

นโยบายสาธารณะ: การบริหารและการจัดการภาครัฐ

Public Policy: Government Administration and Management

อิงฟ้า สิงห์น้อย¹ และ รัฐชาติ ทศนัย

Ingfah Singnoi and Rattachart Thasanai

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

Faculty of Humanities and social sciences,

Walaya Alongkorn Rajabhat University under the Royal Patronage

¹Corresponding Author. E-mail: th3_ingfah@hotmail.com



บทคัดย่อ

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญต่อสังคมและประเทศชาติเป็นอย่างมาก เพราะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศ โดยรัฐบาลต้องออกนโยบายและนำไปปฏิบัติเพื่อช่วยแก้ไขปัญหา หรือทำให้ประชาชนที่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดียิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนประชาชนเมื่อเห็นว่านโยบายของรัฐบาลมีประโยชน์และตอบสนองต่อความต้องการในการดำเนินชีวิต ก็จะทำให้การสนับสนุนรัฐบาลมากขึ้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยผลประโยชน์และแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ต่อทั้งประชาชนและรัฐบาล โดยนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเภทยังจะแตกต่างกันออกไป ตามความเหมาะสม ส่วนการนำไปใช้บริหารประเทศนั้นก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดว่าจะกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะแบบไหน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลที่มุ่งเน้นสร้างผลประโยชน์ให้กับประชาชนเป็นหลัก เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาชีวิตประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ การบริหาร; การจัดการภาครัฐ; นโยบายสาธารณะ

Abstract

This paper is intended to investigate the public policy of government administration and to persuade the guidance of proper public policy. Public policy is important for society and the nation because it affects the lives of citizens in the whole country. The policy must be issued by the Government in order to solve the problem, to make the well-being of citizens, and to fulfill basic needs of people. When people had received the Government's policies, they would support the Government. Moreover, public policy indicates benefits and relationship between citizen and government. The public policy can be divided into several categories. Each category is different. The condition of selection depends on government's decision and basic needs of citizens. Therefore, public policy mainly should focus on benefits of citizens. its aim is to achieve the better quality of life.

Keywords: Public Policy; Government Administration; Management

บทนำ

บริบทของนโยบายสาธารณะในกระแสการปฏิรูปมีเงื่อนไขของสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องที่สลับซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น รวมทั้งการปรับเปลี่ยนบริบทของการบริหารงานภาครัฐเข้าสู่ระบอบภิบาล (Governance) ทำให้กระบวนการนโยบายมีผู้แสดง และความต้องการที่หลากหลายมากขึ้น ทำให้ภาครัฐต้องหันกลับมาให้ความสนใจต่อการตอบสนองต่อกระแสความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เหล่านี้ โดยเฉพาะความตระหนักถึงภาวะการณ์พึ่งพาหน่วยงานต่างๆ ในสังคมในการให้บริการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาสังคม และกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของพลเมือง ทำให้เกิดเครือข่ายนโยบายในลักษณะต่างๆ ขึ้นพร้อมกับความต้องการข้อมูลและความรู้ในการใช้ป็นองค์ประกอบสำคัญในการวิเคราะห์ปัญหาและทางเลือกนโยบายสังคม ในลักษณะของการเมืองภาคพลเมือง เป็นการเมืองที่ตั้งอยู่บนฐานของการตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ที่สามารถปรับเปลี่ยนทัศนคติได้และนำไปสู่พฤติกรรมของพลเมืองในระบบประชาธิปไตยได้อย่างเหมาะสม (Jantawan, 2016; Jentsantikul, 2013)

แนวทางในการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล จะต้องพัฒนาบุคลากรตามแนวทางของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามบริบทและยุทธศาสตร์ (Strategies) ที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นภารกิจงานใหม่ที่ท้าทายศักยภาพของบุคลากรภาครัฐเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจกล่าวได้ว่านโยบายของรัฐบาลกับระบบราชการหรือการบริหารภาครัฐมีความเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิด ซึ่งนโยบายของรัฐบาล ก็คือ นโยบายสาธารณะที่มีผลผูกพันและผลกระทบไปสู่สาธารณะหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญ ซึ่งปัจจุบันกระบวนการสาธารณะ โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลมีการดำเนินการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก เพราะปัจจุบันเป็นยุคของข้อมูลข่าวสาร ประชาชนมีการรับรู้และมีความรู้มากขึ้น จึงสนใจและต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย (Patmasiriwat, 2015) ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดนโยบายอย่างในอดีตที่ผ่านมาที่กำหนดนโยบายคือภาครัฐหรือรัฐบาลจะกำหนดมาโดยอาศัยการตัดสินใจของชนชั้นนำ (Elite) หรือคณะรัฐบาลอย่างเดียว ไม่ได้ให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย

เมื่อบริบทเปลี่ยนแปลงไปตามกระแสปฏิรูป หรือการปกครอง หรือระบอบภิบาลที่เป็นประชาธิปไตย (Democratic Governance) ทำให้หน่วยงานภาครัฐอันเป็นหน่วยปฏิบัติตามนโยบาย จะต้องปรับตัวโดยเฉพาะการพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีแนวทางการพัฒนาที่แท้จริงแล้วก็คือ ไม่ว่าจะดำเนินการเรื่องใดก็ตาม การบริหารภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนาเพื่อยกระดับการบริหารภาครัฐให้ตอบสนองต่อสาธารณกิจและประชาชนได้มากขึ้น ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงแนวทางการพัฒนาใน 2 ส่วนคือ แนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับบทบาทและภารกิจภาครัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

แนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

แนวทางที่ทำให้องค์กรสามารถรับมือหรือปรับตัวได้ทันต่อสถานการณ์สภาพแวดล้อมขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งปัจจัยสำคัญสู่ความสำเร็จคือ “คน” หรือ “ทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ” มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารและพัฒนาาระบบบริหารภาครัฐถ้าปราศจากคนที่มีความรู้ ความสามารถ รวมถึงทัศนคติในการทำงานที่เหมาะสมสอดคล้องแล้ว การบริหารภาครัฐจะเดินหน้าไปสู่สิ่งระบบในที่นี้จึงมุ่งเน้นให้ความสำคัญในมิติของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐที่ต้องตระหนักเพราะการปฏิบัติงานจะต้องเกี่ยวข้องกันอยู่เสมอกับนโยบายของรัฐบาล (Government Policy) ซึ่งก็คือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) แต่ในที่นี้จะเน้นให้เห็นถึงมิติความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) ซึ่งเป็นหน้าที่และภารกิจสำคัญของระบบราชการทั้งในส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) และส่วนท้องถิ่น (เทศบาล อบจ. อบต. เป็นต้น) ในฐานะผู้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมาได้กำหนดให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 75-79 สรุปความได้ว่า รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยชี้แจงให้ชัดเจนว่ารัฐบาลจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง เป็นต้น

ตามบทบัญญัติข้างต้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเจตนาารมณ์ ยุทธศาสตร์และนโยบายของรัฐบาลเมื่อแถลงต่อรัฐสภาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงจะดำเนินการตามนโยบายและแผนที่แถลงฯไว้ได้ ด้วยเหตุนี้ ระบบการบริหารงานภาครัฐหรือระบบราชการจึงมีความใกล้ชิดกับนโยบายของรัฐบาลเพราะจะต้องเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐบาล เพื่อให้ทันนโยบายและแผนต่างๆบรรลุเป้าหมายเป็นรูปธรรม

ในที่นี้จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากนั้นจะกล่าวถึงบริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กระแสการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐในปัจจุบันและสุดท้ายจะสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารภาครัฐจะต้องมีแนวทางในการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทของนโยบายรัฐบาลได้อย่างไร ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

การบริหารสาธารณะแบบระบบธรรมาภิบาล

กระแสการบริหารแบบระบบธรรมาภิบาล (Public Governance) ซึ่งถือว่าเป็นการต่อยอดแนวความคิดมาจากกระแสการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่มีอิทธิพลมาตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา ระบบธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่สำคัญมีมิติที่หลากหลาย ต้องอาศัยองค์ประกอบหลายอย่างในการขับเคลื่อน โดยเฉพาะทรัพยากรมนุษย์ เป็นตัวจักรที่สำคัญในการขับเคลื่อนระบบธรรมาภิบาลให้เดินหน้าไปได้ ซึ่งไม่พ้นที่ภาครัฐจะต้องเป็นผู้นำในการขับเคลื่อน ดังนั้น การบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับระบบธรรมาภิบาลจึงมีความจำเป็นอย่างมาก โดยต้องเน้นพัฒนาคนให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของระบบธรรมาภิบาล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ประการแรก ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม (Rule Of Law) การบริหารงานภาครัฐต้องบริหารงานโดยยึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญ ซึ่งหลักนิติธรรมนี้จะต้องพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทสภาพแวดล้อมของสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงวิถีชีวิตของคน กลุ่มคน องค์กรที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยและต้องใช้บังคับให้เสมอภาคกันด้วยหลักคุณธรรม (Merit System)

ประการที่สอง ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการบริการสาธารณะที่เสมอภาคกัน เท่าเทียมกันรวมถึงการเข้าถึงบริการสาธารณะนั้นๆอย่างทั่วถึงอีกด้วย

ประการที่สาม ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส (Transparency) ภาครัฐดำเนินการใดจะต้องมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน สามารถอธิบายอย่างมีเหตุผล มีผลได้รวมถึงการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องเป็นจริงด้วย

ประการที่สี่ ให้ความสำคัญกับการพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) สอดคล้องกับความโปร่งใสมักต้องไปควบคู่กัน คือโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน

ประการที่ห้า ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency And Effectiveness) ในการบริหารงานคำสั่งคำนึงต้องมีควบคู่กัน กล่าวคือ ประสิทธิภาพเน้นผลผลิต ประหยัด ส่วนประสิทธิผลเน้นเรื่องของการบรรลุเป้าหมายในการดำเนินงานหรือตรงกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ประการที่หก ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม (Participation) ภาครัฐต้องเปิดใจให้กว้างพร้อมที่จะให้ทุกฝ่ายทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เข้าร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน

ประการสุดท้าย ให้ความสำคัญกับมติมหาชน (Consensus) คือการเห็นพ้องต้องกัน ความเห็นของคนส่วนใหญ่แต่คนละความหมายกับพวกมากลากไป หมายถึงว่าทุกคนมีโอกาสในการมีส่วนร่วมและตัดสินใจภายใต้ข้อมูลข่าวสารที่เท่าเทียมกัน ทั้งนี้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถึงแม้จะถือเสียงส่วนใหญ่เป็นข้อยุติ แต่จะต้องไม่เพิกเฉยหรือละเลยต่อเสียงส่วนน้อย (Majority Rule, Minority Rights)

หลักการและความสำคัญของระบบธรรมาภิบาลข้างต้น หากสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงในการ

บริหารภาครัฐ จะก่อให้เกิดระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งเป็นระบบที่พึงปรารถนาในการบริหารที่ดี เพราะระบบธรรมาภิบาลตามหลักการนี้มีธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหนึ่งในองค์ประกอบด้วย ดังนั้น ไม่ว่าจะเกิดเป็นปัญหาคอร์รัปชัน ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม การเลิกปฏิบัติภายใต้ระบบอุปถัมภ์ จะเกิดขึ้นได้น้อยหรือยากกว่าในอดีตที่ผ่านมา การบริหารภาครัฐหรือระบบการบริหารงานที่สนองต่อความต้องการของประชาชนโดยเสมอภาค เท่าเทียมกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง ให้บริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน รวมทั้งมีความยุติธรรมอันนำไปสู่การบริหารราชการที่ดี (Good Government) ในที่สุด ในการสร้างความสัมพันธ์เชิงบวกและเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐมากขึ้น เพราะแท้จริงแล้วประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงานภาครัฐอย่างแท้จริง (Kanapol, 2016)



ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายรัฐบาลที่มีสัญญาประชาคมไว้กับประชาชนตอนหาเสียงเลือกตั้งและแถลงไว้ต่อรัฐสภา จะสำเร็จเป็นรูปธรรมหรือไม่ขึ้นอยู่กับกลไกการบริหารงานของภาครัฐ อันมีระบบราชการเป็นเสาหลักสำคัญ จะนำนโยบายนั้นสู่การปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญอย่างมาก สรุปได้ดังต่อไปนี้ (Thamrongthanyawong, 2001)

ประการแรก ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อผู้ตัดสินใจนโยบาย ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าหมายของนโยบาย จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากประชาชน เพราะได้กรทำการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ถูกต้องและเลือกหน่วยปฏิบัติที่เหมาะสม ซึ่งจะเป็นผลดีต่ออนาคตทางการเมืองของผู้ตัดสินใจนโยบาย ในทางตรงกันข้ามถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จล้มเหลว จะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจนโยบายถูกตำหนิหรือวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบจากประชาชน ทั้งต่อการตัดสินใจเลือกนโยบายที่ไม่เหมาะสมและความบกพร่องในการควบคุมและกำกับหน่วยปฏิบัติหรือการมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

ประการที่สอง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่นำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ จะทำให้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายได้รับการแก้ไขด้วยดี กลุ่มเป้าหมายได้รับความพึงพอใจ ถ้านำไปปฏิบัติไม่ได้กลุ่มเป้าหมายอาจเรียกร้องด้วยวิธีต่างๆ ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลมีความยุ่งยากมากขึ้น

ประการที่สาม ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ หน่วยปฏิบัติจะได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจทั้งจากผู้กำหนดนโยบายและกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นหน่วยปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่สี่ ความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากร เนื่องจากทุกประเทศมีทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและสามารถแก้ปัญหาของกลุ่มเป้าหมายหรือสังคมได้อย่างได้ผล ไม่เกิดภาวะการณ์สูญเปล่า หรือต้องกลับมาแก้ไขใหม่ ทรัพยากรในที่นี้หมายถึงความรวมทั้งบุคลากรงบประมาณ อุปกรณ์และเวลาที่ต้องใช้ไปทั้งหมด

ประการที่ห้า ความก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญต่อการก้าวหน้าในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากการนำนโยบายไปปฏิบัติตามแผนงานและโครงการพัฒนาต่างๆ ประสบความสำเร็จตามเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ จะส่งผลให้การพัฒนาประเทศบรรลุเป้าหมายเพื่อความก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความกินดีอยู่ดีและมีความสุข

ประการสุดท้าย ความสำคัญต่อกระบวนการนโยบายสาธารณะในกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย นั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติเข้าไปมีบทบาทตั้งแต่กระบวนการกำหนดทางเลือกนโยบาย กล่าวคือนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องคำนึงถึงการพิจารณาทางเลือกนโยบายที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเท่านั้น เพื่อให้มั่นใจว่าทุกทางเลือกที่นำมาวิเคราะห์จะไม่ก่อให้เกิดความสูญเปล่า และในการจัดทำนโยบายก็จะต้องคำนึงถึงการกำหนดแนวทางการนำไปปฏิบัติที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสามารถนำไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อกระบวนการนโยบายว่านโยบายนั้นจะมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว



จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นอย่างมาก ซึ่งต้องอาศัยกลไกของระบบราชการเป็นตัวขับเคลื่อนให้ตัวนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติได้ โดยการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐมีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะต้องพัฒนาบุคลากรให้เข้าใจและเห็นถึงความสำคัญของการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

บริบทของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กระแสการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ

การบริหารนโยบายในปัจจุบันอยู่ภายใต้กระแสการปฏิรูป (Managing Policy Reform) ซึ่งเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 1980 สืบเนื่องมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 1990 มีการปฏิรูประบบราชการกำลังพัฒนาทั้งหลายโดยมีเนื้อหาสาระของแนวคิดประชาธิปไตยเข้ามาแทนที่มากขึ้นขยายวงกว้างไปทั่วโลก ทำให้เกิดแนวคิดในการจัดทำนโยบายตามกระแสแนวคิดระบอบการปกครองหรือระบอบอภิบาลแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) เชื่อมโยงกันทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมเป็นตัวเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิด ทำให้บริบทของการกำหนดนโยบายรวมถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ คุณลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตที่ผ่านมา สรุปได้ดังนี้ (Brinkerhoff & Crosby, 2002)

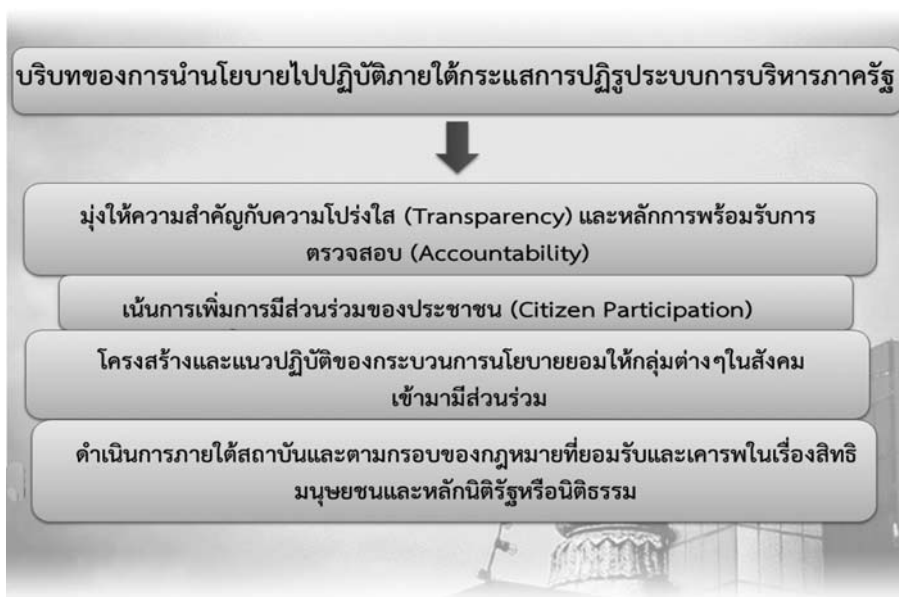
ประการแรก มุ่งให้ความสำคัญกับความโปร่งใส (Transparency) และหลักการพร้อมรับการตรวจสอบ (Accountability) มากขึ้น โดยอาศัยการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กว้างขวางมากขึ้น กระบวนการตัดสินใจเป็นแบบเปิด การทำงานของภาครัฐจะต้องรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมและเน้นการบรรลุถึงผลลัพธ์ (Outcomes) เป็นหลัก

ประการที่สอง เน้นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) โดยเฉพาะกลุ่มที่เป็นพหุชาชขอหรือถูกละเลย ขาดการเหลียวแล ดังนั้น กระบวนการนโยบายจึงต้องให้ความสำคัญกับการตัดสินใจของระดับท้องถิ่นที่สามารถเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ดีที่สุด

ประการที่สาม โครงสร้างและแนวปฏิบัติของกระบวนการนโยบายยอมให้กลุ่มต่างๆในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายต่างๆเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียมในการได้รับการบริการจากภาครัฐ ภาครัฐจำเป็นต้องทบทวนบทบาทการให้บริการ โดยการมอบให้ภาคเอกชนรับไปดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐแทน (Privatization)

ประการสุดท้าย ดำเนินการภายใต้สถาบันและตามกรอบของกฎหมายที่ยอมรับและเคารพในเรื่องสิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม (Rule Of Law)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บริบทของการจัดทำรวมถึงกระบวนการนโยบายสาธารณะ มีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะกระแสความคิดการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นแรงผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายมากขึ้น ดังนั้นระบบการบริหารงานภาครัฐที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องปรับตัวให้ทันต่อบริบทที่เปลี่ยนแปลง



แนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับบทบาทหรือภารกิจภาครัฐเป็นการเชื่อมต่อจากแนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล บทบาทหรือหน้าที่พื้นฐานหรือเบื้องต้นของรัฐหรือรัฐบาล การปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจภาครัฐตามกระแสการปฏิรูประบบราชการ และแนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจภาครัฐ มีรายละเอียดดังนี้

บทบาทหรือหน้าที่พื้นฐานของรัฐหรือรัฐบาล

ก่อนที่จะเข้าใจถึงบทบาทภารกิจภาครัฐที่มีบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน จำเป็นต้องทำความเข้าใจกับบทบาทหรือหน้าที่เบื้องต้นของรัฐหรือรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลหรือภาครัฐประเทศต่างๆต้องดำเนินการเสียก่อน ในที่นี้จะสรุปสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (Nhimpanit, 2010)

ประการแรก จัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ รัฐควรมีบทบาทหน้าที่ในการจัดให้มีกฎระเบียบที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตามระบบทุนนิยมสมัยใหม่ ปกป้องสิทธิในทรัพย์สิน การบังคับใช้สัญญาต่างๆ รวมทั้งการจัดให้มีมาตรการต่างๆ อาทิ เรื่องลิขสิทธิ์ การรักษากฎหมาย ระบบภาษี กฎหมายล้มละลาย รวมถึง กฎกติกาทางการเมืองที่สามารถรองรับชีวิตทางเศรษฐกิจได้ เป็นต้น

ประการที่สอง การจัดหาสินค้าและบริการส่วนรวมที่มีลักษณะหลากหลาย ในแง่ของหลักการ มีสินค้าสาธารณะ บางประเภทที่มีคุณค่าต่อสังคมโดยรวมเป็นสินค้าที่ใช้ร่วมกัน บางคนใช้น้อยหรือมาก บางคนไม่ได้ใช้เลย เพราะสินค้านี้ดังกล่าวเมื่อรัฐได้จัดให้มี จะเป็นประโยชน์สำหรับคนทั่วไป ได้แก่ การป้องกันประเทศ ถนน สะพาน ระบบการป้องกันน้ำท่วม ระบบสัญญาณควบคุมจราจร เป็นต้น

ประการที่สาม การหาข้อยุติและปรองดองความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ บทบาทหน้าที่นี้คือเหตุผลเบื้องต้นว่าทำไมรัฐจึงต้องมีหรือคงอยู่ เพราะถ้าปราศจากซึ่งบทบาทหน้าที่นี้ของรัฐ สังคมจะขัดแย้งวุ่นวาย จะมีแต่ความไร้ระเบียบ ไม่มีความมั่นคง หากความยุติธรรมไม่ได้ นอกจากนี้ บทบาทหน้าที่ในเรื่องนี้ของรัฐยังช่วยปกป้องคุ้มครองพวกที่อ่อนแอโดนรังแกจากพวกที่มีความเข้มแข็งหรือแข็งแกร่งกว่า

ประการที่สี่ การรักษาการแข่งขัน การรักษาการแข่งขัน ในระบบทุนนิยมสมัยใหม่ในแง่ของหลักการเน้นการแข่งขัน ดังนั้นหากปราศจากบทบาทหน้าที่นี้ของรัฐ แน่นนอนภาคเอกชนย่อมประสบปัญหาการแข่งขันระหว่างกัน ทั้งนี้ เพราะการแข่งขันไม่สามารถรักษาตัวของมันเองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ทางภาคเอกชนจึงต้องการให้รัฐเป็นคนรักษาติดตามการแข่งขัน ทั้งนี้เพื่อให้มีหลักประกัน ถ้าไม่เช่นนั้น หากเกิดภาวะการแข่งขันที่ไม่มีกติกาคือภาคเอกชนสามารถแข่งขันโดยไม่มีขอบเขตจำกัด โดยทั่วไปลักษณะของการแข่งขันดังกล่าวจะทำลายตัวมันเอง

ประการที่ห้า การปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ โดยทั่วไป กิจกรรมการค้ามักจะทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบสภาพแวดล้อม ดังนั้น หากรัฐไม่มีบทบาทหน้าที่นี้ย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวทางการตลาด บทบาทหน้าที่ของรัฐหรือรัฐบาลช่วยระงับหรือบรรเทาเบาบางความเสียหายของระบบสภาพแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติได้

ประการที่หก การจัดให้ปัจเจกชนสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการที่ประหยัดได้ การดำเนินการของตลาด บางครั้งก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่สังคมยอมรับไม่ได้ เช่น การก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ในขณะที่ประชาชนบางกลุ่มอาจจะเจ็บไข้ได้ป่วย ชราภาพ ไม่รู้หนังสือ เป็นต้น

ประการสุดท้าย การทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ ในแง่ของหลักการ วงจรธุรกิจของระบบเศรษฐกิจ มักจะมีภาวะที่แกว่งตัวไปมา กล่าวคือ ในบางช่วงธุรกิจอาจจะเฟื่องฟู แต่บางช่วงอาจจะอยู่ในภาวะถดถอย ในกรณีดังกล่าวรัฐจะต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยใช้นโยบายทางงบประมาณหรือนโยบายทางการเงิน รวมทั้งมีการควบคุมราคาค่าจ้าง แม้ว่าการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวบางครั้งอาจจะเกิดความผิดพลาดแต่สังคมชุมชนก็ยังคงมีความคาดหวังให้รัฐมีความรับผิดชอบในเรื่องเหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐหรือรัฐบาลมีบทบาทหน้าที่พื้นฐานที่สำคัญ จะให้ใครดำเนินการไม่ได้ เพราะจะเกิดความไม่ยุติธรรม เท่าเทียมและเสมอภาคได้ รัฐหรือรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการแทนประชาชนทุกคน โดยเฉพาะการให้ได้รับซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะพื้นฐาน เพื่อให้ประชาชนทุกคนในรัฐเข้าถึงซึ่งสินค้าและบริการสาธารณะนั้นทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ส่วนรูปแบบในรายละเอียดจะเป็นเช่นใดนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมของรัฐนั้น อาทิ ปัจจัยสภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น



แนวทางการพัฒนาการบริหารภาครัฐให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจภาครัฐ

จากกระแสการปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐที่กล่าวมาข้างต้นทำให้องค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะระบบราชการจำเป็นต้องปรับบทบาทภารกิจให้สามารถปรับตัวรองรับกับการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชนในศตวรรษที่ 21 ซึ่งจุดสนใจที่ต้องให้ความสำคัญ สรุปได้ดังนี้ (Barzelay, 1992)

ประการแรก มุ่งเน้นคุณค่าที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนเป็นสำคัญ แต่เดิมองค์กรภาครัฐหรือระบบราชการจะให้ความสนใจเพียงว่าอะไรคือประโยชน์สาธารณะก็จะดำเนินการเพื่อให้ส่วนรวมได้ประโยชน์โดยไม่เคยถามประชาชน แต่ปัจจุบันจะต้องรับฟังความต้องการหรือความจำเป็นของประชาชนด้วยว่าประชาชนที่เกี่ยวข้องต้องการสิ่งนั้นๆหรือไม่ เสมือนหนึ่งประชาชนเป็นลูกค้าที่ต้องให้ความสำคัญอยู่เสมอ

ประการที่สอง ให้ความสำคัญกับเรื่องคุณภาพ ในศตวรรษที่ 20 องค์กรมักเน้นการให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันจะต้องเน้นคุณภาพการส่งมอบคุณค่าให้กับประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะคุณภาพการให้บริการกับประชาชน

ประการที่สาม เน้นผลการปฏิบัติงานเพื่อส่งมอบบริการที่มีคุณภาพให้กับประชาชน โดยเน้นการจัดการคุณภาพโดยรวมเพื่อวิเคราะห์กระบวนการการทำงานและการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การในการจัดการองค์การไปสู่คุณภาพและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน

ประการที่สี่ กำหนดปทัสถานขององค์การสร้างความเข้าใจกับบุคลากรในองค์การว่าปทัสถานหรือสิ่งที่องค์การคาดหวังมีอะไรบ้าง จากนั้นสร้างกิจกรรมให้บุคลากรสามารถกำหนดวิธีการทำงานของตนให้สอดคล้องกับปทัสถานขององค์การ ด้วยวิธีนี้ทำให้บุคลากรมีความเต็มใจในการทำงานและมุ่งมั่นที่จะสร้างและส่งมอบบริการที่ดีมีคุณภาพให้กับประชาชนอยู่เสมอ

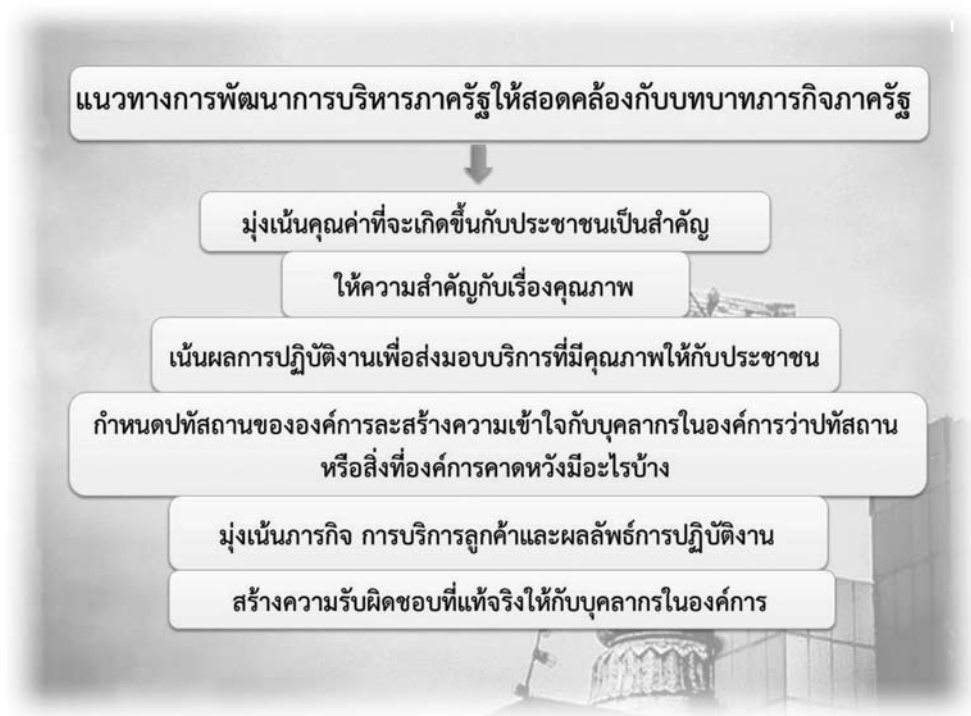
ประการที่ห้า มุ่งเน้นภารกิจ การบริการลูกค้าและผลลัพธ์การปฏิบัติงาน ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมาที่มุ่งให้ความสำคัญกับหน้าที่งาน อำนาจหน้าที่และโครงสร้างที่เป็นทางการ การมุ่งเน้นภารกิจเป็นการกำหนดการส่งมอบคุณค่าในการบริการที่ดีให้กับลูกค้านั่นเอง

ประการที่หก สร้างความรับผิดชอบที่แท้จริงให้กับบุคลากรในองค์การ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจในการทำงานและสามารถสนองตอบต่อลูกค้าได้อย่างมีคุณภาพ

ประการที่เจ็ด เน้นการส่งมอบคุณค่าให้กับลูกค้ามากกว่าการคำนึงถึงต้นทุนเพียงอย่างเดียว บางครั้งเพื่อมอบคุณค่าที่ดีให้กับลูกค้าจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการปรับปรุงคุณภาพการให้บริการ

ประการที่แปด เข้าใจในการปรับใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติในการแก้ปัญหาสถานการณ์ต่างๆ

ประการสุดท้าย กำหนดระบบการบริหารงานที่มุ่งเน้นแยกการให้บริการออกจากกระบวนการควบคุม สร้างสิ่งสนับสนุนปทัสถานขององค์การ การขยายทางเลือกให้กับลูกค้า สนับสนุนการแก้ปัญหาให้ลุล่วง สร้างระบบจูงใจในการทำงาน การวัดและวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานและกระตุ้นให้เกิดการป้อนข้อมูลย้อนกลับเพื่อปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง



สรุป

นโยบายสาธารณะ คือ นโยบายที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ช่วยแก้ไขปัญหาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น เป็นสิ่งที่เอื้ออำนวยผลประโยชน์และแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ต่อทั้งประชาชนและรัฐบาล โดยนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งแต่ละประเภทนั้นก็แตกต่างกันออกไป ตามความเหมาะสม ส่วนการนำไปใช้บริหารประเทศนั้นก็ขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดว่าจะกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายสาธารณะแบบไหน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากที่สุด ดังนั้นนโยบายสาธารณะจึงเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลที่มุ่งเน้นสร้างผลประโยชน์ให้กับประชาชนเป็นหลัก เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และพัฒนาชีวิตประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ที่สำคัญต้องให้ความสำคัญในหลายๆด้านไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายรวมไปถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าหากสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงและตรงกับความต้องการของประชาชนก็จะสามารถช่วยให้ประชาชนมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้อย่างแท้จริง

References

- Barelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Los Angeles: University of California.
- Brinkerhoff, D. W. & Crosby, B. (2002). *Policy Reform: Concept and tools for Decision-maker in developing and transitioning countries*. Bloomfield: Kumerian Press.
- Jantawan, N. (2016). Democratic Citizenship: A Case Study of Undergraduates at the Main Campus of Ramkhamhaeng University. *Academic Journal Phranakhon Rajabhat University*, 7 (1), 103-113.
- Jensantikul, N. (2013). Social structure, role and public policy with the citizenship. *Journal of Liberal Arts Prince of Songkla University Hat Yai*, 5 (1), 49-62.
- Kanapol, R. (2016). The Local Administration Partnership : Social Role to Strengthening the Peace Communities. *Journal of MCU Peace Studies*, 4 (1), 243-256.
- Nhimpanit, C (2010). *The new public sector management: Concepts and case examples of Thailand*. (3rd ed.). Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University Publishers.
- Patmasirivat, D. (2015). Income Inequality by Income Sources and Effects of Government Transfer: Evidence from Thailand. *Economics and Public Policy Journal*, 6 (12), 41-55.
- Sunthornnon, N. (2017). *Thailand Government Management: Problems, Issues, Challenges and Solutions*. Bangkok: Prikwhan.
- Thamrongthanyawong, S. (2001). *Public Policy: An Analysis of Concepts and Crosses*. (6th ed.). Bangkok: Sematham.