

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2 แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้ ส่วนที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องด้านนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นประเด็นการสังเคราะห์องค์ความรู้ในการวิจัยครั้งนี้ ประกอบด้วย ความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะ ประเภทของนโยบายสาธารณะ กระบวนการนโยบายสาธารณะ และตัวแบบนโยบายสาธารณะ สำหรับส่วนที่ 3 เป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 การประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพหรือการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้างข้อสรุปแบ่งเป็น 3 ประเภท (สุภางศ์ จันทวานิช 2547) ได้แก่ 1) การวิเคราะห์แบบอุปนัย (analytic induction) คือ การสร้างข้อสรุปนามธรรมจากรูปธรรมเชื่อมโยงตัวแปร 2 ตัวขึ้นไปจากกรณีศึกษาโดยมีการตั้งสมมติฐานชั่วคราว (working hypothesis) ซึ่งปรับเปลี่ยนเสมอจนเมื่อสมมติฐานถูกพิสูจน์ ตรวจสอบแล้ว จึงเป็นข้อสรุป ผู้วิจัยจึงรวบรวมข้อมูลจากปรากฏการณ์หลายอย่างเพื่อพิสูจน์และหาข้อสรุป 2) การวิเคราะห์แบบจำแนกข้อมูล (typological analysis) เป็นการจัดประเภทโดยใช้เกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกัน แบ่งเป็นการใช้ทฤษฎีและไม่ใช้ทฤษฎี ซึ่งเป็นการจำแนกข้อมูลตามความเหมาะสมกับข้อมูล 3) การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูล (constant comparison) คือ การนำข้อมูลมาเปรียบเทียบโดยทำเป็นตาราง โดยแยกแยะปรากฏการณ์ ดูว่าแต่ละปรากฏการณ์มีอะไรสัมพันธ์กัน

ทั้งนี้ การประมวลและสังเคราะห์องค์ความรู้เป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งการประมวลผล เป็นการรวบรวมผลงานวิจัยที่ได้ทำการศึกษาวิจัยไว้ แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 เป็นการประมวลเพื่อสรุปความก้าวหน้าและพัฒนาการขององค์ความรู้ในสาขาวิชานั้น

ประเภทที่ 2 เป็นการหาหลักฐานหรือนำมาเสริมหรือสนับสนุนทฤษฎี

ประเภทที่ 3 เป็นการจัดระบบความรู้จากหลายสาขาเข้าด้วยกัน

ประเภทที่ 4 เป็นการรวบรวมรายงานการวิจัยที่ตอบปัญหาเดียวกันเพื่อไปใช้เป็นผลสรุปปัญหานั้น

วิธีการประมวลผลงานวิจัย ได้แก่ การประมวลผลการวิจัยโดยวิธีทางคุณภาพ (qualitative review)

และการประมวลผลการวิจัยโดยวิธีทางปริมาณ (quantitative review)

สำหรับการสังเคราะห์ เป็นการศึกษางานวิจัยจำนวนมากในประเด็นเดียวกันแล้วนำข้อสรุปที่มาจากงานวิจัยต่างๆมาประกอบกันจนเกิดองค์ความรู้ใหม่ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป การสังเคราะห์มี 3 ระดับ

ได้แก่ super analysis mega analysis และ meta analysis ซึ่งการศึกษาครั้งนี้เป็นการสังเคราะห์งานวิจัยระดับ meta analysis คือ ระดับการนำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสังเคราะห์จนเกิดความรู้ในหัวข้อนั้นๆ ซึ่งมีวิธีการสังเคราะห์ที่สำคัญ คือ การวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis) กล่าวคือ การอ่านรายงานการวิจัยแล้วตีความข้อสรุปแบบอุปนัยจากงานวิจัย การวิเคราะห์เนื้อหาต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ความเป็นระบบความเป็นสภาพวัตถุวิสัย และอิงกรอบแนวคิดทฤษฎี (สุภางค์ จันทวานิช 2547 : 145) โดยมีขั้นตอน ดังนี้

ประการที่ 1 ตั้งกฎเกณฑ์ขึ้นมาสำหรับการคัดเลือกเอกสาร และหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์

ประการที่ 2 วางเค้าโครงของข้อมูล โดยการทำรายชื่อคำหรือข้อความในเอกสารที่จะมาวิเคราะห์ แล้วแบ่งไว้เป็นประเภท ซึ่งการจัดประเภทมีการดำเนินการจำแนกประเภทย่อย กำหนดหน่วยของการแจกแจง และกำหนดวิธีแจกแจง

ประการที่ 3 คำนึงถึงบริบทหรือสภาพแวดล้อมของข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์ เช่น ใครเป็นผู้เขียน เขียนให้ใครอ่าน ช่วงเวลาที่เขียนเป็นอย่างไร เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างลึกซึ้ง

ประการที่ 4 กระทบกับเนื้อหาตามที่ปรากฏในเอกสารมากกว่ากระทบกับเนื้อหาที่ซ่อนอยู่ เช่นการวัดความถี่ของคำหรือข้อความในเอกสาร การตีความข้อความจะทำภายหลังเมื่อผู้วิจัยสรุปข้อมูล

ประการที่ 5 การตีความสำคัญของสาระอาจใช้วิธีสรุปใจความ เนื่องจากการวัดความถี่อย่างเดียวอาจนำไปสู่คำตอบที่ชัดเจนแต่ไร้ความหมาย

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยการประมวลสถานการณ์เพื่อสรุปความก้าวหน้าขององค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะ แล้วนำมาสังเคราะห์ในระดับ meta analysis เพื่อได้ประเด็นใหม่ ๆ สำหรับการศึกษาวิจัยด้านนโยบายสาธารณะในอนาคต

## 2.2 นโยบายสาธารณะ

### 2.2.1 ความหมายและความสำคัญของนโยบายสาธารณะ

มุมมองของนักวิชาการส่วนใหญ่เกี่ยวกับความหมายของ“นโยบาย” พบว่า นโยบายเป็นการกระทำ หรือแนวทางการกระทำ ซึ่งอีสตัน (Easton, 1953 : 130) กล่าวว่า นโยบายเป็นกลุ่มการตัดสินใจ และการกระทำเกี่ยวกับการจัดสรรค่านิยม เช่นเดียวกับ เฮลโค (Helco อ้างถึงใน Hill, 2005 : 7) ได้ให้ความหมายนโยบายว่า เป็นแนวทางการกระทำหรือไม่กระทำ ซึ่งสอดคล้องกับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายนโยบาย หมายถึง หลักการและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ และพาสันส์ (Parsons, 1995) กล่าวถึง นโยบาย คือความพยายามที่จะกระทำหรือไม่กระทำกิจกรรม ในขณะที่ฮอกวูดและกันท์ (Hogwood and Gunn, 1990 : 13-24) ได้กล่าวถึงนโยบายในมิติต่างๆ ได้แก่ กิจกรรมของรัฐบาล เป้าหมายทั่วไปของกิจกรรมของรัฐที่พึงปรารถนา ข้อเสนอที่เฉพาะเจาะจง การตัดสินใจของรัฐบาล การให้อำนาจอย่างเป็นทางการ แผนงาน ผลผลิต ผลลัพธ์ ทฤษฎีหรือตัวแบบ และกระบวนการ

ดังนั้น คำว่า “นโยบายสาธารณะ” นักวิชาการจึงมีมุมมองไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือนโยบายสาธารณะเกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญ ดังนี้

#### ประเด็นที่ 1 นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำของรัฐได้แก่

ชาร์แคนสกี (Sharkansky, 1970) กล่าวถึงนโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลกระทำและแอนเดอร์สัน (Anderson, 1994) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐบาลเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่ต้องกระทำให้สำเร็จเพื่อแก้ไขปัญหา และมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เช่นเดียวกับทีโดวอลอนและคาน (Thevdoulon and Cahn, 1995) ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลตั้งใจจะทำ สิ่งที่รัฐบาลทำจริงทุกระดับของรัฐบาลไม่เพียงเป็นกฎหมาย เป็นการกระทำที่ตั้งใจให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ดาย (Dye, 1984) กล่าวถึงนโยบายสาธารณะครอบคลุมถึงสิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำในส่วนที่จะกระทำครอบคลุมกิจกรรมต่างๆทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส ซึ่งนักวิชาการไทยอย่าง ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539 : 4) กล่าวถึงนโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคล ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมาย ภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ นโยบายจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่ทำการตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากร หรือคุณค่าต่างๆในสังคม กิจกรรม หรือการกระทำต่างๆของรัฐบาลรวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล และณัฐฐา วิจิณัยภาค (2554 :8) กล่าวถึงนโยบายสาธารณะ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของปัจเจกบุคคล และหน่วยงานจำนวนมากในภาครัฐว่าจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไร ซึ่งการตัดสินใจนั้นสะท้อนให้เห็นถึงความมุ่งหวังที่ต้องการบรรลุเป้าหมายที่กำหนด และมีแนวทางเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

การแบ่งนโยบายสาธารณะตามมุมมองของ มยุรี อนุมานราชชน (2552 : 6)ซึ่งได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะโดยแบ่งเป็น 1) ความหมายที่แคบ นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรม/การกระทำของรัฐบาลและมีมติการตัดสินใจของรัฐบาล 2) ความหมายที่กว้าง นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทางในการกระทำของรัฐบาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้นำให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชน/ผู้ใช้บริการในแต่ละเรื่อง

ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยาพร หวังมาพร (2552 : 16) ได้สรุปทัศนะร่วมของนักวิชาการไทยเกี่ยวกับการให้ความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ได้แก่ 1) นโยบายสาธารณะเป็นแนวทางในการดำเนินการหรือโครงการที่รัฐกำหนด 2) นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการตัดสินใจ 3) นโยบายสาธารณะ

เป็นการกระทำของรัฐบาล 4) นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำขึ้น ทั้งปัจจุบันและอนาคต 5) นโยบายสาธารณะเป็นวิธีการบรรลุเป้าหมาย และ 6) นโยบายสาธารณะเป็นทางเลือกที่จะดำเนินการ

### **ประเด็นที่ 2 นโยบายสาธารณะมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือการแก้ปัญหา**

**ปัญหาของส่วนรวม** ได้แก่ อีสตัน (Easton, 1953) กล่าวถึงนโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการแจกแจงคุณค่าต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมส่วนรวมสมบัติธารงธัญวงศ์ (2549) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของรัฐบาลที่เลือกจะกระทำหรือไม่กระทำโดยมุ่งถึงค่านิยมและผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเป็นสำคัญโดยเน้นข้อบัญญัติที่ชอบด้วยกฎหมายและถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2552 : 23) ได้กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาการเมือง แผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาหน่วยงานของรัฐ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ชุมชน หรือพื้นที่ การออกกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือผู้มีส่วนได้เสียสำคัญอื่นใด

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า **นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำของรัฐโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม**

ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะมีความสำคัญอย่างน้อย 2 ด้านคือ 1) ด้านการบริหารและพัฒนาประเทศ กล่าวคือ นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการกำหนดเป้าหมายและวิธีการในการบริหารและพัฒนาประเทศหลายเรื่อง เช่น การบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ 3 เรื่อง (ประสิทธิภาพ เสถียรภาพ และความเท่าเทียม)การจัดสรรค่านิยมทางสังคมและเสริมสร้างความเสมอภาคในโอกาส การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น และ 2) ด้านการตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาคือ ปัญหาของประชาชนนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชน เช่น นโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน นโยบายสาธารณสุขและนโยบายการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

## **2.2.2 ประเภทของนโยบายสาธารณะ**

การจำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะมีหลายมิติหรือมุมมอง เช่น มิติผู้กำหนดนโยบาย มิติเชิงวัตถุประสงค์หรือเชิงสัญลักษณ์ มิติเนื้อและวัตถุประสงค์ และมิติภารกิจของรัฐบาล ในที่นี้ ผู้วิจัยได้จำแนกประเภทของนโยบายสาธารณะตามภารกิจของรัฐบาลในการบริหารประเทศ สรุปได้ดังนี้

### **1) นโยบายด้านการเมืองการบริหารเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างหญิงชายของภาคราชการ เป็นต้น

2) นโยบายด้านเศรษฐกิจเช่น นโยบายอัตราแลกเปลี่ยนและนโยบายการลดภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจนโยบายกักเงินสำรองร้อยละ 30 เพื่อแก้ไขปัญหาค่าเงินบาทแข็งตัวเร็วเกินไป นโยบายส่งเสริมการแข่งขันอย่างเสรีนโยบายกองทุนเงินทดแทน นโยบายขายสินค้าให้ประชาชนในราคาถูก เช่น การขายเสื้อยืดหมวก และสินค้าธงสีฟ้า เพื่อประชาชนซื้อสินค้าได้ในราคาถูกลง เป็นต้น นโยบายเก็บภาษีก้าวหน้า ซึ่งเป็นการเก็บภาษีจากคนมีฐานมากกว่ามาช่วยคนที่มีฐานน้อยกว่า นโยบายการปล่อยสินเชื่อสำหรับธุรกิจขนาดเล็ก (SME) นโยบายการตั้งราคาน้ำมันนโยบายเปิดเสรีทางการค้า นโยบายการประกันรายได้เกษตรกร นโยบายพักชำระหนี้เกษตรกรรายย่อย นโยบายจัดสรรงบประมาณเอสเอ็มแอล นโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ นโยบายธนาคารประชาชน แผนพัฒนาเศรษฐกิจเฉพาะกิจจังหวัด โครงการพืชสวนโลก โครงการกองทุนหมู่บ้าน โครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) โครงการส่งเสริมรัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมชายแดนใต้ (พ.ศ. 2554) และ โครงการข้าวสร้างสุขของมูลนิธิชัยพัฒนา เป็นต้น

3) นโยบายด้านสังคมเช่น นโยบายการจัดระเบียบสังคม (การจัดระเบียบสถานบริการร้านจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และหอพัก) โครงการรวมพลังทำดีเพื่อพ่อ นโยบายห้ามทำแท้ง นโยบายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของบุคคลสำคัญโดยให้ชายหญิงเท่าเทียมกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 เป็นต้น

4) นโยบายด้านสาธารณสุข เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นต้น

5) นโยบายด้านการศึกษาเช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นโยบาย 1 อำเภอ 1 ศูนย์การศึกษา นโยบายเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษา และนโยบายเงินกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา เป็นต้น

6) นโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และนโยบายคอมพิวเตอร์เอื้ออาทร เป็นต้น

7) นโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศเช่นพระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน และนโยบายรักษาความสงบภายใน เป็นต้น

8) นโยบายด้านต่างประเทศเช่น นโยบายทูต CEO นโยบายการช่วยเหลือระหว่างประเทศและนโยบายเกี่ยวกับผู้อพยพ เป็นต้น

9) นโยบายด้านสิ่งแวดล้อมเช่น นโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม นโยบายควบคุมมลพิษทางอากาศ นโยบายบริหารจัดการป่าชุมชน นโยบายบริหารจัดการดิน และนโยบายบริหารจัดการน้ำ เป็นต้น

### 2.2.3 กระบวนการนโยบายสาธารณะ

เพื่อให้เข้าใจนโยบายสาธารณะได้ชัดเจนขึ้น การศึกษานโยบายสาธารณะจึงจำเป็นต้องเข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นวงจร ประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งการแบ่งขั้นตอนในกระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นไปตามจุดเน้นของการศึกษา เช่น ฮอกวูดและกันน์ (1984) ได้แบ่งเป็น 9 ขั้นตอน คือ การแสวงหาปัญหา การกรองปัญหา การนิยามปัญหา การพยากรณ์ การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การวิเคราะห์ทางเลือก การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย และการยกเลิกนโยบาย (2002 : 32-33 อ้างถึงในศุภชัย ยาวะประภาส 2552 : 219) แบ่งเป็น 6 ขั้นตอน ได้แก่ การระบุปัญหา การกำหนดวาระนโยบาย การกำหนดคนนโยบาย การตัดสินใจ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย และทศพร ศิริสัมพันธ์ (2546) กล่าวถึง 5 ขั้นตอนหรือวงจรชีวิตของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การก่อตัวของนโยบายสาธารณะ การกำหนดคนนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การประเมินผลนโยบาย การต่อเนื่อง การทดแทน และการสิ้นสุดนโยบาย

จากการแบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วยอย่างน้อย 3 ขั้นตอน คือการกำหนดคนนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบายสาธารณะ

#### ขั้นตอนที่ 1 การกำหนดคนนโยบายสาธารณะ

การกำหนดคนนโยบายสาธารณะ(policy formulation)เป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งเริ่มจากการก่อตัวของปัญหาสาธารณะ การเข้าสู่วาระการพิจารณาของนโยบายสาธารณะ จนได้รับการตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะซึ่งการกำหนดนโยบายสาธารณะมีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญ คือ การตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ โดยแอนเดอร์สัน (Anderson,1994)กล่าวถึงการกำหนดคนนโยบายสาธารณะ คือ การพัฒนาข้อเสนอเกี่ยวกับแนวปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะเป็นการตัดสินใจว่าควรทำอะไรเกี่ยวกับปัญหาสาธารณะ และคราฟท์และฟูสลอง (Kraft and Fuslong, 2006)กล่าวถึง การกำหนดคนนโยบายสาธารณะ หมายถึง การพัฒนาแนวทางดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณะ ในขณะที่ซิดนีย์ (Sidney, 2007 : 7) ได้กล่าวถึง กำหนดคนนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยผู้ตัดสินใจนโยบายจะพิจารณาปัจจัยต่างๆ ซึ่งมีผลต่อการเลือกทางเลือกนโยบายสุดท้าย และฉัฐฐา วินิจัยภาค (2554 : 211) กล่าวถึงการกำหนดคนนโยบายสาธารณะว่าเป็นการพิจารณาสังคม ผ่านกระบวนการรับรู้ที่ได้รับอิทธิพลจากค่านิยมในสังคมว่า มีปัญหาอะไรที่เป็นปัญหาที่ควรนำเข้าสู่วาระนโยบาย (agenda) เมื่อพิจารณาทางเลือกนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมตามเกณฑ์การประเมินทางเลือกที่กำหนดขึ้น เช่น เกณฑ์ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความพอเพียง ความสามารถในการตอบสนอง เป็นต้น จากนั้นนำเสนอให้ผู้กำหนดนโยบายตัดสินใจเลือกเป็นนโยบายต่อไป นอกจากนี้ ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยาพร หวังมาพร (2555 : 8) ได้กล่าวถึงการกำหนดคนนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการนโยบาย ประกอบด้วย การกำหนดประเด็นปัญหา การพิจารณาปัญหาเข้าสู่วาระ การกำหนดคนนโยบาย และการอนุมัตินโยบาย

กล่าวโดยสรุปว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการก่อตัวของปัญหา สาธารณะการเข้าสู่วาระการพิจารณาร่างนโยบายสาธารณะ จนได้รับการตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายเพื่อ แก้ไขปัญหาสาธารณะ

การกำหนดนโยบายสาธารณะมีขั้นตอนสำคัญ ดังนี้

1) การก่อตัวนโยบายสาธารณะคือ การที่ปัญหาสาธารณะกลายเป็นปัญหา นโยบาย สาธารณะ โดยได้รับความสนใจและการนำเสนอจากบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่ง“ปัญหา” คือ สภาพที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งถ้าเป็นปัญหาปัจเจกบุคคล (private problem) สภาพที่ไม่พึงปรารถนาดังกล่าว จะ มีผลกระทบไม่กว้างขวางนัก แต่ถ้าเป็น“ปัญหาสาธารณะ (public problem)”จะส่งผลกระทบอย่างกว้างขวาง มีความเกี่ยวข้องกับหลายสิ่ง หรือปัญหาหนึ่งอาจก่อให้เกิดอีกปัญหาตามมาได้ และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ ตลอดเวลา ซึ่งปัญหาสาธารณะจะกลายเป็น“ปัญหา นโยบายสาธารณะ (policy problem)”เมื่อมีการเรียกร้อง หรือการสนับสนุนจากประชาชนมีลักษณะเป็นวิกฤติการณ์ หรือมีผลกระทบกว้างขวาง จนนำมาสู่การ กำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ ปัญหา นโยบายสาธารณะเดิมที่อาจเป็นปัญญาปัจเจกบุคคลมาก่อน แต่ ได้กลายเป็นปัญหา นโยบายสาธารณะในภายหลัง

2) การกำหนดวาระการพิจารณา นโยบายสาธารณะคือ การทำให้ปัญหา นโยบาย สาธารณะถูกบรรจุในวาระการพิจารณา นโยบายอย่างเป็นทางการ ซึ่งปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันปัญหา เข้าสู่วาระการพิจารณา นโยบายสาธารณะ ได้แก่ (1) ค่านิยมของสังคมเป็นปัจจัยที่มีผลต่อวาระการพิจารณา นโยบายสาธารณะ กล่าวคือ ด้าน นโยบายสาธารณะใดสอดคล้องกับค่านิยมของสังคมในช่วงเวลานั้น ก็จะเอื้อ ต่อการได้รับการนำเข้าสู่วาระการพิจารณา(2) ผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งนโยบายสาธารณะบางนโยบาย ได้เข้าสู่วาระการพิจารณา เนื่องจากเป็นนโยบายที่นักการเมืองใช้หาเสียง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นักการเมืองเมื่อดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ มักจะตอบแทนผู้ ลงคะแนนให้ตนเองผ่านนโยบายสาธารณะ และเชื่อว่าผลจากการตอบแทนดังกล่าวจะทำให้ได้รับการ เลือกลงอีกในสมัยหน้า ในทางตรงกันข้ามกรณีที่ไม่ได้รับการกำหนดเข้าสู่วาระการพิจารณา ก็มีสาเหตุ ประการหนึ่งมาจากความเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบเชิงลบต่อนักการเมืองหรือนายทุนของพรรคการเมือง (3) อุดมการณ์ของประเทศ ซึ่งอุดมการณ์ของประเทศมีหลายประการ เช่น เสรีนิยม ประชาธิปไตย หรืออนุรักษ์ นิยม เป็นต้น ด้านเศรษฐกิจประเทศที่มีอุดมการณ์ที่เน้นเสรีนิยมมุ่งให้รัฐบาลแทรกแซงน้อยที่สุดตาม แนวคิดของอดัม สมิท(Adam Smith)เชื่อว่าระบบตลาดหรือกลไกราคา ทำหน้าที่เป็นเสมือนมือที่มองไม่เห็น (invisible hand) ในการจัดระเบียบของสังคมว่า ควรจะผลิตอะไร ณ ระดับราคาเท่าไร และปริมาณจำนวน เท่าใด โดยรัฐบาลไม่จำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซง ซึ่งอุดมการณ์ดังกล่าวมีผลต่อการเข้าสู่วาระการ พิจารณาของนโยบายสาธารณะหลายๆนโยบาย(4) การสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะถ้าผู้ ผลักดันปัญหาสาธารณะมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับผู้กำหนดนโยบายสาธารณะและได้รับการสนับสนุนจากผู้ กำหนดนโยบายสาธารณะ ก็จะเป็นโอกาสในการผลักดันปัญหาดังกล่าวเข้าสู่วาระการพิจารณา นโยบาย สาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การกำหนดนโยบายสาธารณะ หลายครั้งเกิดขึ้นจากการนำเสนอปัญหา

ของบุคคลฝ่ายต่างๆที่หมุนเปลี่ยนกันเข้ามาในเวทีนโยบายและพยายามเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆซึ่งถ้ามีสถานการณ์ทางการเมืองหรือการสนับสนุนจากผู้กำหนดนโยบายที่เอื้อก็จะได้รับการผลักดันเข้าเป็นสู่วาระการพิจารณาและมีโอกาสที่จะได้รับความเห็นชอบ

3) การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ การกำหนดทางเลือก คือ การระบุทางเลือกตั้งแต่ 2 ทางเลือกขึ้นไปในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ และการตัดสินใจนโยบายสาธารณะ คือ การเลือกทางเลือกของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะในการให้ความเห็นชอบนโยบาย ทั้งนี้ การกำหนดทางเลือกและการตัดสินใจนโยบายมีขั้นตอนสำคัญ ได้แก่

(1) การกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ คือ การระบุทางเลือกตั้งแต่ 2 ทางเลือกขึ้นไปในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ

(2) การกลั่นกรองและตรวจสอบทางเลือก คือ การพิจารณาทางเลือกจากความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ(economic feasibility) ความเป็นไปได้ทางสังคม (social feasibility) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (political feasibility) ความเป็นไปได้ทางการบริหาร(administrative feasibility) ความเป็นไปได้ทางเทคนิค (technical feasibility) ประสิทธิภาพ (effectiveness) ประสิทธิภาพ (efficiency) ความเป็นธรรม (equity) รวมถึงทรัพยากร ค่านิยม เป้าประสงค์ และการตอบสนองความต้องการของประชาชน

(3) การตัดสินใจนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ใน 2 ด้าน ได้แก่ผลประโยชน์ของประชาชน คือ ผลประโยชน์ที่เป็นที่ยอมรับและเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวางเมื่อตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ ถ้าผู้กำหนดนโยบายสาธารณะเป็นตัวแทนประชาชนอย่างแท้จริงมักจะนำปัญหาความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือตัดสินใจนโยบายสาธารณะโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ และผลประโยชน์ทางการเมืองคือผลประโยชน์ที่ทำให้เกิดการเมืองหรือพรรคการเมืองต่างๆได้รับเมื่อตัดสินใจเลือกนโยบายสาธารณะ เนื่องจากโดยทั่วไปมนุษย์มักคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก และเลือกทางที่ให้ประโยชน์แก่ตนมากที่สุด ดังนั้นนโยบายสาธารณะที่ส่งผลต่อผลประโยชน์ของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองต่างๆ มักจะได้รับความเห็นชอบในทางตรงกันข้าม นโยบายสาธารณะที่ขัดกับประโยชน์ทางการเมืองมักจะไม่ได้รับหยิบยกมาพิจารณา หรือไม่ทำการตัดสินใจ (non decision) อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆจะมีการสร้างมาตรการตรวจสอบการกำหนดนโยบายสาธารณะ ไม่ให้ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ทางการเมืองเพียงอย่างเดียว เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมือง ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายองค์กรอิสระ และฝ่ายประชาชนสามารถตรวจสอบการกำหนดนโยบายสาธารณะของไทยได้ เป็นต้น

## ขั้นตอนที่ 2 การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (policy implementation) เป็นขั้นตอนการนำการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายโดยองค์กรต่างๆ และเนื่องจากแต่ละนโยบายสาธารณะมีองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องสภาพแวดล้อม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแตกต่างกัน และความล้มเหลวหรือความสำเร็จของนโยบายสาธารณะต่างๆ ส่วนใหญ่เกิดจากความล้มเหลวหรือความสำเร็จของ



การนำไปปฏิบัติ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ จึงเป็นขั้นตอนสำคัญของกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะทำให้ทราบว่าปัจจัยใดสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายสาธารณะนำไปปฏิบัติอันจะนำไปสู่การสร้างแนวทางที่จะทำให้นโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จมากขึ้นดังคำกล่าวของเมนเซลว่า “การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจะทำให้ทราบว่าทำไมนโยบายสาธารณะจึงประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว”(Menzel, 1987: 1)

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

**ประการที่ 1** การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการศึกษาการแปลงนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้แก่ เพรสแมนและวิดาสกี (Pressman and Wildavsky, 1973) ได้ให้คำจำกัดความการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติไว้ว่าเป็น กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้อกำหนดเป้าหมายและการกระทำเพื่อบรรลุเป้าหมาย แมสมาเนียร์และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1989) กล่าวว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการนำการตัดสินใจนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ ภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ คำสั่งของฝ่ายบริหาร และคำพิพากษาของศาล ในขณะที่ คราฟท์และฟูสรอง ได้กล่าวถึง การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ คือ กลุ่มของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์การ การตีความ และการประยุกต์ใช้ นอกจากนี้ สุรสิทธิ์ วัชรขจร (2549 : 74) กล่าวถึง การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือวิธีการที่นำเอานโยบายที่ได้รับการเห็นชอบแล้ว ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น การกำหนดหรือตีความแนวทางการปฏิบัติที่แน่ชัด การเบิกจ่ายงบประมาณ การหางบประมาณเพิ่มเติม การจัดสรรเงิน การทำสัญญา การเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดหมวดหมู่ และการวิเคราะห์ข้อมูลการวิเคราะห์ปัญหา การกำหนดอัตราค่าจ้างและการจ้างงาน การจัดรูปองค์การ การกำหนดทางเลือกในการปฏิบัติ การวางแผนสำหรับอนาคต การเจรจาต่อรองกับประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ นักธุรกิจ รัฐสภา องค์กรภาคีรัฐอื่นๆ ต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ เป็นต้น

**ประการที่ 2** การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการศึกษาองค์การ กลุ่มบุคคล หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่าสามารถนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่ไหน เพียงใดเช่น วอลเตอร์ (Walter, 1971) และแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) ได้กล่าวถึงการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และเฮนรี่ (Henry, 2004) ได้ให้คำจำกัดความการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติว่า คือ การกระทำและการรับผลงานตามนโยบายสาธารณะโดยองค์การ หรือระหว่างองค์การ เช่นเดียวกันกับ กล้า ทองขาว (2548 : 7-8) กล่าวถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการและการประสานกิจกรรม เพื่อนำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์ ให้บรรลุผลความสำเร็จตามเจตจำนงของนโยบาย โดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กรภาครัฐหรือเอกชน

ดังนั้น การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการนำการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่ได้กระทำไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายโดยองค์การต่างๆ

ทั้งนี้ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติส่งผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อองค์การ กลุ่มบุคคล หรือบุคคลที่กำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น การได้รับความเชื่อถือศรัทธา หรือการได้รับการ วิชาญวิจารณ์ของรัฐบาลเป็นต้นองค์การ กลุ่มบุคคล บุคคลที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเช่นการได้รับความเชื่อถือศรัทธา หรือการถูกตำหนิของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นต้น และกลุ่มเป้าหมาย เช่นปัญหาของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับการแก้ไขหรือไม่ได้รับการแก้ไขเป็นต้นนอกจากนี้ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร และความสำเร็จของกระบวนการนโยบายสาธารณะ

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีขั้นตอนสำคัญสรุปได้ดังนี้

- 1) การศึกษาวัตถุประสงค์และเนื้อหาของนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายสาธารณะใหม่ๆ
- 2) การจัดองค์การ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอาจใช้หน่วยงานเดิมจัดตั้งหน่วยงานใหม่หน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงาน ประกอบด้วยหน่วยงานหลัก และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ข้อจำกัดของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติโดยหลายหน่วยงาน คือ การขาดการบูรณาการการทำงาน และการทำงานล่าช้า เนื่องจากมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้น การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติร่วมกันหลายหน่วยงาน หลายระดับ ควรมีหน่วยงานบูรณาการการทำงาน มีการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และเนื้อหาของนโยบายร่วมกัน นอกจากนี้ ควรมีการติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ ถ้าหากพบปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หน่วยงานต่างๆ จะได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- 3) การแปลงนโยบายสาธารณะให้เป็นรูปธรรมโดยการแปลงนโยบายสาธารณะเป็นแผนงาน โครงการ หลักเกณฑ์ มาตรการ และกิจกรรมต่างๆ
- 4) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายสาธารณะในรูปแผนงาน โครงการ หลักเกณฑ์ มาตรการ และกิจกรรมไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

### ขั้นตอนที่ 3 การประเมินนโยบายสาธารณะ

การประเมินนโยบายสาธารณะ (policy evaluation) เป็นการตัดสินใจว่าผลที่ติดตามมาจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และตรวจสอบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้ทราบว่านโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว และมีข้อมูลในการปรับปรุง แก้ไข หรือยุตินโยบายสาธารณะนอกจากนี้ การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่านโยบายสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชน ดำเนินการตามแผน และอยู่ภายใต้ต้นทุนที่ยอมรับได้โดยปราศจากผลกระทบที่ไม่คาดหวังหรือไม่เพื่อให้มั่นใจว่านโยบายสาธารณะมีความเหมาะสม และคุ้มค่ากับงบประมาณของรัฐที่จัดสรรไป ซึ่งการประเมินผลนโยบายสาธารณะมีแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

**ประกาศที่ 1 การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการนโยบายสาธารณะ** ซึ่งจะให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะ คันน์ (1994) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายสาธารณะ คือ การกำหนดคุณค่าที่จำเป็นสำหรับการให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลของนโยบายสาธารณะ และดาเย (1976) กล่าวว่า การประเมินผลนโยบายสาธารณะคือการเรียนรู้เกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากนโยบายสาธารณะ

**ประกาศที่ 2 การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการตอบคำถามว่านโยบายสาธารณะมีคุณค่า หรือตอบสนองความต้องการหรือไม่** เพียงไคพาร์สันส์ (1995) กล่าวถึง การประเมินผลนโยบายสาธารณะ คือ การประเมิน ตรวจสอบ ให้คุณค่าและควบคุมการดำเนินนโยบายและผู้ให้บริการกราฟท์และฟูสลอง (2006) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายสาธารณะ คือ การประเมินนโยบายและแผนงานต่างๆว่าดำเนินการประสบผลสำเร็จหรือไม่ โดยสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ และกลุ่มอื่นๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การขยายตัว การลดขอบเขต หรือการยกเลิกนโยบายสาธารณะดังกล่าวและกูปต้า (Gupta, Dipak K., 2011 : 93) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นการตอบคำถามว่านโยบายสาธารณะได้ตอบสนองความต้องการของสังคมและบรรลุเป้าหมายหรือไม่

**ประกาศที่ 3 การประเมินผลนโยบายสาธารณะเป็นเปรียบเทียบผลของนโยบายสาธารณะกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย** นิสา ชูโต (2546, อ้างถึงในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2546 : 308) กล่าวถึงการประเมินผล หมายถึง การให้คำตัดสินอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งทางตรง (direct effect) และทางอ้อม (indirect effect) ทั้งที่ตั้งใจ (intended effect) และไม่ตั้งใจ (unintended effect) เปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในโครงการซึ่งเกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีประโยชน์หรือไม่มีประโยชน์ เกิดกับคนกลุ่มไหน มีการเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง เปรียบเทียบก่อนและหลังมีโครงการ ตลอดจนผลงานที่เกิดขึ้น มีคุณภาพคุ้มค่ากับต้นทุน และจุมพล หนิมพานิช (2552 : 19) กล่าวถึงการประเมินผลนโยบายสาธารณะ คือ การเปรียบเทียบผลที่ได้ภายหลัง การนำนโยบายไปปฏิบัติกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้มีการกำหนดไว้ล่วงหน้า รวมทั้งสุขภาพ ยาระประสาท และปียาพร หวังมาพร (2555 :340) กล่าวถึง การประเมินนโยบาย/โครงการเป็นกระบวนการตรวจสอบและวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือสัมฤทธิ์ผลของนโยบายที่เกิดขึ้นว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด ตลอดจนหมายถึงการกำกับ ติดตามความก้าวหน้า และปัญหา อุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นๆ เช่นเดียวกันกับ ฌัฐธา วินิจนัยภาค (2554 : 313) ได้ให้ความหมายของการประเมินผลนโยบายว่าเกี่ยวข้องกับกระบวนการวัดคุณค่าของผลการดำเนินการตามนโยบาย เพื่อที่จะนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และการประเมินผลนั้นเกี่ยวข้องกับ สัมพันธ์กับขั้นตอนอื่นๆของนโยบายอยู่ตลอดเวลา จึงสรุปได้ว่า การประเมินนโยบายสาธารณะ หมายถึง การติดตาม ตรวจสอบ และเปรียบเทียบการดำเนินนโยบายในประเด็นที่ต้องการทราบ โดยอาศัยการเก็บ

รวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อจะได้นำผลการประเมินให้ผู้ที่มิอำนาจตัดสินใจได้ใช้ประกาศการตัดสินใจว่าจะดำเนินการนโยบายต่อไป ปรับปรุง แก้ไข หรือยุตินโยบายนั้นๆ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การประเมินนโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจว่าผลที่ติดตามมาจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่และตรวจสอบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง เพื่อให้ทราบว่านโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวและมีข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไข หรือยุตินโยบายสาธารณะ

ทั้งนี้ การประเมินผลนโยบายสาธารณะมีความสำคัญหลายประการ ได้แก่

ประการที่ 1 การทราบความก้าวหน้าในการดำเนินการขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการนโยบายสาธารณะและปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้เกี่ยวข้องมีข้อมูลในการตัดสินใจปรับปรุงแก้ไขการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ประการที่ 2 การสร้างองค์ความรู้ จากการศึกษาความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างนโยบายสาธารณะและผลที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หรือผลที่เกิดขึ้นข้างเคียงที่ไม่คาดคิดไว้ล่วงหน้า ทั้งที่พึงปรารถนาและไม่พึงปรารถนา ทำให้เกิดความเข้าใจในนโยบายสาธารณะลึกซึ้งยิ่งขึ้น

ประการที่ 3 การตัดสินใจต่อเนื่อง ทดแทน หรือสิ้นสุดนโยบายสาธารณะ ผลการประเมินนโยบายสาธารณะที่แสดงถึงความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายสาธารณะทำให้ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ สามารถใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจ ต่อเนื่อง ทดแทน หรือสิ้นสุดนโยบายสาธารณะได้ เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเดิม เป็นต้น

ประการที่ 4 การตอบสนองความต้องการของประชาชน การประเมินผลนโยบายสาธารณะแสดงให้เห็นถึงผลของนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และการปรับปรงนโยบายสาธารณะจากผลการประเมินจะทำให้นโยบายสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น รวมทั้งเป็นเครื่องมือของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ

การประเมินผลนโยบายสาธารณะมีขั้นตอนสำคัญ ได้แก่

1) การวางแผน ประกอบด้วย การกำหนดคุณค่าและการตั้งเป้าหมายในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ เริ่มจากการศึกษาเนื้อหาของนโยบายสาธารณะที่จะประเมินว่ามีวัตถุประสงค์อย่างไร การกำหนดเป้าหมายในการประเมินผลนโยบายว่าต้องประเมินอะไร และการออกแบบการประเมินผลให้เหมาะสมกับนโยบายสาธารณะที่จะประเมิน

2) การกำหนดเกณฑ์และตัวชี้วัดเป้าหมายซึ่งเกณฑ์การประเมินผลนโยบายสาธารณะตามทรรศนะของคันน์(1994) ได้แก่

(1) ประสิทธิภาพ(effectiveness) คือ การตอบคำถามเกี่ยวกับผลของนโยบายสาธารณะว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์หรือไม่ ซึ่งเป็นการใช้เหตุผลทางเทคนิควิชาการ

(2) ประสิทธิภาพ (efficiency) คือ การตอบคำถามเกี่ยวกับความพยายามหรือพลังที่ใช้ในการบรรลุเป้าประสงค์ ซึ่งเป็นการใช้หลักเหตุผลทางเศรษฐกิจเช่น จำนวนค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ผลตอบแทนรวม และอัตราส่วนค่าใช้จ่ายต่อผลตอบแทน เป็นต้น

(3) ความพอเพียง (adequacy) คือ การตอบคำถามเกี่ยวกับความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะ

(4) ความเป็นธรรม (equity) คือ การตอบคำถามเกี่ยวกับต้นทุนและผลตอบแทนที่ได้รับจากนโยบายสาธารณะกระจายไปสู่กลุ่มต่างๆอย่างเป็นธรรมหรือไม่

(5) การตอบสนองความต้องการ (responsiveness) คือ การตอบคำถามเกี่ยวกับผลของนโยบายสาธารณะว่าตอบสนองความต้องการ และสร้างความพึงพอใจต่อกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ เช่น การวัดจากแบบสำรวจความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

(6) ความเหมาะสม (appropriateness) คือ การตอบคำถามเกี่ยวกับผลของนโยบายสาธารณะว่ามีคุณค่าแท้จริงตามวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะหรือไม่

วเรช จันทรศร(2541) ได้กล่าวถึงเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผล โดยดูจากผลลัพธ์จากการดำเนินงานตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของประชากรกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ตัวชี้วัด 4 ประการ คือ

(1) ระดับการบรรลุเป้าหมาย เป็นตัวชี้วัดว่าบรรลุเป้าหมายด้านใดบ้างและการบรรลุเป้าหมายส่งผลต่อประชากรเป้าหมายอย่างไร โดยสามารถวัดการเปลี่ยนแปลงในเชิงปริมาณและคุณภาพของประชากรเป้าหมาย เช่น การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมอาจดูจากการเพิ่มรายได้ต่อหัวต่อคน เป็นต้น

(2) ระดับการมีส่วนร่วม เป็นตัวชี้วัดระดับความสำเร็จโดยให้ความสำคัญกับมิตการมีส่วนร่วม สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนส่งผลต่อระดับความสำเร็จมากน้อยเพียงไร และจะปรับปรุงส่งเสริมการมีส่วนร่วมได้อย่างไร ระดับการมีส่วนร่วมสามารถวัดจากจำนวนประชากร ความถี่ ระดับ และกิจกรรมการมีส่วนร่วม

(3) ระดับความพึงพอใจ เป็นเกณฑ์วัดระดับการยอมรับ โดยอาจพิจารณาจากสัดส่วนของประชากรเป้าหมายที่พึงพอใจกับบริการของรัฐ สัดส่วนของครัวเรือนที่พอใจการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ระดับความพึงพอใจในมาตรการ

(4) ความเสี่ยงของโครงการ เป็นตัวชี้วัดประสิทธิผลเพื่อดูความเสี่ยงในการบรรลุเป้าหมายด้านหนึ่งหรือเป้าหมายรวม ซึ่งสามารถประเมินค่าความเสี่ยงได้จากการเปลี่ยนแปลงสถานะแวดล้อมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ในขณะที่ กกล้า ทองขาว (2548 : 180-181) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบ 4 ประการ ที่ใช้เพื่อพัฒนาเป็นตัวบ่งชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและแผน คือ

ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายในเวลาที่กำหนดการได้รับประโยชน์โดยตรงของกลุ่มเป้าหมาย ความต่อเนื่องของการปฏิบัติภายหลังนโยบายสิ้นสุด และการนำวิธีการที่ใช้ได้ผลไปใช้ในที่อื่นๆ

นอกจากเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินผลดังกล่าว การประเมินผลรวบยอด(CIPP evaluation, Stufflebeam, 1973) เป็นการประเมินผลตามแนววิเคราะห์เชิงระบบซึ่งผสมผสานการประเมินบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการ และผลผลิต ประกอบด้วย

(1) การประเมินบริบท (context evaluation) เป็นการประเมินสถานะแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ความจำเป็นหรือความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และความเหมาะสมของพื้นที่ดำเนินนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

(2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (input evaluation) หรือการประเมินความพยายาม เป็นการประเมินทรัพยากรต่างๆของนโยบายสาธารณะ เช่น ความรู้และทักษะของบุคลากร ความพอเพียงของบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี เป็นต้น

(3) การประเมินกระบวนการ (process evaluation) เป็นการประเมินการดำเนินนโยบายสาธารณะว่าเป็นไปตามขั้นตอนของนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร

(4) การประเมินผลผลิต (product evaluation) เป็นการประเมินผลหลังสิ้นสุดนโยบายสาธารณะว่าผลของนโยบายสาธารณะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น การบรรลุผลในแง่ของเวลา ปริมาณ และคุณภาพ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการประเมินผลลัพธ์ (outcome evaluation) มากขึ้น ซึ่งเป็นการประเมินจุดหมายปลายทางที่ต้องการบรรลุ หรือประเมินผลระยะยาว และเป็นผลที่เกิดต่อจากผลผลิตอาจเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตามการประเมินผลลัพธ์นี้ต้องอาศัยเวลาที่เกิดผลผลิตแล้วระยะหนึ่งจึงจะเห็นผลลัพธ์ที่ชัดเจน รวมทั้งการประเมินผลกระทบข้างเคียง(side-effects evaluation)ซึ่งเป็นการประเมินผลการบรรลุผลในพื้นที่เป้าหมายและพิจารณาผลกระทบข้างเคียงว่าเป็นอย่างไร

3) การจัดเตรียมองค์การหรือบุคคลที่รับผิดชอบ เช่น สถาบันนิติบัญญัติ หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน สื่อมวลชน และกลุ่มนักวิชาการ เป็นต้น ทั้งนี้ ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมประเมินผลของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

4) การเก็บรวบรวมข้อมูล ควรเก็บข้อมูลให้สอดคล้องกับเกณฑ์และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้จริงๆ และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล

5) การประเมินผลเป็นการนำข้อมูลที่เก็บได้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินผลที่กำหนดไว้

6) การนำเสนอผลการประเมิน เป็นการสรุปรายงานผลการประเมินต่อ

ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ผู้ใช้ผลการประเมิน หรือสาธารณชน เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะต่อไป

#### 2.2.4 ตัวแบบนโยบายสาธารณะ

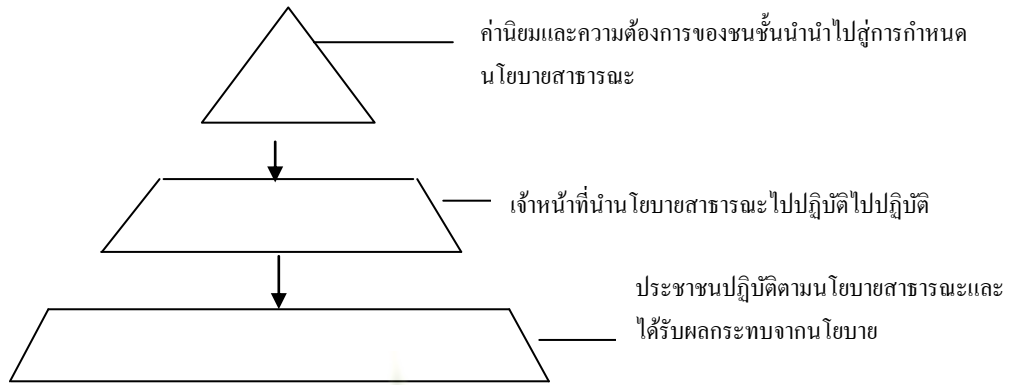
ตัวแบบนโยบายสาธารณะเป็นตัวแทนโลกความเป็นจริงอย่างง่าย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของแผนภาพและตัวแบบที่ใช้ในการศึกษานโยบายสาธารณะ คือ ตัวแบบเชิงแนวคิด (Dye, 1981 :11) ทั้งนี้ ตัวแบบนโยบายสาธารณะมีดังนี้

##### 1) ตัวแบบการกำหนดนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบนโยบายสาธารณะที่ใช้ในการอธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะมีหลายตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบกลุ่มตัวแบบเชิงระบบ ตัวแบบสถาบันตัวแบบหลักเหตุผล ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน ตัวแบบทฤษฎีเกมส์ ตัวแบบกระแสและหน้าต่างนโยบาย ตัวแบบกระบวนการ ตัวแบบการเมืองในระบบราชการ ตัวแบบเครือข่าย ตัวแบบการวิเคราะห์ชนชั้น และตัวแบบการวิเคราะห์วาทกรรม

##### (1) ตัวแบบชนชั้นนำ

ตัวแบบชนชั้นนำ (elite model) อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าคนกลุ่มน้อยเท่านั้นที่มีอำนาจในการจัดสรรค่านิยมของสังคมและสาธารณะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือบทบาทหรืออิทธิพลของชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองมีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมากกว่าประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ เนื่องจากสังคมได้แบ่งชนชั้นโดยอาศัยอำนาจเป็นเกณฑ์ คือ ผู้มีอำนาจและผู้ไม่มีอำนาจ ซึ่งชนชั้นนำหรือผู้มีอำนาจจะยึดถือความพึงพอใจหรือค่านิยมของตนเองเป็นหลักในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความเฉื่อยชา ไม่สนใจ และไม่ได้มีส่วนตัดสินใจนโยบาย ความรู้สึกของประชาชนจึงถูกรองรับโดยชนชั้นนำ ทำให้เห็นนโยบายสาธารณะไม่ได้สะท้อนความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาของประชาชนแต่สะท้อนความต้องการของชนชั้นนำ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบทบาทเพียงนำนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้แล้วโดยชนชั้นนำไปปฏิบัติ ดังนั้น ทิศทางการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงเน้นทิศทางแบบแนวตั้งจากชนชั้นนำสู่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนตามภาพที่ 2.1



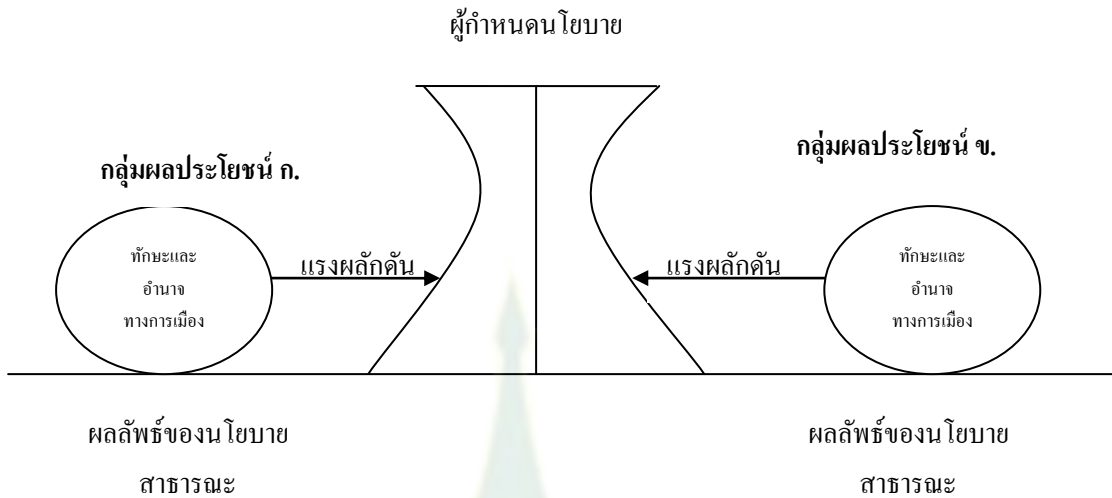
ภาพที่ 2.1 ตัวแบบชนชั้นนำ

## (2) ตัวแบบกลุ่ม

ตัวแบบกลุ่ม (group equilibrium model) อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะว่ามีที่มาจาก การต่อรองกับกลุ่มต่างๆ แล้วนำข้อต่อรองมาเรียกร้องกับฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยกลุ่มในสังคม ประกอบด้วย 1) กลุ่มอิทธิพล ซึ่งมุ่งเรียกร้องการพิทักษ์ความเป็นธรรมของสังคมและ 2) กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมุ่งรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตน

ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดขึ้นจากกลุ่มที่มีอิทธิพลสูงกว่าซึ่ง ดาย (Dye, 1984) ได้กล่าวถึงอิทธิพลของกลุ่มว่าขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ได้แก่ จำนวนสมาชิกในกลุ่มหรือขนาดของกลุ่ม ความมั่งคั่งหรือทรัพยากรทางการเงินของกลุ่ม ความแข็งแกร่งของกลุ่มภาวะผู้นำในกลุ่ม โอกาสในการเข้าถึงผู้ตัดสินใจนโยบายหรือความใกล้ชิดกับผู้กำหนดนโยบาย และความสามัคคีหรือความเหนียวแน่นในกลุ่ม ซึ่งมีวิธีการในการผลักดันนโยบายสาธารณะหลายวิธี (Schmidt, 1997 อ้างถึงในฉันทฐา วิจิณัยภาค, 2554 : 136) คือ 1) วิธีทางตรง ได้แก่ การลobbie การวัดคะแนนนิยม และการให้ความช่วยเหลือในการรณรงค์หาเสียง 2) วิธีทางอ้อม ได้แก่ การสร้างความกดดัน การใช้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นนักลobbie และการสร้างพันธมิตร ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลาจากการผลักดันของกลุ่มต่างๆ ตามภาพที่ 2.2



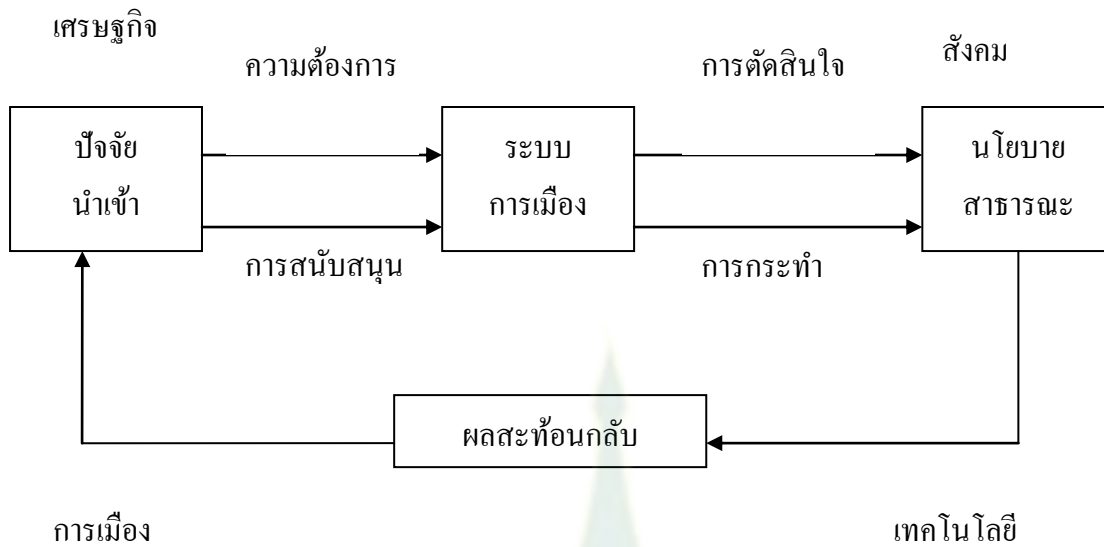


ภาพที่ 2.2 ตัวแบบกลุ่ม

ภาพที่ 2.2 แสดงให้เห็นถึงกลุ่มผลประโยชน์ 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม ก.และกลุ่ม ข.แต่ละกลุ่มต่างพยายามต่อรองเพื่อให้ได้ประโยชน์มากที่สุด ถ้ากลุ่มใดมีอิทธิพลมากกว่าอีกกลุ่มโดยอาจเกิดจากปัจจัยต่างๆตามที่กล่าวมาข้างต้น รวมถึงการจงใจต่างๆ เช่น สิ่งจูงใจทางการตลาด และการให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น จะสามารถต่อรองให้ได้ผลประโยชน์มากกว่าอีกกลุ่ม ซึ่งจุดที่ตกลงกันระหว่างกลุ่ม เรียกว่าจุดดุลยภาพ แล้วจึงนำไปสู่การกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะในที่สุด

### (3) ตัวแบบเชิงระบบ

ตัวแบบเชิงระบบ(system model) อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมและระบบการเมืองส่งผลให้เกิดนโยบายสาธารณะซึ่งตัวแบบนี้ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดเชิงระบบของเดวิด อีสตัน (David Easton) ที่กล่าวถึงระบบการเมืองว่าต้องดำรงอยู่อย่างเป็นระบบประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้าระบบการเมือง ปัจจัยนำออกและผลสะท้อนกลับไปยังสิ่งแวดล้อม



ภาพที่ 2.3 ตัวแบบเชิงระบบ

จากภาพที่ 2.3 ภายใต้กรอบแนวคิดเชิงระบบ นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตของระบบการเมืองที่มาจากความต้องการหรือการสนับสนุนของประชาชนและกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มชาวไร่ไ้ย กลุ่มโรงสี และสมาคมการค้า กลุ่มสหภาพแรงงาน เป็นต้น โดยกลุ่มต่างๆเข้ามามีส่วนกดดันการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะ และแสดงบทบาทในกระบวนการนโยบายผ่านสถาบันการเมืองต่างๆเช่น การล็อบบี้ การเดินขบวน และการชุมนุม เป็นต้นจนระบบการเมืองตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมภายนอกทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และเทคโนโลยี

#### (4) ตัวแบบสถาบัน

ตัวแบบสถาบัน (institutional model) อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นผลผลิตของสถาบันทางการเมือง ซึ่งได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการเช่น ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติต่างๆ ฝ่ายบริหารมีบทบาททั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการในการจัดการความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ โดยการสร้างกติกาของการต่อสู้ของกลุ่มการจี้ระเบียบการประนีประนอม การประสานประโยชน์และการนำข้อประนีประนอมต่างๆมา กำหนดเป็นนโยบายสาธารณะ (Dye, 1984) ซึ่งโครงสร้างและกฎของสถาบันต่างๆทำให้เกิดความแตกต่างในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องให้ความสำคัญกับโครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ กฎระเบียบและขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะของแต่ละสถาบัน

### (5) ตัวแบบหลักเหตุผล

ตัวแบบหลักเหตุผล (rational model) อธิบายการกำหนดนโยบาย สาธารณะว่าเป็นผลของประโยชน์สูงสุดทางสังคมโดยการเลือกทางเลือกที่ต้นทุนไม่สูงกว่าผลตอบแทน และผลตอบแทนต่อต้นทุนสูงสุดผู้กำหนดนโยบายสาธารณะต้องพิจารณาปัจจัยสำคัญ ได้แก่ (Lindblom, 1959 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2549 : 235) 1) คุณค่าที่พึงปรารถนาของสังคมทั้งหมดและการให้น้ำหนักของคุณค่าเหล่านั้น 2) การเข้าใจทางเลือกนโยบายที่เป็นไปได้ทั้งหมด 3) การเข้าใจผลลัพธ์ทั้งหมดของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือก 4) การคำนวณสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือกได้อย่างชัดเจน และ 5) การพิจารณาเลือกทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งดอร์ (Dror) ได้กล่าวถึงปัจจัยในการใช้ตัวแบบหลักเหตุผลว่าต้องมีระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพการจัดเก็บข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ครอบคลุมครบถ้วน เทียบตรงมีนักวิเคราะห์ที่เชี่ยวชาญและมีงบประมาณในการลงทุน ทั้งนี้ ตัวแบบดังกล่าวมักใช้ในการอธิบายนโยบายสาธารณะหรือโครงการที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลที่ครอบคลุม ครบถ้วน

### (6) ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน

ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงจากเดิมบางส่วน (incremental model) อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจากนโยบายสาธารณะในอดีตโดยมีหลักการสำคัญ คือ การยึดถือนโยบายสาธารณะเดิมเป็นเกณฑ์ด้วยข้อจำกัดด้านเวลา ความสามารถ และงบประมาณในการวิเคราะห์ข้อมูลการยอมรับความชอบธรรมของนโยบายสาธารณะที่ผ่านมา เนื่องจากปลอดภัยกว่าและไม่แน่ใจเกี่ยวกับผลลัพธ์ของนโยบายใหม่ ดังนั้น จึงให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงจากเดิมเพียงเล็กน้อย

ทั้งนี้ ผลของนโยบายสาธารณะเดิมต้องเป็นที่พึงพอใจของผู้กำหนดนโยบายและประชาชนส่วนใหญ่ลักษณะของนโยบายต้องมีความต่อเนื่องสูง และสอดคล้องกับธรรมชาติของปัญหา นโยบายสาธารณะที่ปรากฏอยู่ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายๆ ฉบับมีการเปลี่ยนแปลงเพียงบางส่วนจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนหน้า นโยบายการบริหารหน่วยงานของรัฐต่างๆ และนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณรายปีหรือนโยบายรายจ่ายสาธารณะด้านต่างๆ เป็นต้น

### (7) ตัวแบบเกมส์

ตัวแบบเกมส์ (game model) ของจอห์น เวสช์ (John Wesh) อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการตัดสินใจนโยบายสาธารณะว่าเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจด้านอื่นๆ ด้วย และอยู่ภายใต้สถานการณ์ของการแข่งขัน ซึ่งไม่ทราบว่าคุณแข่งของเราทำอะไร แต่ต้องตัดสินใจและกำหนด

นโยบายสาธารณะตามการคาดเดานอกจากนี้ ผลของการตัดสินใจที่ดีที่สุดของฝ่ายหนึ่งขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของอีกฝ่ายหนึ่ง ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะจึงต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดภายใต้สถานการณ์นั้น เช่น นโยบายสาธารณะด้านการป้องกันประเทศ นโยบายเกี่ยวกับสงคราม และนโยบายต่างประเทศ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ตัวแบบเกมส้อมีข้อจำกัด ได้แก่ การคำนวณประโยชน์สูงสุดและการพยากรณ์ทางเลือกของฝ่ายตรงข้ามทำได้ยาก และฐานคติที่ว่าทุกคนตัดสินใจโดยอาศัยหลักเหตุผลอาจไม่เป็นจริงเสมอไป

#### (8) ตัวแบบกระแสและหน้าต่างนโยบาย

ตัวแบบกระแสและหน้าต่างนโยบาย (steam and window model) ของจอห์น คิงดอน (John W. Kingdon, 1995) อธิบายนโยบายสาธารณะว่าเกิดมาจากการบรรจบกันพอดีของเงื่อนไข 3 ประการ คือ กระแสเกี่ยวกับประเด็นปัญหา (problem steam) กระแสเกี่ยวกับนโยบาย (policy steam) และกระแสเกี่ยวกับการเมือง (political steam) ซึ่งเมื่อ 3 กระแสหลักมาเชื่อมโยงกันจะนำไปสู่การผลักดันเพื่อแก้ไขปัญหา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือหน้าต่างนโยบายเปิด (policy window) หรือโอกาสของนโยบาย (policy opportunity) เกิดขึ้น

#### (9) ตัวแบบกระบวนการ

ตัวแบบกระบวนการ (process model) อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมทางการเมืองหรือเป็นเรื่องของการเมืองเนื่องจากขั้นตอนต่างๆของกระบวนการนโยบายสาธารณะจะมีการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเริ่มจากการก่อตัวของปัญหาสาธารณะการเข้าสู่วาระการพิจารณาจนได้รับการตัดสินใจกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะรวมถึงขั้นตอนของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบายสาธารณะด้วย

#### (10) ตัวแบบการเมืองในระบบราชการ

ตัวแบบการเมืองในระบบราชการ (bureaucratic politics model) ของแกรแฮม ที แอลลิสัน (Graham, T. Allison) อธิบายถึงฝ่ายต่างๆที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ โดยเข้ามาต่อรองกัน ใช้ตำแหน่งทางการเมืองในลักษณะดึงกันไปมา (pulling and hauling) เพื่อให้ผลของการตัดสินใจกำหนดนโยบายสาธารณะสอดคล้องกับจุดยืนของฝ่ายตน ทั้งนี้ หน่วยการวิเคราะห์ของตัวแบบนี้ อยู่ในระดับปัจเจกบุคคล ไม่ใช่องค์กรหรือสังคม

**(11) ตัวแบบเครือข่าย**

ตัวแบบเครือข่าย (network model) อธิบายถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเกิดจากการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายหรือรวมตัวกันเป็นชุมชน

**(12) ตัวแบบการวิเคราะห์ชนชั้น**

ตัวแบบการวิเคราะห์ชนชั้น (class analysis model-maxism) อธิบายนโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นว่าควรเป็นนโยบายสาธารณะที่ถอนรากถอนโคนระบบทุนนิยม โดยมีชนชั้นกรรมาชีพเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

**(13) ตัวแบบการตีความหมายใหม่หรือการวิเคราะห์วาทกรรม**

ตัวแบบการตีความหมายใหม่หรือการวิเคราะห์วาทกรรม (hermeneutics-discourseanalysismodel) อธิบายถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าเป็นวาทศิลป์ทางการเมือง ต้องอาศัยการตีความใหม่ ไม่ใช่เรื่องตรงไปตรงมา โดยอาจมีสิ่งซ่อนอยู่ในนโยบายสาธารณะนั้นเช่น การกำหนดนโยบายประชานิยมต่างๆ เป็นต้น

**(14) กรอบแนวคิดการผสมผสานการผลักดัน**

กรอบแนวคิดการผสมผสานการผลักดัน (advocacy coalition framework, ACF) ของชามาเตียร์และเจนกินส์-สมิธ (Sabatier and Jenkins-Smith, 1993) อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะว่าสามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา เนื่องจากฝ่ายต่างๆ พยายามใช้ทรัพยากรของฝ่ายตน เพื่อเปลี่ยนแปลงความคิด ความเชื่อของกลุ่มผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับการปฏิสัมพันธ์ผสมผสานการผลักดันของกลุ่มต่างๆ ที่แข่งขันกันเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะ

**2) ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**

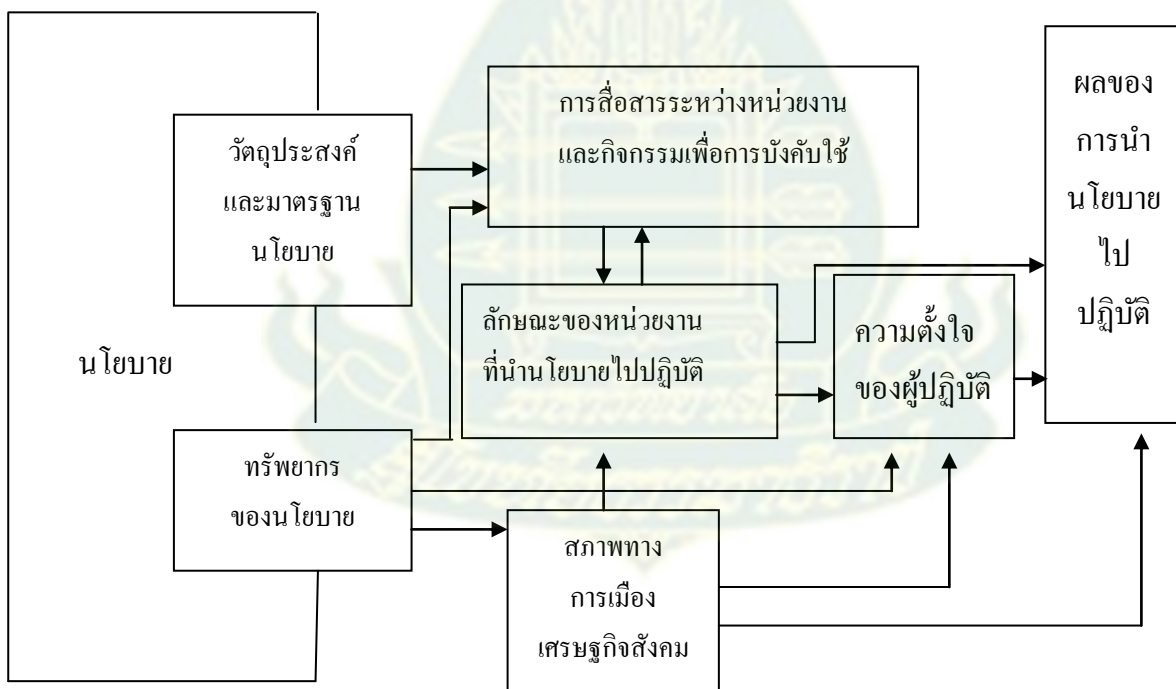
การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการศึกษาวิเคราะห์ว่าปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีปัจจัยใดสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายสาธารณะนำไปปฏิบัติประกอบด้วย 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางการศึกษาแบบบนลงล่าง (top-down approach) และแนวทางการศึกษาแบบล่างขึ้นบน (bottom-up approach) กล่าวคือ แนวทางการศึกษาแบบบนลงล่าง (top-down approach) มุ่งคำถามเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติและกลุ่มเป้าหมายเป็นไปในแนวทางเดียวกับการตัดสินใจนโยบายสาธารณะหรือไม่ ปัจจัยสำคัญอะไรที่ส่งผลต่อผลผลิตและผลกระทบนโยบายสาธารณะ และมีการแบ่งแยกระหว่างการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ ตัวแบบการจัดการของวอลเตอร์ (Walter, 1975) ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975) เป็นต้น ในขณะที่แนวทางการศึกษาแบบล่างขึ้นบน (bottom-up approach) ให้

ความสนใจกับการปฏิบัติงานของผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และอธิบายเครือข่ายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสนใจต่อเป้าหมายมากนัก (Schofield, 2001)

ดังนั้น การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติทั้งแนวทางการศึกษาแบบบนลงล่างและแนวทางการศึกษาแบบล่างขึ้นบน จำเป็นต้องอาศัยตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่ออธิบายปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และในบางกรณีนักวิชาการบางท่านไม่ได้นำเสนอในรูปแบบของตัวแบบ แต่ได้มีการนำเสนอแนวคิดปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนี้

### (1) ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น(1975 : 453) พัฒนารอบแนวคิดเชิงทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากทฤษฎีองค์การ ตัวแบบดังกล่าวจึงให้ความสำคัญกับทรัพยากรสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ซึ่งรวมปัจจัยต่างๆ จำนวนมากที่จะช่วยอธิบายการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติได้กว้างขวาง ตามภาพที่ 2.4



ภาพที่ 2.4 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : ปรับปรุงจาก Van Meter และ Van Horn, 1975 : 447-448

จากภาพที่ 2.4 ตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น ได้กล่าวถึงผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ประกอบด้วย

(1.1) ปัจจัยวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีการกำหนดกรอบและมาตรฐานของนโยบายอย่างชัดเจน ประกอบด้วย ตัวชี้วัด การปฏิบัติตามนโยบายเพื่อประโยชน์ในการมอบหมายงาน การกำหนดภารกิจและความรับผิดชอบ และการจัดระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(1.2) ปัจจัยทรัพยากรนโยบาย ได้แก่ จำนวนงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือ และสิ่งจูงใจ ซึ่งได้จัดสรรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การขาดแคลนทรัพยากรย่อมเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

(1.3) ปัจจัยการสื่อสารระหว่างหน่วยงานและกิจกรรมเพื่อการบังคับใช้ หมายถึง การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับมาตรฐาน และวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมถึงแนวทางในการปฏิบัติตามนโยบาย ในการติดต่อสื่อสารจะต้องคำนึงถึงความชัดเจนความถูกต้องและความรวดเร็ว เนื่องจากประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่าตนเองมีฐานะและบทบาทอย่างไรในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ จะต้องมีการมีกลไกและกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานนโยบาย ซึ่งใช้กิจกรรมเพื่อการบังคับใช้ 3 ประการ ได้แก่ บรรทัดฐาน สิ่งจูงใจ และการลงโทษ

(1.4) ปัจจัยลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1.4.1) สมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานและขนาดของหน่วยงาน (1.4.2) ระดับของการควบคุมสายการบังคับบัญชาของการตัดสินใจและกระบวนการในหน่วยงานย่อย (1.4.3) ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน (1.4.4) ระดับของการสื่อสารแบบเปิดภายในหน่วยงาน และ (1.4.5) ความสัมพันธ์แบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้กำหนดนโยบายหรือหน่วยงานรับผิดชอบนโยบาย

(1.5) ปัจจัยสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (1.5.1) สภาพทางการเมือง ได้แก่ ขอบเขตการสนับสนุนหรือคัดค้านต่อวัตถุประสงค์จากปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ (1.5.2) สภาพทางสังคม ได้แก่ คุณภาพของประชาชนความเชื่อและค่านิยมของคนในชุมชนหรือสังคม และความร่วมมือของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และ (1.5.3) สภาพทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ทรัพยากรชุมชน ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจของชุมชนและสังคม หากเงื่อนไขเหล่านี้มีลักษณะเชิงบวก จะส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสประสบความสำเร็จสูง

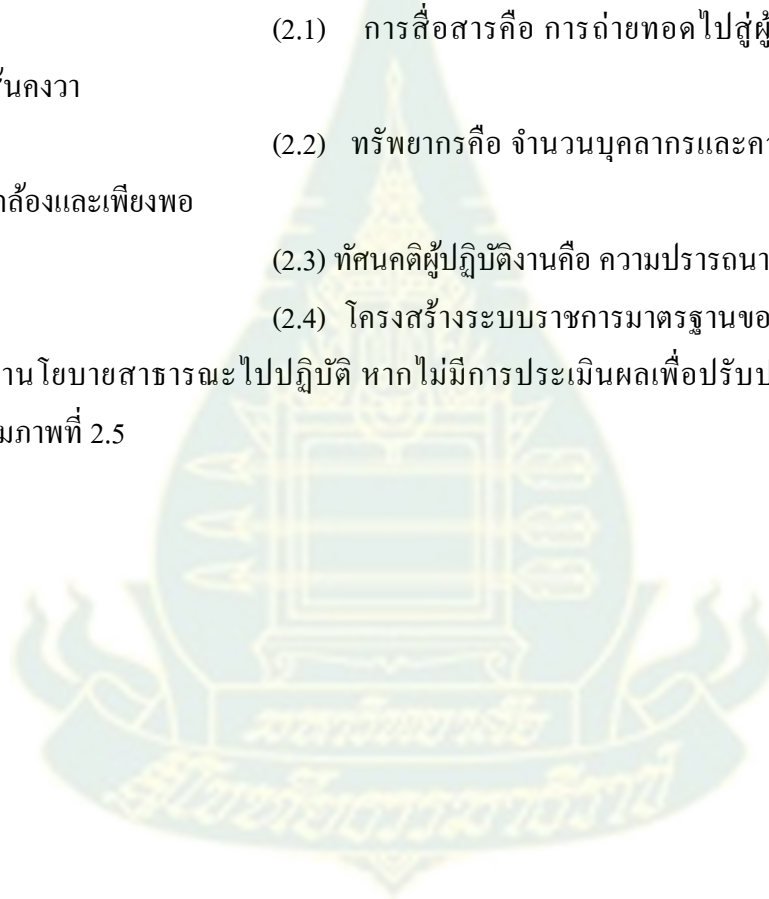
(1.6) ปัจจัยความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ หมายถึง ทศนคติ จิตใจของผู้ปฏิบัติและการคาดหวังต่อผลของนโยบายที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร และต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลว่าจะมีความเห็นพ้องกับนโยบายนั้นแค่ไหนเพียงใด นโยบายนั้นขัดต่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่ ขัดกับ

ค่านิยมความเชื่อของผู้ปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งนโยบายจะประสบความสำเร็จนั้น ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติให้การยอมรับและมีความปรารถนาที่จะนำไปปฏิบัติจริง

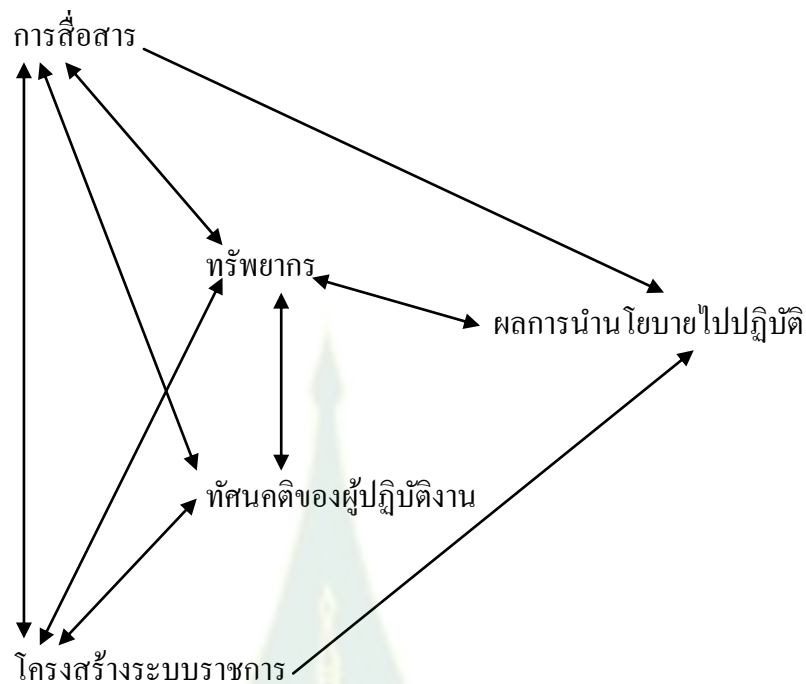
## (2) ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

นอกจากตัวแบบกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติแล้ว ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (interaction between factor model) ของเอ็ดเวิร์ด (Edward, 1980 อ้างถึงในGoggin and O'Toole, 1987 : 203) เป็นตัวแบบหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับปัจจัยภายในองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ซึ่งมีปัจจัยที่คล้ายคลึงกับตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของแวน มิเตอร์และแวน ฮอร์น(1975 : 447- 448)แต่ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่

- (2.1) การสื่อสารคือ การถ่ายทอดไปสู่ผู้ปฏิบัติอย่างชัดเจน  
เที่ยงตรง และคงเส้นคงวา
- (2.2) ทรัพยากรคือ จำนวนบุคลากรและความเชี่ยวชาญระบบ  
สารสนเทศที่สอดคล้องและเพียงพอ
- (2.3) ทักษะคนผู้ปฏิบัติงานคือ ความปรารถนาที่จะทำให้สำเร็จ
- (2.4) โครงสร้างระบบราชการมาตรฐานของกฎระเบียบซึ่งเป็น  
อุปสรรคในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หากไม่มีการประเมินผลเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับ  
สภาพแวดล้อม ตามภาพที่ 2.5







ภาพที่ 2.5 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย

ที่มา : ปรับปรุงจาก Edwards, 1980อ้างอิงในGoggin and others, 1987 : 204.

### (3) ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของแมสมาเนียนและซาบาเทียร์(1982 : 542) ได้เสนอปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

(3.1) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสามารถในการแก้ไขปัญหา ได้แก่

(3.1.1) ทฤษฎีเชิงเทคนิคที่มีความเที่ยงตรง เชื่อถือได้ และเทคโนโลยี (3.1.2) ความหลากหลายของพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมาย (3.1.3) สัดส่วนของกลุ่มเป้าหมายต่อประชากรทั้งหมดและ (3.1.4) ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่พึงปรารถนา

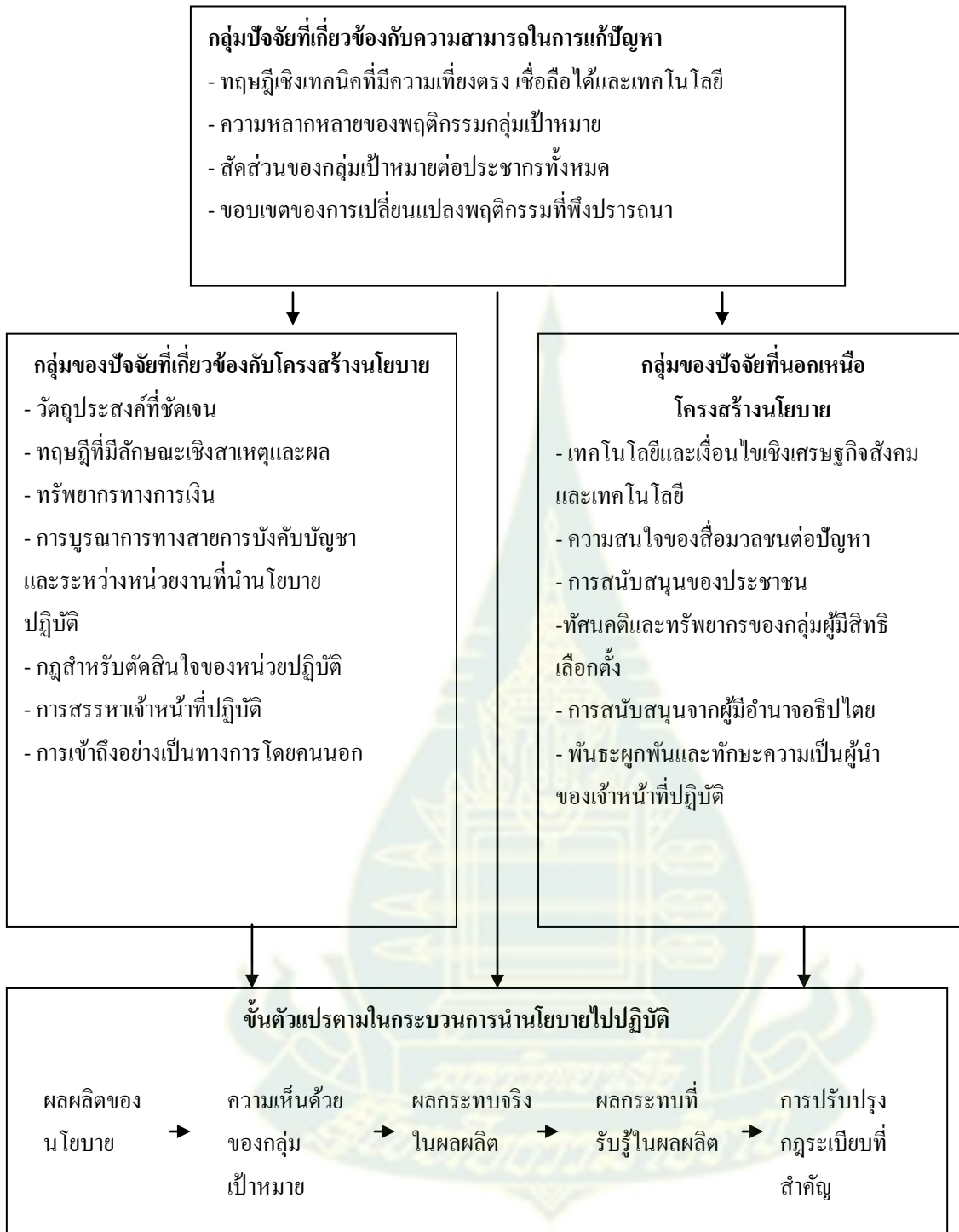
(3.2) ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างนโยบาย ได้แก่

(3.2.1) ความชัดเจนและคงเส้นคงวาของวัตถุประสงค์ ทำให้สามารถนำผลการปฏิบัติที่ทำได้จริงมาเปรียบเทียบได้ว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่(3.2.2) ทฤษฎีที่มีลักษณะเชิงสาเหตุและผลเพียงพอนโยบายที่ดีควรกำหนดขึ้นตามหลักเหตุผล เพื่อเป็นหลักประกันว่าไม่มีปัจจัยสำคัญบางประการขาดหายไปจนไม่สามารถใช้นโยบายนั้นเข้าแทรกแซงให้เกิดผลตามที่ต้องการได้ (3.2.3) ทรัพยากรทางการเงินเพียงพอ จนสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายโดยไม่สะดุดหยุดชะงัก (3.2.4) การบูรณาการภายใต้สายการบังคับบัญชาและระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังมีหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องมาก ยังมีปัญหาด้านการติดต่อประสานงานและความขัดแย้งมากขึ้น จึงควรมีระบบควบคุมคอยให้คณาให้โทษกับหน่วยงานที่สนับสนุนหรือต่อต้านการ

ปฏิบัติงานโดยอัตโนมัติ (3.2.5) กฎการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ ระเบียบการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ ต้องมีหลักการที่ดี แน่นอน สอดคล้องกับเป้าหมาย เอื้ออำนวยให้บรรลุเป้าหมาย ป้องกันการเกิดข้อพิพาทได้ (3.2.6) การสรรหาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และ (3.2.7) การเข้าถึงอย่างเป็นทางการโดยคนนอก

(3.3) ปัจจัยนอกเหนือโครงสร้างนโยบาย ได้แก่ (3.3.1) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีแปรผันไปตามเวลาและสถานที่ ทำให้เกิดความไม่แน่นอน นอกจากส่งผลกระทบต่อถึงผลการปฏิบัติโดยตรงแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อมิติอื่น ๆ ในกลุ่มตัวแปรเดียวกันนี้ได้ด้วย (3.3.2) ความสนใจของสื่อมวลชนต่อปัญหา (3.3.3) การสนับสนุนของประชาชน ส่งเสริมและยังยั้งในรูปของการแสดงประชามติ การออกข่าวผ่านสื่อมวลชน และการร้องเรียนต่าง ๆ (3.3.4) ทศนคติและทรัพยากรของกลุ่มที่มีสิทธิเลือกตั้งสนับสนุนหรือต่อต้าน (3.3.5) การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจอธิปไตย ซึ่งมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ ควบคุมการดำเนินงาน และแก้ไขข้อพิพาทที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าไม่เห็นด้วยกับนโยบายแล้วมักจะล้มเหลวในที่สุด และ (3.3.6) พันธะผูกพันและทักษะความเป็นผู้นำของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในหน่วยงานจะส่งผลให้การปฏิบัติบรรลุเป้าหมายได้โดยง่าย ตามภาพที่ 2.6





ภาพที่ 2.6 ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

ที่มา : MazmanianandSabatier, 1982: 542.

#### (4) ตัวแบบองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติของเอลเมอร์ (Elmore, 1978 : 189-222 อ้างถึงใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2551 : 116) ซึ่งแบ่งเป็น 4 ตัวแบบ ได้แก่ ตัวแบบการจัดการระบบ (systems management) ตัวแบบกระบวนการระบบราชการ (bureaucratic process) ตัวแบบการพัฒนาองค์การ (organizational development) ตัวแบบความขัดแย้งและการต่อรอง (conflict and bargaining)

#### (5) ตัวแบบการสื่อสารของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐ

ตัวแบบการสื่อสารของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐของก็อกกินและคณะ (Goggin, 1987) กล่าวถึง กลุ่มตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่ กลุ่มการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ กลุ่มสิ่งจูงใจและข้อจำกัดจากรัฐบาลกลาง กลุ่มสิ่งจูงใจและข้อจำกัดจากรัฐและระดับท้องถิ่น กลุ่มผลลัพธ์ของการตัดสินใจและสมรรถนะของรัฐ และข้อมูลย้อนกลับและการออกแบบนโยบายข้อกำหนดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

#### (6) ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นักวิชาการหลายๆท่านแม้ว่าไม่ได้นำเสนอตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ แต่ได้มีการนำเสนอปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ได้แก่

ฮอกวูดส์ และกันน์ (1984 : 198) ได้เสนอเงื่อนไขของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สมบูรณ์ต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ (1) สภาพแวดล้อมภายนอก (2) ทรัพยากรและเวลา ซึ่งทรัพยากรการเงินเป็นเครื่องมือในการจัดหาทรัพยากรอื่นๆ เช่น ใช้ทรัพยากรทางการเงินในการจัดหาบุคลากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น (3) การผสมผสานระหว่างการใช้ทรัพยากรในแต่ละขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ทฤษฎีที่ใช้อธิบายเหตุผลของนโยบาย (5) ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุผลและผล (6) จำนวนของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (7) การยอมรับและเห็นพ้องต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย (8) ความเข้าใจขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (9) การสื่อสารข้อความที่สมบูรณ์ และ (10) ผู้มีอำนาจสั่งการเป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจของผู้ปฏิบัติ

ฮิลล์ (Hill, 2005 : 178) ได้กล่าวถึง แนวทางการเพื่อให้เกิดการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ (1) ความไม่คลุมเคลือของนโยบายสาธารณะ (2) โครงสร้างการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่ง่าย (3) การควบคุมผู้นำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ และ (4) การป้องกันปัจจัยแทรกจากภายนอกในกระบวนการนโยบายสาธารณะ

สำหรับในประเทศไทย สุภชัย ยาวะประภาส (2548 : 101) ได้รวบรวมปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ประกอบด้วย

(1) ลักษณะของนโยบาย ซึ่งได้แก่ ประเภทของนโยบาย ผลประโยชน์ ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ประสพการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบาย ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ และความเห็นผลได้ของนโยบาย ตลอดจนคุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนหลัง

(2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วย ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ คำนึงถึงความสำเร็ของนโยบายและความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง ตัวแปรที่มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบาย คือ การเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาลและเอกชนความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล และความสนับสนุนจากกลุ่มชนชั้นนำ สื่อมวลชน และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(4) ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี หมายถึง การร่างนโยบายข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายปฏิบัติ รวมไปถึงความเชื่อได้ทางทฤษฎีว่าสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศหรือไม่

(5) ทรัพยากร หมายถึง ความเพียงพอของทรัพยากร ประกอบด้วย การสนับสนุนทางการเงิน กำลัง และคุณภาพของบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัจจัยทางด้านบริการอื่น ๆ ให้เพียงพอที่จะใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

(6) ลักษณะของหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ประเภทหน่วยงาน โครงสร้างลำดับชั้นในการบังคับบัญชา ความสามารถของผู้นำ ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ลำดับชั้นการสื่อสารแบบเปิด

(7) ทักษะของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ทักษะที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ผลกระทบซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ผลกระทบที่มีต่ออำนาจ ศักดิ์ศรี และผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

(8) ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย จำนวนงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนจุดตัดสินใจ ความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงาน และการแทรกแซงของหน่วยงานในระดับบน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้ความสำคัญกับการอธิบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยปัจจัยต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยภายในองค์กรและปัจจัยนำเข้าของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพียงตัวแบบเดียวจึงไม่สามารถอธิบายนโยบายสาธารณะได้ทุกนโยบายสาธารณะเนื่องจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละนโยบาย และการศึกษากระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็น

การศึกษาระยะยาว ความสัมพันธ์ในช่วงเวลาหนึ่งอาจจะไม่เป็นความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลในช่วงเวลาอื่น (Van Meter and Van Horn, 1975 : 447-448) ดังนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะสามารถเลือกประยุกต์ใช้ตัวแบบการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติตามลักษณะของนโยบายและประเด็นที่สนใจศึกษาเพื่อประโยชน์ในการอธิบายความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายสาธารณะต่างๆได้

### 3) ตัวแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะ

ตัวแบบที่ใช้ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ทำให้ทราบว่าการนำนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว และมีข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไข หรือยุตินโยบายสาธารณะนั้น ซึ่งมีหลายมุมมอง ในที่นี้ จะกล่าวถึงตัวแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะโดยอาศัยมุมมองด้านประสิทธิผลมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ และมุมมองด้านวิชาชีพ

#### (1) มุมมองด้านประสิทธิผล

เวดุง (Vedung, 1997 : 36) ได้กล่าวถึงการประเมินประสิทธิผลนโยบายสาธารณะว่าสามารถวัดประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะได้จากตัวแบบการบรรลุเป้าประสงค์(goal-attainment model)ตัวแบบผลกระทบข้างเคียง(side-effects model)ตัวแบบอิสระจากเป้าประสงค์(goal-free evaluation model)ตัวแบบประเมินผลรวม(comprehensive evaluation model)ตัวแบบตอบสนองความต้องการ(client-oriented model)และตัวแบบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือตัวแบบผู้มีผลประโยชน์ร่วมตามภาพที่

2.7



ภาพที่ 2.7 ตัวแบบการประเมินผลประสิทธิผลนโยบาย

ที่มา : Vedung, 1997 : 36.

**(1.1) ตัวแบบการบรรลุเป้าประสงค์**

ตัวแบบการบรรลุเป้าประสงค์ เป็นการประเมินว่าผลที่ได้รับจากนโยบายสาธารณะตรงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่

**(1.2) ตัวแบบผลกระทบข้างเคียง**

ตัวแบบผลกระทบข้างเคียงเป็นการประเมินผลการบรรลุผลในพื้นที่เป้าหมายและมีผลกระทบข้างเคียงหรือไม่ อย่างไร

**(1.3) ตัวแบบอิสระจากเป้าประสงค์**

ตัวแบบอิสระจากเป้าประสงค์เป็นการประเมินว่านโยบายสาธารณะนำไปสู่ผลอะไร โดยไม่จำกัดเพียงการบรรลุเป้าประสงค์ของนโยบายสาธารณะนั้น

#### (1.4) ตัวแบบประเมินผลรวมหรือประเมินผลรวบยอด

ตัวแบบการประเมินผลรวมหรือประเมินผลรวบยอดเป็นการประเมินผลตามแนววิเคราะห์เชิงระบบโดยผสมผสานการประเมินบริบท ปัจจัยนำเข้า กระบวนการและผลผลิต ได้แก่ ตัวแบบประเมินผลชิปปี้ (CIPP evaluation model, Stufflebeam, 1973) ประกอบด้วย

(1.4.1) การประเมินบริบท(context evaluation) เป็นการประเมินสถานะแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ เช่น สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม ความจำเป็นหรือความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และความเหมาะสมของพื้นที่ดำเนินนโยบายสาธารณะ เป็นต้น

(1.4.2) การประเมินปัจจัยนำเข้า (input evaluation)หรือการประเมินความพยายาม เป็นการประเมินทรัพยากรต่างๆของนโยบายสาธารณะ เช่น ความรู้และทักษะของบุคลากร ความพอเพียงของบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และเทคโนโลยี เป็นต้น

(1.4.3) การประเมินกระบวนการ (process evaluation) เป็นการประเมินการดำเนินนโยบายสาธารณะว่าเป็นไปตามขั้นตอนของนโยบายสาธารณะที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร

(1.4.4) การประเมินผลผลิต (product evaluation)เป็นการประเมินผลหลังสิ้นสุดนโยบายสาธารณะว่าผลของนโยบายสาธารณะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่นการบรรลุผลในแง่ของเวลา ปริมาณ และคุณภาพ เป็นต้น

#### (1.5) ตัวแบบตอบสนองความต้องการ

ตัวแบบตอบสนองความต้องการเป็นการประเมินว่านโยบายสาธารณะตอบสนองความต้องการ ความกังวล ความปรารถนา หรือความคาดหวังของผู้รับบริการหรือไม่

#### (1.6) ตัวแบบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีผลประโยชน์ร่วม

ตัวแบบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีผลประโยชน์ร่วม เป็นการประเมินว่านโยบายสาธารณะตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือผู้มีประโยชน์ร่วมหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ ตัวแบบอเมริกันเหนือ (the North America model) ผู้มีผลประโยชน์ร่วมจะได้รับการหารือและมีอิทธิพลต่อรูปแบบ เกณฑ์ตัดสินคุณค่านโยบาย และประเด็นอื่นๆของการประเมินผล แต่การประเมินผลจะดำเนินการโดยผู้ประเมินอิสระในขณะที่ตัวแบบผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสวีเดน (the Swedish stakeholder model) ผู้มีผลประโยชน์ร่วมดำเนินการประเมินและรับผิดชอบต่อผลการประเมินนั้น



## (2) มุมมองด้านเศรษฐศาสตร์

มุมมองด้านเศรษฐศาสตร์มีตัวแบบสำคัญ ได้แก่

### (2.1) ตัวแบบผลิตภาพ (productivity model)

ตัวแบบผลิตภาพเป็นการวัดผลิตภาพของนโยบายสาธารณะจากอัตราส่วนระหว่างผลผลิตต่อปัจจัยนำเข้า ตัวอย่างเช่น

$$\frac{\text{จำนวนครั้งของการบริการที่ส่งมอบให้ผู้รับบริการ}}{\text{ค่าใช้จ่ายของการบริการ}} = \text{ผลิตภาพของค่าใช้จ่ายในการให้บริการ}$$

### (2.2) ตัวแบบประสิทธิภาพ (efficiency model)

ตัวแบบประสิทธิภาพเป็นการวัดประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะจากอัตราส่วนระหว่างผลตอบแทนที่ได้รับต่อค่าใช้จ่าย หรือประสิทธิผลต่อค่าใช้จ่าย ตัวอย่างเช่น

$$\frac{\text{ผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินจากโครงการ}}{\text{ค่าใช้จ่ายของโครงการ}} = \text{ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit)}$$

หรือ

หรือ

$$\frac{\text{ผลเชิงปริมาณที่ไม่ใช่ตัวเงินจากโครงการ}}{\text{ค่าใช้จ่ายของโครงการ}} = \text{ต้นทุนและประสิทธิผล (cost-effectiveness)}$$

หรือ

## (3) มุมมองด้านวิชาชีพ

ตัวแบบวิชาชีพ (professional models) หรือการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ (peer review) ใช้ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะมีความซับซ้อนมากและมีเทคนิคยุ่งยากซับซ้อนมาก จนต้องให้มืออาชีพที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นผู้ประเมินเช่น การประเมินนโยบายสาธารณะโดยสถาบันผู้พิพากษา นักวิชาการแพทย์สัตวแพทย์ และวิศวกร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ตัวแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะตัวแบบเดียว บางครั้งไม่สามารถตัดสินความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้อย่างครอบคลุม และแต่ละนโยบายมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน ดังนั้น การประเมินผลนโยบายสาธารณะ จำเป็นต้องประยุกต์ใช้ตัวแบบการประเมินผลนโยบายสาธารณะให้สอดคล้องกับลักษณะของนโยบายและประเด็นที่ต้องการประเมิน

## 2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากปัจจุบันยังขาดการสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในภาพรวม มีเพียงการสังเคราะห์องค์ความรู้เฉพาะด้าน ซึ่งในต่างประเทศมีการสังเคราะห์งานวิจัยด้านการยอมรับทางสังคมต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนผิวดำและคนผิวขาว เรื่อง A Research Synthesis of the Social Acceptance of Relationships between Black and White Individual โดย Barr, Alica (2000) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความแตกต่างระหว่างคนผิวขาวและคนผิวดำต่อการยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนผิวขาวและคนผิวดำ โดยได้สังเคราะห์ความรู้จากฐานข้อมูลทางสังคมศาสตร์ 6 ฐาน ได้แก่ PsychINFO, Sociological Abstracts, Social Work Abstracts, Uncover, POPLINE และ EBSCO host จำนวน 16 เรื่อง เอกสารบทความ จำนวน 14 เรื่อง และการเก็บข้อมูลจากผู้วิจัยในพื้นที่ จำนวน 1 เรื่อง รวม 31 เรื่อง ช่วงปี ค.ศ. 1968-2000 พบว่า คนผิวดำยอมรับความสัมพันธ์ระหว่างคนผิวขาวและคนผิวดำมากกว่าคนผิวขาว และความแตกต่างของการยอมรับทางสังคมจะมากขึ้นในกลุ่มของชาวผิวดำและหญิงผิวขาว

ด้านการจ้างเหมาบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ ผลการศึกษาของ Lacity, Mary C. Khan, Shaji, Yan, Alihua and Willocks (2010) เรื่อง A Review of the IT Outsourcing Empirical Literature and Future Research Directions มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นพบเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการตัดสินใจจ้างเหมาบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการผลลัพธ์ของการจ้างเหมาบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งช่องว่างขององค์ความรู้ที่ควรพิจารณาเป็นประเด็นการวิจัยในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากบทความเกี่ยวกับการจ้างเหมาบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT outsourcing, ITO) จำนวน 168 เรื่อง จาก 50 วารสารที่ตีพิมพ์เผยแพร่ระหว่างปี ค.ศ. 1992-2010 พบตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการจ้างเหมาบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบด้วย ตัวแปรตาม (dependent variables) จำนวน 36 ตัวแปร ตัวแปรอิสระ (independent variables) จำนวน 188 ตัวแปร และความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตามจำนวน 741 ความสัมพันธ์ ซึ่งผู้วิจัยนำมาพัฒนาเป็นตัวแบบการจ้างเหมาบริการเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวน 2 ตัวแบบ คือ ตัวแบบการตัดสินใจจ้างเหมาบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และตัวแบบผลลัพธ์ของการจ้างเหมาบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งตัวแบบการตัดสินใจจ้างเหมาบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (ITO decisions Model) ประกอบด้วย ตัวแปรแรงจูงใจในการจ้างเหมาบริการ คุณลักษณะของธุรกรรม คุณลักษณะของผู้บริการขององค์กร และตัวแบบผลลัพธ์ของการจ้างเหมาบริการ (ITO outcomes Model) ประกอบด้วย ตัวแปรสมรรถนะของผู้บริการและผู้จัดหา คุณลักษณะของความสัมพันธ์ สัญญาจ้าง คุณลักษณะของการตัดสินใจ และคุณลักษณะของธุรกรรม สำหรับประเด็นการวิจัยในอนาคตควรวิจัยการจ้างเหมาบริการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเกี่ยวกับแรงจูงใจเชิงกลยุทธ์ อิทธิพลของสภาพแวดล้อมการสร้างตัวแบบต่างๆ การขยายองค์ความรู้ และการพัฒนาทฤษฎีฐานราก (grounded theory)

นอกจากนี้ ยังมีการสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ เรื่อง การสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรมในประเทศไทยและต่างประเทศ (Research Synthesis on Ethics and Morality in Thailand and Aboard) โดยสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (2551) ซึ่ง

สังเคราะห์งานวิจัยในประเทศไทย 230 เรื่อง และสังเคราะห์งานวิจัยของต่างประเทศ จำนวน 120 เรื่อง พบว่า การอบรมเลี้ยงดูแบบรักสนับสนุน ไร้เหตุผลและเป็นประชาธิปไตย จะส่งเสริมให้เด็กมีวินัยในตนเองมากขึ้น และลดพฤติกรรมก้าวร้าวลง เด็กที่มีสติปัญญาดีมาก มีประสบการณ์ทางสังคมสูงและมีสุขภาพจิตดี มาก มักมีพัฒนาการด้านเหตุผลเชิงจริยธรรมมากกว่าผู้ที่มีสติปัญญาน้อย มีประสบการณ์ทางสังคมต่ำ และมีสุขภาพจิตดีน้อย นอกจากนี้ ผลการวิจัยยังพบว่า มีข้อปฏิบัติ 3 ประการ ที่ทำให้ครูประสบความสำเร็จในการปลูกฝังจริยธรรมแก่นักเรียน ได้แก่ การอบรมสั่งสอนแบบรับสนับสนุน การให้รางวัลหรือลงโทษอย่างมีเหตุผล และการทำตนเป็นแบบอย่างที่ดีทางจริยธรรม ในส่วนพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการพบว่า ข้าราชการที่มีลักษณะชาตินิยมมาก มักมีใจรักที่จะทำงาน พร้อมทั้งจะปฏิบัติงานอย่างทุ่มเท

ด้านพุทธศาสนา พระมหาชาติชาย พุ่มจันทร์(2553) ได้สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิด บทบาท และการประยุกต์ใช้พุทธธรรมในการพัฒนาสังคม ด้วยวิธีวิทยาการวิจัยอภิมานเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากงานวิจัยทางสังคมศาสตร์ สังคมสงเคราะห์ และสวัสดิการสังคมระหว่างปี พ.ศ. 2530-2550 จำนวน 39 เรื่อง พบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่มีเป้าหมายในการทำความเข้าใจหลักพุทธปรัชญาที่มีต่อชีวิต และสังคม รวมทั้งการวิจัยเพื่อนำเสนอบทบาทหน้าที่ของพระสงฆ์นักพัฒนาด้วยการประยุกต์ใช้พุทธธรรมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม โดยประเด็นการออกแบบการวิจัย พบว่า นักวิจัยต้องให้ความสำคัญ ทั้งเรื่องความชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายในการวิจัย ความสอดคล้องระหว่างโจทย์ วัตถุประสงค์ และวิธีการวิจัย รวมถึงความชัดเจนของกรอบมโนทัศน์ในการวิจัย และความถูกต้องตรงประเด็นของผลการวิจัย โดยให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางการวิจัยว่า ควรศึกษาวิจัยความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเชิงพุทธกับการพัฒนาสังคมต่างๆ ไป ควรศึกษาเปรียบเทียบบทบาทและการปฏิบัติงานที่มีความแตกต่างกันระหว่างศาสนาพุทธกับศาสนาอื่นๆ ในบริบทสังคมไทย และควรศึกษาวิจัยความเป็นไปได้ที่พระสงฆ์นักพัฒนาได้มีการปรับประยุกต์การวิจัยอย่างมีส่วนร่วม (PAR) ในฐานะที่เป็นเครื่องมือการเปลี่ยนแปลงทางสังคม

ด้านการศึกษา ภักดี รักษาพันธุ์ (2547) ได้สังเคราะห์การเรียนการสอนภาษาไทยเพื่อศึกษาสภาพ ข้อมูลพื้นฐานของการวิจัย และสังเคราะห์งานวิจัยเชิงปริมาณและเชิงอภิมานของวิทยานิพนธ์ด้านการเรียนการสอนภาษาไทย โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากวิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย 9 แห่ง ในปี 2533-2545 จำนวน 170 เล่ม ข้อมูลถูกเก็บรวบรวมโดยแบบประเมินคุณภาพของงานวิจัย และแบบสรุปรายละเอียดของงานวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณพบว่า วิทยานิพนธ์ที่ผลิตขึ้นในมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตรมีจำนวนมากที่สุด มีการทำวิจัยเกี่ยวกับการเรียนการสอนมากที่สุดในปี พ.ศ. 2542 ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงทดลองมากที่สุด กลุ่มตัวอย่างที่ใช้มากที่สุด เป็นนักเรียนระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 2 และสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติมากที่สุด และโสภณา สุตสมบูรณ์ (2549) ได้สังเคราะห์วิทยานิพนธ์ระดับดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษาในประเทศไทย เพื่อทราบหมวดหมู่ของวิทยานิพนธ์ระดับดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษา เพื่อทราบองค์ความรู้ที่ได้จากข้อค้นพบในการสังเคราะห์วิทยานิพนธ์ และเพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการวิจัย โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ระดับดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษาระหว่างปีการศึกษา 2529-2548 จำนวน 117

เรื่อง ข้อมูลถูกเก็บรวบรวมโดยแบบบันทึกข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา พบว่า วิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามีการทำวิทยานิพนธ์ด้านองค์การมากที่สุด องค์ความรู้ที่ได้จากวิทยานิพนธ์สรุปได้เป็น 15 ด้าน ได้แก่ ทักษะของผู้บริหาร พฤติกรรมของผู้บริหาร ประสิทธิภาพของผู้บริหาร ผู้บริหารการศึกษาผู้หญิง อำนาจหน้าที่ ภาวะผู้นำ แรงจูงใจในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงขององค์การ ประสิทธิภาพขององค์การ เศรษฐศาสตร์การศึกษา งบประมาณทางการศึกษา การเมืองและนโยบายการศึกษา การวิเคราะห์นโยบาย การประกันคุณภาพการศึกษา และการวิจัยทางการศึกษา และได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทางการศึกษาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาการศึกษาในอนาคต ได้แก่ ด้านผู้บริหาร องค์การ การเมืองและนโยบาย และเศรษฐศาสตร์และการเงิน

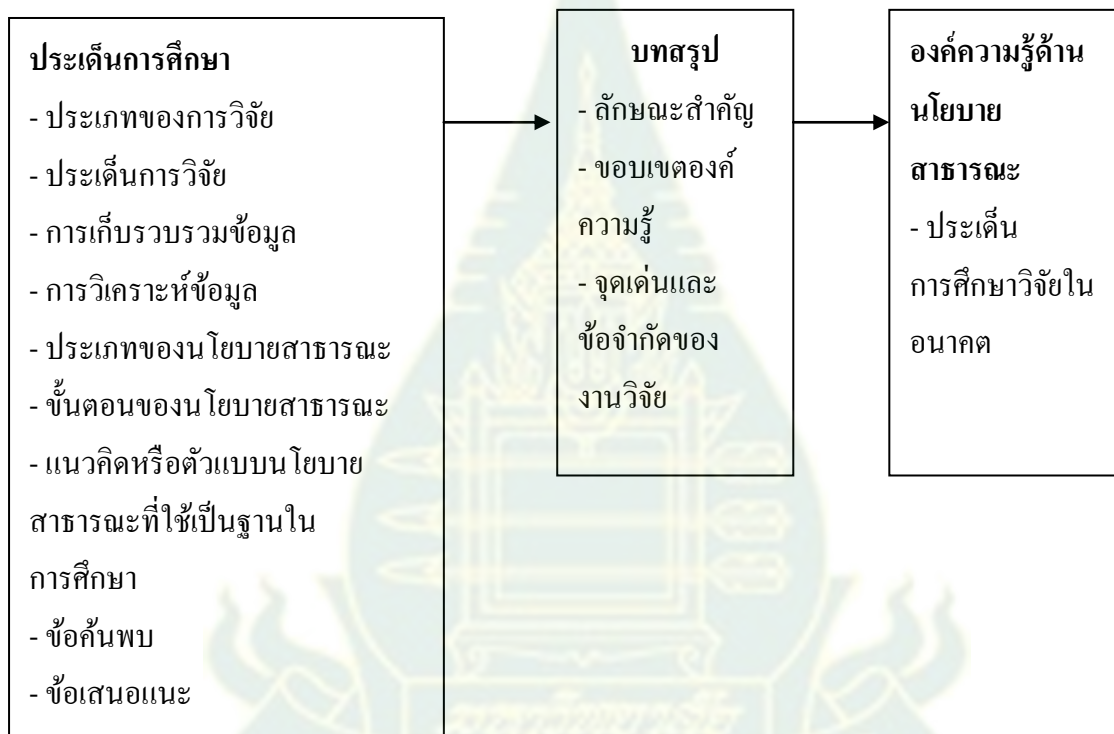
สำหรับองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะมีเพียงการสังเคราะห์นโยบายสาธารณะบางนโยบาย ได้แก่ สุขมาศ วิริยะสกุลพันธุ์ (2549) สังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับนโยบายกองทุนหมู่บ้าน โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากวิทยานิพนธ์ 21 เล่ม ที่ทำเสร็จสิ้นระหว่างปี 2544 – 2548 ตัวแปรหลักที่ศึกษา คือ ปีที่ทำวิจัยเสร็จ ภาคที่มีการศึกษาวิจัย สาขาวิชา ประเภทของการวิจัย ประเด็นที่ศึกษาวิเคราะห์ กลุ่มตัวอย่างการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล ข้อมูลถูกเก็บรวบรวมโดยแบบบันทึกข้อมูลจากรายงานวิจัย และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณโดยใช้การแจกแจงความถี่และการวิเคราะห์เนื้อหาพบว่า การดำเนินงานนโยบายกองทุนหมู่บ้านที่ผ่านมายังประสบปัญหาในการบริหารจัดการ กลุ่มประชากรยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการปัจจัยที่มีความสำคัญสูงสุดต่อการตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุน คือ บทบาทของผู้นำ ชุมชนปัจจัยด้านบุคคล การบริหารจัดการ และความเข้มแข็งของชุมชน ล้วนเป็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านการบริหารจัดการด้วยคุณค่าและภูมิปัญญาตนเอง คือ ปัจจัยสำคัญของการดำเนินงานการได้รับเงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านทำให้ครัวเรือนที่ได้รับเงินกู้และไม่ได้รับเงินกู้ ยังมีลักษณะทางเศรษฐกิจเหมือนกันการสร้างการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน ต้องอาศัยทั้งปัจจัยส่วนบุคคลที่เหมาะสม และนโยบายและมาตรการจากภาครัฐที่เอื้อต่อประชาชนและความสำเร็จในการดำเนินงานจะต้องมาจากชุมชนที่มีผู้นำและสมาชิกที่มีจิตสำนึกสาธารณะและมีภาครัฐหรือภาคส่วนภายนอกที่มีเงื่อนไขและกลไกที่เอื้อต่อการดำเนินงาน

เช่นเดียวกับกับศุภนิสา ทดลา (2550) สังเคราะห์การวิจัยทางการอุดมศึกษาเพื่อนำเสนอแนวทางเชิงนโยบายการวิจัยทางการอุดมศึกษา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์สถานภาพงานวิจัยทางการอุดมศึกษา สังเคราะห์งานวิจัยทางการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 1-9 และนำเสนอแนวทางเชิงนโยบายการวิจัยทางการอุดมศึกษา โดยแหล่งข้อมูล คือ วิทยานิพนธ์และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบบันทึกข้อมูลลักษณะงานวิจัย ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะงานวิจัย ผู้วิจัย วิธีวิทยาการวิจัย ผลการวิจัย และแบบประเมินคุณภาพงานวิจัย วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา พบว่า เนื้อหาสาระของงานวิจัยครอบคลุมทุกประเด็นของหลักการอุดมศึกษา งานวิจัยสอดคล้องกับแผนฯ ครอบคลุมหลักการอุดมศึกษาเกือบทุกด้าน

ยกเว้นด้านการระดมทรัพยากรเพื่อขยายงานบริการ และแนวทางเชิงนโยบายสำหรับแผนพัฒนาฯ ในอนาคต มี 5 ยุทธศาสตร์

จากที่กล่าวมาข้างต้นการวิจัยครั้งนี้ จึงกำหนดประเด็นการศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องด้านนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ประเภทของนโยบายสาธารณะ ขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ แนวคิดหรือตัวแบบนโยบายสาธารณะที่ใช้เป็นฐานในการศึกษา เพื่อหาข้อสรุปว่างานวิจัยดังกล่าวมีลักษณะขอบเขตองค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะเป็นอย่างไร และกำหนดประเด็นการศึกษาจากแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสังเคราะห์องค์ความรู้ ได้แก่ ประเภทของการวิจัย ประเด็นการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล ข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะ เพื่อหาข้อสรุปว่างานวิจัยดังกล่าวมีลักษณะสำคัญ จุดเด่น และข้อจำกัดอย่างไรอันจะนำไปสู่องค์ความรู้ใหม่ในรูปของประเด็นการวิจัยในอนาคตตามสรุปในภาพที่

2.8



ภาพที่ 2.8 สรุปกรอบแนวคิดในการวิจัย

## 2.4 สรุป

นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำของรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อผลประโยชน์ของส่วนร่วม นโยบายสาธารณะมีหลายประเภท ได้แก่ นโยบายด้านการเมืองการบริหาร นโยบายด้านเศรษฐกิจ นโยบายด้านสังคม นโยบายด้านสาธารณสุข นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นโยบายด้านความมั่นคงและการป้องกันประเทศ นโยบายด้านต่างประเทศ นโยบายด้านสิ่งแวดล้อม

กระบวนการนโยบายสาธารณะประกอบด้วยอย่างน้อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ การกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ และการประเมินนโยบายสาธารณะ โดยในแต่ละขั้นตอนมีตัวแบบที่ใช้เป็นฐานในการศึกษา ได้แก่ ตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ อธิบายถึงการตัดสินใจกำหนดเป้าหมายและวิธีการแก้ไขปัญหาต่างๆรวมทั้งที่มาของแต่ละนโยบาย ตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ อธิบายถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและวิเคราะห์ว่าปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้องสนับสนุนหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายนำไปปฏิบัติอย่างไรสำหรับตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลนโยบายสาธารณะอธิบายถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายสาธารณะเพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไข หรือยุตินโยบายสาธารณะต่อไป

ดังนั้น การสังเคราะห์องค์ความรู้ด้านนโยบายสาธารณะในประเทศไทยในครั้งนี้ จึงกำหนดประเด็นการศึกษาจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการสังเคราะห์องค์ความรู้ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อหาข้อสรุปว่างานวิจัยดังกล่าวมีลักษณะสำคัญขอเขตองค์ความรู้ จุดเด่นและข้อจำกัดของงานวิจัยอย่างไรอันจะนำไปสู่องค์ความรู้ใหม่ในรูปของประเด็นการศึกษาวิจัยในอนาคต

