

นโยบายกับการบริหารราชการ

จักรกฤษณ์ นรนิติสดการ

ปัจจุบัน คำว่า “นโยบาย” ได้รับความนิยมนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการต่าง ๆ เพราะเหตุว่า เป็นคำที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมอันมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนที่อยู่ร่วมกัน ในสังคม เป็นคำที่จะช่วยชี้ช่องหรือเบาะแสให้ผู้ที่อยู่แวดวงรอบล้อมว่า ใครต้องการจะทำอะไรในเรื่องอะไร เป็นการบอกกล่าวกันล่วงหน้าเพื่อตนจะได้ทราบว่าเรื่องนั้นจะเกี่ยวข้องกับตนหรือไม่อย่างไร และหากเกี่ยวข้อง ตนควรจะต้องทำอะไรในส่วนของตน ตนจะได้รับผลประโยชน์หรือผลเสียหายจากนโยบายนั้นหรือไม่อย่างไร และถ้าหากไม่พอใจตนควรจะทำอะไรเพื่อแก้ไขหรือต่อต้านได้บ้าง

จากความนิยมดังกล่าว พอจะตีความในเบื้องต้นอย่างสามัญชนได้ว่า คำว่า “นโยบาย” นั้นหมายถึง “เจตนาหรือความตั้งใจของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานนั้น ๆ ที่ได้แสดงออกมาว่าต้องการทำอะไร หรือไม่ทำอะไร หรือไม่ต้องการให้ผู้อื่นทำหรือไม่ทำอะไร ซึ่งอาจจะเป็นการกำหนดในลักษณะเฉพาะเจาะจงหรือในกรอบกว้าง ๆ ก็ได้ ในกรณีที่มีการลงมือกระทำไปแล้วก็อาจเอาการกระทำนั้นมาตีความได้ว่า นโยบายของเขาเป็นอย่างไร โดยถือว่า การกระทำเป็นเครื่องชี้เจตนาของผู้กระทำก็ได้ ตัวอย่างของคำที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่เคยได้ยินกันอยู่เสมอ เช่น “รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้ประชาชนช่วยกันประหยัดการใช้น้ำมัน” หรือ “นโยบายยอมอยู่เหนือเหตุผล” หรือ “บริษัทมีนโยบายที่จะผลิตสินค้าเหล่านี้ที่ตลาดต่างประเทศ” หรือ “พึงเพราะนโยบายของเขาไม่เข้าท่า” เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม บางครั้งบางคราว การที่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานต่าง ๆ ใช้คำว่า “นโยบาย” กันบ่อย ๆ จนติดปาก อาจทำให้บางคนเกิดความเคยชิน และมีได้แก่กว่านโยบาย บางอย่างนั้นอาจมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับตน และนโยบายบางอย่างนั้นมิได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของตน หรือนโยบายบางอันฟังดูก็รู้สึกจะเป็นประโยชน์แก่ตน แต่หากพิจารณากันให้ลึกซึ้งแล้ว ตนนั้นเองกลับกลายเป็นเครื่องบังหน้า ว่าจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ แต่ผู้ที่ได้รับ

ประโยชน์ที่แท้จริงนั้นซ่อนเร้นอยู่เบื้องหลัง นโยบายที่นับว่ามีความสำคัญและสมควรที่จะต้องเกี่ยวข้องกับประชาชนอยู่เสมอ ย่อมได้แก่นโยบายของรัฐบาลหรือของราชการ ซึ่งเรียกกันว่านโยบายสาธารณะ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐบาลนั้นเป็นองค์การที่ทรงขึ้นมาเป็นตัวแทนของประชาชน รัฐบาลมีหน้าที่เป็นผู้คุมบังเหียนให้มีการดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อประเทศชาติ ความเคลื่อนไหวของรัฐบาลที่จะกระทำสิ่งใดหรือไม่ทำสิ่งใด จึงมีอิทธิพลและความหมายต่อประชาชนผู้เสียภาษีและผู้สละสิทธิส่วนบุคคลให้แก่รัฐบาล ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงถือว่่านโยบายนี้เป็นกุญแจสำคัญดอกหนึ่งในการที่จะไขไปสู่ความก้าวหน้าหรือความล้มเหลวในการบริหารงานเพื่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการป้องกันรักษาประเทศกิตติ การพัฒนาสังคมไปสู่ความเจริญยิ่ง ๆ ขึ้นไปกิตติ หรือการบริการประชาชนให้เกิดความสะดวกสบายกิตติ

ความล้มเหลวในการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ ความไม่เป็นระเบียบของสังคม และความสับสนเปลืองในการใช้ทรัพยากรของประเทศไปในทางที่ไม่คุ้มค่า ในระยะที่ผ่านมาย่อมมีสาเหตุเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสม การละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่อันควรของผู้ที่กำหนดนโยบาย (ในการกำหนดนโยบายและติดตามให้เกิดผลตามนโยบาย) นับว่าได้มีส่วนอย่างมากที่ทำให้ผู้เขียนอดอึดอัดขัดข้องใจจนอดที่จะยกเอาเรื่อง "นโยบายในการบริหารราชการ" มากล่าวในที่นี้ไม่ได้ จำเป็นที่จะต้องชี้ให้เห็นว่านโยบายนี้มีความสำคัญในการกระตุ้นให้ประเทศชาติไปสู่ความรุ่งเรืองหรืออาจนำมาซึ่งความลำบากยากเข็ญแก่ประชาชน หรือความอับยศอดสูในเกียรติของประเทศ ดังนั้นเราควรจะเอาใจใส่กันอย่างไร การเสนอเรื่องในที่นี้จะไม่เป็น การวิเคราะห์คุณภาพของนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่จะเป็นเรื่องของหลักการเกี่ยวกับนโยบายโดยทั่วไป

1. คำว่า นโยบาย นั้นหมายความว่าอย่างไร

ตำราวิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ให้ความหมายของนโยบายว่า แนวการดำเนินงาน (course of action) ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ได้เลือกขึ้นมาจากหนทางที่จะกระทำได้หลาย ๆ หนทาง และกำหนดขึ้นเพื่อให้ประชาชนหรือข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาถือปฏิบัติ แต่การกำหนดนั้นอาจจะกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่นั่นเอง หรือโดยการมีส่วนร่วมจากผู้ปฏิบัติตามนโยบายในระดับต่าง ๆ มากน้อยเพียงใดก็ได้ ซึ่งวิธีการจะเป็นเช่นใดย่อมแล้วแต่สภาพแวดล้อมในขณะนั้น ๆ และย่อมจะก่อให้เกิดความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบายได้มากน้อยแตกต่างกันไปด้วย

นโยบายเป็นเครื่องมือให้ทิศให้ทางกำกับการทำงานและความประพฤติ จึงเป็นเรื่องของเบื้องบนเบื้องล่าง เบื้องบนคือ ผู้มีอำนาจ และเบื้องล่างคือ ผู้อยู่ในอำนาจ ผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้มีอำนาจและต้องมิอำนาจ (จริงหรือแฝงก็ตาม) ทั้งนี้เพื่อผลที่ว่า เมื่อกำหนดแล้วจะได้ผล จะมี

การกระทำตามเจตนารมณ์นั้น การกำหนดนโยบายจึงหมายความว่า (ต้องการให้มีการปฏิบัติตาม) อย่างไรก็ตาม นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อาจมีระดับของการบังคับแตกต่างกัน นโยบายบางอย่างอาจเป็นเพียงคำแนะนำหรือร้อง (และ) นโยบายบางอย่างเพียงเพื่อช่วยเหลือให้ผู้ได้บังคับบัญชาเลือกการทำงานได้ถูก (และ) นโยบายบางอย่างมีเจตนาที่จะให้มีการดำเนินการนั้นอย่างจริงจัง ตัวอย่าง นโยบายประเภทแรก ได้แก่ นโยบายชักชวนให้ซื้อสินค้าไทย ประเภทที่สอง ได้แก่ นโยบายการก่อสร้างถนนรัชดาภิเษกเป็นรูปวงแหวน นโยบายส่งเสริมการลงทุนในประเทศ นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชหมุนเวียนอื่นหลังฤดูการทำนา ฯลฯ และประเภทที่สาม ได้แก่ นโยบายปราบปรามคอมมิวนิสต์ นโยบายปราบคอร์รัปชัน นโยบายเร่งรัดพัฒนาชนบท นโยบายปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ สำหรับประเภทที่ 2-3 นี้ เมื่อมีนโยบายกำหนดขึ้นมา ตามหลักทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามจะอ้างว่าตนไม่รู้ไม่เห็นไม่ได้ หรือหากผู้นั้นปฏิบัติกันไปเป็นอย่างอื่น ก็ถือว่าไม่เป็นการปฏิบัติตามนโยบาย ด้วยอำนาจที่ผู้กำหนดนโยบายมีอยู่ ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้น อาจถูกเล่นงานและลงโทษหนักเบาแล้วแต่กรณี การที่จะให้บังเกิดผลตามนโยบายนั้น นอกจากจะโดยการใช้อำนาจตามหน้าที่ และตามที่กฎหมายกำหนดให้แล้ว ยังหมายถึงการที่ผู้วางนโยบายนั้นจะให้ความสนับสนุนแก่ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นด้วย และจะต้องให้พอเพียง จะปล่อยให้เขาจับเสือมือเปล่านี้ไม่ได้ แต่ในคำนี้ขอเท็จจริงนั้น เราจะพบว่านโยบายหลายต่อหลายนโยบายขาดการสนับสนุนทำให้ไม่มีการปฏิบัติตามจริงจัง และบางครั้งก็เพราะว่าผู้กำหนดนโยบายนั้นเองขาดการสนับสนุนจากเบื้องบนให้มีอำนาจอย่างเพียงพอ ตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีหรืออธิบดีกำหนดนโยบายแต่สำนักงบประมาณไม่มีเงินให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่สามารถให้ตำแหน่ง นโยบายนั้นก็กลายเป็นหมันไป ปัญหานี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในวงการบริหารราชการแผ่นดินบ่อยเกินไปจนกลายเป็นธรรมเนียม ผลก็คือ ทุกฝ่ายมีความเบื่อหน่าย ท้อถอย เข็มระอา และเป็นผลให้เกิดทัศนคติในรูป “บ้านเมืองมิใช่เป็นของเราคนเดียว” ออกมา สาเหตุเป็นเพราะนักปกครองและนักบริหารงานชั้นสูงขาดอำนาจและความรู้ความเข้าใจ ในการปฏิบัติตามเงื่อนไขและกระบวนการ

ของการกำหนดนโยบายและสัมฤทธิ์ผลของนโยบายเพียงพอ หรืออาจเข้าใจแต่ไม่กล้ากระทำการ โดยเฉียบขาด

นโยบายย่อมเป็นแนวทางที่อาจถือปฏิบัติในช่วงระยะหนึ่งหรืออาจจะคงรูปได้เป็นเวลานานก็ได้ ถ้าเป็นนโยบายเฉพาะเวลาหรือระยะสั้น เมื่อสิ้นเวลาแล้วก็เสร็จกันไป เช่น นโยบายแก้ไขการขาดแคลนรถเมล์ประจำทางหรือนำประปาฉุกเฉิน บางครั้งก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย เมื่อสิ้นเวลาหรือเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือเมื่อผลที่เกิดจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ไม่ก่อให้เกิดผลตามที่คาดหวังได้ อาทิ นโยบายการส่งเสริมการอุตสาหกรรมสมัยหนึ่ง อาจจะมุ่งส่งเสริมให้มีการผลิตสินค้าที่ทดแทนการสั่งเข้ามา ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศที่ไม่ต้องเอาไปซื้อผลิตภัณฑ์จากประเทศอื่นมาใช้ และพอมีอิทธิพลหนึ่งนโยบายส่งเสริมการอุตสาหกรรม อาจเปลี่ยนเป็นการส่งเสริมการผลิตสินค้าไปขายต่างประเทศ เพื่อให้ได้เงินตราเข้าประเทศมาก ๆ ก็ได้ บางครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือตัวผู้บริหารงานชั้นสูงที่รับผิดชอบก็อาจจะมีการพิจารณาโยกย้ายนโยบายนั้นใหม่ อาจไม่เห็นชอบและให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ได้เสมอ การเปลี่ยนนโยบายบ่อย ๆ ในเรื่องเดียวกัน จะทำให้งานชะงักและเกิดการสิ้นเปลือง อย่างไรก็ตามหากการเปลี่ยนแปลงนั้นสามารถให้มีการดำเนินการที่ถูกต้องกว่า ก็สมควรที่จะกระทำ แทนที่จะปล่อยให้เป็นที่ทิศทางที่ผิด ๆ สำหรับระบบการบริหารราชการที่ติดนั้นก็ควรจะต้องมีความคล่องตัว สามารถปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการให้เข้ากับความเป็นและแนวโน้มนโยบายที่ผู้มีอำนาจกำหนดมาให้ใหม่ได้โดยรวดเร็ว

การกำหนดนโยบายขึ้นมา นั้น มองอีกทัศนะหนึ่งก็เพื่อให้การบริหารราชการได้ดำเนินไปโดยมีเสถียรภาพ (stability) เกิดความสอดคล้อง (consistency) งานได้มาตรฐาน (uniformity) เดียวกัน และมีความสืบเนื่องในการปฏิบัติงาน (continuity)² เพราะเมื่อผู้ปฏิบัติจัดทำเข้าใจและทราบว่าจะต้องปฏิบัติงานอะไรให้แก่หน่วยงานของตนแล้ว งานที่กระทำก็จะต้องเดินไปตามแนวเดียวกัน แม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้ดำรงตำแหน่งในระดับปฏิบัติและจะเป็นการกระทำต่างกรรมต่างวาระกัน ก็สามารถเชื่อมโยงกันได้ トラบไตที่แนวโน้มนโยบายยังคงเป็นเช่นนั้น การที่การปฏิบัติเป็นไปตามแนวเดียวกันอย่างคงเส้นคงวาก็จะทำให้เกิดความยุติธรรมหรือคงประสิทธิภาพของงาน

การกำหนดนโยบาย เป็นเครื่องวัดค่านิยม สติปัญญา และความรอบรู้ลึกซึ้งของผู้วาง และสมรรถภาพของระบบบริหารเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย เพราะในงานแต่ละอย่างย่อมมีหนทาง เลือกแนวนโยบายได้หลายทาง การจัดให้มีทางเลือกขึ้นมา และประเมินทางเลือกได้ถูกต้อง ย่อม ขึ้นอยู่กับปัจจัยข้างบนนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของชาติ หรือนโยบายในการบริหารราชการนั้น ยังเป็นเครื่องวัดเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการบริหารประเทศโดยส่วนรวม ในการจัดสรรทรัพยากร ของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ และในการสนองความต้องการของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย งานราชการมีขอบเขตของงานและผลกระทบจากการปฏิบัติกว้างขวางมาก การวินิจฉัยตัดสินใจที่ถูก ต้องจึงมิใช่เป็นการง่ายเสมอไป

2. ความสำคัญของนโยบายต่อการเมืองและการบริหาร

คำว่า “นโยบาย” มีความสำคัญต่อการบริหารราชการของรัฐอยู่ 2 ส่วน คือส่วนที่ เกี่ยวกับการเมืองและส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองนั้น นโยบายเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่มีความ คึกอานที่จะทำอะไรให้แก่ประเทศ นักรัฐศาสตร์ย่อมมีความใส่ใจอยู่ว่า รัฐบาลที่มีหน้าที่บริหาร ประเทศแต่ละชุดนั้นเป็นของใคร และทำงานเพื่อใคร ในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลต้องเป็น ของประชาชน และทำงานในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ย่อมหมายถึงประชาชนส่วนใหญ่หรือเพื่อส่วนรวมของประเทศ ในกรณีที่มีการเลือกตั้ง ประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (โดยหลักการ) ย่อมต้องการนักการเมืองที่มีแผนงานหรือเจตนารมณ์หรือมีอุดมคติ ที่ตนชอบและเห็นว่าจะนำประโยชน์มาให้ตนและประเทศชาติได้ดีที่สุด แม้ในกรณีที่ไม่มี การเลือกตั้ง ความนิยมชมชอบในรัฐย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายที่ให้ประโยชน์ที่ดีที่สุดเช่นเดียวกัน

ในคำนี้ข้อเท็จจริงมักเป็นไปได้เสมอว่า นักการเมืองอาจเปลี่ยนอุดมคติเพราะตกอยู่ ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอำนาจ หรือเพราะตนเกิดกิเลส เกิดความลำเอียง หรือหลงระเหิง เมื่อตนมีอำนาจแล้วลืมนึกประชาชนและคำมั่นสัญญา หรือเพราะการขาดความเจตจำนง รู้เท่าไม่ถึงการณ์ กำหนดนโยบายที่ส่งผลแคบ ผลไม่ถึงจุดหมายที่ตนต้องการ หรือเกิดผลข้างเคียง (spillover effect) ที่กลับกลายเป็นผลเสียก็ได้

นักการเมืองผู้เสวยอำนาจสามารถดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง บริวาร และผู้ใกล้ชิดของตน โดยใช้นโยบายเป็นเครื่องมือก็ได้ และจะด้วยเจตนาหรือไม่ก็ตาม โนยคติ ก็ได้มีการวางนโยบายที่ไร้ประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศและประชาชนคนไทย อย่างมหาศาลอยู่เป็นอันมาก ในประวัติศาสตร์ของชาติไทยและอื่น ๆ หลายประเทศเท่าที่ผ่านมา หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โอกาสที่ประเทศจะได้นักการเมืองที่ “บริสุทธิ์” “มีความสามารถ” “มีความรอบรู้” และ “เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม” มักหายาก

กลไกในการเมือง จึงมีระบบการควบคุมและตรวจแก้ (check) ซึ่งฝ่ายเจ้าของอำนาจ สามารถติดตามและแก้ไขการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายมีอำนาจหรือได้รับอำนาจ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการกำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติตามนโยบาย เป็นต้นว่า การตั้งกระทู้ถามและการลงมติไม่ไว้วางใจในสภา แรงกตสันจากพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน และมติมหาชน การฟ้องร้องตามกฎหมายหากมีการทุจริต และการไม่เลือกตั้งผู้นั้นเข้าไปอีก หรือมาตรการอย่างอื่น ที่อาจเกิดขึ้นใหม่ หรือที่สามารถนำมาทดแทนกันได้

ดังได้กล่าวแล้วว่า การปกครองของรัฐมีขอบเขตของงานสลบซับซ้อนและความหมาย อย่างกว้างขวาง ดังนั้น ไม่เพียงแต่ผู้มีอำนาจอาจจะกำหนดแผนนโยบายที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สนอง ประชาชนส่วนใหญ่เท่านั้น แต่ก็เป็นภาระยากแก่ฝ่ายประชาชนที่จะจับให้ได้ ไล่ให้ทันกับรัฐบาลที่ทำ ผลิตผลหรือมีเจตนาไม่ดีไม่สุจริตด้วย ความพยายามที่จะสร้างระบบการตรวจสอบเจตนาและ ผลงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ได้ผลทันการ ทำให้เกิดกระบวนการศึกษาในสถาบันการศึกษา ชั้นสูงในเรื่องเกี่ยวกับศาสตร์แห่งนโยบายสาธารณะ (policy science)³ โดยหวังว่าด้วยความรู้ของ นักวิชาการ เขาเหล่านั้นจะสามารถช่วยเหลือประชาชนและตัวของเขาเองให้หุตาสว่างได้ โดยสามารถ ทราบว่า รัฐบาลกำลัง “ทำดี” หรือ “ทำการไม่ดี” อยู่อย่างไร แต่นั่นก็เป็นเพียงงานแก้ปัญหาล้วน หนึ่งปัญหาอีกส่วนหนึ่งก็คือว่า หากทราบแล้วว่าไม่ดีหรือไม่เข้าใจเหตุผลว่าทำไมผู้มีอำนาจจึง กำหนดนโยบายเช่นนั้น ประชาชนจะทำอะไรได้ ไ้แค่นั้น และควรจะทำหรือไม่ มาตรการแก้ปัญหานั้น ั้งขึ้นอยู่กับมติมหาชน ความตั้งใจของรัฐบาลเองที่จะให้ประชาชนควบคุม และ พฤติกรรมของประชาชนเองที่จะมีความกังวลห่วงใยหรือไม่เพียงใดต่ออนาคตของประเทศ และต่อ

ความเสียหายของตนเอง เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องของการพัฒนาการเมือง ซึ่งควรจะต้องกระทำให้เกิดขึ้นมาและให้สอดคล้องกับสถานการณ์แวดล้อมของแต่ละประเทศ

นโยบายระดับสูง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนักการเมืองจะเป็นผู้กำหนดหรือไม่กำหนดนั้น มีส่วนที่ขึ้นอยู่กับค่านิยม (value) หรือความเชื่อ (myth) ของผู้นั้นด้วย เช่น ผู้ที่มีความเชื่อในระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม ย่อมมองปัญหาและวิธีการที่แตกต่างกับผู้ที่มีความเชื่อในระบบเศรษฐกิจเสรี ผู้ที่มีความเชื่อในบทบาทอันจำกัดของรัฐ (limited government) ย่อมแตกต่างกับผู้ที่มีความเชื่อที่จะให้รัฐขยายการสงเคราะห์ และเข้าไปดำเนินการบูรณาการทางเศรษฐกิจให้มากขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ตาม หลังจากสังคมได้ตัดสินใจเลือกผู้ปกครองประเทศที่มีอุดมการณ์ หรือค่านิยมแบบใดแล้ว ก็เป็นหน้าที่ที่นักการเมืองผู้นั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามทิศทางนั้น ความสำเร็จหรือความสามารถที่จะกระทำได้ จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการและกลยุทธ์ (process and strategy) อีกด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไปในตอนหลัง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร แต่ก่อนนั้น นักรัฐศาสตร์จำกัวงไว้ให้ข้าราชการมีบทบาทแคบมาก เป็นเสมือนเป็นผู้รับใช้อันซื่อสัตย์ของนักการเมือง ทฤษฎีการเมืองสมัยประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน นั้น ถือว่าฝ่ายที่วางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายนั้นควรแยกกันอย่างเด็ดขาด นโยบายเป็นเรื่องของนักการเมือง และการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายนั้นเป็นเรื่องของข้าราชการ ต่อมาบทบาทของข้าราชการจึงมีมากขึ้น เพราะในต้นความเป็นจริงเป็นการยากที่จะแบ่งขอบเขตงานระหว่างการเมืองกับการบริหารและเป็นการไม่สะดวกแก่การทำงาน การที่อำนาจการตัดสินใจในเรื่องนโยบายเป็นเรื่องการเมืองนั้นก็เป็นที่ยอมรับ แต่นักการเมืองจะต้องฟังข้าราชการ 2 หนทาง คือ ประการแรก ข้าราชการเป็นผู้ศึกษาและเสนอแนะทางเลือกต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจ และประการที่สอง ข้าราชการเป็นผู้รับผิดชอบรับนโยบายนั้นมาวิเคราะห์แยกแยะจัดทำให้เรียบร้อย

เนื่องจากถือกันว่า นักการเมืองนั้นเป็นฝ่าย "สมัครเล่น" ส่วนมากจะมีโอกาสเข้ามาอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ออกไป แล้วก็เปลี่ยนหน้าเข้ามาอีก ตรงกันข้าม

กับข้าราชการซึ่งยังดำรงตำแหน่งสูงเท่าไรก็ต้องเคยผ่านงานมามากเท่านั้น เขาเคยประสบปัญหา
 เคยแก้ไขปัญหา เคยทราบผลที่เกิดจากการแก้ไขปัญหา และเคยแสวงหาวิธีการใหม่ ๆ ที่จะนำมาใช้
 เพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้นตลอดมา จึงน่าจะรู้ทางออกได้ดีกว่า

นอกจากนี้ ข้าราชการยังรู้จักวิธีการบริหารงานและรายละเอียดในการทำงาน ทั้งนี้
 ข้าราชการย่อมมีโอกาสที่จะทราบความลับซับซ้อนของงานและมีข้อมูลต่าง ๆ อยู่ใกล้มือพอสมควร
 ที่จะบิดเบือนให้เป็นไปอย่างใดอย่างหนึ่งได้เหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม ข้ออธิบายดังกล่าวเป็นหลักการทั่วไป ในโลกแห่งความเป็นจริง
 ก็มักจะมีทางที่จะตรงกันข้ามได้เสมอ นักการเมืองที่ฉลาดอาจจะมีประสบการณ์จากงานอื่น ๆ ที่
 กว้างขวางกว่าข้าราชการประจำ และอาศัยความที่เป็นคนนอก มองข้อบกพร่องของระบบงานที่เคย
 ทำกันอยู่ได้ทะลุปรุโปร่งมากกว่า นักการเมืองที่จะมาเป็นผู้กำหนดนโยบายบางคนเคยเป็นผู้รับ
 บริการจากทางราชการหรือเคยได้รับการร้องทุกข์จากราษฎร จึงมีความรู้สึกในฐานะคนนอกได้ดี
 กว่า ข้าราชการนั้นโดยคำนิยามหมายถึงการเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญในงานประจำ เพราะ
 เป็นผู้ที่ได้รับการฝึกฝนทำงานมาตามสายตรง และสืบเนื่องมาตามระยะเวลาอันยาวนาน ผู้ที่ทำหน้าที่
 บริหารก็ย่อมรู้จักวิธีการจัดการ คือ การรวบรวมทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับดำเนินงาน ปฏิบัติงาน
 ของหน่วยงานได้ลุล่วงไปตามหน้าที่ จุดมุ่งหมายและนโยบาย อย่างไรก็ตาม เมื่อดำรงตำแหน่ง
 ผู้บริหารแล้ว เขาเหล่านั้นก็ต้องมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของตนให้สอดคล้องกับนโยบาย
 เบื้องบนด้วย ด้วยเหตุนี้ นักบริหารงานผู้ใหญ่จึงต้องมีความรู้ในเรื่องการกำหนดและการบริหาร
 นโยบายให้ต้องแท้ เพื่อที่จะทำหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะ ผู้รับมอบ ผู้ถ่ายทอดนโยบาย และผู้ควบคุม
 ให้มีการปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบาย

นอกจากนี้เขาจะต้องมีความสามารถในการที่จะหักท้วง หากเป็นที่ขัดแย้งว่า นโยบาย
 ของเบื้องบนนั้นเป็นนโยบายที่จะนำความเสื่อมเสียมาให้แก่ประเทศชาติและแก่ประชาชน

ในการบริหารราชการให้มีความเจริญรุ่งเรืองนั้น มีองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้
 อยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งได้แก่ นโยบายที่ดี และส่วนที่สอง ผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ดี

นักบริหารผู้ปฏิบัติงานที่ดีจะไม่สามารถทำประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติหรือประชาชน
 เท่าที่ควร หากนโยบายที่นักการเมืองกำหนดให้นั้นเป็นนโยบายที่ไม่ดีและตนต้องดำเนินการไป
 ตามนั้น

นักบริหารงานที่ถือตัวเองเป็นใหญ่ อาจจะไม่ยึดมั่นนโยบายของนักการเมืองให้มีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามแนวคิดกล่าวได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากว่านักการเมืองผู้นั้นมีเหลี่ยมคู่โล่กันไม่ทัน นักบริหารงานที่มีอิทธิพลขนาดกำหนดนโยบายระดับประเทศหรือกระทรวงได้เสียเอง อาจจะทำกรณานั้นเพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม หรือประชาชนใ้ได้ง่าย ในทางตรงข้าม ในภาวะที่ประเทศมีมรสุมและไร้เสถียรภาพทางการเมือง นักบริหารที่มีประสิทธิภาพจะสามารถสืบทอดเจตนารมณ์ของชาติได้เป็นอย่างดี ดังนั้น การจัดทำมีความพอดีระหว่างส่วนการเมืองกับส่วนการบริหารในการกำหนดนโยบายจึงเป็นสิ่งที่น่าปรารถนาอย่างยิ่ง

เนื่องจากนโยบายเป็นความคิดเห็นของนักการเมือง จึงมีอยู่บ่อยครั้งที่อาจจะต้องถูกรังษัยยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงไป เพราะนักการเมืองผู้นั้นหมดอำนาจหน้าที่ และผู้เข้ามาใหม่ไม่เห็นด้วย ถ้าเป็นนโยบายที่ดี นักบริหารก็สมควรจะหาทางแนะนำว่า นโยบายนั้นจะให้ประโยชน์เกิดแก่ส่วนรวมอย่างไร ในสภาพข้อเท็จจริง การที่มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองบ่อย บางประเทศก็ต้องประสบปัญหาในเรื่องเสถียรภาพในการพัฒนาประเทศ แต่บางประเทศก็สามารถดำเนินการไปได้ ด้วยเหตุที่ว่า นักการเมืองที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้ามารับผิดชอบต่อนั้นมิได้มีความคิดที่แตกต่างกันไปมากนัก

เมื่อนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับนักบริหารในประการต่าง ๆ ดังกล่าวมา ในแง่วิชาการรัฐประศาสนศาสตร์จึงสนใจในการที่จะกำหนดโครงสร้าง และวิธีการในการที่จะสร้างทางเลือกเพื่อกำหนดนโยบายและวิธีที่จะถ่ายทอดนโยบายให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ

นโยบายทำให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติได้ชัดเจนขึ้น เพราะตามปกติแล้ว กฎหมายมักกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและข้าราชการไว้หลายอย่างในลักษณะกว้างขวาง ถ้าไม่มีนโยบายนักบริหารก็จะต้องเลือกทำเอาเองตามแต่ตนเองจะคิดจะเห็นว่าสำคัญ ยกตัวอย่าง การเคหะแห่งชาติ “มีหน้าที่ในการจัดที่อยู่ให้ประชาชน” ข้อความเช่นนี้ย่อมกว้าง เพราะเมื่อจะปฏิบัติงานจริงแล้ว นักบริหารงานที่คิดไม่สนใจแต่เพียงว่า จะตั้งโครงการเพื่อขอเงินงบประมาณมาก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ในบริเวณที่ตนจะไปจัดหาได้และภายในวงเงินที่จะจัดหามาได้ นอกจากนี้ หากเมืองบนไม่กำหนดนโยบายในระดับชาติให้อย่างถูกต้องแล้ว นักบริหารงานระดับรัฐวิสาหกิจผู้นั้นอาจจะพิจารณาแต่ในแง่ที่ว่า จะสร้างอาคารให้แก่ประชาชนกลุ่มที่ตนเห็นว่ามีความเดือดร้อนและความต้องการได้อย่างไร โดยอาจขาดความรอบคอบในการพิจารณาว่าหากสร้างแล้ว พวกเหล่านี้จะไปทำ

งานกันที่ไหน การเดินทางไปทำงานที่อื่นจะก่อให้เกิดปัญหาการจราจรและความเปลี่ยนแปลงในการใช้จ่ายอย่างไร นักบริหารผู้นั้นอาจถือว่าปัญหาดังกล่าวหลัง ๆ นี้ มีใช้หน้าที่ของตน แม้งานของตนจะเป็นต้นเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาก็ตาม การที่มีฐานะเป็นเพียงนักบริหารในระดับหนึ่งเปรียบเสมือนอยู่ในระยะแค่อยอดไม้ อาจจะมีมองภาพความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ได้ไม่ถี่เท่ากับผู้ที่มองภาพพื้นดินจากเครื่องบิน นักบริหารจึงต้องอาศัยผู้ที่อยู่ระดับเหนือกว่ากำหนดกรอบและนโยบายอย่างกว้าง ๆ มาให้ก่อน

3. การจำแนกนโยบาย

นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินมีหลายระดับ เพราะงานปกครองและบริหารประเทศเป็นงานใหญ่ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยซึ่งมีอาณาเขตกว้างขวางถึง 71 จังหวัด ประชากร 40 กว่าล้านคน และมีองค์การในด้านการปกครองและบริหารหลายชั้นสลับซับซ้อน นโยบายแต่ละระดับย่อมมีขอบเขตและความสำคัญไม่เท่ากัน และในทางที่ถูกต้องที่ควรนั้น หากสามารถทำงานให้นโยบายที่มีหลายระดับและมีจำนวนมากมายได้สอดคล้องต้องกันแล้ว ก็จะต้องนับว่ารัฐสามารถบริหารประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจะทำให้เกิดผลกระทบในสังคมได้อย่างเป็นปึกแผ่น

จุดร่วมที่จะทำให้นโยบายสอดคล้องกันย่อมอยู่ในระดับสูงสุดและลดหลั่นกันลงมาในทำนองข่ายนโยบาย (policy network) (โปรดพิจารณาแผนผังทุกรูปประกอบ)

ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2517 ผู้ร่างฉบับนั้น ได้ห้วงโยในบทบาทและทิศทางการดำเนินงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก จึงได้ระบุแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ถึง 18 มาตรา หรือ 18 ประการ นับว่าเป็นประวัติศาสตร์ครั้งแรกของไทยที่ได้กำหนดขอบเขตงานของรัฐไว้อย่างชัดแจ้ง นโยบายนี้จึงนับเป็นนโยบายในระดับสูงสุด ซึ่งมีไว้ "สำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย" และกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ

ในการบริหารราชการแผ่นดินแต่ละยุคแต่ละรัฐบาลนั้น รัฐบาลแต่ละรัฐบาลก็ได้ถือเป็นที่หน้าที่จะต้องแถลงนโยบายของยุคหรือสมัยนั้นให้ประชาชนทราบ และเป็นแนวให้ข้าราชการถือปฏิบัติ นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้อนุมัตินโยบายระดับชาติไว้อีกแห่งหนึ่งในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งนำมาใช้ในช่วงเวลานั้น ๆ และนอกจากนั้นก็ยังจะมีนโยบายของรัฐที่แสดงออกมาเป็นครั้งคราวอีกเสมอ ๆ เนื่อง ๆ

นอกจากระดับชาติ เราก็อาจจะกล่าวถึงนโยบายระดับรอง ๆ ลงมา เช่น นโยบายของกระทรวง นโยบายของกองทัพ นโยบายของกรม นโยบายของจังหวัด นโยบายของกอง นโยบาย

ของสำนักงาน นโยบายของมหาวิทยาลัย นโยบายของคณะ เป็นต้น และอาจจะมีนโยบายเชิงแผนกก็ได้ หากแผนกนั้นมีขนาดความสำคัญและความจำเป็นถึงระดับ

นอกจากระดับแล้ว ก็ยัง สามารถแยกนโยบายให้เป็นไปในแนวราบ ได้แก่ นโยบายในแต่ละระดับได้ด้วย เช่น นโยบายด้านการเงิน นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านการส่งเสริมการอุตสาหกรรม นโยบายด้านการปรับ ระบบการบริหารราชการ นโยบายด้านประชากร และนโยบายด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

การกำหนดนโยบายในแต่ละด้าน ยังอาจพิจารณาได้ในแง่ของนโยบายงานหลัก (Line) และนโยบายสนับสนุนอีกด้วย เช่น หน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านการภาษี นโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาระบบภาษีและการจัดเก็บเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับงานโดยตรง นโยบายที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายเจ้าหน้าที่ นโยบายเกี่ยวกับการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์ และนโยบายการปรับปรุงสวัสดิการข้าราชการของกรม ฯลฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการสนับสนุนงานหลัก

เมื่อทบทวนรายการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นว่านโยบายของรัฐมีเป็นจำนวนมาก ปัญหาจะมีว่า การบริหารราชการแผ่นดินมีความจำเป็นจะต้องกำหนดไว้ทุกด้านหรือไม่ ? และใครจะมีความสามารถกำหนดนโยบายประเภทต่าง ๆ ได้อย่างพอเพียง ?

คำตอบก็คือว่า การกำหนดนโยบายจะต้องแบ่งกันทำระหว่างผู้นำในระดับต่าง ๆ ของหน่วยงาน และความสามารถที่จะกำหนดนโยบายได้ครบถ้วนเพียงไร ขึ้นอยู่กับลักษณะของงานในตำแหน่งนั้น ๆ นักการเมืองจะกำหนดกรอบงานขั้นต้น และผู้บริหารจะเป็นผู้เลือกแนวทางภายในกรอบ ส่วนผู้ปฏิบัติงานจะเป็นผู้ดำเนินการในส่วนที่เป็นรายละเอียด วิธีการที่จะกระทำกรใหญ่ ๆ เช่นนี้ให้เรียบร้อยก็เหมือนกับงานใหญ่ ๆ ชนิดอื่น ๆ ก็คือต้องมีการจัดระบบงานให้เหมาะสม ในที่นี้จะขอกล่าวถึงไว้ 2 ประเด็น คือ การจัดโครงสร้างและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ หากปราศจากโครงสร้างที่ชัดเจนและการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ผู้อื่นอย่างเหมาะสมแล้ว การกำหนดนโยบายจะต้องประสบปัญหาต่าง ๆ อาทิ เช่น การละเลยในเรื่องการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายในเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ การกำหนดนโยบายที่ไม่ครอบคลุม การกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่นหรือสภาพของงาน การกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายอีกอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่ดีควรจะสอดคล้องกันหรืออาจจะขัดกันหรือแข่งขันกัน เป็นต้น

ตัวอย่างของการกำหนดโครงสร้างก็อาจพิจารณาอย่างน้อย 2 ด้าน คือ (1) ด้านระดับของสาขาและหน่วยงาน ได้แก่ ระดับชาติ กระทรวง กรม และกอง และ (2) ด้านพื้นที่ของประเทศ เช่น ชาติ ภาค จังหวัด และอำเภอ ซึ่งถ้าจะเขียนเป็นรูปภาพจะได้ดังนี้.

(1) ระดับสาขาและหน่วยงาน

ระดับชาติ

ระดับของสายงาน
หรือสาขางาน

ระดับกระทรวง

ระดับกรม

ระดับกอง

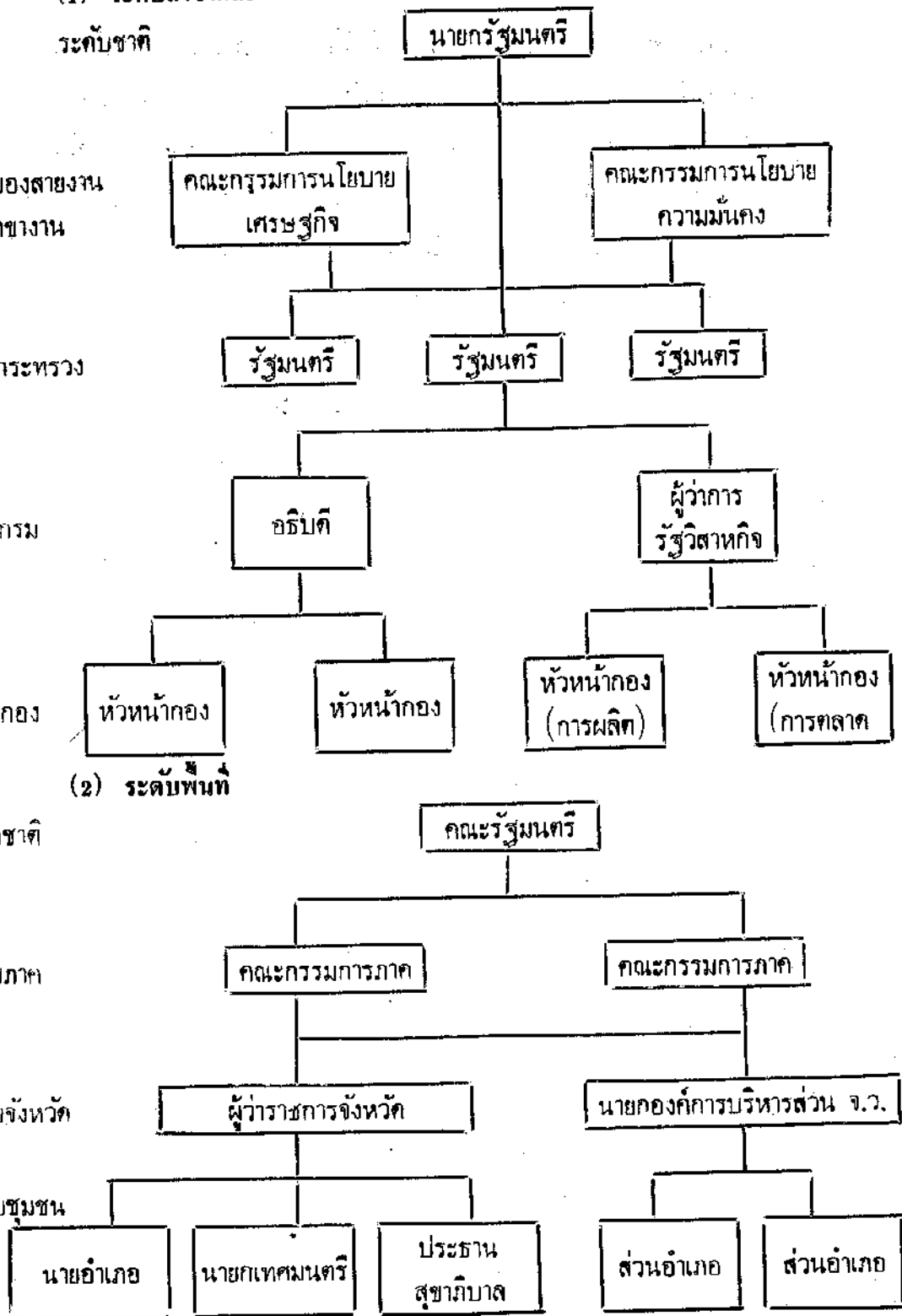
(2) ระดับพื้นที่

ระดับชาติ

ระดับภาค

ระดับจังหวัด

ระดับชุมชน



ในประเทศไทย การจัดโครงสร้างตั้งได้กล่าวมาในรูปส่วนใหญ่ต้องนับว่าเป็นการเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูงที่มีการนิยมตั้งคณะกรรมการพิจารณานโยบายและเรื่องในต่าง ๆ อยู่อย่างน่าเวียนหัว และบางด้านก็มีมากเกินไป ปัญหาอยู่ที่ว่า การทำงานของคณะกรรมการและหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ในการพิจารณานโยบายและบริหารนโยบายนั้น มีประสิทธิภาพเพียงใด กรรมการส่วนมากทำงานล่าช้าไม่ทันใจ และบางทีก็ตัดสินใจบางอย่างไม่ได้ และส่วนมากเป็นเพราะไม่มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย

เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเราไม่ได้จัดระบบในเรื่องการกำหนดนโยบายไว้ให้แน่นอน เราอาจจะมองข้ามว่า งานชิ้นนี้ไม่จำเป็นต้องทำเป็นระบบหรือไม่ก็ว่าการกำหนดนโยบายนั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและการบริการราชการ เราอาจจะนึกถึงปัญหาแปลก ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำได้หลายกรณี เช่น

คณะกรรมการระดับนโยบายตั้งขึ้นมา ประกอบด้วยตัวแทนผู้มีอำนาจรับผิดชอบสูงสุดของหน่วยงาน แต่เวลาประชุมกันจริงมีพวกที่ขาดประชุมเป็นประจำพวกหนึ่ง พวกที่หยิบแฟ้มมาประชุมก่อนหน้าเดินทางไปประชุมพวกหนึ่ง และพวกที่จริงจังตั้งใจอยากจะทำงานเสร็จไปโดยเร็วพวกหนึ่ง และกว่าจะนัดกันครั้งต่อไปได้ก็ใช้เวลานาน ทั้งนี้เพราะเราเอาคนที่มัวงานประจำหนักหน้าแล้วมาเป็นกรรมการและขอเขามาทำงานแบบสุมหัวเล่น กล่าวคือ ขอเพียงให้มาประชุมและช่วยทำการบ้านบ้างเล็กน้อยก็พอ ทั้งนี้ สิ่งที่น่าทบทวนและแก้ไขในส่วนนี้ก็คือ (1) การพิจารณาทบทวนว่างานใดมีความจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องตั้งกรรมการพิจารณา ไม่ใช่เป็นเพียง "แพะรับบาป" ที่ "ผู้ใหญ่" ต้องการเอาไว้บังหน้า งานใดควรเสร็จได้โดยนักบริหารหัวหน้างานในเรื่องนั้นเองซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้วจะตัดสินใจไปได้เอง ครั้นเมื่อพิจารณาว่าจำเป็นต้องตั้งกรรมการขึ้นมา ลักษณะงานที่กรรมการควรทำก็ควรจะเป็นงานที่มีปัญหาหรืออยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ หากทำได้เช่นนั้นก็ทำให้มีกรรมการน้อยชุดลง ผู้ที่เป็นกรรมการก็จะได้มีเวลาทำงานได้จริงจังขึ้น และ (2) การเปลี่ยนกลวิธีการตั้งตัวกรรมการเสียใหม่ โดยเฉพาะตัวประธาน ตัวเลขานุการ การขอยืมตัว การแบ่งเวลา และการมอบหมายงาน เป็นต้น

การขาดความเชื่อถือในคณะกรรมการที่ตนแต่งตั้ง หรือการไม่เข้าใจซาบซึ้งถึงความสำคัญของงานที่ตนได้ตั้งเขาไปเป็นกรรมการ หรือการขาดความรับผิดชอบในงานของตนอีกข้อหนึ่ง

ทำให้เห็นนโยบายที่คณะกรรมการกำหนดให้ผู้มีอำนาจระดับนั้น ๆ เป็นแต่เพียงของคณะกรรมการนั้นเท่านั้น ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการส่วนมากเกิดขึ้นเพราะหน่วยงานข้างล่างเสนอขึ้นไปให้ส่วนบนอนุมัติในหลักการและอนุมัติการแต่งตั้ง เมื่อคณะกรรมการเสนอนโยบายให้พิจารณาแล้ว “ผู้ใหญ่” ก็ให้เห็นชอบและให้ถือเป็นหลักปฏิบัติได้ แม้แต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายระดับชาติเป็นจำนวนมาก แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว หน่วยงานที่เอาเป็นเอาตายกับนโยบายนั้นมีเพียงไม่กี่หน่วยงาน

หน่วยงานในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “จังหวัด” แต่ละจังหวัดก็มีขอบเขตกว้างขวางอยู่พอสมควร แต่อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายนั้นมีไม่เพียงพอ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจกำหนดนโยบายของตนขึ้นมาก็ได้ แต่ในข้อเท็จจริงจะเป็นได้เพียงนโยบายในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ หยุม ๆ หยิม ๆ เพราะมีเจตจำนงแล้วจะกลายเป็นแต่ “ความหวัง” และ “ความผิดหวัง” เพราะไม่มีงบประมาณและบุคคลที่จะนำมาดำเนินการ

การขาดการมอบอำนาจกำหนดนโยบายที่เพียงพอ และการจัดแบ่งหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในระดับต่าง ๆ ให้ละเอียดถูกต้อง ทำให้การพัฒนาส่วนภูมิภาคเป็นไปได้ช้ากว่าที่ควรจะเป็น เพราะจะเป็นไปได้อย่างไรที่คนในระดับกระทรวงและกรมจะเข้าใจสภาพแตกต่างและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างพอเพียงและถูกต้อง ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจึงเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ยาก

4. ลักษณะของนโยบายที่คืบหน้าเป็นอย่างไร

การทำงานทุกอย่างย่อมมีหนทางทำงานหลายอย่าง มีหนทางทั้งที่เหมาะสมและไม่เหมาะสม หรือเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ หรือภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกัน ตามคำจำกัดความนั้น นโยบายเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ผู้มีอำนาจกำหนดเลือกจากหนทางหลายหนทาง โดยเลือกเอาหนทางที่ดีที่สุดในแต่ละขณะของเขาขึ้นมา

ภายใต้ระบบงานที่ดีและความสามารถของผู้กำหนดนโยบาย การที่จะเลือกเอาหนทางที่จะส่งผลต่อส่วนรวมดีที่สุดนั้นย่อมเป็นไปได้มาก

แต่สำหรับสถานการณ์ที่ขาดแคลนองค์ประกอบทั้ง 2 ส่วนนี้ โอกาสที่จะเลือกเอาสิ่งที่ดีที่สุดต่อส่วนรวมก็ย่อมมีจำกัดเป็นเงาตามตัว

นโยบายเป็นเรื่องของการเลือกเอาแนวปฏิบัติงานที่ผู้รับผิดชอบคำนวณแล้ว (calculated choice) เห็นว่าถูกต้องตามจุดมุ่งหมายโดยเฉพาะ (specific goal) ที่ตนตั้งใจจะกระทำ ผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการย่อมมีภูมิหลัง ค่านิยม ความสำนึก และเจตนาที่ไม่เหมือนกัน และอาจมีกรรมวิธีในการกำหนดนโยบายแตกต่างกันแล้ว ดังนั้น จึงอาจให้หัวหน้าความสำคัญในหนทางเลือกต่าง ๆ แตกต่างกันได้ และย่อมส่งผลแก่ผลงานในหน้าที่แตกต่างกัน เขาเหล่านั้นย่อมมีโอกาสทำความเข้าใจกับประเทศ หรือนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมให้แก่ประเทศได้เท่า ๆ กัน นักบริหารบ้านเมืองซึ่งต้องการทำประโยชน์ให้แก่ประเทศมากที่สุด จึงจะต้องหาทางกำหนดนโยบายของตนให้ส่งผลดีที่สุดแก่ส่วนรวม ในทางตรงกันข้าม นักบริหารที่ไม่เข้าใจ มีความมั่นใจในความคิดของตนมากเกินไป จนขาดความรอบคอบ อยู่ภายใต้ภาวะครอบงำ มีความสามารถจำกัดหรือมีทัศนคติที่แคบ ย่อมไม่สามารถที่จะกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและเพียงพอ บ่อยครั้งซึ่งมีผลทำให้การทำงานของการบริหารราชการเดินผิดทาง หรือส่งผลจำกัดหรือกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของตนหรือในตำแหน่งอื่น ๆ ทำให้การพัฒนาประเทศหยุดงัก ทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรและเปลืองเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์ และทำให้เกิดปัญหาสังคมเกิดขึ้นทวีขนาดจนเกินแก้หรือแก้ไขได้ยาก ยกตัวอย่างที่เห็นได้ชัดตัวอย่างหนึ่งก็คือ ความไม่มึนนโยบายเด็ดขาดเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ ทำให้สภาพของชุมชนตกอยู่ในภาวะการขาดความเป็นระเบียบและบริการสาธารณะต่าง ๆ ไม่ได้สมดุลกับการเติบโต

นโยบายที่มีลักษณะนำพึงประสงค์นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีกุณสมบัติอย่างน้อย 8-9 ประการ

๑. การกำหนดนโยบายต้องกระทำก่อนที่จะมีการดำเนินงาน ตามแนวนั้นที่ถูกต้อง ได้แก่ การกำหนดก่อนการกระทำ (pre-determined) ผู้ปฏิบัติจะได้ใช้เป็นแนวในการวางนโยบายรองหรือกลวิธี และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมแก่การดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงการดำเนินงานที่เป็นไปโดยปราศจากการแถลงนโยบายที่แจ่มชัดก็มีและอาจถือว่าการกระทำนั้นอาจแสดงแนวเจตนารมณ์ของหน่วยงานนั้นก็ได้ แต่เป็นเจตนารมณ์ที่ผู้นำหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไป ต้องถูกพาไปตามเหตุการณ์มากกว่า

นักการเมืองและนักบริหารชั้นสูงที่มีความสามารถ จะต้องเป็นผู้มีความคิดริเริ่มกระทำการแบบรุก (aggressiveness) การคาดการณ์และปัญหาล่วงหน้าก่อนจะเกิด แล้ววางแผนงานป้องกันไว้ให้เป็นที่ยอมรับ มีใช่เป็นแบบรับ คือปล่อยให้ปัญหาลอยมาถึงหน้าบ้านแล้ว จึงเอาไม้เขี่ยและเขี่ยพอให้พ้นหน้าบ้านของคนเท่านั้น

2. นโยบายที่ดีควรส่งผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนรวมได้มากที่สุด ทั้งนี้ เพราะประเทศในยุคปัจจุบันทุกประเทศไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม ถือหลักการว่ารัฐบาลคือตัวแทนของประชาชน อย่างไรก็ตาม บางครั้งการกำหนดนโยบายต้องทำตามลำดับให้แก่บุคคลบางส่วนก่อน ตามความจำเป็นและความสำคัญ เช่น ผู้ที่เดือดร้อนก่อนหรือส่วนที่จะช่วยส่งเสริมและพัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมก่อน แม้หลักการข้อนี้จะเป็นที่รับรู้กันอยู่ทั่วไปก็ตาม แต่ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายมักจะมึนนโยบายที่ให้ประโยชน์เฉพาะแก่บางกลุ่มบางหมู่อยู่เสมอ

3. นโยบายที่ดีควรครอบคลุมเรื่องทั้งหมดที่นักการเมืองหรือนักบริหารผู้นั้นรับผิดชอบ หากเป็นนโยบายระดับประเทศก็จะครอบคลุมงานทั้งหมดของระบบราชการ หากเป็นนโยบายเฉพาะด้านการศึกษา ก็ควรครอบคลุมการดำเนินงานในด้านการศึกษาทั้งหมด หากสามารถกำหนดได้ในขณะเดียวกัน ก็จะสามารถแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ของงานหรือนโยบายด้านต่าง ๆ ในระดับของตนไว้ด้วย และสามารถกำหนดสัดส่วนในการจัดทรัพยากรเข้าสนับสนุนได้ถูกต้องเหมาะสม ในด้านข้อเท็จจริง / มีบ่อยครั้งมากที่ผู้กำหนดนโยบายกระทำการโดยไม่มีเวลาเพียงพอ จึงยกเรื่องที่ตนสนใจหรือเห็นว่าสำคัญหรือเป็นปัญหาขึ้นพิจารณาและตัดสินใจไปก่อน และแทนที่จะพิจารณาเรื่องสำคัญที่เหลือ กลับสะเลยละเว้นกระทำการต่อไปในระยะเวลาอันสมควร หรือไม่กระทำเลย ก็เป็นที่แน่นอนว่างานส่วนที่เหลือจะต้องดำเนินการไปตามยถากรรม นโยบายที่ครอบคลุมงานแต่เพียงส่วนเดียวก็หมายถึงการสั่งงานแต่เพียงส่วนเดียว ส่วนงานด้านอื่นที่ไม่มีนโยบายถือว่าคงเดิมหรือให้นักบริหารที่รับผิดชอบมีอิสระในการกำหนดนโยบายเอง ซึ่งหากนักบริหารงานในตานั้นนั้นดำเนินการไม่ได้ก็ตีไป หากไม่ตีก็จะเกิดผลเสียแก่งานในตานั้นแน่ ตัวอย่างในกรณีนักการเมืองและนักบริหารคิดไม่รอบคอบและอาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่งานส่วนรวมได้ เช่น ปัญหาการพัฒนานครหลวง หากผู้รับผิดชอบมัวเอาใจใส่แต่ในด้านสร้างถนน การป้องกันน้ำท่วมอาจจะเกิดวิกฤติการณ์ที่ไม่สามารถดำเนินการให้ทันการ

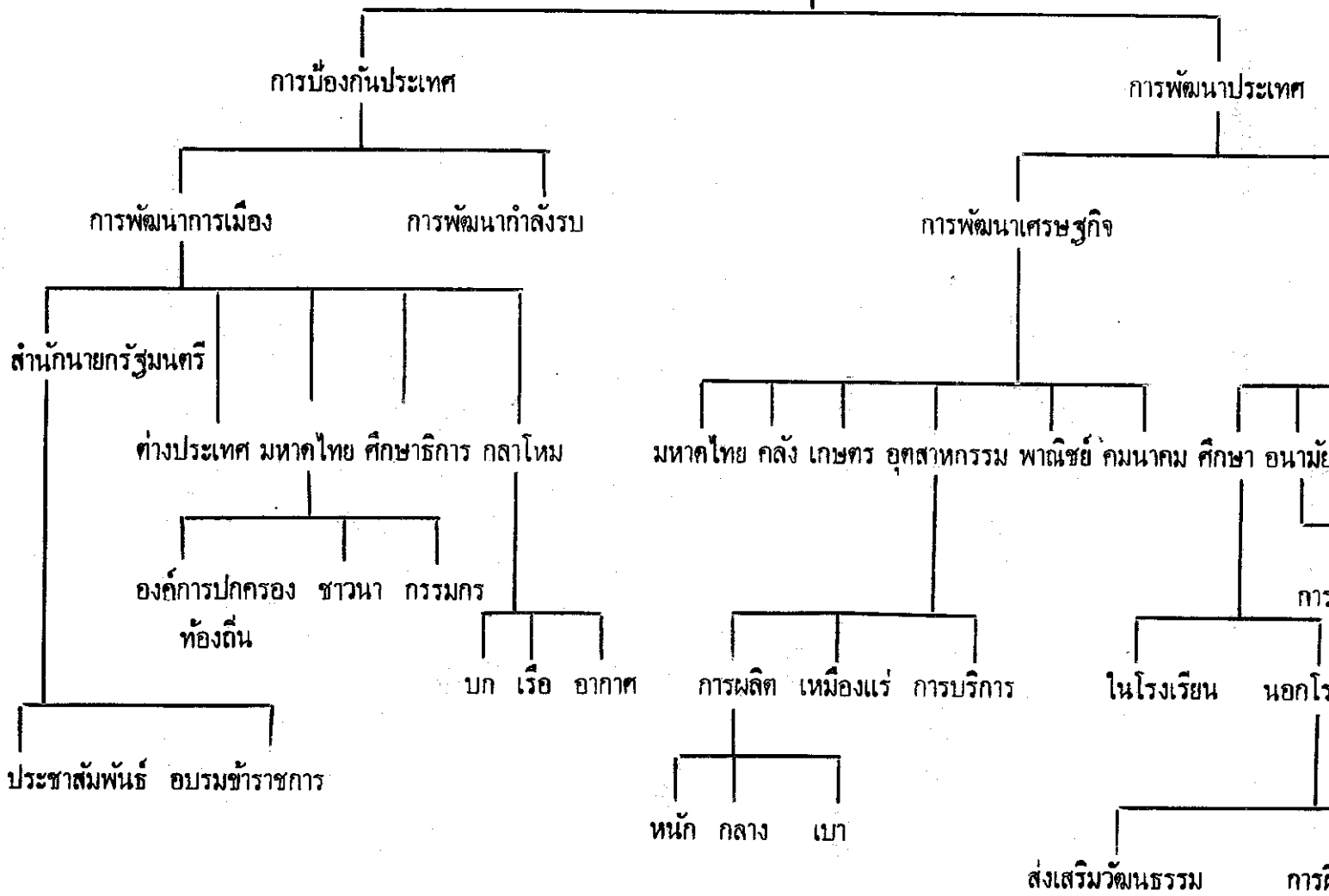
ข้อที่นำก็คืออีกประการหนึ่งก็คือ ผู้กำหนดนโยบายบางท่านกำหนดแนวนโยบายตามหน่วยงาน เช่น จะส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ จะส่งเสริมการเลี้ยงปลา จะส่งเสริมการปลูกพืช จะส่งเสริมการสหกรณ์ และจะส่งเสริมงานด้านอื่น ๆ แล้วแต่จะมีหน่วยงานเหล่านั้นในสังกัดอยู่เท่าใด แต่ข้อความที่เป็นนโยบายมีเพียงกว้าง ๆ เช่นนั้น จึงไม่สามารถใช้เป็นแนวปฏิบัติแก่หน่วยงาน ทั้งไม่ได้แสดงความสัมพันธ์และความหนักเบาของงานแต่ละด้านของหน่วยงานนั้น ๆ ให้ทราบ สิ่งเหล่านี้จึงเป็นลักษณะที่สำคัญที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

4. นโยบายที่ดีควรจะสร้างจุดรวมหรือจุดร่วมของงานได้ ปัญหาในการบริหารราชการโดยทั่ว ๆ ไป ก็คือว่า มีการจัดตั้งหน่วยราชการจำนวนมากมาขึ้นมา หน่วยงานเหล่านั้นย่อมจะมีลักษณะของงานที่ควรจะสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นไม่มากนักน้อย แต่เพราะเหตุที่ว่าหน่วยงานนั้น ๆ อยู่ต่างสังกัดกัน จึงทำให้การจัดงานให้ประสานสอดคล้องกันยาก วิธีการสำคัญที่จะทำให้สอดคล้องกันได้ ก็ได้แก่ การกำหนดให้มีหน่วยงานระดับเหนือ (super-unit) ที่เป็นกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายให้หน่วยงานกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ทำงานแบบประสานกัน

การหาจุดร่วมอาจจะกระทำ โดยกำหนดข่ายนโยบายการบริหารประเทศ (policy - network) ที่สร้างขึ้นมาตามแนวความคิดของรัฐบาลแต่ละรัฐบาลเสียก่อน และอาจจะได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้นได้เสมอ ตัวอย่างที่อาจจะกำหนดข่ายนโยบาย เช่น

(ก) ระดับรวม (แต่ละหน่วยงาน อาจแยกแยะลงไปได้ แต่ในที่นี้ได้แยกแยะไว้เป็นตัวอย่าง แต่เพียงบางหน่วยเท่านั้น)

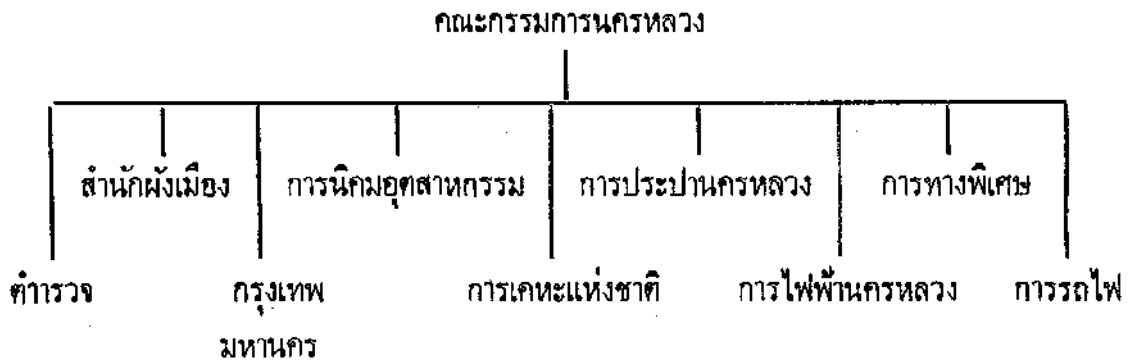
ตัวอย่างข่ายนโยบายการบริหารประเทศ



(ข) ระดับสาขา



(ค) ระดับนครหลวง



ตัวอย่างดังกล่าวแสดงการจัดข่าย ซึ่งจะจัดได้หลายรูปแบบ และการแบ่งประเภทก็อาจจะเป็นไปตาม (activity) หรือหน่วยงาน (organization) ดังได้แสดงให้เห็น ทั้งนี้ ตามแต่จะเห็นว่าแบบไหนจะทำให้การประสานนโยบายดีกว่ากัน

ในฐานะที่เป็นเจ้าของงาน การกำหนดขอบเขตของการพิจารณา (context) ก็น่าจะเป็นสิ่งจำเป็น เพราะจะมีส่วนกระทบกระเทือนต่อความเป็นประโยชน์และประสิทธิภาพของงานของตนด้วย นักบริหารงานที่ดีจะสนใจแต่เพียงสิ่งที่อยู่ในขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของตนไม่ได้ การทราบฐานะและตำแหน่งของงานที่ตนรับผิดชอบว่าอยู่ส่วนไหนของระบบงานที่ใหญ่กว่า จะช่วยให้การทำงานของตนมีความหมายขึ้นได้อีกมาก

ตัวอย่าง หน่วยงานที่รับผิดชอบสร้างเคหะสงเคราะห์แก่ประชาชน อาจมีความภูมิใจอย่างมากในการที่มีความสามารถสร้างเคหะสงเคราะห์ให้แก่ประชาชน ในปีหนึ่ง ๆ ได้เป็นจำนวนมาก โดยคาดหวังว่าการกระทำเช่นนั้น จะทำให้ฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนเหล่านั้นดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในระดับ (level) สูงต่อไปอีกระดับหนึ่ง เราอาจจะพบว่า งานเช่นนี้อาจไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเมือง เพราะไม่ได้ช่วยแก้การไปทำงานไกลของคนในเมืองหรือการสร้างแหล่งเสื่อมโทรม ในทางตรงกันข้ามนโยบายดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาการจราจรในท้องที่ๆ ไม่เคยมีปัญหา หรือก่อให้เกิดการแย่งบริการสาธารณะที่ไม่ดีจะเพียงพออยู่แล้ว เป็นต้น

ยิ่งกว่านั้น หากพิจารณาในระดับสูงขึ้นไปอีกจนถึงระดับชาติ เราจะพบว่า ความภูมิใจ เช่นนี้อาจกลายเป็นความอวดเสียก็ได้ ตัวอย่าง ประเทศไทยมีนโยบายในการกระจายความเจริญมาหลายสมัย และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเราจะต้องลดช่องว่างระหว่างกรุงเทพฯกับต่างจังหวัดให้เกิดขึ้น แต่เราไม่เคยมีนโยบายรอง แผนงานหรือโครงการที่รองรับเลย มีแต่สิ่งที่เป็นไปในทางตรงกันข้าม เช่น กรณีนี้ การสร้างเกาะสงเคราะห์จำนวนมากในกรุงเทพฯ จะเป็นโครงการลงทุนในกรุงเทพฯ ในจำนวนเงินที่ต่างจังหวัดรวมกันไม่สามารถจะเทียบเท่าได้ เป็นการลงทุนที่บังคับให้หน่วยงานอื่นต้องนำเงินของรัฐมาใช้เพื่อพัฒนาสิ่งอื่น ๆ ให้รองรับกันกับงานของตนในจำนวนที่มากขึ้นตามสัดส่วนและจะเป็นการดึงดูดคนเข้ากรุงเทพฯ จำนวนมาก ทั้งในด้านการมาทำงานก่อสร้างทำ หรือการเข้ามาอาศัยอยู่อย่างถาวร และเป็นการสร้างปัญหาความวุ่นวายในระดับชาติต่อไปในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าในปัจจุบัน ผลก็คือทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างขาดดุลอย่างมากยิ่งขึ้น

5. นโยบายที่ตีความจะจับจุดหัวใจของงานให้ได้ ความสามารถของนักการเมืองและนักบริหารผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายอยู่ตรงนี้ เพราะฉะนั้นการวางผู้รับผิดชอบจึงต้องวางให้ดูกับความถนัดและความสามารถของเขา หลังจากนั้นก็ต้องใช้กรรมวิธีการกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง เขาจะต้องมุ่งศึกษาดูก่อนว่า จุดสำคัญที่สุดของงานอยู่ตรงไหนและเป็นเรื่องอะไร ตัวอย่างเช่น การเก็บภาษี ปัญหาอยู่ตรงไหน ถ้าจะพัฒนารายได้ วิธีใดจะให้รายได้มากที่สุด หรือในการพัฒนาชนบท ความสำคัญอยู่ที่การสร้างเขื่อนหรือการสร้างสหกรณ์ที่เข้มแข็ง หรือทั้ง 2 ส่วนพร้อมกัน การพัฒนาชนบทก็ดี การพัฒนาเมืองก็ดี อยู่ที่การสร้างถนนหนทางหรือการสร้างอาคารสงเคราะห์ หรือการสร้างอาชีพและการมีงานทำก่อน เป็นต้น

6. นโยบายที่ดีต้องมาจากการกลั่นกรองความสำคัญ และมีการจัดลำดับความสำคัญ ตลอดจนสัดส่วนในการทำงานตามความหนักเบาของเรื่องและปัญหา ทั้งนี้เพราะทรัพยากรของชาติ

มีจำกัด โดยเฉพาะงบประมาณ กำลังคน และเครื่องมือเครื่องใช้ งานทุกอย่างจึงต้องแย่งงบประมาณ การแบ่งใช้ได้อย่างถูกต้องจะช่วยให้สามารถบรรลุความมุ่งหมายได้เร็วกว่าเร็วกว่า งานบางอย่างต้องทำก่อนงานอื่น การแก้ปัญหาอย่างหนึ่งก่อนอาจจะลดปัญหาในเรื่องอื่น ๆ ไม่ได้ อาทิ การจัดนิคมอุตสาหกรรม จะช่วยลดปัญหาภาวะแวดล้อมเสื่อมโทรมของเมือง บางครั้งการวางแผนงานหรือแก้ปัญหาก็ต้องแก้ไขเชื่อมโยงเป็นลูกโซ่ เช่น การแก้ปัญหาคารจรจรในกรุงเทพฯ ควรจะจัดให้มีทางพิเศษสำหรับขนส่งมวลชนเพื่อลดปริมาณรถส่วนตัววิ่งในถนนก่อน เป็นต้น

ในข้อเท็จจริง นักการเมืองและนักบริหารมักมีความสามารถจำกัด และเกิดความกลัวที่จะทำการผิดพลาดเป็นนิสัย จึงปล่อยให้งานเป็นไปตามเดิม หรือถ้าเขาเห็นควรจะทำหนด นโยบายที่เขาเหล่านั้นกำหนดจึงออกมาแบบเอาใจหรือเฉลี่ยให้ความสำคัญแก่ทุกหน่วยภายใต้การบังคับบัญชาของเขาเท่า ๆ กันทำนองพ่อแม่รักลูกทุกคน ผลกระทบของการทำงานตามนโยบาย (หากจะเกิดขึ้น) จึงแผ่วเบา ก็ยุคก็สมัยก็ไม่เปลี่ยนแปลงการทำงานของเขาหรือการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งอาจเกิดขึ้นเพราะคนก่อนหน้าเขาทำไม่ได้ไว้ ยิ่งกว่านั้นในด้านการปฏิบัติจริง ๆ แม้จะได้กำหนดนโยบายไว้เป็นอย่างดี แต่ก็มิได้มีการติดตามให้มีโครงการและการจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น คงแล้วแต่มือใครจะยาวก็สาวเอาไป

7. การวางนโยบายที่ดีต้องประกอบด้วยกลวิธีและวิธีการที่ตามมาที่ดีด้วย จึงจะทำให้การดำเนินงานสามารถเกิดประโยชน์ได้มาก งานทุกอย่างที่มีอยู่ในโลกนี้สามารถจะค้นหากลวิธีและวิธีการทำได้ต่าง ๆ กันหลายหนทาง บ้างก็เป็นของเก่า บ้างก็ต้องคิดค้นขึ้นใหม่ บ้างก็เป็นแบบผสม ตัวอย่างเช่นการสอนหนังสือเฉพาะภาคทฤษฎีไม่ทำให้เด็กเข้าใจ อาจจะใช้การสอนประกอบด้วยเครื่องมือโสตทัศนศึกษา หรือการสอนภาคปฏิบัติ การพัฒนาอนามัยที่เพิ่มบริการป้องกันให้ถึงขนาด จะช่วยลดการเพิ่มบริการ การเพิ่มเตียงและตึกพยาบาลได้ หรือการเสนอบริการคุมกำเนิดด้วยการใช้วิธีง่าย ๆ ที่ไม่ต้องพึ่งแพทย์ อาจจะดีกว่าวิธีที่ต้องมาพึ่งแพทย์ทุกเรื่องไป เป็นต้น

การเลือกกลวิธีที่ดี หมายถึงการเปรียบเทียบหนทางที่จะกระทำงานนั้นให้ได้ผลดีที่สุด เร็วที่สุด และเหนื่อยหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การพิจารณาเปรียบเทียบกลวิธีจะได้ทราบทั้งผลดีและผลเสียของทางเลือกต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กลวิธีที่จะนำมาใช้ อาจจะประกอบด้วย

หลาย ๆ กลวิธี หากว่ากลวิธีดังกล่าวไม่ขัดกัน และจะช่วยสนับสนุนเป้าหมายให้ดีขึ้น แต่ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เจตนารมณ์ของเขา และกลไกในการกำหนดนโยบาย ในวงการของไทยมักนิยมทำแบบวิธีเก่า ๆ เพราะ ไม่ต้องเปลืองหัวกติกาคิดวิธีใหม่ ๆ ขึ้นมา เช่น การตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นมา ก็อาศัยอำนาจการได้สิทธิพิเศษผูกขาด กระทำการเป็นแต่เพียงเป็นเลื่อนอนกิน ซึ่งแก้ปัญหาได้ที่จุดหนึ่ง แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดปัญหาในอีกหลายจุด แทนที่จะหาวิธีใหม่ ๆ ซึ่งมีอยู่มากมายมาปรับปรุงงาน

8. นโยบายที่ดีต้องไม่มีข้อความเป็นที่กำกวมและสามารถปฏิบัติได้ เพื่อประโยชน์ในการถ่ายทอดเจตนาไปให้ผู้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง เพื่อประโยชน์ในขั้นนี้ ผู้กำหนดนโยบายต้องหลีกเลี่ยงวิธี “กันเหนียว” ไว้ก่อน คือ การกำหนดนโยบายไว้แบบครอบจักรวาลแล้วให้ผู้ปฏิบัติว่ากันไปตามเรื่อง นโยบายที่ดีต้องให้แนวทางไว้พอควรตั้งแต่ระดับสูง และละเอียดยิ่งขึ้นเมื่อลงมาถึงระดับต่ำ บางกรณีอาจจำเป็นต้องแสดงถึงเหตุผล หรือความคาดหวัง พร้อม ๆ กันด้วย เช่น นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยวอาจกล่าวได้ว่า “เนื่องจากรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างประเทศจะช่วยสนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ ดังนั้น รัฐจึงจะพยายามชักจูงให้มีชาวต่างประเทศมาท่องเที่ยวเมืองไทยในจำนวนมากขึ้นและให้แต่ละคนพักอยู่เป็นระยะเวลานานวันขึ้น”⁵ วิธีนี้จะช่วยผู้ปฏิบัติงานทุกระดับเป็นอย่างมากที่จะทำความเข้าใจแจ่มแจ้งว่า ทำไมถึงจะต้องทำเช่นนั้นและเพื่ออะไร

ในบางกรณีนโยบายอาจจำเป็นต้องลงไปในรายละเอียดบ้าง เช่น จะระบุเป้าหมายไว้ด้วยกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความแน่นอนขึ้น เช่น จะปฏิรูปที่ดินให้ได้ 8 ล้านไร่ ภายใน 4 ปี เป็นต้น เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญที่กล่าวถึงจนประชาชนเบื่อไม่เห็นผลสักที

ในบางกรณี นักการเมืองอาจประสงค์ที่จะใช้แต่เพียงถ้อยคำที่สละสลวยเพื่อเรียกร้องความสนใจและความสนับสนุนเท่านั้น บางครั้งอาจจะเพื่อบีบบังเจตนารมณ์ที่แท้จริง จึงเบี่ยงเบนความไว้แต่เพียงกว้าง ๆ หรือบางกรณีต้องการแสดงให้เห็นความเด็ดเดี่ยวที่จะต้องกระทำงานนั้น จึงระบุให้แน่นอนอย่างเรื่องปฏิรูปที่ดินข้างบนนี้

ตามหลักการแล้ว ผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบายต้องคำนึงว่า ข้อความนั้นไม่ “ปล่อย” หรือ “มัดตัว” ฝ่ายข้าราชการซึ่งมีความรู้ความสามารถในการกำหนดรายละเอียดในการทำงานมากไป ความเหมาะสมที่จะสร้างความพหุที่ยอมรับกันอยู่เป็นเรื่อง ๆ โดยถือหลักการว่า การกำหนด

นโยบายในระดับสูงควรจะเป็นแนวคำเนิการขั้นต้นกว้าง ๆ และในระดับต่ำลงมาจึงมีความเจาะจง (specific) มากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้นักบริหารงานระดับต่าง ๆ มีอิสระในการทำงานให้สอดคล้องกับเทคนิคการทำงานหรือกับสภาพท้องถิ่นตามลำดับ ในกรณีเพื่อที่จะเป็นหลักประกันให้เกิดความแน่นอน ผู้กำหนดนโยบายเบื้องต้นจึงจะให้แนวคำเนิงานที่เจาะจงพร้อมทั้งระบุเป้าหมายด้วยก็ได้

9. ถ้อยคำอันเป็นเนื้อหาของนโยบาย ไม่แต่จะยึดถือเป็นหลักทำงานได้เท่านั้น แต่จะถือเป็นหลักในการประเมินผลความสำเร็จได้ ซึ่งอาจจะเป็นในแง่คุณภาพ (qualitative) หรือในแง่ปริมาณ (quantitative) แล้วแต่กรณี โดยเอานโยบายนั้นมาขยายความจนสามารถเป็นถ้อยคำที่ประเมินได้หรือตั้งเป็นเกณฑ์ ซึ่งผู้กำหนดนโยบายอาจจะจัดให้มีขึ้นเพื่อติดตามการทำงานนั้น บางครั้งแม้การกำหนดเป็นตัวชี้ (indicators) จะยากแต่ก็ควรพยายามทำ เพราะจะช่วยคำประกันว่างานที่ทำนั้นตรงกับนโยบายที่ตนได้วางไปหรือไม่

5. นโยบาย ความมุ่งหมาย หรือจุดประสงค์ และเป้าหมาย

คำข้างบนนี้หลายคำเป็นคำที่อยู่ในกลุ่มเดียวกัน ที่มักถูกใช้เกี่ยวข้องและมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เป็นคำที่ได้ถูกบัญญัติขึ้นมาให้เป็นเครื่องมือของนักวางแผนและนักบริหารงานที่จะใช้กำหนดงาน วิเคราะห์งาน และคำเนิงานอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบแบบแผน ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายจึงควรจะเข้าใจและตีความหมายของคำอย่างเดียวกัน ในทางตรงกันข้าม หากนักบริหารหรือผู้ใช้เกิดความสับสนและนำเอาคำเหล่านั้นมาใช้อย่างไม่เป็นระเบียบแล้ว หรือผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายเข้าใจแตกต่างกันแล้ว ก็จะทำให้สร้างความสับสนในการปฏิบัติงาน และในการสื่อความหมายให้ผู้อื่นซึ่งมีส่วนได้เสียทราบได้

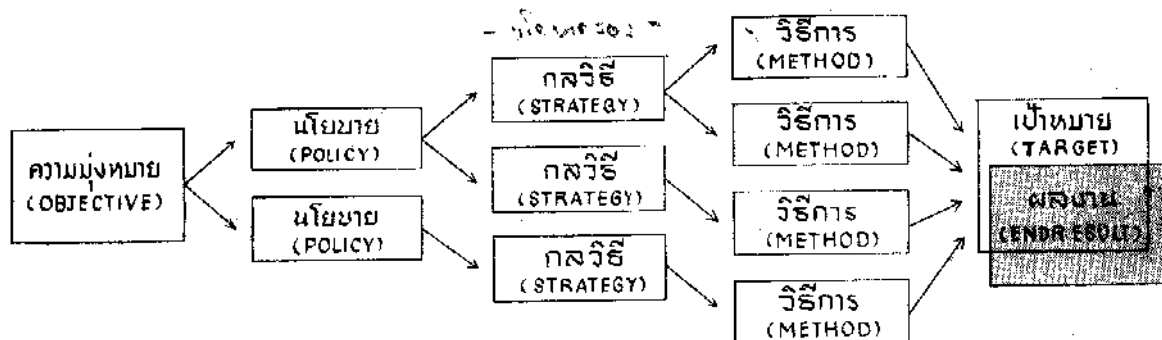
นโยบายย่อมไม่ใช่ความมุ่งหมายหรือจุดประสงค์ แม้ว่าจะมีการใช้ผิด ๆ ปนเปกันจนเป็นอย่างเดียวกันก็มี แต่ความมุ่งหมายและจุดประสงค์อาจหมายความอย่างเดียวกันหรือแตกต่างกันก็ได้ ในกรณีที่เหมือนกันจะหมายถึงสิ่งที่ต้องการไปถึง ถ้าแตกต่างกันก็ตรงที่ให้ความมุ่งหมาย หมายถึงเรื่องกว้าง ๆ และจุดประสงค์ให้มีลักษณะเฉพาะเจาะจงขึ้น ในการวางแผนงานของนักบริหาร เมื่อนักการเมืองได้กำหนดนโยบายมาให้คำเนิการแล้ว ตนจะต้องตีความว่า นักการเมืองผู้นั้นทำไมวางแผนนโยบายเช่นนั้น เขามีความมุ่งหมายอยู่อย่างไร บ่อยครั้งนักการเมืองอาจจะไม่ได้

ระบุความมุ่งหมายไว้ชัด แต่เขาจะระบุเหตุผลในการกำหนดนโยบายไว้ ซึ่งนักบริหารอาจจะตีความ และตรวจสอบกับผู้กำหนดนโยบายได้ เช่น รัฐบาลให้แนวนโยบายไว้ 3 อย่างดังนี้

1. รัฐบาลจะทำการสำรวจหาแหล่งแร่หรือให้เอกชนสำรวจตามความเหมาะสม
2. รัฐบาลจะอำนวยความสะดวกในการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ของเอกชน
3. รัฐบาลจะส่งเสริมให้ส่งแร่ไปขายยังต่างประเทศ

อาจจะตีความมุ่งหมายว่ารัฐบาลต้องการพัฒนาเอาแร่ซึ่งเป็นทรัพยากรของชาติอย่างหนึ่ง มาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการเศรษฐกิจให้มาก และเนื่องจากรัฐบาลคงมองไปว่าประเทศไม่ค่อยมีช่องทางในการพัฒนาการใช้แร่ภายในประเทศ จึงเห็นควรที่จะต้องสนับสนุนให้ส่งออกไปขายยังต่างประเทศ เป็นต้น

การที่ต้องกล่าวถึงความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ขึ้นมาอีกคำก็เพราะว่า กฎเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลของข้าราชการนั้น คือ “การปฏิบัติราชการให้บรรลุและตรงกับความมุ่งหมาย” บางครั้งเราเน้นกันในเรื่องนี้จนกระทั่งลืมความสำคัญที่ว่านอกจากความมุ่งหมายแล้ว เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยดี “ผู้ใหญ่” จะต้องกำหนดแนวทาง (คือ นโยบาย) ให้ด้วย เพื่อให้ “ผู้ใต้บังคับบัญชา” ได้เลือกทำงานให้ถูกต้อง ความสัมพันธ์ระหว่างความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ กับนโยบาย กลวิธีและเป้าหมายอาจเขียนเป็นรูปภาพได้ดังนี้



เราจะเห็นว่า นโยบายนี้มีลักษณะคล้าย ๆ กับกลวิธี (strategy)⁶ เพราะต่างก็เป็นวิธีการ (method) นโยบายเป็นการให้แนวกว้าง ๆ ส่วนกลวิธีนั้นเป็นการระบุอย่างค่อนข้างเฉพาะเจาะจงมาก ในระดับสูงการกำหนดวิธีการดำเนินการมักจะเป็นเรื่องที่เรียกกันว่า นโยบาย ระดับถัดมาเรียกกันว่า นโยบายรองหรือกลวิธีค่อนข้างใช้แทนกันได้ ก็อาจจะใช้ว่า “นโยบายรอง” หรือ “กลวิธี” ก็ได้ และระดับล่างถ้าเป็นเรื่องเจาะจง ก็ใช้คำว่ากลวิธีหรือวิธีการแทนกันได้

ในวงการบริหารราชการในสมัยปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพัฒนานั้น ไม่เพียงแต่จะมีความพยายามที่จะดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายและตรงกับความมุ่งหมายและจุดประสงค์เท่านั้น แต่ต้องการให้ทราบว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องทำให้ได้มากน้อยแค่ไหน หรือจะต้องทำให้เกิดผลดีแค่ไหนด้วย ดังนั้น จึงได้มีการนิยามกำหนดเป้าหมาย (target) สำหรับการทำงานนั้น อาทิเช่น ตามตัวอย่างที่เล่าเรื่องเหมืองแร่ การกำหนดนโยบายด้วยข้อความเช่นนั้น ยังมีช่องว่างที่อาจทำให้ความพยายามที่จะพัฒนาการเหมืองแร่ได้ผลมากน้อยต่างกันมาก คืออาจจะสนับสนุนการส่งแร่ไปขายยังต่างประเทศสักเพียง 50-100 ตันก็ได้ หรือให้ได้ 5,000 ตันก็ได้ การกำหนดเป้าหมายเป็นการกำหนดปริมาณงาน ให้ข้าราชการทำงานรู้ว่าผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารรองๆ ลงไปต้องการให้ตนทำขนาดนั้นขนาดนี้ การกำหนดเป้าหมายที่ถูกต้องต้องคำนึงว่าปริมาณแร่ที่ขุดขึ้นมาได้มีเท่าไร ใช้ในประเทศเท่าไร และควรจะนำออกให้ได้เท่าใด หากสามารถนำออกให้ได้เท่าที่จะกำหนดเป็นเป้าหมายแล้ว จะก่อให้เกิดผลอย่างไร สมมติว่าหากส่งออก 100 ตัน จะไม่ได้รับประโยชน์อะไรเลย แต่ให้สามารถส่งให้ได้ 5,000 ตันแล้ว จะทำให้ประเทศสร้างอุตสาหกรรมระหว่างประเทศได้เหมาะสม เป็นต้น

การกำหนดเป้าหมายนี้ จะต้องกระทำพร้อมกัน 2 มิติ คือ ในแง่ปริมาณหรือตัวชี้ และในแง่กำหนดเวลาและช่วงเวลาที่กระทำด้วย

การกำหนดเป้าหมายนี้ อาจกำหนดภายหลังเมื่อผู้กำหนดนโยบายได้วางความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์แล้วก็ได้ หรือทำในขณะเดียวกันก็ได้ งานบางอย่างสามารถกำหนดเป้าหมายเป็นตัวชี้ (quantitative) แต่งานบางอย่างอาจต้องกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ (minimum or desired standard) หรือในลักษณะที่เป็นตัวชี้ (indicators) หรือแนวทาง (guidelines) ซึ่งจะเห็นว่าในประเทศไทยยังมีการกระทำกันน้อยมาก อย่างไรก็ตาม เราก็พอจะหาตัวอย่างในเรื่องนี้ได้ เช่น เมื่อเร็ว ๆ นี้ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า มีความประสงค์และนโยบายที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในหน่วยจึงกำหนดแนวทาง (guidelines) ไว้ 9 ข้อ⁷ บางข้อมีดังนี้

1. การออกไปอนุญาตประกอบการค้าต้องกระทำให้เสร็จภายใน 5 วัน
2. การให้คำแนะนำเรื่องกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในเวลา 3 วัน
3. การออกไปแทนใบอนุญาต ภายในเวลาวันเดียว

4. การถ่ายและรับรองเอกสาร ภายใน 30 นาที ฯลฯ

คำทั้งหมดนี้จึงมีส่วนเสริมสร้างซึ่งกันและกันในการกำกับกร บริหารราชการให้เป็นไป และได้ผลอย่างเฉียบขาด อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายที่ต้องการให้สนองตอบต่อความมุ่งหมาย หรือจุดประสงค์ได้ การกำหนดนโยบายและเป้าหมายนั้นต้องกระทำภายในความสามารถที่จะกระทำ ได้ที่กำหนดไว้ปราศจากการคำนึงถึงความสามารถอย่างรอบคอบหรือความไม่รู้ซึ่งถึงข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ว นโยบายอาจจะเป็นเพียงสิ่งประดับและข้อแก้ตัวก่อนนอกวงการทำงานนั้น

6. การกำหนดนโยบายควรมีกดใดอย่างไร

เนื่องด้วยการกำหนดนโยบายต้องการข้อมูล ข่าวสาร ความรู้ ความสุขุม สติปัญญา ไหวพริบ และสติวิชาญาณ ดังกล่าว นักบริหารผู้ไม่ประมาทจึงจะต้องมีกลไกไว้ช่วยเหลือเพื่อ ผ่อนแรงให้งานหนักเป็นเบา หรือสามารถเข้าถึงจุดหัวใจของงานได้ ผู้ที่จะเข้ามาช่วยเหลือนี้จะ ช่วยเสนอแนะข้อคิดเห็นหรือจัดข้อมูลให้เป็นหมวดหมู่ให้เหมาะแก่การวินิจฉัยตัดสินใจ โดยอาจจัด ให้มีวิธีเลือกหลาย ๆ ทางให้แก่กับบริหาร หรือวิเคราะห์ผลดีผลเสียของการจะตัดสินใจในเรื่องหนึ่ง เรื่องใด นักบริหารระดับรัฐมนตรีบางคนอาจจะหารือกับข้าราชการชั้นรอง เช่น ปลัดกระทรวง หรือผู้ตรวจราชการกระทรวง บางคนอาจประชุมปรึกษาหารือในหมู่คณะรัฐมนตรีหรือในพรรคการเมืองของตน แล้วจึงกำหนดนโยบายออกมาให้ปลัดกระทรวงรับไปดำเนินการ บางคนอาจแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่บางคนช่วยเสนอความคิดเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้แล้วแต่ความเหมาะสมและแนวความคิดในการทำงานของแต่ละบุคคล โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า วิธีกำหนดนโยบายอาจมาจาก 3 ทิศ คือ ระดับข้างบน ตัวผู้บริหารเอง หรือระดับข้างล่าง แต่ละอย่างย่อมมีข้อดีข้อเสียสำหรับประกอบการ พิจารณาอยู่ดังนี้

ก. การกำหนดนโยบายโดยเบื้องบน เบื้องบน ในที่นี้ หมายถึงส่วนที่อยู่สูงกว่าผู้กำหนด นโยบาย ถ้าเป็นระดับกระทรวง ก็อาจจะเป็นที่ประชุมคณะรัฐมนตรีหรือที่ประชุมพรรคการเมือง ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาหรือร่วมพรรคช่วยกันคิดอ่าน หรือคณะกรรมการวางแผนนโยบาย หรือประสานงานระหว่างหน่วยงานระดับชาติ ซึ่งอาจจะประกอบด้วยรัฐมนตรีหลายท่านที่เกี่ยวข้อง ในงานด้านนั้น ๆ เช่น นโยบายการลงทุน นโยบายการส่งเสริมการท่องเที่ยว นโยบายการพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติ นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น

ข้อดีของการกำหนดนโยบายโดยเบื้องบน ประการแรกก็คือ ความเป็นตัวของตัวเอง ที่มีความอิสระในความคิด ปลอดจากความพะวักพะวงกับแนวการทำงานเดิม รัฐบาลซึ่งเป็นผู้นำประเทศมาจากพรรคการเมือง ซึ่งมีอุดมการณ์และนโยบายที่ได้ถือว่าเป็นของตน จะได้เป็นผู้ชี้แนวทางให้การบริหารเป็นไปตามเหตุผลและความเชื่อมั่นของตน การเป็นตัวของตัวเองของคณะรัฐบาลย่อมทำให้อยู่เหนือกจากอิทธิพลของนักบริหารงานที่เป็นผู้โต้แย้งกับบัญชาที่ยกย่องเขาของเก่าให้มาใช้อีก การเป็นตัวของตัวเองมีประโยชน์อีกหลายด้าน เช่น ประการที่หนึ่ง จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่เคยมีมาก่อนได้ เช่น นโยบายผันเงินและนโยบายสงเคราะห์คนยากจนของรัฐบาลคึกฤทธิ์ เป็นต้น ประการที่สอง รัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน การพิจารณานโยบายมีช่องทางที่จะเริ่มจากการประมวลความต้องการของประชาชนและสะท้อนให้เห็นผลประโยชน์ในสังคมได้ ประการที่สาม สามารถที่จะวางนโยบายให้งานของหลาย ๆ หน่วยงานประสานกันได้ง่าย

ส่วนข้อเสียก็มีอยู่ เช่น บางครั้งอาจดูอิทธิพลของพรรคกับบังคับให้รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มคนบางคน อาจกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดได้ เพราะได้รับข้อมูลไม่เพียงพอ

บ. การกำหนดนโยบายโดยตนเอง อาจจะเป็นได้สองวิธี วิธีหนึ่งหัวหน้าคณะรัฐบาลได้มอบอิสระแก่รัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมอบให้อธิบดีแต่ละคนไปพิจารณากำหนดนโยบายเฉพาะในตำแหน่ง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่จะคิดเสียผู้เดียว การกำหนดนโยบายโดยตนเองอย่างแคบหมายถึงการไม่ฟังใครอื่นเลย อย่างกว้าง คือฟังระดับบนเพื่อช่วยกันกรองหรือฟังระดับล่างให้ช่วยส่งข้อมูลและความเห็นให้ ในกรณีหลังถือว่ารัฐมนตรีหรืออธิบดีที่จะเป็นผู้อำนวยการในตำแหน่ง ๆ เป็นผู้คิดนโยบายเอง ข้อดี คือ ความคิดมาจากผู้จะต้องรับผิดชอบในงานนั้น ๆ ข้อเสีย คือ ความคิดเห็นของผู้กำหนดนโยบายเองอาจจะแคบไม่เพียงพอ นักไม่ถึงวิธีการอื่นซึ่งอาจเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานได้ดีกว่า เป็นการยากที่จะประสานงานกับหน่วยข้างเคียง และอาจจะมีได้สะท้อนให้เห็นความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์หรือคนส่วนใหญ่ของประเทศได้ จึงอาจจะไม่รอบคอบพอได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายโดยตนเองนั้น นักบริหารอาจจะกระทำด้วยความรอบรู้และความฉลาดสุขุม เนื่องจากมีประสบการณ์มาก่อนหรืออาจจะมีกระบวนการทำงานที่ดี เช่น รู้จักใช้คนหรือจับจุดทั่วแก่นสำคัญได้ เช่น อาจเรียกประชุมหารือกับข้าราชการเด่น ๆ ของตน มอบ

หมายงานให้ที่ปรึกษาที่ได้ศึกษามาแล้วของตน ทั้งที่เป็นคณะหรือรายบุคคล ไปศึกษาค้นคว้าและเสนอแนะมา หรือกระทำด้วยวิธีการหลาย ๆ ทางประกอบกัน การกลั่นกรองที่ดีก็อาจจะทำให้ได้นโยบายที่ดีได้เหมือนกัน

๓. การกำหนดนโยบายโดยเบื้องล่าง หมายถึง ผู้อำนวยการ หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าศูนย์ชั้นตรงต่าง ๆ หรือแม้แต่หัวหน้าแผนก เป็นผู้วางแนวดำเนินงานและเสนอสิ่งที่หน่วยของตนต้องการกระทำในรูปคำขออนุมัติในหลักการหรือเป็นแผนงานหรือโครงการขึ้นเสนอเพื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับสายงาน เนื่องจากงานราชการจะต้องดำเนินการไปเรื่อย ๆ ผู้ที่รับผิดชอบจึงต้องคิดริเริ่มงานเอง ดังนั้น หากผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือเป็นแต่เพียงพิจารณาและอนุมัติไปเรื่อย ๆ เพราะเจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาเองก็ได้มีนโยบายหรือแนวความคิดเป็นของตนในด้านนั้น ๆ หรือมีความรู้ไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ หรือไม่สนใจว่าจะมีความสำคัญมากนัก เมื่อเห็นว่าเข้าท่า เรียบเรียงมาเรียบร้อย มีเหตุผลดี ก็ผ่านงานไปให้ วิธีการเช่นนี้ก็เท่ากับว่าการวางนโยบายนั้นได้รับอิทธิพลจากเบื้องล่างหรือข้าราชการอย่างเต็มภาคภูมิ ในกรณีที่ข้าราชการนั้นมีความสุขกับภักดีภาพและความลึกซึ้งเพียงพอในงานและตรงกับปรัชญาของรัฐบาลงานเช่นนี้ก็ดีไป แต่ในทางตรงกันข้าม หากข้าราชการเป็นผู้มีลัทธิลัทธิผู้บังคับบัญชาก็อาจตามไม่ทัน และอีกประการหนึ่งก็คือว่า หากเจ้ากระทรวงปล่อยให้กรมหรือกองต่าง ๆ ทำงานไปอย่างอิสระ จะเป็นการยากที่จะประสานนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือไม่สามารที่จะระดมทรัพยากรของทั้งหมดในหน่วยของตนทำงานให้เข้าสู่เป้าหมายได้เต็มที่ ทั้งจะเป็นการสร้างระบบการทำงานแบบมือใครยาวสาวได้สาวเอาอีกด้วย

การกำหนดนโยบายไม่ว่าจะเป็นแบบไหนใน ๓ แบบ สิ่งที่มีส่วนสำคัญในการที่จะทำการวินิจฉัยไปสู่ความถูกต้อง ได้แก่

ก. ข้อมูลหรือข่าวสาร ซึ่งเกี่ยวกับหน่วยงานของตนและหน่วยข้างเคียง ซึ่งได้แก่ ประสิทธิภาพ ผลงานและโครงการของหน่วย และปัญหาในการทำงาน

ข. ข่าวสารในด้านประชาชน หรือผู้ได้รับบริการหรือผลงาน เช่น การรับฟังความต้องการและความเดือดร้อนของประชาชน ที่มีใช้เพียงของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ก. ข่าวสารในค่านิเทศการ และเทคนิควิธีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิธีการทำงาน ซึ่งจะ
ต้องเกิดขึ้นมาหรือรับทราบจากที่อื่น เพื่อที่จะสามารถทำงานได้ทันกับภาวะการณ์

ง. ในตำแหน่งที่กำหนดคนโยบายเอง ควรจะมีสติปัญญาเฉียบแหลมลึกซึ้ง มองการณ์ไกล
ภาคการณในอนาคคได้แม่นยำถูกต้อง หรือมีการเตรียมลู่ทางไว้ในลักษณะที่จะปรับแก้หากการณ
มิได้เป็นไปดังที่คาด

ผู้กำหนดคนโยบายจึงจำเป็นที่จะต้องหาทางให้ได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านั้นอย่างถูกต้อง เป็น
ระเบียบและทันเวลา ต้องมีช่องทางที่เปิดสำหรับคนที่เดือดร้อนหรือคนที่ต้องการความช่วยเหลือ
อย่างมากได้เข้าถึง เปิดโอกาสให้คนที่จะเสนอความคิดเห็นและวิชาการที่ดีได้เข้าถึง ในทางการ
บริหารจึงจำเป็นจะต้องจัดให้มีกลไกในการเตรียมการเหล่านั้นอย่างเป็นกระบวนการ เรียกว่าการ
บริหารและพัฒนาคนโยบาย

หากผู้กำหนดคนโยบายไม่ต้องการกระทำอะไรอย่างโดดเดี่ยวโดยพลการ แต่ต้องการ
ผู้ช่วยเหลือ ก็จะต้องมีกระบวนการดังกล่าว ได้แก่

ก. การจัดให้มีหน่วยงานช่วย

1. เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อมูลจากสถิติจากการวิจัยและจากความคิดเห็น
2. เพื่อทำหน้าที่ศึกษาค้นหาเทคนิควิธีใหม่ ๆ ในการทำงาน เพื่อติดตามการ
ปฏิบัติงานและผลที่ได้รับ
3. เพื่อเสนอข้อวิเคราะห์ให้แก่การตัดสินใจ

ในอดีตราชการไทยก็มีหน่วยงานช่วยเหมือนกัน เช่น กองวิชาการ กองวางแผนและ
วิจัยหรือสำนักงานเลขานุการ แต่หน่วยงานเหล่านั้นส่วนใหญ่ก็จะทำงานไม่เป็นไปตามแบบที่ต้อ
การ ปัจจุบันมีการจัดตั้งสำนักงานนโยบายและแผน ในหน่วยงานระดับกระทรวงขึ้นแต่ยังไม่ครบ
ซึ่งก็นับว่าเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของกรรมวิธีการทำงานในระดับกระทรวงอีกชั้นหนึ่ง

ข. การจัดให้มีคณะที่ปรึกษา (advisors or resource persons) ซึ่งได้แก่บุคคลที่
มีความรอบรู้เฉียบแหลมและความถนัดในเรื่องที่ต้องการ เขาจะช่วยพิจารณาวิเคราะห์ข้อคิดเห็น
หรือเสนอข้อคิดเห็นมาให้หน่วยงานช่วยนำไปประมวลและวิเคราะห์ต่อไป

ค. การจัดช่องทางหรือโอกาสให้คนนอกได้เสนอข้อคิดเห็นที่ดีหรือเสนอให้ทราบถึงความเค็ดร้อนหรือความต้องการ

ทั้งหมดนี้ต้องมีใช้เป็นแต่เพียงรูปแบบ แต่ขึ้นอยู่กับกรกระทำหน้าทีอย่างแท้จริง จึงจะทำให้การกำหนดนโยบายเป็นไปด้วยดีได้

7. การถ่ายทอดนโยบายลงเป็นการกระทำ

เงื่อนไขอันหนึ่งในการเป็นนโยบายที่ดี คือ มีการกระทำให้เกิดผล ดังนั้นในที่นี้จึงจะได้กล่าวถึงปัญหาและวิธีการที่ทำให้เกิดความแน่นอนว่าจะต้องมีการกระทำ

ในด้านข้อเท็จจริง มักมีปรากฏอยู่เสมอว่า นโยบายหลายอย่างที่ด้กำหนดไว้ นั้นมิได้มีการกระทำตาม หรือมีการกระทำแต่ไม่มีสาระหรือระดับงานสอดคล้องกับกับความมุ่งหมายของนโยบาย เหล่านี้แสดงถึงข้อบกพร่องในการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักการ ข้อบิกเบื้องต้นดังกล่าว อาจมาจากสาเหตุหลายประการ เป็นต้นว่า ผู้ปฏิบัติการไม่ทราบว่ามึนโยบายนั้น ไม่เข้าใจนโยบายนั้น ไม่มีศรัทธาในนโยบาย ไม่เห็นคุณประโยชน์ของนโยบายดังกล่าว หรือเพราะว่าไม่ตรงกับความคิดเห็นของตน ตนเคยได้กระทำไปแล้วแต่ไม่ได้ผล หรือเพราะเพื่อประโยชน์บางอย่างจึงพยายามที่จะบิกเบือนเพื่อจะสามารถดำเนินการไปตามที่ตนเห็นควรได้ หรือเพียงแต่ไม่ยอมปฏิบัติตาม เพราะจะเป็นการเพิ่มปริมาณงานที่ตนต้องกระทำโดยใช่เหตุ หรือเป็นเพราะการถ่ายทอดนโยบายขาดตอนต้องสลุคอยู่แค่ไต่ะของผู้ใดผู้หนึ่ง เหตุผลต่าง ๆ มีมากเช่นนี้ เพราะกลไกในการเมืองและการบริหารของไทยยังไม่มีวามสมบูรณ์ กล่าวคือ ในด้านการเมือง นาน ๆ ครั้งเราถึงจะได้้นักการเมืองที่เข้าใจงาน มีความคิดดีเต้นและมีความเอจจริงเอจจัง มิใช่จะทำเพียงเป็นแบบผักชีโรยหน้าหรือเอาแต่พูด ในด้านการบริหารเราขาดการวางรูปหน่วยงาน และกลวิธีในการกำหนดนโยบาย (ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว) และกลวิธีในการถ่ายทอดนโยบาย ซึ่งจะกล่าวถึงในที่นี้

ก. การสื่อสารสารจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่ง จนถึงระดับผู้ปฏิบัติงาน เมื่อผู้มีหน้าที่ด้กำหนดนโยบายแล้ว จะเพียงแต่ให้ข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์หรือวิทยุกระจายเสียงย่อมไม่เป็นการเพียงพอ เพราะผู้ได้บังคับบัญชาไม่ทราบว่าจะให้ใครเป็นผู้ปฏิบัติรับผิดชอบ โดยเฉพาะหากนโยบายนั้นเป็นนโยบายที่เชื่อมงานระหว่างกระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องช่วยกัน

ปฏิบัติคนละส่วนก็จะต้องมีการสื่อสารให้ชัดเจน ทั้งนี้จะต้องมีการเรียกผู้ที่ต้องรับผิดชอบมาทำการปรึกษาหารือกันต่อไป จะต้องมีการออกหนังสือแจ้งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและข้างเคียงทราบ และในทันทีเกี่ยวกับการปฏิบัตินั้น ควรต้องระบุไปเลยว่าหัวหน้าหน่วยถัดไปจะต้องจัดทำอะไร เมื่อไรและขอทราบผลเมื่อใด ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการผลัดผ่อน การเก็บเรื่อง และการดำเนินงานไม่ถูกต้องตามแนวที่ให้ไป

ข. เวลาและโอกาสที่ผู้รับนโยบายจะศึกษา (deliberation) และดำเนินการ คำนวณนโยบาย
 ในกรณีที่นโยบายได้ระบุแต่เพียงแนวทาง แต่ไม่มีกลวิธีกำหนดไว้ หรือเพียงแต่เป็นข้อเสนอแนะ แต่การที่จะกระทำให้เกิดผลนั้นต้องเลือกใช้มาตรการใดต่อไป ในกรณีเช่นนี้ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานแต่ละระดับจำเป็นจะต้องมีหน้าที่ศึกษาหาข้อเท็จจริงไปเรื่อย ๆ หากเห็นว่าจะต้องเกี่ยวข้องกับงานหลายหน่วยงาน ก็จะต้องเรียกเจ้าหน้าที่ซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องพัวพันนั้นมาหารือเพื่อแบ่งงานกันไปทำ สิ่งเหล่านี้ย่อมมีความจำเป็น เรื่องเช่นนี้ต้องใช้เวลา แต่ก็ต้องมีให้เนิ่นนานนัก

การถ่ายทอดนโยบาย เพื่อให้เป็นแนวปฏิบัติจะกระทำเป็นขั้นตอน บางเรื่องอาจต้องกระทำในระดับกรม และบางเรื่องในระดับกอง และการถ่ายทอดจะกระทำในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น

1. การบัญญัติหรือการแก้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับให้สอดคล้องกับนโยบาย
2. การวางหลักการ กฎเกณฑ์ เพื่อให้ถือเป็นแนวปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานที่เกี่ยวกับการบริการและติดต่อกับประชาชน
3. การกำหนดแผนงานและโครงการ ในกรณีทั้งงานนั้นเป็นงานพัฒนา เพื่อที่จะระบุปริมาณงานและกำหนดเวลาที่จะต้องกระทำอย่างแน่ชัด

นอกจากนี้ก็อาจจะมีการกำหนดตัวแบบ (model) รวบรวมงานที่จะต้องกระทำให้เป็นกลุ่มก้อนเพื่อประโยชน์ในการประสานงานด้วย หรือสิ่งอื่น ๆ อีกตามความจำเป็นที่จะให้มีการปฏิบัติตามอย่างเนิ่นอนเนิ่น

ค. นโยบายต้องติดตามด้วยความสนับสนุน นอกจากผู้กำหนดนโยบายจะแสวงหาความสนับสนุนในนโยบายที่ตนเป็นผู้กำหนดจากผู้อื่นแล้ว ตนเองจะต้องให้ความสนับสนุนแก่ผู้ที่รับผิดชอบปฏิบัติตามนโยบายของตนด้วย และอย่างเพียงพอ การสนับสนุนแต่เพียงให้กำลังใจยังไม่เพียงพอ จะต้องติดตามด้วยความกล้าหาญที่ตัดสินใจเมื่อผู้ปฏิบัติงานเสนอโครงการหรือวิธีการที่เนิ่นอน

(concrete) ขึ้นมา เช่น การจะแก้กฎหมาย การจะใช้มาตรการบังคับ หรือการของงบประมาณ และกำลังคนเพื่อดำเนินการ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเอาใจใส่ วังเต้นเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ และกำลังคนที่เพียงพอตามเจตนารมณ์ของตนด้วย ยิ่งกว่านั้นหากมีปัญหาที่หนักหน่วงกว่าแรงของผู้บังคับบัญชา ผู้กำหนดนโยบายจะต้องเข้าไปช่วยเหลือตามลำดับขั้นก่อน

๖. การติดตามและประเมินผลการทำงานตามนโยบาย ระบบการปกครองของไทยที่ผ่านมา นั้นประชาชนมีสิทธิมีเสียงน้อยมาก ทั้งนี้ ข้าราชการจะปฏิบัติงานดีหรือไม่ดี ถูกหรือไม่ถูก เบ้าหมาย มีประสิทธิภาพหรือไม่มีประสิทธิภาพ หลายเรื่องกลายเป็นเรื่องภายในของวงราชการเอง ประชาชนไม่ค่อยจะรู้เรื่องนอกจากจะมีเรื่องมากระทบตนอย่างรุนแรงจนทนไม่ได้ จึงร้องทุกข์เสียที แต่ระเบียบการพิจารณาคำร้องทุกข์สลับซับซ้อนจนประชาชนไม่สามารถติดตามทราบผลได้ในเวลาอันควร ข้าราชการจึงไม่ค่อยได้รับความกดดันให้หาทางแก้ไข ปรับปรุง หรือขยันทำงานในหน้าที่ของตนให้มากขึ้นหรือดีขึ้น ความมั่นคงของเขาอยู่ที่การไว้ใจและความพอใจของผู้บังคับบัญชา เป็นสำคัญ

ในการติดตามผลงานตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก และจะกระทำได้ดีก็ด้วยการวางระบบการติดตามความก้าวหน้าของงานและการประเมินผล จะต้องมีการกำหนดลักษณะการรายงานผลขึ้นมาเพื่อทำการวิเคราะห์ หรือในรูปของการที่ผู้บังคับบัญชาไปตรวจงานเองหรือส่งคนไปประเมินผลงานเป็นระยะ ในการนี้ ผู้วางนโยบายจำเป็นจะต้องใช้หน่วยงานช่วย (staff) ของตนให้เป็นเครื่องมือในการทำหน้าที่ของตนตามความจำเป็นและความใกล้ชิดในการปฏิบัติงานของตนด้วย

๘. สรุป

ในการบริหารราชการแผ่นดิน สิ่งสำคัญที่จะช่วยให้งานสำเร็จและล้มเหลว ได้แก่ “นโยบาย” เพราะหากนาวาราชการขาดผู้ถือหางเรือที่ตีและเจดียวลลาศแล้ว เรือราชการลำนั้น จะวิ่งไปได้ช้า ชลุดชลัก และอาจหมุนไปหมุนมาอยู่ ณ ที่ใดที่หนึ่งได้ และในทางตรงกันข้าม เรืออาจจะวิ่งไปสู่ทิศทางที่ต้องการได้อย่างรวดเร็ว หากผู้ให้จังหวะเรือได้กระทำหน้าที่ของตนได้ถูกต้องสมกับตำแหน่งนายเรือ

ในการบริหารราชการของไทยเรานั้นจะได้ยินได้ฟังการแถลงนโยบายของรัฐบาล หรือจากข้าราชการชั้นสูงอยู่เสมอจนเคยชินเสียแล้ว แต่นั่นก็ได้หมายความว่า การบริหารราชการของเราจะเป็นไปอย่างราบรื่น ในทางตรงกันข้ามเมื่อมองดูสภาพแวดล้อมเรากลั้ววิตกว่าหนทางข้างหน้าอาจจะไม่แจ่มใสนักหากราชการไม่ปรับปรุงงานในด้านการบริหารนโยบายให้ดีขึ้น เราเชื่อมั่นว่าสังคมที่เราอาศัยอยู่นี้ น่าจะอยู่ในสภาพที่ก้าวหน้ากว่าหากผู้กำหนดนโยบายที่เสวยมาได้กระทำหน้าที่ของตนอย่างเหมาะสม

การกระทำหน้าที่ให้เหมาะสมมีองค์ประกอบหลายอย่าง เป็นต้นว่า การเห็นการณ์ไกล วิ่งไปหาเหตุการณ์ก่อนแทนที่จะรอให้ปัญหาแต่ละอย่างก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวาย แล้วจึงบีบให้หันหน้าเป็นคราวๆ ไป การวินิจฉัยปัญหาซึ่งกระทำด้วยความเฉียบแหลมรอบรู้และมองผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และความจริงจังและจริงใจในการให้ความสนับสนุน กวดขันและติดตามงานเพื่อที่จะให้ผลงานเกิดขึ้นตามที่ได้กำหนดไว้

การกำหนดนโยบายเป็นกรรมวิธีและมีกลวิธี ซึ่งจำเป็นจะต้องจัดให้มีและยึดไว้เป็นหลัก ซึ่งในบทความนี้ได้พยายามระบุดอกมาเท่าที่จะเห็นว่าสำคัญ

บทความนี้ไม่เพียงมุ่งชี้ให้เห็นแนวการปรับปรุงการบริหารนโยบายเท่านั้น แต่ผู้สนใจอาจจะใช้วิเคราะห์ติดตามว่าสิ่งที่กำลังเป็นไปในปัจจุบันนี้นั้นอยู่ในสภาพอย่างไร เราจะสามารถคาดการณ์ถึงแนวโน้มในอนาคตได้หรือไม่ว่าความเป็นอยู่จะดีขึ้นหรือเลวลงขนาดใด และยังทำให้มองเห็นปัญหาต่างๆ ที่จะลอยมาถึงตัวเราในไม่ช้านี้ ทำให้สามารถนำไปเปรียบเทียบว่าเป็นเช่นเดียวกับปัญหาที่นักการเมืองและนักบริหารในอดีตได้ส่งหอคไว้ให้เราต้องเผชิญอยู่ในเวลานี้หรือไม่

เชิงอรรถ

1. การใช้ถ้อยคำของผู้แต่งหนังสือในเรื่องนี้หลายคนยังไม่สนใจผู้เขียนนัก จึงได้พิจารณาคัดเอาสิ่งที่น่าจะถือเป็นเกณฑ์สำคัญมาเสนอ ผู้ที่พยายามให้คำนิยามคำว่า "นโยบาย" ก็มีเช่น H.D. Lasswell and A. Kaplan, *Power and Society* (New Haven: Yale University Press,

- 1950) p. 71, and Wayne Leys, *Ethic for Policy Decision* (New Jersey : Prentice-Hall, 1952), p. 198, and William T. Greenwood, *Management and Organizational Behavior Theories : An Interdisciplinary Approach* (Ohio : Southwestern Publishing Co., 1965) และสมพงษ์ เกษมสิน, *การบริหาร*. (พระนคร โรงพิมพ์ไทยพัฒนาการพิมพ์, 2503), น. 319
2. John M. Pfiffner, "Administrative Rationality", *Public Administration Review*, Vol. 20, No. 3, Summer, 1960
 3. For instance, Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy* (Belmont : Duxbury Press, 1970) and Peter Woll, *Public Policy* (Cambridge : Winthrop Publishers, Inc., 1974)
 4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511
 5. Tourist Organization of Thailand, *Thailand Travel Talk*, Vol. 16, No. 10, October, 1976
 6. คำว่า "กลวิธี" เป็นคำที่ใช้กันมากในวงการทหาร วงการเศรษฐศาสตร์ และวงการธุรกิจ โดยสื่อความหมายถึง "วิธีการที่เฉียดฉิว" หรือ "วิธีการที่ได้คัดเลือกกว่าดีแล้วเหมาะสมแล้ว" ซึ่งผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นได้สรรหามาเพื่อเอาชนะคู่แข่งต่อสู้ (enemy หรือ competitor) ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของตนเองหรือเพื่อความสำเร็จในงานของตน ต่อมาจึงได้นำคำว่ากลวิธีนี้มาใช้ในการวางแผนพัฒนาประเทศและเป็นเหตุให้ ได้แพร่หลายมาสู่วงการบริหารราชการซึ่งแต่เดิมได้แก่คำว่า "นโยบาย" หรือวิธีการ เป็นอย่างมาก
- อนึ่ง เรื่องทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน จะมีขอบเขตและความสลับซับซ้อนของงานไม่เหมือนกัน งานบางอย่าง เมื่อผู้บริหารในระดับสูงกำหนดนโยบายมาแล้ว ผู้ดำเนินงานก็สร้างแผนหรือโครงการขึ้นรองรับได้เลย ส่วนงานบางอย่างจะต้องมีการกำหนดนโยบายรองรับหรือกลวิธีขึ้นรองรับเป็นขั้น ๆ จนกว่าจะถึงแผนหรือโครงการ
7. "Dept, sets guidelines to boost efficiency", *Bangkok Post*, 13, December, 1976.