



กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่ชุมชนท้องถิ่น : มุมมอง
สำหรับการตัดสินใจของนักบริหารรัฐกิจเพื่อสร้างความเข้มแข็ง
ของฐานรากในสังคมไทย

Public Policy Implementation in Local Communities
: Aspects for Public Administrators' Consideration in
Favor of Enduring Foundation in Thai Society

นพพล อักฮาด* และอัศวินท์ ศาสนพิทักษ์**
Noppon Akahat and Akarawin Sasanapitak

* อาจารย์ประจำสาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์, E-mail : n-akahat@hotmail.co.th

** อาจารย์ประจำสาขาการปกครองท้องถิ่น คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา, E-mail : akarawins@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการชิ้นนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษากระบวนการทางนโยบาย สาธารณะที่เกิดขึ้น เพื่อเสนอมุมมองที่มีความจำเป็นและความสำคัญของขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นขั้นที่ควรมีแนวคิดสำหรับการตัดสินใจเชิงบูรณาการจากตัวแบบต่างๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอันเปรียบเสมือนเป็นฐานรากในประเทศไทยให้เกิดขึ้น พร้อมทั้งทำให้นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นสามารถสร้างกระบวนการขั้นตอนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาคคือชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ ขั้นระดมพลัง (Mobilization), ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นสุดท้าย คือ ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Cohesion) หรือต่อเนื่อง อันจะเกิดการยอมรับนโยบายจากส่วนกลางมาเป็นนโยบายของชุมชนท้องถิ่นและการนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละชุมชนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดการพัฒนาและเข้มแข็งเป็นฐานรากที่มั่นคงของประเทศต่อไป

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ, การตัดสินใจ, นักบริหารรัฐกิจ, การพัฒนาชุมชนท้องถิ่น

Abstract

This article intended to analyze prevailing process of public policy implementation in order to present some critical aspects and emphasize that the process of implementation by public officers at the local community level should incorporate concepts of integrated decision making, incorporating various models to develop local communities which are comparable to the underpinnings of this nation, as well as equipping public policies with the ability to formulate implementation process on a microscale such as local communities; mobilization, deliverer implementation, and maintaining cohesion or consistency, which would lead to the acceptance of such policies from the central government into local communities and implementation thereof as per each community's environment, strengthening and progressing local communities as the foundation of the nation for the time to come.

Keywords: Public Policy, Decision-making, Public Administrators, Local Community Development

บทนำ

สำหรับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติและการจัดทำบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ มีกลไกสำคัญที่ทำหน้าที่คือหน่วยงานภาครัฐเจ้าของนโยบายในระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่บริการ ซึ่งส่วนใหญ่ยังคงใช้วิธีการสั่งการจากหน่วยงานระดับบนลงล่าง (Top down) ตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ทำให้การบริหารงานภาครัฐของไทยมีสภาพตามที่ วรเดช จันทรศร (2542 : 56) เคยศึกษาไว้ว่า มีการรวมอำนาจ (Centralization of power), มีการขยายอำนาจ (power proliferation), มีการขยายฐานกำลัง (upsizing), มีการสร้างกฎระเบียบควบคุมและดำเนินการทุกอย่างโดยภาครัฐ (Command and control bureaucracy) และมีผูกขาดและยึดเอียด (monopoly and imposed) ความคิดและแนวทางในการบริการของรัฐ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคเอกชน ตลอดจนผู้ปฏิบัติหรือกลไกต่างๆ ในภาครัฐด้วยกันเองเป็นลักษณะที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกระบวนการประชาธิปไตย (antidemocratization) ทำให้การบริหารนโยบายรัฐที่ลงไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ซึ่งไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดประโยชน์คุ้มค่าและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่นำนโยบายไปปฏิบัติหรือให้บริการสาธารณะได้อย่างแท้จริง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2553) แต่อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐก็ได้มีการพัฒนาศักยภาพและพยายามคิดหารูปแบบการจัดการนโยบายสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีมาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540 – 2544) ที่ยึด “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้รัฐจัดบริการสาธารณะโดยคำนึงถึงความต้องการและการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้หน่วยงานภาครัฐของไทยก็พยายามปรับตัวเพื่อสามารถพัฒนาระบบการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

บทความชิ้นนี้จึงต้องการเสนอแนะแนวคิดการตัดสินใจในการบริหารนโยบายสำหรับนักบริหารรัฐกิจที่ทำหน้าที่จัดการปกครอง (Governance) หรือเป็นส่วนหนึ่งในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น ให้สามารถใช้ดุลยพินิจในการบริหารนโยบายสาธารณะในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าในการตอบสนองต่ออุดมการณ์การสร้างประชาธิปไตยในฐานะอุดมการณ์ทางการเมืองหลักของสังคมให้เกิดขึ้น โดยผู้เขียนจะได้นำเสนอเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วนดังนี้

- 1) แนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- 2) การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติกับการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนท้องถิ่น
- 3) ตัวแบบการตัดสินใจสำหรับนักบริหารรัฐกิจที่นำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น
- 4) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติกับการสร้างการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจากนักบริหารรัฐกิจ
- 5) สรุป

แนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ มีจุดเริ่มต้นของการทำความเข้าใจขั้นตอนนี้เริ่มต้นจากงานศึกษาของ Pressman และ Wildavsky (1973) ที่ศึกษาจากความพยายามของสำนักบริหารการพัฒนาทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา (The US Economic Development Administration : EDA) ที่นำโครงการสร้างงานไปปฏิบัติที่ เมืองโอ๊คแลนด์ แคลิฟอร์เนีย ระหว่างปี 1965-1971 พบว่าเหตุที่ทำให้โครงการดังกล่าวล้มเหลว ไม่ได้เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางการเมือง เพราะเขาพบว่า

การผ่านงบประมาณขั้นสุดท้ายสามารถนำมาใช้ได้ทันเวลา แต่ปัญหาเกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์ เมื่อโครงการผ่านงบประมาณแล้ว และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีความเห็นตรงกัน ควรจะรักษาความเห็นนั้นให้คงอยู่ สนับสนุนให้ผู้มีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมกับโครงการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งโครงการ EDA แม้ว่า จะผ่านการเห็นพ้องระหว่างกันของทุกภาคส่วนแล้ว แต่สุดท้ายกลับถูกทำให้เหมือนเป็นโครงการธรรมดาที่ไม่น่าสนใจ จนทำให้มีผู้สนใจให้การเข้าร่วมกับโครงการน้อย สุดท้ายโครงการดังกล่าวต้องล้มเหลว จากสิ่งนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเขาเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติตามความหมายของ Webster และ Roget (in Pressman and Wildavsky 1973 in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., 2007) ที่หมายถึง การนำไปทำให้สัมฤทธิ์ผล กระบวนการ หรือ การกระทำเพื่อเติมเต็มให้สัมฤทธิ์ผล แต่ก็ไม่รู้ได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องทำอย่างไร หรือ เริ่มต้นเมื่อไหร่ จะเห็นว่าคำว่า “Implement” จะอยู่คู่กับคำว่า “Policy” ในขณะที่คำว่า Policy หรือ นโยบายนั้นก็จะประกอบไปด้วยเป้าหมาย (Goal) และวิธีการของนโยบาย (means) จึงพยายามเปรียบเทียบให้เห็นภาพการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเปรียบเทียบกับสมการ ที่มีเงื่อนไขเริ่มต้น (Initial Condition) และ ผลลัพธ์ที่คาดหวังได้ (Predicted consequences) ถ้าหาก X คือ เงื่อนไขเริ่มต้น ก็จะทำให้เกิด Y ที่เป็นผลลัพธ์ที่คาดหวังได้ เช่นในกรณี ของโครงการ EDA เมื่อมีการผ่านงบประมาณสำหรับเป็นเงินกู้ให้กับบริษัทเอกชนแล้ว และมีการให้เงินนั้นกับบริษัทเอกชนพร้อมข้อตกลงให้มีการจ้างงานชนกลุ่มน้อย ผลลัพธ์ที่คาดหวังได้ที่จะเกิดขึ้นก็คือ จะมีอาคาร หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่ถูกสร้างขึ้นโดยบริษัทเอกชนพร้อมกับการจ้างงานชนกลุ่มน้อยในเวลาเดียวกัน ซึ่งตรงนี้แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีเงื่อนไขเริ่มต้นครบจะนำไปสู่การปฏิบัติและเกิดผลลัพธ์ที่คาดหวังได้ในที่สุด

ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการรวบรวมความหมายที่ได้นิยามขึ้นโดยนักวิชาการที่สำคัญๆ พอจะทำให้เห็นภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ดังนี้

Pressman and Wildavsky (1973 : p. 3) ซึ่งเป็นนักวิชาการผู้ที่บุกเบิก การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับความสนใจจากนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง อย่างกว้างขวางจนกระทั่งการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับการยอมรับว่าเป็น ขั้นตอนที่สำคัญหนึ่งของกระบวนการนโยบายสาธารณะ และได้ให้คำนิยามของ การนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่า คือการดำเนินงานให้ลุล่วงให้ประสบความสำเร็จให้ ครบถ้วนให้เกิดผลผลิตและให้สมบูรณ์ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลกำลังปฏิบัติอยู่และ เป็นธรรมชาติของนโยบาย จะเห็นได้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการกระทำ ขององค์การราชการที่จะต้องรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้ ประสบความสำเร็จในทุกด้าน และให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และก่อให้เกิดผลผลิตที่พึงปรารถนา

Bardach (1980: p. 9) กล่าวถึงความหมายของคำว่า การนำนโยบายไป ปฏิบัติ ว่าเป็นเกมของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ทฤษฎี และการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้น และเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบาย ซึ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการอย่าง ชัดเจน และแสดงให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นผลผลิตของกระบวนการ ทางการเมือง การนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้นำการตัดสินใจ ทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริง และ ขั้นตอนทั้งหมดของ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติแสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหาของ สังคม ความกลัวเกี่ยวกับอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติงาน และ จินตนาการของผู้ที่มีส่วนร่วมที่ต้องการจะเน้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบ ความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมกระบวนการ แปลงนโยบายเป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติและ ตรวจสอบวัดระดับความสำเร็จได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบาย

Mazmanian and Sabatier (1989: pp. 20-21) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ โดยชี้ให้เห็นว่าการนำ นโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ความหมาย ของการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำการตัดสินใจนโยบายที่ได้กระทำไว้ไป

ปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จและเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร หรือคำพิพากษาของศาลสูงสุดหรือศาลฎีกา ซึ่งตามอุดมคติแล้วการตัดสินใจนโยบาย คือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนาผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม การบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

1. การพิจารณาผลลัพธ์ของนโยบายของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมุ่งให้เกิดผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้
2. การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมายต่อการตัดสินใจนโยบายของผู้กำหนดนโยบาย หากนโยบายใดที่กลุ่มเป้าหมายไม่ยินยอมปฏิบัติ จะก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ
3. พิจารณาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ เพื่อจำแนกว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบในทางบวกหรือทางลบ ถ้าเกิดผลในทางลบก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป
4. พิจารณาผลกระทบจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจนโยบาย ซึ่งผู้ตัดสินใจนโยบายจะประเมินได้ว่าเป็นผลกระทบที่พึงปรารถนาหรือไม่
5. การประเมินกระบวนการทางการเมืองที่มีบทบาทในการบัญญัติกฎหมายเพื่อพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการนำไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ

วรเดช จันทรรศ (2530 : 2) นักวิชาการด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของไทยกล่าวถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่สอดคล้องกันในหมู่นักวิชาการชั้นนำทางด้านนี้ตามที่ได้อธิบายมาก่อนนี้ โดยให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า "องค์กร บุคคล หรือ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่แค่นั้นเพียงใด" หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของ "ความสามารถที่จะผลักดันให้การทำงานของกลไกที่สำคัญ ทั้งหมดสามารถบรรลุผลตามนโยบายที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้" โดยทั้งนี้ได้สรุปว่าการศึกษานโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสวงหาวิธีการ และแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงาน และการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้น เนื้อหาสาระของการศึกษานโยบายไปปฏิบัติจึงเน้นการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ภายในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation processes) เพื่อที่จะศึกษาบทเรียนพัฒนาแนวทางและสร้างกลยุทธ์เพื่อที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบังเกิดความสำเร็จ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการเพื่อที่จะทำให้นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นได้นำไปปฏิบัติให้บังเกิดความสำเร็จซึ่งเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกับขั้นตอนหลายขั้นตอน เริ่มด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติการคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งที่เจตนาและไม่ได้เจตนาผลกระทบจากการตัดสินใจของหน่วยปฏิบัติ และการปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม เป็นต้น

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะเพื่อให้เกิดความเข้าใจเพิ่มขึ้นผู้วิจัยจึงขออธิบายลักษณะทั่วไปในการทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะดังนี้

การทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) มีความเป็นศาสตร์ (Science) ขึ้นมาอย่างมาก จนถึงกับมีการเรียกว่า “Policy Science หรือนโยบายศาสตร์” ขึ้น (Lasswell, H.D., 1968) ซึ่งความเป็นศาสตร์ของนโยบายสาธารณะนั้นสามารถมองความเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ได้อย่างน้อยใน 3 ศาสตร์หลักๆ มาประกอบกันเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ รัฐศาสตร์ (Political Science), เศรษฐศาสตร์ (Economics) และรัฐประศาสนศาสตร์หรือศาสตร์ทางการบริหาร (Administration) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

การทำความเข้าใจว่านโยบายสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐศาสตร์ที่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการทางนโยบายนั้น John W. Kingdon (in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., 2007 : pp.445 – 459) ได้อธิบายในบทความที่ชื่อ “How Does an Idea ‘s Time Come? Agendas Alternative and Public Alternative, and Public Policies ว่าระบบการเมืองมักจะมีแก๊งค์และม็อบอิทธิพลกับการกำหนดวาระของนโยบาย ไม่ว่าจะวาระหรือปัญหานั้นจะว่า “ดี” หรือ “ไม่ดี” หรือไม่ว่าจะอยู่ในความสนใจหรือไม่ก็ตาม ความผันแปร/ความไม่มั่นคงของรัฐบาล ความแตกต่างด้านความคิดเห็นสาธารณะ ผลการเลือกตั้ง การเปลี่ยนแปลงของฝ่ายบริหาร หรืออำนาจในสภาแห่งรัฐ ทั้งหมดนี้ต่างสามารถส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดวาระทางนโยบาย นอกจากนี้ก็ดูได้จากการอธิบายการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะในงานของ Dye, Thomas R. (2005) ในหนังสือที่ชื่อ Understanding Public Policy ซึ่งเสนอไว้ในส่วนขึ้นต้นของบทนำว่า การวิเคราะห์นโยบายเป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ซึ่งไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้ ดังนั้นจึงต้องนำหลักการทางวิชารัฐศาสตร์มาทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นด้วย

ศาสตร์ต่อมาคือ เศรษฐศาสตร์ (Economics) ที่พยายามเสนอตัวแบบทางเศรษฐมิติในการใช้ตัดสินใจเชิงสาธารณะ เพื่อให้การตัดสินใจเชิงสาธารณะมีคุณค่าที่ปลอดภัยต่อการเมืองหรือปัจจัยส่วนบุคคลที่ใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจสาธารณะ ซึ่งนักวิชาการที่โดดเด่นในการอธิบายชุดความคิดนี้คือ Ostrom, Elinor and

Elinor Ostrom (1971) ในผลงานเรื่อง Public Choice : A Different Approach to the Study of Public Administration ที่พยายามอธิบายถึงแนวคิด ตัวเลือกสาธารณะ (Public Choice) ว่าจำเป็นกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่ต้องพิจารณาว่าปัจเจกบุคคล ที่เป็นตัวแทนในการตัดสินใจสาธารณะซึ่งอยู่ในฐานะผู้ที่ต้องคำนวณผลประโยชน์ส่วนตัวได้มีความเฝือกกลยุทธ์ที่สูงสุด ในอันจะค้นหาวิธีการคร่าวๆ สำหรับการออกแบบองค์การในระบบการบริหารสาธารณะ เพื่อให้เกิดการผสมผสานที่ดีที่สุดในระหว่างความแตกต่างของสินค้าและบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นอย่างไร? ซึ่งปัจเจกบุคคลที่เป็นตัวแทนดังกล่าวควรที่จะคาดหวังกับผลที่ดีที่สุดที่เกิดขึ้นจากการบริการและสินค้าสาธารณะทั้งหมด เพื่อให้เกิดการบูรณาการอย่างเดียวกันกับเนื้อหาโครงสร้างของระบบบริหารสาธารณะในอันที่จะควบคุมและสั่งการของผู้บริหารสูงสุดเพียงหนึ่งเดียว หรือควรที่ปัจเจกบุคคลที่เป็นตัวแทนดังกล่าวจะคาดหวังกับผลที่ดีกว่าการเข้าถึงความแตกต่างของตัวเลือกต่างๆ ที่มีจำนวนมากมาย เพื่อสามารถรวบรวมเป็นข้อเสนอแนะของการบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ที่หลากหลายของประชาชน เป็นต้น

และศาสตร์สุดท้ายคือ รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) หรือศาสตร์ทางการบริหาร (Administration Science) ซึ่งสามารถยกตัวอย่างการอธิบายถึงได้แก่ Woodrow Wilson (1887 in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., 2007) เรียกรัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) ว่าเป็นศาสตร์ใหม่ของการบริหารบนพื้นฐานที่ขึ้นอยู่กับการศึกษาความแตกต่างกันระหว่างการเมืองและการบริหาร ซึ่งมองว่าหลักการทางการเมืองคือผลสะท้อนในการใช้รัฐธรรมนูญ ส่วนหลักของการบริหารที่ดี (principles of good administration) เป็นมากกว่าส่วนหนึ่งของระบบการปกครองหรือกลไกทางการเมืองการปกครอง (Government) ซึ่งหลักการบริหารที่ดีตามที่ Wilson เสนอคือจะต้องยึดคำสั่งตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา องค์การภาครัฐจะต้องฝึกผู้เชี่ยวชาญในการให้บริการประชาชน ดังนั้นนโยบายสาธารณะในส่วนนี้จึงเป็นเรื่องของการบริหารนโยบายหรือการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติสำหรับนักบริหารรัฐกิจนั่นเอง หรือนักวิชาการอีกคนหนึ่งคือ Herbert A. Simon (1945 in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., 2007) ได้ผลิตงานของเขาที่ชื่อว่า Administrative Behavior ซึ่งเป็นผลงานที่

ยอมรับหลักการและการจัดการใช้หลักการบริหารที่พยายามใช้ตรรกะให้มีความเชื่อมโยงกัน เพราะการบริหารไม่ได้มีเพียงหลักการเดียวโดยหลักการของ Simon ตั้งอยู่บนเกณฑ์ของประสิทธิภาพในฐานะธรรมเนียมสำหรับการประเมินทางเลือกการกระทำทางการบริหาร โดยเขาตั้งข้อสังเกตว่า เกณฑ์ประสิทธิภาพที่ใช้มีลักษณะบังคับให้เป็นตัวเลือกของทางเลือกซึ่งผลิตขึ้นด้วยเหตุผลอันยิ่งใหญ่สำหรับการนำไปปรับใช้กับทรัพยากรที่มีเพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพ ดังนั้นนโยบายสาธารณะตามแนวคิดของ Simon จึงเป็นเทคนิคการบริหารนโยบายสำหรับนักบริหารในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะด้วยเช่นกัน

จากความเป็นศาสตร์ที่บูรณาการขึ้นจากองค์ความรู้ในหลายๆ แขนงของศาสตร์ต่างๆ ทำให้นโยบายสาธารณะเป็นทั้งศาสตร์ (Science) และศิลป์ (Arts) กล่าวคือเป็นกระบวนการตัดสินใจอย่างรอบคอบและมีเหตุผล และกระบวนการสร้างเทคนิควิธีเพื่อมุ่งทำให้นโยบายที่เกิดขึ้น สามารถสร้างประโยชน์ต่อสาธารณะได้อย่างแท้จริง ดังที่ Stone Deborah (in Sabatier, Paul A., 1999 : pp.35-70) เสนอแนะว่านักรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบายจะต้องสามารถสร้างนโยบายที่เป็นผลมาจากพฤติกรรมที่ย้อนแย้งกันได้ (Policy Paradox) โดยนำศาสตร์ต่างๆ เช่นรัฐศาสตร์ บริหารรัฐกิจ กฎหมาย และเศรษฐศาสตร์ มาร่วมกันเพื่อกำหนดว่าในการจะสร้างนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างมีเหตุมีผลนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักการพิจารณาที่ประกอบด้วย การใช้เหตุผล (a model of reasoning), สภาพสังคม (a model of society) และการตัดสินใจนโยบาย (a model of policy making) อันจะทำให้นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นตอบสนองต่อสังคมสาธารณะอย่างแท้จริง

สำหรับการศึกษากระบวนการทางนโยบายสาธารณะของไทยก็มีวงจรการอธิบายคล้ายกับสังคมตะวันตก กล่าวคือมีการใช้แนวคิดและทฤษฎีทางศาสตร์ต่างๆ ตามที่กล่าวมามาใช้อธิบายนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อาทิ การศึกษาการกำหนดนโยบายในงานของกุลธนา ธนาพงศธร (2522), การศึกษาการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เช่น งานของวรเดช จันทรศร (2538) หรือการประเมินผลนโยบาย เช่นงาน ศุภชัย ยาวะประภาส (2529) รวมทั้งการศึกษาการนำนโยบายสาธารณะ

ไปสู่การปฏิบัติในท้องถิ่นตัวอย่างเช่น งานของ ศุภชัย ยาวะประภาสและปิยะกร หวังมหาพร (2555) เป็นต้น ซึ่งการศึกษากระบวนการเหล่านี้ยังไม่พบบงานที่ให้ความสำคัญกับการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะที่ไปสู่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นเขตที่กำหนดขึ้นจากความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คนที่มีการช่วยเหลือ ฟังพวาคัยกัน (บำรุง บุญปัญญา, 2555) หรือเขตภูมิศาสตร์ของผู้คนที่อยู่อาศัยบริเวณเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546) ซึ่งเป็นพื้นที่ทางภูมิศาสตร์และผู้คนที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางนโยบายในการรองรับนโยบายต่างๆที่เกิดขึ้น หรืออยู่ในพื้นที่และผู้รับนโยบายสาธารณะที่ถูกนำไปปฏิบัติโดยนักบริหารรัฐกิจนั่นเอง

การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติกับการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนท้องถิ่น

หน่วยในการทำความเข้าใจครั้งนี้ คือ ชุมชนท้องถิ่นอันเป็นฐานในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ หากชุมชนท้องถิ่นในระดับฐานรากเข้มแข็ง การปกครองระดับชาติก็จะเข้มแข็งไปด้วยโดยอัตโนมัติ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2553) แต่จากวิกฤตทางการเมืองระดับชาติในช่วงที่ผ่านมาทำให้ปรากฏการณ์ทางการเมืองระดับฐานรากเปลี่ยนไปอย่างมาก จนยากแก่การทำความเข้าใจด้วยชุดความรู้เดิมที่พยายามอธิบายว่าชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นเป็นพวกโง่ จน เจ็บ เป็นผู้ถูกซื้อเสียงจากนักเลือกตั้งที่หวังเข้าไปเป็นรัฐบาลโดยใช้ฐานเสียงจากชนบทเป็นตัวก่อนนโยบายหาเสียงผ่านนโยบายประชานิยมซึ่งวาทกรรมดังกล่าวเปลี่ยนไปอย่างมาก (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2556) ดังเช่นงานของ นพพล อัครชาติ (2557) ที่ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสังคมหมู่บ้านชาวนาอีสาน : กรณีศึกษาหมู่บ้านโพนาดี – โพนาสัย จังหวัดกาฬสินธุ์ ก็พบว่าชุดคำอธิบายภาพของชุมชนท้องถิ่นเดิม ที่สามารถหยิบมายืนยันปรากฏการณ์ทางการเมืองนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นปัจจุบันได้ว่า ผู้ปฏิบัติการณ์ในการบริหารนโยบายสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นคือกำนัน – ผู้ใหญ่บ้าน, คณะกรรมการหมู่บ้าน, นายองค์การบริหารส่วนตำบล – สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ต่างบริหารนโยบายในรูปแบบระบบราชการอย่างเดิมทำงานตามคำสั่งและระเบียบกฎหมายของระบบราชการ ทำให้ไม่สามารถตอบสนอง

ต่อความต้องการใหม่ๆ อันเป็นผลมาจากการพัฒนาประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในสังคมหมู่บ้านในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งทำให้ชาวบ้านตื่นตัวและพยายามรวมตัวกันต่อรองกับนักการเมืองระดับชาติ ณ ศูนย์กลางอำนาจที่กรุงเทพฯ เช่นการชุมนุมประท้วง เป็นต้น มากกว่าติดต่อ และเรียกร้องเสนอแนะปัญหาต่อนักบริหารนโยบายในระดับหมู่บ้าน ซึ่งต่อมาปัญหาจากการบริหารนโยบายดังกล่าว กลายมาเป็นขบวนการสหพันธ์หมู่บ้านเสื้อแดงขึ้น เพื่อช่วยเหลือกันของชาวบ้านผ่านเครือข่ายทางการเมืองในการเป็นฐานสนับสนุนพรรคการเมืองและนักการเมืองของฝ่ายสนับสนุนพวกตน มากกว่ารอคอยคำสั่งและเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่งผ่านการควบคุมของนักบริหารรัฐกิจในระดับหมู่บ้านหรือตำบล ตามระบบราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นอีกต่อไป ดังนั้นจึงเป็นเรื่องท้าทายใหม่สำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ที่ควรจะนำเสนอเทคนิคการบริหารและการตัดสินใจสาธารณะเพื่อนำไปสู่การปรับตัวและสามารถสร้างนักบริหารรัฐกิจที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้

ภาพของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สอดคล้องกับที่ Frederickson, George H. and Smith, Kevin B. (2003 : pp.207 - 227) ได้กล่าวถึงว่าในช่วงศตวรรษที่ผ่านมาประชาธิปไตยได้พัฒนาอย่างก้าวหน้า สามารถเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงการผลิตผลของนโยบายสาธารณะที่เป็นการลดการสั่งการและสายการบังคับบัญชาเป็นการกระจายอำนาจมากขึ้น และเน้นให้ตัวแสดงในภาคต่างๆ เข้ามาร่วมในการกำหนดนโยบายและการสร้างนโยบายสาธารณะ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้ส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกาตามที่เขาศึกษา มีนโยบายสาธารณะและโครงการภาครัฐที่เกิดขึ้นนั้น จะมีการบริหารผ่านเครือข่าย หรือตัวแสดงอื่นๆ ซึ่งอาจรวมถึงรัฐบาลท้องถิ่น และภาคประชาสังคม โดยภาครัฐมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมเครือข่ายความร่วมมือเหล่านี้

จากดังกล่าวทำให้เห็นว่าการบริหารนโยบายสาธารณะ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันต่างต้องการสรรพกำลังจากฝ่ายต่างๆ ในสังคมเข้ามาร่วมมือกันในการกำหนดนโยบายและการสร้างนโยบายสาธารณะ ซึ่งสำหรับบทความชิ้นนี้ ให้ความสำคัญกับนโยบายสาธารณะในฐานะภาพสะท้อนรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนำ

นโยบายสาธารณะไปสู่ชุมชนท้องถิ่น ว่ามีปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างไรอันจะทำให้
นำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะสำหรับการตัดสินใจสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ใน
ระดับปฏิบัติการบริหารนโยบายสู่ชุมชนท้องถิ่น ซึ่งต้องสร้างกระบวนการตัดสินใจที่
อาศัยการมีส่วนร่วมของพลเมืองตาม Renee A. Irvin and John Stansbury
(2002) ได้นำเสนอในผลงานที่ชื่อว่า “Citizen Participation in Decision-
Making : Is it Worth the Effort?” ว่าในสหรัฐอเมริกาที่มีความพยายามของรัฐบาลที่จะให้
ประชาชนมีการเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการลุ่มน้ำ (watershed management)
ของชุมชน แล้ววิเคราะห์ความสำคัญของเงื่อนไขภายใต้การเข้าไปมีส่วนร่วมของ
ชุมชนเพื่อใช้เป็นแนวทางของผู้กำหนดนโยบายในการเลือกกระบวนการตัดสินใจที่
เหมาะสมสำหรับความต้องการการเข้าไปมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งต่อมามีการ
เสนอแนะให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อ
หน่วยงานเหล่านั้นจะต้องบริหารจัดการทรัพยากรที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดย
ต้องคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันใน
การกำหนดนโยบาย ซึ่งสามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการสาธารณะ
อันน่าจะเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สำคัญของอเมริกันก็ว่าได้

ทั้งนี้ผู้เขียนได้ใช้แนวคิดการพัฒนาชุมชนเพื่อให้การนำนโยบายสาธารณะ
ไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่นเกิดประโยชน์ต่อการสร้างพลเมืองและการพัฒนา
ชุมชนท้องถิ่นไปด้วยดังนี้

โกวิทย์ พวงงาม (2553) ศาสตราจารย์สาขาการพัฒนาชุมชน คณะสังคม
สงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้สรุปแนวคิดว่าหากจะทำให้ชุมชนเกิด
การพัฒนาจริง ๆ แล้ว ควรใช้แนวคิดการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิด
จากการจัดทารายงานเกี่ยวกับการศึกษามวลชนในสังคมชาวแอฟริกัน (Mass
Education in African Society) เมื่อปี ค.ศ. 1944 เพื่อเสนอแนะให้รัฐบาลของ
ประเทศอังกฤษในขณะนั้นนำไปใช้เป็นแนวทางในการปกครองดินแดนที่เป็นอาณานิคม
ในทวีปแอฟริกา ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการ
ดำเนินกิจกรรมต่างๆของชุมชน ร่วมควบคุมการเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้นในชุมชน

เพื่อให้ประชาชนเกิดความรัก ความศรัทธาและจงรักภักดีต่อชุมชน จึงเป็นที่มาของแนวคิดการพัฒนาชุมชนดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 129 – 130)

- 1) คนมีความสำคัญมากที่สุด (Man is a Most Important)
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation)
- 3) การช่วยเหลือตนเอง (Aided Self – Help)
- 4) การพึ่งตนเอง (Self – Reliance)
- 5) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของประชาชน (Initiative)
- 6) ความต้องการของชุมชน (Felt – Needs)
- 7) การใช้ทรัพยากรในชุมชน (Community Natural Resources Utiliz)
- 8) ชีตความสามารถของชุมชนและรัฐบาล (Community and Government Capacity)
- 9) การร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน (Co – Operations Between Government with People)
- 10) การพัฒนาแบบบูรณาการ (Integrated Development)
- 11) ความสมดุลในการพัฒนา (Development as Equality)
- 12) เป็นกระบวนการ วิธีการ โครงการ และขบวนการ

ซึ่งในขั้นตอนที่ 12 ของแนวคิดดังกล่าว Irwin T. Sanders (1958 in ไกวิทย์ พวงงาม, 2553 : 129 – 130) ได้อธิบายการพัฒนาชุมชนที่เป็นกระบวนการ วิธีการ โครงการ และขบวนการ ดังนี้

1) กระบวนการ (Process) หมายถึงมีการดำเนินงานสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องกันเป็นลำดับจะขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ได้

2) เป็นวิธีการ (Method) หมายถึงเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคน กลุ่ม และองค์กรด้วยการให้การศึกษาชุมชนและการจัดระเบียบสังคม จึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานให้ชัดเจน

3) เป็นโครงการ (Program) หมายถึง เป็นสิ่งที่เตรียมการไว้ล่วงหน้า โดยเน้นความคิดริเริ่มของชุมชน การสนับสนุนส่งเสริมศักยภาพของชุมชน การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การสนับสนุนจากรัฐบาลและการประสานงานระหว่างบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4) เป็นขบวนการทางสังคม (Social Movement) หมายถึงเป็นขบวนการที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหว กระตุ้น จูงใจและรณรงค์อันก่อให้เกิดพฤติกรรมการณ์มีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชน การพัฒนาชุมชนจึงต้องใช้แรงจูงใจกระตุ้นเร้าให้ประชาชนตื่นตัว เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ไม่เฉื่อยชาและท้อถอย แต่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการพัฒนาชุมชนประสบความสำเร็จ

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้นักบริหารรัฐกิจในระดับปฏิบัติการนโยบายสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นจะต้องเข้าใจแนวคิดการพัฒนาชุมชนดังกล่าว เพื่อให้การบริหารนโยบายสาธารณะในชุมชนกลายเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและชุมชนในการจัดบริหารนโยบายให้สามารถเปิดระบบราชการไปสู่การสร้างประชาธิปไตยได้ตามที่ วรเดช จันทรศร (2542: 62) ได้ทำการสรุปและเสนอไว้ดังนี้

1) ให้ส่วนราชการรับผิดชอบต่อประชาชนและสาธารณชน โดยต้องมีการรายงานแผนงานที่จะให้ประชาชนและสาธารณชนได้ทราบว่าใน 1 ปี จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอะไร มีผลงานอะไร พัฒนาอะไรที่เป็นรูปธรรมบ้าง

2) ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในระบบเปิด โดยให้มีตัวแทนประชาชน องค์กรประชาชน และสื่อมวลชน ช่วยเป็นคณะกรรมการกลางในการประเมินด้วย โดยทำในระดับอำเภอทุกแห่งทั่วประเทศ

3) ให้หน่วยราชการจัดให้มีประชาพิจารณ์ (Public hearing) ในนโยบายกิจการหรือโครงการสำคัญที่มีผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย

4) ขยายเวลาปีแห่งการส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการพัฒนาประเทศสู่ศตวรรษใหม่ ให้สนองตอบกับความเปลี่ยนแปลงของประชาคมโลกในยุคโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะเพื่อแสดงถึงความห่วงใยของรัฐบาลในการให้บริการแก่ประชาชนเพื่อเป็นการระดมพลัง (mobilize) ประชาชนในการร่วมทำกิจกรรมรัฐ ตลอดจนเพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ส่วนราชการให้ความสำคัญในการให้บริการของรัฐด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้รับบริการและประชาชนผู้บริโภคเพื่อให้เกิดความ เป็นธรรม เสมอภาค มีประสิทธิภาพ บรรลุความพอใจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

5) การจัดทำหนังสือ คู่มือ และการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นๆ เพื่อเป็นการสนับสนุนส่งเสริม และเป็นแนวปฏิบัติให้ส่วนราชการดำเนินการปรับปรุงระบบราชการโดยส่วนราชการนั้นๆ เอง และขยายวงกว้างไปสู่ระบบรวม

6) การปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานรัฐวิสาหกิจในภาพรวมโดยเฉพาะ การเน้นให้มีตัวแทนประชาชนจากกลุ่มหลากหลายที่เกี่ยวข้อง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย

7) ส่งเสริมให้อาสาสมัครประชาชน (Citizen coproducers) ในทุกกิจกรรมของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะและการปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะ เช่น กรณีอาสาสมัครสาธารณสุขมูลฐานประจำหมู่บ้าน (อสม.) แต่ต้องไม่ใช่เป็นลักษณะกว้างที่เป็นเครื่องมือทางการเมือง

8) ส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการให้รางวัลข้าราชการดีเด่นของประชาชน โดยให้มีการประเมินตัดสินจากองค์กรกลาง

ดังนั้นหากจะทำให้นโยบายสาธารณะที่ไปสู่ชุมชนท้องถิ่นสามารถเป็นกระบวนการหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหัวใจของนักบริหารรัฐกิจที่นำนโยบายไปปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่นจะต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ทางการเมืองให้เกิดขึ้นในกระบวนการทำงาน เพราะนักบริหารรัฐกิจทำงานภายใต้ระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตยจะต้องส่งเสริมการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่น เพราะระบบการเมืองในระดับชาตินั้นประชาชนต่างรู้สึกรู้ว่าห่างไกลจากตัวเอง จึงมีผลต่อการมีส่วนร่วมแต่สำหรับกระบวนการบริหารนโยบายในระดับชุมชนท้องถิ่นซึ่งจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก โอกาสที่นักบริหารรัฐกิจจะมีโอกาสส่งเสริมกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการจัดบริหารนโยบายสาธารณะย่อมมีความเป็นไปได้มากกว่า เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองซึ่งมีความเข้มแข็งทางการเมือง ตระหนักถึงสิทธิประโยชน์และความสำคัญของตนในทางการเมือง และในท้ายที่สุดความเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ในการบริหารนโยบายสาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่นก็จะช่วยยกระดับและขยายไปสู่ความเข้มแข็งในระบบการเมืองในระดับชาติได้

การที่จะทำให้อำนาจระดับการบริหารนโยบายสาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่นไปสู่การสร้างฐานรากของระบอบประชาธิปไตยได้นั้นในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าเป็นเรื่องของกระบวนการตัดสินใจซึ่งมีตัวแบบและวิธีการหลากหลายซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอตัวแบบที่น่าสนใจสำหรับการใช้ในการตัดสินใจสำหรับนักบริหารรัฐกิจใน

ระดับชุมชนท้องถิ่นได้ใช้ตัดสินใจในการบริหารนโยบายให้สามารถยกระดับสู่การการจัดทำบริการสาธารณะแนวใหม่ (NPS) ที่มีประสิทธิภาพได้

ตัวแบบการตัดสินใจสำหรับนักบริหารรัฐกิจที่นำนโยบายสาธารณะ ไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น

จากการศึกษาของ Kingdon, John W. (in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., 2007 : pp.445 – 459) ที่ได้อธิบายถึงวิธีตัดสินใจทางนโยบายทั้ง 3 แนวทางการศึกษา ได้แก่ 1) วิธีตัดสินใจแบบเป็นเหตุเป็นผล (Comprehensive Rational), 2) การตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Approach) และ 3) วิธีการตัดสินใจตัวแบบถังขยะ (Garbage can Model) ซึ่งทั้งสามตัวแบบต่างก็มีกระบวนการที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาแล้วทั้งสามแนวทางการศึกษามีจุดร่วมเดียวกันในเรื่องการเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อรับมือกับปัญหา รวมถึงข้อเสนอทางนโยบาย และระบบการเมือง ผู้วิจัยจึงพยายามจัดกลุ่มตัวแบบการตัดสินใจตามที่ Kingdon ได้จำแนกไว้เป็นพื้นฐานและนำเสนอตัวแบบดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อใช้ในการตัดสินใจในการบริหารนโยบายสำหรับนักบริหารรัฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่นที่จะสามารถยกระดับสู่การสร้างฐานรากประชาธิปไตยให้เข้มแข็งซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ตัวแบบที่มีเหตุผล

ตัวแบบที่มีเหตุผลเป็นการตัดสินใจว่าเป็นกระบวนการที่มีองค์ประกอบสำคัญ (Scott, W. G., 1971 : p. 19) คือ 1) กระบวนการค้นหาเพื่อที่จะค้นหาเป้าหมาย 2) การกำหนดวัตถุประสงค์หลังการค้นหา 3) การคัดเลือกทางเลือกหรือยุทธศาสตร์ที่จะบรรลุเป้าหมาย 4) การประเมินผลลัพธ์ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ถือว่าเป็นปัจจัยที่ตัดสินใจทุกประเภทมีอยู่ร่วมกันและการตัดสินใจที่ดีคือการตัดสินใจทางนโยบายที่พิจารณาเลือกนโยบายที่นำไปมาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคม และหลีกเลี่ยงนโยบายซึ่งจะให้ประโยชน์ได้ไม่สูงเกินกว่าต้นทุน ดังนั้นหลักเหตุผลการตัดสินใจจะต้องอยู่บนความรู้ถึง 1) ความต้องการเชิงคุณค่าทั้งหมดของสังคมและ

น้ำหนักเชิงเปรียบเทียบของคุณค่าเหล่านั้น 2) ทางเลือกสาธารณะทั้งหมดที่หาได้ 3) ผลที่จะตามมาทั้งหมดจากทางเลือกนโยบายแต่ละทางเลือก ด้วยเหตุนี้การใช้เหตุผลในการตัดสินใจสาธารณะจึงต้องมีการคิดคำนวณสัดส่วนของประโยชน์ต่อต้นทุนสำหรับทางเลือกสาธารณะแต่ละทางเลือกและทางเลือกนโยบายที่มีประสิทธิภาพที่สุด

2) ตัวแบบการตัดสินใจแบบค่อยเป็นค่อยไป

ตัวแบบต่อมาสืบเนื่องจากปฏิกิริยาต่อข้อวิจารณ์ตัวแบบหลักเหตุผลนั้น ออกมาในรูปของแนวทางการมองที่เป็นทางเลือกอื่นอีกทางเลือกหนึ่งคือ ตัวแบบการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป (incrementalism) ซึ่งมองการตัดสินใจในลักษณะที่เป็นความต่อเนื่องของกิจกรรมที่ผ่านๆมา เช่นนโยบายเกิดจากการดัดแปลงเพิ่มเติมหรือปรับลดจากนโยบายเดิมเท่านั้น ซึ่งเกิดเป็นวิธีการตัดสินใจรูปแบบหนึ่งที่ใช้ลักษณะความเป็นศาสตร์ (Sciences) มาช่วยทำความเข้าใจและเรียกกระบวนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นว่า Muddling Through (Lindblom, Charles E. in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C., 2007 : pp.145 – 155) หรือแปลว่ากระบวนการตัดสินใจแบบผ่านไปอย่างสะเปะสะปะ (ผู้วิจัยแปล) ซึ่ง Lindblom ได้ตอบโต้หรือวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะแบบเดิมที่มักมองลักษณะของกระบวนการที่มีขั้นตอนของกระบวนการที่ชัดเจน แต่การตัดสินใจตามกระบวนการที่เรียกว่า Muddling Through นี้เป็นวิธีการที่ให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ที่มีอยู่หลายข้อในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจจะต้องทำการปรับปรุงและพัฒนาวัตถุประสงค์เหล่านั้น โดยพยายามรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการทำงานร่วมกันเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาที่จะเกิดขึ้นโดยไม่ต้องจัดทำชุดข้อมูลใหม่เพื่อมาจัดการกับปัญหานั้นๆ ซึ่งจะ เป็นประโยชน์สำหรับผู้ตัดสินใจที่มีข้อจำกัดด้านเวลา ข้อมูลและต้นทุนเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางให้ไม่สามารถจำแนกทางเลือกนโยบายสาธารณะและผลที่จะตามมาทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคทางการเมืองที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายของสังคมที่ชัดเจนหรือคำนวณต้นทุนและประโยชน์ที่แม่นยำได้

3) ตัวแบบถึงขยะ

ตัวแบบนี้เป็นวิธีการตัดสินใจที่เสนอโดย Cohen, M.D., J.G March, J.P. Olsen (1972, pp 1-25) ในผลงานที่ชื่อว่า A garbage can model of organizational choice ซึ่งเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์กันระหว่าง สภาพปัญหา (Problems), การแก้ไขปัญหา (Solutions), การมีส่วนร่วม (Participants) และ โอกาสตัดสินใจเลือก (Choice opportunities) ที่แต่ละกระแสต่างๆ เหล่านี้อาจไม่ลงรอยกันระหว่างปัญหาและตัวเลือกซึ่งเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดหรือเป็นเรื่องของอนาคต แต่กระบวนการนี้ก็พยายามสร้างการตัดสินใจรองรับสภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหาของทุกคนในองค์การซึ่งเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นให้พร้อมรับสภาพและแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ดำรงอยู่แล้วในการทำงานในองค์การและตัวเลือกที่จะใช้แก้ปัญหาก็เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับบริบทการทำงาน ซึ่งเมื่อเอาเข้าจริงตัวเลือกในการแก้ไขปัญหาจะถูกทำให้เป็นวิธีการหนึ่งในการทำงานร่วมกับปัญหา, การแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจในขณะที่ปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งการตัดสินใจในการใช้ตัวเลือกใดต้องอยู่บนความสามารถที่จะกระทำได้และมีลักษณะค่อนข้างที่รับรู้ทั่วไปสำหรับปัจจัยที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามกระบวนการของตัวแบบการตัดสินใจแบบถึงขยะนี้ ประกอบด้วยการเก็บสะสมพลังสุทธิขององค์การ การแจกจ่ายพลังงานนั้นกับสมาชิกในองค์การ มีการวางโครงสร้างการตัดสินใจและโครงสร้างนั้นมีการเข้าถึงหรือรับรู้ปัญหาร่วมกัน

จากตัวแบบทั้ง 3 ตัวแบบของการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายไปปฏิบัติในการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ตามที่เกิดขึ้น ในทำนองนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอแนะการตัดสินใจเชิงบูรณาการสำหรับนักบริหารรัฐกิจที่ปฏิบัติงานในการบริหารนโยบายสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นดังนี้

ตัวแบบที่มีเหตุผล เหมาะสำหรับการใช้ตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่มีเป้าหมายชัดเจน มีการศึกษาวิเคราะห์นโยบายอย่างกว้างขวางและรอบด้านมาแล้ว ก่อนที่จะให้มีการปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองที่มีนโยบายชัดเจนในการช่วยเหลือคนยากจนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนของรัฐบาลได้

โดยสะดวกในการกู้เพื่อไปลงทุนประกอบกิจการซึ่งรัฐบาลคิดดอกเบี้ยในราคาต่ำ ในการบริหารนโยบายก็มีการดึงภาคส่วนรัฐวิสาหกิจ เช่น ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ในพื้นที่มาร่วมบริหารและให้มีคณะกรรมการกองทุนในหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนกองทุนและบริหารจัดการกองทุนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมายนโยบายที่รัฐบาลวางไว้ซึ่งมีกระบวนการแสวงหาเหตุผลของการเกิดขึ้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายนั้นๆ ได้แก่ 1) มีกระบวนการค้นหาเพื่อที่จะหาเป้าหมายนโยบายที่ชัดเจน 2) มีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักของการค้นหา 3) มีการคัดเลือกทางเลือกหรือยุทธศาสตร์ที่จะบรรลุเป้าหมาย และ 4) มีการประเมินผลลัพธ์ ซึ่งหากคณะกรรมการกองทุนซึ่งเป็นนักบริหารรัฐกิจในชุมชนท้องถิ่นสามารถสร้างระบบการตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลตามเป้าหมายของนโยบายได้ ก็จะมีการแก้ไขปัญหาความยากจน แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยในชุมชนท้องถิ่นได้จริงพร้อมกับสามารถฐานการเรียนรู้ในการดูแลช่วยเหลือกันในชุมชนไปด้วยอีกทาง

ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป เหมาะสำหรับการตัดสินใจนโยบายสาธารณะที่มีลักษณะต่อเนื่อง และให้อำนาจดุลพินิจการตัดสินใจแก่นักบริหารรัฐกิจในระดับชุมชนหมู่บ้านค่อนข้างมาก เช่น นโยบายส่งเสริมอาชีพในชุมชนท้องถิ่น ของส่วนราชการต่างๆ เช่น กรมพัฒนาชุมชน, กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น ที่พยายามให้ชาวบ้านในชุมชนท้องถิ่นตั้งกลุ่มอาชีพที่ตนเองถนัดขึ้น เช่น การทอผ้า, การแปรรูปสินค้าเกษตร, การหัตถกรรมจากผลผลิตจากไม้ เป็นต้น ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องในการวัดประสิทธิผลของนโยบาย นักบริหารรัฐกิจจะต้องนำนโยบายและสร้างกิจกรรมที่ส่งเสริมอาชีพตามนโยบายเป็นสิ่งที่ติดอยู่แล้ว การตัดสินใจจึงให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ที่มีอยู่หลายข้อในการแก้ไขปัญหาต่างๆ นักบริหารรัฐกิจที่มีอำนาจในการตัดสินใจจะต้องทำการปรับปรุงและพัฒนาวัตถุประสงค์เหล่านั้นโดยพยายามรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการทำงานร่วมกันเพื่อหาทางออกให้กับปัญหาที่จะเกิดขึ้นโดยไม่ต้องจัดทำชุดข้อมูลใหม่เพื่อมาจัดการกับปัญหานั้นๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ตัดสินใจที่มีข้อจำกัดด้านเวลา ข้อมูลและต้นทุนเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางให้ไม่สามารถจำแนกทางเลือกนโยบายสาธารณะและผลที่จะตามมาทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคทางการเมืองที่ทำให้ไม่สามารถกำหนดเป้าหมายของสังคมที่ชัดเจนหรือคำนวณต้นทุนและประโยชน์ที่แม่นยำได้

ตัวแบบถึงขยะ เหมาะสำหรับการใช้ตัดสินใจในนโยบายสาธารณะใหม่ๆ และทำหยาการเปลี่ยนแปลงที่นักบริหารรัฐกิจจะต้องเตรียมพร้อมรับมือกับการแก้ไข ปัญหาจากการดำเนินนโยบายตลอดเวลา เช่น นโยบายการช่วยเหลือชาวนาหรือ ชาวสวนผ่านนโยบายการประกันราคาผลผลิตหรือจำนำผลผลิตต่อรัฐบาล ที่เป็น นโยบายที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ เช่น ฝนแล้ง หรือเศรษฐกิจฝืนผวน ทำให้ราคาผล ผลิตของเกษตรกรไม่สามารถขายได้ในราคาคุ้มทุน จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลออกนโยบาย มาช่วยเหลือ ซึ่งในการบริหารนโยบายในลักษณะนี้ ต้องใช้กระบวนการบริหาร นโยบายผ่านปฏิสัมพันธ์กันระหว่าง สภาพปัญหา (Problems), การแก้ไขปัญหา (Solutions), การมีส่วนร่วม (Participants) และ โอกาสตัดสินใจเลือก (Choice opportunities) โดยพยายามสร้างการตัดสินใจรองรับสภาพปัญหาและการแก้ไข ปัญหาของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้นให้พร้อมรับสภาพและแก้ไข ปัญหาได้ เพราะเมื่อเอาเข้าจริงตัวเลือกในการแก้ไขปัญหาจะถูกทำให้เป็นวิธีการ หนึ่งในในการทำงานร่วมกับปัญหา, การแก้ไขปัญหา และการตัดสินใจในขณะที่ ปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งการตัดสินใจในการใช้ตัวเลือกใดต้องอยู่บนความสามารถที่จะ กระทำได้และมีลักษณะค่อนข้างที่รับรู้ทั่วไป อันจะส่งผลต่อปัจจัยที่จะทำให้เกิด ประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามกระบวนการของโมเดลถึงขยะที่ประกอบด้วย การเก็บ สะสมพลังสุทธิขององค์การ การแจกจ่ายพลังงานนั้นกับสมาชิกในองค์การ มีการวาง โครงสร้างการตัดสินใจและโครงสร้างนั้นมีการเข้าถึงหรือรับรู้ปัญหาาร่วมกัน ซึ่ง เหมาะสมสำหรับการพัฒนานโยบายเร่งด่วนตามสถานการณ์นั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอแนะการตัดสินใจจากตัวแบบทั้งสามตามที่สร้าง ขึ้นนี้เป็นกรอบคร่าวๆ ที่พยายามเน้นการวิเคราะห์การเมืองระดับชาติที่มีผลต่อการ ตัดสินใจในการบริหารนโยบาย ซึ่งที่ผ่านมาสังคมไทยมีการเมืองระดับชาติที่เกิดขึ้น 2 รูปแบบสำคัญคือ รัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง และรัฐบาลที่มาจาก การรัฐประหาร (โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, 2555) ซึ่งต่างเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองระดับชาติที่ เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการทางนโยบาย ดังที่ วรเดช จันทรศร (2540) กล่าวว่าปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติของประเทศไทย ใน ด้านสมรรถภาพของหน่วยงานภาครัฐมีปัญหาคือ การขาดการประสานงาน

และการประสานความคิดของหน่วยภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปสู่กา
ปฏิบัติ เพราะ หน่วยงานราชการมักจะหวงแหนนโยบายหรือโครงการในส่วนที่ตน
รับผิดชอบไม่ยอมให้หน่วยงานราชการอื่นมาช่วงชิง อีกทั้งพยายามจะขยายขอบเขต
แห่งภารกิจหรืออาณาจักรของตนให้กว้างขวางมากขึ้น ตามโอกาสและสถานการณ์ที่
อำนวยให้ ระบบราชการที่ดำรงอยู่จึงมีแนวโน้มที่จะเลือกนโยบายรัฐไปปฏิบัติเฉพาะ
นโยบายที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง อีกอย่างฝ่ายนักการเมืองโดยเฉพาะผู้ที่มาจาก
พรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลจะกำหนดกรอบความสำเร็จของนโยบายรัฐบาลให้
ข้าราชการดำเนินงานโดยเร่งด่วน ดังนั้นนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบ ดูแล เอาใจใส่
จากฝ่ายการเมือง หน่วยงานราชการต่างๆจะให้ความสนใจ เอาใจใส่เป็นพิเศษ ในทาง
ตรงข้ามหากนโยบายใดไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองก็ก็จะทำให้ไม่ได้รับการ
เอาใจใส่ในการกำกับดูแลจากหน่วยงานราชการเท่าที่ควร

ดังนั้นในการวิเคราะห์ส่วนต่อไปนี้จะจึงให้ความสำคัญกับผู้นำนโยบายไป
ปฏิบัติในฐานะผู้ตัดสินใจเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะที่ไปปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น
ให้สามารถสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นอันเป็นฐานรากของสังคมได้ แม้ใน
ระดับนโยบายหรือฝ่ายการเมืองจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น ซึ่งสามารถสรุป
ข้อเสนอแนะการตัดสินใจสำหรับนักบริหารรัฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่นได้ใช้ตัดสินใจ
ในการบริหารนโยบายให้สามารถยกระดับสู่การสร้างฐานรากประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง
ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 : เปรียบเทียบข้อเสนอแนะการตัดสินใจสำหรับนักบริหารรัฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่น

การตัดสินใจแบบเดิม	การตัดสินใจแบบใหม่	ฐานของตัวแบบการตัดสินใจ
ให้ความสำคัญกับความสำคัญกับความเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจ	ควรให้ความสำคัญกับความเป็นรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ที่เกิดขึ้นมาได้ก็ด้วยพลังของชุมชนท้องถิ่นที่กระจายกระจายในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศหลหลวมรวมกันเป็นรัฐที่มั่นคง	ใช้ตัวแบบมีเหตุมีผลในการกำหนดยุทธศาสตร์หลักของชาติไปในทิศทางเดียวกัน และสนับสนุนให้มีการใช้ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปสำหรับการปรับปรุงแก้ไขภารกิจสำหรับนักบริหารรัฐกิจในระดับปฏิบัติการ
ให้ความสำคัญกับการเมืองที่กำหนดนโยบาย	ควรให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่ควรได้รับการดูแลเอาใจใส่เท่าเทียมกับฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะนโยบายที่ผลิตออกมาก็เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน	ใช้ตัวแบบถึงขยะ ในการนำปัญหาที่นักบริหารรัฐกิจจะต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองมาทำการวิเคราะห์แก้ไขและเสนอทางเลือกการทำงานของตนเพื่อให้เกิดการตัดสินใจแบบใหม่ที่สำคัญกับประชาชนมากขึ้น
ให้ความสำคัญกับระเบียบกฎหมายในการปฏิบัติ	ควรให้ความสำคัญกับธรรมเนียมแบบแผนปฏิบัติ หรือจารีตทางวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติควบคู่ไปกับกฎระเบียบของกฎหมายที่ยึดหยุ่น	ใช้ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปใน การทบทวนปัญหาที่เคยเกิดขึ้นจากการปฏิบัติภารกิจตามระเบียบกฎหมายและปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติภารกิจใหม่ที่สอดคล้องกับธรรมเนียมแบบแผนปฏิบัติ

	<p>เพื่อให้ภารกิจของนักบริหารรัฐกิจระดับชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารนโยบายสาธารณะได้สอดคล้องกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ เกิดกระบวนการเรียนรู้ การปฏิบัติงานสำหรับนักบริหารรัฐกิจเพิ่มขึ้นด้วย</p>	<p>หรือจารีตทางวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ</p>
<p>ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือของหน่วยงานปฏิบัตินโยบาย</p>	<p>ควรให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะหรือการสร้างเสริมความเข้มแข็งขององค์การชุมชนให้เกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นแทนหน่วยราชการเจ้าของภารกิจ เพื่อให้ภารกิจมีความต่อเนื่องและยั่งยืน</p>	<p>ใช้ตัวแบบมีเหตุมีผลในการวิเคราะห์การปฏิบัติการให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และสนับสนุนให้มีการใช้ตัวแบบถึงขยะสำหรับการปรับปรุงภารกิจสำหรับนักบริหารรัฐกิจที่ปฏิบัติการในชุมชนท้องถิ่น</p>
<p>ให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่า</p>	<p>ควรให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณราชการว่ามาจากภาษีของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน พร้อมกับสร้างอรรถประโยชน์สาธารณะให้กับประชาชนในฐานะเป็นเงินลงทุนในการขับเคลื่อนกิจกรรมสาธารณะร่วมกันใน</p>	<p>ใช้ตัวแบบมีเหตุมีผลในการวิเคราะห์การปฏิบัติการในการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปเพื่อสร้างอรรถประโยชน์สาธารณะในชุมชนท้องถิ่น และสนับสนุนให้มีการใช้ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปสำหรับการปรับปรุงภารกิจการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับนักบริหารรัฐกิจที่ปฏิบัติการ</p>

	ชุมชนท้องถิ่น	ในชุมชนท้องถิ่น
ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่นว่ามีลักษณะเหมือนกัน	ควรให้ความสำคัญกับกับความแตกต่างของการจัดบริการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ว่ามีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไม่เหมือนกัน การแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นจึงควรนำบริบทหรือสภาพทางสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายและกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย	ใช้ตัวแบบมีเหตุมีผลในการวิเคราะห์การปฏิบัติการในการปฏิบัติงานสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่มีลักษณะแตกต่างกันทางสังคมและวัฒนธรรม และสนับสนุนให้มีการใช้ตัวแบบถึงขยะ สำหรับนำสภาพสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นมาเป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจสำหรับนักบริหารรัฐกิจที่ปฏิบัติการในชุมชนท้องถิ่น
ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการหรือบุคคลในภาครัฐในชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่เป็นหลัก	ควรให้ความสำคัญกับบุคคลนอกภาครัฐ เช่น ประชาชน ชุมชน พระสงฆ์ นักเคลื่อนไหวทางสังคม ในชุมชนท้องถิ่น หรือบุคคลที่มีประสบการณ์ในการทำงานให้กับชุมชนท้องถิ่น มาร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกิดการระดมสรรพกำลัง และการยอมรับนโยบายของรัฐไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น	ใช้ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไปในการทบทวนปัญหาภารกิจของรัฐที่เคยเกิดขึ้นจากการปฏิบัติภารกิจด้วยตัวข้าราชการหรือบุคคลของรัฐฝ่ายเดียว เพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติภารกิจใหม่ที่ดึงบุคคลภายนอกภาครัฐในชุมชนท้องถิ่น ในการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติร่วมกับข้าราชการมากขึ้น

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติกับการสร้างการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น จากนักบริหารรัฐกิจ

ศาสตราจารย์ ดร. วรเดช จันทรรคน นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ไทย ที่เชี่ยวชาญทางด้านทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัตินั้น ได้อธิบายว่า กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติจะมีอยู่ 2 ระดับ คือระดับมหภาค ได้แก่การแปลงนโยบาย ไปสู่แผน แผนงาน โครงการ กิจกรรม และงาน และระดับจุลภาค คือนโยบายจากส่วนกลางได้รับการนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละชุมชนท้องถิ่นที่ยอมรับนโยบายจากส่วนกลางมาเป็นนโยบายของชุมชนท้องถิ่นมากขึ้นน้อยแค่ไหน ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว จุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอยู่ที่กระบวนการขั้นตอนในระดับจุลภาค (วรเดช จันทรรคน, 2538 : 217) ดังนั้นผู้เขียนจึงต้องการนำเสนอส่วนนี้เพื่อยืนยันว่าการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัตินักบริหารรัฐกิจในชุมชนท้องถิ่นสามารถเป็นกระบวนการในการเรียนรู้การสร้างประชาธิปไตยฐานรากจากในประเทศไทยได้

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการแสวงหากลไกที่จะเปลี่ยนตัวนโยบายที่เป็นอักษรไปสู่การปฏิบัติหรือการกระทำให้ได้ รวมไปถึงการพิจารณาหาหน่วยงานหรือองค์กรที่จะเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายไปดำเนินการ บังคับใช้ หรือทำให้เกิดขึ้น ทั้งนี้การแสวงหากลไกหรือหน่วยงานที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จหรือความล้มเหลวของตัวนโยบาย ซึ่งตามทัศนะของ Paul Berman (อ้างในจุมพล หนิมพานิช, 2551 : 4-27) ได้กล่าวถึงกระบวนการขั้นตอนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาคไว้ 3 ขั้นตอนย่อย ได้แก่ **ขั้นระดมพลัง (Mobilization)**, **ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation)** และ**ขั้นสุดท้าย คือขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Cohesion) หรือต่อเนื่อง**

ขั้นระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานราชการในระดับชุมชนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ 1) การพิจารณารับ

นโยบาย และ 2) การแสวงหาการสนับสนุน ซึ่งความสำเร็จของการนำนโยบายปฏิบัติ จะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนท้องถิ่น หากประชาชน และกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชนท้องถิ่นไม่สนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของแผนงาน/โครงการ ก็จะทำได้ไม่มากนัก โดยทั่วไปการสนับสนุนนโยบายในรูปของแผนงาน/โครงการ บางครั้งอาจจะเป็นการสนับสนุนในรูปของวิชาการหรือด้านเทคนิคหรือด้านการบริหารจัดการจากประชาชน จากผู้นำชุมชน จากองค์กรชุมชนที่มีในชุมชนท้องถิ่น

ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) เป็นขั้นต่อเนื่องจากขั้นระดมพลัง ขั้นตอนนี้ก็เป็นขั้นการปฏิบัติจริง การสร้างความสำเร็จในขั้นนี้ขึ้นอยู่กับ การแสวงหาวิธีการในการปรับแผนปฏิบัติงานเพื่อปรับแผนงานและ/โครงการให้ สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งหน่วยงานราชการในระดับชุมชนท้องถิ่นเองก็ต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติให้เข้ากับแผนงาน และหรือโครงการนั้นๆ ด้วย

ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Cohesion) หรือต่อเนื่อง เป็นขั้นที่ผู้กำหนดนโยบายจากส่วนกลางฝากไว้กับนักบริหารรัฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายในชุมชนท้องถิ่น ในการเป็นผู้ผลักดันตัวเองขึ้นมาเป็นผู้นำในการชักจูงให้ผู้ปฏิบัติเห็นความสำคัญของนโยบายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในขั้นนี้เปรียบได้กับการบริหารรัฐกิจตามนโยบายเป็นภารกิจประจำวันเพื่อให้เกิดการยอมรับทั้งจากหน่วยงานราชการและประชาชนในพื้นที่จัดทำนโยบาย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าหากนโยบายสามารถตอบสนองความต้องการของพวกตนได้ การดำเนินการตามขั้นตอนที่สามเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ แต่ในทางปฏิบัติ นโยบายหลายนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล นโยบายอื่นๆ ก็ไม่ได้รับการดำเนินการหรือสานต่ออีกต่อไป ในกรณีนี้ขั้นตอนที่สามจึงเกิดขึ้นได้ยากหรือไม่ได้เลย (วรเดช จันทรศร, 2538 : 200)

ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นจึงส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม หากนักบริหารรัฐกิจในชุมชนท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ในนโยบายที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบายโดยเข้าใจว่าตนเองปฏิบัติงานในกระบวนการหนึ่งของระบบการเมืองที่จะต้องสร้างการยอมรับและเรียนรู้ทางการเมืองการปกครองให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนในระดับชุมชนท้องถิ่นด้วยแล้ว ก็จะทำให้ นักบริหารรัฐกิจเป็นผู้นำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติเพื่อพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้ด้วยด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน เป็นผู้ร่วมควบคุมการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนเพื่อให้ประชาชนเกิดความรัก ความศรัทธาและจงรักภักดีต่อชุมชน และใช้แนวคิดการพัฒนาชุมชนตามที่เสนอมาก่อนหน้านี้ได้แก่ นักบริหารรัฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญกับ คน โดยถือว่าคุณค่ามีความสำคัญมากที่สุด สร้างแผนงาน/และโครงการในชุมชนท้องถิ่นให้การมีส่วนร่วมของประชาชน ให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเอง พึ่งตนเองได้ เป็นโครงการที่ช่วยสร้างความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของประชาชนตรงตามความต้องการของชุมชน นำคุณค่าหรือประโยชน์จากทรัพยากรที่มีการใช้ในการบริหารนโยบายชุมชน มีการสร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน และรัฐบาลร่วมกันจากการปฏิบัติตามแผนงาน/โครงการ เกิดการร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน เกิดการพัฒนาแบบบูรณาการ และสร้างความสมดุลในการพัฒนาสังคมผ่านนักบริหารรัฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่นที่ออกแบบเป็นกระบวนการ วิธีการ โครงการ ตามการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติดังนี้

1) มีการดำเนินงานสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องกันเป็นลำดับจะขาดขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไม่ได้

2) มีเครื่องมือในการพัฒนาคน กลุ่มและองค์กรด้วยการให้การศึกษาชุมชน และการจัดระเบียบสังคม จึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานให้ชัดเจน

3) มีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า โดยเน้นความคิดริเริ่มของชุมชน การสนับสนุนส่งเสริมศักยภาพของชุมชน การมีส่วนร่วมของคนในชุมชน การสนับสนุนจากรัฐบาลและการประสานงานระหว่างบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4) สร้างขบวนการทางสังคม ในการเคลื่อนไหว กระตุ้น จูงใจและรณรงค์ อันก่อให้เกิดพฤติกรรมการมีส่วนร่วมของบุคคลในชุมชน การพัฒนาชุมชนจึงต้องใช้แรงจูงใจกระตุ้นเร้าให้ประชาชนตื่นตัว เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา ไม่เฉื่อยชาและทอดถอย แต่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากการพัฒนาชุมชน ประสบความสำเร็จ

สำหรับตัวแสดงจากผู้เกี่ยวข้องในวงจรวางนโยบายที่ไปสู่ชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับนักบริหารรัฐกิจในระดับปฏิบัติการในพื้นที่ซึ่งเป็นผู้ดำเนินนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่นนั้นควรเรียนรู้การทำความเข้าใจความเป็นการเมืองว่าเกี่ยวพันอยู่กับหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมืองที่ให้ความเห็นชอบ ดูแล ติดตามการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติ ฝ่ายระบบราชการ ที่เป็นหน่วยงานกลไกต่างๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญในการดำเนินงานไปปฏิบัติ ทั้งในแง่ของเครือข่ายระบบราชการที่เชื่อมโยงนโยบายให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างครอบคลุม รวมถึงทักษะหรือองค์ความรู้ในระบบราชการที่จะทำให้การดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวนักบริหารรัฐกิจหรือข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเอง ก็ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติ เพราะกล่าวได้ว่าเป็นผู้ปฏิบัติ นโยบายอย่างแท้จริง ทั้งในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้นโยบาย ผู้อำนวยการให้นโยบาย สามารถดำเนินการได้ รวมถึงเป็นผู้เปิดเผยข้อมูลทางนโยบายให้แก่ผู้ที่รับผลจากนโยบาย และชุมชนท้องถิ่นในฐานะพื้นที่ปฏิบัติการและที่รองรับผู้ได้รับผลจากนโยบายผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวพันอยู่กับหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง ที่ให้ความเห็นชอบ ดูแล ติดตามการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติ ระบบราชการ เป็นหน่วยงานกลไกต่างๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญในการดำเนินงานไปปฏิบัติ ทั้งในแง่ของเครือข่ายระบบราชการที่เชื่อมโยงนโยบายให้สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างครอบคลุม รวมถึงทักษะหรือองค์ความรู้ในระบบราชการที่จะทำให้การดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้าราชการ ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการ

นำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะกล่าวได้ว่าเป็นผู้ปฏิบัตินโยบายอย่างแท้จริง ทั้งในฐานะที่เป็นผู้บังคับใช้นโยบาย ผู้อำนวยการให้นโยบายสามารถดำเนินการได้ รวมถึงเป็นผู้เปิดเผยข้อมูลทางนโยบายให้แก่ผู้ที่รับผลจากนโยบาย ซึ่งหากจะสามารถพัฒนาระบบราชการให้สามารถปรับตัวเพื่อรองรับภารกิจของนักบริหารรัฐกิจในชุมชนท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ในนโยบายที่แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้กำหนดนโยบาย ได้ควรมีการปรับตัวระบบราชการและแนวความคิดการปฏิบัติงานของตัวข้าราชการหรือนักบริหารรัฐกิจผู้ปฏิบัติงานในการตัดสินใจเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น ดังนี้

1) เสนอแนะให้ควรให้ความสำคัญกับความเป็นรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ที่เกิดขึ้นมาได้ก็ด้วยพลังของชุมชนท้องถิ่นที่กระจายในพื้นที่ต่างๆทั่วประเทศหล่อหลอมรวมกันเป็นรัฐที่มั่นคง

2) เสนอแนะให้ควรให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่ควรได้รับการดูแลเอาใจใส่เท่าเทียมกับฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะนโยบายที่ผลิตออกมา ก็เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน

3) เสนอแนะให้ควรให้ความสำคัญกับธรรมเนียมแบบแผนปฏิบัติ หรือจารีตทางวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควบคู่ไปกับกฎระเบียบของกฎหมายที่ยืดหยุ่นเพื่อให้ภารกิจของนักบริหารรัฐกิจระดับชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารนโยบายสาธารณะได้สอดคล้องกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ เกิดกระบวนการเรียนรู้การปฏิบัติงานสำหรับนักบริหารรัฐกิจเพิ่มขึ้นด้วย

4) เสนอแนะให้ควรให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะ หรือการสร้าง ความเข้มแข็งขององค์การชุมชนให้เกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นแทนหน่วยราชการเจ้าของภารกิจ เพื่อให้ภารกิจมีความต่อเนื่องและยั่งยืน

5) เสนอแนะควรให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณราชการว่ามาจากภาษีของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนพร้อมกับสร้างอรรถประโยชน์สาธารณะให้กับประชาชนในฐานะเป็นเงินลงทุนในการขับเคลื่อนกิจกรรมสาธารณะร่วมกันในชุมชนท้องถิ่น

6) เสนอแนะให้ควรให้ความสำคัญกับความแตกต่างของการจัดบริการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ว่ามีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไม่เหมือนกัน การแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นจึงควรนำบริบทหรือสภาพทางสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายและกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

7) เสนอแนะควรให้ความสำคัญกับบุคคลนอกภาครัฐ เช่น ประชาชน ชุมชน พระสงฆ์ นักเคลื่อนไหวทางสังคมในชุมชนท้องถิ่น หรือบุคคลที่มีประสบการณ์ในการทำงานให้กับชุมชนท้องถิ่น มาร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกิดการระดมสรรพกำลัง และการยอมรับนโยบายของรัฐไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น

สรุป

การศึกษานโยบายสาธารณะมีความเป็นศาสตร์ที่เกิดจากการบูรณาการจากศาสตร์แขนงต่างๆ ประกอบกันขึ้นเป็นสหวิทยาการอย่างมาก แทบแยกกันไม่ได้ระหว่างคุณค่าทางการเมืองและหลักการบริหารที่เกิดขึ้นผ่านกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเทศไทยที่ผ่านมาพยายามสร้างนักบริหารรัฐกิจในระดับชุมชนท้องถิ่นให้มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองหรือนักการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ แต่บริบทของสังคมไทยเองปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยมากทำให้ให้นโยบายสาธารณะที่เป็นผลผลิตทางการเมืองเกิดการปรับเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐบาลทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมฐานรากคือชุมชนท้องถิ่นที่เป็นพื้นที่รองรับนโยบายสาธารณะผ่านกลไกสำคัญคือหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจในการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การ

ปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจน และส่วนใหญ่ยังคงถูกรอบงำด้วยแนวคิดระบบราชการ ที่เน้นสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การสั่งการจากบนลงล่าง และระเบียบกฎหมายในการควบคุมการตัดสินใจในการนำนโยบายสาธารณะของเจ้าหน้าที่รัฐระดับปฏิบัติการในการจัดทำบริการสาธารณะในระดับชุมชนท้องถิ่น ทำให้การนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติของไทยเท่าที่ผ่านมาไม่เกิดกระบวนการเรียนรู้เพื่อตอบสนองต่อการสร้างข้อเสนอแนะสำหรับการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ และสร้างชุมชนท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาและเข้มแข็งเป็นฐานรากที่มั่นคงของประเทศได้ พร้อมทั้งเกิดการสร้างสรรค์ระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่เกิดการยอมรับจากประชาชนและเรียนรู้ในการทำงาน

ดังนั้นจากการค้นคว้าที่เกิดขึ้นในบทความชิ้นนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษากระบวนการทางนโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้น เพื่อจะทำให้เข้าใจนโยบายทางการเมืองที่แฝงในกระบวนการทางนโยบายตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งทำให้กระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติในชุมชนท้องถิ่นมีลักษณะตามที่ปรากฏ ได้แก่ 1) ให้ความสำคัญกับความ เป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจ, 2) ให้ความสำคัญกับฝ่ายการเมืองที่กำหนดนโยบาย, 3) ให้ความสำคัญกับระเบียบกฎหมายในการปฏิบัติ 4), ให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ส่วนตัว หรือของหน่วยงานปฏิบัตินโยบาย, 5) ให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่า, 6) ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในชุมชนท้องถิ่นว่ามีลักษณะเหมือนกัน และ 7) ให้ความสำคัญกับตัวข้าราชการหรือบุคคลในภาครัฐในชุมชนท้องถิ่นเป็นกลไกการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของนักบริหารรัฐกิจในชุมชนท้องถิ่นแบบเดิมไปด้วย

จากสิ่งดังกล่าวเพื่อให้ความรู้ว่าตัวนักบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้องกับกลไกต่างๆ ของชั้นกระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับชุมชนท้องถิ่นว่าเป็นขั้นที่ควรข้อเสนอสำหรับการปฏิบัติงานสำหรับการตัดสินใจเชิงบูรณาการจากตัวแบบต่างๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนฐานรากในประเทศไทยให้เกิดขึ้น

ได้แก่ 1) ควรให้ความสำคัญกับความเป็นรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ที่เกิดขึ้นมาได้ก็ด้วยพลังของชุมชนท้องถิ่นที่กระจายตัวในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศหล่อหลอมรวมกันเป็นรัฐที่มั่นคง, 2) ควรให้ความสำคัญกับประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย ที่ควรได้รับการดูแลเอาใจใส่เท่าเทียมกับฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะนโยบายที่ผลิออกมาถ้าเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน, 3) ควรให้ความสำคัญกับธรรมเนียมแบบแผนปฏิบัติ หรือจารีตทางวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่นในการดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควบคู่ไปกับกฎระเบียบของกฎหมายที่ยืดหยุ่นเพื่อให้ภารกิจของนักบริหารรัฐกิจระดับชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารนโยบายสาธารณะได้สอดคล้องกับบริบทสังคมและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ เกิดกระบวนการเรียนรู้การปฏิบัติงานสำหรับนักบริหารรัฐกิจเพิ่มขึ้นด้วย, 4) ควรให้ความสำคัญกับผลประโยชน์สาธารณะ หรือการสร้างความเข้มแข็งขององค์การชุมชนให้เกิดการรวมกลุ่มกันเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นแทนหน่วยราชการเจ้าของภารกิจ เพื่อให้ภารกิจมีความต่อเนื่องและยั่งยืน, 5) ควรให้ความสำคัญกับการใช้จ่ายงบประมาณราชการว่ามาจากภาษีของประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการและการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน พร้อมทั้งสร้างอรรถประโยชน์สาธารณะให้กับประชาชนในฐานะเป็นเงินลงทุนในการขับเคลื่อนกิจกรรมสาธารณะร่วมกันในชุมชนท้องถิ่น, 6) ควรให้ความสำคัญกับความแตกต่างของการจัดบริการสาธารณะในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ว่ามีบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไม่เหมือนกัน การแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นจึงควรนำบริบทหรือสภาพทางสังคมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายและกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย และ 7) ควรให้ความสำคัญกับบุคคลนอกภาครัฐ เช่น ประชาชน ชุมชน พระสงฆ์ นักเคลื่อนไหวทางสังคมในชุมชนท้องถิ่น หรือบุคคลที่มีประสบการณ์ในการทำงานให้กับชุมชนท้องถิ่น มาร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐในชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้เกิดการระดมสรรพกำลัง และการยอมรับนโยบายของรัฐไปเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนท้องถิ่น

ทั้งนี้เพื่อทำให้นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นสามารถสร้างกระบวนการขั้นตอนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในระดับจุลภาคคือชุมชนท้องถิ่น ได้แก่ ชั้นระดม

พลัง (Mobilization), ขั้นการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นสุดท้าย คือขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น (Cohesion) หรือต่อเนื่อง อันจะเกิดการยอมรับนโยบายจากส่วนกลางมาเป็นนโยบายของชุมชนท้องถิ่นและการนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละชุมชนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นเกิดการพัฒนา และเข้มแข็งเป็นฐานรากที่มั่นคงของประเทศสืบไป

เอกสารและสิ่งอ้างอิง

- กุลธน ธนาพงศธร. 2522. **หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. 2555. **การเมืองการปกครองไทย** : หลายมิติ. กรุงเทพฯ : วาสนา
- โกวิท พวงงาม. 2553. **การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น (Community and Local Self Governance)**. กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- จุมพล นิมพานิช. 2551. **การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ใน การวางนโยบาย โครงการ และการบริหารโครงการ**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- จุมพล นิมพานิช. 2552 . **การวิเคราะห์นโยบาย: ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และ กรณีตัวอย่าง**. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2553. **เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย** . กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นพพล อัครชาติ. 2557. “ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างผู้แทนในระดับต่างๆ กับ เครือข่ายสื่อแดงในระดับหมู่บ้าน : กรณีศึกษาหมู่บ้านโพนนาคี โพนวิสัย อำเภอลำดวน จังหวัดกาฬสินธุ์” ในรายงานสืบเนื่องจากการประชุม (Proceedings) การประชุมวิชาการระดับชาติ “รัฐศาสตร์ฯ มข. 50 ปี ทำดีเพื่อสังคม”. เชียงใหม่ : คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, น. 109 - 132
- บำรุง บุญปัญญา. 2549. **สามทศวรรษ แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน**. สุรินทร์ : โครงการจัดพิมพ์ดอกตู๋ป่า
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. 2556. **การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง : วาทกรรม อำนาจ และ พลวัตชนบทไทย**. กรุงเทพฯ : ฟ้ายิวกัน
- มยุรี อนุমানราชชน. 2549. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: เอ็กเซอร์เน็ท
- ราชบัณฑิตยสถาน. 2546. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน

วรเดช จันทรศร. 2538. “การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ” ใน เอกสารการสอน
ชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน. นนทบุรี : สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

วรเดช จันทรศร. 2540. **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กราฟิก
ฟอร์แมท.

วรเดช จันทรศร. 2542. **การพัฒนากระบวนการไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ :
สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย

ศุภชัย ยาวะประภาส. 2529. “การประเมินนโยบาย” ใน **เอกสารการสอนชุด
วิชาการวางแผนนโยบายโครงการ และการบริหารโครงการ.** นนทบุรี :
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร. 2555. **นโยบายสาธารณะระดับ
ท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ : จุดทอง

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2550. **การเมืองของพลเมืองสู่สหัสวรรษใหม่.** กรุงเทพฯ :
มติชน

Bamberger, M. 2000. “The Evaluation of International Development
Programs : A View from the Front”. **American Journal of
Evaluation**, 21 (1): pp. 95 – 102.

Cohen, M.D., J.G March, J.P. Olsen (1972) “A garbage can model of
organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, 17, 1
:pp 1-25

Dye, Thomas R. 2005. **Understanding Public Policy.** New Jersey :
Pearson Education

Dunleavy, Patrick “Explaining the Privatization Boom: Public Choice
Versus Radical Approaches” in Hill, Michael (1993) **The Policy
Process: A Reader.** Hertfordshire : Harvester Wheatsaf, pp. 135
– 152

Elmore, Richard E. “Organizational models of social program
implementation”, in Hill, Michael (1993) **The Policy Process: A
Reader.** Hertfordshire : Harvester Wheatstheaf, pp. 313 – 348.

- Frederickson, George H. and Smith, Kevin B. (2003) **The Public Administration Theory Primer**. Colorado : Westview Press, Chapter 9 : Theory of Governance, pp.207 - 227
- Goodnow, Frank J. “Politics and Administration”, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007) **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, pp. 28 – 35
- Kevin B. Smith. **The Public Policy Theory Primer**. Iowa: Westview, 2009.
- Kingdon, John W. “How Does an Idea ‘s Time Come? Agendas Alternative and Public Alternative, and Public Policies”, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007) **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, pp.445 – 459
- Lasswell, H.D., 1968. “The Policy Sciences” in The Encyclopedias of the Social Sciences, Vol. 12, Macmillan/Free Press, New York.
- Lindblom, Charles E. “The Science of Muddling Through”, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. (2007) **Classics of Public Administration**. Wadsworth : Cengage Learning, pp.145 - 155
- Miller, Hugh T. “Everyday Politics in Public Administration” **The American Review of Public Administration**, June 1993, Vol.23, No. 2, pp.99 – 116
- Renee A. Irvin and John Stansbury. 2002. “**Citizen Participation in Decision- Making : Is it Worth the Effort?**”
http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/Journal_Issue1_Irving.pdf
- Robert E. Goodin and Hans – Dieter Klindermann (2000) **A New Handbook of Political Science**. (2nd) London : Oxford.
- Sabatier, Paul A. “The Need for Better Theories”, in Shafritz, Jay M. & Hyde, Albert C. 2007. **Classics of Public Administration**. Wadsworth: Cengage Learning, pp.445 - 459