

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทที่ 2 เป็นการทบทวน แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ โดยผู้วิจัยได้รวบรวมวรรณกรรมสำคัญต่างๆ ต่อไปนี้

- วรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการ
- วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- วรรณกรรมในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

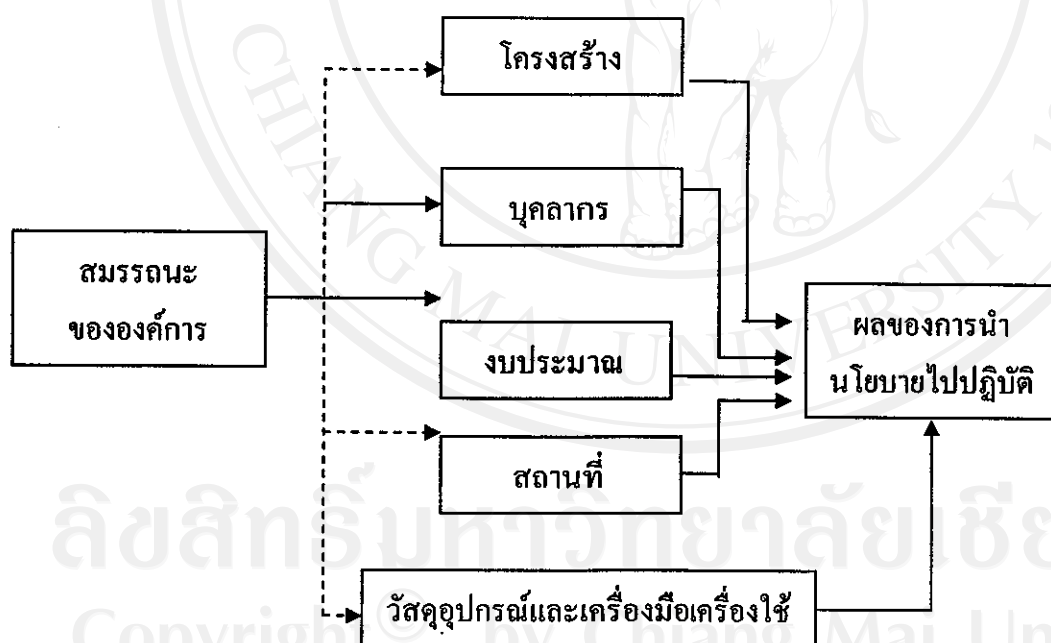
2.1 วรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการ

อรุณ รักธรรม (2538) กล่าวว่า จะทำอะไรที่จะให้แรงจูงใจในด้านวัตถุและด้านจิตใจ สามารถรวมกันในการสร้างแรงจูงใจได้ การนำทฤษฎีมูลเหตุจูงใจ-ไม่พึงพอใจ มาใช้กับปัญหานี้ได้ ก็ด้วยการแนะนำความพึงพอใจในภาวะการทำงานกับความไม่พึงพอใจในภาวะการทำงาน เป็นสองสิ่งที่แตกต่างกันและมีความแตกต่างในวิธีการที่จะทำ ไม่ใช่เป็นความรู้สึกที่ตรงกันข้ามกัน อะไรเป็นเครื่องกำหนดความไม่พึงพอใจในภาวะการทำงาน ได้แก่ ส่วนประกอบของงาน อธิบายถึงภาวะแวดล้อมไว้หรือสิ่งซึ่งอยู่รอบๆ ตัวคนผู้ปฏิบัติงาน ในขณะที่เขาปฏิบัติงาน ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อมบางอย่างที่เราท่านคุ้นเคยเป็นอย่างดี อันเป็นต้นเหตุของความไม่พึงพอใจโดยทั่วๆ ไป รวมถึงนโยบายขององค์กรและการปฏิบัติในการบริหารงาน การบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาสภาพของการทำงานฐานะและเรื่องยุ่งยากอื่นๆ เช่น เงินเดือน ในทางกลับกัน ส่วนของงานซึ่งก่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานจะมีอยู่ในความสัมพันธ์ของคนต่อสิ่งที่เขาทำหรืองานของเขา หรือมีอยู่ในตัวของงานนั่นเอง ปัจจัยเหล่านี้จะพบบ้อยที่สุด ได้แก่ ความสำเร็จ การยอมรับนับถือต่อความสำเร็จ งานที่มีความหมายและน่าสนใจ ความรับผิดชอบ ความเติบโตและความเจริญก้าวหน้าของอาชีพภาวะที่ทำให้เกิดความไม่พึงพอใจเป็นสิ่งที่ขัดขวาง ความพึงพอใจในภาวะการทำงาน และมีผลเพียงเล็กน้อยต่อความสุขของคนงาน เพราะว่าลักษณะเหล่านี้เป็นตัวยึดขวางและเป็นภาวะแวดล้อมทั่วๆ ไป จึงได้ชื่อว่าปัจจัยสุขวิทยา ปัจจัยที่ช่วยให้คนทำงานได้รับการเรียกว่าปัจจัยที่สร้างแรงจูงใจ

อันเป็นปัจจัยซึ่งก่อให้เกิดทัศนคติ ก่อให้เกิดแรงงูใจในการทำงาน เงิน สภาพการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนร่วมงานและนโยบายการบังคับบัญชาเรียกว่า “สุขอนามัย” ส่วนองค์ประกอบทางด้านการงูใจ เช่น ลักษณะของการท้าทายโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ ซึ่งเป็นส่วนประกอบจะทำให้เกิดแรงงูใจในการปฏิบัติงาน

วเรข จันทรสร (2527) ได้ศึกษาตัวแบบเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการ ตะวันตกและนำเสนอเชื่อมโยงปัญหาคับความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตัวแบบนี้มุ่งเน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การ โดยมีฐานคติว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและเทคนิค จะต้องมีความพร้อมเป็นอย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ



———— =

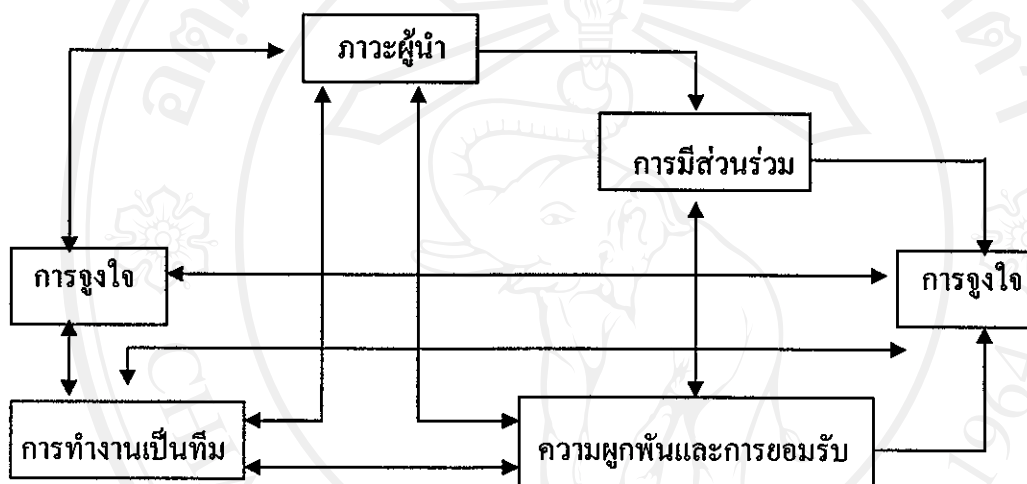
ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เป็นสาเหตุกับปัจจัยภายนอก

----- =

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่เป็นสาเหตุด้วยกัน

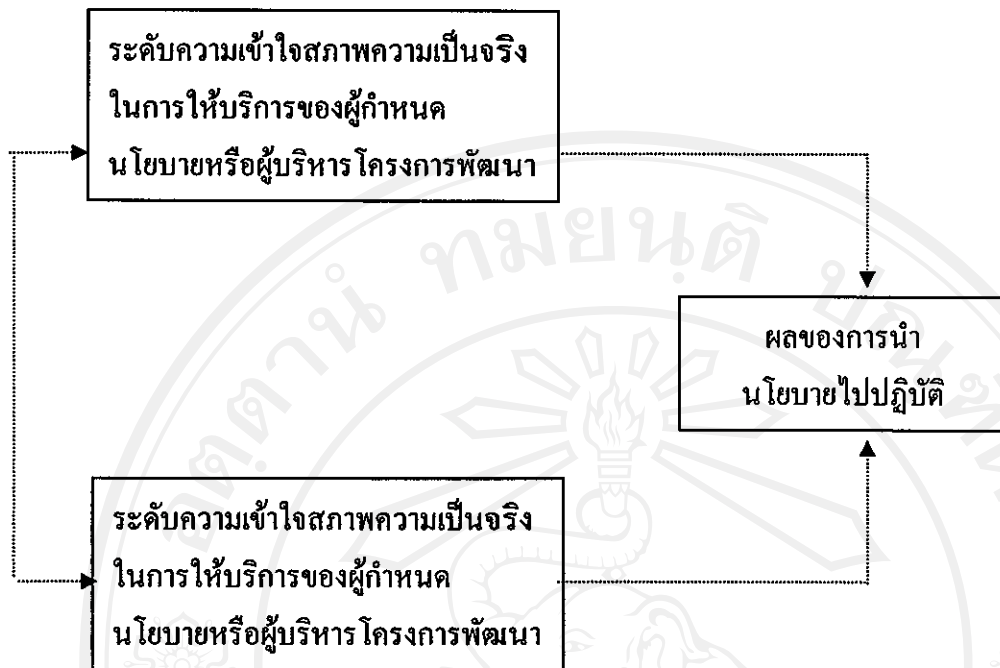
แผนภาพที่ 2.1 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ตัวแบบทางด้านการจัดการ

2. **ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model)** ตัวแบบที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์การ สร้างความผูกพันและการยอมรับ โดยมีฐานคิดว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ การตั้งใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยการให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการควบคุม หรือการใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา



แผนภาพที่ 2.2 ปัจจัยต่างๆ ของตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ

3. **ตัวแบบทางด้านการขบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)** ตัวแบบที่มุ่งเน้นที่การสร้างความสำเร็จ เกี่ยวกับการสภาพความเป็นไปในระบบราชการ และสภาพความเป็นจริงในการให้บริการ โดยมีฐานคิดว่า การยอมรับในนโยบายสาธารณะประสบความสำเร็จ ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจองค์การหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะตรงกันข้ามอำนาจที่แท้จริงจะกระจัดกระจายทั่วไปในองค์การสมาชิกขององค์การทุกคนมีอำนาจในแง่ของการใช้วิจารณ์ญาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องติดต่อกับประชาชนอย่างใกล้ชิดสามารถใช้วิจารณ์ญาณในการปฏิบัติงานของตนโดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจควบคุมได้อย่างทั่วถึงถึงความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติจึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพแต่ก็มักเกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงของการให้บริการมากกว่า



แผนภาพที่ 2.3 ปัจจัยต่างๆ ของตัวแบบทางด้านขบวนการของระบบราชการ

วรรเดช จันทรธร (2540: 48-50) ได้เสนอเงื่อนไขที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน และแต่ละด้านมีอิทธิพลต่อกันและกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ประกอบด้วย

- 1) ประสิทธิภาพในการวางแผนและควบคุม จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจน สามารถวัดได้ มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานในการทำงานให้กับหน่วยงานย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงานตลอดจนมีระบบการให้ทุนให้โทษที่มีความเป็นธรรม
- 2) สมรรถนะองค์การ สามารถพิจารณาได้จากจำนวนคุณภาพของบุคลากร ความเพียงพอและประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ ความเพียงพอ ความทันสมัย และความพร้อมในด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ ตลอดจนทำเลที่ตั้งและความพร้อมของอาคารสถานที่
- 3) ภาวะผู้นำและพฤติกรรมความร่วมมือของผู้ปฏิบัติ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างแรงจูงใจทางบวก การสร้างการมีส่วนร่วม การให้ความผูกพันและการยอมรับของสมาชิก
- 4) การทำงานเป็นทีม ตลอดจนการใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติทำตามและทำตามได้สำเร็จ

- 5) เงื่อนไขทางการเมือง และความสามารถในการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกซึ่งขึ้นอยู่กับ ระดับการสนับสนุน ต่อต้านหรือขัดแย้งของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จำนวนหน่วยงานและระดับความจำเป็นที่หน่วยงานมารับผิดชอบในการนำไปปฏิบัติจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำงานหรือไม่ ความสามารถในการเจรจาต่อรองกับสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ บารมี ความรู้ ความสามารถของผู้นำ สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน และการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ปกรณ์ ปรียากร (2540) ในส่วนของปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการบริหารจัดการ นั้น ปกรณ์ ได้นำเสนอแนวคิดของ Pinto & Slevin ว่าความสำเร็จในการบริหารจัดการมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1) บรรทัดฐานด้านเวลา (Time Criterion) หมายถึง การบริหารจัดการให้ได้ผลผลิต (OUT PUT) ได้ตามเวลามาตรฐานที่กำหนดไว้

2) บรรทัดฐานด้านการเงิน (Money Criterion) หมายถึง ประสิทธิภาพในการบริหารการเงินเป็นการเปรียบเทียบต้นทุน (Cost) ในการใช้จ่ายกับผลผลิต (OUTPUT) ที่ได้ โดยความสำเร็จในการบริหารการเงินต้องเป็นการใช้เงินอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ กล่าวคือเป็นการใช้เงินน้อยที่สุดเพื่อก่อให้เกิดผลมากที่สุด

3) บรรทัดฐานด้านประสิทธิผล (Effectiveness Criterion) หมายถึง การบริหารงานที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ต่างๆ ที่ตั้งไว้ โดยการเปรียบเทียบผลลัพธ์และผลกระทบจากการบริหาร วัตถุประสงค์ที่กำหนด

4) บรรทัดฐานด้านความพึงพอใจของผู้บริหาร (Client Satisfaction) หมายถึง การบริหารการจัดการแบบคุณภาพ โดยเน้นที่ลูกค้าหรือผู้รับบริการเป็นหลัก การบริหารแบบคุณภาพ จะก่อให้เกิดผู้รับบริการหรือลูกค้าเกิดความพึงพอใจ คุณภาพมักเป็นผลตามมาจากการบริหารที่เป็นไปตามบรรทัดฐานด้านเวลา

นอกจากนี้ Pinto & Slevin ยังได้กล่าวถึงความสำเร็จในการที่จะต้องนำเอานโยบายใดๆ ก็ตามไปปฏิบัติ ซึ่ง ทั้ง Pinto & Slevin ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยดังนี้

1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ปัจจัยนี้จะทำให้ทั้งผู้ปฏิบัติ และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าใจ ในเนื้อหาของวัตถุประสงค์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานของส่วนต่างๆ มุ่งสู่ วัตถุประสงค์ที่ถูกต้อง นำมาสู่การปฏิบัติที่ไม่ผิดพลาด

2. การสนับสนุนทรัพยากร และงบประมาณในการปฏิบัติอย่างพอเพียง แม้ว่านโยบายที่ได้รับจะชัดเจน และมีประโยชน์ต่อสาธารณะมากมายก็ตาม การที่จะนำนโยบายใดๆ ก็ตามไปปฏิบัติ แต่ขาดทรัพยากรด้านงบประมาณ จำนวนบุคลากร และขาดเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพต่อการดำเนินงาน อาจส่งผลทำให้โครงการนั้นล้มเหลวไปได้

3. การมีส่วนร่วมของบุคลากรและของผู้รับบริการ การสร้างการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติ และรับบริการจะเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญ เพื่อสร้างการยอมรับและสร้างความเข้าใจในแนวทางการดำเนินงาน โดยเฉพาะผลทางด้านจิตใจ ในส่วนของความรู้สึกเป็นเจ้าของโครงการ จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุตามความมุ่งหมาย

4. การยอมรับของผู้รับบริการ หมายถึง ประชาชนที่เป็นผู้รับบริการไม่ยินยอมหรือให้การยอมรับนโยบายดังกล่าว โอกาสที่จะเกิดความล้มเหลวในแนวนโยบายนั้นมีความเป็นไปได้มากทีเดียว

5. การประสานงานและการติดต่อสื่อสาร หากการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปใช้ การประสานงานกับผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาการเข้าใจผิดในตัว โครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการจะเป็นส่วนที่ขัดขวางในการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมาก

6. การเผยแพร่และการประชาสัมพันธ์ เป็นส่วนที่จะทำให้ประชาชนผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง กับผลกระทบจากนโยบายได้รับทราบความเป็นมา ผลประโยชน์ หรือผลกระทบของนโยบาย ซึ่งจะเป็นการสร้างความเข้าใจและลดกระแสการต่อต้านนโยบายที่อาจจะเกิดขึ้นได้

7. การได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชน เป็นการสร้างเครือข่ายในการทำงานที่บางครั้งมีความจำเป็นต้องการความร่วมมือมากกว่าการบังคับ โดยบทบัญญัติแห่งรัฐ จะทำให้ภาคเอกชนให้การสนับสนุนทั้งในรูปของงบประมาณ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์นโยบายต่างๆ ให้กับชุมชนได้รับทราบ

8. การบริหารงานบุคคล เป็นการจัดบุคลากรที่มีในองค์กรให้เหมาะสมกับลักษณะงาน การให้ทุนให้โทษต้องยึดถือหลักความถูกต้อง และเหมาะสม เพื่อมิให้เกิดปัญหาการแบ่งพรรคแบ่งพวก

9. การจัดการด้านเทคนิค ต้องมีการกำหนดด้านเทคนิคต่างที่เหมาะสมกับนโยบายที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อสร้างประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นมากที่สุด ส่งผลกระทบต่อประชาชนในเชิงลบน้อยที่สุด

10. การแก้ไขอุปสรรค ในการนำนโยบายไปปฏิบัติสิ่งที่เกิดขึ้นโดยไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ คืออุปสรรค ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการติดตามและแก้ไขปัญหาทุกกรณีอย่างเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดการสะสมของปัญหา

จะพบว่าแนวคิดของ Pinto & Slevin มุ่งให้ความสำคัญปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

สำหรับแนวคิดของ Barkley & Saylor ปกรณ์ ได้นำมาสรุป และได้สนับสนุนแนวคิดการบริหารโดยให้ผู้รับบริการหรือลูกค้าเป็นศูนย์กลาง (Customer Driven Project Management = CDPM) ซึ่งเป็นการบริหารโครงการที่สร้างความพึงพอใจแก่ลูกค้าหรือผู้รับบริการ โดยการใช้กลยุทธ์การบริหารโครงการที่เรียกว่า VICTORY – C ซึ่งประกอบด้วย

- V = Vision and the leadership to make it happen
- I = Involvement of everyone and everything
- C = Continuous improvement system (product, process, people)
- T = Training and education
- O = Ownership
- R = Reward and recognition
- Y = Years of support and commitment
- C = Customer

แนวคิดทฤษฎีที่น่าสนใจอีกทฤษฎีหนึ่งคือแนวคิดของ Peter W.G.Morris ที่ให้ความสำคัญต่อปัจจัยที่จะทำให้การบริหารโครงการเกิดความสำเร็จ โดยแบ่งปัจจัยออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. กลุ่มปัจจัยที่ 1 การรับรู้รายละเอียดของโครงการ จะเป็นส่วนแรกที่เกี่ยวข้องกับการรับรู้วัตถุประสงค์ แบบแผน เทคโนโลยีที่ใช้และกลยุทธ์ในการดำเนินงาน
2. กลุ่มปัจจัยที่ 2 เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก การเงินและเงื่อนไขเวลา เป็นปัจจัยที่ค่อนข้างจะควบคุมลำบากเนื่องจากเกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สภาพของชุมชน ระยะเวลา
3. กลุ่มปัจจัยที่ 3 เกี่ยวข้องกับทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน ปัจจัยตัวนี้จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง การทำงานร่วมกัน การสร้างแรงจูงใจที่ดี
4. กลุ่มปัจจัยที่ 4 เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญจะประกอบไปด้วย โครงสร้างที่เหมาะสม ภาวะผู้นำ การวางแผน ควบคุม การสร้างทีม การประกันคุณภาพ

ฉวล์ยัรฐ วรทพพุดิพงษ์ (2541: 40-42) กล่าวถึงตัวแบบส่วนเพิ่มซึ่งเป็นแนวคิดในการกำหนดนโยบายที่นิยมใช้กันในการกำหนดแนวทางงบประมาณรายได้รายจ่ายของประเทศที่สำคัญวิธีการจัดทำงบประมาณที่ใช้ตัวแบบนี้ จะใช้การพิจารณาเป้าหมายในอดีต และคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ในปัจจุบันจากนั้นจะทำการกำหนดเป้าหมายในอนาคต ตัวแบบนี้มีจุดเด่นในความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติ มีความเสี่ยงในการปฏิบัติผิดพลาดน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตามจุดอ่อนที่สำคัญของตัวแบบนี้คือ ทำให้ขาดการสร้างสรรค์แนวทางใหม่ๆ จนนำไปสู่ความเฉื่อยชาในการดำเนินงานและในที่สุดจะทำให้การจัดทำงบหรือการตั้งเป้าหมายขาดประสิทธิภาพไป

วรเดช จันทรศร (2541) กล่าวถึงความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าจำเป็นต้องสามารถอธิบายถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้พิจารณาได้ 3 แนวทางคือ

แนวทางที่ 1 จะพิจารณาจากระดับในการให้ความร่วมมือ หากมีระดับในความร่วมมือสูง โอกาสที่จะประสบผลสำเร็จจะมีมากไปด้วย

แนวทางที่ 2 พิจารณาจากระดับของข้อขัดแย้งและอุปสรรค หากมีมากโอกาสล้มเหลวก็จะมีความตามไปด้วย

แนวทางที่ 3 พิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นหรือเกิดผลกระทบตามที่โครงการหรือนโยบายต้องการหรือไม่

นอกจากนี้ ในส่วนของวัตถุประสงค์ของนโยบายต้องมีความชัดเจน เกณฑ์ในส่วนของค่าใช้จ่ายควรมีความเหมาะสม ผลที่เกิดจากนโยบายก่อประโยชน์ให้กับกลุ่มเป้าหมายมากน้อยเพียงใด มาตรการในการวัดผลสำเร็จจากแห่งหนึ่งจะนำมาใช้วัดในอีกแห่งได้หรือไม่ ในการพิจารณาความสำเร็จอีกอย่าง คือการพิจารณาแนวโน้มของความสำเร็จในขณะการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีแนวโน้มในทิศทางใด

สำหรับปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สรุปปัญหาที่สำคัญ 5 ด้านคือ

1. ปัญหาด้านสมรรถนะที่เกี่ยวกับจำนวน และคุณภาพของบุคลากรในหน่วยงานการเงินหรือเงินทุนในการดำเนินโครงการ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ที่มีพอเพียงและทันตามระยะเวลาที่จะใช้
2. ปัญหาด้านการควบคุม นั้น หมายถึงการแปลงนโยบายไปปฏิบัติว่าสามารถแปลเจตนาของวัตถุประสงค์ แนวทางได้ถูกต้องหรือไม่ ความสามารถในการควบคุมให้เป็นไปตามแนวทางในการดำเนินงาน

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงจากผู้ร่วมงานในองค์กร หากสามารถสร้างความร่วมมือให้กับบุคลากรในหน่วยงานได้ โอกาสที่จะเกิดการต่อต้านในนโยบายย่อมมีน้อยลง ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมมีความเป็นไปได้สูง
4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง นับเป็นปัจจัยที่สำคัญอันเนื่องมาจากการต้องไปปฏิสัมพันธ์กับองค์กรอื่นๆ ทั้งนี้ระดับความสัมพันธ์ขึ้นกับลักษณะการติดต่อความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย ความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติต้องไปปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ความเป็นไปได้ของการทำงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน
5. ปัญหาด้านการสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ในที่นี้องค์กรที่ให้การสนับสนุนอาจเป็นกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง สื่อมวลชนแขนงต่างๆ หากกลุ่มที่กล่าวมาให้การสนับสนุนนโยบายหรือโครงการดังกล่าวจะส่งผลให้นโยบายหรือโครงการมีความสำเร็จได้ไม่ยากนัก

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

นิยามของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public policy) คือ แนวทางปฏิบัติ (Guide of Action) ซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรือแก้ปัญหาซึ่งกำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน และมีความตั้งใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล นโยบายอาจเป็นการตัดสินใจกระทำหรือควั่นการกระทำก็ได้

Alexander (1985) ได้ให้นิยามสั้นๆ ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติคือชุดของการปฏิบัติ ซึ่งเป็นแผนการทำงานที่ถูกส่งไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

Pressman & Wildavassky (1973) ได้ให้นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง ระดับการเกิดขึ้นของผลนโยบายที่คาดคะเนไว้ และการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจได้รับการมองว่าเป็นกระบวนการของการปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับการปฏิบัติการทั้งหลายที่มุ่งไปสู่

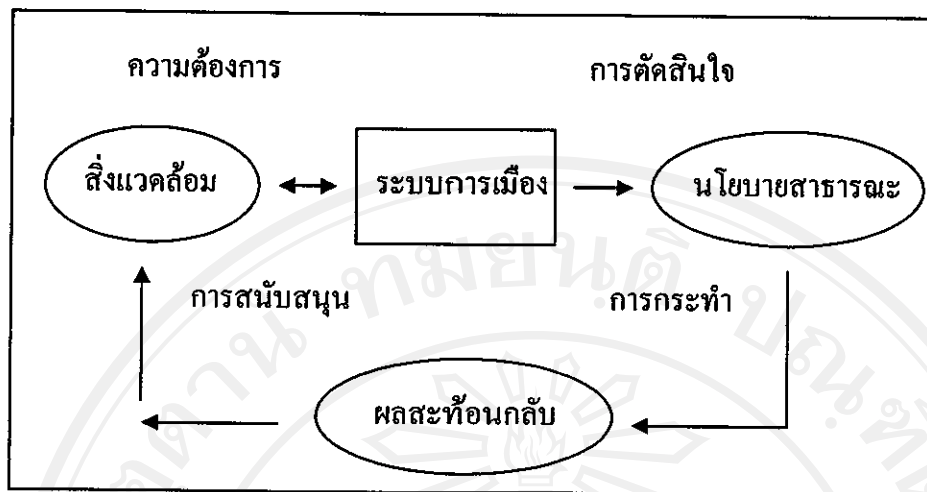
การทำให้บรรลุ การนำนโยบายไปปฏิบัติคือ ความสามารถที่จะจัดการประสานสิ่งที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง ในลักษณะที่เป็นลูกโซ่เชิงสาเหตุ และทั้งนี้เพื่อให้ได้รับผลที่ปรารถนา

Bradach (1981) ให้คำนิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติคือ กระบวนการของกลยุทธ์เกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในอันที่จะได้มาซึ่งการบรรลุเป้าหมายตามอรรถิธิของนโยบาย

Barrett & Fudge (1981) เห็นว่า นิยามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมองเฉพาะเรื่องการผลิตกันให้นโยบายบังเกิดผลเพียงด้านเดียวคงไม่ได้ แต่คำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะหมายความรวมถึงการสังเกตปรากฏการณ์เป็นจริงที่เกิดขึ้นหรือถูกกระทำให้เกิดขึ้น และเป็นการแสวงหาคำอธิบายต่อไปอีกว่าปรากฏการณ์หรือการกระทำนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร มีอะไรเกิดขึ้นบ้าง ศูนย์กลางความสนใจการนำนโยบายไปปฏิบัติลักษณะนี้จะอยู่ที่ว่าอะไรคือสิ่งที่ถูกกระทำ จุดสนใจของการมองจึงอยู่ที่การกระทำของกลุ่มบุคคลและผู้ที่มีหน้าที่กำหนดพฤติกรรมการกระทำนั้น นอกจากนั้นยังสนใจที่จะตรวจสอบระดับการกระทำว่ามีความสัมพันธ์กับตัวนโยบายอย่างไร

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540) ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะที่ DAVIDEASTON ได้เสนอการวิเคราะห์ความหมายของนโยบายสาธารณะในแง่ของความสัมพันธ์ของระบบ (System Theory) โดยมีฐานคติ 4 ประการคือ

1. ระบบการเมือง
2. สิ่งแวดล้อม
3. การตอบสนอง
4. ผลกระทบ



แผนภาพที่ 2.4 นโยบายสาธารณะตามแนวองค์ประกอบทฤษฎีระบบ

ระบบการเมืองในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายเป็นศูนย์กลางและมีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม โดยสิ่งแวดล้อมได้ถูกนำเข้าสู่ระบบการเมืองในรูปของปัจจัยนำเข้า 2 ลักษณะ คือ ความต้องการของประชาชน (Demands) และการสนับสนุนจากประชาชน (Supports) ระบบการเมืองจะทำหน้าที่ในการกลั่นกรองนำไปสู่การตัดสินใจโดยอาศัยองค์ประกอบจากระบบย่อย คือ สถาบันบริหาร สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันตุลาการ ระบบราชการและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น การกลั่นกรอง และตัดสินใจจากระบบการเมือง คือ ผลผลิตของระบบการเมืองหรือปัจจัยนำออก ที่สำคัญคือ นโยบายสาธารณะต่างๆ เมื่อนโยบายนั้นๆ ถูกนำไปสู่การปฏิบัติจะส่งผลสะท้อนไปยังสิ่งแวดล้อมอีกและนำเข้าสู่ ระบบการเมืองซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบพลวัตร (Dynamics System) อันเป็นการพิจารณา นโยบายสาธารณะตามแนวองค์ประกอบจากทฤษฎีระบบ ประกอบด้วย ระบบการเมือง สิ่งแวดล้อม ความต้องการ การสนับสนุน นโยบายสาธารณะและผลสะท้อนกลับ ทั้งนี้โดยอาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับความหมายของนโยบายสาธารณะคืออำนาจในการจัดสรรค่านิยมจากสังคมทั้งหมด

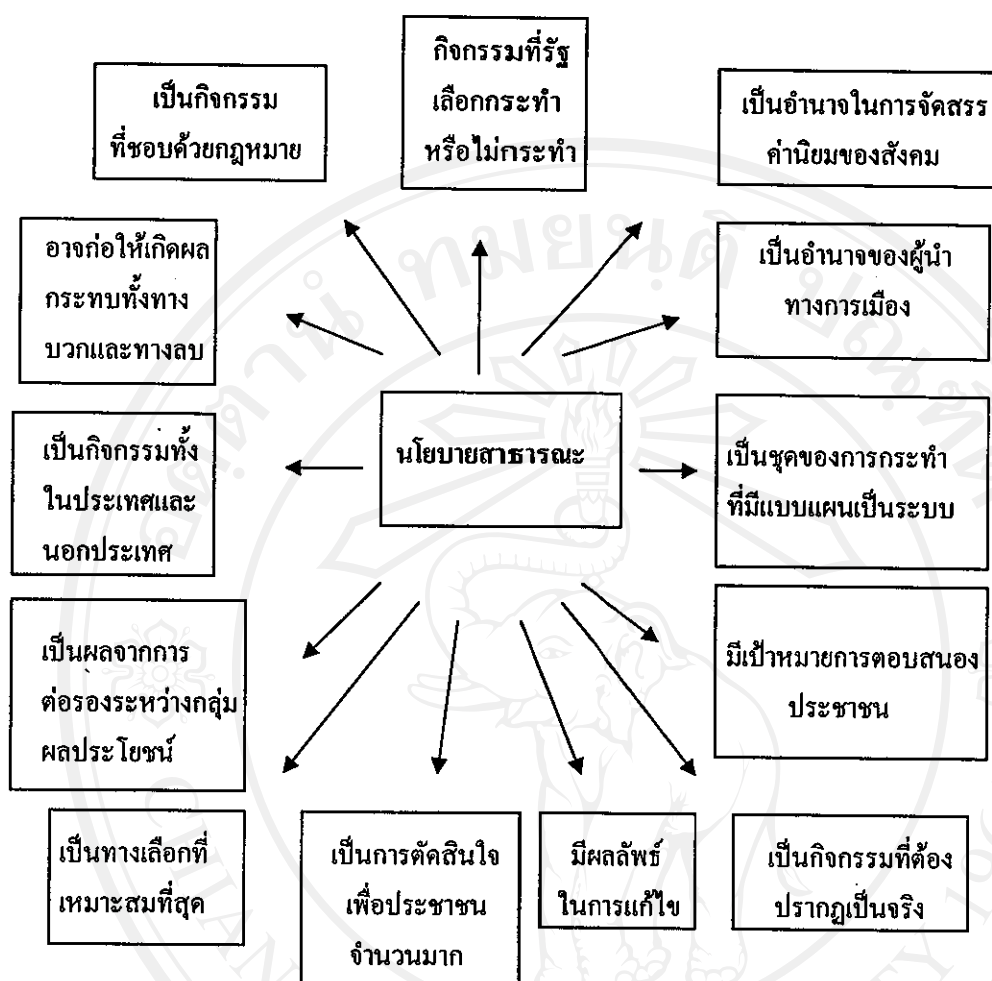
สำหรับสิ่งแวดล้อม อาจพิจารณาระบบย่อยดังนี้

1. สิ่งแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ (Socio-economic environment) คือ สิ่งแวดล้อมทางสังคม มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข สวัสดิการสังคม สวัสดิการของสังคม และค่านิยมของสังคม สิ่งแวดล้อมทางเศรษฐกิจที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ เช่น ความเป็นเมือง ความเป็นอุตสาหกรรมความเป็นชนบทการทำงานรายได้และชุมชนแออัด

2. สิ่งแวดล้อมทางการเมืองและการบริหาร เช่น ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ
ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง ระบบราชการ กลุ่มผลประโยชน์

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2540) ได้วิเคราะห์องค์ประกอบของความหมายนโยบายสาธารณะจากแนวความคิดของนักวิชาการต่างๆ และจำแนกลักษณะองค์ประกอบสำคัญของนโยบายสาธารณะเชิงบูรณาการครอบคลุมสาระสำคัญประเด็นต่างๆ โดยเน้นองค์ประกอบในการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่นำไปสู่การประกาศใช้นโยบายดังต่อไปนี้

1. เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ
2. เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม
3. ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ได้แก่ ผู้นำทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศ
4. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นจุดของการกระทำที่มีแบบแผน ระบบและกระบวนการอย่างชัดเจน เป็นการกระทำที่มีการสานต่ออย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง
5. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย วัตถุประสงค์ หรือจุดมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก
6. เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริงมิใช่เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์หรือความตั้งใจที่จะกระทำด้วยคำพูดเท่านั้น
7. กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของสังคม ทั้งปัญหาความขัดแย้งหรือความร่วมมือของประชาชน
8. เป็นการตัดสินใจที่จะกระทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก มิใช่การตัดสินใจเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล และเป็นจุดของการตัดสินใจที่เป็นระบบ มิใช่การตัดสินใจแบบเอกเทศ
9. เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำ โดยพิจารณาจากผลการวิเคราะห์ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม
10. เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง
11. เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ
12. กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจก่อให้เกิดผลทั้งทางบวกและทางลบต่อสังคม



แผนภาพที่ 2.5 ลักษณะและองค์ประกอบของนโยบายสาธารณะในเชิงบูรณาการ

สมบัติ ขำรังษัญวงศ์ (2540) กล่าวถึง การกำหนดนโยบายสาธารณะว่า เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สังคมโลกให้ความสนใจเอาใจใส่มากขึ้น แม้รัฐบาลบางประเทศจะไม่ให้ความสนใจแต่อาจจะถูกกดดันจากประเทศมหาอำนาจให้สนใจจัดทำมาตรการป้องกันรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม มิฉะนั้นจะถูกแซงชั้นทางเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันในประเทศที่มีชนชั้นกลางมากขึ้น ประชาชนกลุ่มนี้จะเพิ่มการเรียกร้องต่อรัฐบาลให้สนใจต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมด้วยการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเพื่อควบคุมมลพิษทั้งทางอากาศและทางน้ำ นอกจากนี้ยังจะมีองค์การเอกชน (NGO) ที่ทำกิจกรรมเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ เข้าไปมีบทบาท

แนะนำและส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชนต่างๆ มีส่วนร่วมต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น และอาจมีบทบาทในการคัดค้านโครงการของรัฐบาลที่จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

สมบัติ ยังได้กล่าวถึงความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีปัจจัยที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ประการแรก การมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน นโยบายสาธารณะที่ควรจะนำไปสู่ความสำเร็จต้องระบุเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายสาธารณะใดก็ตามที่มีเป้าหมายไม่ชัดเจนมีโอกาสที่จะประสบความล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ

ประการที่สอง ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ นโยบายที่สำคัญจะต้องมีหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีระบบหรือกลไกการควบคุม กำกับและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพื่อให้มั่นใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สาม ต้องมีงบประมาณสนับสนุน การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเหมาะสม นโยบายใดที่ไม่มีการงบประมาณสนับสนุน นโยบายนั้นจะไม่มีโอกาสปรากฏเป็นจริง จะเป็นได้แต่เพียงการแสดงความตั้งใจหรือการพูดที่ไม่มีการกระทำ กรณีเช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นนโยบายสาธารณะ เพราะนโยบายสาธารณะในส่วนที่รัฐบาลเลือกจะกระทำ ต้องกระทำให้เป็นรูปธรรมและปรากฏเป็นจริง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีงบประมาณสนับสนุนอย่างเหมาะสมเท่านั้น

ประการสุดท้าย ต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชน การที่ประชาชนให้การสนับสนุนนโยบายใด แสดงว่านโยบายนั้นสอดคล้องกับค่านิยมและความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากประชาชนจะเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย

กลุข เพิ่มทันจิตต์ (2544) กล่าวถึงลักษณะและจุดมุ่งหมายขององค์การว่า เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการกำหนดจุดมุ่งหมายขั้นพื้นฐานขององค์การ เพื่อการชี้ทางอำนาจ การบริหาร การบริหารเพื่อนำไปสู่จุดมุ่งหมายขององค์การ นอกจากนี้ จุดมุ่งหมายขององค์การยังมีระดับของจุดมุ่งหมายโดยสามารถจำแนกออกได้คือ

1. จุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์ ซึ่งกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงและหรือคณะกรรมการบริษัท โดยเป็นจุดมุ่งหมายในภาพรวมขององค์การ
2. จุดมุ่งหมายเชิงกลวิธี เป็นการกำหนดโดยผู้บริหารระดับสูงและผู้บริหารระดับกลาง เพื่อกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ในอนาคต

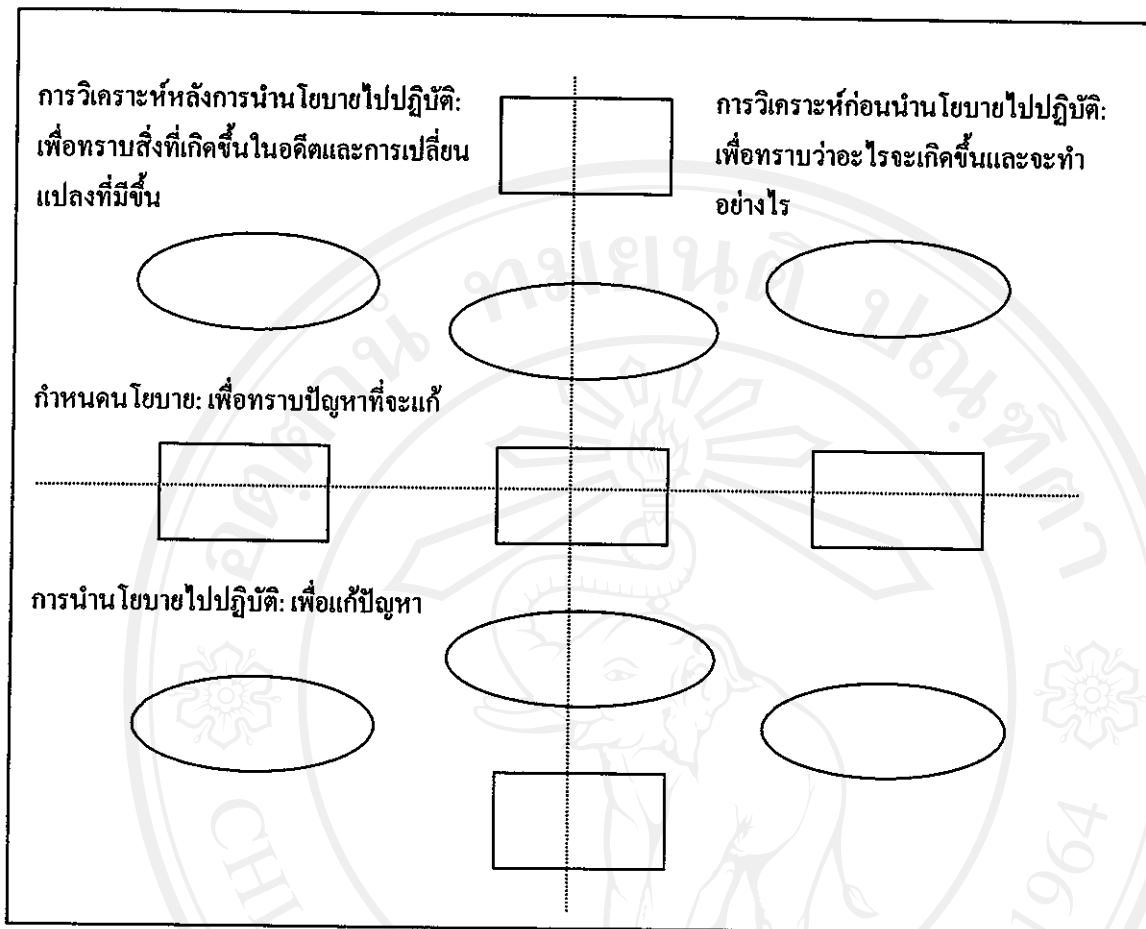
3. จุดมุ่งหมายเชิงปฏิบัติการ เป็นการกำหนดโดยผู้บริหารระดับกลางและผู้บริหารระดับล่าง จุดมุ่งหมายในระดับนี้จะเป็นการกำหนดเป้าหมายในแต่ละส่วนงาน ซึ่งจะเป็นการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับ จุดมุ่งหมายเชิงกลวิธีและจุดมุ่งหมายเชิงกลยุทธ์

นอกจากนี้ กฤษ ยังได้กล่าวถึงลำดับชั้นของจุดมุ่งหมายในองค์การทั่วไปว่า จุดมุ่งหมายในองค์การต่างๆ จะก่อตัวเป็นจุดมุ่งหมายตามลำดับชั้น โดยจุดมุ่งหมายในระดับสูงจะเป็นพื้นฐานของจุดมุ่งหมายในระดับต่ำกว่า



แผนภาพที่ 2.6 ลำดับชั้นของจุดมุ่งหมาย

ฉวีลักษณ์ วรเทพพิพิพจน์ (2541) กล่าวถึงประโยชน์เปรียบเทียบกระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (The Process of Policy Analysis) ของ E.S.Quade และกระบวนการวิเคราะห์นโยบายของ William N.Dunn

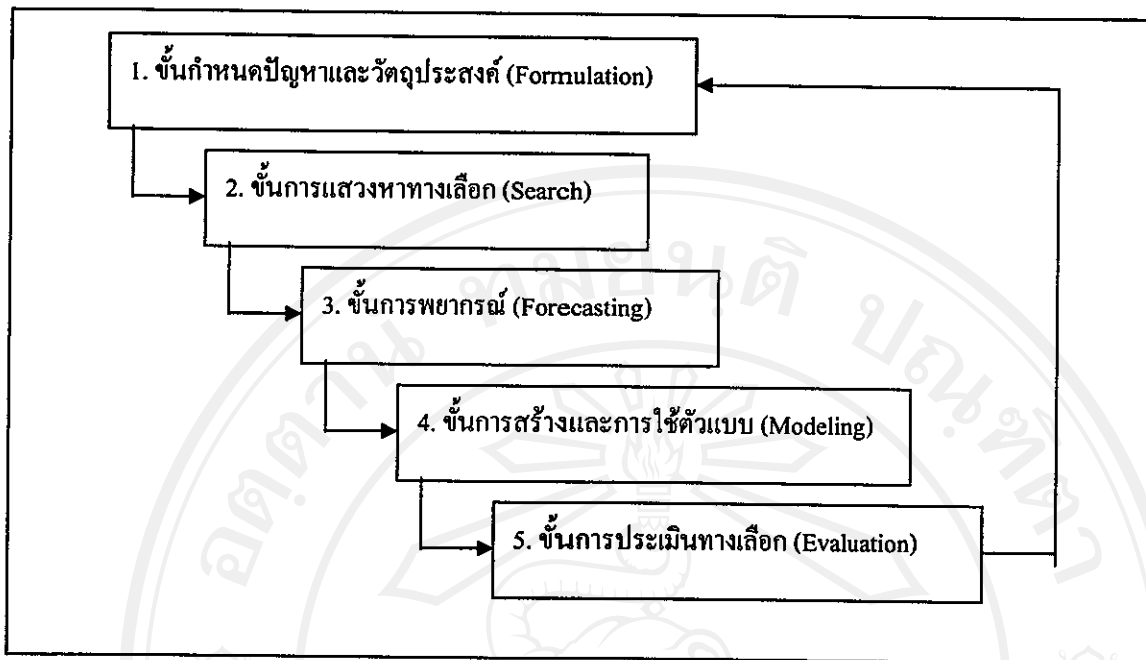


แผนภาพที่ 2.7 รูปแบบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายของ E.S. Quade

จากแผนภาพที่ 2.8 Quade ได้แบ่งกระบวนการหรือขั้นตอนที่สำคัญของการวิเคราะห์นโยบายว่าอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วย 5 ขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนการกำหนดปัญหาและวัตถุประสงค์ (Formulation) หมายถึงขั้นตอนในการวิเคราะห์ปัญหาที่จะแก้ไขว่ามีสภาพปัญหาอย่างไร มีสาเหตุสำคัญประการใดบ้าง พร้อมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา ในกรณีที่มีหลายวัตถุประสงค์ก็ให้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์จะเป็นตัวกำหนดวิธีการหรือทางเลือกในการแก้ปัญหา



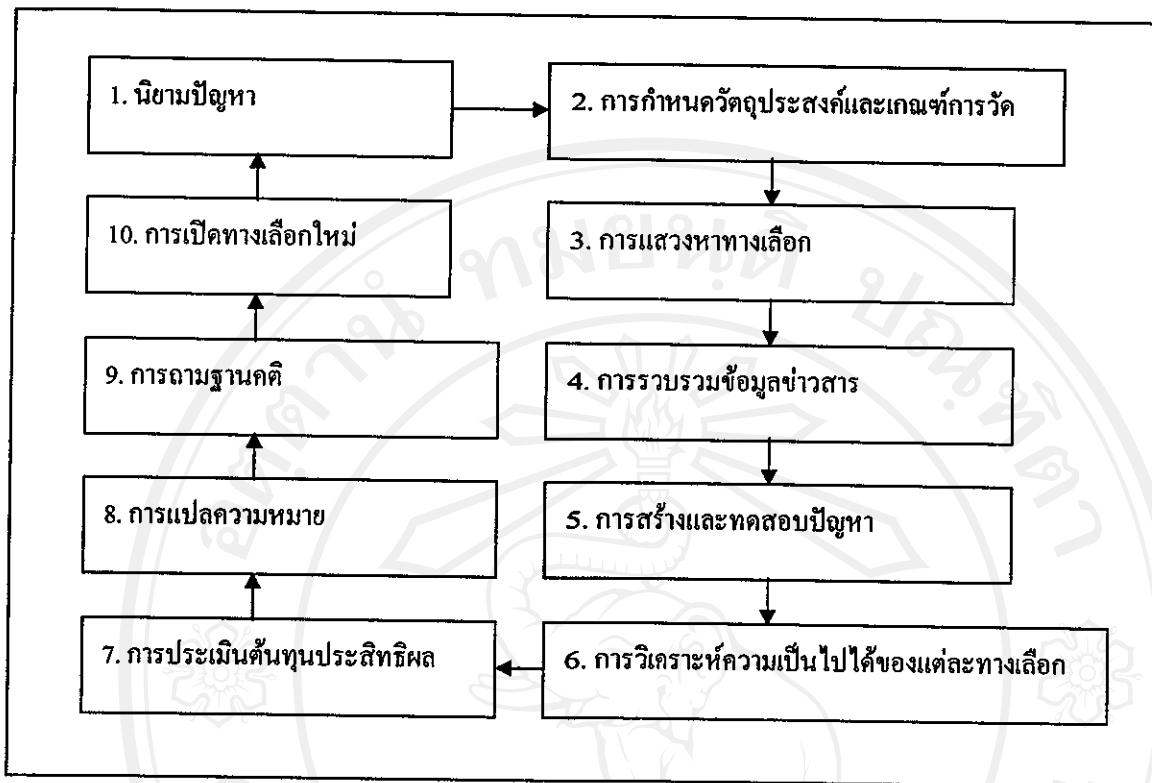
แผนภาพที่ 2.8 กระบวนการหลักของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Quade

2. ขั้นตอนการแสวงหาทางเลือก (Search) เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายขั้นตอนที่สอง หลังจากได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาเสร็จแล้ว เป็นการระบุ การกำหนด และการกลั่นกรองทางเลือกเพื่อให้เหลือทางเลือกจำนวนไม่มากเกินไปสำหรับการ ประเมินโดยละเอียดในขั้นตอนที่ 5 ต่อไป

3. ขั้นตอนการพยากรณ์ (Forecasting) หมายถึง เป็นขั้นตอนของการพยากรณ์ถึงผลที่จะตามมา หลังจากการตัดสินใจเลือกและนำทางเลือกไปปฏิบัติ รวมทั้งผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นทั้ง ผลกระทบที่ตั้งใจ (Intended impacts) และผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ (Unintended impacts) ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะหรือคุณภาพของทางเลือกและสภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เป็นอยู่ในขณะนำ ทางเลือกไปปฏิบัติเป็นสำคัญ

4. ขั้นตอนการสร้างและใช้ตัวแบบ (Modeling) เป็นการสร้างและใช้ตัวแบบเพื่อเป็นกรอบใน การวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทั้งผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดและไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น

5. ขั้นตอนการประเมินทางเลือก (Evaluation) เป็นการเปรียบเทียบทางเลือกต่างๆ ที่ได้ กลั่นกรองไว้ในขั้นตอนที่ 2 (ข้อ 2) โดยนำมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบพร้อมทั้งจัดลำดับ ความสำคัญว่าทางเลือกใดจะให้ประโยชน์สูงสุด และมีความเป็นไปได้สูงสุด



แผนภาพที่ 2.9 กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะอย่างละเอียดของ Quade

กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Dunn, William N.

Dunn (1981) ได้เสนอว่าในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนั้น มีขั้นตอนสำคัญที่พึงปฏิบัติอยู่ 11 ขั้นตอนด้วยกันคือ (1) การกำหนดโครงสร้างปัญหา (2) ปัญหา นโยบาย (3) การพยากรณ์ (4) ทางเลือกของนโยบาย (5) ข้อเสนอแนะ (6) การปฏิบัติตามนโยบาย (7) การกำกับดูแล (8) ผลลัพธ์ของนโยบาย (9) การประเมินผล (10) ผลการปฏิบัติตามนโยบาย และ (11) ข้อเสนอแนะที่ปฏิบัติได้ ซึ่งจะขอขยายความโดยสังเขป ดังนี้

1. การกำหนดโครงสร้างปัญหา (Problem Structuring) เป็นขั้นตอนที่ทำการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาจริงหรือไม่ ถ้าเป็นปัญหาจริง เป็นปัญหาคว้างหรือเป็นปัญหาสาธารณะ ถ้าเป็นปัญหาสาธารณะจึงวิเคราะห์ต่อไปว่าเป็นปัญหาทางการบริหารหรือปัญหานโยบาย

2. ปัญหา นโยบาย (Policy Problem) เมื่อทำการวิเคราะห์ข้อ 1 ว่าเป็นปัญหานโยบายและมีสาเหตุมาอย่างไรแล้ว ขั้นนี้เป็นขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา

3. การพยากรณ์ (Forecasting) เป็นการวิเคราะห์ว่า เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา นโยบายในข้อ 2 จะมีทางเลือกของนโยบายใดบ้างที่อาจนำมาใช้ในการแก้ปัญหา ถ้ามีวัตถุประสงค์หลายข้อก็ให้จัดลำดับความสำคัญด้วย

4. ทางเลือกของนโยบาย (Policy Alternatives) เป็นขั้นตอนที่ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่างๆ ที่จะใช้ในการแก้ปัญหา นโยบาย

5. ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอแนะว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดและมีความเป็นไปได้สูงสุด

6. การปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Actions) เป็นขั้นตอนการนำทางเลือกของนโยบายที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจได้เลือกแล้วนำไปปฏิบัติ

7. การกำกับดูแล (Monitoring) เป็นขั้นตอนการกำกับดูแลระหว่างการปฏิบัติตามนโยบายว่ามีปัญหาอุปสรรคประการใดหรือไม่ หากมีจะได้ดำเนินการแก้ไขก่อนที่จะสายเกินไป

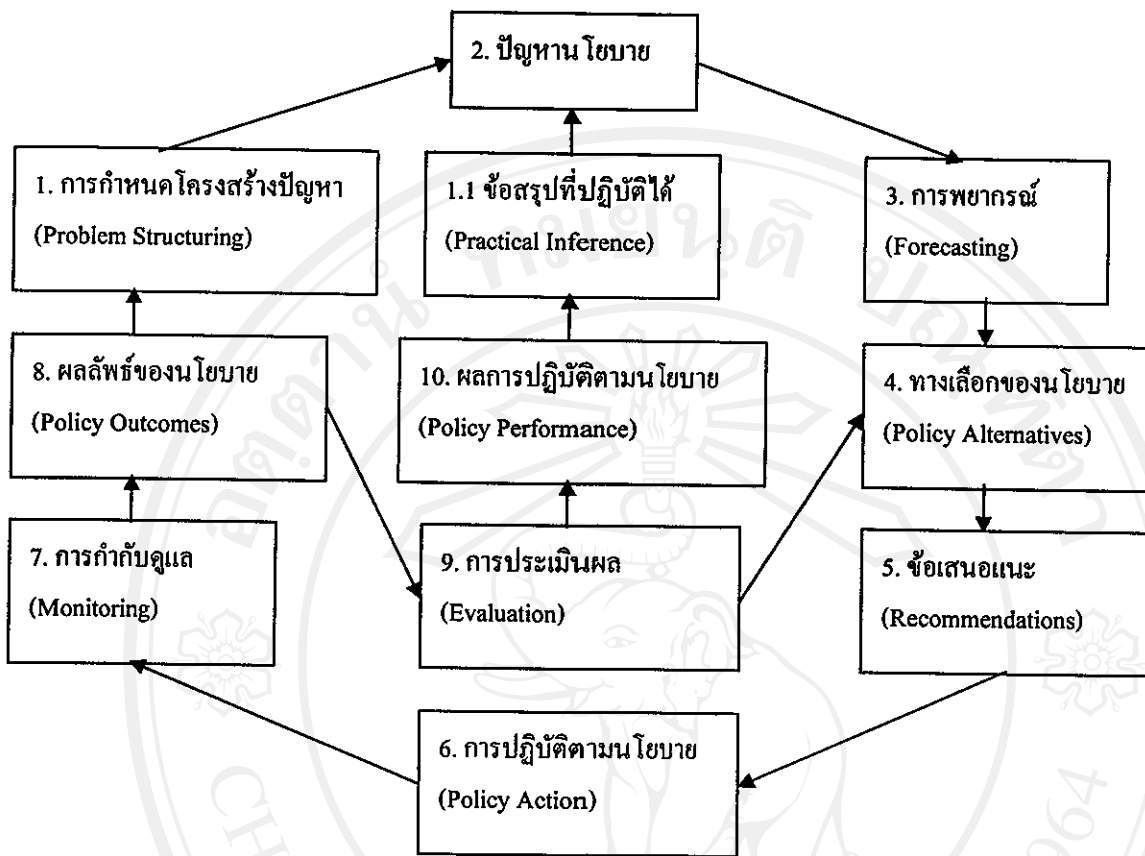
8. ผลลัพธ์ของนโยบาย (Policy Outcomes) เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติแล้วก็จะเกิดผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่งประกอบด้วยผลผลิต (Output) และผลกระทบนโยบาย (Policy Impacts) แต่เรายังไม่สามารถทราบได้จนกว่าจะได้มีการประเมินผลนโยบาย

9. การประเมินผล (Evaluation) เป็นขั้นตอนการประเมินผลลัพธ์ของนโยบายว่าเป็นอย่างไร

10. ผลการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Performance) เมื่อทำการประเมินตามขั้นตอนที่ 9 แล้ว ในขั้นตอนที่ 10 ก็จะช่วยให้ทราบว่า ผลการปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

11. ข้อสรุปที่ปฏิบัติได้ (Practical Inference) เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการวิเคราะห์นโยบาย คือ สรุปเพื่อให้ผู้ปฏิบัตินำทางเลือกของนโยบายที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วไปปฏิบัติต่อไป

เพื่อช่วยให้เข้าใจกระบวนการวิเคราะห์นโยบายตามข้อเสนอของ Dunn ง่ายยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแผนภาพที่ 2.10 ข้างล่างนี้



แผนภาพที่ 2.10 กระบวนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Dunn

ข้อที่ควรสังเกตก็คือ ขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะของ Quade และของ Dunn ในภาพรวมแล้วสาระสำคัญไม่ได้แตกต่างกัน แต่ต่างกันที่การแบ่งขั้นตอนในรายละเอียดเท่านั้น กล่าวคือขั้นตอนของ Dunn จะมีรายละเอียดมากเกินไปและไม่มีคำอธิบายละเอียดประกอบเหมือนของ Quade ฉะนั้น จึงสมควรยึดถือขั้นตอนของ Quade เป็นแนวทางในการวิเคราะห์มากกว่า

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ (2532) กล่าวว่า การจัดทำโครงการพัฒนาของรัฐส่วนใหญ่เน้นผลตอบแทนจากการลงทุน แต่เมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะเน้นการพัฒนาในชุมชนเมืองเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ประชาชนที่ยากจนจำเป็นต้องเป็นผู้รับภาระและทนต่อความยากลำบากต่อไปอันเนื่องมาจากรัฐจะไม่ลงทุนในชนบทเนื่องจากไม่คุ้มในการลงทุน

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพงษ์ (2539) กล่าวถึงการประเมินผลงานด้านสังคมว่า โครงการที่ดำเนินงานนั้นส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมตามวัตถุประสงค์หรือไม่ และเป็นการขัดต่อค่านิยม ความเชื่อ ประเพณี วัฒนธรรมหรือไม่

ถวัลย์รัฐ ยังกล่าวถึงประโยชน์ของการประเมินผลนั้นอย่างน้อยสามารถให้ประโยชน์ได้ใน 3 ประการ

1. ช่วยให้ทราบว่าแผนและโครงการนั้นบรรลุตามเป้าหมายหรือไม่
2. ช่วยให้ทราบว่าวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิมนั้นยังคงเป็นวัตถุประสงค์ที่แท้จริงหรือไม่และยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่
3. อาจมีการนำผลที่ได้จากข้อ 1 และ 2 มาประกอบการพิจารณาเพื่อยกเลิกหรือดำเนินงานตามแผนหรือ โครงการต่อ

ประเภทการประเมินผลนั้น สามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภทคือ

1. การประเมินผลก่อนการปฏิบัติตามแผนหรือโครงการ หรืออาจเรียกว่าการประเมินความเป็นไปได้ของแผนและโครงการ
2. การประเมินผลในระหว่างปฏิบัติงานตามแผนหรือโครงการ
3. การประเมินผลภายหลังการปฏิบัติงานตามแผนหรือโครงการเสร็จสิ้นไปแล้ว

ในการประเมินผลงานตามโครงการและแผนงานนั้น มีเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการประเมินผลงาน ซึ่งเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลงาน 8 ประการ คือ

1. การประเมินการบรรลุเป้าหมาย (Objectives) โดยพิจารณาจากผลผลิต ปริมาณ
2. การประเมินผลทางด้านเศรษฐกิจ (Economic Justification) โดยพิจารณาถึงผลของโครงการนั้นทำให้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจของชุมชนดีขึ้นหรือไม่ โดยจะพิจารณาใน 5 ด้าน
 - 2.1 การเพิ่มขึ้นของการผลิต และองค์การการผลิต
 - 2.2 การบริโภคเพิ่มขึ้น ผลผลิตและการจ้างงานเพิ่มขึ้นหรือไม่
 - 2.3 มีการกระจายรายได้ที่ทั่วถึงหรือไม่
 - 2.4 การสร้างสมของตัวเองทางด้านเศรษฐกิจ
 - 2.5 การส่งเสริมและการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
3. การประเมินด้านสังคม (Social Objectives) จะต้องประเมินว่าจะขัดกับความเชื่อ วัฒนธรรม และค่านิยมของชุมชนหรือไม่

4. การประเมินด้านการเมือง (Political Criterion) จะทำการประเมินทั้งการเมืองภายในประเทศ และนอกประเทศ
 5. การประเมินด้านการเงิน (Financial Analysis) จะทำการประเมินผลในหลายประเด็น เช่น ต้นทุน ประสิทธิภาพ รายได้รายจ่าย
 6. การประเมินด้านเทคนิค (Technical Soundness) จะพิจารณาการใช้เทคนิคต่างๆ ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่
 7. การประเมินด้านการบริหาร (Managerial Capacity) ดูว่าระบบการบริหารจะเอื้ออำนวยต่อการบริหารงานหรือไม่
 8. การประเมินด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Study) จะต้องประเมินว่าโครงการนั้นจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างไรบ้าง
- สำหรับกระบวนการประเมินผลนั้นจะประกอบด้วยขั้นตอนขั้นพื้นฐานที่สำคัญ 6 ประการ

คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ในการประเมิน จะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะประเมินอย่างไร ใช้เกณฑ์อะไรประเมิน
2. การศึกษาวัตถุประสงค์ และรายละเอียดของโครงการ โดยมีการพิจารณาในส่วนของ
 - สถานภาพของโครงการ เช่น ความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขต ระยะเวลา งบประมาณ ฯลฯ
 - กิจกรรมและผลของโครงการ เช่น การบริหาร พื้นที่ที่ได้รับผลจากโครงการ
 - โครงร่างของโครงการ
3. การเลือกข้อมูลที่วัดความเปลี่ยนแปลงตามทิศทางและวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยจะใช้ข้อมูล 2 ส่วน คือข้อมูลมาตรฐานและข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติงานจริงมาเปรียบเทียบกัน
4. การเก็บและรวบรวมข้อมูล เป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้วกับข้อมูลที่ได้จากการสำรวจ
5. การวิเคราะห์แปลความหมาย และการสรุป โดยต้องนำผลที่ได้มาเปรียบเทียบกับมาตรฐาน มาเปรียบเทียบกับข้อมูลในอดีตที่มีอยู่ในท้องถิ่น นำผลไปเปรียบเทียบกับแหล่งอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่ไม่อยู่ในโครงการ
6. การวัดความแตกต่างและความสัมพันธ์จากข้อมูลที่สรุปได้

สมบัติ ชำรงฉัตรวงศ์ (2539: 93-97) วิเคราะห์นโยบายและแนวทางการพัฒนาเทศบาลยะลา ว่า ลักษณะการบริหารงานมีความชัดเจนในนโยบายและมีความเป็นเอกภาพ การกำหนดนโยบาย มักไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลงมากเนื่องจากความมั่นคงของการเมืองท้องถิ่น นโยบายที่สำคัญส่วนหนึ่งของเทศบาลยะลาคือการสร้างสวนสาธารณะแหล่งสันทนาการและการกีฬา มีการจัดสร้างสวนขวัญเมือง ขนาดพื้นที่ 207 ไร่ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและการพักผ่อนของชาวยะลา สวนสาธารณะสนามโรงพิธีช้างเผือก เนื้อที่ 80 ไร่สร้างอยู่ใจกลางเมืองยะลา มีการก่อสร้างสระน้ำ น้ำตกเทียม ศาลากลางน้ำที่สวยงาม

วเรศ จันทรศรและไพโรจน์ ภัทรนรากุล (2541: 10-12) กล่าวถึงการลงทุนเพื่อการพัฒนาของภาครัฐว่า สิ่งที่จะเป็นเครื่องมือในการชี้ว่าโครงการพัฒนานั้นประสบผลตามที่รัฐได้กำหนดไว้หรือไม่จะต้องอาศัยการประเมินผล ทั้งนี้ในการประเมินผลที่ผ่านมา การประเมินผลมักใช้บุคคล 3 กลุ่มคือ นักบริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ หน่วยงานที่ใช้งบประมาณ และกลุ่มสุดท้ายคือ ประชาชนผู้รับบริการ แต่ปัญหาที่มักพบคือ การขาดข้อมูลที่ถูกต้อง และความน่าเชื่อถือในการประเมิน โดยมักจะทำการประเมินในลักษณะที่เรียกว่าระบบปิด

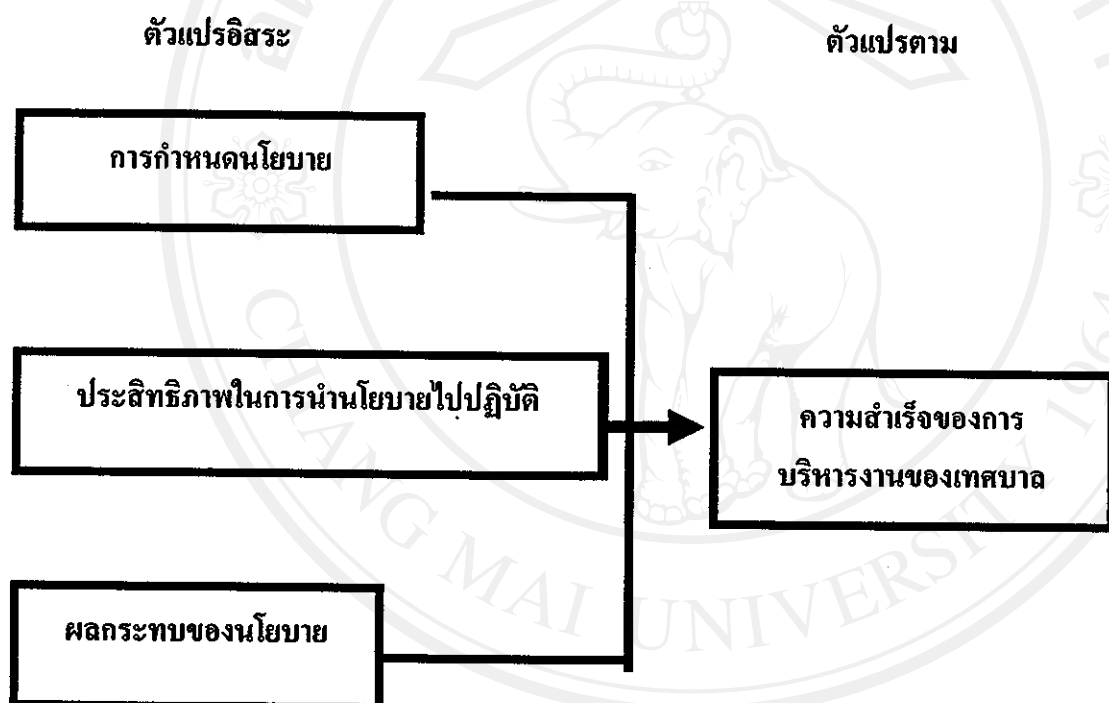
สำหรับหลักพื้นฐานในการประเมินระบบเปิดที่สำคัญประกอบด้วย 7 หลักคือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามารับทราบผลการทำงาน การควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถสนองตอบกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง
2. ความชัดเจนและโปร่งใส เป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับสาธารณะชนในการดำเนินงาน
3. ระบบข้อมูลที่ถูกต้องชัดเจน เพื่อให้การประเมินผลสามารถดำเนินการอย่างถูกต้อง จำเป็นต้องมีการจัดระบบข้อมูลที่ถูกต้อง รวดเร็ว ครบถ้วนสำหรับการประเมิน
4. การตรวจสอบจากสาธารณะ เป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับทราบข้อมูลต่างๆ ที่เป็นจริง ตลอดจนเข้าตรวจสอบโครงการได้อย่างเปิดเผย
5. ความถูกต้องและเป็นกลาง เพื่อแสดงถึงความถูกต้อง ต้องมีการประเมินผลจากคนกลาง เข้าร่วมกับหน่วยงานที่ปฏิบัติงาน สื่อมวลชน ผู้เชี่ยวชาญ
6. ความเสมอภาคและเป็นธรรม ต้องเป็นการประเมินที่มุ่งต่อความเสมอภาคของสังคม ไม่อิงกับผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ต้องให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการประเมิน

7. ปราศจากอคติและการเลือกปฏิบัติ จะต้องเป็นการประเมินที่มีได้มุ่งหวังเพื่อผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มคน และมีเจตนาที่ทำลายผู้อื่น

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผู้วิจัยมีแนวคิดที่จะศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการของเทศบาลเมืองลำพูนให้บรรลุเป้าหมายโดยการสร้างเป็นแบบบูรณาการ (Integrated Model) เป็นตัวแบบในการวิเคราะห์และเป็นกรอบความคิดสำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ โดยแสดงได้ตามแผนภูมิดังนี้



ตัวแปร

จากกรอบแนวคิด ได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ซึ่งตัวแปรอิสระที่มีอิทธิพลต่อตัวแปรตามแบ่งออกได้ 3 ตัวแปรคือ

ตัวแปรอิสระ

ตัวชี้วัด

การกำหนดนโยบาย

วิธีการกำหนดนโยบาย (เป็นนโยบายที่มาจาก
ส่วนกลาง หรือเป็นนโยบายที่ชุมชนมีส่วนร่วม)
ความชัดเจนของนโยบาย (มีการให้ความรู้/
ประชาสัมพันธ์ถึงนโยบายที่จะดำเนินการ)
ความสอดคล้องกับสถานการณ์ (ตรงกับ
ความต้องการและการแก้ไขปัญหาของชุมชน
มากน้อยเพียงใด)

ประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลงานเทียบกับเป้าหมายรวมในเวลาที่กำหนด
จำนวนกิจกรรมที่แล้วเสร็จ
งบประมาณที่ใช้
ระยะเวลาที่ใช้ไป

ผลกระทบของนโยบาย

ด้านสิ่งแวดล้อม
ด้านเศรษฐกิจ
ด้านสังคม

ตัวชี้วัดตัวแปรตาม (Y)

ความสำเร็จของการบริหารงาน
ของเทศบาล

ความสำเร็จตามระยะเวลา
ความทั่วถึง

ความเสมอภาคและยุติธรรม

ความพึงพอใจของประชาชน