

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Public Policy Implementation of Local Government Organizations

ศรายุทธ คชพงศ์, ดนัย ผ่องแผ้ว,
กุลชาติ บุญกลั่นสอน และ ธนัสถา โรจนตระกูล
มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
Sarayut Kotchapong, Danai pongpaeo,
Kullachart Bunklanson and Tanastha Rojanatrakul
Pibulsongkram Rajabhat University, Thailand
Corresponding Author, E-mail: sarayut.ko@psru.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของท้องถิ่นนั้นเป็นกระบวนการแปลงนโยบายที่มีแหล่งที่มาจากนโยบายรัฐบาล นโยบายจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น นโยบายที่มาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ริเริ่มจากประชาชน ให้เป็นโครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม โดยใช้เงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ หรือโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลมาดำเนินการ โดยมีกระบวนการดำเนินการของโครงการที่แตกต่างกันไปตามประเภทของโครงการโดยเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีกระบวนการดำเนินงานที่แตกต่างกันออกไปตามซึ่งได้กล่าวมาแล้วนั้นก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนอีกด้วย

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ; การนำนโยบายไปปฏิบัติ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstracts

This academic paper aims to study the process of public policy implementation of local government organizations; it was found that local policy implementation is a process of converting policies that have come from government policy. Policies from local council members and local administrators Policy derived from relevant laws People's initiatives. To be a project Concrete activity by using the income of the local government organization to operate or projects that use government grants to operate The project implementation process differs according to the type of project in accordance with local government laws, regulations, and regulations. Which has different

* วันที่รับบทความ: 1 มิถุนายน 2564; วันที่แก้ไขบทความ 14 มิถุนายน 2564; วันที่ตอบรับบทความ: 17 มิถุนายน 2564

Received: June 1, 2021; Revised: June 14, 2021; Accepted: June 17, 2021

operating processes as mentioned above, it is in response to the needs of the people. And solve problems that arise with the public as well.

Keywords : Public Policy, Implementing the Policy, Local Government Organizations

บทนำ

การศึกษานโยบายสาธารณะในต่างประเทศมีพัฒนาการมายาวนานนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สำหรับประเทศไทยการศึกษานโยบายสาธารณะเกิดขึ้นเมื่อประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (คณะรัฐมนตรีคณะที่ 30 พ.ศ. 2506-2512) ความสนใจศึกษามุ่งเน้นไปที่การจัดทำโครงการการบริหารงานโครงการ การวางแผนการบริหาร และการประเมินผลโครงการของภาครัฐ เพื่อผลิตคนไปทำงานในส่วนราชการเป็นสำคัญ จวบจนเมื่อสังคมเศรษฐกิจเติบโตและซับซ้อนมากขึ้น (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552 : 24-43)

จากกระแสโลกาภิวัตน์ กระแสประชาธิปไตย กระแสสิทธิมนุษยชน และวงจรเศรษฐกิจโลกที่มีความผันผวนเป็นระยะ อันนำไปสู่กระแสการปฏิรูปการบริหารของต่างประเทศภายใต้แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2523 ทั้งหมดนี้จึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญทำให้ประเทศไทยเกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการในประเทศ โดยมีแนวคิดที่สำคัญ คือ การหันมาให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดทำแผนและการบริหารโครงการที่มีประสิทธิภาพประสิทธิผลของโครงการรวมถึงการคิดค้นพัฒนาสร้างสรรค์นวัตกรรมการบริหารที่เน้นการใช้ทรัพยากรร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย เป็นต้น พลวัตการเปลี่ยนแปลงหมุนเนื่องและเคลื่อนตัวอย่างรวดเร็วดังกล่าวย่อมเสี่ยงไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต่อองค์ความรู้ของนโยบายสาธารณะ นักวิชาการด้านนโยบายสาธารณะจึงหันมาให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การนำแนวคิดศาสตร์ในสาขาอื่น ๆ เช่น การบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ การตลาด การบริหารจัดการภาครัฐ และเครือข่าย และเทคนิควิธีการประเมินผลแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ มาประยุกต์ใช้กับการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนการประเมินผลนโยบายสาธารณะ ปรากฏการณ์ดังกล่าวไม่เพียงเกิดขึ้นในการบริหารภาครัฐส่วนกลางเท่านั้น แต่ได้ใช้อิทธิพลไปยังการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นอีกด้วย (ศุภชัย ยาวะประภา และปิยากร หวังมหารพร, 2552 : 5-6)

การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นการดำเนินโครงการ กิจกรรมต่างๆ ที่ต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนรวมเป็นกระบวนการหลังจากกฎหมายผ่านสภาหรือนโยบายได้รับการอนุมัติแล้ว ทั้งนี้การนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐนั้นที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำความต้องการของประชาชนและนโยบายของรัฐมากำหนดเป็นโครงการ

หรือกิจกรรมที่ขอบด้วยกฎหมาย และโครงการหรือกิจกรรมนั้นไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองคนในชุมชนและสังคมต่อไป

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรคุณค่าต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อสังคมส่วนรวม (The Authoritative allocation of values for the whole society) สิ่ง que รัฐบาลตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้น เป็นผลมาจากค่านิยมหรือความปรารถนาหรือความเชื่อของรัฐบาลว่าเรื่องอะไรสำคัญกว่า ดีกว่า หรือเหมาะสมกว่า จึงเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำเพื่อส่วนรวม โดยรัฐบาลจะอาศัยอำนาจตามกฎหมายผ่านระบบการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจอันชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย เช่น การซื้อรถถังเพื่อเสริมสร้างกองทัพทำให้เข้มแข็งก็มีความสำคัญ หรือการขยายรถไฟรางคู่ทั่วประเทศก็มีความสำคัญ หรือการเพิ่มเงินเดือนให้ข้าราชการก็มีความสำคัญเช่นกัน แต่รัฐบาลจะต้องเลือกทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่พิจารณาว่าสำคัญ ก่อนเพราะมีทรัพยากรจำกัด หรือรัฐบาลเลือกที่จะไม่ทำบางเรื่องหรือทุกเรื่อง ด้วยเหตุผลอื่นๆ ก็ได้ (Dye, 2002 : 31)

นโยบายสาธารณะยังเป็นพันธะสัญญาระยะยาวในการดำเนินกิจกรรมอย่างเป็นแบบแผนของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นสิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการจริงมากกว่าสิ่งที่รัฐบาลพูด เพื่อให้เกิดความเข้าใจในนโยบายสาธารณะอย่างชัดเจน (Prewitt & Verba, 1983 : 25) ชุดของกิจกรรมที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันตามที่มุ่งหวังไว้ และดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการแก้ไขปัญหาหรือเรื่องที่อยู่ในความสนใจ ให้บรรลุเป้าหมายหรือสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (A purposive course of action followed by and actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern) แนวความคิดนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายสาธารณะเกิดขึ้นภายใต้ระบบการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน และมีการชี้ให้เห็นถึงบทบาทของบุคคลหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับปัญหานั้นๆ ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติจริง (Anderson, 1994 : 13)

นอกจากนั้นนโยบายสาธารณะยังเป็นการตัดสินใจของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรม หรือไม่ดำเนินกิจกรรม โดยรัฐบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้ตัวแทนเป็นผู้ดำเนินการภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยปัญหา อุปสรรคและโอกาส ซึ่งนโยบายถูกเสนอเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ปัญหาเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน (ณัฐพล พัวประเสริฐ, 2560 : 3) เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลได้ทำการตัดสินใจเลือกและกำหนดไว้ล่วงหน้า เพื่อชี้แนะให้มีกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีการวางแผน การจัดทำโครงการ วิธีการบริหารงานหรือกระบวนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในด้วยวิธีปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนหรือผู้ใช้บริการแต่ละเรื่อง (มยุรี อนุมานราชธน, 2547 : 25)

กล่าวได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ เป็นการใช้อำนาจของรัฐในการจัดสรรกิจกรรมเพื่อตอบสนองค่านิยมของสังคม ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายได้แก่ ผู้นำทางการเมืองฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ พรรคการเมือง สถาบันราชการ ข้าราชการและประมุขของประเทศกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องเป็นชุดของการกระทำที่มีแบบแผน กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำต้องมีเป้าหมาย เป็นกิจกรรมที่ต้องกระทำให้ปรากฏเป็นจริง กิจกรรมที่เลือกกระทำต้องมีผลลัพธ์ในการแก้ปัญหาที่สำคัญของสังคมเป็นการตัดสินใจกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก เป็นการเลือกทางเลือกที่จะกระทำโดยพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เป็นกิจกรรมที่เกิดจากการต่อรองหรือประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ เป็นกิจกรรมที่ครอบคลุมทั้งกิจกรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศ เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำซึ่งอาจก่อให้เกิดผลทางบวกและลบต่อสังคม และเป็นกิจกรรมที่ขอบด้วยกฎหมาย

หลักการของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะนั้นเป็นการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในระบบสังคมการเมือง เรียกว่า “การจัดสรรค่านิยมของสังคม” โดย Easton ยังได้ขยายความว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของระบบการเมือง (Political system) คือ บุคคลที่มีอำนาจสั่งการ (Authorities) ได้แก่ผู้อาวุโสทางการเมือง ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ตุลาการ นักบริหาร ที่ปรึกษาประมุขของประเทศ และผู้นำทางการเมืองอื่น ๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นที่รู้จักและยอมรับในระบบการเมืองบุคคลเหล่านี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับค่านิยมของสังคมโดยได้รับการยอมรับในฐานะเป็นผู้มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการตัดสินใจขั้นต้นที่กำหนดแนวทางทั่วไปอย่างกว้าง ๆ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (William, 1975 : 76)

นโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตทางการเมือง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยหลักการในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนจึงมีสิทธิและสามารถแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองได้ โดยผ่านกลไกต่างๆ ทางการเมือง อาทิ พรรคการเมือง นักการเมือง กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ ระบบราชการ ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ เป็นต้น เมื่อพิจารณาในเชิงทฤษฎีระบบ (System Theory) หากความต้องการ (Demand) ของประชาชนได้รับการพิจารณาและนำเสนอสู่สาธารณะ และถ้านโยบายเหล่านั้นสอดคล้องหรือสามารถตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมได้ รัฐบาลก็ย่อมจะได้รับพลังสนับสนุน (Support) จากประชาชน เพื่อนำประเด็นต่างๆ เหล่านั้นเข้าสู่ระบบการเมือง (Political System) เพื่อการพิจารณาและกลั่นกรองให้เป็นนโยบาย (Policy) ซึ่งก็คือ “ผลผลิตทางการเมือง” (Dye, 2002 : 39) นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบายต่อประชาชน และต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ได้แก่

1. เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศ
2. เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการของประชาชน
3. เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประชาชน
4. เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลเพื่อจัดสรรค่านิยมของสังคม
5. เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น

ทั้งนี้เพราะนโยบายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการและค่านิยมของประชาชน เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงทิศทางการพัฒนาประเทศทั้งในเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้รัฐบาลสามารถดำรงอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปได้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการและค่านิยมของสังคม และไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้รัฐบาลหมดความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศต่อไป (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2552 : 24-43) กระบวนการการดำเนินนโยบายสาธารณะนับว่าเป็นการพิจารณา "กิจกรรม" หรือ "กระบวนการ" ที่เกิดขึ้นในระบบการเมือง กระบวนการนโยบายนั้นประกอบด้วยขั้นตอนหรือกระบวนการ ดังนี้

1. การระบุปัญหา หมายถึง การพิจารณาปัญหาว่าถูกรับรู้หรือถูกนิยามอย่างไร และเป็นการพิจารณาหรือตัดสินใจโดยผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งก็คือรัฐบาล ว่าปัญหาอะไรที่จำเป็นเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไข
2. การกำหนดนโยบาย หมายถึง การออกแบบเป้าหมายนโยบายและกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้
3. การอนุมัตินโยบาย หมายถึง การสนับสนุนทางการเมืองและการตรากฎหมาย
4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ส่วนราชการสามารถนำนโยบายไปดำเนินการได้
5. การประเมินผลนโยบายและโครงการ หมายถึง การประเมินผลกระทบ รวมทั้งด้านความสำเร็จหรือด้านความล้มเหลวของนโยบาย
6. การเปลี่ยนแปลงนโยบาย หมายถึง การปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงเป้าหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

กระบวนการนโยบายของคราฟท์และเฟอร์ลองก์ (Kraft & Furlong, 2004 : 78) อาจมีส่วนที่แตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ มีการเพิ่มขึ้นขั้นตอนการอนุมัตินโยบายและการเปลี่ยนแปลงนโยบายเข้าไปในกระบวนการนโยบาย อย่างไรก็ตามกระบวนการนโยบายดังกล่าวนี้เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะในฐานะกิจกรรมในระบบการเมือง ประกอบด้วย การระบุปัญหา การพิจารณานโยบาย การกำหนดนโยบาย การอนุมัติการนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินผลและการเปลี่ยนแปลงนโยบาย สำหรับเป็นการศึกษา นโยบาย

สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้กำหนดกรอบในการนำเสนอไว้ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย 2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ และ 3. การติดตามและการประเมินผลนโยบาย โดยกำหนดให้ขั้นตอนการระบุประเด็นปัญหา และการอนุมัตินโยบายรวมไว้ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย และกำหนดให้ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงนโยบายรวมไว้ในขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย ด้วยเหตุผลที่ว่า การระบุประเด็นปัญหา การอนุมัตินโยบาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นประเด็นย่อยและสามารถกล่าวไปพร้อมกับประเด็นใหญ่ เพื่อให้สามารถเห็นความต่อเนื่องของ กระบวนการทางนโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร, 2563 : 12-18) ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Formation) การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการนโยบาย ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ประกอบด้วย

- 1) การกำหนดประเด็นปัญหา (Issue Definition) การกำหนดประเด็นปัญหา หมายถึง การระบุว่าปัญหาใดควรได้รับการแก้ไขกำหนดเป็นนโยบายหรือทางเลือกเพื่อแก้ไขปัญหา การกำหนดประเด็นปัญหาจึงอยู่ที่ว่าอะไรคือปัญหา เนื่องจากการมองว่าอะไรคือปัญหานั้นมีความแตกต่างกันซึ่งขึ้นอยู่กับมุมมองและภูมิหลัง

- 2) การพิจารณาประเด็นเข้าสู่วาระนโยบาย (Agenda Setting) เป็นการพิจารณาปัญหาใดก็ตามที่จะเข้าวาระการพิจารณาจากผู้กำหนดนโยบายได้ต้องเป็นปัญหาที่มีทางออกหรือมีความเป็นไปได้ในการแก้ไขให้ลุล่วง ซึ่งกระบวนการกำหนดวาระนโยบายออกเป็น 3 กระแส ได้แก่ กระแสปัญหา (Problem Stream) กระแสการเมือง (Political Stream) และกระแสนโยบาย (Policy Stream) เพราะหากประเด็นปัญหาไม่ได้รับความสนใจแล้วโอกาสที่ประเด็นปัญหานั้นจะไม่ได้รับการสนองตอบจากผู้มีอำนาจก็สูงตามไปด้วย

- 3) การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นตอนการกำหนดนโยบายเป็นการพัฒนาแนวทางในการดำเนินงานเพื่อช่วยในการแก้ปัญหา การพัฒนาแนวทางหรืออาจเรียกว่าการพัฒนาทางเลือกนี้เป็นการพิจารณาทางเลือกที่ได้รับการยอมรับทางการเมือง สังคม และความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางเลือกจึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจ โดยมีผู้เกี่ยวข้อง

- 4) การอนุมัตินโยบาย (Policy Legitimation) การอนุมัตินโยบายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการต่อรอง การแข่งขัน การประนีประนอมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และส่วนราชการ หรือแม้แต่เป็นกระบวนการที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง เช่น ความขัดแย้งระหว่างประธานาธิบดีและรัฐสภา หรือระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันเอง รวมถึงในกระบวนการกำหนดนโยบายยังเป็นการกำหนดว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ และได้รับงบประมาณสำหรับโครงการ

การกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการนโยบาย การกำหนดนโยบายเกี่ยวข้องกับตัวแสดงที่เข้ามาเกี่ยวข้องและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยตัวแสดงที่เป็นทางการและมี

อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เช่น นักการเมือง สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และตัวแสดงที่ไม่เป็นทางการ ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ สำหรับกิจกรรมที่เกิดขึ้นในกระบวนการนี้ เช่น การนิยามปัญหา การพิจารณาประเด็นปัญหาสู่วาระการพิจารณา การแสวงหาทางเลือกในการแก้ปัญหา และการตัดสินใจว่าจะเลือกทำเพื่อแก้ปัญหา ในขั้นตอนนี้จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลและเทคนิควิธีในการกำหนดทางเลือก

2. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เมื่อนโยบายสาธารณะถูกกำหนดออกมาเป็นนโยบาย แผน โครงการ กิจกรรมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลเรียกว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั่นเอง กิจกรรมในกระบวนการนี้ เช่น การจัดองค์กรใหม่ ได้แก่ การกำหนดแผนก หน่วยงานขึ้นมา ทำหน้าที่ปฏิบัตินโยบาย หรืออาจมอบหมายความรับผิดชอบให้หน่วยงานที่มีอยู่ดำเนินการ หน่วยงานที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องแปลกฎหมายให้เป็นกฎ ระเบียบ หรืออาจจ้างเอกชนดำเนินการแทน การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการกำหนดนโยบาย นโยบายจะประสบความสำเร็จ ย่อมขึ้นอยู่กับ การนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ เมื่อครั้งที่สภาพแวดล้อมยังไม่สลับซับซ้อน ดังเช่นโลกในยุคข้อมูลข่าวสารที่มีการติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วในรูปแบบของเครือข่าย การนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมไม่ต้องใช้ความสามารถในการประสานงานติดต่อสื่อสารกันมากนัก การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมักเป็นการดำเนินการได้ด้วยองค์กรเพียงองค์กรเดียวนั่นก็คือส่วนราชการ อย่างไรก็ตาม การทำงานเพียงลำพัง อาจไม่สามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนที่เพิ่มขึ้นได้ การทำงานในลักษณะเครือข่ายจึงเกิดขึ้น รูปแบบการทำงานแบบเครือข่ายจึงเป็นการประสานงาน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร ความร่วมมือกันเอง

3. การประเมินผลและการยุตินโยบาย (Policy Evaluation and Termination) ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบาย คือ การประเมินผลและยุตินโยบาย การประเมินผลนโยบายหรือการประเมินผลโครงการเป็นการประเมินว่านโยบายและโครงการดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยดีหรือไม่ โดยเฉพาะนักวิเคราะห์นโยบายจะพิจารณานโยบายหรือโครงการเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุทุกคนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปของไทย ทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตมากขึ้นหรือไม่ การประเมินผลนโยบายประกอบด้วย การประเมินความสำเร็จของโครงการ โดยพิจารณาผลลัพธ์และความสอดคล้องกับความต้องการ ตลอดจนประสิทธิภาพการดำเนินการ สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินโครงการ เช่น สมาชิกวุฒิสภากลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ และการประเมินผลสามารถประเมินในระหว่างดำเนินการและเมื่อโครงการเสร็จสิ้น การประเมินผลนโยบายและการประเมินผลโครงการอาจทำให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมา โดยปัญหานั้นจะกลับเข้าไปสู่การพิจารณาของผู้กำหนดนโยบายอีกครั้ง การประเมินผลนโยบายเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการนโยบายเนื่องจากผลที่ได้จากการประเมินจะนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือการยุตินโยบาย การประเมินผลนโยบายสามารถดำเนินการได้ทั้งก่อนและหลัง

นโยบายหรือโครงการเสร็จสิ้น เพื่อประเมินว่านโยบาย/โครงการเป็นไปตามเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดหรือไม่ สามารถสนองความต้องการของประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้หรือไม่ หากไม่เป็นไปตามที่กำหนดจะปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ผู้เขียนขอสรุปกระบวนการของนโยบาย ดังแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 กระบวนการของนโยบาย

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายสาธารณะถือว่าเป็นแนวทางการดำเนินงานของภาครัฐบาลหรือหน่วยงานเอกชนไม่แสวงหากำไรและไม่สังกัดรัฐบาล ผสมผสานกันโดยรัฐบาลเป็นแกนนำในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทรัพยากรต่าง ๆ ให้แก่พลเมืองโดยรวม การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจวางแนวทางกว้าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาหรือการตอบสนองความต้องการสิ่งสำคัญคือการตัดสินใจว่าจะกำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไร ต้องอาศัยข้อมูลและใช้เทคนิคและทฤษฎีช่วยตัดสินใจสำหรับขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ได้แก่ การระบุปัญหา การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาการวิเคราะห์ปัญหากำหนดเป้าหมาย กำหนดขอบเขตและกรอบของนโยบาย การศึกษาข้อจำกัดที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการออกแบบทางเลือกนโยบายการวิเคราะห์ทางเลือกการพิจารณาเปรียบเทียบทางเลือกการทดสอบทางเลือก การจัดทำร่างนโยบายเสนอแนะกลยุทธ์ในการดำเนินนโยบาย และการอนุมัติและประกาศเป็นนโยบายตามลำดับ (ณัฐพล พัวประเสริฐ, 2560 : 10) ทั้งนี้การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอยู่ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. การนำนโยบายไปปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ (วุฒิสาร ตันไชย, 2559 : 60-75) คือ

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ดำเนินการจัดบริการสาธารณะโดยอาศัยทรัพยากรงบประมาณ บุคลากร องค์ความรู้ อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง มี

ข้อดีคือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถควบคุมกระบวนการดำเนินการด้วยตัวเอง เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สำหรับข้อจำกัดนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง เช่น การเสียงบประมาณว่าจ้างเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน หรือการลงทุนในเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

2) การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (Syndicate หรือ Union) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสหการ เพื่อร่วมมือกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือร่วมกันกับเอกชนในการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมา เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีกฎหมายจัดตั้ง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งสหการได้นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตาม มาตรา 17 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ ในด้านการ พาณิชยกรรมส่งเสริมการลงทุน และการทำการใด ๆ สามารถที่จะดำเนินการเอง การร่วมกับบุคคลอื่นหรือ การจัดตั้งสหการ

3) การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดให้องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร้องขอให้ส่วนราชการหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทน หรือองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด นอกจากนี้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 25512 ยังได้กำหนดให้ ภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่ต้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต้องเป็นภารกิจที่ต้องใช้เทคนิค ทักษะ วิชาการ ความรู้ ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเอง หรือ ดำเนินการเองแล้วไม่มีประสิทธิภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หน่วยงานอื่นที่มีประสบการณ์หรือเคยดำเนินการมาก่อนแล้ว ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทน มีข้อดีคือ ช่วยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระการ จัดบริการสาธารณะในบางประเภทให้ผู้อื่นดำเนินการ เปิดโอกาสให้ผู้อื่นที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดบริการ สาธารณะบางประเภทที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เข้ามาดำเนินการแทน อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะโดยผู้อื่นจำต้องถูกดำเนินไปอยู่ภายใต้การ กำกับดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

4) **การจัดทำบริการสาธารณะโดยการว่าจ้าง (Outsourcing)** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้วิธีการว่าจ้างให้บุคคลภายนอกเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยการ ว่าจ้างได้ 4 รูปแบบ ได้แก่

- 4.1) การจ้างเหมารักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการ ไม่รวมถึงบ้านพักของข้าราชการ
- 4.2) การจ้างเหมาทำความสะอาดที่ทำการ
- 4.3) การจ้างเหมาดูแลรักษาต้นไม้ สวนไม้ประดับ สวนหย่อมหรือสนามหญ้าของทางราชการ
- 4.4) การจ้างเหมาอื่น ๆ ที่เป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจ้างเก็บขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล การจ้างครูฝึกสอนออกกำลังกาย เป็นต้น

5) **การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสามารถให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการพาณิชย์ (Public-Private Partnership : PPPs) ตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ได้ เช่น เทศบาลสามารถมีรูปแบบการดำเนินกิจการพาณิชย์ได้มากถึง 4 รูปแบบ แต่ในขณะที่ยังคงการบริหารส่วนตำบลกลับสามารถดำเนินกิจการพาณิชย์ได้เพียง 2 รูปแบบ ทั้งนี้ การ จัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อดีคือ สามารถช่วยเสริมสร้างรายได้และแสวงหาผลกำไรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดภาระด้านงบประมาณจากภาครัฐแต่การจัดทำบริการสาธารณะโดยการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจประสบปัญหาการดำเนินงานได้ หากขาดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยประเภทบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินในรูปแบบกิจการพาณิชย์มากที่สุด เช่น ประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ โรงรับจำนำ บ่อบำบัดน้ำเสีย กิจการสนามกีฬาและสันทนาการ น้ำดื่ม และอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง

2. **การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเภทของแหล่งรายได้**
การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเภทของแหล่งรายได้ สามารถแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบ (วุฒิสาร ตันไชย, 2559 : 60-75) คือ

1) **โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์หรือโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำ** โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์หรืออาจเรียกว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น "รับจ้างทำ" เป็นโครงการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยโครงการ 2 ประเภท ได้แก่

- 1.1) โครงการด้านสวัสดิการสังคม เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ

1.2) โครงการด้านการศึกษา เช่น เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม(นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาปฐมวัย

2) **โครงการที่ใช้เงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน** สำหรับโครงการที่ใช้เงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐในภารกิจด้านต่าง ๆ ได้แก่ 1) ด้านการศึกษา 2) ด้านการสาธารณสุข หรือ 3) ด้านภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินโครงการโดยใช้เงินสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน จำต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์การสนับสนุนของ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะโดยลักษณะของการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มีเกณฑ์ดังนี้

2.1) หน่วยงานที่รับเงินอุดหนุน ได้แก่ องค์กรประชาชน องค์กรการกุศลและองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมายโดยไม่แสวงหาผลกำไร กล่าวคือ องค์กรประชาชน ได้แก่ กลุ่มที่มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย หรือชุมชนที่จัดตั้งตามกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย โดยมีสถานะเป็นกลุ่มหรือชุมชนไม่น้อยกว่า 1 ปี องค์กรการกุศล เช่น วัด มัสยิด กาศาต สมาคม มูลนิธิ และองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมายโดยไม่แสวงหาผลกำไร เช่น สภาวัฒนธรรม อาสาสมัครสาธารณสุข กลุ่มเกษตรกร กลุ่มสตรี

2.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงสถานการณ์คลังและบรรจุโครงการนั้นไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นก่อนตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.3) หน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนต้องเขียนโครงการเสนอขอมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยโครงการนั้นต้องเป็นโครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกลุ่มหรือชุมชน เป็นโครงการที่มุ่งแก้ปัญหาความยากจน และส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น

2.4) ต้องมีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้แทนของหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่า 3 คน

2.5) หน่วยงานที่ขอรับเงินต้องออกใบเสร็จหรือใบสำคัญรับเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักฐาน

2.6) หน่วยงานที่ขอรับเงินต้องรายงานผลการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในสามสิบวันนับแต่โครงการแล้วเสร็จ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน หากหน่วยงานที่ขอรับเงินไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเงินคืนเท่ากับจำนวนเงินที่อุดหนุนคืนทั้งหมดได้

2.7) การสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจสนับสนุนเป็นเงินเพื่อใช้จ่ายด้านบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์ การซ่อมแซมอาคารหรือสิ่งก่อสร้างได้ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมา และไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

(2) เทศบาล แบ่งออกเป็น เทศบาลขนาดใหญ่ ไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมา ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ สำหรับเทศบาลขนาดกลางและขนาดเล็ก ไม่เกินร้อยละ 3 ของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมา ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เกินร้อยละ 5 ของรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมา ไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐ

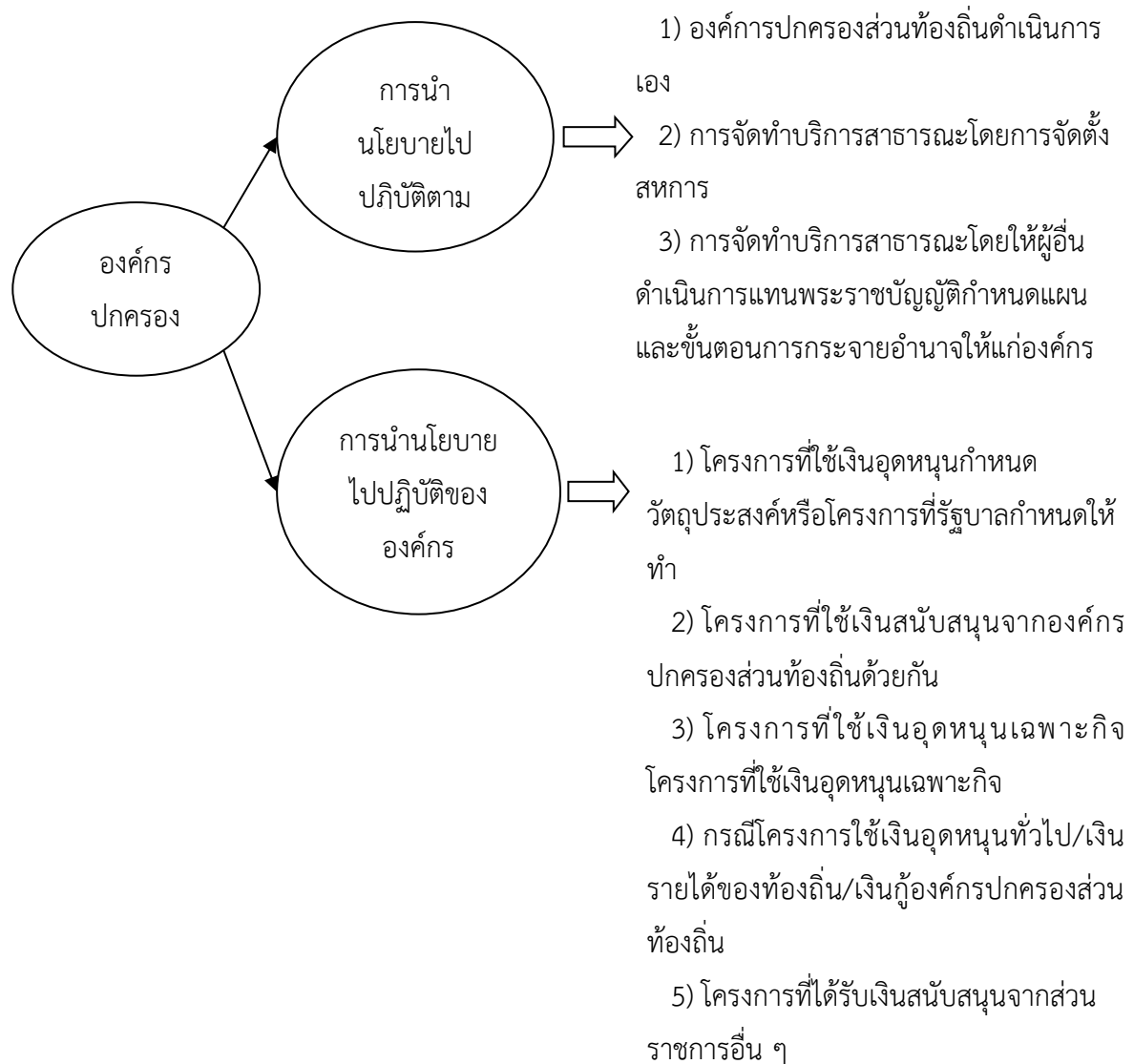
ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์ที่กำหนดหรือจำเป็นต้องสนับสนุนเกินเกณฑ์ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอต่อคณะกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณาเป็นรายกรณีไป

3) **โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ** หรืออาจเรียกว่าเป็นโครงการที่รัฐบาลกำหนดให้ทำนอกเหนือจากโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ ลักษณะของโครงการนั้น เป็นโครงการตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับการดำเนินงานตามแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น ปีงบประมาณ 2553 จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเพื่อพัฒนาแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และเป็นโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่สอดคล้องกับแผนชุมชนและแผนพัฒนาท้องถิ่น เช่น โครงการตามนโยบายของรัฐบาล โครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคม โครงการป้องกันภัยสาธารณะหรือการบูรณะสาธารณประโยชน์ที่เสียหายหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นโครงการที่กำหนดมูลค่าไม่ต่ำกว่า 50,000 บาท เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี โครงการที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่ต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

4) **กรณีโครงการที่ใช้เงินอุดหนุนทั่วไป/เงินรายได้ของท้องถิ่น/เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** สามารถใช้เงินอุดหนุนทั่วไป เงินรายได้ เงินกู้ หรือเงินจากแหล่งเงินอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (กรณีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และยกเว้นเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เพื่อการดำเนินการได้ตามที่ท้องถิ่นนั้น ๆ ต้องการ เช่น โครงการตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งโครงการประเภทดังกล่าว สามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) โครงการที่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง 2) โครงการที่ดำเนินการในลักษณะเครือข่าย และ 3) โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น

5) โครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ โครงการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากส่วนราชการอื่น ๆ นอกเหนือจากส่วนราชการต้นสังกัด (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) มักจะเป็นโครงการที่ได้รับข้อมูลจากส่วนราชการนั้น หรือข้อมูลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดนั้น 1 โครงการที่ได้รับการสนับสนุนมีหลายประเภท เช่น โครงการด้านสาธารณสุข โครงการประเภทโครงสร้างพื้นฐาน ลักษณะการดำเนินโครงการมีความหลากหลายเช่นเดียวกับโครงการที่ใช้เงินรายได้/เงินอุดหนุนทั่วไป/เงินกู้ และมีการดำเนินการในลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสมทบ โดยมีการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายที่เรียกว่า "เครือข่ายหุ้นส่วนร่วมสมทบ" ลักษณะของเครือข่ายคือ ชุมชนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมสมทบเงินร่วมกับส่วนราชการ อาจดำเนินการในรูปแบบของกองทุน เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

สรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี หลายรูปแบบแต่ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด การดำเนินการเหล่านั้นล้วนเป็นไปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะสำหรับการรวมตัวเป็นเครือข่ายเกิดขึ้นจากความตระหนักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เนื่องจากหากไม่มีเครือข่ายแล้วอาจทำให้บริการสาธารณะไม่บรรลุเป้าหมาย หรืออาจเกิดจากการส่งเสริมของส่วนราชการ บางครั้งการทำงานในลักษณะเครือข่ายอาจเกิดจากการกระตุ้นส่งเสริมจากหน่วยงานภาครัฐด้วยกันได้ ผู้เขียนสรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ตั้งแผนภาพที่ 2



แผนภาพที่ 2 การนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลาย และความซับซ้อนแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับแหล่งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่กระทำการแทนรัฐบาลหรือรับจ้างรัฐบาลเท่านั้นการดำเนินการปรากฏในรูปทางผ่านเงินหรือเพียงแค่จัดซื้อวัสดุ อุปกรณ์ หากโครงการใดเป็นโครงการที่ใช้เงินรายได้ของตนเอง หรือเงินอุดหนุนทั่วไป หรือหาก

งบประมาณไม่เพียงพอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกู้เงินมาใช้ดำเนินการโครงการ จึงส่งผลให้การดำเนินโครงการลักษณะนี้มีความซับซ้อนมากขึ้น อาจเป็นการดำเนินการในลักษณะเครือข่ายประเภทต่าง ๆ เช่น เครือข่ายที่ปรึกษา เครือข่ายจ้างเหมาเครือข่ายเฉพาะกิจ เครือข่ายศูนย์ประสานงานประชาชน เครือข่ายศูนย์ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลตลอดจนเครือข่ายหุ้นส่วน เพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกัน เพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ ในการนโยบายไปปฏิบัติในระดับท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้ก็ด้วยเครือข่ายการนโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากการมีส่วนร่วมของอย่างไรก็ตามการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อยู่ประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นต้องจัดปัญหาคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหนึ่งในวิธีการที่ดีคือ การติดตามตรวจสอบโดยประชาชนและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐพล พัวประเสริฐ. (2560). *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการนโยบายสาธารณะกับโลกาภิวัตน์*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- มยุรี อนุมานราชชน. (2547). *นโยบายสาธารณะ แนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์*. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). *รูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภชัย ยาวะประภาฯ และปิยากร หวังมหาวพร. (2552). *นโยบายสาธารณะไทย : กำเนิด พัฒนาการ และสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: จุฑทอง.
- ศุภชัย ยาวะประภาฯ และปิยากร หวังมหาวพร. (2563). *นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: โอ เอส พรินต์ติ้ง เฮ้าส์.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2552). *นโยบายสาธารณะแนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เสมาธรรม.
- Anderson, J.E. (1994). *Public Policy – Making : Introduction*. (2 nd). New York : Houghton Mifflin Company.
- Dye, T.R. (2002). *Understanding Public Policy*. New Jersey : Prentice Hall.
- Kraft, M.E. & Furlong, S.R. (2004). *Public Policy : Politics Analysis and Alternatives*. Washington D.C. : CQ Press.
- Prewitt, K. & Verba, S. (1983). *An Introduction to American Government*. (4th ed.). New York : Harper & Row.
- Williams, W. (1975). *Implementation Analysis and Assessment*. Policy Analysis. 1 (3). (summer).