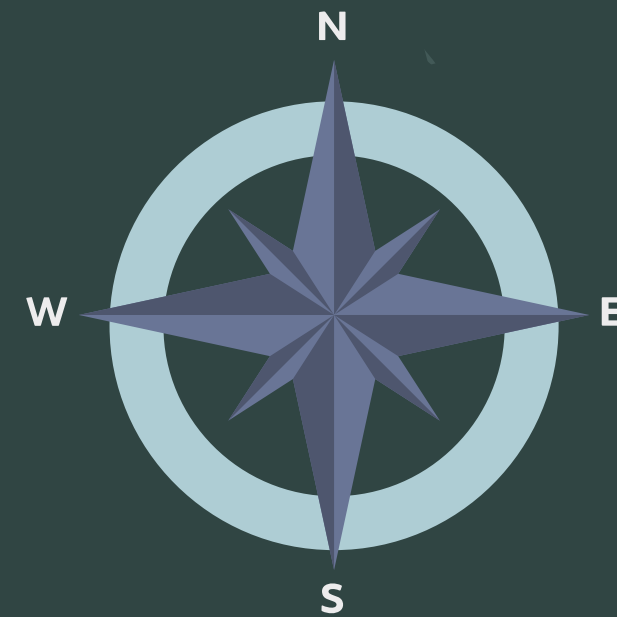


PSB-406

# กลยุทธ์และวิธีการใน การกำหนดนโยบาย สาธารณะ

Strategies and Method Public Policy Formulation

อาจารย์ วรภัทร พึ่งพงศ์  
Worapat.jr@outlook.com



# ขอบเขตการบรรยาย

1

นโยบายสาธารณะ  
คืออะไร

2

เหตุใดจำเป็นต้อง  
ศึกษานโยบาย  
สาธารณะ

3

หลักการวิเคราะห์  
นโยบายสาธารณะ

4

กระบวนการกำหนด  
นโยบายสาธารณะ

5

การกำหนดนโยบาย  
สาธารณะ

6

การตัดสินใจ หรือ  
เลือกนโยบาย  
สาธารณะ

7

การนำนโยบาย  
ไปปฏิบัติใช้

8

การประเมินผลนโยบาย และ  
ทิศทางอนาคตของการ  
ออกแบบนโยบายสาธารณะ

# การวัดผลการเรียนรู้ในรายวิชานี้

## การสอบย่อย (Quiz)

- สอบทั้งหมด 3 ครั้ง ครั้งละ 10 คะแนน
- รวมคะแนนสอบทั้งหมด = 30 คะแนน

## สอบกลางภาค

= 20 คะแนน

## สอบปลายภาค

= 30 คะแนน

## งานมอบหมาย (รายงาน/สรุปประเด็นสำคัญ)

= 20 คะแนน

# หมวดที่ 1: นโยบายสาธารณะคืออะไร

สวัสดีทุกคนครับ ขอต้อนรับเข้าสู่การเรียนรู้ในรายวิชา กลยุทธ์และวิธีการในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่จะทำให้พวกเราได้เรียนรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่ความหมาย ความสำคัญ ตลอดจนกระบวนการออกแบบนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ยังรวมถึงความท้าทายในอนาคตที่นักกำหนดนโยบายสาธารณะจะต้องประสบเจอและปรับตัวให้ทันตามกระแสบริบทโลก

สำหรับในหมวดที่ 1 นี้ ผมจะพาทุกคนมารู้จักความหมาย ความสำคัญ ลักษณะ และประเภทของนโยบายสาธารณะก่อนว่าเป็นอย่างไร ซึ่งการเริ่มต้นสร้างความเข้าใจจากรากฐานย่อมถือเป็นการเริ่มต้นที่ดี ที่จะทำให้เรามองภาพของนโยบายสาธารณะได้ชัดเจนตั้งแต่แรก

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ

คำว่า 'นโยบายสาธารณะ' มีการนิยามความหมายจากทัศนะของนักวิชาการหลากหลายคน ทั้งต่างประเทศและไทย เช่น กลุ่มนักวิชาการต่างประเทศ ได้แก่ ...

- Thomas R. Dye (1984) กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ"

- William Greenwood กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง การตัดสินใจขั้นต้นของรัฐบาลเพื่อว่าแนวทางกว้างๆ สำหรับเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงานของหน่วยงานไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

- James Anderson (1994) กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่รัฐกระทำเกี่ยวพันกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเจตนา เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น ความยากจน การผูกขาด เป็นต้น"
- Ira Sharkansky (1970) กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลกระทำ เช่น บริการสาธารณะ การควบคุมกิจกรรมของบุคคล หรือ ธุรกิจของเอกชน เป็นต้น"
- Harold Lasswell & Abraham Kaplan กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติงานต่างๆ"

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

- David Easton (1953) กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรและแจกแจงคุณค่า (Values) ต่างๆ ของสังคมโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปเพื่อสังคมส่วนรวม"
- Carl J. Friedrich (1963) กล่าวว่า "นโยบาย คือ ข้อเสนอสำหรับแนวทางการดำเนินงานของบุคคล กลุ่มบุคคล เพื่อรัฐบาล ภายในสภาพแวดล้อมแบบหนึ่ง ที่ประกอบด้วยปัญหา อุปสรรค และโอกาส"
- Charles O. Jones (1963) กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้น อันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติงานต่างๆ"

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

ในส่วนของกลุ่มนักวิชาการไทย ได้แก่

- ทินพันธุ์ นาคะตะ กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทาง หรือ โครงการที่สำคัญๆ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น ด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุสิ่งที่ต้องการ"
- อมร รักษาสัตย์ ให้ความหมายว่า "นโยบาย คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ"

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

- กุลธน ธนาพงศธร กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลหนึ่งๆ ได้กำหนดล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายถึงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้"
- ศุภชัย ยาวะประภาฯ ได้ให้คำนิยามนโยบายสาธารณะไว้ว่า "เป็นแนวทางดำเนินกิจการของรัฐบาล ซึ่งรวมถึงกิจการที่ผ่านมาในอดีต กิจการที่กำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน และกิจการที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต"
- ปกรณ์ ปรียากูร กล่าวว่า "นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล หรือโครงการที่สำคัญ ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้น โดยกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อบรรลุสิ่งดังกล่าว"

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

- กวี รัชชชชช กล่าวว่่า นโยบายมีความหมาย 2 ลักษณะที่มี ความสัมพันธ์กัน (1) มีความหมายถึงกิจกรรม (2) มีความหมายในฐานะที่เป็นศาสตร์ โดยทั้ง 2 ลักษณะจะมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นศาสตร์จะทำการศึกษาจากนโยบายสาธารณะที่เป็นกิจกรรมแล้วนำมาสะสมกันเป็นความรู้ หรือ เป็นวิชา เพื่อประโยชน์ในการศึกษาที่จะได้ทำให้การกำหนดนโยบายในฐานะที่เป็นกิจกรรม บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป
- สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ กล่าวว่่า นโยบายสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรม ที่กระทำโดยรัฐบาล การตัดสินใจเลือกที่จะกระทำของรัฐบาลต้องคำนึงถึงคุณค่าของสังคมเป็นเกณฑ์โดยมุ่งที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

# ความหมายของนโยบายสาธารณะ (จบ)

จากความหมายที่ได้ทราบมาทั้งหมดนั้น สามารถนำมาสรุปได้ 2 ทักษะ ได้แก่

- ในความหมายที่กว้าง หมายถึง การเตรียมการออกนโยบายของนักบริหาร เพื่อแก้ปัญหา หรือ เป็นการทำที่รัฐบาลตัดสินใจและพูดว่าจะทำอะไรบ้างเกี่ยวกับปัญหาที่รับรู้ว่าจะเกิดขึ้น
- ในความหมายที่แคบ 'การกำหนดนโยบายสาธารณะ ก็คือการตัดสินใจนโยบาย'

\*\* เช่นนั้นแล้ว การกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงเป็นกระบวนการทางการเมือง เป็นการต่อสู้กันของกลุ่มต่างๆ มีความสลับซับซ้อน ไม่เป็นระเบียบ

# ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

1. นโยบายเป็นหลักเกณฑ์ บรรทัดฐาน สำหรับวางแนวทางในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้
2. นโยบายเป็นจุดหมายที่นำไปสู่การสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ
3. นโยบายเป็นสิ่งที่แสดงถึงความแน่นอนชัดเจนในการทำงาน
4. นโยบายเป็นเครื่องมือไปสู่ภาวะการมีเอกภาพ หรือ เอกรูปของการดำเนินงานรัฐบาล

# ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

5. นโยบายเป็นกลไกที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง
6. นโยบายเป็นกระบวนการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่มีเหตุมีผล
7. นโยบายเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ไขปัญหา สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน
8. นโยบายเป็นเครื่องมือที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคม
9. นโยบายช่วยเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ

# ความสำคัญของนโยบายสาธารณะ (จบ)

นอกจากความสำคัญที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ นโยบายสาธารณะยังมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกลุ่มบุคคล หรือ องค์กร ที่มีสถานะเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่ ...

- ความสำคัญต่อประชาชน (แก้ไขปัญหา ป้องกัน และพัฒนา)
- ความสำคัญต่อนักการเมือง (การจัดสรรคุณค่าทางสังคม)
- ความสำคัญต่อนักบริหาร (คุณภาพผลผลิตจากนโยบาย ทั้งด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล)
- ความสำคัญต่อนักวิชาการ (การศึกษา วิเคราะห์ สังเคราะห์ และประเมินผลผลิตจากนโยบาย)

# ลักษณะของนโยบายสาธารณะที่ดี

1. นโยบายสาธารณะต้องมีความชัดเจน
2. นโยบายสาธารณะต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมและความต้องการของสังคม
3. นโยบายสาธารณะต้องสนองเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติได้ดี มีเป้าหมายที่เด่นชัด
4. นโยบายสาธารณะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ
5. นโยบายที่ดีจะต้องมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร

# ลักษณะของนโยบายสาธารณะที่ดี (ต่อ)

6. นโยบายที่ดีจะต้องมีการดำเนินงานโดยการกำหนดกลวิธี และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมแก่การดำเนินงาน
7. นโยบายที่ดีจะต้องสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร
8. นโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นเพื่อสนอง หรือ ส่งผลประโยชน์ให้กับบุคคลโดยส่วนรวม
9. นโยบายที่ดีจะต้องเป็นถ้อยคำ หรือ ข้อความที่กะทัดรัดใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย
10. นโยบายที่ดีจะต้องมีขอบเขต และระยะเวลาในการใช้

# ลักษณะของนโยบายสาธารณะที่ดี (จบ)

11. นโยบายที่ดีจะต้องเป็นศูนย์ประสานงานของหน่วยงานต่างๆ

12. นโยบายที่ดีจะต้องกำหนดขึ้นโดยให้คลุมไปถึงสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

# ประเภทของนโยบายสาธารณะ

- (1) จำแนกประเภทของนโยบายโดยเนื้อหาสาระ
- (2) จำแนกประเภทนโยบายของรัฐโดยการแก้ไขปัญหาต่างๆ
- (3) จำแนกประเภทตามผลของนโยบาย

# (1) จำแนกประเภทของนโยบายตามเนื้อหาสาระ

- นโยบายที่เป็นกฎเกณฑ์ หรือ ข้อบังคับ (Regulative Policy)
- นโยบายการกระจายบริการของรัฐ (Distributive Policy)
- นโยบายเพื่อการจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม หรือ การจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่ (Re-distributive Policy)
- นโยบายเพื่อการลงทุน (Capitalization Policy)
- นโยบายเพื่อจริยธรรม (Ethical Policy)

## (2) จำแนกประเภทนโยบายของรัฐโดยการแก้ไขปัญหา

- นโยบายทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Policy)
- นโยบายทางด้านการศึกษา (Education Policy)
- นโยบายทางด้านสังคม (Social Policy)
- นโยบายทางด้านการเมืองและการป้องกันประเทศ (Political & Defence Policy)
- นโยบายใหญ่ๆ เช่น นโยบายประชานิยม เป็นต้น

## (3) จำแนกประเภทตามผลของนโยบาย

- นโยบายสาธารณะ (Public Policy)
- ผลิตผลของนโยบาย (Policy Outputs)
- ผลกระทบของนโยบาย (Policy Impacts)

# จบหมวดที่ 1

สรุปเนื้อหาในหมวดที่ 1

## หมวดที่ 2: เหตุใดจำเป็นที่ต้องศึกษานโยบายสาธารณะ

สำหรับในหมวดที่ 2 เราจะได้รู้ถึงความจำเป็นที่ต้องศึกษานโยบายสาธารณะ โดยเราจะเริ่มต้นด้วยการย้อนกลับไปศึกษาถึงการวิวัฒนาการและขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะ รวมถึงบริบทของนโยบายสาธารณะและความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสาธารณะกับศาสตร์ต่างๆ นอกจากนี้วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะก็เป็นอีกหัวข้อที่สำคัญต่อการที่เราจะสามารถนำมาปรับใช้เพื่อวิเคราะห์ สังเคราะห์นโยบายสาธารณะได้อย่างถ่องแท้ยิ่งขึ้น

# วิวัฒนาการและขอบข่ายการศึกษานโยบายสาธารณะ

## - การเริ่มต้นศึกษาโยบายสาธารณะ

>> เริ่มตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกันเป็นกลุ่มสังคม เมื่ออยู่รวมกันแล้วจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบ กฎเกณฑ์ กติกา ข้อบังคับต่างๆ

## - นโยบายสาธารณะในระยะแรก

>> ไม่จำเป็นต้องจารึกไว้เป็นตัวอักษร และสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือ ยกเลิกได้ง่ายๆ

>> เป็นแนวทางของผู้ปกครองของสังคม ที่มุ่งหวังจะปกครองประชาชนในสังคมสมัยนั้น

# เหตุที่นักวิชาการสนใจศึกษานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่

- อิทธิพลความคิดทางเศรษฐศาสตร์ของ John Maynard Keynes (จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์)
- ในช่วงทศวรรษ 1960 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีการนำระบบงบประมาณแบบ PPBS (Planning - Programming - Budgeting System)
- การเรียกร้องของนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มหนึ่งให้เพื่อนนักวิชาการด้วยกัน หันมาศึกษาถึงพฤติกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย

จุดมุ่งหมายของการศึกษาดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ

(1) มุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีความรู้ (Knowledge)

(2) มุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์มีทักษะ (Skills)

(3) เป็นการมุ่งให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ มีความผูกพันกับค่านิยมสาธารณะ (Public Interest Values)

# ขอบข่ายของการศึกษาสาขาวิชานโยบายสาธารณะ

- สาขาวิชารัฐศาสตร์
- สาขาวิชานิติศาสตร์
- สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์
- สาขาจิตวิทยา
- สาขาวิชาสังคมวิทยา - มานุษยวิทยา - อาชญาวิทยา
- สาขาวิชาปรัชญา
- สาขาวิชาสถิติ
- สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

# 1. วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะในเชิงพรรณนา

- การศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาของตัวนโยบาย (Policy Content)
- การศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนโยบาย (Policy Process)
- การศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย (Policy Determinants)
- การศึกษาเกี่ยวกับผลลัพธ์ หรือ ผลกระทบของตัวนโยบาย (Policy Outcomes / Impact)

จากวิธีการศึกษาทั้ง 4 แนวทาง สามารถจัดกลุ่มประเด็นการศึกษาได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ๆ ดังนี้  
แนวทางที่ 1: แนวทางเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy Making Process)



## แนวทางที่ 2: แนวทางเกี่ยวกับสาเหตุและผลกระทบของนโยบายสาธารณะ (Cause and Impact Relationships)



## 2. วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะในแนวทางนโยบายศาสตร์

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางนี้ จะเน้นการพัฒนา และสั่งสมองค์ความรู้เพื่อสร้าง 'ศาสตร์' ของนโยบายสาธารณะ ซึ่งจะให้กฎเกณฑ์ที่สามารถใช้ได้ทั่วไป ไม่ว่าจะ เป็นนโยบายประเภทใด กฎเกณฑ์ที่พัฒนาขึ้นมา จะเน้นการนำไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการนโยบายสาธารณะในทางปฏิบัติ เป็นสำคัญ

### 3. วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะในแนวทางวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis Approach)

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะตามแนวทางนี้ เป็นแนวทางที่นักรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะนักรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่นิยม จุดเด่นของแนวทางนี้ คือ มุ่งศึกษาโดยเน้นการวิเคราะห์นโยบายโดยทั่วไป ไม่เน้นการพิจารณาเป็นรายกรณี และมักเน้นการนำเอาระเบียบวิธีการ เทคนิค และวิธีวิเคราะห์ของศาสตร์หลายแขนงมาประยุกต์ใช้

ดังนั้น การศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะแนวทางการวิเคราะห์นโยบาย จึงหมายถึงการศึกษาแนวความคิด เทคนิค และวิธีการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อช่วยให้การวิเคราะห์ และการตัดสินใจเลือกทางเลือกในการกำหนดนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลมากที่สุด

## 4. วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะในเชิงเสนอแนะ (Prescriptive Approach)

ได้รับอิทธิพลจากวิทยาการจัดการสมัยใหม่ ซึ่งเป็นรูปแบบการศึกษาวิจัยเพื่อหาความรู้ในกระบวนการนโยบาย หรือ ตอบคำถามว่านโยบายควรจะถูกกำหนดอย่างไร โดยอาจจะเป็นในลักษณะต่างๆ คือ

- การให้สารสนเทศสำหรับการกำหนดนโยบาย
- การให้การสนับสนุนนโยบาย (Policy Advocacy)

## 5. วิธีการศึกษานโยบายสาธารณะในแนวอธิบายนโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวทางนี้เป็นแนวทางที่นักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่นิยม  
แนวทางนี้เป็นแนวทางแรกๆ ที่ใช้ศึกษานโยบายสาธารณะจุดเด่นของการศึกษาตาม  
แนวนี้ คือ การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นเรื่องๆ เป็นรายกรณีไป มีลักษณะเป็น  
กรณีศึกษา คือ นักวิชาการที่ใช้แนวทางนี้ศึกษาจะหยิบยกนโยบายใดนโยบายหนึ่งขึ้น  
มาวิเคราะห์อย่างละเอียด

# จบหมวดที่ 2

สรุปเนื้อหาในหมวดที่ 2

# หมวดที่ 3: การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ Part 1

สำหรับในหมวดที่ 3 Part 1 จะว่าด้วยเรื่องของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะคืออะไร และจำเป็นต้องอาศัยตัวแบบ หรือ แบบจำลองทางความคิด ที่อยู่ในรูปของแผนภาพ ซึ่งจำเป็นต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เพื่อให้เห็นข้อมูลเชิงลึกในแต่ละแง่มุมได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

# การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

คือ ขั้นตอนที่เราได้จำแนกและประเมินทางเลือกของนโยบาย หรือ แผนงานที่เราต้องดำเนินการ หรือ แก้ไขปัญหาต่างๆ โดยแบ่งเป็น 6 ขั้นตอน

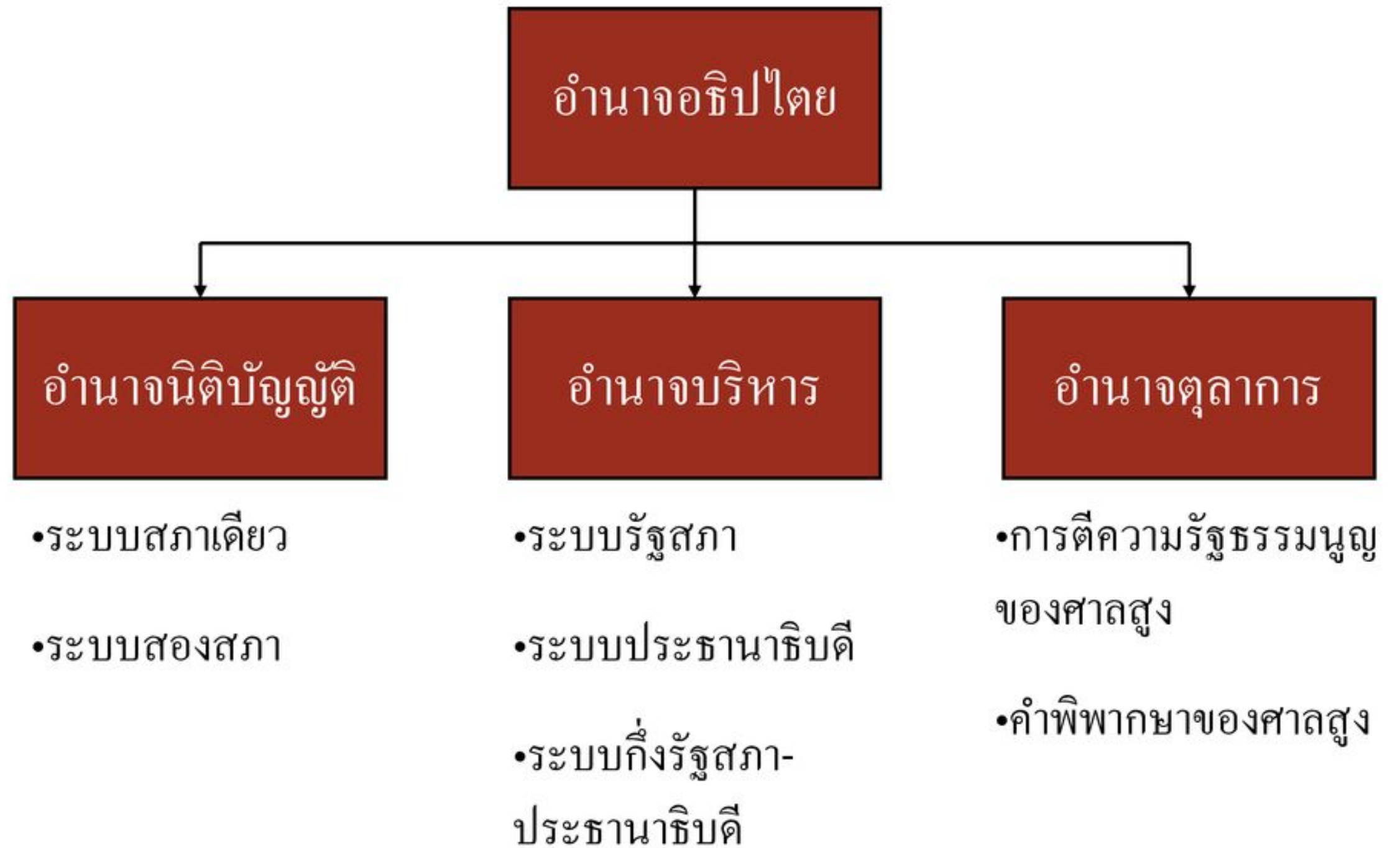
1. ยืนยันและกำหนดรายละเอียดของปัญหา
2. กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินเพื่อเปรียบเทียบวาระหว่างทางเลือกต่างๆ หลักเกณฑ์ต่างๆ
3. กำหนดทางเลือกของนโยบาย ควรดำเนินการขั้นตอนที่ 1 และที่ 2 ให้เสร็จเรียบร้อยก่อน
4. ประเมินทางเลือกของนโยบายการประมวลทางเลือกต่างๆ ไปเป็นยุทธศาสตร์เป็นขั้นตอนต่อไป
5. แสดงและสร้างความแตกต่างระหว่างทางเลือกของนโยบาย
6. ติดตามนโยบายที่นำปฏิบัติเพื่อยืนยันถึงความต่อเนื่องและสรุปว่านโยบายก่อให้เกิดผลกระทบ หรือ แก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมหรือไม่

# ตัวแบบสำหรับวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

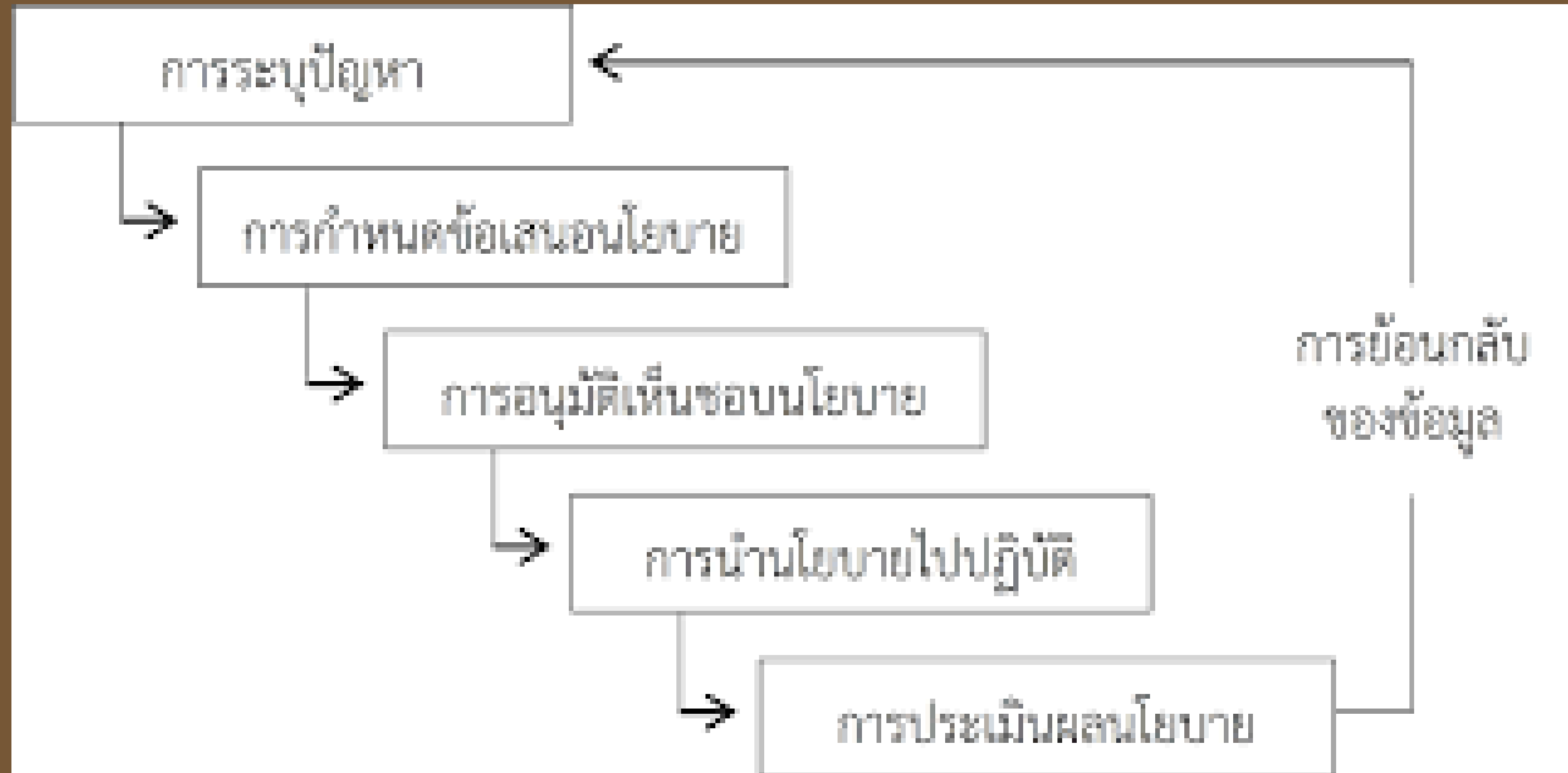
ตัวแบบ คือ สัญลักษณ์ที่ใช้จำลองข้อเท็จจริงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระบบ เป็นแผนภาพที่แสดงให้เห็นในแต่ละมุมมองของตัวแบบ กล่าวคือ ตัวแบบที่เขียนขึ้นจากข้อกำหนดความต้องการของระบบ สะท้อนให้เห็นถึงหน้าที่การทำงานของระบบด้านต่างๆ และจะถูกนำไปใช้ในระยะการออกแบบต่อไป

# 1. ตัวแบบสถาบัน

## ตัวแบบสถาบัน (INSTITUTIONAL MODEL)



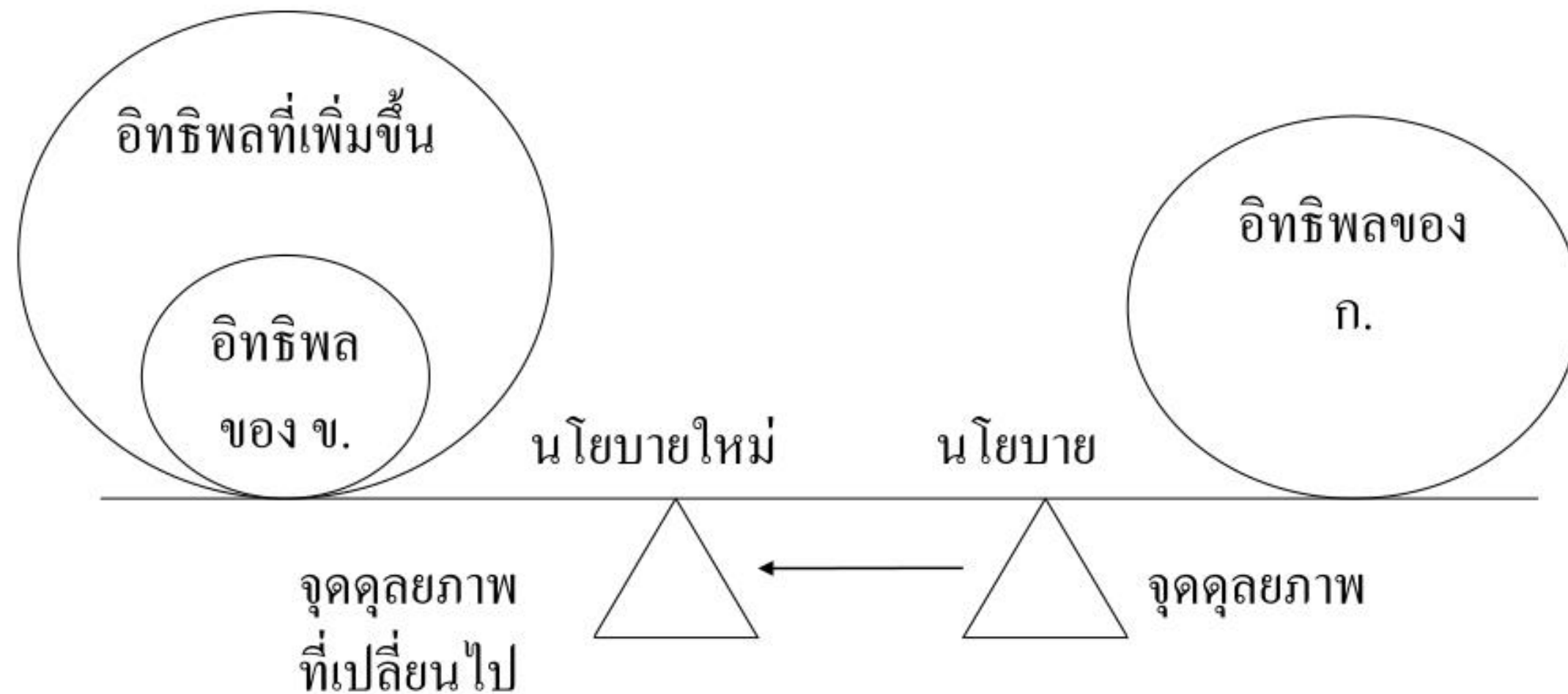
## 2. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)



# 3. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

แสดงการเปลี่ยนแปลงของของจุดศูนย์กลางในตัวแบบวิเคราะห์ตัว  
แบบนโยบายสาธารณะตามทฤษฎีกลุ่ม

การเปลี่ยนแปลงของอิทธิพลสัมพัทธ์



# จุดหมวดที่ 3

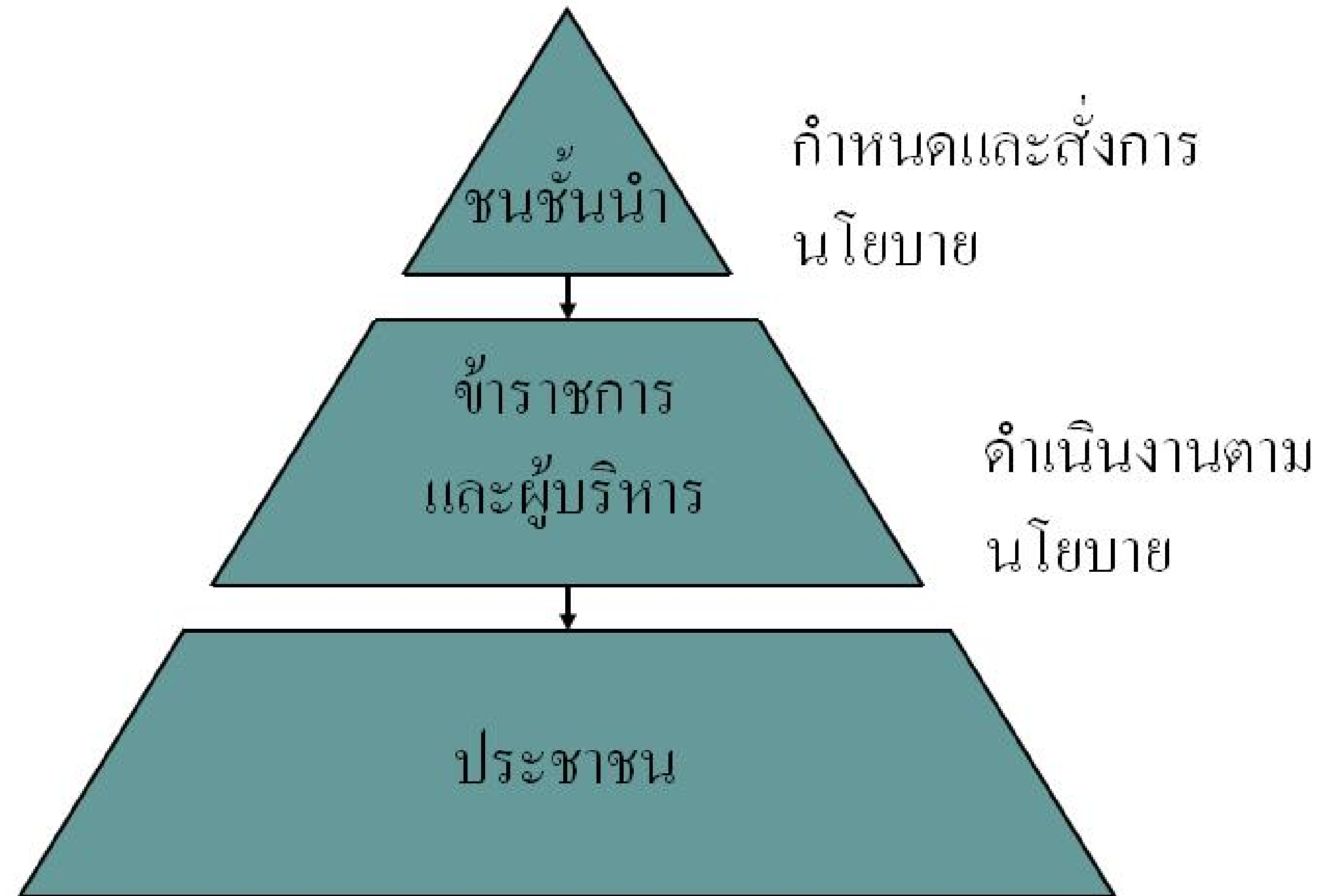
ไม่มีสรุป

## หมวดที่ 4: การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ Part 2

สำหรับในหมวดที่ 4 Part 2 จะว่าด้วยเรื่องของตัวแบบ หรือ แบบจำลองทางความคิด ที่อยู่ในรูปของแผนภาพ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เพื่อให้เห็นข้อมูลเชิงลึกในแต่ละแง่มุมได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ในส่วนที่เหลือจาก Part 1

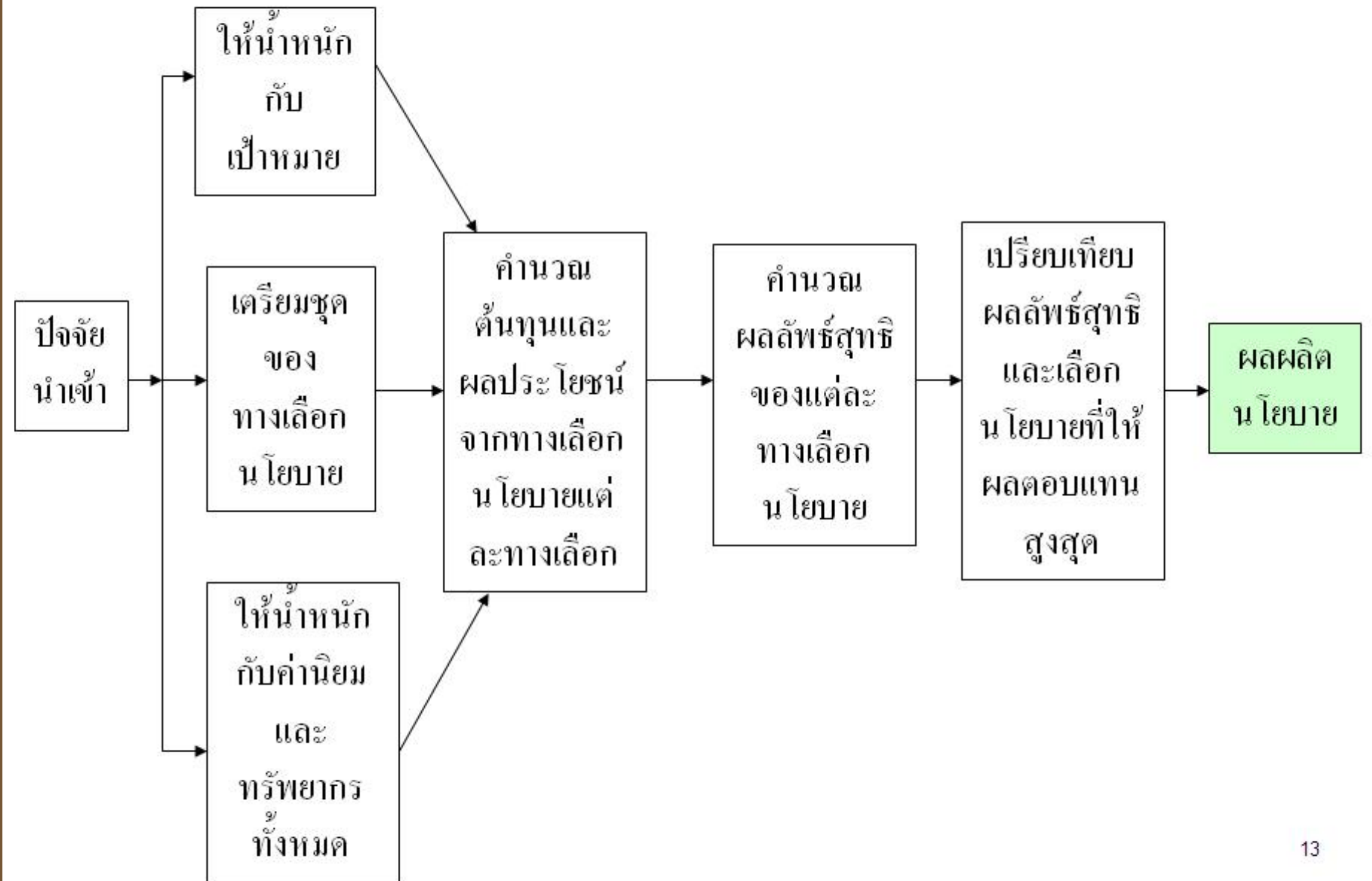
## 4. ตัวแบบผู้นำ

### ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model)



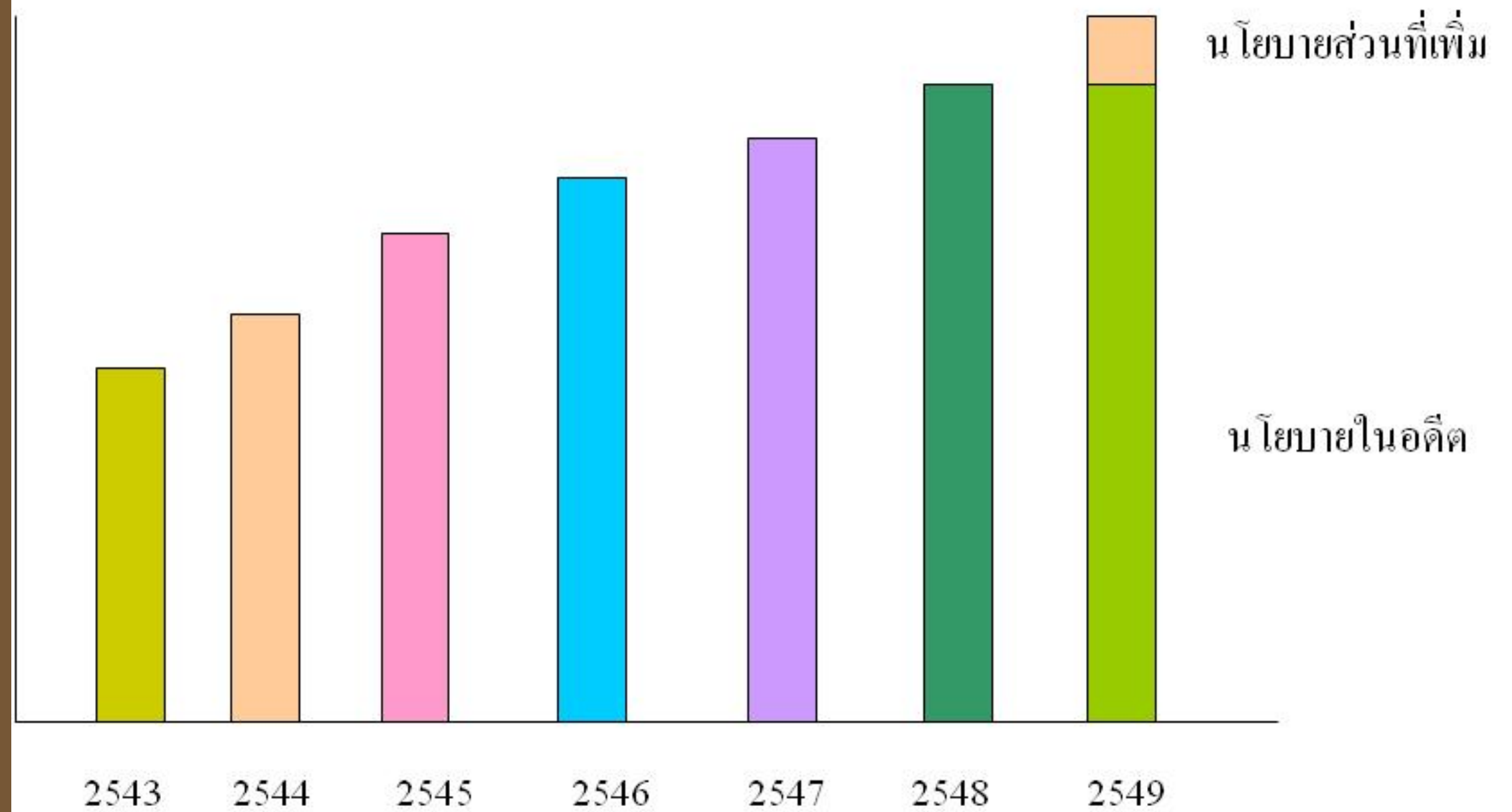
# 5. ตัวแบบมีเหตุผล

## ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)



## 6. ตัวแบบส่วนเพิ่ม

### ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model)



# 7. ตัวแบบทฤษฎีเกม

## ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game Theory Model)

เกมขี้อวด (Chicken Game)

ผู้เล่น ก.

ทางเลือก (จับตรง) ก.1    ทางเลือก (จับหลบ) ก.2

ผู้เล่น ข.

ทางเลือก ข.1  
(จับตรง)

ทางเลือก ข.2  
(จับหลบ)

ก -10	ก -5
ข -10	ข +5
ก +5	ก -1
ข -5	ข -1

# จุดหมวดที่ 4

สรุปเนื้อหาในหมวดที่ 3 และ 4

## หมวดที่ 5: กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

สำหรับในหมวดที่ 5 จะเริ่มต้นพาทุกคนได้ไปเรียนรู้ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อให้ได้ทราบว่าหน้าที่รัฐมีนโยบายสาธารณะออกมาบังคับใช้ในประเทศ มีจุดเริ่มต้นและกระบวนการคิดและกลไกการผลิตนโยบายอย่างไร

# องค์ประกอบของนโยบายสาธารณะ

ประกอบด้วย

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

# การก่อตัวของนโยบาย (Policy formation)

การศึกษาการก่อรูปนโยบายต้องเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์ลักษณะสภาพของปัญหา สาธารณะให้ชัดเจน เพื่อให้มั่นใจว่าปัญหาที่กำลังปรากฏอยู่นั้นเป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นกับคนกลุ่มใด และมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร (คนส่วนใหญ่ หรือ คนส่วนน้อย) รวมทั้งต้องการความเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาแค่ไหน และประชาชนในสังคมต้องการให้แก้ไขปัญหานั้นอย่างไร ถ้าไม่แก้ไขจะเกิดผลอย่างไร และถ้ารัฐบาลเข้าไปแก้ไขใครจะเป็นผู้ได้ และเสียประโยชน์จากผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขตรงตามที่คาดหวังหรือไม่ ใครเป็นเป็นผู้รับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติ ต้องใช้ทรัพยากรอะไรบ้าง การระบุปัญหาที่ชัดเจน จะเป็นพื้นฐานในการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสภาพปัญหา

# การก่อตัวของนโยบาย (Policy formation) (ต่อ)

เราจึงสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาการก่อตัวของประเด็นปัญหา เป็น 6 ส่วน ได้แก่

1. ความสำคัญของการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ
2. กระบวนการก่อตัวของประเด็นปัญหา
3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ
4. วิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ
5. ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ
6. องค์การที่ทำหน้าที่ก่อตัวประเด็นปัญหาสาธารณะ

# 1. ความสำคัญของการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

- ก่อให้เกิดผลผลิตเป็นนโยบาย
- มีศักยภาพมากขึ้นขึ้นอยู่กับช่วงเวลา
- มีทั้งวิธีที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- ใช้ทุนมากในการหาเทคนิคต่างๆ ประเมินทางเลือกนโยบาย
- มีศักยภาพมากขึ้นขึ้นอยู่กับวิธีการ

## 2. กระบวนการก่อตัวของประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหาหนึ่งๆ ถูกนำเข้าสู่วาระนโยบายได้อย่างไร และด้วยเหตุผลใด ประเด็นปัญหาบางประเด็นถูกนำเข้าสู่วาระนโยบายทั้งๆ ที่ไม่ใช่ประเด็นปัญหานโยบายเลย หรือ บางประเด็นปัญหาถูกนำเข้าสู่วาระแล้ว แต่กลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร จนนำมาบรรจุเป็นวาระหนึ่งที่ต้องมีการพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ทั้งนี้ เป็นเพราะวาระนโยบายมีหลายประเภท และแต่ละวาระมีระดับความสำคัญแตกต่างกัน ประเด็นปัญหาที่ก่อตัวขึ้นจนนำเข้าสู่การวาระของนโยบายได้ ควรมีลักษณะที่สำคัญอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- 1) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นประจำทุกปี
- 2) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงหนึ่งอย่างสม่ำเสมอ
- 3) ประเด็นปัญหาที่ได้รับการทบทวนใหม่
- 4) ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วขยายผลเป็นภาวะวิกฤต
- 5) ประเด็นปัญหาเฉพาะด้าน
- 6) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความรู้สึกร
- 7) ประเด็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อเมืองเป็นลำดับกว้าง
- 8) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและความชอบธรรมในสังคม
- 9) ประเด็นปัญหาร่วมสมัย เป็นที่รับรู้กันในสังคม

### 3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหา หมายถึง สภาพแวดล้อมที่สนับสนุนให้ประเด็นปัญหานั้นโดยนโยบายก่อตัวขึ้นปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่

1. ความสำคัญของรัฐบาลในคาดคะเนปัญหาและโอกาสต่างๆ
2. ความสามารถในการระบุปัญหา
3. ช่องทางที่ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบาย
4. การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาจำนวนมาก
5. จำนวนประเด็นปัญหาที่เข้าสู่ระบบการเมือง

## 4. วิธีการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

ประเด็นปัญหาสาธารณะ สภาพแวดล้อม และโครงสร้างขององค์การภาครัฐมีลักษณะซับซ้อน ทำให้การวิเคราะห์วรรณกรรม เป็นสิ่งจำเป็นในการพิจารณาประเด็นปัญหาและโอกาส เพื่อนำมากำหนดนโยบายสาธารณะ วิธีการในการพิจารณาประเด็นปัญหานั้น ได้แก่

1. การพิจารณาประเด็นปัญหาทางอ้อม (Undirect viewing)
2. การพิจารณาประเด็นปัญหาแบบมีเงื่อนไข (Conditioned viewing)
3. การค้นหาประเด็นปัญหาแบบไม่เป็นทางการ (Infomal search)
4. การค้นหาประเด็นปัญหาแบบเป็นทางการ (Formal search)

## 5. ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการก่อตัวของประเด็นปัญหาสาธารณะ

ในการค้นหาประเด็นปัญหา จำเป็นต้องใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. ผู้ใช้บริการ หรือ ผู้รับบริการ มีการเปลี่ยนแปลงไป
2. ปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ หรือ ที่ต้องการได้รับการทบทวนใหม่
3. ทางแก้ไขปัญหาที่ค้นพบใหม่
4. ข้อมูลด้านสังคมและตัวชี้วัดด้านสังคม
5. เทคนิคแบบคาดคะเนเชิงตัดสินใจ

## 6. องค์การที่ทำหน้าที่ก่อตัวประเด็นปัญหาสาธารณะ

1. โดยทั่วไปเป็นภารกิจของหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติในกรม / กอง หรือ  
แผนก

2. ควรให้ความสนใจในข้อมูลจากหน่วยงานนอกภาครัฐ >> หากรัฐบาลจัด  
เก็บเองอาจมีการเสริมแต่งข้อมูล

# การกลั่นกรองประเด็นปัญหา

เมื่อได้มีการระบุประเด็นปัญหานั้นโดย นาย ผู้กำหนดนโยบายอาจมอบหมายให้หน่วยงานใดในองค์การ หรือ สังคม ทำหน้าที่วิเคราะห์ประเด็นปัญหา ผู้ทำหน้าที่กลั่นกรองประเด็นนโยบายควรเข้าใจประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา
2. การกลั่นกรองประเด็นปัญหาหน่วยงาน
3. เกณฑ์ที่ใช้พิจารณาการกลั่นกรองประเด็นปัญหา
4. กระบวนการกลั่นกรองประเด็นปัญหา

# 1. วิธีการกลั่นกรองประเด็นปัญหา

หมายถึง กระบวนการคัดเลือกประเด็นปัญหา ที่จะนำมากำหนดขอบเขตของประเด็นปัญหानโยบายของหน่วยงานในระดับต่างๆ การกลั่นกรองประเด็นปัญหานโยบายอาจดำเนินการได้ 3 วิธี ดังนี้

1. แบบสมเหตุสมผล (Rational)
2. แบบไม่มีระเบียบ (Muddling through)
3. แบบผสม (Mixed scanning)

## 2. การกลั่นกรองประเด็นปัญหาหน่วยงาน

การกลั่นกรองประเด็นปัญหา ไม่ใช่หน้าที่ของฝ่ายวางแผนกลางเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ประเด็นปัญหาต่างๆ จำนวนมาก จะถูกส่งเข้ามาให้หน่วยงานที่ ทำหน้าที่กลั่นกรองประเด็นปัญหา วิธีการสำหรับการกลั่นกรองประเด็น ปัญหาของหน่วยงานหนึ่งๆ อาจแบ่งเป็น 4 วิธี ได้แก่

1. การเรียงลำดับการพิจารณาประเด็นปัญหาที่เข้ามาก่อนหลัง
2. การพิจารณาประเด็นปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอันดับแรก
3. ควรปรึกษามุคคสภภายนอก หรือ ฝ่ายวางแผน
4. ใช้ตรวจสอบรายการของลักษณะประเด็นปัญหาเป็นเกณฑ์

### 3. เกณฑ์ที่ใช้พิจารณากลับกรองประเด็นปัญหา

#### 1. เกณฑ์บริบทของประเด็นปัญหา

- เวลาที่ใช้วิเคราะห์ประเด็นปัญหา
- ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการเมือง
- ประเด็นปัญหามักถูกกำหนดสถานะที่แน่นอนไว้อย่างล่วงหน้า
- ประเด็นปัญหาที่มีความเป็นศูนย์กลาง

## 4. เกณฑ์ที่ใช้พิจารณากลับกรองประเด็นปัญหา (ต่อ)

### 2. เกณฑ์ลักษณะของประเด็นปัญหา

- ประเด็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก ควรนำมาวิเคราะห์
- มีความเห็นพ้องต้องกันในประเด็นปัญหา
- ประเด็นปัญหาที่มีความซับซ้อน
- ประเด็นปัญหาที่มีความไม่แน่นอนสูงในหลายๆ แง่มุม
- ประเด็นปัญหาที่มีค่านิยมแฝงอยู่

## 4. เกณฑ์ที่ใช้พิจารณากลับกรองประเด็นปัญหา (จบ)

### 3. เกณฑ์ผลกระทบของประเด็นปัญหา

- อาจต้องให้ยุติโครงการ / กิจกรรมที่ทำอยู่
- ประชาชนจำนวนมากได้รับผลกระทบจากประเด็นปัญหา
- กลุ่มที่ได้รับผลกระทบมีความสำคัญ และมีการจัดองค์การของกลุ่มเป็นอย่างดี
- ผลกระทบมีความสำคัญต่อกลุ่ม แม้กลุ่มจะมีขนาดเล็ก
- ผลกระทบขยายขอบเขตออกไปกระทบประเด็นปัญหาอื่น / ต่อหน่วยงานอื่น / ต่อระบบสังคมทั้งหมด
- ผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนทางเลือกการดำเนินงานหน่วยงาน / องค์การ

# วิธีนิยามประเด็นปัญหา

- 1 บุคคลซึ่งทำหน้าที่นิยามประเด็นปัญหา และเหตุผลของการนิยามประเด็นปัญหา
- 2 ประเด็นปัญหาที่แท้จริง และประเด็นปัญหาที่ได้นำไปดำเนินการแก้ไข
- 3 ความเห็นพ้องกันกับประเด็นปัญหา
- 4 ช่วงเวลาของการนิยามประเด็นปัญหา
- 5 กรอบของนโยบาย หรือ ข้อสมมติฐานเบื้องต้น สำหรับนิยามประเด็นปัญหา
- 6 ข้อสมมติฐานเบื้องต้นของนโยบาย
- 7 การพิจารณาประเด็นปัญหาที่เหมาะสม
- 8 โครงสร้างของประเด็นปัญหาที่เป็นเหตุเป็นผล
- 9 ปัญหาอาจจะได้รับการนิยามความหมายที่เฉพาะเจาะจง
- 10 ระยะเวลา และวิธีการทบทวนประเด็นปัญหา

# จบหมวดที่ 5

สรุปเนื้อหาในหมวดที่ 5

## หมวดที่ 6: การกำหนดนโยบายสาธารณะ

สำหรับในหมวดที่ 6 จะพาทุกคนได้ไปเรียนรู้ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ กระบวนการคิด และกลไกการผลิตออกมาเป็นนโยบายสาธารณะได้อย่างไร

# การกำหนดนโยบายสาธารณะ

จัดว่าเป็นขั้นตอนที่ 2 ของกระบวนการนโยบาย ซึ่งการกำหนดนโยบายถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้น ซึ่งจะก่อให้เกิดพฤติกรรมการเมือง และการบริหารอื่นๆ ตามมา กำหนดนโยบายสาธารณะในปัจจุบันมิใช่เป็นภารกิจผูกขาดที่เป็นของรัฐโดยเฉพาะ

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระต่างๆ

การกำหนดนโยบาย ต้องศึกษาในเรื่องของตัวแสดงในกระบวนการนโยบายสาธารณะ (Actors) และตัวแบบเพื่อการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Model)

# ตัวแสดงในระบบการนโยบายสาธารณะ

- ตัวแสดงในภาครัฐ

เช่น ฝ่ายบริหาร/คณะรัฐมนตรี, ฝ่ายนิติบัญญัติ, ข้าราชการ เป็นต้น

- ตัวแสดงในภาคประชาสังคม

เช่น กลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่น, กลุ่มศาสนา, สถาบันวิจัย, สื่อสารมวลชน เป็นต้น

- ตัวแสดงในระบบระหว่างประเทศ

เช่น องค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ AEC, UN รวมถึงองค์กรไม่แสวงหากำไร (NGO) เป็นต้น

# ตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (กล่าวไว้ในหมวด 3 & 4)

เราสามารถจัดกลุ่มของตัวแบบ ได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1: กลุ่มที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพยายามพรรณนา หรือ บรรยาย และอธิบายนโยบายมากกว่าเสนอมาตรการที่ดีกว่า ได้แก่

- ตัวแบบเชิงสถาบัน
- ตัวแบบชนชั้นนำ
- ตัวแบบกลุ่ม
- ตัวแบบระบบ

กลุ่มที่ 2: กลุ่มที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลกระทบของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะความพยายามเสนอมาตรการที่ดีกว่าในการปรับปรุงเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ ได้แก่

- ตัวแบบส่วนเพิ่ม

# ตัวแบบในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (กล่าวไว้ในหมวด 3 & 4)

กลุ่มที่ 2: กลุ่มที่ให้ความสำคัญกับผลผลิตและผลกระทบของนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะความพยายามเสนอมาตรการที่ดีกว่าในการปรับปรุงเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ ได้แก่

- ตัวแบบส่วนเพิ่ม
- ตัวแบบมีเหตุผล

โดยการกำหนดนโยบายมีขั้นตอน ดังนี้

1. การพัฒนาทางเลือกของนโยบาย
2. การประเมินทางเลือกของนโยบาย
3. การตัดสินใจทางเลือกเพื่อกำหนดนโยบาย
4. การประกาศใช้เป็นนโยบาย

# การตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy Decision)

การเลือกนโยบาย หมายถึง การเลือกวิถีทาง หรือ แนวนโยบายที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามต้องการ อาจรวมถึงนโยบายเทคนิคและกลยุทธ์ต่างๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาคือเป็น อย่างดีหลักจริยธรรม หรือ คุณธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อค่านิยมที่เป็นรากฐานสำคัญในการเลือก นโยบายการพิจารณาทางเลือกนโยบาย

1. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) ความสามารถในการบรรลุเป้าหมายของทางเลือก
2. ประสิทธิภาพ (Efficiency) ความสามารถในการผลิตผลผลิตโดยเปรียบเทียบจากต้นทุนความพอเพียง ความสามารถของการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มี
3. ความเป็นธรรม (Equity) การกระจายตัวของผลการดำเนินการตามทางเลือก
4. การตอบสนอง (Responsiveness) ความสามารถในการเติมเต็มความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ
5. การเหมาะสม (Appropriateness) การพิจารณาเชิงคุณค่าและความเป็นไปได้ในทางกลยุทธ์ในการตัดสินใจเลือกนโยบาย

## การตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy Decision) (ต่อ)

6. การต่อรองปรับเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกันให้ยอมรับร่วมกันโดยการเจรจาแลกเปลี่ยนให้รางวัลและประนีประนอม
7. การโน้มน้าว ความพยายามทำให้เชื่อ หรือ ยอมรับ และสนับสนุนด้วยความเต็มใจ
8. การสั่งการใช้อำนาจที่เหนือกว่าในการบังคับการตัดสินใจเสียงข้างมากการอาศัยการลงมติโดยใช้ความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่
9. จัดตามตีการยอมรับร่วมกันโดยปราศจากข้อโต้แย้ง

# จบหมวดที่ 6

สรุปเนื้อหาในหมวดที่ 6

# หมวดที่ 7: การนำนโยบายไปปฏิบัติ

สำหรับในหมวดที่ 7 จะพาทุกคนได้ไปเรียนรู้การนำนโยบาย  
สาธารณะไปปฏิบัติใช้ ว่ามีแนวทาง กลไก และกระบวนการดำเนินงานขึ้น  
ตอนนี้เป็นอย่างไร

# การนำนโยบายไปปฏิบัติ

หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็น กฎหมาย หรือ คำสั่งของรัฐบาล หรือ คณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วยการจัดหา ทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการสำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การ วางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

# ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนระดับมหภาค
2. ขั้นตอนระดับจุลภาค

# ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ต่อ)

- **ขั้นตอนระดับมหภาค**

กล่าวคือ รัฐบาลส่วนใหญ่มักเน้นรูปแบบรัฐบาลที่มีการใช้อำนาจอธิปไตยแบบรวมอำนาจ การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการรวมอำนาจไว้ที่หน่วยงานในระดับชาติ หรือ ระดับมหภาค ซึ่งมีบทบาทเป็นผู้ควบคุมการแปลงนโยบายให้เป็นแผนงาน โครงการ โดยใช้องค์การขนาดใหญ่ หรือ องค์การแบบราชการ ซึ่งมีการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน แบ่งอำนาจลดหลั่นกันลงไป แต่การควบคุม และการตัดสินใจเด็ดขาดอยู่ที่หน่วยงานระดับชาติการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติ ระดับมหภาค ประกอบด้วย

# ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ต่อ)

- การแปลงนโยบายสู่การนำไปปฏิบัติใช้



# ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ต่อ)

- **ขั้นตอนระดับจุลภาค**

จะประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่

- **ขั้นการระดมพลัง** เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับท้องถิ่น จะดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุน นักวิชาการอย่าง คาร์ล อี เวน ฮอร์น ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้น จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น

## ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ต่อ)

- **ขั้นการปฏิบัติ** เมื่อขั้นแรกมีการยอมรับ ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นของการปฏิบัติจริง การสร้างความสำเร็จในขั้นนี้ ขึ้นอยู่กับการแสวงหาวิธีการในการปรับเปลี่ยนปฏิบัติงาน เพื่อปรับแผนงาน และ/หรือ โครงการให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น
- **ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น ความต่อเนื่อง** ได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำ ในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่นโยบาย หรือ สร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติ งานตามนโยบายผู้บริหารต้องใช้แนวความคิดพัฒนาองค์การ การสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม การจูงใจ ให้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับโครงการ

# ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ต่อ)

ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยเชิงนโยบาย สามารถแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนเตรียมการ (Preparation)
2. ขั้นตอนการกำหนดกรอบแนวคิด (Conceptualization)
3. การวิเคราะห์เชิงเทคนิค (Technical analysis)
4. การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะ (Recommendation analysis)
5. การสื่อสารข้อเสนอแนะ (Communication)

# ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (จบ)

ในทางตรงกันข้าม ปัญหาที่มักพบเจอในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะในหลายปัจจัย เช่น บุคลากร เงินทุน เครื่องจักร วัสดุ ข้อมูลข่าวสาร เวลา (มีจำกัด) เทคโนโลยี เป็นต้น
2. ความสามารถในการควบคุมการวัดความก้าวหน้าและผลการปฏิบัติ
3. การไม่ให้ความร่วมมือ หรือ ต่อต้านทางบุคลากรในหน่วยงาน การประสานงานระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบกับองค์กรอื่นๆ
4. การไม่ให้ความสนับสนุนทางผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการเมือง เงินทุน งบประมาณ แต่กลับสร้างอุปสรรคในแง่ของการต่อต้าน หรือ คัดค้านนโยบาย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง ข้าราชการ และสื่อมวลชน เป็นต้น

# จุดหมวดที่ 7

สรุปเนื้อหาในหมวดที่ 7

## หมวดที่ 8: การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

สำหรับในหมวดที่ 8 จะพาทุกคนได้ไปเรียนรู้การประเมินผลนโยบายสาธารณะ ที่เป็นขั้นตอนสุดท้าย หลังจากมีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติใช้จริง ว่าการประเมินนั้นจำเป็นต้องมีแนวทาง กลไก และกระบวนการดำเนินขั้นตอนนี้เป็นอย่างไร

# การประเมินผลนโยบายสาธารณะ

คือ เพื่อให้ทราบผลว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติใช้นั้น เป็นไปตามเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์หรือไม่

ในกรณีที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมายจะได้มีการปรับแผน/แผนงาน/โครงการให้บรรลุเป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์มากขึ้น เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้รู้ว่าแผน/แผนงาน/โครงการนั้น ควรจะดำเนินการต่อไป หรือ ยุติ

## การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

จุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการมักจะมีคำถามอยู่ตลอดเวลาว่า ประเมินผลเพื่ออะไร หรือ ประเมินผลไปทำไม ปฏิบัติงานตามโครงการแล้วไม่มีการประเมินผลไม่ได้หรือ

ตอบได้เลยว่าการบริหารแนวใหม่ หรือ การบริหารในระบบเปิด (Open System) นั้น ถือว่าการประเมินผลเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ซึ่งจุดมุ่งหมายของการประเมินผลโครงการ มีดังนี้

## การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

1. เพื่อสนับสนุน หรือ ยกเลิก กล่าวคือ การประเมินผลจะเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจว่าจะยกเลิกโครงการ หรือ สนับสนุนให้มีการขยายผลต่อไป โดยเฉพาะการมีโครงการใหม่ๆ ยังมีได้จัดทำในรูปของโครงการทดลอง ซึ่งมีโอกาสจะผิดพลาด หรือ ล้มเหลวได้ง่าย ความล้มเหลวของโครงการจึงมิใช่ความล้มเหลวของผู้บริหารเสมอไป ดังนั้น ถ้าเราประเมินผลแล้ว พบว่าโครงการนั้นสำเร็จตามที่กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายไว้ ก็ควรดำเนินการต่อไป แต่ถ้าประเมินผลแล้วโครงการนั้นมีปัญหา หรือ มีผลกระทบเชิงลบมากกว่า เราก็ควรยกเลิกไป

## การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

2. เพื่อทราบถึงความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานตามโครงการว่าเป็นไปตามที่กำหนด วัตถุประสงค์ และเป้าหมาย หรือ กฎเกณฑ์ หรือ มาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด

## การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

3. เพื่อปรับปรุงงาน ถ้าเรานำโครงการไปปฏิบัติแล้ว พบว่าบางโครงการไม่ได้เสียทั้งหมด แต่ก็ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ทุกข้อ เราควรนำโครงการนั้นมาปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นโดยพิจารณาว่าโครงการนั้นบกพร่องในเรื่องใด

## การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

4. เพื่อศึกษาทางเลือก โดยปกติในการนำโครงการไปปฏิบัตินั้น ผู้บริหารโครงการจะพยายามแสวงหาทางเลือกที่ดีที่สุด จากทางเลือกอย่างน้อย 2 ทางเลือก ดังนั้น การประเมินผลจะเป็นการเปรียบเทียบทางเลือกก่อนที่จะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดไปปฏิบัติ ทั้งนี้ ก็เพื่อลดความเสี่ยงให้น้อยลง

## การประเมินผลนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

5. เพื่อขยายผลในการนำโครงการไปปฏิบัติ ถ้าเราไม่มีการติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เราอาจจะไม่ทราบถึงความสำเร็จของโครงการ แต่ถ้าเราประเมินผลโครงการเป็นระยะสม่ำเสมอ ผลปรากฏว่าโครงการนั้นบรรลุผลสำเร็จตามที่วัตถุประสงค์กำหนด เราก็ควรจะขยายผลโครงการนั้นต่อไป แต่การขยายผลนั้นไม่ได้หมายความว่า จะขยายไปได้ทุกพื้นที่ การขยายผลต้องคำนึงถึงมิติของประชากร เวลา สถานที่ สถานการณ์ต่างๆ เช่น นโยบายปลูกพืชเมืองหนาวจะประสบความสำเร็จในพื้นที่ภาคเหนือ แต่ถ้าขยายผลไปยังภูมิภาคอื่น อาจจะไม่ได้ผลดีเสมอไป เพราะต้องคำนึงถึงลักษณะภูมิประเทศ ภูมิอากาศ เชื้อชาติ ค่านิยม ฯลฯ

ดังนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ สิ่งที่น่าไปในพื้นที่หนึ่งอาจได้ผลดี แต่นำไปขยายผลในพื้นที่หนึ่ง อาจไม่ได้ผล หรือ สิ่งที่เคยทำได้ผลดีในช่วงเวลาหนึ่งอาจจะไม่ได้ผลดีในอีกช่วงเวลาหนึ่ง

## ประเภทของการประเมินผลนโยบายมี 2 ประเภท คือ

1. การประเมินเพื่อกำหนดนโยบาย (Formative Evaluation)  
หมายถึง การประเมินก่อนการกำหนดนโยบาย ส่วนมากเป็นการประเมินความต้องการ หรือประเมินความเป็นไปได้ของนโยบายที่จะกำหนดขึ้น

ประเภทของการประเมินผลนโยบายมี 2 ประเภท คือ

2. การประเมินผลเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว (Summative Evaluation) หมายถึง การประเมินหลังนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของแผนกลยุทธ์ โดยมีการจัดทำโครงการตามแผนกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ การประเมินดังกล่าวเป็นการติดตามแผนกลยุทธ์ว่าสามารถทำได้ในระดับใด มีคุณค่าตัดสินได้ระดับไหน

# เกณฑ์ที่นิยมใช้ในการประเมินผลนโยบาย

## 1. เกณฑ์การประเมินที่นำเสนอโดย OECD ของธนาคารโลก

- ประสิทธิภาพ (Effectiveness) บรรลุผลตามเป้าประสงค์หรือไม่
- ประสิทธิภาพ (Efficiency) ต้องใช้ความสามารถเท่าใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
- ความพอเพียง Adequacy ต้องใช้ทรัพยากรเท่าใด จึงจะได้ผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์
- ความเป็นธรรม (Equity) ผลที่ได้รับกระจายอย่างเป็นธรรมหรือไม่
- การตอบสนอง (Responsiveness) ผลลัพธ์สร้างความพึงพอใจให้กับกลุ่มต่าง ๆ ได้หรือไม่
- ความเหมาะสม (Appropriateness) ผลลัพธ์ที่ต้องการมีคุณค่าจริงหรือไม่

# เกณฑ์ที่นิยมใช้ในการประเมินผลนโยบาย (ต่อ)

2. เกณฑ์ที่นำเสนอโดย Harvard Business School (Balance Score-card หรือ BSC) โดยมีมุมมอง 4 มิติ คือ มิติด้านการเงิน, ลูกค้า, กระบวนการภายใน และการเรียนรู้และการเจริญเติบโต

ซึ่งปัจจุบันหน่วยราชการไทยใช้กรอบนี้เป็นแนวทางในการกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน โดยมีมุมมอง 4 มิติ เช่นเดียวกัน ได้แก่ ประสิทธิภาพ, ประสิทธิภาพ, คุณภาพการให้บริการ และการพัฒนาองค์กร

# เกณฑ์ที่นิยมใช้ในการประเมินผลนโยบาย (จบ)

3. แนวคิดในการประเมินแบบ CIPP Model เป็นการประเมินภาพรวมของโครงการ ตั้งแต่บริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต (Context , Input , Process and product)

- **การประเมินด้านบริบท** เป็นการประเมินก่อนการดำเนินการโครงการ เพื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ ประเด็นปัญหา และความเหมาะสมของเป้าหมายโครงการ

- **การประเมินปัจจัยนำเข้า** เป็นการประเมินเพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของโครงการ ความเหมาะสม และความพอเพียงของทรัพยากรที่จะใช้ในการดำเนินการโครงการ

- **การประเมินกระบวนการ** เป็นการประเมินเพื่อหาข้อบกพร่องของการดำเนินการโครงการ ที่จะใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง ให้การดำเนินการช่วงต่อไปมีประสิทธิภาพมากขึ้น

- **การประเมินผลผลิต** เป็นการประเมินเพื่อเปรียบเทียบผลผลิตที่เกิดขึ้นกับวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือมาตรฐานที่กำหนดไว้

# จบหมวดที่ 8

สรุปเนื้อหาในหมวดที่ 8

## หมวดที่ 9: ทิศทางอนาคตของการออกแบบนโยบายสาธารณะ

สำหรับในหมวดที่ 9 บทสรุปสุดท้ายที่จะชวนทุกคนได้คิดและวิเคราะห์ตามถึงแนวโน้มทิศทางอนาคตของการออกแบบนโยบายสาธารณะว่า นักกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดี จะต้องเผชิญหน้ากับสภาวะ หรือ บริบทโลกใหม่ อย่างไร ภายหลังจากผ่านพ้นเหตุการณ์การแพร่ระบาดของ COVID-19 และการมาถึงของยุคดิจิทัลที่จะแทรกแซงไปในทุกระบบ และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชากรโลกไปจากเดิม

## ทิศทางอนาคตของการออกแบบนโยบายสาธารณะ

ออกแบบนโยบาย ต่างจาก นโยบายที่เน้นการสร้างสรรค์ ตรงที่  
ยอมรับว่าความรู้ของการวิเคราะห์นโยบายไม่จำเป็นต้องเป็นความจริง  
เชิงประจักษ์

หลักของการออกแบบนโยบาย จึงเน้นการนำไปปฏิบัติโดยค่อยๆ  
ปรับตัวมาเรื่อยๆจนนักวิชาการหลายคนเชื่อว่า จะเป็นแนวทางการศึกษา  
นโยบายแนวใหม่ ซึ่งมีลักษณะดังนี้

## ทิศทางอนาคตของการออกแบบนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

- คำนึงถึงความสอดคล้องกับโลกของความเป็นจริง และการประยุกต์ใช้มากขึ้น
- พัฒนาจากนโยบายศาสตร์ไปเป็นการแสวงหาความรู้เชิงนโยบาย

# ทิศทางอนาคตของการออกแบบนโยบายสาธารณะ (ต่อ)

- นโยบายศาสตร์ยุคหลังปฏิฐานนิยม

## ประเด็น 1:

การวิจัยนโยบายสาธารณะไม่ได้ใช้วิธีการเชิงปริมาณอย่างเดียว แต่ถือว่าสามารถใช้วิธีการเชิงคุณภาพ

## ประเด็น 2:

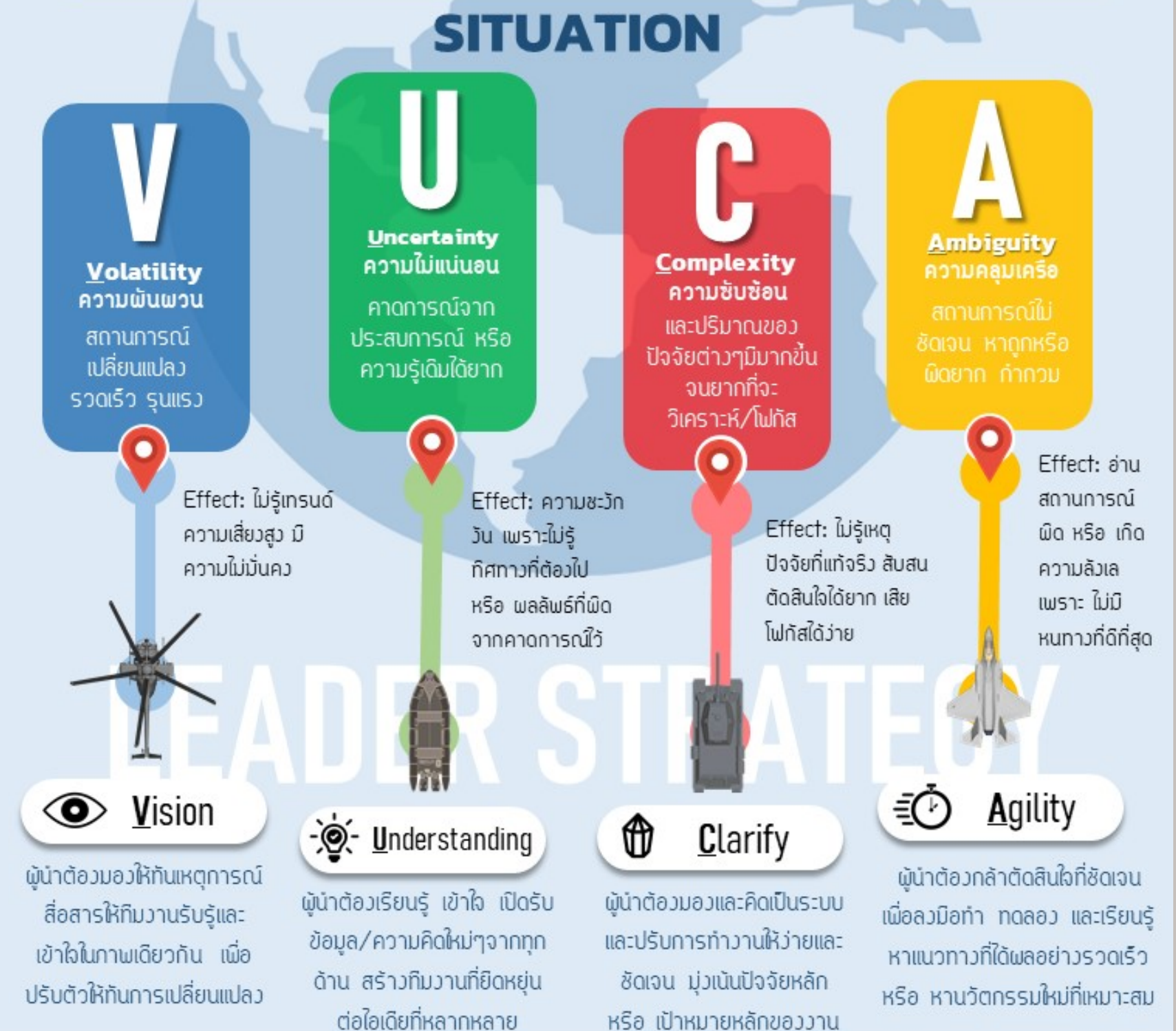
วิธีการศึกษาในยุคหลังปฏิฐานนิยมให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย

# ทิศทางอนาคตของการ ออกแบบนโยบายสาธารณะ (จบ)

## VUCA WORLD อยู่ยังไง? โลกใหม่ไร้ทิศทาง



โลกยุคใหม่ที่หมุนเร็ว หรือ “VUCA WORLD” เกิดขึ้นจากการปฏิวัติเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงมีความเร็วสูงขึ้น จนยากที่จะคาดการณ์ได้ว่าอะไรจะเกิดขึ้นกับโลกในอนาคต แล้วผู้นำยุคใหม่ต้องทำอย่างไรดีล่ะ ?



รู้หรือไม่?



1. “VUCA World” เป็นศัพท์ทางทหาร ซึ่งกองทัพสหรัฐอเมริกาใช้เรียกสถานการณ์สงครามที่แอฟริกาและอิรักซึ่งเป็นสถานการณ์ที่คาดการณ์ได้ยาก ต่อมานำมาใช้อธิบายสถานการณ์ของโลกปัจจุบัน
2. โลกเราเริ่มพัฒนาในช่วง 200 ปี หลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม แต่รวดเร็วที่สุดในช่วง 20 ปีล่าสุด



# จุดหมวดที่ 9

สรุปเนื้อหาในหมวดที่ 9