป็นกิจกรรมที่ก่อผลดีต่อนโยบาย ปัจจัยที่มีผลให้นโยบายประสบความล้มเหลว

สภาพแวดล้อมของนโยบายที่ได้เปลี่ยนแปลงไป การประเมินผลนโยบาย เหล่านี้จะช่วยให้ทราบว่าควรจะสืบต่อและการยุตินโยบายหรือไม่อย่างไร[๑๘] นอกจากนั้นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายอาจเข้าใจผิดว่าแผนงานหรือโกรงการเป็นงานประจำ จึงอาจทำการต่อด้านการยุตินโยบาย วิธีการสร้างการยอมรับการยุตินโยบายจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย คือ แสดงความจริงใจต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย โดยปกติแล้วผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมักพยายามปกปิดข้อมูลเพื่อป้องกันการต่อต้าน อย่างไรก็ตามหากมีการกระตุ้นให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงการยุติหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายก็อาจจะดำเนินการได้อย่างเหมาะสม

๒. การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงด้วยการสร้างแรงจูงใจภายในองค์การ

แนวทางหนึ่งที่ช่วยลดการต่อต้านการยุตินโยบายก็คือ การสร้างแรงจูงใจภายในองค์การ เพื่อสนับสนุนการยุตินโยบาย รวมทั้งลดความหวาดกลัวที่ว่าการเปลี่ยนแปลงส่งผลด้านลบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน วิธีหนึ่งที่จะจัดการการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิผล ก็โดยการจัดการฝึกอบรมและการพูดคุย เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การที่ได้รับการศึกษาสูง และรู้สึกมีความมั่นคงในงานมากกว่าสมาชิกกลุ่มอื่นในองค์การ ผู้บริหารโดยทั่วไปมักจะยึดติดกับความเชื่อเก่า ๆ ที่ว่า องค์การควรดำเนินงานด้วยวิธีการบริหารจัดการแบบเดิมเพียงวิธีเดียวเท่านั้นเพื่อให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ขณะที่ผู้ปฏิบัติงานรุ่นใหม่ซึ่งทำงานเพียงไม่กี่ปีในองค์การ อาจยอมรับแนวทางดำเนินงานใหม่ๆ ในการแก้ไขปัญหาขององค์การ รวมทั้งยอมรับการยุตินโยบายได้ง่าย

๓. การกำหนดผลตอบแทนเพื่อกระตุ้นให้มีการสืบต่อนโยบาย

โดยทั่วไปแล้วการสืบต่อนโยบายมักจะมีผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้รับค่าตอบแทนลดน้อยลงและอาจมีบุคลากรปฏิบัติงานลดน้อยลงด้วย ในกรณีที่การยุตินโยบายที่มีสาเหตุมาจากการไม่สามารถเก็บรักษางบประมาณของนโยบายที่อนุมัติให้ดำเนินงานไว้ได้ สิ่งที่จะช่วยกระตุ้นให้มีการสืบต่อนโยบายได้คือการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งให้แก่ผู้บริหารซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนการสืบต่อและการยุตินโยบาย

---

[๑๘]De Leon. D., **The American as anarchist: Reflections on Indigenous Radicalism**, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 194-195.

๔. การเปลี่ยนแปลงลักษณะองค์การให้ยืดหยุ่น

องค์การภาครัฐโดยทั่วไปมีโครงสร้างองค์การที่ไม่ยืดหยุ่น โครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ ซึ่งเน้นทีมงาน นอกจากจะเป็นโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นในการจัดตั้งและยุบเลิกแล้ว ยังเป็นโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้สมาชิกขององค์การมีสถานภาพที่ต่อเนื่องเมื่อนโยบายยุติลง[๑๙] ถึงแม้ว่ารูปแบบองค์การแบบแมทริกซ์จะเหมาะกับการสืบต่อนโยบาย แต่ไม่เหมาะกับนโยบายดำเนินการมาจนกลายเป็นงานประจำ ดังนั้นโครงสร้างองค์การแบบแมทริกซ์ที่ยืดหยุ่นและเอื้ออำนวยให้โอนย้ายผู้เชี่ยวชาญไปทำงานในนโยบายอื่นภายหลังจากมีการสืบต่อหรือยุตินโยบาย จะเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด[๒๐] และช่วยแก้ไขปัญหาที่สมาชิกองค์การต่อต้านการยุตินโยบายนั้นเป็นอย่างดี

๕. สนับสนุนให้มีการสืบต่อและการยุตินโยบายโดยใช้งบประมาณฐานศูนย์

การใช้งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting: ZBB) คือ เทคนิคงบประมาณที่คิดจากระดับการใช้จ่ายของโครงการที่มีอยู่และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของโครงการใหม่ วิธีการทำงบประมาณแบบฐานศูนย์นั้น หน่วยที่จัดทำงบประมาณ จะต้องประเมินและวิเคราะห์โครงการและกิจกรรมทั้งที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันและโครงการใหม่อย่างเป็นระบบทั้งในเรื่อง ผลงาน ค่าใช้จ่าย การตัดสินใจ ดำเนินงาน ทั้งนี้จะคำนึงถึงปัญหาหลัก ๒ ประการ คือ ประการแรก ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่ และประการที่สอง กิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ควรยกเลิกหรือลดงบประมาณลงเพื่อนำทรัพยากรไปใช้ในโครงการใหม่ที่สำคัญกว่า หรือเพื่อเป็นการลดงบประมาณปัจจุบันลงไปข้อดีของการใช้งบประมาณฐานศูนย์ ได้แก่ (๑) ช่วยให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายทราบถึงกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การอีกต่อไปแล้ว ซึ่งจะถูกจัดเป็นกิจกรรมที่จะดำเนินการในลำดับท้าย ๆ หรือยกเลิกหรือยุตินโยบายนั้นไป ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุด (๒) การวางแผนและจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินไปคู่กัน ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงเป้าหมายมากขึ้น

---

[๑๙]Biller, R., “On Tolerating Policy and Organizational Termination: some design considerations”, **Policy Sciences**, 7(2), (1976): 139-144.

[๒๐]Ibid.: 146-147.

๖. กฎหมายที่กำหนดการสืบต่อและยุตินโยบาย

เพื่อให้มีการสืบต่อและการยุตินโยบายเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม ผู้กำหนดนโยบายจึงควรวางแผนไว้ล่วงหน้าและสรุปประเด็นต่างๆ เช่น การออกกฎหมาย หรือระเบียบการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจให้พิจารณาการสืบต่อหรือการยุตินโยบายซึ่งอาจเป็นวาระสำคัญขององค์การ

สรุปท้ายบท

การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ (Policy Adjustment) หมายถึง การทำให้นโยบายสาธารณะดีขึ้น เหมาะสมยิ่งขึ้นหรือแก้ไขให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงไป ปัญหานโยบายเปลี่ยนแปลงไป ปรับปรุงตามผลการประเมินผลนโยบาย สภาพแวดล้อมภายในนโยบายและสภาพแวดล้อมภายนอกนโยบายเปลี่ยนไป

การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ (Policy Reconstruction) หมายถึง การทำให้ลักษณะของนโยบายสาธารณะเปลี่ยนไป ซึ่งอาจจะดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่ มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้กำหนดนโยบาย สภาพปัญหาความต้องการเปลี่ยนแปลงไป มีความคิดริเริ่มเกิดขึ้นใหม่ เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับของทรัพยากร มีกระแสการเรียกร้องใหม่จากประชาชนเกิดขึ้น

การยุตินโยบายสาธารณะ (Policy Termination) นั้น โดยปกติมักจะไม่ค่อยมีการสิ้นสุดหรือยุติ แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นโยบายย่อมจะสิ้นสุดลงเมื่อสามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติเมื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้ว ทางออกคือจะมีการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้นโยบายนั้นปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงไปแก้ไขปัญหาอื่นต่อไป การยุตินโยบายสาธารณะมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่ การต่อต้านจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ความรู้สึกเสียดายที่มีการลงทุนไปมาก ข้อจำกัดทางกฎหมาย การขัดผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้น

กระบวนการสืบต่อนโยบายส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะสืบต่อมากยิ่งขึ้นด้วยเหตุผล ๓ ประการ ดังนี้ ๑. การขยายกิจกรรมของรัฐบาล ๒. เกิดผลข้างเคียงหลังจากมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ๓. ความผูกพันทางการคลังของนโยบาย

การสืบต่อและการยุตินโยบายสามารถพิจารณาได้ในมิติขององค์การและนโยบายดังนี้ ๑. องค์การและนโยบายต่างทำหน้าที่ที่เหมือนกัน ๒. การยุติหน้าที่ขององค์การกระทำได้ง่ายกว่าการยุติหรือยุบองค์การ ๓. การยุตินโยบายกระทำได้ง่ายกว่ายุติหรือยุบองค์การ ๔. ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์ของโครงการกับวัตถุประสงค์ของนโยบายมีใกล้ชิดมาก

การยุตินโยบายสาธารณะกระทำได้ยากด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่ ๑. โดยปกติแล้วคนส่วนใหญ่มักไม่เต็มใจที่จะเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้น ๒. การไม่ยอมรับข้อผิดพลาดของนักการเมือง ๓. นโยบายออกแบบมาเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ๔. การเปลี่ยนแปลงนโยบายมีการเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ๕. การต่อต้านการยุตินโยบายอาจเกิดจากกลุ่มภายในและ/หรือภายนอกองค์การ ๖. การยุตินโยบายไม่สามารถกระทำโดยรัฐบาลระดับชาติได้ทันที ๗. ความผูกพันระหว่างงบประมาณกับการดำเนินนโยบาย ๘.ผลกระทบทางลบเมื่อมีการยุตินโยบาย ๙. ขั้นตอนการยุตินโยบายใช้ระยะเวลานาน

ปัจจัยที่เอื้อต่อการสืบต่อและการยุตินโยบายที่อาจนำมาใช้ ได้แก่ ๑. บริบททางการเมือง ๒. กรอบของช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในนโยบาย ๓. ความผูกพันกับงบประมาณ ๔. การลดผลกระทบจาการยุติและสืบต่อนโยบาย ๕. การลดทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานเบื้องต้น

ปัจจัยที่กำหนดความจำเป็นที่จะต้องกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย ได้แก่ ๑. ปัญหาได้เปลี่ยนแปลงไป ๒. องค์ความรู้เดิมสำหรับแก้ไขปัญหาเปลี่ยนแปลงไป ๓. ทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานตามนโยบายเปลี่ยนแปลงไป ๔. ความต้องการสินค้าหรือบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป

กลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ ได้แก่ ๑. การให้ข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงไปที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ๒. การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงด้วยการสร้างแรงจูงใจภายในองค์การ ๓. การกำหนดผลตอบแทนเพื่อกระตุ้นให้มีการสืบต่อนโยบาย ๔. การเปลี่ยนแปลงลักษณะองค์การให้ยืดหยุ่น ๕. สนับสนุนให้มีการสืบต่อและการยุตินโยบายโดยใช้งบประมาณฐานศูนย์ ๖.กฎหมายที่กำหนดการสืบต่อและยุตินโยบาย

คำถามท้ายบท

๑. เหตุใดถึงต้องมีการปรับปรุงนโยบายสาธารณะ และมีวิธีการอย่างไร

๒. เหตุใดถึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ และมีวิธีการอย่างไร

๓. การยุตินโยบายสาธารณะ คืออะไร เหตุใดถึงต้องยุติ

๔. การยุติกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทำอย่างไร อธิบาย

๕. จงอธิบายลักษณะการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ มาพอเข้าใจ

๖. อุปสรรคในการยุตินโยบายสาธารณะ มีอะไรบ้าง อธิบาย

๗. ปัจจัยที่มีผลต่อการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ มีอะไรบ้าง อธิบาย

๘. ความสำคัญของการกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย มีอะไรบ้าง อธิบาย

๙. แนวทางการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ มีอะไรบ้าง อธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

จินดาลักษณ์ วัฒนสิทธ์. **การประเมินนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย, ๒๕๕๒.

มยุรี อนุมานราชธน. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: ธรรกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙.

มยุรี อนุมานราชธน. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, ๒๕๕๖.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๐.

สัญญา เคณาภูมิ และคณะ. “นโยบายสาธารณะ : การยุติและการถ่ายโอน”. **วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา.** ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๙): ๔๓๕-๔๕๖.

Biller, R. “ On Tolerating Policy and Organizational Termination: some design considerations”. **Policy Sciences**, 7(2). (19761): 139-144.

Charles O. Jones. **An Introduction to Study of Public Policy**. (2nd ed.). Mass: Duxbury Press, 1977.

De Leon. D. **The American as anarchist: Reflections on Indigenous Radicalism**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

Hogwood Brain W. and Lewis A. Gunn. **Policy analysis for the real world**. New York: Oxford University, 1984.

แผนการสอนประจำบทที่ ๘

รายวิชา นโยบายสาธารณะ

Public Policy

บทที่ ๘ เทคนิคและหลักการของการวางแผน

Techniques and Principles of Planning

หัวข้อย่อย

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน

๒. ความหมายของการวางแผน

๓. ความสำคัญของการวางแผน

๔. หลักการวางแผน

๕. องค์ประกอบของการวางแผน

๖. ประเภทของการวางแผน

๗. กระบวนการวางแผน

๘. ประโยชน์ของการวางแผน

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

การวางแผนเป็นการออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความเหมาะสมกับเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ความสำคัญของการวางแผนคือเราสามารถกำหนดแผนขององค์กรได้โดยอาศัยการวางแผนในการดำเนินการในองค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้และบอกว่าใครควรรับชอบในส่วนใด หลักการวางแผนที่เรียกว่า “SMART PLANNING” ประกอบด้วย หลักความจำเพาะเจาะจง หลักความสามารถวัดได้ หลักความสำเร็จได้ หลักความมีเหตุผล หลักกรอบเวลา หลักการมีส่วนร่วมและการเตรียมการ หลักการนำ หลักความเห็นพ้อง หลักความต้องการ หลักความจำเป็น หลักการบูรณาการ หลักความทันสมัย และหลักการกำหนดเป้าหมาย

องค์ประกอบของการวางแผน ประกอบด้วย การกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุ วิธีการและกระบวนการ ทรัพยากรและค่าใช้จ่าย การนำแผนไปปฏิบัติ และการประเมินผลแผน ประเภทของการวางแผน พิจารณาจากลักษณะของงาน และพิจารณาจากลักษณะของการกระทำซึ่งจำแนกได้ ดังนี้ พิจารณาตามมิติของเวลา พิจารณาจากระดับการบริหารในองค์การ พิจารณาจากลักษณะของงานปกติงานในองค์การ พิจารณาโดยอาศัยลักษณะของการกระทำ ประเภทของการวางแผน

กระบวนการวางแผนขององค์การ การวางแผนจะเป็นต้นทางของการบริหารในขั้นตอนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปงานการแบ่งงานกันทำระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง การประสานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ตลอดจนถึงการจัดสรรทรัพยากรและแนวทางในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ ประโยชน์ของการวางแผนจะช่วยลดความผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้มา และช่วยทำให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของการวางแผน
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของการวางแผน
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจหลักการของการวางแผน
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจองค์ประกอบของการวางแผน
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจประเภทของการวางแผน
๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจกระบวนการวางแผน
๘. เพื่อศึกษาและเข้าใจประโยชน์ของการวางแผน

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๘
๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด
๓. ผู้เรียนซักถาม
๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท
๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา

๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๘

๓. สื่อ Power point ประจำบท

๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน

๒. การซักถามของผู้เรียน

๓. การปลายปลายภาค

บทที่ ๘
เทคนิคและหลักการของการวางแผน
(Techniques and Principles of Planning)

บทนำ

การวางแผน คือ จุดเริ่มต้นที่สำคัญของการทำงาน
วางแผนดี....มีชัยไปกว่าครึ่ง รู้เขารู้เรา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง

ในปัจจุบันนี้การวางแผน ถือว่าเป็นหน้าที่ทางการจัดการที่สำคัญเป็นอันดับแรก การวางแผนเป็น กระบวนการที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์การ เพื่อที่จะกำหนดกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ รวมทั้งพัฒนาหรือกำหนด ดังนั้น การวางแผนจึงเป็นการกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการขององค์การ การวางแผนไม่ใช่การตัดสินใจในอนาคต แต่การวางแผนการตัดสินใจในปัจจุบันที่มีผลต่ออนาคต จึงเป็นการเตรียมหรือคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า ทำให้ผู้จัดการหรือผู้นำองค์กรมีความพร้อมที่จะปฏิบัติงานหรือกระทำอะไรในอนาคตซึ่งการวางแผนที่มีประสิทธิภาพจะต้องสามารถตอบคำถามได้ถูกต้องชัดเจน เช่น ทำอะไรบ้าง ทำเมื่อไร ใครเป็นคนทำ ต้องการทรัพยากรอะไรเหล่านี้ เป็นต้น

ความจำเป็นที่ต้องมีการวางแผนช่วยในการกำหนดทิศทางขององค์การพนักงานทุกคนภายในองค์การทราบถึงความต้องการ และทิศทางขององค์การ ทำให้ทุกคนสามารถปฏิบัติงานหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยที่องค์การสามารถจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานเพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ถ้าองค์การขาดการวางแผนและการกำหนดทิศทางที่ชัดเจนก็อาจจะทำให้พนักงานในองค์การแต่ละคนทำงานไปคนละทิศคนละทาง ก่อให้เกิดความสับสน ความขัดแย้ง และความล่าช้าในการดำเนินงานขององค์การ เพราะฉะนั้นสภาพแวดล้อมขององค์การมีส่วนช่วยในการศึกษาวิเคราะห์ และคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การวางแผนทำให้สามารถกำหนดมาตรการในการปฏิบัติงาน รวมทั้งแผนกลยุทธ์เพื่อรองรับหรือรับมือ

กับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือสามารถหยุดยั้งการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมกับการเปลี่ยนแปลงต่อไปในอนาคต

ในการศึกษาเทคนิคและหลักการของการวางแผนในบทนี้ จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญต่างๆ ประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน ความหมายของการวางแผน ความสำคัญของการวางแผน หลักการวางแผน องค์ประกอบของแผน ประเภทของการวางแผน กระบวนการวางแผน และประโยชน์ของการวางแผน เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่นๆ ต่อไป

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน[๑]

ถ้าพิจารณาจากความหมายของคำว่า นโยบายสาธารณะดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับ (๑) กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาล และมิติการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล และ (๒) แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีกิจกรรม/การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้อง เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง ด้วยเหตุนี้ นโยบายสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ

จากความหมายข้างต้น การที่รัฐบาลกำหนดนโยบายสาธารณะแสดงให้ทราบถึงสิ่งที่รัฐบาลตั้งใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำ และยังต้องครอบคลุมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายบางเรื่องอาจจะไม่ต้องจัดทำแผนมารองรับ ถ้านโยบายนั้นสามารถนำไปปฏิบัติได้เลย เช่น นโยบายที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภาในวันอังคารที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น มีการกำหนดนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรกในเรื่องการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ด้วยมาตรการภาษี เพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชน ได้แก่ นโยบายบ้านหลัง

---

[๑]มยุรี อนุมานราชธน, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, ๒๕๕๖), หน้า ๓๘-๔๐.

แรกและรถยนต์คันแรก[๒] หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการและอนุมัติหลักการของการคืนภาษีบ้านไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของราคาบ้านที่มีราคาไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และคืนภาษีให้ผู้ซึ่งไม่เคยซื้อรถยนต์ใหม่ ราคาไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาทและครอบครองรถยนต์คันแรกนี้ภายในเวลา ๕ ปี จะได้คืนภาษี ๑๐๐,๐๐๐ บาท นโยบายดังกล่าวสามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที ภายใต้ความรับผิดชอบของกรมสรรพสามิตหรือสำนักงานสรรพสามิตพื้นที่ โดยไม่ต้องทำการวางแผนรองรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แต่สำหรับการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ในลักษณะที่ต้องมีการวางแผนรองรับ อาทิ นโยบายระยะยาวของประเทศไทยที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙) หรืออาจเรียกว่า แผนพัฒนาประเทศ (Nation Plan) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีบทบาทและหน้าที่หลักในการวางแผนนี้ และในการวางแผนดังกล่าวมีการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาทุกภาคส่วน ทั้งระดับชุมชน ระดับภาค และระดับประเทศในทุกขั้นตอนของแผนฯ สศช. ยังทำการวิเคราะห์และประเมินแผ่นงานและโครงการของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแนวทางของแผนดังกล่าว แผนฯ ฉบับที่ ๑๑ นี้ เป็นกระบวนการพิจารณาตัดสินใจในขณะที่ทำการวางแผนว่า ประเทศไทยจะทำอะไร ทำโดยใคร และทำเพื่ออะไร ดังนั้น แผนฯ นี้จึงมีรายละเอียดที่ สศช.กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็น ๖ ด้าน ได้แก่ (๑) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมในสังคม (๒) ยุทธศาสตร์การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน (๓) ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตร ความมั่นคงของอาหารและพลังงาน (๔) ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน (๕) ยุทธศาสตร์การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม และ (๖) ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ในการนำแผนพัฒนาประเทศไปปฏิบัติในลำดับต่อไปเกิดขึ้น เมื่อพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาล หรือบางกรณีพรรคการเมืองเสียงข้างน้อยหลายพรรคจัดตั้ง

---

[๒]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกถึงคณะปัจจุบัน (๒๕๕๔),** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://www.cabinet.thaigov.go.th//bb/_ main๓๑ htm. [๓ ตุลาคม ๒๕๖๕].

รัฐบาลผสม รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะแถลงกับรัฐสภาที่สอดคล้องกับแผนฯ ฉบับที่ ๑๑ นี้ นี่ก็หมายความว่า รัฐบาลต้องนำแผนฯ นี้ไปดำเนินการให้สัมฤทธิผลในอนาคต โดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับจุดมุ่งหมายประการใดประการหนึ่งของแผนฯ ฉบับที่ ๑๑ จะได้รับมอบหมายให้นำแผนฯ นี้ไปปฏิบัติ โดยทำหน้าที่แปลงแผนฯ นี้ให้เป็นแผนประจำปีในลักษณะของแผนงาน งาน และโครงการ (program, work and project) มารองรับ

จึงกล่าวได้ว่า นโยบายที่มีความสำคัญและผลลัพธ์ของนโยบายจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งในการดำเนินงานเพื่อก่อให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมาย จำเป็นต้องทำการวางแผนรองรับ เพื่อให้แผนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานให้สัมฤทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการวางแผนต้องกำหนดขอบเขตของงานอย่างชัดเจนแน่นอน แผนจึงมีประโยชน์ในหลายประการคือ ช่วยลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ช่วยให้มีการประสานงานกันอย่างดี ใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบความสำเร็จของเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ ขณะเดียวกันแผนยังช่วยให้ผู้บริหารสามารถปรับมาตรการและกิจกรรมในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับความไม่แน่นอนหรือการเปลี่ยนแปลงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ในการดำเนินงานตามแผน จึงต้องประเมินผลการนำแผนงานและโครงการไปปฏิบัติ เพื่อปรับปรุงแผนให้เหมาะสมและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง หรืออาจมีการปรับปรุงนโยบายเพื่อให้นโยบายบรรลุวัตถุประสงค์/จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ กล่าวสั้น ๆ ก็คือ นโยบายเป็นสิ่งที่เป็นนามธรรม แต่การวางแผนเป็นการแปลงสิ่งที่เป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมในลักษณะที่เป็นมาตรการและกิจกรรมตามแผนงาน งาน และโครงการนั่นเอง

สำหรับประเทศไทย ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมี ๒ ชั้น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างส่วนบน และมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นโครงสร้างส่วนล่าง รวมทั้งมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา[๓] องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่

---

[๓]ศุภชัย ยาวะประภาษ และปียากร หวังมหาพร, **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, ๒๕๕๕), หน้า ๒๐.

ค่อนข้างจำกัด สถาบันที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี/รัฐบาล โดยมีระบบราชการทำหน้าที่ช่วยเหลือด้วย ลักษณะดังกล่าว นโยบายสาธารณะไทยส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการดำเนินงานร่วมกันของสถาบันทั้งสองในรูปของร่างพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากที่รัฐสภาสามารถออกพระราชบัญญัติได้ ขณะที่คณะรัฐมนตรี/รัฐบาล สามารถออกพระราชกำหนดและนำไปขอความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ในภายหลัง หรือออกมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หลังจากนั้น กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดก็จะได้รับมอบหมายให้นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยดำเนินงานในลักษณะของแผนงาน งาน และโครงการ

๒. ความหมายของการวางแผน

การวางแผนเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้บริหารในทุกระดับ การวางแผนได้กลายเป็นงานที่ผู้บริหารทั้งหลายคุ้นเคยและมีการนำเอาไปใช้อย่างกว้างขวาง จึงมีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศหลายท่านได้ให้ความหมายของคำว่า การวางแผนไว้ต่างๆ ดังนี้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ[๔] สรุปความหมายของการวางแผน โดยเฉพาะการวางแผนพัฒนาแห่งชาติว่าเป็นกระบวนการกำหนดจุดมุ่งหมายและลำดับความสำคัญในการพัฒนาประเทศโดยมีรากฐานมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการกำหนดตัวแบบการเก็บข้อมูล การพยากรณ์การกำหนดทางเลือก และการปรับแก้ตัวแปรให้สอดคล้องกับความเป็นจริงเพื่อให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และพยายามให้บรรลุจุดมุ่งหมายอย่างต่อเนื่อง

พิชิต ฤทธิ์จรูญ[๕] ระบุว่า แผนเป็นรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ แผนอาจแบ่งออกเป็น

---

[๔]เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, **การบริหารการพัฒนา**, (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพิมพ์, ๒๕๕๘), หน้า ๑๘๕.

[๕]พิชิต ฤทธิ์จรูญ, **เทคนิคการประเมินโครงการ**, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗), หน้า ๑.

หลายประเภท เช่น แผนระยะสั้น แผนระยะยาว แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนา แผนปฏิบัติการ เป็นต้น ซึ่งแผนเหล่านี้มักจะประกอบด้วยกลุ่มกิจกรรมย่อย ๆ ลงมาเรียกว่าแผนงาน

เสรี พงศ์พิศ[๖] ให้ความหมายของการวางแผนยุทธศาสตร์ท้องถิ่นไว้ว่า คือ กระบวนการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่จำกัดเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ในการตอบสนองปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น

สมคิด พรมจุ้ย[๗] การวางแผน หมายถึง กระบวนการพิจารณาล่วงหน้าในอนาคตว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ให้ใครทำ ทำไมจึงทำ ทำที่ไหน และทำเมื่อใด เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยอาศัยการดำเนินงานที่เป็นระบบมีระเบียบ และมีประสิทธิภาพ ผลผลิตที่ได้จากการวางแผน คือ แผนอันเป็นข้อกำหนดที่ใช้เป็นเครื่องมือ หรือแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว หลักการสำคัญของการวางแผนจึงมุ่งไปที่ความสำเร็จของการปฏิบัติงาน และประสิทธิภาพของการดำเนินงาน การวางแผนจึงเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และถือได้ว่าเป็นงานอันดับแรกของกระบวนการบริหารและจัดการของหน่วยงาน

กฤตชน วงศ์รัตน์[๘] ให้ความหมายของ การวางแผน ไว้ว่ากระบวนการคิดวิเคราะห์ การตัดสินใจที่จะเตรียมการไว้ล่วงหน้า โดยอาศัยทรัพยากรทางการบริหาร (คน เงิน เครื่องจักร วัตถุดิบ วิธีการปฏิบัติ และการจัดการ) ไปปฏิบัติว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อไร ทำที่ไหน และใครเป็นคนทำ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การที่วางไว้

---

[๖]เสรี พงศ์พิศ, **แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลัง, ๒๕๕๒), หน้า ๖.

[๗]สมคิด พรมจุ้ย, **เทคนิคการประเมินโครงการ**, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕.

[๘]กฤตชน วงศ์รัตน์, **เอกสารประกอบการสอนรายวิชาองค์การและการจัดการ**, (เพชรบุรี: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, ๒๕๕๕), หน้า ๗๘.

อนิวัช แก้วจำนงค์[๙] ให้ความหมายของ การวางแผน ไว้ว่า เป็นกระบวนการกำหนดสิ่งที่ต้องการทำและตัดสินใจเลือกกระบวนการที่ดีที่สุดเพื่อดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ก่อนล่วงหน้า

ฮาโรลต์ ดี คูนซ์ (Harold D. Koontz) และซีรีน โอดอนเนลล์ (Cyril O. Donnell)[๑๐] ให้ความหมายของการวางแผนว่าคือ การตัดสินใจล่วงหน้าว่า จะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด และใครเป็นผู้ทำการวางแผนเป็นสะพานเชื่อมช่องว่างจากปัจจุบันไปสู่อนาคตตามที่ต้องการ และทำสิ่งต่างๆ ให้เกิดขึ้นตามต้องการ

รอบบินส์ และโคลเทอร์ (Robbins & Coulter)[๑๑] ให้ความหมายของการวางแผน ไว้ว่า กระบวนการในการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ การสร้างกลยุทธ์และพัฒนาแผนเพื่อบูรณาการและประสานกิจกรรมทุกระดับภายในองค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว

อาร์ แอล แอกคอฟฟ์ (R.L. Ackoff)[๑๒] ให้ความหมายว่าการวางแผน คือ บางสิ่งที่เรากระทำ (Action) เกิดขึ้น และเป็นเรื่องของการตัดสินใจโดยอาศัยการทำนายล่วงหน้า การวางแผนเป็นสิ่งจำเป็น เมื่อสภาพในอนาคตที่เราต้องการนั้นเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่ต้องอาศัยซึ่งกันและกันหลายๆ ด้าน เป็นชุดหรือเป็นระบบหนึ่งของการตัดสินใจ

สรุปได้ว่า การวางแผนเป็นการออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความเหมาะสมกับเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคต ภายใต้สถานการณ์หนึ่ง ๆ โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และกำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ว่าควรทำอะไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งแผนมีลักษณะสำคัญประกอบด้วย (๑) การกำหนดเป้าหมาย

---

[๙]อนิวัช แก้วจำนงค์, **หลักการจัดการ,** พิมพ์ครั้งที่ ๕, (สงขลา: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๕๗), หน้า ๗๐.

[๑๐]Harold Koontz; Cyril O'Donnell, **Principles of management: an analysis of managerial functions**, (New York: McGraw-Hill, ๑๙๗๒), p. ๘

[๑๑]Robbins and Coulter, **Organization Theory: Structure, Design, and Applications**, (New Jersey: Prentice-Hall, ๒๐๐๗), p. ๒๑๒.

[๑๒]Ackoff, Russell L., **A Concept of Corporate Planning**, (New York: Wiley-Interscience, ๑๙๗๐), p. ๙๗.

(Goals) และวัตถุประสงค์ (Objectives) (๒) การกำหนดกลยุทธ์ (Strategies) (๓) การพัฒนาแผนตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy of Plans)

๓. ความสำคัญของการวางแผน

การวางแผนถือได้ว่าเป็นกิจกรรมขั้นตอนแรกของการบริหารงาน และเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุดที่ทำให้การทำงานบรรลุเป้าหมายด้วยวิธีที่ดีที่สุด ในภาวะปัจจุบันสังคมมีแต่ความยุ่งยากซับซ้อนยากที่มนุษย์จะตัดสินใจกระทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยวิธีการพิจารณาอย่างผิวเผิน เพราะตัวแปรที่เข้ามามีส่วนกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของกิจกรรมต่าง ๆ นั้นมีมากมาย จำเป็นที่จะต้องใช้หลักวิชาเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์จัดระเบียบของตัวแปรทั้งหลาย และพยายามมองลู่ทางความเป็นไปได้ในอนาคตให้กระจ่างชัดขึ้น ก็คือ “การวางแผน” **ประชุม รอดประเสริฐ**[๑๓] กล่าวว่า การวางแผนมีความสำคัญต่อการดำเนินงานในสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ทรัพยากรซึ่งใช้ในการดำเนินงานมักมีจำนวนจำกัด ดังนั้น การวางแผนจะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรทุกชนิดอย่างประหยัดและเกิดประโยชน์สูงสุด

๒. การวางแผนเป็นตัวกำหนดกิจกรรมที่จะดำเนินการในอนาคต ฉะนั้นการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้อง นอกจากนี้จะทำให้ดำเนินงานบรรลุถึงเป้าหมายแล้วยังจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติตามแผนหรือผู้บริหารองค์การสามารถคาดเดาเหตุการณ์ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น แล้วสามารถปรับแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเหตุการณ์หรือสภาวการณ์และแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามแผนต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและทันต่อเหตุการณ์

๓. องค์การหนึ่ง ๆ ย่อมจะประกอบด้วยองค์การย่อยเป็นจำนวนมากบ้างน้อยบ้างและองค์การย่อยเหล่านั้นย่อมจะมีภาระหน้าที่และแผนงานในการดำเนินงานเป็นของตนเอง ฉะนั้นการวางแผนงานรวมย่อมช่วยให้เกิดการประสานงานระหว่างองค์การย่อยเหล่านั้นให้ดำเนินงานตามภาระหน้าที่ของตน เพื่อจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เดียวกัน

---

[๑๓]ประชุม รอดประเสริฐ, **นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี**, พิมพครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๙๕.

ซึ่งจะเป็นการเกื้อหนุนการดำเนินงานซึ่งกันและกัน และช่วยควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

๔. การวางแผนจะช่วยพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้าและสามารถคงอยู่ได้ในสังคม โดยสามารถสนองความต้องการของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพตามภาระผูกพันที่องค์การมีต่อสังคมนั้น

อนันต์ เกตุวงศ์[๑๔] ได้กล่าวถึง ความสำคัญของการวางแผนไว้ดังนี้

๑. การวางแผนเป็นหน้าที่อันดับแรกของผู้บริหาร นักวิชาการหลายคนที่กล่าวถึงหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร เช่น ลินดัลล์ เออร์วิก (Lyndall Urwick) และลูเทอร์ กูลิก (Luther Gulick) ได้กล่าวถึง หน้าที่บริหารที่เรียกว่าพอสคอร์บ (POSDCORB) และเฮนรี่ ฟายอล (Henri Fayol) กล่าวว่า การบริหารจะต้องทำสิ่งต่อไปนี้ คือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงานและการควบคุม นอกจากนี้ นิวแมนและรัมเมอร์ รวมทั้งฮาร์โรลด์ คูนต์และซีริล โอดอนเนลล์ ก็ได้อธิบายถึงหน้าที่ของผู้บริหารไว้ทำนองเดียวกันและเหมือนกันอยู่อย่างหนึ่งคือการให้หน้าที่ทางการวางแผนเป็นอันดับหนึ่ง จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าในทางวิชาการนั้นยอมรับการวางแผนว่าสำคัญมาก

๒. การวางแผนและแผนเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ผู้ปฏิบัติตามแผนสามารถศึกษาเรียนรู้วิธีการ ขั้นตอน และกระบวนการทำงานได้จากแผน ก่อนที่จะลงมือปฏิบัติ ดังนั้น จึงช่วยให้การทำงานของเขามีความเป็นไปได้มาก ทั้งเป็นที่เชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงานด้วย แผนจึงมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานและองค์การ

๓. แผนและการวางแผนเป็นตัวกำหนดทิศทางและความรู้สึกในเรื่องของความมุ่งหมายสำหรับองค์การให้ผู้ปฏิบัติทุกคนได้รู้ นอกจากนี้แผนยังเป็นกรอบสำหรับการตัดสินใจให้ผู้ปฏิบัติงานได้อย่างดี จึงสามารถป้องกันมิให้มีการตัดสินใจแบบเพื่อแก้ปัญหาแต่ละครั้งไปเท่านั้นด้วย

๔. แผนและการวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานมองไปในอนาคตและเห็นโอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์หรือกระทำการต่าง ๆ ให้สำเร็จตามมุ่งหมายได้ทั้งยัง

---

[๑๔]อนันต์ เกตุวงศ์, **หลักและเทคนิคของการวางแผน**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๘ – ๙.

ทำให้มองเห็นปัญหาอุปสรรคและภัยคุกคามต่าง ๆ เพื่อจะได้หาทางป้องกัน ตลอดจนการลดภาวะความเสี่ยงต่าง ๆ

๕. การตัดสินใจที่มีเหตุผลในการวางแผนนั้นจะมีการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า ซึ่งมีเวลาพอที่จะใช้หลักทฤษฎีแนวความคิดและหลักการประกอบกับตัวเลข สถิติ และข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาตัดสินใจ จึงทำให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม มีเหตุมีผลและเป็นประโยชน์ตามต้องการหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น **คูนต์และเนลล์** กล่าวว่า “ถ้าการวางแผนมีความสำคัญที่ช่วยให้ผู้บริหารทำงานอย่างรัดกุมในอนาคตและเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาในระยะยาวข้างหน้า ทั้งยังช่วยให้การตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้องด้วย”

๖. การวางแผนเป็นเรื่องการเตรียมการไว้ก่อนล่วงหน้า เมื่อมีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายความต้องการแล้ว กิจกรรมต่าง ๆ ที่จะต้องกระทำเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบังเกิดผลตามเป้าหมายนั้น ๆ จะต้องได้รับการพิจารณาและการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนการกระทำ ทรัพยากรที่ต้องใช้ เวลา สถานที่และการควบคุมดูแลการทำงานต่าง ๆ ทั้งหมดจะต้องมีการพิจารณา ทดลองและทดสอบอย่างละเอียดถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้แผนมีความสมบูรณ์ถูกต้องแล้วจึงนำไปปฏิบัติ ดังนั้นสาระสำคัญดังกล่าวเกี่ยวกับการวางแผนจึงเป็นเครื่องประกันความเป็นไปได้ของการทำงานให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์เป็นอย่างดี

๗. การวางแผนมีส่วนช่วยให้มนุษย์เปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ได้มากเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเสมอตามธรรมชาติ เมื่อมีความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น มนุษย์มีความสามารถในการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปตามความต้องการมากขึ้น การวางแผนจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มนุษย์อาศัยเพื่อใช้ในการเตรียมการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ในอนาคต และทำให้การเปลี่ยนแปลงมีความเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น ดังคำกล่าวที่ว่า “การวางแผนเปรียบเสมือนยานพาหนะที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ” นอกจากการวางแผนจะมีส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแล้ว ยังมีบทบาทช่วยให้การกระทำต่าง ๆ เป็นไปอย่างสอดคล้อง ประสานและสัมพันธ์กันเป็นระบบอีกด้วย

๘. การวางแผนเป็นตัวนำในการพัฒนา ตามหลักการวางแผนขั้นแรกจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของการตัดสินใจในทุกเรื่องที่จะกระทำต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตัดสินใจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องก็เพื่อที่จะทำให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพราะการกำหนดวัตถุประสงค์แล้วจะต้องมีการกระทำเพื่อให้เกิดผล ดังนั้นการวางแผนย่อมหมายถึงการมีวัตถุประสงค์ มีเป้าหมาย มีการตัดสินใจที่มีเหตุผล มีการกระทำตามแผนและให้บังเกิดผลตามที่ต้องการได้

ปัญหาและความต้องการของประชาชนมีอยู่จำนวนมาก การวางแผนช่วยจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการต่าง รวมทั้งลำดับความเร่งด่วน และกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้ ความสำคัญของการวางแผนอาจพิจารณาได้ ๕ ประการ ดังนี้[๑๕]

๑. เป็นการลดความไม่แน่นอนและปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต การวางแผนเป็นการจัดโอกาสทางด้านการจัดการให้ผู้วางแผนมีสายตากว้างไกลมองเหตุการณ์ต่าง ๆ ในอนาคตที่อาจเกิดขึ้น เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ปัญหาและความต้องการของประชาชนในสังคมนั้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์การ ดังนั้น องค์การจึงจำเป็นต้องเตรียมตัวและเผชิญกับสิ่งที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากความผันผวนของสิ่งแวดล้อมอันได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

๒. ทำให้เกิดการยอมรับแนวความคิดใหม่ ๆ เข้ามาในองค์การ เนื่องจากปรัชญาของการวางแผนยึดถือและยอมรับเรื่องการเปลี่ยนแปลง ไม่มีสิ่งใดอยู่อย่างนิรันดรจึงทำให้มีการยอมรับแนวความคิดเชิงระบบ (System Approach) เขามาใช้ในองค์การยุคปัจจุบัน

๓. ทำให้การดำเนินการขององค์การบรรลุถึงเป้าหมาย การวางแผนเป็นงานที่ต้องกระทำเป็นจุดเริ่มแรกของทุกฝ่ายในองค์การ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินการเป็นไปด้วยความมั่นคงและมีความเจริญเติบโต

๔. ลดความสูญเปล่าของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน การวางแผนทำให้มองเห็นภาพรวมขององค์การที่ชัดเจนและยังเป็นการอำนวยประโยชน์ในการจัดระเบียบขององค์การให้มีความเหมาะสมกับลักษณะงานมากยิ่งขึ้น เป็นการจำแนกงานแต่ละแผนกไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

---

[๑๕]ปริวัฒน์ ช่างคิด, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**, (ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓), หน้า ๑๘๐.

๕. ทำให้เกิดความแจ่มชัดในการดำเนินงาน เนื่องจากการวางแผนเป็นการกระทำโดยอาศัยทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยต่าง ๆ มาเป็นตัวกำหนดจุดมุงหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในอนาคตอย่างเหมาะสมกับสภาพองค์กรที่ดำเนินอยู่

จะเห็นได้ว่า การวางแผนเป็นการวิเคราะห์ สังเคราะห์สิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ดังนั้น ความสำคัญของการวางแผนจึงอยู่ที่ผลการวิเคราะห์ว่าสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้มาน้อยเพียงใด การวิเคราะห์จนได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ และนำมาวางแผนจะทำให้ได้แผนที่นำไปสู่การปฏิบัติได้จริงก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อหน่วยงาน

สรุปได้ว่า ความสำคัญของการวางแผนคือเราสามารถกำหนดแผนขององค์กรได้โดยอาศัยการวางแผนในการดำเนินการในองค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้และบอกว่าใครควรรับชอบในส่วนใด ซึ่งแผนนั้นเป็นทั้งเครื่องมือและแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรในองค์การ การวางแผนจะบอกว่าภารกิจใดที่องค์การจะต้องดำเนินการ มีการเลือกทางเลือกและแนวทางในการดำเนินการ นอกจากนั้นแผนยังเป็นเครื่องกระตุ้นและจูงใจผู้ปฏิบัติงานในองค์การ การวางแผนจะบ่งบอกถึงทิศทางในอนาคตขององค์การซึ่งจะทำให้ผู้ทำงานในองค์การเห็นแนวทางการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้

๔. หลักการวางแผน

การวางแผนที่นำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถดำเนินการได้หลายประการ หลักสำคัญของการวางแผนที่นำเสนอต่อไปนี้เรียกว่า “SMART PLANNING” โดย **จีระ ประทีป และนราธิป ศรีราม**[๑๖] อธิบายไว้ ดังนี้

๑. หลักความจำเพาะเจาะจง (Specific: S) การวางแผนจะต้องมีความชัดเจนเฉพาะเจาะจงเพื่อให้ทราบว่าแผนนั้นจะใช้เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการในเรื่องใด ในการวางแผนจึงควรกำหนดรายละเอียดเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะประเด็นให้ชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการนำไปแปลงเป็นแผนงาน โครงการในภาคปฏิบัติต่อไป โดยความชัดเจนหรือเฉพาะเจาะจงในที่นี้อาจผันแปรไปตามประเภทของการวางแผน เช่น การวางแผนมหภาคก็มักมีรายละเอียดหรือความเฉพาะเจาะจงน้อยกว่าการวางแผนจุลภาค หรือการ

---

[๑๖]จีระ ประทีป และนราธิป ศรีราม, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, ๒๕๕๘), หน้า ๒๙.

วางแผนระดับท้องถิ่นก็ย่อมมีความเฉพาะเจาะจงมากกว่าการวางแผนระดับชาติ เป็นต้น แผนที่มีความเฉพาะเจาะจงสูงจึงเป็นแผนที่พึงปรารถนาเพราะจะง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ

๒. หลักความสามารถวัดได้ (Measurable: M) ในการวางแผนต้องคำนึงถึงผลสำเร็จที่สามารถวัดผลได้เสมอ ดังนั้น ผลลัพธ์ที่ต้องการหลังการดำเนินการตามแผนจึงต้องเป็นสิ่งที่สามารถวัดด้วยเครื่องมือหรือมาตรวัดต่าง ๆ ได้ ในการวางแผนจึงต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัดผลสำเร็จไว้ล่วงหน้าให้เกิดความชัดเจน ทั้งผลเชิงปริมาณ เช่น จำนวนชิ้นงาน ระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ร้อยละของความสำเร็จ และเชิงคุณภาพ เช่น ความสามารถในการแก้ปัญหาหรือตอบสนองความต้องการ ความถูกต้องสมบูรณ์ของการปฏิบัติ ความพึงพอใจของประชาชน เป็นตัน ซึ่งตัวชี้วัดและเกณฑ์การวัดต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้เห็นได้อย่างชัดเจน หรือเป็นรูปธรรมว่าแผนนั้น ๆ เมื่อนำไปสู่การปฏิบัติแล้วเกิดผลเป็นอย่างไร เกิดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัติตามแผน

๓. หลักความสำเร็จได้ (Achievable: A) เป็นหลักการที่สัมพันธ์กับหลักความสามารถวัดผลได้ กล่าวคือ เมื่อการวางแผนมีการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว โอกาสที่จะดำเนินงานตามแผนให้ประสบผลสำเร็จย่อมมีสูงตามไปด้วย นอกจากนี้แล้วหลักการนี้ยังหมายรวมถึงการวางแผนนั้นมีการกำหนดผลสำเร็จที่ต้องการไว้โดยไม่สูงเกินจริง สามารถปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จได้จริงไม่ใช่เป็นเพียงแค่ความฝันหรือความต้องการที่ไม่มีวันไปถึงได้ แผนที่ได้มาจากการวางแผนและผลที่ต้องการของแผนดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางการปฏิบัติจริงภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และระยะเวลา

๔. หลักความมีเหตุผล (Reasonable: R) ผู้ทำหน้าที่ในการวางแผนต้องมีความสามารถในการใช้ตรรกะหรือเหตุผล เพื่อที่จะใช้หลักเหตุผลในการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหรือปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการวางแผน และยังต้องมีการพินิจพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก่อนที่จะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของแผน นอกจากนี้แล้วการวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งแผนที่มีความถูกต้องเหมาะสมกับการปฏิบัติงานต่าง ๆ นั้นต้องผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนการวางแผนที่เป็นระบบหรือเป็นเหตุเป็นผลด้วย โดยขั้นตอนดังกล่าวจะแสดงลำดับขั้นของการวางแผนที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันลงไปเป็นขั้น ๆ ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าอะไรควรทำก่อน อะไรควรทำหลัง ตั้งแต่ขั้นแรกจนถึง

ขั้นตอนสุดท้าย การวางแผนที่เป็นไปตามลำดับขั้นหรือเป็นไปตามลำดับความสำคัญนี้ทำให้เกิดความเป็นระบบหรือทำให้เห็นโครงสร้างของความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างปัจจัยและขั้นตอนต่าง ๆ ในการวางแผน

๕. หลักกรอบเวลา (Time-frame: T) การวางแผนจำเป็นต้องมีการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนว่าจะใช้เวลาในแต่ละขั้นตอนยาวนานเท่าใด เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนที่มีประสิทธิภาพในทางการปฏิบัติ นอกจากจะกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนในแต่ละขั้นของกระบวนการวางแผนแล้ว เมื่อได้แผนออกมาแล้วยังต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามแผนให้ชัดเจนอีกด้วย เพื่อให้ทราบได้ว่าแผนดังกล่าวมีระยะเวลาเริ่มต้นและจะต้องสิ้นสุดลงเมื่อใด ซึ่งการมีกรอบเวลาที่ชัดเจนนี้ย่อมช่วยให้เกิดความชัดเจนในการนำแผนไปปฏิบัติ ตลอดจนช่วยในการวัดคุณค่าหรือผลสำเร็จของแผนต่อไปด้วย

๖. หลักการมีส่วนร่วมและการเตรียมการ (Participation and Preparation: P) แม้ว่าหน้าที่ในการวางแผนจะถือเป็นหน้าที่หลักของผู้บริหาร แต่หากผู้บริหารวางแผนแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยขาดการมีส่วนร่วมจากสมาชิกหรือจากบุคลากร อาจส่งผลให้แผนนั้นยากแก่การนำไปสู่การปฏิบัติ บุคลากรอาจต่อต้านหรือไม่เห็นความสำคัญของแผน หรือไม่มุ่งมั่นทุ่มเทในการปฏิบัติงานตามแผนอย่างเต็มที่ ดังนั้น ในการวางแผนจึงจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้บุคลากรได้มีส่วนร่วม เพื่อให้บุคลากรเกิดความรู้สึกผูกพันและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานตามแผน นอกจากนี้แล้ว ในการวางแผนต้องมีการตระเตรียมข้อมูล สารสนเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตระเตรียมทรัพยากรอื่น ๆ ทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ไว้ให้พร้อมและมีความสมบูรณ์ครบถ้วนให้มากที่สุด เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ถือเป็นปัจจัยนำเข้าที่สำคัญในการวางแผน หากการวางแผนมีการเตรียมการเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้เป็นอย่างดีแล้ว โอกาสที่จะได้มาซึ่งแผนที่ถูกต้องเหมาะสมหรือสอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานหรือองค์การย่อมเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

๗. หลักการนำ (Leading: L) ในการวางแผนต้องคำนึงถึงความสำคัญของแผนในลักษณะที่จะต้องชี้นำให้มีการปฏิบัติเกิดขึ้นตามมาเสมอ แผนที่ได้จากการวางแผนจึงเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการดำเนินงานสำหรับอนาคต การบริหารหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ของหน่วยงาน จึงต้องเป็นไปตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแผน จะดำเนินงานก่อนโดยไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามแผนมิได้ ซึ่งในทางปฏิบัติพบได้เสมอว่าการบริหารและ

การดำเนินงานของหลายหน่วยงานขัดกับหลักการข้อนี้ โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่หลายหน่วยงานได้มีการดำเนินงานไปก่อนแล้วจึงค่อยมาวางแผนหรือปรับแผนให้สอดคล้องกับการดำเนินงานในภายหลัง

๘. หลักความเห็นพ้อง (Agreement: A) หลักการนี้เป็นหลักที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วม เพราะเมื่อบุคลากรมีส่วนร่วมในการวางแผนแล้วย่อมส่งผลให้แผนที่ได้มานั้นมาจากความเห็นพ้องต้องกัน และเป็นที่ยอมรับของบุคลากร ความเห็นพ้องในที่นี้จึงไม่ใช่การวางแผนแบบเอาชนะซึ่งกันและกันโดยใช้เสียงข้างมาก ที่จะทำให้มีฝ่ายที่แพ้และฝ่ายที่ชนะแต่เพียงอย่างเดียว แต่ความเห็นพ้องในการวางแผนนี้ต้องเกิดจากการคิด การตัดสินใจ หรือจากการระดมสมองของที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วางแผนแต่ละคนต้องนำเสนอข้อมูลพร้อมเหตุผลต่าง ๆ ประกอบการวางแผนให้แจ่มชัดในการตัดสินใจเพื่อกำหนดแผน ผู้วางแผนก็ต้องตัดสินใจเพื่อกำหนดแผน โดยยอมรับในข้อมูลและเหตุผลที่ชัดเจนและหนักแน่นที่สุดร่วมกัน การวางแผนโดยอาศัยหลักความเห็นพ้องนี้ จึงเป็นการวางแผนที่ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างยอมรับร่วมกันในเหตุและผลของแนวทางและหลักการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนโดยปราศจากความขัดแย้งหรือเกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด

๙. หลักความต้องการ (Need: N) การวางแผนจะเกิดขึ้นมิได้หากหน่วยงานหรือบุคลากรไม่ต้องการให้แผนนั้นเกิดขึ้น การวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางหลักในการปฏิบัติงานจึงเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานและบุคลากรในอันที่จะมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อช่วยเป็นหลักประกันในผลสำเร็จของงานนั้น ๆ หรือการวางแผนอาจมาจากการมีปัญหาในการทำงาน บุคคลจึงต้องการวางแผนเพื่อหาหนทางที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหานั้น ๆ เพราะฉะนั้น หากมีการวางแผนโดยขาดการศึกษาหรือวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว แผนที่ได้อาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ปัญหาหรือความต้องการของผู้ปฏิบัติ อันจะส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนตามมาได้

๑๐. หลักความจำเป็น (Necessary: N) ในการวางแผนจะต้องมีการศึกษาหรือวิเคราะห์หาความจำเป็นของหน่วยงานประกอบการวางแผนด้วยเสมอ โดยอาจวิเคราะห์ความจำเป็นนี้ร่วมกับการวิเคราะห์หาความต้องการด้วยก็ได้ เพื่อให้แผนที่จะกำหนดขึ้นนั้นสอดคล้องกับความจำเป็นของงานหรือขององค์การ เพราะงานบางงาน

ต้องการแนวทางการดำเนินงานที่ถูกต้อง รอบคอบและชัดเจนจึงจำเป็นต้องมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ในขณะที่งานบางงานอาจมีกรอบหรือกติกากำหนดไว้แล้วอาจไม่จำเป็นต้องวางแผนก็ได้ดังนั้น การวางแผนทุก ๆ ครั้งจึงเกิดขึ้นมาเพราะมีความจำเป็นที่ต้องมีหลักหรือแนวทางในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ให้มีความชัดเจน

๑๑. หลักการบูรณาการ (Integration: I) ในการวางแผนโดยเฉพาะแผนหลักของหน่วยงานและการวางแผนพัฒนาในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จะต้องมีการบูรณาการความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยในกรณีเป็นแผนของหน่วยงานก็ต้องผสมผสานหรือบูรณาการความต้องการ ตลอดจนทรัพยากรของฝ่ายหรือส่วนงานต่าง ๆ ในองค์การทุกส่วนให้เข้าด้วยกันเป็นส่วนหนึ่งของแผน ในกรณีที่เป็นการวางแผนพัฒนาก็ต้องบูรณาการปัญหาหรือความต้องการของคนในพื้นที่พร้อม ๆ กับบูรณาการทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในพื้นที่มาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนา ในการวางแผนเมื่อเป็นไปตามหลักการบูรณาการแล้วย่อมส่งผลให้แผนที่ได้นั้นมีความครอบคลุมและสมบูรณ์ ตลอดจนเป็นแผนที่มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของฝ่ายต่าง ๆ แผนที่ได้จึงมีความพร้อมที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

๑๒. หลักความทันสมัย (Newly: N) การวางแผนจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์หรือมีความทันสมัยอยู่เสมอ เพราะการวางแผนถือเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะเกิดการปฏิบัติตามแผนขึ้นตามมาในอนาคต ในการวางแผนจึงต้องมีการดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมหรือสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง แผนที่ดีจึงต้องสามารถปรับเปลี่ยนหรือยืดหยุ่นได้ตามสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้แล้วหลักการนี้ยังรวมถึงการที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือสารสนเทศใหม่ ๆ จึงต้องปรับปรุงแผนให้เกิดความทันสมัยด้วย อย่างไรก็ตาม ความทันสมัยหรือทันสถานการณ์ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าการปรับแผนจะสามารถกระทำเมื่อใดก็ได้หรือกระทำได้ตามอำเภอใจของผู้บริหาร แต่ต้องกระทำโดยมีการวิเคราะห์สถานการณ์ ตลอดจนความจำเป็นหรือความต้องการด้วย

๑๓. หลักการกำหนดเป้าหมาย (Goal: G) สิ่งสำคัญที่สุดประการหนึ่งซึ่งขาดไม่ได้ของแผนก็คือจะต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ในการวางแผนจึงต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือกำหนดวัตถุประสงค์ที่ตรงหรือสอดคล้องกับปัญหาหรือความต้องการ

ของหน่วยงาน เพื่อให้รู้ว่าจะวางแผนหรือกำหนดแนวทางในการทำงานไปเพื่ออะไร โดยเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นถือเป็นผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นหลังมีการดำเนินการตามแผนนั่นเอง และนอกจากการวางแผนจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนเพื่อให้ทราบว่าจะดำเนินงานตามแผนไปเพื่ออะไรแล้ว เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของแผนที่ถูกกำหนดขึ้น นี้จะต้องมีความสอดคล้องหรือรองรับกับนโยบาย กลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ ตลอดจนเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การอีกด้วย

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

๕. องค์ประกอบของการวางแผน

การวางแผนที่มีประสิทธิภาพมีองค์ประกอบสำคัญที่ต้องพิจารณา ประกอบด้วย[๑๗]

๑. การกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุ

การกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุ มีหลายระดับ ดังนี้

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

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

(๓) เป้าหมาย (Targets) เป็นองค์ประกอบที่เป็นผลมาจากการแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติมากขึ้น เป้าหมายจึงเป็นการกำหนดผลลัพธ์

---

[๑๗]ปริวัฒน์ ช่างคิด, **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**, (ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓), หน้า ๑๘๕-๑๘๖.

สุดท้ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผน โดยจะกำหนดเป็นหน่วยนับที่วัดผลได้เชิงปริมาณ และกำหนดระยะเวลาที่จะบรรลุผลสำเร็จนั้นด้วย

๒. วิธีการและกระบวนการ

วิธีการและกระบวนการ (Means and Process) เป็นองค์ประกอบที่เกิดจากการนำข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์และกำหนดเป็นทางเลือก (Alternative) สำหรับเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือกลวิธี (Strategy) ให้บรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ จากนั้นจะถ่ายทอดออกมาเป็นแผนงาน (Programs) และโครงการ (Projects) ที่เชื่อมโยงกัน โดยทั่วไปจะประกอบด้วย ๒ องค์ประกอบหลัก คือ

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

(๒) แผนงาน (Programs) และโครงการ (Projects) เป็นการกำหนดแนวทางการกระทำที่เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติมากขึ้นซึ่งโดยทั่วไปจะมีประเด็นในการเขียนที่ชัดเจนครอบคลุมและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

๓. ทรัพยากรและค่าใช้จ่าย

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

๔. การนำแผนไปปฏิบัติ

การนำแผนไปปฏิบัติ (Implementation) เป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงกรรมวิธีในการตัดสินใจเลือกแผนงานและโครงการไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามจุดหมาย (Ends) ที่กำหนดไว้ซึ่งขั้นตอนนี้จะต้องอาศัยกลยุทธ์หลายอย่างทั้งกลยุทธ์ภายในองค์การและกลยุทธ์ภายนอกองค์การ

๕. การประเมินผลแผน

การประเมินผลแผน (Evaluation) เป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงการตรวจสอบการควบคุมและการวัดผลการปฏิบัติตามแผนเพื่อให้ทราบถึง ความก้าวหน้าหรือ

ข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดของแผนนั้น ๆ เพื่อจะได้ปรับปรุงแผนให้สามารถนำไปปฏิบัติได้บรรลุตามเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

องค์ประกอบของการวางแผนที่กล่าวมาข้างต้น เป็นแนวทางพื้นฐานของการวางแผน การพิจารณาองค์ประกอบของการวางแผน ทั้งการกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุอย่างเป็นรูปธรรม การพิจารณาวิธีการและกระบวนการดำเนินการของแผน การคำนึงถึงทรัพยากรและค่าใช้จ่ายอย่างเหมาะสม การกำหนดแนวทางนำแผนไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม และการออกแบบประเมินผลแผนอย่างเป็นระบบ เหล่านี้จะทำให้การวางแผนมีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. ประเภทของการวางแผน

การวางแผนเป็นเรื่องสำคัญสำหรับนักบริหารทุกระดับ เพราะการวางแผนเป็นกิจกรรมแรกของกระบวนการบริหารซึ่งนักบริหารสามารถนำไปใช้กับงานทุกอย่าง โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาและการแสวงหาโอกาสใหม่หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ในองค์การ นักวิชาการจึงพยายามแบ่งประเภทของแผน (Types of Planning) ออกเป็นหลายประเภท ทั้งนี้โดยพิจารณาตามมิติของเวลา พิจารณาจากระดับการคิดบริหาร พิจารณาจากลักษณะของงาน และพิจารณาจากลักษณะของการกระทำซึ่งจำแนกได้ ดังนี้[๑๘]

๑. พิจารณาตามมิติของเวลา หากจะแบ่งประเภทของการวางแผนตามมิติเวลา (Timing) ก็อาจแบ่งเป็น ๓ แบบ คือ

๑.๑ การวางแผนระยะสั้น (Short-range Planning) แผนระยะสั้นหมายถึง แผนงานในรูปของกิจกรรมเฉพาะอย่างที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นในระยะเวลาอันใกล้และสอดคล้องกับแผนระยะยาว โดยมักมีกำหนดเวลาไว้ในเป้าหมายไม่เกิน ๑ ปีหรือสั้นกว่า อาจเป็นการวางแผน ๑ สัปดาห์ ๓ เดือน ๖ เดือน หรือ ๑ ปีก็ได้ การวางแผนระยะสั้นส่วนใหญ่จะเป็นแผนของแต่ละหน่วยงานย่อยที่กระทำในรูปของแผนปฏิบัติการหรือแผนประจำปีที่เราเรียกว่า “โครงการ” (Project) ซึ่งมีกิจกรรมที่ไม่สลับซับซ้อนมากนัก มีขอบเขตแคบและเฉพาะเจาะจง ซึ่งในภาคราชการเรียกว่า แผนงบประมาณ โดยเริ่มตั้งแต่

---

[๑๘]โชติ บดีรัฐ, **เทคนิคการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘), หน้า ๖๗.

เดือนตุลาคมถึงกันยายนของปีถัดไป ส่วนรัฐวิสาหกิจใช้เวลาตามปีปฏิทินคือตั้งแต่เดือนมกราคมถึงธันวาคม สำหรับภาคเอกชนไม่ค่อยมีแผน นอกจากเป็นบริษัทขนาดใหญ่ แผนระยะสั้นของภาคราชการ เช่น โครงการอบรมสัมมนา โครงการจัดงานแสดงสินค้า OTOP โครงการแข่งขันกีฬาเยาวชนแห่งชาติ

๑.๒ การวางแผนระยะกลาง (Medium - range Planning) แผนระยะกลาง หมายถึงแผนที่มีช่วงระยะเวลามากกว่า ๑ ปี ตามปกติอยู่ในระยะเวลา ๓ - ๕ ปี ส่วนใหญ่มักจะเป็นแผนที่กิจกรรมต่อเนื่องกับแผนระยะสั้น เพียงแต่ผู้วางแผนต้องพยายามขยายระยะเวลาให้ยาวนานกว่าแผนระยะสั้นออกไปอีกเท่านั้น แต่จะไม่ขยายให้ยาวออกไปมากนักเพราะหากขยายมากออกไปมากกว่าเกินกว่า ๕ ปี นักบริหารอาจจัดวางเป็นแผนระยะยาวต่อไป เช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๕ ปี แผนพัฒนาการการศึกษา ๕ ปี แผนพัฒนาสาธารณสุข ๕ ปี

๑.๓ การวางแผนระยะยาว (Long-range Planning) แผนระยะยาว หมายถึงแผนที่มีกำหนดช่วงระยะเวลาเกินกว่า ๕ ปีหรืออาจต้องเป็นแทน ๑๐ ปี ๑๕ ปี ๒๐ ปีขึ้นไปก็ได้ ซึ่งแผนระยะยาว กิจกรรมนั้นจะมีขนาดใหญ่ มีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่ายหลายสาขาและใช้เวลาดำเนินการนานกว่าจะเห็นผล แผนระยะยาวจึงเป็นแผนที่กำหนดแนวทางเชิงชี้นำ (Indicative Plan) อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างวิสัยทัศน์ของนักบริหาร เช่น แผนพัฒนาขีปนาวุธของกองทัพ แผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แผนพัฒนาเทคโนโลยีและสาระสนเทศ แผนผลิตแพทย์และวิศวกร แผนพัฒนาระบบขนส่งทางน้ำ

สำหรับประเทศไทย จุดอ่อนที่สำคัญในการวางแผนคือการขาดการวางแผนระยะยาว โดยเฉพาะขาดการวางผังเมืองที่เป็นแผนแม่บทหรือแขนรวมที่จะส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ราชการ พาณิชยกรรม ที่อยู่อาศัย สถานที่เริงรมย์ ฯลฯ ให้เป็นสัดส่วน จึงทำให้เกิดปัญหามากมายในเมืองหลวงขนาดนี้ เพราะส่วนใหญ่จะเน้นการวางแผนระยะสั้นและระยะปานกลางซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น แต่ขาดการมองการไกลหรือขาด “วิสัยทัศน์” (Vision) ที่จะกำหนดทิศทางของประเทศ แต่ละด้านไว้ในอนาคตอย่างครอบคลุมและเป็นระบบเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างรวดเร็วและมีทิศทางที่ชัดเจน

นอกจากนั้นประเทศไทยยังขาดการวางแผนระยะยาวในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ ถึงฉบับที่ ๑๑ ได้เน้นการ

พัฒนาคนก็ตาม แต่เป็นการวางแผ่นระยะ ๕ ปีเท่านั้น การพัฒนาคนของประเทศไทยจึงต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ที่เขาเน้นพัฒนาคนหรือสร้างคนโดยให้ความสำคัญกับกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคนตั้งแต่แรกเกิดจนกระทั่งตาย เพราะถ้าคนมีคุณภาพดีแล้วการพัฒนาด้านอื่น ๆ ก็น่าจะพัฒนาได้ไม่ยากนัก หลายประเทศให้ความสำคัญกับการวางแผนระยะยาวมากโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ ประเทศเหล่านั้นจึงสามารถป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดในอนาคตได้ และสามารถวิจัยพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ๆ สนองต่อความต้องการของประชาชนและสังคมโลกได้อย่างพอเพียง

๒. พิจารณาจากระดับการบริหารในองค์การ ถ้าจะแบ่งประเภทของการบริหารตามระดับของการบริหารในองค์การสามารถแบ่งได้กว้างๆ ๓ ระดับ ดังนี้[๑๙]

๒.๑ การวางแผนกลยุทธ์หรือยุทธศาสตร์ (Strategic Planning) หมายถึงแผนระดับสูง เป็นแผนรวบรวมทั้งหมดขององค์การ ซึ่งการวางแผนต้องครอบคลุมทุกกิจกรรมขององค์การ มีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธ์กิจ จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ นโยบายและกลวิธีที่ชัดเจนมีการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมในอนาคต ผูกพันการใช้ทรัพยากรในระยะยาว มักเป็นการวางแผนระยะยาว ๕ ปีขึ้นไป โดยเป็นหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง (Top Executives) เช่น การวางแผนกลยุทธ์ของภาครัฐในการขยายบริการพาณิชย์นาวี การวางแผนยุทธศาสตร์ปราบปรามยาเสพติดให้โทษ การวางแผนยุทธศาสตร์ของกองทัพในการแก้ปัญหาสามจังหวัดภาคใต้ การวางแผนยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย การวางแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด

๒.๒ การวางแผนกลวิธี (Tactical Planning) หรือแผนบริหารเป็นการนำแผนกลยุทธ์มาแปลงเป็นแผนยุทธวิธีหรือแผนบริหารซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ของนักบริหารระดับล่างพัฒนาแผนนี้ร่วมกัน แผนนี้จึงเป็นสะพานเชื่อมโยงระหว่างแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติการ ระยะเวลาของแผนประมาณ ๒-๕ ปี ซึ่งจะมีการนำเอาแผนกลยุทธ์มา

---

[๑๙]กฤช เพิ่มทันจิตต์, **นโยบายสาธารณะและวางแผน หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์: การวางแผนและการควบคุม = Planning and Controlling**, (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖), หน้า ๓๙.

กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น กำหนดเป็นแผนงานที่มีรายละเอียดสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์

๒.๓ การวางแผนดำเนินงาน (Operational Planning) หรือเรียกแผนปฏิบัติการ หรือโครงการ ซึ่งหน่วยงานย่อยต่างๆ จะกำหนดกลวิธีหรือแผนงานย่อยและแต่ละแผนงานย่อยจะมีโครงการหรืองานหรือกิจกรรมต่าง ๆ รองรับ ซึ่งง่ายต่อการปฏิบัติ แผนระยะสั้นจะเป็นช่วงเวลาไม่เกิน ๑ ปีแล้วจะสอดคล้องกับแผนกลวิธี และแผนกลยุทธ์ด้วย โดยปกติเป็นบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารระดับต้นจัดทำซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมมากที่สุด เพราะมีองค์ประกอบตั้งแต่ชื่อโครงการหรือกิจกรรม วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ดัชนีหรือตัวชี้วัด ระยะเวลา งบประมาณ เป็นต้น เมื่อพิจารณาประเภทของแผนตามระดับของการบริหารในองค์การแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันในด้านจุดมุ่งหมาย กรอบเวลาระยะเวลาของแผนซึ่งมักจะเป็นไปตามองค์การ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมขององค์การดำรงอยู่ ถ้าเป็นสภาพแวดล้อมมีลักษณะเป็นพลวัตสลับซับซ้อน (Complexity) มาก ผู้บริหารไม่สามารถที่จะวางแผนกลยุทธ์ในกรอบ ๕ ปีได้ ก็อาจกำหนดกรอบระยะเวลาสั้นกว่า ๕ ปีได้ แม้แต่ถ้าสภาพแวดล้อมขององค์การมั่นคง ผู้บริหารอาจกำหนดกรอบเวลาของแผนกลยุทธ์เป็น ๑๐ ปี หรือ ๒๐ ปีก็ได้

๓. พิจารณาจากลักษณะของงานปกติงานในองค์การ แบ่งเป็น ๒ ลักษณะคือ “งานประจำ” (Routine) เป็นงานที่ต้องกระทำอยู่สม่ำเสมอซ้ำ ๆ เป็นประจำ เช่น งานรักษาความสงบเรียบร้อย งานยุทธการ งานการเงิน งานจัดเก็บภาษีอากร งานป้องกันประเทศ งานด้านทะเบียนของกรมการปกครอง งานอีกลักษณะหนึ่งก็คือ “งานพัฒนา” (Development) หรืองานโครงการ (Project) เป็นงานที่เพิ่มจากงานประจำวันหรืองานที่คิดริเริ่มตลอดจนป้องกันมิให้เกิดปัญหา เพื่อความเจริญก้าวหน้าขององค์การ ดังนั้น การแบ่งประเภทของแผนตามลักษณะของงานในภาครัฐโดยทั่วไปแบ่งออกได้ดังนี้

๓.๑ แผนทางด้านเศรษฐกิจ

๓.๒ แผนทั้งด้านสังคม

๓.๓ แผนทั้งด้านการเมือง

๓.๔ แผนทางด้านทหาร

๓.๕ แผนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

๓.๖ แผนทั้งด้านการบริหาร

๔. พิจารณาโดยอาศัยลักษณะของการกระทำ แบ่งประเภทของแผนออกเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้[๒๐]

๔.๑ แผนใช้ครั้งเดียว (Singer use Plans) คือ ลักษณะของแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์เฉพาะแต่ละอย่าง ซึ่งใช้เวลาไม่นานมากนักและไม่กระทำซ้ำอีก เมื่อทำเสร็จตามวัตถุประสงค์แล้วก็เลิกกระทำหรือเลือกปฏิบัติก็ถือว่าเป็นการสิ้นสุดของแผน เช่น แผนปฏิบัติการรบของทหาร แผนปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสึนามิ แผนจัดกีฬาเอเชียนเกมส์

๔.๒ แผนถาวร (Standing Plans) คือ ลักษณะของแผนที่เคยกระทำแล้วปัจจุบันก็ยังกระทำอยู่และยังสามารถกระทำซ้ำได้อีกต่อไปเรื่อย ๆ ในเรื่องเดียวกันส่วนมากมักเป็นงานประจำหรืองานตามปกติขององค์การ เป็นงานที่ปฏิบัติต่อเนื่องยาวนานที่ไม่ได้กำหนดระยะสิ้นสุดของแผน เช่น นโยบายกฎระเบียบ วิธีปฏิบัติ แผนบริหารทั่วไป แผนพัฒนาบุคลากร แผนพัฒนาชนบท แผนแม่บทชุมชน

๕. พิจารณาโดยจำแนกตามระดับการบริหารประเทศ การจำแนกแผนประเภทนี้ยึดพื้นที่ในการบริหารประเทศเป็นหลักในการทำจัดทำแผน ซึ่งแบ่งประเภทของการวางแผนออกได้ดังนี้

๕.๑ การวางแผนระดับชาติ เป็นการวางแผนที่ครอบคลุมกิจกรรมการพัฒนาทุกด้านของประเทศและครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ดังปรากฏในรูปของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งนับว่าเป็นแผนแม่บทที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ

๕.๒ การวางแผนระดับภาคเป็นการวางแผนที่มีความเฉพาะเจาะจงครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ภาคใดภาคหนึ่งของประเทศ เพราะการวางแผนระดับชาติอาจไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะพื้นที่แต่ละพื้นที่อาจแตกต่างกัน เช่น แผนพัฒนาภาคเหนือแผนพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก แผนพัฒนาเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ แผนพัฒนาลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา

---

[๒๐]อนันต์ เกตุวงศ์, **หลักและเทคนิคของการวางแผน**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๕๘.

๕.๓ การวางแผนระดับท้องถิ่นเป็นการวางแผนครอบคลุมพื้นที่เฉพาะแห่ง อาจเป็นระดับจังหวัด ระดับอำเภอ หรือระดับตำบล โดยการวางแผนจากล่างขึ้นไปสู่บนให้สอดคล้องกับแผนระดับสูงขึ้นไป ซึ่งการวางแผนระดับท้องถิ่นถ้ากำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายสอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยตรง ย่อมทำให้การพัฒนาบรรลุผลสำเร็จได้ง่าย เช่น การวางแผนพัฒนาตำบล การวางแผนพัฒนาอำเภอการวางแผนยุทธศาสตร์เทศบาล การวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัด และการวางแผนยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด

๖. ประเภทของการวางแผน โดยจำแนกตามรูปแบบการวางแผนตามรูปแบบนี้แบ่งประเภทของการวางแผนออกได้ดังนี้[๒๑]

๖.๑ การวางแผนแบบไม่เป็นทางการ เป็นการวางแผนที่มีลักษณะเป็นศิลป์มากกว่าศาสตร์ เพราะผู้วางแผนจะใช้วิจารณญาณและประสบการณ์เป็นองค์ประกอบสำคัญ ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตัดสินใจและมักไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่มีการกำหนดเป้าประสงค์และเป้าหมาย ตลอดจนวิธีการหรือแนวทางที่ชัดเจน จึงเป็นการวางแผนไม่เป็นระบบและไม่มีความต่อเนื่อง การวางแผนรูปแบบนี้ในอดีตผู้บริหารใช้กันมานาน แต่ในปัจจุบันมีใช้น้อยเพราะการวางแผนรูปแบบนี้มีจุดอ่อนผู้ที่บริหารหรือผู้วางแผนใช้ความรู้สึกและความชอบพอของตนเองเป็นหลักในการตัดสินใจ โดยปราศจากการใช้องค์ความรู้หรือข้อมูลประกอบในการตัดสินใจ ซึ่งอาจให้การวางแผนไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริง

๖.๒ การวางแผนแบบเป็นทางการ การวางแผนประเภทนี้นิยมแพร่หลายในองค์การที่มีการบริหารจัดการสมัยใหม่ เพราะเป็นการวางแผนที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการทำงานที่เป็นระบบของผู้บริหาร และเป็นการใช้ศาสตร์หรือองค์ความรู้ในการวางแผน มิใช่ใช้ประสบการณ์หรือวิจารณญาณ แต่มีทีมวางแผนซึ่งต้องใช้เวลาในการวางแผน มีกำหนดเป้าประสงค์หรือจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน มีการใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ มีการวิเคราะห์ข้อมูลก่อนตัดสินใจ และกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร สามารถตรวจสอบแก้ไขปรับปรุงแผนได้ การกำหนดรูปแบบของแผนดังกล่าวสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติที่

---

[๒๑]Robbins, S. P., & Coulter, M., **Management**, (6thed.), (New Jersey: Prentice Hall, 1999), p. 19.

สอดคล้องกันและเป็นตัวอย่างของนักบริหารมือใหม่ด้วย เช่น การวางแผนสร้างสนามบิน การวางแผนขยายโรงงานอุตสาหกรรม การวางแผนปรับปรุงองค์การให้เป็นองค์การสมัยใหม่

ตัวอย่าง เช่น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕- ๒๕๕๙ ที่ทางรัฐบาลได้มีการวางแผนการสร้างรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน แผนการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิและเมืองใหม่สุวรรณภูมิ แผนการพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจ การเมืองของการรถไฟแห่งประเทศไทย เช่น ย่านมักกะสัน ศูนย์พหลโยธิน บางซื่อ และย่านสถานีแม่น้ำ

สรุปได้ว่า ประเภทของการวางแผนโดยพิจารณาได้จากการวางแผนตามมิติเวลา (Timing) ระดับการบริหารในองค์การ ลักษณะของงาน ลักษณะของการกระทำ และจำแนกตามระดับการบริหารประเทศในทรรศนะมองว่า ประเภทของการวางแผนองค์การในหลายองค์การในประเทศไทยจุดอ่อน คือการขาดการวางแผนระยะยาวโดยเฉพาะขาดการวางผังเมืองที่เป็นแผนแม่บทหรือแผนรวมที่จะส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น สถานที่ราชการ เอกชน พาณิชยกรรมที่อยู่อาศัย สถานที่เริงรมย์ ฯลฯ ให้เป็นสัดส่วน จึงทำให้เกิดปัญหามากมายในขณะนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนควรหันมาให้ความสำคัญกับการวางแผนระยะยาวเพื่อสะดวกในการจัดสัดส่วนพื้นที่ใช้สอยให้เป็นระบบและถูกต้องตามหลักผังเมือง

๗. กระบวนการวางแผน

กระบวนการวางแผนหรือขั้นตอนการวางแผนนั้น มีความสำคัญกับองค์การ โดยกระบวนการวางแผนเป็นการกำหนดแนวทางเลือกสำหรับปฏิบัติการล่วงหน้า เชื่อมโยงกับบทบาทหน้าที่ทางการบริหารที่ว่าด้วยการควบคุม เพื่อที่จะบรรลุจุดมุ่งหมาย ใช้เป็นกลไกป้อนกลับ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น เพื่อให้องค์การเกิดการเรียนรู้ ซึ่งได้มีนักวิชาการได้เสนอเกี่ยวกับกระบวนการในการวางแผนดังนี้

เวริกซ์ และคูนท์ (Weihrich & Koontz)[๒๒] ได้เสนอขั้นตอนในการวางแผนควบคู่กับกระบวนการวางแผนไว้ ๘ ขั้นตอน ดังนี้

---

[๒๒]Weihrich, Heinz & Koontz, Harold, "**The Nature and Purpose of Planning**", In Management: A Global Perspective, (New York: McGraw-Hill, Inc., 1994), p.117.

๑. การรับรู้โอกาสหรือการแสวงหาโอกาส (Being Aware of Opportunities) โดยเน้นไปที่การตลาด การแข่งขันความต้องการของลูกค้า จุดแข็ง จุดอ่อนขององค์การ

๒. การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าประสงค์ (Setting Objectives or Goals) โดยระบุให้ชัดเจนว่าเราต้องการอะไร ที่ไหน เมื่อไร อย่างไร

๓. การพิจารณาถึงสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน (Considering Planning Premises) เช่น มีสิ่งแวดล้อมใดเกี่ยวข้องในการวางแผนบ้าง ทั้งสิ่งแวดล้อมภายใน และสิ่งแวดล้อมภายนอก

๔. การกำหนดทางเลือก (Identifying Alternatives เป็นการกำหนดทางเลือกที่ดีที่สุดที่จะนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

๕. การเปรียบเทียบทางเลือกหรือการประเมินทางเลือก (Comparing Alternatives or Evaluating Alternatives) โดยเน้นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์และต้องเป็นทางเลือกที่เสียค่าใช้จ่าย (Cost) น้อย แต่ให้ผลประโยชน์ (Benefit) สูงสุด

๖. การเลือกทางเลือก (Choosing an Alternative) คือ การเลือกทางเลือกเพียงทางเลือกเดียวที่เหมาะสมที่สุดในการนำไปปฏิบัติ

๗. การกำหนดสิ่งสนับสนุนแผน (Formulating Supporting Plans) เช่น วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร งบประมาณ เป็นต้น

๘. การกำหนดแผนงบประมาณ (Numbering plans by Budgeting) โดยกำหนดรายรับรายจ่ายและแผนการใช้เงินให้ชัดเจน

วันชัย มีชาติ[๒๓] ได้อธิบายเกี่ยวกับกระบวนการในการวางแผน ๗ ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

๑. การวิเคราะห์สภาพแวดล้อม เป็นการพิจารณาถึงโอกาสและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการทำงานขององค์การ ตลอดจนสถานภาพและปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับองค์การ การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมจะทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม และเตรียมการในการปรับตัวขององค์การ ในขั้นตอนนี้องค์การจะรวบรวม

---

[๒๓]วันชัย มีชาติ, **การบริหารองค์การ**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕๗-๑๖๐.

ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์การและพิจารณาผลกระทบของปัจจัยต่าง ๆ เหล่านั้นที่มีต่อองค์การ เพื่อเตรียมการในการดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยในการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การจะต้องวิเคราะห์ทั้งสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการขององค์การและพิจารณาถึงโอกาสในการดำเนินงานขององค์การและสภาพแวดล้อมดังกล่าว โดยปกติสภาพแวดล้อมที่องค์การมักจะเอานำมาพิจารณา ได้แก่ความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ คู่แข่งขององค์การ จุดแข็งจุดอ่อนขององค์การ ตลอดจนกลุ่มลูกค้าเป้าหมายหรือตลาด เป็นต้น

๒. การกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ ในขั้นตอนนี้องค์การจะกำหนดเป้าหมายขององค์การและสิ่งที่องค์การต้องการบรรลุโดยกำหนดเป้าหมาย องค์การมักจากกำหนดเป้าหมายที่มีลักษณะ SMART - GOAL ชื่อเป้าหมายที่มีความเฉพาะเจาะจงสามารถวัดได้เป็นที่เห็นพ้องต้องกันหรือตกลงร่วมกัน เป็นเป้าหมายที่สามารถนำไปปฏิบัติได้และมีช่วงเวลากำหนดไว้ นอกจากนี้เป้าหมายที่ดียังจะต้องท้าทายแต่สามารถบรรลุได้ และเป้าหมายควรมีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้ทุกคนในองค์การรู้เป้าหมายร่วมกันและเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่เข้ามาใหม่ จะยังสามารถเข้าใจและรับรู้ถึงเป้าหมายขององค์การได้อยู่

๓. การเสนอทางเลือกเป็นขั้นตอนที่องค์การแสวงหาทางเลือกในการดำเนินการให้เกิดผลตามเป้าหมายที่วางไว้ การแสวงหาทางเลือกนี้องค์การจะพยายามให้ได้ทางเลือกมากที่สุด โดยยังไม่มีการพิจารณาในแง่ของความเหมาะสมและความป็นไปได้ของแต่ละทางเลือก เป็นการรวบรวมทางเลือกให้ได้มากที่สุดก่อนเทคนิคที่มักจะใช้ในการแสวงหาทางเลือก ได้แก่ เทคนิคระดมสมอง เทคนิคในการประชุมกลุ่ม เป็นต้น เทคนิคเหล่านี้มุ่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเสนอทางเลือกให้มากที่สุดก่อนโดยไม่ต้องสนใจว่าทางเลือกใดจะเป็นไปได้มากกว่า เมื่อได้ทางเลือกมากพอ แล้วทุกคนในกลุ่มจะร่วมพิจารณาทางเลือกเหล่านั้นร่วมกัน

๔. วิเคราะห์ทางเลือก ขั้นตอนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ทางเลือกที่ได้จากขั้นตอนที่สามโดยพิจารณาถึงความเหมาะสมในการเลือกทางเลือกแต่ละทาง การวิเคราะห์ทางเลือกจะพิจารณาว่าทางเลือกแต่ละทางมีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหน ในการ

บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่ละทางเลือกมีข้อดีจุดเด่น และข้อจำกัดอย่างไร ปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินการตามเลือกดังกล่าว ค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ตลอดจนความคุ้มค่าของทางเลือก ซึ่งการวิเคราะห์ทางเลือกองค์การอาจจะทำให้ทุกคนช่วยกันวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ที่ช่วยกันเสนอมาทีละทางเลือกโดยไม่สนใจว่าใครจะเป็นผู้เสนอทางเลือกดังกล่าวการวิเคราะห์ทางเลือกมักจะมีตัวแบบที่องค์การเลือกนำมาใช้ในการวิเคราะห์มากมาย เช่น ตัวแบบในทางเศษฐศาสตร์การจัดการ และการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เช่น คำนวณผลตอบแทนจากการลงทุน การคำนวณมูลค่าปัจจุบัน

๕. การเลือกทางเลือก เป็นขั้นตอนที่องค์การใช้ดำเนินการ การเลือกทางเลือกที่สมเหตุสมผลมากกว่าที่สุด คือทางเลือกที่องค์การได้ประโยชน์มากที่สุดโดยเฉพาะหากมีการคำนวณผลตอบแทนที่ได้ออกมาเป็นตัวเลข องค์การจะเลือกทางเลือกที่เอื้อประโชน์ให้แก่องค์การ ได้ประโยชน์มากที่สุดได้ เนื่องจากองค์การมักจะมีข้อกำหนดจำกัดหลายประการ เช่น ข้อจำกัดในด้านข้อมูลข่าวสาร องค์การไม่รู้ทางเลือกทุกทางที่จะดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ องค์การไม่รู้ความน่าจะเป็นในการเกิดทางเลือก และไม่ทราบถึงผลได้ผลเสียของแต่ละทางเลือก องค์การมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร ทางเลือกบางทางเลือกให้ผลตอบแทนดี แต่ต้องใช้งบประมาณสูงองค์การมีข้อจำกัดในด้านสติปัญญาที่จะใช้ในการตัดสินใจในการเลือกทางเลือก และข้อจำกัดในด้านเวลาที่องค์การต้องตัดสินใจแข่งกับเวลา ดังนั้น เรามักจะพบว่าการตัดสินใจในการดำเนินงานองค์การในหลาย ๆ ครั้งไม่ได้เป็นการตัดสินใจในรูปแบบที่มีเหตุผล และทำให้องค์การได้ประโยชน์มากที่สุด

๖. การกำหนดแผนในรายละเอียด ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่องค์การกำหนดแผนในรายละเอียดหรือแผนในระดับแผนปฏิบัติการว่าแต่ละหน่วยงานย่อยจะต้องมีโครงการและกิจกรรมในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ มีการระบุผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตลอดจนระยะเวลาในการดำเนินงาน

๗. การจัดสรรทรัพยากรและอุปกรณ์ที่จำเป็นให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถดำเนินการบรรลุตามป้าหมายที่วางไว้ได้ ทรัพยากรเหล่านี้จะต้องมีความเพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินการ มิฉะนั้นผู้ปฏิบัติจะไม่สามารถปฏิบัติตามแผนงานได้ การวางแผนจึงต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ด้วยว่าเพียงพอหรือไม่ ลักษณะดังกล่าวนี้จึงทำให้แผนงานเป็นกรอบสำหรับองค์การในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

สรุปได้ว่า กระบวนการในการวางแผนขององค์การจะเห็นว่าการวางแผนจะเป็นต้นทางของการบริหารในขั้นตอนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปงานการแบ่งงานกันทำ ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง การประสานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ตลอดจนถึงการจัดสรรทรัพยากรและแนวทางในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้เกิดระบบกระบวนการวางแผนที่เป็นรูปธรรมชัดเจน จะส่งผลต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติต่อไปในอนาคต

๘. ประโยชน์ของการวางแผน

นอกจากการวางแผนจะมีความสำคัญระดับสังคมและประเทศชาติแล้ว ยังมีความสำคัญและความจำเป็นระดับองค์การโดยเฉพาะสำหรับนักบริหารมาก ซึ่งถ้าจะพิจารณาในแง่ประโยชน์ของการวางแผน ก็พบว่ามีประโยชน์หลายประการ ดังนี้[๒๔]

๑. ป้องกันมิให้เกิดปัญหาและความผิดพลาด หรือลดความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เพราะการวางแผนจะกำหนดแนวทางในการปฏิบัติและมาตรฐานในการควบคุมอย่างรัดกุม

๒. ทำให้มีกรอบหรือทิศทางในการดำเนินงานที่ชัดเจนว่าจะต้องทำอะไร ที่ไหน เมื่อไหร่ อย่างไร ใครทำ ทำให้นักบริหารและผู้ปฏิบัติงานมีความมั่นใจในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ก่อให้เกิดการประหยัดทรัพยากรในการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุ และการจัดการเวลา แทนที่จะเสียเวลาในการดำเนินงานที่ไร้ทิศทาง เพราะได้มีการพิจารณาเลือกวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดก่อนนำไปปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนในอนาคตลงได้มาก

๔. ช่วยให้การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ถูกต้อง และเพราะการวางแผนจะเป็นแนวทางปฏิบัติที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่แล้วเปรียบเสมือน “เรือที่มีทางเสือ”

---

[๒๔]อนันต์ เกตุวงศ์, **หลักและเทคนิคของการวางแผน**, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๑๐.

๕. ช่วยในการปฏิบัติงานเป็นระบบ ก่อให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการบริหารงาน ป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกัน การแย่งงานกันทำ และลดความขัดแย้งจากการที่แต่ละฝ่ายทำงานไม่ประสานกัน ตลอดนสามารถขจัดสิ่งที่ไร้ประสิทธิภาพออกจากองค์การได้

๖. ผู้บังคับบัญชาหรือนักบริหารสามารถควบคุมการปฏิบัติงานต่าง ๆ ได้โดยง่าย เพราะมีแผนวางไว้ล่วงหน้าแล้ว และยังช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับมีความรับผิดชอบและมีขวัญกำลังใจในการทำด้วย โดยเฉพาะนักบริหารที่มีวิสัยทัศน์จะใช้การวางแผนเพิ่มพูนสมรรถนะขององค์การให้ก้าวหน้าได้ตลอดเวลา

๗. ผู้บังคับบัญชาหรือนักบริหารสามารถทราบปัญหาหรืออุปสรรคจากการปฏิบัติงานตามแผนได้เป็นอย่างดี ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคได้ทันท่วงทีก่อนที่จะสายเกินแก้

ตัวอย่างของประโยชน์ในการวางแผน

๑. ช่วยปรับปรุงและยกระดับคุณภาพกระบวนการตัดสินใจ

๒. ช่วยค้นหาหรือชี้ให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

๓. ช่วยในการปรับทิศทางอนาคตขององค์การ

๔. ช่วยเหลือผู้บริหารให้เกิดความมั่นใจที่จะนำองค์การให้อยู่รอดได้

ส่วน**ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์**[๒๕] ได้เสนอเกี่ยวกับประโยชน์ของการวางแผนที่จะส่งผลต่อความสำเร็จขององค์การและการบริหารงาน ดังนี้

๑. เป็นเกณฑ์การควบคุม การวางแผนจะช่วยให้ผู้บริหารได้กำหนดหน้าที่ควบคุมขึ้น ทั้งนี้เพราะการวางแผนและควบคุมเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน ถ้าไม่มีการวางแผนก็ไม่สามารถที่จะควบคุมได้ การควบคุมเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผน ดังนั้นแผนจึงเป็นตัวกำหนดมาตรฐานของการควบคุม ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน

---

[๒๕]ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, **การวางแผน ความหมาย กระบวนการและอุปสรรค ในเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.๖๔๐ นโยบายสาธารณะและการวางแผน,** (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๑๒๑.

๒. บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การวางแผนจะมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่องค์การต้องการเป็นจุดเริ่มต้นเป็นงานขั้นแรก ถ้าการกำหนดเป้าหมายนั้นมีความชัดเจนก็จะช่วยให้การบริหารจัดการแผนบรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้

๓. ลดความไม่แน่นอน การวางแผนเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ในอนาคตการวางแผนที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องมาจากพื้นฐานข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ปรากฏขึ้นแล้วทำการวิเคราะห์ คาดคะเนเหตุการณ์ในอนาคตซึ่งอาจจะเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ อาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นตัวกำหนดในแผนเพื่อลดความไม่แน่นอนลง การวางแผนที่ดีจะต้องหาแนวทางที่ป้องกันหรือแก้ไขเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

๔. ประหยัด การวางแผนที่ดีจะช่วยให้มีวิธีการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ทำให้งานส่วนย่อยต่าง ๆ มีการประสานสัมพันธ์กันดีกิจกรรมที่ดำเนินการมีความต่อเนื่องกัน สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้ได้ประโยชน์ออย่างเต็มที่และคุ้มค่า เป็นการลดต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการทำงานที่ไม่ประสานกัน

๕. พัฒนาการแข่งขัน กางวางแผนที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ธุรกิจมีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น เพราะการวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการขยายขอบข่ายการทำงาน การเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

๖. ทำให้เกิดประสานงานที่ดี การวางแผนได้สร้างความมั่นใจในการที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์การ ทำให้กิจกรรมต่าง ๆ ที่จัดวางไว้มุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกันและเป็นการหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนในงานของแต่ละฝ่าย หรือแต่ละหน่วยงานย่อยขององค์การ

๗. พัฒนาแรงจูงใจ การวางแผนที่ดีจะเป็นตัวบ่งชี้ให้เห็นถึงความร่วมแรงร่วมใจในการทำงานของกลุ่มผู้บริหารในองค์การและยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้เกิดขึ้นในกลุ่มของพนักงานที่ทราบอย่างชัดเจนว่าองค์การคาดหวังอะไร

๘. ส่งเสริมให้เกิดการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ กางวางแผนเป็นพื้นฐานด้านการตัดสินใจเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดแนวความคิดใหม่ ๆ และความคิดสร้างสรรค์ เนื่องจากการวางแผนจะต้องมีการระดมสมองจากคณะผู้ทำงาน ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ นำมาใช้ประโยชน์แก่องค์การ

๙. ช่วยให้การติดตามและประเมินผลงานขององค์การเป็นไปได้อย่างเป็นระบบง่ายต่อการปฏิบัติและกระทำได้ตลอดช่วงการทำงาน เพราะแผนงานนั้นต้องระบุขั้นตอนกระบวนการ ทำให้องค์การทราบว่าจะต้องประเมินหรือตรวจสอบอะไรและเมื่อไร เมื่อพบปัญหาหรืออุปสรรคระหว่างการปฏิบัติงาน จึงสามารถแก้ปัญหาหรือปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานได้ทันท่วงที ทำให้องค์การปฏิบัติงานไปจนถึงจุดหมายได้

สรุปได้ว่า การวางแผนมีประโยชน์ต่อองค์การมากมายโดยเฉพาะองค์การที่เน้นการบริหารแบบใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานเป็นสำคัญ เพราะมีการกำหนดทิศทางในการกระทำไว้ล่วงหน้า ทำให้ลดความผิดพลาดในการทำงนในอนาคตได้ และที่สำคัญจะช่วยทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผน นอกจากนี้ในทัศนะมองว่ายังช่วยในการควบคุมและติดตามประเมินผลได้ง่าย แต่ถึงแม้ว่าการวางแผนจะมีประโยชน์แต่ การวางแผนก็มีข้อจำกัดในเรื่องการทำนายเกี่ยวกับอนาคต บ่อยครั้งที่ผิดพลาดเพราะข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่คาดเคลื่อน ตลอดจนข้อจำกัดเรื่องเวลาในการทำงาน และเรื่องความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ของผู้วางแผน ซึ่งถ้าเราลดข้อจำกัดเหล่านี้ให้น้อยลงได้มากเท่าไร ก็ยิ่งจะทำให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และครอบคลุมมากเท่านั้น

สรุปท้ายบท

การวางแผนนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชน โดยเฉพาะองค์การขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อน มีขอบข่ายของงานกว้างขวางมาก และเกี่ยวข้องกับองค์การและสิ่งแวดล้อมภายนอกมาก การวางแผนจะเป็นการกำหนดสิ่งที่จะทำและสิ่งที่ต้องการจะบรรลุไว้ล่วงหน้า ทำให้ผู้ปฏิบัติมองเห็นทิศทางขององค์การว่าเน้นสิ่งใด อะไรควรจะทำก่อนหรือหลัง

การวางแผนเป็นการออกแบบการดำเนินงานในอนาคตให้เป็นรูปธรรมสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความเหมาะสมกับเป้าหมายหรือสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นในอนาคตภายใต้สถานการณ์หนึ่ง ๆ โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และกำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ว่าควรทำอะไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ความสำคัญของการวางแผน ทำให้สามารถกำหนดแผนขององค์กรได้โดยอาศัยการวางแผนในการดำเนินการในองค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้และบอกว่าใครควร

รับชอบในส่วนใด ซึ่งแผนนั้นเป็นทั้งเครื่องมือและแนวทางในการจัดสรรทรัพยากรในองค์การ การวางแผนจะบอกว่าภารกิจใดที่องค์การจะต้องดำเนินการ มีการเลือกทางเลือกและแนวทางในการดำเนินการ นอกจากนั้นแผนยังเป็นเครื่องกระตุ้นและจูงใจผู้ปฏิบัติงานในองค์การ การวางแผนจะบ่งบอกถึงทิศทางในอนาคตขององค์การซึ่งจะทำให้ผู้ทำงานในองค์การเห็นแนวทางการปฏิบัติงานให้สำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้

หลักการวางแผนที่เรียกว่า “SMART PLANNING” ในการวางแผนนั้นต้องอาศัยหลักการหลายประการ ผู้วางแผนไม่ว่าจะเป็นผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบายและแผนต้องคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ และประยุกต์ใช้เพื่อพิจารณาประกอบการวางแผนด้วยเสมอ เพื่อให้ได้มาซึ่งแผนที่มีความถูกต้องเหมาะสม และสามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

องค์ประกอบของการวางแผนเป็นแนวทางพื้นฐานของการวางแผน การพิจารณาองค์ประกอบของการวางแผน ทั้งการกำหนดจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุอย่างเป็นรูปธรรม การพิจารณาวิธีการและกระบวนการดำเนินการของแผน การคำนึงถึงทรัพยากรและค่าใช้จ่ายอย่างเหมาะสม การกำหนดแนวทางนำแผนไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม และการออกแบบประเมินผลแผนอย่างเป็นระบบ เหล่านี้จะทำให้การวางแผนมีความชัดเจนและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเภทของการวางแผนพิจารณาได้จากการวางแผนตามมิติเวลา (Timing) ระดับการบริหารในองค์การ ลักษณะของงาน ลักษณะของการกระทำ และจำแนกตามระดับการบริหารประเทศในทรรศนะมองว่า ประเภทของการวางแผนองค์การในหลายองค์การในประเทศไทยจุดอ่อน คือการขาดการวางแผนระยะยาวโดยเฉพาะขาดการวางผังเมืองที่เป็นแผนแม่บทหรือแผนรวมที่จะส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น สถานที่ราชการ เอกชน พาณิชยกรรมที่อยู่อาศัย สถานที่เริงรมย์ ฯลฯ ให้เป็นสัดส่วน จึงทำให้เกิดปัญหามากมายในขณะนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนควรหันมาให้ความสำคัญกับการวางแผนระยะยาวเพื่อสะดวกในการจัดสัดส่วนพื้นที่ใช้สอยให้เป็นระบบและถูกต้องตามหลักผังเมือง

กระบวนการวางแผนขององค์การ การวางแผนจะเป็นต้นทางของการบริหารในขั้นตอนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดรูปงานการแบ่งงานกันทำระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง การประสานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ตลอดจนถึงการจัดสรรทรัพยากรและแนวทางในการ

ควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญ อย่างยิ่งในการทำให้เกิดระบบกระบวนการวางแผนที่เป็นรูปธรรมชัดเจน จะส่งผลต่อผู้บริหารและผู้ปฏิบัติต่อไปในอนาคต

การวางแผนมีประโยชน์ต่อองค์การมากมายโดยเฉพาะองค์การที่เน้นการบริหารแบบใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานเป็นสำคัญ เพราะมีการกำหนดทิศทางในการกระทำไว้ล่วงหน้า ทำให้ลดความผิดพลาดในการทำงนในอนาคตได้ และที่สำคัญจะช่วยทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผน นอกจากนี้ในทัศนะมองว่ายังช่วยในการควบคุมและติดตามประเมินผลได้ง่าย แต่ถึงแม้ว่าการวางแผนจะมีประโยชน์แต่ การวางแผนก็มีข้อจำกัดในเรื่องการทำนายเกี่ยวกับอนาคต บ่อยครั้งที่ผิดพลาดเพราะข้อจำกัดเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารที่คาดเคลื่อน ตลอดจนข้อจำกัดเรื่องเวลาในการทำงาน และเรื่องความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ของผู้วางแผน ซึ่งถ้าเราลดข้อจำกัดเหล่านี้ให้น้อยลงได้มากเท่าไร ก็ยิ่งจะทำให้การวางแผนมีความสมบูรณ์และครอบคลุมมากเท่านั้น

คำถามท้ายบท

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับการวางแผน

๒. ให้อธิบายความหมายของการวางแผน

๓. ความสำคัญของการวางแผน ประกอบด้วยอะไรบ้าง

๔. จงอธิบายหลักการที่สำคัญของวางแผน มาพอเข้าใจ

๕. องค์ประกอบที่ควรระบุในแผน ประกอบด้วยอะไรบ้าง

๖. จำแนกประเภทของการวางแผนมีหลักเกณฑ์อะไรบ้าง และแต่ละหลักกณฑ์จำแนกแผนอย่างไร

๗. กระบวนการวางแผนมีขั้นตอนอย่างไรตามหลักการและตามแนวคิดของท่าน กระบวนการควรจะเป็นไปในลักษณะใดในอนาคต

๘. จงบอกประโยชน์ของการวางแผนว่ามีอะไรบ้าง

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กฤช เพิ่มทันจิตต์, **นโยบายสาธารณะและวางแผน หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์: การวางแผนและการควบคุม = Planning and Controlling**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖.

กฤตชน วงศ์รัตน์. **เอกสารประกอบการสอนรายวิชาองค์การและการจัดการ**. เพชรบุรี: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, ๒๕๕๕.

จีระ ประทีป และนราธิป ศรีราม. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, ๒๕๕๘.

โชติ บดีรัฐ. **เทคนิคการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

ประชุม รอดประเสริฐ. **นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี**. พิมพครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๔๒.

ปริวัฒน์ ช่างคิด. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**. ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. **การวางแผน ความหมาย กระบวนการและอุปสรรค ในเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.๖๔๐ นโยบายสาธารณะและการวางแผน.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๗.

พิชิต ฤทธิ์จรูญ. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

มยุรี อนุมานราชธน. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, ๒๕๕๖.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การบริหารการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพิมพ์, ๒๕๕๘.

วันชัย มีชาติ. **การบริหารองค์การ**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุดทอง จำกัด, ๒๕๕๕.

สมคิด พรมจุ้ย. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกถึงคณะปัจจุบัน (๒๕๕๔).** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: htp://www.cabinet.thaigov.go.th//bb/_main๓๑htm. [๓ ตุลาคม ๒๕๖๕].

เสรี พงศ์พิศ. **แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลัง, ๒๕๕๒.

อนันต์ เกตุวงศ์. **หลักและเทคนิคของการวางแผน**. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.

อนิวัช แก้วจำนงค์. **หลักการจัดการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. สงขลา: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๕๗.

Ackoff, Russell L. **A Concept of Corporate Planning**. New York: Wiley-Interscience, 1970.

Harold Koontz; Cyril O'Donnell. **Principles of management: an analysis of managerial functions**. New York: McGraw-Hill, 1972.

Robbins and Coulter. **Organization Theory: Structure, Design, and Applications**. New Jersey: Prentice-Hall, 2007.

Robbins, S. P., & Coulter, M. **Management**, (6 thed.). New Jersey: Prentice Hall, 1999.

Weihrich, Heinz & Koontz, Harold. "**The Nature and Purpose of Planning**", In Management: A Global Perspective. New York: McGraw-Hill, Inc., 1994.

แผนการสอนประจำบทที่ ๙

รายวิชา นโยบายสาธารณะ

Public Policy

บทที่ ๙ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

The National Economic and Social Development Plan

หัวข้อย่อย

๑. ความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย

๒. กระบวนการจัดทำแผนฯ

๓. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ - ๓

๔. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ - ๕

๕. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ - ๗

๖. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ - ๑๐

๗. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ - ๑๒

๘. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๓

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะที่ผ่านมา แม้ไม่ประสบผลสำเร็จในทุกมิติ แต่ความพยายามของภาคส่วนที่รวมพลังในการขับเคลื่อนประเทศภายใต้บริบทความรับผิดชอบของแต่ละองคาพยพ ได้ส่งผลให้การพัฒนาประเทศในหลายด้านมีความก้าวหน้าในหลายมิติ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ การยกระดับขีดความสามารถของประเทศ ทั้งในภาคธุรกิจ การผลิต การศึกษาที่มีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อผลักดันให้การพัฒนาประเทศเกิดผลสำเร็จมากขึ้น

ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับข้อจำกัดและความท้าทายในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปอีกหลายประการ ทั้งที่เป็นผลตกค้างจากการไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนฯ ๑๒ ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ และความจำเป็นในการฟื้นฟู

เศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระดับโลก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ โดยในระยะต่อไปประเทศไทยต้องวางรากฐานและเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากในและนอกประเทศ รวมทั้งแสวงหาโอกาสที่เกิดขึ้นจากกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศบนพื้นฐานความเข้มแข็งของทุนภายในประเทศที่มีอยู่ให้สามารถเสริมสร้างปรับปรุงให้สอดรับกับกระแสการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อทราบความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจพัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๙
๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด
๓. ผู้เรียนซักถาม
๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท
๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา
๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๙
๓. สื่อ Power point ประจำบท
๔. สื่ออื่น ๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน
๒. การซักถามของผู้เรียน
๓. การสอบปลายภาค

บทที่ ๙
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
(The National Economic and Social Development Plan)

บทนำ

แนวคิดในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย เริ่มต้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ สืบเนื่องจากคณะราษฎร ซึ่งเป็นแกนนำในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้ประกาศหลัก ๖ ประการ ซึ่งมีเรื่องเกี่ยวกับการรักษาเอกภาพทางเศรษฐกิจและการสร้างความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยจะจัดให้มีการวางเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ต่อมา หลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ได้ดำเนินการยกร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจขึ้น โดยได้มีการระบุถึงการกำหนดให้มีการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ พร้อมทั้งได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกอบเศรษฐกิจ ซึ่งเสนอให้มีสภา (หน่วยงาน) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผน เศรษฐกิจแห่งชาติด้วย อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าสถานการณ์ในขณะนั้นยังไม่เอื้ออำนวย ทำให้ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

ในการศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในบทนี้ จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญต่าง ๆ ประกอบไปด้วยความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย กระบวนการจัดทำแผนฯ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑-๑๓ เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่น ๆ ต่อไป

๑. ความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ ซึ่งมีประชากรรวมกันประมาณ ๒ ใน ๓ ของประชากรโลกประสบปัญหาความยากจนและความล้าหลังทางเศรษฐกิจ ประกอบกับเกิดปัญหาข้อขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างค่าย

เสรีนิยมกับค่ายสังคมนิยม ประเทศต่าง ๆ เกิดความตื่นตัว ให้ความสำคัญที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น องค์กรที่มีบทบาทให้คำแนะนำและช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาขณะนั้นที่สำคัญ อาทิ ธนาคารโลก และสหประชาชาติ รวมทั้งบทบาทของประเทศมหาอำนาจที่ชนะสงครามด้วย สำหรับประเทศไทย ก็ตระหนักถึงความจำเป็นในเรื่องดังกล่าว จึงได้จัดสรรงบประมาณเพื่อปรับปรุงการคมนาคมขนส่ง การชลประทาน การศึกษา ฯลฯ มากยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้ตั้ง **"สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ"** ขึ้น เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๓ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจ และเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาทางการเงิน การคลัง และทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป พร้อมทั้งได้จัดตั้งคณะกรรมการ ๒๐ ท่าน นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นก้าวแรก ที่จะนำไปสู่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของไทย[๑]

ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๙๔ มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมมือ ทางเศรษฐกิจและวิชาการกับต่างประเทศ (ก.ศ.ว.) มีบทบาทและผลงานสำคัญคือ การจัดทำ "ผังเศรษฐกิจ" ช่วง พ.ศ. ๒๔๙๖ - ๒๔๙๙ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของ การวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ผังเศรษฐกิจมีลักษณะการจัดลำดับความสำคัญของงาน และการทำแผนแม่บท เพื่อไปจัดทำงบลงทุนของรัฐบาล ซึ่งงบลงทุนจะเป็นส่วนหนึ่งของการขอความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการจากต่างประเทศ ใน พ.ศ. ๒๔๙๘ ประเทศไทยได้ขอความช่วยเหลือไปยังธนาคารโลก ให้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจเศรษฐกิจของประเทศไทย และทำรายงานเสนอรัฐบาล ซึ่งธนาคารโลกได้ตอบรับและส่งคณะสำรวจ เศรษฐกิจประเทศไทย มาดำเนินการเมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๐ การสำรวจครอบคลุม ด้านสาธารณูปโภค การศึกษา และสังคม ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ ดังกล่าวมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยต่อมา[๒]

---

[๑]สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ ๒๔, **เรื่องที่ ๙ แผนพัฒนาประเทศ**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : https://shorturl.asia/kgl1H [๑ มิถุนายน ๒๕๖๕].

[๒]สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม, **การวางแผนพัฒนาประเทศ**, (นนทบุรี: บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๗ - ๘.

๒. กระบวนการจัดทำแผนฯ

ยุคแรกๆ ของการวางแผนพัฒนาประเทศ สภาพแวดล้อมในขณะนั้นเป็นช่วงเปิดศักราชใหม่แห่งการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ ภายใต้การเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ อยู่ส่วนกลาง ปัญหาทางสังคมยังมีไม่มาก คนไทยส่วนใหญ่มีฐานะยากจน การเมืองยังไม่มีการปฏิรูปเหมือนทุกวันนี้ องค์ความรู้ส่วนใหญ่ทางด้านการพัฒนายังอยู่ในกลุ่มนักวิชาการข้าราชการ (Technocrats) ด้วยสภาพแวดล้อมดังกล่าว กระบวนการพัฒนาประเทศจึงเป็นการพัฒนา “โดยราชการเพื่อประชาชน” ซึ่งเป็นการวางแผนโดยนักวิชาการข้าราชการ มุ่งเน้นการ “เร่งรัดอัตราการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ” และนำเสนอแผน รวมทั้งโครงการและมาตรการต่าง ๆ ต่อผู้มีอำนาจทางการเมืองให้สั่งการ ซึ่งเป็นกระบวนการวางแผนจาก ข้างบนมาข้างล่าง (Top down) ในลักษณะการบริหารแบบควบคุม และสั่งการ (Command and Control)

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์สภาพแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของโลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และสลับซับซ้อนมากขึ้น การคาดการณ์ล่วงหน้าทำได้ยากลำบากมากกว่าในอดีต จึงมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการวางแผนจาก “โดยราชการเพื่อประชาชน” เป็น “ประชาชนมีส่วนร่วม” มากขึ้น สภาพัฒน์เองก็ปรับบทบาทและวิธีการจัดทำแผนพัฒนาฯ ให้เอื้อกับสภาวะที่เปลี่ยนแปลงไป จุดเปลี่ยนในกระบวนการวางแผนดังกล่าว ได้เริ่มอย่างชัดเจนเมื่อต้น พ.ศ. ๒๕๓๘ ในกระบวนการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ จุดมุ่งหมายของการพัฒนามุ่งเน้น “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” และเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาแบบ “แยกส่วน” เป็น “การพัฒนาแบบองค์รวม”[๓] ทั้งนี้กระบวนการจัดทำแผนฯ มีขั้นตอน โดยสรุปดังนี้ ๑) ประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมา ๒) วิเคราะห์สภาพแวดล้อมและประเด็นการพัฒนา ๓) รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชน ซึ่งในขั้นตอนนี้มีกระบวนการให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม ในการเสนอความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและทั่วถึง ๔) กำหนดวิสัยทัศน์เป้าประสงค์และกลยุทธ์ ๕) วางกรอบการพัฒนา และแนวทางของแผนฯ ๖) จัดทำรายละเอียดแผนฯ ในขั้นตอนนี้อาจจัดให้มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน ๗) การอนุมัติแผนฯ และประกาศใช้แผนฯ

[๓]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐ - ๑๑.

๓. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ - ๓

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) จากประวัติความเป็นมาข้างต้น ก่อนปี พ.ศ.๒๕๐๔ ประชาชนประสบปัญหาความขาดแคลนบริการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ หลายด้าน แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ เป็นแผนเดียวที่ใช้ระยะเวลาแผน ๖ ปี ความคิดหลักของแผนฯ การเร่งรัดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ปูพื้นฐานสำคัญๆ ทางเศรษฐกิจของประเทศ พัฒนาลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานการผลิตภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า ซึ่งคำขวัญของการพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ คือ *“น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ”*

โดยวางแผนนโยบายให้มีการปรับปรุง สร้างถนนทางหลวง ทางรถไฟ การเดินเรือ ให้ได้มาตราฐานให้การคมนาคมเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็ว ด้านสาธารณูปโภค จัดสร้างให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน ส่งเสริมให้สาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้เทศบาลท้องที่ดูแล เพื่อที่จะให้เทศบาลดำเนินกิจการด้วยตัวเองได้ ทั้งนี้ยังเร่งสร้างเขื่อนภูมิพลให้เสร็จเพื่อจะได้ใช้ประโยชน์จากพลังงานน้ำให้กลายเป็นไฟฟ้าในต้นทุนพลังงานราคาถูก ส่งเสริมด้านการศึกษาโดยเน้นอาชีวศึกษาเป็นพิเศษ เพื่อฝึกฝนผู้ที่จะประกอบอาชีพให้มีความชำนาญ ให้ประสานกับพัฒนาการเศรษฐกิจ[๔]

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ยึดแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาสังคมมากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๒ จึงยังเป็นการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศและขยายขอบเขตการพัฒนาไปสู่ภูมิภาค เน้นเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างทั่วถึงกัน ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ห่างไกลความเจริญ เช่น โครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โครงการช่วยเหลือชาวนา ฯลฯ

แผนนโยบาย คือ ปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจส่งเสริมทางด้านเกษตรกรรมมากขึ้น เพราะประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท มีอาชีพเกษตรกรรม เพิ่มการพัฒนาด้าน

---

[๔]สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ และถึง พ.ศ. ๒๕๐๙**, (พระนคร: บริษัทประชาช่าง จำกัด, ๒๕๐๓), หน้า ๒-๕.

การศึกษา เนื่องจากที่ผ่านมาความก้าวหน้าความรู้ความสามารถ ยังไม่เท่ากับความต้องการกำลังคน ซึ่งการขาดแคลนกำลังคนที่มีฝีมือระดับต่าง ๆ นี้ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง เมื่อคนชนบทมีการพัฒนาก็จะทำให้เศรษฐกิจและสังคมส่วนรวมก้าวหน้าไปด้วย นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเป็นส่วนสำคัญด้วย[๕]

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) เศรษฐกิจประเทศมีปัจจัยที่เป็นผลกระทบจากภายในประเทศ และต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสภาพการเมืองในประเทศ ในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของนักศึกษาและประชาชน เรียกร้องการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเกิดเหตุการณ์ ความไม่สงบในวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มของบทบาทนักศึกษาและประชาชนในการเรียกร้องประชาธิปไตยและต่อต้านระบบเผด็จการอย่างมีความชัดเจนมากขึ้น รวมถึงวิกฤตราคาน้ำมันของโลกในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๑๗ ทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จึงมุ่งให้ความสำคัญกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากขึ้น โดยรักษาอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินตรา รักษาระดับราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพ รักษาเสถียรภาพทางการเงินระหว่างประเทศ ภาครัฐร่วมมือและส่งเสริมการพัฒนาของเอกชน นำความเจริญไปสู่ภูมิภาค พัฒนากำลังคน เพิ่มการจ้างงาน และลดความแตกต่างของรายได้ ให้กระจายสู่ภูมิภาค ลดอัตราการเพิ่มของประชากร

แนวนโยบายการพัฒนาของแผน ประกอบไปด้วย ปรับปรุงโครงสร้างการผลิตสินค้าส่งออกพยายามลดต้นทุนการผลิต เพื่อให้แข่งขันกับต่างประเทศได้ ปรับปรุงโครงสร้างการนำเข้าโดยเปลี่ยนเป็นหาสินค้าและบริการภายในประเทศที่มีคุณภาพสูงทดแทน สนับสนุนกิจการของเอกชนให้มีเสรีภาพ นึกถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักโดยไม่กระทบความมั่นคงของชาติ เพิ่มการจัดตั้งอุตสาหกรรมในชนบท ให้มีการจ้างงาน

---

[๕]สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔)**, (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๐), หน้า ๑ - ๖.

เพิ่มขึ้น มีมาตรการด้านภาษีอากร เพื่อให้เกิดการกระจายรายได้ และเพิ่มรายได้ให้ประชาชนอย่างทั่วถึง และกำหนดอัตราการเพิ่มประชากรไม่ให้มีมากจนเกินไป[๖]

พัฒนาการเศรษฐกิจประเทศ ตามแผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ฉบับที่ ๑ - ๓ ถือว่าเป็น **"ยุคของการวางแผน"** ในช่วงระยะแรกเน้นบริการโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก เพื่อให้ผลผลิตของประเทศเติบโตขึ้น ส่งเสริมให้เอกชนมีผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น จากการพัฒนาตามแผนในระยะแรกปรากฏว่าผลผลิตและเศรษฐกิจเติบโตกว่าแผนที่ประเมินไว้ รายได้รวมประชาชนเพิ่มมากขึ้น แต่ก็พบว่ารายได้กระจายไม่ทั่วถึง รายได้ตกอยู่กับคนในเมืองมากกว่า ทั้งที่ประชาชนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ตามภูมิภาคและมีอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก รัฐจึงกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น ให้การศึกษาความรู้แก่ประชาชน เพื่อเพิ่มผลผลิตการเกษตรให้มีประสิทธิภาพ ปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจ ผลักดันให้ผลผลิตการเกษตรเป็นสินค้าหลัก พยายามลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในขณะที่เศรษฐกิจประเทศกำลังเติบโตไปได้ดีก็สะดุดลงในช่วงระยะหลังของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ สาเหตุมาจาก ความต้องการของต่างประเทศลดลง มีความผันผวนระบบการเงินโลกกับค่าเงินดอลลาร์ของสหรัฐฯ ทำให้สินค้าที่ผลิตได้ราคาตกต่ำ การลงทุนจากต่างประเทศลดลง เกิดการว่างงาน รัฐต้องปรับแผนผลักดันสินค้าอื่นที่ตลาดต้องการ เพื่อชดเชยรายได้ส่วนที่ลดลง และเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการลดการนำเข้าสินค้าต่างประเทศ หาสินค้าทดแทนจากภายในประเทศ สนับสนุนกิจการของเอกชนให้มีเสรีภาพ เน้นประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก แต่ก็ยังคงไว้ถึงความมั่นคงของประเทศ มีกำหนดอัตราการเพิ่มประชากรครั้งแรกในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ แม้ว่ารัฐจะพยายามเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ แต่ด้วยปัจจัยต่าง ๆที่เกิดขึ้น เช่น สภาพดินฟ้าอากาศ (เกิดฝนทิ้งช่วง) มีการขึ้นราคาน้ำมันครั้งใหญ่ และความผันผวนทางการเมือง จากเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ และเหตุการณ์ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ทำให้เมื่อหมดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ พบว่าเศรษฐกิจของประเทศซบเซาและมีการว่างงานสูง มีปัญหาการกระจายรายได้ไปสู่ชนบท ปัญหาความเหลื่อมล้ำ คุณภาพชีวิตของคนในสังคมชนบทก็ยังมีอยู่

---

[๖]สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑ - ๑๖.

๔. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ - ๕

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) หลังจากครบระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ สภาพเศรษฐกิจยังขาดเสถียรภาพทางการเงิน เศรษฐกิจฝืดเคือง จึงมีการปรับแผน **"แนวใหม่"** โดยยึดความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นพื้นฐานหลักของการพัฒนา เน้นเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยมุ่งขยายกำลังผลิตด้านการเกษตรและอุตสาหกรรม เสริมสร้างการมีงานทำ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ลดอัตราการเพิ่มประชากร อีกทั้งยังรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศ สร้างความเป็นธรรมในสังคมสู่ภูมิภาคมากขึ้น

แนวนโยบายการพัฒนา เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เร่งฟื้นฟูการลงทุนในสาขาอุตสาหกรรมให้นักลงทุนชาวไทยและนักลงทุนชาวต่างประเทศมาลงทุนเพิ่มมากขึ้น โดยที่ทางรัฐจะให้การส่งเสริมสนับสนุน รวมถึงให้ความเชื่อมั่นว่า การลงทุนของภาคเอกชนในภายภาคหน้าจะไม่ถูกโอนกิจการมาเป็นของรัฐ ระบุอย่างชัดเจนว่ากิจการประเภทใดต้องเป็นเอกชนไทยลงทุนเท่านั้น และประเภทใดมีนักลงทุนต่างประเทศได้ การพัฒนาผลผลิตทางการเกษตร การสร้างงานสร้างรายได้ให้กับประชาชน เพิ่มปริมาณการมีงานทำ โดยประชาชนในเมืองเน้นงานด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการ ประชาชนชนบทเพิ่มงานด้านการเกษตร และส่งเสริมให้กระจายอุตสาหกรรมให้เกิดขึ้นในภูมิภาค เร่งการจัดสรรปฏิรูปที่ดิน ปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ไม่เพียงพอแก่การเพาะปลูก และต่อมาดำเนินการปรับปรุงทรัพยากรการเกษตรและเพิ่มปัจจัยการผลิตควบคู่กับการให้บริการด้านอื่น ๆ พัฒนาให้เกิดเมืองหลักในภาคต่าง ๆ เป็นศูนย์กลางความเจริญของแต่ละภาค เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ในเมืองกระจายสู่ภูมิภาค และในระยะยาวยังเป็นการลดความแออัดประชาชนหลั่งไหลเข้ามาในกรุงเทพฯ อีกทางหนึ่ง การกำหนดลดอัตราการเพิ่มประชากร เพื่อให้รายได้ประชากรสัมพันธ์กับจำนวนประชากร แต่อย่างไรก็ตามด้านการบริการโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทางรัฐยังดำเนินการต่อเนื่อง พยายามให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด[๗]

---

[๗]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔)**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทตะวันนา จำกัด, ๒๕๒๐), หน้า ๓๔ - ๓๗.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙) นับจากที่ประเทศไทยได้เริ่มกำหนดให้มีแผนพัฒนาเศษรฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเป็นระยะเวลา ๒๐ ปี มีการกำหนดแผนขึ้นมาเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง พัฒนาทุกด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากร กำลังเงิน กำลังคน ผลผลิตทางการเกษตร อุตสาหกรรม บริการสาธาณะต่าง ๆ เศรษฐกิจเติบโตขึ้น ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นในระดับปานกลาง การผลิตและรายได้จากภาคอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นใกล้เคียงกับผลผลิตและรายได้ด้านการเกษตร จนเกือบเป็นประเทศกึ่งอุตสาหกรรม ด้วยการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วนั้น ก็มีการสะสมปัญหาอันเป็นผลกระทบมาจากการเติบโตของเศรษฐกิจ เช่น ความเสื่อมโทรมของที่ดิน พลังงาน แหล่งน้ำ ป่าไม้ แหล่งประมงถูกทำลาย และนำมาใช้อย่างสิ้นเปลือง ขาดการอนุรักษ์

การวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕[๕] จึงเป็นแผนนโยบายที่มีความชัดเจนนำไปปฏิบัติได้ สามารถแบ่งได้ดังนี้

๑) ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ เพื่อฟื้นฟูฐานะการเงินของประเทศที่ใช้จ่ายเกินตัว จนทำให้เกิดการขาดดุลการค้า คุมรายจ่ายที่ไม่จำเป็น ประหยัดการใช้พลังงานให้ลดลง และขณะเดียวกันก็เร่งการผลิตเพื่อส่งออก หารายได้เข้าประเทศให้มากขึ้น

๒) สร้างความสมดุลในประเทศ กระจายรายได้และความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพื่อไม่ให้ผลประโยชน์จากการพัฒนาตกอยู่ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง

๓) แก้ปัญหาความยากจน ให้คนชนบทได้มีโอกาสช่วยเหลือตัวเองและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตและพัฒนาประเทศ

๔) มุ่งการประสานงานพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม บริหารงานรักษาความมั่นคงของชาติให้สอดคล้องสนับสนุนกัน

๕) เน้นการแปลงแผนไปสู่ภาคปฏิบัติ พัฒนาองค์กรในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้สามารถนำแผนพัฒนาที่สำคัญไปปฏิบัติให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้

---

[๕]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๒๔), หน้า ๑ - ๔.

๖) เน้นระดมความร่วมมือจากเอกชน ให้มาร่วมปรับโครงสร้างเศรษฐกิจการผลิตสาขาการเกษตร อุตสาหกรรม การพัฒนาพลังงานและการส่งออก ทบทวนกฎหมาย กฎเกณฑ์ เพื่อลดการแทรกแซงและอำนวยความสะดวกต่อการพัฒนาธุรกิจของเอกชน

การพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เป็นเรื่องหนึ่ง ที่เป็นจุดเด่นในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นการพัฒนาฐาน การผลิตภาคอุตสาหกรรมของไทยโดยเฉพาะฐานอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ซึ่งอาศัยแหล่งวัตถุดิบก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทย ซึ่งโรงแยกก๊าซธรรมชาติโรงแรกได้เปิดดำเนินการเมื่อต้นปี ๒๕๒๘ อันเป็น สัญลักษณ์ของความ “โชติช่วงชัชวาล” ของเศรษฐกิจประเทศไทย ความสำเร็จของการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก

การพัฒนาชนบท เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่เป็นจุดเด่น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ เป็นการดำเนินงานแก้ไขปัญหา ความยากจนที่ถือว่าเป็น “การพัฒนาชนบทในแนวใหม่” โดยจัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นองค์กรบริหารระดับชาติมีสภาพัฒน์เป็นฝ่ายเลขานุการ มีการกระจายการบริหารออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คณะกรรมการพัฒนาอำเภอ (กพอ.) และในระดับ ตำบล หมู่บ้าน เป็นองค์การบริการส่วนตำบล (อบต.) การดำเนินงาน กำหนดให้มีพื้นที่เป้าหมายความยากจน พัฒนาระบบข้อมูลในระดับ ครัวเรือน แสดงความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ.) และข้อมูลระดับหมู่บ้าน กชช. ๒ ค. ถือได้ว่าเป็นจุดริเริ่มของกระบวนการพัฒนาที่รับฟังข้อมูลจากระดับล่างมาสู่การวางแผนระดับบน[๙]

พัฒนาการเศรษฐกิจประเทศ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ - ๕ เป็นยุค **“ผันผวนทางการเมือง”** จากความผันผวนเศรษฐกิจโลก ค่าเงินบาทลดลง นักลงทุนไทยและนักลงทุนต่างประเทศชะลอการลงทุน ในขณะที่รายจ่ายภายในประเทศกลับสูงขึ้น เพราะประเทศไทยนำเข้าสินค้ามากกว่าส่งออก ทำให้ขาดดุลการค้า การเงินฝืดเคือง การเร่งขยายเศรษฐกิจที่ผ่านมาของประเทศเน้นให้ผลผลิตมีมากขึ้นทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างรวดเร็ว และขาดการอนุรักษ์ให้มีทรัพยากรใช้ในระยะยาว ปัญหาความยากจนในคนชนบทยังคงมีอยู่โดยเฉพาะชาวนา การกระจายบริการโครงสร้าง

---

[๙]สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม, **การวางแผนพัฒนาประเทศ**, (นนทบุรี: บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๒๒ - ๒๓.

พื้นฐานไปสู่ภูมิภาคถึงแม้จะพัฒนามาตลอด แต่ก็เป็นไปได้ช้าประชาชนยังไม่สามารถเข้าถึงบริการเหล่านี้ได้อย่างทั่วถึง การจัดสรรที่ดินทำกินด้านการเกษตร ยังไม่เพียงพอแก่ประชาชน ขาดการให้ความรู้ในการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ แผนพัฒนาฯ จึงเร่งฟื้นฟูเศรษฐกิจให้กระจายไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น มีการปรับโครงสร้างงานบริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ประสานงานกันได้ สามารถนำนโยบายที่วางไว้ไปปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การขยายบริการโครงสร้างพื้นฐานเข้าถึงประชาชนมากขึ้น ด้านการสาธารณสุขอนามัย โรงพยาบาล สถานีอนามัย ได้จัดให้มีขึ้นอย่างรวดเร็วครอบคลุมประชาชนในพื้นที่ได้เกือบทั่วประเทศ สำหรับผู้ที่มีรายได้น้อยรัฐให้บริการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นตามลำดับ ส่วนทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ก็มีการให้ความรู้ความเข้าใจการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อครบระยะเวลาแผนฉบับที่ ๕ เศรษฐกิจโลกยังซบเซาอยู่มาก การขยายตัวเศรษฐกิจโลก การค้าระหว่างประเทศ ยังคงน้อย อีกทั้งราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ การขยายตัวเศรษฐกิจส่วนใหญ่มาจากความต้องการภายในประเทศ จึงยังทำให้ขาดดุลการค้าอยู่ อัตราเงินเฟ้อที่มีอยู่ลดลงจากเดิม ก็สืบเนื่องมาจากราคาน้ำมันลดลง รวมกับการปรับเปลี่ยนแผนพัฒนาเน้นให้ปฏิบัติได้มากขึ้น อย่างมีประสิทธิภาพทุกด้าน ส่งผลให้ดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศดีขึ้นกว่าก่อน

๕. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ - ๗

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)

แผนในระยะเวลา ๒๕ ปีที่ผ่านมา ได้ช่วยยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลเพิ่มขึ้น ด้านการพัฒนาสังคม มีการยกระดับและกระจายบริการสังคมออกไปอย่างกว้างขวาง รวมถึงทางด้านการศึกษา สาธารณสุข คุณภาพชีวิตของประชาชนคนไทยดีขึ้น ด้านการศึกษาสามารถขยายโรงเรียนระดับมัธยมได้ครบทุกอำเภอ ทางด้านสาธารณสุขมีโรงพยาบาลอำเภอที่เปิดบริการแล้วถึงร้อยละ ๙๒ ของจำนวนอำเภอทั้งหมด การให้บริการสาธารณสุขพื้นฐานได้ถึงระดับหมู่บ้าน ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๙๐ ของจำนวนหมู่บ้านในเขตชนบททั่วประเทศ และถึงแม้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะดีขึ้นตามลำดับ แต่ในระหว่างแผนพัฒนาฯ ระยะหลังของฉบับที่ ๒ ฉบับที่ ๔ และ ๕ อัตราการเติบโตเศรษฐกิจ

จะน้อยกว่าที่ตั้งเป้าเอาไว้ นั่นก็เพราะมีปัจจัยภายนอก คือ เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำขึ้นทั่วโลก มีการแข่งขันและกีดกันทางการค้า ระหว่างประเทศอย่างรุนแรงขึ้น ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ประเทศไทยต้องเผชิญปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้าน ทั้งปัญหาที่สะสมเป็นเวลานาน เช่น ปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาความยากจน ฯลฯ และปัญหาที่เกิดมาจากความผันผวนของระบบเศรษฐกิจของโลก และโดยเฉพาะการขาดดุลการคลัง ความยากจน การว่างงาน ไปจนถึงภาระหนี้ของประเทศที่สะสมมากขึ้น ยังต้องได้รับการแก้ไขต่อไป จะต้องพยายามผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจมีอัตราการขยายตัวสูงขึ้นกว่าในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕ ซึ่งโอกาสสำคัญที่จะเปิดช่องทางให้แก่เศรษฐกิจของประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ ได้แก่ โอกาสในการส่งออกซึ่งเกิดขึ้นจากนโยบายค่าเงินตราที่เหมาะสม ประกอบกับประเทศที่เป็นตลาดสำคัญในระบบการค้าของโลก เริ่มมีมาตรการจำกัดการส่งออกจากญี่ปุ่นและประเทศอุตสาหกรรมใหม่อย่างจริงจังมากขึ้น ข้อจำกัดนี้เอื้ออำนวยเปิดโอกาสให้ประเทศไทยมีโอกาสแข่งขันในตลาดโลกได้ดีขึ้นกว่าช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๕

ดังนั้นแล้วแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ มีวัตถุประสงค์เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพในการพัฒนาเป็นพิเศษเพื่อที่จะเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของไทยในตลาดต่างประเทศ ควบคู่ไปกับให้ประชาชนคนไทยมีรายได้ คุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และสภาพจิตใจที่ดีขึ้น พร้อมกับการธำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมและค่านิยมอันดี ทบทวนบทบาทของรัฐ ให้อยู่ในกรอบที่เป็นหน้าที่อันชอบธรรมของรัฐคำนึงถึงความเหมาะสมกับขีดความสามารถและฐานะการเงินการคลังเป็นสำคัญ หันมาเพิ่มบทบาทในการพัฒนาประเทศ ของภาคเอกชนให้มากขึ้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระในภาครัฐด้วย ปรับปรุงระบบการผลิต การตลาด และยกระดับคุณภาพปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ต้นทุนสินค้าลดลง กระจายชนิดสินค้าให้มากขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตลาด ซึ่งจะทำให้สินค้าไทยสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดียิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็จะเน้นการ พัฒนาระบบตลาดในประเทศไปพร้อมๆ กัน กระจายรายได้ ความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท สร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น โดยยึดกลุ่มผู้มีรายได้น้อยทั้งในภูมิภาคและชนบทเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่ควรได้รับผลจากการพัฒนาประเทศ ส่วนการพัฒนาเมืองและพื้นที่เฉพาะมีการกำหนดแนวทางกระจายการพัฒนาระบบเมือง สร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ๆ

ขึ้นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาความคับคั่งและมุ่งบริหารกรุงเทพมหานครและปริมณฑลให้เกิดความเรียบร้อยมากขึ้น[๑๐]

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙) ผลการพัฒนาที่ผ่านมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูง เปิดกว้างเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น เศรษฐกิจของประเทศไทยได้ฟื้นตัวและขยายตัวอย่างต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ย ต่อปีสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนฯ ถึงหนึ่งเท่าตัว

แผนฉบับที่ ๗ เป็นช่วงที่เศรษฐกิจฟื้นตัว พื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรมไปได้ดีเป็นช่วงเวลาเริ่มของ **“ยุคโลกาภิวัตน์”** แต่ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากมีข้อจำกัดทั้งในด้านกำลังคน กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ระบบการบริหารและโครงสร้างองค์กรของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการปฏิรูป ระบบอยู่อีกมาก กำลังคน มีการโยกย้ายถ่ายเทกำลังคนจากภาครัฐบาลหรือสมองไหลไปสู่ภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำลังคนในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สาเหตุมาจากค่าตอบแทนของภาคราชการยังต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน และลักษณะองค์กรของระบบราชการยังมีตำแหน่งบริหารและวิชาการระดับสูงน้อยมาก ทำให้ขาดโอกาสที่จะมีความก้าวหน้าในวิชาชีพ อีกปัญหาหนึ่งของความไม่สมดุลก็คือ **“สภาพสังคม”** การดำเนินชีวิตที่เป็น “สังคมเมือง” มากขึ้น มีแรงงานจากชนบทไหลเข้ามาหางานทำในเมือง ทำให้สภาพในเมืองและรอบเมืองหนาแน่นมากขึ้น คุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อมเริ่มมีปัญหามากขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่เฉพาะและเขตอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เพียงพอของบริการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบขนส่ง ระบบสาธารณูปโภค การกำจัดของเสีย รวมไปถึงที่อยู่อาศัย โรงเรียน สถานพยาบาลที่ขยายการบริการไม่ทัน ทำให้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนมีความจำเป็นต้องเร่งรัดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะอย่างเร่งด่วน ซึ่งบางเรื่องมีการดำเนินการขยาย

---

[๑๐]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก(พ.ศ.๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ๒๕๓๐), หน้า ๑ - ๔.

อย่างเกินตัว สร้างความต้องการที่ไม่แท้จริง มีการเก็งกำไรเกินควร รวมทั้งการบริหารเงินลงทุนอย่างไม่เหมาะสมทำให้เกิดสภาพเศรษฐกิจที่เรียกว่า “เศรษฐกิจฟองสบู่” ก่อให้เกิดวิกฤตเศรษฐกิจทางการเงินขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๔๐ เรียกกันว่า **“วิกฤตต้มยำกุ้ง”** รุกลามไปทั่วเอเชียและมีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจของโลก

ดังนั้นแล้ววัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ มี ๓ ประการดังนี้

๑. รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ พัฒนาประเทศไทยให้ก้าวสู่การเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเงินในภูมิภาค

๒. กระจายรายได้และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมาย ๖ กลุ่ม ที่จะดูแลเป็นพิเศษ ไม่ให้รายได้แย่ลง ได้แก่ (๑) กลุ่มเกษตรกรยากจน (๒) กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตร (๓) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กและธุรกิจขนาดย่อม (๔) กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย (๕) กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐ (๖) กลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ส่วนกลุ่มที่สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ให้ได้รับสิ่งที่จำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีพอย่างพอเพียง และมีความสามารถในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น ลดสัดส่วนคนยากจน ลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มคนในประเทศ

๓. เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการพัฒนาในลักษณะที่มีคุณภาพและยั่งยืน โดยพัฒนาคุณภาพประชากรด้วยการจัดให้มีการศึกษาตลอดชีวิต ทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง ให้สามารถปรับตนเองได้ทันการเปลี่ยนแปลงของสภาวะ แวดล้อมในด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้มีส่วนร่วมในการสนับสนุนตลอดจนได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาอย่างทั่งถึงมากขึ้น สร้างโอกาสให้กลุ่มด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ให้มีความมั่นคงในการทำงานและได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม ยกระดับสุขภาพอนามัยของประชาชนให้ดีขึ้นโดยถ้วนหน้าในช่วงทศวรรษหน้าด้วย กระบวนการป้องกันโรค และการรู้จักการรักษาพยาบาลเบื้องต้นด้วยตนเอง เป้าหมายการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ลดมลพิษทางน้ำ โดยลดปริมาณความสกปรกในรูปของสารอินทรีย์ที่ระบายสู่แหล่งน้ำต่าง ๆ เพิ่มความสามารถการ

บำบัดน้ำเสียและการกำจัดกากสารอันตรายจากอุตสาหกรรม ลดและควบคุมระดับเสียง กำหนดเป้าหมายจากัดการปล่อยสารอันตรายจากการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์[๑๑]

พัฒนาการเศรษฐกิจประเทศ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ - ๗ จากการที่เศรษฐกิจโลกชบเซาการขยายตัวเศรษฐกิจโลก การกีดกันการค้าระหว่างประเทศ ผลผลิตทางการเกษตรและอุตสาหกรรมที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร มีการว่างงาน การระดมเงินออมภายในประเทศ ไม่ได้ตามเป้าหมาย การลงทุนก็เกิดปัญหาขาดดุลการค้า หนี้สินต่างประเทศเพิ่มขึ้น เมื่อหมดระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๖ เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวในระดับสูง เปิดกว้างสู่ระบบเศรษฐกิจสากลมากขึ้น จนได้ขึ้นชื่อว่าเป็นเสือตัวที่ ๕ ของเอเชีย ฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศมีเสถียรภาพขึ้น คนไทยมีรายได้และการจ้างงานเพิ่มขึ้น ภาระหนี้สินของประเทศลดลง ทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้น แต่ผลกระทบจากการพัฒนาที่ได้อีกด้านคือ ความเสื่อมโทรมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ระหว่างคนเมืองและคนในชนบทมีมากขึ้น ทำให้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ เน้นแก้ปัญหา ๓ ด้านหลักๆ คือรักษาขยายตัวเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การพัฒนาสู่ภูมิภาค พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม ในระหว่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ เกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็น ภาวะวิกฤติทางการเมือง ที่รู้จักกันในนาม “พฤษภาทมิฬ” ปัญหาเศรษฐกิจท่องเที่ยว โรคเอดส์ระบาด เศรษฐกิจโลกชบเซา เมื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ สงบลง เศรษฐกิจก็กลับมาดีขึ้นตามเป้าที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ได้ มีการย้ายจากแรงงานสังคมชนบทเข้าสู่แรงงานสังคมเมือง แต่ในส่วนการพัฒนาทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต กลับไม่ได้ตามเป้าหมาย ปัญหาความยากจน ยังมีอยู่ การกระจายรายได้ กลับมีช่องว่างระหว่างรายได้มากขึ้น มลพิษที่เกิดจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตของคนในบริเวณนั้น กล่าวได้ว่าในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๗ มีลักษณะ **“เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา พัฒนาไม่ยั่งยืน”**

---

[๑๑]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น , ๒๕๓๕), หน้า ๑ - ๑๒.

๖. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ - ๑๐

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)

ประเทศไทยย่างเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๑ เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญคือ กระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดจากความก้าวหน้าด้านวิทยาการสื่อสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยผลักดัน ที่สำคัญทำให้โลกอยู่ในภาวะไร้พรมแดน และนำโลกเข้าสู่ยุคแห่งการจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้เกิดทั้งโอกาสและภัยคุกคามต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนถาวรของประเทศไทย ในด้านเศรษฐกิจนั้น กระแสโลกาภิวัตน์ได้ทำให้ตลาดของโลกกว้างขวางขึ้น มีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตและการลงทุนข้ามชาติทั่วโลก มีการจัดตั้งองค์กรการค้าโลก มีการรวมกลุ่มการค้าทั้งในอเมริกาเหนือ ยุโรป เอเชียแปซิฟิก เพื่อช่วยสร้างเสถียรภาพและความเป็นธรรมด้านเศรษฐกิจและการค้าให้แก่ทุกประเทศ ระบบเศรษฐกิจของโลกมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ทุกประเทศให้ความสำคัญกับนโยบายการค้าเสรี ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น

ทางด้านสังคมคนไทยจะมีโอกาสในการเลือกรับข่าวสารที่หลากหลาย สามารถที่จะเรียนรู้รับข้อมูลข่าวสารรอบโลก ผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์และสื่อสำเร็จรูปต่าง ๆ การเติบโตของภาคธุรกิจและอำนาจของข่าวสารที่เผยแพร่เข้าถึงบุคคลโดยตรงทำให้หน่วยต่าง ๆ ในสังคมมีพลังในการต่อรองที่ดีขึ้น และมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เกิดแรงกดดันให้มีการอนุรักษ์วัฒนธรรม ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามในทางตรงกันข้ามกระแสวัฒนธรรมและข้อมูลข่าวสารที่ขาดการกลั่นกรองไหลผ่านสื่อในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ธุรกิจบันเทิง โฆษณา ฯลฯ ก่อให้เกิดวัตถุนิยมและ บริโภคนิยมตลอดจนความฟุ้งเฟ้อในหมู่คนรุ่นใหม่ รวมทั้งการครอบงำทางวัฒนธรรม กระแสโลกาภิวัตน์ยังทำให้เกิดค่านิยมสากล เช่น กระแสประชาธิปไตย กระแสด้านสิทธิมนุษยชน กระแสความเท่าเทียมกันของหญิงชาย กระแสการร่วมกันพิทักษ์รักษาสภาพแวดล้อม ซึ่งทำให้ตระหนักร่วมกันว่าการพัฒนาที่มุ่งเน้นไปในด้านเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ละเลยมิติความเป็นมนุษย์ ครอบครัว ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม จะส่งผลให้เกิดสภาพการเสียดุลของการพัฒนาที่รุนแรง ในอนาคตหากไม่แก้ไขคนและธรรมชาติ จะไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างกลมกลืนและเกื้อกูลได้ และเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสังคม ช่วยแก้ปัญหาการพัฒนาที่ขาดความสมดุลนี้ **แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘** จึงได้ เปิดโอกาสให้คนไทยทุกกลุ่ม สาขาอาชีพและภูมิภาคของประเทศ

เข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง มีการประสานการวิเคราะห์ โดยยึดหลักพื้นที่และภารกิจ ตั้งแต่การเริ่มจัดทำแผน แทนการกำหนดแผนจากภาคราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว นับได้ว่าเป็นการเปิดกระบวนการวางแผนที่เน้นสร้างความร่วมมือร่วมใจกันผนึกกำลังอย่างสมานฉันท์ของคนในชาติ ทำให้ค้นพบได้ว่าการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศและความเจริญทางด้านวัตถุที่มากขึ้นมิได้หมายความว่าคนไทยและสังคมไทยจะมีความสมบูรณ์พูลสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างทั่วถึง วัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ดีงามและเรียบง่ายของสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนไปพร้อมๆ กับความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และความไม่มั่นคงของครอบครัว ชุมชน และสังคม ด้วยเหตุนี้ จึงมีการปรับแนวคิดพัฒนาเศรษฐกิจ มาเป็นการ **“เน้นคนให้เป็นศูนย์กลาง”** ของการพัฒนา เพราะว่าคนเป็นปัจจัยชี้ขาดความสำเร็จของการพัฒนาในทุกเรื่อง การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะช่วยให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นไม่ใช่เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาอีกต่อไป แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ จึงกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของการพัฒนา ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงในสังคม ช่วยแก้ปัญหาการพัฒนาที่ขาดความสมดุลคือ เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน และเพื่อก้าวไปสู่วิสัยทัศน์ การพัฒนาที่ต้องการในระยะยาว โดยเสริมสร้างศักยภาพของทุกคนทั้งในด้านร่างกายจิตใจและ สติปัญญา ให้มีสุขภาพแข็งแรง มีความรู้ความเข้าใจในการป้องกันโรค มีความรู้ความสามารถและทักษะในการประกอบอาชีพและสามารถปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง พัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคมให้มีความมั่นคงและเสริมสร้าง ความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชนให้สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพและคุณภาพชีวิตของคน รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มั่นคงและสมดุลเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาศักยภาพของคนในการมีส่วนร่วมใน กระบวนการพัฒนาและได้รับผลจากการพัฒนาที่เป็นธรรม ให้มีการใช้ประโยชน์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อมให้มีความสมบูรณ์สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและคุณภาพชีวิตได้อย่างยั่งยืน ปรับระบบบริหารจัดการเปิดโอกาสให้

องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น[๑๒]

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ กำหนดให้พัฒนาดัชนีชี้วัดที่เน้น คนเป็นศูนย์กลางขึ้น โดยใช้แนวคิดของความอยู่ดีมีสุขสร้างเป็น **"ดัชนีความอยู่ดีมีสุข"** เพื่อใช้ประโยชน์ในการประเมินผลการพัฒนา เป็นเครื่องชี้วัดทางด้านสังคม โดยดัชนีความอยู่ดีมีสุข ประกอบด้วย การมีสุขภาพอนามัยที่ดีทั้งร่างกายและจิตใจ การมีความรู้ได้รับการศึกษา คุณภาพการศึกษา มีงานทำทั่วถึง ความมั่นคงในการทำงาน มีรายได้พอเพียง และการกระจายรายได้ มีชีวิตครอบครัวที่อบอุ่น มีที่อยู่อาศัย บริการสาธารณูปโภค มีความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน และอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี และอยู่ภายใต้การบริหารที่ดีของภาครัฐ ดัชนีชี้วัดดังกล่าวได้ใช้วัดผลการพัฒนาในช่วงแผนฯ ๘ และ ได้มีการพัฒนาปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เป็นที่ยอมรับ และมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น[๑๓]

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ เริ่มขึ้นประมาณต้น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในขณะนั้นประเทศชาติและประชาชนยังเสียขวัญ จากวิกฤตการเงินที่เกิดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศตกอยู่ในภาวะที่ต้องเร่งรัดฟื้นฟูเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้ง สร้างขวัญกำลังใจให้ประชาชนเชื่อมั่นในประเทศไทยต่อไป แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมได้มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับจังหวัด ระดับอนุภาค และระดับชาติ นอกจากนี้ยังได้อัญเชิญแนว **"ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง"** ตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ โดยยึดหลัก ทางสายกลาง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล อีกทั้งจะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร

---

[๑๒]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)**, (กรุงเทพมหานคร: ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์, ๒๕๔๐), หน้า ก - จ.

[๑๓]สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม, **การวางแผนพัฒนาประเทศ**, (นนทบุรี: บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๓๗.

ต่อผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งหมดนี้จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน รวมถึงจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญาและความรอบคอบ เพื่อให้ประเทศรอดพ้นจากวิกฤต ดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง แก้ปัญหาความยากจนและนำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิต การพัฒนาที่สมดุล มีคุณภาพและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์ เปลี่ยนแปลงต่าง ๆ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ มีการวางแผนฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้มีประสิทธิภาพ การเงินและการคลัง ให้มีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ เพิ่มสมรรถนะทางเศรษฐกิจโดยรวมให้แข่งขันได้ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยให้เหมาะสมกับสังคมไทยและก้าวทันเศรษฐกิจยุคใหม่ ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปสุขภาพ สร้างระบบคุ้มครองความมั่นคงทางสังคม รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่ายชุมชนให้เกิดการเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมือง มีการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน บริหารจัดการในสังคมไทยทุกภาคส่วนทุกระดับตั้งแต่ระดับการเมือง ราชการ ธุรกิจเอกชน องค์กรประชาชน ชุมชน จนถึงระดับครอบครัว เป็นพื้นฐานให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ แก้ไขปัญหาความยากจน เพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเองให้ได้รับโอกาสทางการศึกษา การประกอบอาชีพ การมีรายได้ และยกระดับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นการปรับกลไกภาครัฐให้เอื้อต่อการแก้ปัญหาความยากจน[๑๔]

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ได้ดำเนินการ เช่นเดียวกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาฯฉบับที่ ๘ เป็นการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนของสังคมในการระดมความคิด รับฟังความเห็นนั้น ได้ดำเนินการจัดประชุมกลุ่มคนหลายอาชีพในทุกจังหวัด ซึ่งเมื่อนำมา ประมวลแล้วมีแนวทางพัฒนา สรุปได้คือ

---

[๑๔]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙)**, (กรุงเทพมหานคร: หจก.เม็ดทรายพริ้นติ้ง, ๒๕๔๔), หน้า ก-ฉ.

- แนวทางของแผนฯ อยู่บนพื้นฐานของการกำหนด วิสัยทัศน์ร่วมกันของสังคมไทย ใน ๒๐ ปีข้างหน้าที่จะต้องพัฒนาวางพื้นฐานให้ประเทศไทยเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองได้พัฒนาให้เกิดความสมดุล มีภูมิคุ้มกันจากผลกระทบวิกฤตต่าง ๆ โดยมี “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นแนวคิดนำในการพัฒนา
- สังคมที่พึงประสงค์ ได้แก่ สังคมที่มีคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สังคมที่มีความสมานฉันท์เอื้ออาทร
- วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนา ๔ ประการ คือ ๑) การฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพมั่นคง ๒) การวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งยั่งยืน มีความสมดุล ๓) การบริหารจัดการที่ดีในทุกระดับ ๔) การแก้ไขปัญหาความยากจน
- ยุทธศาสตร์การพัฒนา มี ๗ ประการ ได้แก่ ๑) การบริหารจัดการที่ดี ๒) การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ๓) การปรับโครงสร้างการพัฒนาชนบทและเมือง ๔) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๕) การบริหารเศรษฐกิจโดยรวม ๖) การปรับโครงสร้างภาคการผลิตและบริหารเพื่อ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ๗) การพัฒนาความเข้มแข็งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ได้พัฒนาดัชนีชี้วัด การพัฒนาขึ้นอีก ๒ ชุดซึ่งมีความเชื่อมโยงกับดัชนีชี้วัดความอยู่ดีมีสุข ที่จัดทำขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ ดัชนีดังกล่าว คือ[๑๕]

- ดัชนีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ เพื่อวัดการเติบโต ของเศรษฐกิจอย่างเข้มแข็ง ประกอบด้วยความสามารถ ในการพึ่งพาตนเอง ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจการปรับตัว ให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลก การเจริญ เติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ และการกระจายผลประโยชน์ของการพัฒนาอย่างเป็นธรรม

---

[๑๕]สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม, **การวางแผนพัฒนาประเทศ**, (นนทบุรี: บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๔๘.

- ดัชนีการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อวัดความสมดุลของ การพัฒนา ในมิติเศรษฐกิจ มิติสังคม และมิติสิ่งแวดล้อม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔)

ผลการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ นับว่าประสบผลสำเร็จที่สามารถผลักดันให้เศรษฐกิจขยายตัวได้อย่างมีเสถียรภาพ ฐานเศรษฐกิจมีความหลากหลายมากขึ้น การจ้างงานอยู่ในระดับเพิ่มขึ้น รายได้เฉลี่ยต่อหัวของคนไทยโดยรวมเพิ่มขึ้น ทำให้ความยากจนลดลง ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างคนจนกับคนรวยมีแนวโน้มดีขึ้น แต่ขณะเดียวกันด้านการเสริมสร้างสุขภาพอนามัยและการมีหลักประกันสุขภาพที่มีการปรับปรุงทั้งด้านปริมาณและคุณภาพโดยครอบคลุมคนส่วนใหญ่ของประเทศ ยังคงมีปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและการบริหารจัดการประเทศที่ยังคงขาดสมดุล การพัฒนาดังกล่าวจึงยังไม่สอดคล้องเป็นไปตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเท่าที่ควร เศรษฐกิจของประเทศยังต้องพึ่งพาภายนอกและไม่เข้มแข็งพอที่จะเป็นภูมิคุ้มกันต่อความผันผวนจากกระแสโลกาภิวัตน์ อีกทั้งยังคงมีปัญหาความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และ ผลประโยชน์จากการพัฒนา เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง และการปรับตัวในอนาคต ให้ก้าวไปสู่วิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศที่ต้องการในระยะยาว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ จึงวางแผนการพัฒนาแบบผสมผสานให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เป็นไปในทางสายกลาง โดยมีการวิเคราะห์อย่าง **“มีเหตุผล”** และใช้หลัก **“ความพอประมาณ”** ให้เกิดความสมดุลทั้งทางด้านวัตถุ จิตใจของคนในชาติ ให้มีความสามารถในการพึ่งตนเองกับ มีความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก ความสมดุลระหว่างสังคมชนบทกับสังคมเมือง โดยมีการเตรียม **“ระบบภูมิคุ้มกัน”** การขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนต้องใช้ **“ความรอบรู้”** ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบ เป็นไปตามลำดับขั้นตอน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมไทย รวมทั้งการเสริมสร้างศีลธรรมและสำนึกใน **“คุณธรรม”** จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินชีวิต ยอมรับการดำรงอยู่ร่วมกันของสิ่งที่แตกต่างกัน โดยที่ไม่จำเป็นต้องมี ความขัดแย้ง ซึ่งมีพื้นฐานมาจากวิถีชีวิตดั้งเดิมของสังคมไทยที่เชื่อมโยงทุกมิติของวิถีชีวิตเข้าด้วยกัน จึงเป็น

ทฤษฎีแบบบูรณาการเป็นองค์รวม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ ได้กำหนดยุทธศาสตร์ ๕ ข้อ คือ[๑๖]

๑. ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทย สู่สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ ประกอบด้วย การพัฒนาคนให้มีคุณธรรมนำความรู้เกิดภูมิคุ้มกัน การเสริมสร้างสุขภาวะคนไทยให้แข็งแรง และการ เสริมสร้างคนไทยให้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข พัฒนาทั้งทางร่างกาย จิตใจ ความรู้ความสามารถ ทักษะการประกอบอาชีพ และมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต ครอบคลุม ทุกกลุ่มเป้าหมาย เสริมสร้างศักยภาพให้กับตนเองที่จะนำไปสู่ความเข้มแข็งของครอบครัว ชุมชน และสังคมไทย ลดการเจ็บป่วยด้วยโรคที่ป้องกันได้ใน ๕ อันดับแรก คือ หัวใจ ความดันโลหิตสูง เบาหวาน หลอดเลือดสมอง และมะเร็ง เพื่อเป็นการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน และลดรายจ่ายด้านสุขภาพของบุคคลลงในระยะยาว

๒. ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและ สังคมเป็นฐานที่มั่นคงของประเทศ ประกอบด้วย การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็งการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน และการสร้างศักยภาพ ของชุมชนอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรอย่างเกื้อกูล พัฒนาให้ทุกชุมชนมีแผนชุมชนแบบมีส่วนร่วม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำแผนชุมชนไปใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด และขยายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุน การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และลดสัดส่วนคนที่ยากจนลง

๓. ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุล และยั่งยืน ประกอบด้วยการสนับสนุนให้เกิดการแข่งขัน ที่เป็นธรรม และกระจายผลประโยชน์การพัฒนาอย่าง เป็นธรรม การปรับโครงสร้างการผลิตเพื่อเพิ่มผลิตภาพ คุณภาพสินค้าบนฐานความรู้ความเป็นไทย และ การสร้างภูมิคุ้มกันระบบเศรษฐกิจ

๔. ยุทธศาสตร์การพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากร และคุณภาพสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การพัฒนา คุณค่าความหลากหลายทางชีวภาพและภูมิปัญญา ท้องถิ่น และการรักษาฐานทรัพยากรและความสมดุลของระบบนิเวศ รักษา

---

[๑๖]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔)**, (กรุงเทพมหานคร: หจก.วี.เจ.พริ้นติ้ง, ๒๕๔๙), หน้า ๔๗ - ๖๔.

ความอุดม สมบูรณ์ของฐานทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพโดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๓ และต้องเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๘ ของพื้นที่ประเทศ รักษาพื้นที่ทำการเกษตรในเขตชลประทานรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมต่อ การดำรงคุณภาพชีวิตที่ดีและไม่เป็นภัยคุกคามต่อระบบนิเวศ

๕. ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ประกอบด้วย การสร้าง ความเข้มแข็งภาคประชาชน การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค ท้องถิ่นและชุมชน การสร้างภาคราชการให้มีธรรมาภิบาล การส่งเสริมธรรมาภิบาลภาคเอกชน การปฏิรูปกฎหมาย และระเบียบ การพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย และ การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคง มีภาพลักษณ์ของความโปร่งใส ระบบราชการมีขนาดที่เหมาะสมและมีการดำเนินงานที่คุ้มค่าเพิ่มขึ้น ธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเอกชน ให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้และมีอิสระในการพึ่งตนเองมากขึ้น ประชาชนมีความเข้มแข็ง รู้สิทธิหน้าที่ และมีส่วนร่วมมากขึ้นในการตัดสินใจและรับผิดชอบในการบริหารจัดการประเทศ รวมทั้งให้มีการสร้างความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล

พัฒนาการเศรษฐกิจประเทศ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ - ๑๐ อยู่ในช่วงก้าวเปลี่ยนใหม่ในยุคโลกภาภิวัฒน์ ไม่ว่าจะเป็นวิวัฒนาการด้านเทคโนโลยี ค่านิยมจากต่างชาติเข้ามาในประเทศ เป็นยุคโลกไร้พรมแดน ทำให้มีการแข่งขันการค้าสูง แนวทางการบริหารประเทศโดยมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ความต้องการของคนในประเทศมีหลากหลายมิติ แผนพัฒนาในฉบับที่ ๘ จึงเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่ให้คนจากหลากหลายสาขา พื้นที่ต่าง ๆ ร่วมออกแบบการพัฒนาประเทศให้เป็นไปอย่างต้องการและสมดุล เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือที่จะช่วยพัฒนาให้คนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จากที่เคยการพัฒนาแบบแยกส่วนเปลี่ยนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม แต่ในช่วงปลายปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง เกิดการว่างงาน ธุรกิจล้มละลาย และปัญหาหนี้สินจากต่างประเทศ จนกระทั่งขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จากวิกฤติการณ์ครั้งนี้จึงได้ปรับวัตถุประสงค์และแนวทางการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยต้องหันกลับมาเร่งแก้ไขฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ และลดผลกระทบจาก ปัญหาการว่างงานและความยากจนที่เพิ่มขึ้นอย่างรุนแรง เมื่อหมด

ระยะเวลาแผนฉบับที่ ๘ การปรับเปลี่ยนรูปแบบการพัฒนามีทิศทางที่ดีขึ้นแต่ยังไม่ดีเท่าที่ตั้งเป้าไว้ และด้วยท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงยุคสมัย และปัญหาด้านเศรษฐกิจ แผนพัฒนาฯฉบับที่ ๙ ยังคงไว้ถึงการเน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และได้อัญเชิญ “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” โดยยึดหลักสายกลาง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล เพื่อให้ประเทศรอดพ้นวิกฤติ ฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้มีประสิทธิภาพด้านการเงินการคลัง มีความเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ และวางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ และรู้เท่าทันโลก เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ต่อไป สิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ปรากฏว่าเสถียรภาพทางเศรษฐกิจปรับตัวไปสู่ความมั่นคง ความยากจนลดลง ประชาชนอยู่ดีมีสุขมากขึ้น แต่ในด้านทรัพยากรธรรมชาติกลับถูกใช้อย่างสิ้นเปลือง เมื่อมาถึงแผนพัฒนาฯฉบับที่ ๑๐ ยังคงอัญเชิญ “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” และให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯฉบับที่ ๘ และ ๙ มาเป็นแนวปฏิบัติ ให้ความสำคัญการรวมพลังสังคมจากทุกส่วนให้มีส่วนร่วมดำเนินการทุกขั้นตอนของแผนฯ มีการสร้างเครือข่ายการขับเคลื่อนแผนฯพัฒนาสู่การปฏิบัติ ให้ติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนได้อย่างต่อเนื่อง เมื่อสิ้นระยะแผนสังคมอยู่ร่มเย็นเป็นสุข ประเทศมีการปรับตัวกับภาวะเศรษฐกิจโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๐ เกิดปัญหาทางการเมือง ส่งผลให้ความสมานฉันท์ของคนในสังคมลดลง อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องยาเสพติด และปัญหาการศึกษา

๗. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ - ๑๒

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

ภายใต้สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่มีผลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ เห็นได้ว่าประเทศไทยยังต้องเผชิญกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ผันผวน ซับซ้อนและคาดการณ์ผลกระทบได้ยาก แม้ว่าในภาพรวมสังคมไทยมีภูมิคุ้มกันเพิ่มขึ้นจากที่ผ่านมา แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะรองรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศยังต้องเผชิญกับความเสี่ยงในหลายด้าน โครงสร้างเศรษฐกิจยังไม่สามารถรองรับการเติบโตได้อย่างยั่งยืน ความเสี่ยงจากความเสื่อมถอยของค่านิยมที่ดีงามในสังคมไทย ความเสื่อมโทรมของฐานทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อม ความเสี่ยงด้านความมั่นคงของประเทศ จึงจำเป็นต้องสร้างภูมิคุ้มกันในประเทศให้เข้มแข็งขึ้น ภายใต้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยเสริมสร้างทุนที่มีอยู่ของประเทศให้เข้มแข็ง ให้ทุนทางสังคม ทุนทางเศรษฐกิจ และทุนทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อเตรียมพร้อมให้ประเทศสามารถปรับตัว รองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้อย่างยั่งยืนต่อไป แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ จึงนำแนวคิดจาก **“ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** และ **“คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”** มาเป็นแนวทางพัฒนาต่อไป รวมทั้ง **“สร้างสมดุลการพัฒนา”** ในทุกด้านให้เกิดผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ให้การพัฒนาและบริหารประเทศเป็นไปบนทางสายกลาง เชื่อมโยงทุกด้านของการพัฒนาอย่างบูรณาการ ทั้งคน สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและการเมืองอย่าง “มีเหตุผล” ใช้หลัก “ความพอประมาณ” ให้เกิดความสมดุลระหว่างวัตถุกับจิตใจของคนในชาติ ความสมดุลระหว่างความสามารถในการพึ่งตนเองกับการแข่งขันในเวทีโลก ความสมดุลระหว่างสังคมชนบทกับเมืองและเตรียม “ระบบภูมิคุ้มกัน” ซึ่งในการขับเคลื่อนกระบวนการพัฒนาทุกขั้นตอนต้องใช้ “ความรอบรู้” ในการพัฒนาด้านต่าง ๆ ด้วยความรอบคอบ เป็นไปตามลำดับขั้นตอน และสอดคล้องกับวิถีชีวิตของสังคมไทย รวมทั้งเสริมสร้างศีลธรรมและสำนึกใน “คุณธรรม” จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และดำเนินชีวิตด้วย “ความเพียร” จะเป็นภูมิคุ้มกันที่ดีให้พร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพื่อมุ่งสู่ “สังคมอยู่ร่วมกัน อย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาคเป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง” ดังนี้

๑. สร้างความสงบสุขสังคมโดยร่วมมือกันสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ลดความเลื่อมล้ำในสังคม สัดส่วนผู้อยู่ใต้เส้นความยากจนลดลง ดัชนีภาพลักษณ์การคอรัปชั่นไม่ต่ำกว่า ๕.๐ คะแนน เสริมสร้างภาคราชการและประชาชนให้เข้มแข็งภายใต้หลักประชาธิปไตยที่ถูกต้องเหมาะสมเป็นที่เชื่อมั่นและไว้วางใจของประชาชน

๒. พัฒนาคนให้มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง มีสุขภาวะดีขึ้น มีคุณธรรม จริยธรรม และสถาบันทางสังคมมีความเข้มแข็งมากขึ้น

๓. ให้เศรษฐกิจเติบโตในอัตราที่เหมาะสมตามศักยภาพของประเทศ ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓.๐ ต่อปี เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ เพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจขนาดกลางและ

ขนาดย่อม ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ให้มีไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๔๐.๐ เพื่อเพิ่มชนชั้นกลางให้กระจายทุกพื้นที่ของประเทศ เพราะชนชั้นกลางเป็นกำลังสำคัญในการเชื่อมประโยชน์และพัฒนาประเทศให้มีความสมดุลพร้อมทั้งส่งเสริมให้ทุกชนชั้นรู้จักหน้าที่ของตนเองและร่วมกันพัฒนาสังคมไทยให้เจริญก้าวหน้าและน่าอยู่

๔. พัฒนาภาคเกษตรให้คงอยู่กับสังคมไทยและผลิตอาหารให้เพียงพอสำหรับทุกคน พัฒนาความสามารถของเกษตรกรในการผลิตพืชอาหารที่มีคุณภาพในปริมาณมากพอที่จะเลี้ยงดูคนในประเทศและส่งเป็นสินค้าออกสนองความต้องการของประเทศต่าง ๆ สามารถเป็นผู้นำการผลิตและการค้าในเวทีโลกรวมทั้งรักษาความโดดเด่นของอาหารไทยที่ต่างประเทศชื่นชอบ ทั้งนี้ด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อมกำหนดให้อยู่ในเกณฑ์มาตราฐานเพิ่มประสิทธิภาพการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อีกทั้งเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เพื่อรักษาสมดุลของระบบนิเวศน์[๑๗]

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ยังคงยึดหลัก **“ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” “การพัฒนาที่ยั่งยืน”** และ **“คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา”** นำมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙–๑๑ เพื่อเป็นการเสริมสร้างภูมิคุ้มกันและช่วยให้สังคมไทยสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคง เกิดภูมิคุ้มกัน มีการบริหารจัดการความเสี่ยงอย่างเหมาะสม ส่งผลให้การพัฒนาประเทศมุ่งสู่ความสมดุลและยั่งยืน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ นี้ ได้จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) ซึ่งเป็นแผนหลักของการพัฒนาประเทศ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ปรับโครงสร้างประเทศไทยไปสู่ประเทศไทย ๔.๐ ตลอดจนการปฏิรูปประเทศ รวมถึงจัดทำรายละเอียดยุทธศาสตร์ของแผนฯ เพื่อมุ่งสู่ **“ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน”** ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงเชื่อมต่อกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ

---

[๑๗]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๖-๑๓.

หลักสำคัญของแผนพัฒนาฯ แบ่งได้ออกเป็น ๑๐ ด้าน ดังนี้

๑. พัฒนาศักยภาพของคน เนื่องจากคนเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาประเทศ จึงส่งเสริมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ให้ได้รับการศึกษาที่ดีตั้งแต่เด็ก เพื่อให้มีความรู้สามารถพึ่งพาตนเองได้

๒. ลดความเหลื่อมล้ำในประเทศ ประเทศยังมีความไม่เท่าเทียมทางด้านรายได้อยู่มาก จึงเพิ่มโอกาสให้กับคนที่มีรายได้น้อย ให้เข้าถึงสวัสดิการด้านการศึกษา หรือสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาล เพื่อประชาชนจะได้มีรายได้เพิ่มขึ้น

๓. พัฒนาเศรษฐกิจให้เข้มแข็ง โดยพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตขึ้นจากเดิมให้รายได้เฉลี่ยของประชาชนเพิ่มขึ้นตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ส่งเสริมภาคการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นสามารถเติบโตและแข่งขันได้

๔. การเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยเพิ่มพื้นที่ป่าไม้และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

๕. สร้างความมั่นคงแก่ประเทศชาติบ้านเมือง ให้ประเทศมีความสงบสุข ประชาชนใช้ชีวิตได้อย่างปลอดภัย รวมถึงป้องกันภัยจากก่อการร้ายและการโจมตีทางไซเบอร์

๖. พัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ โดยลดการคอรัปชั่นในประเทศและพัฒนาภาครัฐให้มีกระบวนการทำงานที่ชัดเจน โดยใช้เทคโนโลยีเข้าช่วย

๗. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยการสร้างการคมนาคม เพื่อช่วยเพิ่มความสะดวกสบายในการทำการค้า

๘. พัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม โดยการเพิ่มการวิจัยให้มีผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ออกมาเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางการค้า

๙. กระจายความเจริญให้ทั่วประเทศ พัฒนาพื้นที่ทุกภูมิภาคให้เจริญ เพื่อสร้างพื้นที่เศรษฐกิจใหม่ ไม่ให้กระจุกตัวอยู่ในเมือง และยังเพิ่มให้ประชาชนมีรายได้อย่างทั่วถึง

๑๐. ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยสร้างโอกาสกับประเทศต่าง ๆ เพื่อเพิ่มโอกาสทางการค้าและส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นฐานการค้า[๑๘]

---

[๑๘]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)**, (นนทบุรี: โรงพิมพ์พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๖๐), หน้า ๖๓ - ๖๔.

พัฒนาการเศรษฐกิจประเทศ ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ - ๑๒ ทั้ง ๒ ฉบับนี้ยังคงนำแนวคิดจาก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” และ “สร้างความสมดุลของการพัฒนาทุกมิติ” มาเป็นแนวทางพัฒนาต่อไป หลังจากการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๑ ได้ ๑ ปี ทางด้านสังคมนั้น ความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนดีขึ้น ด้านการศึกษาลดลง ส่วนทางด้านเศรษฐกิจนั้น มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น ด้านสิ่งแวดล้อมมีพื้นที่ป่าไม้เพิ่มสูงขึ้น ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์ขัดแย้งทางการเมืองขึ้น ผลจากความรุนแรงทำให้เกิดรัฐประหาร ในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ จากคณะรักษาความสงบแห่งชาต (คสช.) ทำให้เศรษฐกิจไทยตกอยู่ในภาวะชะลอตัว เนื่องจากภาวะทางการเมืองจึงทำให้นักลงทุน มาลงทุนในประเทศน้อยลง แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลพยายามให้เศรษฐกิจของประเทศไทยกลับมามีเสถียรภาพอีกครั้ง โดยมีนโยบายพร้อมรับมือเปิดประเทศอาเซียนในปี ๒๕๕๘ และพร้อมรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ เมื่อช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ประเทศเผชิญความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายอย่างภายใต้แรงกดดันจาก สถานการณ์ที่มีความผันแปรทั้งภายนอกและภายในประเทศ ความก้าวหน้าอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญในการดำเนินธุรกิจและการใช้ชีวิตของผู้คน การเข้าสู่สังคมสูงวัยที่ส่งผลต่อกำลังแรงงานในอนาคต การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติที่มีความรุนแรง สถานการณ์ความขัดแย้งทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจ อีกทั้งสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงทั่วโลก ส่งผลให้เมื่อหมดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ เป้าหมายหลายด้านไม่สามารถทำให้สำเร็จตามต้องการได้

๘. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐)

เป็นแผนพัฒนาฯ ที่มีหลักการและแนวคิดวางแผนให้มีความชัดเจนในการกำหนดทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาของประเทศที่ต้องการมุ่งเน้นและสำเร็จภายในเวลาของแผน ให้สามารถชี้ชัดถึงเป้าหมายหลักที่ประเทศไทยต้องดำเนินการให้เกิดผลได้ และเชื่อมโยงไปสู่เป้าหมายย่อยในส่วนที่เกี่ยวข้องของแต่ละด้านที่ต้องเร่งดำเนินการ หรือ

ต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เป้าหมายหลักสำเร็จ เสริมสร้างให้ประเทศสามารถปรับปรุงจุดอ่อน ลดข้อจำกัดที่มีอยู่เดิม และพัฒนาศักยภาพให้สอดรับกับเงื่อนไขใหม่ของโลก เพื่อให้ประเทศไทยสามารถเติบโตต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลง และความซับซ้อนที่มากขึ้นของโลกยุคใหม่ ผลจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ในหลากหลายมิติและนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงภาพของการพัฒนาทั่วโลกไปอย่างสิ้นเชิง และเพื่อที่จะสามารถประเมินสถานภาพปัจจุบันของประเทศไทยและเตรียมความพร้อมในการปรับตัวกระแสการเปลี่ยนแปลง ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จึงใช้ประโยชน์จากโอกาสที่เกิดขึ้นในการพัฒนาประเทศบนพื้นฐานของความยั่งยืนได้อย่างเต็มที่ โดยการวางกลยุทธ์การพัฒนาประเทศที่มีจุดเน้นชัดเจนและเหมาะสมกับทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างรอบด้าน (ร่าง) แผนพัฒนาฯฉบับที่ ๑๓ จึงกำหนดทิศทางและเป้าหมายของการพัฒนาบนพื้นฐานของหลักการและแนวคิดที่สำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

๑. หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นการต่อยอดการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของ**ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดี** ควบคู่กับเงื่อนไข**ความรู้**โดยการใช้ความรู้ทางวิชาการที่รอบด้าน และเงื่อนไข**คุณธรรม** โดยยึดถือผลประโยชน์ ของประชาชนและความเป็นธรรมในทุกมิติของสังคม

๒. แนวคิด Resilience เน้นการลดความเปราะบางต่อความเปลี่ยนแปลง ซึ่งประกอบด้วยการพัฒนาความสามารถใน ๓ ระดับ ได้แก่ **(๑) การพร้อมรับ (Cope)** การบริหารจัดการภายใต้สภาวะวิกฤติ ให้สามารถยืนหยัดและต้านทานความยากลำบาก และฟื้นคืนกลับสู่สภาวะปกติได้อย่างรวดเร็ว **(๒) การปรับตัว (Adapt)** มีการปรับทิศทาง รูปแบบ และแนวทางการพัฒนาให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลง พร้อมกระจายความเสี่ยง และปรับตัวอย่างเท่าทันเพื่อแสวงหา ประโยชน์จากสิ่งที่เกิดขึ้น และ **(๓) การเปลี่ยนแปลงเพื่อพร้อมเติบโตอย่างยั่งยืน (Transform)** โดยการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและปัจจัยพื้นฐานให้สอดรับกับความเปลี่ยนแปลง

๓. เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของสหประชาชาติซึ่งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิด “ไม่ทิ้งใคร ไว้ข้างหลัง” เสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งใน

มิติของการมีปัจจัยที่จำเป็น สำหรับการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานที่เพียงพอ การมีสภาพแวดล้อมที่ดี การมีปัจจัยสนับสนุนให้มีสุขภาพที่สมบูรณ์ ทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงการมุ่งส่งต่อ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ดีไปยังคนรุ่นต่อไป

๔. โมเดลเศรษฐกิจ BCG ซึ่งเป็นแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจใน ๓ รูปแบบควบคู่กัน ได้แก่ **เศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว** โดยอาศัยฐานศักยภาพและความเข้มแข็งของ ประเทศอันประกอบด้วยความหลากหลายทางชีวภาพและความหลากหลายทางวัฒนธรรม พร้อมกับการใช้ประโยชน์จากองค์ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมในการสร้างมูลค่าเพิ่ม เพื่อผลักดันให้ประเทศมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และสามารถกระจายรายได้ โอกาสและความมั่งคั่งได้อย่างทั่วถึง

การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ ยังคำนึงถึงเงื่อนไขและข้อจำกัดของการพัฒนาประเทศที่ สืบเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่จะส่งผลให้บริบทของประเทศและของโลกเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต และมีวัตถุประสงค์เพื่อพลิกโฉมประเทศไทยสู่ **“สังคมก้าวหน้า เศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน”** เพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์จึงมีการกำหนดเป้าหมายหลัก ๕ ประการ ได้แก่ การปรับโครงสร้างการผลิตสู่เศรษฐกิจฐานนวัตกรรม การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ การมุ่งสู่สังคมแห่งโอกาสและความเป็นธรรม การเปลี่ยนผ่านไปสู่ความยั่งยืน การเสริมสร้างความสามารถของประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงภายใต้บริบทโลกใหม่[๑๙]

เพื่อให้เป้าหมายหลักไปสู่การขับเคลื่อนที่ชัดเจนในลักษณะของวาระการพัฒนา (Agenda) ที่เอื้อให้เกิดการทำงานร่วมกันของหลายหน่วยงานและหลายภาคส่วนในการผลักดันการพัฒนาใน เรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงได้กำหนดหมุดหมายการพัฒนา จำนวน ๑๓ ประการ แบ่งออกเป็น ๔ มิติ ดังนี้

---

[๑๙]สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, **(ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสาม (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐)**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf [๔ มิถุนายน ๒๕๖๕].

๑. มิติภาคการผลิตและบริการเป้าหมาย ประกอบด้วย หมุดหมายที่ ๑ ไทยเป็นประเทศชั้นนำด้านสินค้าเกษตรและเกษตรแปรรูปมูลค่าสูง หมุดหมายที่ ๒ ไทยเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวที่เน้นคุณภาพและความยั่งยืน หมุดหมายที่ ๓ ไทยเป็นฐานการผลิตยานยนต์ไฟฟ้าที่สำคัญของโลก หมุดหมายที่ ๔ ไทยเป็นศูนย์กลางทางการแพทย์และสุขภาพมูลค่าสูง หมุดหมายที่ ๕ ไทยเป็นประตูการค้าการลงทุนและยุทธศาสตร์ทางโลจิสติกส์ที่สำคัญของภูมิภาค หมุดหมายที่ ๖ ไทยเป็นศูนย์กลางด้านดิจิทัลและอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะของอาเซียน

๒. มิติโอกาสและความเสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วย หมุดหมายที่ ๗ ไทยมีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เข้มแข็ง มีศักยภาพสูง และสามารถแข่งขันได้ หมุดหมายที่ ๘ ไทยมีพื้นที่และเมืองอัจฉริยะที่น่าอยู่ ปลอดภัย เติบโตได้อย่างยั่งยืน หมุดหมายที่ ๙ ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และคนไทยทุกคนมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม

๓. มิติความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย หมุดหมายที่ ๑๐ ไทยมีเศรษฐกิจหมุนเวียนและสังคมคาร์บอนต่ำ หมุดหมายที่ ๑๑ ไทยสามารถลดความเสี่ยงและผลกระทบจากภัยธรรมชาติและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๔. มิติปัจจัยผลักดันการพลิกโฉมประเทศ ประกอบด้วย หมุดหมายที่ ๑๒ ไทยมีกำลังคนสมรรถนะสูง มุ่งเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ตอบโจทย์การพัฒนาแห่งอนาคต และหมุดหมายที่ ๑๓ ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน

สรุปท้ายบท

สรุปประเด็นการพัฒนาในระยะต่อไป การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะที่ผ่านมา แม้ไม่ประสบผลสำเร็จในทุกมิติ แต่ความพยายามของภาคส่วนที่รวมพลังในการขับเคลื่อนประเทศภายใต้บริบทความรับผิดชอบของแต่ละองคาพยพได้ส่งผลให้การพัฒนาประเทศในหลายด้านมีความก้าวหน้าในหลายมิติ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการวางรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อต่อการลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ การยกระดับขีดความสามารถของประเทศ ทั้งในภาคธุรกิจ การผลิต การศึกษา ที่มีการนำเอาเทคโนโลยีมาใช้ เพื่อผลักดันให้การพัฒนาประเทศเกิดผลสำเร็จมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับข้อจำกัดและความท้าทายในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปอีกหลายประการ ทั้งที่เป็นผลตกค้างจากการไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ในแผนฯ ๑๒ ผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ และความจำเป็นในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระดับโลก ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ โดยในระยะต่อไปประเทศไทยต้องวางรากฐานและเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากในและนอกประเทศ รวมทั้งแสวงหาโอกาสที่เกิดขึ้นจากกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศบนพื้นฐานความเข้มแข็งของทุนภายในประเทศที่มีอยู่ให้สามารถเสริมสร้างปรับปรุงให้สอดรับกับกระแสการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างเหมาะสม ร่วมกับการแก้ไขข้อจำกัดที่เป็นปัจจัยลดทอนการเติบโตของประเทศให้หมดไป เพื่อสนับสนุนการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจการสร้างความเสมอภาคทางสังคม และการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดยจากการสังเคราะห์บริบทสถานการณ์พัฒนาภายในประเทศร่วมกับการประเมินผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-๑๙ และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของโลก นำมาซึ่งประเด็นการพัฒนาประเทศที่ควรให้ความสำคัญในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ นี้ โดยอาศัยกรอบมุมมองสถานะของประเทศครอบคลุมมิติการพัฒนาใน ๖ ทุนหลัก ประกอบด้วย ทุนทางการเงิน ทุนทางกายภาพ ทุนทางธรรมชาติ ทุนทางสังคม ทุนมนุษย์ และทุนทางสถาบันนั่นเอง

คำถามท้ายบท

๑. จงอธิบายความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาในประเทศไทย

๒. จงอธิบายกระบวนการจัดทำแผนฯ มาพอเข้าใจ

๓. จงวิเคราะห์พัฒนาการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ – ๑๒

๔. แนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๓ ควรมีทิศทางอย่างไร

๕. ยุค “โลกาภิวัฒน์” เกิดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่เท่าไร จงอธิบาย

เอกสารอ้างอิงประจำบท

สรรเสริญ วงศ์ชะอุ่ม, **การวางแผนพัฒนาประเทศ**, (นนทบุรี: บริษัทศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด , ๒๕๕๔), หน้า ๔๘.

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ ๒๔, **เรื่องที่ ๙ แผนพัฒนาประเทศ**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://shorturl.asia/kgI1H [๑ มิถุนายน ๒๕๖๕].

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **(ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสาม (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐)**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf [๔ มิถุนายน ๒๕๖๕].

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔)**, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทตะวันนา จำกัด, ๒๕๒๐), หน้า ๓๔ - ๓๗.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด, ๒๕๕๔), หน้า ๖-๑๓.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)**, (นนทบุรี: โรงพิมพ์พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๖๐), หน้า ๖๓ - ๖๔.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๒๔), หน้า ๑ - ๔.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ๒๕๓๐), หน้า ๑ - ๔.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ๒๕๓๕), หน้า ๑ - ๑๒.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด(พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)**, (กรุงเทพมหานคร: ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์, ๒๕๔๐), หน้า ก - จ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙)**, (กรุงเทพมหานคร: หจก.เม็ดทรายพริ้นติ้ง, ๒๕๔๔), หน้า ก-ฉ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔)**, (กรุงเทพมหานคร: หจก.วี.เจ.พริ้นติ้ง, ๒๕๔๙), หน้า ๔๗ - ๖๔.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๐), หน้า ๑ - ๖.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙)**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๕), หน้า ๑๑ - ๑๖.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ และถึง พ.ศ. ๒๕๐๙**, (พระนคร: บริษัทประชาช่าง จำกัด, ๒๕๐๓), หน้า ๒-๕.

แผนการสอนประจำบทที่ ๑๐

รายวิชา นโยบายสาธารณะ

Public Policy

บทที่ ๑๐ กรณีศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย

Case study of public policy making and planning in Thailand

หัวข้อย่อย

๑. นโยบายเศรษฐกิจ BCG

๒. นโยบายคนละครึ่ง

๓. นโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙

๔. นโยบายแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

สรุปแนวคิดที่สำคัญ

รัฐบาลมีความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาต่างๆ ให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศ มาถึงเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อปากท้องของประชาชน ปัญหาด้านสาธารณสุข และปัญหาด้านการศึกษา ในทุกนโยบายมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายรวมถึงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ยังไม่ชัดเจนพอ การจัดทำทางเลือกที่ไม่เหมาะสม ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็นรวมถึงความต่อเนื่องในการมีส่วนร่วม ขาดการประสานงานที่ดีในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น ในการจัดทำหรือกำหนดนโยบายจะต้องมีแนวทางในการวิเคราะห์นโยบายและปัญหาที่ดี ต้องใช้องค์ความรู้แบบสหวิทยาการ และต้องมีความรู้พื้นฐานในบริบทที่เกี่ยวข้องกับแต่ละนโยบายนั้นเป็นอย่างดี ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านเข้ามาวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ ผลกระทบ ทางเลือก การประเมินทั้งระบบ เพื่อสร้างตัวแบบที่เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นหลักสำคัญของการวิเคราะห์เพื่อ

จัดทำนโยบายก็คือหลักคุณธรรม การใช้ความรู้คู่คุณธรรมจะนำไปสู่นโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อทราบความเป็นมาของนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย

๒. เพื่อวิเคราะห์นโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย

๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจนโยบายเศรษฐกิจ BCG

๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจนโยบายคนละครึ่ง

๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจนโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙

๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจนโยบายแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

กิจกรรมระหว่างเรียน

๑. ผู้เรียนศึกษาจากเอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑๐

๒. อาจารย์ผู้สอนบรรยายตามเนื้อหาที่กำหนด

๓. ผู้เรียนซักถาม

๔. อาจารย์ผู้สอนสรุปเนื้อหาประจำบท

๕. ผู้เรียนตอบคำถามประจำบทเพื่อการประเมินผลการเรียน

สื่อการสอน

๑. เอกสารประกอบการสอนรายวิชา

๒. เอกสารประกอบการสอนบทที่ ๑๐

๓. สื่อ Power point ประจำบท

๔. สื่ออื่นๆ อาทิเช่น Flip Chart

การประเมินผล

๑. ประเมินจากการสนใจขณะศึกษาของผู้เรียน

๒. การซักถามของผู้เรียน

๓. การสอบปลายภาค

บทที่ ๑๐
กรณีศึกษาการกำหนดนโยบายสาธารณะและการวางแผนของประเทศไทย
Case Study of Public Policy Making and Planning in Thailand

บทนำ

นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางหนึ่งที่มักนิยมใช้ในการศึกษา คือ การศึกษานโยบายสาธารณะแบบกรณีศึกษา โดยทำการเลือกนโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้นมาวิเคราะห์อย่างละเอียด และการวิเคราะห์มักเน้นการพิจารณาจากทัศนะของผู้กำหนดนโยบายระดับสูง ได้แก่ รัฐบาล พรรคการเมือง และรัฐสภา อย่างไรก็ตามนักวิเคราะห์หรือนักศึกษานโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักอาศัยการศึกษาโดยอิงกระบวนการนโยบายหรือวงจรนโยบายเป็นหลักในการวิเคราะห์กรณีศึกษานั้นๆ ซึ่งได้แก่ขั้นตอนกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย เพื่ออธิบายนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งผ่านขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการนโยบาย และทำความเข้าใจว่าในกระบวนการแต่ละขั้นตอนนั้นเกิดอะไรขึ้นจึงทำให้นโยบายประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลว ทำให้ทราบสาเหตุและที่มาที่ไปของนโยบายนั้นๆได้[๑]

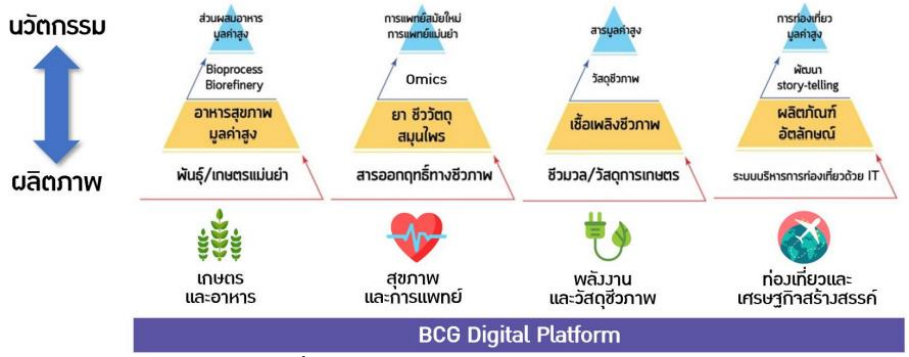
ในการศึกษากรณีศึกษาการนโยบายสาธารณะของประเทศไทยในบทนี้จะนำเสนอครอบคลุมสาระสำคัญต่าง ๆ ประกอบไปด้วยนโยบายเศรษฐกิจ BCG นโยบายคนละครึ่ง นโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙ และนโยบายแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) เพื่อเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การเรียนรู้ในบทอื่น ๆ ต่อไป

---

[๑]ชนิดา จิตตรุทธะ, **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา**, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า ๑๖๗.

๑. นโยบายเศรษฐกิจ BCG (Bio-Circular-Green Economy)

BCG Economy หรือ เศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียนและเศรษฐกิจสีเขียว (Bio-Circular-Green Economy) คือ **โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน** เป็นแนวคิดการนำวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมไปยกระดับความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืนให้กับ ๔ อุตสาหกรรมเป้าหมาย (S-curves) ได้แก่ ๑) อุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร ๒) อุตสาหกรรมพลังงานและวัสดุ ๓) อุตสาหกรรมสุขภาพและ ๔) การแพทย์อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ



แผนภาพที่ ๑ การสร้างมูลค่าใน ๔ อุตสาหกรรมหลัก BCG[๒]

โดยนำวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรมไปช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้กับผู้ผลิตที่เป็นฐานการผลิตเดิม อีกทั้งยังสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจหมุนเวียน คือ สามารถออกแบบผลิตภัณฑ์และกระบวนการผลิตเพื่อให้เกิดของเสียน้อยที่สุด (Eco-design & Zero-Waste) ส่งเสริมการใช้ซ้ำ (Reuse, Refurbish, Sharing) และให้ความสำคัญกับการจัดการของเสียจากการผลิตและบริโภค ด้วยการนำวัตถุดิบที่ผ่านการผลิตและบริโภคแล้วเข้าสู่กระบวนการแปรสภาพเพื่อกลับมาใช้ใหม่ (Recycle, Upcycle) ซึ่งต่างจากระบบเศรษฐกิจแบบดั้งเดิม ที่เน้นการใช้ทรัพยากร การผลิต และการสร้างของเสีย (Linear Economy)

---

[๒]กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, **“ข้อเสนอ BCG in Action: The New Sustainable Growth Engine โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”**, พฤศจิกายน ๒๕๖๒, หน้า ๑๓.

แผนภาพที่ ๒ โมเดลเศรษฐกิจ BCG

ที่มา: สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งชาติ[๓]

BCG Model เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจแบบองค์รวม ที่จะพัฒนา ๓ เศรษฐกิจไปพร้อมกัน ได้แก่ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) ที่มุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรชีวภาพเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม โดยเน้นการพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์มูลค่าสูง เชื่อมโยงกับ เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ที่คำนึงถึงการนำวัสดุต่าง ๆ กลับมาใช้ประโยชน์ให้มากที่สุด และทั้ง ๒ เศรษฐกิจนี้ อยู่ภายใต้เศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) ซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่ได้มุ่งเน้นเพียงการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ต้องพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมและการรักษาสิ่งแวดล้อมได้อย่างสมดุลให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนไปพร้อมกัน โดยเปลี่ยนข้อได้เปรียบที่ไทยมีจากความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรม ให้เป็นความสามารถในการแข่งขันด้วยนวัตกรรม เพื่อให้เกิดเศรษฐกิจ BCG ที่เติบโต แข่งขันได้ในระดับโลก เกิดการกระจายรายได้ลงสู่ชุมชน ลดความเหลื่อมล้ำ ชุมชนเข้มแข็ง มีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาที่ยั่งยืน

---

[๓]สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.), **โมเดลเศรษฐกิจ BCG**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.bcg.in.th/background/ [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

BCG Model มีวัตถุประสงค์ให้มีการเติบโตทางเศรษฐกิจเชิงคุณภาพ กระจายอย่างทั่วถึงและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑. การเกษตรและอาหาร ปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรทั้งระบบให้มีศักยภาพเพิ่ม ด้วยการเพิ่มความหลากหลายของผลผลิตทางการเกษตร มีระบบสนับสนุนการตัดสินใจจากเทคโนโลยีการวิเคราะห์ความต้องการของผู้บริโภค (Customer Behavior Analytics) เพื่อให้เกิดการผลิตแม่นยำสอดคล้องกับความต้องการของตลาด และลดของเหลือทิ้ง (Optimized Wasted Production) ตรวจสอบและติดตามผลผลิตได้แบบเรียลไทม์ ลดการบุกรุกผืนป่า (Forest Management) เพราะมีการบริหารจัดการพื้นที่เพาะปลูกตามความเหมาะสมของพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ใช้เทคโนโลยีระบบการผลิตและเครื่องจักรกลที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความยั่งยืน ยกระดับสินค้าเกษตรสู่สินค้าปลอดภัย สร้างความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ (Product Diversification) สร้างความแตกต่างให้กับผลิตภัณฑ์ (Product Differentiation) มีระบบตรวจสอบย้อนกลับ (Traceability) และพัฒนามาตรฐานสินค้าเกษตรให้ที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

๒. สุขภาพและการแพทย์ โดยสร้างบุคลากรด้านนี้อย่างจริงจังและต่อเนื่อง บุคลากรวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการแพทย์ ยังขาดศักยภาพในการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยการพัฒนานวัตกรรมให้ได้ผลิตภัณฑ์ยาและเวชภัณฑ์ที่มีคุณภาพและมาตรฐานสากล เร่งรัดการพัฒนาขีดความสามารถด้านการสร้างนวัตกรรม ยา วัคซีน ยาชีววัตถุ อุปกรณ์ทางการแพทย์ รวมถึงการวิจัยทางคลินิคและการบริหารจัดการข้อมูลวิทยาศาสตร์การแพทย์รองรับการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ เพื่อลดการนำเข้า ให้ความสำคัญกับนโยบายป้องกันการเกิดปัญหาสุขภาพด้านการแพทย์ (Preventive Medicine) มากกว่านโยบายด้านการรักษา การขยายบริการด้านสุขภาพไปสู่การให้บริการทางการแพทย์เฉพาะบุคคล (Precision Medicine) ด้วยการใช้ประโยชน์จากข้อมูลพันธุกรรม รวมถึงการสร้างแพล็ตฟอร์มการวิจัยทางคลินิกของประเทศประกอบการสอดประสานการทำงานกับฝ่ายกำกับดูแลของรัฐ (Regulatory Body)

๓. พลังงาน วัสดุ และเคมีชีวภาพ ให้มีศักยภาพในการสร้างมูลค่าเพิ่มด้วยการพัฒนานวัตกรรมการผลิตพลังงานที่มีประสิทธิภาพสูงที่รองรับของเสียหลากหลายทั้งชนิดและคุณสมบัติได้ เช่น ขยะจากอุตสาหกรรม ครัวเรือน รวมถึงของเหลือทิ้งทาง

การเกษตร โดยนำของเสียเหล่านี้ให้มาเป็นทรัพยากรที่กลับมาใช้ใหม่ในรูปของแหล่งพลังงานหมุนเวียนหรือพลังงานทดแทน (Renewable Energy) ได้แก่ การผลิตเชื้อเพลิงจากขยะ (Refuse Derived Fuel, RDF) ก๊าซชีวภาพ ที่นำไปสู่การสร้าง Site Reference ของโรงไฟฟ้าชุมชน (Community-based Biomass Power Plant) ที่มีแหล่งพลังงานทดแทนในพื้นที่ (Distributed Energy Resources, DERs) เช่น พลังงานจาก แสงอาทิตย์ ชีวมวล (รวมขยะ) และก๊าซชีวภาพ ที่เพียงพอ โรงไฟฟ้าชุมชนสามารถสร้างรายได้จากการขายไฟฟ้าผ่านการเชื่อมต่อระบบด้วย Smart Microgrid และใช้เทคโนโลยี Blockchain เป็นแพลตฟอร์มในการบริหารจัดการ ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบการจัดเก็บพลังงาน (Energy Storage System) เนื่องจากมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของระบบไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานทดแทน

๔. การท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ (Creative Economy) เพิ่มการกระจายแหล่งท่องเที่ยวสู่เมืองรอง โดยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคม ระบบดิจิทัล สินค้าและบริการซึ่งดำเนินการด้วยชุมชนท้องถิ่น เน้นตลาดคุณภาพ สร้างมาตรฐานความสะดวก สะอาด ปลอดภัย ร่วมกับการชูอัตลักษณ์ของแต่ละพื้นที่ มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้บริหารจัดการและดูแลระบบนิเวศอย่างเป็นระบบรวมถึงการพัฒนาสู่แบบแผนการท่องเที่ยวที่ยั่งยืนด้วยการจัดทำระบบมาตรฐานการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน การจัดทำ National Guideline ถึงขีดความสามารถในการรองรับของแหล่งท่องเที่ยว จัดทำระบบบัญชีต้นทุนทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในเขตพัฒนาการท่องเที่ยวที่สำคัญ รวมถึงการปรับพฤติกรรมของนักท่องเที่ยว และการฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งเสื่อมโทรมทางธรรมชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ รวมทั้งการเตรียมความพร้อมของผู้ประกอบการเพื่อลดผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ที่มีต่อการดำเนินธุรกิจ การพัฒนาเศรษฐกิจสร้างสรรค์อยู่บนพื้นฐานของการสร้าง การใช้องค์ความรู้ และความคิดสร้างสรรค์ เชื่อมโยงกับทุนทางปัญญา ทุนทางวัฒนธรรม และความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อรังสรรค์เป็นผลิตภัณฑ์หรือบริการรูปแบบใหม่ที่มีมูลค่าเพิ่มสูง สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย การพัฒนาใน ๓ สาขาข้างต้นนั้น สามารถเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวผ่านระบบเศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้ เช่น การให้ประสบการณ์กับนักท่องเที่ยวผ่านการท่องเที่ยวเชิงอาหารไทย การท่องเที่ยวเชิง

กีฬา การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพที่เชื่อมโยงกับการแพทย์แผนไทย การท่องเที่ยวเชิงศิลปและวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงเกษตร เป็นต้น รวมถึงการพัฒนาเพื่อส่งออกสินค้าและบริการเหล่านี้ ผ่านของขวัญ ของฝากที่สร้างสรรค์อย่างมีอัตลักษณ์

การผลักดันการพัฒนา BCG ต้องเป็นการผนึกกำลังในการทำงานในรูปแบบของ “จตุรภาคี”(Quadruple Helix) ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง ภาครัฐ-เอกชน/ชุมชน/ สังคมมหาวิทยาลัย/สถาบันวิจัย และหน่วยงานต่างประเทศ เพื่อดึงความรู้ความสามารถและวิทยาการเข้ามาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทในประเทศแนวทางการพัฒนา BCG ประกอบด้วย“๔ การขับเคลื่อน X ๔ การส่งเสริม” (4 Drivers X 4 Enablers)

๔ การขับเคลื่อน (4 Drivers)

๑. การพัฒนาสาขายุทธศาสตร์ BCG (BCG Sectoral Development) ให้มีความสามารถที่สูงขึ้นได้แก่ ๑) สาขาเกษตรและอาหาร ๒) สาขาสุขภาพและการแพทย์ ๓) สาขาพลังงาน วัสดุและเคมีชีวภาพ ๔) สาขาการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์

๒. เตรียมกำลังคน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ประกอบการ BCG (BCG Talent & Entrepreneur Development) กลุ่มคนเป้าหมายที่ต้องพัฒนาเพิ่มเติมเพื่อเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ BCG ประกอบด้วย ๖ กลุ่ม คือ ๑) กลุ่มสตาร์ทอัพ (Startups) ๒) กลุ่มผู้ประกอบการเชิงนวัตกรรม (Innovation Driven Enterprises: IDEs) ๓) กลุ่มสมาร์ทฟาร์มเมอร์ (Smart Farmers) ๔) กลุ่มผู้ให้บริการมูลค่าสูง (High Value Service Providers) ๕) กลุ่มผู้พัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง (Deep Technology Developers) และ ๖) กลุ่มผู้ประกอบการสร้างสรรค์ (Creative Entrepreneurs)

๓. การพัฒนาเชิงพื้นที่ BCG (BCG Area-based Development) สร้างการเติบโตอย่างทั่วถึงด้วยการเชื่อมโยงและมุ่งเน้นการพัฒนาความสามารถในระดับภูมิภาคควบคู่ไปด้วยกัน ประกอบด้วย ๑) ระเบียงเศรษฐกิจภาคเหนือ (NEC) เน้นการพัฒนาระบบการเกษตร ปลอดภัย มีมูลค่าสูง ส่งเสริมการแปรรูปเป็นผลิตภัณฑ์อาหาร และต่อยอดเศรษฐกิจด้วยทุนทางวัฒนธรรม ล้านนา (Creative Lanna) ๒) ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (NEEC) เน้นแก้ไขปัญหาสุขภาพ หลักของประชากรในพื้นที่ เช่น พยาธิใบไม้ตับ รวมถึงส่งเสริมการผลิตสัตว์เศรษฐกิจชนิดใหม่ เช่น โคอีสานวากิว และแมลงที่รับประทานได้พร้อมกับการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมริมฝั่งโขง ๓) ระเบียง

เศรษฐกิจ ภาคตะวันออก (EEC) มุ่งเน้นการพัฒนาผลผลิตทางด้านการเกษตรโดยเฉพาะกลุ่มไม้ผล รวมถึงการพัฒนาต่อยอดสู่อุตสาหกรรมอนาคต ๔) ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้ (SEC) มุ่งเน้นการส่งเสริมการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำด้วย เทคโนโลยีสมัยใหม่ การแปรรูปผลผลิตเป็นอาหารที่มีมูลค่าสูง ส่งเสริมการท่องเที่ยวปักษ์ใต้ยุคใหม่ และ ส่งเสริมพื้นที่สร้างสรรค์เชิงพหุวัฒนธรรม

๔. พัฒนาเทคโนโลยีและองค์ความรู้ขั้นแนวหน้า BCG (BCG Frontier Research/ Knowledge) ให้เป็นแรงขับเคลื่อนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จและการสร้างรากฐานที่มั่นคงและยั่งยืนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG ตัวอย่างของเทคโนโลยีที่สำคัญ อาทิ ๑) Complex Microbiota กับสุขภาพมนุษย์ สัตว์ และพืช ๒) เทคโนโลยีโอมิกส์ (OMICs) ช่วยให้เกิดความรู้ ความเข้าใจต่อ หน้าที่และการแสดงออกของยีนและผลผลิตของยีนในสิ่งมีชีวิต ๓) วิศวกรรมกระบวนการทาง 8 ชีวภาพ (Bioprocess Engineering) เป็นเทคโนโลยีพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาต่อยอดชีวมวลเป็นผลิตภัณฑ์มูลค่าสูงหลากหลายประเภท ๔) Gene Editing และ Synthetic Biology เพื่อปรับเปลี่ยนพันธุกรรมหรือสร้างสิ่งมีชีวิตให้มีลักษณะตามต้องการ ๕) เทคโนโลยีในย่านความถี่เทราเฮิร์ต (Terahertz Technology) เพื่อประโยชน์ในด้านการตรวจ และการวินิจฉัย ๖) เทคโนโลยีการผลิตแบบคาร์บอนต่ำ (Decarbonization) สำหรับเศรษฐกิจหมุนเวียนและเศรษฐกิจสีเขียว ๗) เทคโนโลยีประมวลความเร็วสูงด้วยระบบปัญญาประดิษฐ์ยุคใหม่เพื่อสร้างคอมพิวเตอร์สมรรถนะสูง พลังงานต่ำ ราคาถูก ๘) เทคโนโลยีดิจิทัลแพลตฟอร์มขั้นสูง เป็นการพัฒนาแพลตฟอร์มนวัตกรรมดิจิทัลขั้นสูงที่เป็นแนวหน้าของโลกสำหรับยุคของการเปลี่ยนแปลง

๔ การส่งเสริม (4 Enablers)

๑. กฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับ BCG (BCG Regulatory Framework) ปลดล็อคข้อจำกัดทางกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา BCG พัฒนาระบบ นิเวศนวัตกรรม (Innovation Ecosystem) เพื่อการทดลองทดสอบ (Sandbox) ส่งเสริมการประเมินวัฏจักร ผลิตภัณฑ์ (Product Life Cycle Assessment) เพื่อประเมินค่าผลกระทบของผลิตภัณฑ์ที่มีต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยให้ผู้บริโภคตัดสินใจเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบน้อย หรือเป็นข้อมูล

พื้นฐานให้ภาคเอกชนดำเนินการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตเพื่อให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำสุด ป้องกันการกีดกันทางการค้า

๒. โครงสร้างพื้นฐานสำคัญและสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุน BCG (BCG Infrastructure & Facility Development) โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญ อาทิ ๑) ธนาคารทรัพยากรชีวภาพ (Biobank) เป็นแหล่งกลางของประเทศในการเก็บรักษาทรัพยากรชีวภาพนอกถิ่นกำเนิดได้อย่างปลอดภัย และมีคุณภาพ เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ๒) โครงสร้างพื้นฐานทางด้านคุณภาพของประเทศ (National Quality Infrastructure: NQI) ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญในการนำสินค้าเข้าสู่ตลาดโลก ๓) โรงงานต้นแบบระดับขยายขนาด (Pilot Plant) และโรงงานสาธิต (Demonstration Plant) เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาต่อ ยอดสู่นวัตกรรมจากผลงานวิจัยในประเทศ และช่วยลดการพึ่งพาเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากต่างชาติ ๔) ระบบการคำนวณ สมรรถนะสูง (High Performance Computing: HPC) เป็นโครงสร้างพื้นฐานการคำนวณสมรรถนะสูง เพื่อรองรับ AI & Big Data เร่งรัดให้เกิดการพัฒนานวัตกรรมต่างๆ ได้ในระยะเวลาที่สั้นลงและตอบสนองต่อ กลุ่มเป้าหมายได้แม่นยำมากขึ้น ๕) ระบบโครงข่ายการเชื่อมต่อความเร็วสูงราคาถูกเพื่อใช้เชื่อมต่อข้อมูลจาก Smart Devices หรือ เซนเซอร์จากสรรพสิ่งต่างๆ

๓. การยกระดับความสามารถของกำลังคน BCG (BCG Capacity Building) จำเป็นต้องดำเนินการในหลายระดับเพื่อเสริมความรู้และสร้างทักษะ BCG ปรับปรุงหรือเพิ่มหลักสูตรที่เกี่ยวข้องรองรับความต้องการของทั้งนิสิต นักศึกษา บุคคลทั่วไป หรือแม้กระทั่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน ที่ต้องการเพิ่มพูนความรู้และทักษะเฉพาะด้าน เพื่อให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก ปรับปรุงหรือเพิ่มหลักสูตรที่เกี่ยวข้องรองรับความต้องการของทั้งนิสิต นักศึกษา บุคคลทั่วไป หรือแม้กระทั่งบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน ที่ต้องการเพิ่มพูนความรู้และทักษะเฉพาะด้าน เพื่อให้ก้าวทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก

๔. การยกระดับเครือข่ายพันธมิตรต่างประเทศ BCG (BCG Global Network) การเชื่อมโยงเครือข่ายต่างประเทศเป็นปัจจัยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG โดยประเทศไทยต้อง สร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ สถาบันการศึกษาชั้นนำ

ระดับโลก สถาบันการวิจัยชั้นนำ และ บริษัทเทคโนโลยีดิจิทัลชั้นนำของโลก เพื่อเลือกรับพัฒนาต่อยอด ดึงความร่วมมือ การลงทุน และ ปรับใช้องค์ ความรู้และเทคโนโลยีให้เหมาะสมกับบริบทของไทย[๔]

การวิเคราะห์นโยบาย

นโยบายเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (BCG) เป็นแนวคิดที่ให้การขับเคลื่อนเศรษฐกิจของไทยด้วยเทคโนโลยี นวัตกรรมใหม่ ทันต่อยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ก่อให้อุตสาหกรรมแต่ละด้านใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่าที่สุด เกิดมูลค่าเพิ่มขึ้นจากเดิม ให้มีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ประหยัดต้นทุนจากเดิม ด้านอุตสาหกรรมเกษตรและอาหาร ส่งผลให้ประชาชน รู้ความต้องการของตลาด ยกระดับสินค้าให้มีมูลค่า ลดการเหลือทิ้ง รวมถึงผลิตสินค้าที่มีคุณภาพเป็นที่ยอมรับของนานาชาติได้ อุตสาหกรรมพลังงานและวัสดุ มีการนำขยะจากอุตสาหกรรม ครัวเรือน ของเหลือทิ้งจากการเกษตรมาแปรเปลี่ยนเป็นพลังงานทดแทนได้ นอกจากลดขยะแล้วยังมีพลังงานใช้ในต้นทุนที่ประหยัดลงได้ อุตสาหกรรมสุขภาพและการแพทย์ มีพัฒนานวัตกรรมให้ได้ผลิตภัณฑ์ยาและเวชภัณฑ์ที่มีคุณภาพและมาตรฐานสากล เพื่อลดการนำเข้ายาจากต่างประเทศ และยังให้ความสำคัญกับการป้องกันการเกิดปัญหาสุขภาพในภายภาคหน้า เมื่อการป้องกันเรื่องสุขภาพได้ผลดีก็จะส่งผลให้ประชาชนมีกำลังทำงานขับเคลื่อนเศรษฐกิจได้อีกด้วย อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและบริการ ส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวเมืองรองเพิ่มขึ้น เพิ่มสถานที่ท่องเที่ยวแบบใหม่ให้นานาชาติได้เปิดประสบการณ์มุมมองของความเป็นไทยในแบบใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านอาหารไทย วิถีดำเนินชีวิตร่วมกับธรรมชาติ การแพทย์แผนไทย เป็นต้น โมเดลเศรษฐกิจนี้ในระยะยาวจะส่งผลดีกับประชาชน เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่น ให้ประชาชนมีรายได้เฉลี่ยเพิ่มขึ้น คุณภาพชีวิตที่ดีจากเดิม ลดความเลื่อมล้ำทางสังคมได้ ทั้งนี้ในการดำเนินการทั้งหมด ต้องอาศัยการพิจารณาทั้งระบบแบบองค์รวม (Holistic View) ที่มองตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทางของกิจกรรมหรือเทคโนโลยีนั้น ๆ หลักการดังกล่าวเรียกว่า

---

[๔]สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ, **โมเดลเศรษฐกิจ บีซีจี**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.nxpo.or.th/th/bcg-economy/ [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

“Life Cycle Assessment หรือ LCA” โดยมิได้มองเฉพาะผลกระทบโดยตรงเท่านั้น หากแต่ยังมองผลกระทบโดยอ้อมใน ด้านต่าง ๆ ด้วย ซึ่งในการดำเนินการควรจะต้องผสมผสานระหว่างการบริหารจัดการ (Housekeeping) ควบคู่ กับการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ตามทางภาครัฐต้องมีการจัดการให้ความรู้ ความเข้าใจและผลกระทบที่จะเกิดให้ประชาชนได้รับรู้ หากขาดการเผยแพร่หรือการส่งข้อมูลไม่ครบถ้วนก็อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนได้ เพราะโครงการใดๆ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการประชาชนได้ทุกคน ย่อมมีคนได้รับทั้งผลดีและผลกระทบของโครงการ เมื่อมีการเตรียมความพร้อมทุกด้านอย่างดีโมเดลเศรษฐกิจนี้ก็สามารถประสบความสำเร็จได้ไม่ยาก

ตัวอย่าง การพัฒนาสินค้าผ้าไทยสู่ตลาดโลกตามแนวทางเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) ของสำนักส่งเสริมการค้าสินค้าไลฟ์สไตล์ กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ โดยได้มอบหมายให้สถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นที่ปรึกษาและดำเนินการอบรมเชิงลึกให้กับผู้ประกอบการเป้าหมายจำนวน ๑๓ บริษัท ในเรื่องวัตถุดิบ กระบวนการผลิต การออกแบบผลิตภัณฑ์ การตลาด เพื่อมุ่งขายให้กับตลาดเป้าหมายใน สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และญี่ปุ่น ที่ให้ความสำคัญเรื่องสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจหมุนเวียน เป็นระบบเศรษฐกิจแบบปิด มุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรให้มีการหมุนเวียนในระบบ ลดของเสีย นำกลับมาใช้ใหม่ พัฒนาวัตถุดิบใหม่ การออกแบบสร้างสรรค์เพื่อเพิ่มมูลค่าและขยายตลาด ผลสำเร็จของโครงการ เกิดการพัฒนาวัตถุดิบใหม่ เช่น ใช้ใบตองตึงมาเคลือบยางพาราให้มีลักษณะคล้ายแผ่นหนัง การใช้เส้นใยสับปะรดที่เป็นของเสียจากภาคเกษตรมาแปรรูปเป็นผืนผ้า การใช้เส้นใยกัญชงที่ปราศจากยาฆ่าแมลงมาทอผ้า การลดของเสีย เช่น การนำเศษผ้าที่เหลือจากการตัดเย็บมาทอแทรกให้เกิดผ้าผืนใหม่ที่มีลวดลายและผิวสัมผัสที่แตกต่างจากเดิม การใช้เส้นใยรีไซเคิลจากขวดพลาสติก PET เป็นต้น การเพิ่มมูลค่า เช่น การนำเสื้อผ้าเก่าสภาพดี (เสื้อผ้ามือสอง) หรือเสื้อผ้าค้างสินค้าคงคลัง มาเพิ่มลวดลายกราฟิกด้วยการพิมพ์ นอกจากนั้น ผู้ประกอบการ OTOP กลุ่มฮักครามได้พัฒนาเปลี่ยนของเสียจากการผลิตมาเป็นวัตถุดิบตั้งต้นการผลิตใหม่ โดยนำเศษผ้าที่เหลือจากการตัดเย็บเสื้อผ้า และเศษผ้าจากหัวม้วนผ้าผืนที่เหลือจากการทอ นำมาแยกเรียงสี แล้วนำไปทอใหม่ เกิดเป็นผ้าใหม่ที่มีผิวสัมผัสและลวดลายต่างจากเดิม ทั้งยังไม่ต้อง

ผ่านกระบวนการฟอกย้อมสีอีก ทำให้ลดการใช้ทรัพยากร ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผ้าที่ได้สามารถนำไปออกแบบสร้างสรรค์เป็นเสื้อผ้า กระเป๋า และของใช้อื่นๆ เพิ่มมูลค่าให้ผลิตภัณฑ์เป็นอย่างมาก[๕]

๒. นโยบายคนละครึ่ง

โครงการคนละครึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจระดับฐานรากสำหรับผู้ประกอบการรายย่อยโดยเฉพาะกลุ่มหาบเร่แผงลอยเพื่อให้มีรายได้จากการขายสินค้าเพิ่มขึ้น เป็นการเพิ่มสภาพคล่องให้กับร้านค้ารายย่อย รายละเอียดของโครงการคือ ภาครัฐร่วมจ่ายค่าอาหารเครื่องดื่ม และสินค้าทั่วไปผ่านฝ่ายของผู้ซื้อร้อยละ ๕๐ ทั้งนี้ไม่เกิน ๑๕๐ บาทต่อคนต่อวัน หรือไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท ต่อคนตลอดระยะเวลาโครงการในครั้งแรก การใช้สิทธิต้องใช้ผ่านทางแอปพลิเคชั่น “เป๋าตัง” หากในแต่ละวันผู้ที่ได้รับสิทธิใช้ไม่หมด สิทธิที่เหลือจะถูกเข้าไปรวมยอดของวันใหม่แทน ส่วนการใช้สิทธิจะสามารถใช้ได้กับร้านค้าที่ลงทะเบียนร่วมโครงการคนละครึ่งด้วยเท่านั้น ช่วงเวลาที่ใช้สิทธิได้คือ ๐๖.๐๐ - ๒๓.๐๐ น. การร่วมจ่ายคนละครึ่งนี้จะช่วยลดภาระค่าใช้จ่าย ของประชาชนและจะช่วยเติมกำลังซื้อของประชาชนเพื่อให้มีการใช้จ่ายหมุนเวียนไปถึงผู้ประกอบการรายย่อยได้อย่างต่อเนื่อง สินค้าที่เข้าร่วมโครงการ จะรวมไปถึงค่าอาหาร ค่าเครื่องดื่ม ค่าสินค้า ค่าบริการ สปา นวด ทำผม ทำเล็บ แต่ไม่รวมการซื้อสลากกินแบ่ง เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ยาสูบ บัตรกำนัล (gift voucher/ gift card) บัตรเงินสด (cash card) และสินค้า/บริการรูปแบบอื่นๆ ที่เป็นการชำระล่วงหน้า (prepaid) การซื้อสินค้า/บริการจริงตรงตามมูลค่าที่สแกนจ่าย ไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการทอนเงินสดหรือรับแลกสินค้า/บริการคืนเป็นเงินสดไม่ว่ากรณีใด ในโครงการนี้ให้ประชาชนผู้ที่มีสัญชาติไทย มีอายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีบัตรประจำตัวประชาชน ลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการผ่านเว็บไซต์ www.คนละครึ่ง.com ตามเวลาที่กำหนด และจำนวนผู้รับสิทธิในโครงการตามที่กำหนดไว้ในแต่ละเฟส สำหรับผู้ได้รับสิทธิต้องยืนยันตัวตนผ่าน g-Wallet แอปพลิเคชั่น “เป๋าตัง” อีกขั้นตอนหนึ่ง ด้วยจึงจะสามารถใช้จ่ายกับร้านค้าที่ติดตั้งแอปพลิเคชั่น “ถุงเงิน” ที่เข้าร่วมโครงการเพื่อรับสิทธิได้ วงเงินดังกล่าวมี

---

[๕]เกษม พิพัฒน์เสรีธรรม, **BCG Model**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://marketeeronline.co/archives/209826 [๖ สิงหาคม ๒๕๖๕].

เงื่อนไขถึงระยะเวลาในการใช้สิทธิ เมื่อพ้นระยะเวลาแล้วจำนวนเงินที่มีในสิทธิเหลือเท่าไร ถือว่าหมดสิทธิใช้ตามโครงการนั้น[๖] ส่วนผู้ที่เข้ารับสิทธิคนละครึ่งจะต้องไม่เป็นผู้ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่เป็นผู้ได้รับสิทธิโครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ (ผ่านบัตรประชาชน) ระยะที่ ๒

แผนภาพที่ ๓ ภาพรวมนโยบายคนละครึ่ง ระยะที่ ๒

การเข้าร่วมโครงการส่วนประชาชน มีคุณสมบัติดังนี้ ๑) มีบัตรประจำตัวประชาชนและเป็นบุคคลสัญชาติไทย ๒) อายุตั้งแต่ ๑๘ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ณ วันที่ลงทะเบียน ๓) ประชาชนสามารถเลือกลงทะเบียนได้ ๑ โครงการเท่านั้น ๔) ไม่เป็นผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (ตามฐานข้อมูลกระทรวงการคลัง ณ วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๕) ๕) ไม่เป็นผู้ได้รับสิทธิโครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ (ผ่านบัตรประชาชน) ระยะที่ ๒

** หมายเหตุ สำหรับโครงการคนละครึ่งเฟสหลังๆ มีเงื่อนไขเพิ่มเติมคือ ไม่เป็นผู้ถูกระงับสิทธิหรือถูกเรียกเงินคืนในมาตราการ/โครงการอื่นของรัฐ และไม่เป็นผู้ฝ่าฝืนมาตราใดๆ ของรัฐเกี่ยวกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙

นโยบายโครงการคนละครึ่งในระยะที่ ๑ และ ๒ เป็นการจ่ายเงินระหว่างประชาชนกับ ร้านค้าหรือผู้ให้บริการแบบพบหน้า (face-to-face) เท่านั้น ต่อมาในระยะที่

---

[๖]กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, **โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและโครงการคนละครึ่ง**, ฉบับที่ ๑๐๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓.

๓ เพื่อให้สอดคล้องสถานการณ์ COVID-19 ยังคงแพร่ระบาดอยู่ จึงได้เปิดให้ประชาชนใช้สิทธิซื้ออาหาร และเครื่องดื่มจากร้านอาหารและเครื่องดื่มที่เข้าร่วมโครงการฯ ผ่านผู้ให้บริการระบบขนส่งอาหาร (Food Delivery Platform) ได้แก่ (๑) Grab โดยจะเก็บค่าธรรมเนียมหรือส่วนแบ่ง การขาย (Gross Profit: GP) จากร้านอาหารและเครื่องดื่มในโครงการฯ ไม่เกินร้อยละ ๒๐ และลดค่าจัดส่งอาหาร และเครื่องดื่มให้แก่ประชาชน ๒๕ บาท เมื่อสั่งซื้อขั้นต่ำ ๑๕๐ บาท สำหรับการสั่งซื้ออื่น ๆ ที่ไม่ใช่จากโครงการฯ และ (๒) LINEMAN โดยจะเก็บ GP จากร้านอาหารและเครื่องดื่มในโครงการฯ ไม่เกินร้อยละ ๒๐ และสนับสนุน ค่าจัดส่งอาหารและเครื่องดื่มในโครงการฯ ให้แก่ประชาชน ๓๕-๕๐ บาทต่อครั้ง หรือไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาทตลอด ระยะเวลาโครงการฯ พร้อมสื่อส่งเสริมการตลาดและส่วนลดสำหรับลูกค้าเพื่อเพิ่มยอดขายให้แก่ร้านค้า[๗]

โครงการคนละครึ่ง เฟส ๑ เริ่มโครงการช่วงเดือน ตุลาคม – ธันวาคม ๒๕๖๓ ให้สิทธิคนละ ๓,๐๐๐ บาท กำหนดผู้เข้าร่วมสิทธิจำนวน ๑๐ ล้านสิทธิ จากการเปิดลงทะเบียนวันแรกประสบปัญหาระบบไม่เสถียร ทั้งเรื่องรหัส otp และระบบล่ม การใช้จ่ายผ่าน แอปพลิเคชั่น “เป๋าตัง” มีปัญหาระบบสแกนไม่เสถียร รัฐบาลยังเดินหน้าพัฒนาระบบและแก้ไขข้อผิดพลาดไปทีจะจุด โครงการนี้ได้รับผลตอบรับเป็นอย่างดี

โครงการคนละครึ่ง เฟส ๒ เป็นภาคต่อสำหรับประชาชนที่ใช้จ่ายเฟสแรกไม่ทัน รัฐบาลขยายเวลาให้อีกตั้งแต่ มกราคม - มีนาคม ๒๕๖๔ สามารถกดรับสิทธิได้บนแอปพลิเคชั่น “เป๋าตัง” ก็จะได้รับเงินเพิ่มมาอีก ๕๐๐ บาท ในเฟส ๒ นี้ยังเปิดให้ลงทะเบียนเพิ่มเติมอีก ๕ ล้านสิทธิ เพื่อรับเงิน ๓,๕๐๐ บาท การลงทะเบียนรอบนี้ระบบพัฒนาดีขึ้น รองรับการลงทะเบียนของประชาชนได้เป็นอย่างดี ตลอดโครงการคนละครึ่งเฟส ๑ - ๒ มีผู้ใช้สิทธิ ๑๔.๗๙ ล้านคน มียอดใช้จ่าย ๑๐๒,๐๖๕ ล้านบาท แบ่งเป็นเงินของประชาชน ๕๒,๒๕๑ ล้านบาท ภาครัฐ ๔๙,๘๑๔ ล้านบาท

โครงการคนละครึ่ง เฟส ๓ รัฐบาลต้องการกระตุ้นการบริโภคในช่วงครึ่งปีหลังของปี ๒๕๖๔ จึงเปิดให้มีระยะเวลาที่ยาวนานขึ้นถึง ๖ เดือน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม -

---

[๗]กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, **การปรับปรุงรายละเอียดโครงการคนละครึ่ง ระยะที่ ๓ และโครงการยิ่งใช้ยิ่งได้**, ฉบับที่ ๑๗๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔.

ธันวาคม ๒๕๖๔ รับเงินจำนวน ๓,๐๐๐ บาท ให้สิทธิประชาชนร่วมโครงการกว่า ๓๑ ล้านคน ครั้งนี้อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่เคยได้รับสิทธิ ผู้ที่เคยได้รับสิทธิใน คนละครึ่ง เฟส ๑ และ ๒ แล้วไม่ต้องลงทะเบียนใหม่ สามารถกดรับสิทธิผ่านแอปพลิเคชั่น “เป๋าตัง” ได้เลย ลงทะเบียนเฉพาะผู้ที่ไม่เคยรับสิทธิเท่านั้น คนละครึ่งรอบนี้รองรับการใช้งานผ่านแอปพลิเคชั่น “เป๋าตัง” มากขึ้น แม้ว่าในช่วงแรกจะมีระบบล่มและไม่เสถียรบ้าง แต่รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ผู้ใช้งานคนละครึ่งสามารถสแกนใช้จ่ายได้อย่างไม่สะดุด อีกทั้งยังได้พัฒนาให้เข้ากับวิถีชีวิตใหม่ ในช่วงที่สถานการณ์โควิดรุนแรง ด้วยการพัฒนาระบบร่วมกับแพลตฟอร์มเดลิเวอรี่ ให้สามารถสั่งอาหารออนไลน์และชำระค่าสินค้าผ่านโครงการคนละครึ่งได้

โครงการคนละครึ่ง เฟส ๓ พลัส เนื่องจากสถานการณ์โควิดยังไม่ดีขึ้นและเพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพของประชาชนในช่วงเดือน พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๖๔ รัฐบาลเพิ่มวงเงินในคนละครึ่ง เฟส ๓ ให้อีก ๑,๕๐๐ บาท เพื่อเป็นแรงส่งการใช้จ่ายในช่วงปลายปี ๒๕๖๔ โครงการคนละครึ่งเฟส ๓ และ ๓ พลัส มีผู้ใช้สิทธิสะสม จำนวน ๒๖.๓๕ ล้านคน มีผู้ใช้สิทธิครบ ๔,๕๐๐ บาท แล้วกว่า ๑๐.๘๗ ล้านคน มียอดใช้จ่ายสะสมรวม ๒๒๓,๙๒๑.๘ ล้านบาท แบ่งเป็นเงินที่ประชาชนจ่ายสะสม ๑๑๓,๙๓๖ ล้านบาท และรัฐร่วมจ่ายสะสม ๑๐๙,๙๘๕.๘ ล้านบาท

โครงการคนละครึ่ง เฟส ๔ รัฐบาลอนุมัติโครงการคนละครึ่งนำมาใช้อีกครั้ง ได้รับวงเงินคนละ ๑,๒๐๐ บาท จำนวน ๒๙ ล้านสิทธิ เริ่มใช้วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เพื่อบรรเทาภาระค่าครองชีพเนื่องจากสินค้าสำหรับดำรงชีพในช่วงเวลานั้นมีราคาแพงขึ้น โครงการรอบนี้เปิดให้ผู้ที่เคยได้รับสิทธิ กดรับสิทธิบนแอปพลิเคชั่น “เป๋าตัง”ได้ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และรัฐอำนวยความสะดวกให้สามารถใช้จ่ายได้เลย สำหรับผู้ที่ไม่เคยร่วมโครงการนี้เลยสามารถลงทะเบียนได้วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และสามารถใช้จ่ายได้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ - ๓๐ เมษายน ๒๕๖๕ รอบนี้กระทรวงการคลังได้มีการกำหนดเงื่อนไขว่า ต้องมีการใช้จ่ายครั้งแรกภายในวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เวลา ๒๒.๕๙ น. หากไม่ได้ใช้สิทธิภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวจะถูกตัดสิทธิ และจะนำสิทธิดังกล่าวเปิดลงทะเบียนรอบเก็บตกอีกครั้ง โครงการคนละครึ่ง เฟส ๔ ใช้กรอบวงเงิน ๓๔,๘๐๐ ล้านบาท กระทรวงการคลังยอมรับและเริ่มเห็นสัญญาณการใช้จ่ายผ่านโครงการคนละครึ่ง

เฉลี่ยน้อยกว่า ๑๕๐ บาทต่อวัน และมีกว่า ๑.๖ ล้านคนที่ได้รับสิทธิในคนละครึ่ง เฟส ๓ และไม่มีการใช้จ่ายเลย เนื่องจากอยู่ในภาวะค่าครองชีพแพงขึ้น และการระบาดของโควิดที่ยาวนานกว่า ๒ ปี[๘]

การวิเคราะห์นโยบาย

ในสถานการณ์แพร่ระบาด COVID-19 ช่วงแรกนั้น ยังไม่มีวัคซีนป้องกันโรคหรือยารักษาโรคโดยตรง ประชาชนติดเชื้อ และเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก และเพื่อเป็นการป้องกันการแพร่ระบาด รัฐบาลได้ประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ไม่ว่าจะเป็น การห้ามเข้าพื้นที่เสี่ยง การปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดต่อโรค การปิดช่องทางเข้ามาในราชอาณาจักร การห้ามกักตุนสินค้า การห้ามชุมนุม[๙] ทำให้เศรษฐกิจทุกด้านหยุดชะงัก ผู้ประกอบกิจการขาดรายไม่ว่าจะเป็นจากภายในประเทศ หรือภายนอกประเทศ ในขณะที่ต้นทุนการประกอบกิจการยังคงมีอยู่ สินค้าบางอย่างเกิดการขึ้นราคา สินค้าขาดแคลน เป็นระยะเวลานาน ประชาชนส่วนมากขาดรายได้ และบางคนชะลอการใช้จ่ายสินค้าฟุ่มเฟือย เมื่อสถานการณ์แพร่ระบาดลดลง รัฐบาลได้มีโครงการคนละครึ่งเกิดขึ้นมา เพื่อกระตุ้นการใช้จ่าย ให้มีเงินหมุนเวียนในประเทศ และลดภาระค่าใช้จ่ายกับประชาชนไปในตัว โครงการนี้ได้ผลตอบรับดีประชาชนจับจ่ายใช้สอยเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าโครงการนี้จะกระตุ้นเศรษฐกิจได้ แต่อย่างไรก็ตาม โครงการนี้มีจำกัดจำนวนสิทธิ์ผู้เข้าถึงโครงการ ผู้ได้รับสิทธิต้องมีโทรศัพท์สมาร์ทโฟนใช้ร่วมด้วย จึงทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่สามารถรับสิทธิ์ได้ ส่วนประชาชนที่มีรายได้น้อย และไม่มีโทรศัพท์สมาร์ทโฟน รวมถึงประชาชนบางกลุ่มที่ขาดความรู้ทางด้านเทคโนโลยี ซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกกลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นอย่างมากเช่นกัน ทำให้ไม่ได้รับการช่วยเหลือจากโครงการนี้ หากเป้าหมายของโครงการคือการกระตุ้นเศรษฐกิจถือว่าประสบความสำเร็จ แต่โครงการนี้กลับเข้าถึงประชาชนได้เพียงบางกลุ่ม ยังไม่สามารถช่วยเหลือประชาชนได้ทั่วทั้งประเทศ จึงต้องมีโครงการอื่นเสริมขึ้นมาอีกเพื่อจะได้บรรเทาทุกข์ประชาชนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

---

[๘]ประชาชาติธุรกิจ, **คนละครึ่ง จากเฟสแรกถึงเฟส 4 เครื่องมือรัฐปลุกกำลังซื้อ**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.prachachat.net/finance/news-853878 [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

[๙]พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑), (๒๕๖๓, มีนาคม ๒๕), **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม ๑๓๗ (ตอนพิเศษ ๖๙ง), หน้า ๑๐-๑๖.F

การจัดทำโครงการคนละครึ่งนี้ภาครัฐจึงต้องมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อจะทำให้โครงการอื่นๆที่คล้ายคลึงกันให้ประชาชนได้เข้าถึงหลากหลายและไม่ทับซ้อนกัน ในโครงการคนละครึ่ง เฟส ๓ และ ๔ ที่สามารถให้ใช้สิทธิผ่านผู้ให้บริการระบบขนส่งอาหาร (Food Delivery Platform) ถือได้ว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ช่วยให้เกิดการกระจายรายได้และยังลดการพบปะใกล้ชิดและสัมผัสระหว่างบุคคล ในสภาวะการแพร่ระบาดโควิด-๑๙ ที่ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เป็นการสร้างความหลากหลายในการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ทางหนึ่ง

วิเคราะห์นโยบายคนละครึ่งตามแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วย ๓ คุณลักษณะ คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว และเนื่องจากนโยบายคนละครึ่งเป็นโครงการของรัฐ จึงควรยึดหลักความรู้คู่คุณธรรมเป็นแนวคิดในการกำหนดนโยบายต่างๆ หลักคุณธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็น สติ ปัญญา ความพากเพียร ซื่อสัตย์ สุจริต ไม่โลภ และการแบ่งปัน ในส่วนของความรู้ คือต้องมีความรอบรู้ในวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน มีความรอบคอบในการนำความรู้มาวางแผนนโยบายนำไปสู่การปฏิบัติ[๑๐] โครงการคนละครึ่งนี้ถือเป็นโครงการรัฐแนวใหม่ เป็นการนำความรู้ในยุค New Normal มาใช้กับภาคประชาชน ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้หรือมีความรู้ในการใช้ Digital Currency มากขึ้น ซึ่งถือเป็นการเรียนรู้แบบฝึกปฏิบัติจริงของประชาชนโดยตรง วิธีการคือ โครงการนี้ทำให้ประชาชนต้องคิดก่อนใช้ วิถีชีวิต คือ ประชาชนต้องจ่ายครึ่งหนึ่งรัฐออกให้ครึ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่ต้องพึ่งพาตนเองด้วยส่วนหนึ่ง นำไปสู่การปรับตัวต่อการดำเนินชีวิตแบบ New Normal ส่วนผลลัพธ์ในระยะยาวคือประชาชนสามารถปรับตัวเองได้ง่ายขึ้นหากมีการเปลี่ยนแปลงอีก และรัฐก็สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในช่วงวิกฤติได้นำไปสู่การลดความทุกข์ให้กับประชาชน จะเห็นได้ว่าหากภาครัฐและภาคประชาชนร่วมมือกันและนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้อย่างเข้าใจจะสามารถบรรเทาความทุกข์ลงได้ Input ที่สำคัญของนโยบายนี้คือ ความรอบรู้และคุณธรรมทั้งส่วนของภาครัฐบาลและภาคประชาชน นำไปสู่กระบวนการ (Process) ผ่านหลักคิดของความพอประมาณ การพึ่งพาตนเอง และการคิดก่อนใช้ นำไปสู่ Output ที่เกิดการปรับตัวใน

---

[๑๐]มณิภัทร์ ไทรเมฆ, “การวิเคราะห์โครงการคนละครึ่งด้วยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง”, **วารสารศิลปศาสตร์ มทร.ธัญบุรี**, ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๔): ๕๙-๗๕.

สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที เกิด Outcome คือบรรเทาความทุกข์ลงได้ และจะนำไปสู่ Impact ต่อภาครัฐและภาคประชาชนได้ในระยะยาว

๓. นโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษามีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอแผนการศึกษาแห่งชาติที่บูรณาการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และกีฬากับการศึกษาทุกระดับ และด้วยเหตุที่แผนการศึกษาแห่งชาติฉบับปรับปรุง (พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๙) จะสิ้นสุดในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังนั้นสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาจึงได้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ซึ่งเป็นแผนระยะยาว ๒๐ ปีเพื่อเป็นแผนแม่บทสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาการศึกษาในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ในการดำเนินการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับการมีสวนรวมของทุกภาคสวน เพื่อสร้างการรับรู้ความเข้าใจ การยอมรับ และเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำแผนฯ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยได้ศึกษาสภาวการณ์และบริบทแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาการศึกษาของประเทศ ทั้งด้านความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดิจิทัลแบบก้าวกระโดดที่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภูมิภาค และโลก การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมสูงวัย และทักษะของประชากรในศตวรรษที่ ๒๑ ที่ทั่วโลกต่างต้องเผชิญกับความท้าทายและมุ่งพัฒนาประเทศไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยุค ๔.๐ และนำผลการติดตามประเมินแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ – ๒๕๕๙ ซึ่งครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวกับบริบทการจัดการศึกษา โอกาสทางการศึกษา คุณภาพการศึกษา ประสิทธิภาพการจัดการเรียนการสอน การบริหารจัดการสถานศึกษา และการใช้จ่ายงบประมาณรวมทั้งการพัฒนาการศึกษากับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ยังได้ศึกษาปัญหาและความท้าทายของระบบการศึกษา ทั้งที่เกิดจากปัญหาของระบบการศึกษา และจากสภาวการณ์ของโลกที่ประเทศต้องเผชิญ เพื่อนำมากำหนดแนวคิดของการจัดการศึกษา วิสัยทัศน์วัตถุประสงค์ เป้าหมายการพัฒนาการศึกษา บทบาทของผู้

มีส่วนเกี่ยวข้อง ยุทธศาสตร์ เป้าหมายตัวชี้วัด และแนวทางการพัฒนา รวมทั้งโครงการเร่งด่วนที่สำคัญ และการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติโดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้[๑๑]

ความจำเป็นในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ

ความท้าทายที่เป็นพลวัตของโลกศตวรรษที่ ๒๑ ทั้งในส่วนที่เป็นแรงกดดันภายนอก ได้แก่การเปลี่ยนแปลงของบริบทเศรษฐกิจและสังคมโลก อันเนื่องจากการปฏิวัติดิจิทัล (Digital Revolution) การเปลี่ยนแปลงสู่อุตสาหกรรม ๔.๐ (The Fourth Industrial Revolution) การดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ ๒๕๗๓ (Sustainable Development Goals : SDGs 2030) ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน รวมทั้งผลกระทบของการเป็นประชาคมอาเซียน และความต้องการกำลังคนที่มีทักษะในศตวรรษที่ ๒๑ ประกอบกับแรงกดดันจากภายในประเทศจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ส่งผลให้ประเทศเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้การติดกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลางทัศนคติความเชื่อ ค่านิยม วัฒนธรรม และพฤติกรรมของประชากรที่ปรับเปลี่ยนไปตามกระแสโลกาภิวัตน์การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและเสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว รวมทั้งระบบการศึกษาที่ยังมีปัญหาหลายประการ นับตั้งแต่ปัญหาคุณภาพของคนไทยทุกช่วงวัย ปัญหาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับ จุดอ่อนของระบบการศึกษาและการพัฒนาบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์ ภาษาอังกฤษ เทคโนโลยีและการบริหารจัดการศึกษาของสถานศึกษาที่ยังไม่เหมาะสม ขาดความคล่องตัว ยังมีความเหลื่อมล้ำในด้านโอกาสและความเสมอภาคทางการศึกษา รวมทั้งปัญหาด้านคุณธรรม จริยธรรม และการขาดความตระหนักถึงความสำคัญของการมีวินัย ความซื่อสัตย์สุจริต และการมีจิตสาธารณะของคนไทยส่วนใหญ่ ส่งผลกระทบต่อระบบการศึกษา ที่ต้องปรับเปลี่ยนให้สนองและรองรับความท้าทายดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้ระบบการศึกษาเป็นกลไกหลักของการขับเคลื่อนประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ กรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) และกรอบ

---

[๑๑]สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, **แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙**, (กรุงเทพมหานคร: บ.พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, ๒๕๖๐), หน้า ค - ฒ.

ทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) เพื่อให้สามารถนำพาประเทศไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนในอีก ๒๐ ปีข้างหน้า

แนวคิดการจัดการศึกษา

แนวคิดการจัดการศึกษา (Conceptual Design) ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ยึดหลักสำคัญในการจัดการศึกษา ประกอบด้วย หลักการจัดการศึกษาเพื่อปวงชน (Education for All) หลักการจัดการศึกษาเพื่อความเท่าเทียมและทั่วถึง (Inclusive Education) หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (Sufficiency Economy) และหลักการมีสวนรวมของทุกภาคสวนของสังคม (All for Education) อีกทั้งยึดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs 2030) ประเด็นภายในประเทศ (Local Issues) อาทิคุณภาพของคนทุกช่วงวัย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้และวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม โดยนำยุทธศาสตร์ชาติ (National Strategy) มาเป็นกรอบความคิดสำคัญในการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ

วิสัยทัศน์

“คนไทยทุกคนได้รับการศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ ดำรงชีวิตอย่างเป็นสุข สอดคล้องกับหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และการเปลี่ยนแปลงของโลกศตวรรษที่ ๒๑”

โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา ๔ ประการ คือ ๑) เพื่อพัฒนาระบบและกระบวนการจัดการศึกษาที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ ๒) เพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นพลเมืองดี มีคุณลักษณะทักษะและสมรรถนะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติ ๓) เพื่อพัฒนาสังคมไทยให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ และคุณธรรม จริยธรรม รู้รักสามัคคี และร่วมมือผนึกกำลังมุ่งสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และ ๔) เพื่อนำประเทศไทยก้าวข้ามกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง และความเหลื่อมล้ำภายในประเทศลดลง

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และจุดมุ่งหมายในการจัดการศึกษาดังกล่าวข้างต้น แผนการศึกษาแห่งชาติได้วางเป้าหมายไว้ ๒ ด้าน คือ

เป้าหมายด้านผู้เรียน (Learner Aspirations) โดยมุ่งพัฒนาผู้เรียนทุกคนให้มีคุณลักษณะและทักษะการเรียนรู้ในศตวรรษที่ ๒๑ (3Rs8Cs) ประกอบด้วย ทักษะและคุณลักษณะต่อไปนี้

3Rs ได้แก่ การอ่านออก (Reading) การเขียนได้ (Writing) และการคิดเลขเป็น (Arithmetic)

8Cs ได้แก่ ทักษะด้านการคิดอย่างมีวิจารณญาณ และทักษะในการแก้ปัญหา (Critical Thinking and Problem Solving) ทักษะด้านการสร้างสรรค์และนวัตกรรม (Creativity and Innovation) ทักษะด้านความเข้าใจต่างวัฒนธรรม ต่างกระบวนทัศน์ (Cross – cultural Understanding) ทักษะด้านความร่วมมือ การทำงานเป็นทีม และภาวะผู้นำ (Collaboration, Teamwork and Leadership) ทักษะด้านการสื่อสาร สารสนเทศและการรู้เท่าทันสื่อ (Communications, Information and Media Literacy) ทักษะด้านคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Computing and ICT Literacy) ทักษะอาชีพ และทักษะการเรียนรู้ (Career and Learning Skills) และความมีเมตตา กรุณา มีวินัย คุณธรรม จริยธรรม (Compassion)

เป้าหมายของการจัดการศึกษา (Aspirations) ๕ ประการ ซึ่งมีตัวชี้วัดเพื่อการบรรลุเป้าหมาย ๕๓ ตัวชี้วัด ประกอบด้วย เป้าหมายและตัวชี้วัดที่สำคัญ ดังนี้

๑. ประชากรทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและมีมาตรฐานอย่างทั่วถึง (Access) มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น ประชากรกลุ่มอายุ ๖ - ๑๔ ปีทุกคนได้เข้าเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่าที่รัฐต้องจัดให้ฟรีโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ผู้เรียนพิการได้รับการพัฒนาสมรรถภาพหรือบริการทางการศึกษาที่เหมาะสมทุกคน และประชากรวัยแรงงานมีการศึกษาเฉลี่ยเพิ่มขึ้น เป็นต้น

๒. ผู้เรียนทุกคน ทุกกลุ่มเป้าหมายได้รับบริการการศึกษาที่มีคุณภาพตามมาตรฐานอย่างเท่าเทียม (Equity) มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น ผู้เรียนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานทุกคนได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษา ๑๕ ปี เป็นต้น

๓. ระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ สามารถพัฒนาผู้เรียนให้บรรลุขีดความสามารถเต็มตามศักยภาพ (Quality) มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น นักเรียนมีคะแนนผลการทดสอบทางการศึกษา ระดับชาติขั้นพื้นฐาน (O-NET) แต่ละวิชาผ่านเกณฑ์คะแนนร้อยละ ๕๐ ขึ้นไป

เพิ่มขึ้น และคะแนนเฉลี่ย ผลการทดสอบโครงการประเมินผลนักเรียนร่วมกับนานาชาติ (Programme for International Student Assessment : PISA) ของนักเรียนอายุ๑๕ ปี สูงขึ้น เป็นต้น

๔. ระบบการบริหารจัดการศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เพื่อการลงทุนทางการศึกษาที่ คุ้มค่าและบรรลุเป้าหมาย (Efficiency) มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น ร้อยละของสถานศึกษาขนาดเล็ก ที่ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินคุณภาพภายนอกลดลง มีระบบการบริหารงานบุคคล ครูและบุคลากร ทางการศึกษาที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน รวมทั้งมีกลไกส่งเสริมให้ ทุกภาคส่วนสนับสนุนทรัพยากรเพื่อการจัดการศึกษา เป็นต้น

๕. ระบบการศึกษาที่สนองตอบและก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เป็นพลวัตและ บริบทที่เปลี่ยนแปลง (Relevancy) มีตัวชี้วัดที่สำคัญ เช่น อันดับความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศด้านการศึกษาดีขึ้น สัดส่วนผู้เรียนอาชีวศึกษาสูงขึ้นเมื่อเทียบกับผู้เรียนสามัญศึกษา และ จำนวนสถาบันอุดมศึกษาที่ติดอันดับ ๒๐๐ อันดับแรกของโลกเพิ่มขึ้น เป็นต้น

เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์จุดมุ่งหมาย และเป้าหมายดังกล่าวข้างต้น แผนการศึกษาแห่งชาติ จึงได้กำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการในแต่ละเป้าหมายและตัวชี้วัด เป็น ๕ ช่วง ดังนี้ระยะ เร่งด่วน ระยะ ๕ ปีแรกของแผน ระยะ ๕ ปีที่สองของแผน ระยะ ๕ ปีที่สามของแผน และระยะ ๕ ปีสุดท้ายของแผน

ยุทธศาสตร์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด แผนการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาการศึกษาภายใต้๖ ยุทธศาสตร์หลักที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ๒๐ ปีเพื่อให้ แผนการศึกษาแห่งชาติบรรลุเป้าหมายตามจุดมุ่งหมาย วิสัยทัศน์และแนวคิดการจัดการศึกษา ดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : การจัดการศึกษาเพื่อความมั่นคงของสังคมและประเทศชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : การผลิตและพัฒนากำลังคน การวิจัย และนวัตกรรรม เพื่อสร้าง ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การพัฒนาศักยภาพคนทุกช่วงวัย และการสร้างสังคมแห่งการเรียนรู้

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การสร้างโอกาส ความเสมอภาค และความเท่าเทียมทางการศึกษา

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ : การจัดการศึกษาเพื่อสร้างเสริมคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ : การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษา

การขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติ

ความสำเร็จของการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ สู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ประกอบด้วย สาระของแผนการศึกษาแห่งชาติที่มีความ ชัดเจน ครบถ้วน และครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกระดับการศึกษา การมีส่วนร่วมใน กระบวนการพัฒนาแผนการศึกษาแห่งชาติของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนตั้งแต่ระดับนโยบาย ระดับ ปฏิบัติผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสาธารณชน การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่ผู้เกี่ยวข้องและ สาธารณชนเพื่อสร้างความตระหนักในความสำคัญของแผนการศึกษาแห่งชาติการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับแผนการศึกษาแห่งชาติและการนำแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติ ที่ชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติทุกระดับ เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการจัดการศึกษา ของชาติ

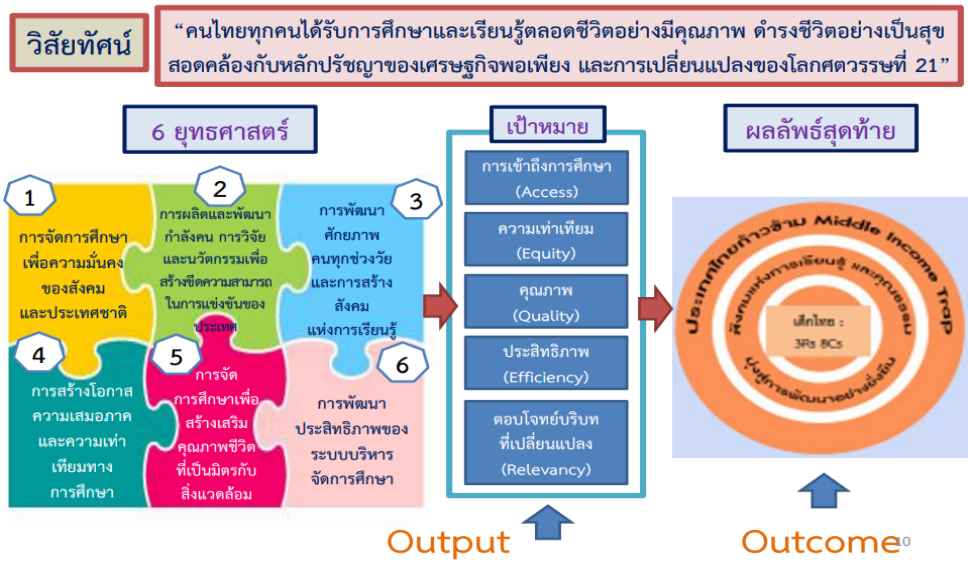
การดำเนินการขับเคลื่อนแผนการศึกษาแห่งชาติสู่การปฏิบัติ

แผนการศึกษาแห่งชาติพ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙ ได้เสนอรายละเอียดการดำเนินการ ขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติโดยได้ระบุบทบาทของหน่วยงานในระดับต่าง ๆ อาทิ หน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วย กระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น สำนักงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการ การอาชีวศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาและหน่วยงานอื่นนอกกระทรวง ศึกษาธิการที่รับผิดชอบจัดการศึกษา เป็นต้น ส่วนระดับภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงาน ศึกษาธิการภาค สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นต้น รวมทั้งระดับ สถานศึกษาและระดับห้องเรียน โดยได้กำหนดแนวทางในการขับเคลื่อนการดำเนินงานทั้ง ๖ ยุทธศาสตร์ของหน่วยงานในแต่ละระดับอย่างชัดเจน

ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานตามแผน เป็นไปอย่างสอดคล้อง รองรับในกรอบทิศทางเดียวกัน และการจัดการศึกษาเป็นไปตามยุทธศาสตร์และ แนวทางการพัฒนาในช่วงเวลาที่กำหนด

การติดตามประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติ

แนวคิดและหลักการติดตามประเมินผล เป็นการติดตามประเมินผลที่เปิดโอกาสให้ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดการศึกษาเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน ทั้งการประเมินผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบ โดยแต่ละหน่วยงานประเมินการดำเนินงานของตนควบคู่ไปกับ การให้หน่วยงานกลางประเมิน มีหลักเกณฑ์การติดตามและประเมินผลตัวชี้วัดที่ชัดเจน โปร่งใส มีมาตรฐาน และถูกต้องตามหลักวิชาการ แนวทางการติดตามประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติประกอบด้วย ๑) การประเมิน บริบทก่อนเริ่มโครงการ ประเมินระหว่างดำเนินงาน และประเมินหลังการดำเนินงานตามแผน เสร็จสิ้น ๒) วางระบบการประเมินระดับกระทรวง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จังหวัด และเขตพื้นที่ เพื่อเชื่อมโยงแผนปฏิบัติการแต่ละระดับกับแผนการศึกษาแห่งชาติ๓) ส่งเสริมให้เกิดการประสาน ความร่วมมือระหว่างกระทรวงศึกษาธิการ หน่วยงานด้านการประเมินคุณภาพการศึกษา ด้าน งบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่ เพื่อให้การติดตามประเมินผล มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ๔) จัดให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นกลาง เป็นผู้ประเมิน ๕) จัดเวทีสาธารณะเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แสดงความคิดเห็น และ ๖) นำเสนอ ผลการติดตามและประเมินผลแผนการศึกษาแห่งชาติให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ



แผนภาพที่ ๔ กรอบแนวคิดแผนการศึกษาแห่งชาติ

การวิเคราะห์นโยบาย

การศึกษาเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างคน สร้างสังคม และสร้างชาติ และกลไกหลักในการพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพ สามารถดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคมได้อย่างเป็นสุขในกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของโลกศตวรรษที่ ๒๑ และเพื่อให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีสังคมไทยเป็นสังคมคุณธรรม จริยธรรม และประเทศสามารถมีรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว รองรับการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งในปัจจุบันและอนาคต นโยบายแผนการศึกษาที่จัดทำขึ้นมีเป้าหมายพัฒนาการศึกษาในระยะ ๒๐ ปี ให้ประชาชนทุกคนเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึง เด็กเล็กได้มีพัฒนาการที่สมวัย ประชาชนได้รับการศึกษาจนถึงระดับมัธยมปลายหรือเทียบเท่า ประชาชนที่อยู่ในวัยกำลังแรงงานให้ได้รับการพัฒนาทักษะ ความรู้ความสามารถและสมรรถนะตอบสนองความต้องการตลาดแรงงาน ส่วนประชาชนสูงวัยได้เรียนรู้ ฝึกฝนพัฒนาความรู้ความสามารถ และทักษะให้การทำงานหรือการมีชีวิตหลังวัยทำงานอย่างมีคุณค่าและเป็นสุข ในระบบการศึกษาผู้ที่ได้รับการศึกษาทุกคนจะได้รับบริการทางการศึกษาอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน มีการศึกษาที่มีคุณภาพจะพัฒนาเพิ่มความสามารถและศักยภาพ ส่งผลให้ความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น ซึ่งการจัดการศึกษานอกจากจะสร้างเสริมคุณภาพชีวิตแล้วยังมีเป้าหมายที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม อีกทางหนึ่ง

ด้วย แต่การพัฒนาประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการศึกษาของไทยยังบริหารและจัดการภายใต้กฎ ระเบียบ กติกา และแบบแผนการปฏิบัติรูปแบบเดิม ทำให้เกิดปัญหาและความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการและการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา ควรมีการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้เกิดการเรียนรู้ได้เท่าทันต่อโลกที่มีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

๔. นโยบายแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

โรคติดต่ออุบัติใหม่ ตามนิยามขององค์การอนามัยโลก หมายถึง โรคติดต่อที่เกิดจากเชื้อใหม่ (New infectious disease) โรคติดต่อที่พบในพื้นที่ใหม่ (New geographical areas) โรคติดต่ออุบัติซ้ำ (Re-emerging infectious disease) เชื้อก่อโรคที่ดื้อต่อยาต้านจุลชีพ (Antimicrobial resistant organism) และเหตุการณ์จงใจกระทำของมนุษย์ด้วยสารชีวะ การเกิดโรคติดต่ออุบัติใหม่เป็นผลจากปัจจัยหลายประการ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านประชากร การเปลี่ยนแปลงของเชื้อโรค การใช้ยาที่ไม่ถูกต้องทำให้เกิดการดื้อต่อยาปฏิชีวนะ การเปลี่ยนแปลงด้านวิถีชีวิตและ พฤติกรรมของมนุษย์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การรบกวนธรรมชาติและระบบนิเวศวิทยา การเดินทางที่สะดวกทำให้โรคแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว ปัจจัยต่างๆเหล่านี้ล้วนมีส่วนทำ ให้เกิดโรคติดต่ออุบัติใหม่ขึ้นมาอย่างมากมาย ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมรับมือกับโรคติดต่ออุบัติใหม่โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานหลายภาคส่วน ตั้งแต่ระดับส่วนภูมิภาคตลอดจนระดับประเทศ

แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดนโยบายและ ยุทธศาสตร์ระดับชาติ รวมทั้งจัดทำและปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกัน ควบคุม และแก้ไข สถานการณ์การระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ตลอดจนการบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบการดำเนินงานต่อเนื่องจากแผนยุทธศาสตร์ฉบับเดิม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ

ภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้ดำเนินการตามกระบวนการจัดแผนยุทธศาสตร์ ในรูปแบบแผนแม่บท ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการเตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์กรอบการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์สำคัญระดับชาติที่เกี่ยวข้อง กรอบการดำเนินงานตามพันธะสัญญาระหว่างประเทศ กรอบการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการทบทวนปัญหาที่เกี่ยวข้อง จากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๕๙) ผนวกกับการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของระบบเตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่ของประเทศไทย ซึ่งได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทำให้ได้ยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔) ดังนี้[๑๒]

วิสัยทัศน์

“ประเทศไทยสามารถป้องกันควบคุมโรคติดต่ออุบัติใหม่อย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ ทันการณ์เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ โดยการบริหารจัดการแบบบูรณาการ การจัดการความรู้ และการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน”

พันธกิจ

๑. เสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบเตรียมความพร้อมเฝ้าระวัง ป้องกันควบคุมโรคติดต่ออุบัติใหม่และภัยพิบัติฉุกเฉินด้านสาธารณสุข ภายใต้แนวคิดสุขภาพหนึ่งเดียวให้มีประสิทธิภาพ ทันต่อสถานการณ์

๒. พัฒนากระบวนการสื่อสารความเสี่ยง เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโรคติดต่อ อุบัติใหม่และภัยพิบัติฉุกเฉิน ให้ถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

---

[๑๒] วิรงรอง แก้วสมบูรณ์, สุธิดา วรโชติธนัน, คัดคนางค์ ศรีพัฒนะพิพัฒน์, รุจิรา หมื่นทอง, กษมา นับถือดี, เขมพรรษ บุญโญ, สรยา ศิริเพชร และคณะ, “การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔)”, **วารสารควบคุมโรค**, ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๖๑): ๕๐-๖๒.

๓. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพการเตรียมความพร้อมเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคติดต่ออุบัติใหม่ และภัยพิบัติฉุกเฉินด้านสาธารณสุข

๔. สร้างการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความ เข้มแข็งของเครือข่ายทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชนทุกระดับ

๕. เสริมสร้างระบบการจัดการความรู้ การวิจัย และพัฒนาด้านการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคติดต่อ อุบัติใหม่ให้เข้มแข็ง สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อแก้ไข ปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าประสงค์หลัก

ประเทศไทยสามารถลดการป่วย การตาย และ ลดผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่

ตัวชี้วัดแผนยุทธศาสตร์

๑. อัตราการป่วย การตาย อันเนื่องมาจากการระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่ลดลง

๒. อัตราผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม อันเนื่องมาจากการระบาดของโรคติดต่ออุบัติใหม่ลดลง

๓. ร้อยละของจังหวัดที่มีระบบการเตรียมความพร้อมสำหรับภัยพิบัติฉุกเฉินด้านสาธารณสุข

๔. ระบบเฝ้าระวังโรคติดต่ออุบัติใหม่ สามารถตรวจพบโรคติดต่ออุบัติใหม่ และสามารถควบคุมการแพร่กระจายของโรคติดต่ออุบัติใหม่ในประเทศได้อย่างรวดเร็ว ภายในระยะต้นของการระบาด

๕. ร้อยละของประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ในการป้องกันควบคุมโรคติดต่ออุบัติใหม่

๖. จำนวนภาคีเครือข่ายจากภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง และภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันควบคุมโรคติดต่ออุบัติใหม่

ยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การพัฒนาระบบเตรียมความพร้อมสำหรับภัยพิบัติฉุกเฉินด้านสาธารณสุข

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาระบบเฝ้าระวังป้องกัน รักษา และควบคุมโรคติดต่ออุบัติใหม่ ภายใต้แนวคิดสุขภาพหนึ่งเดียว

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาระบบการสื่อสารความเสี่ยงและประชาสัมพันธ์โรคติดต่ออุบัติใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ ๕ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมและภาคเอกชน ในการป้องกันควบคุมโรคติดต่ออุบัติใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การส่งเสริมการจัดการความรู้การวิจัยและพัฒนา

การวิเคราะห์นโยบาย

แผนยุทธศาสตร์นี้จะเห็นได้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการเตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่ โดยใช้แผนยุทธศาสตร์เป็นกรอบการดำเนินงาน เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหา โรคติดต่ออุบัติใหม่[๑๓] การจัดเตรียมความพร้อมตามแผนนี้เป็นไปเพื่อป้องกัน แก้ปัญหา การแพร่ระบาดของโรคลดความสูญเสียไม่ว่าจะเป็นชีวิต ทรัพย์สิน ให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี เมื่อเกิดการแพร่ระบาด ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะมีพื้นฐานความรู้ในการจัดการกับโรคระบาดใหม่เบื้องต้นได้อย่างถูกต้อง รวมถึงมีความพร้อมที่จะนำนโยบายของส่วนกลางมาปฏิบัติได้ ในส่วนกลางก็จะมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจอย่างเร่งด่วนเพื่อเป็นศูนย์กลางกระจายข่าวสาร รับมือการแพร่ระบาด ป้องกันการขยายเป็นวงกว้าง และหาแนวทางในการรักษาโรคระบาดอุบัติใหม่อย่างเร่งด่วน ทั้งหมดนี้จะเป็นการแบ่งเบาภาระให้กับบุคลากรทางการแพทย์

---

[๑๓]คณะกรรกมารจัดทำแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ, **แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๙), หน้า ๑-๕

ได้ อย่างไรก็ตามการให้ความร่วมมือของแต่ละหน่วยงานมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะหากขาดการประสานงานแต่ละหน่วยงานอย่างเป็นเอกภาพ ขาดบุคลากรที่มีความรู้การป้องกันการแพร่ระบาดจะเป็นไปอย่างล่าช้า ส่งผลให้การแพร่ระบาดขยายไปเป็นวงกว้างยากต่อการป้องกันและแก้ไข จึงเห็นได้ว่าไม่ว่าส่วนใดของแผนต่างมีความสำคัญทั้งสิ้นจะเลือกทำส่วนใดส่วนหนึ่งไม่ได้ เมื่อแผนที่วางไว้สำเร็จลุล่วง ส่งผลให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี นานาชาติเชื่อถือและวางใจเศรษฐกิจไทยก็ดีขึ้นตามไปด้วย

สรุปท้ายบท

จากการวิเคราะห์นโยบายทั้ง ๔ นโยบายจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาต่างๆ ให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเศรษฐกิจภาพรวมของประเทศมาถึงเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อปากท้องของประชาชน ปัญหาด้านสาธารณสุข และปัญหาด้านการศึกษา ในทุกนโยบายมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายรวมถึงการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ยังไม่ชัดเจนพอ การจัดทำทางเลือกที่ไม่เหมาะสม ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ที่สำคัญและจำเป็นรวมถึงความต่อเนื่องในการมีส่วนร่วม ขาดการประสานงานที่ดีในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น ในการจัดทำหรือกำหนดนโยบายจะต้องมีแนวทางในการวิเคราะห์นโยบายและปัญหาที่ดี ต้องใช้องค์ความรู้แบบสหวิทยาการ และต้องมีความรู้พื้นฐานในบริบทที่เกี่ยวข้องกับแต่ละนโยบายนั้นเป็นอย่างดี ในการกำหนดนโยบายของภาครัฐจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่มีความรู้เฉพาะด้านเข้ามาวิเคราะห์ต้นทุน ผลประโยชน์ ผลกระทบ ทางเลือก การประเมินทั้งระบบ เพื่อสร้างตัวแบบที่เหมาะสมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนั้นหลักสำคัญของการวิเคราะห์เพื่อจัดทำนโยบายก็คือหลักคุณธรรม การใช้ความรู้คู่คุณธรรมจะนำไปสู่นโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว

คำถามท้ายบท

๑. จงอธิบายประโยชน์ที่ได้จากการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

๒. จากการศึกษานโยบายสาธารณะทั้ง ๔ นโยบาย ขอให้อธิบายวงจรของนโยบายสาธารณะโดยสังเขป

๓. จงอธิบายและวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ BCG

๔. จงอธิบายและวิเคราะห์นโยบายคนละครึ่ง

๕. จงอธิบายและวิเคราะห์นโยบายแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๗๙

๖. จงอธิบายและวิเคราะห์นโยบายแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)

เอกสารอ้างอิงประจำบท

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. **“ข้อเสนอ BCG in Action: The New Sustainable Growth Engine โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”**. พฤศจิกายน ๒๕๖๒, หน้า ๑๓.

กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. **การปรับปรุงรายละเอียดโครงการคนละครึ่ง ระยะที่ ๓ และโครงการยิ่งใช้ยิ่งได้**. ฉบับที่ ๑๗๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔.

กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. **โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและโครงการคนละครึ่ง**. ฉบับที่ ๑๐๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓.

เกษม พิพัฒน์เสรีธรรม. **BCG Model**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://marketeeronline.co/archives/209826 [๖ สิงหาคม ๒๕๖๕].

คณะกรรกมารจัดทำแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ. **แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๙.

ชนิดา จิตตรุทธะ. **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประชาชาติธุรกิจ. **คนละครึ่ง จากเฟสแรกถึงเฟส 4 เครื่องมือรัฐปลุกกำลังซื้อ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.prachachat.net/finance/news-853878 [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑). (๒๕๖๓, มีนาคม ๒๕). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๗ (ตอนพิเศษ ๖๙ง), หน้า ๑๐-๑๖.

มณิภัทร์ ไทรเมฆ. “การวิเคราะห์โครงการคนละครึ่งด้วยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง”. **วารสารศิลปศาสตร์ มทร.ธัญบุรี**. ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๔): ๕๙-๗๕.

วิรงรอง แก้วสมบูรณ์, สุธิดา วรโชติธนัน, คัดคนางค์ ศรีพัฒนะพิพัฒน์, รุจิรา หมื่นทอง, กษมา นับถือดี, เขมพรรษ บุญโญ, สรยา ศิริเพชร และคณะ “การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔)”. **วารสารควบคุมโรค**. ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๖๑): ๕๐-๖๒.

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.). **โมเดลเศรษฐกิจ BCG**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.bcg.in.th/background/ [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. **แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙**. กรุงเทพมหานคร: บ.พริกหวานกราฟฟิค จำกัด, ๒๕๖๐.

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ. **โมเดลเศรษฐกิจ บีซีจี**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.nxpo.or.th/th/bcg-economy/ [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย

(๑) หนังสือ:

กระจก ส่องใจ. **การใช้วัฒนธรรมในแนวนโยบายต่างประเทศของไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๖.

กฤช เพิ่มทันจิตต์. **นโยบายสาธารณะและวางแผน หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์: การวางแผนและการควบคุม = Planning and Controlling**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๖.

กฤตชน วงศ์รัตน์. **เอกสารประกอบการสอนรายวิชาองค์การและการจัดการ**. เพชรบุรี: คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี, ๒๕๕๕.

กุลธน ธนาพงศธร. **แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔.

_____. **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘.

_____. “ขอบข่ายและวิธีการศึกษานโยบายสาธารณะ” ใน **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๒.

_____. “การศึกษารัฐศาสตร์แนวทางนโยบายสาธารณะ” ใน **หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๓.

_____. “แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ” ใน **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๙.

_____. **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐.

คณะกรรกมารจัดทำแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ. **แผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อม ป้องกัน และแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)**. กรุงเทพมหานคร: สำนักโรคติดต่ออุบัติใหม่ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, ๒๕๕๙.

บรรณานุกรม (ต่อ)

จรัส สุวรรณมาลา. “นโยบายและการกำหนดนโยบาย” ใน **การวางนโยบาย โครงการ และการบริหารโครงการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๕.

จินดาลักษณ์ วัฒนสิทธ์. **การประเมินนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

_____. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการประเมินนโยบาย**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

_____. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖.

จิระ ประทีป และกิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย. **การกำหนดนโยบายสาธารณะ ในคณะกรรมการกลุ่มผลิตรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, ๒๕๕๘.

จีระ ประทีป และนราธิป ศรีราม. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน, ๒๕๕๘.

จีระ ประทีป. **เอกสารการสอนชุดวิชา หน่วยที่ ๑-๗ นโยบาย แผน และโครงการท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๖.

จุมพล หนิมพาณิช. **การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒.

เจตน์ ดวงสงค์. **เอกสารประกอบการสอนวิชา นโยบายสาธารณะสาขาวิชาบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. เชียงใหม่: วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้, ๒๕๕๒.

ชนิดา จิตตรุทธะ. **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกรณีศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

โชติ บดีรัฐ. **เทคนิคการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๘.

บรรณานุกรม (ต่อ)

ณัฐฐา วินิจนัยภาค. **นโยบายสาธารณะ: แนวทางในการศึกษาแบบสหวิทยาการ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ตุลา, ๒๕๕๔.

แตงอ่อน มั่นใจตน และ สุรสิทธิ์ วชิรขจร. ประเทศไทยในทศวรรษหน้า วิสัยทัศน์ของ NIDA แนวคิดการพัฒนาสังคม. **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในวาระครบรอบ ๓๐ ปี แห่งการสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐.

ไตรรัตน์ โภคพลากร. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๖ เรื่องการวางแผนเชิงกลยุทธ์**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

ถวัลย์ วรเทพพุฒิพงษ์. **การประเมินผลนโยบาย: ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเป็นธรรมของนโยบาย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๖.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

ทิพาพร พิมพิสุทธิ์. **กำหนดและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Formulation and Analysis)**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑.

ธันยวัฒน์ รัตนสัค. **นโยบายสาธารณะ**. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕.

_____. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่: คณึงนิจการพิมพ์, ๒๕๕๕.

บุญทัน ดอกไธสง. **ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์**. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน, ๒๕๕๓.

บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. ขอนแก่น: มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขตหนองคาย, ๒๕๕๒.

ประชุม รอดประเสริฐ. **นโยบายและการวางแผน: หลักการและทฤษฎี**. พิมพครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: เนติกุลการพิมพ์, ๒๕๔๒.

ปริวัฒน์ ช่างคิด. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน, เอกสารประกอบการสอน**. ระนอง: วิทยาลัยชุมชนระนอง, ๒๕๖๓.

บรรณานุกรม (ต่อ)

ปิยะนุช เงินคล้าย. **นโยบายสาธารณะ การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.

ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์. **การวางแผน ความหมาย กระบวนการและอุปสรรค ในเอกสารประกอบการสอนวิชา รศ.๖๔๐ นโยบายสาธารณะและการวางแผน.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๗.

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑). (๒๕๖๓, มีนาคม ๒๕). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๓๗ (ตอนพิเศษ ๖๙ง), หน้า ๑๐-๑๖.

พิชิต ฤทธิ์จรูญ. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗.

มยุรี อนุมานราชธน. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. เชียงใหม่: คะนึงนิจการพิมพ์, ๒๕๔๗.

_____. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: ธรรกมลการพิมพ์, ๒๕๔๙.

_____. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซเปอร์เน็ท, ๒๕๕๖.

เยาวดี รางชัยกุล วิบูลย์ศรี. **การประเมินโครงกร แนวคิดและแนวปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **การบริหารการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพิมพ์, ๒๕๕๘.

_____. **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. อุบลราชธานี: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕.

_____. **นโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๗.

วรเดช จันทรศร. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน, ๒๕๕๔.

_____. **รัฐประศาสนศาสตร์: ขอบข่ายในทศวรรษใหม่**. กรุงเทพมหานคร: ปิ่นเกล้าการพิมพ์, ๒๕๓๑.

วันชัย มีชาติ. **การบริหารองค์การ**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

ศุภชัย ยาวประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. **นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.

บรรณานุกรม (ต่อ)

ศุภชัย ยาวะประภาษ. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

สมคิด พรมจุ้ย. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

_____. **เทคนิคการประเมินโครงการ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมธิราช, ๒๕๔๒.

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๒๔. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๕๕.

_____. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิดการวิเคราะห์และกระบวนการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๓๐. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๖๒.

สมพร เฟื่องจันทร์. **นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: โอ. เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์, ๒๕๓๙.

สมพิศ สุขแสน. **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. อุตรดิตถ์: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์สถาบันราชภัฏอุตรดิตถ์, ๒๕๕๑.

สมพิศ สุขแสน. **เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง “เทคนิคการวางแผนและการประเมินผล” แก่เจ้าหน้าที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแพร่, ๒๕๔๕.

สรรเสริญ วงศ์ชอุ่ม. **การวางแผนพัฒนาประเทศ**. นนทบุรี: บริษัท ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง จำกัด, ๒๕๕๔.

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และอนุรัตน์ อนันธนาธร. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เวิลด์เทรด ประเทศไทย, ๒๕๕๕.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔)**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ตะวันนา จำกัด, ๒๕๒๐.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ห้า (พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๒๔.

บรรณานุกรม (ต่อ)

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก (พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ๒๕๓๐.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เจ็ด (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๙)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ยูไนเต็ด โปรดักชั่น, ๒๕๓๕.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่แปด (พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๔)**. กรุงเทพมหานคร: ศึกษาภัณฑ์พาณิชย์, ๒๕๔๐.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙)**. กรุงเทพมหานคร: หจก.เม็ดทรายพริ้นติ้ง, ๒๕๔๔.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔)**. กรุงเทพมหานคร: หจก.วี.เจ.พริ้นติ้ง, ๒๔๕๙.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสซิ่ง จำกัด, ๒๕๕๔.

_____. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสอง (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔)**. นนทบุรี: โรงพิมพ์พิมพ์ลักษณ์, ๒๕๖๐.

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ. **แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙**. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพริกหวานกราฟฟิค จำกัด., ๒๕๖๐.

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๐.

_____. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙)**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๕.

_____. **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๖ และถึง พ.ศ. ๒๕๐๙**. พระนคร: บริษัทประชาช่าง จำกัด, ๒๕๐๓.

สุรชัย เจนประโคน. **เอกสารประกอบการสอน นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. สมุทรสาคร: วิทยาลัยชุมชนสมุทรสาคร, ๒๕๕๒.

บรรณานุกรม (ต่อ)

เสน่ห์ จุ้ยโต. **การประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. ในสำนักบริหารงานวิทยาลัยชุมชน เอกสารการสอนรายวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จตุพร ดีไซน์, ๒๕๕๘.

_____. **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา องค์การและการจัดการและการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หน่วยที่ ๓ เรื่องการวางแผน**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๑.

เสรี พงศ์พิศ. **แนวคิดและแนวปฏิบัติยุทธศาสตร์พัฒนาท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลัง, ๒๕๕๒.

อติพร เกิดเรือง, **หลักการประเมินผลนโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑.

อนันต์ เกตุวงศ์. **หลักและเทคนิคของการวางแผน**. พิมพ์ครั้งที่ ๘. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.

อนิวัช แก้วจำนงค์. **หลักการจัดการ.** พิมพ์ครั้งที่ ๕. สงขลา: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยทักษิณ, ๒๕๕๗.

อมร รักษาสัตย์. **เอกสารประกอบการสอน การพัฒนานโยบาย**. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๘.

อาทิตย์ อุไรรัตน์. **บทบาทข้าราชการในการกำหนดนโยบาย เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ ๑ นโยบายสาธารณะ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘.

อุทัย ปริญญาสุทธินันท์. **การจัดการชุมชน: แนวคิดและทฤษฎีการจัดการ นโยบาย และกรณีศึกษา**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๒.

อุทัย เลาหวิเชียร. รัฐประศาสนศาสตร : **ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพเสมาธรรม, ๒๕๕๑.

บรรณานุกรม (ต่อ)

(๒) วิทยานิพนธ์/รายงานการวิจัย:

พรรณิลัย นิติโรจน์. “การนำนโยบายการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ”. **ดุษฎีนิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต.** สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑.

(๓) บทความ:

ฐานริณทร์ หาญเกียรติวงศ์ และ รุจิกาญจน์ สานนท์. “นโยบายสาธารณะและตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ”, **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**. ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๑ (พฤษภาคม-สิงหาคม ๒๕๖๑): ๗๐ - ๘๑.

ปรรณิกา มีครุฑ. “นโยบายสาธารณะกับการศึกษาไทยยุค 4”. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์**. ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๒ (พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๖๓): ๑ - ๑๓.

พระครูปลัดประวิทย์ วรธมฺโม และคณะ. “การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลไทย”. **วารสารมหาจุฬานาครทรรศน์.** ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๖๔): ๒๙ – ๔๓.

มณิภัทร์ ไทรเมฆ. การวิเคราะห์โครงการคนละครึ่งด้วยแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง. **วารสารศิลปศาสตร์ มทร.ธัญบุรี**. ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๔): ๕๙ - ๗๕.

ลลิดา ช่วยรักษ์. “นโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์: ประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ”. **การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน**. ปีที่๑๗ ฉบับที่ ๑ (๒๕๕๓): ๕๗ - ๗๔.

วิรงรอง แก้วสมบูรณ์, สุธิดา วรโชติธนัน, คัดคนางค์ ศรีพัฒนะพิพัฒน์, รุจิรา หมื่นทอง, กษมา นับถือดี, เขมพรรษ บุญโญ, สรยา ศิริเพชร และคณะ. “การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เตรียมความพร้อมป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดต่ออุบัติใหม่แห่งชาติ (พ.ศ.๒๕๖๐-๒๕๖๔)”. **วารสารควบคุมโรค**. ปีที่ ๔๔ ฉบับที่ ๑ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๖๑): ๕๐ - ๖๒.

บรรณานุกรม (ต่อ)

สัญญา เคณาภูมิ และคณะ. “นโยบายสาธารณะ : การยุติและการถ่ายโอน”. **วารสารวิทยาลัยนครราชสีมา.** ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๕๙): ๔๓๕ - ๔๕๖.

สัญญา เคณาภูมิ. “กรอบแนวคิดการศึกษานโยบายสาธารณะ”. **วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์.** ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๓๓ (กันยายน–ธันวาคม ๒๕๕๙): ๑ - ๑๖.

_____. “การกำหนดนโยบายสาธารณะ: ทฤษฎี และกระบวนการ”. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี**. ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๙): ๑๐๐-๑๒๖.

(๔) เอกสารที่ไม่ได้ตีพิมพ์เผยแพร่และเอกสารอื่น ๆ:

กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. **“ข้อเสนอ BCG in Action: The New Sustainable Growth Engine โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน”**, พฤศจิกายน ๒๕๖๒, หน้า ๑๓.

กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. **การปรับปรุงรายละเอียดโครงการคนละครึ่ง ระยะที่ ๓ และโครงการยิ่งใช้ยิ่งได้**. ฉบับที่ ๑๗๒/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔.

_____. **โครงการเพิ่มกำลังซื้อให้แก่ผู้มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและโครงการคนละครึ่ง**. ฉบับที่ ๑๐๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๓.

(๕) สื่ออิเล็กทรอนิกส์:

เกษม พิพัฒน์เสรีธรรม. **BCG Model**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://marketeeronline.co/archives/209826 [๖ สิงหาคม ๒๕๖๕].

ประชาชาติธุรกิจ. **คนละครึ่ง จากเฟสแรกถึงเฟส ๔ เครื่องมือรัฐปลุกกำลังซื้อ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.prachachat.net/finance/news-853878 [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

บรรณานุกรม (ต่อ)

ไพรวัลย์ เคนพรม. **บทความสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายกับความเป็นพหุ: โอกาสการมีส่วนร่วม**. [ออนไลน์] แหล่งที่มา: priwinsonpublicad.blogspot.com, [๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕].

สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนฯ เล่มที่ ๒๔. **เรื่องที่ ๙ แผนพัฒนาประเทศ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://shorturl.asia/kgI1H [๑ มิถุนายน ๒๕๖๕].

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. **(ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบสาม (พ.ศ.๒๕๖๖ - ๒๕๗๐)**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf [๔ มิถุนายน ๒๕๖๕].

สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.). **โมเดลเศรษฐกิจ BCG**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.bcg.in.th/background/ [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลตั้งแต่คณะแรกถึงคณะปัจจุบัน (๒๕๕๔).** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: htp://www.cabinet.thaigov.go.th//bb/_main31htm. [๓ ตุลาคม ๒๕๖๕].

สำนักงานสภานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ. **โมเดลเศรษฐกิจ บีซีจี**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.nxpo.or.th/th/bcg-economy/ [๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๕].

อนุวัต กระสังข์. **นโยบายสาธารณะ: ปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.mebmarket.com/ebook-๑๖๕๖๔๒-นโยบายสาธารณะ-ปัจจัยความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ [๑ มิถุนายน ๒๕๖๕].

อมรศักดิ์ กิจธนานันท์. **ลักษณะนโยบายสาธารณะที่ดี**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://doctorpook. blogspot.com/๒๐๑๒/๐๖/blog-post_๑๖.html [๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๔].

บรรณานุกรม (ต่อ)

๒. ภาษาอังกฤษ

(I) Books:

Ackoff, Russell L. **A Concept of Corporate Planning**. New York: Wiley-Interscience, 1970.

Alkin, M.C., & Hofstetter, C.H. **Evaluation.** Boston: Way Lanham, 2002.

Almond, G. and Powell, Jr, B.G. **Comparative Politics: A Developmental Approach**. Boston: Little Brown, 1996.

Anderson, James E. **Politics and economic policy-making: selected readings.** New York: Addison-Wesley Pub. Co., 1970.

_____. **Public Policy – Making: Introduction.** (2nd ed.). New York: Houghton Mifflin Company, 1994.

_____. **Public Policy Making**. Great Britain: Thomas Nelson and Sons Ltd., 1975.

_____. **Public Policy making: An Introduction**. (4th ed.). Boston: Houghton Mifflin, 2000.

Baker, R.J.S. **Administrative Theory and Public Administration.** London: Hutchinson University Press, 1972.

Bardach, Eugene. **Implementation Studies and The Study of Implements**. Presented at the 1980 Meetings of American Policy Science Association. University of California, Berkeley, 1980.

Calwell, Lynton K. **Environment: A Challenge in modern Society**. New York: Doubleday, 1970.

Charles O. Jones. **An Introduction to Study of Public Policy**. (2nd ed.). Mass: Duxbury Press, 1977.

Charles, J. **An introduction to the study of public policy**. New York: Houghton Miffin College, 1977.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Daniel Lerner and Harold D. Lasswell. **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

De Leon. D. **The American as anarchist: Reflections on Indigenous Radicalism**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

Dror, Y. **Policymaking under adversity Transaction Books**. U.S.A.: New Brunswick, 1986.

_____. **Public Policy- making Re-examined**. San Francisco, CA: Chandles, 1968.

Dunn, William N. **Public policy analysis: an introduction.** (2nd ed.). New Jersey: Prentice-Hall, 1994.

Dwight Waldo. **The Study of Public Administration**. New York: Random House, 1955. pp.128-153.

Dye Thomas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1982.

_____. **Political research, organization and design**. New Jersey: Prentice-Hall, 1970.

_____. **Understanding Public Policy**. (10th ed). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.,2002.

_____. **Understanding Public Policy**. (15th ed.). Boston: Pearson, 2016.

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

_____. **A Framework for Political Analysis**. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.

_____. **The Political System**. New York: Knopf, 1981.

Eyestone, Robert. **From Social Issues to Public Policy**. New York. U.S.A.: John Wileys & Sons. Inc., 1978.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Friedrich, C. J. **Constitutional Government**. New York: McGraw-Hill, 1963.

_____. **Man and his government**. New York: McGraw-Hill, 1963.

Frohock, F. M. **Public Policy Scope and Logic**. Englandwood Cliffs. New Jersey: Prentice - Hill. Inc., 1978.

Greenwood, William T. **Management and Organizational Behavior Theories: An Interdisciplinary Approach**. Ohio: South Western, 1965.

Ham, C., & Hill M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. New York: St. Martin's, 1984.

Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan. **Power and Society**. New Haven: Yale University, 1970.

Harold Koontz; Cyril O'Donnell. **Principles of management: an analysis of managerial functions**. New York: McGraw-Hill, 1972.

Hogwood Brain W. and Lewis A. Gunn. **Policy analysis for the real world**. New York: Oxford University, 1984.

John Maynard Keynes. **National Income Analysis**. (2nded.). New Jerm: Prestic-Hall, 1883.

Kingdon, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. (2nded.). Addison-Wesley Educational, 2003.

Knezevich, Stephen J. **Administration of Public Education**. (4thed.). New York: Warper and Row, 1984.

Lasswell, H. D. & Kaplan, A. **Power and society: a framework for political inquiry**. New Haven: Yale University Press, 1950.

Lasswell. H. D., Lerner. D. & Rothwell. C. E. **The Comparative Study of Elites. An Introduction and Bibliography**. Palo Alto. CA: Stanford University Press. Hoover Institute Studies, 1954.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Lindblom, Charles E. **The Policy Making Process.** (2nded.). New Jersey: Prentice-Hall, 1980.

Lineberry, R. L. & Sharkansky I. **Urban Politics and Policy**. New York: Harpers Row. McGraw-Hill, 1971.

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

Mazmanian, Daniel A. & Sabatier, Paul A. **Implementation Public Policy.** Latham, Maryland: University Press of America, 1989.

McNichols, Thomas J. **Policy-Making and Executive Action**. (5thed.). New York: McGraw-Hill, 1977.

Pressman, Jellrey L. & Wildavsky, Aaron. **Implementation.** (2nded.). Berkeley, California: University of California Press, 1979.

Quade, R. **Analysis for public decisions**. New York: North-Holland, Inc., 1982.

Ranney, A. **Governing: An introduction to political science**. (6 thed.). New Jersey: Prentice Hall International, 1993.

Robbins and Coulter. **Organization Theory: Structure, Design, and Applications**. New Jersey: Prentice-Hall, 2007.

Robbins, S. P., & Coulter, M. **Management**. (6thed.). New Jersey: Prentice Hall, 1999.

Robbins, S.P. **The administrative process.** New York: Prentice-Hall, 1980.

Rossi & Freeman. **Evaluation A Systematic Approach.** (7rded.). New York: Sage Publication, Inc.,1982.

Sharkansky, Ira. **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Markham, 1970.

Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. The Implementation of Intergovernmental Policy, in Charles O. Jones, and Robert D. Thomas eds. **Public Policy Making in A Federal System.** California: Sage Publication, 1976.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Wamsley, Garry L. & Zald, Mayer N. **The Political Economy of Public Organization**. U.S.A: Indiana University, 1976.

Weihrich, Heinz & Koontz, Harold. "**The Nature and Purpose of Planning**", In Management: A Global Perspective. New York: McGraw-Hill, Inc., 1994.

William, Walter. **Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies.** New York: American Elsevier Publishing, 1971.

Y. N. Chang, Filemon Campo-Flores. **Business policy and Strategy**. Santa Monica: Goodyear Pub. Co., 1980.

(II) Articles:

Biller, R. “ On Tolerating Policy and Organizational Termination: some design considerations”. **Policy Sciences**, 7(2). (1976): 139-144.

Bryant, C. & White, L.G. “ The Inefficiency of Interest-Bearing National Debt”. **Journal of Political Economy**, (April 1976): 19-76.

Daniel Lerner & Harold D. Lasswell. “The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method”. **American Political Science Review**. Vol. 46 Issue 1(March 1952): 234-238.

Datye, K. & Mishra, S. “ Compatibility of Dye Mixtures” . **Journal of the Society of Dyers and Colourists**. Vol.100 Issue 11 (November 1984): 334-339.

Jones Charles. “ R&D-Based Models of Economic Growth” . **Journal of Political Economy**, 10(5) (1977): 759-84.

Lowi, Theodore J. “American Business. Public Policy Case Studies. and Political Theory”. **World Politic**. XVI (July 1964): 677-715.

ประวัติผู้แต่ง

ชื่อ-นามสกุล : อาจารย์ ดร.สุภัทรชัย สีสะใบ

วัน เดือน ปีเกิด : วันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๙

ภูมิลำเนาที่เกิด : ๑๓ หมู่ ๒ ตำบลห้วยแย้ อำเภอหนองบัวระเหว จังหวัดชัยภูมิ

การศึกษา : พ.ศ. ๒๕๕๓ หลักสูตรพุทธศาสตรบัณฑิต วิชาเอกภาษาอังกฤษ
คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วิทยาเขตนครราชสีมา
พ.ศ. ๒๕๕๕ หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พ.ศ. ๒๕๖๓ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐศาสตร์
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ประสบการณ์การทำงาน : อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

สังกัด : หลักสูตรบัณฑิตศึกษา ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ตำแหน่ง : อาจารย์

ที่อยู่ปัจจุบัน : ๙/๖ หมู่ ๓ ตำบลขาย อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา