



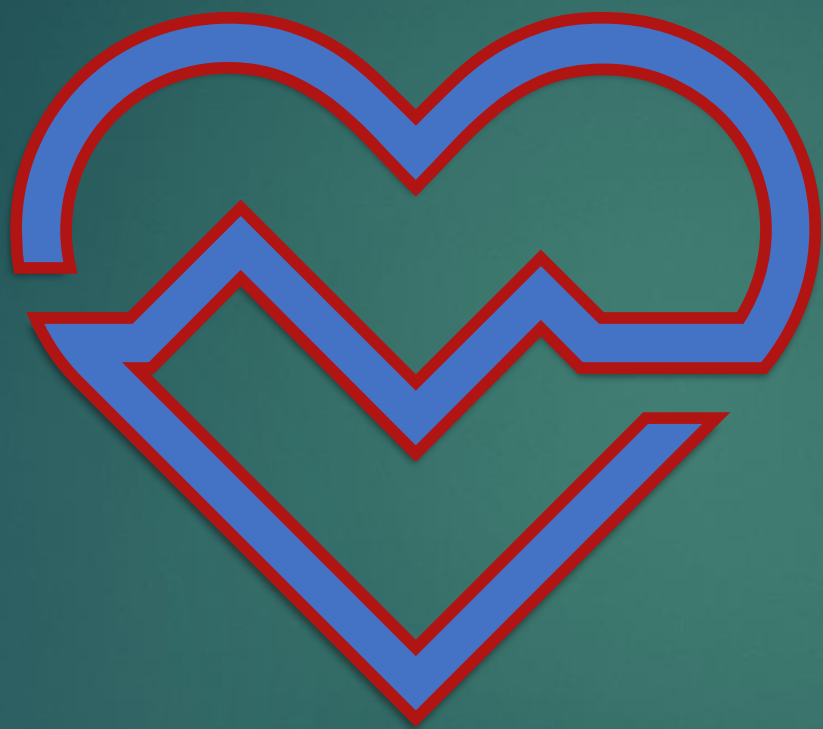
MPA6202 นโยบายสาธารณะ และการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ กระบวนการนโยบายสาธารณะ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิลาสินี จินตลิขิตดี

ครั้งที่ 3
กระบวนการ
นโยบายสาธารณะ

การกำหนดนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ



การนำนโยบาย
ไปปฏิบัติ

ความหมาย

Van Meter & Van Horn “การกระทำโดยภาครัฐหรือเอกชน เพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย”

Press man & Wildavsky “การผลิตผลลัพธ์ออกมา การทำให้สำเร็จตามนโยบาย”

ทิพาพร พิมพิสุทธิ “กระบวนการนำนโยบายที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นกระบวนการที่เชื่อมระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ

ความหมาย

ศุภชัย ยาวะประภาส

- ❖ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” เป็นกระบวนการ คือ มีความต่อเนื่อง ไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมอย่าง ไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา
- ❖ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” เน้นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

ความหมาย

Rein & Rabinovitz

การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง

- ❖ การประกาศถึงสิ่งที่รัฐบาลพอใจ
- ❖ มีการประนีประนอมกันโดยผู้มีบทบาทจำนวนมาก **ซึ่ง**
- ❖ จะสร้างสรรค์กระบวนการเป็นวงจรโดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการเจรจาต่อรอง

ลักษณะ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติถูกครอบงำด้วยแรงผลักดันที่ขัดแย้งกัน 3 อย่าง ได้แก่

- แรงผลักดันทางกฎหมาย (The Legal Imperative) ผู้ปฏิบัติต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
- แรงผลักดันทางระบบราชการที่เหมาะสม (The Rational-Bureaucratic Imperative) ต้องปฏิบัติตามความถูกต้องของระบบราชการ
- แรงผลักดันด้านการยอมรับ (The Consensual Imperative) ต้องปฏิบัติตามความเห็นพ้องต้องกันของกลุ่มต่าง ๆ

ลักษณะ

การนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญ คือ

- การจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรใหม่ หรือมอบให้หน่วยงานและบุคลากรเดิมนำนโยบายไปปฏิบัติ
- แปลงจุดมุ่งหมายและเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติไปเป็นกฎระเบียบในการปฏิบัติ
- ประสานการใช้ทรัพยากรและงบประมาณกับกลุ่มเป้าหมาย แบ่งความรับผิดชอบ
- จัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมายของนโยบาย

ลักษณะ

ลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 5 ประเด็น คือ

- มีผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญ ๆ มากมาย
- มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายและแตกต่างกัน
- นโยบายและโครงการของรัฐบาลมักขยายออกไป
- มีหน่วยงานราชการหลายระดับมีส่วนร่วมดำเนินการ
- มีปัจจัยหลายประการที่สำคัญและอยู่นอกเหนือการควบคุม

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แบ่งเป็น
2 ยุค

ยุคคลาสสิก เริ่มทศวรรษ 1930 โดยได้รับอิทธิพลจากนักวิชาการสมัยนั้น เช่น Max Weber, Woodrow Wilson

ยุคหลังคลาสสิก เกิดช่วงทศวรรษ 1970 เป็นยุคของ Van Meter and Van Horn, Pressman and Wildavsky, Rein and Rabinovitz

ยุคคลาสสิก

ลักษณะของตัวแบบคลาสสิก (Classic Model)

- สามารถเผชิญปัญหาที่เกิดขึ้น
- กำหนดจุดมุ่งหมาย ค่านิยม หรือวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนก่อนแล้วจัดลำดับไว้
- จากนั้น เรียงลำดับวิธีการสำคัญในทางที่จะเป็นไปได้ในการบรรลุเป้าหมาย

ยุคคลาสสิก

ลักษณะของตัวแบบคลาสสิก (Classic Model)

- แล้วตรวจสอบผลลัพธ์สำคัญทั้งหมดที่อาจจะได้จากการเลือกของนโยบายแต่ละทาง
- เปรียบเทียบผลลัพธ์ของการเลือกแต่ละทางกับจุดมุ่งหมายแต่ละอย่างของนโยบาย
- จากนั้นเลือกทางเลือกนโยบายที่มีผลลัพธ์สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่สุด

ยุคคลาสสิก

ลักษณะของตัวแบบคลาสสิก (Classic Model)

- หลังจากตัดสินใจแล้วเข้าสู่การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบคลาสสิก คือ
- นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติตามเกณฑ์ทางเทคนิค
- สื่อสารนโยบายไปยังผู้ปฏิบัติ (agent) ด้วยข้อกำหนด
- ผู้ปฏิบัติดำเนินการตามข้อกำหนด

ยุคคลาสสิก

“Classical” Hierarchical Model



Policy Formulators



(CHOOSE AND INSTRUCT)

Policy Implementers



(DELIVER)

Policy Outputs → **(STOP)**

Nakamura and Smallwood

ยุคคลาสสิก

การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบ
คลาสสิก มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

- ❖ การกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต่างมีขอบเขตชัดเจนแยกจากกัน และมีลำดับต่อเนื่องกัน
- ❖ ขอบเขตดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ยุคคลาสสิก

ด้วยเหตุผล 3 ประการ ได้แก่

มีการแบ่งแยกงานชัดเจน โดยผู้กำหนดนโยบายกำหนดจุดมุ่งหมาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทำหน้าที่ปฏิบัติให้บรรลุจุดมุ่งหมาย

ผู้กำหนดนโยบายมีความสามารถในการกำหนดนโยบายได้อย่างชัดเจน ด้วยการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายที่แตกต่าง

ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถด้านเทคนิคที่จะดำเนินการตามนโยบายอย่างเคร่งครัด ให้เป็นไปตามจุดมุ่งหมายของผู้กำหนดนโยบาย

ยุคคลาสสิก

การนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบ
คลาสสิก มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

- ❖ ทั้งสองฝ่ายยอมรับขอบเขตของแต่ละฝ่าย จึงมีลำดับที่แน่นอนของการดำเนินการ
- ❖ การตัดสินใจที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่เป็นเรื่องการเมือง แต่เป็นเรื่องเทคนิคล้วน ๆ

ยุคหลังคลาสสิก

นักวิชาการคิดองค์ความรู้ใหม่ ๆ ซึ่งบางอย่างขัดแย้งกับตัวแบบคลาสสิก ได้แก่

- จากการศึกษาเรื่อง “การตัดสินใจ” ชี้ให้เห็นว่า การกำหนดนโยบายมีความซับซ้อนกว่าที่ตัวแบบคลาสสิกกำหนดไว้มาก
- จากการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์และพฤติกรรมองค์การ พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่สลับซับซ้อนมากกว่าที่คิด
- จากการพัฒนาการศึกษา นโยบายสาธารณะในยุคหลังคลาสสิก ได้แย้งว่า ตัวแบบคลาสสิกคิดอยู่ในโลกของทฤษฎีมากกว่าโลกของการปฏิบัติ

ยุคหลังคลาสสิก

Pressman and Wildavsky ศึกษาโครงการสร้างงานของรัฐแคลิฟอร์เนีย สรุปได้ว่า

- ❖ การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรแยกจากนโยบาย แต่เป็นกระบวนการที่เกิดหลังนโยบายและไม่ใช่อิสระจากการออกแบบนโยบาย
- ❖ ผู้ออกแบบนโยบายต้องพิจารณาหาวิธีการทางตรงที่จะบรรลุเป้าหมายโดยไม่ซับซ้อน
- ❖ ต้องพิจารณาหลักพื้นฐานของการปฏิบัติอย่างรอบคอบ
- ❖ การมีผู้นำอย่างต่อเนื่องเป็นสิ่งจำเป็นต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ❖ ควรทำให้นโยบายเป็นเรื่องง่าย หากยากเกินไปจะเกิดความล้มเหลวได้

ยุคหลังคลาสสิก

Van Meter and Van Horn

มองภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการที่ไม่ตรงไปตรงมา ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจในนโยบายนั้น ๆ และจากการวิเคราะห์ตามทฤษฎีองค์การ เขาให้ความสำคัญกับปัจจัยทางจิตวิทยาและตัวบุคคลผู้ปฏิบัติว่ามีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการปฏิบัติตามนโยบายอย่างมาก

ยุคหลังคลาสสิก

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Van Meter and Van Horn เป็นความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับการดำเนินการ ดังนี้

1. นโยบาย

- มาตรฐานและวัตถุประสงค์
- ทรัพยากร

ยุคหลังคลาสสิก

2. ความเชื่อมโยง

- การสื่อสารระหว่างองค์กร
- ลักษณะของหน่วยงานที่ปฏิบัติ
- เจือปนทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง
- ทำหน้าที่ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การดำเนินการ

ลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ผู้เกี่ยวข้องที่สำคัญจำนวนมาก

หลังจากนโยบายมีการประกาศเป็นกฎหมายแล้ว ก็จะนำไปสู่ระบบราชการ หน่วยงาน องค์กร หรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบใน แต่ละนโยบายที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับประเทศ ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ซึ่งอาจแบ่งได้ถึง 15 กลุ่ม

ลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. วัตถุประสงค์

แต่ละนโยบายมักมีวัตถุประสงค์จำนวนมาก และไม่ชัดเจน บางทีก็
ไม่สอดคล้องกัน เพราะผู้เกี่ยวข้องและกลุ่มมีความมุ่งหวังในนโยบายที่
แตกต่างกัน และวัตถุประสงค์ก็เกิดจากการเจรจาต่อรอง
การประนีประนอม จึงนำวัตถุประสงค์ทั้งหลายมารวมกันไว้ในนโยบาย

ลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การขยายตัวของรัฐบาลและโครงการต่าง ๆ

ในแต่ละปีรัฐบาลจะมีการขยายตัวในด้านโครงการและงบประมาณอย่างไม่หยุดยั้ง ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยกิจกรรมที่เพิ่มขึ้น การนำนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติย่อมเพิ่มขึ้นด้วย

ลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานจากหลายกระทรวงในหลายระดับ

การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก บางนโยบายเป็นความรับผิดชอบของหลายกระทรวงรวมกัน ซึ่งทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะยุ่งยาก ซับซ้อน ต้องอาศัยการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ

ลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุม

การนำนโยบายไปปฏิบัติมักต้องเผชิญกับปัจจัยภายนอกที่ควบคุมไม่ได้ เช่น การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ความผันผวนทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เป็นต้น

ปัจจัยเหล่านี้อาจเกิดขึ้นอย่างไม่อาจคาดเดาได้ ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความซับซ้อนมากขึ้น

1. ลักษณะของนโยบาย

- ประเภทของนโยบาย
- ผลประโยชน์ของนโยบาย
- ความสอดคล้องกับค่านิยม
- ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ
- ความเห็นผลได้ของนโยบาย
- คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

ปัจจัยกำหนด
ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว

2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย

- ความชัดเจนของวัตถุประสงค์
- ความสอดคล้องของวัตถุประสงค์
- ความยากง่ายในการรับรู้
- ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบาย
- ความเที่ยงตรงของข่าวสารไปยังผู้ปฏิบัติ

ปัจจัยกำหนด
ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว

3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง

- ความตกลงระหว่างรัฐบาลกับเอกชน
- ความสนับสนุนจากทุกฝ่าย
- ผลกระทบของนโยบายต่อกลุ่มอิทธิพล
- ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ
- ความสนับสนุนจากสื่อมวลชน
- ความสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ปัจจัยกำหนด
ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว

4. ความเป็นไปได้ทางเทคนิค

- การร่างนโยบาย
- ข้อเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ
- ทฤษฎีที่เชื่อถือได้
- ลักษณะของเทคโนโลยี

ปัจจัยกำหนด
ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว

5. ความเพียงพอของทรัพยากร

- ความสนับสนุนด้านการเงิน
- กำลังและคุณภาพของบุคลากร
- ปัจจัยด้านบริการ

ปัจจัยกำหนด
ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว

6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำ นโยบายไปปฏิบัติ

- ประเภทของหน่วยงาน
- โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา
- ความสามารถของผู้นำ
- ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย
- ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด

ปัจจัยกำหนด
ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว

7. ทักษะของผู้ผ่านนโยบาย ไปปฏิบัติ

- ทักษะต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- ผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ
- ความขัดแย้งต่อค่านิยมของผู้ปฏิบัติ
- ผลกระทบต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ

ปัจจัยกำหนด
ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว

8. ความสัมพันธ์ระหว่าง กลไกที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

- จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- จำนวนจุดตัดสินใจ
- ความสัมพันธ์ดั้งเดิม
- การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

ปัจจัยกำหนด
ความสำเร็จ
หรือล้มเหลว

Implementation Linkages

ผู้มีบทบาทในการเชื่อมโยงนโยบายไปสู่
การปฏิบัติ ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้นำ
นโยบายไปปฏิบัติ :

- ❖ “Classical” Technocrat
- ❖ Instructed Delegates
- ❖ Bargainers
- ❖ Discretionary Experimenters
- ❖ Bureaucratic Entrepreneurs



Q & A

THANK YOU