

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

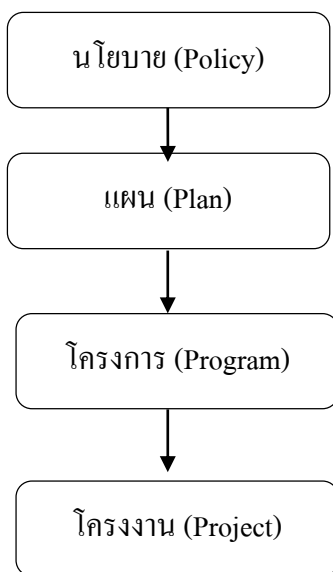
ในการศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบนโยบายประชารัฐกับการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้า แนวคิดและทฤษฎี แนวทางในการบริหารและปฏิบัติงาน ตลอดจนเอกสารวรรณกรรมและงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำการศึกษาวิจัย โดยสามารถนำเสนอตามลำดับได้ ดังนี้

1. แนวคิดและหลักการเบื้องต้นของนโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. นโยบายประชารัฐ
4. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภาครัฐ
5. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
7. การสังเคราะห์ตัวแปร
8. กรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 แนวคิดและหลักการเบื้องต้นของนโยบายสาธารณะ

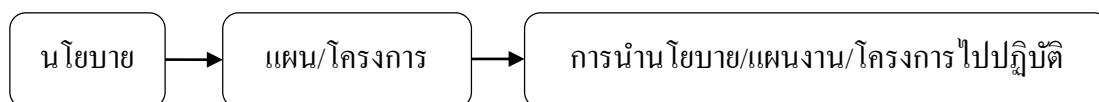
แนวคิดและหลักการเบื้องต้นของนโยบายสาธารณะ มีนักวิชาการหลายท่านได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้ นโยบายที่สำคัญต้องใช้เวลาในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย ล้วนมีความจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผนรองรับ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายที่พึงประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสามารถจำแนกความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541, น. 67)

1. ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งหรือแนวตั้ง หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและแผนซึ่งมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นตามภาพ



ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง นโยบาย แผน โครงการ โครงการ. ปรับปรุงจาก *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้* (น. 69), โดยถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541, กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.

2. ความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal Relationship) หมายถึง ความสัมพันธ์ในแนวนอน ซึ่งมีแผนเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลังจากแปลงเป็นรูปธรรมแล้ว หรือเรียกว่า The PPIP Model (Alexander, 1985, pp. 410 - 413)



ภาพที่ 2.2 ความสัมพันธ์ในแนวนอนระหว่างนโยบายกับแผน. ปรับปรุงจาก *การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้* (น.69), โดยถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์, 2541, กรุงเทพฯ : เสมาธรรม.

สมบัติ ชำรงค์ชวงศ์ (2545, น. 42 - 45) ได้กล่าวว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบริหารและพัฒนาประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แต่นโยบายจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง จำแนกได้ 2 ลักษณะคือ

1. เป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ทันที โดยไม่ต้องจัดทำแผนหรือการวางแผนรองรับ อาทิ การประกาศนโยบายภาษีสรรพสามิต

2. เป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องทำการวางแผนรองรับ (วงจรมโยบาย) ซึ่งอาจเป็นแผนระยะยาว

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548, น. 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลนั่นเอง

ประเวศ วะสี (2554, น. 7) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะที่ดีคือนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่ความถูกต้องเป็นธรรมและประโยชน์สุขของมหาชน นโยบายสาธารณะจะต้องสนองต่อความต้องการของสังคมด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจะต้องเป็นนโยบายที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงจริยธรรมทุกด้านเช่นด้านการเมืองคือการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายของผู้เกี่ยวข้องด้านเศรษฐกิจคือผลประโยชน์หรือผลสำเร็จตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ด้านสังคมคือสอดคล้องกับค่านิยมของมวลชน นโยบายสาธารณะที่ถูกต้องจึงคือนโยบายที่มีจริยธรรมทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งภาคราชการและข้าราชการตลอดจนผู้เกี่ยวข้องสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยความมีจริยธรรม

ภักดีลา น้อยเจริญ (2557, น. 83) นโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เพื่อจัดสรรประโยชน์ให้แก่ประชาชน นโยบายสาธารณะนับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการบริหารและการพัฒนาประเทศทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดีต้องนำไปสู่ความถูกต้อง เป็นธรรมและประโยชน์สุขของมหาชนด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

Easton (1971, p. 130) นโยบายสาธารณะคือการจัดสรรผลประโยชน์หรือคุณค่าแก่สังคมซึ่งกิจกรรมของระบบการเมืองนี้จะกระทำโดยบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการซึ่งสิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำเป็นผลมาจาก “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” ทั้งนี้อีสตันได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตัดสินใจนโยบายกับประชาชนในสังคมว่าการตัดสินใจในนโยบายใดๆของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงค่านิยมและระบบความเชื่อของประชาชนในสังคมเป็นสำคัญ

Anderson (1975, p. 3) นโยบายสาธารณะคือแนวทางการปฏิบัติของรัฐที่มีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างและติดตามด้วยผู้กระทำหรือการปฏิบัติซึ่งอาจจะปฏิบัติโดยคน ๆ เดียวหรือคณะบุคคลก็ได้ในการที่จะแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้อง

Thomas (1978, p. 3) นโยบายสาธารณะคือสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจึงครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาสในส่วนของทางเลือกที่จะไม่กระทำนั้นคาก็ถือว่าเป็นนโยบายสาธารณะเช่นเดียวกันอาทิเช่นการที่รัฐบาลบางประเทศยกเลิกนโยบายการเกณฑ์ทหารนั่นคือรัฐบาล

เลือกที่จะไม่บังคับให้ชาวยุโรปทุกคนต้องเป็นทหารรับใช้ชาติแต่เปลี่ยนเป็นการรับตามความสมัครใจ

Anderson (n.d., อ้างถึงใน จุมพล หนิมพานิช, 2549, น. 12) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นมาโดยบุคคล คณะบุคคล เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

จากความหมายของนโยบายสาธารณะจะเห็นได้ว่ามีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายและต่อประชาชน กล่าวคือ (Easton, 1965, p. 132) ประการแรก ความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบาย ส่วนใหญ่ ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อการกำหนดนโยบายบริหารประเทศก็คือ รัฐบาล หากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน ทั้งในด้านค่านิยมของสังคมและการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชนจะทำให้รัฐบาลได้รับความศรัทธาเชื่อถือจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารัฐบาลสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และประสิทธิภาพ (Efficiency) จะยิ่งทำให้รัฐบาลได้รับการยอมรับและความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ผลดังกล่าวจะส่งเสริมให้รัฐบาลมีโอกาสดำรงอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปอีก ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือความต้องการของประชาชน ประชาชนอาจรวมตัวกันคัดค้านเพื่อกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรืออาจมีผลรุนแรงถึงขั้นทำให้รัฐบาลต้องหมดอำนาจไปหรือในบางกรณี ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้กำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน แต่รัฐบาลไม่สามารถจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาล และอาจส่งผลต่อรัฐบาลหมดโอกาสที่จะบริหารประเทศต่อไป ประการที่สอง ความสำคัญต่อประชาชน เนื่องจากนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ประชาชนจึงสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตน ผ่านกลไกต่าง ๆ ทางการเมือง ความต้องการ (Demands) และการสนับสนุน (Supports) ของประชาชนจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) ไปเป็นนโยบายสาธารณะ เมื่อนโยบายสาธารณะถูกนำไปปฏิบัติและปรากฏผลลัพธ์ตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาจะทำให้ประชาชนได้รับความพอใจ และส่งผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Feed Back) จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธาต่อการบริหารงานของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากผลลัพธ์และคุณภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่พึงปรารถนาของประชาชน จะส่งผลให้วิถีชีวิตของประชาชนตกต่ำ ปรากฏการณ์เช่นนี้จะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อรัฐบาล รัฐบาลจะต้องพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายหรือปรับปรุงการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อเรียกศรัทธาคืนจากประชาชน มิฉะนั้นประชาชนอาจไม่ให้การสนับสนุนรัฐบาลอีกต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับประชาชน จึงเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัต (Dynamic System) ดังนั้น นโยบายสาธารณะในฐานะที่เป็นผลผลิตของระบบการเมือง จึงส่งผลอย่างสำคัญต่อวิถี และคุณภาพชีวิตของประชาชน

นอกจากความสำคัญดังกล่าวแล้ว นโยบายสาธารณะยังมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ดังนี้ (สมบัติ ชำรงชัญญวงศ์, 2545 ,น. 25 – 32)

1. เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ แนวทางการพัฒนาประเทศจะมีทิศทางอย่างไร เน้นหนักด้านไหน ล้วนขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเป็นสำคัญ ในอดีตบางประเทศถึงกับมีนโยบายปิดประเทศ ไม่ต้องการที่จะมีความสัมพันธ์กับประเทศใด ต้องการให้ประเทศของตนและประชาชนของตนดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว ปลอดภัยจากการแทรกแซงของอิทธิพลภายนอก นโยบายดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าของประเทศเป็นอย่างมาก ประชาชนอาจถูกปิดกั้นให้อยู่กับความล้าหลังและด้อยพัฒนา

2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยทั่วไปประชาชนในฐานะสมาชิกของประเทศมีหน้าที่และพันธะผูกพันที่จะต้องอุทิศตนเพื่อประเทศด้วยส่วนหนึ่ง อาทิเช่น การต้องเป็นทหารรับใช้ชาติ หรือการที่ประชาชนที่มีรายได้ต้องเสียภาษีแก่รัฐ เมื่อประชาชนมีส่วนสำคัญที่จะต้องรับผิดชอบต่อประเทศดังนี้ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลเช่นกันที่จะต้องกำหนดนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น ความต้องการในด้านการศึกษ การสาธารณสุข สวัสดิการ สวัสดิภาพและการมีงานทำอย่างมั่นคง เป็นต้น ความต้องการเหล่านี้ของประชาชน นับว่าเป็นความต้องการที่สำคัญจึงเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนให้ทำหน้าที่บริหารประเทศต่อไป โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย

3. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน ระดับความรุนแรง และลักษณะของปัญหาในแต่ละประเทศล้วนมีความแตกต่างกัน แต่ทุกประเทศรัฐบาลที่ดีจะต้องให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาของประชาชน โดยเฉพาะปัญหาที่สำคัญจะต้องได้รับความสนใจในการแก้ไขเป็นลำดับต้น ๆ อาทิเช่น ปัญหาความยากจนของประชาชนส่วนใหญ่ หากรัฐบาลบริหารประเทศและส่งผลให้คนส่วนน้อยมั่งคั่งแต่คนส่วนใหญ่ยากจน ดังสภาพที่เรียกว่า ผลการพัฒนา ก่อให้เกิดสภาพ “รวยกระจุก จนกระจาย” ปรากฏการณ์เช่นนี้จะก่อให้เกิดอันตรายต่อเสถียรภาพของประเทศในอนาคตเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องถือเป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องเร่งรัดปัญหาความยากจนของคนส่วนใหญ่ให้หมดไปหรือน้อยลง หรือพยายามลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนให้แคบเข้า

4. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมทางสังคม โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลจะมีส่วนอย่างสำคัญในการจัดสรรค่านิยมทางสังคม อาทิเช่น บางสังคมที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและจะกำหนดนโยบายใด ๆ ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชนมิได้ หรือนโยบายเกี่ยวกับความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี ในประเทศที่เน้นค่านิยมของความเสมอภาคระหว่างบุรุษและสตรี รัฐบาลจะกำหนดนโยบายใด ๆ ที่ละเมิดค่านิยมดังกล่าวไม่ได้ หรือในกรณีที่รัฐบาลพยายามจะส่งเสริมค่านิยมบางอย่างให้เป็นที่ยอมรับและยึดถือปฏิบัติของประชาชน รัฐบาลสามารถกำหนดเป็นนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามได้ เช่น ค่านิยมประชาธิปไตย โดยกำหนดนโยบายส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนตระหนักและศรัทธาจนกระทั่งยอมรับยึดถือเป็นแนวปฏิบัติในวิถีชีวิตของตน ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงค่านิยมดั้งเดิมแบบเผด็จการหรือแบบอำนาจนิยมของประชาชนมาเป็นแบบประชาธิปไตยเพื่อความสำเร็จในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของประเทศ เป็นต้น

5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม ความเป็นธรรมในสังคมเป็นอุดมการณ์ที่สำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่ กล่าวคือ นโยบายใด ๆ ของรัฐบาลจะต้องมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและทางการเมือง

5.1 ทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจะต้องยกเลิกนโยบายที่คุ้มครองการผูกขาดทางเศรษฐกิจและส่งเสริมให้มีการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี จะส่งผลให้การผลิตและการบริการทางเศรษฐกิจมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนจะได้รับประโยชน์ จากการซื้อสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรมและกลไกสำคัญในการขจัดสภาพ “รวยกระจุก จนกระจาย” ของประชาชนได้อีกทางหนึ่ง

5.2 ทางสังคม รัฐบาลจะส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับสวัสดิการจากรัฐบาลอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในเรื่องการศึกษา สาธารณสุข การประกันสังคม การประกันการจ้างงานและเงินบำนาญหลังเกษียณอายุ โดยยึดหลักว่าประชาชนที่ทำงานและเสียภาษีให้รัฐจะต้องได้รับสวัสดิการดังกล่าวอย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นโยบายจะต้องทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากรัฐบาลอย่างเสมอภาค

5.3 ทางการเมือง รัฐบาลจะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองอย่างเสมอภาค โดยไม่จำกัดเรื่องเพศ ศาสนา เชื้อชาติ หรือสีผิว หรือความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานะทางสังคมหรือฐานะทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาค

6. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาสแก่ประชาชน โดยธรรมชาติของมนุษย์เกิดมามีความสามารถไม่เท่าเทียมกัน แต่ความสามารถดังกล่าวเป็นผลมาจากความแตกต่างทางพันธุกรรม ซึ่งมนุษย์ไม่สามารถควบคุมให้มนุษย์ด้วยกันมีพันธุกรรมเหมือนกันได้ แต่การที่มนุษย์มีความสามารถแตกต่างกัน โดยธรรมชาติ มิได้หมายความว่ามนุษย์ที่มีความสามารถบางอย่างเท่านั้นถึงจะประสบความสำเร็จในชีวิตได้ หากรัฐบาลกำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันที่จะพัฒนาความสามารถตามความถนัดของคน ประชาชนที่มีความสามารถแตกต่างกัน ย่อมมีโอกาสประสบความสำเร็จในการดำรงชีวิตได้ทั้งสิ้น ความเสมอภาคในโอกาสที่สำคัญของประชาชน คือ โอกาสที่จะได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถของตนให้ปลอดพ้นจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้อื่น ได้ ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคทางสังคมอย่างแท้จริง

7. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชน ภารกิจที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศประการหนึ่ง คือ การกระจายรายได้ในหมู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม เป้าประสงค์การพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนา ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์จากผลการพัฒนาอย่างเป็นธรรมและกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อขจัดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนให้หมดไปหรือลดช่องว่างให้เหลือน้อยที่สุด ดังนั้น รัฐบาลที่ดีจึงต้องพยายามกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยมุ่งเน้นให้เกิดการกระจายรายได้และเปลี่ยนแปลงโครงสร้างฐานะของประชากรจากโครงสร้างแบบสามเหลี่ยมหน้าจั่ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามีคนรวยจำนวนน้อยและคนจนจำนวนมาก ให้เป็นแบบสี่เหลี่ยมข้าวหลามตัด ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นว่ามีคนรวยและคนจนจำนวนน้อย แต่คนส่วนใหญ่คือคนชั้นกลาง โดยกำหนดนโยบายส่งเสริมการศึกษาให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างต่ำ 12 ปีขึ้นไป เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาทักษะวิชาชีพ ระดับสูงขึ้นไปจะทำให้ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการสร้างสรรค์งานให้แก่สังคมจำนวนมาก การเอารัดเอาเปรียบในสังคมจะน้อยลง เพราะประชาชนมีความรู้ความสามารถที่จะปกป้องตนเองให้ปลอดพ้นจากการเอารัดเอาเปรียบของผู้อื่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นจริง หากประชาชนส่วนใหญ่ด้อยการศึกษาหรือมีความรู้เฉลี่ยไม่เกิดระดับประถมศึกษา ผลลัพธ์จากการพัฒนาประเทศก็จะตกอยู่กับคนส่วนน้อย สำหรับคนส่วนมากที่มีการศึกษาน้อยจะได้รับส่วนแบ่งจากการพัฒนาประเทศอย่างดีที่สุดก็ไม่เกินอัตราค่าแรงขั้นต่ำ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ

8. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท ในสังคมที่มีความแตกต่างกันมากระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ชนบท เพื่อลดความแตกต่างระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบทให้น้อยลงและเพื่อลดการเคลื่อนย้ายของประชาชนจากชุมชนชนบทเข้าสู่ชุมชนเมือง นโยบายการกระจายอำนาจทาง

การเมือง การปกครอง การบริหารและการคลัง เพื่อให้ประชาชนในชนบทสามารถกำหนดแนวทางการบริหารการพัฒนาและการพึ่งตนเองได้อย่างเป็นรูปธรรม ปัจจุบันดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญในการกระจายสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนการคมนาคมสื่อสารไปสู่ชนบท ทำให้ชนบทเป็นศูนย์กลางการผลิตและการบริการที่สามารถพึ่งตนเองได้ ความสำเร็จจากนโยบายดังกล่าวจะส่งผลให้การเคลื่อนย้ายของประชากรจากชุมชนชนบทสู่ชนบทเมือง ลดลงจนไม่เป็นปัญหาแก่ชุมชนเมืองอีกต่อไป ดังนั้น นโยบายกระจายความเจริญไปสู่ชนบท จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการลดความเป็นเอกนคร (Primate City) ของชุมชนเมืองหลักของประเทศ

9. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การพัฒนาประเทศให้มีสมรรถนะในกาปกป้องตนเองจากการเอารัดเอาเปรียบของต่างประเทศที่สำคัญประการหนึ่งคือการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพราะการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาการผลิต ทั้งการผลิตสินค้าและบริการ และเป็นผลผลิตที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูง จะทำให้ประชาชนได้รับผลตอบแทนจากการผลิตในระดับสูง ทำให้มีรายได้ดีและมีคุณภาพชีวิตสูง และยังช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศทำให้ลดการขาดดุลการค้าและดุลบริการ หรือถ้าพัฒนาถึงระดับที่ก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศที่มีศักยภาพทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะส่งผลให้ได้เปรียบทั้งดุลการค้าและดุลบริการเป็นการเพิ่มความมั่งคั่งให้กับประเทศชาติและประชาชนสมดังเป้าประสงค์ที่ปรารถนา ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญของอย่างจริงจังต่อนโยบายการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะทำให้การพัฒนาประเทศล่าช้าลงเพราะต้องพึ่งพาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจากต่างประเทศโดยจะต้องเสียค่า Knowhow และค่า Royally ให้กับต่างประเทศในอัตราที่สูง ทำให้มีส่วนต่างหรือส่วนเกินเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถชดเชยการขาดดุลการค้าและดุลบริการได้ และจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในที่สุด

10. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สังคมโลกให้ความสนใจเอาใจใส่มากขึ้น แม้รัฐบาลบางประเทศจะไม่ให้ความสนใจแต่อาจจะถูกกดดันจากประชาคมหาอำนาจให้สนใจจัดมาตรการป้องกันรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มิฉะนั้น จะถูกแซงชั้นทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันในประเทศที่มีชนชั้นกลางมากขึ้น ประชาชนกลุ่มนี้จะเพิ่มการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้สนใจต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำ นอกจากนี้ อาจจะมีกลุ่มองค์กรเอกชน ที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ เข้าไปมีบทบาทแนะนำและส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ มีส่วนร่วมต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น และอาจมีบทบาทในการคัดค้าน โครงการของรัฐบาลที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ดังนั้น นโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษจึงเป็นนโยบายที่มี

ความสำคัญและมีผู้ให้ความสนใจมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนตระหนักถึงคุณค่าของการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพกว้างขวางมากขึ้น ทำให้รัฐบาลต้องจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบโดยตรง เพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐบาลให้ความสนใจและเอาใจใส่ต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจังและเพื่อให้ นโยบายประสบความสำเร็จ รัฐบาลจะพยายามเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนทั่วไปตระหนักถึงคุณค่าของสิ่งแวดล้อมเพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการผลักดันให้นโยบายของรัฐบาลปรากฏเป็นจริง

ดังนั้น นโยบายสาธารณะ จึงมีความสำคัญต่อผู้กำหนดนโยบายคือรัฐบาลที่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชน และสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติจนประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะได้รับความเชื่อถือและความนิยมนจากประชาชน ส่งผลให้รัฐบาลดังกล่าวมีโอกาสในการดำรงอำนาจในการบริหารประเทศยาวนานขึ้นมีความสำคัญต่อประชาชนคือ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมืองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของพวกเขาผ่านกลไกทางการเมืองต่าง ๆ เช่น ระบบราชการ นักการเมือง ความต้องการดังกล่าวจะถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองไปเป็น นโยบายสาธารณะ เมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติและได้ผลตามเป้าประสงค์ ก็จะทำให้ประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและมีความสำคัญต่อในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศของ รัฐบาล

เมื่อทราบถึงหลักการเบื้องต้นของนโยบายสาธารณะแล้วจึงต้องศึกษาต่อเนื่องถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเพราะเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการวางแผน วางนโยบายและดำเนินงานอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญ แต่มักจะไม่ได้รับความสนใจอย่างจริงจัง เดิมนักวิเคราะห์นโยบายมักจะแยกการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากการวางแผนนโยบาย นักวิเคราะห์จะศึกษาเฉพาะเป้าหมาย ผลที่ได้รับหรือผลกระทบจากนโยบาย เหตุผลสนับสนุนนโยบายและเสนอทางเลือกนโยบายเท่านั้น โดยละเลยขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งที่ความล้มเหลวของนโยบายมักเกิดขึ้นเนื่องจากไม่ได้คำนึงถึงความเป็นไปได้ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขั้นตอนนี้จึงมีความสำคัญมาก การนำนโยบายไป ปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่าองค์กร บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำ และกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบาย

ที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหนเพียงใดหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญ ทั้งมวลสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงาน ในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษานำ นโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบาย เกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริง ที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Processes) เพื่อที่จะศึกษาเปรียบเทียบพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จการศึกษานำ นโยบายไปปฏิบัติเท่าที่ผ่านมา โดยเฉพาะตั้งแต่ ค.ศ. 1973 เป็นต้นมา ยังขาดความเข้าใจที่ตรงกัน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการนิยามความหมายของคำว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ยังไม่ชัดเจน (Alexander, 1985, pp. 403 - 426) ดังนั้น การศึกษาความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะช่วยทำให้เข้าใจสาระสำคัญและมองเห็นขอบข่ายของเรื่องที่ศึกษาดังนี้

จุมพล หนีมพานิช (2547, น. 140) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าหมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์การปฏิสัมพันธ์ของบุคคล และกลุ่มบุคคลสมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานภาครัฐและภาคเอกชนสภาพแวดล้อมของระบบและปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของนโยบาย

มยุรี อนุมานราชชน (2549, น. 218) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทางหรือแผนงานหรือโครงการ โดยกิจกรรมที่เป็นรูปธรรมจะประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

Meter and Horn (1975, pp. 445 - 448) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชนซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมุ่งที่จะก่อให้เกิดความสำเร็จโดยตรงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้ตัดสินใจกระทำไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว

Badach (1980, p. 9) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการทางการเมืองและเห็นว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเกมส์การต่อสู้ โดยนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายของพวกตน ซึ่งเป้าหมายเหล่านั้น อาจไปกันได้ (Compatible) หรือไปกันไม่ได้กับเป้าหมายตามอาณัติ (Mandate) ของนโยบาย

Sabatier and Mazmanian (1980, pp. 538 - 560) ได้ให้ความหมายของการแปลงนโยบายไปสู่ภาคปฏิบัติว่าหมายถึงกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมายคำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้

Bardach (1980, p. 9) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเกมของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย ซึ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจน และแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้นำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริง และขั้นตอนทั้งหมดของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ แสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหาของสังคม ความกลัวเกี่ยวกับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงาน และจินตนาการของผู้ที่มีส่วนร่วมที่ต้องการจะเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายเป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบวัดระดับความสำเร็จได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

Mazmanian and Sabatier (1989, pp. 20-21) กล่าวว่าความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุด หรือศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มด้วยการกำหนดกฎหมายพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนาผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม การบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ 1) การพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้ 2) การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย หากนโยบายใดที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติ จะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ 3) พิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของ

หน่วยปฏิบัติ เพื่อจำแนกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบในทางบวกหรือทางลบ ถ้าเกิดผลในทางลบก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป 4) พิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจ นโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่ 5) การประเมินกระบวนการทางการเมืองที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมายเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

สรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การนำเอานโยบายพื้นฐานมาแปลงเป็นแผนงานแล้วนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ผ่านกระบวนการการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ โดยใช้ทรัพยากรทางการบริหารเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้โดยการดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จได้เกิดผลผลิตที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และเป็นธรรมชาติของนโยบาย จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน และให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2.2.2 ความสำคัญของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

เมื่อพิจารณาจากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญ ดังนี้ (กุลชน ธนาพงศธร, 2541, น. 189)

ประการแรก การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นส่วนประกอบหนึ่งของ “กระบวนการนโยบาย” ตามทฤษฎีของ Dror (1986, p. 118) กล่าวคือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนภายหลังที่มีการกำหนดนโยบายแล้ว ซึ่งภารกิจในขั้นตอนนี้เป็นส่วนที่จะทำให้กระบวนการนโยบายดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ครบวงจร ไม่หยุดชะงัก ในแง่ดังกล่าวการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีความสำคัญ

ประการที่สอง จุดมุ่งหมายสำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ความต้องการหรือความปรารถนาที่จะได้นโยบายสาธารณะที่ถูกต้อง สมเหตุสมผลและความสามารถทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่ถึงแม้ว่าจะมีเป้าหมายที่ดั่งามสูงส่ง มีถ้อยคำที่สวยงาม แต่หากไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ได้ ก็ย่อมไร้คุณค่า ดังนั้น ความสามารถในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จจึงเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่ นโยบายสาธารณะนั้น ๆ

ประการที่สาม ในทำนองเดียวกัน การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีเป้าหมายหลักอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้เห็นนโยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จแทนที่จะประสบกับความล้มเหลว ทั้งนี้ เพราะถ้าหากการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ผลประโยชน์ทั้งปวงที่จะเกิดขึ้นย่อมปรับปรุงระบบและวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุดอยู่เสมอ

2.2.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ง่ายเพราะมีกระบวนการกลไกที่ดำเนินงานไม่สลับซับซ้อน ซึ่งจะมีปัจจัยที่ไปมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติไม่มากนักแต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติบางเรื่องเป็นเรื่องที่ไม่ง่ายนักเพราะมีกระบวนการกลไกที่ดำเนินงานยุ่งยากสลับซับซ้อนในกรณีนี้จะมีปัจจัยที่ไปมีผลต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมาก ดังนั้น ถ้าไม่มีการวางแผนวิเคราะห์ล่วงหน้าจะมีปัญหาเกิดขึ้นมาอย่างแน่นอน (จุมพล หนีมพานิช, 2549, น. 195) การศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Factors Influencing Implementation) จะทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จ (Success) หรือความล้มเหลว (Failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของแผนงาน (Programs) และ โครงการ (Projects) มีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้นำและภาวะผู้นำขององค์กร ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและความสำเร็จที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ในขณะที่ความล้มเหลวของแผนงานและโครงการ เป็นผลมาจากความเฉื่อยชาของผู้นำและผู้ปฏิบัติ การขาดความร่วมมือระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุนแผนงานและโครงการ การขาดความพยายามที่เพียงพอ การขาดการสนับสนุนจากผู้นำ การขาดเงินทุนที่พอเพียงสำหรับการดำเนินงานและการขาดผู้นำที่มุ่งมั่นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2543, น. 431 – 432)

สำหรับปัจจัยสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นักวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยสำคัญที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จนั้น มีดังนี้

Edwards and Sharkansky (1978, pp. 293) ได้เสนอว่ามีอยู่ 5 ปัจจัยด้วยกัน ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจได้แก่ 1) ระบบสื่อสาร ในประเด็นนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีความรู้ความเข้าใจว่าจะต้องทำอะไรบ้าง การสั่งงานตลอดจนคำสั่งต่าง ๆ จะต้องสั่งให้ตรงจุด ตรงหน่วย และที่สำคัญ คือ จะต้องชัดเจนและคงเส้นคงวา ไม่ขัดแย้งกับคำสั่งอื่น งานจึงจะเดินหน้าไปด้วยดี 2) ทรัพยากรและอำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันทรัพยากร อันได้แก่ อดtrakำลังและความรู้ความสามารถของบุคลากร รวมทั้งข่าวสารข้อมูลตลอดจนอำนาจในการสั่งการที่จะต้องมอบให้กับผู้ที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ มีลักษณะของ “การเมืองภายในระบบราชการ” หรือไม่ การแข่งขันระหว่างหน่วยงานเพื่อขยายอำนาจของตนเป็นอย่างไร และผลประโยชน์ของหน่วยงานในการดำเนินงานหรือไม่ดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่งมีลักษณะเช่นไร 4) มาตรฐานของระเบียบวิธีการที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มาตรฐานของระเบียบเหล่านี้บางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำแต่อาจไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานลักษณะใหม่ 5) การติดตามผลถือเป็นปัจจัยที่จำเป็นหรือสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่าได้มีการปฏิบัติงานตามแผนจริงหรือไม่ มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่อย่างไร และควร

จะต้องหามาตรการในการแก้ไข และปรับปรุงวิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ได้ผลดียิ่งขึ้นหรือไม่ อย่างไร

Breuer and DeLeon (1983, pp. 265 – 274) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ 1) แหล่งที่มาของนโยบาย (Source of Policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาจากหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะ เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา โดยจำแนกได้ดังนี้ 1.1) การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ลักษณะของนโยบายอาจกระทำในรูปของการประกาศแถลงการณ์หรือมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งก่อนจะถึงขั้นตอนนี้ นโยบายจะต้องผ่านกระบวนการก่อรูปนโยบาย (Policy Formation) การพัฒนาทางเลือกนโยบาย (Policy Alternative Development) และการตัดสินใจเลือกนโยบาย (Policy Decision Making) เรียบร้อยแล้ว ดังนั้นแถลงการณ์หรือประกาศหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะ (Public Problems) จึงเป็นผลผลิต (Outputs) ของระบบการเมืองซึ่งมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ในการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องนำไปปฏิบัติให้ปรากฏเป็นจริง แต่นโยบายที่ดีถึงแม้จะผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจนโยบายตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็จะต้องมีความชอบธรรมด้วย (Legitimacy) กล่าวคือ จะต้องมีความถูกต้อง สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมและเป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เป็นเพราะนโยบายที่ผู้กำหนดนโยบายคำนึงถึงเฉพาะความถูกต้องตามกฎหมายแต่ไม่ได้คำนึงถึงความชอบธรรมด้วย อาจจะประสบความล้มเหลวได้ง่ายเมื่อนำไปปฏิบัติ เพราะอาจจะได้รับการต่อต้านจากประชาชนอย่างกว้างขวาง 1.2) เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย กฎหมายถือเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมือง เป็นผลผลิตจากการประนีประนอม (Compromise) ระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายอย่างน้อยที่สุด จะต้องครอบคลุมวัตถุประสงค์ของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ซึ่งจะต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มาตรการในการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมาย ตลอดจนบทลงโทษต่อผู้ละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย หากเนื้อหาสาระสำคัญดังกล่าวมีความครอบคลุมต่อประเด็นปัญหา นโยบายต่าง ๆ ที่ต้องการจะแก้ไข การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะมีความเป็นไปได้สูง ตรงกันข้ามถ้าเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายมีข้อบกพร่องมากและไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการนำไปปฏิบัติ ก็จะไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาได้มาก 1.3) ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น กล่าวคือ นโยบายใด ๆ ของฝ่ายบริหารที่จำเป็นจะต้องประกาศเป็นกฎหมาย จะกระทำได้อีกต่อเมื่อฝ่ายบริหารได้รับความร่วมมือหรือการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ความร่วมมือ ร่างกฎหมายที่

เสนอโดยฝ่ายบริหารมีโอกาสดกไปได้มาก จึงจะทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถน่านโยบายที่ตนต้องการไปปฏิบัติได้ และถ้าเป็นกฎหมายสำคัญอาจมีผลต่อความอยู่รอดของฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้นก่อนร่างกฎหมายสำคัญจะเข้าสภา ฝ่ายบริหารจะต้องประสานงานกับกลุ่มการเมืองในสภา เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รับการสนับสนุนเพียงพอ ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรอง (Bargaining) และการประนีประนอม (Compromise) การน่านโยบายไปปฏิบัติจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยปริยาย โดยเฉพาะอิทธิพลในการเจรจาต่อรองเพื่อตัดแปลงหรือปรับแต่งสาระสำคัญของกฎหมายให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย 1.4) ข้าราชการระดับสูงบทบาทหน้าที่ขององค์การราชการมิใช่แค่เพียงการน่านโยบายไปปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มการก่อรูปนโยบายและการพัฒนาทางเลือกนโยบายด้วย โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงหรือผู้นำองค์การจะมีบทบาทมากในการกำหนดปัญหา นโยบายและการพิจารณาเสนอทางเลือกนโยบายต่อฝ่ายการเมือง และค่านิยมส่วนตัวของผู้นำองค์การมีอิทธิพลต่อการพิจารณาปัญหา นโยบายและการนำเสนทางเลือกนโยบายเพื่อการตัดสินใจของผู้กำหนดคน นโยบายด้วย ดังนั้น ถ้าผู้นำองค์การราชการกำหนดปัญหา นโยบายสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและการเสนอทางเลือกนโยบายเป็นทางเลือกที่สามารถจะแก้ไขปัญหาได้ โอกาสที่ผู้กำหนดคนนโยบายจะผลักดันให้เป็นนโยบายที่ถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นไปได้สูง และในทางปฏิบัติผู้นำองค์การราชการเป็นผู้ที่สัมผัสกับปัญหาของประชาชนที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองตลอดเวลา ถ้าผู้นำองค์การราชการให้ความสนใจต่อปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง ก็อาจกล่าวได้ว่า ผู้นำองค์การราชการจะเป็นผู้มีบทบาทอย่างสำคัญในการนำเสนอ นโยบายที่ดีแก่ผู้กำหนดคนนโยบาย เพื่อให้การน่านโยบายไปปฏิบัติสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาให้แก่กลุ่มประชาชนได้อย่างแท้จริง 1.5) การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล โดยทั่วไปคำพิพากษาของศาลฎีกา ถือเป็นที่สุด คือ นโยบายสาธารณะที่สำคัญของทุกสังคมเพราะคำพิพากษาจะเป็นมาตรฐานสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบการน่านโยบายไปปฏิบัติ เมื่อมีปัญหาในทางกฎหมายและศาลฎีกาได้พิพากษาไว้无论如何 คำพิพากษานั้นคือบรรทัดฐานที่หน่วยราชการจะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น องค์การราชการที่รับผิดชอบการน่านโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับงานของตนด้วย และถือเป็นสิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด มิฉะนั้นอาจถูกฟ้องร้องจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่สูญเสียประโยชน์เพราะการไม่ปฏิบัติตามขององค์การราชการที่รับผิดชอบ 2) ความชัดเจนของนโยบาย (Clarity of Policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ บางครั้งอาจพบว่า นโยบายมีวัตถุประสงค์ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติและอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนก็อาจเป็นปัจจัยแรกของ

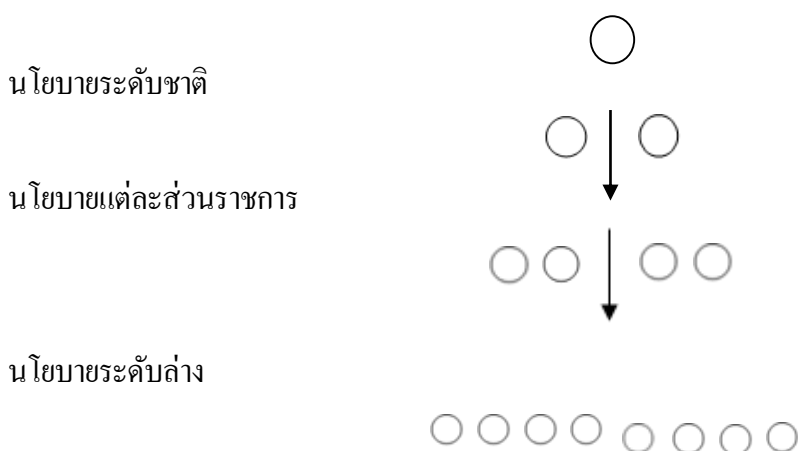
ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ลักษณะดังกล่าวก็ก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายมีเป้าประสงค์ (Goal) หรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใดก็จะยิ่งส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกันและนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ การกำหนดนโยบายที่ดีจึงต้องคำนึงถึงความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายและรายละเอียดที่เหมาะสม หากปรากฏว่านโยบายมีรายละเอียดมากเกินไปหรือน้อยเกินไป อาจทำให้ผู้บริหารนโยบายไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายและอาจทำให้เกิดการบิดเบือนนโยบายโดยการนำไปปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสม ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงความสำคัญเกี่ยวกับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยตั้งความมุ่งหมายไว้อย่างระมัดระวังและควรจัดทำแผนเพื่อการประเมินผลนโยบายและกำหนดกลยุทธ์การนำนโยบายไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ 3) การสนับสนุนนโยบาย (Support of Policy) เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้ว นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไรหรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ คำตอบของคำถามเหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มในรัฐบาล กลุ่มภายนอกรัฐบาล กลุ่มเหล่านี้จะเป็นกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย จะมีการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเพียงพอรหรือไม่และจัดสรรจากแหล่งใด จะต้องใช้จ่ายมากน้อยเท่าไร คำถามเหล่านี้ล้วนต้องการคำตอบในเชิงนโยบายและจะต้องพิจารณาทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม (Commoner, 1968, pp. 71 -92) การที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ชัดเจน รวมทั้งการเตรียมการอย่างเป็นระบบด้วยกลยุทธ์ที่เหมาะสมนั้น การประมาณการผลรวมที่เกิดขึ้นทั้งหมดทั้งในด้านบวกและด้านลบของปัจจัยสนับสนุนต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง หากมีค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนนโยบายน้อยเท่าใด โอกาสที่นโยบายนั้นจะเป็นไปตามความตั้งใจของผู้กำหนดนโยบายก็จะมีน้อยตามไปด้วย อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าค่านิยมทางการเมืองในการสนับสนุนจะมีมาก ก็มีได้หมายความว่า จะเป็นสิ่งรับประกันความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่อย่างใด เพราะการสนับสนุนทางการเมืองที่มากพอเป็นสิ่งจำเป็นแต่มีเงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ (Allison, 1971, p. 128) 4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (Complexity of Administration) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้น ผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวราบ (Horizontally) และแนวตั้ง (Vertically) ควบคู่กันไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมาก

เพียงใด (ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีขนาดหวัง มีผลประโยชน์และมีมุมมองที่แตกต่างกันไป) ก็จะยิ่งทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย (Greenwood et al., 1988, p. 214) โดยปกติ ถ้าผู้กำหนดนโยบายยิ่งเห็นห่างจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบมากเพียงใด ทั้งในแนวราบหรือในแนวดิ่ง โอกาสที่นโยบายนั้นจะเบี่ยงเบนไปจากความตั้งใจเดิมของผู้กำหนดนโยบายจะมีมากขึ้นไปด้วย (Levine, 1980, p. 198) ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ ผู้กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูงหรือมีสายการบังคับบัญชายาวเกินไปและมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเพราะลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2545, น. 442) 5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (Incentives for Implementors) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ อาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (Work and Motivation) แต่มีข้อสังเกตว่าในระบบราชการเป็นระบบที่ขาดการรับรู้เรื่องข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับ “สัญญาณด้านการตลาด” (Market Signals) ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะเข้าใจว่าอะไรคือสิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติและอะไรคือรางวัลหรือการลงโทษที่ผู้ปฏิบัติจะได้รับสำหรับการให้บริการที่ดีและบริการที่ไม่ดี (Schultae, 1970, p. 154, Halperin and Kanter, 1973, p. 11) หากพิจารณาในด้านธรรมชาติของมนุษย์ (Human Nature) ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าบุคคลโดยทั่วไปนั้นย่อมประสงค์จะได้รับการยกย่อง การชมเชย การให้กำลังใจและการได้รับผลตอบแทนจากการทำงานด้วยความอูทิสเสียสละของตน ดังนั้น หากผู้ตัดสินใจและผู้บังคับบัญชามีภาวะผู้นำและเข้าใจคุณค่าของจิตใจผู้ปฏิบัติที่มีต่อสิ่งจูงใจและสามารถจัดสรรสิ่งจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ปฏิบัติ การกระทำเหล่านี้จะส่งเสริมขวัญและกำลังใจให้ผู้ปฏิบัติมีพลังและศักยภาพที่จะนนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ปัจจัยสิ่งจูงใจต่อผู้ปฏิบัติงานมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2545, น. 444)

2.2.4 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยง การพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคล Berman (1978, pp. 157-184) ได้ทำการศึกษาดังกล่าวถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งแยกออกเป็นเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นเรื่องยากเนื่องจากการปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ให้บริการระดับล่าง ซึ่งมีความสัมพันธ์ทางอ้อมกับหน่วยงานระดับสูงของรัฐและอยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐ หน่วยงานระดับล่างของรัฐจึงมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากพอสมควร ดังนั้น การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติจึงต้องอาศัย หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค และหน่วยงานระดับล่าง เมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติระดับจุลภาค ดังแสดงให้เห็นในภาพที่ 2.3 (วรเชษฐจักร, 2556, น. 32)



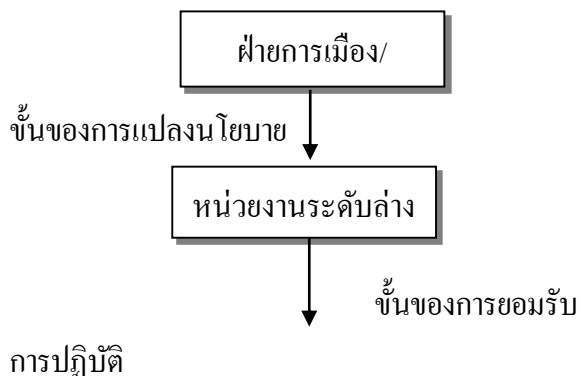
ภาพที่ 2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค. ปรับปรุงจาก ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ = *An Integrated Theory of Public Policy Implementation* (น. 33), โดย วรเชษฐจักร, 2556, กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

วเรศ จันทรศร (2556, น. 33-36) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย และปัญหาที่สำคัญคือการทำที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (Policy Intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้นโยบายระดับมหภาคไปปฏิบัติเกิดความไม่แน่นอนหรือความล้มเหลวนั้น Berman and McLaughlin (1978) สรุปไว้ทั้งสิ้น 4 ปัจจัย ได้แก่ ความขัดแย้งของเป้าหมาย (Goal Discrepancies) การให้ความสำคัญสนับสนุนหรือให้อำนาจในการปฏิบัติที่แตกต่างกัน (Influence and Authority Differentials) การขาดแคลนทรัพยากร (Resource Deficiencies) และอุปสรรคด้านการสื่อสารระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร (Communication Difficulties Among Organizations)

นอกจากปัจจัยเหล่านี้แล้ว การนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับเหตุการณ์หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเองด้วย หากเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานก็จะทำให้เกิดความต่อเนื่อง (Continuation) ในการนำไปปฏิบัติ นโยบายระดับมหภาคส่วนใหญ่จะต้องอาศัยการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยหน่วยงานหลากหลายแห่ง ดังนั้นหน่วยงานจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ส่งผ่านนโยบาย (Passages) ด้วย เบอร์แมนพบว่ายังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งผ่านนโยบายมากเท่าไรก็จะมีปัญหามากขึ้นเท่านั้น

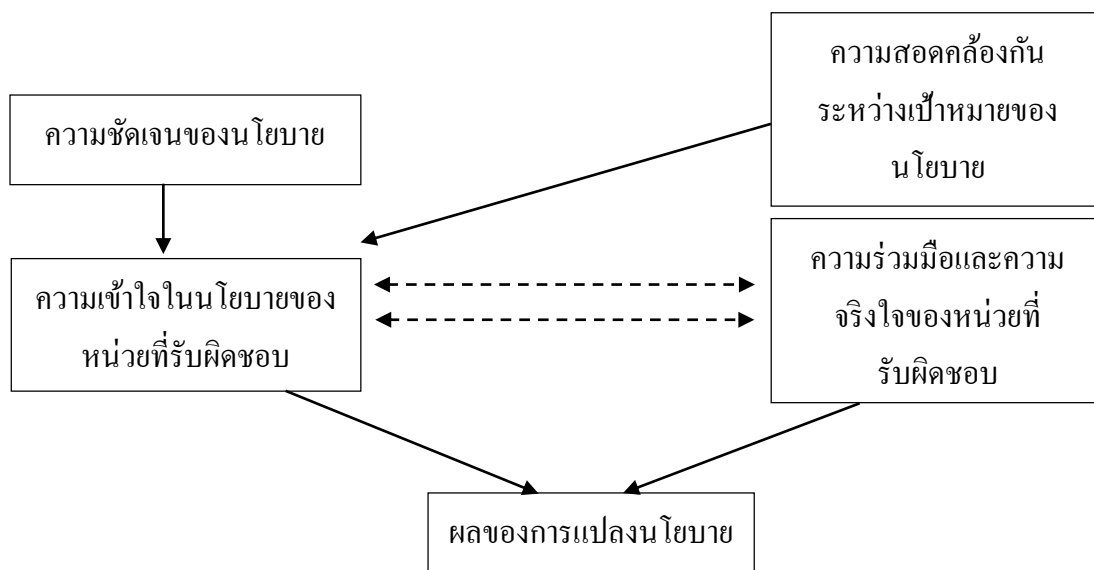
การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ ขั้นตอนแรก คือการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปแบบของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สอง การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (Adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ



ภาพที่ 2.4 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ.ปรับปรุงจาก *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ = An Integrated Theory of Public Policy Implementation* (น. 34), โดย วรเดช จันทรศร, 2556, กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาลัยไทย.

1.1 ขั้นตอนของการเปลี่ยนนโยบายเมื่อทางฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์การหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่เปลี่ยนนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แผนงาน หรือโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะ ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลางที่จะเป็นฝ่ายเปลี่ยนนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติขั้นตอนของการเปลี่ยนนโยบายนี้เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากเพราะหากเมื่อใดที่มีการเปลี่ยนนโยบายที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว จากการศึกษาหรือประสบการณ์ของผู้เขียนที่ผ่านมาพบว่ามีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปรเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่ 1) ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบายเอง 2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย 3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบมี 4) ระดับความร่วมมือและความจริงใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบ

ซึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเปลี่ยนนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมืองและมีความจริงใจที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด



ภาพที่ 2.5 ปัจจัยที่มีผลต่อความถูกต้องในการเปลี่ยนนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ. ปรับปรุงจาก ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ = *An Integrated Theory of Public Policy Implementation* (น. 36), โดย วรเดช จันทรศร, 2556, กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.

1.2 ขั้นตอนของการยอมรับขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบ แต่อำนาจดังกล่าวถือได้ว่ามีอิทธิพลโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (Street-Level Bureaucrats) เป็นสำคัญ (Lipsky, 1980) เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย (วรเดช จันทรศร, 2556, น. 36)

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงานหรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้ว เมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใด ๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้ การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บรรลุผลนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงเพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน”

สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro-Implementation ซึ่งเราสมมติว่าปัจจัยนำเข้าของระบบการปฏิบัติในระดับล่างนั้นจะถูกแปลงให้เป็นขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยอาศัยการตัดสินใจที่ต่อเนื่องมาเป็นลำดับโดยการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Delivererimplementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) ในองค์กรดังต่อไปนี้

2.1 ขั้นตอนการระดมพลังในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือการพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุนในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสมมีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าวถือว่าเป็นจุดสำคัญในการชี้ชะตาหรืออนาคตของนโยบาย หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะมีอย่างไรก็ตาม ถึงแม้หน่วยงานในระดับล่างจะให้การยอมรับในนโยบายเนื่องจากเห็นว่าความสำคัญเร่งด่วนและตรงกับเป้าหมายของหน่วยงาน แต่ไม่เป็นการประกันต่อความสำเร็จของนโยบายนั้นในระยะยาว ดังนั้น ในขั้นการระดมพลังนี้ กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบหรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสีย

ตั้งแต่เบื้องต้นแรก มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

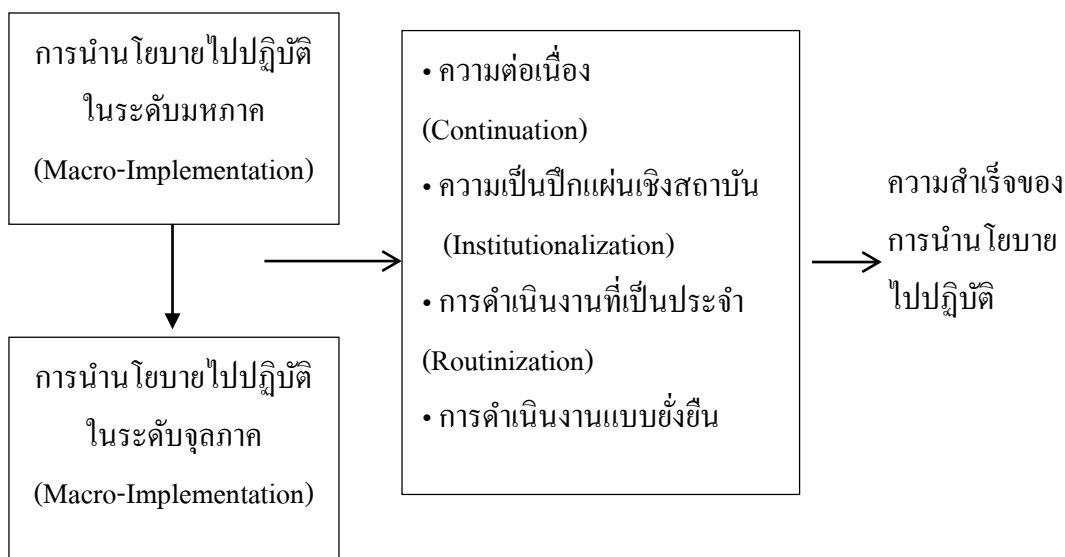
2.2 ขั้นตอนการปฏิบัติ ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งในบางกรณี ผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติงานภายใต้แรงกดดันของการทำงานหรือความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้น (Lipsky, 1980) พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับต่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ โดยเฉพาะในนโยบายด้านการบริการสังคมผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิสัมพันธ์กับผู้รับบริการโดยตรงด้วยแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการบริหารอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถทำการควบคุมได้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับต่างยังจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างให้เข้ากับนโยบายอีกด้วย

Berman and McLaughlin (1978) ได้สรุปถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้ง 3 รูปแบบ คือ ไม่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Nonimplementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบาย แผนงานหรือโครงการในการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติการยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (Cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติเหมือนกัน แต่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่น ๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก ยกตัวอย่าง เช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้า อาจไม่สามารถนำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหาคาการแพร่กระจายของยาบ้า แต่อาจมีปัญหาคาการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้นเป็นต้นการเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological Learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแค่มีกาการติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่าง ๆ ของประเทศ แต่ยังถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

2.3 ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลาในนโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไป

ปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยน และได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่งเนื่องจากมีนโยบายเป็นจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณ หน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาหารกลางวันของเด็กนักเรียนในช่วงแรก ๆ ได้มีการเชิญพ่อแม่ และผู้ปกครองมาช่วยกันทำอาหารกลางวันให้เด็ก ซึ่งโครงการนี้ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมานาน ต่อมาโรงเรียนจึงจัดตั้งแผนกโภชนาการอาหารขึ้นมาในโรงเรียน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันขึ้น

นักวิชาการบางท่านได้นำแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development) เข้ามาประยุกต์ใช้ เพื่อสร้างการจูงใจ การมีส่วนร่วม และการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติมีความผูกพันและยอมรับ โครงการอันจะส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติอย่างยั่งยืน (Sustainability) อย่างไรก็ดี เกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษากันอย่างลึกซึ้งซึ่งยิ่งขึ้นต่อไป ทั้งในแง่ความแตกต่างกันในประเภทของนโยบาย พื้นที่ตลอดจนสภาพแวดล้อม (วรเดช จัทรศร, 2556, น. 37-42) ดังภาพที่ 2.6



ภาพที่ 2.6 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของนโยบาย. ปรับปรุงจาก ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ = *An Integrated Theory of Public Policy Implementation* (น. 42), โดย วรเดช จัทรศร, 2556, กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาลัยไทย.

2.2.5 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วเรช จันทรศร (2556 ,น. 43-48) ได้อธิบายถึงนโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การหน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่าง ๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้ นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป แต่จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่ง องค์การและผู้เกี่ยวข้องต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด บทบาทขององค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการ หรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบาย

1) ฝ่ายการเมืองครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตเอาทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่งสองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็นฝ่ายริเริ่มกำหนดหรือเสนอ นโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชน โดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อเกิดการปฏิบัติ โดยปกติทั้งสองสถาบันนี้มักจะไม่ได้ให้ความสนใจหรือเข้าไปมีส่วนในการกำหนดรายละเอียดของกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่จะเข้าไปพิจารณาเลือกหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ซึ่งในประเด็นนี้ ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับทางหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในทางกลับกัน หน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีความสำเร็จเกิดขึ้นในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไปสำหรับในประเทศไทย ฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นโยบายส่วนมากมักจะได้รับการริเริ่มผ่านทางเจ้ากระทรวงไปสู่คณะรัฐมนตรี หรือริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรี โดยตรง และถูกกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี การมอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติการควบคุมติดตามผลการปฏิบัติมักจะเป็นการรับผิดชอบร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้องบางนโยบาย เช่น นโยบายยกระดับราคาข้าวเปลือก ผู้ที่เกี่ยวข้องจะมีหลายกระทรวง เช่น กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น ขอบข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็จะมีแบ่งแยกกัน โดยเฉพาะตามหน้าที่ของกระทรวงเหล่านั้น ดังนั้นฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหาก

นโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน ทั้งนี้ต้องพิจารณาปัจจัยประกอบอื่น ๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย 2) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นการกำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลไปให้ฝ่ายการเมือง ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไป โดยเฉพาะประเทศไทย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการหาข้อมูลหรือปฏิบัติงานจึงมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองอาจทำการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมดซึ่งต่างจากเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเคยทำอยู่ก็เป็นได้ แต่ก็เป็นที่เกิดขึ้นน้อยมากในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมากเพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่งชั้นที่หลากหลาย และปัญหาการขาดทุนไม่ได้เป็นปัญหาที่จะนำไปสู่ความสิ้นสุดหรือจุดจบของหน่วยราชการเหมือนกับหน่วยงานธุรกิจ การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ยากจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่องค์การของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานนโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมาก เนื่องจากทัศนภาพ ผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน 3) ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ บุคคลเหล่านี้ต่างก็มีแรงจูงใจ (Incentives) เป้าหมาย (Goals) และค่านิยม (Values) ที่แตกต่างกัน ความแตกต่างเหล่านี้ อาจจะเป็นที่มาของพฤติกรรมของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกันในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้นๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลหรือความราบรื่นเพียงใดในระดับหนึ่ง ผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์

ของผู้บริหารระดับสูงให้ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริงข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (Interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่มีนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉยหรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้ กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น 4) ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้บริการ (Clients) ผู้ได้รับผลประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายถึงทั้งแง่ของบุคคล (Individuals) กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งหากำไร (Non-Profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริการหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปไม่ใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตาม หากผู้บริการหรือผู้รับผลประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก่อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น

ในประเทศที่มีระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ผ่านการพัฒนามาเป็นเวลานาน เช่น ในสหรัฐอเมริกา บทบาทของกลุ่มผู้บริการหรือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จะมีมากขึ้น กลุ่มเหล่านี้จะถือว่าเป็นกลุ่มอิทธิพลซึ่งมักจะได้รับการหนุนหลังจากทั้งนักการเมือง เพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้ง และจากหน่วยราชการเพื่อให้การดำเนินงานของตนได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกัน กลุ่มที่เสียประโยชน์หรือต้องการจะได้รับประโยชน์จากนโยบายก็พยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนั้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้จะประกอบไปด้วยปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายต่าง ๆ ลักษณะของความเท่าเทียมกันซึ่งเน้นการต่อรอง (bargain) และการประสานประโยชน์เป็นสำคัญ

2.2.6 แนวความคิดสำคัญในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกตัวแปรอิสระที่มีความสัมพันธ์และหรือคาดว่าจะมีความสัมพันธ์กับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อที่จะได้คัดเลือกไปทดสอบและพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ต่อไปซึ่งการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงสรุป แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติดังต่อไปนี้

2.2.6.1 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ Meter and Horn อ้างถึงใน อัยฎาฐ พรชัย (2549, น. 10-11) เป็นตัวแบบที่ประกอบด้วยตัวแปร 6 ตัว ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างตัวนโยบายกับผลการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งมีคำอธิบาย ดังนี้ 1) วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives) องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย เพราะวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย คือ ปัจจัยกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย ในบางกรณีวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายโดยตัวของมันเองเป็นตัวการที่ช่วยให้ง่ายต่อการวัด เช่น จำนวนชิ้นงาน ปริมาณของผู้ได้รับการจ้างงาน ความก้าวหน้าของแต่ละกิจกรรมของโครงการ ทั้งนี้การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานนโยบายและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย ในทางตรงกันข้ามหากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความคลุมเครือ และมีความขัดแย้งกัน ย่อมทำให้ยากต่อการวัด และยากต่อการนำไปปฏิบัติเพราะวัตถุประสงค์ของการศึกษานำนโยบายไปปฏิบัติประการหนึ่ง คือ ความต้องการทราบนโยบายใดประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวอย่างไร การวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลว คือ การพิจารณาระดับที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผล หากวัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบายมีความชัดเจน และแสดงคุณสมบัติที่ง่ายต่อการวัด การประเมินคุณค่าของนโยบายก็จะกระทำได้ง่ายเช่นกัน ดังนั้นผู้กำหนดนโยบายควรเลือกถ้อยคำหรือข้อความในการเรียบเรียงแนวปฏิบัติและข้อกำหนด (Guidelines and Regulations) มาใช้อย่างพิถีพิถันให้สามารถสะท้อนเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติตามนโยบายได้ชัดเจน 2) ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) ทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึง เงินและสิ่งเสริมที่ปวงที่กำหนดไว้ในแผนงานทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริม หรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ทรัพยากรนโยบายที่เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้นโยบายบรรลุผล แต่การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความต้องการ ทรัพยากรเสริมอื่น ๆ อีกมาก และนอกจากนี้ Edwards, George and Sharkansky, Ira ยังกล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้นจะต้องมีทรัพยากรสนับสนุน อันได้แก่ จำนวนบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานการจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards and

Sharkansky, 1978, p. 303) 3) การสื่อสารระหว่างองค์กร และ กิจกรรมการเสริมแรง (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน โครงการมีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกัน หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ ความต้องการให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐาน และวัตถุประสงค์นโยบาย การสื่อสารภายในองค์กรและระหว่างองค์กรมิใช่เรื่องง่ายหากผู้กำหนดนโยบาย ไม่สามารถเรียบเรียงแนวปฏิบัติที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัตินำไปใช้ให้ชัดเจนเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะหากข้อกำหนดหรือแนวปฏิบัติไม่ชัดเจนอาจทำให้มีการแปลงสารเกิดขึ้นได้ง่าย หรือพร้อมที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติได้ตลอดเวลา ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ควรมีกลไกและกระบวนการเพื่อทำความเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์ของนโยบายระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้ปฏิบัติ 4) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of Lamenting Agencies) ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นองค์ประกอบใหญ่ที่มีองค์ประกอบย่อย ๆ หลายประการที่เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มข้นของการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงาน การสนับสนุนจากนักกฎหมายและฝ่ายบริหาร ความมีชีวิตชีวาขององค์กร ระดับการสื่อสารระบบเปิดในองค์กร และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบายหรือองค์กรที่ประกาศใช้นโยบาย คุณลักษณะขององค์กรที่กล่าวมา แสดงถึงศักยภาพและความสามารถที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ 5) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) องค์ประกอบด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เคยได้รับการมองว่าเป็นปัจจัยสำคัญในฐานะที่เป็นตัวแปรสภาพแวดล้อมของผลิตผลนโยบายแม้ว่าองค์ประกอบด้านนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ การพิจารณาองค์ประกอบด้านนี้จะคำนึงถึงว่าการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้แผนงาน โครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัติ กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคิดค่าหรือสนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ 6) ทักษะของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers) องค์ประกอบ 5 ประการ ที่กล่าวมาแล้ว จะถูกกลั่นกรองโดยความรู้สึกนึกคิดของผู้ปฏิบัติและจะมีการตอบสนองสามระดับซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสามารถ และความตั้งใจ

จริงของผู้ปฏิบัติ คือ 6.1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย 6.2) ทศนคติต่อนโยบาย และ 6.3) ความเข้มข้นของทศนคติ

2.2.6.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติของวอร์เคซ จันทรศร (2551, น. 129-146) ได้มีการประมวลตัวแบบของนักวิชาการที่ได้ศึกษาเพื่อสังเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาและพัฒนาเป็นตัวแบบทางทฤษฎี เพื่อใช้อธิบายว่าองค์กรต่าง ๆ ที่สามารถนำนโยบาย แผนงาน โครงการไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีปัจจัยอะไรที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ นโยบาย แผนงาน โครงการ ดำเนินการสำเร็จบรรลุจุดมุ่งหมาย ซึ่งตัวแบบที่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่ 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) ตัวแบบนี้มีแนวคิดว่าการใช้หลักด้านเหตุผลเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะชี้วัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ องค์กร หรือหน่วยงานที่ปฏิบัติการณ์นั้นจะต้องมีค่านิยมแบบยึดหลักเหตุผลเป็นเหตุผลสำคัญในการตัดสินใจ ดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องยึดหลักมีเหตุมีผลเป็นสิ่งที่ต้องขยายผลให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางที่สุด นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่จะประสบความสำเร็จ จะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจอย่างชัดเจน มีการมอบหมายงาน มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน 2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญในเรื่องสมรรถนะขององค์กรเป็นหลัก โดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายแผนงาน หรือโครงการ ไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติว่าขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานอย่างสอดคล้องกับความคาดหวังของหน่วยงานเพียงใด องค์กรจำเป็นต้องมีโครงสร้าง องค์กรที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้มีความพยายามที่จะศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานตามแผนงานและนโยบายในอดีต เช่น การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานการแก้ไขปัญหาการประสานงาน 3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) แนวคิดตามตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญเฉพาะบุคลากรในหน่วยงานเป็นหลัก โดยมีแนวคิดที่ว่า บุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในองค์กร จึงให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กร การทำงานเป็นทีม โดยการทำงานในทีมจำเป็นต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมคำนึงถึงการจูงใจการใช้ผู้นำอย่างเหมาะสม การสร้างความรู้สึกรักผูกพันกับองค์กร การยอมรับ การพัฒนาทีมงานมากกว่าการใช้กำลังบังคับควบคุม ตัวแบบนี้จึงให้ความสำคัญเพิ่มเติมต่อกระบวนการสื่อสารสองทาง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของผู้ปฏิบัติงานระดับล่าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความ

ตระหนักและผูกพันกับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ขณะที่การให้ผู้บริหารสมรรถนะขององค์กร โครงสร้างบุคลากรงบประมาณสถานที่ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติวัสดุ/อุปกรณ์/เครื่องมือ เครื่องใช้ระดับสูงเป็นผู้กำหนดคนนโยบายแต่เพียงลำพังจะเป็นผลเสียและไม่สอดคล้องกับฐานคิดการ พัฒนาองค์กรตามแนวคิดนี้ 4) ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model) เป็นแนวคิดทางสังคมวิทยาที่อธิบายถึงองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งมีกฎระเบียบขั้นตอนค่อนข้างมาก มีแบบแผนความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ และมีการกำหนดระบบคุณธรรมเอาไว้อย่างแน่นอนตายตัว อย่างไรก็ตาม ภายในองค์กรขนาดใหญ่ก็ไม่ได้มีแบบแผนความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ (รูปนัย) เพียงอย่างเดียว แต่จะประกอบด้วยแบบแผนความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการด้วย แต่มักจะเป็นกรณี ของข้าราชการระดับล่างทั้งสิ้น เพราะว่าข้าราชการระดับล่าง เป็นผู้ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเป็นผู้ที่ใช้วิจารณญาณของตนในการตัดสินใจให้บริการประชาชนทั้งสิ้น ผู้บังคับบัญชาไม่มี โอกาสที่จะติดตามไปควบคุมบัญชาตลอดเวลาได้ ดังนั้นสิ่งที่จะวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ นโยบายจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้นำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ไปปฏิบัติโดยตรงว่ายินดี พร้อมทุ่มเทให้กับการปฏิบัติราชการหรือมีอุปสรรคข้อจำกัดมากน้อยประการใด ความพร้อมในการ นำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรก ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดคนนโยบาย ต่อสภาพแวดล้อมความเป็นจริงของหน่วยงานและองค์กร สภาพปัญหา และข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น ปริมาณงานเกินกำลัง การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะเรื่อง ขาดแรงจูงใจ ขาดขวัญ กำลังใจที่เหมาะสมเพียงพอ เป็นต้น ประการที่สอง ระดับการยอมรับ เห็นพ้องในนโยบาย และการ ปรับนโยบายใหม่ ให้สอดคล้องกับภารกิจปกติหรือเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ราชการของบุคลากรแต่ละ คน 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ตัวแบบนี้ยึดหลักการว่า นโยบายเป็นการแบ่งสรรคุณค่า ในสังคม ดังนั้นนโยบายในเรื่องหนึ่ง ๆ จะมีผู้ที่ได้รับประโยชน์กับผู้สูญเสียประโยชน์เสมอ และ โดยปกติในแต่ละฝ่ายจะให้คุณค่าของนโยบายแตกต่างกัน และจะเน้นการรักษาผลประโยชน์ของตน ไว้เป็นอันดับแรก ดังนั้น จึงเป็นการยากที่ทุกฝ่ายจะเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายอย่างเป็นเอก ฉันท์ ตัวแบบนี้เห็นว่าจำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นประเด็นที่สำคัญในการเจรจาต่อรอง หาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อย โอกาสที่จะสร้างความเห็นพ้องต้องกันก็มีมากกว่า ในการเจรจาที่มี หน่วยงานมากมายความสามารถในการเจรจาต่อรองของผู้เล่นจะระดับความเข้าใจของผู้กำหนดคนนโยบาย ต่อสภาพความเป็นจริงขององค์กรระดับการยอมรับและปรับนโยบายให้เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจปกติ ของบุคลากรผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ ความ ชำนาญในการชักจูงต่อรอง สถานภาพของผู้มีอำนาจและทรัพยากรขององค์กร ตลอดจนการสนับสนุน จากบุคคลและองค์กรต่าง ๆ เช่น บุคคลสำคัญ หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สื่อมวลชน และกลุ่ม ผลประโยชน์อื่น ๆ 6) ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrated Model) ตัวแบบนี้เป็นตัวแบบที่รวบรวมจาก

แนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบ โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จทั้งในมิติของผลผลิต ผลลัพธ์และประเทศชาติโดยรวมได้รับ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณา ประกอบด้วย 4 ปัจจัย คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผน และควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสิ่งแวดล้อมภายนอก

2.2.6.3 ตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติของ กล้า ทองขาว

กล้า ทองขาว (2548, น. 66-67) ได้ศึกษากระบวนการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติมีตัวแปรหลากหลายที่ส่งผลให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ซึ่งมีทั้งตัวแปรทางการเมืองและตัวแปรทางการบริหาร ตัวแปรต่าง ๆ เหล่านี้จะแสดงอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยแตกต่างกัน บางตัวแปรมีอิทธิพลโดยตรงบางตัวแปรอาจมีอิทธิพลโดยอ้อม และตัวแปรต่าง ๆ ดังกล่าวมีการรวมกันเป็นกลุ่มหรือชุด ดังนี้ 1) ชุดตัวแปรด้านเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย 2) ชุดตัวแปรกำหนดภารกิจและมอบหมายงาน 3) ชุดตัวแปรสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 4) ชุดตัวแปรมาตรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่น 5) ชุดตัวแปรมาตรการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการกระตุ้นเสริมแรง

จากการศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปรสาเหตุทั้ง 5 ประการ ที่มีอิทธิพลหรือตัวแปรตามที่เป็นผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าตัวแปรด้านความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย เป็นตัวแปรที่ส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คล้ายกับตัวแปรด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานและตัวแปรการสนับสนุนจากส่วนกลางและท้องถิ่นและความผูกพัน ส่วนตัวแปรสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแปรมาตรการกำกับตรวจสอบ ประเมินผล และกระตุ้นเสริมแรง มีความสัมพันธ์หรืออิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง

2.3 นโยบายประชารัฐ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559) ได้รวบรวมนโยบายประชารัฐเป็นเอกสารประกอบการบรรยาย “การขับเคลื่อนการดำเนินงานตามแนวทางประชารัฐ”

2.3.1 ความหมายของ “ประชารัฐ”

คำว่า “ประชารัฐ” มีที่มาอย่างไร 1) มาจากเพลงชาติ ซึ่งมีใจความว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทยเป็นประชารัฐ ไผทของไทยทุกส่วน อยู่ดำรงคงไว้ได้ทั้งมวล ด้วยไทยล้วนหมาย รักสามัคคี.....” 2) มาจาก แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (แผนฯ 8) 3) มาจากชื่อ

“ส่วนประสานเครือข่ายประชารัฐ” สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) วัตถุประสงค์ของการพัฒนาประชารัฐ

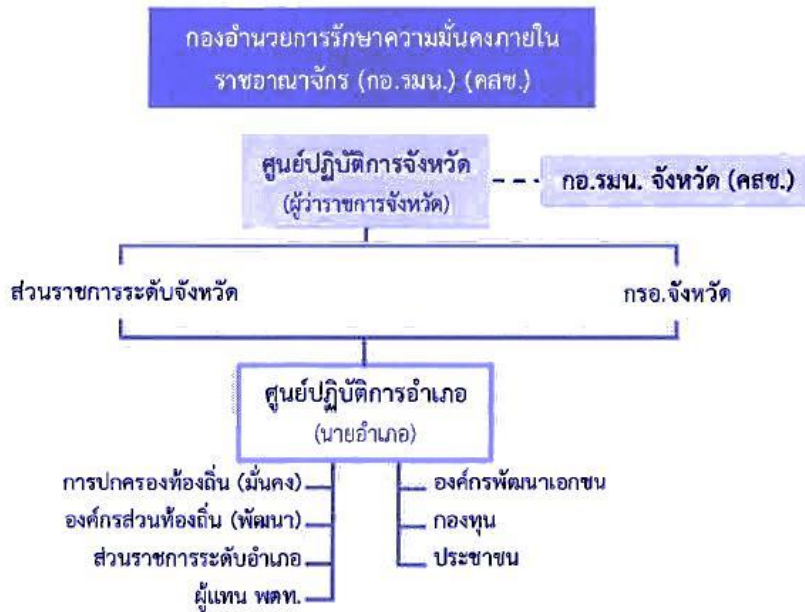
ความหมายของ “ประชารัฐ” ในความหมายแคบ 1) ประสานพลังทุกส่วนของ “ประชา” กับทุกส่วนของ “รัฐ” เพื่อพัฒนาสังคมทุกระดับ 2) ประสานพลังทุกส่วน เพื่อมวลประชามุ่งพัฒนาสังคม 3) ร่วมด้วยช่วยกัน สร้างสรรค์สังคม 4) มาร่วมมือรวมพลังกันเถิด อย่าเดินแยกอยู่ต่างหากเลย 5) รวมทุกพลังสร้างสรรค์ ไม่กีดกันผู้ใดออก

ความหมายของ “ประชารัฐ” ในความหมายกว้าง 1) ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม มีบทบาทสำคัญ ในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศ 2) การบริหารจัดการและพัฒนาประเทศ โดยภาครัฐ ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่อง ในทุกระดับ 3) การดำเนินงานของภาครัฐ มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิผล คุณภาพ และประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ 4) ทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ร่วมเป็น “ภาคีการพัฒนา” โดยร่วมวางแผนร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.3.2 โครงสร้างของทีมประชารัฐ

กลไก “ประชารัฐ” เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินการในระดับพื้นที่ซึ่งประกอบด้วย ศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ศูนย์ปฏิบัติการอำเภอ นายอำเภอ การปกครองท้องถิ่น องค์กรส่วนท้องถิ่นส่วนราชการระดับอำเภอ ผู้แทนพลเรือน ตำรวจ ทหาร (พตท.) องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชนและประชาชน

กลไกขับเคลื่อนในพื้นที่ “ประชารัฐ”



ภาพที่ 2.7 กลไกขับเคลื่อนในพื้นที่ประชารัฐ

2.3.3 การมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนเพื่อร่วมกันสนับสนุนและพัฒนาศักยภาพการแข่งขันให้แก่ระบบเศรษฐกิจฐานราก

การที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกัน ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สอดคล้องกับการรณรงค์ประชาสัมพันธ “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” เป็นความร่วมมือร่วมใจของรัฐและประชาสังคม เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนการพัฒนา ซึ่งมีกลไก มีกระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยม ซึ่งเป็นการรวมพลังทุกภาคส่วนไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐทุกคน คือ ประชาชนของชาติ โดยรัฐบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุน เปิดช่องทางให้เอกชนประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย ทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ไม่สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐบาล

ประเทศต้องเริ่มสร้างความเข้มแข็งตั้งแต่ฐานรากขึ้นมา จะต้องร่วมมือกันทำให้เกิดความชัดเจนระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน และท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจฐานรากตลอดจนการ ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ การเข้าถึงการบริการของรัฐ และกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้ หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ถือเป็นสิ่งสำคัญที่ต้อง

ยึดถือ รวมทั้งต้องมีความรู้คู่คุณธรรม โดยเฉพาะผู้ปกครองที่เข้ามาบริหารบ้านเมืองจะต้องมีคุณธรรม ศีลธรรม มีหลักธรรมาภิบาลซึ่งประชาชนเองก็จะต้องมีศีลธรรม

รัฐบาลมีความห่วงใย และมีความตั้งใจที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาบ้านเมือง และสร้างความเข้มแข็ง ใน ชุมชนท้องถิ่น โดยจะส่งเสริมด้านการตลาด ซึ่งมีแนวคิดที่จะเปิดตลาดกลางเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกษตรกรมีการเชื่อมต่อและพบกับผู้ค้าโดยตรง เป็นการสร้างเครือข่ายในท้องถิ่น และสร้างความสมดุลของราคาสินค้า โดยจะต้องมีการพัฒนาสินค้าอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาชาติประเทศ ตลอดจนการทำให้ประเทศไทย เป็นศูนย์กลางแห่งภูมิภาคอาเซียน

2.3.4 การบูรณาการการทำงานในระดับพื้นที่

การรวมกลุ่ม "ประชารัฐ" สามารถทำได้ทั้ง 3 แบบ คือ แบบทางการ กึ่งทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อให้เข้าถึงประชาชนมากที่สุด ขอให้เร่งสร้างการรับรู้ สร้างการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน - ประชาชนให้เข้าร่วมสนับสนุนการทำงานของภาครัฐ และให้ใช้ความเป็นผู้นำของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนด้วยความรวดเร็ว

ทั้งนี้ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด บูรณาการการแก้ไขปัญหา ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามสภาพปัญหาแต่ละเรื่อง โดยพิจารณาว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด เพื่ออำนาจการ สั่งการแก้ไขปัญหาให้ได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อเหตุการณ์ สำหรับการเผชิญและแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนมีเรื่องสำคัญ กระทรวงมหาดไทย ได้มอบแนวทางการปฏิบัติงานในพื้นที่ ดังนี้ 1) การบริหารจัดการน้ำเพื่อรองรับปัญหาภัยแล้ง หน่วยงานภาครัฐต้องทราบข้อมูลแหล่งน้ำและปริมาณน้ำในพื้นที่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาภัยแล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้บูรณาการการแก้ไขปัญหา ร่วมกับภาครัฐ เอกชนและประชาชน 2) การกำจัดผักตบชวา ตามที่นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการ ให้กระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าภาพหลักในการกำจัดผักตบชวาอย่างเป็นระบบ จึงให้เร่งรัดดำเนินการให้เต็มที่ โดยบูรณาการการปฏิบัติ ร่วมกับทหาร ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในพื้นที่ 3) การเตรียมความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควันในช่วงเดือนมกราคม - เมษายน ให้นำกลไก "ประชารัฐ" มาใช้ในการแก้ไขปัญหา และสร้างความตระหนักถึงปัญหาให้กับประชาชน 4) การดำเนินโครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ 5 ล้าน) ซึ่งเป็นการเสนอโครงการเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในพื้นที่ ซึ่งต้องเป็นความต้องการของหมู่บ้าน/ชุมชน โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมประชาชน หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการสนับสนุน และดำเนินโครงการให้บรรลุวัตถุประสงค์

2.3.5 การสร้างความรู้ความเข้าใจและความเชื่อมั่นตามแนวทางประชารัฐ

2.3.5.1 การสนับสนุนศักยภาพและโอกาสการพัฒนาของคน 1) การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิเสรีภาพของชุมชน ให้มีความสำคัญกับหลักมนุษยธรรมเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคนรวมทั้งหลักประกันการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย 2) การให้หลักประกันในด้าน โอกาสและช่องทางในการมีส่วนร่วมในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายและการบริหารจัดการการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

2.3.5.2 การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม 1) การสร้างสังคมเปิดที่มีความเสมอภาคกันที่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและเห็นคุณค่าของความแตกต่างหลากหลายและการสร้างความเท่าเทียมเสมอภาคระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม 2) การสร้างจริยธรรมและวัฒนธรรมของการใช้อำนาจที่เป็นธรรม 3) การสร้างกติกาสังคมและแบบอย่างทางการเมืองและการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการประนีประนอมสันติธรรมเมตตาธรรมการยอมรับบังคับใช้กฎหมาย 4) การสร้างวัฒนธรรมประชาสังคมที่คนในสังคมมีความสำนึกถึงสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะพลเมืองและความรับผิดชอบที่มีต่ออนุชนรุ่นหลัง

2.3.5.3 การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท 1) การสร้างช่องทางให้คนส่วนใหญ่ที่อาศัยในส่วนภูมิภาคและชนบทได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่เท่าเทียมกันและเสมอภาคเพิ่มขึ้น 2) การสร้างขีดความสามารถให้คนในภูมิภาคและชนบทได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถการพัฒนาทักษะและโอกาสในการรับบริการจากรัฐเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองและเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำ 3) การให้คนในภูมิภาคและชนบทตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานและบูรณาการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุชนรุ่นหลังชุมชนของตนเองและประเทศชาติโดยรวม 4) การสร้างระบบและกลไกการบริหารเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคม มีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาคและชนบท

2.3.5.4 การพัฒนาสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ 1) การสร้างผู้นำที่มีความรู้ความเข้าใจและมีวิสัยทัศน์กว้างไกลในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ 2) การสร้างระบบการบริหารที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพรวมทั้งการให้หลักประกันความเสมอภาคและเสรีภาพในการแข่งขันและการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสตลอดจนการยึดหลักการและเหตุผลในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะชน 3) การสร้างระบบการบริหารที่สามารถตอบสนองและจัดการการเปลี่ยนแปลงและสร้างความต่อเนื่องด้านนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ

2.3.5.5 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 1) การให้คนทุกฝ่ายในสังคมสามารถร่วมกันกำหนดควบคุมการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างสมดุล 2) การสร้างมาตรฐานหรือเกณฑ์วัดระบบสากลเพื่อควบคุมดูแลสถานะแวดล้อมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเขตเมืองชุมชนชนบทที่เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม 3) การสร้างระบบการบริหารจัดการให้ชุมชนในพื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่

2.3.6 วิเคราะห์นโยบายประชารัฐกับนโยบายประชานิยม

นอกจากนั้นได้มีนักวิชาการได้วิเคราะห์นโยบายประชารัฐกับนโยบายประชานิยม ไว้หลายท่านดังต่อไปนี้

รติมา คชนันทน์ (2558, น. 1-2) ได้วิเคราะห์จุดต่างระหว่างประชารัฐ-ประชานิยมว่า สืบเนื่องจากเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2558 พลเอกประยุทธ์จันทร์โอชานายกรัฐมนตรีได้กล่าวในเวทีจุดประกาย “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” ที่ศูนย์ประชุมอิมแพคเมืองทองธานีว่าจะเดินหน้าจับเคลื่อนประเทศชาติตามยุทธศาสตร์ประชารัฐแทนประชานิยม โดยยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาลนี้จะเป็นความร่วมมือกันในการสร้างสรรค์สร้างพลังในการทำความคิดเพื่อชาติไม่ใช่เพื่อตนเองหรือข้าราชการแต่เพื่อประชาชนทุกคน โดยคำนึงสัญญาณนี้ไม่ใช่นโยบายหาเสียงแต่ถือว่าเป็นสัญญาณที่พาดพิงระหว่างรัฐกับประชาชนที่ร่วมมือกันแก้ไขปัญหา รวมถึงแก้ไขข้อผิดพลาดที่ผ่านมาในอดีตไม่ต้องการให้เกิดบุญคุณต่อใครแต่ต้องการทำเพื่อประเทศชาติและประชาชนต่างจากประชานิยมที่เป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความนิยมต่อภาครัฐ ผู้จัดการ (2558, อ้างถึงใน รติมา คชนันทน์, 2559, น. 1) ซึ่งจากคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีข้างต้นนั้นทำให้เกิดเป็นประเด็นที่ว่านโยบายประชารัฐดังกล่าวถูกตีความว่าจะทดแทนหรือครอบคลุมความหมายประชานิยมได้อย่างไรในทางความหมายทั้งประชานิยมและประชารัฐนั้นเป็นคนละประเภทกันจึงเปรียบเทียบกันแบบตรงๆ ไม่ได้โดยที่อย่างแรกเป็นนโยบายทางการเมืองประเภทหนึ่งขณะที่อันหลังเป็นแนวทางหรือกระบวนการวิธีในการทำงานพัฒนาในรูปแบบหนึ่ง (พลเดช ปิ่นประทีป, 2558)

ประชานิยมกับประชารัฐโดยที่นโยบายประชานิยมนั้นนับว่าเป็นคำที่คุ้นเคยกันดีเนื่องจากเป็นนโยบายที่ถูกนำมาใช้แทบทุกรัฐบาลที่ผ่านมา เพื่อการยกระดับมาตรฐานชีวิตประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดีแต่ปัจจุบันมักถูกตีความในทางลบเพราะปัญหาหลักอยู่ที่ทางปฏิบัติที่มักจบลงด้วยการแจกเงินเพื่อแลกกับความนิยมคะแนนเสียงความพอใจและสร้างทัศนคติให้ประชาชนเป็นผู้รอรับความช่วยเหลือเพียงอย่างเดียวประชาชนมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกอุปถัมภ์ของผู้ปกครองไม่ใช่พลเมืองซึ่งหากนำมาใช้อย่างไรจิตสำนึกและขาดความรับผิดชอบนั้นอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อ

เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2558) อย่างไรก็ตามสถาบันพระปกเกล้าได้ให้ความหมายของ “นโยบายประชานิยม” จากการทบทวนแนวคิดที่มาจาก ศ.ดร. อเนก เหล่าธรรมทัศน์ โดยจำแนกออกเป็น 5 ความหมายด้วยกันได้แก่ 1) ประชานิยมในรัสเซียและอเมริกาเป็นประชานิยมในความหมายดั้งเดิมที่เกิดขึ้นในรัสเซียและอเมริกาในปลายศตวรรษที่ 19 โดยมีนัยว่าหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เห็นว่าประชาชนสำคัญที่สุด โดยทั้งสองประเทศต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมเพื่อชาวอนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ 2) ประชานิยมในละตินอเมริกาเป็นขบวนการประชานิยมที่เริ่มต้นขึ้นในอาร์เจนตินาตั้งแต่ทศวรรษ 1920 โดยเป็นขบวนการที่มีผู้นำสูงสุดคือฮวนเปรองที่มีความโดดเด่นมีเสน่ห์มีบารมีเป็นที่จับตาจับใจประชาชนและมีนโยบายสงเคราะห์คนยากจนเพื่อใช้เป็นฐานเสียงและฐานนโยบายทางการเมืองมุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้นำกับประชาชน 3) ประชานิยมในประเทศตะวันตกคือ การเมืองที่มีนโยบายพรรคการเมืองบางพรรคได้รับความสนับสนุนจากสามัญชนที่ชื่นชอบหรือมีอุดมการณ์ตรงกัน 4) ประชานิยมในฐานะแนวทางการพัฒนาใช้เรียกแนวคิดการพัฒนาที่เน้นชนบทเน้นภาคเกษตรเน้นการพัฒนาไร่นาขนาดเล็กขนาดกลางของเกษตรกรอิสระหรือสหกรณ์ที่ชาวไร่ชาวนามารวมกันเป็นทางเลือกของการพัฒนาที่ไม่เน้นการพัฒนาให้เป็นเมืองแบบตะวันตกนั่นเอง 5) ประชานิยมที่หมายถึง การให้ความสำคัญหรือให้คุณค่าแก่ประชาชนโดยเฉพาะคนทั่วไปหรือชนชั้นล่างการเมืองที่เห็นความสำคัญของประชาชนทั่วไปจึงมักเป็นประชานิยมเสมอขณะที่คำว่า “ประชารัฐ” นั้นมาจากท่อนแรกของเพลงชาติไทยซึ่งมีใจความว่า “ประเทศไทยรวมเลือดเนื้อชาติเชื้อไทยเป็นประชารัฐ ไผทของไทยทุกส่วนอยู่ดำรงคงไว้ได้ทั้งมวลด้วยไทยล้วนหมายรักสามัคคี...” ดังนั้น “ประชารัฐ” จึงเป็นแนวทางในการสามัคคีรวมพลังของผู้คนในสังคมไทยโดยไม่แยกฝักแยกฝ่ายและไม่กันใครออกไป (Inclusive) อีกทั้งยังเป็นทั้งสานึกและหน้าที่ที่พี่น้องคนไทยทุกคนจะต้องร่วมมือกันในการปกป้องแผ่นดินแม่จากภัยอันตรายทั้งปวงและร่วมกันพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้ามั่นคงและยั่งยืน (พลเดช ปิ่นประทีป, 2558) ทั้งนี้ “ประชารัฐ” ตามความหมายอย่างแคบในทางวิชาการหมายถึงการที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสอดคล้องกับการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” ของรัฐบาลชุดปัจจุบันดังนั้นคำว่า “ประชารัฐ” ตามที่ท่านนายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ก็น่าจะหมายถึงความร่วมมือร่วมใจของรัฐและประชาสังคมเพื่อร่วมแก้ปัญหาเศรษฐกิจและขับเคลื่อนการพัฒนา ดังนั้นจึงเป็นที่มาของแนวคิดที่เรียกว่ายุทธศาสตร์ประชารัฐในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์จันทร์โอชาที่มีความเชื่อว่าประชารัฐนั้นมีกลไกมีกระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยมนับว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการวางเศรษฐกิจฐานรากอย่างเป็นทางการซึ่งจะเป็นการรวมพลังทุกภาคส่วนไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชนภาคธุรกิจหรือภาครัฐทุกคนก็คือประชาชนของชาติโดยรัฐบาลจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกสนับสนุนเปิดช่องทางให้เอกชนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการ

ประชาธิปไตยทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ไม่สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐบาลมีการทำงานพัฒนาอย่างยั่งยืนคือการสร้างเครือข่ายประชารัฐในทุกด้านซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยงและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินยุคปัจจุบัน (สนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์, 2559) ซึ่งจากการกล่าวถึงประชารัฐของนายกรัฐมนตรีในครั้งนี้หลายคนมองว่าประชารัฐก็คืออีกรูปแบบหนึ่งของประชานิยมเท่านั้นทั้งนี้มีความเห็นจากนักวิชาการหลายฝ่ายในเรื่องจุดต่างของสองนโยบายดังกล่าวรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขความเหลื่อมล้ำ ดังนี้ (ข่าวสด, 2558, อ้างถึงใน รติมา คชนันทน์, 2558, น. 2)

นอกจากนั้นยังมีความเห็นจากนักวิชาการเกี่ยวกับนโยบายประชารัฐ โดย รติมา คชนันทน์ (2558, น. 3-4) ดังนี้

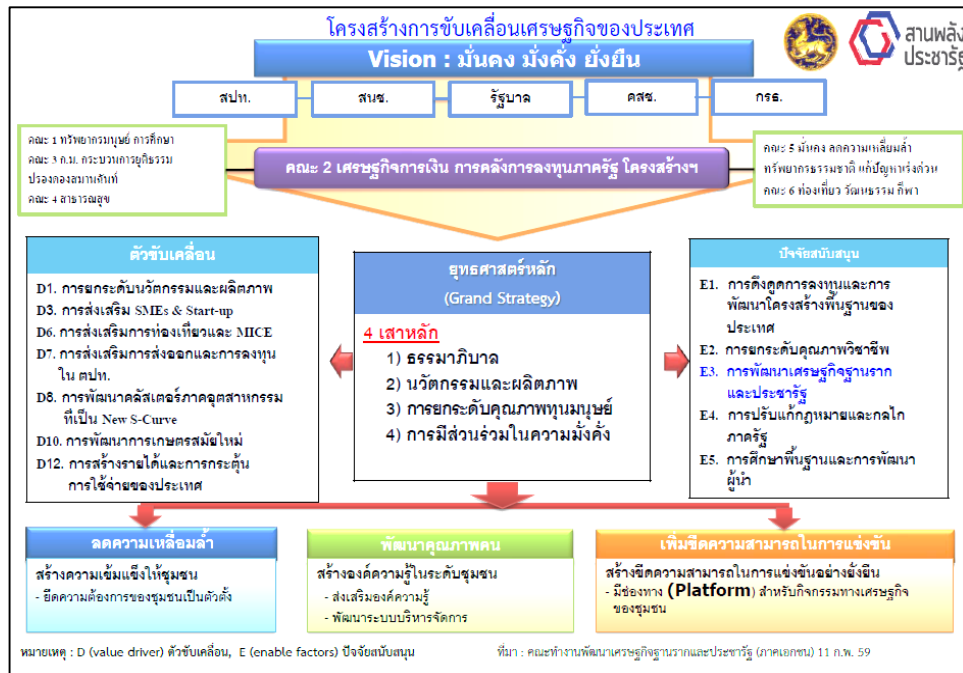
วิโรจน์ อาลี อาจารย์คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้ความเห็นว่า การประกาศขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐของรัฐบาลแห่งหนึ่งสามารถช่วยให้เกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจได้ในระดับหนึ่งแต่ต้องดูจากองค์ประกอบหลายส่วนอย่างเงินที่จะลงไปโครงการกองทุนหมู่บ้านและกลุ่มผู้ประกอบการเอสเอ็มอีคงไม่พอช่วยในระยะยาวได้และคงไม่สามารถแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ปัญหาความเหลื่อมล้ำจะแก้ไขได้ต้องแก้ที่โครงสร้างทางเศรษฐกิจการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่รัฐบาลกำลังทำอยู่นั้นยังไม่พอขณะนี้ประชาชนจำนวนมากยังประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรซึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศไม่มากเมื่อเทียบกับภาคอุตสาหกรรมแต่มีคนที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมน้อยทำให้ไม่สามารถเพิ่มรายได้ต่อหัวของประชาชนได้สิ่งที่ต้องทำคือการเพิ่มทักษะแรงงานการจัดอบรมต้องทำอย่างเป็นระบบต้องทำให้เขาเข้าถึงเงินทุนอย่างชาวไร่ชาวนาทำอย่างไรให้เข้าถึงเงินทุนเพื่อทำธุรกิจในด้านอื่นได้รวมทั้งสร้างความสามารถในการแข่งขันให้กับพวกเขาอีกทั้งรัฐบาลต้องมีเป้าหมายชัดเจนว่าจะมียุทธศาสตร์อย่างไรจะเน้นขับเคลื่อนเศรษฐกิจในด้านไหนขณะเดียวกันหากมองในแง่ของคำที่ใช้ถือว่ายังไม่มีอะไรใหม่ในเชิงนโยบายซึ่งส่วนมากยังเป็นนโยบายประชานิยมเหมือนรัฐบาลที่ผ่านมาเคยใช้เพียงแต่เปลี่ยนคำเรียกเนื่องจากคำว่าประชานิยมในสังคมไทยมีนัยยะเชิงลบเพราะถูกวิเคราะห์ตีความไปในทางที่ไม่ดีทั้งที่หากจะว่าไปแล้วบางสถานการณ์ถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องทำรัฐบาลจึงพยายามสร้างวาทกรรมใหม่ขึ้นมาใช้แทนคำนี้เหมือนสมัยพรรคประชาธิปัตย์ใช้คำว่าไทยเข้มแข็งมาแทนคำว่าประชานิยมแต่จะว่าไปแล้วคำว่าประชารัฐไม่ได้มีความหมายนัยยะในเชิงเศรษฐกิจไม่ได้หมายถึงการสร้างรัฐสวัสดิการอะไรเลยเป็นเพียงหน้าตาของรัฐที่ต้องดูแลประชาชนในรัฐชาติสมัยใหม่เท่านั้น รัฐบาลควรเปลี่ยนมาสร้างความเข้าใจให้ประชาชนว่าการจะใช้นโยบายแบบประชานิยมควรใช้อย่างไรเมื่อใดและควรใช้อย่างไรถึงจะเหมาะสมมากกว่าการประดิษฐ์ถ้อยคำหรือสร้างวาทกรรมขึ้นมาใหม่

วชิร คุณทวีเทพ ผู้ช่วยผู้อำนวยการศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจชมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้ให้ความเห็นว่านโยบายประชารัฐของรัฐบาลออกมาเพื่อพยายามแก้ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากของภาคประชาชนตอนนี้สถานะเศรษฐกิจของประเทศมีสัญญาณของการชะลอตัวลงเพราะประชาชนไม่มีการจับจ่ายใช้สอยและมีภาระหนี้สินมากขึ้นจึงมองว่ารัฐบาลกำลังพยายามมองหาแนวทางการฟื้นตัวของการบริโภคภายในประเทศและการกระตุ้นธุรกิจเอสเอ็มอีในส่วนของความแตกต่างระหว่างประชารัฐและประชานิยมส่วนตัวคงไม่สามารถตัดสินได้เพราะทั้งสองอย่างมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันสำหรับความเหมือนประชารัฐจะเป็นการดำเนินนโยบายการกระตุ้นกำลังซื้อมากขึ้นประชานิยมก็เหมือนกันโดยรัฐบาลจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเพื่อให้เศรษฐกิจเติบโตส่วนความแตกต่างอยู่ที่รูปแบบการดำเนินนโยบายและมาตรการ โดยประชารัฐทางรัฐบาลจะดำเนินนโยบายตามความจำเป็นเท่านั้นไม่เหมือนกับประชานิยมที่เป็นการหาเสียงและจะต้องดำเนินการตามที่รัฐบาลหาเสียงไว้ อย่างไรก็ตามเป้าหมายทั้งสองจะทำให้ประชาชนและสถานะเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นเพราะฉะนั้นการเปลี่ยนจากประชานิยมเป็นประชารัฐนั้นรัฐบาลสามารถทำได้แต่ผลสัมฤทธิ์เป็นสิ่งสำคัญกว่าเมื่อรัฐบาลจะขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประชารัฐเพื่อสร้างเศรษฐกิจฐานรากให้เติบโตยั่งยืนต้องวัดผลว่าจะสามารถกระตุ้นเศรษฐกิจได้มากน้อยแค่ไหนส่วนตัวมองว่าประชารัฐจะสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจฐานรากเบื้องต้นก่อนในระยะสั้นและจะนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำในระยะยาวซึ่งความเหลื่อมล้ำในสังคมถือเป็นปัญหาสังคมของประเทศมาช้านาน

พงษ์ศักดิ์ วัชรนุกุลเกียรติ อาจารย์พิเศษคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้ความเห็นว่ายุทธศาสตร์ประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากถือว่าเป็นเรื่องที่ดีเป็นบทบาทสำคัญของภาคเศรษฐกิจโดยรวมหากเศรษฐกิจฐานรากไม่แข็งแรงโอกาสพัฒนาในมิติอื่นก็ค่อนข้างที่จะลำบากขีดความสามารถในการแข่งขันจะยากตามไปด้วยในทางกลับกันหากเศรษฐกิจฐานรากแข็งแรงโดยทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมประเทศชาติจะขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้องมีความยั่งยืนในอนาคตรวมถึงขีดความสามารถในการแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านอาเซียนอย่างไรก็ตามสำหรับคำว่าประชารัฐและประชานิยมมีความแตกต่างกันคือประชารัฐเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องสนับสนุนภาคประชาชนซึ่งทามานานแต่ไม่เคยประสบความสำเร็จขณะที่ประชานิยมเป็นการขับเคลื่อนโดยภาคเศรษฐกิจตามกระแสและค่านิยมของภาคประชาชนโดยประชานิยมจะขับเคลื่อนได้ประชารัฐต้องแข็งแรงก่อนตัวอย่างกรณีเอสเอ็มอีถ้าภาครัฐไม่ให้ความรู้และการสนับสนุนขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นการเงินการบริหารคนการใช้ทรัพยากรกฎหมายและความรู้ต่าง ๆ โอกาสที่เอสเอ็มอีจะเติบโตและยั่งยืนค่อนข้างยากอย่างไรก็ตามทั้งประชารัฐและประชานิยมจะมีบทบาทในการบริหารจัดการทรัพยากรร่วมกันเช่นกรณีการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐอย่างรวดเร็วสูงหรือการบริหารจัดการน้ำภาคประชาชนสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกับภาครัฐได้ภาครัฐก็อาศัยภาคประชาชนเข้า

มาบริหารจัดการพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเศรษฐกิจใหม่หรือเขตเศรษฐกิจพิเศษการเปลี่ยนประชานิยมเป็นประชารัฐนั้นจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อภาครัฐและภาคประชาชนมีความต้องการร่วมกันโดยเอากรณีศึกษาในอดีตที่ผ่านมาและสถานะของปัจจุบันที่เราประสบปัญหาอยู่มาวางแผนอนาคตเช่นการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนหรือเศรษฐกิจดิจิทัลถึงแม้ว่านโยบายประชารัฐจะมุ่งเน้นที่เศรษฐกิจฐานรากแต่คิดว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำยังมีอยู่ไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยไหนหรือระบอบการปกครองใดก็ตามสิ่งสำคัญที่สุดคือการกินคืออยู่ดีของประชาชนซึ่งจะทำให้ความเหลื่อมล้ำลดน้อยลงโดยภาครัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนมีรายได้อย่างยั่งยืนและอยู่ได้ด้วยตัวเองทั้งนี้จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่า “ประชารัฐ” และ “ประชานิยม” นั้นกล่าวโดยสรุปแล้วประชารัฐเป็นกระบวนการกระบวนการวิธในการทำงานไม่แยกคนออกทุกคนเข้ามามีบทบาทได้หมดในเรื่องของการแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองส่วนประชานิยมคือนโยบายซึ่งมีทั้งบวกและลบตรงนี้เราสามารถใช่กระบวนการประชารัฐไปทำให้เกิดคุณภาพได้โดยให้เกิดการมีส่วนร่วมการรู้สึกเป็นเจ้าของ (คมชัดลึก, 2558, อ้างถึงใน รติมา คชนันท์, 2558, น. 4) ซึ่งการที่สังคมไทยจะก้าวข้ามพ้นประชานิยมไปได้นั้นควรต้องสร้างระบบรัฐสวัสดิการเข้ามาแทนที่หากยังไม่มีความพร้อมทางเศรษฐกิจ (ฐานะทางการคลัง) ก็ต้องพัฒนาสังคมสวัสดิการ (คือจัดระบบสวัสดิการให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อลดภาระทางการคลัง) ขึ้นมานอกจากนี้ยังต้องสร้าง “ประชารัฐที่มีรากฐานจากประชาสังคม” และ “สานักพลเมือง” เพื่อออกจาก “ประชานิยม” (อนุสรณ์ ธรรมใจ, 2558)

อย่างไรก็ดีประชารัฐและประชานิยมมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับวิธีการนำมาใช้ดังนั้นการจะให้ระบุนั้นให้ชัดไปเลยว่าต่างกันตรงไหนอย่างไรไปเลยนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยากอย่างไรก็ตามยุทธศาสตร์ประชารัฐในรัฐบาลพลเอกประยุทธ์จันทร์ โอชาที่มีความเชื่อว่าประชารัฐนั้นมีกลไกมีกระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยมนับว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการวางเศรษฐกิจฐานรากอย่างเป็นทางการซึ่งจะเป็นการรวมพลังจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐภาคเอกชนรวมถึงภาคประชาชนเพื่อผลักดันให้เกิดพลังไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากด้วยกัน (รติมา คชนันท์, 2558, น. 6)



ภาพที่ 2.8 โครงการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ. ปรับปรุงจาก แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10, โดย คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ, (2559), ดัดแปลงจาก <http://www.nesdb.go.th/>.

กลุ่ม VALUE DRIVER (7D)

D1 การยกระดับนวัตกรรมและการผลิต (Innovation and Productivity) โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) Lift up Innovation at the Firm Level 2) University and Research Institute as the source of innovation 3) Promote Start up and Entrepreneurship

D2 การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและวิสาหกิจเริ่มต้น (SMEs and Start-up) โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) เพิ่มรายได้และสัดส่วนใน GDP ของ SMEs ให้ถึงสัดส่วน 50% ของ GDP ประเทศ ภายในปี 2563 2) มูลค่าการส่งออกของ SMEs ขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี 3) SME เข้าสู่ระบบอย่างน้อย 50,000 รายต่อปี

D3 การส่งเสริมการท่องเที่ยว & MICE โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) เพิ่มการกระจายรายได้ 2) ยกระดับรายได้จากการท่องเที่ยว 3) เสริมสร้างความยั่งยืนของการท่องเที่ยว

D4 การส่งเสริมส่งออกและการลงทุนในต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) การส่งออกปี 2559 เติบโต 5% (อย่างน้อย 2%) 2) สามารถระบุประเทศและกลุ่มธุรกิจที่ควรลงทุนในต่างประเทศ 3) มุ่งเน้น ตลาด CLMV is our Home Market 4) ปรับ KPI ในการดูเรื่อง Export เพิ่มการดูแล Operation ในต่างประเทศ และ Out-Out Trade

D5 การพัฒนาคลัสเตอร์ภาคอุตสาหกรรมแห่งอนาคต (New S-Curve) โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) ต่อยอด 5 อุตสาหกรรมเดิม 2) เพิ่มเดิม 5 อุตสาหกรรมใหม่

D6 การพัฒนาการเกษตรสมัยใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) ลดการเหลื่อมล้ำ ระหว่างภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร 2) การพัฒนา และสร้างเกษตรกร ให้เป็น Smart Farmer และเป็น SME เกษตร 3) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันภาคเกษตร

D7 การสร้างรายได้และการกระตุ้นการใช้จ่ายของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) เพิ่ม GDP เป็นสองเท่า 2) หลุดออกจาก Middle Income Trap 3) เพิ่มรายได้ในภาค Tourism, เกษตร และ Retail/Wholesale Trade เป็นสองเท่า (มูลค่ารวม 30% ของ GDP)

กลุ่ม ENABLE DRIVEN (5E)

E1 การดึงดูดการลงทุนและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการยกระดับอุตสาหกรรมของไทย และเอื้อต่อการเป็น Land-Based ASEAN Center หรือศูนย์กลางของ CLMV 2) ยกระดับโครงสร้างพื้นฐานของไทย ให้เป็น platform ใหม่ที่ทันสมัย ช่วยลดต้นทุน 3) ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มการเชื่อมโยงสู่ภูมิภาค และเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้แก่อไทย

E2 การยกระดับคุณภาพวิชาชีพ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพวิชาชีพอาชีวศึกษา เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก

E3 การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อ 1) สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนอย่างยั่งยืน 2) สร้างองค์ความรู้ในระดับชุมชน 3) สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันอย่างยั่งยืน



ภาพที่ 2.9 แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ ปรับปรุงจาก แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-10, โดย คณะทำงานการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ, (2559), สืบค้นจาก <http://www.nesdb.go.th/>.

E4 การปรับแก้กฎหมายและกลไกภาครัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อลดอุปสรรค และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

E5 การศึกษาพื้นฐานและการพัฒนาผู้นำ (Human Capital Development) เป้าหมายเพื่อปฏิรูประบบการศึกษาไทย

2.3.7 ประชากรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ในวันที่ 20 กันยายน 2558 ยุทธศาสตร์ “ประชากรรัฐ” ปรากฏครั้งแรกต่อสาธารณะในเวที “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” ที่ศูนย์ประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี และมี ศ.นพ.ประเวศ วะสี กับ ดร.สมคิด จาคูศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรี ขึ้นอธิบายเรื่องประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ปัจจุบัน “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ได้มีเข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินยุคใหม่ เพราะเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการงบประมาณ ดูแลทรัพย์สินและกิจการต่าง ๆ ของชุมชน ทั้งทางด้าน การเมือง เศรษฐกิจและสังคม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ชุมชน อันเกี่ยวเนื่องกับวิถีชีวิต ของประชาชน โดยตรง เป็นกลจักรสำคัญที่จะขับเคลื่อนภารกิจตามนโยบายของภาครัฐในทุกระดับ ดังนั้นหากรัฐบาลยังมีความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าไรก็ยิ่งจะประสบความสำเร็จในการบริหารปกครอง ประเทศได้ดีเท่านั้น อันส่งผลต่อความพึงพอใจของประชาชนต่อรัฐบาล อันเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารประเทศ อีกทั้งยังจะสะท้อนกลับมาเป็นคะแนนนิยมของผู้มีสิทธิ์ในการเลือกตั้งที่มี ต่อผู้สมัครผู้แทนราษฎร และพรรคการเมือง ครั้งต่อไป และกฎเกณฑ์ที่จะไขประตูสู่ความสำเร็จของภารกิจอันสำคัญยิ่งนี้ จำเป็นต้องมีองค์ประกอบหลักสำคัญ ที่ขาดไม่ได้ 3 ส่วน นั่นก็คือ 1) นโยบายที่ดี มีประสิทธิภาพ และการจัดสรรงบประมาณที่เพียงพอในการ ดำเนินการตามนโยบายที่อำนวยความสะดวก ที่ได้วางแผน หรือสัญญาไว้กับประชาชน 2) การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างจริงจัง มีประสิทธิผล และการประเมินผลการทำงาน รับรู้ถึงปัญหาและสภาพความเป็นไป สามารถติดตามความเคลื่อนไหวว่าภารกิจที่มอบหมายไปนั้น ได้ถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเป็นรูปธรรมหรือไม่ เพื่อสามารถกำหนดกลยุทธ์และแก้ไขปรับปรุง เพิ่มเติมได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) ประเด็นสุดท้ายที่สำคัญที่สุด นั่นคือวัดผลที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบว่าการดำเนินการตามนโยบาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว ผลที่เกิดขึ้นส่งผลทางด้านบวกหรือลบ ต่อทัศนคติที่ประชาชนมีต่อคณะผู้บริหารและรัฐบาลอย่างไร มากหรือน้อยเท่าไร? ซึ่งจะส่งผลต่อความนิยมต่อพรรคการเมือง ต่อตัวผู้สมัคร สส. และ รัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หากเราสามารถสร้างกลไกที่จะควบคุม ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามนโยบายภาครัฐที่ได้วางแผนไว้รวมถึงสร้างสามารถสำรวจดัชนีชี้วัดความพึงพอใจของประชาชน อันเป็นผลสะท้อน

สืบเนื่องจากการดำเนินการนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ว่ามีผล กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของเขาอย่างไร? ชอบหรือไม่? ก็จะเป็นข้อมูลที่ทรงคุณค่าของผู้บริหาร ระดับสูงที่ชาญฉลาด ในการใช้ข้อมูลดังกล่าวเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจ วางแผน กำหนด ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการได้อย่างมั่นใจว่า จะประสบความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายทั้งทางด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน และมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาประชารัฐ คือ 1) เพื่อเสริมสร้างการใช้หลักนิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ การจัดการพัฒนาและการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ของทุกภาคส่วนของสังคมให้มากยิ่งขึ้น 2) เพื่อสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดการการพัฒนาประเทศ 3) เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของภาครัฐ ในการบริหารรัฐกิจ และการจัดการพัฒนาประเทศ 4) เพื่อสนับสนุนให้เกิดความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ และการจัดการพัฒนาประเทศ ทั้งใน ด้านนโยบายและการปฏิบัติ (สฤณี อาชวานันทกุล, 2559)



ภาพที่ 2.10 6-6-4 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี สู่ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12.

2.3.8 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ

ภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการที่ผ่านมาภาครัฐเป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานที่เชื่อว่าเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยปราศจากการเปิด โอกาสและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้การดำเนินงานของภาครัฐขาดประสิทธิภาพตลอดจนขาดการยอมรับและสนับสนุนจากประชาชนในหลายครั้งได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและการเผชิญหน้าระหว่างประชาชนกับภาครัฐซึ่งเป็นการบั่นทอนพลังในการพัฒนาของสังคมไทยเพื่อให้กระบวนการพัฒนาของชาติในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางที่เน้นคนเป็นศูนย์กลางและเปิด

โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินบทบาทของภาครัฐที่จะได้รับการยอมรับย่อมต้องอาศัยความชอบธรรมที่เกิดจากการสร้างหลักประกันโอกาสและสถานะแวดล้อมที่เสริมสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการกำหนดหลักการและบรรทัดฐานของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนทั้งนี้การพัฒนาประชารัฐจะประกอบด้วยยุทธศาสตร์ที่สำคัญ 4 ยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

2.3.8.1 การเสริมสร้างหลักการใช้บังคับกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์และปรัชญากฎหมายโอกาสและสถานะแวดล้อมให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้เกิดหลักประกันด้านสิทธิทางการเมืองและสิทธิของประชาชนการจัดการลดปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมกับภาครัฐและการสนับสนุนสมรรถนะของประชาชนดังนี้ 1) การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ 1.1) รับรองและให้หลักประกันสิทธิทางการเมืองสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้ทัดเทียมกับบรรทัดฐานนานาชาติ 1.2) ให้มีกฎหมายรับรองสิทธิประชาชนในการรับรู้ข่าวสารข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารข้อมูลของราชการ 1.3) ส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐในทางการบริหารเช่นรองรับสิทธิประชาชนในการร้องขอให้รัฐจัดประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539 1.4) สนับสนุนการพัฒนาาระบบศาลปกครองเพื่อพิทักษ์สิทธิประชาชนซึ่งอาจถูกละเมิดจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ 2) การจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี 2.1) สนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติโดยยอมรับพื้นฐานของความเสมอภาคและเคารพสิทธิซึ่งกันและกันให้มีการสร้างหรือปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างคู่อริการทำความเข้าใจร่วมกันการคำนึงถึงสิทธิของทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาให้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการแก้ไขความขัดแย้ง 2.2) สนับสนุนให้มีบุคคลคณะบุคคลหรือสถาบันที่มีความชำนาญในการป้องกันและแก้ไขข้อขัดแย้งในสังคมทั้งในและนอกภาครัฐกระจายไปทั่วทุกพื้นที่พร้อมทั้งสร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเครือข่ายการดำเนินการและส่งต่อปัญหาให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันร่วมมือและประสานงานกันในการแก้ไขข้อขัดแย้งในสังคม 2.3) สนับสนุนให้มีสถาบันท้องถิ่นและสถาบันวิชาการเพื่อทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้ารวบรวมและเผยแพร่แนวทางการป้องกันและแก้ไขข้อขัดแย้งเพื่อนามาซึ่งวิสัยทัศน์ทัศนคติที่ถูกต้องและความเข้าใจร่วมกันของคนในชุมชนและสังคมในวงกว้างการเจรจาต่อรองประนีประนอมอันนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล 2.4) ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติความเข้าใจและมีทักษะเกี่ยวกับกลไกกระบวนการต่าง ๆ ในการจัดการความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธีเช่นการไกล่เกลี่ยประนีประนอมการเจรจาต่อรองการใช้อนุญาโตตุลาการ 2.5) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญกับการป้องกันการเกิดข้อขัดแย้งมากกว่าการแก้ไขดำเนินการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ด้วยการให้ข่าวสารข้อมูลที่ต้องมีความจริงใจและให้ความร่วมมือแก่ทุกฝ่ายรวมทั้งเปิดโอกาสและ

สนับสนุนให้มีการปรึกษาหารือร่วมกัน โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในระยะแรกเมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้น

3) การสร้างเสริมสมรรถนะของประชาชนและพลังทางสังคม 3.1) สนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การเพิ่มสมรรถนะของประชาชน 3.2) ปลุกฝังวัฒนธรรมการเคารพกฎระเบียบและเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทราบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประชาชน 3.3) สนับสนุนการเผยแพร่และบังคับใช้ระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนอย่างจริงจัง 3.4) ส่งเสริมเสรีภาพของสื่อมวลชนและสนับสนุนการพัฒนาสื่อเสรีตลอดจนโอกาสในการเข้าถึงสื่อและเครื่องมือการสื่อสารของรัฐโดยประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น การให้คนในชุมชนมีสิทธิใช้หอกระจายข่าวหมู่บ้านให้มีวิทยุชุมชนวิทยุท้องถิ่น 3.5) สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในสิทธิหน้าที่สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศแก่ประชาชน โดยใช้สื่อของรัฐและภาคเอกชนทางวิทยุและโทรทัศน์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่การดำเนินการของรัฐภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนหรือประเทศ

2.3.8.2 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน เพื่อให้เอกชนและประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาในฐานะผู้ตัดสินใจและผู้ดำเนินการมิใช่ในฐานะกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับผลการพัฒนาตามนโยบายของรัฐซึ่งจะเป็นการเปิดระบบการกำหนดนโยบายการวางแผนการตัดสินใจการปฏิบัติการการติดตามประเมินผลของรัฐโดยให้เอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ร่วมคิดร่วมตัดสินใจและร่วมดำเนินการตลอดจนร่วมติดตามประเมินผลและปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่องรวมทั้งทำให้ภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้ซึ่งกันและกันทำความเข้าใจกันอันจะเป็นแรงผลักดันให้ภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นและเข้าใจถึงความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างวิธีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการและแนวทางของภาคเอกชนและประชาชนและยังช่วยเสริมสร้างความสมานฉันท์และการรวมพลังสร้างสรรค์ในสังคมอีกด้วย

1) การสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา 1.1) สนับสนุนการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนาที่ไม่เป็นฝักฝ่ายในทางการเมือง รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาคท้องถิ่นและชุมชนเช่นประชาคมจังหวัด 1.2) กำหนดให้การพัฒนาแบบภาคีเป็นเงื่อนไขในการจัดสรรทรัพยากรคือ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐระบุงบภาคีเพื่อการพัฒนาในการวางแผนการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอาชีพคุณภาพชีวิตทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) การปรับคุณภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนา 2.1) เพิ่มบุคลากรมีส่วนร่วมให้กับประชาคมและกลุ่มคนที่ยังขาดบุคลากรมีส่วนร่วมเช่นเกษตรกรรายย่อยชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งคนจนในเมือง 2.2) เพิ่มสัดส่วนตัวแทนภาคเอกชนและภาคประชาชนในคณะกรรมการคณะอนุกรรมการ

คณะทำงานต่าง ๆ ของระบบบริหารการพัฒนาเช่นคณะกรรมการพัฒนาจังหวัดคณะทำงานบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2.3) เปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยตรงเพื่อดำเนินกิจกรรมพัฒนาร่วมกับภาครัฐหรือสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจกรรมที่กำหนดให้ประชาชนเป็นฝ่ายนำและภาครัฐสนับสนุน 2.4) สนับสนุนให้องค์กรประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพื้นที่และชุมชนนั้นมีส่วนร่วมบริหารท้องถิ่นของตนและดำเนินงานการพัฒนาผ่านช่องทางองค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นองค์การบริหารส่วนตำบลสภาตำบลเทศบาลสุขาภิบาลและช่องทางอื่น ๆ

3) การส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา 3.1) รับรองสิทธิชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมและ โครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ อาทิให้ประชาชน ผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินการ โครงการ 3.2) จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้มากขึ้นและลดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดแผนงานรวมทั้งบริหารกิจกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพการณ์ของท้องถิ่น 4) การเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน 4.1) ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล 4.2) สนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐ 4.3) ส่งเสริมให้องค์กรธุรกิจเอกชนสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาเพื่อชุมชนและสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนด้วยมาตรการทางภาษี 4.4) สนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายองค์กรประชาชนเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์และเสริมสร้างทักษะในการบริหารจัดการ 5) การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐโดยการปรับเปลี่ยนบทบาทจุดเน้นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงานตลอดจนขั้นตอนระเบียบและวิธีการของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ภาครัฐสามารถรองรับและเสริมสร้างการพัฒนาของภาคอื่น ๆ ดังนี้ 5.1) การปรับปรุงบทบาทการบริหารจัดการของส่วนราชการ 5.1.1) ปรับบทบาทของระบบราชการจากการตรวจสอบควบคุมเป็นการกำกับดูแลส่งเสริมพร้อมทั้งลดบทบาทในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐเพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น 5.1.2) ลดขนาดระบบราชการ โดยจำกัดการขยายตัวของหน่วยราชการและตรึงกำลังคนภาครัฐพร้อมทั้งเร่งรัดการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรทั้งภารกิจบุคลากรและขั้นตอนการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองที่เป็นอยู่อย่างจริงจัง 5.1.3) ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการงานของหน่วยงานกลางและกระทรวงทบวงกรมด้านการวางแผนด้านงบประมาณด้านบุคลากรและด้านการให้บริการให้มีความอิสระและการจัดการแบบสมัยใหม่และเป็นสากลมากขึ้น 5.1.4) การกระจาย

อำนาจตามระดับการบังคับบัญชาหรือการมอบอำนาจการตัดสินใจในหน่วยราชการกลางกระทรวง ทบวงกรมสู่หน่วยงานปฏิบัติและผู้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับระดับงานแต่ละระดับมากยิ่งขึ้น โดยให้สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจแบบเบ็ดเสร็จและทันต่อเหตุการณ์ 5.1.5) เร่งรัดระบบตรวจสอบและ ถ่วงดุลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและข้าราชการเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนสังคม และชุมชน 5.1.6) ปรับปรุงประสิทธิภาพระบบราชการและระบบข้าราชการดังนี้ 5.1.6.1) เพิ่มบทบาท ของส่วนราชการในพื้นที่เช่นจังหวัดพร้อมทั้งลดบทบาทของการบริหารราชการส่วนกลางอีกทั้งลด ขั้นตอนที่ไม่จำเป็นในการบริหารจัดการในด้านแผนงานด้านงบประมาณด้านการคลังและด้านบุคคล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและอิสระในการจัดการของหน่วยงานของพื้นที่ไปสู่นิติภูมิภาคและท้องถิ่น อย่างผสมผสานครบวงจร 5.1.6.2) เพิ่มบุคลากรในการดำเนินงานของส่วนราชการในพื้นที่พร้อมทั้ง กระจายหรือลดกำลังคนภาครัฐในการบริหารราชการส่วนกลางเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในภูมิภาคและชนบทอย่างทั่วถึง 5.1.6.3) ปรับปรุง ประสิทธิภาพระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจและธำรงรักษาคนที่มีความรู้พร้อมคุณธรรม ไว้ในระบบราชการ โดยการปรับปรุงค่าตอบแทนให้ใกล้เคียงหรือเท่าเทียมกับภาคเอกชนโดยมี ขั้นตอนที่ชัดเจนและแน่นอนและการส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพอย่างเป็นธรรม 5.1.7) ปรับปรุง การดำเนินงานบริหารรัฐกิจเป็นระบบการจัดการโดยเน้นทั้งพื้นที่กับภารกิจของหน่วยงานและการมี ส่วนร่วมของประชาชนอย่างได้สมดุล 5.1.8) ยกย่องความสำคัญของหน่วยการบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยงานจัดการหลักเพื่อการพัฒนาทุกด้านของพื้นที่ในความรับผิดชอบ พร้อมทั้งกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางแผนงานงบประมาณและการบริหาร บุคลากรตลอดจนการติดตามประเมินผลการพัฒนาโดยรวมอย่างเป็นเอกภาพและต่อเนื่องให้มีความ คล่องตัวและอิสระในการบริหารจัดการภารกิจของตนอย่างแท้จริง 5.1.9) ปรับบทบาทของหน่วยงาน กลางและหน่วยราชการในส่วนกลางให้มีหน้าที่วางแผนกำหนดนโยบายในเชิงยุทธศาสตร์ ประสานงานและให้ความสนับสนุนทางเทคนิคและอื่น ๆ เช่นทรัพยากรขวัญกำลังใจให้แก่ส่วน ราชการในภูมิภาคและท้องถิ่นเป็นสำคัญ 5.1.10) เพิ่มบทบาทของหน่วยงานในส่วนจังหวัดพร้อมกับ สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพให้มีความสามารถในการวางแผนการบริหารงบประมาณและบุคลากร ฯลฯอย่างมีประสิทธิภาพ 2) การปรับปรุงกระบวนการทางงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ มี ความอิสระและยืดหยุ่นในการบริหารเงินงบประมาณและจังหวัดสามารถตั้งและรับการจัดสรร งบประมาณได้เอง 3) การกำหนดให้จังหวัดมีบุคลากรที่มีความสามารถมากขึ้นพร้อมทั้งลดอัตราคลัง ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางตลอดจนสร้างเครือข่ายการหมุนเวียนหน้าที่การทำงาน โอกาส ความก้าวหน้าด้านอาชีพเกียรติภูมิและค่าตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ทั้งในส่วน ภูมิภาคและท้องถิ่นไม่น้อยกว่าในส่วนกลาง 4) การสร้างเกณฑ์ชี้วัดและระบบประเมินผลงานเพื่อวัด

ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการบริหารงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐทุกประเภท และทุกระดับ 5) การสร้างความรับผิดชอบทางการบริหารด้วยการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบแผนและผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ 6) การสร้างความโปร่งใสด้วยการส่งเสริมให้องค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมให้ความคิดเห็นทั่วถึงตรวจสอบโครงการพัฒนาขนาดใหญ่หรือแผนงานสำคัญๆ ของภาครัฐก่อนการดำเนินการ 7) การปรับการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะ 7.1) สนับสนุนให้ภาคเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการลงทุนด้านบริการการศึกษาด้านสาธารณสุขด้านบริการ โครงสร้างพื้นฐานอย่างเต็มศักยภาพ ฯลฯ โดยให้เป็นการแข่งขันโดยเสรีที่คำนึงถึงประโยชน์ด้านคุณภาพและราคาค่าบริการที่เหมาะสมต่อผู้ใช้บริการเป็นหลักแทนผลประโยชน์ตอบแทนที่เอกชนจะให้แก่รัฐหรือองค์กรของรัฐ 7.2) ให้มีกลไกระดับชาติที่มีความเป็นกลางเพื่อกำกับดูแลบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพคล่องตัวและมีคุณภาพบริการที่ดีได้มาตรฐานรวมทั้งกำหนดอัตราค่าบริการที่เป็นธรรมต่อผู้ให้และผู้ให้บริการ 7.3) ทบทวนปัญหาและข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบที่เปิดโอกาสหรือเพิ่มบทบาทภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินแผนงาน โดยการปรับกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ล้าสมัยให้สนับสนุนส่งเสริมการจัดการนโยบายสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ 8) การพัฒนาด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศโดยที่ตามแผนพัฒนาฯ ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาทั้งในด้านคนสังคมสิ่งแวดล้อมเศรษฐกิจและการบริหารการจัดการโดยใช้กลไกทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันให้การพัฒนาตามแผนดังกล่าวบรรลุผลในการปฏิบัติได้อย่างจริงจังจึงจำเป็นต้องปรับปรุงองค์กรกลางทางกฎหมายของประเทศให้สามารถเป็นศูนย์กลางในการสร้างกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวทางในแผนพัฒนาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพรวมทั้งการวางระบบการตรวจสอบการปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องตามเป้าหมายของกฎหมายในแต่ละเรื่องที่กำหนดขึ้น

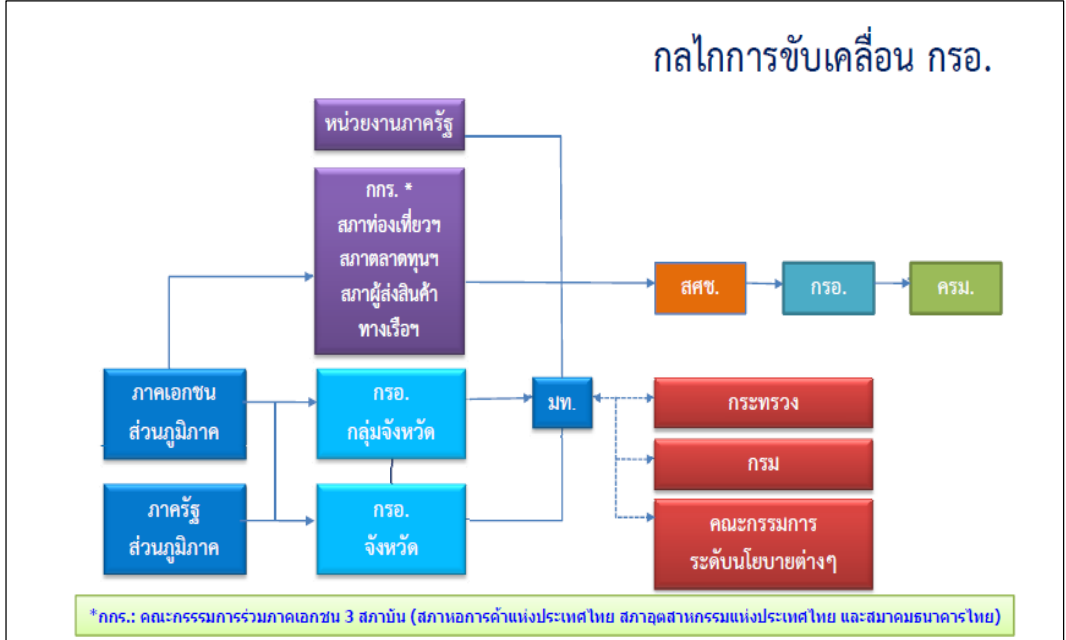
2.3.8.3 การสร้างความต่อเนื่องในงานบริหารรัฐกิจ เพื่อสร้างความต่อเนื่องและเสถียรภาพของการบริหารรัฐกิจโดยการผนึกกำลังของกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมและให้มีข้อตกลงร่วมกันในการกำหนดวิสัยทัศน์พันธกิจและระเบียบวาระแห่งชาติให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายซึ่งจะทำให้ฝ่ายต่าง ๆ สามารถมีจินตภาพในแนวทางการพัฒนาประเทศได้ตลอดจนมีพันธะความรับผิดชอบต่อที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าวดังนี้ 1) การสร้างพันธมิตรเพื่อกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติ 1.1) ให้มีการจัดการประชุมระหว่างพรรคการเมืองหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจองค์กรเอกชนองค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรประชาชนและตัวแทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ เพื่อกำหนดและทบทวนวิสัยทัศน์พันธกิจและระเบียบวาระแห่งชาติเป็นประจําอย่างต่อเนื่อง 1.2) สนับสนุนให้มีการจัดการฝึกอบรมการประชุมให้บุคลากรทุกระดับขององค์กรต่าง ๆ ข้างต้นได้มีโอกาสดูงานแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กันอย่าง

สมัครเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจซึ่งกันและกัน 1.3) เผยแพร่ประสบการณ์และเทคนิคในการสร้างพันธมิตรที่ประสบความสำเร็จตลอดจนการกำหนดระเบียบวาระแห่งชาติที่มีความเห็นสอดคล้องต้องกันเพื่อสร้างจุดมุ่งหมายร่วมกัน 1.4) กำหนดให้มีการวัดผลสำเร็จในการประสานกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมโดยการสร้างดัชนีชี้วัดที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันของกลุ่มเพื่อนมาเพิ่มพูนศักยภาพในการบริหารจัดการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกลุ่มและองค์กรของตนเอง 2) การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อเสริมสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน 2.1) สนับสนุนให้มีการเผยแพร่นโยบายของรัฐบาลแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนงานของส่วนราชการและองค์กรต่างๆ ในรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ 2.2) สนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระยะยาวและลำดับความสำคัญหรือความเร่งด่วนของปัญหาหลักๆ ของสังคมหรือประเทศ 2.3) สนับสนุนการวิจัยสัมมนาเผยแพร่วิธีการต่างๆ ที่จะช่วยให้องค์กรต่างๆ และสาธารณชนมีความรู้ความคิดกว้างไกลเท่าทันการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์รวมทั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมบุคลากรของภาครัฐการจัดการฝึกอบรมการประชุมให้บุคลากรทุกระดับขององค์กรต่างๆ ข้างต้นได้มีโอกาสดูงานแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์กันอย่างสมัครเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจความสมานฉันท์และการรวมพลังสร้างสรรค์ซึ่งกันและกัน

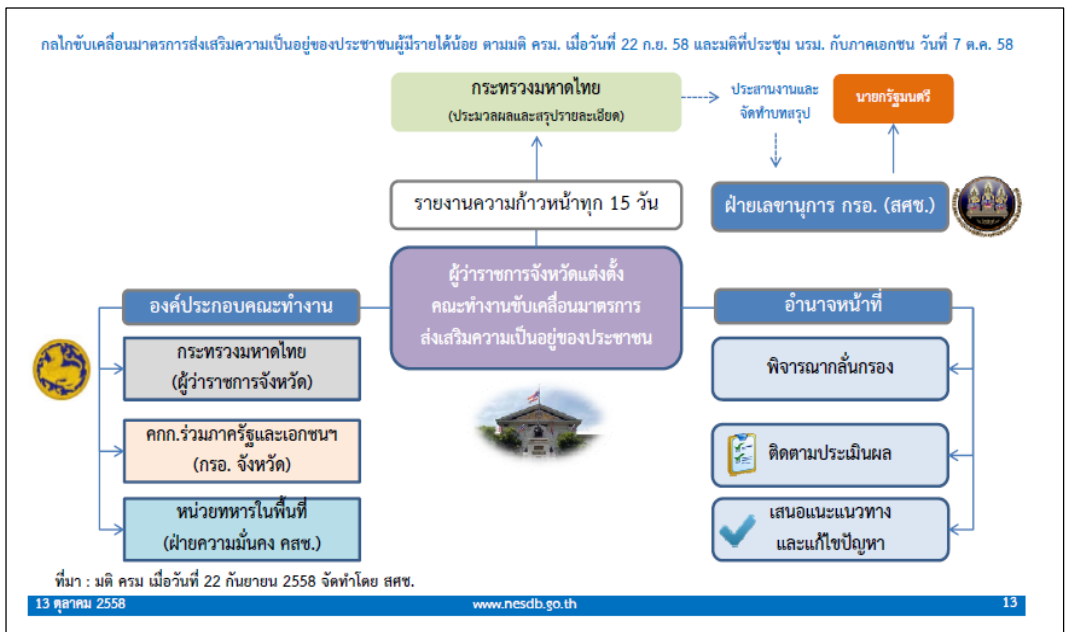
การที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการพัฒนาประชาธิปไตยได้นั้นจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการเพื่อการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติที่ระดมสรรพกำลังจากทุกส่วนของสังคมให้เกิดการศรัทธากลายเป็นภาคีเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยจะต้องมีการคำนึงถึงเงื่อนไขข้อจำกัดและแนวโน้มพัฒนาการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหาแนวทางและมาตรการในการประสานสัมพันธ์บทบาทและภารกิจที่ภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อร่วมกันปฏิบัติงานเพื่อสร้างความสุขและสันติสุขแก่ปัจเจกบุคคลชุมชนสังคมและประเทศชาติ (สฤณี อาชวานันทกุล, 2559)

นอกจากนั้นมีประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมในเรื่องของประชาธิปไตยก็คือ การเน้นย้ำของนายกรัฐมนตรีว่า ประเทศไทยไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่มันมีความต่อเนื่องกับคำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นคำที่ใช้กันมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 เพราะตอนนี้รัฐบาลทหารมีอำนาจเป็นระบบแบบเบ็ดเสร็จแล้ว เหลือแค่ใช้ธรรมเป็นอำนาจ กระทำให้สัมฤทธิ์ผลอย่างชัดแจ้งเท่านั้น โดยยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศไทยมีอยู่ที่ประการ ได้แก่ 1) การเสริมสร้างหลักการใช้งบประมาณที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสภาวะแวดล้อม ให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน 3) การเพิ่มพูนประสิทธิผลและประสิทธิภาพของภาครัฐ และ 4) การสร้างความต่อเนื่องในการบริหารรัฐกิจ “ประชาธิปไตยเพื่อราษฎร และ เพื่อรัฐ” ผู้จัดการออนไลน์, 22 กันยายน 2558)

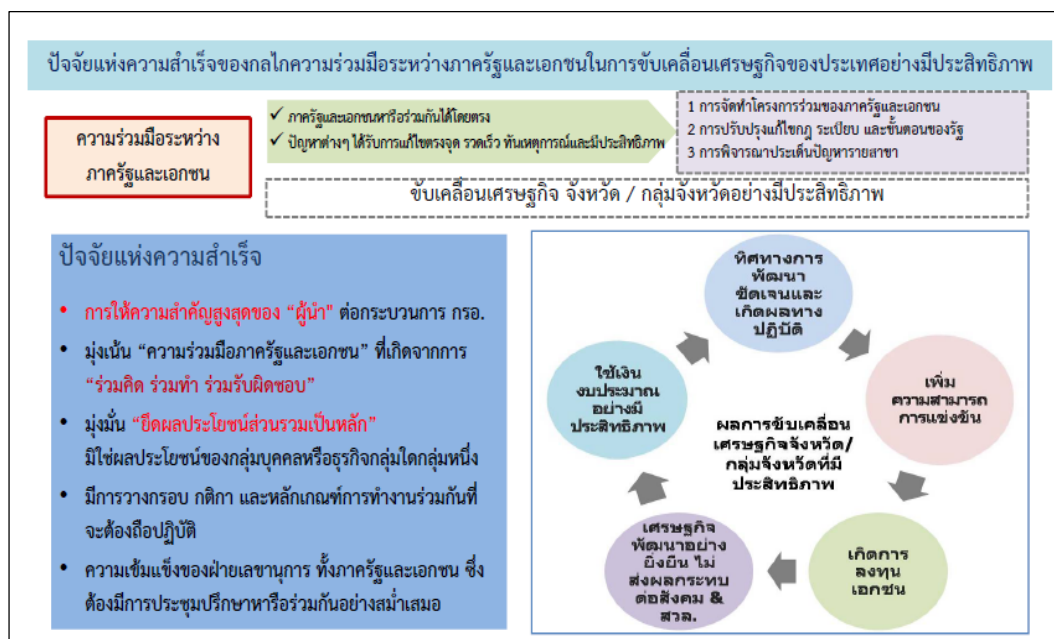
โดยจากที่มาและแนวคิดของนโยบายประชารัฐแสดงเป็นแผนภาพได้ตามภาพที่ 2.11-2.13 ดังนี้



ภาพที่ 2.11 กลไกการขับเคลื่อน กรอ.



ภาพที่ 2.12 กลไกการขับเคลื่อนมาตรการส่งเสริมประชาชนที่มีรายได้น้อย



ภาพที่ 2.13 ปัจจัยแห่งความสำเร็จของกลไกความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภาครัฐ

การบริหารงานภาครัฐ (Public Administration) นั้นมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่ยาวนาน นับตั้งแต่ยุคอียิปต์โบราณที่มีระบบการบริหารในการสร้างระบบชลประทานเพื่อแก้ปัญหาหน้าท่วมประจำปีจากแม่น้ำไนล์ ในสมัยราชวงศ์ Hun Dynasty ประเทศจีนได้มีการใช้แนวคิดของลัทธิขงจื้อในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่รัฐโดยระบบคุณธรรมและความสามารถ ไม่ใช่โดยชาติกำเนิด โดยมีเป้าหมายเพื่อความสุขของประชาชน ในส่วนของยุโรปมีหลายอาณาจักร เช่น กรีก จักรวรรดิโรมันและสเปน ที่ใช้หลักการบริหารด้วยกฎเกณฑ์ด้วยกระบวนการที่กำหนดและควบคุมจากส่วนกลางและการพัฒนาของรัฐสมัยใหม่ในยุคกลางเป็นการพัฒนาที่ยืด โครงสร้างในระบบราชการเช่นกันถึงแม้ว่าจะมีตัวแบบการบริหารงานภาครัฐบางชนิดเกิดขึ้นก่อนหน้านี้นี้ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแต่การบริหารงานภาครัฐแบบดั้งเดิมที่แท้จริงนั้นเริ่มตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา (Hughes, 1994, pp. 24-25) โดยระบบของการบริหารงานภาครัฐในยุคแรกนั้นจะเป็นลักษณะส่วนตัวบนพื้นฐานของความจงรักภักดีเฉพาะบุคคล เช่นต่อกษัตริย์หรือขุนนางแทนที่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายและความจงรักภักดีต่อองค์กรและต่อรัฐดังเช่นในเวลาต่อมา การทำงานในภาครัฐไม่ได้เป็นอาชีพถาวรที่ทำงานแบบเต็มเวลา แต่เป็นเพียงกิจกรรมทางธุรกิจของบุคคลหนึ่งเท่านั้น โดยแนวปฏิบัติทั่วไปก็คือ ผู้ที่จะทำงานต้องสมัครทำงานกับญาติหรือตระกูลที่คุ้นเคยกันเพื่อขอความช่วยเหลือ โดยไม่จำเป็นว่าผู้สมัคร

จะต้องมีความสามารถในทางใดทางหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งระบบการบริหารงานดังกล่าวมักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่าระบบอุปถัมภ์ (Patronage หรือ Nepotism) (Hughes, 1994, p. 25)

ประเทศไทย เมื่อครั้งที่ได้เชื่อมต่อเศรษฐกิจของไทยเข้ากับเศรษฐกิจโลกในการเปิดเสรีทางการเงินด้วย Bangkok International Banking Facilities (BIBF) ในเวลาไม่นาน ธุรกิจอุตสาหกรรมของไทยก็ล้มละลายต้องขายกิจการกันระเนระนาด ปัญหาสังคมต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมามากมาย ถึงขนาดที่ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายจนกระทั่งลุกขึ้นมาเรียกร้องให้มีการปฏิรูป การเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ใน พ.ศ. 2540 ความล้มเหลวดังกล่าวทำให้ประเทศต้องปรับตัวขนานใหญ่ เช่น ต้องมีการปฏิรูปการเมืองเพื่อเปลี่ยนวิธีการบริหารประเทศให้เป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาล (Good Governance) มากขึ้น โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องมีการปฏิรูปการศึกษา โดยจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างน้อย 12 ปี เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้ทันโลก และต้องมีการฟื้นฟูเศรษฐกิจ จัดระบบสวัสดิการรองรับคนที่ตกงานไปจากธุรกิจอุตสาหกรรมในเมืองจำนวนมาก เช่น การจัดให้มีกองทุนหมู่บ้าน พักหนี้เกษตรกร และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือโครงการ “30 บาทรักษาได้ทุกโรค” เป็นต้น

การปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องมีการกิจเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านการจัดสวัสดิการให้คนว่างงานจำนวนมาก การฟื้นฟูเศรษฐกิจ ตลอดจนการจัดการศึกษาให้คนทั้งประเทศได้รู้ทันโลก ฯลฯ แต่ในขณะที่เดียวกันรัฐกลับจะต้องมีกำลังคนและงบประมาณที่น้อยลง ทั้งนี้เพราะสภาพเศรษฐกิจที่ตกต่ำผนวกกับกระแสเศรษฐกิจเสรี และกระแสประชาธิปไตยที่เน้นให้รัฐต้องจำกัดบทบาท ขนาด และการใช้ทรัพยากรนอกจากนี้ ภายใต้อิทธิพลประชาธิปไตยและธรรมาภิบาล รัฐบาลก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามชอบใจได้เหมือนในสมัยก่อน ๆ การดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น สร้างเขื่อน สร้างโรงไฟฟ้า หรือวางท่อก๊าซ ฯลฯ จะต้องดำเนินการอย่างโปร่งใส ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง (ปีณรส มาลากุล ณ อยุธยา, 2546)

2.4.1 การปรับตัวของระบบบริหารภาครัฐของไทย

ในการปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐของไทยเพื่อรองรับกระแสโลกาภิวัตน์ ในช่วงของรัฐบาลชุด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เริ่มปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเดือนตุลาคม 2545 ซึ่งทำให้มีการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่จาก 14 กระทรวง 1 ทบวง มาเป็น 20 กระทรวง และได้มีการกำหนดให้มี คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ โดยการปฏิรูประบบราชการในยุคนี้จึงเรียกว่า “การพัฒนาระบบราชการ” เครื่องมือที่สำคัญคือ 1) แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) 2) พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามมาตรา 3/1 และมาตรา 71/10(5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 4) โครงการพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นการจัดการเรียนรู้จากการปฏิบัติ (Action Learning Program) เพื่อพัฒนาผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้บริหารของกระทรวงนำร่องในการบริหารการเปลี่ยนแปลงตามหลักการและแนวทางในการพัฒนาระบบราชการ

2.4.2 จุดมุ่งหมายของการพัฒนาระบบราชการ

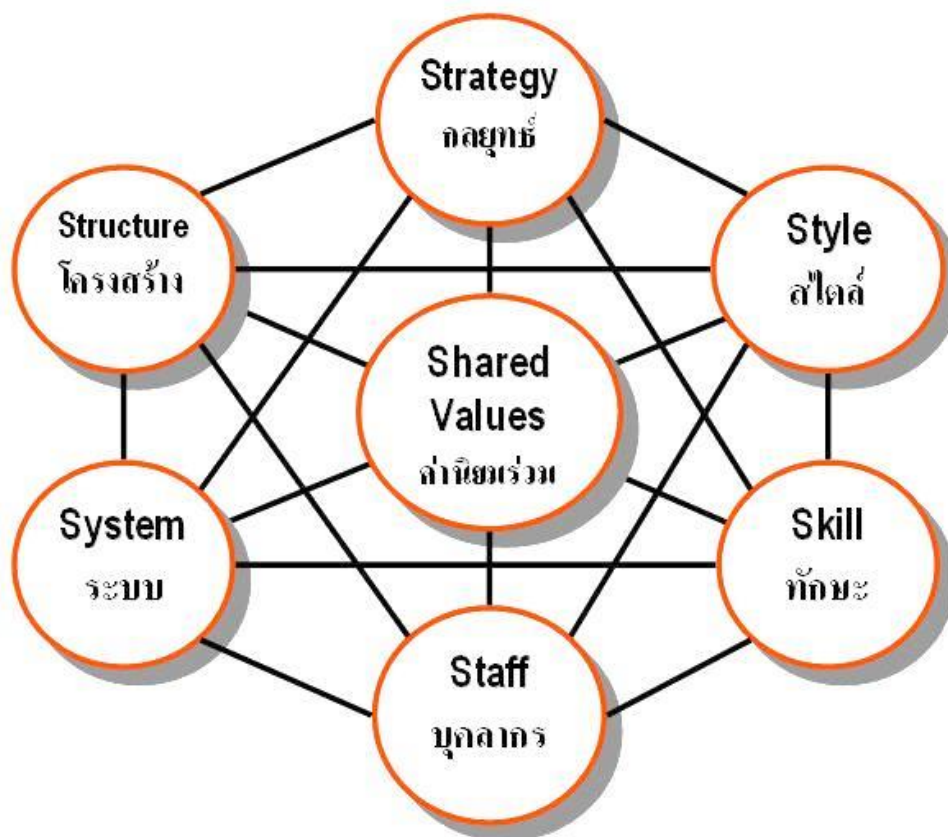
ในด้านจุดมุ่งหมายของการพัฒนาระบบราชการ ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศ สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และประโยชน์สุขของประชาชนซึ่งจากวิสัยทัศน์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นความพยายามที่จะปรับเปลี่ยนระบบราชการให้สามารถปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมใน “ยุคโลกาภิวัตน์” และ “การทำให้ระบบราชการไทยมีความเป็นเลิศ” ก็สะท้อนถึงความพยายามที่จะทำให้เกิดการเรียนรู้ขององค์กรที่จะพัฒนาการบริหารงานด้านต่าง ๆ จนกระทั่งมีความเป็นเลิศสิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยนในการพัฒนาระบบราชการในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาไว้ 7 ประการคือ 1) การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน 2) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 3) การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ 4) การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ 5) การปรับเปลี่ยนกระบวนการ วัฒนธรรม และค่านิยม 6) การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย 7) การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ซึ่งการปรับเปลี่ยนในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ หากพิจารณาโดยอาศัยกรอบแนวคิด McKinsey's 7 S ก็คือการปรับตัวแปรสำคัญในการบริหารองค์กรทั้ง 7 ประการให้สนับสนุนและสอดคล้องกันนั่นเอง กล่าวคือ (Thomas and Robert, 2004) ยุทธศาสตร์ที่ 1 “การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน” ก็คือ การปรับเปลี่ยน ยุทธศาสตร์ (Strategy) ในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับภาวะที่ต้องมีงานมากขึ้น แต่มีเงินและคนน้อยลง ซึ่ง กระบวนการวิธีการทำงานตามยุทธศาสตร์ เดิมย่อมใช้ไปได้ก็ไม่นาน ยุทธศาสตร์ที่ 2 “การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน” ก็คือ การปรับเปลี่ยน โครงสร้าง (Structure) หรือวิธีการ “จัดทัพ” เพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ใหม่ ซึ่งในการพัฒนาระบบราชการก็มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างโดยเชื่อมโยง “หน้าที่” (Function Departmentalization) คือ กระทรวง ทบวง กรม กับ “พื้นที่” (Regional Departmentalization) ซึ่งหมายถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ในลักษณะเมตริกซ์ (Matrix) โดยให้ยึดจุดเน้นตามนโยบายของ

รัฐบาล ที่เรียกว่า “Agenda” เข้าไปด้วยอีกมิติหนึ่ง ยุทธศาสตร์ที่ 3 “การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ” นั้นเป็นการนำเอาระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based Budgeting System) มาใช้โดยการกำหนดให้มีการทำคำรับรองผลการปฏิบัติราชการที่มีตัวชี้วัดผลงานอย่างชัดเจน และจัดสรรงบประมาณไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และให้ส่วนราชการได้มีอิสระในการบริหารจัดการโดยไม่ติดขัดกับกฎระเบียบต่าง ๆ จนมากเกินไป ซึ่งก็คือการปลดพันธนาการของกฎระเบียบเพื่อให้ส่วนราชการสามารถเลือกวางระบบระเบียบวิธีปฏิบัติได้เอง หรือเป็นการให้อิสระในการจัดระบบงาน (System) นั้นเอง ยุทธศาสตร์ที่ 4 “การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่” ก็คือการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารงานบุคคล เพื่อให้สามารถจัดการทรัพยากรบุคคล (Staff) ให้มีขีดสมรรถนะ และทักษะความสามารถ (Skill) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์โครงสร้างและระบบงานใหม่นั้นเอง ยุทธศาสตร์ที่ 5 “การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยม” เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งหากพิจารณาจากกรอบแนวคิด 7 S ก็คือ การปรับค่านิยมร่วม (Shared Values) ของระบบราชการนั่นเอง ยุทธศาสตร์ที่ 6 “การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย” โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพและความทันสมัย และยุทธศาสตร์ที่ 7 “การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม” ก็เป็นการปรับเปลี่ยนแบบแผนพฤติกรรม (Style) ในการปฏิบัติราชการนั่นเอง

กล่าวโดยสรุปก็คือ การพัฒนาระบบราชการตาม แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ก็คือการปรับเปลี่ยนส่วนต่าง ๆ ของระบบราชการไทยตามตัวแปรต่าง ๆ ในกรอบแนวคิด McKinsey’s 7 S นั้นเอง



ภาพที่ 2.14 กรอบแนวคิด McKinsey's 7 S. ปรับปรุงจาก แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550), โดย คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, (2546), กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

2.4.3 เครื่องมือทางการบริหารที่นำมาใช้ในการพัฒนาระบบราชการ

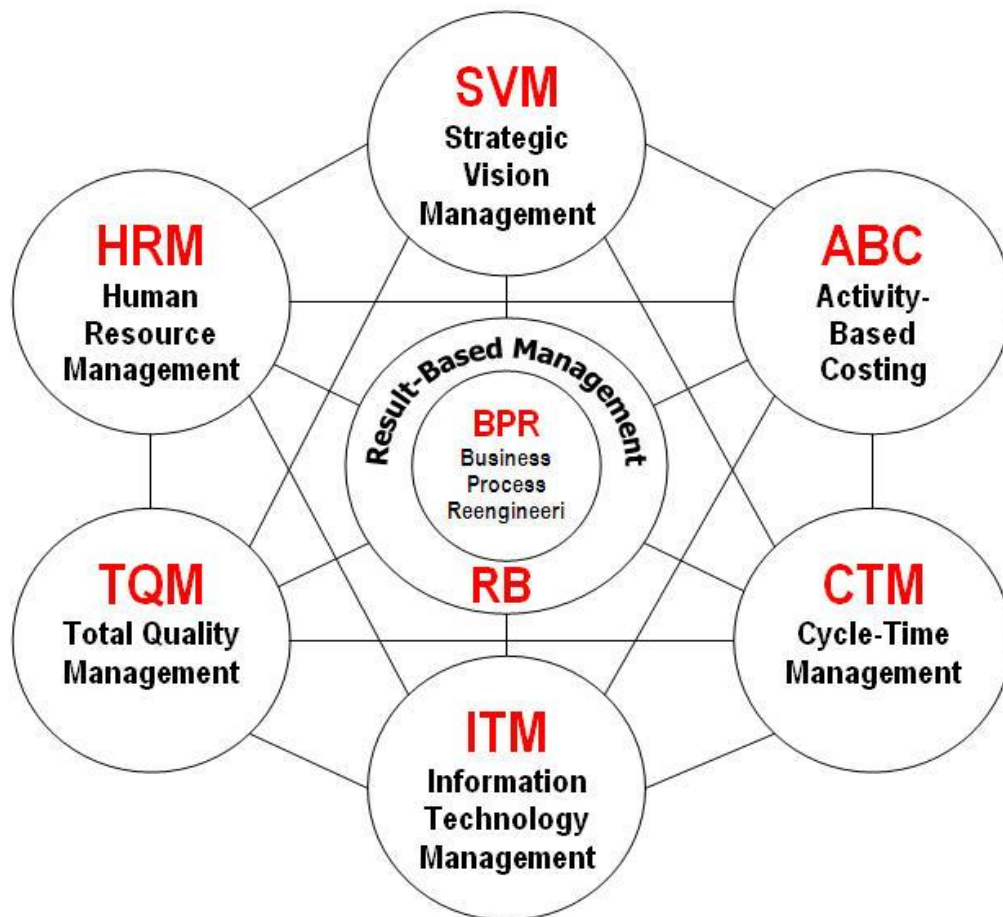
นอกจากการปรับเปลี่ยนตัวแปรทางการบริหารทั้ง 7 ประการตาม McKinsey's 7 S แล้ว การพัฒนาระบบราชการในครั้งนี้ ยังเป็นการนำเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้กับระบบบริหารราชการอีกเป็นจำนวนมาก โดยเครื่องมือส่วนใหญ่ที่นำมาใช้จะมีกำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเครื่องมือต่าง ๆ ได้แก่

- 1) การจัดการเชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision Management) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารได้ศึกษา ทบทวนสถานการณ์ภายนอกและภายในองค์กร เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ และยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานขององค์กรให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่ “งานมาก แต่มีเงินและคนน้อย” ซึ่งเครื่องมือชิ้นนี้ปรากฏใน พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่น ใน มาตรา 33 ที่ให้ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปหรือไม่โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของ คณะรัฐมนตรี กำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ

และสถานการณ์อื่นประกอบกัน และ ในมาตรา 16 ที่ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้น โดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13 เป็นต้น (Dignam, 1990) 2) การจัดการโดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการให้มามุ่งเน้นที่การบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจ โดยให้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (Key Performance Indicators) และเป้าหมาย และให้จัดสรรงบประมาณตามเป้าหมายนั้น โดยให้อิสระแก่ส่วนราชการในการเลือกวิธีการปฏิบัติ แต่จะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นปรากฏใน พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 9 คือ ในการบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการ โดยให้มีรายละเอียดของ ขั้นตอน ระยะเวลา และงบประมาณที่จะต้องใช้ เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ และ ส่วนราชการ ต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการ ซึ่งต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด 3) การจัดการต้นทุนฐานกิจกรรม (Activity-Based Costing) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารต้นทุนค่าใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ และในการกำหนดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยผลผลิต เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำค่าของงบประมาณในระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยการจัดการต้นทุนฐานกิจกรรม ปรากฏในพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 21 ที่ให้ส่วนราชการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้คำนวณรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ และรายงานให้สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ นอกจากนี้ การคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยยังเป็นการส่งเสริมให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ ซึ่งในมาตรเดียวกันได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่รายจ่ายต่อหน่วยของงานใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของส่วนราชการอื่น ให้ส่วนราชการนั้นจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะดังกล่าวเสนอสำนัก งบประมาณ กรมบัญชีกลาง และ ก.พ.ร. ทราบ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการบริหารงานในยามที่ “งานมาก แต่มีเงินและคนน้อย”(R. Kaplan, 1988, p. 61-66) 4) การรีออกแบบงาน (Business Process Reengineering)ซึ่งหมายถึงการรีออกแบบงานขั้นตอนเดิมออก แล้วออกแบบกระบวนการขั้นตอนใหม่โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้เพิ่มประสิทธิภาพ ลดระยะเวลา และต้นทุนอย่างเห็นผลได้ชัด ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 27 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการกระจายอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ ให้แก่ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ มาตรา 29

ให้ส่วนราชการแต่ละแห่งจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการ และในมาตรา 30 ให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องจัดให้ส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริการประชาชนร่วมกันจัดตั้งศูนย์บริการร่วม เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถติดต่อเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว (Michael Hammer and James Champy, 1993) 5) การบริหารวงรอบเวลา (Cycle-Time Management) ซึ่งเป็นการจัดการกับระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ให้สามารถควบคุมระยะเวลาแล้วเสร็จ หรือในการดำเนินงานขั้นตอนต่าง ๆ อย่างรวดเร็วทันกาล ซึ่งปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่นใน มาตรา 37 ที่ให้ส่วนราชการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานแต่ละงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการทราบเป็นการทั่วไป หาก ก.พ.ร. พิจารณาเห็นว่างานนั้นสามารถกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จให้เร็วกว่าเดิมได้ ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ และให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา ซึ่งจากมาตรการดังกล่าวจะเห็นว่าส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องหันมาพิจารณาปรับปรุงวงรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานของตนเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น 6) การบริหารคุณภาพทั่วทั้งองค์การ (Total Quality Management) ซึ่งเป็นการจัดให้มีการบริหารคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานในทุก ๆ ส่วนขององค์การเพื่อให้สามารถสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ลูกค้าทั้งภายนอกและภายในองค์การให้ได้มากที่สุด ซึ่งหมายถึงจะต้องมีการรับฟังความต้องการ และสำรวจความพึงพอใจของลูกค้าผู้ใช้บริการอยู่เสมอ ซึ่งในเรื่องนี้ ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดไว้เช่น ในมาตรา 45 ให้ส่วนราชการ จัดให้มีคณะผู้ประเมินอิสระดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ ความคุ้มค่าในภารกิจ และในมาตรา 42 ให้ส่วนราชการที่มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการอื่น มีหน้าที่ตรวจสอบว่ากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่นหรือไม่ เพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมโดยเร็วต่อไป เป็นต้น ซึ่งทั้งสองกรณีสะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการจะต้องมีการทบทวนปรับปรุงการดำเนินงานของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการอยู่เสมอ (Brounds, 1994) 7) การจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Management) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินงานขององค์การสมัยใหม่ที่ต้องมีกระบวนการที่ทันสมัย มีวงรอบของระยะเวลาการปฏิบัติงานสั้น และมีต้นทุนในกิจกรรมต่าง ๆ ลดลง และต้องการสื่อสารที่รวดเร็ว ทัวถึงและถูกต้องแม่นยำ ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเรื่องการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการ

สื่อสารมาใช้ไว้ในหลายมาตรา เช่น มาตรา 39 ให้ส่วนราชการจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ หรือใน มาตรา 41 ที่กำหนดให้ ในกรณี ที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ โดยมีข้อมูล และสาระตามสมควร ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไป และ ให้แจ้งให้บุคคลนั้นทราบผลการดำเนินการด้วย ทั้งนี้ อาจแจ้งให้ทราบผ่านทางระบบเครือข่าย สารสนเทศของส่วนราชการด้วยก็ได้ จากทั้ง 7 ประการที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการพัฒนาระบบ ราชการได้มีการนำเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ในระบบราชการเป็นจำนวนมาก ซึ่ง หากนำเครื่องมือเหล่านี้มาจัดเรียงเป็นแผนภาพก็จะให้เห็นความเชื่อมโยงกันดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 2.15 เครื่องมือทางการบริหารในการพัฒนาระบบราชการ

2.4.4 การบริหารงานภาครัฐตามแนวคิดธรรมาภิบาล

ปธาน สุวรรณมงคล (2558, น. 28-31) กล่าวว่า ธิรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อการ บริหารภาครัฐในหลายมิติ ดังนี้

2.4.4.1 มิติภาครัฐ

ประการแรก ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรในภาครัฐมีเป้าหมายอยู่ที่การยึดประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพในการบริหารภาครัฐอย่างจริงจังมากขึ้น โดยมีการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความรวดเร็ว และประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณมีความคุ้มค่ามากขึ้นซึ่งวัดได้จากความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการ

ประการที่สอง ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐให้ความสำคัญกับผลสำเร็จหรือผลงานมากกว่าการทำเสร็จ เหมือนเช่นที่ผ่านมาในอดีตการให้ความสำคัญกับผลสำเร็จหรือผลงานทำให้มีความคุ้มค่ามากขึ้น โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น มีตัวชี้วัด (Key Performance Indicator, KPI) ที่ถูกกำหนดไว้ก่อนการปฏิบัติงานซึ่งสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ และพันธกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพึงพอใจของประชาชนนับเป็นตัวประเมินผลที่สำคัญ

ประการที่สาม ช่วยให้ระบบการบริหารภาครัฐมีความโปร่งใสตรวจสอบได้มากขึ้น โดยมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบของภาครัฐให้รัดกุมและเปิดเผยต่อสาธารณะให้รับรู้กันทั่วไป เช่น การมีกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ การมีกฎหมายเกี่ยวกับการห้ามฮั้วประมูลงานของภาครัฐ เป็นต้น รวมถึงมีองค์กรอิสระในการกำกับ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ประการที่สี่ ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐมีความตระหนักถึงความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชนและองค์กรมากขึ้น ซึ่งความสำนึกรับผิดชอบมีส่วนทำให้การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐมีการระมัดระวังการกระทำที่มีผลต่อสาธารณะหรือประชาชนมากขึ้น และหากเกิดข้อผิดพลาดขึ้นก็ต้องพร้อมที่จะรับผลของการกระทำนั้น โดยไม่หลบเลี่ยงหรือโยนความผิดให้บุคคลอื่นหรือนิ่งเฉย

ประการที่ห้า ช่วยทำให้ระบบราชการเป็นระบบเปิดและเปิดโอกาสให้ประชาชน มีช่องทางมีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐอย่างหลากหลายและเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ระบบบริหารภาครัฐในอดีต มักเป็นระบบที่ปิดโดยประชาชนไม่รู้ข้อมูลข่าวสารในการบริหารงานของภาครัฐมากนักและข้อมูลส่วนใหญ่ถูกพิจารณาว่า ไม่เปิดเผยหรือเป็นความลับ แต่เมื่อมีการนำแนวคิดธรรมาภิบาล มาใช้ทำให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ และให้สิทธิแก่ประชาชนในการยื่นขอข้อมูลข่าวสารจากหน่วยภาครัฐได้ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อสาธารณะผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารหรือเว็บไซต์ของหน่วยงาน เป็นต้น และประชาชนยังมีช่องทางในการร้องเรียนการเสนอความคิดเห็นผ่านช่องทางต่าง ๆ ของรัฐอีกด้วย

ประการที่หก ช่วยส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐยึดกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าการใช้ดุลพินิจหรือตามอำเภอใจ โดยมีการวางมาตรฐานการปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจหรือ แต่ละงานไว้ชัดเจนทำให้การใช้กฎหมายเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนอาจลดลงไป

ประการที่เจ็ด ทำให้ระบบบริหารภาครัฐเป็นตัวขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้นส่งผลให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขันมากขึ้น โดยมีภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

ประการที่แปด ทำให้บุคลากรภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญของคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้ให้บริการประชาชนมิใช่เจ้านายของประชาชนหรือผู้มีสถานภาพที่เหนือกว่าประชาชน

2.4.4.2 มิติภาคประชาชน

ประการแรก ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐได้มากขึ้นเนื่องจากระบบราชการได้เปิดกว้างมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ

ประการที่สอง ทำให้ประชาชนมีความตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ของพลเมืองมากขึ้นหลังจากได้รับข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐและแหล่งอื่น ๆ มากขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สาม ทำให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วมากขึ้นอันเป็นผลมาจากการปรับรื้อกฎหมาย กฎระเบียบต่าง (Deregulation) ทำให้มีการลดขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการลงไปมาก และภาครัฐได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเช่น การจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการให้บริการประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ตลอดเวลา

ประการที่สี่ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของระบบบริหารภาครัฐโดยเฉพาะประเด็นการคอร์ปชั่น การใช้อำนาจไม่เป็นธรรมเนื่องจากประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจและความตระหนักมากขึ้นรวมถึงมีการใช้สิทธิพลเมืองในการเรียกร้อง ร้องเรียน และฟ้องร้องต่อศาลในกรณีที่ถูกละเมิดสิทธิ

2.4.4.3 มิติภาคธุรกิจเอกชน

ประการแรก ทำให้การบริหารกิจการธุรกิจได้รับความสะดวกรวดเร็วมากขึ้นส่งผลให้การแข่งขันเชิงธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี

ประการที่สอง ทำให้ต้นทุนทางธุรกิจเป็นไปตามต้นทุนที่แท้จริงเนื่องจากภาครัฐมีความโปร่งใสในการดำเนินงานมากขึ้น มีการเรียกรับผลประโยชน์น้อยลง

ประการที่สาม ทำให้ประเทศชาติสามารถแข่งขันทางธุรกิจในเวทีการค้าโลก ได้อย่างไม่เสียเปรียบโดยมีการบริหารภาครัฐเป็นตัวสนับสนุนเอื้ออำนวยเกี่ยวกับภาครัฐกิจเอกชน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในบางมาตราได้สะท้อนให้เห็นแนวคิดและคุณค่าในเรื่อง ธรรมนูญและรองรับต่อแนวทางในการสร้างรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นในสังคมไทยมีดังต่อไปนี้ (มนตรี กนกาวี, 2548) 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักนิติธรรมนี้หลักการปกครองโดยกฎหมายนี้มีขึ้นเพื่อความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินการแสดงออกการดำรงชีพเป็นต้นซึ่งถือเป็นหนึ่งในบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหมดของปัจเจกบุคคลและโดยหลักการนี้ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใดๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้ไม่ว่าจะในเชิงการลิดรอนเพิกถอนอำนาจของประชาชนด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือด้วยวิธีการอื่นใดโดยมักจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐอาทิในรัฐธรรมนูญของประเทศทั้งนี้หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติธรรมนี้ที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวอาทิสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและการรับโทษทางกฎหมาย 2) หลักคุณธรรม (Virtues) การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้องดีงามการส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติกับคนในสังคมซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้สะท้อนถึงคุณค่า (Values) ที่ดีงามของมนุษย์อาทิการคุ้มครองและสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จริยธรรมและคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและมาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใสเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้ซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวอาทิการสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจและระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์กรซึ่งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐและการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างโดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบขององค์กรรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญในการทำงานของเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวม การสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่าง เช่นการกำหนดกรอบของรัฐบุคลากรของรัฐและองค์กรในรัฐธรรมนูญในการทำงานตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักประกันในการทำงานของรัฐที่จะต้องตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนรวมและการสร้างระบบการรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างการสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง 6) หลักความคุ้มค่า

(Effectiveness) การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การภาครัฐโดยมุ่งเน้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วยการกำหนดกรอบหน้าที่ของบุคลากรภาครัฐ โดยมุ่งเน้นในการทำหน้าที่ของบุคลากรในภาครัฐและการสร้างเครื่องมือของรัฐ ในการปรับโครงสร้างระบบราชการเพื่อตอบสนองในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม เป็นไปตามแนวทางที่สร้างกลไกให้รัฐบาลในฐานะผู้กำหนดนโยบายจะได้ปรับปรุงการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองหลักความคุ้มค่า

กฎหมายระดับรองฉบับสำคัญฉบับหนึ่งที่ถือว่าเป็นปฐมบทของการวางกรอบแนวคิดและข้อกำหนดอันเกี่ยวกับการจัดการบริหารงานที่ดีของหน่วยงานภาครัฐไทยได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ปรากฏหลักการของคำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขมีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคตเพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสอดคล้องกับความเป็นไทยรัฐธรรมนูญและกระแสโลกปัจจุบัน

ในประเทศไทยธรรมาภิบาล (Good Governance) ในความหมายที่เสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในอีกชื่อหนึ่งเรียกว่าธรรมาภิบาลมีความหมายหลายประการดังต่อไปนี้ (สุจิตรา บุญญรัตน์, 2549, น. 30-33) 1) หมายถึงกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐภาคสังคมภาคเอกชนและประชาชนโดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพมีคุณภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้ 2) หมายถึงการที่กลไกของรัฐทั้งทางการเมืองและการบริหารมีความเข้มแข็งแกร่งมีประสิทธิภาพสะอาดโปร่งใสรับผิดชอบหรือ 3) หมายถึงการบริหารหรือการปกครองที่ดีหรือการปกครองหรือการบริหารที่เป็นธรรมโดยจะมียอดประกอบ 3 ประการความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

ปรัชญา เวสารัชช (2542, น. 45) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลในชื่อว่าการบริหารจัดการที่ดีซึ่งหมายถึงกลไกการทำงานของหน่วยงานใดๆ ไม่ว่ารัฐบาลระบบราชการหรืออะไรก็ตามที่มีรูปแบบวิธีการบริหารจัดการที่ดีโดยพิจารณาถึงสามเรื่องหลัก ๆ ได้แก่ หลักการที่ดี วิธีการที่ดี และผลลัพธ์ที่ดี มีคุณภาพด้วยคือจะต้องมีประสิทธิภาพมีหลายคำสื่อความหมายที่เป็นไปในทำนองเดียวกันได้แก่

รัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประชารัฐกลไก ประชากรที่ดึกดำบรรพ์ภาคราชการที่ระบบบริหารจัดการที่ดีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นต้น ประสิทธิภาพเป็นธรรมโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2545, น. 1-2) ธรรมนูญสากล ในความหมายแบบสากล มีความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธรรมนูญสากลเน้นกฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจการเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

ลัดดา ผลวัฒนะ (2557, น. 17) ได้สรุปว่า ธรรมนูญสากล หมายถึง หลักในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ได้รับรู้ถึงความยุติธรรมรักษากฎหมายสิทธิประโยชน์ของส่วนรวม ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ก่อให้เกิดพลังความร่วมมือ รับผิดชอบในการพัฒนาสังคม และชาติบ้านเมืองมากยิ่งขึ้น

ไสว บุญมา (2559) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ธรรมนูญสากล” เป็นศัพท์ใหม่ซึ่งแปลมาจาก Good Governance คำนี้มีความหมายกว้างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรทั้งหลายให้มีประสิทธิภาพ ธนาคารโลกเป็นสถาบันแรกที่นำคำนี้มาใช้อย่างกว้างขวางกับกระบวนการพัฒนา โดยทั่วไปเข้าใจกันว่าธนาคารโลกต้องการหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า Corruption โดยตรงกับประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะการใช้คำนั้นจะทำให้เกิดการเผชิญหน้ากันกับข้าราชการและนักการเมืองของประเทศต่าง ๆ ดังเป็นที่ทราบกันดี คนเหล่านั้นมักมีความน้อยฉลาดสูง (Corruption ในที่นี้มีความหมายครอบคลุมซึ่งอาจใช้ในนัยของ “ความน้อยฉลาด” “ความไม่โปร่งใส” “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” หรือ “ความคดโกง” ก็ได้)

สรุปได้ว่า จากแนวคิดของนักวิชาการและผู้ปฏิบัติพบว่า ธรรมนูญสากลเป็นหลักการและแนวคิดที่สะท้อนถึงการบริหารจัดการยุคใหม่เป็นแนวทางพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดีอย่างต่อเนื่อง และนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นพื้นฐานการพัฒนาทั้งการดำเนินชีวิตในสายกลาง การยึดถือหลักความพอเพียง การนำความรู้ต่าง ๆ มาใช้อย่างรอบคอบและการเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติให้เกิดมโนสำนึกในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริตพร้อมทั้งนำหลักบริหารจัดการที่ดีมากำหนดเป็นแนวทางการพัฒนาองค์กร สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบโดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วมจัดระบบที่สนับสนุนให้มีกรปฏิบัติตนตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะผ่านไปเรื่องของการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใสโดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ และ

ป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร ทั้งนี้เพื่อสามารถใช้เป็นภูมิคุ้มกันของภาคเศรษฐกิจและสังคม พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศให้เป็นปัจจุบันเสมอ

2.4.5 การบริหารงานตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานตามแนวทางการจัดการภาครัฐแนวใหม่ประกอบด้วยสาระสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

2.4.5.1 การพัฒนาระบบราชการประเทศไทยภายใต้ระบบการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาระบบราชการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งนี้ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาพื้นฐานและจุดอ่อนของระบบราชการที่สั่งสมกันมาเป็นเวลานาน และการเร่งพัฒนาขีดสมรรถนะและเสริมสร้างความเข้มแข็ง อันจะช่วยทำให้ระบบราชการสามารถปรับตัวได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ร่วมกับผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมือง เพื่อขับเคลื่อนประเทศไทยให้ก้าวผ่านออกจากภาวะวิกฤตและแก้ไขปัญหาบ้านเมืองให้ลุกล่วงไปด้วยดี รวมถึงการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันในเวทีโลก และยกระดับประเทศไทยเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในวงนานาชาติในการสร้างความเป็นเลิศในระบบราชการไทยให้ยอมรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้น จำเป็นที่จะต้องยึดหลักการสำคัญ คือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังความปรารถนาในมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 6)

2.4.5.2 การเปลี่ยนแปลงกระบวนการและวิธีการทำงานระบบราชการไทยที่ผ่านมายังคงมุ่งเน้นที่ปัจจัยนำเข้าและรายละเอียด โดยให้ความสำคัญกับระเบียบการปฏิบัติมากกว่ายุทธศาสตร์และการบรรลุผล ไม่ได้ตอบสนองความต้องการพยายามสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนเป็นหลัก ขาดระบบราชการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง ทำให้มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงานเสียใหม่ โดยให้ยึดวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตอบสนองความต้องการของประชาชนประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย สามารถตรวจสอบผลงานได้ (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 11)

1) วางแผนเงื่อนไขให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำระบบการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล โดยให้มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและสามารถวัดผลได้ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์กร (Organization Scorecard) ลงไปจนถึงระดับตัวบุคคล (Individual Scorecard) รวมถึงให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีการรายงานผลสัมฤทธิ์รายปี เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ 2) การกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพ

และยกระดับคุณภาพมาตรฐานในการให้บริการและการพัฒนาองค์กร โดยให้การวางแผนการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย การเพิ่มผลผลิต รวมถึงการปรับปรุงระเบียบ ขั้นตอนและแนวทางในการให้บริการประชาชน แบบฟอร์ม และวิธีการติดต่อสื่อสาร เพื่อให้เกิดความเรียบง่าย รวดเร็ว และเสริมสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนผู้รับบริการ 3) ปรับเปลี่ยนระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมก่อนการดำเนินงาน เช่น การบริหารความเสี่ยง และการควบคุมภายหลังการดำเนินงาน เช่น การตรวจสอบความคุ้มค่าของเงิน (Value-for-Money Audit) เป็นต้น 4) ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงาน โดยจัดมีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปี ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า รวมทั้งให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงดังกล่าวทุกสิ้นปี และเป็นเงื่อนไขของการให้เงินรางวัลประจำปีแก่ส่วนราชการ ทำให้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์และแผนการดำเนินงาน/โครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและจัดลำดับความสำคัญของการจัดสรรทรัพยากรให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ในการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และตัวชี้วัดของแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน การจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน รวมถึงการทบทวนติดตามและประเมินผลนั้น ให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ การสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และ/หรือการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง ในการปรับปรุงขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชนนั้น ในแต่ละส่วนราชการเสนอแผนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของทางราชการที่ล้าสมัย ไม่มีความจำเป็น หรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการของประชาชน โดยเฉพาะการมอบอำนาจของการอนุมัติ อนุญาต และสั่งการต่าง ๆ ให้เสร็จสิ้น ณ จุดให้บริการเดียวกัน วางกติกาเพื่อให้มีการแข่งขันขึ้น โดยพยายามลดความผูกขาดของหน่วยงานราชการในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะเองลง และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน หรือองค์กรพัฒนาไม่แสวงหากำไรและองค์กรประชาสังคม สามารถคัดค้านและเข้ามาดำเนินการแข่งขันได้ (Contestability) ให้มีการจัดทำแนวทางและคู่มือการบริหารราชการที่ดีเพื่อใช้ประกอบในการชี้แจงทำความเข้าใจเผยแพร่และฝึกอบรม และให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการต่าง ๆ รวมถึงการใช้ประโยชน์ในฐานะเป็นเครื่องในการประเมินตนเอง (Self-assessment) ของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

2.4.5.3 การสร้างระบบบริหารงานบุคคล และค่าตอบแทนการสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนของภาครัฐไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นเวลานาน ยังคงอิงอยู่กับหลักการวิเคราะห์ค่าของงานและแบบแผนมาตรฐานกลาง ขาดวิธีการที่เหมาะสมในการผลักดันเจ้าหน้าที่ที่มีขีดความสามารถ ทักษะคิด และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ สมควรมีการทบทวนและออกแบบใหม่ให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานสากลมีความหลากหลายในรูปแบบการจ้างงาน ยึดหลักการจ่ายค่าตอบแทนตาม

ผลงานและสามารถรองรับกับการแข่งขันในตลาดแรงงานภายในประเทศได้ เพิ่มผลิตภาพและพัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการที่มีอยู่ ปรับปรุงระบบการประเมินผลบุคคลให้สามารถปลดบุคคลที่ไม่มีสมรรถภาพออกจากราชการและเปิดโอกาสให้บุคคลผู้มีความสามารถสูงจากภายนอกสามารถเข้าสู่ระบบราชการในระดับต่าง ๆ ได้โดยง่าย (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 19) ดังต่อไปนี้

- 1) เร่งสรรหาคณากรผู้มีความสามารถสูงหรือระดับหัวกระทิ เข้าสู่ระบบราชการไทยโดยมุ่งเน้นให้ผู้นำการเปลี่ยนแปลง ของการพัฒนาระบบราชการ ทั้งในระดับผู้บริหารระดับต้น และผู้บริหารระดับอาวุโส โดยอาจคัดเลือกจากข้าราชการที่มีในปัจจุบันและบุคลากรภายนอกทั่วไปที่มีความสามารถและศักยภาพสูงให้เข้าสู่การอบรมในหลักสูตรพิเศษ ซึ่งมีคุณภาพมาตรฐานอยู่ในระดับนานาชาติ เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการรัฐวิสาหกิจ (Public Entrepreneurship)
- 2) พิจารณาความเป็นไปได้ของการนำระบบการเลือกสรรระบบเปิดที่เน้นหลักสมรรถนะการบริหารจัดการมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงทุกตำแหน่ง
- 3) ทบทวนการปรับเปลี่ยนระบบการจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ การแข่งขัน การขาดแคลน และการบริหารราชการแนวใหม่ โดยปรับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น หลากหลายและแตกต่างกันมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้าสู่ตำแหน่งและความก้าวหน้าในสายอาชีพ เงื่อนไขการจ้างงาน การออกจากราชการ เงินเดือนค่าตอบแทนและสวัสดิการ การวัดและประเมินผลบุคคล เป็นต้น ซึ่งอาจแยกออกได้ในระบบต่าง ๆ เช่น ด้านศักยภาพ/สมรรถภาพ ด้านสายอาชีพ เป็นต้น

ดังนั้นการเพิ่มผลิตภาพของข้าราชการ โดยให้มีการจัดทำเป้าหมายการทำงานขีดความสามารถและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละบุคคลอย่างเป็นระบบมากขึ้น รวมถึงการเชื่อมโยงให้เข้ากับการสร้างแรงจูงใจให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนพัฒนานุคลากรเชิงยุทธศาสตร์ โดยยึดหลักวิสัยทัศน์ ภารกิจ และวัตถุประสงค์ขององค์กร และขีดความสามารถที่จำเป็น (Competency-based Approach) ปรับปรุงขีดสมรรถนะของศูนย์พัฒนาและถ่ายโอนบุคลากรทั้งภาครัฐ รวมทั้งจัดให้มีตำแหน่งทดแทนหรือสำรองราชการขึ้นในระบบข้าราชการพลเรือนเพื่อประโยชน์ในการหมุนเวียนโอนย้ายและพัฒนาข้าราชการพัฒนาไกลและกระบวนการในการรักษาและปกป้องระบบคุณธรรมในวงราชการ รวมถึงการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ให้มีความเหมาะสม

2.4.5.4 การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยมการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน วัฒนธรรม และค่านิยมของข้าราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการไม่สามารถทำได้โดยวิธีการใช้อำนาจสั่งการ การถ่ายทอดความรู้ในลักษณะให้การศึกษา ฝึกอบรม หรือการรณรงค์ แต่เพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องบริหารให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของการสร้างการเรียนรู้ จากประสบการณ์จริง โดยให้ผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนรู้ และปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนด้วยตนเอง ด้วยความเต็มใจ การเรียนรู้เป็นเรื่องของผู้เรียนโดยแท้ (คณะกรรมการ

พัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 21) ดังนี้ 1) สร้างรูปแบบการเรียนรู้ด้วยตนเองของกลุ่มเป้าหมาย (Empowerment) ที่เป็นผู้บริหารระดับสูงในลักษณะของการเรียนรู้จากประสบการณ์ปฏิบัติจริง (Action Learning) ด้วยวิธีการสร้างวิสัยทัศน์ร่วมกัน การสร้างความรู้สึกร่วมกันต่อพันธกิจที่จะนำไปสู่ระบบอนาคตที่พึงปรารถนาร่วมกัน การเรียนรู้การทำงานเป็นทีม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียนรู้วิธีคิดอย่างเป็นระบบ 2) เสนอแนะการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการสร้างกระบวนการเรียนรู้ของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนทางด้านทรัพยากรของรัฐ การผลักดันในเชิงกฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการเชื่อมโยงกับเครือข่ายการเรียนรู้ต่าง ๆ อาทิ 2.1) เป็นการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการสร้างกระบวนการเรียนรู้ โดยอาจครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูงและระดับกลาง ซึ่งได้รับมอบหมายภารกิจเป็นผู้นำกลุ่มภารกิจกำหนดกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกันจากประสบการณ์จริง เช่น การร่วมกันวางแผนแปลงยุทธศาสตร์สำคัญๆ ของรัฐบาลออกสู่ภาคปฏิบัติด้วยกัน 2.2) การฝึกอบรม จัดหา วิทยากร กระบวนการเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในกระบวนการเรียนรู้ 2.3) การพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ อาทิ ชุดวิชาต่าง ๆ การวางแผนการเรียนรู้ทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติ 2.4) การวางแผนเชื่อมโยงกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน ที่มีศักยภาพในการดำเนินงานด้านการสร้างองค์กรแห่งการเรียนรู้ 2.5) การวิจัยและพัฒนา เน้นการบริหารความรู้ การสร้างองค์ความรู้ ผ่านการปฏิบัติ การวิจัย การทดสอบ และการสะท้อนผล 2.6) การรวบรวมองค์ความรู้ในการจัดการการเปลี่ยนแปลงจากส่วนต่าง ๆ ของโลกการวิจัยและพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ และนำไปประยุกต์ใช้ 2.7) การวิเคราะห์กรณีศึกษาที่สำเร็จและล้มเหลวต่าง ๆ 2.8) การติดตามผลการดำเนินงาน การศึกษาผลกระทบของการสร้างกระบวนการเรียนรู้ 3) ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำคำแถลงค่านิยมสร้างสรรค์ (Value Statement) ประกาศมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ รวมถึงการรณรงค์และการวัดผลยกระดับของการยอมรับและปฏิบัติตามค่านิยม มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมอย่างจริงจัง 4) สร้างการมีส่วนร่วมในการแสวงหากระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม และค่านิยมกระบวนการใหม่ ที่เอื้อต่อการพัฒนาระบบราชการรวมทั้งระดมการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดทำ และดำเนินยุทธศาสตร์ในการส่งเสริม และเผยแพร่กระบวนการทัศน์ใหม่ ที่เป็นวาระแห่งชาติ

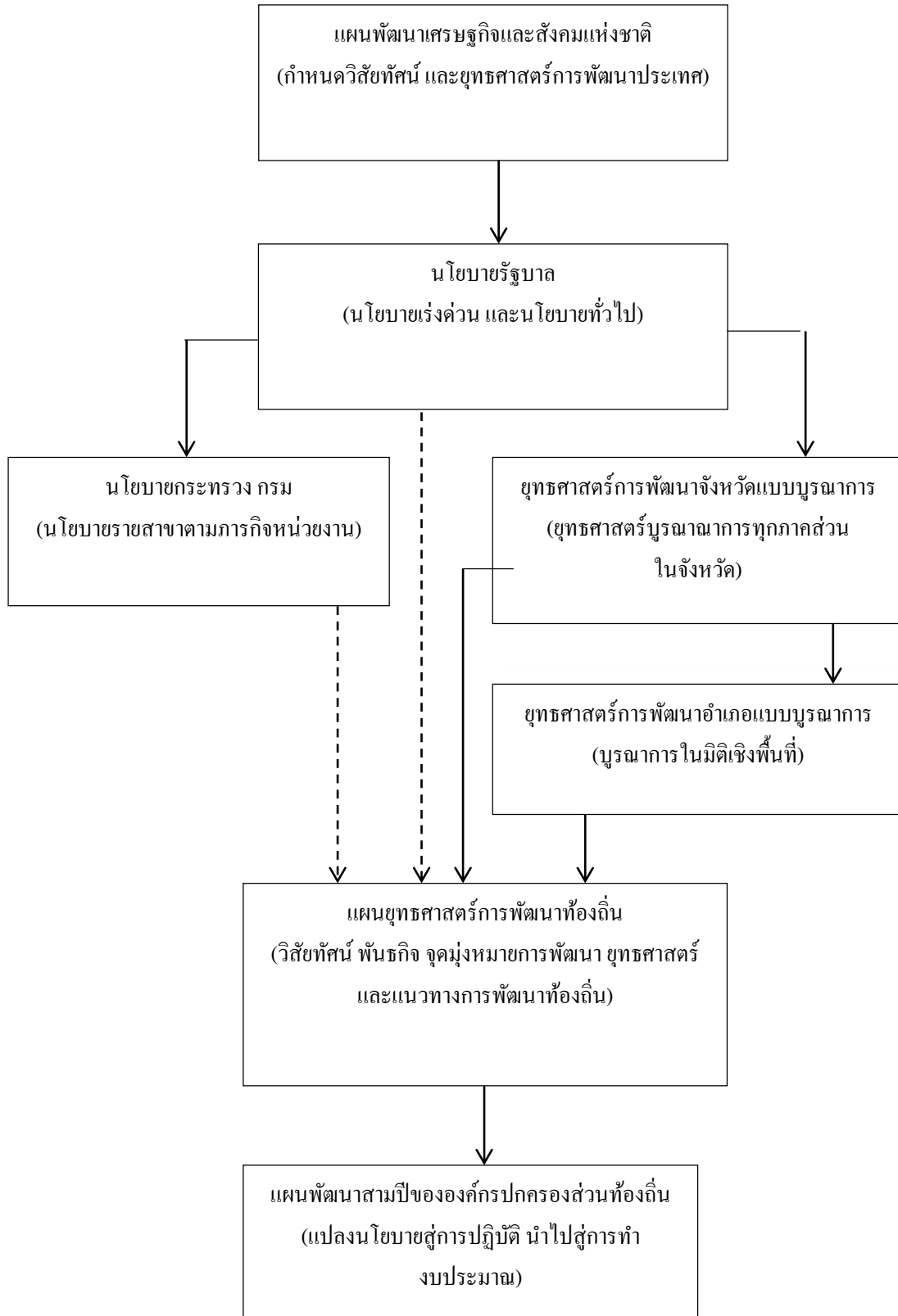
2.4.6 การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น แต่ระบบราชการไทยยังไม่ได้มีการปรับตัวอย่างจริงจัง และคงยึดติดกับลักษณะความเป็นเจ้าขุนมูลนายและการทำงานแบบดั้งเดิมทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) มากขึ้น โดยการยอมรับและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วน

ร่วมในการเสนอแนะความคิดเห็น ร่วมปฏิบัติงานและตรวจสอบผลการดำเนินงาน (คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546, น. 25) 1) การกำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานราชการได้ตระหนักถึงหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการให้ข้อมูลความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติราชการ แนวทางการดำเนินงาน และการรายงานผลการปฏิบัติงานแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและประชาชนทั่วไป วางหลักเกณฑ์ให้แก่ส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการของประชาชน และ/หรือ การจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ โดยเฉพาะในโครงการหรือการปฏิบัติราชการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน และควรมีการสรุปรายงานผลการดำเนินงานดังกล่าวเพื่อเผยแพร่และเป็นหลักฐานต่อไป 2) การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Board) โดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการ (กรม/จังหวัด/อำเภอ) เพื่อให้ข้อคิดเกี่ยวกับการพัฒนานโยบายของรัฐและระบบการบริหารงาน การให้บริการ การวางแผน/โครงการ และการกำหนดตัวชี้วัด ตลอดจนวางระบบการให้ข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับผลการดำเนินงาน และความพึงพอใจของประชาชนต่อการดำเนินงานของหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนางานให้บริการสาธารณะสุขบางประเภท หรืองานอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น 3) ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงภาระรับผิดชอบ ความโปร่งใส และเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ลงในเว็บไซต์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ

ทั้งนี้ ได้มีแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดซึ่งนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ในการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอีกด้วย เนื่องจากการวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมาย กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนิน ตามแผน ความเป็นอิสระนั้นไม่ได้หมายถึงความเป็นอิสระในฐานะเป็น “รัฐอิสระ” แต่เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะบางส่วนให้ และยังคงอยู่ในการ กำกับดูแล หรือตรวจสอบ โดยรัฐบาลและประชาคมอีกด้วย

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องตระหนักว่าแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ ได้แก่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล แผนกระทรวง แผนกรม และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนระดับชาติ ยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาจังหวัดในระดับจังหวัด ตลอดจนยุทธศาสตร์การพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาอำเภอในระดับอำเภอซึ่งในการกำหนดยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาระดับจังหวัดและอำเภอนั้น ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาคมจะมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วยดังภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2.16 ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนาระดับต่าง ๆ กับแผนพัฒนาท้องถิ่น

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หากประเทศใดมีการปกครองท้องถิ่นอย่างมั่นคงแล้ว ย่อมทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นมั่นคงไปด้วย เพราะการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อประโยชน์โดยรวมของท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนสถาบันการศึกษาสอนประชาธิปไตยในทางปฏิบัติให้ประชาชนมีประสบการณ์ ความรู้ ความเข้าใจกลไกในการบริหารงานของการปกครองตนเองในระดับพื้นฐาน เพื่อให้พร้อมที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองในระดับชาติ ซึ่งมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากกว่าหลายเท่าในโอกาสต่อไป

แนวความคิดในการบริหารงานภาครัฐและสังเคราะห์กรอบแนวทางการ บริหารที่เหมาะสมสำหรับการวิจัยการบริหารงานของผู้บริหารองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น จึงได้สำรวจแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (แนวคิดในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น, 2559)

Northouse (2001, pp. 258-264, อ้างถึงใน แนวคิดในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น, 2559) เห็นว่า การบริหารที่ดีนั้น ผู้บริหารต้องทำงานอยู่บนหลักจริยธรรมของผู้นำ (Principles of Ethical Leadership) ซึ่งประกอบด้วย 1) การเคารพผู้อื่น (Respect Others) โดยยอมรับในความเชื่อ ทศนคติ และค่านิยมที่แตกต่างกัน 2) การให้บริการผู้อื่น (Serve Others) โดยให้ในสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ 3) ให้ความเท่าเทียม (Just) ตามความต้องการ ตามสิทธิ ตามความสามารถ ตามการเสียสละ และตามคุณธรรม 4) มีความซื่อสัตย์ (honest) ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น 5) มุ่งสร้างชุมชน (Build Community) โดยมีเป้าหมายที่สังคมหรือชุมชนต้องการร่วมกัน

ประมวล จริยธรรมของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American Society for Public Administration) กำหนดกรอบจริยธรรมของสมาชิกซึ่งเป็นผู้บริหารในองค์การภาครัฐให้รับผิดชอบ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตวิญญาณในวิชาชีพ (Spirit of Professional) ไว้ 5 ข้อ ได้แก่ (Rosenbloom, Krarchuck, and Rosenbloom, 2002, pp. 583-584, อ้างถึงใน แนวคิดในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น, 2559) 1) ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ (Serve the Public Interest) 2) เคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (Respect the Constitution and the Law) 3) มีความซื่อสัตย์ (Demonstrate Personal Integrity) 4) ส่งเสริมจริยธรรมในองค์การ (Promote Ethical Organizations) 5) มุ่งสู่ความเป็นเลิศในวิชาชีพ (Strive for Professional Excellence)

Denhardt and Denhardt (2003, pp. 42-43, อ้างถึงใน แนวคิดในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น, 2559) ได้เสนอหลักการบริหารงานภาครัฐในกระแสของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยให้ความสำคัญกับประชาชนผู้รับบริการไว้ว่า 1) การให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับดูแล

เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่เพียงแต่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเท่านั้น แต่ต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับประชาชนด้วย 2) การสำรวจความสนใจและความต้องการของสาธารณชนเพื่อสร้างความสนใจร่วมและรับผิดชอบร่วมกัน 3) การให้คุณค่าแก่ประชาชนในฐานะของการเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะยอมรับที่จะเป็นผู้ช่วยเหลือสังคมมากกว่าการเป็นผู้จัดการธุรกิจที่คิดและทำเสมือนเงินงบประมาณเป็นเงินของตนเอง 4) การคิดอย่างมีกลยุทธ์แต่ปฏิบัติอย่างเป็นประชาธิปไตย นโยบายและโครงการต่าง ๆ จะสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีการทำงานร่วมกัน 5) การตระหนักว่าการมีสำนึกรับผิดชอบไม่ใช่เรื่องง่าย เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรสนใจแค่เรื่องของการทำงานตามนโยบาย และการอยู่รอดของตน แต่ต้องสนใจเรื่องของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ค่านิยมของชุมชน สังคม บรรทัดฐานทางการเมือง มาตรฐานวิชาชีพและประโยชน์สาธารณะ 6) มีการสร้างค่านิยมร่วมด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทาง นโยบาย ซึ่งเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกัน 7) การคำนึงว่าประชาชนเป็นผู้มีคุณค่า ไม่ใช่แค่ผลผลิต หน่วยงานภาครัฐจะประสบความสำเร็จในระยะยาวหากดำเนินการด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและสร้างการเป็นผู้นำร่วมกับประชาชนบนพื้นฐานของการเคารพ ประชาชน

Downs (1968, p. 68, อ้างถึงใน แนวคิดในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น, 2559) เห็นว่า ในทางการบริหาร อุดมการณ์เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการติดต่อสื่อสารระหว่าง บุคคลและกลุ่มต่าง ๆ ทั้งในองค์กรและนอกองค์กร อุดมการณ์นี้ถูกกำหนดขึ้นจากประสบการณ์ ความสำนึก ร่วมกันของคนในองค์กร และการชี้แนะของเจ้าหน้าที่ระดับสูง เพื่อให้เป็นเครื่องชี้นำให้การปฏิบัติงานขององค์กรบรรลุเป้าหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐบาลจึงได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำค่านิยมสร้างสรรค์และจรรยาบรรณให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือปฏิบัติ ซึ่งค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ ได้แก่ 1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง (Moral Courage) โดยยึดมั่นในความถูกต้องดีงามความชอบธรรม ความเสียสละหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนตามอิทธิพล 2) มีคุณธรรมและความรับผิดชอบ (Integrity) ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน มีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ต่อผลงานองค์กร และประชาชน 3) โปร่งใสตรวจสอบได้ (Transparency) ปรับปรุงกลไกและวิธีการทำงานให้มีความชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ และพร้อมเปิดเผยข้อมูลอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย 4) ไม่เลือกปฏิบัติ (Nondiscrimination) ให้บริการโดยเสมอภาค เป็นธรรม

เน้นความสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และถูกต้อง ด้วยความมีน้ำใจเมตตา 5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (Result Orientation) โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล งานแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ เกิดผลดีต่อหน่วยงานและส่วนรวม โดยใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 (2546) ได้กำหนดหลักการบริหารราชการที่มีคุณภาพ มีคุณธรรมและจริยธรรม มีการพัฒนาที่ยั่งยืน สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก มีผลใช้บังคับการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยนั้น ประกอบด้วยหลัก 6 ประการ คือ 5.1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล 5.2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดีคนเก่ง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่าง แก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต 5.3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติปรับปรุงการทำงานให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ 5.4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ 5.5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะ และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน 5.6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า ดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์ (แนวคิดในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น, 2559)

โดยสรุป แนวคิดพื้นฐาน ของระบบการปกครองท้องถิ่น จึงพอสรุปได้ว่า เป็นระบบของการกระจายอำนาจทางการปกครอง ไปสู่ท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ ได้อย่างทั่วถึง ตรงกับความต้องการของราษฎร และเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ เพื่อเป็นกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบบประชาธิปไตย แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่น และราชการส่วนกลางต้องไม่มี

2.5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

อุทัย หิรัญโต (2523, น. 4, อ้างถึงใน โกวิทท์ พวงงาม, 2548, น. 29) ให้นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองท้องถิ่นและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน

การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือ บางส่วนทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตาม ความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมจากรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

Wit (n.d., อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541, น. 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการบริหารที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารร่วมกันและรับผิดชอบทั้งหมด ถ้าอำนาจบริหารมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วการบริหารท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในเขตพื้นที่ของตน

Robson (n.d., อ้างถึงใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541, น. 30) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนกระทบกระเทือนถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) แต่มีองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

William นิยามว่า การเมืองการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง รวมไปถึงมีการบริหารงบประมาณการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จิราพร น้ำฟ้า (2556, น. 11) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนใน ท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของ ตนเองหรือที่เรียกว่ารัฐบาลกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยมีอำนาจในการกำหนด นโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของ ตนเอง ภายใต้ขอบเขตของ กฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ

สรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจบริหารร่วมกัน และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.5.2 ลักษณะและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2559) กล่าวว่า คุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ภายในรัฐสมัยใหม่ การรวมศูนย์อำนาจมีขีดจำกัด เนื่องจากการบริหารปกครองประเทศที่ประกอบไปด้วยประชากรมากมายและพื้นที่อันกว้างไกลโดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก หรือเกิดสภาพของความ “ไม่ประหยัดในเชิงขนาด” (‘Diseconomies of Scale’) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายเทอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป ด้วยเหตุนี้ คุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้ 1) การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการเมืองการปกครองจำนวนเล็ก ๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาล เพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่น นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบ ประชาธิปไตย (Democratic Accountability) 2) การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับ ท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชน 3) สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ได้มากกว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามาบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง จะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการ ปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชน 4) สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชน

ท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม 5) คำธงหลักเสรีภาพ (Liberty) หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจมีการกระจัดกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

นอกเหนือจากการให้การอธิบายถึงหลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจนั้น กระจายอำนาจยังมีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจ มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้ 1) ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ เช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจเป็นแรงผลักดันเคลื่อนไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ ความเป็นเอกภาพอาจจะน้อยลงไปอีก ในกลุ่มประเทศที่มีความเป็นเอกภาพที่ต่ำอยู่แล้ว ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้ 2) ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในระดับท้องถิ่น เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นต่าง ๆ ปราศจากวินัยในทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายอย่างเกินตัว ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ จะสร้างปัญหาและเกิดภาวะความไร้เสถียรภาพต่อระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก 3) ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจยิ่งมาก จะนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น 4) ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร เมื่อแต่ละชุมชนมีความเป็นอิสระในกรอบของตน การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้เสถียรภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการและความจำเป็นของตน ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2544, น. 8) การปกครองท้องถิ่นนับเป็นรากฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการบริหารเกิดความรับผิดชอบและห่วงแหนต่อ

ประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่คนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) จึงเป็นลักษณะสำคัญยิ่งของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, น. 6-32) ได้อธิบายถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นว่า จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการ ปกครองของรัฐบาล ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน ยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้ 1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่คนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความ ศรัทธาเลื่อมใสในระบบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด 2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยประชาชนออก เสียงประชามติ (Reference) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาลocal ของตน 3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระยะของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น มากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาระยะดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมี ประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง 5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็น

แหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศใน อนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่น ย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็น พื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมือง ของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6) การปกครองท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้ง ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐาน การปกครองระบอบ ประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการ แบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่น ได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตน เอง ด้วยกลไกการ บริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2544, น. 9) ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นเด่นชัดซึ่งมี ลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ 1) มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาญน้อยมาก 2) องค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล โดยเอกเทศ ตั้งขึ้น โดยกฎหมายแยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนและมีคณะบริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น 3) มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และการ จัดทำงบประมาณของตนเอง 4) มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

ลิขิต ธีรเวคิน (2533, น. 32) กล่าวว่า ลักษณะองค์กรหรือการบริหารตนเองของท้องถิ่นที่ เห็น ได้อย่างชัดเจนมี 4 ประการ ดังนี้ 1) มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลใน ส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายและข้อบังคับของการบริหารงานส่วน บุคคลของท้องถิ่นเอง พร้อมทั้งได้รับ เงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารตนเองของท้องถิ่น ด้วย 2) องค์กรบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล เป็นเอกเทศ ตั้งขึ้น โดยกฎหมาย แยกจาก ส่วนกลาง มีขอบเขตการบริหารงานที่แน่นอน และมีคณะผู้บริหารที่เลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น นั้น 3) มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บบัญชี และการหารายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมาย กำหนด รวมไปถึงการจัดทำงบประมาณเอง 4) มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงาน ของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถ้าหากองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีแต่ เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอ ข้อเสนอ หรือให้คำปรึกษาโดยไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้ว ก็ ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 ประการ ดังนี้

- 1) รัฐบาลในส่วนกลางจะควบคุมหน่วยการบริหารท้องถิ่น ด้วยการกำหนดหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยทางกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายมอบให้
- 2) รัฐบาลในส่วนกลางจะช่วยเหลือสนับสนุนรายได้ให้แก่หน่วยงานบริหารท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะหารายได้ในท้องถิ่นไม่เพียงพอ กับรายจ่ายของท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลในส่วนกลางจึงจำเป็นต้องช่วยเหลืออุดหนุนด้านงบประมาณและความช่วยเหลือ ทั้งนี้เพื่อให้บังเกิดประโยชน์และสร้างความผาสุกให้กับประชาชนในท้องถิ่น
- 3) รัฐบาลในส่วนกลางจะแนะนำและส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีทักษะที่ถูกต้องและเห็นคุณค่าของการบริหารตนเอง รวมตลอดไปถึงการแนะนำทางปฏิบัติที่จะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่น คือการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลจัดการกิจการสาธารณะที่จำเป็นของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเลือกตั้งผู้บริหารขึ้นมาเอง ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามนโยบายและการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางซึ่งท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการคลัง การบริหารงานบุคคล และการบริหารกิจการของท้องถิ่น ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

2.5.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, น. 15) ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่ต้องบริการให้กับชุมชน ต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอ ที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบา นี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ
- 2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้นจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้น ได้
- 3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่ว

ประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ 4) ฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2546) ได้ให้ความเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น คือ 1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ 2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรื้อบริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้ 3) เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาล ที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ 4) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาคณะปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะ โดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และเพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาคณะปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

2.5.4 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ได้กำหนดโครงสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละสี่ปี 2) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้ 3) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการ เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง ทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำ บทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่าง จากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง 4) ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267และ มาตรา 268 มาใช้บังคับ กับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม

2.5.5 การตรวจสอบของประชาชน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 285 และ 286 ได้บัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังนี้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อ ร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่น

พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.5.6 อำนาจหน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 289 และ 290 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ มีสาระสำคัญดังนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา อบรมของรัฐ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมตามที่ 3) กฎหมายบัญญัติ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ 3.1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ 3.2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน 3.3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ 4) การมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น

สรุป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองและมีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐาน ระเบียบ กฎหมาย และ โครงสร้าง

2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 งานวิจัยต่างประเทศ

สมพงษ์ ศรีบุญสูง (2555, น. 81-84) ได้ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของผู้นำชุมชนและประชาชนที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษารุ่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำชุมชนและประชาชนที่มีต่อการเข้าสู่อำนาจและการกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลสะอาด 2) ศึกษาผลกระทบที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีต่อการเข้าสู่อำนาจและการกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นการศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยการศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและสัมภาษณ์เชิงลึก ร่วมกับการสังเกตแบบมีส่วนร่วม โดยมีกลุ่มตัวอย่างจำนวน 28 ตัวอย่างประกอบด้วย 2.1) กลุ่มผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างโดยทำการเลือกแบบเจาะจงจากประชากรของกลุ่มผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดจำนวน 4 คนประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 1 คนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 2 คนเลขานุการฯ จำนวน 1 คน 2.2) กลุ่มผู้นำชุมชนกำหนดขนาดตัวอย่างจากการเลือกแบบเจาะจงโดยมีการกำหนดเกณฑ์คุณสมบัติเบื้องต้นจำนวน 10 คนประกอบด้วยเจ้าอาวาสจำนวน 1 รูปหัวหน้าสถานีอนามัยจำนวน 1 คนผู้อำนวยการโรงเรียนมัธยมประจำตำบลจำนวน 1 คนผู้อำนวยการโรงเรียนประถมประจำตำบลจำนวน 1 คนประธานอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านจำนวน 1 คนประธานกลุ่มแม่บ้านจำนวน 1 คนประธานกลุ่มผู้สูงอายุจำนวน 1 คนผู้นำ กลุ่มเยาวชนจำนวน 2 คนผู้จัดรายการวิทยุชุมชนจำนวน 1 คน 3) กลุ่มประชาชนกำหนดขนาดตัวอย่างโดยทำการเลือกแบบสุ่มตัวอย่างแบบง่ายจาก 14 หมู่บ้านจำนวนหมู่บ้านละ 1 คนรวม 14 คนโดยการวิเคราะห์เนื้อหาและบรรยายเชิงพรรณนาผลการศึกษาพบว่า 3.1) ผู้นำชุมชนมีและประชาชนมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในลักษณะเพื่อน, คนสนิท, คนคุ้นเคย, คนช่วยเหลือเกื้อกูลกันและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั้นมีผลต่อการเมืองท้องถิ่นในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและการกำหนดนโยบายสาธารณะในลักษณะการใช้และ/หรือเป็นหัวคะแนนการโน้มน้าวชักจูงการใช้เงินการให้ข้อเสนอแนะนโยบายและการช่วยต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอันพึงมีประโยชน์ต่อท้องถิ่น 3.2) ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะมีการใช้ระบบหัวคะแนนในระบบเลือกตั้งมีการใช้เงินซื้อสิทธิขายเสียงและเพิ่มระบบอุปถัมภ์ในระบบเลือกตั้งให้มากขึ้นแต่ไม่เกิดผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพราะไม่มีการแทรกแซงจากผู้นำชุมชนในการกำหนดนโยบายผู้บริหารท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายให้สอดคล้องตรงตามความต้องการของประชาชนโดยไม่มีการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด

กัญทิลา น้อยเจริญ (2557, น. 306-319) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ และศึกษาข้อเสนอแนะปรับปรุงพัฒนาการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็น ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในจังหวัด

หนองคาย จำนวน 397 คน ได้มาโดยวิธีการหาขนาดกลุ่มตัวอย่างตามสูตรของ Yamane ผู้กู้เงินกองทุนหมู่บ้านที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จจากการกู้เงินกองทุน จำนวน 20 คน และคณะอนุกรรมการสนับสนุนระดับจังหวัดและระดับอำเภอ จำนวน 10 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นแบบสอบถามมาตราส่วนประมาณค่า ตามวิธีการของ Likert มี 5 ระดับ มีความเชื่อมั่นเท่ากับ .98 แบบสัมภาษณ์ ตามแบบกำหนดแนวทางไว้ (The Interview Guide) และการระดมความคิดเห็น (Focus Group) สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน การทดสอบสมมติฐานด้วยสถิติ สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของเพียร์สัน นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 และการวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุ โดยวิธี Stepwise นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการพรรณนาและอธิบายผลผลการศึกษา พบว่า 1) ปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่าโดยรวมมีความสัมพันธ์ อยู่ในระดับปานกลาง 2) ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อผลการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย มีความสัมพันธ์โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง 3) การนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย จำแนกเป็นรายด้าน ผลการศึกษาพบว่า มีความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง 4) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย มี 9 ปัจจัย สามารถอธิบายการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ ได้ร้อยละ 59.0 มีค่า $R^2 = .590$ และมีค่าของ F เท่ากับ 61.837 โดยมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ $\alpha .05$ มีปัจจัยที่สำคัญที่เข้าสู่สมการ 5 ปัจจัย คือ การติดตามและประเมินผลนโยบาย วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน สมรรถนะขององค์กรและเศรษฐกิจ 5) ข้อเสนอแนะเพื่อการนำนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปปฏิบัติ : กรณีศึกษา ผู้กู้เงินกองทุนในจังหวัดหนองคาย 5.1) ข้อเสนอแนะจากแบบสอบถาม พบว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะต้อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยให้เท่ากันทุกกองทุนทั่วประเทศและกำหนดไว้ให้ชัดเจน จะต้องมีการพิจารณาปรับเพิ่มจำนวนเงินกู้ให้มีจำนวนมากขึ้นให้เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิกผู้กู้เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน 5.2) ข้อเสนอแนะจากการสัมภาษณ์ พบว่า กองทุนหมู่บ้านต้องปรับปรุงรูปแบบการให้บริการให้เป็นระบบเดียวกับธนาคาร และจะต้องมีการพิจารณาการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของกองทุนไว้ในระเบียบให้ชัดเจน มีเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลมาเป็นผู้บริหารและจัดการระบบของกองทุน 5.3) ข้อเสนอแนะจากการระดมความคิดเห็น (Focus Group) พบว่า หมู่บ้านหรือชุมชนต้องเป็นผู้กำหนดอนาคตตัวเองในการบริหารจัดการกองทุน จัดให้มีประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่

จะนำมาพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน เป็นประจำ ต้องมีระบบการคัดเลือกผู้นำกองทุนที่มีความรู้ความสามารถมีสถานะความเป็นผู้นำสูง

วรชัย บุตรดาบุตร (2556, น. 107-113) ได้ศึกษาเรื่อง การนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ, น.กรณีศึกษาโครงการคืนคนดีสู่สังคมการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติกรณีศึกษาโครงการคืนคนดีสู่สังคมศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติกรณีศึกษาโครงการคืนคนดีสู่สังคมศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติกรณีศึกษาโครงการคืนคนดีสู่สังคมและแนวทางพัฒนาของโครงการคืนคนดีสู่สังคมที่ดำเนินการโดยสำนักงานกิจการ-ยุติธรรมกระทรวงยุติธรรมการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Study) และการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-Depth Interview) โดยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) แบบเจาะจงประกอบด้วยผู้บริหารสำนักงานกิจการยุติธรรมจำนวน 3 คนเจ้าหน้าที่สำนักงานบริหารโครงการคืนคนดีสู่สังคมจำนวน 5 คนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานจ้างงานโครงการคืนคนดีสู่สังคมจำนวน 5 คนและผู้พันโทที่เข้าร่วมโครงการคืนคนดีสู่สังคมจำนวน 5 คนรวมทั้งสิ้น 18 คนวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาเพื่อบรรยายหรืออธิบายเรื่องราวเกี่ยวกับปัญหาที่ค้นพบด้วยการพรรณนาข้อมูลครอบคลุมสาระสำคัญของวัตถุประสงค์ผลการการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จปัญหาอุปสรรคและแนวทางพัฒนาของโครงการคืนคนดีสู่สังคมที่ดำเนินการโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมสรุปได้ดังนี้ 1) ด้านความชัดเจนของเป้าหมายและวัตถุประสงค์พบว่าปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วยความชัดเจนในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการความชัดเจนของกลุ่มเป้าหมายความชัดเจนของแผนงานความชัดเจนของขั้นตอนและกิจกรรมในการดำเนินงาน ทั้งนี้มีปัญหาอุปสรรคได้แก่การถ่ายทอดนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจังจำนวนการจ้างงานของกลุ่มเป้าหมายหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาการจ้างงานผู้พันโทระยะเวลาในการรับสมัครหรือคัดเลือกผู้เข้าร่วมโครงการกลุ่มเป้าหมายไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการฯการติดตามประเมินผลโครงการฯความคลาดเคลื่อนของฐานข้อมูลผู้เข้าร่วมโครงการฯและมีแนวทางพัฒนาประกอบด้วยพัฒนาแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นปรับปรุงแผนการดำเนินงานให้มีรูปแบบและทิศทางเดียวกันพัฒนาระบบการส่งต่อผู้พันโทไปยังภาคเอกชนพัฒนาหลักสูตรการฝึกวิชาชีพแก่ผู้พันโทจัดทำแผนการติดตามประเมินผลภาพรวมของการดำเนินโครงการคืนคนดีสู่สังคมส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยเรื่องผู้พันโทสร้างความเข้าใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2) ด้านทรัพยากรพบว่าปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วยการสนับสนุนงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินงานความเพียงพอของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมทั้งนี้ปัญหาอุปสรรคได้แก่ด้านงบประมาณ

และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนแนวทางพัฒนาประกอบด้วยกำหนดแผนงานเบิกจ่ายงบประมาณที่ชัดเจนสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีองค์ความรู้มากขึ้นการคัดเลือกสรรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน 3) ด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วยการสื่อสารระหว่างหน่วยงานการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงานการประชาสัมพันธ์โครงการและแผนงานการสนับสนุนจากหน่วยงานภาคเอกชนทั้งนี้มีปัญหาอุปสรรคได้แก่ปัญหาการสื่อสารระหว่างหน่วยงานการประชาสัมพันธ์โครงการยังมีค่อนข้างน้อยสื่อมวลชนไม่ให้ความสนใจส่วนแนวทางพัฒนาประกอบด้วยสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานการประชาสัมพันธ์เชิงรุกจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์ให้แก่ผู้พันโทฯจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้พันโทฯการบูรณาการให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมสร้างแรงจูงใจให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม 4) ด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วยสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติงานการวางแผนและการควบคุมการดำเนินโครงการฯ และการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารทั้งนี้มีปัญหาอุปสรรคได้แก่ปัญหาทางด้านสมรรถนะของสำนักงานกิจการยุติธรรมมอบหมายงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานงานระหว่างหน่วยงาน ไม่มีความเป็นเอกภาพความไม่พร้อมของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงานไม่มีการปฏิบัติตามนโยบายอย่างจริงจังส่วนแนวทางพัฒนาประกอบด้วยกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างหน่วยงานสร้างแรงกระตุ้นและส่งเสริมการดำเนินโครงการฯ ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติการส่งเสริมสนับสนุนการวิจัยเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบและการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานกิจการยุติธรรม 5) ด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติพบว่าปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วยความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการฯและความมุ่งมั่นต่อการปฏิบัติงานของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติทั้งนี้มีปัญหาอุปสรรคได้แก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติบางคนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการฯผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีทัศนคติต่อผู้พันโทฯในด้านลบผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีภาระงานที่เพิ่มมากขึ้นและการสื่อสารและความเข้าใจที่ไม่ชัดเจนต่อการดำเนินงานส่วนแนวทางพัฒนาประกอบด้วยสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการฯสร้างมาตรฐานการทำงานสร้างจิตสำนึกให้กับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติสร้างแรงจูงใจให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและสร้างช่องทางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล 6) ด้านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองพบว่าปัจจัยความสำเร็จประกอบด้วยด้านเศรษฐกิจด้านสังคมด้านการเมืองทั้งนี้มีปัญหาอุปสรรคได้แก่ปัญหาด้านเศรษฐกิจความเชื่อและทัศนคติในแง่ลบต่อผู้พันโทฯขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาผู้พันโทฯอย่างแท้จริงส่วนแนวทางพัฒนาประกอบด้วยสร้างภาพลักษณ์และ

ทัศนคติที่ดีต่อกลุ่มผู้พื้น โทษส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนสร้างความเชื่อมั่นให้รัฐบาล เห็นความสำคัญของ โครงการและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการช่วยเหลือผู้พื้น โทษ โดยปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจากตัวแบบทาง ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของเวนมิเตอร์และเวนฮอร์นพบว่า การนำเอา นโยบายไปปฏิบัติอย่าง ประสบความสำเร็จนั้นมีอยู่หลายประการเช่น ความชัดเจนของนโยบายความเพียงพอของทรัพยากร กระบวนการในการติดต่อสื่อสารขีดสมรรถนะหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายการ ให้ความร่วมมือสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติงานและยังให้ความสำคัญต่อปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทั้ง ทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมสอดคล้องกับผลการศึกษาด้านความชัดเจนของเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ด้านทรัพยากรด้านการสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมสนับสนุนการนำนโยบายไป ปฏิบัติด้านลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติด้านทัศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและด้าน เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองซึ่งพบว่า การนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติกรณีศึกษา โครงการคืนคนดีสู่สังคมจะประสบความสำเร็จได้นั้นจำเป็นต้องจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ให้ลุล่วงเสียก่อน

ยุภาพร ยุภาศ (2554) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยเชิงสาเหตุที่ส่งผลต่อการนำนโยบายเพิ่ม พลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจน วิเคราะห์กรณี : การดำเนินงานโครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปัจจัยที่นำมาศึกษา คือ ปัจจัยด้าน สภาพแวดล้อมในการทำงาน ประกอบด้วย บรรยากาศองค์การและการติดต่อสื่อสาร ปัจจัยส่วนบุคคล ประกอบด้วย เจตคติต่อโครงการและแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ ผลการวิจัย พบว่า 1) ตัวแปรทุกตัว มีความสัมพันธ์ทางบวกกับนโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีการ ดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างมี นัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .01 ทุกค่า 2) โมเดลความสัมพันธ์เชิงสาเหตุตามสมมติฐานที่สร้างขึ้นมี ความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์และค่าสัมประสิทธิ์การพยากรณ์ พบว่า มีค่าเท่ากับ .59 แสดงว่า ตัวแปรปัจจัยที่นำมาศึกษาในโมเดลสามารถร่วมกันอธิบายความแปรปรวนของนโยบายเพิ่ม พลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีการดำเนินงานโครงการพัฒนา ศักยภาพของ หมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้ร้อยละ 59 3) อิทธิพลทางตรงและอิทธิพล ทางอ้อมที่ส่งผลต่อ นโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีการ ดำเนินงานโครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ได้รับอิทธิพลทางตรงจากการสื่อสาร เจตคติต่อโครงการและแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ ซึ่งมีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .32 .46 และ .09 ตามลำดับ สำหรับอิทธิพลทางอ้อมต่อ นโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจน กรณีการดำเนินงานโครงการพัฒนา ศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

คือตัวแปรบรรยากาศองค์การโดยผ่านเจตคติต่อโครงการและแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ มีขนาดอิทธิพลเท่ากับ .78 และ .80 ตามลำดับ 4) รูปแบบ (Model) ที่เหมาะสมสำหรับนโยบายเพิ่มพลังอำนาจให้ประชาชนเพื่อแก้ปัญหาความยากจนกรณีดำเนินงานโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน (SML) ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการวิจัยสามารถสร้างเป็นตัวแทน ชื่อ “EXC – SML” ตัวแบบประกอบไปด้วย อิทธิพลทางตรง 3 ปัจจัย คือ การติดต่อสื่อสาร เจตคติต่อโครงการและแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ อิทธิพลทางอ้อม 1 ปัจจัยคือบรรยากาศองค์การและปัจจัยที่เป็นผลมาจากการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ WATER Model ที่ประกอบด้วย W – Welfare A – Aim T – Training E – Ethic and R - Relationships

วชิรินทร์ สุทธิชัย (2555, น. 211-218) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัจจัยภายในที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติในระดับก่อนข้างมาก 2 ปัจจัย คือ ด้านความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย และด้านการติดตามการดำเนินงานความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง 7 ปัจจัย คือ ด้านการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน ด้านการเผยแพร่ข่าวสารและการประชาสัมพันธ์ ด้านทัศนคติของผู้น่านโยบายไปปฏิบัติ ด้านภาวะผู้นำ ด้านการสนับสนุนจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการประสานงานและการติดต่อสื่อสาร และด้านสมรรถนะขององค์การ 2) ปัจจัยภายนอกเหนือการควบคุมที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายไปปฏิบัติความคิดเห็นอยู่ในระดับก่อนข้างมาก 3 ด้าน คือด้านเทคโนโลยี ด้านความผันผวนทางเศรษฐกิจ และด้านสภาพทางสังคม 3) การน่านโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติระดับความสำเร็จอยู่ในระดับก่อนข้างมาก 4 ด้าน คือด้านเทคโนโลยี ด้านการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมด้านผลิตครูและส่งเสริมวิทยฐานะครู ด้านการสอน และด้านการบริการทางวิชาการแก่สังคม ตามลำดับ ความคิดเห็นอยู่ในระดับปานกลาง 1 ด้าน คือ ด้านการวิจัย 4) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ของสายวิชาการและสายผู้สอน คือปัจจัยการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน และปัจจัยสมรรถนะขององค์การ 5) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการน่านโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติของมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือของสายสนับสนุนหรือสายปฏิบัติ คือ ปัจจัยสมรรถนะขององค์การ ปัจจัยภาวะผู้นำ ปัจจัยการสนับสนุนจากภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยการติดตามการดำเนินงาน และปัจจัยเทคโนโลยี 6) ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏกลุ่มภาคตะวันออกเฉียงเหนือเห็นว่ามหาวิทยาลัยราชภัฏประสบความสำเร็จในการน่านโยบายมหาวิทยาลัยราชภัฏไปปฏิบัติ ต้องได้รับความร่วมมือจากบุคคล ในการร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผล รายงานผล และทบทวนอยู่เป็นประจำ นโยบายต้องเกิดจากการมีส่วนร่วม ที่

สำคัญผู้บริหารสูงสุดต้องเข้าใจและสนับสนุนนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ต้องตอบโจทย์ปัญหาของประเทศให้ได้ และจัดทำนโยบายที่เป็นรูปธรรมชัดเจน มีเป้าหมายชัดเจนสู่ทุกระดับต้องเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นโครงการที่สามารถหาแหล่งทุนสนับสนุนจากรัฐได้ นโยบายแนวทางที่มีประโยชน์ต้องมีงบประมาณดูแล ควบคุมอย่างต่อเนื่อง วางแผน พัฒนาอย่างต่อเนื่องเต็มรูปแบบ พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ความเข้าใจ เข้าถึงความเจริญก้าวหน้า อยู่ตลอดเวลา ฯลฯ วิสัยทัศน์ ปรัชญา พันธกิจ มีกรอบการดำเนินงานชัดเจน และมีมาตรการสำหรับกำกับควบคุมการทำงาน เลือกคนให้เหมาะกับงาน บูรณาการ การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ มีเครือข่าย

ลือชัย วงษ์ทอง (2555, น. 264-270) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ผลการศึกษาพบว่าโดยภาพรวมประสิทธิภาพของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัติ ในพื้นที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งนโยบายต้องมีการปรับปรุงให้มีความที่ชัดเจนเพราะยังไม่สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติในพื้นที่อำเภอแม่สอดได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยต้องสามารถทำการปรับปรุงยืดหยุ่นให้มีความเหมาะสมกับพื้นที่ เพื่อประสิทธิภาพของการนำไปปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับอำเภอแม่สอดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษา ด้านปัญหาการนำนโยบายของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไปปฏิบัตินั้น โดยมีปัญหาหลัก ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ, การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวพม่าของหน่วยงานขาดงบประมาณในการดำเนินงานไม่เพียงพอ, การตรวจสอบและกวดขันแรงงานชาวพม่า ที่ไม่มีบัตรประจำตัวสร้างปัญหาให้กับหน่วยงาน, ปัญหาเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือ และปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของนโยบาย และที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ เนื่องจากอำเภอแม่สอด มีโรงงานและธุรกิจอยู่เป็นจำนวนมากที่ใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า โดยมีทั้งที่แรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในการนำนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติมีหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างทำงาน โดยไม่มีการประสานงาน เช่น การจัดทำลิสต์รวมทุกส่วนราชการ บริเวณจุดตรวจหลักลาดตระเวนปราบปราม และหน่วยงานจังหวัด ฝ่ายปกครองแรงงาน ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ทหาร ตำรวจตระเวนชายแดน สภากอศุศสาหกรรม และหอการค้าจังหวัด ยังไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างจริงจัง

ผลการศึกษา โดยภาพรวมด้านระดับการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบาย/ ยุทธศาสตร์ ในการให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายโดยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการตอบสนองผู้ประกอบการ ในด้านการจัดการแรงงานต่างด้าวให้เป็นระบบ และการลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว พบว่า การจัดการระบบแรงงานต่างด้าวยังไม่มีความพร้อมเท่าที่ควร จึงส่งผลไปถึงการลดปัญหาและความเสี่ยงจากการใช้แรงงานต่างด้าว

ซึ่งทำให้ควบคุม ป้องกัน ปรามปรามได้ไม่ดีเท่าที่ควรจะเป็นเพราะความไม่เหมาะสมของนโยบายที่กำหนดมาไม่มีความสอดคล้องกับพื้นที่อำเภอแม่สอดแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย/ ยุทธศาสตร์เพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ให้เกิดผลยิ่งขึ้น และเพื่อความมั่นคงในการแก้ไขอย่างจริงจัง ควรจะมีแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้มีความเหมาะสม โดยให้มีการดำเนินการประสานงานกัน ในหน่วยงานกระทรวงมหาดไทย (ฝ่ายปกครองและความมั่นคง) กระทรวงกลาโหม (กองกำลังทหารบกเฉพาะกิจ ฝ่ายรักษาความมั่นคง ควบคุม ป้องกันปราม) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ(ฝ่ายควบคุม ป้องกันปราม, ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง, ตำรวจตระเวนชายแดน และตำรวจภูธร)กระทรวงแรงงาน (จัดหางานแรงงาน ฝ่ายแรงงาน) กระทรวงสาธารณสุข (ฝ่ายควบคุมโรคติดต่อและดูแลสุขภาพ) เพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงาน ด้านการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวด้วยอย่างเป็นระบบร่วมกัน ทั้งงานธุรการและงานพื้นที่ โดยให้มีระบบการจัดเก็บข้อมูลออนไลน์ถึงกันได้ และระบบการจัดเก็บข้อมูลคนเข้าออก ระบบการจัดเก็บยังไม่ได้มาตรฐาน และการเชื่อมโยงข้อมูลออนไลน์ อย่างทั่วถึงกันทุกจุดตรวจเข้า-ออก และสำรวจให้จริงจัง โดยระบบพิสูจน์สัญชาติหรือนำเข้าแบบให้มีหนังสือเดินทาง เพื่อความสะดวก, รวดเร็วในการตรวจสอบในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่ของหน่วยงานเกี่ยวข้องควรวางแผนร่วมกัน และควรส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ เช่น ควรมีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานการจัดหางานและระบบการตรวจสอบจากการจัดหางานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยจะสามารถนำไปปฏิบัติในทางเดียวกัน

กฤษณ์ รักษาติเจริญ, ดำรงศักดิ์ จันทโททัย, จันทนา อินทนิม และ เมธิณี แสงกระจ่าง (2559) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยชี้วัดความสำเร็จในการขับเคลื่อนมิติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติสู่การปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาตัวชี้วัดที่เหมาะสมต่อการสร้างความสำเร็จของการนำมิติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติไปปฏิบัติ ด้วยกระบวนการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร และกระบวนการสัมภาษณ์เจาะลึกภาคีเครือข่ายผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า ตัวชี้วัดที่เหมาะสมต่อการสร้างความสำเร็จของการนำมิติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติไปปฏิบัติ สามารถจำแนกปัจจัยที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทั้งสิ้น 6 ปัจจัย โดยในแต่ละปัจจัยจะมีตัวชี้วัดที่หลากหลาย ซึ่งต้องมีการประเมินผ่านองค์ประกอบย่อย ๆ จำนวนหนึ่งเพื่อใช้ชี้วัดความสำเร็จในการขับเคลื่อนมิติ (นโยบาย) ไปสู่การปฏิบัติ มีดังนี้ ปัจจัยที่ 1 ปัจจัยด้านเนื้อหาของนโยบายปัจจัยที่ 2 ปัจจัยหน่วยงานและองค์การที่ขับเคลื่อนนโยบาย ปัจจัยที่ 3 ปัจจัยพื้นที่และประชาชนที่ได้รับผลจากนโยบาย ปัจจัยที่ 4 ปัจจัยสภาพแวดล้อมของนโยบาย ปัจจัยที่ 5 ปัจจัยผู้นำและผู้ปฏิบัติงานของนโยบายและปัจจัยที่ 6 ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อนโยบาย

กมลชัย บัวสาย (2560, น. 1483) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารจัดการโครงการประชา
 รัฐด้านการเกษตรของกองทุนหมู่บ้านในอำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์
 เพื่อศึกษาการบริหารจัดการ โครงการประชารัฐด้านการเกษตรของกองทุนหมู่บ้านที่คณะกรรมการได้
 ดำเนินการในปัจจุบัน สอบถามผู้แทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในอำเภอคอนสวรรค์ จังหวัด
 ชัยภูมิจำนวน 103 ราย ในช่วงเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. 2559 ผลการศึกษาพบว่า 1) การบริหาร
 จัดการ โครงการประชารัฐของกองทุนหมู่บ้านคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในอำเภอคอนสวรรค์
 จังหวัดชัยภูมิ จำนวน 103 กองทุน บริหารจัดการ โดยการจัดประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์โครงการ
 ประชารัฐตามนโยบายของรัฐบาลให้สมาชิกกองทุนหมู่บ้านได้รับทราบ เพื่อเสนอกิจกรรมหรือ
 โครงการที่ต้องการแก้ไขปัญหา เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และก่อให้เกิดรายได้ ผลการศึกษาพบว่า
 ร้อยละ 54.0 เสนอของบประมาณจำนวน 1 โครงการ ร้อยละ 44.0 จำนวน 2 โครงการ ร้อยละ 2.0
 จำนวน 3 โครงการ ร้อยละ 100 เสนอขอรับสนับสนุนงบประมาณ จำนวน 500,000 บาท และลักษณะ
 การเลือกโครงการ ร้อยละ 92.1 เป็นการพัฒนาต่อยอดจากโครงการเดิม และร้อยละ 7.9 เป็นโครงการ
 ริเริ่มใหม่ จากข้อมูลข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สภาพปัญหาและความต้องการของสมาชิกมีความแตกต่าง
 กัน จึงต้องอาศัยมติที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่พิจารณาเลือกโครงการ ให้มีความสอดคล้อง และความ
 เหมาะสมกับต้นทุนเดิมที่มีอยู่ในหมู่บ้านเป็นหลักสำคัญ เช่น ประกอบอาชีพของสมาชิก การ
 ดำรงชีวิตสภาพสังคม เศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียม ประเพณี และความเชื่อ ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะส่งผลให้การ
 ดำเนินโครงการบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดผลสำเร็จ คณะกรรมการเป็นกลไกหลักในการบริหาร
 จัดการกองทุนหมู่บ้านให้ประสบผลสำเร็จ การมีส่วนร่วมของสมาชิกส่งผลให้กองทุนหมู่บ้านมี
 ประสิทธิภาพสูงและเกิดความยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานมีความโปร่งใส มีการกระจายอำนาจ
 ในการบริหารจัดการ มีส่วนร่วมระหว่างคณะกรรมการและสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน โดยได้แต่งตั้งคณะ
 ผู้รับผิดชอบโครงการจำนวน 4 คณะ ประกอบด้วย 1) คณะผู้รับผิดชอบการดำเนินโครงการ จำนวน 4
 คน คัดเลือกจากประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านตัวแทนจากกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ตัวแทนจาก
 คณะผู้รับผิดชอบการตรวจสอบและประเมินโครงการ และตัวแทนจากสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ทำ
 หน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือผู้ประกอบการ และรวบรวมเอกสารหลักฐาน
 ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการของกองทุนหมู่บ้าน 2) คณะผู้รับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินและ
 จัดทำบัญชี จำนวน 3 คน คัดเลือกจากประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้าน เภรัญญิกกองทุนหมู่บ้าน
 และตัวแทนจากกรรมการกองทุนหมู่บ้าน ทำหน้าที่จัดทำบัญชีตรวจสอบความถูกต้องจากเอกสาร
 หลักฐานต่าง ๆ เพื่อดำเนินการเปิดบัญชี การเบิกจ่าย และการถอนเงิน 3) คณะผู้รับผิดชอบการจัดซื้อ
 จัดจ้าง จำนวน 3 คน คัดเลือกจากตัวแทนจากกรรมการกองทุนหมู่บ้านตัวแทนจากสมาชิกกองทุน
 หมู่บ้าน และตัวแทนจากสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ทำหน้าที่สืบราคาเสนอราคาตรวจสอบคุณภาพ

ปริมาณ ราคาหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างระยะเวลาเพื่อความโปร่งใส และชี้แจงให้แก่สมาชิก กองทุนหมู่บ้าน ได้รับทราบ 4) คณะผู้รับผิดชอบการตรวจสอบและประเมินโครงการ จำนวน 3 คน คัดเลือกจากผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินโครงการ ตัวแทนจากกรรมการกองทุน หมู่บ้าน และตัวแทนจากสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ทำหน้าที่รายงานผลการดำเนินงานประเมินผล โครงการ ตรวจสอบ วัสดุหรืออุปกรณ์ การใช้จ่ายเงิน ตลอดจนปัญหาและอุปสรรค พร้อม ข้อเสนอแนะให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและสมาชิกได้รับทราบนอกจากนี้ กองทุนหมู่บ้านยัง ได้แต่งตั้งอาสาประชารัฐโดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านและอาศัยอยู่ในหมู่บ้าน ไม่น้อยกว่า 2 ปี และมีอายุตั้งแต่ 20 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป จำนวน 3 คน ทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ช่วยเหลือ สนับสนุนการขับเคลื่อนการดำเนินงาน โครงการ ตลอดจนการประสานงานและรายงานผลการ ดำเนินงานโครงการให้หน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบจากนั้น เมื่อคณะกรรมการกองทุน หมู่บ้านได้โครงการที่ผ่านการพิจารณาจากที่ประชุมสมาชิกแล้วจะต้องเสนอผ่านคณะทำงาน ดำเนินงานโครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ (คปจ.) โดยมีผู้ว่า ราชการจังหวัดชัยภูมิเป็นหัวหน้าคณะทำงาน ส่วนราชการและองค์กรภาคประชาชนเป็นคณะทำงาน และหัวหน้าสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สาขา 5 เป็นคณะทำงานและเลขานุการ จัดประชุมเพื่อพิจารณาสอบถามความเหมาะสม และความพร้อมของโครงการที่กองทุนหมู่บ้านเสนอ ขอรับงบประมาณ ติดตามสนับสนุนการดำเนินโครงการ ตลอดจนรายงานผลปัญหาและอุปสรรคให้ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเองแห่งชาติ (สทบ.) พิจารณาโอนเงินงบประมาณให้กับกองทุน หมู่บ้านในแต่ละแห่ง เพื่อดำเนินการตามกิจกรรมหรือโครงการต่อไปอย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการ บริหารงานโครงการประชารัฐของกองทุนหมู่บ้าน จะไม่เป็นลักษณะการให้สมาชิกกู้ยืมเงิน แต่เป็น การแก้ไขปัญหาตามความต้องการของสมาชิกในรูปแบบของโครงการเพื่อให้เกิดรายได้กับกองทุน หมู่บ้านในระยะยาว ซึ่งลักษณะโครงสร้างการบริหารจัดการดังกล่าวสอดคล้องกับรายงานของ อำนวย และคณะ (2554) ระบุว่า กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่ดี มีผลสำเร็จในด้านสังคมและชุมชนระดับ ดีมาก และมีผลสำเร็จดีในด้านเศรษฐกิจของสมาชิก ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐบาลเลือกโอนเงินงบประมาณให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองบริหาร จัดการ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเป็นหน่วยงานทางปกครองแทนรัฐ มีความใกล้ชิดกับ ประชาชนในหมู่บ้านมากที่สุด สามารถเข้าใจสภาพปัญหาอันแท้จริงของหมู่บ้าน และประชาชนเป็น ผู้บริหารจัดการโครงการ โดยมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนคอยให้คำปรึกษาอย่างต่อเนื่องจาก กระบวนการที่ได้กล่าวมาสอดคล้องกับแนวความคิดประชารัฐ (Civil State) ของสุวิทย์ เมษินทรีย์. (2559) คือเป็นการผนึกกำลังจาก 3 ภาคส่วน ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในลักษณะ “การร่วมรังสรรค์” (Co-Creation) ทางเศรษฐกิจ (Economic Co-Creation) และทางสังคม (Social Co-

Creation) เปลี่ยนประชาชนที่ “เดือดร้อน” เป็น “อยู่รอด” และจาก “อยู่รอด” เป็น “ยั่งยืน” (Sustain) ดำเนินการตามบันได 3 ชั้นของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง คือ พึ่งพาตนเองพึ่งพากันเอง และรวมกันเป็นกลุ่มอย่างมีพลัง ดังเช่นการบริหารโครงการประชารัฐของกองทุนหมู่บ้านในอำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ ก็ใช้หลักการนี้ เป็นกลไกขับเคลื่อน กล่าวคือ “รัฐ” ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานเป็นที่เล็งให้คำปรึกษา และช่วยแก้ปัญหาพร้อมกับกองทุนกองทุนหมู่บ้าน “ภาคเอกชน” สนับสนุนสินค้าการบริการ ผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรม และร่วมดำเนินงานกับหน่วยงานภาครัฐ “สมาชิกหรือเกษตรกร” ซึ่งเป็นภาคประชาชนมีหน้าที่เสนอแนะและปัญหาของตนเองผ่านเวทีการประชุมกองทุนหมู่บ้าน โดยใช้มติเสียงส่วนใหญ่วิเคราะห์พิจารณาถ่วงถ่วงโครงการที่มีคุณภาพ มีความคุ้มค่า มีคุณธรรมทุกฝ่ายให้การยอมรับ สร้างความรักความสามัคคีช่วยเหลือเกื้อกูลและสร้างคุณประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมวลความสุขของหมู่บ้าน สรุปอาจกล่าวได้ว่า “เกษตรประชารัฐ” (Civil State Agricultural) สามารถสะท้อนข้อมูลความจำเป็นหรือความต้องการของสมาชิกกองทุนหมู่บ้านได้อย่างแท้จริง 2) การบริหารจัดการโครงการประชารัฐด้านการเกษตรผลการศึกษาผู้แทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในอำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ จำนวน 103 รายพบว่า ได้ดำเนินการจัดทำข้อบังคับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ โครงการ และจัดทำแผนเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน เช่น แผนการดำเนินกิจกรรม แผนการผลิตแผนการตลาดแผนป้องกันความเสี่ยงตลอดจนแผนการใช้จ่ายเงินและลักษณะพื้นฐานทางสังคมและเศรษฐกิจ พบว่า ร้อยละ 73.7 เป็นชาย ร้อยละ 27.7 เป็นหญิงอายุเฉลี่ย 52.3 ปี ร้อยละ 55.8 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 58.3 ประกอบอาชีพการเกษตร มีรายได้เฉลี่ย 149,104 บาทต่อปี ส่วนโครงการที่กองทุนหมู่บ้านบริหารจัดการด้านการเกษตร พบว่าร้อยละ 38.8 ปลูกเคมี/ปุ๋ยอินทรีย์/ปุ๋ยชีวภาพร้อยละ 22.3 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร ร้อยละ 19.4 อุปกรณ์การเกษตร ร้อยละ 15.5 บริการรถเช่าเพื่อการเกษตร ร้อยละ 9.7 เมล็ดพันธุ์พืชร้อยละ 4.8 เลี้ยงโค-กระบือ และ ร้อยละ 2.9 โรงสีข้าวและลานตากผลผลิตทางการเกษตร จากประเด็นกล่าวแสดงให้เห็นว่า สมาชิกกองทุนหมู่บ้านมีความต้องการปุ๋ยเคมี/ปุ๋ยอินทรีย์/ปุ๋ยชีวภาพมากกว่าประเด็นอื่น ๆ เนื่องจากส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาข้าว ปลูกอ้อย และมันสำปะหลัง ปุ๋ยชนิดต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นเพื่อเพิ่มปริมาณธาตุอาหารในดิน และสมาชิกสามารถซื้อปุ๋ยจากกองทุนหมู่บ้านในราคาที่ถูกลงกว่าผู้ประกอบการห้างร้าน ส่วนผลกำไรกองทุนหมู่บ้านนำมาจัดสวัสดิภาพสวัสดิการกลับคืนสู่สมาชิก และสาธารณประโยชน์กลับ

5 Figure 1) The Administration Project of the Agricultural Civil State by Village Funds 2) การบริหารจัดการโครงการประชารัฐดำเนินการเกษตรผลการศึกษาผู้แทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในอำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ จำนวน 103 ราย พบว่าได้ดำเนินการจัดทำข้อบังคับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ โครงการ และจัดทำแผนเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงาน เช่น แผนการดำเนินกิจกรรม แผนการผลิตแผนการตลาดแผนป้องกันความเสี่ยง ตลอดจนแผนการใช้จ่ายเงินและลักษณะพื้นฐาน

ทางสังคมและเศรษฐกิจ พบว่า ร้อยละ 73.7 เป็นชายร้อยละ 27.7 เป็นหญิงอายุเฉลี่ย 52.3 ปีร้อยละ 55.8 จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. ร้อยละ 58.3 ประกอบอาชีพการเกษตร มีรายได้เฉลี่ย 149,104 บาทต่อปีส่วน โครงการที่กองทุนหมู่บ้านบริหารจัดการด้านการเกษตร พบว่าร้อยละ 38.8 ปุ๋ยเคมี/ปุ๋ยอินทรีย์/ปุ๋ยชีวภาพร้อยละ 22.3 แหล่งน้ำเพื่อการเกษตรร้อยละ 19.4 อุปกรณ์การเกษตรร้อยละ 15.5 บริการรถเช่าเพื่อการเกษตร ร้อยละ 9.7 เมล็ดพันธุ์พืชร้อยละ 4.8 เลี้ยงโค-กระบือและ ร้อยละ 2.9 โรงสีข้าวและลานตากผลผลิตทางการเกษตร จากประเด็นกล่าวมาแสดงให้เห็นว่าสมาชิกกองทุนหมู่บ้านมีความต้องการปุ๋ยเคมี/ปุ๋ยอินทรีย์/ปุ๋ยชีวภาพมากกว่าประเด็นอื่น ๆ เนื่องจากส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำนาข้าว ปลูกอ้อยและมันสำปะหลัง ปุ๋ยชนิดต่าง ๆ จึงมีความจำเป็นเพื่อเพิ่มปริมาณธาตุอาหารในดิน และสมาชิกสามารถซื้อปุ๋ยจากกองทุนหมู่บ้านในราคาที่ถูกลงกว่าผู้ประกอบการห้างร้านส่วนผลกำไรกองทุนหมู่บ้านนำมาจัดสวัสดิภาพสวัสดิการกลับคืนสู่สมาชิก และสาธารณประโยชน์กลับคืนสู่ประชาชนในหมู่บ้าน และโครงการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรก็เป็นปัจจัยที่สำคัญ ซึ่งในพื้นที่คืนสู่ประชาชนในหมู่บ้าน และโครงการแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรก็เป็นปัจจัยที่สำคัญ ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวอยู่นอกเขตชลประทานและในช่วงฤดูแล้งปริมาณน้ำตามธรรมชาติไม่เพียงพอต่อการเพาะปลูกพืชของสมาชิกกองทุนหมู่บ้าน ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลที่กองทุนหมู่บ้านเสนอขอรับเงินงบประมาณเพื่อจัดสร้างแหล่งน้ำให้กับสมาชิกช่วยแก้ไขปัญหาในการเพาะปลูกพืชในช่วงฤดูแล้ง ส่วนประเด็นนอกจากนี้ กองทุนหมู่บ้านแต่ละกองทุนจะบริหารจัดการโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาตามความต้องการของสมาชิกและประโยชน์ส่วนรวมของหมู่บ้าน 3. สภาพปัญหาการบริหารจัดการโครงการประชารัฐสภาพปัญหาการบริหารจัดการ โครงการ พบว่า ผู้แทนคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในอำเภอคอนสวรรค์ จังหวัดชัยภูมิ จำนวน 103 ราย พบว่า ร้อยละ 63.5 ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการเขียนโครงการเพื่อขอรับสนับสนุนงบประมาณ และร้อยละ 36.5 สมาชิกกองทุนหมู่บ้านไม่ทราบรายละเอียดวัตถุประสงค์การดำเนินโครงการของรัฐบาล เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านยังไม่เคยมีประสบการณ์ด้านบริหารจัดการโครงการประชารัฐ (Civil State Project) จึงส่งผลให้กองทุนหมู่บ้านบางกองทุนเสนอโครงการเพื่อขอรับสนับสนุนงบประมาณได้ล่าช้า

กมลพร กัลยาณมิตร (2551, น. 342 - 344) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การน่านโยบายอยู่ดีมีสุขไปปฏิบัติในจังหวัดนนทบุรี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการน่านโยบายไปปฏิบัติ ของคณะกรรมการระดับหมู่บ้านหรือชุมชน คือ วัตถุประสงค์ของนโยบายและกรอบแผนงานทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีอำนาจในการอธิบายเท่ากับร้อยละ 12.60 ส่วนประชาชนที่เข้าร่วมโครงการนั้น มีปัจจัยด้านระบบกลไกสนับสนุนและขั้นตอนการดำเนินงานที่มีผลต่อความสำเร็จ นอกจากนี้กมลพร ได้เสนอตัวแบบ (Model) ที่เหมาะสมต่อการน่านโยบายไปปฏิบัติให้ได้รับผลสำเร็จ ควรประกอบด้วย วัตถุประสงค์

ของนโยบายและกรอบแผนงาน ทรัพยากรในการดำเนินงาน ขั้นตอนการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน ระบบกลไกสนับสนุน และความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติ

อัยยวรรช พรชัย. (2549, น. 37) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณี โครงการธนาคารประชาชนของธนาคารออมสิน ผลการวิจัยพบว่า จากการวิจัยความสำเร็จและปัจจัยที่มีผลกระทบในการนำนโยบายโครงการธนาคารประชาชนไปปฏิบัติ ภายใต้แนวคิดและทฤษฎีแล้วพบว่า มี 6 ปัจจัยได้แก่ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย ทรัพยากรนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์กร และกิจกรรมการเสริมแรง ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทักษะของผู้ปฏิบัติ ดังนั้น จึงได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ธนาคารออมสินได้สานต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจรากหญ้าซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

2.6.2 งานวิจัยต่างประเทศ

Sabatier and Mazmanian (1980, pp. 541 - 553) ได้เสนอกรอบการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปี 1980 ในบทความชื่อ “The Implementation of Public Policy ,p. A Framework of Analysis” ซึ่งได้เสนอกรอบการศึกษาที่เขาพัฒนาขึ้น โดยมองว่าปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มตัวแปรใหญ่ ๆ คือ 1) กลุ่มตัวแปรความสามารถในการแก้ไขปัญหาของนโยบาย (Tractability of the Problem) ชาร์บัวร์เทียร์และแมชมานเนียน พยายามอธิบายให้เห็นว่าปัญหาบางอย่างมีความยากในการแก้ไขน้อยกว่าปัญหาอื่น หาก 1.1) มีทฤษฎีที่สามารถใช้อธิบายความสัมพันธ์เชิงเหตุและผล (Causal Linkage) ในปัญหานั้น และมีวิทยาการที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้ 1.2) พฤติกรรมที่ต้องการควบคุมมีไม่มาก 1.3) ประชากรกลุ่มเป้าหมายมีจำนวนน้อยและรวมถึง 1.4) ขนาดของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมมีไม่มาก 2) กลุ่มตัวแปรความสามารถกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติของนโยบาย (Ability of Statute to Structure Implementation) ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 7 ตัวแปร ได้แก่ 2.1) การมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน จัดลำดับความสำคัญชัดเจน 2.2) นโยบายตั้งอยู่บนพื้นฐานทางทฤษฎีที่เกี่ยวข้องตรง 2.3) มีทรัพยากรให้เพียงพอ 2.4) มีความเป็นน้ำหนึ่งอันเดียวภายในและระหว่างสถาบันที่นำนโยบายไปปฏิบัติ 2.5) มีกฎระเบียบสนับสนุนหน่วยงานผู้ปฏิบัติ 2.6) ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพัน (Commitment) กับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และ 2.7) มีช่องทางให้บุคคลภายนอก (Outsiders) เข้ามามีส่วนร่วมในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3) กลุ่มตัวแปรที่ไม่ใช่ข้อกำหนด (Non-statutory Variables Affecting Implementation) ประกอบด้วยตัวแปรย่อย 6 ตัวแปรคือ 3.1) เงื่อนไขทางเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยี ของสังคม 3.2) การสนับสนุนของสาธารณชน (Public Support) 3.3) ทักษะและทรัพยากรของกลุ่มผู้เลือกตั้ง 3.4) การสนับสนุนจากผู้ทรงอธิปไตย (Sovereigns) ซึ่ง

ควบคุมทรัพยากรทางการเงินและกฎหมาย 3.5) ความสนใจของสื่อมวลชนต่อปัญหาที่นโยบายมุ่งแก้ไข และ 3.6) ความผูกพันและทักษะผู้นำของผู้ปฏิบัติงาน

Sorg (1983, pp. 391-406) ได้ทำการศึกษาถึงพฤติกรรมความร่วมมือของข้าราชการระดับล่าง (Street-Level Bureaucrats) ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในปี 1983 โดยพัฒนาแนวคิดของ Donald and Carl เพื่อมาอธิบายในลักษณะขององค์การหรือสถาบัน และข้าราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจำแนกพฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างได้ 4 รูปแบบ คือ 1) แบบตั้งใจทำตามและทำตามได้สำเร็จ (Intentional Compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย บุคคลที่มีพฤติกรรมแบบนี้ จะพยายามตีความหมายและกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติออกมาเป็นพฤติกรรมแล้วนำไปปฏิบัติจนสำเร็จ 2) แบบตั้งใจทำตามและทำตามไม่สำเร็จ (Intentional Non-Compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจปฏิบัติตามนโยบาย แต่ปฏิบัติไม่สำเร็จ อาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบายหรือทำงานบกพร่อง 3) แบบตั้งใจไม่ทำตามและไม่ทำตามสำเร็จ (Unintentional Non-Compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่ก็สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จซึ่งอาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจนโยบายหรือทำงานบกพร่อง 4) แบบตั้งใจจะไม่ทำตามแต่ไม่ทำตามสำเร็จไม่สำเร็จ (Unintentional Unsuccessfully Non-Compliance) คือ มีพฤติกรรมที่ตั้งใจจะไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติได้สำเร็จซึ่งอาจเป็นเพราะสิ่งแวดล้อมไม่เอื้ออำนวย

Goggin (1987, pp. 1-125) เรียกว่า “Policy Design and Politics Implementation” เป็นงานวิจัยมุ่งพัฒนาระบบการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้นกว่าผลงานของนักวิชาการรุ่นก่อน ๆ ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาวิจัยโครงการด้านสุขภาพอนามัยของเด็ก 2 โครงการ คือ โครงการ Early and Periodic Screening, Diagnosis and Treatment (EPSDT) ซึ่งเป็นโครงการที่ไม่ค่อยประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับโครงการ Child Health and Disability Prevention (CHPP) ซึ่งเป็นโครงการที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างมากผู้วิจัยได้ใช้รูปแบบการวิจัยที่เรียกว่า Multi-Stage Research หรือ “A Building Back Approach” ซึ่งเป็นการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงเปรียบเทียบและเป็นการศึกษาระยะยาว กล่าวคือ วิธีการศึกษาจะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนหลัก โดยขั้นตอนแรกจะเป็นการเปรียบเทียบระหว่างโครงการภายในที่ตั้งโครงการ (Setting) เดียวกัน คือ มลรัฐคาลิฟอร์เนีย ขั้นตอนที่ 2 จะเป็นการเปรียบเทียบการนำนโยบาย EPSDT ไปปฏิบัติระหว่างรัฐ 5 รัฐ คือ โอกลาโฮมา อาร์คันซัส เท็กซัส หลุยส์เซียนา และคาลิฟอร์เนีย สำหรับตัวแปรในการศึกษาประกอบด้วยตัวแปรอิสระ 2 กลุ่ม คือ ปัจจัยที่เกี่ยวกับคุณลักษณะของนโยบายหรือโครงการและปัจจัยสภาพแวดล้อมของโครงการ ส่วนตัวแปรตาม คือ พฤติกรรมการนำนโยบายไปปฏิบัติ สไตล์การนำนโยบายไปปฏิบัติและผลลัพธ์ของโครงการหรือนโยบายผลการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างนโยบาย ซึ่งถูกนำไปดำเนินการในที่ตั้งเดียวกัน มีปัจจัยสภาพแวดล้อมของโครงการหลายโครงการหลายอย่างเป็น

ตัวคงที่ (Constant) เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง พบว่าคุณลักษณะของนโยบายทั้งสอง มีความแตกต่างกันหลายประการ คือ มีความแตกต่างในเรื่อง 1) ทฤษฎีพื้นฐานของนโยบาย 2) ความชัดเจนของกฎหมาย 3) เนื้อหาของกฎหมายหรือลักษณะการออกแบบนโยบาย ซึ่งได้แก่ ประเภทผลประโยชน์ ประเภทผู้รับบริการ แหล่งเงินทุน ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อม พบว่า โครงการทั้งสองมีความแตกต่างกันในเรื่องโครงสร้างการบริหารและตัวบุคคลด้วย

Pressman and Wildavsky (1979) ได้ศึกษา เกี่ยวกับการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นคร โอ๊คแลนด์ มลรัฐคาลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ได้นำเสนอผลการศึกษาไว้ดังนี้ 1) การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ควรแยกจากนโยบาย และจะต้องมองว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นมาภายหลังและเป็นอิสระจากการออกแบบนโยบาย 2) ผู้ออกแบบนโยบายควรหาวิธีการโดยตรงในการบรรลุเป้าหมายของนโยบายมาใช้ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความซับซ้อนในการทำงานร่วมกัน และเป็นเหตุให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นผล ดังนั้นควรให้ความสนใจกับการสร้างองค์กรหรือกลไกในการบริหารนโยบายขึ้นมาใหม่ 3) ควรพิจารณาทฤษฎีที่เป็นรากฐานของนโยบายอย่างระมัดระวังว่ามีความเหมาะสมเพียงใด 4) ความต่อเนื่องของภาวะผู้นำเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากเมื่อใดที่ผู้ปฏิบัติงานสำคัญหายไป จะทำให้เกิดความวุ่นวายในโครงการ 5) การทำให้นโยบายเป็นสิ่งที่ทำได้ง่ายจะเป็นสิ่งที่ดีมาก

Sebring. (1977) ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาที่ทำให้ นโยบายความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับกรมสวัสดิการสังคม (Department of Public Welfare) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ล้มเหลวผลการศึกษาพบว่าสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการดำเนินนโยบายดังกล่าวเกิดจากความไม่เข้าใจถึงสภาพและอุปสรรคในการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายซึ่งสามารถแยกออกได้เป็น (1) สภาพแวดล้อมขององค์กรและรูปแบบการบริหารงาน (Organizational Environments and Management Styles) ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรมสวัสดิการสังคมมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็วทั้งทางด้านการควบคุมทรัพยากร และรูปแบบการปฏิบัติงานที่เคร่งครัดตามระเบียบในทางตรงกันข้าม มหาวิทยาลัยจะมีสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างสงบและมั่นคงพร้อมกับความเป็นอิสระทางวิชาการ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงสามารถปฏิบัติงานได้โดยไม่ได้รับความคิดเห็นทางการเมืองภายนอกแต่อย่างใด นอกจากนี้การขาดประสบการณ์ของทั้งสองฝ่ายในการดำเนินงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทำให้ทั้งสองไม่สามารถปรับตัวเข้ากันได้ 2) ลักษณะของโครงสร้างองค์กร (Organizational Structure Characteristics) ของทั้งสองหน่วยงานแตกต่างกัน จากการศึกษาโครงสร้างที่แตกต่างกัน เป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์กรในหลากหลายด้าน เช่น เป้าหมายของการดำเนินงาน การพิจารณาความดีความชอบ มิติด้านเวลา ระดับความเป็นทางการขององค์กร ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้การดำเนินงานร่วมระหว่างหน่วยงานประชาสงเคราะห์และมหาวิทยาลัยไม่ประสบ

ความสำเร็จ 3) ปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น การขาดการสนับสนุนตั้งแต่ต้นจากผู้ปฏิบัติงานทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงานร่วมกันในเวลาต่อมา หรือการที่ผู้เสนอโครงการหรือผู้กำหนดนโยบายไม่ได้ลงมาปฏิบัติงานเอง ทำให้ไม่เกิดความเชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคในด้านระยะเวลาและระยะทางในการเดินทางเพื่อประสานงานหรือปฏิบัติงานร่วมกัน เป็นต้น

Greenwood and Petersilia (1975, pp. v-ix) ได้ศึกษาแผนงานของรัฐบาลกลางในการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรมการศึกษา ระดับประถมและมัธยมศึกษาที่สุ่มมาจากหลายรัฐของสหรัฐอเมริกา การศึกษาครั้งนี้ต้องการอธิบายลักษณะของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ในด้านการนำนโยบายนวัตกรรมทางการศึกษาไปปฏิบัติในโรงเรียน เรียกว่า “โครงการผู้นำการเปลี่ยนแปลง” (Change Agent Project) ตัวแบบการศึกษาประกอบด้วย ตัวแปรตามซึ่งเป็นผลิตผลนโยบาย คือ 1) ผลกระทบของโครงการต่อการเปลี่ยนแปลงในห้องเรียนพฤติกรรมการสอนของครู และการเรียนของนักเรียน 2) ความต่อเนื่องของกิจกรรมภายหลังการสิ้นสุดการให้ความสนับสนุนทางการเงินจากโครงการ 3) ระดับการแพร่กระจายของการนำไปเป็นแบบอย่างแก่โรงเรียนอื่น การศึกษาครั้งนี้พบว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายนวัตกรรมการศึกษาไปใช้ในโรงเรียนขึ้นอยู่กับ 1) การให้การสนับสนุนของผู้ร่วมโครงการ และจากผู้บริหารทุกระดับ 2) สถานศึกษาใช้หลักการบริหารแบบยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิด 3) การมีผู้ช่วยเหลือแนะนำในระดับห้องเรียน และ 4) นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและการเมืองของสถานศึกษานั้น ๆ

2.7 การสังเคราะห์ตัวแปร

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายประชารัฐประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์เป็นกรอบแนวคิดเพื่อสร้างเป็นตัวแปรในการวิจัยดังนี้

2.7.1 นโยบายประชารัฐ หมายถึง นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ จันทร์โอชา ที่มุ่งเน้นให้เป็นนโยบายที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ 1) ประชาชน ชุมชน และประชาสังคม มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น สังคม และประเทศ 2) การบริหารจัดการและพัฒนาประเทศโดยภาครัฐ ใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่อง ในทุกระดับ 3) การดำเนินงานของภาครัฐ มีความสุจริต โปร่งใส ถูกต้อง มีประสิทธิผล คุณภาพ และประสิทธิภาพ รวมถึงการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเพียงพอ 4) ทุกส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐและภาคประชาชน

ร่วมเป็น “ภาคีการพัฒนา” โดยร่วมวางแผน ร่วมดำเนินการ ร่วมติดตามประเมินผล ร่วมปรับปรุงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

2.7.2 ยุทธศาสตร์ของนโยบายประชารัฐ หมายถึง การรวมเอาพลังทุกภาคส่วนไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ มาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่าคนไทยทุกคน ก็คือ ประชาชนของชาติซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา ในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกมิติและทุกด้านอย่างยั่งยืนตามนโยบายประชารัฐตามแผนยุทธศาสตร์ด้านการเสริมสร้างหลักการให้บังคับกฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์และปรัชญากฎหมาย โอกาสและสถานะแวดล้อม ให้สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของทุกภาคส่วน มีจำนวน 7 ด้านดังต่อไปนี้ ดังนี้ 1) ด้านการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ ตามแนวคิดของบรรเจิด สิงคะเนติ (2552), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558, น. ป.ป.ม.), สฤณี อาชวานันทกุล (2558) และลือชัย วงษ์ทอง (2555, น. 264-270) สรุปได้ว่าการรับรองและให้หลักประกันสิทธิทางการเมืองสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคระหว่างหญิงชายให้ทัดเทียมกับบรรทัดฐานนานาชาติ การมีกฎหมายรับรองสิทธิประชาชนในการรับรู้ข่าวสารข้อมูลโดยเฉพาะอย่างยิ่งข่าวสารข้อมูลของราชการ โดยส่งเสริมให้มีการพิทักษ์สิทธิและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐในทางการบริหารเช่นรองรับสิทธิประชาชนในการร้องขอให้รัฐจัดประชาพิจารณ์และสนับสนุนการพัฒนากระบวนการปกครองเพื่อพิทักษ์สิทธิประชาชนซึ่งอาจถูกละเมิดจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ และควรมีความยืดหยุ่นในการปรับใช้นโยบายให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิแก่ประชาชน 2) ด้านการจัดการแก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี ตามแนวคิดของวันชัย วัฒนศัพท์ (2559, น. 1), สฤณี อาชวานันทกุล (2558) สรุปได้ว่าการสนับสนุนให้เกิดการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติโดยยอมรับพื้นฐานของความเสมอภาคและเคารพสิทธิซึ่งกัน ควรคำนึงถึงสิทธิของทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาให้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการแก้ไขความขัดแย้ง สร้างเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเครือข่ายการดำเนินการและส่งต่อปัญหาให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกันร่วมมือและประสานงานกันในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งในสังคมสนับสนุนให้มีสถาบันท้องถิ่นและสถาบันวิชาการเพื่อทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้ารวบรวมและเผยแพร่แนวทางการป้องกันและแก้ไขข้อขัดแย้งเพื่อนำมาซึ่งวิสัยทัศน์ทัศนคติที่ถูกต้องและความเข้าใจร่วมกันของคนในชุมชนและสังคมในวงกว้างส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติความเข้าใจและมีทักษะเกี่ยวกับกลไกกระบวนการต่าง ๆ ในการจัดการความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธีเช่นการไกล่เกลี่ยประนีประนอมการเจรจาต่อรองการใช้อนุญาโตตุลาการและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดยให้ความสำคัญกับการป้องกันการเกิดข้อขัดแย้งมากกว่าการแก้ไข ดำเนินการประชาสัมพันธุ์เผยแพร่ด้วยการให้ข่าวสารข้อมูลที่ถูกต้องมีความจริงใจและให้ความร่วมมือแก่ทุกฝ่ายรวมทั้งเปิด

โอกาสและสนับสนุนให้มีการปรึกษาหารือร่วมกัน โดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในระยะแรกเมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้น 3) ด้านการสร้างเสริมสมรรถนะของประชาชนและพลังทางสังคม ตามแนวคิดของกฤษณ์ รัชชาติเจริญ ดำรงศักดิ์ จันโททัย จันทนา อินทนิม เมทีณี แสงกระจ่าง (2559), อิศราภรณ์ ชมชื่น (2556, น. 28), สฤณี อาชวานันทกุล (2558) และกมลพร กัลยาณมิตร (2551, น. 342 - 344) สรุปได้ว่าการสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การเพิ่มสมรรถนะของประชาชนปลูกฝังวัฒนธรรมการเคารพกฎระเบียบและเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนทราบอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของประชาชนสนับสนุนการเผยแพร่และบังคับใช้ระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนอย่างจริงจังส่งเสริมเสรีภาพของสื่อมวลชนและสนับสนุนการพัฒนาสื่อเสรีตลอดจนโอกาสในการเข้าถึงสื่อและเครื่องมือการสื่อสารของรัฐโดยประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่นการให้คนในชุมชนมีสิทธิใช้หอกระจายข่าวหมู่บ้านให้มีวิทยุชุมชนวิทยุท้องถิ่น และสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในสิทธิหน้าที่สภาพเศรษฐกิจสังคมและการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศแก่ประชาชนโดยใช้สื่อของรัฐและภาคเอกชนทางวิทยุและโทรทัศน์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่การดำเนินการของรัฐภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ชุมชนหรือประเทศ 5) ด้านการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา ตามแนวคิดของสร้อยัญญา จุฑานิล (2556, น. 17), Sabateir (1986, pp. 13 – 39), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558, น. ป.ป.ม.) ;สฤณี อาชวานันทกุล (2558) สรุปได้ว่าการสนับสนุนการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนาที่ไม่เป็นฝักฝ่ายในทางการเมืองรวมทั้งการให้ความสำคัญกับการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาคท้องถิ่นและชุมชนเช่นประชาคมจังหวัด มีการกำหนดให้การพัฒนาแบบภาคีเป็นเงื่อนไขในการจัดสรรทรัพยากรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐระบุภาคีเพื่อการพัฒนาในการวางแผนการดำเนินการโครงการต่าง ๆ และพัฒนาโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอาชีพคุณภาพชีวิตทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6) ด้านการปรับดุลยภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนา ตามแนวคิดของสรุปได้ว่าการเพิ่มดุลการมีส่วนร่วมให้กับประชาคมและกลุ่มคนที่ยังขาดดุลการมีส่วนร่วมเช่นเกษตรกรรายย่อยชาวประมงพื้นบ้านชายฝั่งคนจน ในเมืองเพิ่มสัดส่วนตัวแทนภาคเอกชนและภาคประชาชนในคณะกรรมการคณะอนุกรรมการคณะทำงานต่าง ๆ ของระบบบริหารการพัฒนาเช่น คณะกรรมการพัฒนาจังหวัด คณะทำงานบริหารและจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนได้รับการสนับสนุนงบประมาณ โดยตรงเพื่อดำเนินกิจกรรมพัฒนาร่วมกับภาครัฐหรือสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกิจกรรมที่กำหนดให้ประชาชนเป็นฝ่ายนำและภาครัฐสนับสนุนและสนับสนุนให้องค์กรประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับพื้นที่และชุมชนนั้นมีส่วนร่วมบริหารท้องถิ่นของตนและดำเนินงานการพัฒนาผ่าน

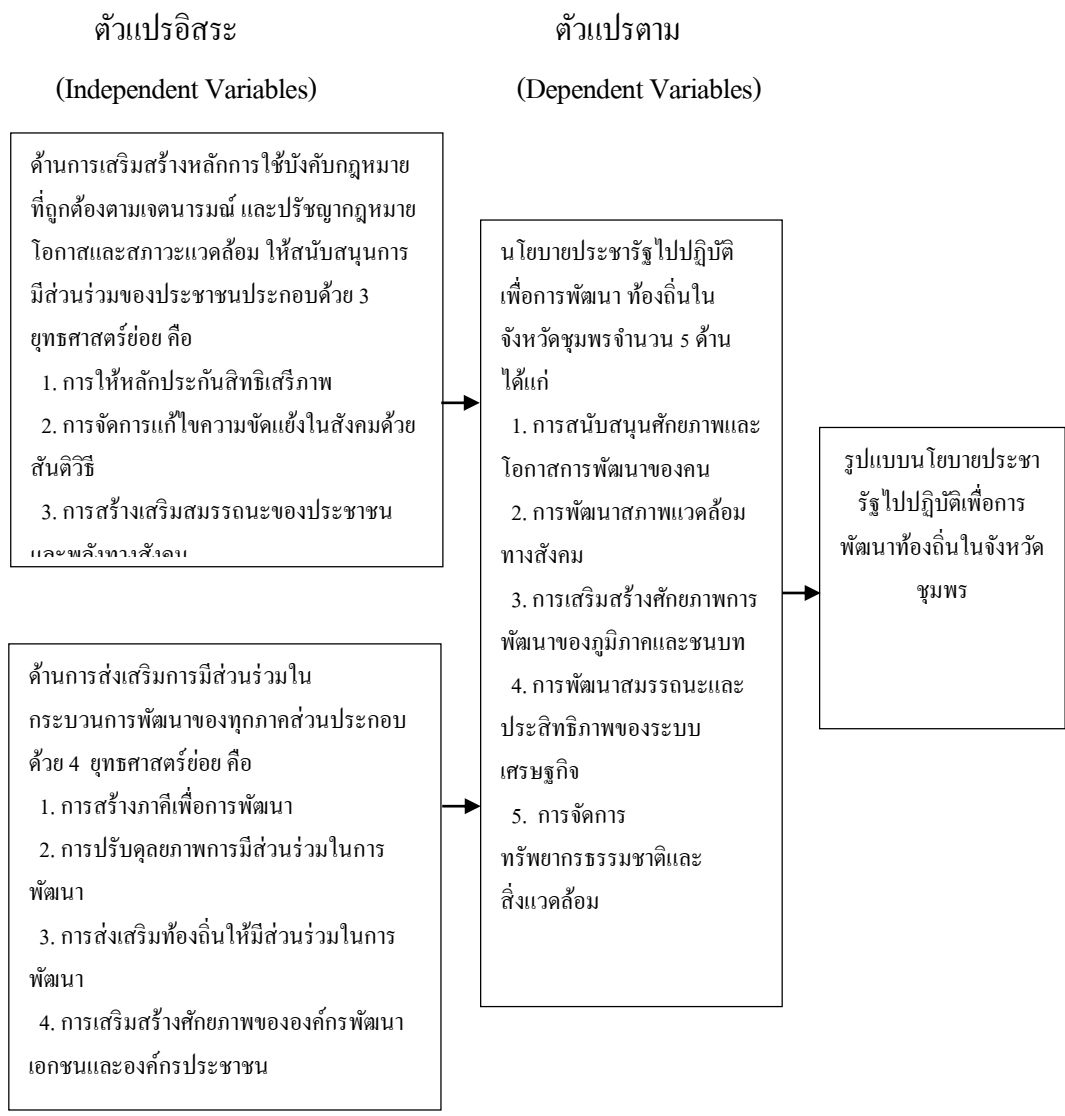
ช่องทางองค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่นเช่นองค์กรบริหารส่วนตำบลสภาตำบลเทศบาลสุขาภิบาลและช่องทางอื่น ๆ 7) ด้านการส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา ตามแนวคิดของสตงอ อาชวานันทกุล (2558), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558, น. ป.ป.ม.) สรุปได้ว่าการรับรองสิทธิชุมชนและท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ เช่น ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและติดตามตรวจสอบประเมินผลการดำเนินการ โครงการและจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปให้มากขึ้นและลดการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดแผนงานรวมทั้งบริหารกิจกรรมให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพการณ์ของท้องถิ่น 8) ด้านการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน ตามแนวคิดของ อัยฎาฐ พรชัย (2549, น. 37), สตงอ อาชวานันทกุล (2558), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2558, น. ป.ป.ม.) สรุปได้ว่าการส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนทั้งที่เป็นนิติบุคคลและไม่เป็นนิติบุคคล การสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์ด้านภาษีและการสนับสนุนงบประมาณจากภาครัฐส่งเสริมให้องค์กรธุรกิจเอกชนสนับสนุนการดำเนินงานพัฒนาเพื่อชุมชนและสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชนด้วยมาตรการทางภาษีและการสนับสนุนการพัฒนาเครือข่ายองค์กรประชาชนเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์และเสริมสร้างทักษะในการบริหารจัดการ

เมื่อทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อนโยบายประชารัฐไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดชุมพรแล้วจึงมาสังเคราะห์ผลลัพธ์จากการใช้นโยบายประชารัฐแยกเป็นประเด็นการศึกษาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2558 จำนวน 5 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558, น. ป.ป.ม.) ได้แก่ 1) การสนับสนุนศักยภาพและโอกาสพัฒนาของคน 1.1) การให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและสิทธิเสรีภาพของชุมชนให้มีความสำคัญกับหลักมนุษยธรรมเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคนรวมทั้งหลักประกันการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย 1.2) การให้หลักประกันในด้าน โอกาสและช่องทางในการมีส่วนร่วมในส่วนของการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการการพัฒนาทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อตอบสนองความจำเป็นและความต้องการของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม 2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม 2.1) การสร้างสังคมเปิดที่มีความสมานฉันท์ยอมรับการเปลี่ยนแปลงและเห็นคุณค่าของความแตกต่างหลากหลายและการสร้างความเท่าเทียมเสมอภาคระหว่างคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม 2.2) การสร้างจริยธรรมและวัฒนธรรมของการใช้อำนาจที่เป็นธรรม 2.3) การสร้างกติกาสังคมและแบบอย่างทางการเมืองและการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการประนีประนอมสันติธรรมเมตตาธรรมการยอมรับ

บังคับใช้กฎหมาย 2.4) การสร้างวัฒนธรรมประชาสังคมที่คนในสังคมมีความสำนึกถึงสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะพลเมืองและความรับผิดชอบที่มีต่ออนุชนรุ่นหลัง 3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท 3.1) การสร้างช่องทางให้คนส่วนใหญ่ที่อาศัยใน ส่วนภูมิภาคและชนบทได้รับประโยชน์จากการพัฒนาประเทศที่เท่าเทียมกันและเสมอภาคเพิ่มขึ้น 3.2) การสร้างขีดความสามารถให้คนในภูมิภาคและชนบทได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถการพัฒนาทักษะและโอกาสในการรับบริการจากรัฐเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของตนเองและเสริมสร้างโอกาสการพัฒนาเพื่อสร้างอาชีพและการมีงานทำ 3.3) การให้คนในภูมิภาคและชนบทตระหนักถึงความสำคัญของการดูแลสุขภาพอนามัยพื้นฐานและบูรณาการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่ออนุชนรุ่นหลังชุมชนของตนเองและประเทศชาติโดยรวม 3.4) การสร้างระบบและกลไกการบริหารเพื่อเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมในการพัฒนาภูมิภาคและชนบท 4) การพัฒนาสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ 4.1) การสร้างผู้นำที่มีความรู้ความเข้าใจและมีวิสัยทัศน์กว้างไกลในด้านการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ 4.2) การสร้างระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพรวมทั้งการให้หลักประกันความเสมอภาคและเสรีภาพในการแข่งขันและการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสตลอดจนการยึดหลักการและเหตุผลในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชน 4.3) การสร้างระบบการบริหารที่สามารถตอบสนองและจัดการการเปลี่ยนแปลงและสร้างความต่อเนื่องด้านนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการการพัฒนาประเทศ 5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5.1) การให้คนทุกฝ่ายในสังคมสามารถร่วมกันกำหนดควบคุมการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างสมดุล 5.2) การสร้างมาตรฐานหรือเกณฑ์วัดระบบสากลเพื่อควบคุมดูแลสถานะแวดล้อมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเขตเมืองชุมชนชนบทที่เอื้อต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในสังคม 5.3) การสร้างระบบการบริหารจัดการให้ชุมชนในพื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของคนในพื้นที่

2.8 กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และการทบทวนวรรณกรรม ผลงานวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับ รูปแบบนโยบายประชารัฐไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรโดยพิจารณาปัจจัยเชิงสาเหตุและผลของแต่ละปัจจัยในการอธิบายนโยบายประชารัฐแล้ว ซึ่งทำให้ผู้วิจัยสามารถนำมา กำหนดเป็นกรอบแนวคิด ที่จะใช้ในการศึกษา รูปแบบนโยบายประชารัฐไปปฏิบัติเพื่อการพัฒนา ท้องถิ่นจังหวัดชุมพร ประกอบไปด้วย 1) ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) คือ ยุทธศาสตร์ของ นโยบายประชารัฐ จำนวน 7 ด้าน ได้แก่ 1.1) ด้านการให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพ 1.2) ด้านการจัดการ แก้ไขความขัดแย้งในสังคมด้วยสันติวิธี 1.3) ด้านการสร้างเสริมสมรรถนะของประชาชนและพลังทาง สังคม 1.4) ด้านการสร้างภาคีเพื่อการพัฒนา 1.5) ด้านการปรับคุณภาพการมีส่วนร่วมในการพัฒนา 1.6) ด้านการส่งเสริมท้องถิ่นให้มีส่วนร่วมในการพัฒนา 1.7) ด้านการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กร พัฒนาเอกชนและองค์กรประชาชน 2) ตัวแปรตาม คือ รูปแบบการนำนโยบายประชารัฐไปปฏิบัติเพื่อ การพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรจำนวน 5 ด้าน ได้แก่ 2.1) การสนับสนุนศักยภาพและโอกาสการ พัฒนาของคน 2.2) การพัฒนาสภาพแวดล้อมทางสังคม 2.3) การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของ ภูมิภาคและชนบท 2.4) การพัฒนาสมรรถนะและประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจ 2.5) การจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



ภาพที่ 2.17 กรอบแนวคิดการวิจัย