บทความวิจัย

ความเป็นหุ้นส่วนนโยบายสาธารณะในการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร

PUBLIC POLICY PARTNERSHIP ON CANAL REHABILITAION MANGEMEAENT OF THE BANGKOK METROPOLITAN ADMININISTRATION

สุพัฒพงศ์ แย้มอิ่ม

Supatpong yamim

หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยรัฐกิจ มหาวิทยาลัยรังสิต ปทุมธานี ประเทศไทย

A Dissert Submitted In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Of Doctor Of Philosophy In Public Administration Institute Of Public Administration College Of Government, Patumtani, Thailand

dr.supatpong1982@gmail.com

บทคัดย่อ

การบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครเป็นการพัฒนาเมืองในแนวทางที่มุ่งจัดโครงสร้างระบบสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมืองโดยผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะการศึกษาความเป็นหุ้นส่วนนโยบายสาธารณะในการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายรูปแบบนโยบายสาธารณะในมิติการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครในแบบเป็นหุ้นส่วนกัน โดยสะท้อนจากบทบาทความสัมพันธ์ของตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในนโยบายทั้งหมด ใช้วิธีการศึกษาแบบเชิงคุณภาพด้วยการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า นโยบายสาธารณะการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครเป็นนโยบายการพัฒนาเมืองที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาล เน้นการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นกระบวนการขั้นตอน (procedural) ซึ่งได้กำหนดมาตรการแนวทางไว้แล้ว โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนนโยบายในบทบาทผู้จัดการนโยบาย มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติตามข้อสั่งการของรัฐบาล อาศัยการมีส่วนร่วม ทั้งระหว่างหน่วยงานด้วยกัน และกลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย รวมถึงผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ ตัวแสดงในนโยบายทั้งหมด จึงมีบทบาทความสัมพันธ์เชื่อมโยงในความร่วมมือแบบเป็นหุ้นส่วนนโยบาย สำหรับข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบเป็นหุ้นส่วน

นโยบาย ควรกำหนดยุทธศาสตร์การนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานผู้รับผิดชอบนโยบาย และคำนึงถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานในทางเพิ่มประสิทธิภาพและเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์นโยบาย

คำสำคัญ : นโยบายพัฒนาเมือง หุ้นส่วนนโยบาย การมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ

ABSTRACT

Public canal rehabilitation administration in Bangkok Metropolitan Administration was the urban development in order to structure the physical environment of the city through the public policy process, education, public policy partnership in of public canal rehabilitation in Bangkok Metropolitan Administration, describe the public policy model in urban development in Bangkok Metropolitan Administration as a partnership reflecting on the relative role of actors involved in all policies use qualitative methods of study, in-depth interview and participatory observation. The study indicated that public policy public canal rehabilitation administration in Bangkok Metropolitan Administration is a policy of city development that results from government decisions. It is a procedural process that has already set a guideline. The government provides policy support in the role of policy-makers (Policy entrepreneurs). There was an agency responsible for implementing policies in compliance with government mandates participation between the agencies and people affected from the policy including other related parties, showed all policies had related role in the policy partnership as a guideline for the development of a public policy partnership process, should be strategic policy implementation of each agency responsible, and consider to account factors that affect the agency in a way that increases efficiency and obstacle the achievement of policy objectives.

Keywords : Urban Devenlopment Policy, Policy Partnership, Publicpolicy Participation

บทนำ

นโยบายสาธารณะคือเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการสร้างสริมความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม รวมถึงสร้างรูปธรรมในการพัฒนาและแก้ปัญหาทางสังคมของรัฐ ซึ่งสามารถส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในวงกว้าง และกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ ด้านที่อยู่อาศัย ด้านการ

ประกอบอาชีพ การได้รับการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ของสังคม เช่น ที่ดิน เงินทุน สวัสดิการ เป็นต้น นโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ มักมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับผู้คนจำนวนมาก ทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ความสามารถในการเข้าถึงและขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะของกลุ่มคนต่าง ๆ (patcha daungklad, 2017) ในทำนองเดียวกัน มิตินโยบายการพัฒนาเมือง มีความยากในการทำความเข้าใจนโยบายพัฒนาเมืองประการหนึ่งนั่นคือ ธรรมชาติของนโยบายการพัฒนาเมืองที่มีความหลากหลาย ระดับ และหลากหลายตัวแสดง ทำให้ประเด็นการพัฒนาหนึ่ง ๆ มีหลายนโยบายและตัวแสดงเข้ามาเชื่อมโยง เป็นแบบแยกส่วนกันบ้าง แบบเชื่อมโยงกันบ้าง และบางกรณีก็ขัดแย้งกัน นั่นเป็นเพราะความซับซ้อนของปัญหาของเมืองและสังคมเมือง รวมถึงมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวข้องกันจำนวนมาก (Hamdi and Goethert, 1977)

เมื่อพิจารณาการตั้งถิ่นฐานริมคลองของผู้คนในเขตกรุงเทพมหานคร พบว่า ในอดีตกรุงเทพมหานครเป็นเมืองที่มีคลองน้อยใหญ่จำนวนมากอยู่แล้ว และได้เพิ่มมากขึ้นอีกเมื่อเริ่มมีการขุดคลองในสมัยรัชกาลที่ 4 เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกและเป็นเส้นทางสัญจรระหว่างกรุงเทพกับหัวเมืองใกล้เคียง คลองจึงเป็นเส้นทางคมนาคมหลักที่ใช้เป็นจุดแลกเปลี่ยนขนถ่ายสินค้ามาตั้งแต่ครั้งนั้น กระทั่งรัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งเน้นการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการบริการ ทำให้กรุงเทพมหานครเติบโตอย่างไร้ทิศทาง ผู้คนจำนวนมากอพยพจากต่างจังหวัดเข้ามาหางานทำในเมือง ซึ่งการสร้างบ้านริมคลองเป็นเป้าหมายหนึ่งของแรงงานเหล่านั้น และจากสถานการณ์อุทกภัยในปี 2554 มีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างรุนแรงกว้างขวาง ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพชั้นในและปริมณฑล เช่น ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรปราการ สาเหตุส่วนหนึ่งพบว่าบางพื้นที่ที่น้ำท่วมเกิดจากการมีบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นรุกล้ำแนวคลอง ทำให้ขนาดของคลองแคบลง จนเป็นอุปสรรคต่อการไหลของน้ำ ประกอบกับพื้นที่กรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำมีแนวทางน้ำไหลตามธรรมชาติลงสู่ทะเล 3 ช่องทาง คือ ไหลผ่านแม่น้ำบางปะกง แม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำท่าจีน ซึ่งน้ำจะต้องไหลผ่านคูคลองต่าง ๆ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครจำนวน 9 คลอง คือ คลองลาดพร้าว คลองเปรมประชากร คลองบางซื่อ คลองบางเขน คลองลาดบัวขาว คลองประเวศบุรีรมย์ คลองพระโขนง คลองพระยาราชมนตรี และคลองสามวา ก่อนลงสู่แม่น้ำ การมีสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำน้ำหรือคูคลองจึงทำให้ประสิทธิภาพและกีดขวางทางระบายน้ำลดลง

จากกรณีดังกล่าวในปีต่อมา (พ.ศ. 2555) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้หารือตามมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบการจัดการสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำน้ำสาธารณะ โดยจะมีการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตตลอดแนวคลองสายหลัก 3 สาย คือ คลองลาดพร้าว คลองบางซื่อ และคลองเปรมประชากร เพื่อให้การระบายน้ำเป็นไปอย่างคล่องตัว แต่รัฐบาลในขณะนั้นยังไม่ได้ดำเนินการ

ซึ่งในปี พ.ศ. 2557 เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบข้อเสนอการบริหารจัดการสิ่งรุกล้ำลำน้ำสาธารณะ และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีข้อสั่งการให้กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร พร้อมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการกำหนดมาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลองและทางระบายน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาคุณภาพชีวิตและปัญหาสิ่งแวดล้อม รวมถึงร่วมกันดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ที่บุกรุกลำน้ำสาธารณะ และให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาจัดหาที่พักอาศัยถาวรให้กับผู้บุกรุกร่วมกับให้ฝ่ายความมั่นคงแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อเจรจากับประชาชนในพื้นที่ในการย้ายที่อยู่อาศัย โดยกำหนดคลองสำคัญที่มีปัญหาการรุกล้ำจำนวน 9 คลองได้แก่ คลองบางซื่อ คลองบางเขน คลองลาดพร้าวและคลองสอง คลองเปรมประชากร คลองพระยาราชมนตรี คลองสามวา คลองลาดบัวขาว คลองประเวศบุรีรมย์ และคลองพระโขนง

งานวิจัยนี้ จึงสนใจศึกษารูปแบบกระบวนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม โดยใช้กรณีนโยบายสาธารณะการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร เพื่อสังเคราะห์และวิเคราะห์รูปแบบกระบวนนโยบายสาธารณะแบบเป็นหุ้นส่วนนโยบายในมิติของการพัฒนาเมือง ซึ่งบทบาทของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายมีความหลากหลาย (หน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน/ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาการและสื่อมวลชน) และมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบายในระดับต่าง ๆ กัน และในลักษณะต่าง ๆ กัน ทั้งผู้มีบทบาทอย่างเป็นทางการ และมีผู้ส่วนร่วมในการกระบวนการอย่างไม่เป็นทางการ จึงนับเป็นกรณีตัวอย่างที่ดีในการศึกษากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบความเป็นหุ้นส่วนนโยบาย ที่สามารถผลิตสร้างเป็นองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมที่แสดงให้เห็นระดับการมีส่วนร่วมของเครือข่ายนโยบายที่หลากหลายได้ดี

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการกำหนดนโยบายการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร และบริบทของมาตรการจัดระเบียบชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง
2. เพื่อศึกษาการนำนโยบายการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร และมาตรการจัดระเบียบชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองไปปฏิบัติ และประเมินผลนโยบาย
3. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของผู้กระทำการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในกระบวนการนโยบายการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร และมาตรการจัดระเบียบชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในมิติการพัฒนาเมืองด้วยความเป็นหุ้นส่วนนโยบาย

2) สามารถสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ที่แสดงให้เห็นระดับการมีส่วนร่วมของเครือข่ายนโยบายในมิติการพัฒนาเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาประเด็นมาตรการหนึ่งในนโยบายการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร คือ มาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลองและทางระบายน้ำในกรุงเทพมหานคร โดยมีเป้าหมายนโยบายเพื่อปรับสภาพพื้นที่แนวลำคลองสำหรับการรองรับโครงการก่อสร้างเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็ก ค.ส.ล. (สมอยึดด้านหลัง) คลองลาดพร้าว-คลองสองของกรุงเทพมหานคร เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานคร การนำนโยบายการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครมีความเกี่ยวข้องกับผู้กระทำการที่หลากหลาย เนื่องจากการแปลงสภาพนโยบายเป็น “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” ประกอบด้วยแผนงานและแบบแผนปฏิบัติที่เรียก “กระบวนการบ้านมั่นคง” มีขั้นตอนดำเนินการที่สำคัญคือการรื้อย้ายบ้านเรือนของประชาชนที่ปลูกสร้างบุกรุกพื้นที่สาธารณะริมคลองออกจากแนวคลอง และจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่ประชาชนผู้อยู่ได้รับผลกระทบจากโครงการ

ภายใต้มาตรการนโยบายนี้ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยบทบาทของผู้กระทำการและผู้เกี่ยวข้องที่มีความหลากหลาย และมีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบาย ทั้งการก่อรูป การกำหนดนโยบาย โดยมีรัฐบาลเป็นผู้จัดการนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะหุ้นส่วนนโยบาย นอกจากนั้น ยังได้อาศัยการมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากนโยบาย สำหรับผลการประเมินผลนโยบายจะสะท้อนจากบทบาทความสัมพันธ์ของผู้กระทำการและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมถึงบริบทของสภาพแวดล้อมทางนโยบายในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ด้านขอบเขตระยะเวลา เริ่มตั้งแต่รัฐบาลประกาศใช้นโยบายการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างรุกล้ำลำน้ำสาธารณะในกรุงเทพในปลายปี 2558 และดำเนินโครงการมาเรื่อยมากระทั่งถึงเดือน กรกฎาคม ปี 2560

ด้านขอบเขตพื้นที่นโยบาย การศึกษาครั้งนี้ได้เก็บข้อมูลในพื้นที่ปฏิบัติการในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง 2 ชุมชน คือ ชุมชนเจ้าพ่อสมบุญ 54 และชุมชนบางบัวร่วมใจพัฒนา (เชิงสะพานไม้ 2) ซึ่งเป็นพื้นที่นำร่องมาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลองและทางระบายน้ำสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

กรอบแนวคิดของการวิจัย



ในงานวิจัยนี้ มุ่งเน้นทำความเข้าใจกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่ให้เห็นความสนใจไปที่ความเป็นจริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร ศึกษาในแง่บทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนและอิทธิพลต่าง ๆ ที่มีผลต่อนโยบาย โดยการให้คำอธิบายเกี่ยวกับนโยบายการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครจะใช้ตัวแบบกระบวนการและการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมทางนโยบายสาธารณะในกระบวนการนโยบายสาธารณะพร้อมกับอาศัยแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการเสนอคำอธิบาย

สรุปผลผลการวิจัยและอภิปรายผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัย

ความเป็นหุ้นส่วนนโยบายในนโยบายสาธารณะการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร สำหรับการศึกษาครั้งนี้ได้สะท้อนผ่านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปสาระสำคัญได้ 3 ประเด็น ดังนี้

1. นโยบายสาธารณะการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครเป็นนโยบายการพัฒนาเมืองที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาล

ศึกษาการนำมาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลอง ในนโยบายสาธารณะการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติซึ่งมีเป้าหมายดำเนินการทั้งสิ้น 74 ชุมชน และพรรณนาถึงผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบาย เพื่อพิสูจน์สมมติฐานหลักที่ว่า กระบวนการนโยบายสาธารณะแบบเป็นหุ้นส่วนนโยบายในมิติของโครงการการพัฒนาชุมชนเมือง มีลักษณะแบบกระบวนการขั้นตอน (procedural)

การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการ แบบแผน ดำเนินมาตรการที่ได้กำหนดไว้อย่างครอบคลุม ว่าจะดำเนินการอย่างไร และมีหน่วยงานใดบ้าง เป็นผู้ดำเนินการอย่างหลากหลาย

มาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลองสาธารณะได้ถูกกำหนดจากรัฐบาลให้เป็นมาตรการเร่งด่วน แผนการรองรับประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนระบายน้ำของกรุงเทพมหานคร จึงได้ถูกจัดเตรียมไว้ 3 รูปแบบ ได้แก่

1) การปรับปรุงในที่ดินเดิมโดยการเช่าที่ดินเพื่อจัดระเบียบการอยู่อาศัย รองรับครอบครัวที่รุกล้ำคูคลอง กรณีนี้ ชาวบ้านรื้อย้ายบ้านเรือนออกจากแนวคลองและอาศัยอยู่ในชุมชนเดิมได้ แต่จะต้องมีการจัดผังชุมชนใหม่ เพื่อให้ทุกครัวเรือนสามารถสร้างบ้านใหม่ได้

2) กรณีไม่อาจอยู่ในที่ดินเดิมได้ ก็จะย้ายไปสร้างชุมชนในที่ใหม่ โดยการซื้อหรือเช่าที่ดินใหม่ กรณีนี้ มักเกิดจากที่ดินเดิมไม่พอเพียงอาจจะต้องจัดหาที่ดินใหม่ในรัศมี 5 - 10 กิโลเมตรจากชุมชนเดิม เพื่อสะดวกต่อการทำงาน หรือสถานศึกษาของบุตรหลาน โดยใช้วิธีการขอเช่าหรือซื้อที่ดินจากบรรษัทบริหารสินทรัพย์ กระทรวงการคลัง

3) การเช่าซื้ออาคารในโครงการที่มีอยู่แล้ว เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของกระทรวงการคลัง เป็นต้น

2. นโยบายสาธารณะการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครนโยบายมีลักษณะเป็นนโยบายพัฒนาชุมชนเมือง เน้นการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นกระบวนการขั้นตอน (procedural) ซึ่งได้กำหนดมาตรการแนวทางไว้โดยรัฐบาลให้การสนับสนุนนโยบายในบทบาทผู้จัดการนโยบาย (Policy Entrepreneurs) มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายทั้งหมด มีบทบาทความสัมพันธ์เชื่อมโยงในความร่วมมือแบบเป็นหุ้นส่วนนโยบาย (Policy Partnership)

แม้มาตรการจัดระเบียบและแก้ปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวคลองและทางระบายน้ำในนโยบายการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างรุกล้ำลำน้ำสาธารณะจะเป็นของรัฐบาลและกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อต้องมีการย้ายบ้านเรือนของประชาชนที่บุกรุกพื้นที่คลองออกจากแนวการก่อสร้างซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดินของราชพัสดุโดยกรมธนารักษ์ และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดูแลอยู่ ซึ่งที่ผ่านมาทางราชการไม่ได้มีการจัดระเบียบการอยู่อาศัยในที่ดินริมคูคลองประกอบกับเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลและ คสช. ในการบริหารจัดการสิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำน้ำสาธารณะเพื่อจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด พัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง เปิดทางระบายน้ำเพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการก่อสร้างเขื่อนและประตูระบายน้ำ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ส่วนการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองตลอดทั้งกระบวนการดำเนินงานตามโครงการ อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคม

และความมั่นคงของมนุษย์ กรมธนารักษ์ กรมส่งสริมสหกรณ์ รวมถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และฝ่ายความมั่นคงมีบทบาทนำในการลงพื้นที่เพื่อประชาสัมพันธ์ตามแผนงานที่วางไว้โดยบูรณาการการทำงานร่วมกันควบคู่ไปกับการก่อสร้างตลอดระยะเวลาโครงการ โดยให้สอดคล้องกับแผนก่อสร้างและแผนการจัดหาที่อยู่อาศัย ซึ่งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องในนโยบายแก้ไขปัญหาสิ่งรุกล้ำลำน้ำสาธารณะในกรุงเทพมหานคร อาจจำแนกเป็นความเกี่ยวข้องกันใน 2 ระดับ ประกอบด้วย

1) ระดับนโยบาย ได้แก่ จัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ คือ คณะกรรมการอำนวยการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างรุกล้ำลำน้ำสาธารณะ โดยมีหน้าที่ในการจัดทำข้อมูลคูคลองให้เป็นปัจจุบัน ศึกษาวิจัยและพัฒนารูปแบบการอยู่อาศัยของชุมชนริมคลองที่เหมาะสม รวมถึงรูปแบบการใช้พื้นที่สาธารณะริมคลอง ระบบสัญจรทางน้ำและจัดทำนโยบายแผนงานมาตรการ ประสานผู้เกี่ยวข้องและประกาศนโยบายวาระแห่งชาติเรื่องการพัฒนาชุมชนริมคลอง ประสานการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวง ระดับกรุงเทพ-มหานครและระดับพื้นที่เขต รวมทั้งประสานพื้นที่ สร้างที่พักชั่วคราว จัดหาที่ดินรองรับชุมชนใหม่และบันทึกความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในช่วงเริ่มต้นดำเนินนโยบายได้มีการลงพื้นที่ติดตามการดำเนินงานในพื้นที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบาย ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ผู้บัญชาการทหารบก, ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบก, ผู้บัญชาการกองพลที่ 1 รักษาพระองค์ ผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ รองประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ประธานสภากรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อธิบดีกรมธนารักษ์, ผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 11 รักษาพระองค์ ผู้บังคับการกรมทหารราบที่ 2 รักษาพระองค์ และประธานกรรมการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

2) ระดับปฏิบัติการ ได้แก่ “ทีมปฏิบัติการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” และ “คณะอนุกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” โดยทีมปฏิบัติการฯ เป็นทีมงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานคร สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กองทัพบก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมธนารักษ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีบทบาทตั้งแต่เริ่มชี้แจงทำความเข้าใจแก่ประชาชนในพื้นที่และจัดทำแผนการจัดหาที่อยู่อาศัย ทั้งหมดได้ร่วมกันภายใต้การออกแบบแผนปฏิบัติการร่วม (Action Plan) ประสานและจัดทีมทำงานร่วมกันระหว่างศูนย์ปฏิบัติการที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง ส่วนคณะอนุกรรมการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองมีบทบาทในการกำกับติดตามการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามโครงการ เพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง

3. สิ่งแวดล้อมของนโยบายสาธารณะ การบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร มีผลต่อการกำหนดนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

นโยบายการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วยประเด็นมาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลองและทางระบายน้ำ ซึ่งต้องมีการย้ายบ้านเรือนประชาชนที่บุกรุกพื้นที่คลองออกจากแนวการก่อสร้าง เพื่อปรับสภาพพื้นที่แนวคลองสำหรับดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อน ค.ส.ล. คลองลาดพร้าว-คลองสอง ของกรุงเทพมหานคร สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานครต่อไป ทำให้รัฐบาลเห็นความจำเป็นต้องจัดหาที่อยู่อาศัยใหม่ให้แก่กลุ่มประชาชนผู้อยู่อาศัยเดิม โดยส่วนใหญ่ได้ปลูกสร้างบ้านเรือนบนที่ดินของราชพัสดุภายใต้การดูแลของกรมธนารักษ์และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยไม่ได้ทำสัญญาเช่า และบางส่วนปลูกรุกล้ำเข้าไปในลำคลองมาเป็นเวลาหลายสิบปี การรื้อย้ายจึงย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนกลุ่มนี้อย่างมาก ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายโดยตรง จึงระบุให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ มีลักษณะดังนี้

1) มีคำสั่งให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในระดับชาติ สนับสนุนการทำหน้าที่กำหนดกรอบนโยบายและแผนงานการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของกรุงเทพมหานครเพื่อดำเนินการโครงการป้องน้ำท่วม ระบายน้ำ และบำบัดน้ำเสีย ซึ่งกรุงเทพมหานครมีแผนพัฒนากรุงเทพมหานครในระยะ 20 ปี รองรับ และให้ฝ่ายความมั่นคง โดยกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดำเนินการกำหนดมาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลองและทางระบายน้ำพร้อมกันนั้น รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่ เช่น สร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน ภาคเอกชน และส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการ ทำหน้าที่ติดตามบูรณาการและแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการตามแผนงาน เป็นต้น

2) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แปลงนโยบายออกไปเป็น “โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลอง” เพื่อปรับสภาพพื้นที่แนวคลองสำหรับดำเนินโครงการก่อสร้างเขื่อน ค.ส.ล. คลองลาดพร้าว-คลองสอง ของกรุงเทพมหานคร (สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานคร) โดยมอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) รับผิดชอบในขั้นตอนการรื้อย้ายและก่อสร้างบ้านใหม่ด้วย “กระบวนการบ้านมั่นคง” กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่

3) หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ที่มีบทบาทหลัก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกองทัพบก) ตามคำสั่งมอบหมายจากรัฐบาลในการนำมาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลอง

และทางระบายน้ำไปปฏิบัติ บูรณาการทำงานร่วมกันด้วยการจัดทำแผนการทำงาน เป็นทีมร่วมปฏิบัติการในพื้นที่โครงการโดยออกแบบแนวทางปฏิบัติงานตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน

อภิปรายผลการวิจัย

ในสภาวะการณ์ที่กรุงเทพมหานครกำลังประสบปัญหาวิกฤตเมือง (Urban Crisis) อันเนื่องมาจากการขยายตัวของประชากรที่เพิ่มขึ้นขึ้นอย่างรวดเร็ว ผลที่ตามมาคือสภาพแวดล้อมของเมืองเสื่อมโทรม ระบบน้ำเสียและการระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ ขยะล้น อากาศเต็มไปด้วยมลพิษและฝุ่นละอองเพิ่มขึ้น ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาการจราจร ซึ่งปัญหาเหล่านี้ เป็นปัญหาสาธารณะที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง ซึ่งโดยโดยทั่วไปแนวทางในการพัฒนาเมืองมีอยู่หลายแนวทาง แต่สำหรับงานศึกษานี้ สนใจแนวทางของการเมืองที่มุ่งจัดโครงสร้างระบบสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมืองโดยผ่านทางกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การนำนโยบายไปปฏิบัติและการติดตามผลของการดำเนินนโยบาย 3 ด้าน

1. กระบวนการนโยบายสาธารณะในนโยบายพัฒนาเมือง

เพื่อเป็นการสนับสนุนเป้าหมายการสร้างเขื่อนคอนกรีตป้องกันน้ำดำเนินไปอย่างเป็นระบบมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแนวทางการจัดระบบสาธารณูปโภคและผังเมืองของกรุงเทพมหานครไปพร้อมด้วย โดยที่รัฐบาลเห็นว่าความต้องการที่จะเพิ่มประสิทธิภาพทางระบายน้ำให้กับคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครได้ดียิ่งขึ้นนั้นจำเป็นต้องมีการย้ายบ้านเรือนประชาชนที่บุกรุกพื้นที่คลองออกจากแนวการก่อสร้างทั้งหมด ซึ่งนอกจากจะใช้การพัฒนาโครงการบ้านมั่นคงเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกำหนดมาตรการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดที่สร้างที่รุกล้ำแนวคลองและทางระบายน้ำของ สอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการ (Carlsson, 2000) ว่าการกำหนดนโยบายที่ดีจำเป็นจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายมีประสิทธิผลได้รับการสนับสนุนในช่วงการปฏิบัติ

2. ความสัมพันธ์ในแบบผู้จัดการนโยบาย (Policy Entrepreneurs) ในนโยบายพัฒนาเมือง

แม้มาตรการจัดระเบียบและแก้ปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวคลองและทางระบายน้ำถูกกำหนดโดยรัฐบาลและกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจากมาตรการตามนโยบายการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างรุกล้ำลำน้ำสาธารณะ มีความซับซ้อนของปัญหาและเกี่ยวโยงสัมพันธ์กับหลายผู้เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนโครงการก่อสร้างเขื่อน ค.ส.ล. (คอนกรีตเสริมเหล็ก) และประตูระบายน้ำในคลองลาดพร้าว คลองบางซื่อ และคลองเปรมประชากรเพื่อระบายน้ำลงสู่แนวคลองด้านตะวันออกและลงสู่ทะเลได้ ส่วนโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยชุมชนริมคลองซึ่งต้องมีการย้ายบ้านเรือนของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ดินสาธารณะริมคลองและ

สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่บุกรุกพื้นที่มาเป็นระยะเวลานานนั้น รัฐบาลได้มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน และการบูรณาการงานของหน่วยงานช่วยเหลือดูแลคนจนริมคลองที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายนี้ ทั้งนี้ มีกรุงเทพมหานคร โดยสำนักการระบายน้ำรับผิดชอบเรื่องการสร้างเขื่อน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) ดูแลรับผิดชอบแผนงานรองรับที่อยู่อาศัยของประชาชนริมคลอง สำหรับการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้ในการจัดระเบียบและแก้ไขปัญหาชุมชนแออัดและการสร้างที่อยู่อาศัยรุกล้ำแนวลำคลองและทางระบายน้ำ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการสิ่งก่อสร้างรุกล้ำลำน้ำสาธารณะขึ้นมาดังกล่าวมาแล้ว ตัวแสดงทางนโยบายเหล่านั้นสามารถทำให้เห็นภาพรวมของสภาพแวดล้อมทางนโยบายจากบทบาทอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการของตัวแสดงทางนโยบายที่เชื่อมโยงในบริบทของการนำนโยบายสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของนักวิชาการว่า และแนวคิดด้านเครือข่ายนโยบายว่า ปัญหาสาธารณะมีขอบเขตที่ครอบคลุมหน่วยงานจำนวนมาก ซึ่งมีบทบาททับซ้อนกัน การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะจำเป็นจะต้องสร้างเวทีและกระบวนการที่เครือข่ายด้านนโยบายได้เข้ามาทำงานร่วมกัน (Carlsson, 2000; Arnstein, 1969)

3. การนำนโยบายไปปฏิบัติในแบบหุ้นส่วนนโยบาย (Policy Partnership)

จากที่รัฐบาลมีนโยบายบริหารจัดการน้ำในกรุงเทพมหานครด้วยการก่อสร้างเขื่อนและประตูระบายน้ำตามแนวลำคลองเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม กรุงเทพมหานครโดย สำนักการระบายน้ำได้ว่าจ้างบริษัทเอกชนในการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 4 ปี ซึ่งได้เริ่มก่อสร้างโครงการในเดือนมกราคม ปี 2559 อย่างไรก็ตาม การก่อสร้างเขื่อนในคลองจำเป็นต้องรื้อย้ายชุมชนที่ได้สร้างบ้านรุกล้ำลงไปในคลอง ซึ่งอาศัยอยู่ตามแนวริมคลองมาเป็นเวลานานและส่วนใหญ่สร้างอยู่บนที่ดินราชพัสดุออกก่อน กรณีการรื้อย้ายและสร้างบ้านใหม่สำหรับประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากก่อสร้างเขื่อนดังกล่าว รัฐบาลมอบหมายให้สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน องค์การมหาชน (พอช.) ภายใต้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ด้าน พอช. เอง เมื่อได้รับมอบหมายภารกิจต่อมา ได้จัดทำโครงการที่อยู่อาศัยในชื่อ “โครงการบ้านมั่นคง” และได้จัดทำแผนงาน ระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2559 - 2561) มีเป้าหมายใน 74 ชุมชน เริ่มต้นดำเนินการในพื้นที่คลองลาดพร้าวและคลองเปรมประชากรก่อน จำนวน 11,004 หลังคาเรือน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น อย่างไรก็ดี โครงการนี้ได้เริ่มต้นสร้างการรับรู้และเตรียมความพร้อมให้กับชาวบ้านชุมชนริมคลองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนระบายน้ำของกรุงเทพมหานครมาตั้งแต่ปลายปี 2558 ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการนำนโยบายสาธารณะการบริหารฟื้นฟูคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ลงพื้นที่ร่วมกันเพื่อเจรจาและสร้างความเข้าใจกับประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบอย่างต่อเนื่องก่อนเริ่มดำเนินการโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของการจัดบริการสาธารณะใหม่ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนทั้งในฐานะผู้รับบริการและพลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้นอกจากจะทำให้เกิดการตรวจสอบติดจามผลการดำเนินงานอย่างถูกต้องแล้ว ยังส่งผลให้เป็นการสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนในการดูแลโครงสร้างและบริการสาธารณะให้ยั่งยืน (Denhardt, Denhardt and Vinzant, 2000)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากระบวนการนโยบายสาธารณะแบบเป็นหุ้นส่วนนโยบาย

นโยบายสาธารณะในมิติการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครโดยเนื้อหาของการพัฒนาเมือง ส่วนใหญ่เป็นนโยบายที่เน้นกระบวนการการเป็นเมืองและการย้ายถิ่นที่อยู่ นั่นคือมีการเคลื่อนย้ายคนออกจากที่หนึ่งไปสู่อีกทีหนึ่ง ในงานศึกษานี้ คือชุมชนแออัดริมคลองสาธารณะในกรุงเทพมหานครทั้งหมด จากนั้นจึงทำการพัฒนาบริเวณเมืองที่เน้นปัจจัยด้านโครงสร้าง การปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองเสียใหม่โดยมีการวางแผนไว้ล้วงหน้าโดยมีเป้าหมายลดอุปสรรคต่อการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับการระบายน้ำ

เมื่อพิจารณาในมิติของโครงการพัฒนาเมือง มีลักษณะเป็นกระบวนการขั้นตอนที่สำคัญคือเน้นขั้นตอนการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการดำเนินมาตรการนโยบายต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดไว้อย่างครอบคลุมในมาตรการนโยบายว่าจะดำเนินการอย่างไร ในขั้นตอนการปฏิบัติที่ซับซ้อน หรือมีลักษณะที่ต้องรับผิดชอบการบังคับใช้นโยบายและใครหรือหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการ หรือต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายฝ่ายทั้งที่มีบทบาทอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการหรือเป็นลักษณะมีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักและผู้รับผิดชอบร่วม ในขั้นตอนใด ดังนั้นการมีส่วนร่วมของผู้กระทำการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมดในกระบวนการนโยบายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแบบหุ้นส่วนนโยบาย (Policy Partnership)

1) ควรกำหนดยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานผู้รับผิดชอบนโยบาย

เน้นการทำความเข้าใจความเป็นจริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นอย่างไร ในกระบวนการนโยบาย (policy process) กล่าวคือ รูปธรรมของนโยบายต้องประกอบด้วยมาตรการและกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติปรากฏขึ้นจริง มาตรการและแผนกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ หรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคใด ๆ บ้างขณะนำไปปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคเหล่านั้นสามารถแก้ไปได้หรือไม่ และส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายเพียงใด การประเมินผลการนำแผนไปปฏิบัติ

จะทำให้ทราบข้อมูลสำคัญเพื่อนำมาใช้ในการปรับปรุงการวางแผนให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรืออาจจำเป็นต้องปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรืออาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงนโยบายให้มีความเหมาะสมต่อการนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเฉพาะภารกิจเฉพาะด้านผังเมืองจำเป็นต้องมีการบูรณาการแผนดำเนินงานตั้งแต่ขั้นตอนการวางผังเมืองที่มีรายละเอียดและข้อกาหนดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความหนาแน่นของประชากร การขยายตัวของเศรษฐกิจมีการกำหนดรูปทรงของเมืองและการพัฒนาเมืองหรือการพัฒนาพื้นที่ให้ความสำคัญในเรื่องของการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนโดยได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับภารกิจเพื่อประกอบการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในการกำหนดผังการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่า ประหยัด สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงการขยายตัวของประชากร เศรษฐกิจ สังคม รวมทั้งการรักษาสภาวะแวดล้อมให้เหมาะสม เช่น วิธีการประหยัดพลังงาน และการรองรับภัยพิบัติ

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในตัวกระบวนการควรคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในส่วนปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานในทางเพิ่มประสิทธิภาพและเป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 เริ่มต้นตั้งแต่การรับทราบถึงนโยบายจากผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นฝ่ายรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะส่งนโยบายนั้นมาให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ และหน่วยงานี่รับผิดชอบจึงจำเป็นต้องทำการสื่อสารนโยบายให้ทั่วถึงในทุกลำดับชั้นขององค์กร โดยอาจมีการจัดประชุมสัมมนาแจกแจงรายละเอียดและวัตุประสงค์ของการดำเนินนโยบาย ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญก็คือผู้บริหารลผู้ปฏิบัติต้องมีความเข้าใจตรงกันและมีความเห็นพ้องต้องกันที่จะผลัดกันให้การดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จ

2.2 หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรได้มาทำการตรวจสอบร่วมกันทั้งกระบวนการโครงการ หรือว่านโยบายนั้นสามารถช่วยให้มีการกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานหรือไม่ นโยบายมีความชัดเจนเพียงใด สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกันหรือไม่ หรือนโยบายนั้นสามารถกำหนดกฎระเบียบเพื่อใช้ดุลพินิจหรือไม่

2.3 ปัจจัยที่ควรคำนึงถึงในกระบวนการนำนโยบายหรือโครงการไปปฏิบัติได้แก่

2.3.1 ปัจจัยด้านทรัพยากรควรตรวจสอบว่ามีปริมาณเพียงพอ มีความพร้อมของทรัพยากรตลอดโครงการหรือไม่ จะจัดสรรการใช้ทรัพยากรอย่างไรจึงมีประสิทธิภาพสูงสุด หรือควรมีเครื่องมือ หรือการอำนวยความสะดวกอะไรบ้าง หรือข้อติดขัดอะไรบ้างที่จะต้องแก้ไขเพื่อสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทันเวลา

2.3.2 ปัจจัยด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบ ควรตรวจสอบว่านโยบายที่ให้นั้นมีความเหมาะสมกับหน้าที่และภารกิจหลัก

ของหน่วยงานหรือไม่ กระบวนการปฏิบัติงานและการติดต่อสื่อสารของหน่วยงานมีความยืดหยุ่นมากน้อยเพียงใด มีจำนวนบุคลากรเพียงพอต่อความต้องการหรือไม่ ลักษณะโครงการมีความยืดหยุ่นทั้งภายในและภายนอกหรือไม่

2.3.3 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ผู้บริหารหน่วยงานจำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อนโยบายที่มาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยี ตลอดจนผลกระทบที่ไม่คาดคิด เช่น การต่อต้านนโยบาย การคัดค้านจากผู้เสียประโยชน์ และวางแผนรับมือร่วมกัน

2.3.4 ปัจจัยด้านกลุ่มเป้าหมายและประชากรควรมีการตรวจสอบความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบาย ซึ่งควรทำก่อนที่นโยบายนั้นจะนำออกมาใช้เพื่อทำให้ทราบถึงแนวโน้มการสนับสนุนจากประชาชน และหากสามารถดึงให้กลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาร่วมในกระบวนการได้ตั้งแต่ต้นจนปลายก็จะสามารถสร้างการยอมรับและเพิ่มโอกาสความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติได้สูงขึ้น

2.3.5 ปัจจัยด้านการประสานงานและความร่วมมือ (อย่างต่อเนื่อง) ควรทราบว่ามีหน่วยงานใดที่เข้าเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ระบบการติดต่อสื่อสารระหว่างกันเป็นรูปแบบใด

2.3.6 ปัจจัยด้านการติดตามประเมินผลความก้าวหน้า ควรออกแบบระบบการติดตามงานของแต่ละหน่วยงานที่เป็นที่ยอมรับจากฝ่ายต่าง ๆ ว่าเป็นวิธีการ ขั้นตอนการประเมินผลที่มีครอบคลุมทุกกระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ สามารถเป็นเครื่องมือตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานได้ด้วยหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการคัดค้าน/หรือการใช้ประเด็นทุจริตในการโจมตีการทำงานจากฝ่ายต่อต้าน อย่างไรก็ดี การดึงประชาชนกลุ่มเป้าหมายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามประเมินผลโครงการเป็นวิธีที่ควรพิจารณาความเป็นได้

REFERENCES

Blackman, T. (1994). **Urban Policy in Practice.** London: Routledge.

Carlsson, L. (2000). Policy Networks as Collective Action. **Policy Studies Journal.** 28(3),

Cohen, J.M. & Uphoff, N. Rural. (1977). **Development Participation: Concept and Measure for Project Design Implementation and Evaluation.** New York: Cornell University.

Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet Vinzant. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review,** 60(6), 549-559.

Dye, T.R. (2000). **Understanding public policy.** Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall.

Keeley, L.,& Wagenaar, H. (2003). **Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society.** Cambridge Univ Pr: England.

Nabeel Hamdi and Reinhard Goethert. (1997). **Action Planning for Cities: A Guide to Community Practice.** Chichester: John Wiley & Sons.

Shery, R. Arnstein, (1969). "A Ladder of Citizen Participation" **Journal of the American Planning Association.** 35.