

ความสำเร็จของนโยบายสาธารณะสู่ความเข้มแข็ง ของชุมชนท้องถิ่นไทย

The Success of The Public Policy towards The Strength of Thai Local Community

ยูวเรศ หลุดพา¹

Yuvares Ludpa¹

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยต้องพบกับการเปลี่ยนแปลงมากมายทั้งโลกาภิวัตน์ สภาพแวดล้อมต่างๆ ที่เปลี่ยนไปซึ่งล้วนแต่ส่งผลต่อการบริหารจัดการประเทศ นโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ ชุมชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเพื่อให้ชุมชนมีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และเป็นชุมชนหรือท้องถิ่นที่เข้มแข็งสามารถบริหารจัดการตนเองได้ และมีความยั่งยืนต่อไป ดังนั้น ทุกภาคส่วนควรให้ความร่วมมือในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ทั้งในระดับการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายสู่การปฏิบัติของภาครัฐและชุมชนควรให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการนำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนอย่างแท้จริง รวมทั้งเป็นแนวทางในการนำไปสู่การพัฒนาในระดับประเทศต่อไปจากข้อความดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสนใจที่จะศึกษาความสำเร็จของนโยบายสาธารณะสู่ความเข้มแข็งของชุมชนของท้องถิ่นไทย เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นให้เป็นชุมชนที่เข้มแข็งต่อไป

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ, การนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติชุมชน, ความร่วมมือ, องค์การส่วนท้องถิ่น, ความสำเร็จ

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, โทร. 095-9522567, e-mail: yuwares_lp@hotmail.com

¹ Lecturer, Faculty of Political Science and Public Administration Rajabhat Maha Sarakham University, Tel. 095-9522567, e-mail: yuwares_lp@hotmail.com

Abstract

Currently, Thailand is facing many changes such as globalization and environment which affect nation administration, public policy, public policy makers, public policy stakeholders, community, and other stakeholders. They are all the key part of important mechanisms for driving the development for the better life especially in the local level which is the level of the majority people in country for being strong, sustainable, and self-reliance community. Consequently, all sectors should participate in the administration for building up the reliance on each other in the level of public policy specifying and implementing. Community should also participate in implementing the policy for creating products and outcome correctly and also for the highly profit for people. This could also be the guideline for the development in national level. As mentioned earlier, the writer was interested in studying the success of the public policy towards the community strength in local of Thailand for investigating the problems and finding out the guideline of the implementation of public policy in the local level to promote the strong community.

Keyword : Public Policy, Public Policy Implementation, Community, Collaboration, Local Organization, Success

บทนำ

มนุษย์ได้ชื่อว่าเป็นสัตว์สังคมอาศัยอยู่รวมกันเป็นกลุ่มซึ่งเป็นสาเหตุให้จำเป็นต้องทำกิจกรรมร่วมกัน แบ่งงานกันทำ เพื่อทำมาหาเลี้ยงชีพ หรือประกอบพิธีการต่างๆ ดำรงเผ่าพันธุ์ให้ยืนยงตลอดไป การรวมกลุ่มกันเพื่อทำงานหรือกิจกรรมใดๆ แสดงให้เห็นรูปแบบขององค์กรได้เกิดขึ้นแล้ว ทั้งนี้การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งนั้นเกิดจากคนหลายคนแต่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน (Kosolkittiamporn, Saovaluk., & Kenaphoom, Sanya. (2016) เหล่านี้ผลักดันให้เกิดการรวมตัวของมนุษย์กลายเป็นสังคม ประเทศชาติ ซึ่งการรวมกลุ่มกันนี้เพื่อก็มุ่งหวังเพื่อให้เกิดการดูแลซึ่งกันและกัน

โดยออกมาเป็นแนวทางการในการบริหารจัดการ เรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” นโยบายสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะกับชุมชนท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กันอย่างไร และส่งผลต่อการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นอย่างไร ใครได้ใครเสีย หรือเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่รัฐตั้งใจที่จะทำหรือไม่ทำ (Dye, 1984) ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส เช่น การควบคุมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมและความพยายามในการขจัดความขัดแย้งกับสังคมอื่นๆ เป็นต้น (Kenaphoom, Sanya. 2016) ประเทศไทยเช่นเดียวกัน นโยบายสาธารณะจะถูกกำหนดโดยรัฐหรือจากส่วนกลางและถ่ายทอดสู่แผนบริหารราชการแผ่นดินและแปลงสู่แผนปฏิบัติราชการตามกระบวนการของนโยบายและภายใต้กฎหมายต่างๆ ต่อบริษัทราชการต่างๆ รับการถ่ายทอดนโยบายสาธารณะและนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ ภายใต้โครงการและความรับผิดชอบขององค์กรต่างๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนา การส่งเสริม การสนับสนุนและการปรับปรุงเพื่อให้คุณภาพชีวิตของชุมชนดีขึ้น รายได้เพิ่มขึ้น มีอาชีพ มีสุขอนามัยที่ดี มีสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งต้องอาศัยความสัมพันธ์ ความเข้าใจและคุณธรรมจริยธรรมทางการเมือง (Mari, Duncan & John, 2009) ก้าวสู่การเป็นชุมชนที่เข้มแข็ง ชุมชนที่มีความสุขและความยั่งยืนในการดำรงชีพ ซึ่งเป็นเป้าหมายที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและการตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน การนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะมีเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (John & Marilee, 1990) ทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและชุมชนควรร่วมมือร่วมใจกันในการพัฒนาประเทศโดยผ่านกระบวนการของนโยบายสาธารณะตั้งแต่การก่อตัวนโยบาย (Policy Formation) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) และกระบวนการความต่อเนื่อง/ การทดแทน/ สิ้นสุด/ ปรับปรุง (Policy Maintenance, Successions, Terminations) (Sirisumphun, Thosapon. 1992) ทุกขั้นตอนควรเกิดจากการร่วมมือร่วมใจในการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ ความจำเป็น และปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง นอกจากนั้นการร่วมมือกัน (Engagements) ระหว่างชุมชนกับภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับท้องถิ่นย่อมมีความเข้าใจในสภาพแวดล้อม ค่านิยม วัฒนธรรม และการดำรงชีวิตของชุมชน ดังนั้นภาครัฐส่วนท้องถิ่นควรเป็นตัวแทนของชุมชนเพื่อเป็นกระบอกเสียงและเป็นผู้นำชุมชนสู่การพัฒนาต่อไป

อย่างไรก็ตามความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นนอกจากกระบวนการนโยบาย แผนงาน กลยุทธ์ และ ยุทธศาสตร์อาจจะไม่เพียงพอต่อความสำเร็จของนโยบาย ซึ่งอาจจะขึ้นอยู่กับการร่วมมือ และการยอมรับของผู้นำไปปฏิบัติด้วย

ดังนั้น ข้อความดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนสนใจที่จะศึกษาความสำเร็จของนโยบาย สาธารณะสู่ความเข้มแข็งของชุมชนของท้องถิ่นไทย เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทาง ของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติในระดับท้องถิ่นให้เป็นชุมชนที่เข้มแข็งต่อไป โดยผู้เขียน เริ่มจากการตั้งประเด็นข้อถกเถียงทางวิชาการด้วยวิธีการคิดเชิงเหตุผล (Rational Conceptual Thinking) (Kenaphoom, Sanya. 2014a) จากนั้นทำการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ด้วยทบทวนวรรณกรรม (Kenaphoom, Sanya. 2014b) รายละเอียด ดังต่อไปนี้

นโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือแนวทางที่ภาครัฐกำหนดเป็นแนวทางในการบริหารจัดการ ประเทศในด้านต่างๆ เพื่อยกคุณภาพชีวิตของคนในประเทศ เป็นตัวกำหนดทิศทางของ ประเทศเนื่องจากรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารจะต้องลงนโยบายแห่งรัฐ ตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางการบริหารจัดการประเทศ ดังความหมายสาธารณะของ โทมัส อาร์ ดาย ที่กล่าวว่า นโยบายสาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำ (Dye, 1984) มีขั้นตอนของนโยบายดังนี้

1. การก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation) ซึ่งอาจเกิดจากข้อเรียกร้อง ปัญหา การเปลี่ยนแปลงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ กลุ่มผลประโยชน์ โดยมองว่า ตัวปัญหา คืออะไร อะไรเป็นสาเหตุของปัญหา และจะได้รับความสนใจจากผู้กำหนดนโยบาย อย่างไร (Jame E. Anderson, 1979) นอกจากนี้ปัญหาสาธารณะมักมีความซับซ้อน ขาดความชัดเจน และมีความละเอียดอ่อนและเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลง ไป (William N. Dunn, 1994) ซึ่งมีรูปแบบเกี่ยวกับการก่อตัวของนโยบายสาธารณะ 4 รูปแบบดังนี้ 1) แบบถังขยะ (Garbage Model) ที่เป็นการนำปัญหาที่เกิดขึ้น มาจับคู่กับวิธีการหรือแนวทางการแก้ไขที่มีอยู่แล้ว หรือเป็นการจับแพะชนแกะ (Charles H. evine, 1985) 2) ตัวแบบชุมชนนโยบาย (Policy Communities) 3) ตัวแบบผู้ประกอบการนโยบาย (Policy Entrepreneurs) และ 4) ตัวแบบหน้าต่าง นโยบาย (Policy Window) มองว่าการที่จะเข้าสู่วาระนโยบายจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และโอกาส หรือเข้าทำนองที่ว่า “ต้องรีบตีเหล็กเวลาร้อน”

2. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การเข้าสู่วาระนโยบายของปัญหา นโยบายไม่ได้หมายความว่าปัญหาทุกปัญหาจะถูกกำหนดเป็นนโยบายทั้งหมด ซึ่งอาจเกิดจากปัจจัยหลายอย่างเช่น การสกัดกั้นจากผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการประจำ ถอนบางเรื่องออก ความลำเอียงของระบบการเมือง เป็นต้น (Dye, Thomas R., 1984) โดยขั้นการกำหนดนโยบายสาธารณะมีรูปแบบของการกำหนดนโยบาย 4 รูปแบบดังนี้

- 1) ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)
- 2) ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model)
- 3) ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) และ
- 4) ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

3. ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่สำคัญ และเป็นขั้นตอนที่ ข้าราชการประจำได้เข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 6 รูปแบบคือ

- 1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
- 2) ตัวแบบทางการจัดการ (Management Model)
- 3) ตัวแบบการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)
- 4) ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)
- 5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และ
- 6) ตัวแบบทั่วไป (General Model) Jantharasorn, Woradech (1985)

4. ขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการประเมินถึงผลกระทบเชิงบวกเชิงลบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของนโยบายโดยใช้เครื่องมือต่างๆ ในการ ซึ่งรูปแบบการประเมินผลนโยบายประกอบด้วย การประเมินแบบกำกับติดตาม (Policy Monitoring) การวัดประสิทธิภาพ (Efficiency Measurement) และการวัดประสิทธิผล (Effectiveness Evaluation) โดยการใช้เทคนิคและเครื่องมือต่างๆ เพื่อให้ได้ผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติและนำไปสู่การตัดสินใจต่อไป

5. ขั้นตอนความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด/ปรับปรุง (Policy Maintenances, Successions, Terminations) เป็นขั้นตอนของการนำผลที่ได้จากการประเมิน มาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด/ปรับปรุงของนโยบาย (Sirisumphun, Thosapon. 1992)

จากกระบวนการนโยบายสาธารณะตั้งแต่การก่อตัวนโยบาย จนถึงการตัดสินใจของขั้นตอนความต่อเนื่อง/การทดแทน/สิ้นสุด จะเห็นได้ว่า ทุกขั้นตอนล้วนมีความสำคัญ และต้องอาศัยความร่วมมือทุกภาคส่วน รวมทั้งคุณธรรม และจริยธรรม ของการดำเนินการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลและผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การเลือกตั้งอิสระ เพื่อเลือกผู้มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจาก การควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยงาน การปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้ กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด (Phongngam, Godwit. 2007) ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดของฮอลโลเวย์ ที่นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขต แน่นนอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหาร การคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (William, Holloway V. 1951) นั่นคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นแบบ กระจายอำนาจที่ถ่ายทอดจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นและมีการกำกับติดตามจากส่วนกลาง โดยข้าราชการประจำหรือส่วนภูมิภาค แต่ส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ โดยการบริหารโดยแบ่งเป็นสองส่วนคือ ฝ่ายบริหารและสภา ซึ่งในส่วนท้องถิ่น จะมีทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการที่ทำหน้าที่ในการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร และหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องสิทธิตาม กฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหาร และปกครองตนเองคือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมาจากการเลือกตั้งของ ประชาชน และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น (Phongngam, Godwit. (2007)

การนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นไทย

องค์กรปกครองท้องถิ่นไทย จัดตั้งขึ้น บนพื้นฐานของแนวความคิดในการพัฒนา ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม และเพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงถือได้ว่า องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นรากฐานของ ระบอบประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในท้องถิ่น และเป็นกลไกการปกครองที่จะ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน ในท้องถิ่นของตนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจาก

ประชาชน ดำเนินกิจการ เพื่อประชาชน และโดยการกำกับดูแลของ ประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่น จึงเป็นกลไกของการมีส่วนร่วมในเชิงปกครอง หรือในเชิง โครงสร้างของชุมชนท้องถิ่นเมื่อกล่าวในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น ก็พบว่า ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” (Chayabut, Chuwong. 1996) ถึงอย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าท้องถิ่นไทยจะมีโครงสร้างในการสนับสนุนการการนำนโยบาย สาธารณะสู่การปฏิบัติแต่ก็ยังมีบางท้องถิ่นยังคงพบปัญหาการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ด้วยข้อจำกัดหลายๆ ด้าน เช่น ด้านของเวลา การมีส่วนร่วม การเข้าถึงโครงการ ของชุมชนที่อาจจะยังไม่เพียงพอ หรือความเข้าใจในตัวนโยบายที่ไม่เพียงพอ หรือแม้แต่ การแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของบางกลุ่ม (Interest Group) ซึ่งทำให้ชุมชนนั้นๆ หรือท้องถิ่นนั้นๆ ไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะดูแลตัวเองได้ เช่น จัดหวัดจัดการตัวเอง ของพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ที่การก่อตัวของนโยบายและการกำหนดนโยบายไม่ได้ เกิดจากการกำหนดหรือความต้องการของชุมชนก็จะทำให้ ชุมชนหรือท้องถิ่นไม่เข้าใจ วัตถุประสงค์อย่างแท้จริง รวมทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของชุมชน หรือการขาดความรู้สึก ถึงการเป็นเจ้าของหรือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการหรือนโยบายนั้นๆ จึงทำให้เกิด ประสิทธิภาพประสิทธิผลที่เพียงพอหรืออาจจะไม่ตอบสนองต่อความต้องการของ ชุมชนที่เพียงพอ ดังนั้นการมีส่วนร่วมและความรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของเป็นส่วนสำคัญ ที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมมากขึ้นและนำสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของการนำนโยบายสู่การปฏิบัติได้ แต่ในทางตรงกันข้ามก็ยังคงมีบางท้องถิ่นที่สามารถ นำนโยบายสู่การปฏิบัติได้อย่างเข้มแข็งและเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลได้ อย่างแท้จริง เนื่องจากนโยบายเกิดจากการรวมกลุ่มของชุมชนอย่างแท้จริงทำให้ ชุมชนมีความเข้มแข็งและบริหารจัดการตัวเองได้ จึงทำให้ชุมชนนั้นประสบความสำเร็จ ในการนำนโยบาย ผ่านแผน โครงการ สู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังทำให้ชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นๆ มีความเข้มแข็ง เช่น ชุมชน ธรรมชาติ ในพื้นที่จังหวัดอำนาจเจริญ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ มิลเบอร์ลี ที่พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีความสัมพันธ์กันและมีความเข้าใจกัน

ของชุมชน และควรมีความสัมพันธ์และความต่อเนื่องกันของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเป็นการบูรณาการในระดับมหภาคที่จะต้องร่วมมือกันให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความสมดุลของการดำเนินการต่อไป (Maclaghlin, Milbrey W. 1978) ดังนั้นชุมชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของท้องถิ่นนั้นควรร่วมแรงร่วมใจกันเพื่อนำนโยบายสู่การปฏิบัติและสร้างชุมชนที่เข้มแข็งต่อไป

การนำนโยบายสาธารณะสู่การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นไทย

การนำนโยบายสู่การปฏิบัติเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมาก เพราะผิดไปจากวัตถุประสงค์แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายนั้นย่อมเกิดขึ้นเสียตั้งแต่แรกแล้ว มีปัจจัยหลายปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกปรับเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่ 1) ขาดความชัดเจนและความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย 2) ความหลากหลายในเป้าหมาย 3) ระดับความเข้าใจวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรับผิดชอบ และ 4) ระดับความร่วมมือและความตั้งใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานรับผิดชอบ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของเป้าหมายและความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนให้ความร่วมมือและมีความตั้งใจในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

การยอมรับของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคคือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำงานให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ ถึงแม้ส่วนกลางจะมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบแต่ อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ที่หน่วยงานและผู้ปฏิบัติซึ่งได้แก่ข้าราชการระดับล่าง (Street-Level Bureaucrats) เป็นสำคัญ (Lipsky, Michael. 2010) เพราะฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

การนำนโยบายในไปปฏิบัติระดับจุลภาค (Micro Implementation) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้น

มาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลง กระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานถือเป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบาย ไปปฏิบัติในระดับจุลภาค นอกจากนี้การนำนโยบายหรือโครงการดังกล่าวมาปฏิบัติ ให้บรรลุนั้นจะต้องอาศัยการมีปฏิสัมพันธ์เพื่อนำไปสู่การประสานประโยชน์ระหว่าง หน่วยงานเจ้าของโครงการนั้นกับองค์กรระดับล่างที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งเบอร์แมน เรียกว่า “การปรับตัวเข้าหากันและกัน” (Mutual Adaptation) (Pual Berman, 1978)

สิ่งที่สำคัญอีกประการในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคนั้น ได้แก่ กระบวนการปรับตัวนั้นจะต้องอาศัยการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเช่นกัน ลำดับขั้นตอนของการตัดสินใจดังกล่าวจะเรียกว่า Path of Micro - Implementation การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอน ของการระดมพลัง (Mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (Continuation) ในองค์กร

การระดมพลัง ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาความสนับสนุน โดยหน่วยงานในระดับล่าง จะพิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตาม เป้าหมายของหน่วยงานและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย หรือไม่เพียงใด หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงานความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อ นโยบายนั้นก็จะมี (Paul Berman, Milbrey McLaughlin, 1977) ซึ่งสามารถ สรุปผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) ไม่มีการนำนโยบายไป ปฏิบัติ (Non - Implementation) คือ ไม่มีการปรับใช้นโยบายแผนงานหรือโครงการ 2) การยอมรับสภาพในการปฏิบัติ (Cooptation) เป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่มี การปรับเปลี่ยนวิธีการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงาน หรือข้อจำกัดอื่นๆ จึงอาจทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติไม่เป็นตามนโยบายและแผน การดำเนินงานที่วางไว้แต่แรก เช่น การดำเนินนโยบายปราบปรามยาบ้าอาจไม่สามารถ นำไปใช้ปราบปรามยาบ้าได้ทุกพื้นที่ เนื่องจากบางพื้นที่ไม่ได้มีปัญหการแพร่กระจาย

ของยาบ้า แต่อาจมีปัญหาการแพร่กระจายของยาเสพติดชนิดอื่น ทำให้ต้องการมีปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของนโยบายที่วางไว้ให้เหมาะสมกับพื้นที่นั้น เป็นต้น

3) การเรียนรู้ในการนำเทคโนโลยีมาใช้ (Technological Learning) หมายถึง ไม่มีการนำนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาใช้ ถึงแม้ว่าจะมีเทคโนโลยีที่เหมาะสมแล้วก็ตาม เช่น โครงการอินเทอร์เน็ตตำบล ประสบผลสำเร็จเพียงแค่นี้การติดตั้งอินเทอร์เน็ตตามตำบลต่างๆ ของประเทศ แต่ยังคงถือว่านโยบายไม่บรรลุถึงผลลัพธ์ที่ต้องการ เพราะยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ต่อพื้นที่อย่างแท้จริง เป็นต้น

การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้น ไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (Continuation) การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (Reutilization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สามคือการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน (Institutionalization) หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้ยกตัวอย่างเช่น โครงการอาหารกลางวันของเด็กนักเรียน ในช่วงแรกๆ ได้มีการเชิญพ่อแม่ และผู้ปกครองมาช่วยกันทำอาหารกลางวันให้เด็กทาน ซึ่งโครงการนี้ได้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องมาจน ต่อมาโรงเรียนจึงจัดตั้งแผนกโภชนาการอาหารขึ้นมาในโรงเรียน ถือว่าเป็นการสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบันขึ้น

นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้ประโยชน์จากนโยบาย (Pual Berman, 1978)

ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนการวางระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางไปปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง สองสถาบันนี้ถือได้ว่าเป็น

ฝ่ายที่ริเริ่มกำหนดหรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณ หรือรับข้อเรียกร้องปัญหาจากกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มการเมือง หรือประชาชนโดยทั่วไป มาแปลงเป็นนโยบายเพื่อให้เกิดการ

หน่วยงานต่างๆ ของรัฐในระบบราชการ ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมาก การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ นอกเหนือจากอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ยากจะควบคุมได้และแนวโน้มของหน่วยงานของรัฐที่จะเลือกนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติแต่เฉพาะนโยบายที่จะเป็นประโยชน์องค์การของตนเองแล้ว ความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองก็เป็นปัญหาอย่างมากในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยนโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในนำไปปฏิบัติ โดยมีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีการบรรลุเป้าหมายเนื่องจากทัศนภาพ ผลประโยชน์ และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่า ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานมีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารโครงการเป็น ผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูงให้ ผู้นำของข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานดำเนินงานตามโครงการ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติในภาพที่เป็นจริง และมีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้วิจารณญาณ (Discretion) ในการตัดสินใจอย่างมาก โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ ข้าราชการเหล่านี้จะเป็นผู้แปลหรือตีความ (Interpret) นโยบายมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้วยตนเอง หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่นโยบายหรือโครงการนั้นๆ ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายนั้นเสียใหม่ก็ได้กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (Clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายถึงรวมทั้งแ่งของบุคคล (Individuals)

กลุ่ม (Groups) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และภาคหน่วยงานที่มีได้ มุ่งหากำไร (Non-profit Sector) ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล จะเป็นผู้ที่ติดต่อกับข้าราชการ ในระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมี อิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม หากผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก่อนในลักษณะของกลุ่ม ผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น

นอกจากนั้น จากการศึกษาของเพรสแมนและวิลด์ฟสกี เพื่อหาสาเหตุของ ความล้มเหลวของนโยบายที่มีลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) นั้นพบว่าความสำเร็จ ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสามปัจจัยด้วยกัน คือ กระบวนการ ในการสื่อความ สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และความร่วมมือสนับสนุน ของผู้ปฏิบัติจากผลการศึกษาของเพรสแมน และวิลด์ฟสกีได้แสดงให้เห็นว่าการนำ นโยบายสู่การปฏิบัติขึ้นอยู่กับกระบวนการสื่อความ สมรรถนะขององค์กรและความร่วมมือ ของผู้ปฏิบัติซึ่งสอดคล้องกับข้อโต้แย้ง (Pressman, & Wildavsky, 1979) อย่างไรก็ตามการที่จะออกแบบวิธีการที่เหมาะสมจะต้องทราบถึงปัญหาของผู้ได้รับ การบริการ กลุ่มเป้าหมาย หรือประชาชน ทั้งในระดับปัจเจกชน ครอบครัว และชุมชน เพื่อนำไปสู่การเข้าใจในระดับความต้องการหรือองค์ความรู้ในสถานะแวดล้อมในปัจจุบัน ซึ่งจะนำไปสู่การทราบแนวทางและวิธีการหรือกระบวนการที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้สำเร็จต่อไป ดังนั้นรูปแบบในการกระจายอำนาจเพื่อสร้างความ เข้มแข็งให้กับ ท้องถิ่นควรมีความร่วมมือกันในทุกภาคส่วน จากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และประชาชนเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติมี ดังนี้

1. มิติของการกำหนดนโยบายสาธารณะจากส่วนกลางควรมุ่งเน้นถึงลักษณะ ที่ดีของนโยบายสาธารณะ ได้แก่ การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความชัดเจนเหมาะสม ของนโยบายสาธารณะและมีความเป็นไปได้ในการประเมินผลนโยบายสาธารณะ และการนำนโยบายสาธารณะสู่การปฏิบัติ เนื่องจากนโยบายที่มีความคลุมเครือ ย่อมยากต่อการนำสู่การปฏิบัติและการประเมินผล รวมทั้งส่งผลต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการพัฒนา

ประเทศ ดังนั้น ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะหลัก และผู้กำหนดนโยบายสาธารณะรอง รวมทั้งผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ควรคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชน หรือโดยยึดแนวทางการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวทางของลักษณะที่ดีของนโยบายสาธารณะ (Sirisumphun Thosapon, 1992)

2. มิติของการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ โดยเฉพาะเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งในชุมชนมี “ความจำเป็น” สำหรับการปกครองประเทศของบรรดาประเทศที่พัฒนาทั้งหลาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงาน ในเขตท้องถิ่นนั้น ตามที่กฎหมายระบุ จากลักษณะสำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประการหนึ่งที่ว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน ถือเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอิสระในการวางหรือกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น และของประเทศชาติต่อไปโดยยึดหลักทางการกำหนดนโยบายสาธารณะตามแนวทางของลักษณะที่ดีของนโยบายสาธารณะ นอกจากนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจอิสระจากส่วนกลางเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นต่อไปเพื่อสร้างความเชื่อมโยงและความสอดคล้องต่อทิศทางในการพัฒนาประเทศต่อไป (Williams, 1971)

3. มิติของผู้นำนโยบายสู่การปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน และมีองค์กรหลายองค์กร รวมทั้งบุคคลจากหลายฝ่ายเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกัน หรือมีบทบาทและอิทธิพล อันส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือประสบกับความล้มเหลวได้ ในที่นี้จะพิจารณาบทบาทขององค์กร อันได้แก่ ฝ่ายการเมือง ราชการ ข้าราชการ และผู้ได้รับผลจากนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการถือเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจหรือหัวใจใหญ่ที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติและข้าราชการระดับล่างมักจะเป็นผู้ดำเนินงานตามโครงการและเป็นผู้มีปฏิบัติสัมพันธ์กับผู้รับบริการ

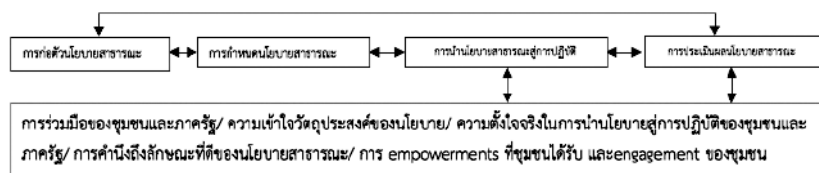
หรือกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์จากนโยบายโดยตรงและอย่างใกล้ชิด ดังนั้น ความรู้ความสามารถ ของข้าราชการระดับล่างซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติควรจะต้องมีความรู้ เช่น ความรู้ด้านข้อมูล ความรู้ด้านทฤษฎีต่างๆ การเชื่อมโยงระหว่างภาคทฤษฎีและปฏิบัติรวมทั้งมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์นโยบาย มีความตั้งใจจริง พิจารณาได้จากพฤติกรรมการทำงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งการปรับตัวของข้าราชการระดับล่าง ล้วนต่างมีผลต่อความสำเร็จในการสร้างความสำเร็จแก่การนำนโยบายสู่ท้องถิ่น (Pressman & Wildavsky, 1979)

4. มิติของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) กลุ่มผลประโยชน์นั้นพิจารณาตามหลักของความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้วเป็นการรวมตัวของกลุ่มชนที่มีผลประโยชน์ได้ยึดถือเอาแนวอาชีพเดียวกันเป็นหลัก เมื่อการรวมตัวกันดำเนินไปได้ด้วยดี มีการจัดองค์กรที่ดี มีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะสามารถสร้างพลังและเปลี่ยนแปลงกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (Influence) และอำนาจ (Power) เหนือรัฐบาลเหนือผู้บริหารประเทศได้ พลังอำนาจที่ว่านี้รวมไปถึงจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมในกลุ่มด้วยกลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) เป็นองค์การผลประโยชน์ของกลุ่มชน ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดันควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้น ชุมชน ประชาชน ภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นควรเข้มแข็งและซื่อสัตย์ในการดำเนินการตั้งแต่การกำหนดนโยบายสาธารณะจนถึงการประเมินผลนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการนำนโยบายสู่การพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง (Garnham, & Kaleta, 2002)

5. มิติของชุมชนท้องถิ่น สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจสามารถบริหารท้องถิ่นของตนเองได้และเพื่อให้ความเป็นอิสระเหล่านั้น เป็นไปโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นประชาชนย่อมต้องมีส่วนร่วม (Engagements) ในกระบวนการต่างๆ (Chajermmeang, Thanee., 2007) การปกครองส่วนท้องถิ่นจะช่วยให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอันจะเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นอย่างตรงเป้าหมาย การปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเอง (Empowerment) รวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระ ดังนั้น การกำหนดนโยบายที่นำไปสู่

ความสำเร็จ สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้จริง ต้องคำนึงถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชน การสนับสนุนจากผู้นำท้องถิ่น และท่าทีของประชาชนที่มีต่อข้าราชการ ซึ่งมีผลจากข้าราชการระดับล่างที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติในพื้นที่ และลักษณะของชุมชนที่เป็นเงื่อนไขต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ทรัพยากรเชิงเศรษฐกิจ สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติ ความคิดเห็นหรือท่าทีของประชาชนที่มีต่อนโยบาย ผู้มีความเห็นด้วยหรือค้านนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองให้การสนับสนุนนโยบายเพียงใด (Phongngam, Godwit., 2009)

จากข้อความที่กล่าวข้างต้นผู้เขียนสรุปเป็นรูปแบบในการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ เพื่อความสำเร็จของนโยบายสาธารณะสู่ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นไทยดังนี้



บทสรุป

จากข้อความที่กล่าวข้างต้น ทั้งกระบวนการของนโยบาย การปกครองส่วนท้องถิ่น และการนำนโยบายสู่การปฏิบัติของชุมชนท้องถิ่นไทย ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายส่วนใหญ่จะต้องอาศัยองค์การ หน่วยงาน หรือบุคคลในระดับต่างๆ ในการทำหน้าที่ดำเนินนโยบายเพื่อให้นโยบายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเหล่านี้มีความคาดหวังและมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป จำเป็นที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกัน และการในระดับใดระดับหนึ่ง องค์การและผู้เกี่ยวข้องต่างก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากหรือน้อยต่างกันไป แต่ไม่มีใครที่จะสามารถควบคุมผลหรือทิศทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ด้วยตัวเองทั้งหมด ดังนั้นบทบาทขององค์การและผู้เกี่ยวข้องมีผลต่อการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวได้ องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ

ข้าราชการ ผู้รับบริการหรือผู้ได้ประโยชน์จากนโยบาย ควรมีส่วนร่วมในการกระบวน การของนโยบาย การสื่อสาร การมีคุณธรรมและจริยธรรมรวมถึงการให้อำนาจแก่ชุมชน (Empowering) หรือความรู้สึกลึกถึงความเป็นเจ้าของของชุมชน (Engagements) ล้วนมีความสำคัญต่อการบริหารและการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น ดังนั้นผู้นำชุมชน สมาชิกชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรร่วมมือร่วมใจกันเพื่อพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- Chajernmeang, Thanee. (2007). *Thai local governance and Local management: perception of World civilization*. Bangkok: Kobphai project.
- Charles H. Evinger. (1985). Where policy comes from: Ideas, Innovations and Agenda choice, *Public Administration Review*, 45(1), 255-258.
- Chayabut, Chuwong. (1996). *Thai local governance*. Bangkok: department of local administration.
- Dye, Thomas R. (1984). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice -Hall, Inc.
- Garnham, R.L., & Kaleta, H. (2002). *Educational leadership: culture and diversity*. Gateshead: Atheneum Press.
- Jame E. Anderson. (1979). *Public policy making*, New York Holt : Rinehart and Winston.
- Jantharasorn, Woradech. (1985). *Public implementation: conceptual framework, administration*. Bangkok: Phapphim.
- John, & Marilee. (1990). after the decision: Implementing policy reforms in developing countries, *World Development*, 18(8), 1163-1181.
- Kenaphoom, Sanya. (2014a). "Establish the Research Conceptual Framework in Public Administration by the Rational Conceptual thinking". *Phetchabun Rajabhat Journal*, 16(1), 1-19.

- _____. (2014b). "The creating of Quantitative Research Conceptual Framework of Public Administration by Literature Review". *Udonthani Rajabhat University Journal of Humanities and Social Science*, 3(1).
- _____. (2016). "Public Policy Making : Theory and Process" *Humanities and Social Sciences Journal Ubon Ratchathani Rajabhat University*, 7(2), July-December 2016.
- Kosolkittiamporn, Saovaluk., & Kenaphoom, Sanya. (2016). "General Principle on Organization and Management" *Prae-wa Kalasin Journal of Kalasin University*, 3(1).
- Lipsky, Michael. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Expanded Edition*. The Russell Sage Foundation: New York, NY.
- Maclaghlin, Milbrey W. (1978). Learning from experience: lesson from policy implementation, *Education and Policy analysis*, 9(2), 171-178.
- Mari, Duncan & John. (2009). Evidence, politics and power in public policy for the environment, *Eniromental Science & Policy*, 12(3), 207-215.
- Paul Berman, Milbrey McLaughlin (1977). *Policy research: Belief and doubt*. *Policy Analysis*, 3 (1977), 239–271.
- Phongngam, Godwit. (2007). *Thai local governance*. Bangkok: Winyu.
- _____. (2009). *New of Thai local governance: Vision of decentralization and local management*. Bangkok: Winyu.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1979). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland : or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.

- Pual Berman. (1978). *The study of macro and micro implementation of social policy*. The Rand corporation Santa monice: California.
- Sirisumphun, Thosapon. (1992). *Public policy analysis technic*. Bangkok: Chulalongkorn.
- William N. Dunn. (1994). *Public policy analysis*. Englewood Cliffs: N.J. Prentice-Hall.
- William, Holloway V. (1951). *State and Local Government in The Unistates*. New York: McGraw Hill.
- Williams, Walter. (1971). *Social policy research and Analysis: The experience in the federal social agencies*. New York: American Elsevier Publishing.