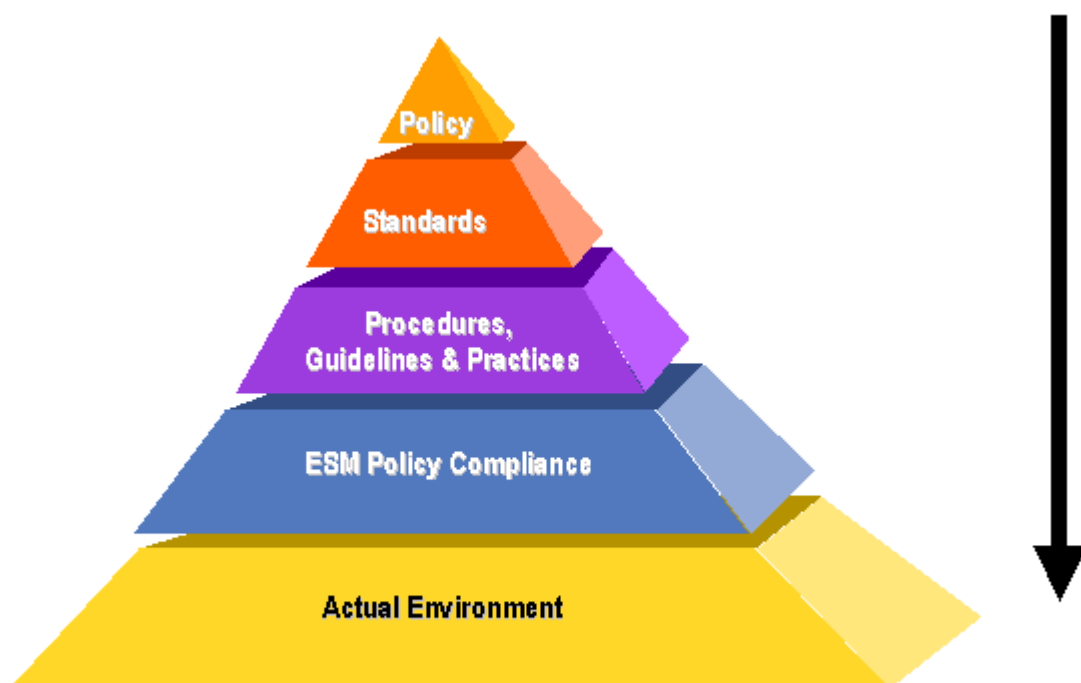


นโยบาย (Policy)

รองศาสตราจารย์บุญเดิม พันรอบ

นโยบายคือการวางแผนทำกิจกรรมอย่างรอบคอบเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ และเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายอาจใช้กับองค์กรภาครัฐระดับมหภาคหรือองค์กรเอกชนระดับจุลภาค หรืออาจใช้กับกลุ่มคนหรือระดับบุคคล นโยบายแตกต่างกับกฎ (Rule) หรือกฎหมาย (Law) ซึ่งเป็นบรรทัดฐาน (Norm) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเป็นบรรทัดฐานที่สามารถห้ามหรือบังคับให้คนในสังคมแสดงพฤติกรรม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษี นโยบายบทบาทความสำคัญสำหรับเป็นข้อเสนอหรือนำให้แสดงกิจกรรมต่อเป้าหมายหรือผลที่สามารถบรรลุและประสบความสำเร็จได้ การศึกษานโยบายหมายถึงการเสนอกระบวนการตัดสินใจในองค์กร รวมทั้งกำหนดทางเลือก เช่น โครงการ การลำดับความสำคัญโครงการ การเลือกผลกระทบของกระบวนการ นโยบายอาจมีความหมายเป็นเรื่องการเมือง การจัดการ การเงิน กลไกการบริหารที่จัดทำขึ้นให้บรรลุเป้าหมาย

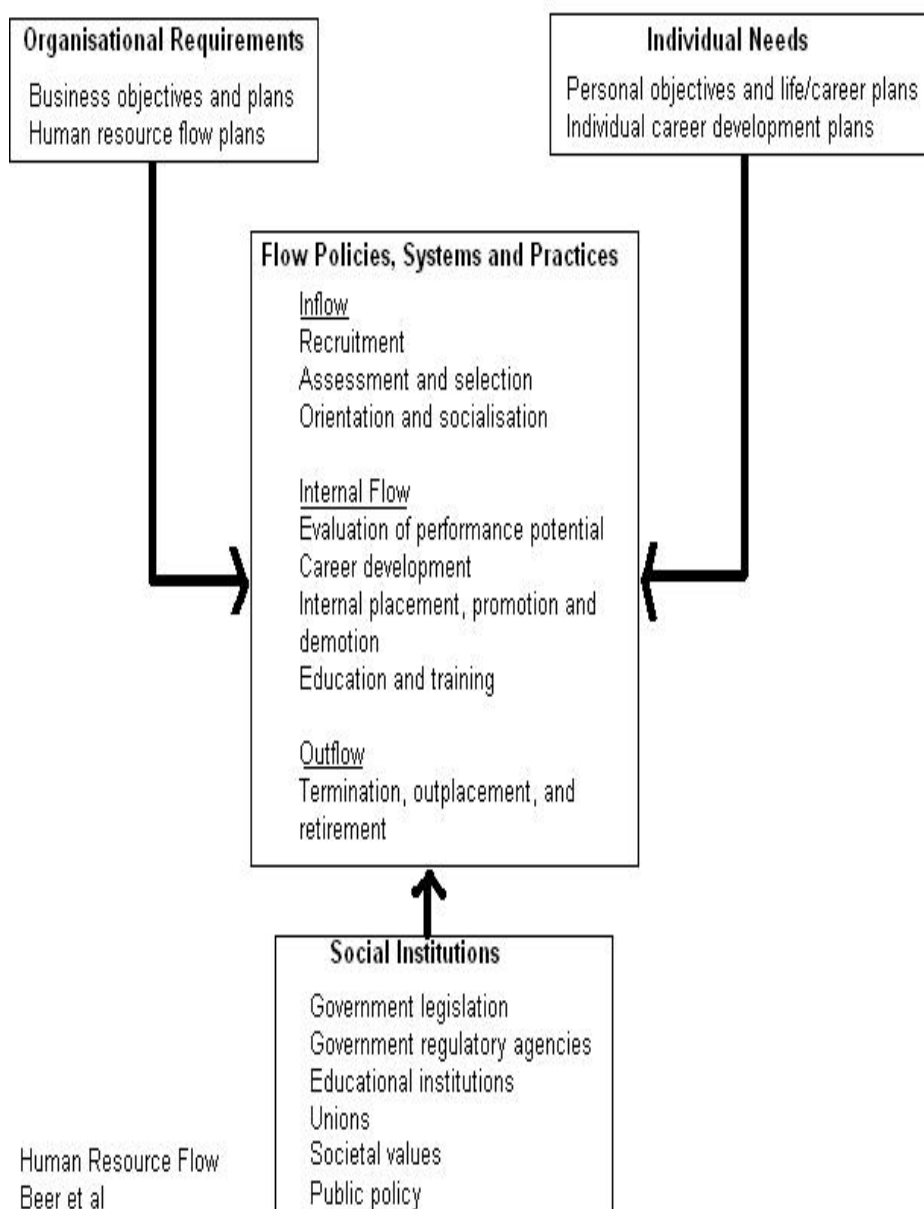
นโยบายหรือการศึกษานโยบาย(policy study)อาจหมายถึง กระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร รวมทั้งการ กำหนดทางเลือกที่แตกต่างกัน เช่น โปรแกรม การลำดับ ทางเลือก หรือเลือกโปรแกรมต่าง ๆ ตามพื้นฐานที่ได้รับ ผลกระทบ นโยบายมักเข้าใจว่าเป็นเรื่องการเมือง การจัดการ การเงิน และกลไกการบริหารจัดการตามเป้าหมายที่มีอยู่



นโยบายเริ่มที่สิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ ความร่วมมือในองค์กร แนวปฏิบัติ ข้อเสนอแนะและการปฏิบัติ ข้อกำหนด แล้ว นำมาสร้างเป็นนโยบาย

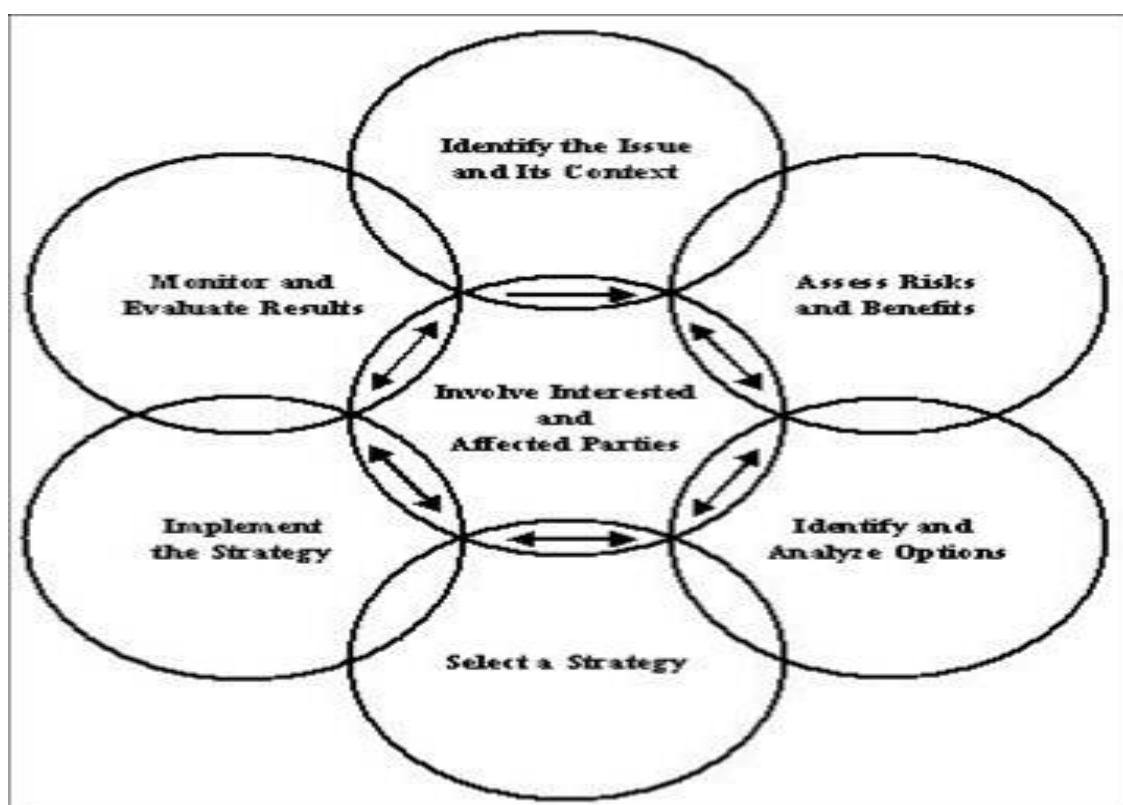


การสร้างนโยบายต้องเริ่มต้นที่ 1. กำหนดประเด็น 2. กำหนดผลที่จะได้รับ 3. กำหนดสิ่งที่มีอยู่ 4. การศึกษาวิจัย 5. การพัฒนาทางเลือก 6. ข้อเสนอแนะ หากการตัดสินใจ 7. การสื่อสาร และ 8. ประเมินคุณภาพ



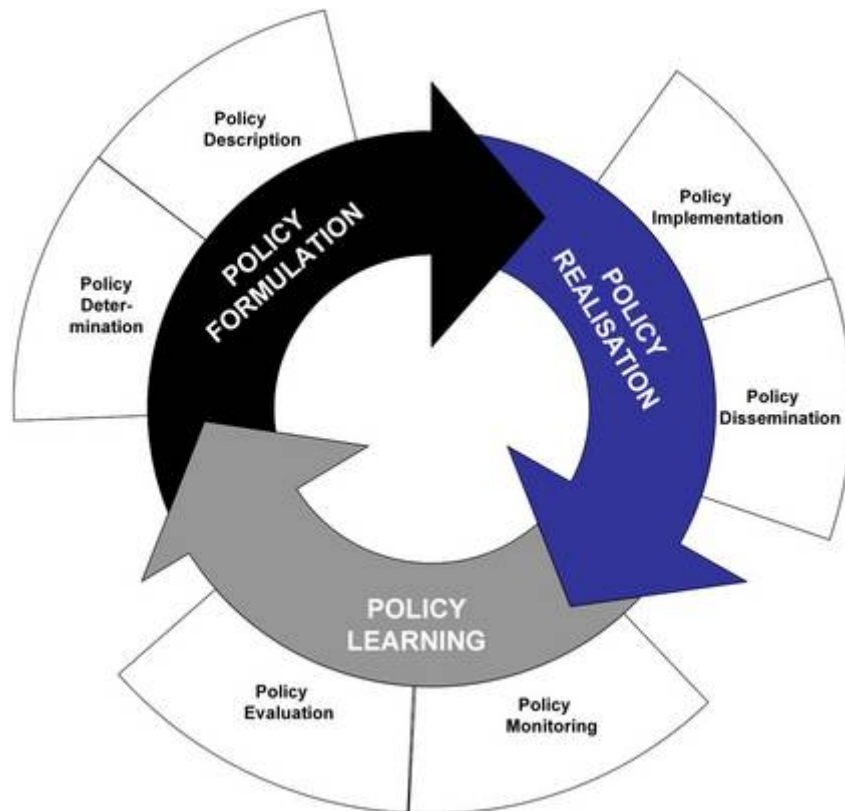
นโยบายเกิดจากความต้องการขององค์กร เช่น เป้าหมายธุรกิจ และการวางแผนด้านทรัพยากรมนุษย์ นโยบายอาจเกิดจากเป้าหมายของบุคคล การวางแผนชีวิตหรืออาชีพด้วยการพัฒนาตามแผนที่วางไว้ การดำเนินตามนโยบาย ระบบและการปฏิบัติ การนำเข้ามาใช้ในองค์กร คือการบรรจุแต่งตั้ง การประเมินและการคัดเลือก ปฐมนิเทศและการขัดเกลาทาง

สังคม การดำเนินการภายในองค์การประกอบด้วย การประเมินศักยภาพในการปฏิบัติงาน การพัฒนาวิชาชีพ การเปลี่ยนตำแหน่งภายใน การเลื่อนและลดตำแหน่ง การให้ความรู้และการฝึกอบรม การนำออกไปจากองค์การ การสิ้นสุดการจ้างงาน การออกจากตำแหน่งและปลดเกษียณ จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันสังคม เช่น กฎระเบียบรัฐบาล ตัวแทนภาครัฐบาล สถาบันการศึกษา สหภาพแรงงาน คุณค่าทางสังคมและนโยบายสาธารณะ



การสร้างนโยบายเริ่มด้วยการกำหนดประเด็นเรื่องและบริบท สิ่งแวดล้อม กำหนดปัจจัยเสี่ยงและผลประโยชน์ กำหนดและ

วิเคราะห์ทางเลือก เลือกยุทธศาสตร์ กำหนดวิธีการ ยุทธศาสตร์ ทบทวนและประเมินผล



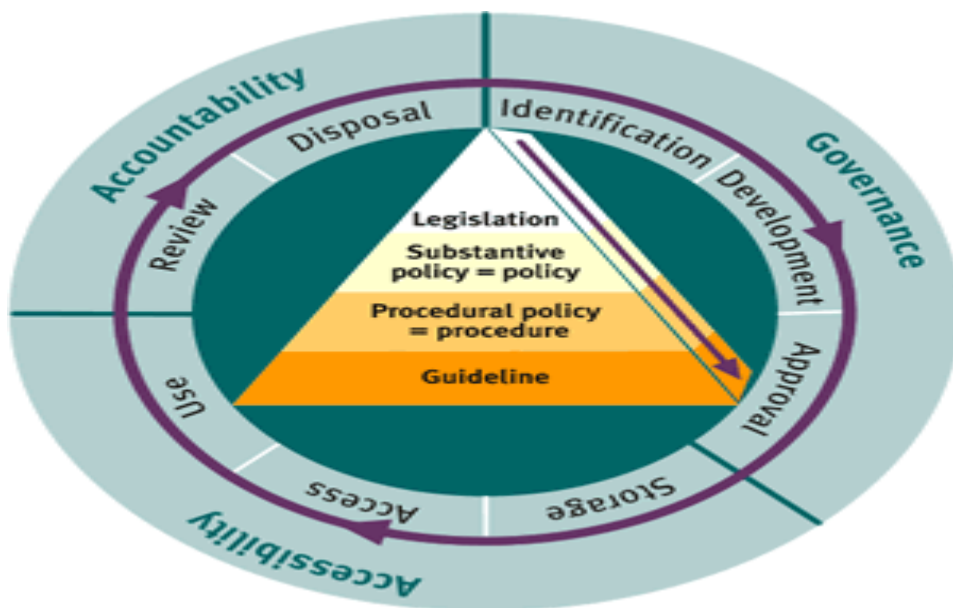
นโยบายประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนคือ ประการแรก การสร้างนโยบาย ประกอบด้วยการกำหนดนโยบาย การอธิบายนโยบาย ประการที่สอง ความเข้าใจหรือการทำนโยบายให้เป็นจริง ประกอบด้วยเครื่องมือหรือวิธีการทำตามนโยบายและการเผยแพร่ นโยบาย ประการที่สามการเรียนรู้ นโยบายประกอบด้วยการประเมินผลนโยบายและการตั้งข้อสังเกตนโยบาย



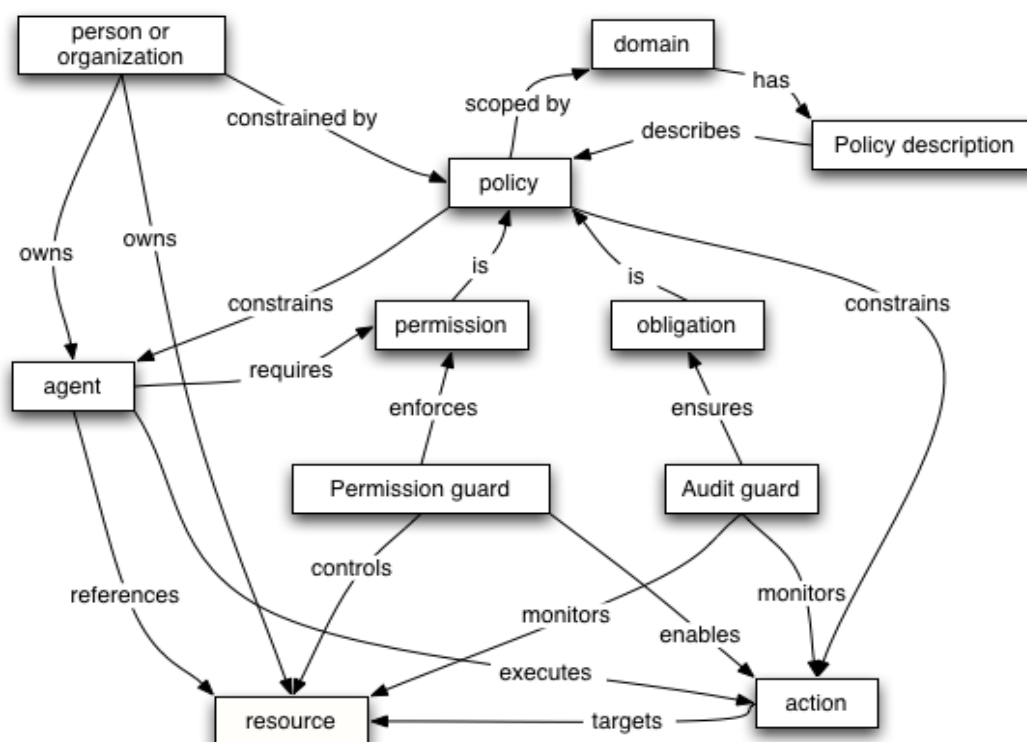
นโยบายมีความสัมพันธ์กับยุทธศาสตร์ กลยุทธ์และการปฏิบัติการ กล่าวคือยุทธศาสตร์ส่วนที่เป็นสารสนเทศยุทธศาสตร์เป็นคำถามในประเด็นว่าทำไมจึงมีการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์เป็นสิ่งที่ต้องทำในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการจัดการ ส่วนการปฏิบัติการในประเด็นเกี่ยวกับข้อมูลการบันทึกปฏิบัติการด้านการจัดการเป็นวิธีการดำเนินงาน



นโยบายมีความสัมพันธ์กับองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น เอกสารที่เกี่ยวข้องหรือเอกสารของหน่วยงานท้องถิ่นต่าง ๆ การแนะแนวทาง ขั้นตอนปฏิบัติ นโยบายและการออกกฎหมายหรือนิติบัญญัติ



การออกกฎหมายหรือนิติบัญญัติคือกฎหมายที่ออกโดย
 รัฐสภาหรือตัวแทนของรัฐสภา เช่น ผู้ว่าราชการในสภา
 นโยบายอิสระเป็นเค้าโครงร่างที่รัฐบาลหรือหน่วยงานสร้าง
 ขึ้นตามแผนกิจกรรม มีเป้าหมายเฉพาะช่วงเวลา การแนะ
 แนวทางเพื่อทำให้เกิดแผนปฏิบัติการตามเป้าหมาย



บุคคลหรือองค์กรเป็นผู้แทนสังคม ผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ
 ผู้ดำเนินการตามเป้าหมาย มีศักยภาพและทบทวนนโยบาย
 ทำหน้าที่ผลักดันนโยบาย นโยบายจะกำหนดขอบเขตและ
 อธิบายรายละเอียดต่าง ๆ นโยบายเป็นการอนุญาตและข้อ
 ผูกพัน

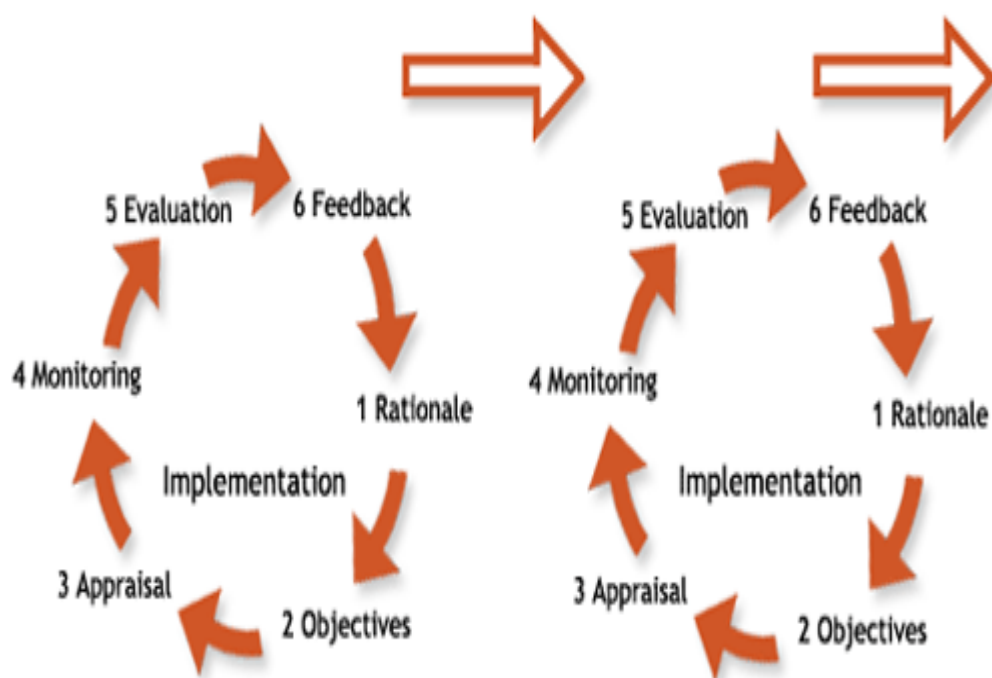
วงจรมโยบาย (Policy cycle)



วงจรมโยบายประกอบด้วยการสร้างนโยบายโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ ประการแรก การกำหนดเหตุผล (Rationale) สำหรับการสร้างนโยบายใหม่ มีความจำเป็นอย่างไร ความโปร่งใสการกำหนดนโยบายใหม่ โดยเฉพาะด้านต้นทุนและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ประการที่สอง เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ (Objectives) ถ้ามาเหตุผลที่จะกำหนดเป้าหมายใหม่ก็ต้องเสนอนโยบายหรือโครงการใหม่ เสนอประเด็นเกี่ยวกับผลที่จะได้รับ ผลงานหรือเป้าหมายใหม่ ประการที่สาม การประเมินค่า (Appraisal) ทางเลือก

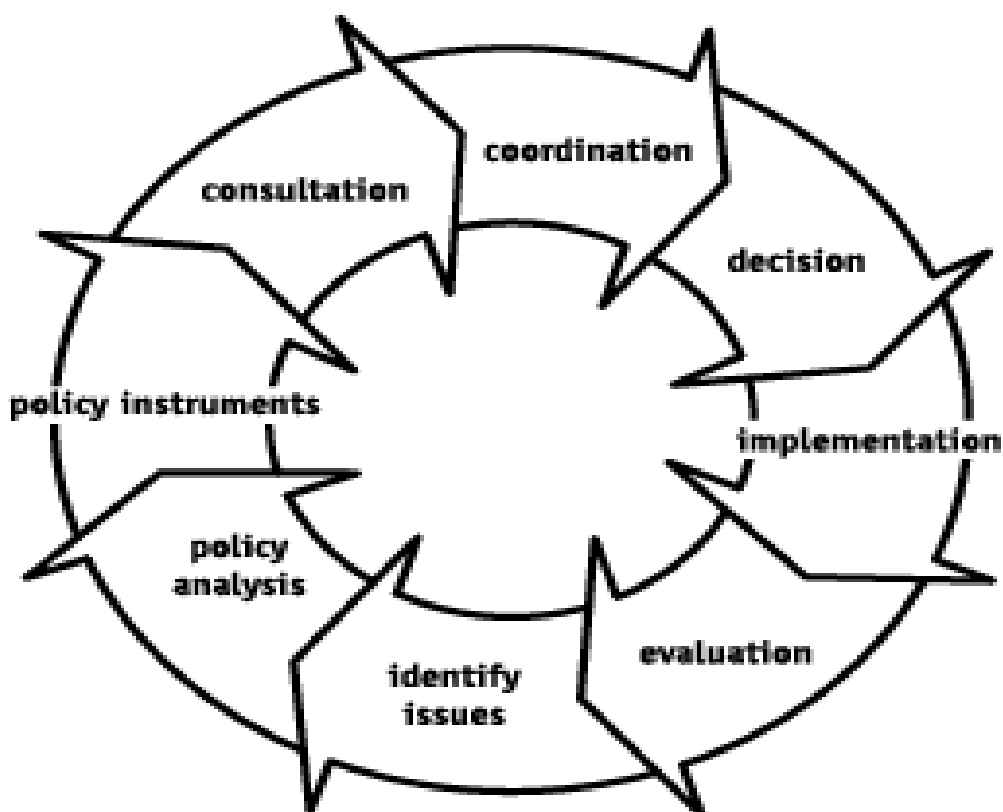
ของนโยบายต้องประเมินค่าการพัฒนาการแก้ปัญหาเกี่ยวกับ
 คุณค่าด้านการเงิน เพื่อเข้าใจเป้าหมายโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับ
 รัฐบาลที่เกี่ยวกับนโยบายด้านงบประมาณ แต่ละทางเลือก
 ต้องเสนอผลกระทบการแก้ปัญหาด้านการลงทุน
 ขณะเดียวกันก็สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายได้
 ประการที่สี่ การทบทวน(Monitoring) เมื่อมีเห็นด้วยกับการ
 พัฒนานโยบายหรือโครงการก็ดำเนินการทบทวนวิธีการเพื่อ
 สามารถบรรลุเป้าหมายและทำให้มั่นใจได้ว่าจะได้
 ผลประโยชน์ตามที่คาดหมายไว้ ขั้นตอนนี้เกี่ยวกับการเก็บ
 ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและผลที่จะได้รับตาม
 นโยบายช่วงขั้นตอนวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ
 เต็มที่ แผนการสำหรับการทบทวนต้องเกิดจากแผนการ
 ใหม่ ๆ ตามนโยบายหรือโครงการ ประการที่ห้า การ
 ประเมินผล (Evaluation) เมื่อนโยบายหรือโครงการ
 ครบถ้วนบริบูรณ์หรือมีความก้าวหน้าไประดับหนึ่งจะต้องมี
 การประเมินผล การประเมินผลคือการตรวจสอบผลงานหรือ
 ทบทวนนโยบายว่าควรทำอะไร การออกแบบนโยบายเพื่อให้
 มั่นใจว่าจะเป็นการเรียนรู้บทเรียนสะท้อนกลับมาให้สามารถ
 เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการ

สังเคราะห์กระบวนการนโยบายแสดงให้เห็นว่าทำให้บรรลุเป้าหมายได้ หน่วยงานและสิ่งแวดล้อมได้รับประโยชน์สูงสุด ประการสุดท้าย ก็ต้องมีการประเมินค่าตอบกลับ (Feedback) ที่ดีด้วยจึงจะทำให้วงจรนโยบายสมบูรณ์



เนื่องจากนโยบายเป็นสิ่งที่ซับซ้อนละเอียดอ่อน นโยบายจะมีผลกระทบต่อหน่วยงานหรือองค์กรทุกชนิดจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนวงจรนโยบายให้แน่ใจว่าสามารถปฏิบัติได้จริง หน่วยงานได้รับประโยชน์สูงสุด จะต้องมีการทบทวนวงจรนโยบายให้แน่ใจว่าสามารถปฏิบัติได้จริงเพื่อลดการเสี่ยงภัยจากนโยบายที่ล้มเหลว

การพัฒนานโยบายเป็นกระบวนการพลวัตมีองค์ประกอบ
สำคัญหลายประการเรียกว่าเป็นวงจรนโยบายเกิดจาก
โครงการที่พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ด้วยการเสนอโครงการ
อธิบายปัญหาและภาวะแวดล้อมให้หน่วยงานทราบก่อน
วงจรนโยบายประกอบด้วย การกำหนดประเด็น (issue
identification) การวิเคราะห์นโยบาย เครื่องมือต่าง ๆ การให้
คำปรึกษา การประสานงาน การตัดสินใจ วิธีการและการ
ประเมินผล เป็นวงจรดังแผนภูมิประกอบ



วงจรนโยบายทำให้เกิดความเข้าใจและพัฒนาโครงสร้าง
นโยบาย นำไปสู่การจะระเบียบสังคม วงจรนโยบายเป็น

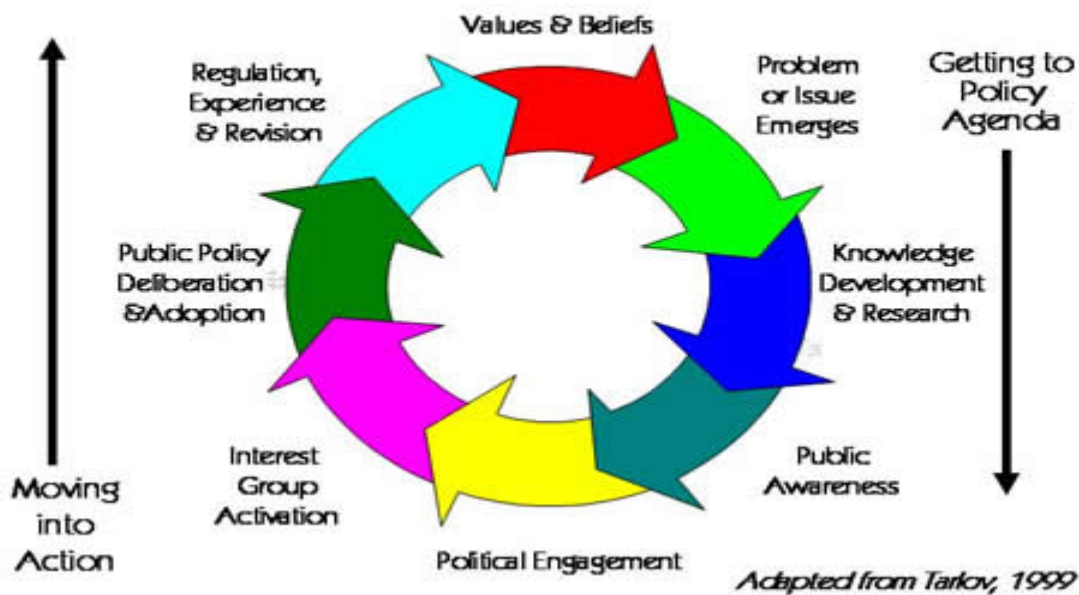
ขั้นตอนและกระบวนการประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ สำหรับ
พัฒนานโยบายตั้งแต่ขั้นการกำหนดยุทธศาสตร์ การกำหนด
ปัญหา การพัฒนาและวิเคราะห์ทางเลือก การเสนอและ
แนะนำสำหรับให้ผู้ที่มอำนาจตัดสินใจ การเสนอบริการและ
การประเมินผล





องค์ประกอบสำคัญของวงจรนโยบายคือการ
 ประมวลผลที่เกิดจากวิธีการ ผลงาน ผลกระทบ ผลที่ได้รับ
 เพื่อการแก้ไขปรับปรุงสำหรับการตัดสินใจและการให้
 คำปรึกษา เพื่อสรุปนโยบายและกำหนดโครงการต่าง ๆ
 เนื่องจากการยอมรับปัญหาที่เกิดขึ้น เอกสารข้อมูลต่าง ๆ เพื่อ
 นำไปสู่การออกแบบนโยบายและการให้คำปรึกษา

The Policy Cycle



วงจรรโยบายเกี่ยวข้องกับส่วนแรกคือ ส่วนที่เป็นโครงการที่เกิดจากคุณค่าและความเชื่อ นำมากำหนดปัญหาและประเด็น ทำให้เกิดการพัฒนาความรู้และวิจัย นำไปสู่จิตสำนึกสาธารณะ ส่วนที่สองนำไปสู่กิจกรรม ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การบรรลุผลประโยชน์ของกลุ่ม การยอมรับและการนำเสนอนโยบายสาธารณะ ประสพการณ์กฎระเบียบและการปรับปรุงแก้ไข

วงจรรนโยบายเป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์พัฒนาประเด็นสำคัญ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ขององค์กร วงจรรนโยบายประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดประเด็นหรือปัญหา (Agenda setting or Problem identification)
2. การสร้างนโยบาย (Policy formation)
3. การตัดสินใจ (Decision-making)
4. การกำหนดวิธีการนโยบาย (Policy implementation)
5. การวิเคราะห์และประเมินนโยบาย ดำเนินการต่อหรือยุติ(Policy analysis and evaluation : continue or terminate)

วงจรมติฐานนโยบายบางครั้งอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ เช่น 1. การกำหนดประเด็นนโยบาย (Issue identification) 2. การวิเคราะห์นโยบาย 3. การพัฒนาวิธีการนโยบาย (Policy instrument development) 4.การประชุมปรึกษากระบวนการทั้งหมด (Consultation) 5. การประสานงาน (Coordination) 6.การตัดสินใจ 7.วิธีการนโยบายและ 8.การประเมินค่า

สาระความสำคัญของนโยบาย (Policy content)

เมื่อมีความพร้อมสามารถประกาศนโยบายจำต้องจัดทำ เอกสารนโยบาย เอกสารต้องได้รับการยินยอมจากผู้มีอำนาจ ตามกฎหมายหรือในองค์การลงนาม เอกสารต้องมีรูปแบบ มาตรฐานเฉพาะของหน่วยงาน โดยต้องมีองค์ประกอบ สำคัญคือ ประการแรก เป้าหมายการคำประกาศ (A purpose statement) ประเด็นสำคัญของการใช้นโยบาย สิ่งที่ต้องการ หรือผลกระทบของนโยบาย ประการที่สอง ขอบเขตและข้อ ปฏิบัติคำประกาศ (A applicability and scope statement) อธิบายว่านโยบายจะกระทบผู้ใด ผู้ใดเกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามนโยบาย เน้นเป้าหมายเฉพาะ หลีกเลี่ยงผลกระทบที่อาจ เป็นไปได้ ประการที่สาม กำหนดช่วงเวลา (An effective date) แสดงว่าจะมีการดำเนินนโยบายเมื่อใด นโยบายมีผล ตามช่วงเวลาใด มีผลย้อนหลังหรือไม่ ประการที่สี่ ความ รับผิดชอบ (A responsibilities section) กำหนดว่าหน่วยงาน ใดต้องรับผิดชอบเรื่องใดบ้าง เพื่อแสดงแนวทางปฏิบัติที่ เป็นไปได้และมีความโปร่งใส ประการสุดท้ายคือ รายละเอียด คำแถลงนโยบาย (Policy statements) กำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับกฎระเบียบ สิ่งที่เป็น การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม องค์การบางอย่างให้เหมาะสมกับนโยบายใหม่ คำแถลง

นโยบายอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์การขึ้นอยู่กับ
 นโยบาย นโยบายบางประเภทอาจเพิ่มส่วนต่าง ๆ เข้าไป เช่น
 ภูมิหลัง(Background) แสดงเหตุผล ประวัติความเป็นมา
 เหตุผลพิเศษสำหรับนโยบายดังกล่าวเป็นรายละเอียด
 แรงจูงใจการทำนโยบาย ข้อมูลข่าวสารที่มีคุณค่าซึ่งนโยบาย
 ประเมินว่าเป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 กฎหมายใหม่ต้องอธิบายความเพิ่มในรูปนโยบาย นโยบาย
 อาจเพิ่มคำนิยามหรือคำจำกัดความเป็นคำอธิบายที่ชัดเจน
 เพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อความหรือมโนภาพ ความหมายที่ต้อง
 อธิบายในรูปของเอกสารนโยบาย

นโยบายประเภทต่าง ๆ (Policy typology)

นโยบายแสดงเป้าหมายขององค์การ ไม่ว่าจะเป็
 องค์การภาครัฐบาล ธุรกิจ วิชาชีพหรืออาสาสมัคร นโยบาย
 แสดงโลกความเป็นจริงด้วยการแนะแนวทางการตัดสินใจ ไม่
 ว่าจะเป็นนโยบายที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม
 องค์การส่วนใหญ่ก็ต้องกำหนดเอกลักษณ์นโยบายเฉพาะ
 ออกมา อาจแบ่งนโยบายออกเป็นหลายประเภทขึ้นอยู่กับ
 ความจำเป็นหรือสมาชิกขององค์การ เช่น

ประการแรก นโยบายการแบ่งปันส่วน (Distributive policies) ครอบคลุมสินค้าและบริการขององค์กร การแบ่งสรรสินค้าและบริการให้สมาชิกองค์กร เช่น นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ การศึกษาสาธารณะ ทางด่วนพิเศษ การป้องกันภาคสาธารณะหรือนโยบายองค์กรวิชาชีพด้านการฝึกอบรมสมาชิก

ประการที่สอง นโยบายเกี่ยวกับระเบียบกฎเกณฑ์ (Regulatory policies) คือนโยบายเกี่ยวกับคำสั่งข้อบังคับบุคคลหรือกลุ่มเพื่อควบคุมบังคับให้มีพฤติกรรมตามที่กำหนด นโยบายนี้จะเหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ เพื่อให้มีพฤติกรรมที่เหมาะสม และควบคุมลงโทษพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมด้วยการลงโทษ เช่น กฎหมายควบคุมความเร็วการขับรถ

ประการที่สาม นโยบายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ (Constituent policies) คือนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ หรือเกี่ยวกับกฎหมาย เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินการคลังงบประมาณหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกันนี้

ประการสุดท้าย นโยบายเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous policies) คือ นโยบายที่เปลี่ยนแปลงได้ส่วนใหญ่มักจะเป็น นโยบายเกี่ยวกับกฎหมาย นโยบายสังคมเป็นพื้นฐานสำหรับการตัดสินใจทำนโยบายเบ็ดเตล็ด

นโยบายจึงเกี่ยวข้องกับนโยบายที่เป็นทางการของ รัฐบาล เช่น กฎระเบียบหรือข้อแนะนำสำหรับการควบคุม วิธีการควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นแนวความคิดกว้าง ๆ ที่เป็น แดงการณหรือสมุดปกขาว นโยบายบริษัทหรือองค์การ พิเศษ อาจแดงเป้าหมายเฉพาะเป็นครั้งคราว นอกจากนี้ อาจ มีนโยบายเฉพาะ เช่น นโยบายสารสนเทศและการสื่อสาร นโยบายการป้องกัน นโยบายท้องถิ่น นโยบายเศรษฐกิจ นโยบายการศึกษา นโยบายพลังงาน นโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายต่างประเทศ นโยบายสุขภาพ นโยบายการเคหะ นโยบายทรัพยากรมนุษย์ นโยบายข่าวสาร นโยบายเศรษฐกิจ มหภาค นโยบายการเงิน นโยบายการป้องกันประเทศ นโยบายประชากร นโยบายกฎหมายสาธารณะ นโยบาย สังคม นโยบายการขนส่ง นโยบายเมือง – ชนบท และ นโยบายน้ำ เป็นต้น