

นโยบายสาธารณะ : การยุติและการถ่ายโอน

Public Policy : Termination and Transferring

สัญญา เคนาภูมิ¹

สุวัฒน์พงษ์ ร่มศรี²

เกวลี อ่อนเรือง³

บทคัดย่อ

กระบวนการเริ่มขึ้นที่การก่อรูปของนโยบายตามด้วยการกำหนดนโยบายโดยผ่านกระบวนการเมือง นำไปสู่การปฏิบัติตามกรอบนโยบาย จากนั้นทิศทางของนโยบายสาธารณะอาจจะพบกับ การปรับปรุง การเปลี่ยนแปลง การยุติ และการสืบทอดนโยบาย การกำหนดนโยบายจึงควรออกแบบให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ทรัพยากร ความรู้ที่นำมาใช้แก้ไขปัญหา ทรัพยากรในการดำเนินงาน และความต้องการในสินค้าหรือบริการสาธารณะ การสืบทอดและการยุตินโยบายก็จะส่งผลกระทบต่อเชิงบวกหรือลบต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น ดังนั้นกิจกรรมสำคัญของการยุตินโยบาย ได้แก่ การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องและการให้ข้อมูลตามความเป็นจริงแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย

คำสำคัญ : นโยบายสาธารณะ, การยุติ, การถ่ายโอน

Abstract

Public policy process begins from policy formulation, followed by the policy making process through the political system, then, implementation according to the policy framework, the following, the direction of the public policy may be changed, improved, terminated and continued. Therefore, the policy making should design to be able adapt by causing of problems, knowledge used to solve problem, operating resources, and demand of public products or services. The termination and successor to policy will impact the policy implementation person and policy makers positively or negatively. Thus, the important activity of the termination policy

¹ ร.ป.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

Email : zumsa_17@hotmail.com

² ค.ด. (การบริหารจัดการการศึกษา)ศึกษานิเทศก์ชำนาญการพิเศษ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาร้อยเอ็ด เขต 1

Email: tom4411@hotmail.com

³ นักศึกษา ร.ป.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

was to establish the correct understanding and give the actual information to the policies implementation leader and people who had affected by the policy.

Keywords : Public Policy, Termination, Transferring

บทนำ

กระบวนการนโยบายสาธารณะก็เปรียบเสมือนวงจรของสิ่งมีชีวิตโดยเริ่มต้นจากการเกิดขึ้น ตั้งอยู่ และสลายไปหรือเปลี่ยนรูปไป จะเห็นได้จากกระบวนการเริ่มขึ้นที่การก่อรูปของนโยบาย ต่อด้วยการกำหนดคนนโยบาย โดยผ่านกระบวนการเมืองตามรูปแบบของรัฐนั้นๆ เมื่อได้รับการอนุมัติและนโยบายสาธารณะจะถูกนำไปสู่การปฏิบัติตามกรอบนโยบายแล้วนั้น ซึ่งต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เนื่องจากภายหลังประกาศใช้ไประยะหนึ่งแล้ว จำเป็นต้องประเมินผลนโยบายว่าเป็นไปตามเป้าหมายวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด ซึ่งการประเมินผลจะต้องทำทุกช่วงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายสาธารณะ นอกจากนั้นการประเมินผลนโยบายจะเป็นข้อมูลป้อนกลับไปยังผู้บริหารเพื่อเป็นการปรับปรุงนโยบาย หรือ เปลี่ยนแปลงนโยบาย และการยุตินโยบาย ภารกิจดังกล่าวจะยุติลงหากว่าเกิดผลกระทบในทางลบมากจนเกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม หากเกิดผลในเชิงบวกต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพลเมือง นโยบายนั้นจะถูก

ปรับปรุงให้เหมาะสมและจะถูกถ่ายโอนเป็นงานประจำเป็นงานบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตามปัญหาซึ่งมักปรากฏอยู่เป็นประจำในการดำเนินนโยบายสาธารณะ เช่น (1) ความไม่ชอบนโยบาย ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ใช้บริการหรือรับบริการจากนโยบายไม่ชื่นชอบแผนงานหรือโครงการ เนื่องจากต่างต้องการความมั่นคงในสถานภาพของตนเอง ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติพยายามทำให้แผนงานหรือโครงการมีความสำคัญต่อการดำเนินงานจนไม่สมควรยุตินโยบาย (2) ความสมดุลระหว่างความสามารถของการนำแผนหรือโครงการไปปฏิบัติกับความสามารถในการสืบต่อนโยบาย ยั่งยืน นโยบายมีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนมากเท่าใดผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ควรจะได้รับ การฝึกอบรมแบบเฉพาะทางเพื่อพร้อมที่จะรับผิดชอบงานมากขึ้นเท่านั้น (3) ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและการสืบต่อนโยบายกับการมอบหมายงานตามนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติและการสืบต่อนโยบายมีความสัมพันธ์กับการมอบหมายงานตามนโยบายให้แก่บุคลากร เพราะบุคลากรเป็นกลไกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหากจัดจ้างบุคลากรมาจำนวน มากย่อมส่งผลกระทบต่อ การปรับเปลี่ยนนโยบายในภายหลังในยุคปัจจุบัน วิธีการให้บริการมีการยืดหยุ่นมากขึ้น คือ การทำสัญญารับไปดำเนินการ (Contract out) แม้ว่าการส่งมอบสินค้าหรือบริการสาธารณะอาจจะลดหย่อนไปบ้าง แต่การทำสัญญาอาจจะสิ้นสุด

ลงได้เมื่อต้องการ ภาครัฐก็ไม่ต้องแบกรับภาระการจัดจ้างบุคลากรนั้นต่อไป

นอกจากนั้นการยุตินโยบายสาธารณะมักจะสร้างปัญหาหรือส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องของการวางแผนและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้นการยุตินโยบายสาธารณะจึงกระทำได้อย่างดีด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่ (Hogwood & Gunn, 1984: 247-248 ; มยุรีอนุমানราชชน, 2549 : 268-269)

1. โดยปกติแล้วส่วนใหญ่คนมักไม่เต็มใจที่จะเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากการยุตินโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการยุตินโยบายและมีผลให้คนเหล่านั้นสูญเสียผลประโยชน์ด้านอาชีพ

2. การไม่ยอมรับข้อผิดพลาดของนักการเมือง โดยทั่วไปนักการเมืองส่วนใหญ่ก็จะไม่ยอมรับความผิดพลาดจากการดำเนินงานตามนโยบายที่ตนเองรับผิดชอบ จึงไม่ยอมยุติหรือยุตินโยบาย หากเขาเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ได้มีส่วนในการเพิ่มคะแนนนิยมให้กับนักการเมืองในเขตเลือกตั้งของเขา

3. นโยบายออกแบบมาเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบและหน่วยงานต่างๆ ให้ดำเนินการอย่างต่อเนื่ององค์การถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการกิจในการแก้ไขปัญหาต่างๆของสังคมและบรรเทาปัญหา ก่อนที่ปัญหาจะก่อผลด้านลบต่อการดำรงอยู่ขององค์การ ซึ่งองค์การ

ไม่อาจถูกยุบได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ นโยบายซึ่งองค์การนำไปดำเนินการแล้วจึงมักไม่ยุติลง

4. การเปลี่ยนแปลงนโยบายมีการเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายหนึ่งอาจไม่เป็นเหตุผลที่เพียงพอในการยุติหรือยุบองค์การ เนื่องจากอาจกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายขึ้นมาใหม่ ซึ่งทำให้องค์การดำรงอยู่ต่อไป ซึ่งหากองค์การแก้ไขปัญหาไม่ได้ก็ไม่จำเป็นต้องยุติหรือยุบองค์การ

5. การต่อต้านการยุตินโยบายอาจเกิดจากกลุ่มภายในและ/หรือภายนอกองค์การ กลุ่มที่ต่อต้านการยุตินโยบายที่สำคัญอาจอยู่ภายในหรือภายนอกองค์การ กลุ่มนี้อาจมีทรัพยากรและกลยุทธ์การดำเนินงานแตกต่างกัน หากต้องการต่อต้านการยุตินโยบายต้องสร้างแนวร่วมในขั้นตอนการกำหนดนโยบายใหม่ การต่อต้านการยุตินโยบายมักเกิดขึ้นในขั้นตอนการยุตินโยบายมากกว่าการก่อตัวของนโยบายด้วยเหตุผล 2 ประการ ได้แก่ (1) ข้าราชการสามารถต่อต้านการยุตินโยบายได้อย่างสัมฤทธิ์ผล (2) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการยุตินโยบาย อาจไม่ได้รับผลกระทบจากการยุตินโยบายที่ได้ดำเนินงานไปแล้ว

6. การยุตินโยบายไม่สามารถกระทำโดยรัฐบาลระดับชาติใดทันที รัฐบาลระดับชาติไม่สามารถยุตินโยบาย/แผนงาน/โครงการที่รัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบในทันที เนื่องด้วยเหตุผลด้านระเบียบข้อบังคับและกฎหมายซึ่งรองรับนโยบายที่มีการนำไปปฏิบัติ

7. ความผูกพันระหว่างงบประมาณกับการดำเนินนโยบาย โดยปกติแล้วองค์การมักไม่

ยอมยุติการดำเนินนโยบาย เนื่องจากนโยบายถูกนำไปปฏิบัติได้ใช้จ่างบประมาณจำนวนมากไปแล้ว ทำให้ต้องต่อต้านการยุตินโยบาย การสนับสนุนให้ยุตินโยบายหนึ่งเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการเสนอทางเลือกที่ดีกว่า หากยังไม่มีทางเลือกก็จะไม่ยุตินโยบาย

8. ผลกระทบทางลบเมื่อมีการยุตินโยบาย ในบางกรณีการยุตินโยบายจะส่งผลกระทบต่อด้านลบต่อชื่อเสียงของผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการซึ่งไม่ใช่ความผิดพลาดเฉพาะตัวของบุคคล แต่กลายเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในมุมมองของนักการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม

9. ขั้นตอนการยุตินโยบายใช้ระยะเวลา การยุตินโยบายอาจไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ เนื่องมาจากขั้นตอนการยุตินโยบายหรือการตัดสินใจยุตินโยบายเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานาน

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาแบบผสานวิธี ทั้งการศึกษาเอกสาร การศึกษาปรากฏการณ์ ทำการรวบรวมแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะจากปรากฏการณ์ (สัญญา เคนาภูมิ, 2557ก : 49-51) จากนั้นทำการพัฒนาด้วยวิธีการที่หลากหลายเริ่มต้นจากวิธีการคิดเชิงเหตุผล (สัญญา เคนาภูมิ, 2557ข : 1-19) และทำการศึกษาทบทวนวรรณกรรมในลักษณะการวิจัยเอกสาร (สัญญา เคนาภูมิ, 2557ง) และทำการตรวจสอบกรอบการศึกษาให้มีความน่าเชื่อมากยิ่งขึ้นโดยวิธีการบูรณาการระเบียบวิธีที่หลากหลาย (สัญญา เคนาภูมิ, 2556 : 169-185) รายละเอียดต่อไปนี้เป็น

การเปลี่ยนแปลงนโยบาย

โดยปกติแล้วการสิ้นสุดหรือยุตินโยบายมักจะไม่ค่อยเกิดขึ้น แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นโยบายย่อมจะสิ้นสุดลงเมื่อสามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้วทางออกก็จะมี การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ นโยบายนั้นปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงไปแก้ไขปัญหาอื่นต่อไป

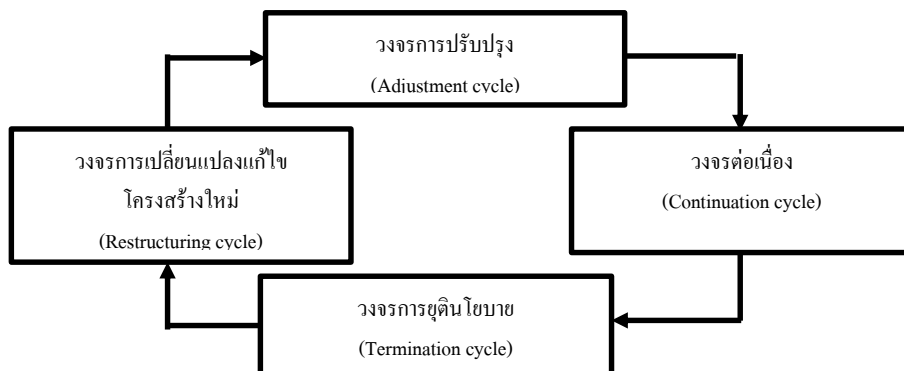
1. หลักการการปรับปรุงนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะที่ดีจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผล ตรวจสอบ แก้ไขปรับปรุง ตลอดจนทำการเปลี่ยนแปลงให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป การประเมินนโยบายเป็นเครื่องมือในการชี้ชัดว่านโยบายดังกล่าวสมควรจะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือยุติหรือไม่อย่างไร การประเมินนโยบายจึงเป็นสิ่งจำเป็นในทุกขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ ความนิยมในการปฏิบัติส่วนใหญ่จะทำการประเมินต่อเมื่อนโยบายสาธารณะนั้นถูกนำไปปฏิบัติเสร็จสิ้นแล้ว เป็นการสรุปผลนโยบายและ/หรือศึกษาผลกระทบเท่านั้น การประเมินในลักษณะข้างต้นจึงทำให้ไม่ให้เกิดประสิทธิภาพของการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบาย ผลการประเมินนโยบาย จะเป็นข้อมูลย้อนกลับนำไปสู่ การปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือยุตินโยบาย ดังความสัมพันธ์ระหว่าง การประเมินผลและการวิเคราะห์นโยบาย ดังนี้ (บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์, 2552 : 96-99)

1.1 การประเมินนโยบายจะให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง เทียบตรง และเชื่อถือได้เกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบาย กล่าวคือ ความต้องการและคุณค่าต่างๆ ที่นโยบายจะต้องตอบสนองได้เป็นที่ตระหนักกันมากน้อยเพียงไร การประเมินนโยบายจะแสดงให้เห็นว่าขอบเขตเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงไร คือ สามารถคาดหมายหรืออนุมานได้ว่านโยบายนั้นช่วยแก้ปัญหาได้ทั้งหมดหรือช่วยแก้ไขได้บางส่วน

1.2 การประเมินนโยบายทำให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายเด่นชัดขึ้น ตลอดจนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์คุณค่าของนโยบาย การประเมินนโยบายมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้การกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ปฏิบัติได้ และชี้ว่าเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้กำหนดขึ้นอย่างเหมาะสมหรือไม่ การวิพากษ์วิจารณ์ความเหมาะสมของเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ผู้วิเคราะห์นโยบายสามารถประเมินจากความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายกลุ่มต่างๆ

เช่น กลุ่มผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ข้าราชการ กลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการที่ได้รับผลประโยชน์ หรือได้รับผลกระทบจากนโยบาย

1.3 การประเมินนโยบายจะช่วยสนับสนุนให้มีการใช้การวิเคราะห์นโยบายแบบต่างๆ รวมทั้งช่วยในการกำหนดรูปแบบและจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ข้อมูลข่าวสารที่ไม่เพียงพอและไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายที่จะนำไปสู่การสร้างปัญหาให้กับนโยบายที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น ถ้าไม่ทราบเป้าหมายของนโยบายที่ชัดเจน ก็อาจมีการกำหนดคน นโยบายในเรื่องนั้น ออกมาซ้ำซ้อนกันได้ การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินนโยบายกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและการยุตินโยบายที่จะให้ประโยชน์ คือ การพิจารณาวงจรกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย (Cycles in the process of policy analysis) ประกอบกับ วงจรย่อย 4 วงจร คือ วงจรการปรับปรุง (Adjustment cycle) วงจรต่อเนื่อง (Continuation cycle) วงจรการยุติ นโยบาย (Termination cycle) และวงจรการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโครงสร้างใหม่ (Restructuring cycle)



แผนภาพที่ 1 แสดงวงจรกระบวนการวิเคราะห์นโยบาย

คัดแปลงจาก : จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2540 : 72) และ บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษฐ์ (2552 : 96)

จากแผนภูมิวงจรกระบวนการวิเคราะห์นโยบายแสดงให้เห็นว่า การวิเคราะห์นโยบายประกอบด้วย (จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์. 2540 : 73 อ้างใน บุญฤทธิ เพ็ชรศิษฐ์. 2552 : 96-97)

วงจรที่ 1 การปรับปรุงหรือการปรับนโยบาย (adjustment cycle) นโยบายทั่วไปนั้นมิใช่ถูกกำหนดขึ้นแล้วจะนำมาปฏิบัติได้ทุกกรณี โดยไม่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุง เมื่อมีการปฏิบัติตามนโยบายและทราบผลการปฏิบัติงานตามนโยบายแล้ว อาจต้องมีการปรับปรุงโดยจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายขึ้นใหม่ ดังนี้ เป็นต้น

วงจรที่ 2 กระบวนการนโยบาย อาจจะกระทำต่อเนื่องกันไปเรื่อยๆ (**Continuation cycle**) เนื่องจากได้รับข้อมูลข่าวสารหรือจากผลการประเมินระบุว่า ยังมีความจำเป็นต้องดำเนินนโยบายนั้นต่อไป นโยบายที่อยู่ในวงจรต่อเนื่อง ได้แก่ นโยบายที่ยังดำเนินการไม่บรรลุเป้าหมายหรือยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้หมดสิ้นไป การดำเนินการในลักษณะเช่นนี้จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับปัญหาของนโยบายการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ตลอดจนวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ต้องการบรรลุผล

วงจรที่ 3 การยุตินโยบาย (Termination cycle) วงจรนี้เกิดขึ้นเมื่อผลการประเมินนโยบายระบุว่าปัญหาต่างๆ ที่จะต้องแก้ไขโดยนโยบายนั้นได้แก้ไขเรียบร้อยแล้ว หรือการดำเนินการตามเป้าหมาย

และวัตถุประสงค์ของนโยบายได้บรรลุผลสำเร็จแล้ว หรืออาจเป็นเพราะนโยบายที่กำหนดขึ้นมานั้นไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาแต่กลายเป็นตัวปัญหาหรือก่อปัญหาอื่นๆ ขึ้นอีก นโยบายเช่นนี้จำเป็นต้องยุติ โดยทั่วไปการยุตินโยบายจะมีน้อย จะมีเฉพาะนโยบายห้ามกระทำบางอย่าง เช่น ห้ามจำหน่ายสุราเถื่อน หรือจำหน่ายยาเสพติด ถ้าบรรลุเป้าหมายได้ก็สามารถยุตินโยบายได้ ซึ่งในทางปฏิบัติไม่ได้เท่าที่ควร

วงจรที่ 4 การเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Restructuring cycle) โดยเฉพาะการจัดโครงสร้างในการดำเนินการแก้ไขปัญหา นโยบายต่างๆ เป็นเรื่องที่นิยมกระทำกัน เมื่อมีการประเมินแล้วปรากฏว่านโยบายไม่สามารถตอบสนองความต้องการตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ต้องการใช้นโยบายนั้นเป็นเครื่องมือในการแก้ไขได้ จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างในการดำเนินนโยบายยังเป็นนโยบายสาธารณะด้วยแล้ว การจะปล่อยให้มีการดำเนินนโยบายนั้นต่อไปโดยไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงย่อมจะนำผลเสียหายมาสู่ส่วนรวม ดังนั้น ในกระบวนการกำหนดนโยบายที่ถูกต้องจำเป็น ต้องคำนึงถึงความสามารถและความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงนโยบายไว้ด้วย สำหรับนโยบายสาธารณะนั้น ความคล่องตัวในการเปลี่ยนแปลงมีน้อยเพราะต้องให้ผู้บริหารสูงสุดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเป็นผู้ปฏิบัติ ถ้าเป็นนโยบายสำคัญของประเทศ

จะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบด้วย การเปลี่ยนแปลงนโยบายจึงเป็นเรื่องยากลำบาก ในกรณีตัวอย่างของประเทศไทยหากเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายไม่ค่อยจะปรากฏชัดเจนนัก ทั้งนี้ เนื่องมาจากการจัดวางนโยบายของพรรคการเมืองไทยในอดีตยังไม่เป็นรูปแบบที่มีการจัดวางอย่างเป็นระบบมากนัก โดยเฉพาะนโยบายสาธารณะจะถูกนักการเมืองนำมาใช้เป็นเพียงเครื่องมือ ในฤดูกาลการเลือกตั้ง เมื่อผ่านช่วงการเลือกตั้งก็จะเป็นการจัดตั้งรัฐบาล หากเป็นรัฐบาลพลเรือน ก็จะเป็นการจัดตั้งในรูปแบบรัฐบาลแบบผสมของการเมืองแบบหลายพรรค การดำเนินงานในลักษณะนี้ยังเป็นการแสดงออกถึงความยากลำบากในการก่อรูปนโยบายที่มาจากความต้องการ หรือเป็นข้อเรียกร้องของประชาชนที่แท้จริง เพราะโดยวิถีปฏิบัติที่ผ่านมา การสร้างนโยบายที่เป็นการจัดสรรคุณค่า การจัดวางค่านิยม โดยใช้นโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศนั้น ได้รับการจัดทำ หรือโดยการชี้แนะจากนักการเมือง หรือผู้นำทางทหารผู้มีอำนาจทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย เมื่อการก่อรูปนโยบายไม่มีความชัดเจน กระบวนการพัฒนานโยบายก็มีความยากลำบากในการดำเนินงานตามไปด้วย โดยเฉพาะการสร้างตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย ดังนั้นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงนโยบายในขณะที่รัฐบาลมีอายุการบริหารงานในช่วงระยะเวลาสั้นๆ จึงไม่ปรากฏในระบบการเมืองของไทย

2. การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ
เป็นธรรมชาติของสรรพสิ่งที่จำเป็นต้องมีการ

ปรับปรุงแก้ไขให้กับบริบทของการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นโยบายสาธารณะก็เช่นกันไม่สามารถดำรงอยู่ได้ โดยปราศจากการแก้ไขปรับปรุง เนื่องจากเมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป บริบทเปลี่ยนไป สถานการณ์เปลี่ยนไป หรือเงื่อนไขต่างไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกนโยบายเปลี่ยนไป ย่อมมีจำเป็นต้องมีการปรับปรุงนโยบายสาธารณะตามไปด้วย โดยหลักการจะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในประเด็นไหน ต้องอาศัยการประเมินนโยบายตามเกณฑ์ต่างๆ เช่น ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความพอเพียง ความเป็นธรรม การสนองตอบความต้องการ และความเหมาะสมของนโยบายสาธารณะ และหากผลการประเมินออกมาว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นหรือดำเนินการอยู่ยังไม่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวหรือยังขาดตกบกพร่อง ประเด็นใดประเด็นหนึ่ง อาจต้องมีการปรับปรุงนโยบายสาธารณะ นอกจากนั้นการปรับปรุงนโยบายสาธารณะยังมีสาเหตุอีกหลายประการ ได้แก่ (บุญฤทธิ เพ็ชรศิษฐ์, 2552 : 99-101)

2.1 ความต้องการของพลเมืองเปลี่ยนไป นโยบายสาธารณะถูกกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและของประเทศ ความต้องการของประชาชนหรือความต้องการของส่วนรวมนี้เป็นความต้องการที่ไม่จำกัดและไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้น นโยบายสาธารณะที่ดีจำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้สามารถตอบสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ สร้างความเป็น

ธรรม มีความเหมาะสมเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยปกติมักจะปรากฏว่า นโยบายสาธารณะนั้น ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ หรือตอบสนองได้ในระดับที่ยังไม่เป็นที่พอใจ การปรับปรุงนโยบายสาธารณะจึงเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต้องมีการจัดทำอย่างจริงจัง

2.2 สภาพปัญหาสาธารณะเปลี่ยนแปลงไป นโยบายสาธารณะนั้นส่วนใหญ่มักจะถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางหรือเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ เมื่อดำเนินนโยบายโดยสามารถแก้ไขปัญหาไปได้ระยะหนึ่งแล้ว ลักษณะของปัญหาอาจจะเปลี่ยนไปจากเดิม จำเป็นต้องมีการปรับปรุงนโยบายสาธารณะให้สามารถดำเนินการต่อไปหรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้ เช่น นโยบายเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น ในระยะแรก ปัญหาอาจจะอยู่ที่ที่จะเพิ่มผลผลิตได้อย่างไร จะใช้วิธีเพิ่มพื้นที่ในการผลิตหรือเพิ่มจำนวนครั้งในการผลิตต่อปีให้มากขึ้น เมื่อได้ปริมาณผลผลิตเพิ่มมากขึ้นแล้ว ลักษณะปัญหาที่นโยบายจะต้องเกี่ยวข้องและทำการแก้ไข คือ การนำเอาผลผลิตออกสู่ตลาด และการหาตลาดผลผลิต เป็นต้น จะเห็นว่านโยบายจะต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอ ทั้งในด้านปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ก่อนแล้ว และปรับปรุงหาทางแก้ไขปัญหาที่จะเกิดตามมา เป็นต้น ถ้านโยบายสาธารณะหยุดอยู่กับที่ ไม่มีการปรับปรุงแก้ไข นโยบายนั้นจะเป็นนโยบายที่ไร้ความหมายไปในที่สุด

2.3 การขยายเป้าหมายให้ดีขึ้น ถ้าพิจารณาในตัวนโยบายสาธารณะเอง เมื่อมีการกำหนดนโยบาย มีการปฏิบัติตามนโยบาย และผลของนโยบายเมื่อมีการประเมินออกมาทุกขั้นตอนแล้ว ปรากฏว่านโยบายนั้นบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้ที่เกี่ยวข้องในการวางแผนนโยบายก็สามารถปรับปรุงนโยบายให้มีเป้าหมายสูงขึ้น สามารถขยายขอบเขตของวัตถุประสงค์ให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น หรือขยายกลุ่มเป้าหมายออกไปหลายกลุ่มขึ้น การปรับปรุงนโยบายจึงจำเป็นต้องกระทำ การปรับปรุงนโยบายจะสามารถกระทำได้อาศัยการวิเคราะห์และการประเมินนโยบายทุกขั้นตอน การปรับปรุงนโยบายสาธารณะนั้นก็ สามารถปรับปรุงนโยบายเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่เหมาะสมยิ่งขึ้นได้ เมื่อทราบผลของนโยบายหรือผลกระทบของนโยบายจากการประเมินแล้วก็สามารถนำมาปรับปรุงนโยบายที่มีความเกี่ยวข้อง หรือนโยบายที่ออกมาในช่วงดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาต่อไปให้มีความเหมาะสมและมีคุณค่ายิ่งขึ้น นอกจากนั้นแล้วยังมีประเด็นอื่นๆ อีกที่เป็นสาเหตุของความจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายสาธารณะให้เหมาะสมกับบริบทที่เป็นปัจจุบัน

2.4 สภาพแวดล้อมภายในเปลี่ยนแปลงไป สภาพแวดล้อมภายในนโยบาย ได้แก่ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายเบื้องต้นงบประมาณที่จะนำมาสนับสนุน การนำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างองค์กรที่จะเป็นเจ้าภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

เหล่านี้ย่อมทำให้ปรับปรุงเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ ตลอดจนอาจจะต้องปรับปรุงวิธีการนำไปปฏิบัติ ซึ่งยังคงมาตรฐานหรือตัวชี้วัดเดิมไม่ว่าจะเป็น ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม การตอบสนองความต้องการ เป็นต้น

2.5 สภาพแวดล้อมภายนอก
เปลี่ยน สภาพแวดล้อมภายนอก เช่น สถานการณ์ทางการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางสังคม เช่น วิกฤติความขัดแย้งทางความคิดทางการเมืองของพลเมืองไทย ณ ปัจจุบัน (พ.ศ.2559) จนประชาชนมีความแตกแยกทางความคิด แบ่งเป็น กลุ่มแดง กลุ่มเหลือง กลุ่มหลากสี เป็นต้น รัฐบาลในฐานะที่รับผิดชอบต่อความสงบสุขสันติของชาติ จำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายปรองดองแห่งชาติอย่างระมัดระวัง

โดยสรุป การปรับปรุงนโยบายสาธารณะ (Policy Adjustment) หมายถึง การทำให้นโยบายสาธารณะดีขึ้น เหมาะสมยิ่งขึ้น หรือแก้ไขให้เรียบร้อยยิ่งขึ้น ซึ่งมีสาเหตุมาจากความต้องการของประชาชนมีการเปลี่ยนแปลงไป ปัญหา นโยบายเปลี่ยนแปลงไป ปรับปรุงตามผลการประเมินผลนโยบาย สภาพแวดล้อมภายในนโยบายและสภาพแวดล้อมภายนอกนโยบายเปลี่ยนไป

3. การเปลี่ยนแปลงนโยบาย
สาธารณะ เป็นกระบวนการขึ้นต่อจากกระบวนการประเมินผลนโยบาย เมื่อทำการ

ประเมินผลแล้วจะได้ข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) แก่ผู้ตัดสินใจนโยบาย

3.1 รูปแบบของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย สำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะนั้น ฮ็อกวูด และ ปีเตอร์ (Hogwood and Peters อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ . 2550 : 408-415) ได้อธิบายไว้ 4 ประเภท คือ (1) นวัตกรรมนโยบาย (Policy innovation) ได้แก่ กรณีที่เกิดนโยบายใหม่เมื่อรัฐบาลเผชิญกับปัญหาใหม่หรือเปิดประเด็นใหม่ในพื้นที่นโยบายใหม่ ถึงแม้จะมีนโยบายใหม่เกิดขึ้นอยู่บ้างแต่ไม่มาก ส่วนใหญ่ นโยบายใหม่ก็จะพัฒนามาจากกรอบของนโยบายเดิมที่มีอยู่ กล่าวคือ นโยบายใหม่ที่เกิดขึ้นได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนจากนโยบายเดิมนั้นเอง (2) การสืบทอดนโยบาย (Policy succession) ได้แก่ กรณีที่นโยบายหนึ่งเข้ามาแทนที่นโยบายที่มีอยู่เดิม แต่ไม่จัดว่าเป็นนโยบายใหม่ เพราะไม่ได้เปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐาน เพียงแต่ทำต่อจากนโยบายเดิมที่มีอยู่เท่านั้น (3) การธำรงรักษานโยบาย (Policy maintenance) ได้แก่ กรณีการปรับตัวหรือแก้ไขนโยบายเก่าให้คงอยู่ในเส้นทางเดิม (4) การยุตินโยบาย (Policy termination) ได้แก่ การยกเลิกนโยบายหรือนโยบายประสบความสำเร็จและถูกตัดงบประมาณ ซึ่งเป็นด้านที่อยู่คนละขั้วกับนวัตกรรมนโยบาย เพราะเป็นประเด็นที่นโยบายตายหรือดับสลายลง

3.2 สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบาย การเปลี่ยนแปลงส่วนต่างๆ ของนโยบายสาธารณะเพื่อให้การนำนโยบายไปสู่

การปฏิบัติบรรลุผลตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ซึ่งสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะมีดังต่อไปนี้ (บุญฤทธิเพ็ชรศิษฐ์, 2552 : 101-102)

3.2.1 เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง

ในตัวผู้กำหนดนโยบายหรือคณะผู้กำหนดนโยบาย เช่น มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารหรือผู้รับผิดชอบนโยบายด้านต่างๆ เช่น มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรี เป็นต้น โดยปกตินั้น นโยบายสาธารณะสามารถดำเนินต่อไปได้แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือเปลี่ยนตัวผู้บริหาร แต่ในทางปฏิบัติเมื่อมีรัฐบาลหรือผู้บริหารชุดใหม่ก็อาจต้องการกำหนดนโยบายของตนเอง ทำให้นโยบายสาธารณะที่กำหนดโดยรัฐบาลหรือผู้บริหารชุดก่อนถูกเปลี่ยนไป จะเป็นได้จากนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดจะมีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นนโยบายต่างประเทศ นโยบายการค้า หรือในระดับผู้บริหาร นโยบายของผู้บริหารคนใหม่กับผู้บริหารคนก่อนๆ มักจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

3.2.1 เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลง

ในสถานการณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม นโยบายสาธารณะนั้นจะถูกกำหนดขึ้นภายใต้สถานการณ์อย่างหนึ่งเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป นโยบายย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย ตัวอย่างเช่น นโยบายการเมือง เมื่อก่อนปี พ.ศ.2548 ประเทศไทยไม่ยอมรับว่ารัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นรัฐบาลที่ต้องตามกฎหมายต่อมาเมื่อสถานการณ์

ทางการเมืองเปลี่ยนไป คือ หลังจากปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยเปลี่ยนนโยบายยอมรับรัฐบาลดังกล่าวเป็นรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมาย ในด้านนโยบายเศรษฐกิจก็เช่นกัน จะเห็นจากตัวอย่างนโยบายการพัฒนาประเทศไทยตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 จะยึดถือการเพิ่มรายได้ประชาชาติเป็นหลัก ตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา นโยบายเริ่มเปลี่ยนไปเน้นทางด้านคุณภาพชีวิตและมุ่งตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานมากขึ้น ในด้านสังคมก็เช่นกัน จะเห็นว่ามี การเปลี่ยนแปลงนโยบายในหลายด้าน เช่น นโยบายประชากร แต่เดิมรัฐบาลไม่มีนโยบายในเรื่องการวางแผนครอบครัวต่อมาเมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้นจะเกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย โดยเฉพาะปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมและปัญหาคุณภาพของประชากร จนทำให้รัฐบาลต้องเปลี่ยนนโยบายประชากรจากการวางแผนประชากรที่มีเป้าหมายแน่นอน ในด้านการศึกษา จะเห็นว่ามี การเปลี่ยนแปลงในนโยบายการศึกษาภาคบังคับ และมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านอุดมศึกษา เช่น การอนุญาตให้มีมหาวิทยาลัยเปิด และการให้เอกชนร่วมรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษา เป็นต้น จะเห็นว่าเมื่อสถานการณ์ด้านต่างๆ เปลี่ยนไป นโยบายสาธารณะจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือทันกับสภาพการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยทั่วไปมักจะปรากฏว่านโยบายสาธารณะมักจะเปลี่ยนแปลง

ได้ล่าช้าไม่ทันกับสถานการณ์ต่างๆ เพราะต้องอาศัยเวลาในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนอยู่พอสมควร

3.2.3 เมื่อเกิดความเจริญ

ทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยี ความเจริญก้าวหน้าทางด้านต่างๆ ของวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้นโยบายสาธารณะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะรับเอาความเจริญก้าวหน้าเหล่านี้มาใช้ในการตอบสนองความต้องการของประเทศหรือของประชาชนโดยรวม เช่น จะต้องมีการกำหนดนโยบายการศึกษาที่พร้อมจะรับความเจริญก้าวหน้าและนำเทคโนโลยีในระดับที่เหมาะสมมาใช้ให้เกิดประโยชน์ เทคโนโลยีด้านต่างๆ ทำให้นโยบายสาธารณะต้องมีการเปลี่ยนแปลง จะเห็นได้จากได้มีการนำเทคโนโลยีด้านต่างๆ มาใช้มากขึ้นและปะปนกัน เช่น รถไถนาซึ่งออกแบบมาสำหรับทำการเกษตรแต่ได้มีการนำมาใช้ในการคมนาคมขนส่งด้วย เป็น ซึ่งนโยบายสาธารณะจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้สามารถควบคุมการใช้เทคโนโลยีให้ถูกต้องไม่ให้เกิดผลเสีย หรือเกิดอันตรายขึ้นได้ โดยเฉพาะเทคโนโลยีในระดับสูงซึ่งจะให้ประโยชน์มาก เช่น เทคโนโลยีนิวเคลียร์ เป็นต้น การใช้เทคโนโลยีในลักษณะเช่นนี้จำเป็นต้องมีการกำหนดนโยบายควบคุมการใช้ที่รัดกุม เมื่อนโยบายล่าสมัยหรือไม่สามารถควบคุมแก้ไขปัญหาได้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายให้ทันสมัยและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

3.3.4 เมื่อมีการเรียกร้องจาก

พลเมือง การเปลี่ยนแปลงนโยบายเกิดขึ้นเพราะ

การเรียกร้องของประชาชน นโยบายสาธารณะนั้น ไม่จำเป็นต้องกำหนดโดยความริเริ่มของฝ่ายบริหารเสมอไป ประชาชนทั่วไป กลุ่มพลังต่างๆ ตลอดจนองค์กรต่างๆ ก็สามารถเรียกร้องหรือริเริ่มให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะได้เมื่อเห็นว่านโยบายที่มีอยู่ไม่เหมาะสม ไม่ทันสมัย ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมส่วนรวมได้เพราะสถานการณ์ด้านต่างๆ เปลี่ยนไป มีความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาการและเทคโนโลยีมากขึ้นหรืออาจเป็นเพราะประชาชนเห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมในบางนโยบาย ก็อาจเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ เช่น นโยบายภาษีอากร นโยบายการจัดสร้างที่อยู่อาศัย นโยบายการให้สวัสดิการต่างๆ เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะในกรณีเช่นนี้ จะเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เหมาะสมยิ่งขึ้น รัฐบาลผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายควรที่จะหามาตรการที่จะรับทราบความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนโดยรวม โดยถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่สำคัญแหล่งหนึ่งในการทำการประเมินนโยบาย ซึ่งจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะที่ดีขึ้น

3.3.5 ความคิดริเริ่มเกิดขึ้น

ใหม่ การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะในประเด็นเมื่อเกิดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ใหม่ โดยเฉพาะการแข่งขันของพรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ มุ่งนำเสนอสินค้าและบริการสาธารณะให้กับพลเมือง สินค้าและบริการสาธารณะนั้นก็คือตัวนโยบายสาธารณะ

นั่นเอง ดังนั้นเพื่อให้เกิดความศรัทธาจากประชาชน ผู้กำหนดนโยบายจึงมักจะมียุทธวิธีให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นความต้องการหรือความจำเป็นของพลเมือง เพื่อนำมาเป็นฐานคิดกำหนดค่านโยบายสาธารณะ เช่น กรณี รัฐบาล พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2548) ได้ออกนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายเกี่ยวกับการสาธารณสุขที่เป็นนวัตกรรมใหม่สำหรับคนไทยในยุคนั้น ผลหลังจากนำไปปฏิบัติแล้วก็ได้รับเสียงตอบรับจากประชาชนมากในระดับหนึ่ง หรือแม้แต่นโยบายเรียนฟรี 15 ปี หรือ คั่นกล้าอาชีพของรัฐบาล อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พ.ศ.2552) ต่างก็เป็นนโยบายที่เป็นสิ่งใหม่ นอกจากนั้นพรรคการเมืองก็พยายามคิดริเริ่มสร้างสรรค์นโยบายใหม่ ซึ่งย่อมถือว่าเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะอีกประการหนึ่ง

โดยสรุป การเปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะ (Policy Reconstruction) หมายถึง การทำให้ลักษณะของนโยบายสาธารณะเปลี่ยนไป ซึ่งอาจจะดีขึ้นหรือเลวลงก็ได้ ซึ่งมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่ มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้กำหนดนโยบาย สภาพปัญหาความต้องการเปลี่ยนแปลงไป มีความคิดริเริ่มเกิดขึ้นใหม่ เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับของทรัพยากร มีกระแสการเรียกร้องใหม่จากประชาชนเกิดขึ้น

4. การยุตินโยบายสาธารณะ การยุติ

นโยบายเป็นกระบวนการทางนโยบายสุดท้ายในวงจรทางนโยบาย จะเกิดขึ้นเมื่อนโยบายไม่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือไม่มีประสิทธิผล

ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในสังคมตามที่นโยบายกำหนดไว้ ผลจากการประเมินดังกล่าวจะนำไปปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิผลและประสิทธิภาพในกรณีที่มีการแก้ไขปรับปรุงแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ผู้รับผิดชอบต่อนโยบายดังกล่าวอาจตัดสินใจยุตินโยบาย แต่เป็นกระบวนการที่ขึ้นยากด้วยเหตุผลหลายประการ ทั้งทางการเมืองและกฎหมาย อย่างไรก็ตามการยุตินโยบายสาธารณะนั้น ชาร์ลีส โอ โจน (Charles O. Jones, 1977 : 201-209) ให้ความเห็นว่า ถ้าจะพิจารณาตัวแบบของการกำหนดและการปฏิบัติตามนโยบาย จะพบว่าเมื่อมีการกำหนดปัญหา มีการวางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาและเมื่อสามารถแก้ไขปัญหาแล้ว นโยบายนั้นก็สิ้นสุดภารกิจลง สิ่งที่ยากลำบากก็คือการตัดสินใจว่า เมื่อไรปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นนั้นได้รับการแก้ไขให้เสร็จสิ้นไปแล้ว เท่าที่เป็นมากกว่าที่จะยุตินโยบายนั้นมิใช่เป็นเรื่องที่กระทำได้ง่ายๆ ทั้งนี้เพราะเหตุผล 2 ประการ คือ (บุญฤทธิ์ เพ็ชรศิษย์, 2552 : 102-103) ได้แก่ หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายซึ่งหมดภาระหน้าที่แล้วไม่ยอมรับว่าหมดภาระหน้าที่ และการยุตินโยบายนั้นในทางปฏิบัติ คือ การปรับปรุงนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อพิจารณารับผิดชอบเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประการแรก หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ องค์การคณะกรรมการ หรือโครงการก็ตาม หน้าที่

ถูกยกเลิกไปไม่ได้เป็นเพราะแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้เสร็จสิ้นแล้วส่วนใหญ่เป็นเพราะไม่ได้การสนับสนุน หรือสภาพของปัญหาเปลี่ยนไป ในสหรัฐอเมริกาเมื่อสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 มีหน่วยงานถูกยกเลิกไปหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานกำหนดราคาสินค้าซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการกำหนดราคาและปันส่วนสินค้าระหว่างสงครามถูกยกเลิกไปเพราะหลายฝ่ายไม่สนับสนุน ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินงานของสำนักงานนี้เป็นต้น สำหรับการยุตินโยบายนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามเหตุผล

ประการที่สอง คือ หน่วยงานที่ถูกยกเลิกไปเพราะนโยบายสิ้นสุดลงนั้นไม่ค่อยมีคือ จะมีลักษณะเป็นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือเปลี่ยนชื่อใหม่เสียเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานที่ปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ พยายามที่จะให้นโยบายสาธารณะนั้นได้มีการปฏิบัติต่อไปเพื่อความอยู่รอดของหน่วยงาน โดยอาศัยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นเครื่องช่วยการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงนโยบายสาธารณะจะต้องกระทำอยู่เสมอเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้น การปรับปรุงนโยบายสาธารณะเป็นการใช้ประโยชน์จากการประเมินนโยบายเมื่อทราบว่านโยบายสาธารณะที่กำหนดขึ้นมีคุณค่าอย่างไร ก็สามารถนำมาปรับปรุงให้มีการปฏิบัติตามนโยบายให้เกิดผลดียิ่งขึ้นหรือแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ให้หมดไป นอกจากนี้ การประเมินผลนโยบายหลังจากมีการปฏิบัติตามนโยบายแล้ว ก็สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้อง

กันหรือนโยบายที่ออกมารับช่วงต่อจากนโยบายอันก่อน การเปลี่ยนแปลงนโยบายก็อาจเกิดขึ้นโดยอาศัยการประเมินนโยบายได้ เช่น เมื่อเห็นว่านโยบายยังมีความไม่เหมาะสมก็ทำการเปลี่ยนแปลงเสียให้เกิดความเหมาะสมในการที่จะสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหา ส่วนการยุตินโยบายสาธารณะนั้น ในการทางปฏิบัติย่อมกระทำเมื่อภาระของนโยบายนั้นได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่เนื่องจากนโยบายสาธารณะจะต้องมีอยู่เสมอจึงไม่ค่อยมีการยุตินโยบายสาธารณะปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งนัก

กล่าวโดยสรุป การยุตินโยบายสาธารณะ (Policy Termination) นั้น โดยปกติมักจะไม่ค่อยมีการสิ้นสุดหรือยุติ แม้ว่าโดยหลักการแล้ว นโยบายย่อมจะสิ้นสุดลงเมื่อสามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในทางปฏิบัติเมื่อบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้ว ทางออกก็จะมีปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อให้นโยบายนั้นปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงไปแก้ไขปัญหาอื่นต่อไป การยุตินโยบายสาธารณะมีสาเหตุหลายประการ ได้แก่ การต่อต้านจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ ความรู้สึกเสียดายที่มีการลงทุนไปมาก ข้อจำกัดทางกฎหมาย การขัดผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นต้น

การยุติกระบวนการนโยบายสาธารณะ

การยุตินโยบาย (Policy termination) เป็นการล้มเลิกนโยบายซึ่งส่งผลกระทบต่อ

องค์การที่เกี่ยวข้อง การยุตินโยบายเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากผลการประเมินการดำเนินงานตามนโยบายออกมามีลักษณะที่ไม่เป็นตามที่คาดหวังผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายจึงทำการยกเลิกนโยบายนั้น ซึ่งอาจนำนโยบายอื่นมาดำเนินการแทน เหตุผลอีกประการคือ รัฐบาลอาจได้ตัดงบประมาณที่สนับสนุนนโยบายนั้นลงซึ่งอาจเป็นเหตุผลทางการเมือง อันนำไปสู่การยุติกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่หรือปรับเปลี่ยนกิจกรรมตามงบประมาณ อย่างไรก็ตามที่ปรากฏให้เห็นอยู่เป็นประจำคือ ไม่ค่อยจะมีการยุตินโยบายทั้งหมดอย่างสมบูรณ์ นอกเสียจากการนำนโยบายใหม่มาทดแทนนโยบายเดิม (Hogwood & Gunn, 1984 : 241) **ส่วนการสืบทอดนโยบาย (Policy succession)** หมายถึงวิธีการทำให้ นโยบายสาธารณะมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยทำการปรับปรุงนโยบายเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของพลเมือง และนโยบายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถดำเนินการภายใต้สภาพแวดล้อมใหม่อย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับงบประมาณที่ผู้มีอำนาจจัดสนับสนุน กระบวนการสืบทอดนโยบายส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะสืบทอดมากยิ่งขึ้นด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้ (Hogwood & Gunn, 1984 : 242)

1. การขยายกิจกรรมของรัฐบาล

โดยปกติรัฐบาลจะดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไปใน การขยายกิจกรรมหรือโครงการ ซึ่งออกแบบมาเพื่อรองรับนโยบายที่ละเล็กละน้อย สืบเนื่องสานต่อกันเป็นระยะเวลาหลายปี

ซึ่งอาจทำให้กิจกรรมหรือโครงการที่เกิดจากนโยบายใหม่ไม่สอดคล้องกับกิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการอยู่หรือเป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนกัน ซึ่งผู้มีอำนาจอาจไม่สามารถทำการยุติกิจกรรมหรือโครงการเดิม

2. เกิดผลข้างเคียงหลังจากมีการ

นำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่นโยบายซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ทำให้เกิดผลกระทบข้างเคียงในทิศทางที่ไม่พึงปรารถนา ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสียหาย หรืออาจทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี ถ้าจะดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป ดังนั้นนโยบายสาธารณะนั้นจำเป็นต้องได้รับการเปลี่ยนแปลงในตัวนโยบายหรือแผนงานหรือโครงการให้มีความเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

3. ความผูกพันทางการคลังของ

นโยบาย ทั้งนี้ นโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่ทำให้เกิดผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้นว่าทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต อีกทั้งยังมีข้อผูกพันกับทางการคลังแล้ว จึงเป็นเหตุให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่ยอมยุตินโยบาย แต่อย่างไรก็ตามอาจดำเนินการเพิ่มเติม เช่น การจัดทำโครงการตัวใหม่ขึ้นมาแทนที่ และถ้าหากว่าไม่มีการสืบทอดนโยบายหรือยุตินโยบายแล้ว นโยบายหรือแผนงานหรือโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่ก็จะถูกดำเนินการต่อไป

ลักษณะการสืบทอดและการยุตินโยบายสาธารณะ

กล่าวมาแล้วว่าการสืบทอดและการยุตินโยบายนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของประเทศไทยทั้ง

ภายในและภายนอกที่เกิดการเปลี่ยนแปลง
อย่างไรก็ตามการสืบต่อและการยุตินโยบาย
สามารถพิจารณาได้ในมิติขององค์การและ
นโยบาย ดังนี้ (Hogwood & Gunn, 1984 : 242-
245)

**1. องค์การและนโยบายต่างทำหน้าที่
ที่เหมือนกัน** หน้าที่ที่เหมือนกันขององค์การ
และนโยบาย ได้แก่ การส่งมอบผลิตภัณฑ์หรือ
บริการสาธารณะให้แก่ผู้ใช้บริการหรือ
ผู้รับบริการ จากการศึกษาในประเทศตะวันตก
การยุติหน้าที่ขององค์การและนโยบายไม่ค่อย
จะเกิดขึ้น เว้นเสียแต่ในสภาพการณ์ที่ประเทศ
ต่างๆ ได้รับเอกราชแล้ว องค์การที่อยู่ประเทศ
เจ้าของอาณานิคมต้องยุติหน้าที่ในการปกครอง
ประเทศอาณานิคม ส่วนในประเด็นการสืบต่อ
หน้าที่ก็หมายถึง การเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของ
องค์การและนโยบาย จากหน้าที่หนึ่งไปเป็นอีก
หน้าที่หนึ่งไม่เคยเกิดขึ้น เพราะองค์การและ
นโยบายมักจะ นิยามหน้าที่ในลักษณะที่
แตกต่างกันไปจากเดิมอย่างสิ้นเชิงเมื่อเวลาผ่านไป
เช่น หน้าที่ในการบรรเทาความยากจน ได้รับการ
นิยามใหม่เป็นหน้าที่ในการรักษาระดับ
รายได้และกระจายรายได้ เป็นต้น

**2. การยุติหน้าที่ขององค์การกระทำ
ได้ง่ายกว่าการยุติหรือยุบองค์การ** โดยปกติ
แล้วองค์การจะดำรงอยู่ตลอดไปน้อยนักที่
องค์การจะล้มสลายไป แต่อาจจะมีการ
เปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์การหรือยุบรวม
องค์การหรือแยกองค์การออกมาจัดตั้งเป็น
องค์การใหม่ ทั้งนี้ ประเด็นที่สำคัญอยู่ที่
องค์การที่เกิดขึ้นใหม่จากการเปลี่ยนแปลงหรือ

ยุบรวมหรือแยกกันนั้นยังคงจะสานต่อ การสืบ
ต่อหรือการยุตินโยบายขององค์การ

**3. การยุตินโยบายกระทำได้ง่ายกว่า
ยุติหรือยุบองค์การ** เหตุผลหลายประการที่
องค์การจะยุตินโยบายแทนที่การยุติหรือยุบ
องค์การ เช่น (1) องค์การมักจะเลือกยุตินโยบาย
มากกว่าที่จะเลือกยุติหรือยุบองค์การของตน
(2) องค์การได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ
ที่เกี่ยวข้องมากกว่านโยบาย (3) การประเมิน
เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนวิธีทำงาน วิธีการประเมิน
วัตถุประสงค์ของนโยบายจะกระทำได้ง่ายกว่า
การประเมินวัตถุประสงค์ขององค์การเนื่องจาก
มีหลายประการ และ (4) หากนโยบายไม่มีฐาน
คติทางทฤษฎีรองรับหรือไม่ได้รับความนิยมน
จากประชาชน นโยบายนั้นมักถูกวิพากษ์
วิจารณ์และยุติได้ง่ายกว่า

**4. ความสัมพันธ์ระหว่าง
วัตถุประสงค์ของโครงการกับวัตถุประสงค์
ของนโยบายมีใกล้ชิดมาก** เนื่องจากโครงการ
ที่ดำเนินงานมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสภาพ
ปัญหาและผู้รับบริการมากที่สุด หาก
โครงการยุติลง ด้วยเหตุผลว่า ผลลัพธ์และ
ผลกระทบไม่เป็นไปตามที่ต้องการก็สามารถ
ยุติโครงการนั้นได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะถ้า
หากมีอีกทางเลือกหนึ่งของนโยบายที่เป็น
ทางเลือกที่ดีกว่า

การสืบต่อนโยบายอาจดำเนินการได้
หลายรูปแบบ อาจไม่ใช่รูปแบบที่นำเสนอใน
ขั้นตอนของการตัดสินใจ อาจมีขอบเขตที่
แตกต่างกัน อาจเป็นนโยบายใหม่ที่ทดแทน
นโยบายเดิม ลักษณะการสืบต่อนโยบายอาจ

ดำเนินการได้ ดังนี้ (1) นโยบายใหม่ การดำเนินการให้บริการแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายเดิม แม้จะเป็นนโยบายใหม่ที่ผ่านกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแล้วนั้น กลุ่มเป้าหมายเดิมยังคงยังสามารถเข้าถึงบริการของนโยบายใหม่ที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเดิม (2) การสืบต่อนโยบาย อาจทำให้โยบายนำไปปฏิบัติในลักษณะการบริหารโครงการ ซึ่งอาจจะประกอบด้วย โครงการจำนวนเท่าเดิม จำนวนเพิ่มมากขึ้น หรือจำนวนลดน้อยลง

ลักษณะของการสืบต่อ นโยบาย สาธารณะในวรรณคดีของ มยุรี อนุমানราชชน (2549 : 267-268) ได้ให้วรรณคดีหลายประการ ดังนี้

1. อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ ในตัวนโยบาย เช่น จำนวนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายหรือจำนวนองค์การลดลง วัตถุประสงค์ของนโยบาย/แผนงาน/โครงการเปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้น ซึ่งก่อผลเสียมากกว่าผลดี (minus sum game) เนื่องจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือผู้กำหนดนโยบายมักปกป้องนโยบายที่ตนเองเป็นผู้นำไปปฏิบัติหรือกำหนดขึ้น ส่วนนักการเมืองมักเข้ามากำหนดขอบเขตและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย ในความขัดแย้งดังกล่าวนี้ผู้เสียประโยชน์และผู้ได้ประโยชน์จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับเปลี่ยนแปลงนี้ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะความซับซ้อนของตัวนโยบาย แนวความคิด ผลประโยชน์ และโอกาสของฝ่าย

ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่จะสืบต่อ นั้น เช่น นโยบายแรงงานต่างด้าวเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กับประเทศพม่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประโยชน์ ได้แก่ ฝ่ายต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า เช่น ฝ่ายตรวจคนเข้าเมือง ผู้นำท้องถิ่น ผู้นำจังหวัด ฝ่ายทหาร พ่อค้า เป็นต้น

2. การสืบต่อนโยบายที่มีลักษณะแตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดกลยุทธ์สำหรับการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่แตกต่างกัน เช่น รวมโครงการ 2 โครงการหรือมากกว่า 2 โครงการขึ้นไปเข้าด้วยกัน กลยุทธ์นี้สร้างปัญหาขึ้นภายในองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าแยกโครงการออกจากกัน อาจเกิดปัญหาระหว่างองค์การที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ ลักษณะการสืบต่อนโยบายยังสัมพันธ์กับลักษณะของระบบการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น ระบบการเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจ และโครงสร้างองค์การเป็นแบบกระทรวง ทำให้การสืบต่อนโยบายยุ่งยากกว่าระบบการเมืองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งโครงสร้างองค์การเป็นแบบตัวแทน (Agency) การเปลี่ยนแปลงนโยบายอาจดำเนินการโดยการริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่หรือการสืบต่อนโยบาย ทั้งการริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่และการสืบต่อนโยบายนี้มีลำดับขั้นตอนที่เหมือนกัน แต่ในขั้นตอนการริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่ และการสืบต่อนโยบายประกอบด้วยกิจกรรมที่แตกต่างกัน แต่นโยบายที่มีการดำเนินงานอยู่แล้วได้กำหนดตัวแสดงกระบวนการนโยบายและตัวนโยบาย ซึ่ง

เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการนโยบายไว้แล้ว อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสืบต่อนโยบายเข้ามาแทนที่กิจกรรมของนโยบายในขั้นตอนที่กำลังมีการก่อตัวของประเด็นปัญหา และริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่

3. การสืบต่อนโยบายต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมาก ไม่ว่าจะ เป็นผลประโยชน์ของผู้กำหนดนโยบาย และ ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่กำลังดำเนินงานอยู่ เพราะการสืบต่อนโยบายจะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบุคคลเหล่านี้ ขณะที่การริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่ไม่มีกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มสนับสนุนนโยบายที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงกับนโยบายนั้น

4. การสืบต่อนโยบายต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การ การปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การ แทนที่จะมีการคัดสรรสมาชิกใหม่และฝึกอบรมสมาชิก ทั้งนี้เนื่องมาจากการสืบต่อนโยบายเป็นผลจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างนโยบายกับโครงการอื่นๆ ทำให้้องค์การต้องปรับตัวและจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ เพื่อให้มีการสืบต่อนโยบาย สำหรับนโยบายที่ริเริ่มกำหนดใหม่ ผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย อาจมีความคาดหวังในผลได้จากนโยบายลดลงเมื่อมีการนำนโยบายไปปฏิบัติจนแล้วเสร็จในเวลาต่อมา ถ้านโยบายที่ริเริ่มกำหนดใหม่ประสบความสำเร็จ อาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายดังกล่าวให้

สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขณะนั้น เพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้

5. ทั้งการสืบต่อและการยุตินโยบายยังคงมีปัญหาคือต้องได้รับการแก้ไข ในการริเริ่มกำหนดนโยบายใหม่ ประเด็นปัญหาเข้าสู่วาระของนโยบายเป็นครั้งแรกจึงยังไม่มีองค์การและผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบายของนโยบายมาเกี่ยวข้อง นอกจากฝ่ายบริหาร/รัฐบาลเท่านั้น ปรากฏว่ารัฐบาลต้องพิจารณางบประมาณและทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานเป็นช่วงเวลายาว โดยเปรียบเทียบกับ การสืบต่อนโยบาย ส่วนปัญหาการสืบต่อนโยบายก็คือ ความเหนื่อยชาของผู้ปฏิบัติงาน และการปกป้องนโยบายของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ และผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ซึ่งเป็นทั้งกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากการดำเนินงานตามนโยบาย จึงกล่าวการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้น

ความสำคัญของการกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย

การสืบต่อนโยบายและการยุตินโยบาย ควรจะเป็นเรื่องปกติที่เกิดขึ้นได้เสมอในอนาคต ปัจจัยที่กำหนดความจำเป็นที่จะต้องกำหนดรูปแบบการสืบต่อหรือการยุตินโยบาย ได้แก่ (Hogwood & Gunn, 1984 : 250-253)

1. ปัญหาได้เปลี่ยนแปลงไป
ปัจจัยที่สำคัญซึ่งทำให้ต้องกำหนดรูปแบบการสืบต่อนโยบาย คือ ปัญหาทาง

สังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ผู้กำหนดนโยบายมีข้อมูลไม่มากพอที่พอเชื่อได้ว่าเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริง นโยบายจึงควรออกแบบที่ยืดหยุ่นสามารถเปลี่ยนแปลงแนวทางได้เมื่อมีข้อมูลเพิ่มขึ้น แนวทางแก้ไขปัญหาโดยใช้การเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่ม ไม่ช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างเฉพาะเจาะจง ยิ่งใช้การเปลี่ยนแปลงในส่วนเพิ่มมากเพียงใดก็จะยิ่งทำให้ยอมรับนโยบายมาเป็นเวลานานได้ง่ายยิ่งขึ้น และหากดำเนินการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะที่ยืดหยุ่นน้อยลงเท่าใดก็จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการหรือสมาชิกขององค์กรน้อยลงด้วยเท่านั้น การออกแบบนโยบายใหม่ควรเข้าใจองค์ประกอบสำคัญของสินค้าหรือบริการสาธารณะที่ส่งมอบแก่ผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้นๆ ซึ่งจะสามารถออกแบบนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาหรือการเปลี่ยนแปลงได้

2. องค์ความรู้เดิมสำหรับแก้ไข
ปัญหาเปลี่ยนแปลงไป ความรู้เดิมที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาและลักษณะของปัญหาเองได้เปลี่ยนแปลงไปพร้อมๆ กัน การเปลี่ยนแปลงลักษณะนี้ยังรวมถึงแนวความคิดด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสม สำหรับแก้ไขปัญหาเชิงนโยบาย เนื่องจากเทคโนโลยีที่จะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ต้องการยังมีความไม่แน่นอนนัก

3. ทรัพยากรสำหรับการดำเนินงาน
ตามนโยบายเปลี่ยนแปลงไป ประเด็นกลยุทธ์

ของรัฐบาลอาจจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดเกี่ยวกับทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายบางประเภท ประการแรกคือข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการบริหาร โดยนโยบายที่ออกแบบมาควรสามารถถ่ายโอนผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการหรือภารกิจหน้าที่ของรัฐให้ภาคเอกชน การใช้ทรัพยากรลักษณะนี้อาจจะเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยและประการที่สองคือ ทรัพยากรธรรมชาติมีปริมาณลดลงและในทางกลับกันก็คือเพิ่มขึ้นเข้ามา รัฐบาลอาจจะให้กลไกอื่นๆ เช่นอาสาสมัครช่วยดำเนินกิจกรรมส่งมอบสินค้าหรือบริการสาธารณะแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4. ความต้องการสินค้าหรือบริการ
สาธารณะเปลี่ยนแปลงไป ความต้องการสินค้าหรือบริการสาธารณะจากนโยบายบางประเภทเปลี่ยนแปลงไป เช่น ปัญหาอาจเหมือนเดิมแต่จำนวนผู้รับบริการลดลง แต่เป็นบริการที่ใช้ต้นทุนสูง และบริการประเภทนี้ใช้เวลาดำเนินการส่งมอบนาน เนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งในการเพิ่มทุน

ปัจจัยที่มีผลต่อการสืบต่อและการยุตินโยบาย
สาธารณะ

ถึงแม้ว่าจะยังไม่ปรากฏมีวิธีการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะนำมาประกอบการพิจารณาการยุติและการสืบต่อนโยบาย ส่วนใหญ่การยุตินโยบายมักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จึงทำให้ไม่อาจกำหนดกลยุทธ์ในการยุตินโยบายได้ ดังนั้นปัจจัยที่เอื้อต่อการสืบต่อและการยุตินโยบาย

ที่อาจนำมาใช้ ได้แก่ (Hogwood & Gunn, 1984 : 249-250)

1. บริบททางการเมือง (Political contexts) บริบททางการเมืองที่เป็นสาเหตุที่ต้องสืบต่อนโยบายและยุตินโยบาย ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารหลังจากมีการเลือกตั้งหรือวิกฤตเศรษฐกิจ

2. กรอบของช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในนโยบาย (Period specified in the policy) การสืบต่อและการยุตินโยบายควรอยู่ในกรอบของช่วงเวลาที่กำหนดไว้และอาจจะเป็นกระบวนการแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือแบบเกิดขึ้นทันทีทันใดพร้อมๆ ก็ได้

3. ความผูกพันกับงบประมาณ (Budget commitments) หากหน่วยงานได้รับการอนุญาตให้เก็บงบประมาณสำหรับการดำเนินงานนโยบายที่ยุติลงหรือตัดทอนให้แก่ นโยบายในปีงบประมาณถัดไป หน่วยงานก็จะยุติหรือเปลี่ยนแปลงแผนงานหรือโครงการที่มีปัญหา

4. การลดผลกระทบจากการยุติและสืบต่อนโยบาย (The impact reducing from successor and termination policy) การดำเนินงานเพื่อลดผลกระทบจากการสืบต่อและการยุตินโยบายที่มีต่อผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการและสถานที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้แก่ การจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใช้บริการหรือผู้รับบริการ เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อองค์กร

5. การลดทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานเบื้องต้น (Theories or assumptions reduction) กลยุทธ์ที่สำคัญและบางครั้งอาจจำเป็นมาก คือ การลดความชอบธรรมของทฤษฎีหรือข้อสมมติฐานเบื้องต้นซึ่งเป็นพื้นฐานของนโยบายที่กำลังดำเนินการอยู่

ดังนั้น การใช้กลยุทธ์ที่กล่าวเบื้องต้นควรคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั้งการเมืองและการบริหารซึ่งเกี่ยวกับการสืบต่อและการยุตินโยบายนั้นๆ ลักษณะของนโยบายที่นำไปปฏิบัติแล้วและนโยบายใหม่ที่จะมาแทนที่ รวมทั้งกระบวนการที่จะนำไปสู่การสืบต่อและการยุตินโยบาย

แนวทางการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ

แนวทางการกำหนดกลยุทธ์สำหรับการสืบต่อและการยุตินโยบายเป็นวิธีการที่จะช่วยให้ผู้รับผิดชอบในการสืบต่อและการยุตินโยบาย สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ กลยุทธ์ที่สำคัญสำหรับการสืบต่อและการยุตินโยบายสาธารณะ ได้แก่

1. การข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงไปที่อาจเกิดขึ้นแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การสืบต่อและการยุตินโยบายเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการ นโยบายและเป็นกิจกรรมที่ก่อผลดีต่อนโยบาย ปัจจัยที่มีผลให้นโยบายประสบความสำเร็จ สภาวะแวดล้อมของนโยบายที่ได้เปลี่ยนแปลงไป การประเมินผลนโยบาย เหล่านี้จะช่วยให้ทราบว่าควรจะสืบต่อและการยุตินโยบายหรือไม่อย่างไร (De

Leon, 1978 : 194-195) นอกจากนี้ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายอาจเข้าใจผิดว่าแผนงานหรือโครงการเป็นงานประจำ จึงอาจทำการต่อต้านการยุตินโยบาย วิธีการสร้างการยอมรับการยุตินโยบายจากผู้นำนโยบายไปปฏิบัติและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย คือ แสดงความจริงใจต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบาย โดยปกติแล้วผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายมักพยายามปกปิดข้อมูลเพื่อป้องกันการต่อต้าน อย่างไรก็ตามหากมีการกระตุ้นให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงการยุติหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายก็อาจจะดำเนินการได้อย่างเหมาะสม

2. การสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงด้วยการสร้างแรงจูงใจภายในองค์กร การลดการต่อต้านการยุตินโยบายอีกประการหนึ่งคือ การสร้างแรงจูงใจภายในองค์กรเพื่อสนับสนุนการยุตินโยบาย รวมถึงลดความกลัวที่ว่า การเปลี่ยนแปลงส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของพวกเขา

3. การกำหนดผลตอบแทนเพื่อกระตุ้นให้มีการสืบทอดนโยบาย โดยทั่วไปแล้วการสืบทอดนโยบายมักจะมีผลให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องได้รับค่าตอบแทนลดน้อยลงและอาจมีบุคลากรปฏิบัติงานลดน้อยลงด้วย ในกรณีที่มีการยุตินโยบายที่มีสาเหตุมาจากการไม่สามารถเก็บรักษางบประมาณของนโยบายที่อนุมัติให้ดำเนินงานไว้ได้ สิ่งที่จะช่วยกระตุ้น

ให้มีการสืบทอดนโยบายได้คือ การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งให้แก่ผู้บริหารซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนการสืบทอดและการยุตินโยบาย

4. การเปลี่ยนแปลงลักษณะองค์การให้ยืดหยุ่น องค์การภาครัฐโดยทั่วไปมีโครงสร้างองค์การที่ไม่ยืดหยุ่น โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ ซึ่งเน้นทีมงาน นอกจากจะเป็นโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นในการจัดตั้งและยุบเลิกแล้ว ยังเป็นโครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้สมาชิกขององค์การมีสถานภาพที่ต่อเนื่องเหมือนนโยบายยุติลง (Biller, 1976: 139-144) ถึงแม้ว่ารูปแบบขององค์การแบบเมทริกซ์จะเหมาะกับการสืบทอดนโยบาย แต่ไม่เหมาะกับนโยบายดำเนินการมาจนกลายเป็นงานประจำ ดังนั้น โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์ที่ยืดหยุ่นและเอื้ออำนวยให้โอนย้ายผู้เชี่ยวชาญไปทำงานในนโยบายอื่นภายหลังจากการสืบทอดหรือยุตินโยบาย จะเป็นการจัดสรรทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Biller, 1976 : 146-147) และช่วยแก้ไขปัญหาที่สมาชิกองค์การต่อต้านการยุตินโยบายนั้นเป็นอย่างดี

5. สนับสนุนให้มีการสืบทอดและการยุตินโยบายโดยใช้งบประมาณฐานศูนย์ การใช้งบประมาณฐานศูนย์ (Zero-based budgeting : ZBB) คือ เทคนิคงบประมาณที่คิดจากระดับการใช้จ่ายของโครงการที่มีอยู่และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นของโครงการใหม่ วิธีการทำงบประมาณแบบฐานศูนย์นั้น หน่วยที่จัดทำงบประมาณ จะต้องประเมินและวิเคราะห์โครงการและกิจกรรมทั้งที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบันและโครงการใหม่อย่างเป็นระบบ

ทั้งในเรื่อง ผลงาน ค่าใช้จ่าย การตัดสินใจ
ดำเนินงาน ทั้งนี้จะคำนึงถึงปัญหาหลัก 2
ประการ คือ **ประการแรก** ความมีประสิทธิภาพ
และประสิทธิผลของกิจกรรมที่กำลังดำเนินอยู่
และ **ประการที่สอง** กิจกรรมที่ดำเนินการอยู่
ควรยกเลิกหรือลดงบประมาณลงเพื่อนำ
ทรัพยากรไปใช้ในโครงการใหม่ที่สำคัญกว่า
หรือเพื่อเป็นการลดงบประมาณปัจจุบันลงไป
ข้อดีของการใช้งบประมาณฐานศูนย์ ได้แก่
(1) ช่วยให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดคน โยบาย
ทราบถึงกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อ
การบรรลุเป้าหมายขององค์กรอีกต่อไปแล้ว
ซึ่งจะถูกจัดเป็นกิจกรรมที่จะดำเนินการใน
ลำดับท้าย ๆ หรือยกเลิกหรือยุติโยบายนั้นไป
ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการใช้ทรัพยากรเกิด
ประโยชน์สูงสุด (2) การวางแผนและจัดทำ
งบประมาณจะต้องดำเนินไปคู่กัน ทำให้การ
บริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรง
เป้าหมายมากขึ้น

**6. กฎหมายที่กำหนดการสืบต่อและ
ยุติโยบาย** เพื่อให้มีการสืบต่อและการยุติ
โยบายเป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม ผู้กำหนด
โยบายจึงควรวางแผนไว้ล่วงหน้าและสรุป
ประเด็นต่างๆ เช่น การออกกฎหมาย หรือ
ระเบียบการปฏิบัติไว้ล่วงหน้า เพื่อให้ผู้มี

อำนาจตัดสินใจให้พิจารณาการสืบต่อหรือการ
ยุติโยบายซึ่งอาจเป็นวาระสำคัญขององค์กร

บทสรุป

กล่าวโดยสรุปแล้วการสืบต่อโยบาย
สาธารณะเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงตัว
โยบายหลายๆ ลักษณะ โดยทั่วไปโยบาย
ส่วนใหญ่มักมีแนวโน้มที่จะสืบต่อมากกว่ายุติ
โยบาย ดังนั้นในการกำหนดคน โยบายจึงควร
ออกแบบให้สามารถปรับเปลี่ยนได้ ด้วยเหตุผล
หลายประการตัวอย่างในขณะนโยบายไป
ปฏิบัติอาจมีการเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง เช่น
ตัวปัญหา ความรู้ที่นำมาใช้แก้ไขปัญหา
ทรัพยากรในการดำเนินงาน และความต้องการ
ในสินค้าหรือบริการสาธารณะ นอกนั้นยังช่วย
ให้การสืบต่อและการยุติโยบายเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ การสืบต่อและการยุติโยบาย
ต้องทำการวางแผนกลยุทธ์เพื่อควมมี
ประสิทธิภาพ กิจกรรมสำคัญได้แก่ การสร้าง
ความเข้าใจที่ถูกต้องของผู้นำโยบายไปปฏิบัติ
และผู้ได้รับผลกระทบจากโยบาย การให้
ข้อมูลตามความเป็นจริง ดังนั้นการสืบต่อและ
การยุติโยบายก็จะส่งผลกระทบ เชิงบวกต่อ
ผู้นำโยบายไปปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบ
จากโยบายนั้น

บรรณานุกรม

จินดาลักษณ์ วัฒนสิทธิ์. (2540). การประเมินนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสน
ศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

บุญฤทธิ เพ็ชรศิษย์ (2552). **นโยบายสาธารณะและการวางแผน**. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น วิทยาเขต
หนองคาย.

มยุรี อนุมานราชชน. (2549). **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : ชรรคมลดการพิมพ์.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2550). **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : บพิชการพิมพ์ จำกัด.

สัญญา เคนาภูมิ. (2556). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงสำรวจทางรัฐประศาสนศาสตร์” **วารสารว
ไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์**, 3 (2) :
กรกฎาคม-ธันวาคม 2556. หน้า 169-185

สัญญา เคนาภูมิ. (2557ก). “ปรัชญาการวิจัย : ปริมาณ : คุณภาพ” **วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์**, 3 (2) : ก.ค.-ธ.ค. 2557 หน้า 49-51

สัญญา เคนาภูมิ. (2557ข). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยการศึกษาเชิง
เหตุผล” **ราชภัฏเพชรบูรณ์สาร สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์**, 16 (1);
มกราคม-มิถุนายน 2557 หน้า 1-19

สัญญา เคนาภูมิ. (2557ค). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยวิธีการ
จัดการความรู้” **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี**, 5 (2) ;
กรกฎาคม – ธันวาคม 2557 หน้า 13-32

สัญญา เคนาภูมิ. (2557ง). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยเชิงปริมาณทางรัฐประศาสนศาสตร์จาก
การทบทวนวรรณกรรม” **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ
อุบลราชธานี**, 3 (1) ; มกราคม-มิถุนายน 2557.

สัญญา เคนาภูมิ. (2558). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยด้วยทฤษฎีจากฐานราก” **วารสารวิจัยและ
พัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์**, 10 (3)

Billar, R. 1976. **On Tolerating Policy and Organizational Termination** : some design
considerations, *Policy Sciences*, 7, 2, 133-149.

Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn. 1984. **Policy analysis for the Real World**. Oxford : Oxford
University Press.

De Leon. D. **The American as anarchist: Reflections on Indigenous Radicalism**. Baltimore:
Johns Hopkins University Press. 1978.

Jones, Charles O. 1977. **An Introduction to Study of Public Policy**. (2nd ed). Mass : Duxbury
Press.